



Kurzprotokoll der 6. öffentlichen Sitzung

Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit

Berlin, den 2. Juni 2022, 17:00 Uhr

Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal 4.900

10557 Berlin, Paul-Löbe-Allee 2

Vorsitz: **Nina Warken, MdB**

Dr. Johannes Fechner, MdB

Tagesordnung

Tagesordnungspunkt 1 **Seite 4**

Fortsetzung der Beratung zur Verkleinerung des
Bundestages

Tagesordnungspunkt 2 **Seite 21**

Verschiedenes



Mitglieder der Kommission

	Abgeordnete	Unterschrift
SPD	Breymaier, Leni Dilcher, Esther Dr. Fechner, Johannes Hartmann, Sebastian	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
CDU/CSU	Heveling, Ansgar Hoffmann, Alexander Warken, Nina	<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.	Pau, Petra	<input checked="" type="checkbox"/>

Sachverständige Mitglieder	Unterschrift
Prof. Dr. von Achenbach, Jelena	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Behnke, Joachim	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Elicker, Michael	<input 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 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 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	MDn Gutjahr, Eva-Lotta MR Dr. Boehl, Henner Jörg RD Dr. Greve, Holger ORR Leffmann, Keno ORRn Dr. Leroux, Cathérine
Bundesministerium der Justiz	RDn Gille, Julia Christina
Auswärtiges Amt	Stöckl, Wolfgang



Hessen

Dr. Kanther, Wilhelm



Beginn der Sitzung: 17:07 Uhr

Die **Vorsitzende Nina Warken (CDU/CSU)** begrüßt alle anwesenden und zugeschalteten Mitglieder, die Vertreterinnen und Vertreter der Bundesregierung und der Bundesländer sowie alle Zuschauerinnen und Zuschauer zur sechsten Sitzung der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, die öffentlich sei und live im Parlamentsfernsehen und im Internet übertragen werde. Sie freue sich über das Interesse und begrüße auch die Besucherinnen und Besucher auf der Tribüne im Saal. Der Parlamentarische Staatssekretär bei der Bundesministerin des Innern und für Heimat, Mahmut Özdemir, könne an der heutigen Sitzung nicht persönlich teilnehmen. Sie wünsche ihm gute Besserung.

Sie beglückwünscht Prof. Dr. Stefanie Schmahlnachträglich zum Geburtstag.

Tagesordnungspunkt 1

Fortsetzung der Beratung zur Verkleinerung des Bundestages

Die **Vorsitzende** erläutert, dass die in der letzten Sitzung begonnene Diskussion über die Verkleinerung des Bundestages fortgesetzt werden solle. Die Obleute hätten vereinbart, den Sachverständigen zunächst die Möglichkeit zu kurzen Eingangstatements von nicht mehr als 5 Minuten zu geben. Diese sollten insbesondere auch dazu genutzt werden, eigene Vorschläge in die Diskussion einzubringen oder auf bislang noch nicht genannte Aspekte hinzuweisen. Im Anschluss sollten die verschiedenen offenen Fragen möglichst gebündelt in Themenkomplexen aufgegriffen und im Rahmen eines Dialogs abgearbeitet werden. Sie werde die Sachverständigen, beginnend auf der linken Seite, nacheinander aufrufen.

SV **Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski** stellt den gemeinsam mit Elke Ferner erarbeiteten Vorschlag für ein regionalisiertes und personalisiertes Verhältniswahlrecht ([Kommissionsdrucksache 20\(31\)18](#)) vor. Ein neues Wahlrecht müsse im Grundsatz ein Verhältniswahlrecht sein. Dies sei der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts spätestens seit der Entscheidung zu den Überhangmandaten

aus dem Jahre 1997 zu entnehmen. Der Vorschlag enthalte Elemente der Persönlichkeitswahl und sei geeignet, die gesetzliche Regelgröße des Deutschen Bundestages zu sichern, da keine Überhangmandate entstehen würden. Zudem werde eine ausgewogene regionale und paritätische Besetzung des Parlaments sichergestellt. Angesichts der geringen Zahl der Parlamentarierinnen im Deutschen Bundestag sei hierin – gemessen am gut hälftigen Anteil der Frauen an den Wahlberechtigten – ein Verstoß gegen das passive Wahlrecht von Frauen in Form der Wahrgleichheit aus Artikel 38 Absatz 1 des Grundgesetzes zu sehen. Die erforderliche Chancengleichheit von Wahlbewerberinnen bestehe seit mehr als 70 Jahren nicht. Dieser verfassungswidrige Zustand werde durch paritätische Vorgaben des vorgeschlagenen Verhältniswahlrechts beseitigt. Im Rahmen der Nominierung hätten Bewerber und Bewerberinnen auf den für Sie vorgesehenen Plätzen auf Listen zu kandidieren. Frauen und Männer würden strikt gleichbehandelt. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf einen bestimmten Listenplatz bestehe ohnehin nicht. Für das dritte Geschlecht sei eine Öffnungsklausel vorgesehen.

SV **Elke Ferner** ergänzt die Ausführungen. Das vorgeschlagene Modell sehe die Zuteilung aller 598 Mandate über regionalisierte Wahlkreislisten vor und orientiere sich an dem skandinavischen System. In Deutschland gebe es ein solches Wahlsystem im Saarland. Dort würden jedoch entgegen der Darstellung in der Stellungnahme von Prof. Dr. Michael Elicker nicht alle 51 Mandate über drei Wahlkreislisten verteilt, sondern lediglich 41. Weitere zehn Mandate würden über Landeslisten verteilt. Zunächst würde ermittelt, wie viele Sitze jeder Partei abhängig von der Anzahl der abgegebenen Stimmen zustünden. Danach würden die 598 Mandate über regionale Wahlkreislisten zugeteilt. Es sei denkbar, dass zum Beispiel kleinere Bundesländer jeweils einen Wahlkreis bilden würden. In den mittelgroßen Bundesländern könnten jeweils zwei oder drei Wahlkreise und in den großen Bundesländern je vier bis sechs Wahlkreise vorgesehen werden. Auf diese Weise würden über jede Wahlkreisliste mehrere Abgeordnete in den Bundestag einziehen. Die Parteien müssten sicherstellen, dass die Wahlkreislisten regional ausgewogen besetzt werden. Man könne den Wählerinnen und Wählern



– wie in einigen skandinavischen Ländern – mittels Präferenzstimmen die Möglichkeit geben, die Reihenfolge auf den Wahlvorschlägen der Parteien zu ändern. Das Modell könne auch so verändert werden, dass ein Teil der 598 Mandate – zum Beispiel zehn Prozent, also etwa 60 Mandate – über Bundeslisten den Parteien zugeteilt werde. Dies würde den Parteien zum ersten Mal die Möglichkeit bieten, ihre Spitzenkandidaten auch wirklich auf jedem Stimmzettel sichtbar zu machen und nicht nur in dem Bundesland, in dem diese auf der Landesliste stehen. Das System halte eine vorgegebene Größe des Bundestages – die nicht zwingend bei 598 Mandaten liegen müsse – ein, wahre die Proportionalität, stelle eine paritätische Repräsentation sicher und garantiere eine ausgewogene regionale Verteilung, optional auch mit Elementen der Persönlichkeitswahl.

SV Prof. Dr. Christoph Möllers erläutert die möglichen Schritte, die zur Verkleinerung des Bundestages genommen werden könnten. Die erste Frage sei, ob das Ziel der Verkleinerung absolute Priorität haben solle oder nur ein relatives Ziel sei. Als Zweites müsse man festlegen, ob ein Verhältniswahlrecht bestehen bleiben solle, in dem die Listenstimmen maßgeblich für die Größe der Fraktionen seien. Die Einführung eines Grabenwahlrechts – wie es aus der Unionsfraktion angeklungen sei – sei wohl verfassungsrechtlich nicht bedenklich, stelle aber einen massiven Eingriff in die konstitutionelle und legitimatorische Logik des Grundgesetzes dar und würde für eine erhebliche Unwucht sorgen. Es könne passieren, dass eine Regierungsmehrheit entstehe, die nicht über die Mehrheit der im Rahmen der Verhältniswahl abgegebenen Stimmen verfüge. Dies sei ein massiver Eingriff in das gesamte politische System der Bundesrepublik. Die Legitimationslogik des Grabenwahlrechts sei eine komplett andere, als die des geltenden Wahlrechts. Wenn man sich dafür entscheide, das bestehende System der Verhältniswahl zu bewahren, müsse man in einem dritten Schritt festlegen, ob dann auch das System der Wahlkreise beibehalten werden solle.

Er gehe davon aus, dass eine Verkleinerung des Bundestages unter Beibehaltung des Verhältniswahlrechts und der Wahlkreise gewünscht sei. Bezüglich der Wahlkreise gebe es einen sehr schlechten Status Quo. Aufgrund der Überhang- und Aus-

gleichsmandate seien nur 40 Prozent der Abgeordneten direkt gewählte Wahlkreisabgeordnete. Es lägen eine Reihe von Lösungsmöglichkeiten auf dem Tisch. Wenn die Zahl der Wahlkreise nicht verringert werden solle, weil dies zu flächenmäßig übergroßen Wahlkreisen gerade in dünn besiedelten Gebieten führen würde, müsse das System der Mandatsvergabe in den Wahlkreisen verändert werden. Man könne sich hiervoor nicht verschließen, wenn man die Ausgangsfragen so beantworte.

Verfassungsrechtlich stelle sich die Frage, auf welche Art und Weise eine „Kappung“ vorgenommen werden könne. Hier gebe es verschiedene Möglichkeiten, zu denen auch der Vorschlag der Obleute der Koalitionsfraktionen gehöre. Hierzu existiere keine Rechtsprechung. Es könne nicht gesagt werden, dass ein Vorschlag eindeutig verfassungswidrig sei. Man müsse die verfassungsrechtlichen Unklarheiten ernst nehmen, könne aber nicht aus jedem obiter dictum des Bundesverfassungsgerichts zwingende verfassungsrechtliche Argumente ziehen, sondern müsse diskutieren.

SV Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim knüpft an die Diskussion aus der letzten Sitzung über die verbundene Mehrheitsregel an. Abg. Heveling habe gesagt, es komme in einem solchen System auf die Wahlkreisgröße an. In dem Vorschlag der Obleute der Koalitionsfraktionen würden die Wahlkreisbewerber nach ihrem jeweiligen relativen Erststimmenanteil gereiht. Da sich diese Anteile auf die Zahl der gültigen Stimmen und nicht die Zahl der Wahlberechtigten beziehe, sei die Wahlkreisgröße nicht ausschlaggebend. Ein Problem würde nur bestehen, wenn auf die absolute Zahl der Erststimmen abgestellt werden würde. Prof. Dr. Grzeszick habe das vorgeschlagene System als kontraintuitiv empfunden. Nach der verbundenen Mehrheitsregel kämen diejenigen Bewerber mit den meisten Erststimmen zum Zuge, die gleichzeitig über eine Zweitstimmendeckung verfügen würden. Wenn der Bewerber mit den meisten Erststimmen über keine Zweitstimmendeckung verfüge und deswegen nicht zum Zuge komme, sei dies tatsächlich kontraintuitiv. Es gebe aber keinen Lösungsvorschlag, der vollkommen makellos sei und keine Schwachstelle habe. Dies sei der Preis dafür, dass mit der verbundenen Mehrheitsregel die sonstigen Vorgaben an das Wahlrecht eingehalten würden. Dass der vorgebliche Wahlkreissieger mit den meisten Erst-



stimmen nicht zum Zuge komme, weil auch die Zweitstimmendeckung erforderlich sein sollte, sei ein Paradigmenwechsel. Durch den Vorschlag werde jedoch die Vertretung eines Wahlkreises durch einen Abgeordneten gewährleistet. Es gebe Wahlkreise, in denen zwischen dem Erst- und Zweitplatzierten nur 100 Stimmen liegen würden. Bei einer solchen Differenz könne man nicht sagen, dass der Zweitplatzierte ungeeignet sei, den Wahlkreis zu vertreten.

Prof. Dr. Mellinshoff habe in der letzten Sitzung betont, man solle die Personenwahlkomponente überdenken. Als eine Alternative seien in der Diskussion „offene Listen“ angesprochen worden. Diese würden die Personenwahl stärken, dabei gehe aber die mit der Einrichtung von Wahlkreisen verbundene lokale Verwurzelung verloren, die gleichzeitig ein Spagat sei, da Abgeordnete das gesamte Volk vertreten würden. Die verbundene Mehrheitsregel stelle eine gute Synthese dar.

SV Prof. Dr. Jelena von Achenbach formuliert zunächst grundsätzliche Erwägungen. Das Wahlrecht sei in seiner Funktionsfähigkeit vom politischen Kontext abhängig und damit zeitgebunden. Änderungen der politischen Landschaft könnten dazu führen, dass bestimmte wahlrechtliche Regelungen zu einem Problem würden, wie dies anhand der abnehmenden Bedeutung der Volksparteien und der Auswirkungen auf die Größe des Bundestages gerade sichtbar sei. Dies sei kein geringes oder nur technisches Problem, sondern bedrohe in einem politisch bedeutsamen Maße den Parlamentarismus. Das Anwachsen des Parlaments drohe die Akzeptanz und das institutionelle Vertrauen der Bevölkerung in den Bundestag zu unterminieren. Hieraus ergebe sich eine Handlungsaufforderung an den Wahlrechtsgesetzgeber, die eine Reform verfassungspolitisch notwendig mache. Erforderlich sei keine Ideallösung, sondern ein pragmatisches Handeln, mit dem die zentralen Herausforderungen angegangen würden. Hierzu zähle aufgrund der Pfadabhängigkeiten und der tradierten Gewohnheiten und Erwartungen der Wählerinnen und Wähler die Wahrung des Charakters der Wahl als Verhältniswahl. Die debattierte Bindung der Direktwahl an die Verhältniswahl sei deswegen zielführend. Sie schaffe kein verfassungsrechtliches Problem, sondern löse eines – die Verfälschung des Kräfteverhältnisses der Parteien und das Anwachsen des

Bundestages. Der Vorschlag sei keine Revolution, sondern passe das Wahlrechtssystem dem geänderten politischen Kontext an. Er werde damit realisiert, was in dem geltenden System bereits angelegt sei.

Die Tatsache, dass ein Mandat mit den meisten Erststimmen nicht gewonnen werde, sei kontraintuitiv, weil die Gesellschaft in dieses Verständnis der Mehrheitswahl als relative Mehrheitswahl reinkonstruiert worden sei. Dies sei jedoch keineswegs vorgegeben und auch nicht verfassungsrechtlich verpflichtend. Die Bedingungen, unter denen ein Mandat gewonnen werde, lege der Wahlgesetzgeber fest. Es seien auch keine verfassungsgerichtliche Judikatur oder sonstige verfassungsrechtlich zwingende Gebote ersichtlich, die dieser Koppelung entgegenstünden. Prof. Dr. Christoph Möllers habe darauf hingewiesen, dass die Verbindung von Direkt- und Listenwahl im Moment dazu führe, dass die direkte personale Vertretung eine geringere Bedeutung habe, als ihr vom Grundkonzept zustehe. Bislang sei die Koppelung eine Einbahnstraße, weil die Listenwahl unter dem Vorrang der Direktwahl stehe. Die vorgeschlagene Bindung der Direktwahl an den Zweitstimmenanteil komplettiere letztlich das System und bedeute eine doppelte Absicherung der Legitimation des Direktmandats.

Es müsse darüber diskutiert werden, wie mit dem Wunsch umgegangen werden solle, den Direktwahlaspekt zu erhalten. Die Wahl müsse technisch so ausgestaltet werden, dass es im Falle einer fehlenden Zweitstimmendeckung nicht zu unbeabsichtigt ungültigen Stimmabgaben komme und gleichzeitig unabhängige Kandidaturen möglich wären. Es müsse auch über den Umgang mit der Grundmandatsklausel und weitere Details gesprochen werden. An der vorgeschlagenen Koppelung führe jedoch kein Weg vorbei, da es ansonsten zu einer Verfälschung der Stimmen oder einem übergroßen Bundestag komme.

SV Prof. Dr. Joachim Behnke regt an, zunächst die Eckpunkte einer Wahlrechtsreform festzulegen und sich im Anschluss über die Details zu verständigen. Es müsse anfangs entschieden werden, ob das System ein Verhältniswahlsystem sein sollte, wofür er plädiere. Selbst wenn ein Mehrheitswahl- oder ein Grabenwahlsystem verfassungsrechtlich zulässig wären, sei dies aus demokratietheoretischer Sicht



problematisch. Peter Badura habe in den 1960er-Jahren in diesem Zusammenhang von einer „staatsstreichartigen politischen Entscheidung im Mantel des Wahlrechts“ gesprochen. In den Vereinigten Staaten von Amerika würden Demokratietheoretiker davon sprechen, dass dort ein legaler Putsch mithilfe des Wahlrechts vorbereitet werde und Wähler unter dem Stichwort „Voter suppression“ systematisch davon abgehalten würden zu wählen. Das Grabenwahlsystem führe ebenso dazu, dass Wähler zur Hälfte ausgeschlossen würden.

Der zweite Eckpunkt betreffe die Einhaltung der Regelgröße von 598 Abgeordneten. Wenn diese in einem Verhältniswahlssystem eingehalten werden solle, dürfe das Personenwahlelement keine unabhängige Legitimation von einzelnen Sitzansprüchen begründen, die im Konflikt mit der Verhältniswahl stünden. Notwendig sei neben der Verteilungsregel, die anhand des Zweitstimmenergebnisses die Sitze auf die Parteien verteile, auch eine Besetzungsregel, die festlege, welcher Kandidat die einzelnen Sitze erhalte. Hierfür müsse eine kontinuierliche Rangliste erstellt werden. Sinnvoll sei daher die Einführung eines echten Verhältniswahlsystems. Hierbei könnten auf den verschiedenen föderalen Ebenen starre, offene Listen oder ein System mit Vorzugsstimmen vorgesehen werden. Wenn zudem eine lokale Repräsentation gewährleistet werden solle, müsse das Abschneiden der Kandidaten in den Wahlkreisen in der Rangliste berücksichtigt werden. Dies könne etwa über eine zusätzliche dynamisch generierte „virtuelle Rangliste“ anhand der Wahlergebnisse geschehen. Zur Konstruktion einer solchen Rangliste könnten zwei Kriterien verwendet werden. Das horizontale Kriterium nehme eine Sortierung abhängig vom Erfolg der Kandidaten verschiedener Parteien innerhalb eines Wahlkreises vor, so wie dies bei der relativen Mehrheitswahl aktuell geschehe. Probleme würden immer dabei entstehen, wenn innerhalb eines Wahlkreises nur ein Sieger bestimmt werden solle. Es sei eine flexible Rangfolge erforderlich, die etwa im Baden-Württembergischen Wahlmodell zur Vergabe der Zweitmandate existiere. Eventuell sei dann jedoch mit verwaisten Wahlkreisen zu rechnen. Alternativ könnte auf den Erfolg der Kandidaten einer Partei im Vergleich zu anderen Kandidaten derselben Partei in anderen Wahlkreisen abgestellt werden. Die beiden Kriterien könnten auch kombiniert werden. Dies werde als lexikalische Rangordnung bezeichnet und ermögliche, dass alle

Wahlkreise besetzt würden.

SV **Prof. Dr. Robert Vehrkamp** ergänzt die von Prof. Dr. Christoph Möllers aufgeworfenen Fragen. Wolle man am Verhältniswahlrecht und der Personalisierung in den einzelnen Wahlkreisen festhalten sowie die Zahl der Abgeordneten auf 598 begrenzen – wofür er sich ausspreche – stelle sich die Frage nach dem föderalen Proporz. Dieser solle ebenfalls bewahrt werden. Notwendig sei eine systemische Lösung, die unabhängig von bestimmten politischen Konstellationen und Wahlergebnissen funktioniere. Insgesamt gebe es drei oder vier Modelle, die dies gewährleisten würden. Mit diesen solle sich die Kommission näher befassen und die jeweiligen Vor- und Nachteile genau betrachten. In den bisherigen Kommissionssitzungen sei deutlich geworden, dass die Grundidee der Zweitstimmendeckung eine solche systemische Lösung darstelle. Diese realisiere den Grundgedanken der personalisierten Verhältniswahl. Direktkandidaten, die mit doppelter Mehrheit in den Wahlkreisen gewählt würden, seien demokratisch stärker legitimiert, als Abgeordnete, die aufgrund eines Überhangmandats in den Bundestag einziehen würden. Es gehe – entgegen der öffentlichen Diskussion – nicht darum, einen „falschen Sieger“ zu küren, sondern im Sinne des Systems der personalisierten Verhältniswahl in den Wahlkreisen den bestmöglichen Sieger in den Bundestag zu entsenden. Die verbundene Mehrheitsregel regule die Zuteilung aller 299 Direktmandate unter denjenigen Bewerbern, die über eine Zweitstimmendeckung verfügten. Dabei könnten verschiedene Verfahren zur Bestimmung der Mehrheit zum Einsatz kommen, über die man sorgfältig diskutieren müsse. Eine Präferenzstimmgebung entspräche dabei eher dem Grundgedanken der Personalisierung in den Wahlkreisen, als die derzeit angewandte einfache Mehrheitsregel. Möglich sei auch die Wahl nach Zustimmung, das Ersatzstimmenmodell oder eine Rangfolgewahl.

SV **Halina Wawzyniak** verweist auf ihre schriftliche Stellungnahme und regt ebenfalls an, zunächst die grundsätzlichen Fragen zu klären. Sie präferiere ein Verhältniswahlsystem mit veränderbaren Listen und schließe sich insofern Frau Prof. Dr. Laskowski und Frau Ferner an. Hinsichtlich des angesprochenen föderalen Proporzesse wolle sie an-



merken, dass es neben dem vorgestellten Modell auch die Möglichkeit gebe, in beispielsweise 30 Wahlkreisen je 20 Bewerberinnen und Bewerber zu wählen. Auch das sogenannte Zwei-Listen-Modell sei interessant, da es diesem gelinge, mittels Wahlkreisen und Listen die Regelgröße von 598 Abgeordneten zu gewährleisten. Die in dem Modell der Obleute der Koalitionsfraktionen vorgeschlagene Ersatzstimme könne möglicherweise um ein Rangsystem erweitert werden. Sie bitte um eine mathematische Einschätzung, ob in diesem Fall noch mit Überhangmandaten zu rechnen sei. Zudem habe sie die angesprochene lexikalische Rangordnung nicht verstanden und bitte um eine Erläuterung.

SV Prof. Dr. Bernd Grzeszick beschreibt die Grundprobleme des heutigen Wahlsystems. Die Differenzierung des Parteienspektrums und der Wählerpräferenzen führten im Ergebnis dazu, dass der Bundestag stetig anwachse. Die Grundsystematik des Wahlrechts sei nicht ohne weiteres verständlich. Das vorgeschlagene Modell der Obleute der Koalitionsfraktionen führe zwar zur Einhaltung der Regelgröße, weise jedoch verfassungsrechtliche Probleme auf. Zwar stimme es, dass das Bundesverfassungsgericht bisher noch keine Entscheidung zu dem Kappungsmodell getroffen habe. Es gebe jedoch obiter dicta, die auf Risiken hindeuten würden. Insbesondere der Ersatzstimmenmechanismus sei in der Fachöffentlichkeit als Verstoß gegen die Stimmwertgleichheit angesehen worden. Lediglich Prof. Dr. Florian Meinel habe dies in einer Stellungnahme bei Legal Tribune Online anders gesehen. Diese Aussage würde auf einem Gutachten aus dem März beruhen, das den konkreten Ersatzstimmenmechanismus jedoch gar nicht umfasse. Wenn man den Ansatz weiter verfolgen wolle, müsse man sich hierüber Gedanken machen. Eine andere Alternative als die Stärkung der Verhältniswahl sei die Lösung der Verbindung von Erst- und Zweitstimme. Durch die Einführung eines echten Zweitstimmenwahlsystems würden die Wahlkreise gestärkt. Zwar werde hiergegen große Kritik vorgebracht, das Modell sei jedoch vom Bundesverfassungsgericht explizit als verfassungskonforme Alternative genannt worden und könne daher nicht als „Staatsstreich“ bezeichnet werden. Das Modell habe zwei legitimatorische Probleme. Erstens werde behauptet, dass kleinere Parteien unverhältnismäßig benachteiligt würden, weil es ihnen schwer

falle, Wahlkreise zu gewinnen. Dies verändere sich im Moment zwar, die ehrliche Antwort auf dieses Problem sei jedoch eine ungleiche Aufteilung der Direkt- und der proportional verteilten Listenmandate zugunsten der letzteren. Dies führe auch nicht zu einer Schwächung der Wahlkreise. Der Alternativvorschlag der Obleute der Koalitionsfraktionen bedeute dagegen, dass zwar formal gesehen die „Gewinner“ in den Wahlkreisen ein Mandat bekämen, materiell seien dies jedoch in den Fällen fehlender Zweitstimmendeckung der erstplatzierten Kandidaten die eigentlichen „Verlierer“. Da die Überhänge in jedem Bundesland einzeln betrachtet werden würden, betreffe dies relativ viele Bewerber. Zweitens bestehe beim relativen Mehrheitswahlrecht der Effekt, dass Wahlkreise mit sehr wenigen Stimmen – teilweise mit weniger als 20 Prozent – gewonnen würden. Eine mögliche Antwort auf dieses Problem sei die Vorgabe einer Untergrenze, deren Unterschreitung zu einer Stichwahl der erfolgreichsten Kandidaten führe. Über die genaue Höhe könne politisch diskutiert werden.

SV Prof. Dr. Stefanie Schmahl ergänzt die Ausführungen ihres Vorredners. Die Einführung einer verbundenen Mehrheitsregel, wie sie von den Obleuten der Koalitionsfraktionen vorgeschlagen werde, entwerte das Direktmandat völlig, da der Verhältniswahl der absolute Vorrang eingeräumt werde. Die Nichtzuteilung von Mandaten gegen den Mehrheitswillen und die Prämierung der zweit- oder drittplatzierten Kandidaten sei verfassungsrechtlich bedenklich. Die vorgesehene Ersatzstimme verkompliziere die Wirkung der Stimmabgabe und sei mit dem Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl und der Wahlrechtsgleichheit nicht zu vereinbaren. Sie führe zudem zu einem Mangel an Transparenz und Nachvollziehbarkeit. Wenn tatsächlich allein der Verhältniswahl der Vorzug gegeben werden solle, sei es ehrlicher, nur ein Einstimmenverhältniswahlrecht mit offenen Listen vorzusehen, bei dem der Wähler die Listenreihenfolge nach seinen personellen Präferenzen ändern könne. Letztlich laufe das von den Obleuten vorgeschlagene System genau auf ein solches Ergebnis hinaus, habe aber den Nachteil, dass der Wähler über die Erststimme gegebenenfalls sogar Einfluss auf die Listenreihenfolge einer konkurrierenden Partei nehmen könne. Ohnehin suggeriere der Um-



stand, dass der Wähler ersatzweise einen Kandidaten einer anderen Partei wählen solle, dass es zwischen den konkurrierenden Wahlkreiskandidaten offenbar keine nennenswerten Unterschiede in der politischen Ausrichtung gebe. Ein solcher Eindruck wäre für die Aufrechterhaltung einer pluralistischen Demokratie nicht dienlich und dürfte die Politikverdrossenheit verschärfen. Den Wählern sei nicht gleichgültig, welchen Direktkandidaten sie wählen würden, wie die zunehmende Abnahme des Stimmensplittings zeige. Das Direktmandat sei gegenüber dem Listenmandat auch keineswegs defizitär. Es trage vielmehr dem Wahlkreisgedanken Rechnung, der für eine geringe Distanz zwischen Wähler und Volksvertretern Sorge und wegen seines direktdemokratischen Moments geeignet sei, Politikverdrossenheit abzubauen. Zwar werde gelegentlich behauptet, dass die meisten Wähler ihre Wahlkreiskandidaten nicht kennen würden und keine Beziehung zu diesen hätten. Auch die Verhältniswahl basiere jedoch auf einer idealtypischen Prämisse, nämlich dass jeder Wähler die unterschiedlichen Parteiprogramme kenne und sie gegeneinander abwäge. Gerade im ländlichen Bereich sei den Wähler jedoch der persönliche Bezug zum Wahlkreisvertreter wichtig. Ein reines Verhältniswahlssystem mit starren oder offenen Listen würde dagegen vielleicht eher in Ballungsgebieten und Großstädten funktionieren.

In der Diskussion werde vernachlässigt, dass nicht die Überhangmandate allein, sondern vor allem die Ausgleichsmandate zu einer Übergröße des Bundestages führten. Es sei möglich, die Zahl der ausgleichspflichtigen Überhangmandate abzubauen. Sie sei geneigt, einen systemischen Wechsel hin zu einem Grabenwahlssystem vorzuschlagen. Ein Teil der Mandate solle direkt in den Wahlkreisen, ein anderer Teil über die Landeslisten vergeben werden. Es seien auch andere Gewichtungen als eine hälftige Aufteilung, etwa 280 Wahlkreismandate und 299 Listenmandate denkbar. Um dem Problem der geringen Zustimmungsraten der erfolgreichen Wahlkreisbewerber zu begegnen, könne ein Quorum vorgesehen werden.

Die **Vorsitzende** schlägt vor, über die noch offenen Fragen aus der letzten Sitzung und die von den Sachverständigen angesprochenen Aspekte im Rahmen einer offenen Fraktionsrunde zu sprechen.

Abg. **Sebastian Hartmann (SPD)** merkt an, dass vorgeschlagene Grabenwahlrecht werfe Fragen auf. Ein solches Wahlrecht führe etwa bei Zugrundelegung des Ergebnisses der letzten Bundestagswahl aufgrund der gewonnenen Wahlkreise zu erheblich mehr Sitzen bei CDU und CSU und damit zu einer Verzerrung des Wahlergebnisses. Gemeinsam mit der SPD würde die Unionsfraktion auf insgesamt 71 Prozent der Sitze im Deutschen Bundestag kommen, obwohl sie nur 49,8 Prozent der Zweitstimmen erhalten hätten. Damit sei etwa bei Verfassungsänderungen keine Beteiligung einer anderen Fraktion mehr erforderlich. Er wolle daher von Prof. Dr. Christoph Möllers wissen, wie er diesen Vorschlag angesichts der massiven Auswirkungen auf die Mehrheitsverhältnisse im Bundestag bewerte. Es stelle sich die Frage, ob der Vorschlag eines Quorums für den Gewinn eines Direktmandats tatsächlich zu einer Lösung beitragen würde. Es sei der Eindruck erweckt worden, dass der Wählerwille sich über die gesamte Wahlperiode in einem Direktkandidaten ausdrücke. Bei einem Rücktritt der direkt gewählten Abgeordneten komme es aber zu einem Nachrücken eines den Wählerinnen und Wähler in der Regel nicht bekannten Kandidaten über die Liste. Beim Ersatzstimmensystem wisse der Wähler im Vorhinein dagegen genau, worauf er sich einlasse.

Ein zweiter Fragekomplex betreffe die in der Diskussion angesprochenen drei Lösungsmöglichkeiten. Hinsichtlich der Abschaffung von Ausgleichsmandaten bitte er Prof. Dr. Christoph Möllers um Erläuterung der verfassungsrechtlichen Grenzen. Von Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim wolle er wissen, ob die Senkung der Zahl der Wahlkreise auf 280 oder 250 tatsächlich die Regelgröße von 598 Abgeordneten sicherstellen würde oder ein übergroßer Bundestag mathematisch dennoch zu befürchten wäre. Zur vorgeschlagenen verbundenen Mehrheitsregel frage er Prof. Dr. Christoph Möllers, ob es hierzu Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gebe. Entscheidend sei, dass die Chancen- und Erfolgswertgleichheit nicht verletzt werde. Das Bundesverfassungsgericht habe Regelungen immer dann bemängelt, wenn durch diese der Grundsatz der Verhältniswahl in Gefahr gerate und der Wählerwille verzerrt werde. Die verbundene Mehrheitsregel gewährleiste dies jedoch gerade. Er bitte insoweit um eine Einordnung



der bisherigen Rechtsprechung.

Abg. **Alexander Hoffmann (CDU/CSU)** stellt fest, dass Konsens bestehe, auf eine Wahlkreisreform, die über die bereits beschlossene Absenkung der Zahl der Wahlkreise auf 280 hinausgehe, möglichst zu verzichten. Insbesondere die aufgrund des Aufwandes notwendige Vorlaufzeit für eine solche Reform und die durch eine weitere Absenkung der Zahl der Wahlkreise zunehmende Größe dieser, die zu einer weiteren Entkoppelung zwischen Wählern und Abgeordneten führten, würden hiergegen sprechen. Einen Konsens habe er auch zur Rolle und Bedeutung des Direktmandats wahrgenommen. Die Bindung der Menschen zu den Parteien nehme stetig ab und es rücke in der Wahlentscheidung zunehmend die Person in den Vordergrund. Dies würde insbesondere an den Wahlkreisergebnissen deutlich. Es komme immer stärker zu einem Auseinanderklaffen zwischen Erst- und Zweitstimme. Für die Wähler sei eigentlich die Erststimme die entscheidende Stimme. Die Ausführungen des Abg. Sebastian Hartmann zur Verzerrung des Wahlergebnisses gingen daher ins Leere. In Bayern müsse etwa die CSU aufwendige Werbekampagnen betreiben, um auch die Zweitstimmen der Wähler zu erhalten, die oftmals für strategische Erwägungen, wie zum Beispiel Leihstimmenphänomen, genutzt werde. Wenn behauptet werde, dass nur 40 Prozent der Wähler ihren Direktkandidaten im Wahlkreis kennen würden, müsse gleichzeitig auch die Frage beantwortet werden, wie viele Menschen die Listenkandidaten kennen. Ein Direktkandidat nehme deutlich mehr Termine im Wahlkreis wahr. Überproportional viele Listenkandidaten würden ihren Lebensmittelpunkt nicht im Wahlkreis haben. Eine Wahlrechtsreform sollte diese Erkenntnisse verinnerlichen und sich an den Interessen des Wählers ausrichten. Dies sei beim Vorschlag der Obleute der Koalitionsfraktionen nicht der Fall. Zum vorgeschlagenen Grabenwahlrecht solle noch einmal über die asymmetrische Ausgestaltung gesprochen werden, nach der etwa 280 Abgeordnete in den Wahlkreisen und 320 über Listen gewählt würden. Von den Sachverständigen erbitte er zusätzliche Ausführungen zum Vorschlag des damaligen Bundestagspräsidenten Lammert aus der vorletzten Wahlperiode, der eine Deckelung beinhalte. Ein weiterer Vorschlag, den seine Fraktion in der letzten Wahlperiode unterbreitet habe, sei die Ver-

rechnung von Überhangmandaten mit Listenmandaten in anderen Bundesländern.

Abg. **Dr. Till Steffen (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)** stellt fest, dass es zu einigen Punkten eine gemeinsame Basis gebe. Prof. Dr. Sophie Schönberger habe in der letzten Sitzung herausgearbeitet, dass die direkt gewählten Abgeordneten den Wählerinnen und Wählern nicht bekannt seien. Er gehöre zu den 16 direkt gewählten Abgeordneten seiner Fraktion und könne nicht feststellen, dass es in Bezug auf die Bürgernähe einen Unterschied zu den über die Listen eingezogenen Abgeordneten gebe. Das gemeinsame dieser Abgeordneten sei vielmehr, dass sie in Wahlkreisen gewählt worden seien, in denen ihre Partei insgesamt stark sei. Es sei zweifelhaft, dass die Bekanntheit der Wahlkreiskandidaten den Ausschlag für die Wahlentscheidung gebe. Zur Verkleinerung des Bundestages könne auch eine reine Verhältniswahl eingeführt werden. Der Vorschlag der Obleute der Koalitionsfraktionen halte jedoch bewusst an dem System der in den Wahlkreisen gewählten Abgeordneten fest, um eine Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern zu gewährleisten. Diese spreche auch dafür, die Zahl der Wahlkreise nicht stark abzusenken. Gegen das von seiner Fraktion in der letzten Wahlperiode unterstützte Modell von 250 Wahlkreisen spreche auch, dass dennoch Überhangmandate auftreten könnten, wenn sich die Parteienlandschaft weiter verändere. Ziel sei jedoch ein resilientes System, dass auch dann funktioniere, wenn es fünf gleich starke Parteien gebe. Er habe breite Zustimmung zur Zweitstimmendeckung als verfassungsrechtlich zulässigen Schritt wahrgenommen. Die zweite Frage sei, was dann mit den Wahlkreisen passiere. Am einfachsten sei es, diese unbesetzt zu lassen. Um eine lokale Repräsentanz sicherzustellen, habe man sich jedoch für ein anderes Modell entschieden. Hier gebe es mehrere Möglichkeiten.

Zu dem Vorschlag, eine Stichwahl bei der Bestimmung des siegreichen Direktkandidaten vorzusehen, frage er Prof. Dr. Joachim Behnke, ob diese tatsächlich etwas an der Überhangsituation ändern würde, oder ob zu befürchten sei, dass auch in diesem Fall eine fehlende Zweitstimmendeckung auftreten könne. Eine weitere Frage sei, ob durch die Einführung eines Grabenwahlsystems nicht befürchtet werden müsse, dass bestimmte Schlüsselpositionen im demokratischen System strukturell



beherrscht würden und eine Situation wie in den USA oder Ungarn entstehen könnte. Dies sei ein Risiko und spreche für das Festhalten an der gleichen Repräsentanz jeder Stimme.

Abg. **Albrecht Glaser (AfD)** erklärt für seine Fraktion, dass der Bundestag verkleinert werden müsse. Es gehe um die Frage der Glaubwürdigkeit. Dies sei ein für die Demokratie insgesamt zentraler Punkt. Er wolle in diesem Zusammenhang an den Aufruf von mehr als 100 Staatsrechtslehrern erinnern. Aus demokratietheoretischen Erwägungen müsse dem Verhältniswahlrecht der Vorzug gegeben werden. Ein ehemaliger Verfassungsrichter habe behauptet, dass dieses Prinzip aufgrund der langen Anwendung mittlerweile sogar Verfassungsrang habe. Diese Annahme sei zwar kühn, der Kerngedanke jedoch richtig. Ein Grabenwahlrecht könne sich seine Fraktion nicht vorstellen und würde auch nicht funktionieren. Auch eine Absenkung der Zahl der Wahlkreise sei zu kompliziert und nicht zielführend. Bei der vorgeschlagenen Zweitstimmendeckung spreche sich seine Fraktion weiterhin für die Vakanzlösung aus. Wichtig sei ein Wahlrecht, das von den Bürgern verstanden werden könne. Dies sei beim heute geltenden Bundeswahlgesetz nicht der Fall. Der Vorschlag, bei fehlender Zweitstimmendeckung die Wahlkreise vakant zu lassen, sei im Gegensatz zur Ersatzstimmenlösung für jeden verständlich. Er wolle von Prof. Dr. Joachim Behnke wissen, wie das angesprochene Reihungsmodell konkret aussehen könnte. Seine Fraktion habe auch über ein Quorum für die Wahl in den Wahlkreisen nachgedacht, dies jedoch verworfen, weil es schwierig sei, eine konkrete Grenze festzulegen. Die vorgeschlagene offene Listenwahl könne als Ergänzung zu dem Modell vorgesehen werden, um ein weiteres Element direkter Demokratie zu ermöglichen. Dies sei ein außerordentlich interessantes Angebot für die Wähler und im Vergleich zur Stärkung der Direktwahl über das Grabenwahlrecht die klügere Lösung.

Abg. **Stephan Thoma (FDP)** begrüßt, dass es mit dem Grabenwahlrecht einen weiteren Vorschlag gebe, über den nun diskutiert werde. Ein solches Wahlrecht stelle jedoch eine gravierende Systemänderung dar und führe dazu, dass die Deutschen ihr Parlament aufgrund der erheblichen Verände-

rungen in der Zusammensetzung nicht wiedererkennen würden. Es müsse darüber nachgedacht werden, was dies für die Akzeptanz des Wahlrechts und der von einem solchen Bundestag gewählten Bundesregierung bedeute. Er unterstelle, dass die Deutschen ein proportionales Wahlsystem als gerecht und fair empfinden würden. Es müsse allen klar sein, dass man mit einer solchen Änderung eine veritable Verfassungskrise riskiere. Der Vorschlag der Obleute der Koalitionsfraktionen sei – anders als die zum Beispiel von Prof. Dr. Bernd Grzeszick beschrieben worden sei – kein Schwenk zum Verhältniswahlrecht, da ein solches bereits bestehe. Ziel sei es, innerhalb des Systems der Verhältniswahl den Bundestag zuverlässig zu verkleinern und gleichzeitig zu garantieren, dass eine Repräsentation über die Wahlkreise weiterhin erfolge. Dies habe einen Preis, der in der „Kappung“ von Mandaten bei der Wahl in den Wahlkreisen liege. Ein perfektes System werde es nicht geben, sodass die Frage laute, ob dieser im Gegensatz zum Grabenwahlrecht für alle Parteien gleichermaßen hohe Preis hinnehmbar sei. In der Diskussion sei angesprochen worden, dass die Rolle des Direktmandats bei nachlassender Parteienbindung zunehme. Tatsächlich sei dieses Personalisierungsmoment im Wahlsystem jedoch als geringer anzusehen. Die meisten Wähler würden ihre Erststimme nicht den Kandidaten geben, die sie persönlich kennen, sondern denen, deren Partei sie am stärksten präferieren würden. Es fehle oft auch an einem klaren Bild, welche Voraussetzungen, Qualifikationen und Eigenschaften ein Bundestagsabgeordneter haben müsse. Dies alles führe dazu, dass selbst unbekannte Kandidaten großer Parteien auf wesentlich bessere Erststimmenergebnisse kämen, als namhafte Kandidaten einer kleineren Partei. Es sei die Partei, die durch ihre Präsenz dem Kandidaten zum Erfolg ver helfe. Dies legitimiere die Diskussion über die „Sieger“ in einem Wahlkreis. Der Begriff sei normativ und müsse ausgefüllt werden. Er wolle von den Sachverständigen wissen, ob es empirische Befunde darüber gebe, welches Wahlsystem die Wählerinnen und Wähler präferieren würden. Er bitte Prof. Dr. Robert Vehrkamp, die angesprochenen 3 bis 4 Modelle noch einmal begrifflich zu erläutern.

Abg. **Petra Pau (DIE LINKE.)** stellt fest, dass ihre Fraktion eine Verkleinerung des Bundestages anstrebe. Das politische Meinungsspektrum müsse



jedoch weiterhin im Parlament abgebildet sein. Ziel müsse es auch sein, den Frauenanteil im Parlament zu erhöhen. Zudem solle der Hinweis des Bundesverfassungsgerichts zur Klarheit und Nachvollziehbarkeit der gesetzlichen Regelung berücksichtigt werden. Die verschiedenen Modelle sollten anhand dieser Festlegungen geprüft werden. Zum Vorschlag von Elke Ferner und Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski wolle sie wissen, wie viele Mandate in einem Wahlkreis mindestens vergeben werden müssen, um eine regionale Repräsentanz sicherzustellen. Zu dem Vorschlag der Obleute der Koalitionsfraktionen und dem Grabenwahlrecht frage sie Prof. Dr. Christoph Möllers und Prof. Dr. Bernd Grzeszick, ob in diesen Vorschlägen weiterhin eine Sperrklausel vorgesehen sei oder ob diese verzichtbar wäre. Von den Obleuten der Koalitionsfraktionen wolle sie wissen, wie die Grundmandatsklausel in dem Vorschlag konkret zu verstehen sei.

SV Prof. Dr. Bernd Grzeszick beantwortet die an ihn gerichteten Fragen. Die Frage, ob in den verschiedenen Systemen auf eine Sperrklausel verzichtet werden könnte, sei eine valide Frage. In einem echten Grabenwahlssystem sei die Gefahr der Zersplitterung möglicherweise geringer. Dies hänge auch von der Einschätzung des Wählerverhaltens bezüglich der Wahlkreiskandidaten ab. Es müsse in jedem Fall geprüft werden, ob die 5-Prozent-Klausel in einem solchen System noch gerechtfertigt werden könne. Bei dem Modell der Obleute der Koalitionsfraktionen seien dagegen die Zweitstimmen für die Sitzverteilung entscheidend. Die 5-Prozent-Klausel könne daher weiterhin gerechtfertigt werden. Abg. Stephan Thomae habe zurecht darauf hingewiesen, dass es verschiedene Pfade zur Verkleinerung des Bundestages gebe. Wenn festgestellt werde, dass die Bindung der Wähler an Personen nachlasse, stelle sich die Frage, welche Konsequenzen hieraus zu ziehen seien. Ob sich der Gesetzgeber in der Sache für ein Verhältniswahlrecht entscheide, oder die Personenwahl stärke, sei eine originäre politische und verfassungsrechtlich nicht determinierte Entscheidung. Er müsse ein System dann jedoch konsequent entsprechend der Grundentscheidung ausgestalten. Die hälftige Aufteilung eines Zwei-Stimmen-Wahlrechts ohne Stichwahl sei politisch ohne vorgesehene Korrekturen und Balancen wohl schwer zu verkaufen. Zur von den Obleuten der Koalitionsfraktionen vorgeschlagenen

„Kappung“ und Ersatzstimmen gebe es zwar keine direkten Aussagen des Bundesverfassungsgerichts. Mittelbar ergebe sich aus der Rechtsprechung zu den Überhangmandaten jedoch, dass das Modell verfassungswidrig sei. Das Bundesverfassungsgericht habe gesagt, dass das Auftreten von Überhangmandaten eine Inkohärenz darstelle, die nur in engen Grenzen hingenommen werden könne, damit die Grundentscheidung für das System nicht aufgehoben werde. Bei der vorgesehenen Kappung und Ersatzstimmenwahl könne daher in der Konsequenz nichts anderes gelten. Ein Eingriff in das System dürfe nur in engen Grenzen erfolgen. Diese Vorgaben habe das Bundesverfassungsgericht in den letzten Jahren immer ernster genommen. Die Rechtsprechung zu den verfassungsrechtlich zulässigen 15 unausgeglichenen Überhangmandaten könne auf das Kappungssystem übertragen werden. Es könne daher etwa gesagt werden, dass es in bis zu 15 Wahlkreisen zu Ersatzkandidaten kommen dürfe.

SV Prof. Dr. Christoph Möllers erläutert, dass sich der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – entgegen der Auffassung von Prof. Dr. Bernd Grzeszick – nicht entnehmen lasse, dass Asymmetrien und Interferenzen ein Problem darstellen würden. Der Grundcharakter der Wahl sei die Verhältniswahl. Personal- und Verhältniswahl würden gerade nicht in einem symmetrischen Verhältnis zueinander stehen. Die Architektur der letzten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu den Überhangmandaten sei der Grund für die Ausgleichsmandate. Er habe großen Respekt vor dem Willen der Wählerinnen und Wähler. Die Menschen würden jedoch am Abend der Bundestagswahl primär wissen wollen, wer Bundeskanzler werde und nicht, wer ihren Wahlkreis gewonnen habe. Entscheidend im parlamentarischen System sei, wer die Bundesregierung stelle. Die Einführung eines Grabenwahlsystems sei zwar nicht verfassungswidrig, die Aussage des Kollegen Badura vom „Staatsstreich“ vielleicht aber nicht ganz falsch, wenn ein System entstehe, in dem die Mehrheit der Zweitstimmen nicht zu einer Regierungsmehrheit führe. Dies sei ein dramatischer Eingriff.

Abg. **Alexander Hoffmann (CDU/CSU)** entgegnet, dass hinter den direkt gewählten Abgeordneten



auch immer eine Partei stehe. In der Argumentation müsse man sich dafür entscheiden, ob eine Verzerrung vorliege, oder mit der Erststimme – wie der Abg. Stephan Thomae gesagt habe – eigentlich eine Partei gewählt werde.

SV Prof. Dr. Christoph Möllers führt aus, er sehe dies genau umgekehrt. Die Personenwahl könne nicht von der Parteienwahl abgegrenzt werden, weil die zu wählenden Personen Teil der Parteien seien. Dennoch sei das Primärinteresse einer Bundestagswahl die Regierungsbildung. Mit dem Grabenwahlrecht würde ein vollkommen neues System der Regierungsbildung eingeführt werden. Dies sei ein revolutionärer Schritt. Die bundesrepublikanische Demokratie sei auch deswegen so erfolgreich, weil sie Beweglichkeit innerhalb eines Vielparteiensystems gewährleiste und damit die politische Pluralität besser abbilde, als etwa in Frankreich oder den USA. Den Clou eines asymmetrischen Grabenwahlrechts mit 280 Wahlkreisen und 320 Listenabgeordneten verstehe er nicht. Ein solches System schwäche die Wahlkreise, da diese flächenmäßig vergrößert werden müssten und es weniger direkt gewählte Mandatsträger als Listenabgeordnete geben würde. Dies sei vorgeschlagen worden, um der Angst vor der Verzerrung bei einem hälftigen Grabenwahlrecht zu begegnen und zu verhindern, dass der Bundestag nicht mehr wiederzuerkennen wäre.

Das Bundesverfassungsgericht habe in der Vergangenheit interveniert, wenn die Struktur der Verhältniswahl und der Übergang zwischen Verhältnis- und Mehrheitswahl betroffen gewesen seien. Dies sei etwa beim negativen Stimmgewicht, der 5-Prozent-Klausel und der Frage von Überhang- und Ausgleichsmandaten der Fall gewesen. Zur Frage wie Wahlkreise beschickt würden, existiere nahezu keine Rechtsprechung. Das Bundesverfassungsgericht habe lediglich gesagt, dass die Wahlkreise ungefähr gleich groß sein sollten und etwaige Toleranzen nicht zu hoch sein dürften. Im 146. Band habe das Gericht zudem entschieden, dass die 5-Prozent-Hürde vom Wahlgesetzgeber nicht verlange, eine Eventualstimme einzuführen. Der Entscheidung könne zudem entnommen werden, dass eine Eventualstimme die Komplexität der Wahl erhöhe. Hiermit müsse man sich befassen. Die zur Eventualstimme geäußerten Bedenken, dass diese zusätzlich zur eigentlichen Erststimme beim Ge-

samtwahlergebnis berücksichtigt werde, würden hier nicht zutreffen. Die Eventualstimme werde vielmehr erst dann relevant, wenn die Erststimme mangels Listendeckung nicht berücksichtigt werden könne. Zur 5-Prozent-Klausel glaube er, dass diese in das vorgeschlagene System passe.

SV Prof. Dr. Joachim Behnke geht auf die an ihn gerichteten Fragen ein. Er sei gefragt worden, ob das Problem darin liege, dass zur Bestimmung der Wahlkreissieger die relative Mehrheitswahl genutzt werde. Dies sei nicht der Fall. Überhangmandate würden auch bei anderen Verfahren auftreten. In Baden-Württemberg habe es im Jahr 2011 eine knappe Mehrheit von Grün-Rot gegeben. Die CDU habe dennoch fast alle Direktmandate gewonnen. Hätte man etwa eine Stichwahl zur Bestimmung der Wahlkreissieger vorgesehen, hätte dies zur Folge gehabt, dass möglicherweise die SPD oder die Grünen mit nur etwa 26 Prozent aller Stimmen sämtliche Direktmandate gewonnen hätten. Eine Stichwahl hätte das Problem der Überhangmandate sogar verschärfen können. Wenn in den Wahlkreisen eine Zweitstimmendeckung verlangt werde, sei eine Rangordnung der Kandidaten erforderlich. Zur angesprochenen Grundmandatsklausel müsse sich gefragt werden, was mit dieser erreicht werden solle. Der Sinn der Grundmandatsklausel liege in der Repräsentationswürdigkeit einer Partei, die offensichtlich lokale Hochburgen habe. Man könne sich auch bei einer Ersatzstimmenregelung auf die Erststimmenergebnisse beziehen, jedoch nicht mehr unbedingt auf den Wahlkreisgewinn. Zum Vorschlag eines Grabenwahlrechts wolle er festhalten, dass dieses eine massive Verschiebung von Mehrheitsverhältnissen zur Folge hätte. Nicht nur im Jahr 2021, sondern auch in den Jahren 2009, 2013 und 2017 wäre es bei gleichem Stimmverhalten in einem Grabenwahlrecht zu einer absoluten Mehrheit der CDU/CSU gekommen. Dies sei ein Demokratieproblem, weil bestehende Kräfteverhältnisse verändert würden. Wäre das Parteiensystem noch immer wie in den 1960er-Jahren, stelle ein Grabenwahlrecht kein Problem dar. Da sich dies jedoch geändert habe und es keine zwei großen Volksparteien im eigentlichen Sinn mehr gebe, würde die von den Wählern durch ihre freie Entscheidung vorgenommene Änderung mit der Einführung eines neuen Wahlsystems rückgängig gemacht. Demokratie bedeute in der Politikwissen-



schaft, dass Regierungen abgewählt werden können. Würde ein Grabenwahlsystem eingeführt, könne dies die Regierung durch das Wahlgesetz gegen eine Abwahl immunisieren. Dies greife den Kern dessen, was die Demokratie ausmache, an.

Abg. **Sebastian Hartmann (SPD)** verweist darauf, dass in Russland nach dem Grabenwahlsystem gewählt werde.

SV **Prof. Dr. Joachim Behnke** bestätigt dies. Das Grabenwahlsystem habe einen starken Mehrheitsbonus. In anderer Form gebe es dies auch in Ungarn, Griechenland und in der Vergangenheit in Italien.

SV **Prof. Dr. Jelena von Achenbach** führt aus, dass das Grabenwahlsystem eine Stärkung des Mehrheitswahlaspekts darstelle und damit erhebliche Effekte im Parteienwettbewerb zu Lasten kleinerer Parteien verursache. Die Auswirkungen könne man in den USA und Großbritannien sehen. Dort existiere eine völlig andere Parteienlandschaft, die zu gänzlich anderen politischen Konstellationen führe und weniger pluralistisch sei. Vor dem Hintergrund der Chancengleichheit der Parteien sei ein solches Wahlsystem unter dem jetzt vorfindlichem Parteienwettbewerb, der durch eine große Vielfalt auch kleinerer Parteien geprägt sei, nicht unproblematisch. Maßgeblich sei bei der Beurteilung immer der bestehende Parteienwettbewerb, in den nicht verzerrend eingegriffen werden dürfe. Ob das Bundesverfassungsgericht die Einführung eines Grabenwahlsystems als Verletzung der Chancengleichheit ansehen werde, könne aus den obiter dicta nicht geschlossen werden, da sich die Parteienlandschaft in den letzten Jahren verändert habe und dies zu einer anderen verfassungsrechtlichen Bewertung führen könne. Die Vorstellung, dass die Bindung der Direktwahl an das Zweitstimmenergebnis ein Übergriff der Verhältniswahl auf die Direktwahl sei, überzeuge sie nicht. Wenn ein Wahlsystem sich klar an der Verhältniswahl ausrichte, sei eine Zweitstimmendeckung bei der Wahl in den Wahlkreisen kein Eingriff in diese, sondern eine Ausgestaltung dieser. Die bloße Änderung des gegebenen Systems der Wahl in den Wahlkreisen sei für sich genommen kein Eingriff, da es keine ver-

fassungsrechtliche Verfestigung des Wahlrechts gebe. Dies wäre ein falsches Verständnis der Pfadabhängigkeit.

SV **Prof. Dr. Robert Vehrkamp** stellt dar, dass die Einführung eines Grabenwahlsystems, durch das die derzeitige Opposition in eine Mehrheitsposition kommen würde, ein Demokratieteilproblem darstelle.

Die Frage nach dem Wählerwillen sei interessant, weil dies letztlich der Sinn der Diskussion über das Wahlrecht und das richtige Wahlsystem sei. Vor diesem Hintergrund sei die relative Mehrheitsregel zur Wahl von Direktmandaten in den Wahlkreisen die schlechteste Mehrheitsregel zur Abbildung des Wählerwillens. Hieran würde auch der vorliegende Vorschlag nichts ändern. Um dieses Problem anzugehen, müsse man ein Präferenzstimmgebungssystem etablieren. Mit diesem könne ermittelt werden, wer die größte Zustimmung von der größtmöglichen Zahl der Wählerinnen und Wähler finde. Wählerinteresse bedeute nicht nur das Interesse der eigenen Wähler, sondern berücksichtige alle Wählerinnen und Wähler. Es lohne sich eine solche Diskussion zu führen. Das Ersatzstimmenmodell sei kein Präferenzstimmgebungssystem, sondern löse lediglich ein spezifisches Problem der Besetzung von Direktmandaten in Überhangwahlkreisen.

Das vorgeschlagene Grabenwahlsystem verzerre den Wählerwillen. Dies sei an sich kein Problem von Mehrheitswahlsystemen, sondern bewusst gewollt. Die systemische Rechtfertigung sei die Herstellung handlungsfähiger Regierungsmehrheiten. Ein solches System bei einem Mehrparteiensystem einzuführen, in dem selbst große Parteien nicht über 25 Prozent hinauskämen, führe genau zum Gegenteil. Mehrheitsbildungen würden be- und verhindert. Die Wahrscheinlichkeit hierfür sei genauso groß, wie die Wahrscheinlichkeit, dass ein Grabenwahlsystem unter bestimmten Umständen die Regierungsbildung erleichtern könnte.

Wenn eine Wahlrechtsreform das strikte Ziel haben solle, alle 299 Wahlkreise mit einem direkt gewählten Abgeordneten zu besetzen, gebe es nur zwei Modelle, die dies ermöglichten. Das Modell der verbundenen Mehrheitsregel und das Modell der umgekehrten Ersatzstimme. Die Grundidee der verbundenen Mehrheitsregel löse das Problem durch die Integration der Zweitstimmendeckung in die



Mehrheitsregel und bedeute, dass von denjenigen, die über einer Zweitstimmendeckung verfügen, derjenige den Wahlkreis gewinnt, der die meisten Erststimmen hat. Die umgekehrte Ersatzstimmenregel arbeite anders. Nach diesem Modell werde von demjenigen, der die meisten Erststimmen bekommen hat, verlangt, zusätzlich über eine Zweitstimmendeckung zu verfügen. Die Ersatzstimme werde nur dann genutzt, wenn ein Kandidat gewählt worden sei, der zwar nach dem Erststimmenergebnis die relative Mehrheit erzielt habe, jedoch über keine Zweitstimmendeckung verfüge. Die Logiken dieser Modelle seien sehr unterschiedlich, die Ergebnisse allerdings sehr ähnlich. Bei der letzten Bundestagswahl sei der Unterschied zwischen den beiden Modellen nur acht Mandate gewesen, die unterschiedlich besetzt worden wären. Würde man die Kriterien für ein Wahlsystem etwas weiter fassen und nicht verlangen, dass alle 299 Wahlkreise besetzt werden müssen, könne zusätzlich noch über das „Kappungsmodell“ und das „Zwei-Listen-Modell“ gesprochen werden. Über all diese solle noch einmal gesprochen werden. Insbesondere müsste aus verfassungsrechtlicher Sicht über relevante Unterschiede zwischen verbundener Mehrheitsregel und der umgekehrten Ersatzstimmenregel diskutiert werden.

Die **Vorsitzende** bittet um Beantwortung der Fragen zum Modell von Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski und Elke Ferner.

SV **Elke Ferner** erläutert zur Zahl der Abgeordneten in den einzelnen Bundesländern, dass nach dem Modell zunächst eine Oberverteilung vorgenommen werde, die festlege, wie viele Sitze eine Partei insgesamt bekomme. Im Anschluss würden diese innerhalb der Partei abhängig von den abgegebenen Stimmen auf die jeweiligen Landeslisten bzw. Wahlkreislisten verteilt. In Bremen würden derzeit zwei Abgeordnete von der SPD und jeweils einer von CDU, Grünen und FDP gestellt. Die könne – je nach Wahlverhalten – auch in Zukunft in einem regionalisierten Verhältniswahlrecht so aussehen. Wenn etwa die Linken in Bremen einen höheren Stimmenanteil bekommen würden als im Saarland, könnte dies dazu führen, dass ein Sitz vom Saarland nach Bremen wechseln würde und dort dann nicht fünf, sondern insgesamt sechs

Mandate verteilt werden würden.

Ein Grabenwahlrecht sei stattdessen nicht vorstellbar, da ein System, bei dem die Mehrheit an Sitzen nicht mehr identisch mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen wäre, zumindest demokratietheoretisch nicht in Ordnung sei.

SV **Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim** widerspricht der Aussage von Prof. Dr. Stefanie Schmahl, nach der die verbundene Mehrheitsregel einen absoluten Vorrang für die Verhältniswahl darstelle. In Wirklichkeit sei es genau anders herum. Von den 299 Wahlkreisen würden in einem solchen System alle Wahlkreise ohne Überhangmandat genauso besetzt wie bisher. Nach dem Wahlverhalten bei der letzten Bundestagswahl betreffe dies 264 Wahlkreise. In fast 90 Prozent der Wahlkreise würde sich daher nichts ändern. Das derzeitige Wahlsystem kenne einen absoluten Vorrang der Erststimme vor der Zweitstimme. Die Direktmandate seien sakrosankt und die Ergebnisse der Personenwahl die Verhältniswahl determinieren. Dies gelte etwa für die Grundmandatsklausel, nach der eine Partei mit drei gewonnenen Wahlkreisen bei der Verhältniswahl berücksichtigt werde. Auch bei der Verteilung der Mandate auf die Listen würden diese Kandidaten zunächst von den Wahlkreissiegern verdrängt. Mit der verbundenen Mehrheitsregel werde lediglich ein moderater Einfluss zugelassen.

Beim Grabenwahlsystem spiele die Mehrheitswahl dagegen eine eigenständige Rolle. Ein solches System müsse mit einem Neuzuschnitt der Wahlkreise einhergehen. Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange in einem eigenständigen Mehrheitswahlsystem, dass die Wahlkreise in absoluten Zahlen gleich groß sein müssen. Die jetzigen Regelungen in Form einer Sollschanke bei 15 Prozent und einer Mussschranke bei 25 Prozent Abweichung könne nicht mehr aufrechterhalten werden. Die internationalen Standards würden bei 10 und 15 Prozent liegen. Das nicht dokumentierte Wahlrechtsprinzip der Wahlkreiscontinuität sei aus Sicht der Wähler, als auch aus Sicht der Mandatsträger verständlich. Künftig sei beim Grabenwahlrecht in jeder Legislaturperiode mit Neuzuschnitten der Wahlkreise zu rechnen.

Gegen das System spreche auch, dass über die Mehrheitswahlkomponente mit einer geringen Wählerstimmenzahl von etwa 35.000 Erststimmen ein Mandat zu erreichen wäre. Über die Verhält-



niswahlkomponente wären dagegen bei hälftiger Aufteilung 140.000 Stimmen für einen Sitz erforderlich. Möglicherweise werde eine Stichwahl für die Wahl in den Wahlkreisen vorgesehen. Aus den Erfahrungen in Frankreich könne man schlussfolgern, dass die Parteien für die Stichwahl Absprachen treffen würden. Die Kandidaten mit einer schwachen Mehrheit im ersten Wahlgang könnten dann im zweiten Wahlgang nicht mehr im selben Maße gewinnen, weil die Kontrahenten sich zusammenschließen würden. Die Prognose, dass in einem Grabenwahlsystem bei der Mehrheitswahl exakt das derzeitige Personenwahlergebnis herauskommen würde, werde nicht zutreffen.

Würde man im jetzigen System auf 280 Wahlkreise heruntergehen, wären die Auswirkungen überschaubar. Die Zahl der Überhangmandate würde zwar sinken, zwei Drittel dieser blieben jedoch bestehen. Das Problem sei damit nicht gelöst. Der Charme der verbundenen Mehrheitsregel sei, dass die hälftige Aufteilung zwischen Direktmandaten und Listenmandaten beibehalten und trotzdem eine bestimmte Größe des Bundestages garantiert werden könne. Man müsse lediglich überlegen, wie man mit den Überhangfällen umgehe.

Abg. **Leni Breymaier (SPD)** betont, es sei richtig, sich der Frage der Arbeit und des Ansehens der direkt gewählten Abgeordneten zu widmen. Sie habe das Gefühl gewonnen, dass in ihrer Fraktion die direkt gewählten Abgeordneten „ein halbes Sternchen mehr auf der Schulter“ hätten. Ob ein Wahlkreis von einem Abgeordneten mit einer bestimmten Zustimmung gewonnen werde, hänge auch davon ab, wie die kleinen Parteien abschneiden würden und sei etwas willkürlich. Direkt gewählte Abgeordnete hätten eher Kontakt zum „Wahlkreisestablishment“ und weniger zu den Bürgerinnen und Bürgern. Üblich seien etwa Kontakte zu den Verbands- und Vereinsvorsitzenden und Bürgermeistern. Auch direkt gewählte Abgeordnete seien in gewisser Weise von ihrer Partei abhängig. In Baden-Württemberg habe Siegfried Kauder immer sehr gute Ergebnisse von über 50 Prozent der Erststimmen erzielt. Als er nicht mehr für seine Partei kandidieren konnte, sei er als Einzelbewerber angetreten und habe keine 5 Prozent der Stimmen erhalten. Sie bitte Elke Ferner, die sowohl direkt gewählt, als auch über die Liste in den Bundestag eingezogen sei, um eine Einschät-

zung, ob sich ihre Arbeit als direkt gewählte Abgeordnete unterschieden habe.

Abg. **Ansgar Heveling (CDU/CSU)** teilt die Meinung, dass ein Trennungssystem ein mutiges Wagnis wäre. Die Kommission habe die Aufgabe, die verschiedenen Überlegungen und Ansätze zu diskutieren und sie nicht ins Lächerliche zu ziehen. Einige Bemerkungen in der Diskussion seien nicht ganz angemessen gewesen. Die Auswirkungen der Parameter eines Trennungssystems könnten nicht endgültig eingeschätzt werden. Dass es einen Widerspruch in der Beurteilung gebe, zeige die Aussage von Prof. Dr. Robert Vehrkamp, der gesagt habe, dass es aus Sicht der Opposition nicht schlau wäre, ein solches System vorzuschlagen, weil sie damit perpetuiere, in der Opposition zu bleiben.

SV **Prof. Dr. Robert Vehrkamp** weist darauf hin, dass er das Gegenteil gesagt und darauf aufmerksam gemacht habe, dass die Opposition von einem solchen Wahlsystem profitieren würde.

Abg. **Ansgar Heveling (CDU/CSU)** stellt fest, dass Prof. Dr. Robert Vehrkamp im Anschluss gesagt habe, dass Mehrheiten sich nicht klar ergeben könnten. Entscheidend sei, dass nicht endgültig berechnet werden könne, was passiere. Der Vorschlag, ein Trennungssystem asymmetrisch auszugestalten, sei keine Angst vor dem Wahlsystem. Er solle sicherstellen, dass es nicht zu revolutionären Veränderungen, sondern einer breiten Abbildung komme. Dass es in Russland ein Grabenwahlsystem gebe, führe in der Diskussion nicht weiter. In der Ukraine werde ebenfalls nach diesem System gewählt. Italien habe im Jahr 2017 ein asymmetrisches Grabenwahlsystem eingeführt, um den Bonus abzulösen. Dort sei nicht festzustellen, dass ein solches System zu einer Dominanz von zwei Parteien führe. Wenn man sich keine Gedanken zur Dominanz einzelner Parteien machen wolle, könne man ein reines Mehrheitswahlrecht einführen. Ziel sei es jedoch, nach wie vor abzubilden, dass es Unterschiede und eine Bandbreite im politischen System gebe. Ein Trennungssystem stelle sicher, dass eine bestimmte Größe des Parlaments eingehalten werde, da keine Überhangmandate entstehen könnten. Die Frage der Verteilung von Direkt- und



Listenmandaten sei eine politische Frage. Ein solches Wahlrecht sei auch verständlich. Ob es auch Akzeptanz finden würde, sei im Vorhinein schwer zu beurteilen, da es zu Veränderungen im Parteien- und Wählerverhalten führen würde. Ein asymmetrisch ausgestaltetes System sei nicht darauf ausgelegt, eine Dominanz zu fördern. Die Tatsache, dass das Wahlrecht schon immer als Verhältniswahlrecht ausgestaltet sei, stelle keinen zwingenden verfassungsrechtlichen Grund dar, dies auch in Zukunft beizubehalten. Er bitte Prof. Dr. Bernd Grzeszick um Auskunft zur Verfassungsmäßigkeit der Eventualstimme. Hierzu sei aus verschiedenen Perspektiven diskutiert worden. Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim habe in Bezug auf das Trennungssystem die unterschiedliche Größe der Wahlkreise problematisiert. Er frage ihn, ob dies nicht auch für das Kappungssystem gelte, da hier die prozentualen Erststimmenergebnisse relevant seien und die unterschiedliche Größe der Wahlkreise zu einer Verzerrung führen könne. Von Prof. Dr. Robert Vehrkamp wolle er wissen, ob es für Einzelbewerber im System der Zweitstimmendeckung eine Sonderregelung gebe oder diese ausgeschlossen sei. Er frage sich zudem, ob die Direktkandidaten selbst über eine Zweitstimmendeckung verfügen müssten, was nicht möglich sei, wenn diese nicht auf der Liste ihrer Partei kandidieren würden.

Abg. **Dr. Till Steffen (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)** führt aus, dass in seiner Heimat Hamburg Gräben eine große Rolle spielen würden. Es sei wichtig, dass diese gleich groß seien, da asymmetrische Gräben zu nassen Gärten führten. Die Bezeichnung „asymmetrisches Grabenmodell“ löse daher im Norden Sorgen aus und sollte vielleicht überdacht werden. Die Grundüberlegung des Vorschlags der Obleute der Koalitionsfraktionen sei, so wenig wie möglich am System zu ändern und dennoch die Größe des Bundestages klar zu begrenzen. Die politische Dynamik und die Wettbewerbschancen für die Parteien sollten insgesamt nicht verändert werden. In Bezug auf die CSU und die Linke komme es bei den einzelnen Modellen auf die Details an. Im Vorschlag der Obleute werde eine Grundmandatsklausel beibehalten. Bedingung hierfür müsse die Erstplatzierung in drei Wahlkreisen bleiben. Bei der Frage der Abdeckung durch Zweitstimmen könnte dies – genauso wie bei einer Partei, die die 5-Prozent-Hürde überspringt – zu einer anderen

Zuteilung führen. Auch Einzelbewerbungen von Menschen, die nicht für eine Partei antreten, die sich gleichzeitig um Listenstimmen bewerbe, würden nach dem Vorschlag der Obleute weiterhin möglich sein. Es sei schon heute so, dass die Verhältniswahl verzerrt werde, wenn ein Einzelbewerber einen Wahlkreis gewinne, da es keine Ausgleichsmandate geben könne. Die Detailfragen zu den Regelungen seien lösbar.

Abg. **Konstantin Kuhle (FDP)** stellt fest, dass die heutige Sitzung einen anderen Charakter und eine andere Tiefe habe. Die Tatsache, dass die Kommission interdisziplinär zusammengesetzt sei, verdeutliche, dass am Ende zwar eine verfassungsrechtlich zulässige Lösung gefunden werden müsse, hierbei jedoch auch politisch-kulturelle Argumente eine Rolle spielten. Diese würden teilweise gegeneinander vorgebracht. Dies sei etwa in der letzten Sitzung geschehen, als er anhand des bayerischen Landtagswahlrechts dargelegt habe, dass ein System, in dem überhängende Direktmandate nicht zugeteilt werden, politisch-kulturell dem deutschen Wahlrecht nicht fremd sei. Hiergegen sei argumentiert worden, dass es in Bayern eine andere Verfassung gebe. Das Argument, welches er widerlegen wollte, sei jedoch gewesen, dass ein solches System politisch-kulturell nicht möglich sei. Anknüpfend an die Äußerungen des Abg. Alexander Hoffmann wolle er festhalten, dass der Vorschlag der Obleute den Charme habe, die Wahlkreise nicht reduzieren zu müssen. Dies sollte auch das Interesse der Union wecken, da hierdurch der Wert eines Wahlkreises anerkannt werde. Wenn man sich dagegen entscheide, die Vergrößerung des Bundestages systemisch auszuschließen, sondern die bekannten Pfade beschreiten wolle, müsse man sich darüber im Klaren sein, dass eine Reduzierung auf 280 Wahlkreise nicht ausreiche, sondern eher auf 250 Wahlkreise heruntergegangen werden müsse. Auch bei einer solchen Absenkung sei es jedoch nicht ausgeschlossen, dass weiterhin Überhangmandate anfallen würden. Die Verständlichkeit des Wahlrechts sei wichtig und müsse ernst genommen werden. Die Forderung, das Wahlrecht müsse von jedem erklärt werden können, werde gelegentlich jedoch als Totschlagargument gegen grundsätzliche Veränderungen verwendet. Auf der Landesebene existierten etwa im Saarland und in Hamburg stark vom Bundestagswahlrecht abweichende Wahlsys-



teme. Der Anspruch, dass jeder das Wahlrecht in allen Konstellationen erklären könne, hemme bei den Überlegungen zur Verringerung der Größe des Bundestages eher. Er interessiere sich für die Einschätzung der Sachverständigen zu diesem Aspekt. Zur angesprochenen besonderen Bürgernähe der Wahlkreisabgeordneten könne er aus eigener Erfahrung feststellen, dass die Verbindung zwischen Abgeordneten und der Bevölkerung typischerweise auf dem Land größer sei, als in der Stadt. Diese Unterscheidung sei für die Frage der Bürgernähe entscheidender, als die Tatsache, ob ein Abgeordneter direkt oder über die Liste gewählt sei. Die CSU gewinne in Bayern typischerweise sehr ländlich geprägte Wahlkreise, weswegen dieser Effekt dort besonders einsetze. Es gebe jedoch keinen Automatismus, dass ein direktgewählter Abgeordneter immer bürgernah sei. Die Landeslisten der Parteien seien – jedenfalls könne er dies bei seiner Partei feststellen – ebenfalls von einer föderalen Logik geprägt. Der Vorwurf, man sei in der Fläche nicht präsent, wirke sich daher genauso negativ auf den Listenplatz aus, wie er sich negativ auf die Aussicht auswirke, im Wahlkreis gewählt zu werden.

Dem vorgeschlagenen Modell der Obleute sei vorgehalten worden, es handele sich um einen Kulturbruch. Man müsse sich jedoch klar machen, dass der Haupteffekt durch die Einsparung der Ausgleichsmandate erzielt werde und eine Überhangsituation bei der letzten Bundestagswahl in nur 34 von 299 Wahlkreisen aufgetreten sei. Bei allen anderen Wahlkreisen würde sich in der Ermittlung der Wahlkreissieger nichts ändern. Manche Bundesländer seien auch gar nicht betroffen. Es könne daher nicht von einem Kulturbruch gesprochen werden. Insgesamt könne es weiterhelfen, einen Blick ins europäische Ausland oder in die Bundesländer zu wagen, in denen es vom Bundestagswahlrecht abweichende Ausgestaltungen des personalisierten Verhältniswahlrechts gebe, um festzustellen, dass dies nicht das Ende der Geschichte sei, sondern es unter den Bedingungen des Grundgesetzes sehr viele verschiedene Wahlrechtskonstellationen geben könne. Ziel der Reform sei es, ein Wahlrecht zu finden, dass eine Vergrößerung des Bundestages systemisch ausschließe.

Abg. **Sebastian Hartmann (SPD)** erklärt, dass die Bedeutung des Direktmandates durch den Vorschlag der Obleute der Koalitionsfraktionen ge-

stärkt werde. Derzeit gebe es 299 direkt und 437 über die Liste gewählte Abgeordnete. Folge man dem Vorschlag, sei das Verhältnis in Zukunft wieder bei 299 zu 299 und die relative Bedeutung der im Wahlkreis gewählten Abgeordneten steige. Es gebe jedoch keine Abgeordneten verschiedener Klassen.

Abg. **Alexander Hoffmann (CDU/CSU)** entgegnet, dass er nicht von Abgeordneten erster oder zweiter Klasse gesprochen habe. Er habe lediglich anhand nachvollziehbarer Kriterien dargelegt, dass der Erstwohnsitz von Listenabgeordneten überproportional oft nicht im Wahlkreis sei. Man müsse sich die Frage stellen, ob dies gewünscht sei. Das Argument der Stärkung der Wahlkreise sei ebenso ein Argument für das Grabenwahlrecht. Es komme immer auf die Perspektive an.

Abg. **Albrecht Glaser (AfD)** betont, seine Fraktion habe schon in der letzten Wahlperiode im Rahmen der Diskussion des Vorschlags der drei Oppositionsfraktionen gesagt, dass die Reduzierung der Wahlkreise keine prinzipielle Lösung sei, weil das Problem dem Grunde nach weiter bestehen würde. Er freue sich, dass diese Ansicht mittlerweile geteilt werde. In dem System der personalisierten Verhältniswahl bestehe ein Zielkonflikt zwischen den beiden Systemen, da diese völlig diametrale Regeln hätten. Dem Verhältniswahlrecht in der Auflösung des Zielkonflikts die Vorfahrt zu geben, sei die einfache Logik. „Verhältniswahl“ sei das Substantiv, „personalisiert“ das Adjektiv. Anders könne der Konflikt nicht gelöst werden. Die Argumentation, dass das Mehrheitswahlrecht dabei Not leide, sei aufgrund der Systemgeschichte nicht schlüssig. Prof. Dr. Michael Elicker habe in seiner schriftlichen Ausarbeitung die verschiedenen Landeswahlgesetze aufgeführt. Es sei interessant, dass nahezu alle das Problem der Überhangmandate zu lösen hätten. Die unterschiedlichen Ansätze seien kompliziert und teilweise verfassungswidrig. Die Erkenntnis sei jedoch, dass sich auf der Bundesebene aus dieser Problemlage befreit werden sollte, indem diese ausgeschlossen werden sollten, so wie es bei den vorliegenden Vorschlägen der Fall sei. Über die verfassungsrechtlichen Aspekte der Grundmandatsklausel sei zeitnah zu diskutieren. Im Gegensatz zur 5-Prozent-Klausel stelle diese



einen systemwidrigen Eingriff dar, der nur aus der Historie der frühen Bundesrepublik zu erklären sei und mit dem Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten und der Deutschen Partei zu tun habe. Diese hätten sehr wenige Zweitstimmen, jedoch zum Teil zehn oder zwölf Direktmandate errungen und von einer solchen Regelung profitiert. Das Argument eines speziellen Milieus in einer bestimmten Region, dem auf diese Weise geholfen werden müsse, sei nicht mehr zulässig, da sich die Umstände geändert hätten. Das Thema Minderheitenschutz – etwa der Dänen – sei hiervon nicht betroffen, sondern eine andere Baustelle.

Die bereits angesprochene offene Listenwahl sei auch ein Angebot an diejenigen, die argumentierten, dass die Direktwahl durch das vorgeschlagene System leiden würde. Die Bürger hätten durch eine offene Listenwahl die Möglichkeit, bestimmte Kandidaten von der Liste in den Bundestag zu bringen und müssten nicht länger die vorgeschlagene Reihenfolge der Parteien akzeptieren. Eine solche Regelung werde auf breite Zustimmung in der Bevölkerung treffen und sei ohne eine Systemänderung möglich, indem etwa mit der Zweitstimme zwei, drei oder vier Stimmen für bestimmte Listenbewerber vergeben werden könnten. Hierdurch werde zwar der Wahlschein größer, da die Listenbewerber auf diesen gedruckt werden müssten, demokratietheoretisch sei dies jedoch ein großer Fortschritt.

SV **Elke Ferner** erläutert zum Unterschied zwischen den direkt und über Listen gewählten Abgeordneten, dass dies in der Praxis keine Auswirkung habe. Natürlich fühle man sich als direkt gewählte Abgeordnete besser. Dies betreffe jedoch nur das persönliche Wohlbefinden. Sie habe nie erlebt, weniger Einladungen bekommen zu haben, nur weil sie in der entsprechenden Wahlperiode über die Liste gewählt worden sei. Die Frage der Bürgernähe mache sich daran fest, wie präsent Abgeordnete vor Ort seien und habe nichts damit zu tun, ob diese direkt oder über die Liste gewählt worden seien. Die Bürgerinnen und Bürger würden sich im Wahlkreis an die Abgeordneten wenden, zu denen sie das meiste Vertrauen hätten. Auch dies sei unabhängig davon, ob die Abgeordneten direkt gewählt worden seien.

Prof. Dr. Stefanie Schmahl habe zu Beginn gesagt, dass der Mehrheitswille geachtet werden müsse. Als sie 1990 zum ersten Mal in den Bundestag ge-

wählt worden sei, habe man 40 oder 45 Prozent der Erststimmen gebraucht, um einen Wahlkreis direkt zu gewinnen. Dies habe sich deutlich geändert und sei der Grund, wieso so viele Überhangmandate entstehen würden. Zur Argumentation des Wohnsitzes der Abgeordneten merke sie an, dass es keine gesetzliche Regelung hierzu gebe, eine solche jedoch eingeführt werden könne, wenn dies tatsächlich gewollt sei. Es sei wichtig, dass das Wahlrecht erklärbar bleibe. Die Frage, wie mit relativer Mehrheit gewonnene Direktmandate nicht zugeteilt werden, sei schwer zu erklären. Sie wolle deshalb noch einmal den Blick auf den Vorschlag des regionalisierten Verhältniswahlrechts richten. Es solle in der Kommission zunächst festgelegt werden, welche Kriterien ein Wahlrecht erfüllen müsse.

Anschließend könne eine solche Schablone an die unterschiedlichen Vorschläge angelegt werden.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** kommt auf die Frage der Grundentscheidung für ein System zu sprechen. Das Bundesverfassungsgericht habe sich zu vielen in der Kommission angesprochenen Ideen noch nicht geäußert, da es hierzu bislang keine Möglichkeit gegeben hätte. Bisher sei es immer so gewesen, dass Verhältniswahlelemente beeinträchtigt worden seien, um gewisse Dinge auszuschließen. Die Wahl in den Wahlkreisen sei jedoch unberührt geblieben. Der Vorschlag der Obleute drehe das System jedoch um. Hieraus könne jedoch nicht die Konsequenz gezogen werden, dass sich auch die Denkweise umkehre. Dass es eine Rechtfertigungslast gebe, sei naheliegend. Zur Verfassungsmäßigkeit der Eventualstimmen verweise er auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im 146. Band, in der zunächst eine Reihe allgemeiner Bedenken formuliert werde. Entscheidend sei jedoch eine spätere Passage zur Zählwertgleichheit. Das Gericht habe dargelegt, dass die Stimme derjenigen, die eine Partei wählen, die die Sperrklausel überwindet, nur einmal gezählt werde. Bei Stimmen mit denen in erster Priorität eine andere Partei gewählt werde, die an der Klausel scheitere sei dies nicht der Fall. Vielmehr wären die Stimmen sowohl bei der ersten und zweiten Abgabe gültig. Genau dies passiere bei den Eventualstimmen. Der Gedankengang könne auf diese übertragen werden. Dies sei ein valides verfassungsrechtliches Risiko und sollte zur Kenntnis genommen werden.



Folge man der These, dass das vorgeschlagene Modell aufgrund der Systementscheidung für die Verhältniswahl verfassungsrechtlich unproblematisch sei, ergebe sich als Konsequenz, dass statt der Zählwertgleichheit der strenge Erfolgswert als Gleichheitsmaßstab anzuwenden sei. Unterschiede von 25 Prozent der Wahlkreisgröße könnten nicht mehr hingenommen werden. Es müsse hier die Perspektive der Mandatsbewerber eingenommen werden, die ungleich behandelt werden würden und Rechtfertigungslasten auslösten. Die verfassungsrechtlichen Risiken seien auch hier valide und sollten bedacht werden.

SV Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim beantwortet die Frage zur Rolle der Wahlkreisgröße beim Vorschlag der Obleute der Koalitionsfraktionen und beim Grabenwahlsystem. Beim Grabenwahlsystem bestimme die Mehrheitswahl über die Hälfte der parteilichen Zusammensetzung des Bundestages. Beim Vorschlag der Obleute werde diese dagegen einzig durch die Verhältniswahl bestimmt und die Mehrheitswahl diene der bloßen Einflussnahme auf die Besetzung der Sitze. Auch die Haltung des Bundesverfassungsgerichts zu diesen beiden Situationen sei gänzlich unterschiedlich. Die parteiliche Zusammensetzung nach dem derzeitigen Wahlrecht erfolge über die Oberzuteilung. Hierbei gelte das strenge Prinzip der Erfolgswertgleichheit, während bei der Unterverteilung an die Landeslisten der Gesetzgeber föderale Aspekte berücksichtigen dürfe und daher an diese nicht so stark gebunden sei.

Beim Grabensystem würde die Wahlkreisgröße unmittelbar auf die Mehrheitsmandate und damit auf die parteiliche Zusammensetzung des Bundestages durchschlagen. Dies sei ein Grund für eine unterschiedliche Bewertung.

Bei einer Verringerung der Wahlkreise von 299 auf 280 würden 19 Sitze den Listensitzen zugeschlagen und die Balance zwischen Direkt- und Listenmandaten verändert. Bei 250 Wahlkreisen sei die Verzerrung noch größer. Dies sei eine schwerfällige Lösung. Dagegen nehme der Vorschlag der Obleute eine dynamische Korrektur vor. Ein Eingriff erfolge nur in dem Umfang, wie er nötig sei, um Überhangmandate zu verhindern. Bei der vergangenen Bundestagswahl seien 35 Sitze betroffen. Wenn keine Überhangmandate anfallen, würde überhaupt nicht eingegriffen. Dies sei neben der grundsätzli-

chen Einhaltung der Balance zwischen Direktmandanten in den Wahlkreisen und Listenmandanten auf der Verhältniswahlebene eine Stärke des Vorschlags.

SV Prof. Dr. Robert Vehrkamp führt aus, dass auch im vorgeschlagenen Modell der Obleute der Koalitionsfraktionen unabhängige Bewerbungen im Wahlkreis möglich sein sollten. Diese würden keine Zweitstimmendeckung benötigen und müssten als Sonderfall geregelt werden. Trete man als Direktkandidat für eine Partei an, müsse man für eine Zweitstimmendeckung nicht persönlich auf der Liste vertreten sein. Maßgeblich sei, ob die Partei in der Lage ist, den Kandidaten über das Zweitstimmenergebnis ein Mandat zur Verfügung zu stellen, das einen Listenbewerber verdränge.

Die von vielen in der Diskussion festgestellt Bedeutung des Direktmandats passe mit der relativen Mehrheitsregel als Entscheidungsregel zur Vergabe von Direktmandaten wahlsystematisch und logisch nicht zusammen. Diese leiste eigentlich einen aktiven Beitrag zum Bedeutungsverlust des Direktmandates, weil Menschen zu Wahlkreissiegern gekürt würden, die von einer großen Mehrheit der Wählerinnen und Wähler nicht gewählt worden seien. Wem es wirklich um die Bedeutung des Direktmandates gehe, müsse denjenigen identifizieren, der die größtmögliche Zustimmung aller Wählerinnen und Wähler im Wahlkreis genieße. Dies ließe sich nur mit einem Ersatzstimmenmodell, der Zustimmungswahl oder einem Präferenzstimmgebungssystem erreichen. Ein auf diese Weise gewählter Kandidat könne für sich in Anspruch nehmen, eine große Mehrheit der Wählerinnen und Wähler in ihren Präferenzen zu vertreten. Die Verständlichkeit und Akzeptanz eines Wahlsystems sei ein sehr wichtiges Kriterium. In der öffentlichen Diskussion sei zu dem vorliegenden Vorschlag insbesondere kritisiert worden, dass es Wahlkreise gebe, in denen nicht derjenige in den Bundestag einziehe, der die meisten Erststimmen bekommen habe. Man müsse sich überlegen, wie man dies erkläre. Er schlage eine Analogie zum Fußball vor. Die Zweitstimmendeckung im Wahlrecht sei wie die Abseitsregel zu verstehen. Ein Überhangmandat, das nur mit einer einfachen Erststimmenmehrheit gewonnen worden sei und dem die Zweitdeckung als Legitimationsgrundlage aus dem Verhältniswahlsystem fehle, sei wie das Schießen



eines Abseits-Tores im Fußball. Natürlich sei auch das Schießen eines Abseits-Tores eine Leistung, aber es sei völlig akzeptiert und mache aus dem Fußball ein besseres Spiel, dass es die Abseitsregel gebe. Um diese zu akzeptieren, müssten sie auch nicht unfallfrei erklärt werden können. Eine verbundene Mehrheitsregel würde aus der personalisierten Verhältniswahl ein besseres Wahlsystem machen.

Die Vorsitzende stellt fest, dass die in der nächsten Sitzung die Gelegenheit bestehe, weitere Fragen vertieft zu diskutieren.

Tagesordnungspunkt 2

Verschiedenes

Die Vorsitzende teilt mit, dass sich die Obleute darauf verständigt hätten, die Stellungnahmen der Sachverständigen abhängig vom Einverständnis der Urheber im Einzelfall grundsätzlich im Internet zu veröffentlichen. Sie stelle fest, dass hierzu Einvernehmen bestehe. Den Sachverständigen, die bislang noch keine schriftliche Stellungnahme abgegeben hätten, könnten diese nachreichen. Die Veröffentlichung der Stellungnahmen erfolge daher noch nicht unmittelbar.

Die Vorsitzende stellt keine weiteren Wortmeldungen unter dem Tagesordnungspunkt „Verschiedenes“ fest und schließt die Sitzung.

Schluss der Sitzung: 20:07 Uhr

Dr. Johannes Fechner, MdB
Vorsitzender

Nina Warken, MdB
Vorsitzende