

Dr. Halina Wawzyniak, 5. Juli 2022

Änderungsvorschläge zur Kommissionsdrucksache 20(31)029

Zwischenbericht der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit

Vorbemerkung: Die Beschlussvorlage wurde sehr kurzfristig vorgelegt, was konkrete Änderungsvorschläge erheblich erschwert.

Die nachfolgenden Änderungsvorschläge beziehen sich auf den Bereich Verkleinerung des Bundestages/Reform des Wahlrechts (I.) und bemühen sich, dem Gesetzgeber unter Akzeptanz der Ziffern I.1.-I.3. der Beschlussvorlage möglichst große Handlungsfreiheit zu lassen und keinen der Vorschläge, die den Ziffern I.1.-I.3. entsprechen, auszuschließen.

*Soweit die Änderungsvorschläge abgelehnt werden, bitte ich darum, dass der **Änderungsvorschlag in Punkt 1 als Sondervotum** in den Zwischenbericht aufgenommen wird.*

1.

In Ziffer 4 entfällt der Satz 2 und wird der Satz 1 wie folgt geändert:

„Zur Vermeidung von Überhangmandaten sollten einer Partei in einem Land je nach zu wählendem konkreten Wahlmodell maximal nur so viele Wahlkreismandate zugeteilt werden, wie ihrer Landeliste Mandate zur Verfügung stehen (Zweitstimmendeckung).“

Mit dem veränderten Satz 1 wird das Prinzip der Zweitstimmendeckung anerkannt.

Gleichzeitig bleibt dem Gesetzgeber durch die Streichung des Satzes 2 die Option, alle drei in der Kommission vorgetragenen Modelle, die den Ziffern 1-3 entsprechen, näher zu prüfen und in seine Erwägungen für eine Wahlrechtsreform einzubeziehen. Zu diesen drei Vorschlägen gehören:

- Modell der Obleute der Regierungsfractionen (Ersatzstimmenmodell)
- Modell der verbundenen Mehrheitsregel
- Zwei-Listen-Modell

2.

In Ziffer 5 wird der Satz 1 wie folgt neu gefasst:

„Für den Fall, dass jeder Wahlkreis mit einem/einer Wahlbewerbenden im Bundestag vertreten sein soll und ein Fall der Nichtzuteilung eines Wahlkreismandats an den oder die Erstplatzierte vorliegt, soll der Wahlkreis nicht unbesetzt bleiben.“

3.

In Ziffer 5. a) wird der Satz 1 wie folgt neu gefasst:

„~~Vorzugsweise sollte~~ Die Zuteilung dieser Direktmandate könnte über eine Ersatzstimme bei der Personenwahl erfolgen,“

4.

Punkt 5 wird um einen Buchstaben e) erweitert:

„Soweit ein Modell gewählt wird, in welchem nicht zwingend jeder Wahlkreis mit einem/einer Wahlbewerbenden im Bundestag vertreten sein muss, erfolgt die Verteilung der Mandate einer Partei zur Hälfte oder in einem anderen Verhältnis über eine Wahlkreisbestenliste der Partei und über die Landesliste.“

5.

Ich verzichte auf einen Streichungsvorschlag in Ziffer 6 im Hinblick auf die Sperrklausel. Die Sperrklausel wurde in der Kommission nicht debattiert, insofern wäre ein Streichungsvorschlag unredlich. Es überrascht allerdings auch, dass diese ohne Debatte in den Empfehlungen erwähnt wird.

Es sei an dieser Stelle aber darauf verwiesen, dass die Sperrklausel einen Eingriff in den Grundsatz der Gleichheit der Wahl darstellt, denn sie suspendiert die Erfolgswertgleichheit. Zur Rechtfertigung der Sperrklausel wird auf die Funktion der Wahl, handlungsfähige Organe hervorzubringen, also ein Parlament, das *„nach seinen Mehrheitsverhältnissen fähig ist, eine Regierung zu bilden und*

*sachliche gesetzgeberische Arbeit zu leisten.*¹ verwiesen. Das Bundesverfassungsgericht spricht explizit von der „*Bekämpfung der Splitterparteien*“.² Der Gesetzgeber dürfe eine Differenzierung beim Erfolgswert der Stimmen im Verhältniswahlrecht vornehmen, „*soweit dies zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorganges bei der politischen Willensbildung des Volkes, im Interesse der Einheitlichkeit des ganzen Wahlsystems und zur Sicherung der mit der Parlamentswahl verfolgten staatspolitischen Ziele unbedingt erforderlich ist.*“³ Die Sperrklausel ist verfassungsrechtlich kritisiert worden, unter anderem mit dem Hinweis, dass das Grundgesetz in dieser Frage ein „*beredtes Schweigen*“⁴ aufweist. Der Ausschuss für Wahlrechtsfragen des Parlamentarischen Rates beschäftigte sich mit dem damaligen Artikel 45 Absatz 3 Grundgesetz, welcher vorsah, dass das Bundeswahlgesetz eine Sperrklausel bestimmen kann.⁵ Dies war im Grundgesetzentwurf von Herrenchiemsee so vorgeschlagen worden. In einer Stellungnahme votierte der Ausschuss für eine Streichung dieser Formulierung.⁶ Der Hauptausschuss des Parlamentarischen Rates strich die Option der Sperrklausel aus dem Grundgesetz.⁷ Auch der vom Plenum des Parlamentarischen Rates beschlossene Wahlgesetzentwurf enthielt keine Sperrklausel.⁸ Die im Wahlgesetz zur ersten Bundestagswahl enthaltene Sperrklausel ist auf einen Beschluss der Ministerpräsidenten am 15. Juni 1949 zurückzuführen.⁹ Zum viel beschworenen historischen Argument im Hinblick auf die Weimarer Republik kommt Becht zu dem Ergebnis: „*Insgesamt betrachtet hätte sich die Sperrklausel in der Weimarer Zeit demnach eher negativ ausgewirkt.*“¹⁰

¹ BVerfGE 1, 208, Rdn. 124

² BVerfGE 1, 208, Rdn. 137

³ BVerfGE 6, 84, Rdn. 28

⁴ vgl. Fremuth, JZ 2018, S. 16

⁵ vgl. Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Band 6, Nr. 23, S. 651 ff.

⁶ Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Band 6, Nr. 23, S. 655

⁷ vgl. Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Band 14/2, Nr. 48, S. 1531

⁸ vgl. Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Band 6, Nr. 26, S. 752 ff.

⁹ vgl. Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Band 6, Nr. 29, S. 812, Fn. 14

¹⁰ Becht, Die 5% Sperrklausel im Wahlrecht, S. 149