



## **Kurzprotokoll** der 5. öffentlichen Sitzung

### **Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit**

Berlin, den 19. Mai 2022, 17:00 Uhr  
Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal E 400  
10557 Berlin, Paul-Löbe-Allee 2

Vorsitz: **Dr. Johannes Fechner, MdB**  
**Nina Warken, MdB**

## Tagesordnung

**Tagesordnungspunkt 1** **Seite 4**

Verkleinerung des Bundestages

**Tagesordnungspunkt 2** **Seite 21**

Verschiedenes



### Mitglieder der Kommission

	<b>Abgeordnete</b>	<b>Unterschrift</b>
SPD	Breymaier, Leni Dr. Fechner, Johannes Hartmann, Sebastian Nickholz, Brian (für diese Sitzung)	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
CDU/CSU	Amthor, Philipp (ab 19 Uhr, für diese Sitzung) Heveling, Ansgar (bis 19 Uhr) Hoffmann, Alexander Warken, Nina	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Schauws, Ulle Dr. Steffen, Till	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
FDP	Kuhle, Konstantin Thomae, Stephan	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
AfD	Glaser, Albrecht	<input checked="" type="checkbox"/>
DIE LINKE.	Dr. Bartsch, Dietmar (für diese Sitzung)	<input checked="" type="checkbox"/>

<b>Sachverständige Mitglieder</b>	<b>Unterschrift</b>
Prof. Dr. von Achenbach, Jelena	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Behnke, Joachim	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Elicker, Michael	<input checked="" type="checkbox"/>
Ferner, Elke	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Grzeszick, Bernd	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Laskowski, Silke Ruth	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. h. c. Mellinghoff, Rudolf	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Möllers, Christoph	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Pukelsheim, Friedrich	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Schmahl, Stefanie	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Schönberger, Sophie	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Vehrkamp, Robert	<input checked="" type="checkbox"/>
Wawzyniak, Halina	<input checked="" type="checkbox"/>

### Teilnehmer Bundesregierung und Bundesländer

Bundesministerium des Innern und für Heimat	Parl. Staatssekretär Özdemir, Mahmut MDn Gutjahr, Eva-Lotta MR Dr. Boehl, Henner Jörg ORR Leffmann, Keno ORR'n Dr. Leroux, Cathérine
---------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



Bundesministerium der Justiz	MR Dr. Heitland, Horst
Hessen	Dr. Kanther, Wilhelm



Beginn der Sitzung: 17:02 Uhr

Der **Vorsitzende Dr. Johannes Fechner (SPD)** begrüßt die Mitglieder, die Vertreterinnen und Vertreter der Bundesregierung sowie alle Zuschauerinnen und Zuschauer zur fünften Sitzung der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, die öffentlich sei und live im Parlamentsfernsehen und im Internet übertragen werde.

Er beglückwünscht die **Vorsitzende Nina Warken (CDU/CSU)** nachträglich zum Geburtstag. Diese könne nur digital teilnehmen, sodass er die Leitung der Sitzung übernehme.

Gegenüber der Präsidentin sei angezeigt worden, dass in der SPD-Fraktion die Abgeordnete Esther Dilcher vom Abgeordneten Brian Nickholz, in der CDU/CSU-Fraktion im weiteren Verlauf der Sitzung der Abgeordnete Ansgar Heveling durch den Abgeordneten Philipp Amthor und in der Fraktion DIE LINKE die Abgeordnete Petra Pau durch den Abgeordneten Dr. Dietmar Bartsch vertreten werde.

## Tagesordnungspunkt 1

### Verkleinerung des Bundestages

Der **Vorsitzende** erläutert, dass die Kommission aufgefordert sei, bis spätestens Ende der Sommerpause 2022 einen Zwischenbericht vorzulegen, der konkrete Empfehlungen zur effektiven Verkleinerung des Bundestages enthalten solle. Angesichts der Materie und der unterschiedlichen Auffassungen sei dies eine anspruchsvolle Aufgabe. Die Obleute der Koalitionsfraktionen hätten in einem Gastbeitrag in einer großen Tageszeitung ihre Überlegungen für eine solche Wahlrechtsreform veröffentlicht.

Im Zeitplan sei vorgesehen, dass sich die Kommission in drei aufeinanderfolgenden Sitzungen der Verkleinerung des Bundestages widme. Um der Diskussion eine gewisse Struktur zu geben, hätten die Obleute entsprechende Leitfragen entworfen und die Sachverständigen teilweise bereits schriftliche Stellungnahmen übermittelt. Zunächst bestehe für die Sachverständigen die Möglichkeit für ein kurzes Eingangsstatement, das nicht länger als 5 Minuten dauern sollte.

**SV Prof. Dr. Bernd Grzeszick** merkt an, dass der Blick in die Tagespresse der letzten Tage ernüchternd gewesen sei. Es sei eigenartig, dass die Obleute der Koalitionsfraktionen medial einen Entwurf vorgestellt hätten, ohne dass er parallel zum Gegenstand der Kommissionsarbeit gemacht worden sei. Auch in der Sache sei die Ernüchterung groß. Die vorgeschlagene Regelung bewirke eine erhebliche Veränderung der Zusammensetzung des Bundestages. Der Anteil der Wahlkreisabgeordneten reduziere sich und die Stellung der Parteien gewinne erheblich an Gewicht. Dass die Akzeptanz der Politik hierdurch gefördert werde, liege nicht auf der Hand. Eher sei das Gegenteil zu befürchten. Darüber hinaus werfe der Vorschlag eine Reihe weiterer manifester verfassungsrechtlicher Probleme und Fragen auf. Die Nichtzuteilung eines eigentlich gewonnenen Mandats trotz relativer Stimmmehrheit durchbreche den Grundsatz der Mehrheitswahl in den Wahlkreisen zugunsten des Verhältniswahlergebnisses. Dies sei ein systemfremdes und inkohärentes Element, das in die Gleichheit der Mehrheitswahl eingreife und daher der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedürfe. Die hierzu erforderlichen zwingenden Gründe seien nicht erkennbar, weil der Bundestag auch mit 736 Abgeordneten funktioniere und auch andere Alternativen zur Verfügung stehen würden. Dass der Wahlkreis in diesem Falle durch einen anderen Bewerber vertreten werden solle, ändere an dieser Bewertung nichts, weil der Sieger das Mandat nicht erhalte. Die Vertretung des Wahlkreises durch einen unterlegenen Konkurrenten vertiefe das legitimatorische Problem eher und sei eine Verkehrung der Idee der Wahl in den Wahlkreisen. Daran vermöge auch das Argument nichts zu ändern, dass ein Wechsel zu einem im Grundsatz Verhältniswahlsystem erfolgen solle. Ein solcher Systemwechsel sei im Moment noch nicht deklariert und auch in der Sache nicht gewollt. Dies könne man an den Regeln zur Grundmandatsklausel sehen, bei der die Wahlkreise ihre Bedeutung nicht verlieren würden. Selbst wenn man davon ausginge, dass eine Systemumstellung zur Konsequenz habe, dass der Gleichheitsmaßstab der Verhältniswahl einschlägig werde, stelle dieser an die Erfolgswertgleichheit und an die Chancengleichheit deutlich strengere Anforderungen. Die Toleranz, die bei der Größe der Wahlkreiszuschnitte bislang vom Bundesverfassungsgericht an den Tag gelegt werde, könne mit Verweis auf die Verhältniswahl wohl



nicht mehr aufrechterhalten werden. Es sei auch nicht stets sicher, dass ein Vertreter aus dem Wahlkreis in den Bundestag einziehe. Auch der unter Einbeziehung der Ersatzstimme gewählte Kandidat könne aufgrund fehlender Zweitstimmendeckung nicht zum Zuge kommen. Die gewählte Grenze für die Zuteilung eines Mandats sei nicht fix, sondern eine relative und hänge vom Zweitstimmenergebnis ab. Sie werde in jedem Bundesland separat bestimmt. Dies sei ein Problem der Chancengleichheit der Wahlkreiskandidaten bei der Mehrheitswahl. Der systemfremde Eingriff und die daraus resultierenden unterschiedlichen Auswirkungen in den Bundesländern seien nicht durch einen zwingenden Grund zu rechtfertigen. Mit der Eventual- oder Ersatzstimme seien weitere verfassungsrechtliche Probleme verbunden. Das Bundesverfassungsgericht habe dies in einer Entscheidung zur Fünfprozentklausel relativ ausführlich behandelt. Komme die Ersatzstimme zum Zuge, habe der entsprechende Wähler eine zweite Chance, sodass eine Ungleichbehandlung vorliege, die nicht gerechtfertigt sei. Das Problem werde dadurch verschärft, dass die Ersatzstimme für den Bürger kontraintuitiv sei. Er müsse einen Kandidaten einer anderen Partei wählen. Dies sei nicht einfach zu vermitteln. Zudem entstehe das Problem, dass der eigentlich an einer anderen Parteibindung interessiertere Wähler Einfluss auf die Mandatsvergabe der Konkurrenzpartei habe. Wegen der Durchbrechung der Listenbestimmung der Partei und mit Blick auf die Parteienfreiheit sei dies problematisch. Durch die Rückkehr zum Grundsatz der Wahlkreismandate durch die Grundmandatsklausel würden Verwerfungen entstehen. Es stelle sich die Frage, ob die Grundmandate zugeteilt würden, wenn diese nicht durch Zweitstimmen gedeckt seien. An dieser Stelle würden sich die im Grundsatz angelegten Probleme vervielfältigen. Auch die Möglichkeit der Kandidatur parteiloser oder zumindest listenloser Direktkandidaten müsse bedacht werden. Wenn die Möglichkeit solcher Kandidaturen bestehe, stelle sich die Frage der Zuteilung eines Wahlkreismandats, da in dem Fall keine Listenstimmen vorhanden seien und die Regelung ins Leere führe. Man müsse wahrscheinlich systemkohärent diese Möglichkeit ausschließen. Das Bundesverfassungsgericht habe in einer Entscheidung im 41. Band festgestellt, dass ein derartiges Parteienmonopol bei der Kandidatenaufstellung wohl verfassungsrechtlich unzulässig sei.

SV **Halina Wawzyniak** führt aus, nicht auf ihre schriftliche Stellungnahme, sondern den Vorschlag der Obleute der Koalitionsfraktionen eingehen zu wollen. Sie hoffe, diesen richtig verstanden zu haben. Nach dem Vorschlag gäbe es einen Wahlkreissieger, der jedoch kein Mandat im Bundestag erhalte, weil dieses nicht durch entsprechende Zweitstimmen gedeckt sei. Das Bundesverfassungsgericht habe in einer Entscheidung im 131. Band auf Seite 316 gesagt, dass die Zielsetzung der personalisierten Verhältniswahl, dem Wähler die Möglichkeit zu geben, auch im Rahmen der Verhältniswahl Persönlichkeiten zu wählen, von der Verfassung gedeckt sei. Auf diese Weise wolle der Gesetzgeber die Verbindung zwischen Wählern und Abgeordneten, die das Volk repräsentieren, stärken und zugleich in gewissen Umfang der Stellung der Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes ein Korrektiv im Sinne der Unabhängigkeit der Abgeordneten entgegensetzen. Dieses Ziel könne nach dem Bundesverfassungsgericht nur verwirklicht werden, wenn der erfolgreiche Kandidat sein Wahlkreismandat auch dann erhalte, wenn das nach dem Proporz ermittelte Sitzkontingent der Landeslisten seiner Partei zur Verrechnung nicht ausreiche. Es müsse dargelegt werden, wie der Vorschlag mit dieser Verfassungsgerichtsrechtsprechung in Übereinstimmung gebracht werden solle.

Auch mit dem Demokratieprinzip und dem Legitimationsaspekt bestehe ein Problem. Das Bundesverfassungsgericht habe mehrmals gesagt, dass das Mehrheitsprinzip zu den fundamentalen Prinzipien der Demokratie gehöre. Der Vorschlag suspendiere an verschiedenen Stellen möglicherweise dieses Prinzip. In diesem Zusammenhang müsse geklärt werden, woraus sich die Legitimation des oder der Zweit- oder Drittplatzierten im Wahlkreis herleiten lasse. Es gebe zumindest Probleme mit der Zählwertgleichheit. Daneben bestehe auch ein Problem mit der Unmittelbarkeit der Wahl. Diese fordere ein Wahlverfahren, in dem der Wähler vor dem Wahlakt erkennen könne, welche Personen sich um ein Abgeordnetenmandat bewerben – dies sei erfüllt – und wie sich die eigene Stimmgabe auf Erfolg oder Misserfolg der Wahlbewerber auswirke. Letzteres sei nicht erfüllt, da die Wählerinnen und Wähler nicht wissen könnten, was mit ihrer Stimme passiere, wenn der mit der Erststimme gewählte Kandidat sein Mandat nicht erhalte, weil dies nicht von entsprechenden Zweitstimmen gedeckt sei. Es



spreche auch ein politisches Argument gegen den Vorschlag. Mit diesem würden die politischen Unterschiede zwischen Parteien und Personen bei der Abgabe der Stimme im Wahlkreis nivelliert. Dies führe auf der einen Seite zu einer gewissen Entpolitisierung und gebe auf der anderen Seite Wasser auf die Mühlen derjenigen, die behaupten, es gäbe keine Unterschiede zwischen den Parteien. Davon auszugehen, mit der Erststimme einen linksliberalen Kandidaten zu wählen und mit der Ersatzstimme gleichzeitig einen christsozialen, sei ausgesprochen bedenklich. Gewählt werde aus einer politischen Grundüberzeugung. Sie schlage deswegen ein reines Verhältniswahlrechts mit der Möglichkeit, dass die Wählenden die Listen verändern können, vor. Dies begründe keinerlei verfassungsrechtliche Probleme und gewährleiste zugleich den föderalen Proporz.

**SV Prof. Dr. Robert Vehrkamp** erläutert, dass die personalisierte Verhältniswahl als Grundlage des Wahlsystems in § 1 des Bundeswahlgesetzes definiert werde und eine mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl sei. Dies stelle im Kern ein Verhältniswahlssystem und gerade kein Mischsystem dar. Der charakterisierende Grundgedanke der personalisierten Verhältniswahl sei nicht die Trennung in zwei unterschiedliche Wahlsysteme, sondern liege gerade in der Verbindung der beiden Anliegen. Kern des Problems der Vergrößerung des Bundestages sei derzeit die Verbindung der beiden Elemente. Diese sei durch die Anrechnung der Direktmandate auf die Ergebnisse der Verhältniswahl bislang nur in eine Richtung organisiert. Es fehle jedoch die Verbindung des Direktwahlergebnisses mit dem Ergebnis der Verhältniswahl. Dies sei die Grundidee der verbundenen Mehrheitsregel, die in den Vorschlag der Obleute der Koalitionsfraktionen eingeflossen sei. Der Kern des Vorschlags sei, dass die Direktwahlergebnisse systemisch und harmonisch mit dem Ergebnis der Verhältniswahl verbunden würden, so dass keine Spannungen zwischen den beiden Systemen mehr auftreten könnten.

Bevor über einzelne Details und mögliche Nachteile gesprochen werde, solle man nach mehr als zehn Jahren Diskussion zum Wahlrecht bedenken, was dieser Vorschlag bewirken würde. Bei jedem denkbaren Wahlergebnis werde die Regelgröße des Deutschen Bundestages eingehalten. Zudem

würden 299 Abgeordnete über die Liste und 299 direkt in den Wahlkreisen gewählt; letztere sogar mit einer doppelten Legitimation, da diese nicht nur über das Ergebnis der Erststimme, sondern auch über die Legitimation der Zweitstimmendeckung verfügen würden. Der Parteienproporz und der Föderalproporz seien bei diesem Vorschlag bestmöglich gewährleistet. Es sei auch ein Vorteil, dass keine Wahlkreisreform nötig wäre. Hieran müsse sich die Kritik messen. Zum ersten Mal in einer langjährigen Diskussion liege nun ein Vorschlag vor, der tatsächlich eine systemische Lösung anbiete. Es sei wichtig, aus der Diskussion über Änderungen an bekannten Stellgrößen, wie die Zahl der Wahlkreise, oder Überhang- und Ausgleichsmandate herauszufinden. Diese könnten niemals zu einer vollständigen systemimmanenten Lösung des Problems führen. Mit dem Vorschlag liege ein systemisches Angebot vor, die personalisierte Verhältniswahl zu stärken und soweit zu harmonisieren, dass die Ergebnisse aus den beiden Teilen perfekt miteinander verbunden seien.

**SV Prof. Dr. Joachim Behnke** führt aus, dass die Vergrößerung des Bundestages einen strukturellen Grund habe. Überhangmandate hätten zugenommen, weil das Parteiensystem sich von Grund auf geändert habe und es immer leichter geworden sei, mit einem relativ kleinen Anteil an Zweitstimmen relativ viele Direktmandate zu gewinnen. Dies hänge damit zusammen, dass es insgesamt mehr Parteien gebe, als in früheren Zeiten. Die Wählerbindung an die Parteien habe in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich abgenommen und sei weniger milieugesteuert geworden. Das Wahlverhalten sei insgesamt volatiler und führe dazu, dass bei jeder Bundestagswahl mit Überhangmandaten zu rechnen sei. Je mehr Überhangmandate entstehen würden, desto größer sei die Anzahl von Ausgleichsmandaten. Eine Überrepräsentation von 20 oder 30 Prozent, wie sie derzeit bestehe, sei in einem Sechsparteiensystem ausgesprochen leicht zu erreichen. Auch eine Überrepräsentation von 50, 60 oder gar 70 Prozent sei möglich.

Es gebe mehrere Lösungsmöglichkeiten für diesen Befund. Die Anzahl der Wahlkreise könne etwa minimiert werden, um Überhangmandate zu begrenzen. Eine andere Möglichkeit sei, das Ergebnis in den Wahlkreisen von vornherein in die Verhältniswahl einzubetten. Bei einem solchen Ansatz



müsse die Personalisierung als Spezifikation der Verhältniswahl verstanden werden. Es gehe darum, das den Parteien aufgrund der Verhältniswahl zustehende Sitzkontingent mit Personen zu bestücken. Für eine Besetzungsregel der Mandate gebe es verschiedene Möglichkeiten. Man könnte sich etwa an dem Modell in Baden-Württemberg orientieren. Auch der von den drei Vertretern der Ampelkoalition thematisierte Ansatz sei denkbar. Die Details seien komplex. Es gebe zwei wesentliche Missverständnisse dieses Systems. Das erste laute, dass der Sieger kein Wahlkreismandat mehr bekomme. Die Regeln würden jedoch bestimmen, wer der Sieger sei. Auch bei einem Wettlauf gewinne nicht zwangsläufig der schnellste Läufer, wenn dieser gedopt sei und damit gegen die Regeln verstoße. Die Kritik, die behaupte, dass der Sieger eines Wahlkreises kein Direktmandat erhalte, treffe diese Aussage unter der Annahme, dass das Wahlsystem im Kern dasselbe bliebe und inkohärent ein neues Verfahren eingeführt werde. Dies sei jedoch nicht der Fall. Das zweite Missverständnis bestehe darin, anzunehmen, dass es eine doppelte Erfolgchance gebe. Dies verkenne das Prinzip der Präferenzstimmgebung. Die Idee sei nicht, einer Person die Möglichkeit zu geben, mehrere Stimmen zu vergeben. Die Präferenzstimmgebung Sorge lediglich dafür, zu klären, welche Kandidaten auf der Liste unter welchen Umständen zum Zuge kommen. Dieses Verfahren würde etwa in Australien („Alternative Vote“), in Irland („STV“) oder bei der Bürgermeisterwahl in London („Supplementary Vote“) zum Einsatz kommen. Es laufe darauf hinaus, einen zweiten Wahlgang in das System zu integrieren und diesen innerhalb des ersten Wahlgangs vorwegzunehmen. Das in Australien zum Einsatz kommende Verfahren werde deshalb auch „instant runoff“ genannt und integriere ein Stichwahlverfahren in einem Wahlgang. Ähnliches sehe der Vorschlag der Obleute der Koalitionsfraktionen vor. Im ersten Wahlgang käme es darauf an, wer die meisten Stimmen habe. Wenn dieses Mandat nicht durch Zweitstimmen gedeckt sei, scheide dieser Kandidat aus der Menge der wählbaren Kandidaten aus. Es würde dann normalerweise ein zweiter Wahlgang durchgeführt, bei dem diejenigen, die den ausgeschiedenen Kandidaten zuerst gewählt hätten, einen ihnen nahe stehenden anderen Kandidaten wählen würden. Bei einem solchen Ablauf würde niemand behaupten, dass ein Problem mit einer doppelten Erfolgchance oder der Zählwert-

gleichheit bestehe. Das vorgesehene Ersatzstimmverfahren sei aber nichts anderes als die Integration dieser zwei Wahlgänge in einen einzigen Wahlgang. Es sei lediglich eine Vereinfachung des Aufwandes, ändere aber am Wesensgehalt dieses Verfahrens nichts.

**SV Prof. Dr. Jelena von Achenbach** führt aus, sie wolle einige Aspekte zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen in Erinnerung rufen. Das Bundesverfassungsgericht erkenne an, dass der Wahlgesetzgeber mit der Auswahl des Wahlsystems und mit dessen Durchführung vielfältige Entscheidungen von großer Tragweite treffen müsse. Dem Gesetzgeber sei in der Entscheidung für die Grundzüge des Wahlsystems ein großer Gestaltungsspielraum eingeräumt. Das schließe die Entscheidung des Gesetzgebers ein, sich zwischen Verhältnis- und Mehrheitswahl zu entscheiden oder beide Systeme zu kombinieren. Dies seien nicht nur technische Fragen, sondern politisch folgenreiche Entscheidungen, die die Zusammensetzung des Parlaments und die Position und Chancen der Parteien im politischen Wettbewerb beeinflussen würden. Die Kombination oder der Verbund von Verhältnis- und Mehrheitswahl schaffe eine besondere Komplexität. Sie erfordere, unter der gesetzten Bedingung, dass der Grundcharakter der Verhältniswahl prägend sein solle, notwendige Feinsteuerungen und Korrekturen. Dafür stehe der Anfall von Überhangmandaten und der in gewissem Umfang gebotene Ausgleich. Bei der Ausgestaltung der personalisierten Verhältniswahl dürfe der Gesetzgeber auch neue und innovative Wege gehen. Das jetzige Wahlrecht sei, trotz der vielen verfassungsgerichtlichen Maßgaben, die es prägten, verfassungsrechtlich nicht in Stein gemeißelt. Änderungen des Wahlrechts seien nicht per se Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze. Es gebe auch keinen wahlrechtlichen Besitzstand oder Vertrauensschutz, der das geltende Recht grundsätzlich gegenüber Reformen, auch grundlegender und tiefgreifender Art, abschirme und Abweichungen hiervon per se unter Rechtfertigungsdruck stelle. Mit Blick auf das weitgehend geteilte Ziel der Verkleinerung des Bundestages wolle sie betonen, dass das Phänomen der Überhangmandate nicht verfassungsrechtlich gewährleistet sei und es zulässig sei, diese abzuschaffen. Das Demokratieprinzip verpflichte weder zur Gewährleistung der Personen-



wahl, noch verpflichte es im Rahmen eines personalisierten Wahlrechts, zur Gewährleistung der Überhangmandate. Das Anwachsen des Bundestages aufgrund der Überhang- und Ausgleichsmandate ließe sich kappen.

Die vorgeschlagene Bindung der Direktwahl an die Verhältniswahl sei eine verfassungsrechtlich zulässige Ausgestaltung des personalisierten Verhältniswahlrechts und verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Der Gesetzgeber verfolge das legitime Ziel, den Grundcharakter der Verhältniswahl durchzusetzen und zugleich die Arbeitsfähigkeit des Parlaments zu sichern, indem eine feste wahlgesetzlich bestimmte Größe des Bundestages eingehalten werde. Dies schließe auch die Arbeitsfähigkeit und Integrationsfähigkeit der Fraktionen ein. Nach ihrer jetzigen, kurzfristigen Einschätzung verletze dies auch nicht die Wahlrechtsgrundsätze. Bei der Direktwahl werde grundsätzlich keine Gleichheit der Erfolgchancen gewährleistet. Dass Mandate nicht an Kandidierende vergeben würden, wenn diese nicht durch entsprechende Zweitstimmenergebnisse gedeckt seien, führe auch nicht zu einer verfassungswidrigen Ungleichheit. Es gebe im Wahlrecht nicht einen natürlichen Sieger im engeren Sinne, sondern einen regelbasierten Erfolg. Das Prinzip der Mehrheitswahl sei für das Personalwahlrecht kein naturgegebenes Gesetz und könne im Bundeswahlgesetz geändert werden. Wenn es durch die Bindung an das Zweitstimmenergebnis dazu kommen würde, dass einzelne Wahlkreise im Bundestag nicht durch ein Wahlkreismandat vertreten wären, sei dies verfassungsrechtlich nicht unzulässig. Durch das geltende Wahlrecht seien Überhangmandate zwar seit langer Zeit akzeptiert, es sei verfassungsrechtlich – unabhängig von der Frage des Ausgleichs – aber nicht zwingend, sie zu gewähren. Die Durchsetzung des Grundcharakters der Wahl als Verhältniswahl könne den Wegfall der Überhangmandate rechtfertigen. Dies würde auch keine nach dem Demokratieprinzip problematische Repräsentationslücke bedeuten, da die Abbildung der politischen Präferenz über die Zweitstimme gegeben sei. Sie wolle außerdem an den parlamentsrechtlichen Grundsatz der Gesamtrepräsentation erinnern.

Zur Bindung der Direktwahl an die Verhältniswahl solle nun wie vorgeschlagen eine Ersatzstimme zum Tragen kommen. Dies erfordere eine weitere Wahlentscheidung der Wählerinnen und Wähler

und müsse daher im Vorhinein gut erklärt und technisch in einer Weise umgesetzt werden, die im Wahlakt möglichst leicht erschließbar und umsetzbar sei. Die Einführung der Ersatzstimme lasse sich aber als Teil der Ausgestaltung des personalisierten Verhältniswahlrechts denken; sie solle die durchgängige Wahlkreisrepräsentation sichern und habe darin auch eine eigene legitimatorische Funktion. Selbst wenn sie als Eingriff in die Gleichheit gewertet werden würde, kämen die dargelegten Rechtfertigungserwägungen zum Tragen. Die Gleichheit der Wahl begründe kein absolutes Differenzierungsgebot. Differenzierungen könnten durch Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sei, das der Wahlgleichheit die Waage halten könne.

SV **Elke Ferner** erläutert, dass das geltende Wahlrecht die entstandenen Überhangmandate mit Ausgleichsmandaten kompensiere, damit sich die abgegebenen Wählerstimmen auch im Deutschen Bundestag entsprechend dem Stimmverhältnis in Sitzen für die Parteien widerspiegeln würden. Es dürfe nicht sein, dass 45 oder 50 Prozent der Stimmen im Ergebnis zu nur 40 Prozent der Sitze im Parlament führen würden. Wenn der Bundestag in der Größe begrenzt werden solle, müsse man an der Ursache des Problems ansetzen. Dies seien die Überhangmandate. Man könne hierzu die Zahl der Wahlkreise reduzieren oder auch das Verhältnis zwischen Direkt- und Listenmandaten von 50/50 auf beispielsweise 40/60 verändern. Auch dann würde es vermutlich noch Überhangmandate geben, die Anzahl sei jedoch geringer. Die Tatsache, dass die CSU nur in Bayern antrete und daher jedes Überhangmandat Ausgleichsmandate in der ganzen Bundesrepublik erforderlich mache, bleibe jedoch bestehen.

Der Gesetzgeber sei in der Entscheidung für ein Wahlsystem relativ frei. Dies zeige sich etwa in den verschiedenen Wahlsystemen bei den Landtags- und Kommunalwahlen in den Bundesländern, in denen es teilweise Elemente des Kumulierens und Panaschierens von Stimmen gäbe. Aus ihrer Sicht sei es richtig, an dem Verhältniswahlrecht festzuhalten und bei den Überlegungen auch die Parität zu bedenken. Dies sei bei Einzelpersonenwahlkreisen naturgemäß schwieriger umzusetzen, als bei Mehrpersonenwahlkreisen oder gar bei einem reinen Verhältniswahlrecht. Ihre persönliche Präfe-



renz sei ein „regionalisiertes Verhältniswahlrecht“, bei dem es keine bundesweiten, sondern regionale Listen gebe, die identisch mit den Bundesländern sein könnten oder bei großen Bundesländern auch nur einzelne Gebiete umfassen würden. Ein solches Wahlsystem werde in den skandinavischen Ländern und im Saarland angewandt. Dort gebe es neben der Landesliste drei Wahlkreislisten, über die Mandate vergeben würden. Dieses System könne auf die Bundesebene übertragen werden, indem etwa ein Teil der Mandate über Bundeslisten verteilt würde. Auch die Einführung von Präferenzstimmen, mit der etwa drei Stimmen auf bestimmte Personen verteilt werden könnten, sei als zusätzliches Element der Personalisierung möglich. Schon heute bestehe die Möglichkeit, dass der Zweitplatzierte im Wahlkreis A mehr Stimmen als der Erstplatzierte im Wahlkreis B bekommen habe. Dies sei auch abhängig von der Struktur des Wahlkreises. In einem städtischen Wahlkreis mit Universität seien die Abstände zwischen den einzelnen Parteien geringer, als in einem ländlichen Wahlkreis. Da es viele verschiedene Möglichkeiten gebe, solle jedes Modell auf die Vor- und Nachteile und auf die Kompatibilität mit der Parität geprüft werden.

**SV Prof. Dr. Christoph Möllers** äußert sich zu dem Vorschlag der Obleute der Koalitionsfraktionen. Dieser schaffe es, in einem Wahlrecht, in dem auf schwierige Weise die unterschiedlichsten Prinzipien miteinander in Einstimmung zu bringen seien, viele Probleme auf einmal zu lösen. Nach dem Vorschlag würde es keine Überhangmandate und damit auch keine Ausgleichmandate mehr geben. Zugleich seien alle Wahlkreise von Menschen besetzt, die in diesen kandidieren würden. Auch ein Länderproporz sei gewährleistet, da die Zahl der Abgeordneten aus den einzelnen Bundesländern der Größe des jeweiligen Landes im Verhältnis zur Größe des Bundes entspreche. Dies sei zunächst ein erstaunliches Ergebnis und auch für die verfassungsrechtliche Würdigung relevant. Die Größe des Bundestages sei sowohl ein politisches, als auch ein verfassungsrechtliches Problem, weil hierdurch die Wahrnehmung demokratischer Repräsentation bzw. die Funktionsfähigkeit des Systems in Frage gestellt werde. Mit aktuell über 700 Abgeordneten habe dies als Argument der Rechtfertigung eine erhöhte Dringlichkeit als noch vor acht oder zwölf

Jahren. Ein kleinerer Bundestag sei verfassungsrechtlich ab einer bestimmten Größe geboten. Die sich hieraus ergebenden verfassungsrechtlichen Maßstäbe seien auch bei der Heranziehung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf den vorliegenden Vorschlag zu berücksichtigen. Das Bundesverfassungsgericht spreche vom „Grundcharakter der Verhältniswahl“. Es gehe nicht um zwei gegenlaufende, gleichartige Prinzipien, sondern um eine Verhältniswahl, der eine Personenwahl vorgeschaltet sei, bei der darüber entschieden werde, wer nach den Maßstäben der Verhältniswahl in den Bundestag einziehe. Deswegen seien Überhang- und Ausgleichsmandate ein verfassungsrechtliches Problem in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und keine Lösung irgendeiner Vorstellung von Wahlkreisrepräsentation. Überhangmandate seien keine Wahlkreismandate, sondern durch ein Wahlkreisergebnis geschaffene neue Listenmandate.

Das Bundesverfassungsgericht habe im 131. Band auf Seite 365 gesagt, dass es eine zulässige Zielsetzung sein könne, die personalisierte Verhältniswahl so auszugestalten, wie dies im geltenden Recht erfolge. Dies sei aber kein verfassungsrechtliches Gebot. Eine andere Zielsetzung und Ausgestaltung werde nicht verfassungsrechtlich ausgeschlossen. Probleme mit der Unmittelbarkeit der Wahl seien bei dem Vorschlag nicht zu erkennen. Diese sei nichts anderes als eine Vorgabe, dass nach dem Wahlakt kein Zwischenschritt einge- zogen werden dürfe, in dem eine neue Entscheidung getroffen werde. Solange mit allen abgegebenen Stimmen das Wahlergebnis definiert sei, bestehe kein Problem. Auch das Demokratieprinzip sei nicht verletzt. Es bleibe die Frage, ob ein Gleichheitsverstoß vorliege. Zunächst sei festzuhalten, dass es keine naturalisierte Gleichheit gebe. Bei einem Verhältniswahlrecht, dem eine Personenwahl vorgeschaltet sei, sei der verfassungsrechtlich relevante Gleichheitsmaßstab der Parteienproporz. In einem zweiten Schritt werde dieser Parteienproporz ausgefüllt. Die Überhangmandate seien darauf zurückzuführen, dass Parteien, die in den Wahlkreisen erfolgreich sind, in Bezug auf die Zweitstimmenergebnisse relativ erfolglos seien. Das Auseinanderfallen schaffe die Überhang- und Ausgleichsmandate, nicht der Erfolg in den Wahlkreisen als solcher. Die Systematik der Ersatzstimme sei von Prof. Dr. Behnke als „integrierter zweiter Durchgang“ gut beschrieben worden. Diese solle



dazu dienen, die Abgeordneten, die in den Bundestag einziehen, obwohl sie nicht über eine relative Mehrheit verfügen, durch einen Wahlakt der Wählerinnen und Wähler im Wahlkreis abzusichern. Die Personenwahl sei immer auch eine parteigeleitete Wahl. Die Eventualstimme rechtfertige sich aus dem wahlrechtsimmanenten Argument der Verbesserung der Radizierung der Wahlkreisabgeordneten.

**SV Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski** hebt hervor, dass im Rahmen der Reform der Grundcharakter der Verhältniswahl gesichert werden müsse. Der Gesetzgeber habe dafür zu sorgen, dass die Überhangmandate entweder gar nicht anfallen – so der Gedanke des Vorschlags der Obleute der Koalitionsfraktionen – oder nur noch in einem geringen Maße, idealerweise in einem Umfang der nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als ausgleichslos hinnehmbar gelte. Dies seien nicht mehr als 15 Überhangmandate. Der Vorschlag, gewonnene Direktmandate nicht mehr zuzuteilen, müsse überprüft werden. Es bestehe die Gefahr einer Kollision mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Bei Größe der Wahlkreise müsse nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sichergestellt werden, dass die persönliche Bindung der Bevölkerung mit den Wahlkreisabgeordneten noch möglich sei. Dies sei auch bei einer Reduzierung der Zahl der Wahlkreise möglich, da allein ein größerer Zuschnitt noch nicht dazu führe, dass die persönlichen Bindungen nicht mehr in der Weise erfolgen könnten, dass eine Interaktion möglich sei. Die zum 1. Januar 2024 vorgesehene Reduzierung der Zahl der Wahlkreise auf 280 sei – ebenso wie die in einem anderen Entwurf vorgeschlagene Reduzierung auf 250 Wahlkreise – eine sehr moderate Einschränkung, die als verfassungsrechtlich zulässig eingeordnet werden könne. Sollte sich herausstellen, dass eine solche Reduktion der Wahlkreise zu keiner effektiven Verringerung der Überhang- und Ausgleichsmandate führen würde, könne der Hinweis des Bundesverfassungsgerichts im 131. Band aufgegriffen und eine Alternative zum geltenden Wahlsystem ins Auge gefasst werden, die auf Überhang- oder Ausgleichsmandate verzichte.

Das Grundgesetz gebe kein Wahlsystem und auch keine Anzahl der Abgeordneten vor. Nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Bun-

deswahlgesetz aus dem letzten Jahr solle das Wahlrecht für die Wählerinnen und Wähler einfach, leicht verständlich und nachvollziehbar sein. Im Saarland werde zum Beispiel ein reines Verhältniswahlrecht als einfaches und verständliches System mit Erfolg praktiziert, gegen das bislang keine verfassungsrechtlichen Bedenken vom Bundesverfassungsgericht erhoben worden seien. Zusätzlich könnte in einem geringen Umfang eine persönliche Beziehung zwischen den Wahlberechtigten und den Kandidatinnen und Kandidaten ermöglicht werden, indem eine offene Liste genutzt werde, bei der die Wählerinnen und Wähler die Positionierung der Kandidierenden verändern könnten. Die Diskussion über eine Reform des Wahlrechts sollte sich in diese Richtung entwickeln.

**SV Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim** nimmt zu den Leitfragen der Obleute Stellung. Der Begriff personalisierte Verhältniswahl bezeichne Wahlsysteme, die den Grundzügen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl genügen, wie es im Bundeswahlgesetz hieße. Die Formulierung im Gesetz ließe erkennen, dass zu den zwei Systemkomponenten „Personalisierung“ und „Verhältniswahl“ eine dritte hinzutrete. Dies sei die Verbindung zwischen Personalisierung und Verhältniswahl. Das derzeitige Bundeswahlgesetz normiere eine Verbindung von Personen- und Verhältniswahl, die aus der Zeit falle. Die Auffächerung des Parteiensystems stelle die vom Gesetz angestrebte Einfügung der Wahlkreismandate in den Zweitstimmenproporz vor zunehmende Schwierigkeiten. Hier liege die Ursache für die zunehmende Größe der letzten Bundestage. Es gebe Gestaltungsmöglichkeiten für die Verbindung von Personen- und Verhältniswahl, die frei von den aktuellen Schwächen seien, indem sie das Erfordernis der Zweitstimmendeckung von Wahlkreismandaten an den Anfang stellen würden, anstatt erst Unwuchten entstehen zu lassen und diese dann beheben zu wollen. Diese Systeme beruhten auf einer verbundenen Mehrheitsregel, um Wahlkreismandate von Anfang an durch Erststimmenerfolg und Zweitstimmendeckung doppelt zu legitimieren – sowohl hinsichtlich der Personen-, als auch der Verhältniswahl. Bisher hieße es zur Wahl in den Wahlkreisen apodiktisch und ohne Blick auf die Verhältniswahlkomponente: „Gewählt ist der Bewer-



ber, der die meisten Stimmen auf sich vereinigt.“ Eine verbundene Mehrheitsregel schaffe eine neue Norm: „Gewählt ist der Bewerber, der die meisten Stimmen auf sich vereinigt und dessen Mandat zweitstimmengedeckt ist.“ Andernfalls scheide dieser Bewerber aus. Die verbundene Mehrheitsregel sei durch eine Bestimmung zu konkretisieren, welchem der anderen Bewerber das Wahlkreismandat zugewiesen werde. Das Erfordernis der Zweitstimmendeckung sei der entscheidende Paradigmenwechsel und habe zur Folge, dass die Judikatur zur einfachen Mehrheitswahl im Bundestagswahlsystem ins Archiv wandern könne. Die verbundene Mehrheitsregel gebe der Personenwahlkomponente des Systems von Grund auf einen neuen Inhalt. Die Wahl im Wahlkreis erfordere nun nicht nur, dass der Bewerber die meisten Erststimmen erhalte. Das Wahlkreismandat müsse sich zusätzlich auch in den Sitzanspruch der Partei im Land einfügen. Dies führe zu einem klar geregelten und verständlichen Gesetz. Der Wechsel zu einer verbundenen Mehrheitsregel stelle dennoch eine Herausforderung dar und mache ein Umdenken erforderlich. Die vergleichsweise wenigen Wahlkreise, in denen Bewerber mit den meisten Erststimmen mangels Zweitstimmendeckung ausscheiden, würden von anderen Wahlkreisbewerbern vertreten. Die so zu besetzenden Wahlkreismandate verdrängten Listenmandate, die sonst zum Zuge gekommen wären. Insgesamt hebe eine verbundene Mehrheitsregel die Verbindung von Personenwahl und Verhältniswahl auf die Höhe der Zeit. Beide Systemkomponenten beeinflussten sich gegenseitig. Die Wahlkreismandate der Personenwahl verdrängten wie bisher die Listenmandate der Verhältniswahl. Umgekehrt seien die Wahlkreismandate der Personenwahl zukünftig bedingt an den Sitzanspruch der Partei im Land, den die Verhältniswahl vorgebe.

SV **Prof. Dr. Sophie Schönberger** führt aus, dass die Vergrößerung des Bundestages strukturell im System angelegt sei, weil von Anfang an mehr Mandate rechnerisch verteilt würden, als am Ende besetzt werden sollen. Die Vergabe von 299 Direktmandaten und die Verrechnung mit den Zweitstimmenergebnissen auf insgesamt 598 Mandate hätten in den früheren Jahren der Bundesrepublik aufgrund der Besonderheiten des Parteiensystems funktioniert. Die nun seit einiger Zeit be-

stehenden Probleme seien aber schon immer im System angelegt gewesen, weil das ursprüngliche System von einem bestimmten Wählerverhalten ausgehe. All dies sei in einer großen Erzählung von Personalisierung begründet, die das Verfassungsrecht und auch das Bundesverfassungsgericht intensiv aufgenommen habe, aber empirisch nicht belegt sei. Die besondere Verbindung des Wahlkreisabgeordneten zum Wähler, sei häufig schon deswegen nicht möglich, weil die meisten Wähler ihren Abgeordneten gar nicht kennen würden. Reformen des Wahlrechts zur Begrenzung der Größe des Bundestages könnten an drei Stellen ansetzen. Eine Möglichkeit sei die Änderung der Verrechnung, also die Einführung eines Grabenwahlsystems. Es ließe sich darüber streiten, ob dies überhaupt noch innerhalb des Systems sei. Es verzerrte jedenfalls den proportionalen Vollaussgleich, was dem Wähler – empirisch nachweisbar – das Wichtigste sei. Daher solle man hier nicht ansetzen. Die zweite Möglichkeit setze bei den Listenmandaten an und lasse Überhangmandate unausgeglichen. Verfassungsrechtlich sei dies – wenn überhaupt – nur in sehr engen Grenzen möglich. Die dritte Möglichkeit setze bei den Wahlkreisen an. Entweder verringere man die Anzahl der Wahlkreise, oder man führe als Zusätzliche Bedingung für ein erfolgreiches Wahlkreismandat die von den Obleuten der Ampelkoalition vorgeschlagene Zweitstimmendeckung ein. Dies garantiere eine feste Größe des Bundestages. Durch eine solche Änderung alleine sei allerdings nicht mehr gewährleistet, dass jeder Wahlkreis auch durch einen eigenen Wahlkreiskandidaten vertreten sei. Aus ihrer Sicht sei dies schon allein deswegen empirisch kein Problem, da bereits vor dem großen Anwachsen des Bundestages in mehr als der Hälfte der Wahlkreise auch der Zweitplatzierte über die Liste in den Bundestag eingezogen sei. Eine Verwaisung der Wahlkreise drohe nicht in dem Umfang, wie es die Diskussion befürchten lasse. Verfassungsrechtlich sei ein solches Wahlsystem, über das bereits in der letzten Wahlperiode diskutiert worden sei, unproblematisch. Es sei auch rechnerisch nicht richtig, dass der Anteil der Wahlkreismandate hierdurch reduziert werde. Im geltenden Wahlrecht werde der Anteil der Wahlkreismandate durch die Ausgleichmandate reduziert. In der laufenden Wahlperiode betrage der Anteil der Wahlkreismandate 40 Prozent. Wären die Überhangmandate gekappt worden, läge der



Anteil bei 44 Prozent. Das Problem der parteilosen Kandidaten ließe sich auch lösen, es sei im Übrigen auch nicht praxisrelevant.

Große verfassungsrechtliche Probleme bestünden jedoch in der vorgeschlagenen Ergänzung dieses Systems durch eine Regel, nach der der Wahlkreis im Falle der fehlenden Zweitstimmendeckung von einer anderen Person gewonnen werde. Dies sei mehr als eine Petitesse, denn die Mehrheitsregel bleibe bestimmend. Der vorliegende Vorschlag sei keine „Mehrheitswahlplus“, sondern eine „Mehrheitswahlminus“. Der Wahlkreiskandidat solle nicht nach einer Verhältnisregel bestimmt werden, sondern weiter nach einer Mehrheitsregel. Der Begriff der Mehrheit werde nur anders definiert. Abgesehen vom demokratischen Problem beeinträchtigt dies die Wahlrechtsgleichheit, da denjenigen, deren Alternativstimme maßgeblich sei, eine zweite Erfolgchance gegeben werde. Dies sei kein zweiter Wahlgang, in dem sich jeder Wähler noch einmal frei entscheiden könne. Eine Rechtfertigung hierfür sei nicht ersichtlich. Sie empfehle daher, über den bisherigen Bereich hinaus zu denken. Es seien verschiedene Modelle in der Diskussion. Die Einführung stärkerer Verhältniskonponenten auch im Wahlkreis sei eine gute Lösung, über die nachgedacht werden könne.

SV **Prof. Dr. Stefanie Schmahl** erklärt, dass der von den Obleuten der Ampelkoalition in der Presse vorgestellte Vorschlag zur Einführung eines Kappungssystems einer gelingenden Kommissionsarbeit nicht zuträglich sei. Sie stelle sich die Frage, wieso eine Reformkommission eingesetzt werde, wenn bereits Absprachen getroffen würden, von denen sie als Mitglied der Kommission so kurz vor der ersten Sitzung zu diesem Thema medial überrascht worden sei. Davon abgesehen entwerfe der Vorschlag das Direktmandat, indem letztlich der Verhältniswahl der absolute Vorrang eingeräumt werde. Es sei verfassungsrechtlich bedenklich, gegen den Mehrheitswillen der Wähler Direktmandate in den Wahlkreisen nicht zuzuteilen und den Zweitplatzierten zu prämiieren. Sie wolle vier grundlegende Aspekte des Bundeswahlrechts ansprechen, die stattdessen geändert werden könnten, um die Größe des Bundestages, der mit 736 Mitgliedern zu groß sei, nennenswert zu reduzieren. Kein demokratisches Land in der Welt leiste sich ein so großes Parlament. Dabei sei das Kosten-

argument nicht einmal entscheidend. Ein zu großer Bundestag sei in seiner Effizienz und Effektivität erheblich gemindert. Manche Ausschüsse des Bundestages erreichten schon fast die Größe des saarländischen Landtags, der 51 Mitglieder zähle. Es sei ein empirischer Befund der vergleichenden Politikwissenschaft, dass die Parlamentsgröße der Kubikwurzel der Bevölkerungszahl in anderen Ländern regelmäßig nahekomme. Nach diesem Kriterium seien für Deutschland rund 450 Abgeordnete angemessen. Damit erscheine bereits die gegenwärtige Soll- oder Regelgröße von 598 Abgeordneten als vergleichsweise hoch. Diese solle zumindest auf 500 Abgeordnete abgesenkt werden. Ein großer Teil der Wähler wisse zudem nicht, wie Erst- und Zweitstimme wirkten. Selbst für Experten sei die verworrene Sprachlogik in § 6 des Bundeswahlgesetzes nur schwer nachvollziehbar. Das Wahlrecht müsse jedoch für das Staatsvolk als Souverän in seinen Voraussetzungen und Wirkungen klar, transparent und verständlich sein. Dies bedeute auch, dass die Möglichkeit einer Eventual- oder Ersatzstimme, die die Wirkung der Stimmabgabe unnötig verkompliziere, nicht vorgesehen werden sollte. Solchen Eventualstimmen fehle es an Transparenz in der Wirkung. Außerdem seien sie mit dem Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl und mit dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit nur schwerlich zu vereinbaren. Derzeit würden bis auf drei Mandate alle erzielten Überhangmandate ausgeglichen, um den Proporz bei den Zweitstimmenergebnissen nicht zu verändern. Ausgleichsmandate seien aber für die Vergrößerung des Bundestages verantwortlich. Es sei denkbar und verfassungskonform, die auszugleichenden Überhangmandate weiter bis zur Grenze von fünfzehn bzw. bis zu einem Anteil von 2,5 Prozent der Sitzzahl des Bundestages zu reduzieren. Für eine solche Vorgehensweise spreche, dass das Stimmensplitting, das typischerweise ausgleichspflichtige Überhangmandate produziere, zunehmend an Bedeutung verliere. Auch kleinere Parteien würden mittlerweile Wahlkreise gewinnen.

Nicht zuletzt angesichts dieser Entwicklungen im Wahlverhalten sei es insgesamt überlegenswert, ein Grabenwahlssystem einzuführen, bei dem die eine Hälfte der Mandate direkt in den Wahlkreisen, die andere Hälfte über die Landesliste gewählt würden, ohne dass eine gegenseitige Verrechnung stattfände. Dieses System sei in seinen Voraussetzungen und Wirkungen für jedermann leicht



verständlich und verfassungsgemäß. Anders als ein Kappungssystem erzeuge es keine Legitimationsprobleme, da der Wille der Wähler bei Erst- und Zweitstimme umfänglich beachtet werde. Ein Grabenwahlsystem führe außerdem stets zu einer fixen Größe des Bundestages, die nicht mehr durch Überhang- oder Ausgleichsmandate maximiert werden könnte. Es trüge auch dem Gedanken Rechnung, dass ein Wahlkreisabgeordneter für eine geringe Distanz zwischen Wählern und Volksvertretern stehe und könne wegen des direktdemokratischen Elements dazu beitragen, der Politikverdrossenheit entgegenzuwirken. Eine Umstellung des Wahlsystems auf ein Grabenwahlsystem würde das Wahlverhalten zweifellos weiter verändern. Das ohnehin schon reduzierte Stimmensplitting dürfte sich erledigen und die Wahlkreise umkämpfter sein, als bisher. Dies sei der demokratischen Repräsentation vor Ort dienlich.

**SV Prof. Dr. Rudolf Mellinghoff** bedankt sich für die umfangreichen Ausarbeitungen der übrigen Sachverständigen, die viele Fragen geklärt hätten. Die Ursachen der Größe des Bundestages seien hinlänglich bekannt und in den Stellungnahmen übereinstimmend gewürdigt worden. Er sei Mitglied in dieser Kommission geworden, weil er das Bedürfnis gehabt habe, in einer intensiven Diskussion über Grundfragen des Wahlrechts zu debattieren und einen gemeinsamen Vorschlag zu erarbeiten. Als er gestern den Vorschlag der Obleute der Koalitionsfraktionen gelesen habe, habe er sich gefragt, ob – ähnlich wie bei dem Koalitionsbeschluss zum Wahlalter mit sechzehn Jahren – die Arbeit der Kommission nun beendet sei. Er empfinde es auch als erstaunlich, dass ein nicht unwesentlicher Teil der Sachverständigen sich ausschließlich zu dem konkreten Vorschlag geäußert habe, bevor über die Grundfragen diskutiert worden sei. Prof. Dr. Joachim Behnke und Prof. Dr. Christoph Möllers hätten darauf hingewiesen, dass die Bindung der Wähler an die Parteien zurückgehe. Dies bedeute, dass die einzelne Person, die Wahlkampf auftrete, an Bedeutung gewinne. Es stelle sich die Frage, ob der Wahlkreiskandidat für die Bürger wichtiger sei, da diese sich eher durch eine Person repräsentiert sehen würden. Das von den Obleuten der Ampelkoalition vorgeschlagene Wahlsystem, bei dem es in einem Wahlkreis eigentlich einen klaren Sieger gebe und der ur-

sprünglich Zweit- oder Drittplatzierte das Mandat gewinne, weil er zusätzliche Ersatzstimmen bekomme, sei verfassungsrechtlich höchst problematisch. Wolle man so etwas machen, solle man ein Verhältniswahlsystem einführen, in dem der Wähler die Reihenfolge der Kandidaten auf den Listen bestimmen könne. In der Sitzung der Kommission zur Parität sei noch nicht hinreichend erörtert worden, ob ein solches System der Wahlfreiheit auch die Repräsentation der Frauen im Parlament befördern würde. Andere Alternative Wahlsysteme seien noch nicht in den Blick genommen worden. Auch über die Grundsatzfragen des Föderalismus in einem Wahlsystem und der möglichen Einführung von bundesweiten Listen müsse gesprochen werden. Bevor über einen konkreten Vorschlag gesprochen werde, solle sich daher zunächst den Grundsatzfragen gewidmet werden.

**Der Vorsitzende** unterbricht die Sitzung für eine namentliche Abstimmung im Plenum.

(Unterbrechung der Sitzung  
von 18:18 bis 18:39 Uhr)

**SV Prof. Dr. Michael Elikier** gibt an, eine schriftliche Stellungnahme nachreichen zu wollen. Er bedauere es, durch den nun vorgelegten Vorschlag in der Diskussion eingeengt zu sein und wünsche sich eine Offenheit in der Debatte. Das Vorgehen der Regierungskoalition sei befremdlich. Er deute dies als Aussage darüber, was die Regierungskoalition von der Kommission halte. Angesichts des nun vorliegenden Vorschlags müsse sich mit der Frage befasst werden, wie die Aufgabe und Arbeit der Kommission nun aussehen solle. Es seien bereits gute Vorschläge unterbreitet worden. Der Vorschlag des Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim sei problematisch, weil er in sich nicht folgerichtig sei. Prof. Dr. Jelena von Achenbach habe in ihrem Beitrag die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht ganz richtig wiedergegeben. Das Bundesverfassungsgericht habe sehr dezidiert dargelegt, dass das Verhältniswahlrecht das alles überlagernde Verfassungsprinzip sei. Auf Überhangmandate könne daher nicht einfach verzichtet werden. Das angesprochene Modell des saarländischen Landtagswahlrechts gehe in die richtige Richtung.



Die Personalisierung und die Regionalisierung seien zwei Faktoren, die im Wesentlichen zu Überhang- und Ausgleichsmandaten führen würden. Die Wahrscheinlichkeit für diese sei umso größer, je kleiner die Wahlkreise und die Wahlergebnisse der sogenannten „großen Parteien“ seien. Es würde daher helfen, die Zahl der Wahlkreise zu verringern oder bundesweite Listen, gegebenenfalls auch zusätzlich zum Überhangausgleich, einzuführen. Man müsse sich von dem bisherigen System freimachen und die Personalisierung und Regionalisierung reduzieren. Dies könne auch ein reines Verhältniswahlrecht sein, wie es zum Beispiel in der Weimarer Republik bestanden habe.

**Der Vorsitzende** dankt den Sachverständigen für Ihre Ausführungen. Es bestehe nun die Möglichkeit, weitere Fragen im Reißverschlussverfahren zwischen Koalition und Opposition zu stellen.

Abg. **Sebastian Hartmann (SPD)** erklärt, dass Abgeordnete frei seien und die Obleute der Koalitionsfraktionen daher einen konkreten Vorschlag als Namensbeitrag in einer namhaften Zeitung in die Debatte eingebracht hätten. Es sei offenbar möglich, innerhalb von Rekordzeit eine Vielzahl von Argumenten hiergegen aufzuschreiben. Der Vorschlag sei ein Diskussionsangebot. Die übrigen Fraktionen könnten ebenfalls Vorschläge in die Diskussion einbringen, über die dann gesprochen werde. Es sei jedoch keine Option, gegen alle Änderungen zu sein, ohne eigene Vorschläge zu unterbreiten. Er wolle die Gelegenheit ergreifen, den Mitgliedern der Kommission den Vorschlag zu erläutern. Der mutige Ansatz schaffe es, drei scheinbar konkurrierende Ziele miteinander zu verbinden. Es werde verhindert, dass die Zahl der Wahlkreise von 299 auf die im Gesetz festgelegten 280 abgesenkt werden müsse. Zweitens sei sichergestellt, dass der Bundestag exakt seine Regelgröße von 598 Sitzen habe. Die Debatte um Überhang- und Ausgleichsmandate werde damit überwunden. Zudem würden die Auswahlmöglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger in den Wahlkreisen, eine Abgeordnete oder einen Abgeordneten nach den bekannten Prinzipien zu bestimmen, erhalten bleiben. Die Personenstimme werde um eine Ersatzstimme ergänzt, die nur in den seltenen Fällen, dass es zu Überhängen komme, zum Tragen

komme. Die verbundene Mehrheitsregel sei der Schlüssel des Diskussionsvorschlags und ermögliche ein personalisiertes Verhältniswahlrecht unter den geänderten Bedingungen des Parteiensystems. Mit diesem könne der vielfach gehörte Vorwurf an das Parlament, dass man beim Wahlrecht nicht zu einer konkreten Lösung komme, nicht mehr erhoben werden. Über die konkreten Punkte des Vorschlags müsse auf Augenhöhe in der Kommission gesprochen werden. Die Sitze würden anhand des Zweitstimmenergebnisses anteilmäßig auf die Parteien, die mehr als fünf Prozent der Stimmen erhalten oder drei Grundmandate errungen hätten, verteilt. In einem zweiten Schritt würden diese auf die Bundesländer verteilt. In der Realität werde ein Wahlkreis heute bei einem Sieben-Parteien-System regelmäßig mit 25 oder 30 Prozent der Stimmen gewonnen. Es stelle sich die Frage, ob ein solcher Kandidat, der von 75 Prozent nicht gewählt worden sei, tatsächlich den Wahlkreis repräsentiere. Komme es zu einem Überhangfall und könne das Mandat daher nicht zugeteilt werden, würden die Ersatzstimmen der Wählerinnen und Wählern dieses Kandidaten berücksichtigt. Der nun gewählte Abgeordnete habe dann möglicherweise sogar mehr Stimmen als der zunächst Erstplatzierte. Seine Frage richte sich an Prof. Dr. Christoph Möllers und betreffe die in der Runde geäußerte Kritik an der Verfassungsmäßigkeit des Vorschlags und der Ausgestaltung der Mehrheitswahl. Er wolle wissen, wie der Gesetzgeber die Personalisierungskomponente gestalten könne und welche Grenzen des Verfassungsrechts zu beachten seien.

Abg. **Ansgar Heveling (CDU/CSU)** stellt fest, dass erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland eine überregionale Tageszeitung die Agenda einer Kommission bestimmt habe. Natürlich sei es den Abgeordneten unbenommen, einen Meinungsbeitrag zu verfassen. Wenn es aber wirklich darum gehen sollte, Interesse an einem Austausch zu haben, hätte ein Vorschlag unmittelbar in die Kommission eingebracht werden sollen. Ihm sei auch nicht klargeworden, ob hinter dem „Wir“ nur die drei Obleute oder die gesamten Fraktionen stehen würden. Es stelle sich die Frage, wie in der Kommission miteinander debattiert werden solle. Naheliegender wäre es gewesen, sich an den Fragen des bestehenden Wahlsystems zu orientieren und



daraus abzuleiten, ob und wo systemische Eingriffe vorzunehmen seien. Den jetzt vorliegenden Vorschlag sehe seine Fraktion sehr kritisch. Das Kappungsmodell führe dazu, dass erfolgreiche Wahlkreis-kandidaten kein Mandat zugeteilt bekommen würden. Dies sei verfassungsrechtlich ausgesprochen problematisch. Seine Fraktion halte es für richtig, dass zwischen Wählern und Abgeordneten eine starke personelle Bindung bestehe. Die Direktwahl sei gegenüber der Verhältniswahl in keiner Weise defizitär. Er wolle zu dem konkreten Vorschlag Prof. Dr. Bernd Grzeszick befragen und bitte ihn, den Aspekt der Wahlgleichheit näher zu beleuchten und zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Eventualstimme auszuführen. In diesem Zusammenhang stelle sich auch die Frage, ob es innerhalb dieses vorgeschlagenen Modells nicht zwingend notwendig sei, alle Wahlkreise tatsächlich gleich groß zu gestalten. Die bislang zulässige Abweichung von 25 Prozent könne zu teilweise erheblichen Verzerrungen innerhalb von Bundesländern führen. Unter diesen Umständen sei es schwierig, einen Kappungsparameter zu finden.

Abg. **Dr. Till Steffen (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)** antwortet dem Abg. Ansgar Heveling, dass der Vorschlag ein solcher der drei Obleute der Koalitionsfraktionen sei. Es sei sinnvoll, nicht im luftleeren Raum über Modelle zu diskutieren, sondern über konkrete Vorschläge, bei denen tatsächlich eine Mehrheit im Deutschen Bundestag vorstellbar sei. Bei der Entwicklung des Vorschlags sei darauf geachtet worden, dass für alle Parteien die Chancen, an der Mehrheitsbildung mitzuwirken, gleich blieben. Der Veränderungsbedarf, der sich aus der Größe des Bundestages ergebe, dürfe nicht dazu genutzt werden, die Spielregeln in Bezug auf die Chancengleichheit der Parteien zu verändern. Deswegen habe man sich auch bezüglich der Grundmandatsklausel Gedanken gemacht und wolle diese ohne Änderungen bestehen lassen. Er frage dahingehend auch den Prof. Dr. Christoph Möllers, inwiefern die drei Direktmandate verfassungsrechtlich determiniert seien und die Grundmandatsklausel auch anders – etwa fünf gewonnene Mandate – ausgestaltet oder gestrichen werden könne. Ein zweiter Fragekomplex gehe an die Prof. Dr. Robert Vehrkamp und Prof. Dr. Joachim Behnke und betreffe die Verfassungswirk-

lichkeit. Teilweise würden deutlich weniger als ein Drittel der Stimmen zur Erlangung eines Direktmandats ausreichen. Er bitte um einen Überblick über die konkreten Zahlen. Könne durch die Präferenzstimme erreicht werden, dass ein Wahlkreis-kandidat von deutlich mehr Wählerinnen und Wählern gewählt werde? In der Debatte dürfe nicht vergessen werden, dass die derzeit 736 Abgeordneten nach dem geltenden Wahlrecht nicht das Maximum sei, sondern ein Bundestag deutlich größer sein könne. Er bitte um Auskunft, wie sich die Größe des Bundestages verändern würde, wenn die CDU/CSU bei den Direktmandaten so erfolgreich bliebe, die CSU in Bayern jedoch 5 Prozentpunkte weniger an Zweitstimmen erzielen würde.

Abg. **Albrecht Glaser (AfD)** gibt an, über den Vorschlag der Koalitionsfraktionen und die Art und Weise der medialen Inszenierung vor der ersten inhaltlichen Sitzung der Kommission zu diesem Themenkomplex erstaunt gewesen zu sein. Der Vorschlag sei ihm inhaltlich sehr vertraut und gleiche – mit geringfügigen Änderungen – dem Gesetzentwurf seiner Fraktion vom 29. September 2020 ([Drucksache 19/22894](#)). Dies könne natürlich skandalisiert und als Argument gegen den Vorschlag verwendet werden, es sei aber nicht rational, so zu arbeiten. In dem Gesetzentwurf seiner Fraktion werde der Bewerber, der eine relative Stimmenmehrheit im Wahlkreis errungen habe, aber noch nicht sicher im Bundestag sei, weil er eine zweite Hürde zu nehmen habe, „qualifizierter Bewerber“ genannt. Dies diene der bewussten Abgrenzung von den Kandidaten, die auch die zweite Hürde genommen hätten. Der Vorschlag der Obleute der Koalitionsfraktionen sei im Grunde genommen ein „Vollplagiat“. Es wäre bedauerlich, wenn dies den Vorschlag gefährde, denn dieser sei inhaltlich gelungen.

Er habe mit drei Kollegen aus seiner Fraktion ohne externen Sachverstand ungefähr drei Wochen zur Erarbeitung des Gesetzentwurfs gebraucht. Erst im Nachgang sei er auf einen Aufsatz von Prof. Dr. Hans Meyer von der Humboldt Universität im Archiv für öffentliches Recht gestoßen. Dieser habe sich für genau dieses Modell ausgesprochen. Wahlkreise, in denen der Kandidat mit der relativen Mehrheit kein Mandat erhalte, weil seine Partei nicht über ausreichende Zweitstimmen verfüge, würden demnach vakant bleiben. Dies sei ein



Unterschied zum Vorschlag der Obleute der Koalitionsfraktionen. Die Prof. Dr. Sophie Schönberger habe bereits angesprochen, dass voraussichtlich nicht viele der Wahlkreise tatsächlich unbesetzt bleiben würden, da die meisten Kandidaten über die Landeslisten abgesichert seien. Dies müsste man sich noch einmal genauer anschauen. Es gehöre kein Mut dazu, dass von den Obleuten vorgeschlagene Modell in die Welt zu bringen. Man müsse nur den Mut haben, zu verschweigen, dass man es abgeschrieben habe. Er wolle deshalb zu dem Inhalt nicht viel sagen.

Seine Fraktion habe einige Monate vor der Erarbeitung des Gesetzentwurfs mit einem Antrag die Bundesregierung aufgefordert, einen Gesetzentwurf zum Wahlrecht vorzulegen, der bestimmte Kriterien erfülle. Dies habe zu Empörung in der FDP-Fraktion geführt, die hierin einen Stilbruch gesehen hätte, da Wahlgesetze immer aus der Mitte des Parlaments und nicht von der Regierung eingebracht würden. Diese Behauptung habe sich als falsch herausgestellt. Ein Professor aus Halle, der auch Ministerialdirektor gewesen sei, habe in einem Aufsatz dargelegt, dass von den damals 24 Wahlrechtsnovellen ganze 18 vom Innenministerium entworfen worden seien. Der Autor gehe davon aus, dass die übrigen sechs zwar formal aus einer Fraktion stammen würden, tatsächlich aber wohl ein Ministerium die Gesetzentwürfe formuliert habe. Seine Fraktion spreche sich für den Vorschlag aus. In der letzten Wahlperiode habe die Abg. Leni Breymaier bereits Eckpunkte zu einer Wahlrechtsreform vorgetragen und zum Begriff der „Kappung“ ausgeführt, dass dies auch anders bezeichnet werden könne. So sei es nun geschehen. Er wolle von dem Prof. Dr. Joachim Behnke wissen, wie das System der Präferenzstimme, die eigentliche eine Ersatzstimme sei, genau funktioniere. Hieran schließe sich die verfassungsrechtliche Frage an, ob dies ein identisches Votum sei und eine identische Legitimität darstelle.

**Der Vorsitzende** unterbricht die Sitzung für eine namentliche Abstimmung im Plenum.

(Unterbrechung der Sitzung  
von 19:09 bis 19:22 Uhr)

Abg. **Konstantin Kuhle (FDP)** führt aus, er finde es gut, die Diskussion in der nächsten Sitzung fortzusetzen und zu verbreitern. Er habe eine Frage an die Prof. Dr. Joachim Behnke und Prof. Dr. Robert Vehrkamp. Diese habe mit der Grundentscheidung zu tun, die die Abgeordneten als Gesetzgeber zu treffen hätten, nämlich der Frage, ob es bei der bestehenden Zuteilungslogik bleibe, oder neue Regelungen geschaffen werden sollten. Ihn würde daher interessieren, was passiere, wenn die geltende Zuteilungslogik bestehen bleiben sollte und sich das Parteiensystem weiter verändere. Seien die vorhandenen Ansatzpunkte zur Verringerung der Größe des Bundestages – unausgeglichene Überhangmandate, Reduzierung der Wahlkreise und Verrechnungen von Mandaten innerhalb des Bundesstaates – überhaupt ausreichend und erfolgversprechend? Er habe eine gewisse Sympathie für einen Neuanfang und eine neue Zuteilungslogik. Dies müsse auf der Basis des personalisierten Verhältniswahlrechts geschehen. Dies sei jedoch kein Begriff der von der Verfassung vorgegeben sei, sondern der Ausgestaltung durch den einfachen Gesetzgeber vorbehalten. Er habe das Gefühl, dass die personalisierte Verhältniswahl von einigen Menschen so verstanden werde, als handle es sich dabei um eine Mehrheitswahl, um die sich die Verhältniswahl herumlege, ohne dass es eine Verbindung zwischen beiden gebe. Die personalisierte Verhältniswahl sei jedoch eine Verhältniswahl mit einem Element der Personalisierung. Es gebe sowohl verfassungsrechtliche Gründe, aber vor allem auch Gründe, die in der Wahlkultur zu verorten seien, dieser Ansicht Recht zu geben. Hierzu wolle er vier „Probebohrungen“ machen und von den Prof. Dr. Bernd Grzeszick und Prof. Dr. Jelena von Achenbach wissen, ob Sie ihm hierbei zustimmen würden. Nach dem geltenden Wahlrecht seien die Mehrheitswahl und die Verhältniswahl in einer Weise miteinander verbunden, dass die Verhältniswahl maßgeblich sei. Dies könne man daran sehen, dass auf dem Stimmzettel über dem Wort Zweitstimme die Erläuterung „maßgebende Stimme für die Verteilung der Sitze auf die Parteien“ stehe. Das personalisierte Element solle auf die Verteilung der Sitze grundsätzlich keinen Einfluss haben. Wenn es stimmen würde, dass die personalisierte Verhältniswahl ein Mehrheitswahlrecht sei, müsste der Nachrücker für einen ausgeschiedenen, direkt gewählten Abgeordneten im Wege einer Nachwahl bestimmt werden. Es rücke jedoch ein Abgeordne-



ten über die Liste nach, weil das Primat die Verhältniswahl sei. Früher sei in den Überhang gar nicht nachgerückt worden. Dies erfolge jedoch, wenn der Überhang ausgeglichen werde, um das Zweitstimmenergebnis wiederherzustellen. Es lege auf der Hand, dass die personalisierte Verhältniswahl angesichts des „Nachrückens in den Überhang“ bereits eine Verschränkung kenne. Im Bayerischen Landtagswahlrecht sei es schon heute so, dass ein Bewerber, der im Wahlkreis die meisten Erststimmen bekomme, nicht in den Landtag einziehe, wenn seine Partei an der Fünf-Prozent-Hürde scheitere. Auch in Bayern gelte jedoch das Demokratieprinzip. Könne daher nicht gesagt werden, dass die Mehrheitswahl und die Verhältniswahl gerade in Bayern besonders miteinander verschränkt seien? Im bayerischen Landtagswahlrecht habe es von 1954 bis 1966 sogar eine Regelung gegeben, die besagt habe, dass „überschießende Mandate“ nicht zugeteilt würden, wenn diese nicht durch ausreichende Zweitstimmen gedeckt seien. Möglicherweise sei der nun als „verbundene Mehrheitsregel“ bezeichnete Ansatz schon früher Teil der Wahlkultur gewesen und daher kein gänzlich neues Modell.

Abg. **Dr. Dietmar Bartsch (DIE LINKE.)** erläutert, es sei immer ein Neuanfang und eine grundsätzliche Veränderung des Wahlsystems möglich. Ob es politisch klug sei, dies – zumindest für die Öffentlichkeit – so anzugehen, wie es nun von den drei Parteien geschehen sei, sei eine andere Frage. Das Vorgehen impliziere aber, dass bei anderen Mehrheitsverhältnissen das System wieder verändert werden könne und sei nicht gut. Wenn es wirklich ein gemeinsames Ziel gebe, müsse dafür gesorgt werden, dass ein Vorschlag aus der Mitte des Parlaments tatsächlich zustande komme. Am Ende des Tages gehe es um eine politische und keine rechtliche Entscheidung. Er wolle als Alternative auf den Gesetzentwurf von Grünen, FDP und Linken aus der letzten Wahlperiode hinweisen, den er weiterhin für gut halte.

Mit seiner ersten Frage wolle er wissen, ob nach der Logik des Vorschlags der Obleute auch der dritt- oder viertplatzierte Kandidat in einem Wahlkreis ein Mandat erringen könne, wenn alle vor ihm platzierten Kandidaten über keine ausreichende Zweitstimmendeckung verfügen würden. Als zweites wolle er wissen, wie sich die erforder-

liche Zweitstimmendeckung auf die Grundmandatsklausel auswirke. Würden insoweit nur Mandate berücksichtigt, bei denen die Kandidaten neben der relativen Stimmenmehrheit auch über eine entsprechende Zweitstimmendeckung verfügten oder auch solche, bei denen etwa der Zweitplatzierte Kandidat das Mandat erhalte? Aus seiner Sicht sei es ein Problem, dass sich die 299 Wahlkreise in ihrer Struktur stark voneinander unterscheiden würden. Für die betroffenen Abgeordneten würde eine neue Konkurrenz entstehen, die beachtet werden müsse. Der Prof. Dr. Joachim Behnke habe von einer Integration zweier Wahlgänge in einem gesprochen. Nach der Logik dürfe der Erstplatzierte im zweiten Wahlgang nicht mehr antreten. Dass beide Wahlgänge in einem kombiniert würden, sei ein Problem, da die Bürgerinnen und Bürger ohne den Erstplatzierten möglicherweise eine andere Wahl getroffen hätten.

**Der Vorsitzende** bittet die sachverständigen Mitglieder der Kommission, die Ihnen gestellten Fragen zu beantworten.

SV **Prof. Dr. Christoph Möllers** erklärt, dass eine ergebnisorientierte Diskussion immer auch eine Diskussion über konkrete Vorschläge sei. Es wäre daher seltsam, sich nur über Prinzipien zu unterhalten. Mit Blick auf die verfassungsrechtliche Rechtfertigung erhalte der Vorschlag der Obleute der Ampelfraktionen das System der Wahlkreise wie kein anderer. Der Vorwurf, Wahlkreisabgeordnete würden in diesem eine geringere Rolle spielen, sei faktisch nicht haltbar. Die Idee eines durch Wahlkreise legitimierten Parlaments werde vielmehr gesichert und zum Regelfall gemacht. Unter dem geltenden Wahlrecht sei der Anteil der Wahlkreisabgeordneten geringer, als er es in dem vorgeschlagenen System wäre. Dies sei sogar dann so, wenn man die unter Berücksichtigung der Ersatzstimmen gewählten Abgeordneten herausrechnen würde. Durch das bestehende System der Ausgleichmandate erfolge eine viel stärkere Marginalisierung der Wahlkreise, als in dem vorgeschlagenen System. Hinsichtlich des Gleichheitsmaßstabes habe der Prof. Dr. Joachim Behnke ausgeführt, dass es sich im Grunde um eine kondensierte Form von zwei Wahlgängen handele. Ein Unterschied liege darin, dass bei zwei nacheinander folgenden



Wahlgängen nach dem ersten Wahlgang auf das Ergebnis reagiert werden könne. Dies sei beim System der Ersatz- oder Eventualstimme nicht möglich. Es sei jedoch nicht klar, ob dies eine besondere Legitimation darstelle. Ihm sei keine Gleichheitsregel bekannt, die besage, dass ein Mehrschrittverfahren dann gerechter werde, wenn in Ansehung des Ergebnisses des Zwischenschrittes der nächste Schritt begangen werde. Es sei im Gegenteil eher davon auszugehen, dass unter dem Schleier des Nichtwissens der Wahlentscheidung der anderen die eigene Präferenz mit einer besonderen Form von Legitimation ausgestattet werde. Dies unterstreiche die Legitimität des vorgeschlagenen Systems.

Mit der Eventualstimme werde in die Erfolgswertgleichheit eingegriffen. Dies geschehe jedoch mit der wahlrechtsimmanenten Rechtfertigung der maximalen Realisierung der Präferenzen der Abgeordneten im Wahlkreis und unter Verzicht der die Verhältniswahl verzerrenden Überhang- und Ausgleichsmandate. Das Bundesverfassungsgericht habe im 146. Band zur Eventualstimme zunächst lediglich festgestellt, dass der Gesetzgeber nicht verpflichtet sei, eine solche vorzusehen. Die Entscheidung betreffe die Situation, dass für den Fall des Scheiterns einer Partei an der Fünfprozenthürde eine „Prämie“ vergeben werde, während hier eine „Prämie“ im Falle des Erlangens der relativen Mehrheit vorgesehen sei. Dies sei ein anderer Maßstab.

Die angesprochene Grundmandatsklausel sei vom Bundesverfassungsgericht im 95. Band als Eingriff in die Erfolgswertgleichheit angesehen worden, der gerechtfertigt sei, um dem Prinzip der Personalisierung hinreichend Rechnung zu tragen. Es gebe hierbei jedoch keine klare Grenze und es stelle sich die Frage, warum eine Partei, die vier Prozent Zweitstimmen erreicht habe, anders beurteilt werde, als eine Partei mit drei Direktmandaten. In Bezug auf den Entwurf der Obleute der Koalitionsfraktionen stelle sich die Frage, ob die Listendeckelung bereits mit dem Eintreten der Grundmandatsklausel oder der Fünfprozenthürde greife.

**SV Prof. Dr. Jelena von Achenbach** gibt an, dass ihr die Konstellationen aus dem bayerischen Wahlrecht nicht bekannt seien. Die Fragen des Abgeordneten Konstantin Kuhle zielten drauf ab, ob das Wahlsystem im geltenden Wahlgesetz schon

durch die Verhältniswahl charakterisiert werde. Dies sei nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Fall. Den Wählerinnen und Wählern sei empirisch gesehen wichtig, dass die Verhältniswahl und nicht die Mehrheitswahl das Grundprinzip des Wählens sei. Diese entspreche insofern der Wahlkultur. Ein Beispiel für ein Mehrheitswahlrecht, das einige Dysfunktionen aufweise und aus deutscher Perspektive eher abschrecke, sei das amerikanische Wahlrecht. Dass die amerikanische Demokratie nicht besonders modern und funktional sei, beruhe auch auf dem Mehrheitswahlrecht und dem sich daraus entwickelten Parteiensystem.

Das Bundesverfassungsgericht deute im 131. Band an, dass beim Auftreten von Überhangmandaten Ausgleichsmandate erforderlich seien, um den Grundcharakter der Verhältniswahl zu sichern, der im Gesetz angelegt sei. Diese Gestaltungsentcheidung des Gesetzgebers sei nicht zwingend vorgegeben. Deswegen sei auch der vorgelegte Reformvorschlag kein Systembruch, sondern eine Fortentwicklung des Grundcharakters der Verhältniswahl. Er verfolge das Ziel, den Bundestag in der Größe zu begrenzen und seine Funktionsfähigkeit sicherzustellen. Dies sei verfassungsrechtlich ein zentraler Belang und spreche dafür, das Anwachsen des Bundestages aufgrund des sich wandelnden Parteiensystems und der Logik von Überhangmandaten zu beenden. Die genannten Beispiele zu Nachrückern und aus dem bayerischen Landtagswahlrecht seien gute Beispiele für das Primat der Verhältniswahl. Die Kombination der Verhältniswahl mit einer Mehrheitswahl in den Wahlkreisen führe zu einer großen Komplexität. Der Vorschlag der Obleute löse eine ganze Reihe von Problemen, einschließlich des negativen Stimmgewichts. Es sei verfassungsrechtlich unproblematisch, dass das bestehende Element der Mehrheitswahl relativiert werde. Es gebe keinen Besitzstandsschutz des Wahlrechts. Der verwaiste Wahlkreis sei kein Demokratieproblem und auch kein verfassungsrechtliches Problem. Eine Ersatzstimme müsse daher nicht zwingend vorgesehen werden. Der Gesetzgeber könne dies aber machen.

**SV Prof. Dr. Joachim Behnke** geht auf die Fragen der Abg. Dr. Till Steffen und Konstantin Kuhle zum Beibehalten des bestehenden Systems ein. Durch



die drei unausgeglichenen Überhangmandate der CSU reduziere sich die Größe des Bundestages um etwa fünfzig Sitze, sodass eigentlich 780 oder 790 Abgeordnete im Bundestag sitzen müssten. Er gehe davon aus, dass diese unausgeglichenen Überhangmandate wegen ihrer verfassungsrechtlichen Bedenklichkeit nicht bestehen bleiben würden. Jedes Überhangmandat der CSU müsse durch sieben bis zwanzig zusätzliche Ausgleichsmandate ausgeglichen werden. Das sei vollkommen widersinnig. Nehme man an, es komme zur Reduktion auf 280 Wahlkreise, würde dies zu ungefähr drei Wahlkreisen weniger in Bayern und damit voraussichtlich auch drei Direktmandate der CSU weniger führen. Wenn die CSU ein um wenige Prozentpunkte schlechteres Ergebnis erziele, sei weiterhin wahrscheinlich, dass sie dennoch alle Direktmandate gewinne, da gleichzeitig eine größere Nivellierung zwischen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu erwarten sei. Dies würde zu weiteren 100 Mandanten im Bundestag und einer Größe von 850 bis 900 Mandaten führen.

Zur Bedeutung der relativen Mehrheitswahl sei zu sagen, dass es derzeit 92 Wahlkreise gebe, in denen die direkt gewählten Abgeordneten weniger als 30 Prozent der Stimmen bekommen hätten. Die Verhältniswahl sei nichts anderes als eine konsequent zu Ende gedachte Anwendung des Mehrheitsprinzips. Es bestehe ein weit verbreitetes Missverständnis zur Logik der Mehrheitswahl. Bei zwei Kandidaten sei unstrittig, dass der Kandidat mit den meisten Stimmen die Wahl gewinne. Bei mehreren Kandidaten könne man jedoch nicht sagen, dass die relative Mehrheitswahl die Verallgemeinerung dieses Mehrheitsprinzips sei. Dies sei vielmehr das sogenannte Condorcet-Prinzip, nach dem ein Kandidat gewinnt, wenn er jedem anderen Kandidaten im direkten Vergleich vorgezogen werde. Anders ausgedrückt bestehe bei der relativen Mehrheitswahl eine sehr große Wahrscheinlichkeit, dass es andere Kandidaten gebe, die in einer Stichwahl gegen den mit relativer Mehrheit ausgewählten Kandidaten gewinnen würden. Diese Wahrscheinlichkeit steige, je geringer die relative Mehrheit, mit der das Direktmandat gewonnen werde, sei. Es sei daher eine gewagte Behauptung, in diesem Fall von dem „besten Repräsentanten“ oder „verdienten Sieger“ des Wahlkreises zu sprechen.

Wenn der Kandidat mit der relativen Mehrheit

aufgrund der fehlenden Zweitstimmendeckung kein Mandat erhalte, stelle sich die Frage, was mit dem Wahlkreis passiere. Nach dem Vorschlag des Abg. Albrecht Glaser solle in dem Fall niemand zum Zuge kommen. Dies sei ein Problem, weil dann die größte Wählergruppe nicht berücksichtigt werde. Eine andere, intuitive Möglichkeit sei es, dem Zweitplatzierten das Mandat zuzuteilen. Dieser sei als Repräsentant des Wahlkreises jedoch weniger geeignet als der Erstplatzierte. In 189 Wahlkreisen habe der Zweitplatzierte weniger als 25 Prozent der Erststimmen erhalten. Die richtige Frage zur Auswahl des Kandidaten sei jedoch, wer gewählt worden wäre, wenn der erstplatzierte Kandidat von Anfang an nicht hätte gewählt werden können. Das System der Ersatzstimme ermögliche genau dies. Nebenbei bemerkt befinde sich der beste Repräsentant eines Wahlkreises üblicherweise in der Mitte des politischen Spektrums. Durch das Ersatzstimmensystem steige die Wahrscheinlichkeit, dass der ausgewählte Kandidat tatsächlich aus der politischen Mitte komme. Wenn der zweitplatzierte Kandidat ebenfalls nicht über eine ausreichende Zweitstimmendeckung verfüge, könnte vorgesehen werden, dass ebenfalls die für diesen abgegebenen Ersatzstimmen berücksichtigt würden. Mit den Ersatzstimmen hätten die Kandidaten im Schnitt mehr Stimmen, als der ursprünglich Erstplatzierte.

SV **Prof. Dr. Robert Vehrkamp** knüpft an die Ausführungen seines Vorredners an und weist darauf hin, dass im Falle der Ermittlung des Condorcet-Siegers ein unbedingtes Präferenzstimmenmodell eingeführt werden müsste. Dies werde in dem von den Obleuten der Koalitionsfraktionen entworfenen Modell jedoch nicht vorgeschlagen. Vielmehr würden die Ersatzstimmen nur gezählt, wenn Überhangmandate anfallen. Damit werde das grundsätzliche Problem der immer geringeren Erststimmenanteile der Wahlkreissieger nicht gelöst. Dies könne nur mittels eines echten Präferenzstimmensystems angegangen werden. Es könne gut sein, dass dies in spätestens 10 Jahren aufgrund der weiteren Entwicklung erforderlich sei. Wenn bereits heute mit 18 Prozent der abgegebenen Erststimmen ein Wahlkreis gewonnen werden könne, heiße dies, dass bei einer angenommenen Wahlbeteiligung von 75 Prozent nur etwa 10 Prozent der Wahlberechtigten für den Wahlkreis-



sieger gestimmt hätten. Es sei davon auszugehen, dass die Fragmentierung des Parteiensystems weiter zunehme. Die Mehrheiten, mit denen Wahlkreise gewonnen werden, würden daher immer geringer. Es sei erforderlich, die Wählerinnen und Wähler an die Ersatzstimme als zusätzliche Partizipationschance zu gewöhnen und diesen die Handhabung verständlich zu machen. Die Einführung einer echten Präferenzstimme sei eine weitere Reformperspektive im Anschluss und würde zu Zustimmungswerten über 40, 50 oder 60 Prozent für den Wahlkreissieger führen, die mit der jetzt vorgeschlagenen Form der Ersatzstimme nicht erreicht werde.

Die Kommission solle sich zur Verfassungswirklichkeit der Personalisierung Gedanken darüber machen, was diese genau ausmache. Es werde fälschlicherweise oft davon ausgegangen, dass die relative Mehrheitsregel die Bürgernähe in den Wahlkreisen herstelle. Oftmals würden aber etwa nur 30 bis 40 Prozent der Wählerinnen und Wähler der großen Parteien auch nur den Namen des Direktkandidaten kennen. Bei den kleineren Parteien seien die Werte noch schlechter. Der Kern der Personalisierung liege in der Organisation eines großen Teils des politischen Lebens in den Wahlkreisen. Dies sei völlig unabhängig von der Mehrheitsregel und der Art und Weise wie ein Direktmandat erworben werde. Wichtig sei die dezentrale Nominierung, die dafür Sorge, dass Menschen in den Bundestag kämen, die vor Ort verankert seien. Dies gelte nicht nur für die direkt gewählten, sondern auch für die über die Liste gewählten Abgeordneten. Die Liste der personalisierten Verhältniswahl sei, dass alle gewählten Abgeordneten dezentral vor Ort Wahlkreisbüros betrieben und hierdurch Bürgernähe herstellen würden. Von der Entkernung dieses Personalisierungselements zu sprechen, weil die Regel der Mehrheitsermittlung differenziert werde, sei daher eine unangemessene Rhetorik, die an der Verfassungswirklichkeit der Personalisierung vorbei gehe. Der Vorschlag der Obleute führe dazu, dass auch in Zukunft 299 direkt gewählte Abgeordnete und 299 Listenabgeordnete in den Wahlkreisen ihre Wahlkreisbüros hätten und dezentral arbeiten würden. Dies meine das Verfassungsgericht, wenn es von der besonderen Nähe spreche, die durch die personalisierte Verhältniswahl hergestellt werde.

SV Prof. Dr. Bernd Grzeszick betont, dass die an ihn gerichteten Fragen fundamentale Aspekte betreffen würden. Ein Teil der Debatte im Wahlrecht werde dadurch bestimmt, dass Verhältniswahl und Mehrheitswahl gegeneinander gestellt würden. Aus rechtlicher Perspektive sei dies relativ unergiebig, weil der Gesetzgeber sich nach dem Bundesverfassungsgericht frei zwischen den beiden Systemen entscheiden könne. Damit sei ein großes Stück der Diskussion vorweg genommen. Entscheidend seien die Verbindungsstränge zwischen den beiden Systemen und die Frage, welche Regeln für diese gelten. Dies betreffe etwa die Überhangmandate. Das Bundesverfassungsgericht lege sich hier nicht fest, weil dies für die Entscheidung nicht erforderlich sei. Auch bei der Frage, ob die Überhangmandate entstehen würden, weil die Parteien so schwach oder die Wahlkreiskandidaten so stark seien, käme es auf die Perspektive an. Diese sei rechtlich nicht determiniert. Das personalisierte Verhältniswahlrecht sei zwar im Bundeswahlgesetz vorgegeben. Dies sei jedoch keine verfassungsrechtliche Grenze. Der Gesetzgeber sei hier freier und könne weiter gehen. Bei der Frage nach der Wahlrechtsgleichheit müsse man zunächst die Frage des anzuwendenden Maßstabes klären. Je nachdem, ob man das System als Verhältnis- oder Mehrheitswahl einordne, sei auf die Zählwert- oder die Erfolgswertgleichheit abzustellen. Die Qualifizierung müsse ernst genommen und konsequent durchgesetzt werden. Auch die Frage der Wahlkreiseinteilungen sei hiervon betroffen. Wenn die Personalisierung ausschließlich über die Zweitstimmen erfolge, müsse als Konsequenz auch der Maßstab der Regelungen für die Verhältniswahl angewendet werden. Um die strengeren Anforderungen an die Abweichungen der Größe der Wahlkreise zu erfüllen, müssten diese im Ergebnis vermutlich neu zugeschnitten werden.

Zu den vorgeschlagenen Ersatzstimmen sei die angesprochene Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Hinblick auf die Fünfprozenthürde und deren Legitimation ergangen. Die Erwägungen des Gericht seien aber allgemeiner Art und losgelöst von dem konkreten Fall auch hier zu beachten. In diesem Zusammenhang sei auch die Frage der parteilosen Kandidaten zu klären. Anders als die Prof. Dr. Sophie Schönberger ausgeführt habe, kenne er keine Lösung und gehe davon aus, dass diese von der Wahl ausgeschlossen werden müssten.



Die von Abg. Konstantin Kuhle geäußerte Annahme, dass im derzeitigen Wahlrecht die Verhältniswahl maßgeblich sei, stimme, beziehe sich aber auf das einfache Recht. Es sei deswegen auch konsequent, dass im geltenden System von der Liste nachgerückt werde. Nach der derzeitigen Rechtslage gebe es drei nichtausgeglichene Überhangmandate. In der Logik müsste dies heißen, dass diese personal legitimiert seien und nicht von der Liste nachgerückt werden dürfe. § 48 Absatz 1 Satz 2 Bundeswahlgesetz ordne genau dies an, damit die Regelung verfassungsgemäß sei. Die Personalisierung setze sich an dieser Stelle durch. Die angesprochene Regelung im bayerischen Landtagswahlrecht sei mit der klaren Vorgabe in Artikel 14 Absatz 1 Satz 1 der Bayerischen Verfassung zur sogenannten verbesserten Verhältniswahl zu erklären. Mit einer solchen Grundentscheidung sei es verfassungsrechtlich legitimiert, Direktwahlkreise nicht zu besetzen. Es fehle an der Stelle die Rechtfertigungslast. Das Bundesverfassungsrecht würde in dieser Frage anders vorgehen. Aus den bayrischen Verhältnissen könne daher nichts für oder gegen die Frage der Nichtzuteilung von Wahlkreismandaten abgeleitet werden.

## Tagesordnungspunkt 2

### Verschiedenes

Abg. **Sebastian Hartmann (SPD)** äußert einen Vorschlag zum weiteren Vorgehen. Die Antwortrunde der Sachverständigen habe gezeigt, dass ein Diskussionsraum eröffnet sei. In der nächsten Sitzung der Kommission solle daher über die aufgeworfenen Fragen vertieft diskutiert werden. Ebenso könnten weitere Vorschläge oder Gedanken in die Diskussion eingebracht werden. Auch zur Grundmandatsklausel, der Fünfprozenthürde oder der Frage von optimierten Auswahlmechanismen von Kandidatinnen und Kandidaten könne diskutiert werden.

Abg. **Alexander Hoffmann (CDU/CSU)** unterstützt diesen Vorschlag grundsätzlich. Schon in dieser Sitzung hätte ohne Beschränkung auf einen konkreten Vorschlag über die verschiedenen Möglichkeiten und Modelle gesprochen werden können.

Abg. **Dr. Till Steffen (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)** betont, dass er weitere Nachfragen zu dem Vortrag des Prof. Dr. Bernd Grezszick habe, für die in dieser Sitzung keine Zeit mehr sei. Er habe in der heutigen Sitzung dank der Sachverständigen viel gelernt und bedanke sich für die qualitative Beratung. Die übrigen Fraktionen hätten ebenso wie die sachverständigen Mitglieder der Kommission die Möglichkeit, zur nächsten Sitzung eigene Vorschläge einzubringen. Möglicherweise könne in der übernächsten Sitzung bereits über Eckpunkte einer Empfehlung beraten werden, auf deren Basis dann ein Zwischenbericht erstellt werden könne.

Abg. **Albrecht Glaser (AfD)** merkt an, dass in der heutigen Sitzung nicht über die gemeinschaftlich formulierten Leitfragen, sondern nahezu ausschließlich über den Vorschlag der Obleute der Koalitionsfraktionen gesprochen worden sei, was insbesondere für die Sachverständigen kein gutes Vorgehen gewesen sei.

**Der Vorsitzende** stellt fest, dass allseits Einverständnis mit dem Vorschlag des Abg. Sebastian Hartmann bestehe und daher so verfahren werden könne. Er stellt fest, dass es keine weiteren Wortmeldungen zum Tagesordnungspunkt gebe und schließt die Sitzung.

Schluss der Sitzung: 20:12 Uhr

Dr. Johannes Fechner, MdB  
**Vorsitzender**

Nina Warken, MdB  
**Vorsitzende**