



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 zusammengefasst 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 Sitzzuteilungen 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 unausgeglichene, 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 handle 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 Kompromissssystem 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 legitimato- risch 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 Oppositionsfaktionen. 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 Kappingsmandate 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 Va-banquespiel.

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 weist 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 Einstimmenwahlrecht 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 unausgebalancierten 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 das 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 erleuchtend 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 zusammenzusitzen 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 Unausgebalancierten – 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 herabsenkt 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 umfänglich 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 Unterzuteilung 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 Unterzuteilungen 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 Verfassungsurteile 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 einzufragen gilt. Das machen wir. Wir haben bei zwei Bundestagswahlen demonstriert, dass es möglich ist, diese vorgeschaltete Mehrheitswahl einzufragen – 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 Regelungsdi-ckicht. 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 harmonisiert. 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 singulär 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 Wahlkreiskandidaten 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 substanzielle 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 Berichterstattegespräch 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 denkwürdig 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 RegelungsDickicht.

Wenn die Kommission starten sollte mit Denkverbote, 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 Haßelmann, 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 Stimmenzahl 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



2. Oktober 2020 FP/fp

Frau Andrea Lindholz
Vorsitzende des Ausschusses für Inneres und
Heimat des Deutschen Bundestages
Sekretariat PA 4, MR Dr. Heynckes
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)584 A neu

Betr.: Anhörung “Bundeswahlgesetz” am Montag, 5. Oktober 2020
Ds. 19/13512 (24.09.2019) Änderung Art. 38 GG von B90/Grüne
Ds. 19/14672 (06.11.2019) Gesetzentwurf der FDP, Linke, B90/Grüne
Ds. 19/22504 (15.09.2020) Gesetzentwurf der Koalition (zitiert als “GE2020”)
Ds. 19/22894 (29.09.2020) Gesetzentwurf der AfD

Verehrte Vorsitzende, sehr geehrte Frau Lindholz:

Meine Anmerkungen beziehen sich überwiegend auf den Gesetzentwurf der Koalition (Ds. 19/22504, im Folgenden abgekürzt als “GE2020”), der eine Anpassung des bewährten Systems einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl vorsieht und die bisherige Stimmgebung der Wählerinnen und Wähler unberührt lässt. Der Gesetzentwurf der AfD (Ds. 19/22894) beinhaltet eine grundlegende Umgestaltung der Stimmgebung und sollte abgewogen werden mit Blick auf die vielen anderen Vorschläge, die zu einem grundsätzlich anderen Wahlsystem wechseln.

Ich möchte meine Anmerkungen zum GE2020 in vier Thesen zusammenfassen.

1. Artikel 1 Nr. 3 b) bb) ist ersatzlos zu streichen, weil er gegen den Grundsatz der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen verstößt. Die bestehende Regelung, die zweckmäßig und verfassungskonform ist, sollte beibehalten werden.
2. Die Anzahl der Wahlkreise und die Größe des Bundestages sind nicht unabhängig voneinander, sondern gekoppelt mittels der Vierzig-Prozent-Regel. Wenn der Gesetzgeber 280 Wahlkreise einrichtet, dann geht damit eine Sollgröße von 700 Sitzen einher. Wenn der Gesetzgeber die bisherige Sollgröße 598 beibehält, sollte die Anzahl der Wahlkreise auf 240 abgesenkt werden.

3. Um die in § 1 BWG festgesetzte Sollgröße im Regelfall einzuhalten, muss die unzweckmäßige “erste Verteilung” (§ 6 Absätze 2–5 BWG) durch eine zweckmäßigere Bestimmung ersetzt werden.
4. Die Zulassung von in Summe bis zu drei Überhangmandaten in einem System, das von Hause aus frei ist von Überhangmandaten, ist mit Problemen vielfältigster Art verknüpft. Bei einem Verzicht auf Überhangmandate würden diese Probleme entfallen und einen enormen Gewinn an Transparenz bewirken.

In den Anlagen 1–4 werden die Thesen näher begründet.

Anlage 5 wendet den Gesetzentwurf der Koalition beispielhaft auf die letzten fünf Bundestagswahlen an.

Hochachtungsvoll!

Professor Dr. Friedrich Pukelsheim

Anlage:

Anlage 1: Verstoß gegen Erfolgswertgleichheit

Anlage 2: Vierzig-Prozent-Regel

Anlage 3: Einhaltung der Sollgröße

Anlage 4: Die Crux mit den Überhangmandaten

Anlage 5: Bundestagswahlen 2017–2002 ausgewertet mit GE2020

Anlage 1: Verstoß gegen Erfolgswertgleichheit

Im Gesetzentwurf der Koalition lautet Artikel 1 Nr. 3 b) bb):

bb) In Satz 2 Halbsatz 2 werden die Wörter "Zahl der in den Wahlkreisen des Landes von der Partei errungenen Sitze" durch die Wörter "nach Absatz 5 Satz 2 für sie ermittelte Sitzzahl" ersetzt.

Teil bb ist ersatzlos zu streichen, weil er durchgängig gegen den Grundsatz der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen verstößt.

Der Verstoß gegen die Erfolgswertgleichheit sei illustriert anhand der Anwendung des Gesetzentwurfs auf die Wahl des amtierenden Bundestags. Der CDU würden 194 Sitze zugeteilt. Die CDU-Unterteilung ohne Teil bb und die CDU-Unterteilung mit Teil bb unterscheiden sich in drei Ländern:

Landesliste	Zweitstimmen	BWG2013 (ohne bb)		GE2020 (mit bb)	
		Dir	Sitze	MS	Sitze
"CDU-SH"	583135	10	10	10	10
"CDU-MV"	307263	6	6	6	6
"CDU-HH"	266312	1	3	2	2
"CDU-NI"	1623481	16	20	19	19
"CDU-HB"	83409	0	1	1	1
"CDU-BB"	397839	9	9	9	9
"CDU-ST"	377411	9	9	9	9
"CDU-BE"	424321	4	5	5	5
"CDU-NW"	3214013	38	39	41	41
"CDU-SN"	665751	12	12	12	12
"CDU-HE"	1033200	17	17	17	17
"CDU-TH"	372258	8	8	8	8
"CDU-RP"	848003	14	14	14	14
"CDU-BW"	2061687	38	38	38	38
"CDU-SL"	189573	3	3	3	3
Summe	12447656	185	194	194	194

Je nach Land ergeben sich folgende Erfolgswerte einer Wählerstimme für die CDU:

	BWG2013 (ohne bb)	GE2020 (mit bb)
"CDU-HH"	$\frac{3}{194} = 72 \text{ Prozent}$	$\frac{2}{194} = 48 \text{ Prozent}$
"CDU-NI"	$\frac{20}{194} = 79 \text{ Prozent}$	$\frac{19}{194} = 75 \text{ Prozent}$
"CDU-NW"	$\frac{39}{194} = 78 \text{ Prozent}$	$\frac{41}{194} = 82 \text{ Prozent}$

Schon dem Augenschein nach liegen die Erfolgswerte ohne bb (72, 79, 78) näher beieinander als die Erfolgswerte mit bb (48, 75, 82). In der Tat erweist sich die Abweichung, mit dem die Wähler den hundertprozentigen, ganzen Erfolg verfehlen, im ersten Fall geringer als im zweiten:

$$\text{ohne bb: } 266312 \cdot (0,72-1)^2 + 1623481 \cdot (0,79-1)^2 + 3214013 \cdot (0,78-1)^2 = 249334$$

$$\text{mit bb: } 266312 \cdot (0,48-1)^2 + 1623481 \cdot (0,75-1)^2 + 3214013 \cdot (0,82-1)^2 = 278089$$

Das Beispiel ist prototypisch für eine in voller Allgemeinheit geltende Aussage:¹ Die Erfolgswerte ohne Teil bb erfüllen den Gleichheitsgrundsatz immer besser als die Erfolgswerte mit Teil bb.

¹ André Sainte-Laguë: La représentation proportionnelle et la méthode des moindres carrés. *Annales scientifiques de l'École normale supérieure, Troisième série* 27 (1910) 529-542.
Friedrich Pukelsheim: *Sitzzuteilungsmethoden – Ein Kompaktkurs über Stimmenverrechnungsverfahren in Verhältniswahl-systemen*. Springer-Verlag, Berlin 2015 [Seite 111].

Anlage 2: Vierzig-Prozent-Regel

Die "mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl" des Bundeswahlgesetzes hat sich über Jahrzehnte bewährt und genießt international hohe Wertschätzung.¹ Es lohnt sich, das System den sich ändernden Rahmenbedingungen anzupassen.

Der Schritt der Sitzzuteilung lässt sich im Kern in zwei Sätze fassen:

Die Gesamtsitze werden den Parteien im Zweitstimmenproporz zugeteilt.

Innerhalb einer Partei werden ihre Sitze den Landeslisten im mit der Personenwahl verbundenen Zweitstimmenproporz zugeteilt.

Der mit der Personenwahl verbundene Zweitstimmenproporz bewahrt alle Direktmandate und ergänzt sie nach den Regeln der Verhältnisrechnung. Um auf diese Weise innerhalb einer Partei die in den Wahlkreisen gewonnenen Direktmandate in den Zweitstimmenproporz einfügen zu können,² muss die Verhältnisrechnung mit hinreichend vielen Sitzen bestückt sein.

Für die bundesdeutschen Gegebenheiten, die in jüngerer Zeit durch eine Auffächerung des Parteiensystems geprägt sind, gilt eine **Vierzig-Prozent-Regel**.³

Vierzig Prozent der Gesamtsitze können in Gestalt von Direktmandaten in den Zweitstimmenproporz eingefügt werden.

Die Vorgaben "Gesamtsitze im Bundestag" und "Anzahl der Wahlkreise" sind nicht zwei unabhängige Festsetzungen, sondern bedingen einander:

- Wenn der Gesetzentwurf der Koalition die Zahl der Wahlkreise auf 280 festsetzt, dann geht damit eine Bundestagsgröße von 700 Abgeordneten einher.
- Der Gesetzentwurf von FDP/Linke/B90Grüne beinhaltet 250 Wahlkreise und 630 Gesamtsitze; dies steht im Einklang mit der Vierzig-Prozent-Regel.
- Wenn die Bundestagsgröße bei 598 Sitzen belassen wird, ist die Anzahl der Wahlkreise auf 240 zu senken.

Die Vierzig-Prozent-Regel ist in der Literatur anhand vieler Beispiele und umfangreicher Simulationsstudien untersucht worden und hat sich sowohl auf Bundes- wie auch auf Landesebene bestätigt.⁴

¹ Matthew Soberg Shugart / Martin P. Wattenberg: *Mixed-Member Electoral Systems – The Best of Both Worlds?* Oxford, 2001.

² § 6 BWahlG spricht davon, dass Direktmandate von Proporzmandaten "abgerechnet" werden. Wir geben der Diktion des Bayerischen Verfassungsgerichtshof den Vorzug, dass Direktmandate in das verhältniswahlrechtliche Verteilungsprinzip "eingefügt" werden (BayVerfGHE 65 (2012) 189–218 [211]).

³ Friedrich Pukelsheim: Mandatzuteilungen bei Verhältniswahlen: Vertretungsgewichte der Mandate. *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* 83 (2000) 76–103 [97].

⁴ Joachim Behnke: Überhangmandate und negatives Stimmgewicht: Zweimannwahlkreise und andere Lösungsvorschläge. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 41 (2010) 247–260.

Valentin Schröder: Parteienproporz, Länderproporz und Bundestagsgröße im neuen Bundestagswahlrecht. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 45 (2014) 838–858.

Joachim Behnke: Einfach, fair, verständlich und effizient – personalisierte Verhältniswahl mit einer Stimme, ohne Direktmandate und einem Bundestag der Regelgröße. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 50 (2019) 630–654.

Philipp Weinmann / Florian Grotz: Seat enlargements in mixed-member proportional systems: Evidence from the German Länder. *West European Politics* 43 (2020).

Philipp Weinmann / Florian Grotz: Reconciling parliamentary size with personalized proportional representation? *Frontiers of electoral reform for the German Bundestag. German Politics* 29 (2020).

Anlage 3: Einhaltung der Sollgröße

Das BWG2013 und der Gesetzentwurf der Koalition durchlaufen einen Erhöhungsmechanismus, der sich *nie* mit der vorgegebenen Sollgröße begnügt.

Der Mechanismus läuft selbst dann ab, wenn die Sollgröße zur Einfügung der Direktmandate vollkommend ausreichend ist. Die Erhöhung beruht auf der sogenannten "ersten Verteilung" (§ 6 Absätze 2–5 BWG). Anders als der Name suggeriert ist die "erste Verteilung" keine Sitzverteilung, sondern eine Vorabkalkulation zur Bestimmung einer Gesamtzahl von Sitzen, die sicherstellt, dass nachfolgend die Direktmandate in die Unterzuteilungen eingefügt werden können.

Diese Vorabkalkulation schießt *immer* über das Ziel hinaus:

Bundestagsgrößen				
Wahlperiode	Sollgröße § 1 Abs. 1 BWG	BWG2013	"GE2020 ohne Überhänge"	GE2020
19BT2017	598	709	700	686
18BT2013	598	631	631	631
17BT2009	598	671	641	636
16BT2005	598	625	606	606
15BT2002	598	610	604	604

Die Vorabkalkulation hätte bei vergangenen Wahlen selbst dann eine Erhöhung der Bundestagsgröße nach sich gezogen, als die Sollgröße durchaus zweckmäßig war und ausgereichte. Dies gilt sowohl für das BWG2013¹ wie auch für den Gesetzentwurf der Koalition (Variante "GE2020 ohne Überhänge" und GE2020).

Der entscheidende Punkt sei illustriert anhand des amtierenden Bundestags. Im BWG2013 ist entscheidend, dass die 185 CDU-Direktmandate ergänzt werden, und zwar um fünfzehn CDU-Listenmandate. Diese Ergänzung zieht eine Erhöhung der Sollgröße 598 um 111 Sitze auf 709 Gesamtsitze nach sich. Im GE2020 ist entscheidend, dass die 185 CDU-Direktmandate um neun Listenmandaten ergänzt werden. Die Ergänzung fällt sparsamer aus und folglich ist die Sollgröße weniger zu erhöhen (auf 700 Sitze bzw. 686 Sitze).

Die "erste Verteilung" ist nicht sachgerecht und wird von mannigfaltigen Nebensächlichkeiten überlagert und verdunkelt.

Die Bestimmung der Bundestagsgröße sollte auf den Zweck beschränkt werden, auf den es ankommt: die Sicherstellung einiger Listenmandaten in Ergänzung zu Direktmandaten. Nicht nur gewänne sie enorm an transparenter Funktionalität. Darüber hinaus käme es zu einer Erhöhung der Sollgröße nur in den Fällen, in denen es wirklich Not tut. Andernfalls wird die vorgegebene Sollgröße so eingehalten, wie es das Gesetz verspricht.

Die unzumutbare "erste Verteilung" (§ 6 Absätze 2–5 BWG) sollte durch eine Bestimmung der Bundestagsgröße ersetzt werden, mit der im Regelfall die gesetzliche Sollgröße tatsächlich eingehalten wird.

¹ Friedrich Pukelsheim / Matthias Rossi: Imperfektes Wahlrecht. *Zeitschrift für Gesetzgebung* 28 (2013) 209–226 [222].

Anlage 4: Die Crux mit den Überhangmandaten

Im Gesetzentwurf der Koalition dient die "erste Verteilung" neben der Bestimmung der Bundestagsgröße noch einem anderen Zweck, nämlich der Erzeugung von Überhangmandaten. Denn die endgültige ("zweite") Verteilung kennt keine Überhänge, weil sie alle Direktmandate in die Verhältnisrechnung einfügt. Überhangmandate müssen also andernorts beschafft werden, für diese Beschaffung ist die "erste Verteilung" da.

Die "erste Verteilung" kontingentiert die 598 Sollsitze nach Bundesländern im Bevölkerungsproporz. Pro Land werden dann die Sitze den Parteien im Zweitstimmenproporz fiktiv zugeteilt. Wenn es mehr Direktmandate als Fiktivsitze gibt, wird der Aufwuchs vorgemerkt als Überhangmandate. Für die Gesamtheit derjenigen Parteien, die in einem der Länder fiktive Überhänge verzeichnen, dürfen in Summe bis zu drei Überhänge von der Einfügung in die Verhältnisrechnung ausgenommen werden. Je nach Wahlergebnis ist es möglich, dass für die endgültige Bundestagsgröße nicht die Parteien *mit* Überhängen, sondern die Parteien *ohne* Überhänge ausschlaggebend sind; gegebenenfalls bleiben am Ende dann nicht drei fiktive Überhänge stehen, sondern weniger oder gar keine.

Für die letzten fünf Wahlen ergibt sich folgendes Bild:

Bundestagsgröße einschließlich Überhänge gemäß GE2020		
Wahlperiode	GE2020	davon Überhang
19BT2017	686	1 CDU, 2 CSU
18BT2013	631	–
17BT2009	636	2 CDU, 1 CSU
16BT2005	606	–
15BT2002	604	1 SPD

Bei den Wahlen 2013 und 2005 wären keine Überhänge zustande gekommen, 2002 einer und 2017 und 2009 drei. Allerdings wären von den sieben Überhangmandaten die meisten vorzeitig verfallen, weil § 48 BWG ein Nachrücken in Überhangmandate ausschließt.¹ Die Überhangmandate des Gesetzentwurfs der Koalition sind in der Sache nichts anderes als retardierte Kappungsmandate.

Überhangmandate als retardierte Kappungsmandate ²					
Wahlperiode	Überhang	Ausgeschiedene Abgeordnete		letzter Amtstag	Amtsduer
19BT2017	CDU	Dr. Stefan Harbarth	BW, WK277	30.11.2018	403 Tage
	CSU-1	Marlene Mortler	BY, WK246	1.7.2019	616 Tage
	CSU-2				
17BT2009	CDU-1	Julia Klöckner	RP, WK201	28.5.2011	579 Tage
	CDU-2	–	–	–	–
	CSU	Karl-T. zu Guttenberg	BY, WK240	3.3.2011	493 Tage
15BT2002	SPD	Anke Hartnagel	HH, WK22	† 17.4.2004	549 Tage

Mittlere Amtsdauer: 579 Tage = 1J 7M 4T

¹ Im Gesetzentwurf der Koalition will Artikel 1 Nr. 5 a) den folgenden Satz in § 48 einfügen: "Dies gilt nicht, solange die Partei in dem betreffenden Land Mandate gemäß § 6 Absatz 6 Satz 4 innehat." Die Wörter "in dem betreffenden Land" sind inhaltsleer, weil § 6 Absatz 6 Satz 4 auf den dortigen Satz 1 verweist, in dem nur bundesweite Summenzahlen vorkommen und keine Differenzierung nach Ländern zu finden ist. Entscheidend ist, ob die oder der ausgeschiedene Abgeordnete aus irgendeinem der Länder kommt, für die in der "ersten Verteilung" fiktive Überhänge vorgemerkt wurden.

² Deutscher Bundestag, Datenhandbuch: Aufstellungen über die Mitteilungen des Tagungsbüros zu den Veränderungen der Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag.

Es gibt kein sachliches Argument, Überhangmandate dadurch zu identifizieren, dass die Mandatsträger in das Bundesverfassungsgericht (Harbarth) oder in das Europäische Parlament (Mortler) wechseln. Geradezu makaber klingt es, einer Abgeordneten ein Überhangmandat zuzuordnen, nur weil sie verstorben ist (Hartnagel).

Insgesamt sind Überhangmandate mit Problemen der vielfältigsten Art verknüpft:

- Überhangmandate sind dasselbe wie retardierte Kappingsmandate.
- Überhangmandate sind ein Kunstprodukt, das von außerhalb in die endgültige (zweite) Sitzverteilung eingeführt werden muss.
- Die endgültige Sitzverteilung des Gesetzentwurfs der Koalition operiert mit Mindestsitzen für die Landeslisten, in die Überhangmandate und Listenmandate nur summarisch eingehen und nicht mehr auseinanderzuhalten sind.
- Der Aufwand an Querverweisen, mit denen der Gesetzentwurf Überhangmandate, Landeslisten-Mindestsitze, Mindestsitzzahlen der Parteien und Mindestsitzansprüche für den Erhöhungsmechanismus handhabt, steht in keinem Verhältnis zum Ertrag (Einsparung: 2017 vierzehn Sitze, 2013 null Sitze, 2009 fünf Sitze, 2005 null Sitze, 2002 null Sitze).
- Das "kaum noch nachzuvollziehende Regelungsgeflecht"³ des Bundeswahlgesetzes wird durch die Einbeziehung von Überhangmandaten gesteigert zu einem undurchdringlichen RegelungsDickicht.

Ein System ohne Überhangmandate würde jedem Wahlkreissieger gleichermaßen ein Direktmandat zuteilen und eine Gegenüberstellung von überhängenden Direktmandaten und nicht-überhängenden Direktmandaten vermeiden. Von daher ist vorzuziehen, auf die Einrichtung von Überhangmandaten zu verzichten.

³ BVerfGE 121 (2009) 266-317 [Rn. 144].

Anlage 5: Bundestagswahlen 2017–2002 ausgewertet mit GE2020

19. Bundestag, Wahl am 24. September 2017, ausgewertet mit GE2020

*1. Stufe gemäß GE2020: Ländersitzkontingente

Land	Bevölkerung 30.06.2016	Quotient	Sitzkontingent
"SH"	2673803	21.8	22
"MV"	1548400	12.6	13
"HH"	1525090	12.4	12
"NI"	7278789	59.4	59
"HB"	568510	4.6	5
"BB"	2391746	19.504	20
"ST"	2145671	17.497	17
"BE"	2975745	24.3	24
"NW"	15707569	128.1	128
"SN"	3914671	31.9	32
"HE"	5281198	43.1	43
"TH"	2077901	16.9	17
"RP"	3661245	29.9	30
"BY"	11362245	92.7	93
"BW"	9365001	76.4	76
"SL"	899748	7.3	7
Summe (Divisor)	73377332	(122630)	598

*2. Stufe gemäß GE2020: Fiktivsitze separat in den 16 Ländern (zeilenweise gerechnet)

	"CDU"	fiktiv	"SPD"	fiktiv	"AfD"	fiktiv	"FDP"	fiktiv
"SH"	583135	7	399505	5	140362	2	216844	3
"MV"	307263	4	139689	2	172409	3	57895	1
"HH"	266312	3	229862	3	76511	1	105610	1
"NI"	1623481	21	1275172	17	422362	6	431405	6
"HB"	83409	1	88944	1	33244	1	31056	0
"BB"	397839	6	261822	4	301103	4	105485	1
"ST"	377411	5	188980	3	244401	4	96555	1
"BE"	424321	6	334253	5	225170	3	167046	2
"NW"	3214013	43	2557876	35	928425	13	1293052	17
"SN"	665751	9	261105	4	669940	9	203662	3
"HE"	1033200	14	788427	11	398712	5	386742	5
"TH"	372258	5	171032	3	294069	4	101129	1
"RP"	848003	11	570518	8	265688	4	245235	3
"BY"	0	0	1130931	15	916300	13	751248	10
"BW"	2061687	27	982370	13	730499	10	762008	10
"SL"	189573	2	158895	2	58920	1	44477	1
Summe	12447656	164	9539381	131	5878115	83	4999449	65

	"LINKE"	fiktiv	"GRÜNE"	fiktiv	"CSU"	fiktiv	Summe Zweitstimmen	Summe fiktiv
	124678	2	205471	3	0	0	1669995	22
	165368	2	39514	1	0	0	882138	13
	119076	2	136371	2	0	0	933742	12
	322979	4	404825	5	0	0	4480224	59
	44629	1	36733	1	0	0	318015	5
	255721	4	74971	1	0	0	1396941	20
	220858	3	46243	1	0	0	1174448	17
	351170	5	234947	3	0	0	1736907	24
	736904	10	744970	10	0	0	9475240	128
	398627	5	113608	2	0	0	2312693	32
	271158	4	323736	4	0	0	3201975	43
	218212	3	53340	1	0	0	1210040	17
	160912	2	179233	2	0	0	2269589	30
	450803	6	722116	10	2869688	39	6841086	93
	380727	5	807205	11	0	0	5724496	76
	75448	1	35117	0	0	0	562430	7
	4297270	59	4158400	57	2869688	39	44189959	598

19. Bundestag, Wahl am 24. September 2017, ausgewertet mit GE2020

3. Stufe gemäß GE2020: Feststellung, ob fiktive Überhänge vorliegen (), sowie

*Mindestsitze der Landeslisten (MS) einer Partei

*und deren Summe = Mindestsitzzahl (MSZ) der Partei

*und das Maximum von Fiktivsitzen und MSZ = Mindestsitzanspruch (MSA)

	"CDU"			"SPD"			"AfD"		
	Dir	fiktiv	MS	Dir	fiktiv	MS	Dir	fiktiv	MS
"SH"	10	7*	10	1	5	3	0	2	1
"MV"	6	4*	6	0	2	1	0	3	2
"HH"	1	3	2	5	3*	5	0	1	1
"NI"	16	21	19	14	17	16	0	6	3
"HB"	0	1	1	2	1*	2	0	1	1
"BB"	9	6*	9	1	4	3	0	4	2
"ST"	9	5*	9	0	3	2	0	4	2
"BE"	4	6	5	3	5	4	0	3	2
"NW"	38	43	41	26	35	31	0	13	7
"SN"	12	9*	12	0	4	2	3	9	6
"HE"	17	14*	17	5	11	8	0	5	3
"TH"	8	5*	8	0	3	2	0	4	2
"RP"	14	11*	14	1	8	5	0	4	2
"BY"	0	0	0	0	15	8	0	13	7
"BW"	38	27*	38	0	13	7	0	10	5
"SL"	3	2*	3	1	2	2	0	1	1
Summe	185	164*	194	59	131*	101	3	83	47

	"FDP"			"LINKE"			"GRÜNE"			"CSU"		
	Dir	fiktiv	MS	Dir	fiktiv	MS	Dir	fiktiv	MS	Dir	fiktiv	MS
0	0	3	2	0	2	1	0	3	2	0	0	0
0	0	1	1	0	2	1	0	1	1	0	0	0
0	0	1	1	0	2	1	0	2	1	0	0	0
0	0	6	3	0	4	2	0	5	3	0	0	0
0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0	0
0	0	1	1	0	4	2	0	1	1	0	0	0
0	0	1	1	0	3	2	0	1	1	0	0	0
0	0	2	1	4	5	5	1	3	2	0	0	0
0	0	17	9	0	10	5	0	10	5	0	0	0
0	0	3	2	1	5	3	0	2	1	0	0	0
0	0	5	3	0	4	2	0	4	2	0	0	0
0	0	1	1	0	3	2	0	1	1	0	0	0
0	0	3	2	0	2	1	0	2	1	0	0	0
0	0	10	5	0	6	3	0	10	5	46	39*	46
0	0	10	5	0	5	3	0	11	6	0	0	0
0	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0
0	0	65	38	5	59	35	1	57	33	46	39*	46

36 CDU-ÜM (3SH+2MV+3BB+4ST+3SN+3HE+3TH+3RP+11BW+1SL) +

3 SPD-ÜM (2HH+1HB) +

7 CSU-ÜM =

46 ÜM

	CDU	SPD	AFD	FDP	LINKE	GRÜNE	CSU
Fiktivsitze nach Länderkontingenten	164Ü	131Ü	83	65	59	57	39Ü
MSZ der Partei	194	101	47	38	35	33	46
	---	---	--	--	--	--	--
MSA der Partei	194Ü	131Ü	83	65	59	57	46Ü

*4. Stufe gemäß GE2020: Erhöhung der Gesamtsitze bis auf in Summe höchstens 3 Überhänge

Partei	MSA	Zweitstimmen	Quotient	DivStd	MSA-DivStd	Quotient	DivStd	MSA-DivStd
"CDU"	194Ü	12447656	192.48	192	2Ü	192.6	193	1Ü
"SPD"	131Ü	9539381	147.51	148	-17	147.6	148	-17
"AfD"	83	5878115	90.9	91	-8	90.9	91	-8
"FDP"	65	4999449	77.3	77	-12	77.3	77	-12
"LINKE"	59	4297270	66.4	66	-7	66.48	66	-7
"GRÜNE"	57	4158400	64.3	64	-7	64.3	64	-7
"CSU"	46Ü	2869688	44.4	44	2Ü	44.4	44	2Ü
Summe (Divisor)		44189959	(64670)	682	-47	(64640)	683	-48

Gesamtsitzzahl = 683 Proporzsitze + 1 CDU-ÜM + 2 CSU-ÜM = 686

19. Bundestag, Wahl am 24. September 2017, ausgewertet mit GE2020

*5. Stufe gemäß GE2020: Oberzuteilung und mindestbedingte Unterzuteilungen

Partei	Zweitstimmen	MSZ	Quotient	Sitze
"CDU"	12447656	194	192.54*	194
"SPD"	9539381	101	147.6	148
"AfD"	5878115	47	90.9	91
"FDP"	4999449	38	77.3	77
"LINKE"	4297270	35	66.47	66
"GRÜNE"	4158400	33	64.3	64
"CSU"	2869688	46	44.4*	46
Summe (Divisor)	44189959	494	(64650)	686

**Unterzuteilung an die Listenverbindung "CDU"

Landesliste	Zweitstimmen	MS	Quotient	Sitze
"SH"	583135	10	2.9*	10
"MV"	307263	6	1.54*	6
"HH"	266312	2	1.3*	2
"NI"	1623481	19	8.1*	19
"HB"	83409	1	0.4*	1
"BB"	397839	9	2.0*	9
"ST"	377411	9	1.9*	9
"BE"	424321	5	2.1*	5
"NW"	3214013	41	16.1*	41
"SN"	665751	12	3.3*	12
"HE"	1033200	17	5.2*	17
"TH"	372258	8	1.9*	8
"RP"	848003	14	4.2*	14
"BW"	2061687	38	10.3*	38
"SL"	189573	3	0.9*	3
Summe (Divisor)	12447656	194	(200000)	194

**Unterzuteilung an die Listenverbindung "SPD"

Landesliste	Zweitstimmen	MS	Quotient	Sitze
"SH"	399505	3	6.1	6
"MV"	139689	1	2.1	2
"HH"	229862	5	3.54*	5
"NI"	1275172	16	19.6	20
"HB"	88944	2	1.4*	2
"BB"	261822	3	4.0	4
"ST"	188980	2	2.9	3
"BE"	334253	4	5.1	5
"NW"	2557876	31	39.4	39
"SN"	261105	2	4.0	4
"HE"	788427	8	12.1	12
"TH"	171032	2	2.6	3
"RP"	570518	5	8.8	9
"BY"	1130931	8	17.4	17
"BW"	982370	7	15.1	15
"SL"	158895	2	2.4	2
Summe (Divisor)	9539381	101	(65000)	148

**Unterzuteilung an die Listenverbindung "AfD"

Landesliste	Zweitstimmen	MS	Quotient	Sitze
"SH"	140362	1	2.2	2
"MV"	172409	2	2.7	3
"HH"	76511	1	1.2	1
"NI"	422362	3	6.53	7
"HB"	33244	1	0.51	1
"BB"	301103	2	4.7	5
"ST"	244401	2	3.8	4
"BE"	225170	2	3.48	3
"NW"	928425	7	14.3	14
"SN"	669940	6	10.4	10
"HE"	398712	3	6.2	6
"TH"	294069	2	4.55	5
"RP"	265688	2	4.1	4
"BY"	916300	7	14.2	14
"BW"	730499	5	11.3	11
"SL"	58920	1	0.9	1
Summe (Divisor)	5878115	47	(64700)	91

19. Bundestag, Wahl am 24. September 2017, ausgewertet mit GE2020

**Unterzuteilung an die Listenverbindung "FDP"

Landesliste	Zweitstimmen	MS	Quotient	Sitze
"SH"	216844	2	3.3	3
"MV"	57895	1	0.9	1
"HH"	105610	1	1.6	2
"NI"	431405	3	6.51	7
"HB"	31056	0	0.47	0
"BB"	105485	1	1.6	2
"ST"	96555	1	1.46	1
"BE"	167046	1	2.52	3
"NW"	1293052	9	19.503	20
"SN"	203662	2	3.1	3
"HE"	386742	3	5.8	6
"TH"	101129	1	1.53	2
"RP"	245235	2	3.7	4
"BY"	751248	5	11.3	11
"BW"	762008	5	11.49	11
"SL"	44477	1	0.7	1
Summe (Divisor)	4999449	38	(66300)	77

**Unterzuteilung an die Listenverbindung "LINKE"

Landesliste	Zweitstimmen	MS	Quotient	Sitze
"SH"	124678	1	1.9	2
"MV"	165368	1	2.6	3
"HH"	119076	1	1.9	2
"NI"	322979	2	5.0	5
"HB"	44629	1	0.7	1
"BB"	255721	2	4.0	4
"ST"	220858	2	3.4	3
"BE"	351170	5	5.47	5
"NW"	736904	5	11.48	11
"SN"	398627	3	6.2	6
"HE"	271158	2	4.2	4
"TH"	218212	2	3.4	3
"RP"	160912	1	2.51	3
"BY"	450803	3	7.0	7
"BW"	380727	3	5.9	6
"SL"	75448	1	1.2	1
Summe (Divisor)	4297270	35	(64200)	66

**Unterzuteilung an die Listenverbindung "GRÜNE"

Landesliste	Zweitstimmen	MS	Quotient	Sitze
"SH"	205471	2	3.0	3
"MV"	39514	1	0.6	1
"HH"	136371	1	2.0	2
"NI"	404825	3	6.0	6
"HB"	36733	1	0.54	1
"BB"	74971	1	1.1	1
"ST"	46243	1	0.7	1
"BE"	234947	2	3.46	3
"NW"	744970	5	11.0	11
"SN"	113608	1	1.7	2
"HE"	323736	2	4.8	5
"TH"	53340	1	0.8	1
"RP"	179233	1	2.6	3
"BY"	722116	5	10.6	11
"BW"	807205	6	11.9	12
"SL"	35117	0	0.52	1
Summe (Divisor)	4158400	33	(68000)	64

18. Bundestag, Wahl am 22. September 2013, ausgewertet mit GE2020

*1. Stufe gemäß GE2020: Ländersitzkontingent

Land	Bevölkerung 31.12.2012	Quotient	Sitzkontingent
"SH"	2686085	21.7	22
"MV"	1585032	12.8	13
"HH"	1559655	12.6	13
"NI"	7354892	59.3	59
"HB"	575805	4.6	5
"BB"	2418267	19.49	19
"ST"	2247673	18.1	18
"BE"	3025288	24.4	24
"NW"	15895182	128.1	128
"SN"	4005278	32.3	32
"HE"	5388350	43.4	43
"TH"	2154202	17.4	17
"RP"	3672888	29.6	30
"BY"	11353264	91.52	92
"BW"	9482902	76.4	76
"SL"	919402	7.4	7
Summe (Divisor)	74324165	(124050)	598

*2. Stufe gemäß GE2020: Fiktivsitze separat in den 16 Ländern (zeilenweise gerechnet)

	"CDU"	fiktiv	"SPD"	fiktiv	"Linke"	fiktiv	"Grüne"	fiktiv
"SH"	638756	10	513725	8	84177	1	153137	3
"MV"	369048	6	154431	3	186871	3	37716	1
"HH"	285927	5	288902	5	78296	1	112826	2
"NI"	1825592	28	1470005	22	223935	3	391901	6
"HB"	96459	1	117204	2	33284	1	40014	1
"BB"	482601	8	321174	5	311312	5	65182	1
"ST"	485781	8	214731	4	282319	5	46858	1
"BE"	508643	8	439387	7	330507	5	220737	4
"NW"	3776563	59	3028282	48	582925	9	760642	12
"SN"	994601	16	340819	6	467045	8	113916	2
"HE"	1232994	20	906906	15	188654	3	313135	5
"TH"	477283	8	198714	3	288615	5	60511	1
"RP"	958655	15	608910	10	120338	2	169372	3
"BY"	0	0	1314009	23	248920	4	552818	9
"BW"	2576606	43	1160424	19	272456	4	623294	10
"SL"	212368	3	174592	3	56045	1	31998	0
Summe	14921877	238	11252215	183	3755699	60	3694057	61

	"CSU"	fiktiv	Summe Zweitstimmen	Summe fiktiv
	0	0	1389795	22
	0	0	748066	13
	0	0	765951	13
	0	0	3911433	59
	0	0	286961	5
	0	0	1180269	19
	0	0	1029689	18
	0	0	1499274	24
	0	0	8148412	128
	0	0	1916381	32
	0	0	2641689	43
	0	0	1025123	17
	0	0	1857275	30
	3243569	56	5359316	92
	0	0	4632780	76
	0	0	475003	7
	3243569	56	36867417	598

18. Bundestag, Wahl am 22. September 2013, ausgewertet mit GE2020

3. Stufe gemäß GE2020: Feststellung, ob fiktive Überhänge vorliegen (), sowie

*Mindestsitze der Landeslisten (MS) einer Partei

*und deren Summe = Mindestsitzzahl (MSZ) der Partei

*und das Maximum von Fiktivsitzen und MSZ = Mindestsitzanspruch (MSA)

	"CDU"			"SPD"			"Linke"		
	Dir	fiktiv	MS	Dir	fiktiv	MS	Dir	fiktiv	MS
"SH"	9	10	10	2	8	5	0	1	1
"MV"	6	6	6	0	3	2	0	3	2
"HH"	1	5	3	5	5	5	0	1	1
"NI"	17	28	23	13	22	18	0	3	2
"HB"	0	1	1	2	2	2	0	1	1
"BB"	9	8*	9	1	5	3	0	5	3
"ST"	9	8*	9	0	4	2	0	5	3
"BE"	5	8	7	2	7	5	4	5	5
"NW"	37	59	48	27	48	38	0	9	5
"SN"	16	16	16	0	6	3	0	8	4
"HE"	17	20	19	5	15	10	0	3	2
"TH"	9	8*	9	0	3	2	0	5	3
"RP"	14	15	15	1	10	6	0	2	1
"BY"	0	0	0	0	23	12	0	4	2
"BW"	38	43	41	0	19	10	0	4	2
"SL"	4	3*	4	0	3	2	0	1	1
Summe	191	238*	220	58	183	125	4	60	38

	"Grüne"			"CSU"		
	Dir	fiktiv	MS	Dir	fiktiv	MS
	0	3	2	0	0	0
	0	1	1	0	0	0
	0	2	1	0	0	0
	0	6	3	0	0	0
	0	1	1	0	0	0
	0	1	1	0	0	0
	0	1	1	0	0	0
	1	4	3	0	0	0
	0	12	6	0	0	0
	0	2	1	0	0	0
	0	5	3	0	0	0
	0	1	1	0	0	0
	0	3	2	0	0	0
	0	9	5	45	56	51
	0	10	5	0	0	0
	0	0	0	0	0	0
	1	61	36	45	56	51

4 CDU-ÜM (BB, ST, TH, SL)

	CDU	SPD	Linke	Grüne	CSU
Fiktivsitze nach Länderkontingenten	238Ü	183	60	61	56
MSZ der Partei	220	125	38	36	51
	---	---	--	--	--
MSA der Partei	238Ü	183	60	61	56

*4. Stufe gemäß GE2020: Erhöhung der Gesamtsitze bis auf in Summe höchstens 3 Überhänge

Partei	MSA	Zweitstimmen	Quotient	DivStd	MSA-DivStd	Quotient	DivStd	MSA-DivStd
"CDU"	238Ü	14921877	255.3	255	-17	255.4	255	-17
"SPD"	183	11252215	192.51	193	-10	192.6	193	-10
"Linke"	60	3755699	64.3	64	-4	64.3	64	-4
"Grüne"	61	3694057	63.2	63	-2	63.2	63	-2
"CSU"	56	3243569	55.49	55	1	55.52	56	0
Summe (Divisor)		36867417	(58450)	630	-32	(58420)	631	-33

Gesamtsitzzahl = 631 Proporzsitze + 0 ÜM = 631

18. Bundestag, Wahl am 22. September 2013, ausgewertet mit GE2020

*5. Stufe gemäß GE2020: Oberzuteilung und mindestbedingte Unterzuteilungen

Partei	Zweitstimmen	MSZ	Quotient	Sitze
"CDU"	14921877	220	255.4	255
"SPD"	11252215	125	192.6	193
"Linke"	3755699	38	64.3	64
"Grüne"	3694057	36	63.2	63
"CSU"	3243569	51	55.52	56
Summe (Divisor)	36867417	470	(58420)	631

**Unterzuteilung an die Listenverbindung "CDU"

Landesliste	Zweitstimmen	MS	Quotient	Sitze
"SH"	638756	10	10.7	11
"MV"	369048	6	6.2	6
"HH"	285927	3	4.8	5
"NI"	1825592	23	30.6	31
"HB"	96459	1	1.6	2
"BB"	482601	9	8.1*	9
"ST"	485781	9	8.1*	9
"BE"	508643	7	8.52	9
"NW"	3776563	48	63.3	63
"SN"	994601	16	16.7	17
"HE"	1232994	19	20.7	21
"TH"	477283	9	8.0*	9
"RP"	958655	15	16.1	16
"BW"	2576606	41	43.2	43
"SL"	212368	4	3.6	4
Summe (Divisor)	14921877	220	(59700)	255

**Unterzuteilung an die Listenverbindung "SPD"

Landesliste	Zweitstimmen	MS	Quotient	Sitze
"SH"	513725	5	8.8	9
"MV"	154431	2	2.6	3
"HH"	288902	5	4.9	5
"NI"	1470005	18	25.1	25
"HB"	117204	2	2.0	2
"BB"	321174	3	5.49	5
"ST"	214731	2	3.7	4
"BE"	439387	5	7.51	8
"NW"	3028282	38	51.8	52
"SN"	340819	3	5.8	6
"HE"	906906	10	15.503	16
"TH"	198714	2	3.4	3
"RP"	608910	6	10.4	10
"BY"	1314009	12	22.46	22
"BW"	1160424	10	19.8	20
"SL"	174592	2	3.0	3
Summe (Divisor)	11252215	125	(58500)	193

**Unterzuteilung an die Listenverbindung "Linke"

Landesliste	Zweitstimmen	MS	Quotient	Sitze
"SH"	84177	1	1.4	1
"MV"	186871	2	3.1	3
"HH"	78296	1	1.3	1
"NI"	223935	2	3.7	4
"HB"	33284	1	0.6	1
"BB"	311312	3	5.2	5
"ST"	282319	3	4.7	5
"BE"	330507	5	5.51	6
"NW"	582925	5	9.7	10
"SN"	467045	4	7.8	8
"HE"	188654	2	3.1	3
"TH"	288615	3	4.8	5
"RP"	120338	1	2.0	2
"BY"	248920	2	4.1	4
"BW"	272456	2	4.54	5
"SL"	56045	1	0.9	1
Summe (Divisor)	3755699	38	(60000)	64

18. Bundestag, Wahl am 22. September 2013, ausgewertet mit GE2020

```
**Unterzuteilung an die Listenverbindung "Grüne"
Landesliste      Zweitstimmen    MS    Quotient    Sitze
"SH"              153137        2      2.53        3
"MV"              37716         1       0.6         1
"HH"             112826         1       1.9         2
"NI"             391901         3      6.47         6
"HB"              40014         1       0.7         1
"BB"              65182         1       1.1         1
"ST"              46858         1       0.8         1
"BE"             220737         3       3.6         4
"NW"             760642         6     12.6        13
"SN"             113916         1       1.9         2
"HE"             313135         3       5.2         5
"TH"              60511         1       1.0         1
"RP"             169372         2       2.8         3
"BY"             552818         5       9.1         9
"BW"             623294         5     10.3        10
"SL"              31998         0       0.53         1
Summe (Divisor)  3694057       36    (60600)      63
*****
```

17. Bundestag, Wahl am 27. September 2009, ausgewertet mit GE2020

*1. Stufe gemäß GE2020: Ländersitzkontingente

Land	Bevölkerung 31.12.2008	Quotient	Sitzkontingent
"SH"	2687035	21.4	21
"MV"	1625022	12.9	13
"HH"	1526860	12.2	12
"NI"	7423245	59.1	59
"HB"	578369	4.6	5
"BB"	2457703	19.6	20
"ST"	2339042	18.6	19
"BE"	2951272	23.52	24
"NW"	16046200	127.9	128
"SN"	4077550	32.49	32
"HE"	5390683	43.0	43
"TH"	2220669	17.7	18
"RP"	3720049	29.6	30
"BY"	11344794	90.4	90
"BW"	9483476	75.6	76
"SL"	944527	7.53	8
Summe (Divisor)	74816496	(125500)	598

*2. Stufe gemäß GE2020: länderweise Fiktivsitze

	"CDU"	fiktiv	"SPD"	fiktiv	"FDP"	fiktiv	"Linke"	fiktiv
"SH"	518457	7	430739	6	261767	3	127203	2
"MV"	287481	5	143607	2	85203	1	251536	4
"HH"	246667	4	242942	3	117143	2	99096	1
"NI"	1471530	21	1297940	18	588401	8	380373	5
"HB"	80964	1	102419	1	35968	1	48369	1
"BB"	327454	5	348216	6	129642	2	395566	6
"ST"	362311	6	202850	3	124247	2	389456	7
"BE"	393180	6	348082	5	198516	3	348661	5
"NW"	3111478	45	2678956	38	1394554	20	789814	11
"SN"	800898	12	328753	5	299135	5	551461	8
"HE"	1022822	15	812721	12	527432	7	271455	4
"TH"	383778	6	216593	3	120635	2	354875	6
"RP"	767487	11	520990	8	364673	5	205180	3
"BY"	0	0	1120018	17	976379	14	429371	6
"BW"	1874481	28	1051198	16	1022958	15	389637	6
"SL"	179289	2	144464	2	69427	1	123880	2
Summe	11828277	174	9990488	145	6316080	91	5155933	77

	"Grüne"	fiktiv	"CSU"	fiktiv	Summe Zweitstimmen	Summe fiktiv
	203782	3	0	0	1541948	21
	47841	1	0	0	815668	13
	138454	2	0	0	844302	12
	475742	7	0	0	4213986	59
	52283	1	0	0	320003	5
	84567	1	0	0	1285445	20
	61734	1	0	0	1140598	19
	299535	5	0	0	1587974	24
	945831	14	0	0	8920633	128
	151283	2	0	0	2131530	32
	381948	5	0	0	3016378	43
	73838	1	0	0	1149719	18
	211971	3	0	0	2070301	30
	719265	11	2830238	42	6075271	90
	755648	11	0	0	5093922	76
	39550	1	0	0	556610	8
	4643272	69	2830238	42	40764288	598

17. Bundestag, Wahl am 27. September 2009, ausgewertet mit GE2020

3. Stufe gemäß GE2020: Feststellung, ob fiktive Überhänge vorliegen (), sowie

*Mindestsitze der Landeslisten (MS) einer Partei

*und deren Summe = Mindestsitzzahl (MSZ) der Partei

*und das Maximum von Fiktivsitzen und MSZ = Mindestsitzanspruch (MSA)

	"CDU"			"SPD"			"FDP"		
	Dir	fiktiv	MS	Dir	fiktiv	MS	Dir	fiktiv	MS
"SH"	9	7*	9	2	6	4	0	3	2
"MV"	6	5*	6	0	2	1	0	1	1
"HH"	3	4	4	3	3	3	0	2	1
"NI"	16	21	19	14	18	16	0	8	4
"HB"	0	1	1	2	1*	2	0	1	1
"BB"	1	5	3	5	6	6	0	2	1
"ST"	4	6	5	0	3	2	0	2	1
"BE"	5	6	6	2	5	4	0	3	2
"NW"	37	45	41	27	38	33	0	20	10
"SN"	16	12*	16	0	5	3	0	5	3
"HE"	15	15	15	6	12	9	0	7	4
"TH"	7	6*	7	0	3	2	0	2	1
"RP"	13	11*	13	2	8	5	0	5	3
"BY"	0	0	0	0	17	9	0	14	7
"BW"	37	28*	37	1	16	9	0	15	8
"SL"	4	2*	4	0	2	1	0	1	1
Summe	173	174*	186	64	145*	109	0	91	50

	"Linke"			"Grüne"			"CSU"		
	Dir	fiktiv	MS	Dir	fiktiv	MS	Dir	fiktiv	MS
	0	2	1	0	3	2	0	0	0
	1	4	3	0	1	1	0	0	0
	0	1	1	0	2	1	0	0	0
	0	5	3	0	7	4	0	0	0
	0	1	1	0	1	1	0	0	0
	4	6	5	0	1	1	0	0	0
	5	7	6	0	1	1	0	0	0
	4	5	5	1	5	3	0	0	0
	0	11	6	0	14	7	0	0	0
	0	8	4	0	2	1	0	0	0
	0	4	2	0	5	3	0	0	0
	2	6	4	0	1	1	0	0	0
	0	3	2	0	3	2	0	0	0
	0	6	3	0	11	6	45	42*	45
	0	6	3	0	11	6	0	0	0
	0	2	1	0	1	1	0	0	0
	16	77	50	1	69	41	45	42*	45

21 CDU-ÜM (2SH+1MV+4SN+1TH+2RP+9BW+2SL) +
 1 SPD-ÜM (1HB) +
 3 CSU-ÜM =
 25 ÜM

	CDU	SPD	FPD	Linke	Grüne	CSU
Fiktivsitze nach Länderkontingenten	174Ü	145Ü	91	77	69	42Ü
MSZ der Partei	186	109	50	50	41	45
	---	---	--	--	--	--
MSA der Partei	186Ü	145Ü	91	77	69	45Ü

*4. Stufe gemäß GE2020: Erhöhung der				Gesamtsitze bis auf in Summe höchstens 3 Überhänge				
Partei	MSA	Zweitstimmen	Quotient	DivStd	MSA-DivStd	Quotient	DivStd	MSA-DivStd
"CDU"	186Ü	11828277	183.1	183	3Ü	183.7	184	2Ü
"SPD"	145Ü	9990488	154.7	155	-10	155.1	155	-10
"FDP"	91	6316080	97.8	98	-7	98.1	98	-7
"Linke"	77	5155933	79.8	80	-3	80.1	80	-3
"Grüne"	69	4643272	71.9	72	-3	72.1	72	-3
"CSU"	45Ü	2830238	43.8	44	1Ü	43.9	44	1Ü
Summe (Divisor)		40764288	(64600)	632	-19	(64400)	633	-20

Gesamtsitzzahl = 633 Proporzsitze + 2 CDU-ÜM + 1 CSU-ÜM = 636

17. Bundestag, Wahl am 27. September 2009, ausgewertet mit GE2020

*5. Stufe gemäß GE2020: Oberzuteilung und mindestbedingte Unterzuteilungen

Partei	Zweitstimmen	MSZ	Quotient	DivStd
"CDU"	11828277	186	183.4*	186
"SPD"	9990488	109	154.9	155
"FDP"	6316080	50	97.9	98
"Linke"	5155933	50	79.9	80
"Grüne"	4643272	41	72.0	72
"CSU"	2830238	45	43.9*	45
Summe (Divisor)	40764288	481	(64500)	636

**Unterzuteilung an die Listenverbindung "CDU"

Landesliste	Zweitstimmen	MS	Quotient	DivStd
"SH"	518457	9	5.2*	9
"MV"	287481	6	2.9*	6
"HH"	246667	4	2.47*	4
"NI"	1471530	19	14.7*	19
"HB"	80964	1	0.8	1
"BB"	327454	3	3.3	3
"ST"	362311	5	3.6*	5
"BE"	393180	6	3.9*	6
"NW"	3111478	41	31.1*	41
"SN"	800898	16	8.0*	16
"HE"	1022822	15	10.2*	15
"TH"	383778	7	3.8*	7
"RP"	767487	13	7.7*	13
"BW"	1874481	37	18.7*	37
"SL"	179289	4	1.8*	4
Summe (Divisor)	11828277	186	(100000)	186

**Unterzuteilung an die Listenverbindung "SPD"

Landesliste	Zweitstimmen	MS	Quotient	DivStd
"SH"	430739	4	6.7	7
"MV"	143607	1	2.2	2
"HH"	242942	3	3.8	4
"NI"	1297940	16	20.2	20
"HB"	102419	2	1.6	2
"BB"	348216	6	5.4*	6
"ST"	202850	2	3.2	3
"BE"	348082	4	5.4	5
"NW"	2678956	33	41.7	42
"SN"	328753	3	5.1	5
"HE"	812721	9	12.6	13
"TH"	216593	2	3.4	3
"RP"	520990	5	8.1	8
"BY"	1120018	9	17.4	17
"BW"	1051198	9	16.3	16
"SL"	144464	1	2.2	2
Summe (Divisor)	9990488	109	(64300)	155

**Unterzuteilung an die Listenverbindung "FDP"

Landesliste	Zweitstimmen	MS	Quotient	DivStd
"SH"	261767	2	4.0	4
"MV"	85203	1	1.3	1
"HH"	117143	1	1.8	2
"NI"	588401	4	9.1	9
"HB"	35968	1	0.6	1
"BB"	129642	1	2.0	2
"ST"	124247	1	1.9	2
"BE"	198516	2	3.1	3
"NW"	1394554	10	21.45	21
"SN"	299135	3	4.6	5
"HE"	527432	4	8.1	8
"TH"	120635	1	1.9	2
"RP"	364673	3	5.6	6
"BY"	976379	7	15.0	15
"BW"	1022958	8	15.7	16
"SL"	69427	1	1.1	1
Summe (Divisor)	6316080	50	(65000)	98

17. Bundestag, Wahl am 27. September 2009, ausgewertet mit GE2020

**Unterzuteilung an die Listenverbindung "Linke"

Landesliste	Zweitstimmen	MS	Quotient	DivStd
"SH"	127203	1	2.0	2
"MV"	251536	3	3.9	4
"HH"	99096	1	1.53	2
"NI"	380373	3	5.9	6
"HB"	48369	1	0.7	1
"BB"	395566	5	6.1	6
"ST"	389456	6	6.0	6
"BE"	348661	5	5.4	5
"NW"	789814	6	12.2	12
"SN"	551461	4	8.52	9
"HE"	271455	2	4.2	4
"TH"	354875	4	5.48	5
"RP"	205180	2	3.2	3
"BY"	429371	3	6.6	7
"BW"	389637	3	6.0	6
"SL"	123880	1	1.9	2
Summe (Divisor)	5155933	50	(64700)	80

**Unterzuteilung an die Listenverbindung "Grüne"

Landesliste	Zweitstimmen	MS	Quotient	DivStd
"SH"	203782	2	3.2	3
"MV"	47841	1	0.7	1
"HH"	138454	1	2.2	2
"NI"	475742	4	7.4	7
"HB"	52283	1	0.8	1
"BB"	84567	1	1.3	1
"ST"	61734	1	1.0	1
"BE"	299535	3	4.7	5
"NW"	945831	7	14.8	15
"SN"	151283	1	2.4	2
"HE"	381948	3	6.0	6
"TH"	73838	1	1.2	1
"RP"	211971	2	3.3	3
"BY"	719265	6	11.2	11
"BW"	755648	6	11.8	12
"SL"	39550	1	0.6	1
Summe (Divisor)	4643272	41	(64000)	72

16. Bundestag, Wahl am 18. September 2005, ausgewertet mit GE2020

*1. Stufe gemäß GE2020: Ländersitzkontingente

Land	Bevölkerung 31.12.2004	Quotient	Sitzkontingent
"SH"	2677433	21.3	21
"MV"	1680236	13.4	13
"HH"	1490429	11.9	12
"NI"	7464516	59.47	59
"HB"	578603	4.6	5
"BB"	2500482	19.9	20
"ST"	2447314	19.497	19
"BE"	2933283	23.4	23
"NW"	16130796	128.51	129
"SN"	4177804	33.3	33
"HE"	5403072	43.0	43
"TH"	2307463	18.4	18
"RP"	3749549	29.9	30
"BY"	11268695	89.8	90
"BW"	9435702	75.2	75
"SL"	967492	7.7	8
Summe (Divisor)	75212869	(125520)	598

*2. Stufe gemäß GE2020: länderweise Fiktivsitze

	"SPD"	fiktiv	"CDU"	fiktiv	"FDP"	fiktiv	"Linke"	fiktiv
"SH"	655361	8	624510	8	173320	2	78755	1
"MV"	314830	4	293316	4	62049	1	234702	3
"HH"	365546	5	272418	3	84593	1	59463	1
"NI"	2058174	26	1599947	20	426341	5	205200	3
"HB"	155366	3	82389	1	29329	0	30570	0
"BB"	561689	8	322400	4	107736	1	416359	6
"ST"	474909	6	357663	5	117155	2	385422	5
"BE"	637674	9	408715	5	152157	2	303630	4
"NW"	4096112	53	3524351	46	1024924	13	529967	7
"SN"	649807	9	795316	10	269623	4	603824	8
"HE"	1197762	16	1131496	15	392123	5	178913	2
"TH"	432778	6	372435	5	115009	1	378340	5
"RP"	822074	11	877632	11	278945	4	132154	2
"BY"	1806548	24	0	0	673817	9	244701	3
"BW"	1754834	24	2283085	31	693835	9	219105	3
"SL"	211201	3	191067	2	47188	1	117089	2
Summe	16194665	215	13136740	170	4648144	60	4118194	55

	"Grüne"	fiktiv	"CSU"	fiktiv	Summe Zweitstimmen	Summe fiktiv
	144712	2	0	0	1676658	21
	39379	1	0	0	944276	13
	140751	2	0	0	922771	12
	354853	5	0	0	4644515	59
	51600	1	0	0	349254	5
	80253	1	0	0	1488437	20
	59146	1	0	0	1394295	19
	254546	3	0	0	1756722	23
	782551	10	0	0	9957905	129
	126850	2	0	0	2445420	33
	340288	5	0	0	3240582	43
	69976	1	0	0	1368538	18
	172900	2	0	0	2283705	30
	559941	7	3494309	47	6779316	90
	623091	8	0	0	5573950	75
	37489	0	0	0	604034	8
	3838326	51	3494309	47	45430378	598

16. Bundestag, Wahl am 18. September 2005, ausgewertet mit GE2020

3. Stufe gemäß GE2020: Feststellung, ob fiktive Überhänge vorliegen (), sowie

*Mindestsitze der Landeslisten (MS) einer Partei

*und deren Summe = Mindestsitzzahl (MSZ) der Partei

*und das Maximum von Fiktivsitzen und MSZ = Mindestsitzanspruch (MSA)

	"SPD"			"CDU"			"FDP"		
	Dir	fiktiv	MS	Dir	fiktiv	MS	Dir	fiktiv	MS
"SH"	5	8	7	6	8	7	0	2	1
"MV"	4	4	4	3	4	4	0	1	1
"HH"	6	5*	6	0	3	2	0	1	1
"NI"	25	26	26	4	20	12	0	5	3
"HB"	2	3	3	0	1	1	0	0	0
"BB"	10	8*	10	0	4	2	0	1	1
"ST"	10	6*	10	0	5	3	0	2	1
"BE"	7	9	8	1	5	3	0	2	1
"NW"	40	53	47	24	46	35	0	13	7
"SN"	3	9	6	14	10*	14	0	4	2
"HE"	13	16	15	8	15	12	0	5	3
"TH"	6	6	6	3	5	4	0	1	1
"RP"	5	11	8	10	11	11	0	4	2
"BY"	1	24	13	0	0	0	0	9	5
"BW"	4	24	14	33	31*	33	0	9	5
"SL"	4	3*	4	0	2	1	0	1	1
Summe	145	215*	187	106	170*	144	0	60	35

	"Linke"			"Grüne"			"CSU"		
	Dir	fiktiv	MS	Dir	fiktiv	MS	Dir	fiktiv	MS
	0	1	1	0	2	1	0	0	0
	0	3	2	0	1	1	0	0	0
	0	1	1	0	2	1	0	0	0
	0	3	2	0	5	3	0	0	0
	0	0	0	0	1	1	0	0	0
	0	6	3	0	1	1	0	0	0
	0	5	3	0	1	1	0	0	0
	3	4	4	1	3	2	0	0	0
	0	7	4	0	10	5	0	0	0
	0	8	4	0	2	1	0	0	0
	0	2	1	0	5	3	0	0	0
	0	5	3	0	1	1	0	0	0
	0	2	1	0	2	1	0	0	0
	0	3	2	0	7	4	44	47	46
	0	3	2	0	8	4	0	0	0
	0	2	1	0	0	0	0	0	0
	3	55	34	1	51	30	44	47	46

8 SPD-ÜM (1HB+2BB+4ST+1SL) +
6 CDU-ÜM (4SN+2BW) =
14 ÜM

	SPD	CDU	FDP	Linke	Grüne	CSU
Fiktivsitze nach Länderkontingenten	215Ü	170Ü	60	55	51	47
MSZ der Partei	187	144	35	34	30	46
	---	---	--	--	--	--
MSA der Partei	215Ü	170Ü	60	55	51	47

*4. Stufe gemäß GE2020: Erhöhung der				Gesamtsitze bis auf in Summe höchstens 3 Überhänge				
Partei	MSA	Zweitstimmen	Quotient	DivStd	MSA-DivStd	Quotient	DivStd	MSA-DivStd
"SPD"	215Ü	16194665	215.504	216	-1	215.9	216	-1
"CDU"	170Ü	13136740	174.8	175	-5	175.2	175	-5
"FDP"	60	4648144	61.9	62	-2	62.0	62	-2
"Linke"	55	4118194	54.8	55	0	54.9	55	0
"Grüne"	51	3838326	51.1	51	0	51.2	51	0
"CSU"	47	3494309	46.499	46	1	46.6	47	0
Summe (Divisor)		45430378	(75148)	605	-7	(75000)	606	-8

Gesamtsitzzahl = 606 Proporzsitze + 0 ÜM = 606

16. Bundestag, Wahl am 18. September 2005, ausgewertet mit GE2020

*5. Stufe gemäß GE2020: Oberzuteilung und mindestbedingte Unterzuteilungen

Partei	Zweitstimmen	MSZ	Quotient	DivStd
"SPD"	16194665	187	215.9	216
"CDU"	13136740	144	175.2	175
"FDP"	4648144	35	62.0	62
"Linke"	4118194	34	54.9	55
"Grüne"	3838326	30	51.2	51
"CSU"	3494309	46	46.6	47
Summe (Divisor)	45430378	476	(75000)	606

**Unterzuteilung an die Listenverbindung "SPD"

Landesliste	Zweitstimmen	MS	Quotient	DivStd
"SH"	655361	7	8.4	8
"MV"	314830	4	4.0	4
"HH"	365546	6	4.7*	6
"NI"	2058174	26	26.3	26
"HB"	155366	3	2.0*	3
"BB"	561689	10	7.2*	10
"ST"	474909	10	6.1*	10
"BE"	637674	8	8.2	8
"NW"	4096112	47	52.4	52
"SN"	649807	6	8.3	8
"HE"	1197762	15	15.3	15
"TH"	432778	6	5.53	6
"RP"	822074	8	10.51	11
"BY"	1806548	13	23.1	23
"BW"	1754834	14	22.4	22
"SL"	211201	4	2.7*	4
Summe (Divisor)	16194665	187	(78200)	216

**Unterzuteilung an die Listenverbindung "CDU"

Landesliste	Zweitstimmen	MS	Quotient	DivStd
"SH"	624510	7	8.0	8
"MV"	293316	4	3.8	4
"HH"	272418	2	3.49	3
"NI"	1599947	12	20.502	21
"HB"	82389	1	1.1	1
"BB"	322400	2	4.1	4
"ST"	357663	3	4.6	5
"BE"	408715	3	5.2	5
"NW"	3524351	35	45.2	45
"SN"	795316	14	10.2*	14
"HE"	1131496	12	14.499	14
"TH"	372435	4	4.8	5
"RP"	877632	11	11.2	11
"BW"	2283085	33	29.3*	33
"SL"	191067	1	2.4	2
Summe (Divisor)	13136740	144	(78040)	175

**Unterzuteilung an die Listenverbindung "FDP"

Landesliste	Zweitstimmen	MS	Quotient	DivStd
"SH"	173320	1	2.3	2
"MV"	62049	1	0.8	1
"HH"	84593	1	1.1	1
"NI"	426341	3	5.6	6
"HB"	29329	0	0.4	0
"BB"	107736	1	1.4	1
"ST"	117155	1	1.54	2
"BE"	152157	1	2.0	2
"NW"	1024924	7	13.49	13
"SN"	269623	2	3.55	4
"HE"	392123	3	5.2	5
"TH"	115009	1	1.51	2
"RP"	278945	2	3.7	4
"BY"	673817	5	8.9	9
"BW"	693835	5	9.1	9
"SL"	47188	1	0.6	1
Summe (Divisor)	4648144	35	(76000)	62

16. Bundestag, Wahl am 18. September 2005, ausgewertet mit GE2020

**Unterzuteilung an die Listenverbindung "Linke"

Landesliste	Zweitstimmen	MS	Quotient	DivStd
"SH"	78755	1	1.1	1
"MV"	234702	2	3.2	3
"HH"	59463	1	0.8	1
"NI"	205200	2	2.8	3
"HB"	30570	0	0.4	0
"BB"	416359	3	5.6	6
"ST"	385422	3	5.2	5
"BE"	303630	4	4.1	4
"NW"	529967	4	7.2	7
"SN"	603824	4	8.2	8
"HE"	178913	1	2.4	2
"TH"	378340	3	5.1	5
"RP"	132154	1	1.8	2
"BY"	244701	2	3.3	3
"BW"	219105	2	3.0	3
"SL"	117089	1	1.6	2
Summe (Divisor)	4118194	34	(74000)	55

**Unterzuteilung an die Listenverbindung "Grüne"

Landesliste	Zweitstimmen	MS	Quotient	DivStd
"SH"	144712	1	1.9	2
"MV"	39379	1	0.53	1
"HH"	140751	1	1.9	2
"NI"	354853	3	4.7	5
"HB"	51600	1	0.7	1
"BB"	80253	1	1.1	1
"ST"	59146	1	0.8	1
"BE"	254546	2	3.4	3
"NW"	782551	5	10.4	10
"SN"	126850	1	1.7	2
"HE"	340288	3	4.54	5
"TH"	69976	1	0.9	1
"RP"	172900	1	2.3	2
"BY"	559941	4	7.47	7
"BW"	623091	4	8.3	8
"SL"	37489	0	0.4999	0
Summe (Divisor)	3838326	30	(75000)	51

15. Bundestag, Wahl am 22.September 2002, ausgewertet mit GE2020

*1. Stufe gemäß GE2020: Ländersitzkontingente

Land	Bevölkerung 31.12.2001	Quotient	Sitzkontingent
"SH"	2650873	21.0	21
"MV"	1724735	13.7	14
"HH"	1465255	11.6	12
"NI"	7423619	58.9	59
"HB"	579554	4.6	5
"BB"	2528374	20.1	20
"ST"	2533921	20.1	20
"BE"	2947657	23.4	23
"NW"	16064050	127.49	127
"SN"	4274007	33.9	34
"HE"	5372280	42.6	43
"TH"	2366366	18.8	19
"RP"	3740897	29.7	30
"BY"	11166833	88.6	89
"BW"	9306032	73.9	74
"SL"	977593	7.8	8
Summe (Divisor)	75122046	(126000)	598

BE abzgl. 2 PDS-DM = 21. Im folgenden somit 596 Ausgangssitze.

*2. Stufe gemäß GE2020: länderweise Fiktivsitze

	"SPD"	fiktiv	"CDU"	fiktiv	"CSU"	fiktiv	"Grüne"	fiktiv
"SH"	743838	9	625100	8	0	0	162425	2
"MV"	405415	7	294746	5	0	0	34180	1
"HH"	404738	5	270318	4	0	0	156010	2
"NI"	2318625	30	1673495	21	0	0	353644	4
"HB"	183368	3	92774	1	0	0	56632	1
"BB"	707871	12	339868	6	0	0	68765	1
"ST"	618016	10	415486	7	0	0	48574	1
"BE"	685170	9	484017	6	0	0	274008	4
"NW"	4499388	57	3675732	46	0	0	930684	12
"SN"	861685	14	868167	15	0	0	119530	2
"HE"	1355496	18	1266054	16	0	0	366032	5
"TH"	578726	10	426162	7	0	0	61799	1
"RP"	918736	12	967011	13	0	0	190645	2
"BY"	1922551	24	0	0	4315080	54	562483	7
"BW"	1989524	26	2543789	33	0	0	676342	9
"SL"	295521	4	224842	3	0	0	48602	1
Summe	18488668	250	14167561	191	4315080	54	4110355	55

"FDP"	fiktiv	Summe Zweitstimmen	Summe fiktiv
139417	2	1670780	21
52816	1	787157	14
65574	1	896640	12
342990	4	4688754	59
25306	0	358080	5
88685	1	1205189	20
108267	2	1190343	20
124004	2	1567199	21
978841	12	10084645	127
187759	3	2037141	34
280927	4	3268509	43
84882	1	1151569	19
223761	3	2300153	30
332675	4	7132789	89
461801	6	5671456	74
41110	0	610075	8
3538815	46	44620479	596

15. Bundestag, Wahl am 22.September 2002, ausgewertet mit GE2020

3. Stufe gemäß GE2020: Feststellung, ob fiktive Überhänge vorliegen (), sowie

*Mindestsitze der Landeslisten (MS) einer Partei

*und deren Summe = Mindestsitzzahl (MSZ) der Partei

*und das Maximum von Fiktivsitzen und MSZ = Mindestsitzanspruch (MSA)

	"SPD"			"CDU"			"CSU"		
	Dir	fiktiv	MS	Dir	fiktiv	MS	Dir	fiktiv	MS
"SH"	10	9*	10	1	8	5	0	0	0
"MV"	5	7	6	2	5	4	0	0	0
"HH"	6	5*	6	0	4	2	0	0	0
"NI"	25	30	28	4	21	13	0	0	0
"HB"	2	3	3	0	1	1	0	0	0
"BB"	10	12	11	0	6	3	0	0	0
"ST"	10	10	10	0	7	4	0	0	0
"BE"	9	9	9	0	6	3	0	0	0
"NW"	45	57	51	19	46	33	0	0	0
"SN"	4	14	9	13	15	14	0	0	0
"HE"	17	18	18	4	16	10	0	0	0
"TH"	9	10	10	1	7	4	0	0	0
"RP"	7	12	10	8	13	11	0	0	0
"BY"	1	24	13	0	0	0	43	54	49
"BW"	7	26	17	30	33	32	0	0	0
"SL"	4	4	4	0	3	2	0	0	0
Summe	171	250*	215	82	191	141	43	54	49

	"Grüne"			"FDP"		
	Dir	fiktiv	MS	Dir	fiktiv	MS
	0	2	1	0	2	1
	0	1	1	0	1	1
	0	2	1	0	1	1
	0	4	2	0	4	2
	0	1	1	0	0	0
	0	1	1	0	1	1
	0	1	1	0	2	1
	1	4	3	0	2	1
	0	12	6	0	12	6
	0	2	1	0	3	2
	0	5	3	0	4	2
	0	1	1	0	1	1
	0	2	1	0	3	2
	0	7	4	0	4	2
	0	9	5	0	6	3
	0	1	1	0	0	0
	1	55	33	0	46	26

2 SPD-ÜM (SH+HH)

	SPD	CDU	CSU	Grüne	FDP
Fiktivsitze nach Länderkontingenten	250Ü	191	54	55	46
MSZ der Partei	215	141	49	33	26
	---	---	--	--	--
MSA der Partei	250Ü	191	54	55	46

*4. Stufe gemäß GE2020: Erhöhung der Gesamtsitze bis auf in Summe höchstens 3 Überhänge

Partei	MSA	Zweitstimmen	Quotient	DivStd	MSA-DivStd	Quotient	DivStd	MSA-DivStd
"SPD"	250Ü	18488668	248.504	249	1Ü	249.2	249	1Ü
"CDU"	191	14167561	190.4	190	1	190.9	191	0
"CSU"	54	4315080	58.0	58	-4	58.2	58	-4
"Grüne"	55	4110355	55.2	55	0	55.4	55	0
"FDP"	46	3538815	47.6	48	-2	47.7	48	-2
Summe (Divisor)		44620479	(74400)	600	-4	(74200)	601	-5

Gesamtsitzzahl = 601 Proporzsitze + 1 SPD-ÜM zuzgl. 2 PDS-DM = 604

15. Bundestag, Wahl am 22.September 2002, ausgewertet mit GE2020

*5. Stufe gemäß GE2020: Oberzuteilung und mindestbedingte Unterzuteilungen

Partei	Zweitstimmen	MSZ	Quotient	DivStd
"SPD"	18488668	215	249.51	250
"CDU"	14167561	141	191.2	191
"CSU"	4315080	49	58.2	58
"Grüne"	4110355	33	55.47	55
"FDP"	3538815	26	47.8	48
"PDS"	0	2	0	2
Summe (Divisor)	44620480	466	(74100)	604

**Unterzuteilung an die Listenverbindung "SPD"

Landesliste	Zweitstimmen	MS	Quotient	DivStd
"SH"	743838	10	9.7	10
"MV"	405415	6	5.3*	6
"HH"	404738	6	5.3*	6
"NI"	2318625	28	30.3	30
"HB"	183368	3	2.4*	3
"BB"	707871	11	9.3*	11
"ST"	618016	10	8.1*	10
"BE"	685170	9	9.0	9
"NW"	4499388	51	58.8	59
"SN"	861685	9	11.3	11
"HE"	1355496	18	17.7	18
"TH"	578726	10	7.6*	10
"RP"	918736	10	12.0	12
"BY"	1922551	13	25.1	25
"BW"	1989524	17	26.0	26
"SL"	295521	4	3.9	4
Summe (Divisor)	18488668	215	(76500)	250

**Unterzuteilung an die Listenverbindung "CDU"

Landesliste	Zweitstimmen	MS	Quotient	DivStd
"SH"	625100	5	8.3	8
"MV"	294746	4	3.9	4
"HH"	270318	2	3.6	4
"NI"	1673495	13	22.2	22
"HB"	92774	1	1.2	1
"BB"	339868	3	4.4998	4
"ST"	415486	4	5.501	6
"BE"	484017	3	6.4	6
"NW"	3675732	33	48.7	49
"SN"	868167	14	11.49*	14
"HE"	1266054	10	16.8	17
"TH"	426162	4	5.6	6
"RP"	967011	11	12.8	13
"BW"	2543789	32	33.7	34
"SL"	224842	2	3.0	3
Summe (Divisor)	14167561	141	(75530)	191

**Unterzuteilung an die Listenverbindung "Grüne"

Landesliste	Zweitstimmen	MS	Quotient	DivStd
"SH"	162425	1	2.1	2
"MV"	34180	1	0.4*	1
"HH"	156010	1	2.0	2
"NI"	353644	2	4.51	5
"HB"	56632	1	0.7	1
"BB"	68765	1	0.9	1
"ST"	48574	1	0.6	1
"BE"	274008	3	3.495	3
"NW"	930684	6	11.9	12
"SN"	119530	1	1.52	2
"HE"	366032	3	4.7	5
"TH"	61799	1	0.8	1
"RP"	190645	1	2.4	2
"BY"	562483	4	7.2	7
"BW"	676342	5	8.6	9
"SL"	48602	1	0.6	1
Summe (Divisor)	4110355	33	(78400)	55

15. Bundestag, Wahl am 22.September 2002, ausgewertet mit GE2020

```
**Unterzuteilung an die Listenverbindung "FDP"
Landesliste      Zweitstimmen    MS    Quotient    DivStd
"SH"              139417      1      1.9         2
"MV"              52816      1      0.7         1
"HH"              65574      1      0.9         1
"NI"             342990      2      4.6         5
"HB"              25306      0      0.3         0
"BB"              88685      1      1.2         1
"ST"             108267      1      1.4         1
"BE"             124004      1      1.7         2
"NW"             978841      6     13.1        13
"SN"             187759      2     2.503        3
"HE"             280927      2      3.7         4
"TH"              84882      1      1.1         1
"RP"             223761      2      3.0         3
"BY"             332675      2      4.4         4
"BW"             461801      3      6.2         6
"SL"              41110      0      0.55        1
Summe (Divisor)  3538815    26    (75000)     48
*****
```

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Institut für Deutsches
und Internationales
Parteienrecht und
Parteienforschung
Zentrale Wiss. Einrichtung

Prof. Dr. Sophie Schönberger
Direktorin

Telefon 0211/81-15722
sophie.schoenberger@hhu.de

Hausanschrift: Ulenbergstr. 127
www.pruf.de

Änderung des Bundeswahlgesetzes

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 5.10.2020

Düsseldorf, 02.10.2020

I. Ausgangslage

Das geltende Wahlrecht zum Deutschen Bundestag sieht zwar eine Sollgröße des Bundestags von 598 Mandaten vor. Es kann jedoch nicht garantieren, dass diese Sollgröße eingehalten wird. Ganz im Gegenteil: Die Gesamtgröße des Bundestages ist im jetzigen System nach oben nahezu offen. Je nach konkretem Wahlergebnis wird die Mandatszahl zum Teil ganz erheblich erhöht. Bereits nach der Bundestagswahl 2017 hat dies dazu geführt, dass der Bundestag mit einer Gesamtgröße von 709 Mandaten um 111 Mandate größer ist als die Sollgröße dies vorsieht. Für die nächste Bundestagswahl sehen Prognosen nach dem geltenden Wahlrecht je nach Wahlergebnis eine Bundestagsgröße von zum Teil deutlich über 800 Abgeordneten vorher.

Ein entsprechendes Anwachsen der Mandatszahl verursacht zum einen deutlich höhere Kosten für das Verfassungsorgan, ohne dass ein Funktionsgewinn erkennbar wäre. Dieser erhöhte Finanzierungsbedarf ist den Wählern schwer vermittelbar und kann daher dazu beitragen, die Politikverdrossenheit zu vergrößern und damit mittel- bis langfristig die Legitimität des demokratischen Verfassungssystems beeinträchtigen. Darüber hinaus droht bei einem weiteren Anwachsen der Gesamtgröße des Bundestags die Gefahr, dass das Bundestagsplenum seine Funktionsfähigkeit als Ort des Austauschs und der Debatte verliert. Denn ein echter Austausch zwischen den Abgeordneten kann nicht mehr funktionieren, wenn die Anzahl der an diesem Austausch Beteiligten zu groß wird und deshalb eine wirkliche Interaktion nicht mehr möglich ist. Zwar begreift sich der

Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf
Universitätsstraße 1
40225 Düsseldorf
Gebäude 37.03
Ebene 00 Raum 20
www.hhu.de

PRUF INSTITUT FÜR DEUTSCHES
UND INTERNATIONALES
PARTEIRECHT UND
PARTEIENFORSCHUNG

Bundestag traditionell als „Arbeitsparlament“, in dem wesentliche Arbeitsaufgaben von den ständigen Ausschüssen wahrgenommen werden. Doch zum einen ändert dieses Selbstverständnis nichts an der verbleibenden Notwendigkeit eines arbeitsfähigen Plenums, das in öffentlicher Sitzung verhandelt und die parlamentarischen Angelegenheiten erst für die Bürger erkennbar macht. Zum anderen entsteht durch eine Vergrößerung des Parlaments auch die Notwendigkeit, entweder auch die ständigen Ausschüsse zu vergrößern oder aber die Anzahl der Ausschüsse zu erhöhen und so die konzentrierte inhaltliche Arbeit der Ausschüsse ausfasern zu lassen.

Die genaue Grenze, ab der die Zahl der Abgeordneten ein Parlament funktionsunfähig zu machen droht, lässt sich nicht zahlenmäßig genau bestimmen. Schon jetzt ist der Deutsche Bundestag jedoch das größte demokratische Parlament der Welt. Diese Spitzenposition lässt sich nicht allein mit der hohen Einwohnerzahl der Bundesrepublik Deutschland erklären. So verfügen etwa die USA mit ihren knapp 330 Millionen Einwohnern über ein Zwei-Kammern-Parlament, das aus 435 Abgeordneten und 100 Senatoren besteht. Das Zwei-Kammern-Parlament Brasiliens, das knapp 210 Millionen Einwohner repräsentiert, besteht aus 513 Abgeordneten und 81 Senatoren. In Japan mit seinen über 125 Millionen Einwohnern besteht das Unterhaus aus 465 Abgeordneten, das Oberhaus aus 242 Mitgliedern. Das Europäische Parlament, das über 510 Millionen Unionsbürger repräsentiert, verfügt über 705 Abgeordnete.

Auch wenn sich die Grenze der Funktionsfähigkeit nicht mit theoretischen Mitteln bestimmen lässt, verbietet es sich doch, diese Grenze empirisch auszutesten. Denn für den Fall, dass tatsächlich die Funktionsfähigkeit des Parlaments aufgrund seiner Größe eingeschränkt wird, wird nicht nur das Vertrauen in die Institution massiv gefährdet. Ein in seiner Funktionsfähigkeit eingeschränkter Bundestag wäre auch nicht mehr in der Lage, ein neues Wahlrecht zu beschließen und so seine Funktionsfähigkeit wiederherzustellen. Aus diesem Grund ist es dringend geboten, das Wahlrecht schnellstmöglich zu reformieren und ein weiteres Anwachsen des Parlaments zu verhindern.

Die Ursache für die stetig steigende Größe des Bundestags liegt darin, dass alle zum Teil miteinander konfligierenden Ziele im bisherigen Wahlrecht einseitig zu Lasten der Parlamentsgröße gelöst werden. So sollen sowohl alle 299 Direktmandate unabhängig vom Zweitstimmenergebnis erhalten bleiben als auch ein (verfassungsrechtlich gebotener) vollständiger Proporzgleich nach Zweitstimmenergebnis erfolgen. Darüber hinaus sieht das jetzige Wahlrecht einen vollständigen föderalen Ausgleich zwischen den Landeslisten einer Partei vor und gleicht schließlich auch

noch unterschiedliche Wahlbeteiligungen in den einzelnen Bundesländern aus. All diese Ziele können jedoch nicht gleichzeitig verwirklicht werden, ohne dass die Gesamtgröße des Bundestages weiter anwächst.

II. Reformkonzeption des Entwurfs BT-Drs. 19/22504

Der vorliegende Gesetzentwurf versucht, die Problematik eines sich weiter vergrößernden Bundestags dadurch zu lösen, dass zum 1.1.2024 die Zahl der Wahlkreise von 299 auf 280 reduziert wird. Darüber hinaus werden – mit sofortiger Wirkung – zwei weitere Änderungen vorgenommen. Zum einen wird eine Regelung in den Gesetzestext aufgenommen, mit der in Zukunft bis zu drei Überhangmandate unausgeglichen bleiben sollen. Zum anderen soll die Berechnung der Anzahl der „Ausgleichsmandate“ so modifiziert werden, dass die Hälfte der auf eine nicht „überhängenden“ Landesliste einer „Überhangpartei“ rechnerisch entfallenden Mandate zur internen Kompensation von Überhangmandaten herangezogen werden können soll.

III. Wirkungsweise der Neukonzeption

Der Gesetzentwurf bewirkt an drei Stellen eine Dämpfung des Anwachsens des Bundestags. Durch die – erst für die Bundestagswahl 2025 geplante – Reduzierung der Anzahl der Wahlkreise entfallen 18 potentielle Überhangmandate und die mit ihnen verbundenen Ausgleichsmandate. Dieser Effekt tritt unabhängig vom konkreten Wahlergebnis ein und kann in moderater Weise den Anstieg der Mandatszahl dämpfen.

Durch die teilweise Verrechnung von Überhangmandaten mit den Landeslisten derselben Partei tritt eine weitere Dämpfung ein. Allerdings setzt dieser Mechanismus voraus, dass überhaupt Listenmandate der „Überhangpartei“ zur Verfügung stehen, mit denen eine Verrechnung stattfinden kann. Dies ist insbesondere bei der CSU strukturell nicht der Fall, da sie nur mit einer Landesliste antritt, so dass keine Verrechnung stattfinden kann, gleichzeitig aber mit hoher Wahrscheinlichkeit alle Direktmandate gewinnt, ohne dass sichergestellt ist, dass sie auch einen damit korrespondierenden Zweitstimmenanteil von annähernd 50% erreicht. Doch auch bei der CDU ist nach den jetzigen Prognosen keineswegs sichergestellt, dass ein substantieller Anteil von Listenmandaten im ersten Verteilungsschritt entsteht, bei dem eine solche Verrechnung überhaupt greifen könnte. Legt man die Umfragewerte von INSA vom 29.9.2020 sowie die Prognose der Direktmandate von Election.de vom 21.9.2020 zugrunde, so würden auf die CDU bundesweit nur vier Listenmandate entfallen (3 in Hamburg, 1 in

Berlin).¹ Aufgrund des Verrechnungsverfahrens des Gesetzentwurfs, das den Mittelwert zwischen Direktmandaten und Listenmandaten zugrunde legt und dabei auf ganze Mandate aufrundet, hieße das bei dieser Prognose, dass genau ein Mandat intern verrechnet werden könnte. Die Auswirkungen dieser Modifikation hängen daher vom Wahlergebnis ab, dürften aber nach den derzeitigen politischen Gegebenheiten, falls sie überhaupt eintreten, dann nur überaus gering ausfallen.

Schließlich sieht der Gesetzentwurf vor, dass bis zu drei Überhangmandate bei der Erhöhung der Gesamtsitzzahl im Bundestag unberücksichtigt bleiben. Diese Maßnahme dürfte den Anstieg der Gesamtzahl um lediglich eine einstellige Zahl von Mandaten dämpfen.

IV. Verfassungsrechtliche Bewertung

Der vorliegende Gesetzentwurf unterliegt an mehreren Stellen massiven verfassungsrechtlichen Bedenken. Das betrifft zum einen das Gebot der Normenklarheit (1.), zum anderen den durch die geplante Änderung wieder auftauchenden Effekt des negativen Stimmgewichts (2.), zum dritten die Beeinträchtigung der Wahlgleichheit durch die ausgleichslosen Überhangmandate (3.) sowie zuletzt das verfassungsrechtliche Problem der Funktionsfähigkeit des Bundestags bei weiter ansteigender Gesamtgröße (4.).

1. Gebot der Normenklarheit

Nach dem Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 3 GG ist der Gesetzgeber gehalten, Gesetze hinreichend bestimmt zu fassen.² Welcher Grad an Bestimmtheit geboten ist, lässt sich nicht generell und abstrakt festlegen, sondern hängt von der Eigenart des Regelungsgegenstands und dem Zweck der betreffenden Norm ab.³ Dabei gelten besondere Anforderungen an die Bestimmtheit einer Norm, wenn mit ihr grundrechtseinschränkende Verhaltensanforderungen an die Bürger gestellt werden, da hier für den Bürger erkennbar sein muss, welches Verhalten genau von ihm verlangt wird. Solche Verhaltensanforderungen werden zwar durch das Wahlrecht an den Bürger nicht gestellt. Allerdings ist die Verständlichkeit des Wahlrechts Voraussetzung dafür, dass der Wahlakt von den Wähler*innen als legitimer demokratischer Akt wahrgenommen wird. Nur, wenn auch in groben Zügen erkennbar und verständlich ist, wie die einzelne Stimme in Mandate umge-

¹ Berechnung bei <www.mandatsrechner.de>.

² BVerfGE 49, 168 (181); 59, 104 (114); 78, 205 (212); 103, 332 (384); 131, 316 (342).

³ BVerfGE 89, 69 (84); 103, 111 (135); 123, 39 (78 f.); 131, 316 (342).

rechnet wird, kann der/die Wähler*in den Wahlakt als einen Vorgang erleben, in dem er/sie tatsächlich im Sinne von Art. 20 Abs. 2 GG Einfluss auf die Ausübung von Staatsgewalt ausüben kann und so die Ausübung staatlicher Gewalt durch das Parlament legitimiert.

Diesen Anforderungen wird der vorliegende Gesetzentwurf nicht gerecht. Der Neuentwurf ist in seiner Regelungsstruktur derart verworren und schwer verständlich, dass er von einem nicht mit dem Wahlrecht sehr gut vertrauten Leser kaum nachvollzogen werden kann. Insbesondere die Regelungstechnik über eine Vielzahl von Verweisen nach oben und unten ermöglicht es nicht, den Sitzverteilungsmechanismus durch einfache Lektüre des Gesetzeswortlauts zu begreifen.

Diese Unverständlichkeit für den durchschnittlichen (auch juristischen) Leser ist auch nicht der Komplexität der Materie oder des Rechenwegs geschuldet. Ganz im Gegenteil: Gerade der neugefasste § 6 Abs. 5 S. 4 BWahlG zeichnet sich durch ein besonders hohes Maß an *fehlender* Präzision aus. Wenn dort angeordnet wird, dass „bei der Erhöhung [der Gesamtmandatszahl] in den Wahlkreisen errungene Sitze, die nicht nach Absatz 4 Satz 1 von der Zahl der für die Landesliste ermittelten Sitze abgerechnet werden können, bis zu einer Zahl von drei unberücksichtigt“ bleiben, so ist schon nicht klar, worauf sich die Formulierung „die Landesliste“ im Singular bezieht, da auf der Ebene der Erhöhung der Gesamtmandatszahl gerade keine Werte einzelner Landeslisten mehr in dieser Form isoliert in die Berechnung einfließen. Auch würde ein Abstellen auf die „Zahl der für die Landesliste ermittelten Sitze“ dem Wortlaut nach indizieren, dass pro Landesliste einer Partei bis zu drei Überhangmandate unausgeglichen bleiben können, obwohl die Gesetzesbegründung klar davon spricht, dass nur insgesamt bis zu drei solcher unausgeglichenen Überhangmandate entstehen sollen. Schließlich beschreibt auch die Formulierung, diese Sitze sollten „unberücksichtigt bleiben“ nicht präzise, wie genau der entsprechende Rechenvorgang auszusehen hat. Zwar lässt sich ein Rechenweg finden, mit dem am Ende die Sitzzahl des Bundestags nur so lange erhöht wird, bis eine Zahl von bis zu drei Überhangmandaten nicht ausgeglichen wird. Im Wortlaut verankert ist diese Berechnung jedoch nicht.

2. Negatives Stimmgewicht

Darüber hinaus ermöglicht die geplante Regelung den Effekt des negativen Stimmgewichts und verletzt deshalb die Grundsätze der Gleichheit und Unmittelbarkeit der Wahl sowie der Chancengleichheit der Parteien.

Ein Wahlsystem, auf dem die Mandatsverteilung beruht, muss grundsätzlich frei von willkürlichen und widersinnigen Effekten sein.⁴ Die Verteilung der Mandate auf die Parteien entsprechend dem Verhältnis der Summen der Wählerstimmen darf im Grundsatz nicht dazu führen, dass die Sitzzahl einer Partei erwartungswidrig mit der auf diese oder eine konkurrierende Partei entfallenden Stimmenzahl korreliert (Effekt des negativen Stimmgewichts). Es ist zwar ohne Weiteres einsichtig, dass als mathematisch unausweichliche Folge eines jeglichen Verteilungsverfahrens⁵ einzelne Stimmen sich nicht zugunsten einer Partei auswirken können. Ein Sitzzuteilungsverfahren, das ermöglicht, dass ein Zuwachs an Stimmen zu Mandatsverlusten führt, oder dass für den Wahlvorschlag einer Partei insgesamt mehr Mandate erzielt werden, wenn auf ihn selbst weniger oder auf einen konkurrierenden Vorschlag mehr Stimmen entfallen, widerspricht aber Sinn und Zweck einer demokratischen Wahl.⁶ Solche widersinnigen Wirkungszusammenhänge zwischen Stimmabgabe und Stimmerfolg beeinträchtigen nicht nur die Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der Parteien, sondern verstoßen auch gegen den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl, da es für den Wähler nicht mehr erkennbar ist, wie sich seine Stimmabgabe auf den Erfolg oder Misserfolg der Wahlbewerber auswirken kann.⁷ Gesetzliche Regelungen, die derartige Effekte nicht nur in seltenen und unvermeidbaren Ausnahmefällen hervorrufen, sind mit der Verfassung nicht zu vereinbaren.⁸

Diesen Maßstäben wird der vorgelegte Gesetzentwurf nicht gerecht, da durch die Regelung über drei unausgeglichene Überhangmandate der Effekt des negativen Stimmgewichts auftreten kann. Geht man davon aus, dass der Effekt des negativen Stimmgewichts schon dann als solcher verfassungswidrig ist, wenn ein Zuwachs an Zweitstimmen zu einer geringeren relativen Anzahl von Mandaten im Vergleich zu anderen Parteien führen kann, so ist dieser Effekt hier evident: Denn durch weniger Zweitstimmen entstehen überhaupt erst Überhangmandate, die nach dem Gesetzentwurf ausgleichslos bleiben und daher die proportionale Sitzverteilung nach Zweitstimmen verzerren können. Bei ausgleichslosen Überhangmandaten können also weniger Zweitstimmen immer zu einer proportionalen Besserstellung einer Partei führen. Inwiefern darüber hinaus auch Effekte eines negativen Stimmgewichts nicht nur in Bezug auf die proportionale Sitzverteilung, sondern auch in Bezug auf die absolute Mandatszahl entstehen können, müssten weiteren Modellrechnungen zeigen. Die vom

⁴ BVerfGE 121, 266 (300), unter Verweis auf *Ipsen*, JZ 2002, 469 (473).

⁵ Vgl. dazu BVerfGE 95, 335 (372).

⁶ BVerfGE 121, 266 (299 f.).

⁷ BVerfGE 121, 266 (307).

⁸ BVerfGE 121, 266 (301, 308); 131, 316 (346 f.).

Bundesverfassungsgericht aufgestellte Anforderung, dass die Sitzzahl einer Partei nicht erwartungswidrig mit der auf diese oder eine konkurrierende Partei entfallenden Stimmenzahl korrelieren darf, ist aber bei der hier vorgeschlagenen Regelung in jedem Fall verletzt. Denn durch die gezielt unausgeglichen gelassenen Überhangmandate führen weniger Zweitstimmen für eine Partei, die bei dieser Partei ein unausgeglichenes Überhangmandat erzeugen, automatisch zu einer geringeren Mandatszahl für (eine) andere, konkurrierende Partei(e)n, also zu einer erwartungswidrigen Korrelation mit der Sitzzahl einer anderen Partei.

3. Ausgleichslose Überhangmandate

Die Regelung, bis zu drei ausgleichslose Überhangmandate nicht nur zuzulassen, sondern bewusst zu erzwingen, verstößt darüber hinaus auch gegen die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit der Parteien. Die zur Rechtfertigung dieser Proporzverzerrung oft in Bezug genommene Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts trägt die Regelung im Ergebnis nämlich nicht.

In dieser Entscheidung heißt es dazu wie folgt:

„§ 6 Abs. 5 BWG verstößt insoweit gegen die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien, als er das ausgleichslose Anfallen von Überhangmandaten in einem Umfang zulässt, der den Grundcharakter der Bundestagswahl als Verhältniswahl aufheben kann. Dies ist der Fall, wenn die Zahl der Überhangmandate etwa die Hälfte der für die Bildung einer Fraktion erforderlichen Zahl von Abgeordneten überschreitet.“⁹

Und weiter:

„Die durch die ausgleichslose Zuteilung von Überhangmandaten bewirkte ungleiche Gewichtung der Wählerstimmen ist durch die verfassungslegitime Zielsetzung der personalisierten Verhältniswahl, dem Wähler im Rahmen einer Verhältniswahl die Wahl von Persönlichkeiten zu ermöglichen, grundsätzlich gerechtfertigt. Der insoweit bestehende Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers wird allerdings durch den Grundcharakter der Bundestagswahl als einer Verhältniswahl begrenzt. Die verfassungsrechtliche Grenze für die ausgleichslose Zuteilung von Überhangmandaten ist überschritten, wenn Überhangmandate im Umfang von mehr als etwa einer halben Fraktionsstärke zu erwarten sind.“¹⁰

⁹ BVerfGE 131, 316 (357).

¹⁰ BVerfGE 131, 316 (363).

Damit stellt das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung ganz klar nicht darauf ab, dass *im Ergebnis* 15 Überhangmandate unausgeglichen bleiben dürfen. Es stellt vielmehr Anforderungen an das Zusammenwirken von Wahlsystem und tatsächlichen Gegebenheiten des Wählerverhaltens. Nicht erst das tatsächliche Anfallen von mehr als 15 unausgeglichenen Überhangmandaten wird als Verfassungsverstoß angesehen, sondern bereits die Situation, in der aufgrund des Wahlsystems und der tatsächlichen Umstände Überhangmandate im Umfang von mehr als etwa einer halben Fraktionsstärke *zu erwarten sind*.

Dies bedeutet, dass 15 unausgeglichene Überhangmandate als verfassungsrechtlich zulässig angesehen werden können, wenn sie sich als Nebenfolge zu einer wahlrechtlichen Systementscheidung im Zusammenspiel mit den tatsächlichen Umständen des Wählerverhaltens darstellen. Sie können jedoch nicht als gezieltes, potentiell mehrheitsverzerrendes Gestaltungsinstrument eingesetzt werden. Würde man eine solche Grenze in das Wahlrecht implementieren, wäre sie nämlich nicht durch die verfassungslegitime Zielsetzung der personalisierten Verhältniswahl gerechtfertigt, da sie sich als willkürliche Verzerrung des Zweitstimmenproporzes, nicht jedoch als notwendige Systemfolge der personalisierten Verhältniswahl darstellen würde.

Vor diesem Hintergrund stellt sich auch die vorgeschlagene Regelung schon deshalb als verfassungswidrig dar, weil die mit ihr verbundene Proporzverzerrung gerade nicht dem besonderen Anliegen der Personalisierung dient: Diesem Aspekt wäre mit einem Vollaussgleich von Überhangmandaten, wie das bisherige Wahlrecht ihn vorsieht, in gleicher Weise gedient. Vielmehr hat der Vorschlag allein das Ziel, das Ansteigen der Gesamtmandatszähl im Bundestag abzdämpfen. Zwar handelt es sich bei dem Ziel, die Größe des Bundestags zu begrenzen, um einen Belang von Verfassungsrang (dazu sogleich). Da dieser durch den Nichtausgleich von bis zu drei Überhangmandaten aber nur in überaus geringer Weise gefördert wird, da voraussichtlich allenfalls eine einstellige Anzahl von Mandaten eingespart wird, genügt dieser Aspekt hier nicht, um den damit verbundenen Eingriff in Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der Parteien zu rechtfertigen.

4. Funktionsfähigkeit des Bundestags

Schließlich begegnet der Gesetzentwurf auch deshalb verfassungsrechtlichen Bedenken, weil er nicht verhindert, dass der Bundestag auf eine Gesamtgröße anwächst, die seine Funktionsfähigkeit massiv beeinträchtigt. Zwar wird dieser Anstieg nicht durch den Gesetzentwurf selbst verursacht, sondern ist bereits im geltenden Wahlrecht angelegt. Der Gesetzentwurf

ist aufgrund seiner geringen „Dämpfungswirkung“ allerdings auch nicht geeignet, dieses verfassungsrechtliche Problem zu beheben.

Zu den ungeschriebenen Anforderungen, die das Grundgesetz an das Wahlsystem stellt, gehört neben der generellen Fähigkeit, den gewählten Abgeordneten überhaupt demokratische Legitimation vermitteln zu können, auch das Erfordernis, dass die zu wählende Volksvertretung funktionsfähig ist.¹¹ Nur eine funktionsfähige Volksvertretung kann den Anforderungen des Demokratieprinzips genügen, weil nur eine funktionsfähige Volksvertretung garantieren kann, dass die Ausübung der Staatsgewalt tatsächlich vom Wahlvolk ausgeht.

Die absolute Größe des Parlaments stellt sich dabei als ein maßgeblicher Faktor für die Beurteilung der Funktionsfähigkeit dar. Denn je größer ein Parlament wird, desto schwieriger wird es, einen echten Diskurs und eine darauf beruhende Entscheidungsfindung zwischen den Parlamentariern zu organisieren,¹² desto größer wird also die Gefahr, dass entweder überhaupt keine Mehrheitsfindung im Parlament mehr möglich ist, oder aber das Parlament nur ohne substantielle eigene Willensbildung schlicht seine Zustimmung erklärt zu allen Entscheidungen, die an anderer Stelle, insbesondere also in der Regierung, getroffen werden. Bei der konkreten Festlegung der Größe von Parlamenten muss dabei stets das Dilemma zwischen dem Ziel der Repräsentativität durch eine hinreichende Anzahl von Abgeordneten einerseits und dem Gebot der Funktionsfähigkeit durch eine nicht allzu große Anzahl der Abgeordneten andererseits gefunden werden.¹³ Dieses Dilemma wird im geltenden Wahlrecht auf verfassungsrechtlich nicht mehr hinnehmbare Weise zulasten der Funktionsfähigkeit des Parlaments gelöst. Das geltende Wahlsystem kann auch unter Berücksichtigung der vorgeschlagenen Änderungen in keiner Weise verhindern, dass der Bundestag eine Größe erreicht, in der seine Funktionsfähigkeit als Ort der Debatte und Entscheidungsfindung nicht mehr gegeben ist. Unter diesem Aspekt muss es daher – in seiner jetzigen Form, aber auch in der Form der vorgeschlagenen Änderungen – als verfassungswidrig betrachtet werden.¹⁴

IV. Gesetzentwurf zur Absenkung des Wahlalters

Mit dem Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes, BT-Drs. 19/13512 soll das im Grundgesetz verankerte Wahlalter für das aktive

¹¹ BVerfGE 6, 84 (92); 51, 222 (236); 82, 322 (338); 95, 408 (418); 120, 82 (107); 131, 316 (335).

¹² Vgl. zum entsprechenden Phänomen etwa nur *Hurrelmann/Liebsch/Nullmeier*, *Leviathan* 30 (2002), 544 ff.

¹³ Vgl. etwa *Loewenberg*, *ZParl* 2007, 816 (819 ff.).

¹⁴ Vgl. *Schönberger*, *JöR* 67 (2019), 1 (18 f.).

Wahlrecht zum Bundestag von 18 Jahren auf 16 Jahre abgesenkt werden. Ab welchem Alter der Grundgesetzgeber das aktive Wahlrecht zuspricht, liegt innerhalb eines gewissen Rahmens in seinem politischen Ermessen. Es handelt sich dabei um eine verfassungsunmittelbare Ausgestaltung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl. Die jetzige Verfassungslage ist insofern – gemessen an den rechtlichen Maßstäben der Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG – ohne Weiteres verfassungskonform. Auch eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre würde keinerlei verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen.

Geht man davon aus, dass junge Menschen mit 16 Jahren heute im Wesentlichen politisch nicht weniger einsichtsfähig sind als 18-Jährige,¹⁵ spricht daher aus verfassungsrechtlicher Sicht nichts gegen eine solche Absenkung. Umgekehrt könnte eine solche Absenkung dazu beitragen, die Akzeptanz des politischen Systems bei jungen Menschen und auf diese Weise die Legitimität staatlichen Handelns insgesamt zu erhöhen.

¹⁵ Vgl. *Faas/Leininger*, Wählen mit 16? Ein empirischer Beitrag zur Debatte um die Absenkung des Wahlalters, 2020.

Dr. Robert Vehrkamp
Bertelsmann Stiftung
Am Werderschen Markt 6
10117 Berlin
robert.vehrkamp@bertelsmann-stiftung.de

Berlin, 1. Oktober 2020

Stellungnahme

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses
am 5. Oktober 2020 in Berlin

zum Gesetzentwurf zur Änderung des Bundeswahlgesetzes der Fraktionen
CDU/CSU und SPD (BT-Drs. 19/22504)

Zusammenfassung der Stellungnahme

Ziel des Gesetzentwurfes ist „eine weitere Erhöhung der Sitzzahl über die auf der Grundlage des bisherigen Wahlrechts bei der Bundestagswahl 2017“ erreichten „Größe von 709 Abgeordneten“ hinaus zu vermeiden, weil das „den Deutschen Bundestag an die Grenzen seiner Arbeits- und Handlungsfähigkeit bringen und die Akzeptanz des Parlaments in der Bevölkerung beeinträchtigen“ könnte. Die Gefahr besteht, weil das geltende Bundestagswahlrecht keinerlei Obergrenze für die Sitzzahl des Bundestages kennt. Daran ändert auch der vorliegende Entwurf nichts. Das zeigen die folgenden Simulationsergebnisse von 1.036 umfragebasierten Wahlergebnisvarianten der letzten zehn Jahre:

Das geltende Bundestagswahlrecht erreicht in keiner der insgesamt 1.036 simulierten Wahlergebnisvarianten seine Regelgröße von 598. In 537 (=52 Prozent) der Fälle führt er zu einer Sitzzahl von mindestens oder mehr als 650, und davon in 252 (=24 Prozent) zu mindestens oder mehr als 700 Mandaten.

Der vorliegende Gesetzentwurf erreicht für die Bundestagswahl 2021 in ebenfalls nur 4 (=0,4 Prozent) der Fälle seine Regelgröße von 598. In 304 (=29 Prozent) der Fälle führt er zu einer Sitzzahl von mindestens oder mehr als 650, und davon in 142 (=14 Prozent) zu mindestens oder mehr als 700 Mandaten.

Nach aktueller Umfragelage (17. September 2020) könnte der vorliegende Gesetzentwurf – je nach den Annahmen über das Splittingverhalten der Wähler – zu einer Bundestagsgröße von bis zu 750 Mandaten führen.

Das zeigt: Auch der vorliegende Entwurf führt bei zahlreichen vorstellbaren und wahrscheinlichen Ergebnisvarianten zu Bundestagen, die seine Handlungsfähigkeit und Akzeptanz beeinträchtigen könnten. Damit verfehlt der vorliegende Gesetzentwurf sein selbst gestecktes Ziel. Gegenüber dem geltenden Recht stellt der Entwurf sogar eine Verschlechterung dar, weil die Wiedereinführung unausgeglichener Überhangmandate die ergänzende Einführung einer garantierten Obergrenze durch Kappung ausschließt.

Eine weitere Verfolgung des vorliegenden Gesetzentwurfes kann deshalb nicht empfohlen werden, zumal ein deutlich geeigneterer und ergänzungsfähigerer Alternativvorschlag der Fraktionen FDP, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN als verabschiedungsreifer Gesetzentwurf vorliegt (BT-Drs. 19/14672), und sich aus den Schnittmengen der vorliegenden Vorschläge zahlreiche Kompromissvarianten ergeben, die im Konsens aller im Bundestag vertretenen Parteien verabschiedet werden könnten.

1. Problemlage und Zielsetzung des Gesetzentwurfs

Zielsetzung des Gesetzentwurfs ist die Vermeidung einer Bundestagsgröße, die den Deutschen Bundestag „an die Grenzen seiner Arbeits- und Handlungsfähigkeit“ bringt, und „die Akzeptanz des Parlaments in der Bevölkerung“ beeinträchtigt. Diese Gefahr besteht, weil das geltende Bundestagswahlrecht bereits bei der Bundestagswahl 2017 zu einer Größe von 709 Abgeordneten geführt hat, und „eine weitere Erhöhung der Sitzzahl“ nicht ausschließt.

Grundlage des Gesetzentwurfs ist also die Annahme, dass eine Vergrößerung des Bundestages über 709 Abgeordnete hinaus seine Arbeits- und Handlungsfähigkeit und die Akzeptanz des Parlaments in der Bevölkerung beeinträchtigen könnte.

Daraus ergibt sich als Maßstab für die Bewertung des Entwurfs die Frage, ob und wie weit der Gesetzentwurf in der Lage ist, eine Vergrößerung des Bundestages über 709 Abgeordnete hinaus zu vermeiden.

Die Gefahr einer inakzeptablen Vergrößerung des Deutschen Bundestages besteht, weil das geltende Wahlrecht keinerlei Obergrenze für die Größe des Bundestages kennt. Es macht nicht nur die Verteilung der Mandate, sondern auch die Größe des Bundestages abhängig vom Wahlergebnis und seinen Eigenschaften. Neben der Höhe der Erst- und Zweitstimmenergebnisse, ihrer regionalen Verteilung und ihrem Verhältnis zueinander ist dabei insbesondere das Splittingverhalten der Wähler eine wichtige Determinante.

Das zeigen beispielhaft die folgenden Simulationen auf der Grundlage der aktuellen Umfragedaten vom 16. September 2020 (CDU/CSU 36% mit der CSU in Bayern bei 47%, SPD 16 %, AfD 10%, FDP 5%, LINKE 8% und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 20%). Unterstellt man nun ein - bei früheren Wahlen beobachtbares - Splittingszenario in dem sechs von zehn Wählern der FDP zugunsten von CDU/CSU splitten und etwa jeder dritte GRÜNEN- sowie jeder sechste LINKE-Wähler zugunsten der SPD, ergibt sich eine Bundestagsgröße von 661. Unterstellt man allerdings, dass die Wähler der GRÜNEN nicht splitten, steigt bei identischem Zweitstimmenergebnis die Größe des Bundestages auf 728. Splitten einige der GRÜNEN-Wähler zugunsten der Union steigt die Größe auf 750. Allein die Variation einer einzelnen Annahme zum Splittingverhalten einer Wählergruppe verändert die Größe des Bundestages um etwa 90 Mandate.

Das zeigt: Aus Wahlergebnisvarianten Bundestagsgrößen abzuleiten ist mit vielen Detailannahmen und daraus zwangsläufig resultierenden extrem großen Unsicherheiten verbunden. Schon vergleichsweise geringe Variationen bestimmter Eigenschaften von Wahlergebnissen können zu sehr großen Veränderungen führen.

Hinzu kommt: Statistische Häufigkeiten von Wahlergebnisvarianten lassen keine einfachen Rückschlüsse auf die Wahrscheinlichkeit ihres Auftretens zu. Wie wahrscheinlich eine bestimmte Bundestagsgröße ist, ergibt sich nicht allein aus der Häufigkeit der sie determinierenden Wahlergebnisvarianten.

Zusammenfassend bedeutet das: Ein Wahlrecht, das für realistische Wahlergebnisvarianten inakzeptable Bundestagsgrößen zulässt, ist auch unabhängig von der Häufigkeit ihres Auftretens in Umfragen nicht verantwortbar. Die Verringerung der statistischen Häufigkeit alleine reicht zur Garantie einer die Arbeits- und Handlungsfähigkeit sichernden und für die Öffentlichkeit akzeptablen Parlamentsgröße nicht aus.

Ein für die demokratische Öffentlichkeit akzeptables Wahlrecht muss garantieren können, dass unabhängig vom Wahlergebnis aus einer Bundestagswahl eine für sie akzeptable und die Handlungs- und Arbeitsfähigkeit garantierende Parlamentsgröße hervorgeht.

2. Die Lösungsansätze des Gesetzentwurfs und ihre Wirkung

Von den innerhalb der Personalisierten Verhältniswahl zur Verfügung stehenden Instrumenten zur Eindämmung der Vergrößerungsgefahr nutzt der vorliegende Entwurf für die anstehende Bundestagswahl 2021 neben dem Ausgleich von Überhangmandaten durch die proporzwahrende Zuteilung von zusätzlichen Listenmandaten für die Parteien ohne Überhänge vor allem ihre interne Kompensation durch die Verrechnung mit Listenmandaten anderer Landesverbände derselben Partei.

Von den insgesamt vier zur Verfügung stehenden Instrumenten (Vermeidung, Ausgleich, Kompensation und Kappung, vgl. A-Drs. 19(4)502C, S.3) nutzt der Entwurf damit lediglich zwei (Ausgleich und Kompensation) und verwirft die beiden anderen (Vermeidung und Kappung).

Zusätzlich sieht der Entwurf die Tolerierung von bis zu drei unausgeglichenen Überhangmandaten vor, und ab der Bundestagswahl 2025 dann auch die Vermeidung von Überhangmandaten durch eine Reduktion der Anzahl der Wahlkreise von 299 auf 280.

Wie wirken sich die im Entwurf vorgesehenen Instrumente einzeln und im Zusammenspiel auf die Größe des Bundestages aus?

Wichtige Hinweise auf die Wirkungsrichtung und -stärke ergeben sich aus der Simulation umfragebasierter Wahlergebnisvarianten. Auch für die vorliegende Stellungnahme wurden deshalb 1.036 Wahlergebnisvarianten simuliert, die sich aus 259 Umfrageergebnissen der letzten zehn Jahre (10/2009-05/2020) in jeweils vier verschiedenen Splittingvarianten ergeben. Die Berechnungen wurden im Auftrag der Bertelsmann Stiftung von Dr. Philipp Weinmann von der Universität der Bundeswehr in Hamburg durchgeführt.

Dabei zeigt sich im Vergleich des vorliegenden Entwurfs mit dem geltenden Wahlrecht und dem vorliegenden Entwurf der drei Oppositionsfraktionen (BT-Drs. 19/14672) das folgende Bild:

- Das geltende Bundestagswahlrecht erreicht in keiner der insgesamt 1.036 simulierten Wahlergebnisvarianten seine Regelgröße von 598. In 537 (=52 Prozent) der Fälle führt er zu einer Sitzzahl von mindestens oder mehr als 650, und davon in 252 (=24 Prozent) zu mindestens oder mehr als 700 Mandaten.
- Der vorliegende Gesetzentwurf erreicht für die Bundestagswahl 2021 in 4 (=0,4 Prozent) der Fälle seine Regelgröße von 598. In 304 (=29 Prozent) der Fälle führt er zu einer Sitzzahl von mindestens oder mehr als 650, und davon in 142 (=14 Prozent) zu mindestens oder mehr als 700 Mandaten.
- Der Gesetzentwurf der drei Oppositionsfraktionen erreicht in 927 (=90 Prozent) der Fälle seine erhöhte Regelgröße von 630. In lediglich 37 (=4 Prozent) der Fälle führt er zu einer Sitzzahl von mindestens oder mehr als 650, und davon in nur 4 (=0,4 Prozent) zu mindestens oder mehr als 700 Mandaten.
- Nach aktueller Umfragelage (17. September 2020) könnte der vorliegende Gesetzentwurf – je nach den Annahmen über das Splittingverhalten der Wähler (vgl. dazu S.2 dieser Stellungnahme) – zu einer Bundestagsgröße von bis zu 750 Mandaten führen, das geltende Wahlrecht zu einem Bundestag von bis zu 741, während der Oppositionsentwurf für alle Varianten seine Regelgröße von 630 erreichen würde.

Die Ergebnisse zeigen vor allem zwei Dinge sehr deutlich:

Zum einen erfüllt der vorliegende Entwurf seine selbst gesteckten Ziele nicht. Er reduziert zwar die Häufigkeit übergroßer Bundestage, schließt sie aber keineswegs aus. Auch der vorliegende Entwurf führt bei etwa einer von sieben untersuchten Wahlergebnisvariante zu einem Bundestag mit mehr als 700 Abgeordneten. Allein aus den Umfrageergebnissen der letzten zehn Jahre ergeben sich also 142 auch für kommende Wahlen vorstellbare Wahlergebnisvarianten, für die sich nach den selbst gesetzten Kriterien des vorliegenden Entwurfs eine Beeinträchtigung der Akzeptanz, Arbeits- und Handlungsfähigkeit des Parlaments ergeben würde.

Zum anderen zeigen die Simulationen die Sensitivität der Bundestagsgröße in Abhängigkeit von der Höhe, Verteilung und den konkreten Eigenschaften der Wahlergebnisse. Eine auch nur einigermaßen zuverlässige Vorhersage von Bundestagsgrößen ist deshalb gar nicht möglich. Die Simulation unterschiedlicher Bundestagsgrößen als Resultat unterschiedlicher Wahlergebnisvarianten zeigt die Wirkungsrichtung und -stärke unterschiedlicher wahlrechtlicher Gestaltungsregeln, sagt aber nichts über die Wahrscheinlichkeit ihres Auftretens.

Zusammenfassend zeigen die Simulationen, dass der vorliegende Gesetzentwurf keinen ausreichenden Schutz vor Beeinträchtigungen der Akzeptanz, Arbeits- und Handlungsfähigkeit des Bundestages bietet, sein selbst gesetztes Ziel also verfehlt.

3. Wirkung und wahlrechtlicher Preis der drei unausgeglichenen Überhangmandate

Die Wirkung der im vorliegenden Entwurf zur Anwendung kommenden Instrumente ist sehr unterschiedlich verteilt. Seine insgesamt dämpfende Wirkung beruht zum überwiegenden Teil auf der internen Kompensation von Überhangmandaten, während die Wiedereinführung der drei unausgeglichenen Überhangmandate in seiner Wirkung auf die Größe des Bundestages spürbar geringer ausfällt.

Für die Zielerreichung des Entwurfs spielt also die interne Kompensation und auch die für 2025 avisierte Reduzierung der Wahlkreise eine deutlich größere Rolle als die Wiedereinführung unausgeglichener Überhangmandate.

Der wahlrechtliche Preis der drei unausgeglichenen Überhangmandate ist dagegen deutlich höher zu veranschlagen. Neben den grundsätzlichen wahlsystematischen Aspekten und Bedenken (vgl. dazu meine Stellungnahme in A-Drs. 19(4)502C, S.5f) geht es dabei vor allem um die Unvereinbarkeit von unausgeglichenen Überhangmandaten mit der Einführung einer garantierten Obergrenze durch Kappung.

Sobald unausgeglichene Überhangmandate zugelassen werden, kann auch die Erststimme Proporzwirkung entfalten. Eine gleichzeitige Kappung von Überhangmandaten wäre dann ein verfassungsrechtlicher Verstoß gegen den Wahlgrundsatz der Gleichheit, der sich in einem Verhältniswahlrecht vor allem auf die Erfolgswertgleichheit der Zweitstimme beziehen lässt. Wenn aber durch Überhangmandate auch der Erststimme potentielle Proporzwirkung zugestanden wird, gelten dann für die Erststimme dieselben Gleichheitsmaßstäbe wie für die Zweitstimme. Das schließt dann die Kappung durch Nichtzuteilung von nicht zweitstimmengedeckten Direktmandaten aus.

Praktisch heißt das für den Gesetzgeber: Mit der Wiedereinführung unausgeglichener Überhangmandate gibt er die für die Bundestagswahl 2021 einzige noch umsetzbare Gestaltungsmöglichkeit auf, die Größe des Bundestages verlässlich zu deckeln.

Schon deshalb ist von der im Entwurf vorgesehenen Wiedereinführung von drei unausgeglichene Überhangmandaten dringend abzuraten. Sie tragen vergleichsweise wenig zur Problemlösung bei, nehmen dem Gesetzgeber aber gleichzeitig das für die Bundestagswahl 2021 einzig noch verfügbare Instrument einer garantierten Obergrenze und Deckelung der Bundestagsgröße durch Kappung.

Was macht der Gesetzgeber, wenn sich in den nächsten Monaten wieder Umfragevarianten ergeben, die den Bundestag im Sinne des vorliegenden Entwurfes handlungs- und arbeitsunfähig machen würden?

Die dann wohl einzige noch verbleibende Reaktionsmöglichkeit wäre die zusätzliche Einführung einer Kappungsgrenze durch Nichtzuteilung einiger nicht durch das Zweitstimmenergebnis abgedeckter Direktmandate.

Diesen Notfallmechanismus sollte der Gesetzgeber jedenfalls nicht ohne Not aus der Hand geben.

4. Abschließende Gesamtbewertung

Der vorliegende Gesetzentwurf verfehlt seine selbst gesteckten Ziele. Er bietet keinen ausreichenden Schutz vor der Gefahr einer Beeinträchtigung der Handlungs- und Arbeitsfähigkeit und damit der Akzeptanz des nächsten Bundestages. Zur garantierten Deckelung bietet sich als zusätzliches Instrument die Einführung einer Kappungsgrenze an. Die wäre in den vorliegenden Gesetzentwurf allerdings nur dann integrierbar, wenn auf die Wiedereinführung proporzverzerrender Überhangmandate verzichtet wird. Beides wird deshalb ausdrücklich empfohlen.

Berlin, 1. Oktober 2020

Stellungnahme

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses
am 5. Oktober 2020 in Berlin

zum Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 38)
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 19/13512)

Ziel des Gesetzentwurfes ist die Absenkung des gesetzlichen Wahlalters bei der Bundestagswahl von 18 auf 16 Jahre. Begründet wird das Anliegen damit, dass ein Ausschluss der 16- und 17-jährigen Staatsbürgerinnen und Staatsbürger vom allgemeinen Wahlrecht „nicht zwingend zu rechtfertigen“ ist.

Dieser Einschätzung ist vorbehaltlos zuzustimmen.

Aus dem vorliegenden entwicklungspsychologischen, kognitionswissenschaftlichen und politikwissenschaftlichen Forschungsstand lassen sich keinerlei objektive Begründungen ableiten, die eine Einschränkung des allgemeinen Wahlrechts der 16- und 17-jährigen Staatsbürgerinnen und Staatsbürger zwingend rechtfertigen.

Im Gegenteil: Die Altersgruppe der 16 und 17-Jährigen ist körperlich, kognitiv, intellektuell und sozial ebenso wahlfähig wie andere Altersgruppen. Zwingende Gründe für ihren Ausschluss vom allgemeinen Wahlrecht sind nicht erkennbar.

Folgerichtig stellt der Entwurf fest, dass sich für die Altersgruppe der 16- und 17-Jährigen weder eine generell mangelnde Einsichts- und Urteilsfähigkeit noch eine generell fehlende Möglichkeit der Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen mit der nötigen Gewissheit feststellen lässt.

Auch das wird vom vorliegenden politikwissenschaftlichen Forschungsstand bestätigt (vgl. dazu zuletzt Thorsten Faas/Arndt Leininger: Wählen ab 16? Frankfurt am Main 2020): Die Altersgruppe der 16- und 17-Jährigen hat im Vergleich zur wahlberechtigten Altersgruppe der 18- bis 24-Jährigen ein ähnlich stark ausgeprägtes politisches Interesse, ist politisch vergleichbar informiert, zeigt ein ähnliches politisches Mediennutzungsverhalten und beteiligt sich, dort wo sie es kann und darf, sogar signifikant stärker an Wahlen als die wahlberechtigten 18- bis 24-Jährigen.

Darüber hinaus gibt es weitere gesellschaftlich wichtige Gründe für eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre (vgl. zum Folgenden Vehrkamp/Im Winkel/Konzelmann: Wählen ab 16, Gütersloh 2015):

Zum einen kann die Absenkung des Wahlalters zu einer nachhaltigen Stabilisierung und Steigerung der Wahlbeteiligung beitragen.

Ob und wie stabil sich jemand an Wahlen beteiligt, hängt stark von seiner Erstwahlbeteiligung ab. Wer an der ersten Wahl, für die er wahlberechtigt war, teilgenommen hat, tut dies mit einer sehr viel höheren Wahrscheinlichkeit auch in seinem weiteren Lebensverlauf. Eine hohe Erstwählerbeteiligung führt deshalb über den sogenannten Kohorteneffekt auch langfristig zu einer nachhaltig höheren und sozial ausgeglicheneren Wahlbeteiligung. Alle bisherigen Erfahrungen mit der Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre zeigen, dass die Wahlbeteiligung der 16- bis 17-Jährigen signifikant höher ausfällt als die Beteiligung der 18- bis 24-Jährigen. Das liegt vor allem an der stabileren Einbindung der 16- bis 17-Jährigen in ihrem gewohnten sozialen Umfeld, während die Lebensphase ab 18 für die meisten zu den mobilsten und veränderungsreichsten ihres Lebens gehört. Das dämpft die Erstwahlbeteiligung und führt auch längerfristig dazu, dass mit Blick auf ihren Wahllebenszyklus viele Menschen erst relativ spät damit beginnen sich stabil und regelmäßig an Wahlen zu beteiligen. Die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre würde die Erstwahlbeteiligung dagegen in eine sehr viel stabilere Lebensphase verlegen. Fast alle jungen Menschen befinden sich im Alter von 16 und 17 noch in ihrem gewohnten sozialen Umfeld von Elternhaus und Schule. Vor allem in den Schulen bietet sich die Chance die Erstwahlbeteiligung zu begleiten.

Das ermöglicht zum anderen dann auch die starke soziale Spaltung der Wahlbeteiligung zu verringern.

Die heutigen Erstwähler in der Altersgruppe zwischen 18 und 24 wählen nicht nur unterdurchschnittlich. Ihre Wahlbeteiligung ist darüber hinaus sozial besonders stark gespalten. Je höher der formale Bildungsstand, das Einkommen und der soziale Status des Elternhauses, umso höher fällt auch die Wahlbeteiligung aus. Je geringer der formale Bildungsstand, das Einkommen und der soziale Status des Elternhauses, umso geringer ist die Wahlbeteiligung der Erstwähler. Die starke Prägung des Wahlverhaltens durch das engere soziale Umfeld vor allem in der Familie führt zu einer weiteren Verfestigung und Verstärkung der ohnehin sozial stark gespaltenen Wahlbeteiligung in Deutschland. Die Absenkung des Wahlalters auf 16 würde auch hier die Chance einer Trendumkehr bieten. Durch geeignete Begleit- und Aktivierungsmaßnahmen vor allem der Schulen ließe sich die Erstwahlbeteiligung der sozial benachteiligten Erstwählerinnen und -wähler verbessern. Das würde die soziale Spaltung der Erstwählerbeteiligung verringern, und über den Kohorteneffekt auch langfristig zu einer nachhaltigen Verringerung der sozialen Spaltung der Wahlbeteiligung beitragen.

Zusammenfassend zeigt sich: Für einen Ausschluss der 16- bis 17-Jährigen vom allgemeinen Wahlrecht gibt es keinerlei zwingende Gründe.

Gleichzeitig lassen sich zahlreiche positive Gründe für eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre anführen.

Ob sich vor diesem Hintergrund ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf eine Absenkung des Wahlalters ergibt, wird sich in den nächsten Jahren zeigen, wenn die dazu vorliegenden Klagen junger Menschen vor dem Verfassungsgericht verhandelt und entschieden werden.

Für die Zukunft unserer Demokratie vielversprechender wäre ein freiwilliger politischer Konsens und eine aktive Einladung der Älteren an die Jüngeren, sich auch bei Wahlen aktiv an der demokratischen Gestaltung der gemeinsamen Zukunft zu beteiligen.

Deshalb ist der vorliegende Gesetzentwurf vorbehaltlos zu begrüßen.

Prof. Dr. Joachim Behnke
Lehrstuhl für Politikwissenschaft
Zeppelin Universität
Am Seemooser Horn 20
88045 Friedrichshafen
Email: joachim.behnke@zu.de

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)584 D

**Schriftliche Stellungnahme
zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages
am 5. Oktober 2020 in Berlin
über den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes der
Fraktionen der CDU/CSU und SPD (Drucksache 19/22504)**

1. Ausgangslage

Die Fraktionen der CDU/CSU und der SPD haben einen Entwurf zur Änderung des geltenden Wahlgesetzes vorgelegt, der im Wesentlichen die folgenden Elemente enthält, die vom aktuellen Wahlgesetz abweichen:

1. Teilweise Verrechnung von Listenmandaten einer Partei, die Überhangmandate erhält, mit den Überhangmandaten
2. Verbleib von bis zu drei unausgeglichene Überhangmandaten
3. Reduktion der Anzahl der Wahlkreise von derzeit 299 auf 280.

Während die in 1. und 2. genannten Maßnahmen zur nächsten Wahl 2021 in Kraft treten sollen, soll die Reduktion der Wahlkreise allerdings erst zur darauffolgenden Bundestagswahl 2025 vorgenommen werden. Zweck dieser drei sogenannten „Dämpfungsmaßnahmen“ soll sein, dass sie zusammen genommen zu einer erheblichen Reduktion der aufgrund des Ausgleichs von Überhangmandaten notwendigen Vergrößerung des Bundestags führen sollen. Die bei der letzten Wahl 2017 aufgetretene Vergrößerung betrug 111 Sitze bzw. wurde der Bundestag ausgehend von seiner Normgröße von 598 Sitzen auf 709 Sitze erweitert.

Die Wirkung der einzelnen Dämpfungsmaßnahmen soll sich auf folgende Weise ergeben:

Die Verrechnung von Listenmandaten mit Überhangmandaten bedeutet, dass Überhangmandate der CDU z.B. in Baden-Württemberg, Sachsen oder Sachsen-Anhalt

dadurch kompensiert und somit in ihrer Wirkung auf die Bundestagsgröße neutralisiert werden können, dass dafür Listenmandate der CDU in Bundesländern, wo die Anzahl der der CDU aufgrund der Zweitstimmen zustehenden Sitzkontingents die Anzahl der von ihr dort errungenen Direktmandate übersteigt, gestrichen werden. Um eine übermäßige Verzerrung des föderalen Proporz zu vermeiden, ist die Preisgabe der Listenmandate in einem Bundesland auf maximal die Hälfte der dort noch vorhandenen Listenmandate beschränkt. Indem zugelassen wird, dass bis zu drei Überhangmandate nicht ausgeglichen werden müssen, reduziert sich der Ausgleich unmittelbar um genau die Anzahl von Mandaten, die ansonsten für den Ausgleich dieser drei Überhangmandate benötigt worden wären. Durch die Reduzierung der Anzahl der Wahlkreise wird die Entstehung von Überhangmandaten erschwert bzw. die Anzahl der dann noch entstehenden Zahl verringert (bei konstant gehaltener Normgröße).

Ein weiterer Punkt des Gesetzesentwurf betrifft die Einsetzung einer Reformkommission, die Empfehlungen für die Reform des Wahlrechts ausarbeiten soll. Dieser Punkt ist offensichtlich irrelevant für die Beurteilung der Konsequenzen des Gesetzes für die kommenden Wahlen.

Die Beurteilung der möglichen negativen Auswirkungen eines Wahlgesetzes ist nicht einfach. Denn die negativen Folgen und vor allem die Größe dieser negativen Auswirkungen hängt natürlich vom Wahlergebnis ab. Es gibt Wahlergebnisse, wie z.B. die von 2002 oder 2005, die eine geringe Anfälligkeit für die Entstehung von Überhangmandaten hatten und bei denen es dementsprechend nur zu einer sehr geringen Vergrößerung aufgrund des Ausgleichs gekommen wäre, wenn es ihn damals schon gegeben hätte. Wahlergebnisse wie 1994, 1998, 2009 und 2017 hingegen hatten eine starke Anfälligkeit für die Generierung von Überhangmandaten, mit steigender Tendenz, und hätten einen entsprechend großen Ausgleich nach sich gezogen, bzw. haben das – im Fall von 2017 – getan. Ähnlich wie es bei den Methoden der Technikfolgenabschätzung bzw. beim Umgang mit sogenannten worst-case oder bad-case-Szenarien der Fall ist, sollten wir das Design eines Wahlsystems dann als ungeeignet betrachten, wenn es ein eindeutig schlechtes Ergebnis mit einer Wahrscheinlichkeit hervorbringt, die zu groß ist, um sie einfach zu ignorieren. In der Regel wird dabei – auch in Abhängigkeit des Schadens - schon eine sehr geringe Wahrscheinlichkeit von wenigen Prozent oder gar nur Promille als ausreichend bzw. schon zu hoch angesehen, um auf eine Absicherung gegen den schlechten Fall zu verzichten. Dabei kann man davon ausgehen, dass der „schlechte Fall“ im Kontext einer Vergrößerung des Bundestags bei einer Vergrößerung um ca. 5 Prozent gegenüber der Normgröße vorliegt. Denn dies war der Umfang der Vergrößerung bei der Bundestagswahl 2013, die vom damaligen Bundestagspräsident Norbert Lammert als dringend zu beseitigender Makel betrachtet worden ist, worauf er mehrfach hingewiesen hat. Ein

Vergrößerung wie 2017 von um mehr als ein Sechstel kann als gänzlich inakzeptabel betrachtet werden, wie die allgemeinen Reaktionen in der Öffentlichkeit und der Politik belegen, und nicht zuletzt der Umstand, dass der Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble dieses Übel als so groß betrachtet hat, dass er Anfang 2018 darauf hinwies, dass das Parlament nun einen Präsidenten habe, der „ein Scheitern nicht zulassen will“¹. Denn es sei klar: „Der Bundestag kann nicht erklären, er könne leider das Wahlrecht nicht ändern, weil man halt keine Lösung finde. Das wird die Öffentlichkeit auf Dauer nicht akzeptieren.“

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen ist das Urteil darüber, inwieweit die vorgeschlagene Reform von Union und SPD ihren Zweck erfüllt, ganz und gar eindeutig:

Der Gesetzesentwurf ist auf ganzer Linie als gescheitert zu betrachten.

1. Er ist nicht in der Lage zu garantieren, dass die Vergrößerung nicht in einem Umfang auftritt, der als inakzeptabler Schaden für die demokratischen Institutionen betrachtet werden muss.
2. Er kann nicht einmal gewährleisten, dass der schlechte Fall, der bad case, nur mit einer sehr geringen Wahrscheinlichkeit auftritt, die womöglich als gerade noch hinnehmbares Risiko betrachtet werden könnte.
3. Ganz im Gegenteil ist sogar davon auszugehen, dass der bad case vor einem Hintergrund, der unter den aktuellen Umständen als realistisch angenommen werden muss, mit einer sehr großen Wahrscheinlichkeit auftreten wird.
4. Es ist damit zu rechnen, dass unter der für 2021 ins Auge gefassten Version der Reform sogar der sehr schlechte, inakzeptable Fall, also in gewisser Weise der worst case, eine Wiederholung der Vergrößerung von 2017 oder schlimmer, der ja auf jeden Fall verhindert werden sollte, bei der nächsten Wahl mit einer größeren Wahrscheinlichkeit wieder auftritt als dass er nicht auftritt.

Nicht nur aber verfehlt der Entwurf in grandioser Weise den mit ihm verfolgten Zweck, er bedient sich dabei darüber hinaus Mittel, die als verfassungsrechtlich bedenklich eingestuft werden müssen. Er ist damit eine höchst unglückliche Kombination aus weitgehender Wirkungslosigkeit und Preisgabe elementarer demokratietheoretischer Prinzipien („One person, one vote.“). Zusätzlich gilt, dass das Gesetz unverständlich und teilweise missverständlich ist.

¹ <https://www.sueddeutsche.de/politik/bundestagspraesident-schaeuble-will-das-parlament-verkleinern-1.3976649>

2. Illustration der Wirkungsweise des Entwurfs am Beispiel der Bundestagswahl 2017

Im Folgenden möchte ich das vorgeschlagene Wahlsystem in den einzelnen Schritten kurz erläutern. Dafür ziehe ich die Ergebnisse der Bundestagswahl 2017 heran. Ich berechne dabei die Effekte des Gesetzesentwurfs so, wie sie sich 2021, also ausgehend von 299 Wahlkreisen, ergeben würden.

Zuerst werden die 598 Mandate auf die Länder proportional zu ihrer Bevölkerungsgröße verteilt, wobei das Verfahren nach Sainte-Laguë zum Einsatz kommt. Auf Baden-Württemberg entfallen demnach z.B. 76 Mandate, auf Bayern 93 usw. (Letzte Spalte in Tabelle 1). Anschließend werden diese Ländersitzkontingente auf die Landeslisten der Parteien proportional zu ihren Zweitstimmen verteilt, wieder nach Sainte-Laguë. Dabei nehmen nur die Parteien teil, die entweder mehr als 5% der Zweitstimmen erhalten haben oder mindestens drei Direktmandate erhalten haben. Diese Ergebnisse sind in Tabelle 1 abgebildet.

Tabelle 1: Verteilung der Sitze nach dem ersten Zuteilungsschritt für Bundestagswahlergebnisse (zuerst länderkontingente aufgrund Bevölkerungszahl, anschließend proportionale Verteilung auf die Landeslisten der Parteien in dem jeweiligen Bundesland nach Zweitstimmen)

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	13	27	0	10	11	5	10	76
Bayern	15	0	39	10	10	6	13	93
Berlin	5	6	0	2	3	5	3	24
Brandenburg	4	6	0	1	1	4	4	20
Bremen	1	1	0	0	1	1	1	5
Hamburg	3	3	0	1	2	2	1	12
Hessen	11	14	0	5	4	4	5	43
Mecklenburg-Vorpommern	2	4	0	1	1	2	3	13
Niedersachsen	17	21	0	6	5	4	6	59
Nordrhein-Westfalen	35	43	0	17	10	10	13	128
Rheinland-Pfalz	8	11	0	3	2	2	4	30
Saarland	2	2	0	1	0	1	1	7
Sachsen	4	9	0	3	2	5	9	32
Sachsen-Anhalt	3	5	0	1	1	3	4	17
Schleswig-Holstein	5	7	0	3	3	2	2	22
Thüringen	3	5	0	1	1	3	4	17
Bund	131	164	39	65	57	59	83	598

Der Einfachheit halber sollen diese Mandate als Proporzmandate bezeichnet werden, da sie das Ergebnis einer Verteilung darstellen, die sich ausschließlich aufgrund der Anwendung der Regeln der Verhältniswahl ergibt, auch wenn die Verteilung die echten Sitzansprüche aufgrund der Zweitstimmen wegen des unglücklichen Umwegs über die Bevölkerungszahlen nicht adäquat widerspiegelt, wenn sich die Anteile der Wahlberechtigten, der Wahlbeteiligungen und der Zweitstimmen, die nicht an der Sitzverteilung beteiligt sind, zwischen den Bundesländern

unterscheiden (Behnke 2013, 2014). Anschließend werden diese Zahlen mit den erzielten Direktmandaten verglichen, die eine Partei in einem Bundesland erringt, wenn sie in Wahlkreisen eine relative Mehrheit an Erststimmen erhält (Tabelle 2). Übersteigt diese Anzahl die Anzahl der dort der Partei in diesem Land nach dem ersten Zuteilungsschritt zustehenden Proporzmandate, dann entstehen Überhangmandate (Tabelle 3).

Tabelle 2: Verteilung der Direktmandate

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	0	38	0	0	0	0	0	38
Bayern	0	0	46	0	0	0	0	46
Berlin	3	4	0	0	1	4	0	12
Brandenburg	1	9	0	0	0	0	0	10
Bremen	2	0	0	0	0	0	0	2
Hamburg	5	1	0	0	0	0	0	6
Hessen	5	17	0	0	0	0	0	22
Mecklenburg-Vorpommern	0	6	0	0	0	0	0	6
Niedersachsen	14	16	0	0	0	0	0	30
Nordrhein-Westfalen	26	38	0	0	0	0	0	64
Rheinland-Pfalz	1	14	0	0	0	0	0	15
Saarland	1	3	0	0	0	0	0	4
Sachsen	0	12	0	0	0	1	3	16
Sachsen-Anhalt	0	9	0	0	0	0	0	9
Schleswig-Holstein	1	10	0	0	0	0	0	11
Thüringen	0	8	0	0	0	0	0	8
Bund	59	185	46	0	1	5	3	299

Tabelle 3: Verteilung der Überhangmandate

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	0	11	0	0	0	0	0	11
Bayern	0	0	7	0	0	0	0	7
Berlin	0	0	0	0	0	0	0	0
Brandenburg	0	3	0	0	0	0	0	3
Bremen	1	0	0	0	0	0	0	1
Hamburg	2	0	0	0	0	0	0	2
Hessen	0	3	0	0	0	0	0	3
Mecklenburg-Vorpommern	0	2	0	0	0	0	0	2
Niedersachsen	0	0	0	0	0	0	0	0
Nordrhein-Westfalen	0	0	0	0	0	0	0	0
Rheinland-Pfalz	0	3	0	0	0	0	0	3
Saarland	0	1	0	0	0	0	0	1
Sachsen	0	3	0	0	0	0	0	3
Sachsen-Anhalt	0	4	0	0	0	0	0	4
Schleswig-Holstein	0	3	0	0	0	0	0	3
Thüringen	0	3	0	0	0	0	0	3
Bund	3	36	7	0	0	0	0	46

Die einer Partei in einem Bundesland zustehenden Mindestsitze sind gleich der Anzahl der Direktmandate, wenn dort Überhangmandate entstehen oder wenn die Anzahl der Direktmandate gleich der Anzahl der Proporzmandate ist. Ist die Anzahl der nach dem ersten Zuteilungsschritt vergebenen Proporzmandate höher als die Anzahl der Direktmandate, dann

beträgt die Anzahl der Mindestsitze, die der Partei dort garantiert werden, den zur nächsten ganzen Zahl aufgerundetem Mittelwert zwischen Direktmandatsanzahl und der Anzahl der Proporzmandate (Tabelle 4).

Tabelle 4: Verteilung der Mindestsitze nach §6 Abs. 5 Satz2

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	7	38	0	5	6	3	5	64
Bayern	8	0	46	5	5	3	7	74
Berlin	4	5	0	1	2	5	2	19
Brandenburg	3	9	0	1	1	2	2	18
Bremen	2	1	0	0	1	1	1	6
Hamburg	5	2	0	1	1	1	1	11
Hessen	8	17	0	3	2	2	3	35
Mecklenburg-Vorpommern	1	6	0	1	1	1	2	12
Niedersachsen	16	19	0	3	3	2	3	46
Nordrhein-Westfalen	31	41	0	9	5	5	7	98
Rheinland-Pfalz	5	14	0	2	1	1	2	25
Saarland	2	3	0	1	0	1	1	8
Sachsen	2	12	0	2	1	3	6	26
Sachsen-Anhalt	2	9	0	1	1	2	2	17
Schleswig-Holstein	3	10	0	2	2	1	1	19
Thüringen	2	8	0	1	1	2	2	16
Bund	101	194	46	38	33	35	47	494

Der größeren Übersichtlichkeit halber sind die Proporzmandate, Direktmandate und Mindestsitzzahlen für die Unionsparteien und die SPD in Tabelle 5 zusammen dargestellt.

Tabelle 5: Übersichtzusammenstellung von Proporzmandaten PM (erster Zuteilungsschritt), Direktmandaten DM und Mindestsitzen MS für SPD, CDU und CSU entsprechend den Ergebnissen der Bundestagswahl 2017

Region	SPD			CDU			CSU		
	PM	DM	MS	PM	DM	MS	PM	DM	MS
Baden-Württemberg	13	0	7	27	38	38	0	0	0
Bayern	15	0	8	0	0	0	39	46	46
Berlin	5	3	4	6	4	5	0	0	0
Brandenburg	4	1	3	6	9	9	0	0	0
Bremen	1	2	2	1	0	1	0	0	0
Hamburg	3	5	5	3	1	2	0	0	0
Hessen	11	5	8	14	17	17	0	0	0
Mecklenburg-Vorpommern	2	0	1	4	6	6	0	0	0
Niedersachsen	17	14	16	21	16	19	0	0	0
Nordrhein-Westfalen	35	26	31	43	38	41	0	0	0
Rheinland-Pfalz	8	1	5	11	14	14	0	0	0
Saarland	2	1	2	2	3	3	0	0	0
Sachsen	4	0	2	9	12	12	0	0	0
Sachsen-Anhalt	3	0	2	5	9	9	0	0	0
Schleswig-Holstein	5	1	3	7	10	10	0	0	0
Thüringen	3	0	2	5	8	8	0	0	0
Bund	131	59	101	164	185	194	39	46	46

Die CDU erhält in Berlin ein Mindestmandat weniger als ihr dort nach dem ersten Zuteilungsschritt dastanden, in Hamburg beträgt der Verlust ebenfalls ein Mandat, und in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen liegt die Anzahl der Mindestmandate jeweils zwei Mandate unter der der Proporzmandate. Diese insgesamt sechs Mandate sind die Listenmandate, die nun geopfert werden, um einen Teil der Überhangmandate damit zu kompensieren. Die Anzahl der garantierten Mindestsitzzahlen für die CDU ist daher 194 und nicht mehr 200, wie nach dem aktuellen Gesetz. Nun wird der Bundestag – ausgehend von der Normgröße 598 – solange vergrößert bis bei der bundesweiten Verteilung der Mandate auf die Parteien im Verhältnis zu ihren Zweitstimmen alle Mindestsitzzahlen der Parteien garantiert sind, wobei bis zu drei Überhangmandate für den Ausgleich ignoriert werden können. Dies ist der Fall, wenn insgesamt 683 Mandate auf die Parteien verteilt werden. Diese Zahlen sind in Tabelle 6 zu sehen.

Tabelle 6: Bundesweite Verteilung der Sitze nach Zweitstimmen bei Bundestagsgröße 683

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Zweitstimmen	9539381	12447656	2869688	4999449	4158400	4297270	5878115	44189959
Proportionaler Sitzanspruch	148	193	44	77	64	66	91	683

Die CDU hätte dann einen Sitzanspruch auf 193 Sitze und die CSU einen auf 44. Es verbleiben demnach ein unausgeglichenes Überhangmandat der CDU und zwei unausgeglichene Überhangmandate der CSU. Damit ergibt sich eine Endverteilung wie in Tabelle 7.

Tabelle 7: Endverteilung der Mandate

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	15	38	0	11	12	6	11	93
Bayern	17	0	46	11	11	7	14	106
Berlin	5	5	0	3	3	5	3	24
Brandenburg	4	9	0	2	1	4	5	25
Bremen	2	1	0	0	1	1	1	6
Hamburg	5	2	0	2	2	2	1	14
Hessen	12	17	0	6	5	4	6	50
Mecklenburg-Vorpommern	2	6	0	1	1	3	3	16
Niedersachsen	20	19	0	7	6	5	7	64
Nordrhein-Westfalen	39	41	0	20	11	11	14	136
Rheinland-Pfalz	9	14	0	4	3	3	4	37
Saarland	2	3	0	1	1	1	1	9
Sachsen	4	12	0	3	2	6	10	37
Sachsen-Anhalt	3	9	0	1	1	3	4	21
Schleswig-Holstein	6	10	0	3	3	2	2	26
Thüringen	3	8	0	2	1	3	5	22
Bund	148	194	46	77	64	66	91	686

Ich gehe hierbei davon aus, dass der Ausgleich stoppt, wenn „nur“ noch *insgesamt* drei unausgeglichene Überhangmandate übrigbleiben. Die entsprechende Passage in dem Gesetzesentwurf bezüglich der Neugestaltung von §6 Abs. 5 ist allerdings unpräzise und verwirrend. Insgesamt Absatz 5 wörtlich folgendermaßen gefasst:

„(5) Die Zahl der nach Absatz 1 Satz 3 verbleibenden Sitze wird so lange erhöht, bis jede Partei bei der zweiten Verteilung der Sitze nach Absatz 6 Satz 1 mindestens die Gesamtzahl der ihren Landeslisten nach Satz 2 und 3 zugeordneten Sitze erhält. Dabei wird jeder Landesliste der höhere Wert aus entweder der Zahl der im Land von Wahlbewerbern der Partei in den Wahlkreisen nach § 5 errungenen Sitze oder dem auf ganze Sitze aufgerundeten Mittelwert zwischen diesen und den für die Landesliste der Partei nach der ersten Verteilung nach den Absätzen 2 und 3 ermittelten Sitzen zugeordnet. Jede Partei erhält mindestens die bei der ersten Verteilung nach den Absätzen 2 und 3 für ihre Landeslisten ermittelten Sitze. Bei der Erhöhung bleiben in den Wahlkreisen errungene Sitze, die nicht nach Absatz 4 Satz 1 von der Zahl der für die Landesliste ermittelten Sitze abgerechnet werden können, bis zu einer Zahl von drei unberücksichtigt. Die Gesamtzahl der Sitze (§ 1 Absatz 1) erhöht sich um die Differenzzahl.“

Ersetzt man den Ausdruck in Satz 4 „Sitze, die nicht nach Absatz 4 Satz 1 von der Zahl der für die Landesliste ermittelten Sitze abgerechnet werden können“ einfach durch „Überhangmandate“, ergibt sich die von mir vorgenommene Interpretation. Die Unsicherheit entsteht durch die Worte „die Landesliste“, also durch die Nennung der Landeslisten in der Einzahl. Sinngemäß sollte man hier wohl ein „jeweiligen“ vor „Landesliste“ ergänzen, wenn denn meine Interpretation diejenige ist, die auch den gemeinten Sinn des Gesetzesentwurfs trifft.

Dadurch dass zuvor in Satz 3 davon die Rede ist, „Jede Partei erhält ...“ könnte der Eindruck entstehen, dass der Ausgleich so lange vorgenommen wird, bis keine Partei mehr als drei unausgeglichene Überhangmandate erhält. Verhält man sich aber im Sinne der durch die Singularform von Landesliste erzeugten Irritation, dann müsste streng genommen der Ausgleich abgebrochen werden, wenn keine Landesliste um mehr als drei Direktmandate übertroffen wird. Dies könnte theoretisch zu einer sehr hohen Zahl von unausgegleichenen Überhangmandaten führen, jedenfalls deutlich mehr als 15, die nach dem Verfassungsgerichtsurteil von 2012 noch als unproblematisch angesehen werden könnten und mit denen im Zusammenhang der Zulässigkeit von unausgegleichenen Überhangmandaten argumentiert wird. Diese Obergrenze von 15 unausgegleichenen Überhangmandaten aber bezieht sich unmissverständlich nicht auf Landeslisten, sondern auf den Bundestag als Ganzes, was allein schon durch die Orientierung der Zahl an der Mindeststärke einer Fraktion ersichtlich ist. Auch der historische Prozess der Entstehung der Obergrenze von 3 unausgegleichenen Überhangmandaten spricht für die globale Interpretation. Denn ursprünglich ging die Unionsfraktion mit der Forderung nach sieben unausgegleichenen Überhangmandaten in die

Verhandlungen mit dem Koalitionspartner, die sich offensichtlich an der „15“ orientierten und ließen sich dann im Zuge der „Kompromissfindung“ auf drei unausgeglichene Überhangmandate „herunterhandeln“. Aber der Effekt wäre auch bei einer parteienbezogenen Interpretation nicht stark. In diesem Fall müsste der Bundestag immer noch auf 678 Sitze vergrößert werden, ab denen die CDU einen Anspruch auf 191 Sitze hätte, so dass es zu drei unausgebalancierten Überhangmandaten der CDU und zwei der CSU käme, insgesamt also zu 683 Sitzen. In der Realität würden zudem im Laufe des Ausgleichs die Überhangmandate einer Partei, die nicht am stärksten überrepräsentiert ist, zum überwiegenden Teil im Ausgleich aufgehen, bis es zu dem Stop kommt, so dass sich am Ende des Ausgleichs die verbleibenden Überhangmandate eh auf eine Partei konzentrieren würden.

2017 wäre es also nach dem Gesetzesentwurf der Großen Koalition immer noch zu einer Vergrößerung des Bundestags um 88 Sitze auf 686 Sitze gekommen. Der Bundestag hätte sich um ca. 15% vergrößert, also um das Dreifache des Faktors, angesichts dessen seinerzeit Norbert Lammert 2013 das Wahlgesetz für dringend reparaturbedürftig hielt. Bei einem vollständigen Ausgleich der Überhangmandate wäre der Bundestag auf 700 Sitze vergrößert worden.

2013 hätte sich der Bundestag nach dem Entwurf auf 631 Sitze vergrößert, genau wie es beim aktuellen Wahlgesetz der Fall war. Zwar hätten insgesamt genügend Listenmandate der CDU bereit gestanden, um die vier Überhangmandate der CDU zu kompensieren, aber der Ausgleich orientierte sich 2013 an der CSU, obwohl diese gar keine Überhangmandate erhalten hatte, weil 2013 in Bayern bei der Bundestagswahl eine unterdurchschnittliche Wahlbeteiligung auftrat und ein überdurchschnittlicher Teil der Stimmen an Parteien ging, die gar nicht an der Sitzverteilung teilnahmen, so dass im ersten Zuteilungsschritt aufgrund der ersten Bildung der Ländersitzkontingente im Verhältnis zu den Bevölkerungszahlen in Relation zu den eigentlich relevanten Zweitstimmen zu viele Sitze nach Bayern und damit auch an die CSU gingen (Behnke 2013, 2014). Dieser widersinnige Effekt einer „Verfahrensrendite“ (Behnke 213), die sich nicht substantiell begründen lässt, ist mit dem Koalitionsentwurf nicht verschwunden, sondern wird dort weitergeführt. 2009 hätte das Gesetz der GroKo zu einem Bundestag mit 636 Sitzen geführt. Die Mindestsitzansprüche von CDU und CSU wären 186 und 45 gewesen (siehe Tabellen im Anhang). Bei 633 Sitzen hätte die CDU Anspruch auf 184 und die CSU auf 44 Mandate gehabt, es bleiben also 2 Überhangmandate der CDU übrig und eines der CSU. Für die Kompensation der Überhangmandate wurden insgesamt 9 Listenmandate der CDU geopfert, jeweils 2 in Brandenburg und Niedersachsen, 4 in Nordrhein-Westfalen und eines in Sachsen-Anhalt (siehe Tabelle A für dieses Jahr im Anhang).

Für die Abschätzung der Effekte für 2021 ist es natürlich besonders interessant zu sehen, mit welchen Ergebnissen aufgrund der derzeitigen Umfrageergebnisse zu rechnen wäre. Von der Webseite „wahlrecht.de“ wurden die zum 29.9.2020 aktuellen letzten Umfragen zur Bundestagswahl herangezogen und gemittelt, wobei auf 0,5 genau gerundet wurde. Es ergaben sich die folgenden Werte:

Tabelle 8: Durchschnittliche Umfragewerte für die Parteien im September 2020

	SPD	CDU/CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD
Stimmen in Prozent	15,5	36	5,5	19	7,5	10,5

Für eine Simulation, die auf Basis der Annahme dieser Umfragewerte durchgeführt wurde, ergaben sich diese Ergebnisse: Nach dem Entwurf der GroKo müsste der Bundestag auf 755 Sitze vergrößert werden, also trotz der „Dämpfungsmaßnahmen“ auf deutlich mehr als 2017. Es käme zu einer Vergrößerung des Bundestags um mehr als 25%. Zurückzuführen ist diese auf einen Ausgleich von 50 Überhangmandaten der CDU. Die CDU erhält in jedem Bundesland außer Berlin und Bremen Überhangmandate. Auch dort stehen aber keine Listenmandate für die Kompensation mehr zur Verfügung. Die Mindestsitzzahlen für die CDU und CSU sind 238 und 46. Es verbleiben drei unausgeglichene Überhangmandate der CDU. Beim vollständigen Ausgleich dieser drei Überhangmandate hätte der Bundestag auf 761 Sitze vergrößert werden müssen. Es werden also lediglich sechs Sitze eingespart, die Verringerung der Vergrößerung aufgrund des GroKo-Entwurfs gegenüber dem aktuellen Sitz würde also eine Reduktion der Vergrößerung von 163 auf 157 bewirken bzw. eine Einsparung von ungefähr 3,6%.

Die nächste Bundestagswahl wird nicht so ausfallen, wie es die derzeitigen Umfragen voraussagen. Ein guter Prädiktor für die Ergebnisse der nächsten Wahl sind immer die Ergebnisse der letzten Wahl. Allerdings deuten die Umfragen meist einen Trend an, in dessen Richtung das nächste Ergebnis vermutlich im Vergleich zum letzten abweichen wird. Ein interessanter Beispielfall ist daher der mittlere Wert zwischen dem letzten Ergebnis und den aktuellen Umfrageergebnissen. Eine Simulation aufgrund dieser Ergebnisse ergab eine Bundestagsgröße von 756 Sitzen (vgl. Tabellen im Anhang). Einerseits erhält die CDU in diesem Szenario weniger Direktmandate und auch weniger Überhangmandate, aber da sie auch auf im Verhältnis zu ihren Zweitstimmen Anspruch auf weniger Sitze hätte, ist der Faktor der Vergrößerung annähernd derselbe wie in dem Szenario, das genau von den aktuellen Umfragewerten ausgeht. Dies deutet darauf hin, dass alle Ergebnissen, die in einem derzeit realistischen Umfeld liegen, eine ähnlich dramatische Vergrößerung des Bundestags bewirken würden.

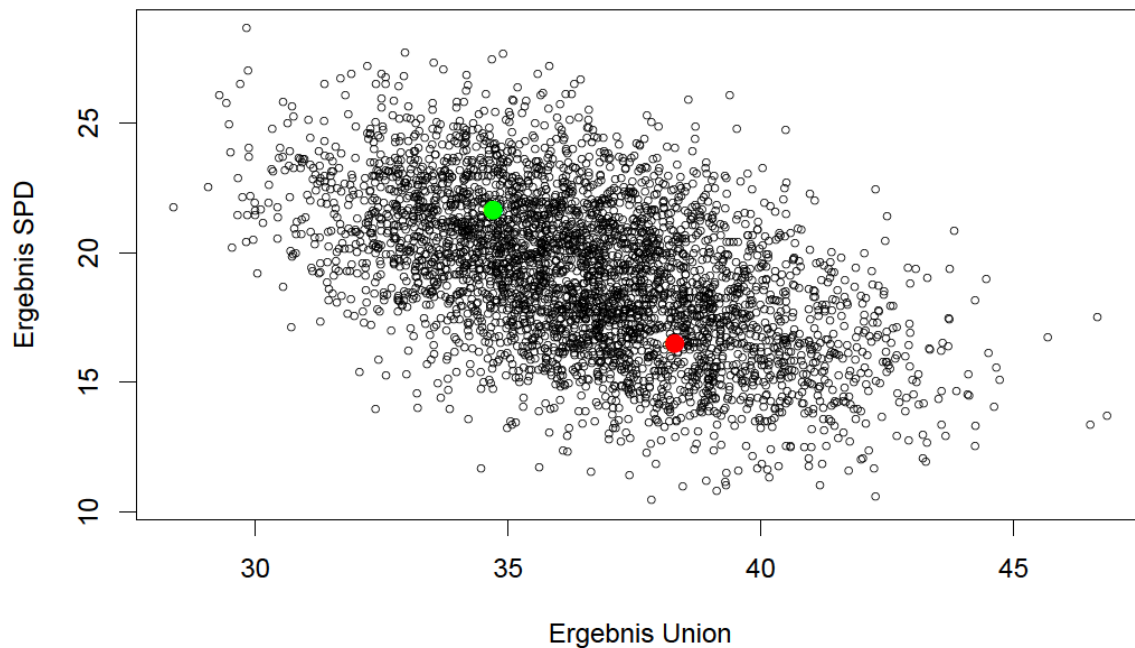
3. Eine Simulation mit 4000 Wahlergebnissen, die sich in einem aktuell realistischen Erwartungsumfeld befinden

Den zuletzt angesprochenen Gedanken setzt die folgende Simulation in umfassender Weise um. Es wurden insgesamt 4000 Wahlergebnisse simuliert, bei denen davon ausgegangen werden kann, dass sie sich in einem Erwartungsumfeld befinden, dass aufgrund der aktuellen Trends und Hintergründe als realistisch angenommen werden kann. Solange sich keine grundlegenden Trendumkehrungen ergeben, also völlig neue Konstellationen der Hintergrundbedingungen, kann davon ausgegangen werden, dass das Ergebnis der nächsten Bundestagswahl sich mit einer sehr hohen Wahrscheinlichkeit in diesem Erwartungsumfeld befinden würde. Natürlich sind diese Trendumkehrungen bis zu Bundestagswahl möglich, Gründe dafür können in der Bestimmung der Spitzenkandidaten, brisanten Enthüllungen über Parteien oder deren Kandidaten liegen oder einem Stimmungsumschwung der Bevölkerung hinsichtlich der von ihr für ihre Wahlentscheidung als wichtig erachteten Themen. *Unter den **aktuellen** Umständen sind aber diese Schätzungen die besten, die wir machen können, d.h. sie sagen die Ergebnisse voraus, die wir angesichts der aktuellen Informationslage mit plausiblen Gründen am ehesten (mit der höchsten Wahrscheinlichkeit) erwarten würden.*

Für die Generierung der 4000 möglichen Ergebnisse wurde folgendermaßen vorgegangen. Im ersten Schritt wurde eine gleichverteilte Zufallsvariable innerhalb einer Bandbreite von -0,25 bis 1,25 gebildet. Dann wurde dem Ergebnis von 2017 der Differenz- bzw. Trendvektor, der aus den Differenzen der Parteienergebnisse in den aktuellen Umfragen und denen von 2017 besteht, multipliziert mit der Zufallsvariable, zugefügt. Damit erzeuge ich eine Basis von Ergebnissen, die im Wesentlichen irgendwo zwischen dem Ergebnis von 2017 und dem der aktuellen Umfragen liegen und mitunter auch etwas darüber hinausgehen (also im einen Extrem den Trend über die Umfragen hinaus fortsetzen und im anderen Extrem gegen den Trend wieder etwas hinter das Ergebnis von 2017 zurückfallen). In einem zweiten Schritt wurde jedem der sechs Parteienergebnisse (Für CDU und CSU wird in Umfragen immer ein gemeinsames Ergebnis ausgewiesen) eine unabhängige normalverteilte Zufallsvariable mit Mittelwert 0 und Standardabweichung 2 zugefügt, wobei dieser Vektor von Zufallsvariablen über alle sechs Parteien hinweg so normiert wurde, dass die Summe Null ergab. Mit den Zufallsvariablen wird einerseits die Umfrageergebnissen inhärente Unsicherheit berücksichtigt, aber auch, dass es tatsächliche Entwicklungen der Parteienpopularität geben kann, die für eine entsprechende Abweichung sorgen (daher fällt die Streuung auch höher aus, als um bloß für die Unsicherheit von „echten“ Zufallsstichproben zu kompensieren, die wir in der Realität sowieso nie haben). In den Abbildungen 1 und 2 sind die Kombinationen der Ergebnisse von Union und SPD

einerseits und Union und Grüne andererseits als Punktwolke dargestellt, um einen sinnlichen Eindruck des Charakters der Simulation zu vermitteln. Das Ergebnis von 2017 ist in den Grafiken mit einem grünen Punkt markiert, die aktuellen Umfrageergebnisse mit einem roten Punkt.

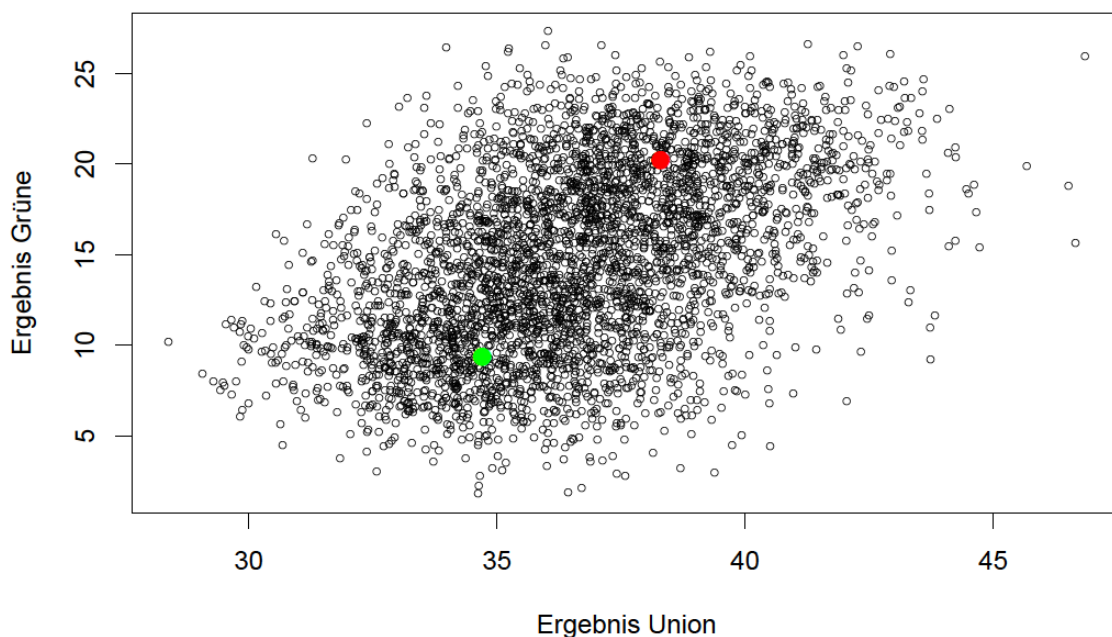
Abbildung 1: Streudiagramm über Ergebnisse von Union und SPD in den 4000 Simulationen (Grün ist Ergebnis von 2017, Rot ist Ergebnis aufgrund aktueller Umfragen)



Wie unmittelbar zu erkennen ist, erfüllt die Simulation den von mir verfolgten Zweck sehr gut, es wird eine Vielzahl von möglichen Ergebnissen generiert, die sich einerseits im näheren Umfeld der Ergebnisse von 2017 und den aktuellen Umfragen bewegen, andererseits aber um diese herum genügend streuen, um den mittleren Ergebnissen eine gewisse Robustheit zu vermitteln. Auf diese Weise können wir nicht mehr nur Punktereignisse in Bezug auf die Bundestagsgröße angeben, sondern haben eine ganze Verteilung solcher Ereignisse, so dass wir auch Intervalle angeben können, innerhalb derer sich bestimmte Parameterwerte wie die Bundestagsgröße oder die Anzahl der Überhangmandate oder zur Verfügung stehende Listenmandate etc. mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit befinden, wobei wir die relative Häufigkeit in diesen Intervallen als Wahrscheinlichkeiten interpretieren. Zumindest im Rahmen eines subjektiven Wahrscheinlichkeitsbegriffs ist diese Interpretation erlaubt, wir sollten aber der Seriosität wegen immer vor Augen haben, dass es sich bei diesen “Wahrscheinlichkeiten” immer um bedingte (subjektive) Wahrscheinlichkeiten handelt, die unter der Annahme

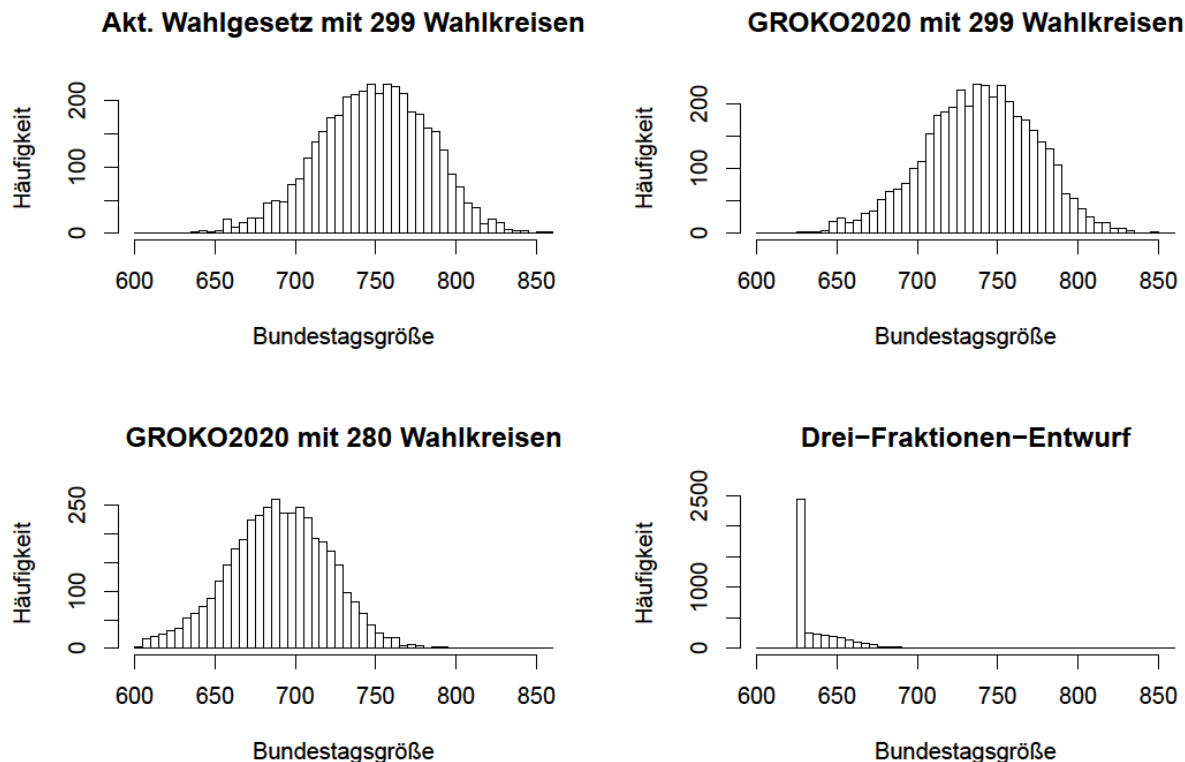
bestimmter Hintergrundbedingungen auftreten. Ein weiterer Vorteil der Generierung dieser Daten besteht darin, dass wir so systematisch die Effekte einzelner Komponenten untersuchen können, weil wir hier die Veränderungen bestimmter Größen in Abhängigkeit der Veränderung anderer Größen darstellen können. Diese Zusammenhänge sind auch verallgemeinerbar für Ergebnisse, die nicht in diesem engen aktuell realistischen Umfeld liegen.

Abbildung 2: Streudiagramm über Ergebnisse von Union und Grünen in den 4000 Simulationen (Grün ist Ergebnis von 2017, Rot ist Ergebnis aufgrund aktueller Umfragen)



Für jedes dieser 4000 möglichen Wahlergebnisse wurden die Sitzverteilungen für das aktuelle Wahlgesetz, den GROKO-Entwurf mit 299 Wahlkreisen, wie er 2021 zur Geltung kommen würde, dem GROKO-Entwurf mit 280 Wahlkreisen, wie er ab 2025 wirken würde, und den Drei-Fraktionen-Entwurf von FDP, Linke und Grünen berechnet. In Abbildung 3 sind die Verteilungen für die Bundestagsgröße für diese Modelle dargestellt.

Abbildung 3: Die Häufigkeitsverteilung der Größe des Bundestags für vier verschiedene Modelle als Histogramme



Diese Grafiken zeigen die Unterschiede unmittelbar erkenntlich auf und sprechen eine deutliche Sprache. Dabei allerdings verniedlichen sie diese Unterschiede sogar noch in gewisser Weise, weil die Skalenwerte der Y-Achse unterschiedlich sind. Für einen eindeutigen Vergleich zwischen den Modellen sollten die Verteilung daher übereinander gelegt werden². Das Ergebnis dieser kombinierten Darstellung ist in Abbildung 4 zu sehen.

Die Ergebnisse sind eindeutig. Die Verteilungskurve für den GROKO-Entwurf, wie er bei der Wahl 2021 angewandt werden soll, unterscheidet sich nur äußerst geringfügig von der für das aktuell geltende Wahlgesetz. Der Effekt kann für unser Szenario möglicher Ergebnisse vor dem aktuell realistischen Hintergrund als bedeutungslos angesehen werden. Wenig überraschend hätte die Verringerung auf 280 Wahlkreise, gegen die sich die Koalitionsparteien lange grundsätzlich gesträubt haben, hingegen einen klar erkennbaren Effekt, im Gegensatz zu den beiden anderen Dämpfungsmaßnahmen, der Verrechnung von Überhangmandaten mit Listenmandaten und den drei unausgeglichenen Überhangmandaten. Allerdings liegt selbst hier ein großer Teil im Bereich der als inakzeptabel, in jedem Fall aber als sehr schlecht zu bewerten

² Dafür wird die diskrete Verteilung mit einem sogenannten Kerndichteschätzer in eine kontinuierliche Form gebracht bzw. „geglättet“. Die Y-Werte sind dabei immer die Mittelwerte, die sich in einer gewissen Umgebung um den kritischen Wert ergeben. Damit der wahre Charakter der Verteilungen möglichst erhalten bleibt, wurde diese Umgebung sehr eng gesetzt, so dass die „geglätteten“ Kurven dennoch immer noch etwas holprig ausfallen.

ist. Der Drei-Fractionen-Entwurf hingegen kommt im ganz überwiegenden Teil auf die Normgröße von 630 und führt nur in seltenen Fällen zu Ergebnissen darüber hinaus und so gut wie nie zu als problematisch anzusehende Ergebnissen.

Abbildung 4: Die Häufigkeitsverteilung der Größe des Bundestags für vier verschiedene Modelle mit Kerndichteschätzern in einer Grafik dargestellt

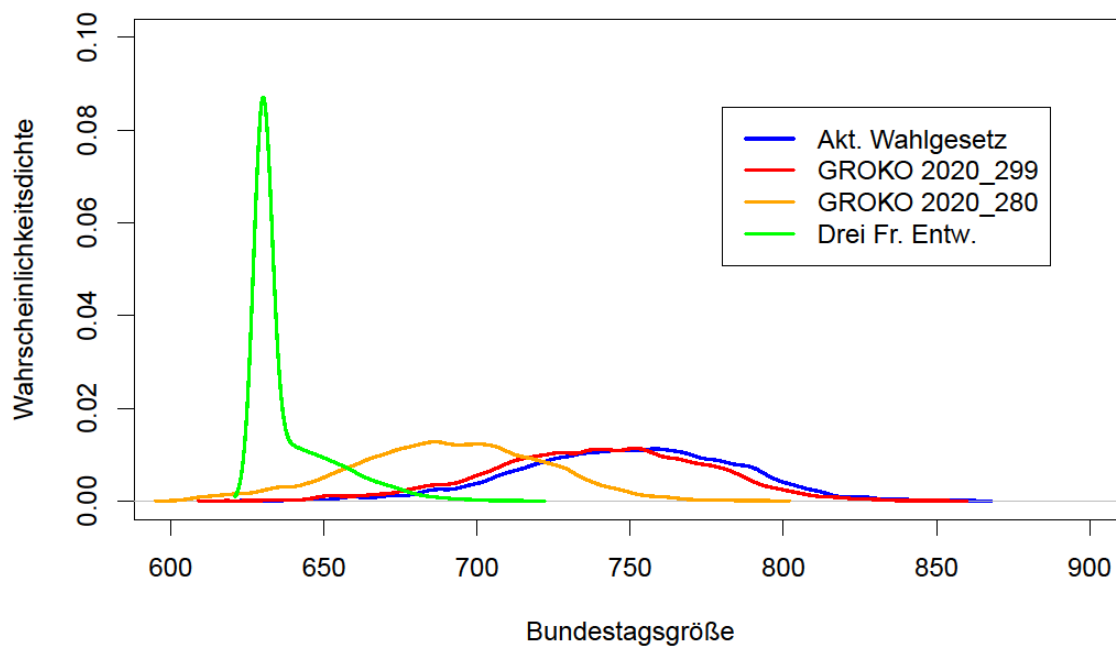


Tabelle 9 zeigt wesentliche Parameterwerte der Verteilungen.

Tabelle 9: Verschiedene Maßzahlen für die einzelnen Modelle

	Aktuelles Wahlgesetz	GROKO 2020 299 Wahlkreise	GROKO 2020 280 Wahlkreise	Drei-Fractionen- Entwurf 250 Wahlkreise
Mittelwert Bundestagsgröße	749,0	739,5	690,3	637,7
Anteil Fälle > 800	5,6%	3,0%	0,0%	0,0%
Anteil Fälle > 750	49,5%	39,1%	2,1%	0,0%
Anteil Fälle > 709	87,5%	81,1%	27,4%	0,0%
Anteil Fälle > 660	99,1	98,2%	83,3%	8,1%
Anteil Fälle > 630	99,98%	99,9%	96,4%	38,9%
Anteil Fälle BG>BG-Drei- Fraktionen-Entwurf		99,9%	96,8%	

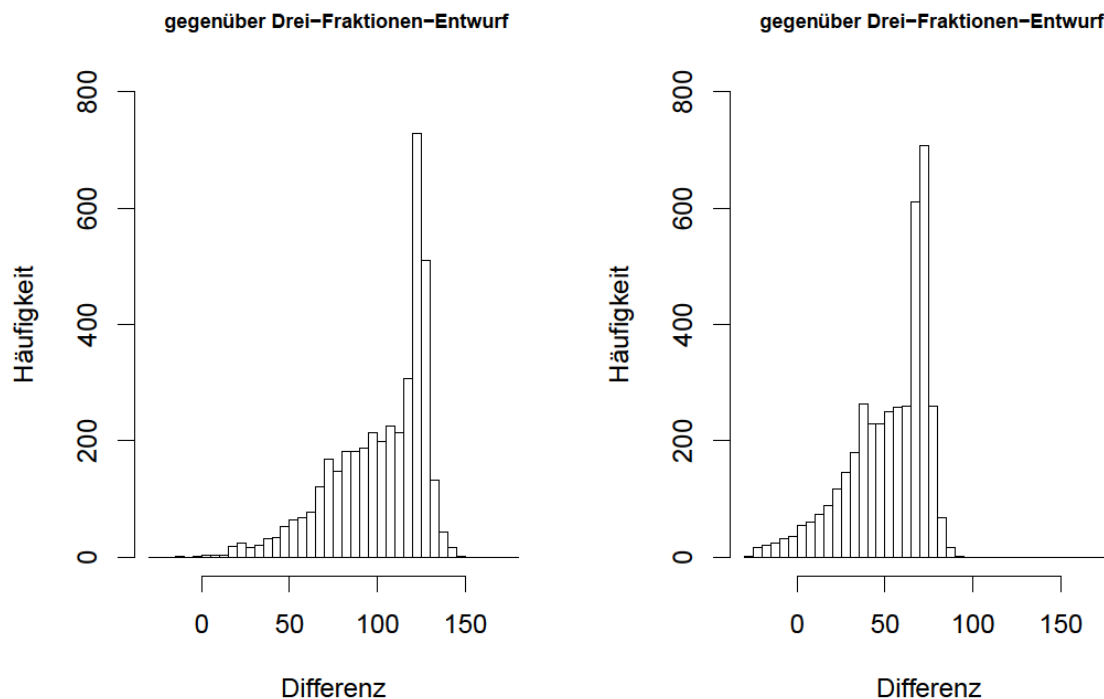
Die Daten belegen, dass unter dem aktuellen realistischen Hintergrundscenario der Vorschlag der Großen Koalition das Problem der Vergrößerung des Bundestags nicht verringern wird. Der Mittelwert der Bundestagsgröße nach dem Entwurf beträgt in der Simulation knapp 740 Sitze. Die Verringerung der Vergrößerung gegenüber dem aktuellen Gesetz beträgt lediglich ca. 10 Sitze. In vier Fünftel der Fälle wird der Bundestag unter Hintergrundbedingungen, die sich im

Umkreis der aktuellen befinden, größer werden als der aktuelle, es wird also zu Vergrößerungen in einem Ausmaß kommen, das allgemein als inakzeptabel betrachtet wurde. In 99,9 Prozent kommt es zu einer Vergrößerung über das Ausmaß hinaus, das seinerzeit Norbert Lammert für ein dringend zu beseitigendes Problem hielt. Man kann insofern hinsichtlich der Erwartungen bezüglich der nächsten Bundestagswahl nahezu von einem Totalversagen des vorgeschlagenen Gesetzes sprechen in Hinsicht auf seine Fähigkeit, das Problem, zu dessen Beseitigung es entworfen wurde, zu lösen. Nicht wesentlich besser sieht es hinsichtlich der Beurteilung der Form aus, in der das Gesetz ab 2025 wirksam werden würde. Der Bundestag würde durchschnittlich auf 690 Sitze anwachsen und immer noch in 96,4 Prozent der Fälle über der von Norbert Lammert festgelegten Schwelle liegen.

Der Drei-Fraktionen-Entwurf von FDP, Linke und Grüne kommt in der Simulation auf eine Bundestagsgröße von im Schnitt 638 Sitzen, also hundert Sitzen weniger als im Gesetzesentwurf der Großen Koalition. In mehr als 60% der Fälle wird die Normgröße von 630 eingehalten und in lediglich 8 Prozent der Fälle kommt es zu einem Bundestag mit mehr als 660 Sitzen, also um eine Vergrößerung von 10 Prozent, während dieser Anteil beim Entwurf der Großen Koalition bei 98 Prozent liegt.

Betrachtet man jeweils für die einzelnen Simulationsergebnisse die Bundestagsgröße unter dem Entwurf der Koalition und dem Drei-Fraktionen-Entwurf, so gilt, dass in 99,9 Prozent der Fälle die Form des GroKo-Entwurfs für 2021 einen größeren Bundestag produzieren würde als der Drei-Fraktionen-Entwurf, wobei der Unterschied wie erwähnt im Mittel 100 Sitze betragen würde. Bei der Form mit 280 Wahlkreisen würde der Drei-Fraktionen-Entwurf in 96,8 Prozent der Fälle einen kleineren Bundestag produzieren, mit einer Differenz von im Mittel immer noch 50 Sitzen. Für eine grafische Darstellung dieser Unterschiede vergleiche Abbildung 5.

Abbildung 5: Überschuss an Bundestagsmandaten des Entwurfs der GROKO gegenüber dem Drei-Fraktionen-Entwurf



Dies wirft die interessante Frage auf, unter welchen Umständen der Entwurf unter dem Drei-Fraktionen-Entwurf liegt und damit in der Regel zu einer Bundestagsgröße von weniger als 630 Sitzen führt. In den Simulationen kommt es auch zu Ergebnissen, bei denen eine Partei oder zwei Parteien an der 5-Prozent-Hürde scheitern und den Einzug ins Parlament verpassen, also ähnlich zu der Situation, wie sie 2013 aufgetreten ist. In diesem Fall kommt es zu einer Erhöhung des effektiven Zweitstimmenanteils der Parteien, die im Bundestag vertreten sind. Diese verteilen nun gewissermaßen unter sich auch die Sitze, die den gescheiterten Parteien aufgrund ihrer Zweitstimmen zugestanden hätten (bei einer Partei, die mit 4 Prozent der Zweitstimmen scheitert, sind das z.B. 24 Mandate). Dadurch kommt es zur Deckung vieler Direktmandate, die sonst als Überhangmandate in Erscheinung getreten wären. Je weniger Parteien im Bundestag vertreten sind, desto geringer wird also die Vergrößerung ausfallen. Tabelle 10 verdeutlicht diesen Zusammenhang. Kommen alle sieben Parteien in den Bundestag, dann beträgt die mittlere Größe sogar knapp 750 Sitze. Scheitert eine Partei an der 5-Prozent-Hürde, verringert sich die erwartete Bundestagsgröße um über 40 Mandate auf etwas mehr als 700 Sitze. Verpassen sogar zwei der derzeit im Bundestag vertretenen sechs (sieben) Parteien den Einzug, reduziert sich die Größe im Mittel auf etwas weniger als 660 Sitze. Allerdings kommt dieses Szenario nur in etwas mehr als einem Prozent der Fälle vor, es ist also sehr

unwahrscheinlich. Der Standardfall ist der, dass alle zur Zeit im Bundestag vertretenen Parteien wieder den Einzug schaffen. Dieses Szenario liegt in über 80 Prozent der Fälle vor.

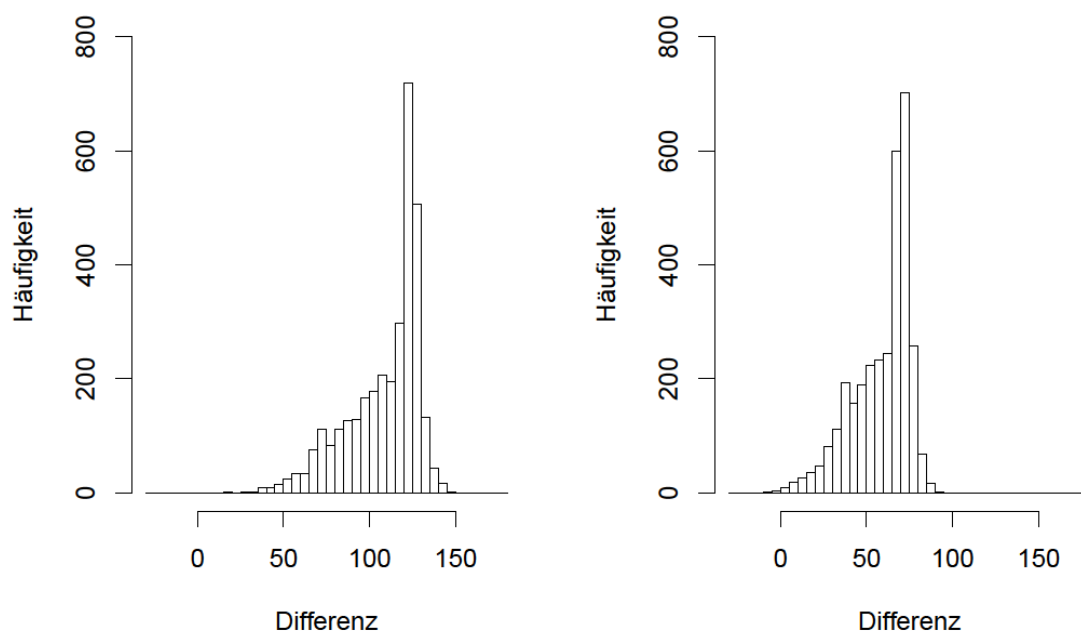
Tabelle 10: Größe des Bundestags in Abhängigkeit der Anzahl der an der 5-Prozent-Hürde gescheiterten Parteien

	Sechs* Parteien	Fünf Parteien	Vier Parteien
Mittelwert	748,7	704,2	657,5
Anzahl Fälle	3221	729	50
Relativer Anteil der Fälle in Prozent	80,5	18,2	1,3

* CDU/CSU werden als eine Partei gezählt, da sie niemals in einem Bundesland gegeneinander antreten

Vergleicht man nun die Bundestagsgrößen zwischen dem Entwurf der Koalition und dem Drei-Fraktionen-Entwurf nur für die 3221 Fälle der Simulation, in denen weiterhin alle Parteien vertreten sind, dann ergibt sich auch hier sogar für die Form des GroKo-Entwurfs mit 280 Wahlkreisen, dass der Drei-Fraktionen-Entwurf in 99,9 Prozent der Fälle zu einer geringeren Sitzzahl führt (Vgl. dazu auch Abbildung 6).

Abbildung 6: Überschuss an Bundestagsmandaten des Entwurfs der GROKO gegenüber dem Drei-Fraktionen-Entwurf, für Selektion von Simulationsfällen, in denen keine der sieben Parteien an der 5-Prozent-Hürde scheitert

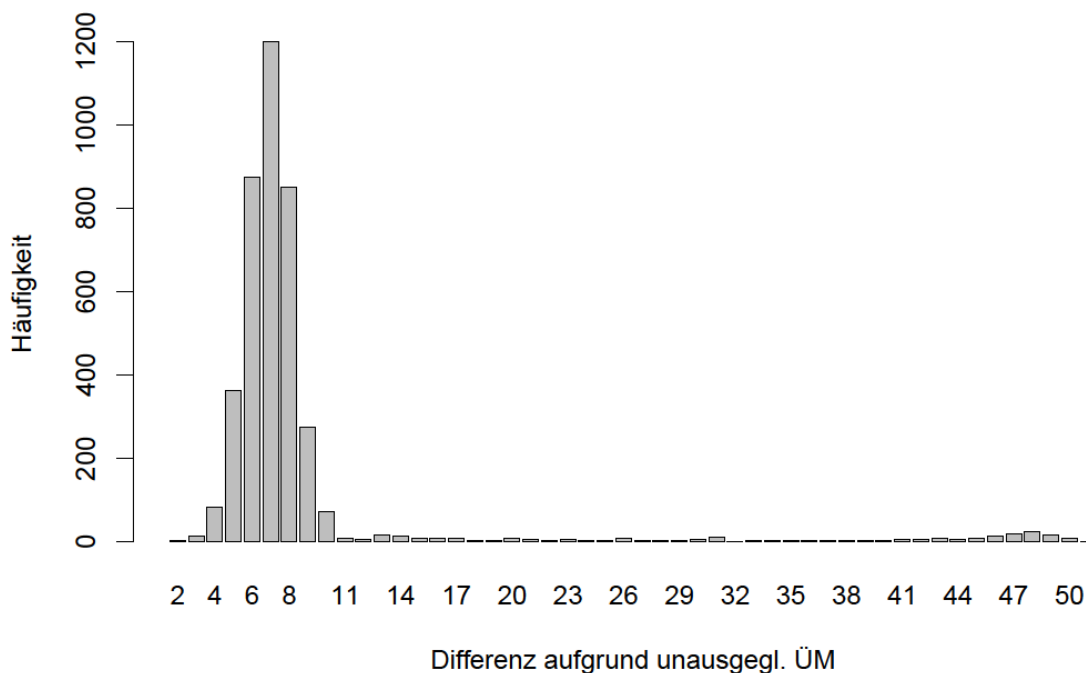


4. Kurze Diskussion der einzelnen Dämpfungsmaßnahmen

4.1. Der Effekt der unausgeglichene drei Überhangmandate

Der Effekt der Reduzierung der Vergrößerung des Bundestags, den der Vorschlag der GroKo ausüben wird, ist wie gezeigt sehr klein und beträgt lediglich ca. 10 Mandate. Im Wesentlichen ist dieser Effekt auf die drei unausgegliehenen Überhangmandate zurückzuführen, da es in den Simulationen kaum zu verrechenbaren Listenmandaten kommt. Um dies noch präziser zu erfassen, wurde in allen 4000 simulierten möglichen Wahlergebnissen ebenfalls berechnet, wie groß der Bundestag geworden wäre, wenn alle Überhangmandate ausgeglichen worden wären. Der Unterschied zum bestehenden System besteht dann nur noch in der Komponente der Verrechnung von Listenmandaten, die aber wie gesagt kaum einen Effekt hat. Die Einsparung durch die drei unausgegliehenen Überhangmandate beträgt im Mittel 8,6 Sitze und verteilt sich wie in Abbildung 7 dargestellt.

Abbildung 7: Häufigkeitsverteilung der Differenzen, die durch unausgeglichene Überhangmandate erzeugt werden



Es ist auffällig, dass sich der ganz überwiegende Teil der Differenzen in einem sehr engen Bereich befindet, im Wesentlichen zwischen 5 und 9 Mandaten, die durch die unausgegliehenen Überhangmandate eingespart werden. Es gibt aber einige „Ausreißer“, bei denen durch die unausgegliehenen Überhangmandate in der Tat bis zu 50 Mandate eingespart würden. Dies

hängt ab davon, welche Partei diese Überhangmandate hat, bzw. bei welcher Partei sie dementsprechend beim vollständigen Ausgleich ausgeglichen werden müssten. Dies zeigt sich in der folgenden Tabelle.

Tabelle 11: Einsparungseffekt aufgrund unausgeglichener Überhangmandate in Abhängigkeit von Partei, die diese erhält

	3 CDU	2 CDU 1 CSU	1 CDU 2 CSU	3 CSU
Mittelwert	6,9	7,9	21,7	44,4
Anzahl Fälle	3642	130	87	141
Relativer Anteil der Fälle in Prozent	91,1	3,3	2,1	3,5

* CDU/CSU werden als eine Partei gezählt, da sie niemals in einem Bundesland gegeneinander antreten

In über 90 Prozent der Fälle sind die drei unausgegleichenen Überhangmandate welche der CDU und der Einspareffekt beträgt im Mittel knapp 7 Sitze. Ein spürbarer Einspareffekt tritt nur auf, wenn die CSU mindestens zwei der drei unausgegleichenen Überhangmandate erhält. Sind alle drei unausgegleichenen Überhangmandate welche der CSU, dann beträgt der Einspareffekt 44,4 Sitze, was der bekannten Einsicht entspricht, dass eben Überhangmandate der CSU mit ca. 15 Sitzen ausgeglichen werden müssen. Dieser Fall tritt aber nur in 3,5 Prozent der Fälle auf.

Die unausgegleichenen Überhangmandate führen also in der Regel nur zu einem äußerst überschaubaren Einspareffekt von nur sechs bis acht Sitzen. Sie sind aber darüber hinaus verfassungswidrig, da sie gegen das Prinzip der Erfolgswertgleichheit verstoßen. Eine Abweichung vom Prinzip der Erfolgswertgleichheit sah das Bundesverfassungsgericht in seinen frühen Entscheidungen nur dann als gerechtfertigt an, wenn hierfür das Vorliegen eines „zwingenden Grund(es)“³ geltend gemacht werden kann. Ein solcher zwingender Grund besteht z.B. bei der Sicherung der Regierungstabilität, wonach die Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes durch die Fünfprozenthürde hingenommen werden darf, um die Entstehung von Splitterparteien zu verhindern. Im Zusammenhang mit Überhangmandaten wurde der zwingende Grund bisher dahingehend interpretiert, dass Überhangmandate „nur insoweit verfassungsrechtlich unbedenklich (sind), als ihre Zuteilung die notwendige Folge des spezifischen Zieles der personalisierten Verhältniswahl ist“⁴. Auch das gern zitierte Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2012, wonach bis zu 15 unausgeglichene Überhangmandate zulässig wären, folgt offenkundig dieser Logik, dass vom „Grundcharakter der Verhältniswahl“

³ Vgl. BVerfGE 1, 208: 249.

⁴ Vgl. BVerfGE 16, 130: 140.

nur abgewichen werden darf, wenn damit wichtige Prinzipien geschützt werden sollen. Im vorliegenden Entwurf gibt es aber keinerlei schützenswertes Gut, für dessen Erhalt die Einführung von drei unausgeglichene Überhangmandaten notwendig wäre. Der Effekt ist lediglich der eines Bonus für die Partei, die diese Mandate über den Sitzanspruch hinaus erhält, der ihr aufgrund ihrer Zweitstimmen zustehen würde. Auch der Effekt hinsichtlich der Reduzierung der Vergrößerung kann kein solches schützenswertes Gut sein, weil er erstens wie gezeigt sehr gering ausfällt und zweitens, weil die Reduktion der Vergrößerung nicht aus verfassungsrechtlich zwingenden Gründen geboten ist, sondern ein Gebot der politischen Verantwortlichkeit gegenüber den Wählern und Steuerzahlern und der politischen Klugheit darstellt. Selbst die spürbare Reduktion, wenn es um Überhangmandate der CSU ist, kann kein schlüssiges Argument sein. Denn man kann kaum die Vorzüge eines Designs preisen, das in etwas mehr als 3 Prozent der Fälle eine Reduktion um 44 Sitze – mit einer dann immer noch verbleibenden Größe von durchschnittlich 713 Sitzen – erzielt, das aber in mehr als 80 Prozent der Fälle ein inakzeptables Ergebnis hervorbringt.

4.2. Der Effekt der Verrechnung der Listenmandate

Der Effekt der Verrechnung mit Listenmandaten ist nahezu ignorierbar unter den gegebenen Umständen. Er tritt bestenfalls auf in Szenarios, die denen der Wahl von 2009 gleichen. Darüber hinaus aber gibt es hier eine theoretische Eigenschaft des Mechanismus, die durchaus problematisch ist. Dadurch nämlich, dass die Listenmandate in einem Bundesland bis zur Hälfte der Anzahl, in der sie dort anfallen, für die Kompensation von Überhangmandaten geopfert werden dürfen, kommt es zu widersinnigen und willkürlichen Effekten, die nicht begründet werden können.

Die Regel für die Verrechnung von Überhangmandaten mit Listenmandaten, wie sie in bisherigen Vorschlägen auftaucht wie z.B. auch dem Drei-Fraktionen-Entwurf, ist die Verwirklichung eines Prinzips, nämlich dem Proporzprinzip unter Berücksichtigung der Nebenbedingung der Garantie der Direktmandate. Die neue Häufigkeitsregel hingegen kann durch kein dahinterliegendes Prinzip begründet werden, die Rechtfertigung der Regel erfolgt also durch die Regel selbst. Insofern weist die Regel willkürliche und widersinnige Züge auf. Ich will dies mit einem Beispiel illustrieren. Gehen wir von zwei gleichgroßen Listen (also gleichgroßem Sitzanspruch aufgrund von Zweitstimmen) der Partei mit Überhangmandaten aus und acht zu kompensierenden ÜM. D.h. nur diese zwei Listen stehen für die Kompensation zur Verfügung, in allen anderen Bundesländern gibt es keine Listenmandate mehr, die hier zur Verfügung stehen würden.

Fall 1:

A: 40 PM, 26 DM

B: 40 PM, 26 DM

Dann müssten beide Landeslisten jeweils vier ihrer 14 echten Listenmandate abgeben.

Fall 2:

A: 40 PM, 36 DM

B: 40 PM, 26 DM

Jetzt muss A nur noch zwei abgeben und B muss die restlichen sechs abgeben. D.h. die Landesliste in B muss nun mehr Listenmandate abgeben als in Fall 1, nur weil die Direktmandate der Partei in A gestiegen sind, *obwohl dort immer noch genügend Listenmandate zur Kompensation der ÜM zur Verfügung stünden, mit denen A seinen "fairen Beitrag" leisten könnte*. Die zwei Listenmandate, die A jetzt nicht mehr abgeben muss, sind also auf besondere Weise geschützt und haben damit einen Überlebensvorteil gegenüber den Listenmandaten der Partei in B. Damit geht es hier nicht um einen Trade-Off zwischen Listen- und Direktmandaten, wie er bei der Kompensation insgesamt stattfindet, sondern um einen *zwischen Listenmandaten und Listenmandaten*. Die Direktmandate in einem Bundesland schützen damit nicht nur sich selbst, sondern auch die Listenmandate in ihrer regionalen Umgebung. Dadurch kommt es zu einer Ungleichbehandlung der Listenmandate, inwiefern diese zur Kompensation für Überhangmandate herangezogen werden können, die nicht mit einem substanziellen Argument begründet werden kann.

4.3. Der Effekt der Verkleinerung der Anzahl der Wahlkreise

Die Verkleinerung der Wahlkreise ist die einzige Komponente des Entwurfs, die einen wirklich merkbaren Effekt ausüben würde. Allerdings fällt dieser immer noch viel zu gering aus, um das vorliegende Problem zu beheben und selbst in dieser maßvollen Wirkung würde er erst ab 2025 zur Geltung kommen. Um das Problem effektiv zu bekämpfen, wäre eine Reduktion in deutlich größerem Maße nötig (vgl. auch Pukelsheim 2018, 2019).

5. Schlussbetrachtung

Das Übel der Vergrößerung besteht nicht darin, dass ein vergrößerter Bundestag funktionsunfähig würde, sondern dass ein Bundestag der Normgröße nicht weniger funktionsfähig wäre. Der oft gemachte Hinweis, der Deutsche Bundestag sei auch mit 709 Mitgliedern keineswegs überproportioniert, indem man bemerkt, dass es in kleinen Ländern wie Dänemark oder den Niederlanden sogar mehr Abgeordnete pro Kopf gäbe, ist unsinnig, denn die funktionalen Erfordernisse an ein Parlament richten sich an der Breite der politischen Bereiche aus und nur unwesentlich an der Größe der Bevölkerung. Ein kleines Land benötigt in der Regel genau dieselben Ausschüsse wie ein großes. In einem größeren Land müssen allerdings tendenziell mehr politische Strömungen abgebildet werden, die auch regional geprägt sein können, der Bedarf an diesbezüglicher Repräsentation steigt aber definitiv nicht linear bzw. proportional zur Größe der Bevölkerung. Die empirische Forschung legt daher nahe, dass die Größe des Parlaments eine konkave Funktion der Bevölkerungsgröße ist, was bedeutet, dass eine doppelt so große Bevölkerung eben kein doppelt so großes Parlament benötigt, sondern lediglich ein kleineres. Am weitesten verbreitet ist dabei die Formel, dass der Zusammenhang approximativ so dargestellt werden kann, dass die Parlamentsgröße ungefähr der Kubikwurzel der Bevölkerungszahl entspricht (Taagepera 1972; Taagepera/Shugart 1989). Bei einer Bevölkerungsgröße von ca. 83 Millionen käme man demnach auf eine Parlamentsgröße von weniger als 440 Sitzen. Selbst wenn man davon ausgeht, dass sich die Komplexität der Politik in den letzten Jahrzehnten deutlich erweitert hat und somit eine größere Arbeitsteilung und Spezialisierung bei politischen Entscheidungsprozessen notwendig geworden ist, kann man wohl getrost davon ausgehen, dass all diese Funktionen in zufriedenstellender Weise von einem Parlament der Größe von 598 Sitzen erfüllt werden können.

Da die Vermeidung der Vergrößerung des Parlaments nicht zwingend aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten scheint, ist das Übel eines, über das politisch entschieden werden muss und die Kriterien für diese Entscheidung sind weniger im Verfassungsrecht als vielmehr in der politischen ethischen Verantwortung zu sehen. Ist die Vergrößerung aber als Übel erkannt, dann ist die Unterlassung der Verhinderung eines Übels hinsichtlich der Verantwortlichkeit gleichzusetzen mit der Schaffung eines Übels. Dass der Schaden der Vergrößerung des Bundestags vor allem darin zu sehen ist, dass hierdurch das Vertrauen der Bürger in ihre elementaren politischen Institutionen untergraben wird, ist eine Auffassung, die von Politikern und Verfassungsrechtlern und Politologen gleichermaßen geteilt wird. So sprach der Bundestagspräsident in dem schon erwähnten Interview auch davon, dass

das Ansehen des Bundestags in der Öffentlichkeit Schaden nehme, wenn er in dieser Angelegenheit nichts unternehme. Auch der Alterspräsident des Bundestags Hermann Otto Solms sprach bei seiner Eröffnungsrede der 19. Legislaturperiode von einem „aufgeblähten Parlament“, unter dessen Größe „Ansehen und Arbeitsfähigkeit“ leide⁵. In das gleiche Horn bliesen 102 Verfassungsrechtler, die sich aus „Sorge um das Ansehen der Demokratie“ in einem öffentlichen Appell für eine schnelle Reform des Wahlgesetzes ausgesprochen haben⁶ und die durch die Handlungsunfähigkeit der Parteien bezüglich der Reform auch das „Vertrauen der Menschen in unsere Demokratie“ erschüttert sehen. Dabei betonten sie ganz besonders, dass auf keinen Fall der Eindruck entstehen dürfe, „viele Abgeordnete würden die dringend nötigen Änderungen verzögern, weil das eigene Hemd ihnen wichtiger sei als der Gemeinwohlrock“. Auf den Aspekt, dass eine unzulängliche Reform der Reputation des Parlaments Schaden zufügen würde, wies auch der Vizepräsident des Bundestags, Thomas Oppermann, in einem Interview im Sommer 2020 hin⁷: „Die Bürger empfinden die große Zahl von zusätzlichen Überhang- und Ausgleichsmandaten nicht als Konsequenz unseres Wahlsystems, sondern als Selbstbedienung der Parteien. Es wäre deshalb ein schwerer Schaden für unsere Demokratie, wenn wir es als Parlament nicht schaffen, die Mandate zu begrenzen.“

Der Entwurf der Großen Koalition ist nicht in der Lage, diesen Schaden zu vermeiden. Selbst ein „bestimmungsgemäßer Gebrauch“ dieses Wahlgesetzes würde mit sehr großer Wahrscheinlichkeit zu einer Vergrößerung des Bundestags führen, die im Sinne der oben genannten Zitate als unannehmbar gelten muss. Natürlich könnten die Umstände der nächsten und erst recht der übernächsten Wahl völlig andere sein, unter denen das Versagen des Entwurfs nicht so augenscheinlich zutage treten würde. Aber wenn „alles gut wäre“, dann käme es erst zu gar keiner Vergrößerung bzw. den Umständen, die eine solche begünstigen. Wenn alles gut wäre, bräuchten wir überhaupt keine Reform. Aber eine Reform, die nur in den Fällen ein gutes Ergebnis hervorbringt, in denen sie überflüssig wäre, kann schwerlich eine gute Reform sein.

⁵ <https://www.welt.de/politik/deutschland/article169983673/Groesse-des-Bundestags-gefaehrdet-Ansehen-und-Arbeitsfaehigkeit.html>

⁶ https://gfx.sueddeutsche.de/pdf/Brief_Wahlrechtsreform.pdf

⁷ <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/wahlrecht-spd-bundestagsvize-thomas-oppermann-will-notfalls-mit-opposition-stimmen-a-d84993fb-a7df-4aca-b1b4-e7d2027d1d35>

Literatur

Behnke, Joachim (2013): Das neue Wahlgesetz, sicherlich nicht das letzte. In: Recht und Politik, 2013 Heft 1, 1-10.

Behnke, Joachim (2014): Das neue Wahlgesetz – oder: Was lange währt, wird nicht unbedingt gut, in: Reimut Zohlnhöfer/ Thomas Saalfeld (Hg.): Politik im Schatten der Krise. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2009-2013. Wiesbaden, 49-72.

Pukelsheim, Friedrich. 2018. 598 Sitze im Bundestag statt 709? 200 Wahlkreise statt 299! Deutsches Verwaltungsblatt Heft 3:153-160.

Pukelsheim, Friedrich. 2019. Bundestag der Tausend – Berechnungen zu Reformvorschlägen für das Bundeswahlgesetz. Zeitschrift für Parlamentsfragen 50/3:469-477.

Taagepera, R., 1972. The size of national assemblies. Soc. Sci. Res. 1 (4), 385e401.

Taagepera, R., Shugart, M.S., 1989. Seats and Votes: the Effects and Determinants of Electoral Systems. Yale University Press, New Haven.

Anhang

2017

Tabelle Z: Verteilung der für die Sitzverteilung relevanten Zweitstimmen

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	982370	2061687	0	762008	807205	380727	730499	5724496
Bayern	1130931	0	2869688	751248	722116	450803	916300	6841086
Berlin	334253	424321	0	167046	234947	351170	225170	1736907
Brandenburg	261822	397839	0	105485	74971	255721	301103	1396941
Bremen	88944	83409	0	31056	36733	44629	33244	318015
Hamburg	229862	266312	0	105610	136371	119076	76511	933742
Hessen	788427	1033200	0	386742	323736	271158	398712	3201975
Mecklenburg-Vorpommern	139689	307263	0	57895	39514	165368	172409	882138
Niedersachsen	1275172	1623481	0	431405	404825	322979	422362	4480224
Nordrhein-Westfalen	2557876	3214013	0	1293052	744970	736904	928425	9475240
Rheinland-Pfalz	570518	848003	0	245235	179233	160912	265688	2269589
Saarland	158895	189573	0	44477	35117	75448	58920	562430
Sachsen	261105	665751	0	203662	113608	398627	669940	2312693
Sachsen-Anhalt	188980	377411	0	96555	46243	220858	244401	1174448
Schleswig-Holstein	399505	583135	0	216844	205471	124678	140362	1669995
Thüringen	171032	372258	0	101129	53340	218212	294069	1210040
Bund	9539381	12447656	2869688	4999449	4158400	4297270	5878115	44189959

Tabelle P: Verteilung der Sitze nach dem ersten Zuteilungsschritt für Bundestagswahlergebnisse (zuerst länderkontingente aufgrund Bevölkerungszahl, anschließend proportionale Verteilung auf die Landeslisten der Parteien in dem jeweiligen Bundesland nach Zweitstimmen)

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	13	27	0	10	11	5	10	76
Bayern	15	0	39	10	10	6	13	93
Berlin	5	6	0	2	3	5	3	24
Brandenburg	4	6	0	1	1	4	4	20
Bremen	1	1	0	0	1	1	1	5
Hamburg	3	3	0	1	2	2	1	12
Hessen	11	14	0	5	4	4	5	43
Mecklenburg-Vorpommern	2	4	0	1	1	2	3	13
Niedersachsen	17	21	0	6	5	4	6	59
Nordrhein-Westfalen	35	43	0	17	10	10	13	128
Rheinland-Pfalz	8	11	0	3	2	2	4	30
Saarland	2	2	0	1	0	1	1	7
Sachsen	4	9	0	3	2	5	9	32
Sachsen-Anhalt	3	5	0	1	1	3	4	17
Schleswig-Holstein	5	7	0	3	3	2	2	22
Thüringen	3	5	0	1	1	3	4	17
Bund	131	164	39	65	57	59	83	598

Tabelle D: Verteilung der Direktmandate

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	0	38	0	0	0	0	0	38
Bayern	0	0	46	0	0	0	0	46
Berlin	3	4	0	0	1	4	0	12
Brandenburg	1	9	0	0	0	0	0	10
Bremen	2	0	0	0	0	0	0	2
Hamburg	5	1	0	0	0	0	0	6
Hessen	5	17	0	0	0	0	0	22
Mecklenburg-Vorpommern	0	6	0	0	0	0	0	6
Niedersachsen	14	16	0	0	0	0	0	30
Nordrhein-Westfalen	26	38	0	0	0	0	0	64
Rheinland-Pfalz	1	14	0	0	0	0	0	15
Saarland	1	3	0	0	0	0	0	4
Sachsen	0	12	0	0	0	1	3	16
Sachsen-Anhalt	0	9	0	0	0	0	0	9
Schleswig-Holstein	1	10	0	0	0	0	0	11
Thüringen	0	8	0	0	0	0	0	8
Bund	59	185	46	0	1	5	3	299

Tabelle Ü: Verteilung der Überhangmandate

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	0	11	0	0	0	0	0	11
Bayern	0	0	7	0	0	0	0	7
Berlin	0	0	0	0	0	0	0	0
Brandenburg	0	3	0	0	0	0	0	3
Bremen	1	0	0	0	0	0	0	1
Hamburg	2	0	0	0	0	0	0	2
Hessen	0	3	0	0	0	0	0	3
Mecklenburg-Vorpommern	0	2	0	0	0	0	0	2
Niedersachsen	0	0	0	0	0	0	0	0
Nordrhein-Westfalen	0	0	0	0	0	0	0	0
Rheinland-Pfalz	0	3	0	0	0	0	0	3
Saarland	0	1	0	0	0	0	0	1
Sachsen	0	3	0	0	0	0	0	3
Sachsen-Anhalt	0	4	0	0	0	0	0	4
Schleswig-Holstein	0	3	0	0	0	0	0	3
Thüringen	0	3	0	0	0	0	0	3
Bund	3	36	7	0	0	0	0	46

Tabelle MS: Verteilung der Mindestsitze nach §6 Abs. 5 Satz2

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	7	38	0	5	6	3	5	64
Bayern	8	0	46	5	5	3	7	74
Berlin	4	5	0	1	2	5	2	19
Brandenburg	3	9	0	1	1	2	2	18
Bremen	2	1	0	0	1	1	1	6
Hamburg	5	2	0	1	1	1	1	11
Hessen	8	17	0	3	2	2	3	35
Mecklenburg-Vorpommern	1	6	0	1	1	1	2	12
Niedersachsen	16	19	0	3	3	2	3	46
Nordrhein-Westfalen	31	41	0	9	5	5	7	98
Rheinland-Pfalz	5	14	0	2	1	1	2	25
Saarland	2	3	0	1	0	1	1	8
Sachsen	2	12	0	2	1	3	6	26
Sachsen-Anhalt	2	9	0	1	1	2	2	17
Schleswig-Holstein	3	10	0	2	2	1	1	19
Thüringen	2	8	0	1	1	2	2	16
Bund	101	194	46	38	33	35	47	494

Tabelle EV: Endverteilung der Mandate

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	15	38	0	11	12	6	11	93
Bayern	17	0	46	11	11	7	14	106
Berlin	5	5	0	3	3	5	3	24
Brandenburg	4	9	0	2	1	4	5	25
Bremen	2	1	0	0	1	1	1	6
Hamburg	5	2	0	2	2	2	1	14
Hessen	12	17	0	6	5	4	6	50
Mecklenburg-Vorpommern	2	6	0	1	1	3	3	16
Niedersachsen	20	19	0	7	6	5	7	64
Nordrhein-Westfalen	39	41	0	20	11	11	14	136
Rheinland-Pfalz	9	14	0	4	3	3	4	37
Saarland	2	3	0	1	1	1	1	9
Sachsen	4	12	0	3	2	6	10	37
Sachsen-Anhalt	3	9	0	1	1	3	4	21
Schleswig-Holstein	6	10	0	3	3	2	2	26
Thüringen	3	8	0	2	1	3	5	22
Bund	148	194	46	77	64	66	91	686

Tabelle A: Verteilung der Ausgleichsmandate (Differenz zwischen Endverteilung und Proporzmandaten bei Ausgangsgröße)

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	2	11	0	1	1	1	1	17
Bayern	2	0	7	1	1	1	1	13
Berlin	0	-1	0	1	0	0	0	0
Brandenburg	0	3	0	1	0	0	1	5
Bremen	1	0	0	0	0	0	0	1
Hamburg	2	-1	0	1	0	0	0	2
Hessen	1	3	0	1	1	0	1	7
Mecklenburg-Vorpommern	0	2	0	0	0	1	0	3
Niedersachsen	3	-2	0	1	1	1	1	5
Nordrhein-Westfalen	4	-2	0	3	1	1	1	8
Rheinland-Pfalz	1	3	0	1	1	1	0	7
Saarland	0	1	0	0	1	0	0	2
Sachsen	0	3	0	0	0	1	1	5
Sachsen-Anhalt	0	4	0	0	0	0	0	4
Schleswig-Holstein	1	3	0	0	0	0	0	4
Thüringen	0	3	0	1	0	0	1	5
Bund	17	30	7	12	7	7	8	88

Tabelle V: Vergleichende Übersichtszusammenstellung von Proporzmandaten PM (erster Zuteilungsschritt), Direktmandaten DM und Mindestsitzen MS für SPD, CDU und CSU entsprechend den Ergebnissen der Bundestagswahl 2017

Region	SPD			CDU			CSU		
	PM	DM	MS	PM	DM	MS	PM	DM	MS
Baden-Württemberg	13	0	7	27	38	38	0	0	0
Bayern	15	0	8	0	0	0	39	46	46
Berlin	5	3	4	6	4	5	0	0	0
Brandenburg	4	1	3	6	9	9	0	0	0
Bremen	1	2	2	1	0	1	0	0	0
Hamburg	3	5	5	3	1	2	0	0	0
Hessen	11	5	8	14	17	17	0	0	0
Mecklenburg-Vorpommern	2	0	1	4	6	6	0	0	0
Niedersachsen	17	14	16	21	16	19	0	0	0
Nordrhein-Westfalen	35	26	31	43	38	41	0	0	0
Rheinland-Pfalz	8	1	5	11	14	14	0	0	0
Saarland	2	1	2	2	3	3	0	0	0
Sachsen	4	0	2	9	12	12	0	0	0
Sachsen-Anhalt	3	0	2	5	9	9	0	0	0
Schleswig-Holstein	5	1	3	7	10	10	0	0	0
Thüringen	3	0	2	5	8	8	0	0	0
Bund	131	59	101	164	185	194	39	46	46

2013

Tabelle Z: Verteilung der für die Sitzverteilung relevanten Zweitstimmen

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	1160424	2576606	0	0	623294	272456	0	4632780
Bayern	1314009	0	3243569	0	552818	248920	0	5359316
Berlin	439387	508643	0	0	220737	330507	0	1499274
Brandenburg	321174	482601	0	0	65182	311312	0	1180269
Bremen	117204	96459	0	0	40014	33284	0	286961
Hamburg	288902	285927	0	0	112826	78296	0	765951
Hessen	906906	1232994	0	0	313135	188654	0	2641689
Mecklenburg-Vorpommern	154431	369048	0	0	37716	186871	0	748066
Niedersachsen	1470005	1825592	0	0	391901	223935	0	3911433
Nordrhein-Westfalen	3028282	3776563	0	0	760642	582925	0	8148412
Rheinland-Pfalz	608910	958655	0	0	169372	120338	0	1857275
Saarland	174592	212368	0	0	31998	56045	0	475003
Sachsen	340819	994601	0	0	113916	467045	0	1916381
Sachsen-Anhalt	214731	485781	0	0	46858	282319	0	1029689
Schleswig-Holstein	513725	638756	0	0	153137	84177	0	1389795
Thüringen	198714	477283	0	0	60511	288615	0	1025123
Bund	11252215	14921877	3243569	0	3694057	3755699	0	36867417

Tabelle P: Verteilung der Sitze nach dem ersten Zuteilungsschritt für Bundestagswahlergebnisse (zuerst länderkontingente aufgrund Bevölkerungszahl, anschließend proportionale Verteilung auf die Landeslisten der Parteien in dem jeweiligen Bundesland nach Zweitstimmen)

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	19	43	0	0	10	4	0	76
Bayern	23	0	56	0	9	4	0	92
Berlin	7	8	0	0	4	5	0	24
Brandenburg	5	8	0	0	1	5	0	19
Bremen	2	1	0	0	1	1	0	5
Hamburg	5	5	0	0	2	1	0	13
Hessen	15	20	0	0	5	3	0	43
Mecklenburg-Vorpommern	3	6	0	0	1	3	0	13
Niedersachsen	22	28	0	0	6	3	0	59
Nordrhein-Westfalen	48	59	0	0	12	9	0	128
Rheinland-Pfalz	10	15	0	0	3	2	0	30
Saarland	3	3	0	0	0	1	0	7
Sachsen	6	16	0	0	2	8	0	32
Sachsen-Anhalt	4	8	0	0	1	5	0	18
Schleswig-Holstein	8	10	0	0	3	1	0	22
Thüringen	3	8	0	0	1	5	0	17
Bund	183	238	56	0	61	60	0	598

Tabelle D: Verteilung der Direktmandate

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	0	38	0	0	0	0	0	38
Bayern	0	0	45	0	0	0	0	45
Berlin	2	5	0	0	1	4	0	12
Brandenburg	1	9	0	0	0	0	0	10
Bremen	2	0	0	0	0	0	0	2
Hamburg	5	1	0	0	0	0	0	6
Hessen	5	17	0	0	0	0	0	22
Mecklenburg-Vorpommern	0	6	0	0	0	0	0	6
Niedersachsen	13	17	0	0	0	0	0	30
Nordrhein-Westfalen	27	37	0	0	0	0	0	64
Rheinland-Pfalz	1	14	0	0	0	0	0	15
Saarland	0	4	0	0	0	0	0	4
Sachsen	0	16	0	0	0	0	0	16
Sachsen-Anhalt	0	9	0	0	0	0	0	9
Schleswig-Holstein	2	9	0	0	0	0	0	11
Thüringen	0	9	0	0	0	0	0	9
Bund	58	191	45	0	1	4	0	299

Tabelle Ü: Verteilung der Überhangmandate

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	0	0	0	0	0	0	0	0
Bayern	0	0	0	0	0	0	0	0
Berlin	0	0	0	0	0	0	0	0
Brandenburg	0	1	0	0	0	0	0	1
Bremen	0	0	0	0	0	0	0	0
Hamburg	0	0	0	0	0	0	0	0
Hessen	0	0	0	0	0	0	0	0
Mecklenburg-Vorpommern	0	0	0	0	0	0	0	0
Niedersachsen	0	0	0	0	0	0	0	0
Nordrhein-Westfalen	0	0	0	0	0	0	0	0
Rheinland-Pfalz	0	0	0	0	0	0	0	0
Saarland	0	1	0	0	0	0	0	1
Sachsen	0	0	0	0	0	0	0	0
Sachsen-Anhalt	0	1	0	0	0	0	0	1
Schleswig-Holstein	0	0	0	0	0	0	0	0
Thüringen	0	1	0	0	0	0	0	1
Bund	0	4	0	0	0	0	0	4

Tabelle MS: Verteilung der Mindestsitze nach §6 Abs. 5 Satz2

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	10	41	0	0	5	2	0	58
Bayern	12	0	51	0	5	2	0	70
Berlin	5	7	0	0	3	5	0	20
Brandenburg	3	9	0	0	1	3	0	16
Bremen	2	1	0	0	1	1	0	5
Hamburg	5	3	0	0	1	1	0	10
Hessen	10	19	0	0	3	2	0	34
Mecklenburg-Vorpommern	2	6	0	0	1	2	0	11
Niedersachsen	18	23	0	0	3	2	0	46
Nordrhein-Westfalen	38	48	0	0	6	5	0	97
Rheinland-Pfalz	6	15	0	0	2	1	0	24
Saarland	2	4	0	0	0	1	0	7
Sachsen	3	16	0	0	1	4	0	24
Sachsen-Anhalt	2	9	0	0	1	3	0	15
Schleswig-Holstein	5	10	0	0	2	1	0	18
Thüringen	2	9	0	0	1	3	0	15
Bund	125	220	51	0	36	38	0	470

Tabelle EV: Endverteilung der Mandate

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	20	43	0	0	10	5	0	78
Bayern	22	0	56	0	9	4	0	91
Berlin	8	9	0	0	4	6	0	27
Brandenburg	5	9	0	0	1	5	0	20
Bremen	2	2	0	0	1	1	0	6
Hamburg	5	5	0	0	2	1	0	13
Hessen	16	21	0	0	5	3	0	45
Mecklenburg-Vorpommern	3	6	0	0	1	3	0	13
Niedersachsen	25	31	0	0	6	4	0	66
Nordrhein-Westfalen	52	63	0	0	13	10	0	138
Rheinland-Pfalz	10	16	0	0	3	2	0	31
Saarland	3	4	0	0	1	1	0	9
Sachsen	6	17	0	0	2	8	0	33
Sachsen-Anhalt	4	9	0	0	1	5	0	19
Schleswig-Holstein	9	11	0	0	3	1	0	24
Thüringen	3	9	0	0	1	5	0	18
Bund	193	255	56	0	63	64	0	631

Tabelle A: Verteilung der Ausgleichsmandate (Differenz zwischen Endverteilung und Proporzmandaten bei Ausgangsgröße)

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	1	0	0	0	0	1	0	2
Bayern	-1	0	0	0	0	0	0	-1
Berlin	1	1	0	0	0	1	0	3
Brandenburg	0	1	0	0	0	0	0	1
Bremen	0	1	0	0	0	0	0	1
Hamburg	0	0	0	0	0	0	0	0
Hessen	1	1	0	0	0	0	0	2
Mecklenburg-Vorpommern	0	0	0	0	0	0	0	0
Niedersachsen	3	3	0	0	0	1	0	7
Nordrhein-Westfalen	4	4	0	0	1	1	0	10
Rheinland-Pfalz	0	1	0	0	0	0	0	1
Saarland	0	1	0	0	1	0	0	2
Sachsen	0	1	0	0	0	0	0	1
Sachsen-Anhalt	0	1	0	0	0	0	0	1
Schleswig-Holstein	1	1	0	0	0	0	0	2
Thüringen	0	1	0	0	0	0	0	1
Bund	10	17	0	0	2	4	0	33

Tabelle V: Übersichtszusammenstellung von Proporzmandaten PM (erster Zuteilungsschritt), Direktmandaten DM und Mindestsitzen MS für SPD, CDU und CSU entsprechend den Ergebnissen der Bundestagswahl 2013

Region	SPD			CDU			CSU		
	PM	DM	MS	PM	DM	MS	PM	DM	MS
Baden-Württemberg	19	0	10	43	38	41	0	0	0
Bayern	23	0	12	0	0	0	56	45	51
Berlin	7	2	5	8	5	7	0	0	0
Brandenburg	5	1	3	8	9	9	0	0	0
Bremen	2	2	2	1	0	1	0	0	0
Hamburg	5	5	5	5	1	3	0	0	0
Hessen	15	5	10	20	17	19	0	0	0
Mecklenburg-Vorpommern	3	0	2	6	6	6	0	0	0
Niedersachsen	22	13	18	28	17	23	0	0	0
Nordrhein-Westfalen	48	27	38	59	37	48	0	0	0
Rheinland-Pfalz	10	1	6	15	14	15	0	0	0
Saarland	3	0	2	3	4	4	0	0	0
Sachsen	6	0	3	16	16	16	0	0	0
Sachsen-Anhalt	4	0	2	8	9	9	0	0	0
Schleswig-Holstein	8	2	5	10	9	10	0	0	0
Thüringen	3	0	2	8	9	9	0	0	0
Bund	183	58	125	238	191	220	56	45	51

2009

Tabelle Z: Verteilung der für die Sitzverteilung relevanten Zweitstimmen

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	1051198	1874481	0	1022958	755648	389637	0	5093922
Bayern	1120018	0	2830238	976379	719265	429371	0	6075271
Berlin	348082	393180	0	198516	299535	348661	0	1587974
Brandenburg	348216	327454	0	129642	84567	395566	0	1285445
Bremen	102419	80964	0	35968	52283	48369	0	320003
Hamburg	242942	246667	0	117143	138454	99096	0	844302
Hessen	812721	1022822	0	527432	381948	271455	0	3016378
Mecklenburg-Vorpommern	143607	287481	0	85203	47841	251536	0	815668
Niedersachsen	1297940	1471530	0	588401	475742	380373	0	4213986
Nordrhein-Westfalen	2678956	3111478	0	1394554	945831	789814	0	8920633
Rheinland-Pfalz	520990	767487	0	364673	211971	205180	0	2070301
Saarland	144464	179289	0	69427	39550	123880	0	556610
Sachsen	328753	800898	0	299135	151283	551461	0	2131530
Sachsen-Anhalt	202850	362311	0	124247	61734	389456	0	1140598
Schleswig-Holstein	430739	518457	0	261767	203782	127203	0	1541948
Thüringen	216593	383778	0	120635	73838	354875	0	1149719
Bund	9990488	11828277	2830238	6316080	4643272	5155933	0	40764288

Tabelle P: Verteilung der Sitze nach dem ersten Zuteilungsschritt für Bundestagswahlergebnisse (zuerst länderkontingente aufgrund Bevölkerungszahl, anschließend proportionale Verteilung auf die Landeslisten der Parteien in dem jeweiligen Bundesland nach Zweitstimmen)

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	16	28	0	15	11	6	0	76
Bayern	17	0	42	14	11	6	0	90
Berlin	5	6	0	3	5	5	0	24
Brandenburg	6	5	0	2	1	6	0	20
Bremen	1	1	0	1	1	1	0	5
Hamburg	3	4	0	2	2	1	0	12
Hessen	12	15	0	7	5	4	0	43
Mecklenburg-Vorpommern	2	5	0	1	1	4	0	13
Niedersachsen	18	21	0	8	7	5	0	59
Nordrhein-Westfalen	38	45	0	20	14	11	0	128
Rheinland-Pfalz	8	11	0	5	3	3	0	30
Saarland	2	2	0	1	1	2	0	8
Sachsen	5	12	0	5	2	8	0	32
Sachsen-Anhalt	3	6	0	2	1	7	0	19
Schleswig-Holstein	6	7	0	3	3	2	0	21
Thüringen	3	6	0	2	1	6	0	18
Bund	145	174	42	91	69	77	0	598

Tabelle D: Verteilung der Direktmandate

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	1	37	0	0	0	0	0	38
Bayern	0	0	45	0	0	0	0	45
Berlin	2	5	0	0	1	4	0	12
Brandenburg	5	1	0	0	0	4	0	10
Bremen	2	0	0	0	0	0	0	2
Hamburg	3	3	0	0	0	0	0	6
Hessen	6	15	0	0	0	0	0	21
Mecklenburg-Vorpommern	0	6	0	0	0	1	0	7
Niedersachsen	14	16	0	0	0	0	0	30
Nordrhein-Westfalen	27	37	0	0	0	0	0	64
Rheinland-Pfalz	2	13	0	0	0	0	0	15
Saarland	0	4	0	0	0	0	0	4
Sachsen	0	16	0	0	0	0	0	16
Sachsen-Anhalt	0	4	0	0	0	5	0	9
Schleswig-Holstein	2	9	0	0	0	0	0	11
Thüringen	0	7	0	0	0	2	0	9
Bund	64	173	45	0	1	16	0	299

Tabelle Ü: Verteilung der Überhangmandate

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	0	9	0	0	0	0	0	9
Bayern	0	0	3	0	0	0	0	3
Berlin	0	0	0	0	0	0	0	0
Brandenburg	0	0	0	0	0	0	0	0
Bremen	1	0	0	0	0	0	0	1
Hamburg	0	0	0	0	0	0	0	0
Hessen	0	0	0	0	0	0	0	0
Mecklenburg-Vorpommern	0	1	0	0	0	0	0	1
Niedersachsen	0	0	0	0	0	0	0	0
Nordrhein-Westfalen	0	0	0	0	0	0	0	0
Rheinland-Pfalz	0	2	0	0	0	0	0	2
Saarland	0	2	0	0	0	0	0	2
Sachsen	0	4	0	0	0	0	0	4
Sachsen-Anhalt	0	0	0	0	0	0	0	0
Schleswig-Holstein	0	2	0	0	0	0	0	2
Thüringen	0	1	0	0	0	0	0	1
Bund	1	21	3	0	0	0	0	25

Tabelle MS: Verteilung der Mindestsitze nach §6 Abs. 5 Satz2

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	9	37	0	8	6	3	0	63
Bayern	9	0	45	7	6	3	0	70
Berlin	4	6	0	2	3	5	0	20
Brandenburg	6	3	0	1	1	5	0	16
Bremen	2	1	0	1	1	1	0	6
Hamburg	3	4	0	1	1	1	0	10
Hessen	9	15	0	4	3	2	0	33
Mecklenburg-Vorpommern	1	6	0	1	1	3	0	12
Niedersachsen	16	19	0	4	4	3	0	46
Nordrhein-Westfalen	33	41	0	10	7	6	0	97
Rheinland-Pfalz	5	13	0	3	2	2	0	25
Saarland	1	4	0	1	1	1	0	8
Sachsen	3	16	0	3	1	4	0	27
Sachsen-Anhalt	2	5	0	1	1	6	0	15
Schleswig-Holstein	4	9	0	2	2	1	0	18
Thüringen	2	7	0	1	1	4	0	15
Bund	109	186	45	50	41	50	0	481

Tabelle EV: Endverteilung der Mandate

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	16	37	0	16	12	6	0	87
Bayern	17	0	45	15	11	7	0	95
Berlin	5	6	0	3	5	5	0	24
Brandenburg	6	3	0	2	1	6	0	18
Bremen	2	1	0	1	1	1	0	6
Hamburg	4	4	0	2	2	2	0	14
Hessen	13	15	0	8	6	4	0	46
Mecklenburg-Vorpommern	2	6	0	1	1	4	0	14
Niedersachsen	20	19	0	9	7	6	0	61
Nordrhein-Westfalen	42	41	0	21	15	12	0	131
Rheinland-Pfalz	8	13	0	6	3	3	0	33
Saarland	2	4	0	1	1	2	0	10
Sachsen	5	16	0	5	2	9	0	37
Sachsen-Anhalt	3	5	0	2	1	6	0	17
Schleswig-Holstein	7	9	0	4	3	2	0	25
Thüringen	3	7	0	2	1	5	0	18
Bund	155	186	45	98	72	80	0	636

Tabelle A: Verteilung der Ausgleichsmandate (Differenz zwischen Endverteilung und Proporzmandaten bei Ausgangsgröße)

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	0	9	0	1	1	0	0	11
Bayern	0	0	3	1	0	1	0	5
Berlin	0	0	0	0	0	0	0	0
Brandenburg	0	-2	0	0	0	0	0	-2
Bremen	1	0	0	0	0	0	0	1
Hamburg	1	0	0	0	0	1	0	2
Hessen	1	0	0	1	1	0	0	3
Mecklenburg-Vorpommern	0	1	0	0	0	0	0	1
Niedersachsen	2	-2	0	1	0	1	0	2
Nordrhein-Westfalen	4	-4	0	1	1	1	0	3
Rheinland-Pfalz	0	2	0	1	0	0	0	3
Saarland	0	2	0	0	0	0	0	2
Sachsen	0	4	0	0	0	1	0	5
Sachsen-Anhalt	0	-1	0	0	0	-1	0	-2
Schleswig-Holstein	1	2	0	1	0	0	0	4
Thüringen	0	1	0	0	0	-1	0	0
Bund	10	12	3	7	3	3	0	38

Tabelle V: Übersichtzusammenstellung von Proporzmandaten PM (erster Zuteilungsschritt), Direktmandaten DM und Mindestsitzen MS für SPD, CDU und CSU entsprechend den Ergebnissen der Bundestagswahl 2009

Region	SPD			CDU			CSU		
	PM	DM	MS	PM	DM	MS	PM	DM	MS
Baden-Württemberg	16	1	9	28	37	37	0	0	0
Bayern	17	0	9	0	0	0	42	45	45
Berlin	5	2	4	6	5	6	0	0	0
Brandenburg	6	5	6	5	1	3	0	0	0
Bremen	1	2	2	1	0	1	0	0	0
Hamburg	3	3	3	4	3	4	0	0	0
Hessen	12	6	9	15	15	15	0	0	0
Mecklenburg-Vorpommern	2	0	1	5	6	6	0	0	0
Niedersachsen	18	14	16	21	16	19	0	0	0
Nordrhein-Westfalen	38	27	33	45	37	41	0	0	0
Rheinland-Pfalz	8	2	5	11	13	13	0	0	0
Saarland	2	0	1	2	4	4	0	0	0
Sachsen	5	0	3	12	16	16	0	0	0
Sachsen-Anhalt	3	0	2	6	4	5	0	0	0
Schleswig-Holstein	6	2	4	7	9	9	0	0	0
Thüringen	3	0	2	6	7	7	0	0	0
Bund	145	64	109	174	173	186	42	45	45

2005

Tabelle Z: Verteilung der für die Sitzverteilung relevanten Zweitstimmen

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	1754834	2283085	0	693835	623091	219105	0	5573950
Bayern	1806548	0	3494309	673817	559941	244701	0	6779316
Berlin	637674	408715	0	152157	254546	303630	0	1756722
Brandenburg	561689	322400	0	107736	80253	416359	0	1488437
Bremen	155366	82389	0	29329	51600	30570	0	349254
Hamburg	365546	272418	0	84593	140751	59463	0	922771
Hessen	1197762	1131496	0	392123	340288	178913	0	3240582
Mecklenburg-Vorpommern	314830	293316	0	62049	39379	234702	0	944276
Niedersachsen	2058174	1599947	0	426341	354853	205200	0	4644515
Nordrhein-Westfalen	4096112	3524351	0	1024924	782551	529967	0	9957905
Rheinland-Pfalz	822074	877632	0	278945	172900	132154	0	2283705
Saarland	211201	191067	0	47188	37489	117089	0	604034
Sachsen	649807	795316	0	269623	126850	603824	0	2445420
Sachsen-Anhalt	474909	357663	0	117155	59146	385422	0	1394295
Schleswig-Holstein	655361	624510	0	173320	144712	78755	0	1676658
Thüringen	432778	372435	0	115009	69976	378340	0	1368538
Bund	16194665	13136740	3494309	4648144	3838326	4118194	0	45430378

Tabelle P: Verteilung der Sitze nach dem ersten Zuteilungsschritt für Bundestagswahlergebnisse (zuerst länderkontingente aufgrund Bevölkerungszahl, anschließend proportionale Verteilung auf die Landeslisten der Parteien in dem jeweiligen Bundesland nach Zweitstimmen)

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	24	31	0	9	8	3	0	75
Bayern	24	0	47	9	7	3	0	90
Berlin	9	5	0	2	3	4	0	23
Brandenburg	8	4	0	1	1	6	0	20
Bremen	3	1	0	0	1	0	0	5
Hamburg	5	3	0	1	2	1	0	12
Hessen	16	15	0	5	5	2	0	43
Mecklenburg-Vorpommern	4	4	0	1	1	3	0	13
Niedersachsen	26	20	0	5	5	3	0	59
Nordrhein-Westfalen	53	46	0	13	10	7	0	129
Rheinland-Pfalz	11	11	0	4	2	2	0	30
Saarland	3	2	0	1	0	2	0	8
Sachsen	9	10	0	4	2	8	0	33
Sachsen-Anhalt	6	5	0	2	1	5	0	19
Schleswig-Holstein	8	8	0	2	2	1	0	21
Thüringen	6	5	0	1	1	5	0	18
Bund	215	170	47	60	51	55	0	598

Tabelle D: Verteilung der Direktmandate

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	4	33	0	0	0	0	0	37
Bayern	1	0	44	0	0	0	0	45
Berlin	7	1	0	0	1	3	0	12
Brandenburg	10	0	0	0	0	0	0	10
Bremen	2	0	0	0	0	0	0	2
Hamburg	6	0	0	0	0	0	0	6
Hessen	13	8	0	0	0	0	0	21
Mecklenburg-Vorpommern	4	3	0	0	0	0	0	7
Niedersachsen	25	4	0	0	0	0	0	29
Nordrhein-Westfalen	40	24	0	0	0	0	0	64
Rheinland-Pfalz	5	10	0	0	0	0	0	15
Saarland	4	0	0	0	0	0	0	4
Sachsen	3	14	0	0	0	0	0	17
Sachsen-Anhalt	10	0	0	0	0	0	0	10
Schleswig-Holstein	5	6	0	0	0	0	0	11
Thüringen	6	3	0	0	0	0	0	9
Bund	145	106	44	0	1	3	0	299

Tabelle Ü: Verteilung der Überhangmandate

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	0	2	0	0	0	0	0	2
Bayern	0	0	0	0	0	0	0	0
Berlin	0	0	0	0	0	0	0	0
Brandenburg	2	0	0	0	0	0	0	2
Bremen	0	0	0	0	0	0	0	0
Hamburg	1	0	0	0	0	0	0	1
Hessen	0	0	0	0	0	0	0	0
Mecklenburg-Vorpommern	0	0	0	0	0	0	0	0
Niedersachsen	0	0	0	0	0	0	0	0
Nordrhein-Westfalen	0	0	0	0	0	0	0	0
Rheinland-Pfalz	0	0	0	0	0	0	0	0
Saarland	1	0	0	0	0	0	0	1
Sachsen	0	4	0	0	0	0	0	4
Sachsen-Anhalt	4	0	0	0	0	0	0	4
Schleswig-Holstein	0	0	0	0	0	0	0	0
Thüringen	0	0	0	0	0	0	0	0
Bund	8	6	0	0	0	0	0	14

Tabelle MS: Verteilung der Mindestsitze nach §6 Abs. 5 Satz2

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	14	33	0	5	4	2	0	58
Bayern	13	0	46	5	4	2	0	70
Berlin	8	3	0	1	2	4	0	18
Brandenburg	10	2	0	1	1	3	0	17
Bremen	3	1	0	0	1	0	0	5
Hamburg	6	2	0	1	1	1	0	11
Hessen	15	12	0	3	3	1	0	34
Mecklenburg-Vorpommern	4	4	0	1	1	2	0	12
Niedersachsen	26	12	0	3	3	2	0	46
Nordrhein-Westfalen	47	35	0	7	5	4	0	98
Rheinland-Pfalz	8	11	0	2	1	1	0	23
Saarland	4	1	0	1	0	1	0	7
Sachsen	6	14	0	2	1	4	0	27
Sachsen-Anhalt	10	3	0	1	1	3	0	18
Schleswig-Holstein	7	7	0	1	1	1	0	17
Thüringen	6	4	0	1	1	3	0	15
Bund	187	144	46	35	30	34	0	476

Tabelle EV: Endverteilung der Mandate

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	22	33	0	9	8	3	0	75
Bayern	23	0	47	9	7	3	0	89
Berlin	8	5	0	2	3	4	0	22
Brandenburg	10	4	0	1	1	6	0	22
Bremen	3	1	0	0	1	0	0	5
Hamburg	6	3	0	1	2	1	0	13
Hessen	15	14	0	5	5	2	0	41
Mecklenburg-Vorpommern	4	4	0	1	1	3	0	13
Niedersachsen	26	21	0	6	5	3	0	61
Nordrhein-Westfalen	52	45	0	13	10	7	0	127
Rheinland-Pfalz	11	11	0	4	2	2	0	30
Saarland	4	2	0	1	0	2	0	9
Sachsen	8	14	0	4	2	8	0	36
Sachsen-Anhalt	10	5	0	2	1	5	0	23
Schleswig-Holstein	8	8	0	2	2	1	0	21
Thüringen	6	5	0	2	1	5	0	19
Bund	216	175	47	62	51	55	0	606

Tabelle A: Verteilung der Ausgleichsmandate (Differenz zwischen Endverteilung und Proporzmandaten bei Ausgangsgröße)

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	-2	2	0	0	0	0	0	0
Bayern	-1	0	0	0	0	0	0	-1
Berlin	-1	0	0	0	0	0	0	-1
Brandenburg	2	0	0	0	0	0	0	2
Bremen	0	0	0	0	0	0	0	0
Hamburg	1	0	0	0	0	0	0	1
Hessen	-1	-1	0	0	0	0	0	-2
Mecklenburg-Vorpommern	0	0	0	0	0	0	0	0
Niedersachsen	0	1	0	1	0	0	0	2
Nordrhein-Westfalen	-1	-1	0	0	0	0	0	-2
Rheinland-Pfalz	0	0	0	0	0	0	0	0
Saarland	1	0	0	0	0	0	0	1
Sachsen	-1	4	0	0	0	0	0	3
Sachsen-Anhalt	4	0	0	0	0	0	0	4
Schleswig-Holstein	0	0	0	0	0	0	0	0
Thüringen	0	0	0	1	0	0	0	1
Bund	1	5	0	2	0	0	0	8

2020 (Simulation aufgrund von Umfragedaten)

Tabelle Z: Verteilung der für die Sitzverteilung relevanten Zweitstimmen

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	686528,0	2252851,7	0,0	440752,1	1423556,6	279591,6	603691,0	5686971,0
Bayern	777978,4	0,0	3100624,5	375424,7	1452006,2	329997,1	764289,5	6800320,3
Berlin	243989,7	481091,9	0,0	72830,1	421683,5	317308,4	186656,3	1723559,9
Brandenburg	189322,8	443844,3	0,0	31176,0	222016,2	228847,1	268831,0	1384037,5
Bremen	72034,2	93838,3	0,0	13781,8	70749,9	38694,2	26278,7	315377,1
Hamburg	180644,3	297065,2	0,0	54157,7	237035,9	101811,7	56287,6	927002,5
Hessen	619647,9	1139392,8	0,0	209054,0	664968,9	213804,0	327889,3	3174756,9
Mecklenburg-Vorpommern	94261,6	336657,4	0,0	11413,2	132154,1	148345,4	152221,5	875053,2
Niedersachsen	1036639,1	1773155,0	0,0	188355,5	880953,4	243489,3	324730,6	4447322,9
Nordrhein-Westfalen	2055322,0	3529215,6	0,0	759692,7	1748871,2	568065,6	721564,0	9382731,1
Rheinland-Pfalz	450724,6	923981,3	0,0	120755,4	419717,6	120680,6	215671,0	2251530,7
Saarland	128966,9	208275,4	0,0	14457,1	94455,6	64998,9	46600,0	557753,8
Sachsen	143460,7	741958,2	0,0	79166,2	356757,7	354469,5	614660,1	2290472,3
Sachsen-Anhalt	128458,1	416351,8	0,0	33681,6	169405,4	198185,3	217363,5	1163445,8
Schleswig-Holstein	311639,6	638791,0	0,0	123401,7	384450,9	94990,6	104154,5	1657428,3
Thüringen	109003,0	412277,4	0,0	36266,5	180391,9	194978,1	265755,5	1198672,4
Bund	7228621,0	13688747,3	3100624,5	2564366,6	8859174,8	3498257,5	4896644,2	43836435,7

Tabelle P: Verteilung der Sitze nach dem ersten Zuteilungsschritt für Bundestagswahlergebnisse (zuerst länderkontingente aufgrund Bevölkerungszahl, anschließend proportionale Verteilung auf die Landeslisten der Parteien in dem jeweiligen Bundesland nach Zweitstimmen)

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	9	30	0	6	19	4	8	76
Bayern	11	0	42	5	20	5	10	93
Berlin	3	7	0	1	6	4	3	24
Brandenburg	3	7	0	0	3	3	4	20
Bremen	1	2	0	0	1	1	0	5
Hamburg	2	4	0	1	3	1	1	12
Hessen	8	16	0	3	9	3	4	43
Mecklenburg-Vorpommern	2	5	0	0	2	2	2	13
Niedersachsen	14	24	0	2	12	3	4	59
Nordrhein-Westfalen	28	48	0	10	24	8	10	128
Rheinland-Pfalz	6	12	0	2	5	2	3	30
Saarland	2	2	0	0	1	1	1	7
Sachsen	2	10	0	1	5	5	9	32
Sachsen-Anhalt	2	6	0	0	3	3	3	17
Schleswig-Holstein	4	9	0	2	5	1	1	22
Thüringen	2	6	0	0	2	3	4	17
Bund	99	188	42	33	120	49	67	598

Tabelle D: Verteilung der Direktmandate

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	0	38	0	0	0	0	0	38
Bayern	0	0	46	0	0	0	0	46
Berlin	0	6	0	0	3	3	0	12
Brandenburg	0	10	0	0	0	0	0	10
Bremen	0	2	0	0	0	0	0	2
Hamburg	0	6	0	0	0	0	0	6
Hessen	0	22	0	0	0	0	0	22
Mecklenburg-Vorpommern	0	6	0	0	0	0	0	6
Niedersachsen	1	29	0	0	0	0	0	30
Nordrhein-Westfalen	5	59	0	0	0	0	0	64
Rheinland-Pfalz	0	15	0	0	0	0	0	15
Saarland	0	4	0	0	0	0	0	4
Sachsen	0	12	0	0	0	0	4	16
Sachsen-Anhalt	0	9	0	0	0	0	0	9
Schleswig-Holstein	0	11	0	0	0	0	0	11
Thüringen	0	8	0	0	0	0	0	8
Bund	6	237	46	0	3	3	4	299

Tabelle Ü: Verteilung der Überhangmandate

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	0	8	0	0	0	0	0	8
Bayern	0	0	4	0	0	0	0	4
Berlin	0	0	0	0	0	0	0	0
Brandenburg	0	3	0	0	0	0	0	3
Bremen	0	0	0	0	0	0	0	0
Hamburg	0	2	0	0	0	0	0	2
Hessen	0	6	0	0	0	0	0	6
Mecklenburg-Vorpommern	0	1	0	0	0	0	0	1
Niedersachsen	0	5	0	0	0	0	0	5
Nordrhein-Westfalen	0	11	0	0	0	0	0	11
Rheinland-Pfalz	0	3	0	0	0	0	0	3
Saarland	0	2	0	0	0	0	0	2
Sachsen	0	2	0	0	0	0	0	2
Sachsen-Anhalt	0	3	0	0	0	0	0	3
Schleswig-Holstein	0	2	0	0	0	0	0	2
Thüringen	0	2	0	0	0	0	0	2
Bund	0	50	4	0	0	0	0	54

Tabelle MS: Verteilung der Mindestsitze nach §6 Abs. 5 Satz2

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	5	38	0	3	10	2	4	62
Bayern	6	0	46	3	10	3	5	73
Berlin	2	7	0	1	5	4	2	21
Brandenburg	2	10	0	0	2	2	2	18
Bremen	1	2	0	0	1	1	0	5
Hamburg	1	6	0	1	2	1	1	12
Hessen	4	22	0	2	5	2	2	37
Mecklenburg-Vorpommern	1	6	0	0	1	1	1	10
Niedersachsen	8	29	0	1	6	2	2	48
Nordrhein-Westfalen	17	59	0	5	12	4	5	102
Rheinland-Pfalz	3	15	0	1	3	1	2	25
Saarland	1	4	0	0	1	1	1	8
Sachsen	1	12	0	1	3	3	7	27
Sachsen-Anhalt	1	9	0	0	2	2	2	16
Schleswig-Holstein	2	11	0	1	3	1	1	19
Thüringen	1	8	0	0	1	2	2	14
Bund	56	238	46	19	67	32	39	497

Tabelle EV: Endverteilung der Mandate

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	12	38	0	8	25	5	10	98
Bayern	13	0	53	6	25	6	13	116
Berlin	4	7	0	1	7	5	3	27
Brandenburg	3	10	0	1	4	4	5	27
Bremen	1	2	0	0	1	1	0	5
Hamburg	3	6	0	1	4	2	1	17
Hessen	11	22	0	4	11	4	6	58
Mecklenburg-Vorpommern	2	6	0	0	2	2	3	15
Niedersachsen	18	29	0	3	15	4	5	74
Nordrhein-Westfalen	36	59	0	13	30	10	12	160
Rheinland-Pfalz	8	15	0	2	7	2	4	38
Saarland	2	4	0	0	2	1	1	10
Sachsen	2	12	0	1	6	6	10	37
Sachsen-Anhalt	2	9	0	1	3	3	4	22
Schleswig-Holstein	5	11	0	2	7	2	2	29
Thüringen	2	8	0	1	3	3	5	22
Bund	124	238	53	44	152	60	84	755

Tabelle A: Verteilung der Ausgleichsmandate (Differenz zwischen Endverteilung und Proporzmandaten bei Ausgangsgröße)

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	3	8	0	2	6	1	2	22
Bayern	2	0	11	1	5	1	3	23
Berlin	1	0	0	0	1	1	0	3
Brandenburg	0	3	0	1	1	1	1	7
Bremen	0	0	0	0	0	0	0	0
Hamburg	1	2	0	0	1	1	0	5
Hessen	3	6	0	1	2	1	2	15
Mecklenburg-Vorpommern	0	1	0	0	0	0	1	2
Niedersachsen	4	5	0	1	3	1	1	15
Nordrhein-Westfalen	8	11	0	3	6	2	2	32
Rheinland-Pfalz	2	3	0	0	2	0	1	8
Saarland	0	2	0	0	1	0	0	3
Sachsen	0	2	0	0	1	1	1	5
Sachsen-Anhalt	0	3	0	1	0	0	1	5
Schleswig-Holstein	1	2	0	0	2	1	1	7
Thüringen	0	2	0	1	1	0	1	5
Bund	25	50	11	11	32	11	17	157

Zwischen 2017 und 2020 (Simulation mit Hilfe von Umfragedaten)

Tabelle Z: Verteilung der für die Sitzverteilung relevanten Zweitstimmen

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	909562,3	2111449,1	0,0	681148,1	961378,2	354944,5	698092,9	5716575,1
Bayern	1043981,0	0,0	2930196,5	656109,2	903907,5	420008,5	877427,5	6831630,2
Berlin	312112,2	438903,9	0,0	143112,8	281624,8	342386,1	215325,6	1733465,6
Brandenburg	244024,5	409712,6	0,0	86506,7	111359,2	248765,3	292782,4	1393150,7
Bremen	84852,1	86093,7	0,0	26669,6	45215,8	43100,9	31468,4	317400,5
Hamburg	217890,4	274249,5	0,0	92595,7	161566,3	114638,2	71368,3	932308,5
Hessen	747374,0	1060726,7	0,0	341883,2	408679,4	256499,3	380619,0	3195781,6
Mecklenburg-Vorpommern	128485,5	314904,5	0,0	45992,3	62413,1	160959,8	167214,3	879969,5
Niedersachsen	1217494,0	1662452,3	0,0	369666,3	523191,2	302698,5	397501,3	4473003,6
Nordrhein-Westfalen	2436083,6	3295870,9	0,0	1158914,3	994178,1	693793,3	875728,9	9454569,1
Rheinland-Pfalz	541403,2	867810,6	0,0	213709,3	238933,4	150649,4	252920,3	2265426,3
Saarland	151656,0	194428,8	0,0	36817,2	49817,4	72759,7	55779,3	561258,4
Sachsen	231877,3	685426,4	0,0	171970,7	173743,8	387212,5	655589,1	2305819,8
Sachsen-Anhalt	174059,9	387503,5	0,0	80525,7	76665,7	214986,3	237435,0	1171176,1
Schleswig-Holstein	378109,8	597605,0	0,0	193306,0	250144,0	117101,0	131152,6	1667418,4
Thüringen	155692,3	382613,8	0,0	84598,5	84742,3	212200,4	286750,0	1206597,3
Bund	8974658,1	12769751,5	2930196,5	4383525,7	5327560,3	4092703,8	5627154,7	44105550,6

Tabelle P: Verteilung der Sitze nach dem ersten Zuteilungsschritt für Bundestagswahlergebnisse (zuerst länderkontingente aufgrund Bevölkerungszahl, anschließend proportionale Verteilung auf die Landeslisten der Parteien in dem jeweiligen Bundesland nach Zweitstimmen)

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	12	28	0	9	13	5	9	76
Bayern	14	0	40	9	12	6	12	93
Berlin	4	6	0	2	4	5	3	24
Brandenburg	3	6	0	1	2	4	4	20
Bremen	1	1	0	0	1	1	1	5
Hamburg	3	4	0	1	2	1	1	12
Hessen	10	14	0	5	6	3	5	43
Mecklenburg-Vorpommern	2	5	0	1	1	2	2	13
Niedersachsen	16	22	0	5	7	4	5	59
Nordrhein-Westfalen	33	45	0	16	13	9	12	128
Rheinland-Pfalz	7	12	0	3	3	2	3	30
Saarland	2	2	0	0	1	1	1	7
Sachsen	3	10	0	2	2	6	9	32
Sachsen-Anhalt	3	6	0	1	1	3	3	17
Schleswig-Holstein	5	8	0	2	3	2	2	22
Thüringen	2	6	0	1	1	3	4	17
Bund	120	175	40	58	72	57	76	598

Tabelle D: Verteilung der Direktmandate

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	0	38	0	0	0	0	0	38
Bayern	0	0	46	0	0	0	0	46
Berlin	0	6	0	0	0	6	0	12
Brandenburg	0	9	0	0	0	0	1	10
Bremen	1	1	0	0	0	0	0	2
Hamburg	0	6	0	0	0	0	0	6
Hessen	3	19	0	0	0	0	0	22
Mecklenburg-Vorpommern	0	6	0	0	0	0	0	6
Niedersachsen	2	28	0	0	0	0	0	30
Nordrhein-Westfalen	14	50	0	0	0	0	0	64
Rheinland-Pfalz	0	15	0	0	0	0	0	15
Saarland	0	4	0	0	0	0	0	4
Sachsen	0	11	0	0	0	0	5	16
Sachsen-Anhalt	0	9	0	0	0	0	0	9
Schleswig-Holstein	0	11	0	0	0	0	0	11
Thüringen	0	8	0	0	0	0	0	8
Bund	20	221	46	0	0	6	6	299

Tabelle Ü: Verteilung der Überhangmandate

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	0	10	0	0	0	0	0	10
Bayern	0	0	6	0	0	0	0	6
Berlin	0	0	0	0	0	1	0	1
Brandenburg	0	3	0	0	0	0	0	3
Bremen	0	0	0	0	0	0	0	0
Hamburg	0	2	0	0	0	0	0	2
Hessen	0	5	0	0	0	0	0	5
Mecklenburg-Vorpommern	0	1	0	0	0	0	0	1
Niedersachsen	0	6	0	0	0	0	0	6
Nordrhein-Westfalen	0	5	0	0	0	0	0	5
Rheinland-Pfalz	0	3	0	0	0	0	0	3
Saarland	0	2	0	0	0	0	0	2
Sachsen	0	1	0	0	0	0	0	1
Sachsen-Anhalt	0	3	0	0	0	0	0	3
Schleswig-Holstein	0	3	0	0	0	0	0	3
Thüringen	0	2	0	0	0	0	0	2
Bund	0	46	6	0	0	1	0	53

Tabelle MS: Verteilung der Mindestsitze nach §6 Abs. 5 Satz2

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	6	38	0	5	7	3	5	64
Bayern	7	0	46	5	6	3	6	73
Berlin	2	6	0	1	2	6	2	19
Brandenburg	2	9	0	1	1	2	3	18
Bremen	1	1	0	0	1	1	1	5
Hamburg	2	6	0	1	1	1	1	12
Hessen	7	19	0	3	3	2	3	37
Mecklenburg-Vorpommern	1	6	0	1	1	1	1	11
Niedersachsen	9	28	0	3	4	2	3	49
Nordrhein-Westfalen	24	50	0	8	7	5	6	100
Rheinland-Pfalz	4	15	0	2	2	1	2	26
Saarland	1	4	0	0	1	1	1	8
Sachsen	2	11	0	1	1	3	7	25
Sachsen-Anhalt	2	9	0	1	1	2	2	17
Schleswig-Holstein	3	11	0	1	2	1	1	19
Thüringen	1	8	0	1	1	2	2	15
Bund	74	221	46	34	41	36	46	498

Tabelle EV: Endverteilung der Mandate

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	15	38	0	12	16	6	12	99
Bayern	18	0	50	11	16	7	15	117
Berlin	5	6	0	2	5	6	4	28
Brandenburg	4	9	0	2	2	4	5	26
Bremen	1	1	0	0	1	1	1	5
Hamburg	4	6	0	2	3	2	1	18
Hessen	13	19	0	6	7	4	6	55
Mecklenburg-Vorpommern	2	6	0	1	1	3	3	16
Niedersachsen	21	28	0	6	9	5	7	76
Nordrhein-Westfalen	42	50	0	20	17	12	15	156
Rheinland-Pfalz	9	15	0	4	4	3	4	39
Saarland	3	4	0	1	1	1	1	11
Sachsen	4	11	0	3	3	6	11	38
Sachsen-Anhalt	3	9	0	1	1	4	4	22
Schleswig-Holstein	6	11	0	3	4	2	2	28
Thüringen	3	8	0	1	1	4	5	22
Bund	153	221	50	75	91	70	96	756

Tabelle A: Verteilung der Ausgleichsmandate (Differenz zwischen Endverteilung und Proporzmandaten bei Ausgangsgröße)

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Gesamt
Baden-Württemberg	3	10	0	3	3	1	3	23
Bayern	4	0	10	2	4	1	3	24
Berlin	1	0	0	0	1	1	1	4
Brandenburg	1	3	0	1	0	0	1	6
Bremen	0	0	0	0	0	0	0	0
Hamburg	1	2	0	1	1	1	0	6
Hessen	3	5	0	1	1	1	1	12
Mecklenburg-Vorpommern	0	1	0	0	0	1	1	3
Niedersachsen	5	6	0	1	2	1	2	17
Nordrhein-Westfalen	9	5	0	4	4	3	3	28
Rheinland-Pfalz	2	3	0	1	1	1	1	9
Saarland	1	2	0	1	0	0	0	4
Sachsen	1	1	0	1	1	0	2	6
Sachsen-Anhalt	0	3	0	0	0	1	1	5
Schleswig-Holstein	1	3	0	1	1	0	0	6
Thüringen	1	2	0	0	0	1	1	5
Bund	33	46	10	17	19	13	20	158



RUPRECHT-KARLS-UNIVERSITÄT HEIDELBERG
INSTITUT FÜR STAATSRECHT
VERFASSUNGSLEHRE UND RECHTSPHILOSOPHIE
Direktor Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M.

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)584 E

**Stellungnahme
zu den Gesetzesentwürfen**

BT-Drs. 19/22504

und

BT-Drs. 19/13512

und

BT-Drs. 19/22894

**– Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages
am 5. Oktober 2020 –**

A. Zum Gesetzesentwurf BT-Drs. 19/22504

I. Gegenstand

Gegenstand des Gesetzesentwurfes ist zunächst das im BWahlG geregelte Sitzzuteilungsverfahren bei der Wahl zum Deutschen Bundestag. Der Entwurf verfolgt damit das Ziel, ein Anwachsen der Abgeordnetenzahl zu dämpfen.

Dazu soll das geltende Wahlrecht an drei Stellen geändert werden. Zum einen soll die Zahl der Wahlkreise ab 2024 von 299 auf 280 reduziert werden. Zum anderen wird die Berechnung der Sitzzuteilung so verändert, dass ein Aufwuchs der Abgeordnetenzahl durch Anrechnung von Wahlkreismandaten auf Listenmandate der gleichen Partei in anderen Ländern vermieden wird, wobei eine föderal ausgewogene Verteilung der Bundestagsmandate gewährleistet bleiben soll. Schließlich soll ein Ausgleich von Überhangmandaten erst nach dem dritten Überhangmandat erfolgen.

Darüber hinaus wird dem Deutschen Bundestag aufgegeben, eine Reformkommission einzusetzen, die sich mit Fragen des Wahlrechts befassen und hierzu Empfehlungen erarbeiten soll.

II. Bewertung der einzelnen Änderungen des geltenden Wahlrechts

1. Reduzierung der Anzahl der Wahlkreise

a) verfassungsrechtliche Grenzen einer Reduktion

Eine bestimmte Anzahl von Wahlkreisen ist verfassungsrechtlich nicht vorgegeben. Dennoch ist die Anzahl der Wahlkreise verfassungsrechtlich von Bedeutung, denn mit abnehmender Anzahl steigt die Größe der verbleibenden Wahlkreise. Soweit der Gesetzgeber sich dazu entscheidet, zumindest einen Teil der Abgeordneten durch eine Mehrheitswahl zu bestimmen, folgen aus den Anforderungen an die demokratische Legitimation durch Wahlen sowie dem Kohärenzgebot Grenzen für die Ausgestaltung des Wahlrechts. Insbesondere müssen die Wahlkreise so beschaffen sein, dass der demokratische Zweck der Mehrheitswahl in Wahlkreisen erfüllt werden kann.

Nach Auffassung des BVerfG besteht das besondere Anliegen dieses Teilelements der Wahl darin, dass die Abgeordneten eine engere persönliche Bindung zu dem Wahlkreis haben, in dem sie gewählt worden sind (dazu nur BVerfGE 131, 316, 365 m.N.). Damit wird in besonderer Weise sichergestellt, dass der von einer funktionierenden demokratischen Legitimation durch Wahlen als Integrationsvorgang vorausgesetzte Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen auch tatsächlich gegeben sein kann. Das einfache Recht bildet dies dadurch ab, dass in Folge der Vorgaben des § 3 Abs. 1 BWahlG die Wahlkreise nach

Möglichkeit als zusammengehörendes und abgerundetes Ganzes im Sinne eines organischen Gebildes zugeschnitten werden sollen (dazu *Hahlen*, in: Schreiber [Hrsg.], BWahlG, 10. A., 2017, § 3 Rn. 27 m.N. Vgl. auch BVerfG, NVwZ 2002, 71 f.). Die so konturierte besondere Nähebeziehung zwischen Wähler und Wahlkreisbewerber dient auch dazu, den repräsentativen Status des Abgeordneten als Vertreter des Volkes auch und insbesondere bei den Wahlkreisbewerbern dagegen abzusichern, sich vor allem als Exponenten einer politischen Partei zu sehen (vgl. auch BVerfGE 95, 335, 352 f.). Dem entsprechend muss nach Ansicht des BVerfG vermieden werden, dass die Wahlkreise so beschaffen sind, dass die erforderliche Kommunikation zwischen den Wählern untereinander sowie mit den Mandatsbewerbern übermäßig erschwert und damit die politische Willensbildung beeinträchtigt ist (vgl. BVerfG, NVwZ 2002, 71 f.).

Hinsichtlich der Einteilung des Wahlgebiets in Wahlkreise steht dem Gesetzgeber allerdings ein gewisser Beurteilungsspielraum zu (vgl. BVerfGE 95, 335, 364). Gleiches dürfte für die Frage der Wahlkreisgröße gelten, weshalb aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Wahlkreisgröße feste Grenzen nur mit Zurückhaltung abzuleiten sind (vgl. aber *Wolf*, Das negative Stimmgewicht als wahlgleichheitswidriger Effekt, 2016, S. 479, der diese Grenze wohl bei Wahlkreisen mit deutlich mehr als 5 Millionen Einwohnern als überschritten ansieht). Mit Blick auf diesen Spielraum ist die Reduktion von 299 auf 280 Wahlkreise nicht zu beanstanden.

Dass diese Reduktion gleichwohl vor allem in dünn besiedelten Wahlkreisen zu einer merklichen Erschwerung des Kontakts der Bürger untereinander sowie zu den Wahlkreisbewerbern führen kann, wird damit nicht in Frage gestellt, aber noch dem Bereich der rechtspolitischen Bewertung zugeordnet.

b) Reduktion erst ab 2024

Eine Besonderheit des vorliegenden Entwurfs besteht darin, dass diese Änderung erst ab 2024 greifen soll, wogegen die weiteren Änderungen bereits bei der nächsten Wahl gelten sollen.

Durch diese Verzögerung wird der vom Gesetzgeber gewünschte Effekt, das mögliche Anwachsen der Abgeordnetenzahlen zu bremsen, zwar geschwächt. Auch ist eine Reduktion der Wahlkreise bereits zur nächsten Wahl verfassungsrechtlich wohl noch zulässig, da die bereits erfolgten Kandidatennominierungen keinen Bestandsschutz genießen, und die Wahlrechtsgleichheit bei den Wahlkreiskandidaten auf den jeweiligen Wahlkreis bezogen ist.

Allerdings sind für die dazu nötige Neueinteilung von Wahlkreisen anspruchsvolle politische Abstimmungsprozesse erforderlich, die auch Zeit in Anspruch nehmen. Der Gesetzgeber durfte darauf Rücksicht nehmen, auch deshalb, weil eine verfassungsrechtliche Pflicht zu einer intensiven Dämpfung des Anwachsens der Abgeordnetenzahl nur vorstellbar ist, wenn ohne

solche Maßnahmen die Funktionsfähigkeit des Bundestags erkennbar bzw. konkret absehbar gefährdet ist; dafür sind aber derzeit keine hinreichenden Anhaltspunkte ersichtlich.

2. Veränderung der Sitzzuteilung mit Blick auf „interne“ Überhangmandate

Die Sitzzuteilung wird so verändert, dass der durch „interne“ Überhangmandate mitverursachte Aufwuchs der Abgeordnetenzahl durch Anrechnung von Wahlkreismandaten auf Listenmandate der gleichen Partei in anderen Ländern vermieden wird, zugleich aber eine föderal ausgewogene Verteilung der Bundestagsmandate gewährleistet bleibt.

a) innerparteiliche länderübergreifende Verrechnung

Dazu wird das derzeit geltende Zuteilungsverfahren des § 6 Abs. 5 BWahlG in die Richtung geändert, dass auch nach der Erhöhung der Zahl der zu vergebenden Sitze auf eine Partei weniger als die Zahl der Listenmandate zuzüglich der Überhangmandate entfällt. Damit wird ermöglicht, dass in Folge der durch § 6 Abs. 6 S. 2, 2. Halbsatz BWahlG angeordneten vorrangigen Verteilung der Sitze an die Landeslisten, bei denen Direktmandate anzurechnen sind, in der Unterverteilung anderen Landeslisten weniger Sitze zugeteilt werden. Dadurch werden Direktmandate zu Lasten von Listenmandaten in anderen Ländern kompensiert.

b) Mittelwertbildung

Das könnte allerdings im Extremfall dazu führen, dass einer Landesliste keine Sitze zugeteilt werden und die Zweitstimmen für diese Landesliste ohne Erfolg bleiben, weil die Sitze in der Unterverteilung innerhalb dieser Partei vorrangig anderen Landeslisten dieser Partei mit Direktmandaten zugewiesen wurden. Die Kompensation führte dann zu einer ganz erheblichen Verzerrung des föderalen Proporz innerhalb der betreffenden Parteien.

Der Gesetzesentwurf sieht hier zwischen den Zielen der Dämpfung des Zuwachses und der Wahrung des föderalen Proporz einen Mittelweg vor. Die Sitzzahlerhöhung nach § 6 Abs. 5 S. 1 BWahlG soll nicht mehr in Höhe der in der ersten Stufe aus der Wahl nach Landeslisten zuzüglich der darauf nicht anrechenbaren Direktmandate erfolgen, sondern nur noch die Zahl der Direktmandate oder, wenn diese höher ist, den Mittelwert zwischen der Zahl der Direktmandate und der Zahl der Listenmandate herstellen. Durch diese Mittelwertbildung wird den Landeslisten nur noch die Hälfte der Listenmandate garantiert, die andere Hälfte kann zur Anrechnung von Direktmandaten in anderen Ländern – und damit „internen“ Überhangmandaten – benutzt werden.

Der Vorrang der Verteilung der Sitze an die Landeslisten, bei denen Direktmandate anzurechnen sind, folgt dabei aus dem Wort „mindestens“ in § 6 Abs. 6 S. 2, 2. Halbsatz

BWahlG. Dem entsprechend sind die danach den einzelnen Landeslisten zuzuteilenden Sitze auch keine bloße Rechengröße, sondern ein rechtlich festgelegtes (Mindest)Sitzkontingent, dass gegen weitere innerparteiliche föderale Sitzumverteilungen geschützt ist; insoweit kann auf von „garantierten“ Listensitzen bzw. Landessitzkontingenten gesprochen werden.

Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass dieser Regelungsgehalt des § 6 Abs. 6 S. 2, 2. Halbsatz BWahlG und sein Verhältnis zu § 6 Abs. 6 S. 2, 1. Halbsatz BWahlG sprachlich möglicherweise treffender wiedergegeben werden kann, als dies durch das zu Beginn von § 6 Abs. 6 S. 2, 2. Halbsatz BWahlG stehende Wort „dabei“ erfolgt. Während § 6 Abs. 6 S. 2, 1. Halbsatz BWahlG bei Parteien mit Überhangmandaten und mehreren Landeslisten die erhöhte Sitzzahl ohne Überhangmandate betrifft, sind in § 6 Abs. 6 S. 2, 2. Halbsatz BWahlG die Überhangmandate bereits enthalten. Möglich wäre die Regelung in § 6 Abs. 6 S. 2, 2. Halbsatz BWahlG klarstellend wie folgt zu fassen: „jeder Landesliste wird aber mindestens die nach Absatz 5 Satz 2 für sie ermittelte Sitzzahl zugeteilt.“

c) Rücksichtnahme auf föderale Gliederung

Diese Rücksichtnahme auf die föderale Gliederung der Parteien ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. In der Rspr. des BVerfG zum Wahlrecht ist die Rücksichtnahme auf die föderale Gliederung des parteipolitischen Systems ein anerkannter topos. Mit Blick darauf wäre es vielmehr möglicherweise problematisch, wenn der Wegfall der Bildung von Landeskontingenten so weit ginge, dass rechnerisch entstehende Überhangmandate nun länderübergreifend mit Listenmandaten ausgeglichen würden. Denn dies führt dazu, dass Listenmandate eines Landes vollständig als Verrechnungsreservoir für die in anderen Ländern anfallenden Überhangmandate dienen, und einzelne Landeslisten im Ergebnis nicht mehr repräsentiert sein könnten, was die föderale Struktur politischer Parteien überspielt.

d) Auswirkungen auf Erfolgswert

Bei der Berücksichtigung von Erststimmen unabhängig von Zweitstimmen durch (drohende) Überhangmandate einerseits und der „faktischen Teilverrechnung“ durch die Mittelwertbildung bei den Sitzkontingenten andererseits tritt ein föderal unterschiedlicher Erfolgswert ein, der bewusst in Kauf genommen wird. Allerdings ist diese Differenzierung in Bezug auf die Erfolgswertgleichheit kein verfassungsrechtliches Problem, denn für diese ist der bundesweite Proporz zwischen den Parteien entscheidend. Wie dann innerhalb der Parteien föderal verteilt wird, berührt nicht die Erfolgswertgleichheit, sondern die Frage der Rücksichtnahme auf die föderale Gliederung der Parteien. Deshalb ist die parteiinterne föderale Differenzierung auch nicht mit Blick auf die Wahlrechtsgleichheit rechtfertigungsbedürftig.

3. Begrenzung des bundesweiten Verhältnisausgleichs

a) Entstehung bis insgesamt drei unausgeglichener Überhangmandate möglich

Nach dem Gesetzesentwurf soll ein Ausgleich von Überhangmandaten erst nach dem dritten Überhangmandat erfolgen. Anders gewendet: Der Gesetzesentwurf lässt die Entstehung von bis zu drei unausgebalancierten Überhangmandaten zu, indem die Ausgleichsmandate erst danach zur Anwendung kommen. Die entsprechende Regelung des § 6 Abs. 5 S. 4 BWahlG ergibt dabei mit Blick sowohl auf die explizite Begründung als auch auf die Genese deutlich, dass nur insgesamt bis zu drei unausgeglichene Überhangmandate möglich sein sollen, und nicht drei pro Landesliste bzw. Partei.

b) Zulässigkeit nicht ausgeglichener Überhangmandate

Ausgleichslose Überhangmandate können nach der Rspr. des BVerfG zulässig sein (dazu sowie zum Folgenden nur BVerfGE 131, 316, 357 ff. m.N.). Auch bei einem Wahlrecht, das den Grundcharakter einer Verhältniswahl hat, können unausgeglichene Überhangmandate durch die mit einer Personalisierung der Verhältniswahl verfolgten Anliegen gerechtfertigt sein.

Allerdings darf die durch Überhangmandate bewirkte Veränderung des Verhältnisproporz nicht so weit gehen, dass der Grundcharakter der Wahl als einer Verhältniswahl aufgehoben wird. Vor diesem Hintergrund sah das BVerfG in der letzten einschlägigen Entscheidung einen angemessenen Ausgleich zwischen dem Anliegen möglichst proportionaler Abbildung des Zweitstimmenergebnisses im Bundestag und dem mit der Personenwahl verbundenen Belang uneingeschränkter Erhalts von Wahlkreismandaten dann nicht mehr für gewahrt an, wenn die Zahl der – als regelmäßig zumindest möglich anzusehenden – Überhangmandate etwa die Hälfte der für die Bildung einer Fraktion erforderlichen Zahl von Abgeordneten überschreitet (BVerfGE 131, 316, 369 f.).

Diese Grenze wird durch den vorliegenden Gesetzesentwurf nicht überschritten. Auch wird an den Grundsätzen des Wahlsystems im Sinne der personalisierten Verhältniswahl keine prinzipielle Änderung vorgenommen. Der Gesetzesentwurf enthält lediglich eine Modifikation des Ausgleichmandatsverfahrens; dieses soll erst ab dem vierten Überhangmandat greifen.

c) keine verfassungsrechtliche Pflicht zu vollständigem Ausgleich

Zur Absicherung des vorstehend erlangten Ergebnisses kann auch die verfassungsrechtliche Gegenprobe erfolgen. Die Zulassung von bis zu drei ausgleichslosen Überhangmandaten ist unzulässig, wenn eine verfassungsrechtliche Pflicht zu einem vollständigen Ausgleich besteht.

Die Frage, ob eine solche Pflicht besteht, wurde vom BVerfG bereits entschieden, und eine verfassungsrechtliche Pflicht zu einem vollständigen Ausgleich ausdrücklich abgelehnt (BVerfGE 131, 316, 366 f.):

„Der Gesetzgeber hat sich für ein Wahlsystem entschieden, das sowohl dem Anliegen einer Personenwahl als auch dem Ziel der Verhältniswahl, alle Parteien in einem möglichst den Stimmenzahlen angenäherten Verhältnis im Parlament abzubilden, Rechnung tragen will. Beide von der Verfassung legitimierten Ziele lassen sich innerhalb dieses Wahlsystems nicht in voller Reinheit verwirklichen. So trifft es zwar zu, dass die durch den Anfall von Überhangmandaten bewirkte Differenzierung des Erfolgswertes der Wählerstimmen mit einer personalisierten Verhältniswahl nicht zwangsläufig verbunden ist, weil der als Ergebnis des unvollständig durchgeführten Verhältnisausgleichs gestörte Proporz etwa durch Zuteilung von Ausgleichsmandaten wiederhergestellt werden könnte (vgl. BVerfGE 95, Seite 335 [394 f.]). Allerdings erforderte eine vollständige Verwirklichung des Ziels der Verhältniswahl eine im Einzelnen nicht vorhersehbare Erhöhung der Sitzzahl des Bundestages, wodurch – abgesehen von damit verbundenen Praktikabilitätsproblemen – dessen Zusammensetzung das Ziel, die Abgeordneten des Deutschen Bundestages zur Hälfte personenbezogen zu legitimieren, nicht verwirklichen würde und Beeinträchtigungen des föderalen Proporzes zu erwarten wären.

Das Anliegen der Personenwahl und das mit der Verhältniswahl verfolgte Ziel weitgehender Proportionalität stehen mithin in einem Spannungsverhältnis, das sich nur durch einen vom Gesetzgeber vorzunehmenden Ausgleich beider Prinzipien auflösen lässt. Im Rahmen des ihm insoweit zukommenden Gestaltungsspielraums darf der Gesetzgeber das Anliegen einer proportionalen Verteilung der Gesamtzahl der Sitze grundsätzlich zurückstellen und Überhangmandate ohne Wiederherstellung des Proporzes zulassen.“

d) Spielraum des Gesetzgebers

Damit bestätigt die verfassungsrechtliche Gegenprobe, dass die Zulassung von ausgleichslosen Überhangmandaten bis zur oben dargelegten Grenze zulässig ist. In diesem Rahmen besteht ein Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, in dem er sich zwischen den beiden Zielen – Personalwahl und Verhältnisproporz – entscheiden kann, ohne gegen verfassungsrechtliche Vorgaben zu verstoßen. Insbesondere ist auch eine Zulassung von weniger als 15 nicht ausgeglichenen Überhangmandaten zulässig und nicht willkürlich, da damit dem Ziel des Verhältnisproporzes gedient wird.

e) nicht ausgeglichene Überhangmandate kein unzulässiges negatives Stimmgewicht

Gegen die Zulässigkeit nicht ausgeglichener Überhangmandate kann auch nicht angeführt werden, dass die dadurch bewirkte Abweichung von einem reinen Verhältnisproportional ein unzulässiges negatives Stimmgewicht zur Folge hat.

Um Missverständnisse zu vermeiden, ist vorab darauf hinzuweisen, dass nach den einschlägigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ein verfassungswidriges negatives Stimmgewicht einen inversen Effekt voraussetzt, bei dem ein Mehr an Zweitstimmen für eine Partei im Ergebnis zu einem Weniger an Sitzen führt. Dem entsprechend muss für ein verfassungswidriges negatives Stimmgewicht eine inverse Sitzzuteilung erfolgen; eine nur proportionale Besserstellung genügt nicht.

Der unausgeglichene Überhangmandaten stets zu eigene Effekt, dass ein Mehr an Zweitstimmen für die betreffende Partei in dem betreffenden Land dazu führen kann, dass der qua unausgeglichene Überhangmandat zugeteilte Sitz mit Zweitstimmen unterlegt und damit zum Listensitz wird, womit das Mehr an Stimmen nicht zu einer Änderung der Sitzzahl führt, kann zwar diesen Zweitstimmen die positive Sitzrelevanz bzw. den entsprechenden Erfolgschancenwert nehmen, nicht aber in ihr Gegenteil verkehren, denn dazu wäre ein Sitzverlust nötig. Entsprechendes gilt für den umgekehrten Effekt, dass ein Weniger an Zweitstimmen sich nicht nachteilig auf die Sitzzahl auswirkt, wenn und soweit dadurch ein unausgeglichenes Überhangmandat entsteht.

Dass die mit unausgegliehenen Überhangmandaten verbundenen Auswirkungen auf einen reinen Verhältnisproportional unterhalb einer inversen Sitzzuteilung kein unzulässiges negatives Stimmgewicht sind, kann auch der bereits zitierten jüngsten einschlägigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu Überhangmandaten (BVerfGE 131, 316 ff.) deutlich entnommen werden. Wie oben dargelegt, hat das Bundesverfassungsgericht in dieser Entscheidung für das Wahlrechtssystem der personalisierten Verhältniswahl bei einer Hausgröße von 598 Abgeordneten bis zu 15 ausgleichslose Überhangmandate als gerechtfertigt erklärt. In der selben Entscheidung hat das Gericht zuvor negatives Stimmgewicht zu einem verfassungswidrigen Effekt erklärt. Würde bereits die den unausgegliehenen Überhangmandaten stets zu eigene Veränderung des reinen Verhältnisproportional bzw. stets zu eigene proportionale Besserstellung der Partei, die unausgeglichene Überhangmandate hat, ein unzulässiges negatives Stimmgewicht sein, wäre die Entscheidung in sich in einer Weise widersprüchlich, die argumentativ nicht vertretbar zu überwinden ist.

4. Ausschluss des Nachrückens in den Überhang

a) Nachrücken in den Überhang ausgeschlossen

Das Entstehen von Wahlkreismandaten, die nicht mit Zweitstimmenanteilen unterlegt sind, führt dazu, dass ein Nachrücken in diese Mandate nach dem Grundsatz des Ausschlusses eines Nachrückens in den Überhang zu verhindern ist. Diesem Anliegen wird durch eine entsprechende Ergänzung des § 48 Abs. 1 BWahlG Rechnung getragen.

b) Zuordnung der Überhangsituationen zu den Ländern in Normvollzug

Die Anwendung des (neuen) § 48 Abs. 1 S. 2 BWahlG erfordert dann – wie in der Begründung des Gesetzesentwurfes auch explizit ausgeführt – die Feststellung, ob in dem Land, in dem der Sitz frei geworden ist, die Situation eines unausgeglichene Überhangs bestand. Die konkrete Zuordnung der Überhangsituationen, die zu einem unausgeglichene Überhangmandat geführt haben, zu den Ländern erfolgt dabei durch eine am Zweck des Gesetzesentwurfes orientierte Berechnung, bei der die betreffenden Länder im Wege einer Vergleichsrechnung bestimmt werden.

Um die Überhangmandate, die auf Parteien mit mehr als einer Landesliste entfallen, konkret einer Landesliste zuordnen zu können, ist auf der Ebene der Rechtsanwendung eine am Normzweck ausgerichtete Vergleichsberechnung durchzuführen. Ziel dieser Vergleichsberechnung muss es sein, die oder diejenigen Landeslisten der betreffenden Partei zu identifizieren, bei der oder denen die Wahlkreissitze am wenigsten mit Zweitstimmen „unterlegt“ sind. Dies kann dadurch erfolgen, dass bei einer die Sitzzahl fiktiv so lange zu erhöhen ist, bis alle – auch auf der Anzahl der Wahlkreissitze beruhenden – Mindestsitzansprüche dem Zweitstimmenergebnis entsprechen bis auf die Anzahl der Überhangmandate.

Bei dieser Vergleichsberechnung erfolgt die Erhöhung der Sitzzahl die Erhöhung bewusst um drei Sitze niedriger, als nötig wäre, um alle Landesmindestsitzzahlen zu befriedigen (vgl. § 6 Abs. 5 S. 4 BWahlG). Bei der Oberverteilung nach § 6 Abs. 6 S. 1 BWahlG werden also an die Parteien insgesamt 3 Sitze weniger als benötigt verteilt.

Bei der Unterverteilung nach § 6 Abs. 6 S. 2 1. Halbsatz BWahlG, die nach Zweitstimmenanteilen der Landeslisten nach der Divisormethode Sainte-Laguë/Schepers erfolgt (vgl. § 6 Abs. 2 S. 2-7 BWahlG), stehen dann in den Überhangmandatsparteien etwas weniger Sitze zur Verfügung als benötigt werden, um alle Mindestsitzzahlen zu erfüllen, wie es § Abs. 6 S. 2 2. Halbsatz BWahlG verlangt.

Dennoch werden allen Landelisten nach § 6 Abs. 6 S. 2 2. Halbsatz BWahlG mindestens die Landesmindestsitzzahlen nach § 6 Abs. 5 S. 2 BWahlG zugeteilt, die immer mindestens die Zahl der Direktmandate im Land ist.

Damit die für alle Direktmandate reichenden Landes-Mindestsitzzahlen an die Landeslisten verteilt werden können, obwohl bei den Parteien in der Oberverteilung 3 Sitze zu wenig angekommen waren, muss um die Differenz von max. 3 zusätzlichen Sitzen die Gesamtsitzzahl erhöht werden (vgl. § 6 Abs. 6 S. 5 BWahlG).

Bei genau den (maximal 3) Landeslisten, bei denen nach Verteilung der Sitze nach § 6 Abs. 6 S. 2 1. Halbsatz BWahlG weniger Sitze ankommen würden, als gemäß § 6 Abs. 6 S. 2 2. Halbsatz BWahlG tatsächlich verteilt werden, um alle Direktmandate anzurechnen (vgl. § 6 Abs. 6 S. 3 BWahlG), entstehen darum Überhangmandate (§ 6 Abs. 6 S. 4 und 5 BWahlG). Das sind maximal drei, weil die Erhöhung (in § 6 Abs. 5 BWahlG) für alle Direktmandate abzüglich 3 (vgl. § 6 Abs. 5 S. 4 BWahlG) reicht.

c) Folgen fehlender Zuordnung

Dass allein diese Normauslegung dem Regelungszweck des Gesetzesentwurfes und den einschlägigen (weiteren) verfassungsrechtlichen Vorgaben entspricht, zeigt sich auch an den Folgen, die ein anderes Verständnis der Norm hätte.

Würde eine Zuordnung der drei relevanten Überhangsituationen zu bestimmten Ländern nicht erfolgen, hätte dies zur Folge, dass entweder in sämtliche Landeslisten der Überhangpartei ein Nachrücken ausgeschlossen wäre, da ein unzulässiges Nachrücken in den Überhang nicht auszuschließen ist. Damit würde aber der Zweck der unausgeglichene Überhangmandate im Verlauf einer Legislaturperiode recht sicher aufgehoben werden; die Überhangmandate wären in diesem Sinne nur „retardierte Kappungsmandate“.

Oder ein Nachrücken wäre – zumindest nach einfachem Recht – jeweils in dem Land zulässig, in dem der zu besetzende Sitz frei wird, wobei dieser Vorgang dann möglicherweise aus verfassungsrechtlichen Gründen mit Blick auf die Anzahl der dieser Partei insgesamt zustehenden unausgeglichene Überhangmandate zu beschränken sein und möglicherweise erst ab dem vierten Nachrückereignis greifen könnte. Dies führt aber dazu, dass die Rechtfertigung der Überhangmandate und der durch sie bewirkten Effekte auf die Sitzzuteilung, die von einem reinen Verhältnisproporz abweicht, durch das personale Näheverhältnis tendenziell in Frage gestellt würde, da das Nachrücken bzw. dessen Ausschluss für Überhangmandate nur auf die Sitzzahlen bezogen wird, und nicht mehr auf das Land, in dem die Mandate erzielt wurden.

5. Verständlichkeit und Klarheit der Regelungen

Regelungen der Sitzzuteilung stehen bei anspruchsvolleren Wahlrechtssystemen wie der personalisierten Verhältniswahl in einem Bundestaat in einem Dilemma: Einerseits sollen sie sprachlich so kurz und klar gefasst sein, dass der Regelungsgehalt möglichst rasch und fehlerfrei verstanden werden kann. Andererseits müssen sie umfangreich und detailliert ausfallen, damit die nötigen Zuteilungsschritte hinreichend bestimmt sind.

Dieser Zielkonflikt ist im Grundsatz ein genereller, denn die Anforderung der Bestimmtheit von Normen kann mit den Anforderungen der Verständlichkeit und Klarheit von Normen ab einem gewissen Umfang und einer gewissen Komplexität der Regelungsmaterie in Spannung stehen. Dem entsprechend wird bei der Konkretisierung der Anforderungen in der Rechtsprechung explizit in erheblichem Maß Rücksicht auf das jeweilige Regelungsgebiet genommen.

Mit Blick auf die – verfassungsrechtlich unterlegten – Randbedingungen des Wahlrechtssystems des BWahlG müssen die Regelungen des Sitzzuteilungsverfahrens im BWahlG eine gewisse Länge und Komplexität aufweisen. 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.

III. Gesamtbewertung mit Blick auf das Reformziel

Das Vorgehen des Entwurfs, am System der personalisierten Verhältniswahl festzuhalten und bei den einzelnen Reformelementen abgewogen vorzugehen, hat im Ergebnis einen Preis: Das potentielle Wachstum des Bundestages wird möglicherweise nur begrenzt gedämpft. Zwar können insbesondere auch die drei unausgeglichenen Überhangmandate eine dämpfende Wirkung entfalten, wenn diese z.B. nur auf die CSU entfalten. Dennoch zeigt sich auf der Grundlage der Ergebnisse vergangener Wahlen sowie Schätzungen kommender Wahlergebnisse, dass der Bundestag durchaus wieder nahezu 700 Abgeordnete haben kann, möglicherweise sogar etwas mehr.

Darin sollte aber kein gravierender Nachteil gesehen werden. Die Ausgangsgröße von 598 Sitzen ist nur eine Vorgabe des einfachen Rechts, und hat weder eine gesteigerte Verbindlichkeit, noch kommt ihm eine Orientierungswirkung im Sinne einer einfachrechtlichen Sollgröße zu. Verfassungsrechtlich ist eine die Größe des Bundestages begrenzende Reform erst dann geboten, wenn andernfalls die Funktionsfähigkeit des Bundestages erkennbar gefährdet ist. Da der Bundestag mit 709 Abgeordneten offenbar funktioniert, liegen dafür aber derzeit keine Anhaltspunkte vor.

Rechtspolitisch mag es zwar legitim sein, die Größe des Bundestages kleiner halten zu wollen, um eine intensive interne kommunikative Einbindung der Abgeordneten herzustellen, die

Fraktions- und Ausschussgrößen in praktikablen Grenzen zu halten und Geld zu sparen. Diese Ziele sind allerdings nur einige unter den vielen politischen und rechtlichen Anforderungen und Erwartungen an das Wahlrecht, und können vor den anderen Zielen und Rücksichtnahmen keinen Vorrang beanspruchen.

B. Zum Gesetzesentwurf BT-Drs. 19/22894

I. Gegenstand

Gegenstand des Gesetzesentwurfes ist das im BWahlG geregelte Sitzzuteilungsverfahren bei der Wahl zum Deutschen Bundestag. Der Entwurf verfolgt das Ziel, ein Anwachsen der Abgeordnetenzahl zu dämpfen.

Dazu sollen Wahlkreismandate nur noch in der Zahl zugeteilt werden, als sie im jeweiligen Bundesland dem Zweitstimmenergebnis der Partei entsprechen. In der Folge sollen keine Überhangmandate mehr entstehen, und entsprechend keine Ausgleichsmandate mehr zugeteilt werden. Die Vergabe der zuzuteilenden Wahlkreismandate im jeweiligen Bundesland erfolgt dabei in der Reihenfolge der absteigenden prozentualen Stimmergebnisse der Direktkandidaten. Diese Vorgehensweise – Nichtzuteilung eines Wahlkreismandats wegen eines schlecht(er)en prozentualen Stimmergebnisses – wird in der Lit. auch als „Der Schwächste fliegt!“ charakterisiert (so *Rauber*, ZG 2020, 149, 153).

Zudem sieht der Gesetzesentwurf vor, dass die Zweitstimme nicht nur für eine Liste vergeben werden kann, sondern auch in Gestalt von bis zu drei Voten (Bewerberstimmen) für einzelne Bewerber, die auf der Landesliste verzeichnet sind; die Voten sind dabei nicht kumulierbar. Im Rahmen der Sitzzuteilung erfolgt dann die Sitzvergabe an die Listenbewerber in der Reihenfolge ihrer Platzierungen vorbehaltlich einer Veränderung dieser Reihenfolge durch Erringung persönlicher Bewerberstimmen.

II. Bewertung

Der Gesetzesentwurf begegnet gravierenden verfassungsrechtlichen Einwänden.

1. Nichtzuteilung von Wahlkreismandaten

Zunächst ist die Nichtzuteilung von Wahlkreismandaten prinzipiellen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt. Diese sind bereits in der am 25. Mai 2020 in der 92. Sitzung dieses Ausschusses durchgeführten Anhörung ausführlich thematisiert worden; darauf wird verwiesen.

2. Nichtzuteilung nach Stimmenanteilen und nur bei Überhangmandatsparteien

Hinzu kommen weitere Einwände, die den Modus bzw. die Kriterien der Nichtzuteilung von Wahlkreismandaten betreffen (dazu sowie zum Folgenden nur *Rauber*, ZG 2020, 149, 159 ff. m.N.). Nach dem Gesetzesentwurf steht die Höhe des für die Direktmandatzuteilung erforderlichen Stimmenanteils nicht schon von Beginn an fest. Sie ergibt sich erst aus einem Vergleich mit den Stimmanteilen, die die erfolgreichen Wahlkreisbewerber einer Partei in den anderen Wahlkreisen erzielen. Zudem greift diese relative Sperre nicht bei allen Parteien, sondern nur bei denjenigen, die andernfalls Überhänge verbuchen könnten.

Dies ist zum einen problematisch, weil damit nicht mehr allein die Stimmabgabe im jeweils eigenen Wahlkreis darüber entscheidet, ob die Zuteilungshürde genommen wird, sondern sich erst aus dem Vergleich mit den Stimmabgaben in den übrigen Wahlkreisen ergibt, wie hoch die Hürde liegt.

Zum anderen führt die Regelung zu einer Differenzierung zwischen Wahlkreisbewerbern, deren Partei nach bisherigem Recht mindestens ein Überhangmandat zustünde, und Direktkandidaten, für deren Partei das nicht zutrifft. Wahlkreiskandidaten einer Überhangmandatspartei müssen sich nämlich nicht nur gegenüber den wahlkreisinternen Konkurrenten durchsetzen, sondern darüber hinaus auch noch Bewerber ihrer eigenen Partei überbieten, die in anderen Wahlkreisen die relative Mehrheit errungen haben. Damit ist die Erfolgchance einer Erststimme für den Kandidaten einer Partei ohne Überhänge größer als die die einer Erststimme für den Kandidaten einer Partei mit Überhängen.

Diese Ungleichbehandlung kann auch nicht bzw. nicht allein auf Unterschiede in den politischen Kräfteverhältnissen in den Wahlkreisen zurückgeführt werden, denn ob nur die politischen Verhältnisse im eigenen Wahlkreis oder auch diejenigen in anderen Wahlkreisen Einfluss auf die Erfolgchancen von Bewerbern und der für sie abgegebenen Stimmen haben, hängt davon ab, ob die Partei, der ein Direktkandidat angehört, ein Überhangmandat erringt oder nicht. Dass die (Mandatzuteilungs-)Chancen eines Wahlkreisbewerbers und der für ihn abgegebenen Erststimmen in Abhängigkeit davon variieren, ob die Partei, der er angehört, ein Überhangmandat erringt oder nicht, stellt somit eine für die Gleichheit der Wahl relevante Differenzierung dar.

Die Ungleichbehandlungen lassen sich auch nicht unter Verweis auf die Begrenzung der Bundestagsgröße rechtfertigen. Denn dazu ist ein zwingender Grund erforderlich, der zudem nur zu verhältnismäßigen Beeinträchtigungen führen darf. Dabei betont das BVerfG in seiner jüngeren Rechtsprechung, dass es zur Rechtfertigung von Beeinträchtigungen des gleichen Wahlrechts nicht genügt, wenn sich der Gesetzgeber auf die rein theoretische Möglichkeit einer Beeinträchtigung parlamentarischer Funktionen beruft. Nur die mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Vertretungsorgane kann eine Einschränkung des gleichen Wahlrechts verhältnismäßig erscheinen lassen.

Ob die ohne Direktmandatskappung drohende Vergrößerung des Bundestages dessen Funktionsfähigkeit tatsächlich mit einer derartigen Wahrscheinlichkeit und in ausreichender Intensität beeinträchtigte, ist sehr zweifelhaft. Für Obergrenzen, die noch unterhalb der aktuellen Größe von 709 Bundestagssitzen liegen, dürfte der Nachweis nicht gelingen, da der Bundestag derzeit offenbar funktionsfähig ist.

Und auch dann bzw. darüber hinaus ist das Gebot des mildesten Mittels zu beachten: Soweit gleichheitsgerechte Ausgestaltungen des Wahlrechts zur Verfügung stehen, die ein Anwachsen des Bundestages hinreichend verhindern können, sind sich Reformoptionen, die mit Einschränkungen des Wahlrechts einhergehen, nicht erforderlich und damit verfassungswidrig.

Auf die Fragen, warum für die Feststellung der relativen Rangfolge der Wahlkreissieger nur auf das Land und nicht auf den Bund abgestellt wird, und ob ein niedriges prozentuales Stimmergebnis nicht auch auf einem politischen Erfolg beruhen kann, z.B. bei einem Sieg in einem hart umkämpften Wahlkreis, kommt es daher verfassungsrechtlich nicht (mehr) an.

Dies gilt schließlich auch für eine weitere, wahlgleichheitsrechtlich relevante Schwachstelle des Gesetzesentwurfs. Da die Kappung von Direktmandaten davon abhängt, dass zumindest in einem rechnerischen Zwischenschritt Überhangmandate anfallen, werden von der Kappung sämtliche Wahlkreisbewerber nicht erfasst, die keiner Partei angehören bzw. zwar einer Partei angehören, die aber auf die Einreichung einer Landesliste verzichtet hat. Auch insoweit weisen die Erfolgschancen der Erststimmen einen erheblichen Unterschied auf, der einer hinreichenden verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedarf. Diese fehlt aber, denn wie oben bereits angesprochen, sind derzeit keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass ohne solche Maßnahmen die Funktionsfähigkeit des Bundestags erkennbar bzw. konkret absehbar gefährdet wäre.

C. Zum Gesetzesentwurf BT-Drs. 19/13512

I. Gegenstand

Gegenstand des Gesetzesentwurfes ist die Senkung der Wahlaltersgrenze in Art. 38 Abs. 2 1. Halbsatz GG auf die Vollendung des 16. Lebensjahres. Dem soll anschließend eine entsprechende Änderung des Bundeswahlgesetzes folgen.

II. Bewertung

Das Grundgesetz sieht für das Wahlalter in Art. 38 Abs. 2 GG eine verfassungsunmittelbare Regelung vor, die insoweit den in Art. 38 Abs. 1 GG enthaltenen Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl modifiziert. Da die Regelung des Art. 38 Abs. 2 GG die gleiche Rangebene hat wie die

des Art. 38 Abs. 1 GG, ist die verfassungsunmittelbare Festlegung des Wahlalters nicht an den Vorgaben des Art. 38 Abs. 1 GG zu messen (so explizit BVerfGE 122, 304, 309 mit Verweis auf BVerfGE 3, 225, 231 f.).

Altersgrenzen für das aktive und passive Wahlrecht sollen sicherstellen, dass bei den betreffenden Personen die nötige Einsichts- und Urteilsfähigkeit sowie das dazu nötige Verantwortungsbewusstsein hinreichend vorhanden sind (vgl. BVerfGE 42, 312, 340 f.; 122, 304, 309; BVerfG [K], NVwZ 2002, 69 f.). In diesem Rahmen ist dem Gesetzgeber eine generalisierende Regelung gestattet, da bzw. soweit die Wahlmündigkeit im Einzelfall nicht geprüft werden kann (vgl. dazu *Schroeder*, JZ 2003, 917, 921).

Die vorstehend genannten Aspekte begründen einen erheblichen Einschätzungsspielraum bei der Festsetzung des Wahlalters. Die Grundsätze des Art. 38 Abs. 1 GG schränken diesen Spielraum nicht ein. Maßgebliche Grenzen folgen allein aus den Vorgaben des Art. 79 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 20 GG; mit Blick darauf können in der vorliegenden Konstellation vor allem basale Kohärenzanforderungen sowie die Wahrung der Funktionsvoraussetzungen einer Wahl verfassungsrechtlich relevant sein. Innerhalb dieses Spielraumes ist die Festlegung der Altersgrenze grundsätzlich eine rechtspolitische Frage.

Dabei ist wohl auch nicht ausgeschlossen, dass danach differenziert werden kann, welche Wahlen stattfinden. Je näher und konkreter die von den zu wählenden Vertretungskörperschaften zu regelnden Sachbereichen an der Erfahrungswelt der Wähler liegen, desto eher kann möglicherweise die nötige Einsichts- und Urteilsfähigkeit sowie das dazu nötige Verantwortungsbewusstsein angenommen werden.

Mit Blick darauf wird die derzeitige Regelung der Altersgrenze für die Wahl zum Bundestag in Art. 38 Abs. 2 GG als verfassungsgemäß angesehen; eine verfassungsrechtliche Pflicht zu einer Absenkung der Altersgrenze wird ganz überwiegend abgelehnt. Zugleich wird eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre als verfassungsgemäß angesehen, soweit nach der nachvollziehbaren Einschätzung des Gesetzgebers ausreichend sicher ist, dass bereits mit Vollendung des 16. Lebensjahrs die für die – jeweiligen – Wahlen nötige Einsichts- und Urteilsfähigkeit sowie das dazu nötige Verantwortungsbewusstsein hinreichend vorhanden sind.

Konkret ist die Absenkung auf 16 Jahre für Kommunalwahlen in Baden-Württemberg von den Verwaltungsgerichten als verfassungsgemäß beurteilt worden (VGH Mannheim, NVwZ-RR 2018, 404, 406 ff., nachfolgend bestätigt durch BVerwG, NJW 2018, 3328, 3329).

Bernd Grzeszick

Sekretariat des
Ausschusses für Inneres und Heimat

Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)584 F

3. Oktober 2020

Vorab per E-Mail: innenausschuss@bundestag.de

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

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

I. Der Gesetzentwurf der Regierungskoalition

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Ein Fehler soll mit einem anderen Fehler gerechtfertigt werden

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

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

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

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

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

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

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

2. Ungleichbehandlung

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

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

3. Gefahr des negativen Stimmgewichts?

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

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

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

Es könnten hier also ähnliche Effekte denkbar sein.

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

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

Daher bestehen große Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfs.

II. Der verfassungsändernde Gesetzentwurf der GRÜNEN-Fraktion

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. Der Gesetzentwurf der AfD-Fraktion

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

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

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

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

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Gesetzentwurf bestehen nicht.

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. Ergebnis

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