

Dr. Halina Wawzyniak, 7. November 2022

## Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, Sitzung am 10. November 2022

### **Vorbemerkung:**

Die Fragen zu Wahlkreiszuschnitten stellen sich nur, soweit sich der Gesetzgeber für ein Wahlsystem entscheidet, bei dem in Ein- oder zwei Personenwahlkreisen ihm Rahmen der Mehrheitswahl Mandate vergeben werden sollen.

### **Wahlkreiszuschnitte**

1. Sollten die in § 3 Absatz 1 Satz 1 Bundeswahlgesetz (BWG) normierten Grundsätze zur Wahlkreiseinteilung ergänzt oder verändert werden?

Es ist prinzipiell -soweit an einem Wahlsystem mit Mandatszuteilung über ein Mehrheitswahlsystem in Wahlkreisen festgehalten werden soll- wünschenswert eine größtmögliche Flexibilität für die Wahlkreiseinteilung zu haben, soweit dadurch die Wahlgleichheit nicht verletzt wird.

Das [BVerfG hat in ständiger Rechtsprechung](#) hinsichtlich der Wahlgleichheit bei der Mehrheitswahl ausgeführt (Rdn. 56): „Die Wahlgleichheit fordert dabei über den gleichen Zählwert aller Stimmen hinaus nur, dass bei der Wahl alle Wähler auf der Grundlage möglichst gleich großer Wahlkreise und daher mit voraussichtlich annähernd gleichem Stimmgewicht am Kreationvorgang teilnehmen können (vgl. BVerfGE 95, 335 <353>; 121, 266 <295 f.>; 124, 1 <18>).“

Im Hinblick darauf, dass das [BVerfG im Jahr 2012](#) (Rdn. 58) weiter ausgeführt hat: „Die gleiche Größe der Wahlkreise ist im geltenden Wahlsystem sowohl für den einzelnen Wahlkreis als auch berechnet auf die Bevölkerungsdichte jedes Landes Bedingung der Wahlgleichheit (vgl. BVerfGE 95, 335 <363>). Diese muss nicht nur zwischen den Ländern, sondern auch im Vergleich aller Wahlkreise untereinander gewährleistet sein (vgl. BVerfGE 16, 130 <141>; BVerfG, Beschluss der 4. Kammer des Zweiten Senats vom 18. Juli 2001 - 2 BvR 1252-57/99 -, NVwZ 2002, S. 71 <72>).“ scheint es auch im Hinblick auf die in der Kommission debattierten Modelle eines Wahlsystems der Zweitstimmendeckung von Direktmandaten angebracht, insbesondere über die Notwendigkeit des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BWG (Einhaltung Ländergrenzen) und des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BWG (Grenzen Gemeinden, Kreise und kreisfreie Städte) nach-

zudenken. Da grundsätzlich eine Wahlkreiseinteilung entsprechend der Bevölkerungszahl oder Wahlberechtigten zu präferieren ist, könnten die Kriterien nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BWG und § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BWG innovativen Lösungen entgegenstehen.

Da die diesbezügliche Entscheidung des BVerfG zeitlich der [Entscheidung aus dem Jahr 2001](#) nachfolgt, in der die Einhaltung der Ländergrenzen (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 BWahlG) als „durch das Bundesstaatsprinzip geboten“ (Rdn. 28) bezeichnet wurde und der Gesetzgeber einen Beurteilungsspielraum hat, dürfte eine begrenzte Abweichung von Ländergrenzen bei der Einteilung von Wahlkreisen möglich sein.

Beispielsweise kann eine harte Anwendung der genannten Kriterien bei einer denkbaren Wahlkreisreduzierung eine Beschränkung der Optionen darstellen, da das Bundesland Bremen derzeit lediglich aus zwei Wahlkreisen besteht. Dies würde im Falle eines Modells der Kombination von reduzierten Wahlkreisen und Zwei-Personen-Wahlkreisen noch potenzieren.

Folge eines Verzichts auf § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BWG und § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BWG wäre indes, dass die Wahlorganisation ebenfalls überdacht und länder- und gemeinedeübergreifende Kooperation der Wahlorgane sichergestellt werden muss.

## *2. Sind insbesondere die konkreten Toleranzgrenzen des § 3 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 BWG weiterhin verfassungsrechtlich zu rechtfertigen?*

In der bereits zitierten Entscheidung des BVerfG aus dem Jahr 2012 wurden die Toleranzgrenzen des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BWG grundsätzlich bestätigt.

Im Hinblick auf den Beurteilungsspielraum des Gesetzgeber und -siehe Frage 6- das Phänomen der Wahlkreisschiebung wäre eine Herabsetzung der Toleranzgrenzen auf einen niedrigeren Wert aber durchaus überlegenswert.

## *3. Sollte die Beachtung der Grenzen der Bezirke in den Stadtstaaten im Gesetz aufgenommen werden?*

Es kann dem Grunde nach auf die Antwort zu Ziffer 1 verwiesen werden. Zusätzlich wird hier darauf verwiesen, dass bereits seit einigen Wahlperioden die Einhaltung der Grenzen der Bezirke für die Bezirke Pankow und Friedrichshain-Kreuzberg nicht stattfindet. Es gibt den Wahlkreis Pankow und den Wahlkreis Friedrichshain-Kreuzberg-Prenzlauer Berg Ost. Prenzlauer Berg zählt aber zum Bezirk Pankow.

4. Sollte in großen Flächenwahlkreisen ein Flächenfaktor berücksichtigt werden, um die Erreichbarkeit, Mobilität und Bürgernähe von Abgeordneten zu sichern?

Ein solcher Flächenfaktor ist nicht überzeugend. Bei der Einteilung der Wahlkreise geht es -siehe auch die zitierte Entscheidung des BVerfG aus dem Jahr 2012- um die Wahlrechtsgleichheit der Wählenden, nicht um die Arbeitsweise der Abgeordneten. Ein solcher Flächenfaktor wäre aus hiesiger Sicht ein dem Wahlrecht sachfremder Grund.

5. Gibt es verfassungsrechtliche (Unter- und Ober-)Grenzen für die im Bundeswahlgesetz normierte Zahl der Wahlkreise oder deren Größe?

Das Grundgesetz enthält in Art. 38 GG keine Vorgaben zum konkreten Wahlsystem. Dementsprechend gibt es keine verfassungsrechtlichen Unter- oder Obergrenzen für Wahlkreise.

Dementsprechend wäre auch eine reine Verhältniswahl im Rahmen von Mehrpersonenwahlkreisen (entsprechend der Bundesländer) denkbar, am besten mit veränderbaren Listen.

Dieser Befund ergibt sich auch aus der Historie der Entstehung des Wahlgesetzes im Parlamentarischen Rat. In diesem war die Frage des Wahlmodus die zentrale Auseinandersetzung – im Rahmen des Wahlgesetzes und nicht im Rahmen der Grundgesetzdebatten. In den damaligen Debatten wurden verschiedene Modelle vorgestellt und abgewogen, ohne dass verfassungsrechtliche Einwände im Hinblick auf die Größe der Wahlkreise vorgetragen wurden. So hatte zunächst Thoma unter Verweis auf Vorschläge aus dem Jahr 1924 eine Kombination von Mehrheits- und Verhältniswahl ins Spiel gebracht. Es könne „z.B. die Hälfte der Abgeordneten in Einerwahlkreisen“ und der „andere Teil in Verhältniswahl auf Listen großer Wahlkreisverbände“ gewählt werden.<sup>1</sup> Die CDU/CSU präferierte mehrheitlich ein Mehrheitswahlrecht.<sup>2</sup> Becker schlug ein Wahlsystem vor, nach dem von 400 Abgeordneten 200 bis 230 in Wahlkreisen gewählt werden. Im ersten Wahlgang würden die Bewerbenden erklären, welcher Partei sie sich zurechnen, und die auf sie entfallenen Stimmen könnten dann mittels Proporz auf die übrigen 170-200 Mandate verteilt werden.<sup>3</sup> Der dem Ausschuss für Wahlrechtsfragen von Diederichs vorgelegte Strukturentwurf sah eine Wahl von je 6 oder 3

---

<sup>1</sup> Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Band 6, Nr. 2, S. 25

<sup>2</sup> vgl. Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Band 6, Nr. 2, S. 36

<sup>3</sup> vgl. Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Band 6, Nr. 3, S. 66 f.

Abgeordneten pro Wahlkreis vor, ergänzt um 2 oder 1 Abgeordneten auf der Bundesliste.<sup>4</sup> Die Wählenden hätten 6 bzw. 3 Stimmen und das Wahlgebiet sollte in ca. 40 Wahlkreise eingeteilt werden, in denen jeweils die gleiche Anzahl von Abgeordneten gewählt wird. Aus den Reststimmen im gesamten Wahlgebiet werden je Wahlkreis noch zwei Mandate verteilt. Die Wählenden würden keine Liste wählen, sondern konkret Kandidierende. Der Ausschuss für Wahlrechtsfragen einigte sich zunächst auf keinen Wahlmodus.<sup>5</sup> Im Rahmen der weiteren Debatten lagen Vorschläge der CDU und ein Vermittlungsvorschlag von Diederichsen vor.<sup>6</sup> Der Vorschlag der CDU sah eine Wahl von 300 direkt gewählte Abgeordnete und 100 Listenabgeordnete vor, der von Diederichsen eine Wahl von 350 Abgeordnete, von denen 230 in Einzelwahlkreisen mit relativer Mehrheit gewählt und 120 Zusatzmandate in zweimaliger Verrechnung (Land und Bund) vergeben werden.<sup>7</sup> In einem weiteren Kompromissvorschlag entwickelte Becker die Idee 230 Mandate in Einpersonwahlkreisen zu vergeben und 170 Mandanten über eine Verhältniswahl, wobei 115 oder 116 Abgeordnete in den Ländern gewählt werden und 55 über Bundeslisten.<sup>8</sup> Schließlich kam es am 18. Januar 1949 zu einer Einigung im Ausschuss auf Leitsätze: 400 Abgeordnete, 230 in Einpersonwahlkreisen mit relativer Mehrheit, 170 auf Bundesliste.<sup>9</sup> Auf der Sitzung des Plenums des Parlamentarischen Rates am 10. Mai 1949 wurde in zweiter Lesung das vom Hauptausschuss am Vortag beschlossene Wahlgesetz behandelt.<sup>10</sup> Der Wahlgesetzentwurf des Ausschusses für Wahlrechtsfragen und das Wahlgesetz für den ersten Bundestag waren hinsichtlich des Wahlmodus im Kern identisch. Danach bestand der Bundestag aus mindestens 400 Abgeordneten, die in den Ländern des Bundes gewählt werden. Während aber der Ausschuss nicht nur die auf die Länder anfallenden Mandate dahingehend aufschlüsselte, dass vorgeschrieben wurde, wie viel der auf die jeweiligen Länder anfallenden Mandate in den Wahlkreisen zu wählen sind, sah das Wahlgesetz lediglich vor, dass die Landesregierungen die Verteilung ungefähr im Verhältnis 60:40 vorzunehmen haben.<sup>11</sup> Insoweit handelt es sich aber um einen Beschluss

---

<sup>4</sup> vgl. Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Band 6, Nr. 5, S. 108 ff.

<sup>5</sup> vgl. Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Band 6, Nr. 14, S. 413 f.

<sup>6</sup> vgl. Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Band 6, Nr. 22, S. 611

<sup>7</sup> vgl. Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Band 6, Nr. 22, S. 611, Fn. 10

<sup>8</sup> vgl. Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Band 6, Nr. 22, S. 628 f.

<sup>9</sup> vgl. Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Band 6, Nr. 22, S. 644

<sup>10</sup> vgl. Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Band 9, Nr. 11, S. 632

<sup>11</sup> vgl. Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Band 6, Nr. 29, S. 809 ff.

der Ministerpräsidentenkonferenz vom 31. Mai/1. Juni, der modifiziert am 14./15. Juni eingefügt wurde.<sup>12</sup>

*6. Ob und inwieweit spielte und spielt das Phänomen der Wahlkreisschiebung im Zusammenhang mit dem Bundeswahlrecht eine Rolle und auf welche Weise wäre das Phänomen gänzlich auszuschließen?*

Soweit eine Wahlkreisschiebung ein Problem darstellt, gäbe es die Möglichkeit durch die gesetzliche Normierung strenger Kriterien für die Wahlkreiseinteilung und die Herabsetzung der Toleranzgrenzen des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BWG die Optionen zur Wahlkreisschiebung mindestens zu reduzieren.

### ***Transparenz der Arbeit der Wahlkreiskommission***

Die Leitfragen im Hinblick auf die Arbeit der Wahlkreiskommission sind vorrangig politische Fragen und keine verfassungsrechtliche Fragen. Insofern bleiben die Fragen unbeantwortet.

Allgemein kann aber darauf hingewiesen werden, dass je nachvollziehbarer die Einteilung der Wahlkreise vorgenommen wird desto höher das Vertrauen in den Wahlprozess sein dürfte.

### **Begründungspflicht bei abweichenden Voten des Bundestages gegenüber dem Vorschlag der Wahlkreiskommission**

*Welche Erwägungen sprechen für oder gegen eine Begründungspflicht des Bundestages bei einem abweichendem Votum gegenüber dem Vorschlag der Wahlkreiskommission.*

Im Hinblick auf das Vertrauen in den Wahlprozess und die Nachvollziehbarkeit der Entscheidung des Bundestages empfiehlt es sich, die Abweichungen vom Vorschlag der Wahlkreiskommission transparent zu machen.

---

<sup>12</sup> vgl. Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Band 6, Nr. 29, S. 810, Fn. 10