



Kurzprotokoll der 7. Sitzung

Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit

Berlin, den 23. 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 3**

Fortsetzung der Beratung zur Verkleinerung des
Bundestages

Tagesordnungspunkt 2 **Seite 22**

Verschiedenes



Mitglieder der Kommission

	Abgeordnete	Unterschrift
SPD	Nickholz, Brian Dilcher, Esther Fechner, Dr. 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 Steffen, Dr. 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.	Bartsch, Dr. Dietmar	<input checked="" type="checkbox"/>

Sachverständige Mitglieder	Unterschrift
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 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. Vehrkamp, Robert	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. von Achenbach, Jelena	<input checked="" type="checkbox"/>
Wawzyniak, Halina	<input checked="" type="checkbox"/>

Teilnehmer Bundesregierung

Bundesministerium des Innern und für Heimat	PSt Özdemir, Mahmut MDn Gutjahr, Eva-Lotta MDg Dr. Griesbeck, Michael MR Dr. Boehl, Henner Jörg MRn Dr. Deutelmoser, Anna RD Dr. Greve, Holger ORRn Dr. Leroux, Cathérine ORR Leffmann, Keno
Bundesministerium der Justiz	Gille, J. Christina



Beginn der Sitzung: 17:15 Uhr

Die **Vorsitzende Nina Warken (CDU/CSU)** begrüßt alle anwesenden und zugeschalteten Mitglieder sowie alle Zuschauerinnen und Zuschauer zur siebten Sitzung der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, die öffentlich sei und live im Parlamentsfernsehen übertragen werde. Ebenso begrüßt die Vorsitzende die zugeschalteten Vertreterinnen und Vertreter der Bundesregierung sowie den anwesenden Parlamentarischen Staatssekretär des Bundesministeriums des Innern und für Heimat, Mahmut Özdemir, und beglückwünscht ihn sowie nachträglich den Abgeordneten Stephan Thomae zum Geburtstag.

Gegenüber der Präsidentin sei angezeigt worden, dass für die SPD-Fraktion Abgeordneter Brian Nickholz die Abgeordnete Leni Breymaier und für die Fraktion DIE LINKE. Abgeordneter Dr. Dietmar Bartsch die Abgeordnete Petra Pau vertrete.

Die **Vorsitzende** informiert, dass das sachverständige Mitglied Prof. Dr. Sophie Schönberger mitgeteilt habe, ihre Mitgliedschaft in der Kommission niederzulegen. Sie dankt ihr für die Mitarbeit in der Kommission. Sie kündigt an, voraussichtlich gegen 18.30 Uhr wegen einer namentlichen Abstimmung die Sitzung zu unterbrechen.

Tagesordnungspunkt 1 **Fortsetzung der Beratung zur Verkleinerung des Bundestages**

Die **Vorsitzende** teilt mit, dass die Obleute zur weiteren Kommissionsarbeit bis zum Ende der parlamentarischen Sommerpause vereinbart hätten, in der nächsten Sitzung am 7. Juli 2022 Eckpunkte zu beraten und zu beschließen. Auf dieser Grundlage solle dann im Anschluss bis Ende August 2022 ein Zwischenbericht erstellt werden. Für die heutige Sitzung hätten die Obleute vereinbart, unmittelbar in die Fragerunde einzutreten, um die Beratung der noch offenen Fragen zu den vorgeschlagenen Modellen mit den Sachverständigen fortzusetzen.

Abg. **Albrecht Glaser (AfD)** beantragt, unter Einbeziehung der Sachverständigen darüber abzustimmen, das Verfahren der Eingangsstatements der Sachverständigen mit anschließenden Fragerunden der Fraktionen beizubehalten. Das für die heutige Sitzung zwischen den Obleuten vereinbarte Verfahren sei ein Metapherwechsel und entspreche nicht dem bisherigen Verfahren, sondern dem von parlamentarischen Anhörungen. Dabei würde der Beratungsgegenstand ausschließlich durch die Fragen der Abgeordneten bestimmt. Die Verfahrensgrundlage in der Kommission sei nicht die, dass die Sachverständigen gewissermaßen nur eine Responzfunktion zu den Fragen der Abgeordneten inne hätten und die Abgeordneten den Beratungsgegenstand bestimmen würden.

Die **Vorsitzende** sieht keinen Verfahrenswechsel, da das vereinbarte Verfahren, dass die Obleute den Verfahrensmodus jeweils für die nächste Sitzung festlegen, beibehalten worden sei und diese sich einvernehmlich abgestimmt hätten. Außerdem könnten sich die Sachverständigen eigeninitiativ zu Wort melden und Fragen stellen.

Abg. **Sebastian Hartmann (SPD)** schließt sich der Einschätzung der Vorsitzenden an und entgegnet, dass mit den Kommissionsmitgliedern seiner Fraktion unter Einbeziehung der Sachverständigen vereinbart worden sei, dass die- oder derjenige, die oder der etwas zu dieser Debatte beitragen möge, sich melde. Nachdem die Kommission in der dritten Sitzung das Thema Modelle zur Verkleinerung der Bundestages/ Wahlrechtsmodelle berate und weitere Stellungnahmen schriftlich eingegangen seien, sei es zweckmäßig, die Sitzung direkt mit der Debatte zu beginnen.

Abg. **Ansgar Heveling (CDU/CSU)** ergänzt, jedes Kommissionsmitglied könne unbenommen des Verfahrensvorschlages der Obleute weitere Gedanken oder Modelle einbringen. Ansonsten tue es der Beratung gut, mit Rede und Gegenrede nochmals Punkte erörtern zu können.

Die **Vorsitzende** fragt Abg. Glaser, ob weiterer Klärungsbedarf bestehe. Ansonsten würde sie



über seinen Antrag abstimmen lassen, wenn er diesen aufrechterhalte.

Abg. **Albrecht Glaser (AfD)** erklärt, er benötige keine weitere Abstimmung, da klargestellt sei, dass jedes Kommissionsmitglied sich jederzeit einbringen könne. Dies diene ausreichend der Wahrheitsfindung.

Die **Vorsitzende** beginnt die Fragerunde.

Abg. **Sebastian Hartmann (SPD)** dankt den Sachverständigen Prof. Dr. Grzeszick, Prof. Dr. Mellinghoff und Prof. Dr. Schmahl für die Einbringung des Echten Zwei-Stimmen-Wahlrechts oder des sogenannten Grabenwahlrechts. Er danke auch Prof. Dr. Behnke für seine Stellungnahme, der auf Seite 13 ausführe: „(...) die SPD erhalte zum Beispiel nach dem Grabenwahlrecht in Baden-Württemberg weniger Mandate als in Brandenburg, obwohl in Baden-Württemberg fast drei Mal so viele Wähler für sie gestimmt hätten. Umgekehrt erhalte die CDU in Baden-Württemberg die 2,69-fache Sitzzahl wie in Niedersachsen, obwohl sie nur das 1,3-fache an Zweitstimmen bekomme.“ Er bitte ihn, den Effekt des Grabenwahlrechtes anhand des Wahlergebnisses 2021 und seine kritische Auseinandersetzung damit zusammenzufassen und einzuordnen, wann von einer Verzerrung des Wählerwillens und einem Eingriff in das Wahlsystem gesprochen werden könnte. Prof. Dr. Grzeszick befrage er zu dem in Punkt 6 aufgezeigten Stichwahlrecht des Modells ([K.-Drs. 20\(31\)027](#)), wenn Wahlkreise mit einem Stimmenanteil von unter 20 Prozent gewonnen werden würden, wie er den Effekt einordne, dass immer weniger Wählerinnen und Wähler an einer Stichwahl teilnehmen würden. Wie bewerte er dies vor dem Hintergrund der aktuellen Stichwahlausgänge in Frankreich, bei der zum Beispiel die „Le Pen“-Partei (Rassemblement National) von um die 8 Sitze bei der letzten Nationalversammlung bei der aktuellen Stichwahl über 80 erlangt hätte. Es stelle sich die Frage, ob dies ein Mehr oder Weniger an Demokratie sei. In Nordrhein-Westfalen sei seitens der schwarz-gelben Koalition die Stichwahl zu den

Hauptverwaltungsbeamten mit der Begründung der (niedrigen) absoluten Stimmabgabe abgeschafft und verfassungsgerichtlich bestätigt worden.

Abg. **Ansgar Heveling (CDU/CSU)** befragt Prof. Dr. Schmahl zum Mehrheitsprinzip als Teil des Demokratieprinzips im Verhältnis zum Kappungsmodell mit dem Ausgangspunkt, dass Wahlkreis-kandidaten mit den relativ meisten Stimmen in einem Wahlkreis kein Mandat erhalten würden, wenn das Mandat nicht durch eine Liste abgedeckt sei. Stattdessen könne aber ein Kandidat mit weniger Erststimmen ein Mandat erhalten, weil dies listengedeckt sei. Bezugnehmend auf die unterschiedlichen Erfordernisse in den verschiedenen Bundesländern zum Erringen eines Mandats bitte er Prof. Dr. Grzeszick mit Blick auf das Kappungsmodell auszuführen, ob das bedeute, dass in den Ländern immer das gleiche Stimmverhalten erforderlich sei oder ob es auch zu Unterschieden wie beim personalisierten Verhältniswahlrecht kommen könne. Mit Blick auf die Listenabdeckung beim Kappungsmodell frage er sich, was sei, wenn eine Partei keine Liste aufstellen wolle?

Abg. **Dr. Till Steffen (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)** begrüßt, um zwischen Wahlmodellen abwägen zu können, dass sich die Diskussion auf zwei beziehungsweise drei Modelle unter Berücksichtigung der Parität beschränkt. Er frage Prof. Dr. Grzeszick, ob das vorgelegte Modell als asymmetrisches Grabenwahlrecht oder als eine Alternative zum bisherigen Vorschlag einzuordnen sei. Prof. Dr. Behnke frage er, ob er zu weiteren oder anderen Erkenntnisse komme, wenn er Wahljahre über das von 2021 hinaus einbeziehe. Es gäbe Wahlsysteme, die Mehrheiten überbetonten, aber dadurch handlungsfähige Parlamente im Ergebnis herstellen würden. Bestehe in Deutschland die Gefahr von einer Umdrehung von Mehrheitsverhältnissen? Zum Vorschlag der Ampel-Fraktion frage er alle Sachverständigen, was sie zu den Folgefragen bei Zweitstimmendeckung einerseits und ein Ersatzstimmenmodell für den Wahlkreis andererseits empfehlen würden. Dazu gehören der Umgang mit unabhängigen Kandidaturen, die



Grundmandatsklausel bei Auswertung der Ersatzstimme und die Handlungsmöglichkeiten bei der Ersatzstimme.

Abg. **Albrecht Glaser (AfD)** fragt Prof. Dr. Pukelsheim, worin sich eine Ersatzerststimme von einer Präferenzstimme unterscheidet und einen der juristisch ausgebildeten Sachverständigen bittet er zu erklären, ob das Ersatzstimmenverfahren oder Präferenzstimmenverfahren, was eine andere Generierung des Direktmandats mit sich bringe, unter Gleichheitsgesichtspunkten tolerabel oder ein Abseitsmodell sei. Welche Risiken beständen bei zwei Typen von Direktmandatsbewerbern. Als zweites Thema frage er Prof. Dr. Grzeszick nach dem Umgang, der Konstruktion und der Einordnung des Grundmandats, das eine eigene Geschichte aufweise. Tendenziell neige seine Fraktion dazu diese Institution, bei der eine Partei mit vier Prozent nicht, aber mit zwei Prozent und drei Direktmandaten in den Bundestag einziehe, abzuschaffen. Die Fünf-Prozent-Klausel sei dann noch eine andere Frage.

Abg. **Konstantin Kuhle (FDP)** fragt Prof. Dr. Behnke und Prof. Dr. Vehrkamp, zur politischen Wirkung des Vorschlags „Grabenwahlrecht“. Dieser Vorschlag der Sachverständigen hätte bei der letzten Bundestagswahl dazu geführt, dass die CDU/CSU stärkste Fraktion im Bundestag geworden wäre. Wie sei eine solche Wahlrechtsreform im Vergleich zu anderen Wahlrechtsreformen europäischer Länder einzuordnen? Sei bei einer Reform nicht ein legitimatorischer Selbstwert, bei der alle Parteien im Bundestag verlieren und im gleichen Verhältnis weniger Sitze hätten, zu verlangen? Die Bundestagswahl wirke in ihrem Ergebnis fort und müsse dieser Wert nicht auch demokratietheoretisch zu gewichten sein? Prof. Dr. Grzeszick frage er, warum er den Vorschlag der Ampelobleute als einen Paradigmenwechsel hin zu einer Verhältniswahl bezeichne ([K.-Drs. 20\(31\)027, Nummer 7](#)). Dabei seien die Bundestagswahl, das Bundestagswahlergebnis und der Bundestag – bis auf die drei unausgeglichene Direktmandate – geprägt von der Verhältniswahl. Sei nicht eher das Grabenwahlrecht ein (größerer)

Paradigmenwechsel? Zu den parteilosen Kandidaten/-innen und zur Grundmandatsklausel schließe er sich den Fragen des Abgeordneten Steffen an. Prof. Dr. Pukelsheim habe in seiner Stellungnahme die Verfahrensmöglichkeiten aufgeführt, wenn Wahlkreise nicht zugeteilt werden könnten, weil keine Zweitstimmendeckung vorliegen würde. Er bitte ihn, dies zusammenzufassen. Prof. Dr. Behnke und Prof. Dr. Vehrkamp frage er nach der Möglichkeit einer Prognose auf der Grundlage der letzten Bundestagswahl, bei der es 34 Überhangkonstellationen von 299 Wahlkreisen gegeben habe. Wie könnte sich diese Zahl entwickeln? Wie würde sie im Falle des Vorschlags der Ampelobleute aussehen können? Sei vor dem Hintergrund der Fragmentierung, der Entwicklung des Parteiensystems, damit zu rechnen, dass es eher mehr Überhangkonstellationen oder eher weniger geben würde? Was würde dabei zur Akzeptanz des Vorschlags der Ampelobleute beitragen?

Abg. **Dr. Dietmar Bartsch (DIE LINKE.)** bittet zum einen das Thema „Gleichheitsgrundsatz“ zu vertiefen, weil das Ersatzstimmenmodell dazu führen würde, dass ein Teil nach dem alten Zuteilungsmodus verteilt würde und ein anderer Teil nach dem Modus der Ersatzstimme. Zum anderen möge auch er das Thema Grundmandat im Zusammenhang mit der Ersatzstimme vertiefen und frage nach konkreten Regelungen.

SV **Prof. Dr. Joachim Behnke** beginnt mit den Fragen zu den Effekten des Grabenwahlsystems, für ihn eine extreme Verzerrung gegenüber der Verteilung nach Proporz. Für die kleinen Parteien, die an der Mehrheitswahl nicht teilnehmen würden, reduziere sich ihr Anteil der Sitze in diesem Verhältnis. Für 50 bis 70 Prozent der Wähler bedeute dies, dass sie nur noch über diesen reduzierten Teil Einfluss auf die Verteilung von Mandaten ausüben könnten. Welche Prozentzahl der Wähler dies treffe, richte sich danach, welche Parteien Direktkandidierende aufstellen würden. Bei einer Situation wie 2017 zu Gunsten der Union gehe er nur noch von 30 Prozent der Wähler aus, die tatsächlich bei der Mehrheitswahl eine



Rolle spielten und deren Stimme zu Direktmandaten führten. 70 Prozent der Wähler würden nur an der Gewinnung von Mandaten aufgrund der Verhältniswahl mitwirken. Dieses Wahlsystem würde dann bei 70 Prozent der Wähler ihren Einfluss auf das Wahlergebnis halbieren. Bei 30 Prozent der Stimmen würde der Einfluss mindestens verdoppelt werden, was massive Verschiebungen darstelle. Mit dem Vorschlag, den Anteil der Sitze, die nach der Verhältniswahl vergeben würden, zu erhöhen, zum Beispiel auf fünf Achtel entsprechend des Wahlmodells Rosatellum in Italien, oder einer anderen Größenordnung, ließe sich das Ergebnis im Sinne einer Balance auch nicht korrigieren. Dies würde nur den Effekt dämpfen. Die Asymmetrie der zwei Teilbereiche existiere unabhängig davon, wie groß die Anteile seien. Wenn es gewollt sei zu reduzieren, indem wie beim Rosatellum der Anteil der Verhältniswahl eben auf fünf Achtel hochgesetzt und drei Achtel der Mandate nur noch nach Direktmandat vergeben würden, dann wären das Parlament bei 225 Direktmandaten und 375 die nach Verhältniswahl gegeben würden. Das bedeute, die Anzahl der Wahlkreise sehr zu reduzieren. Bei 225 Wahlkreisen könnte das jetzige Wahlsystem bei einer Verrechnung von Listenmandaten fortbestehen. Es würden kaum noch Überhangmandate entstehen und so die Regelgröße von 598 erreicht, möglicherweise eine minimale Vergrößerung von 10, 20, 30 Mandaten. Mit diesem Vorschlag würden nicht die Vorbehalte gegen die Grabenwahl, sondern die Anzahl der Wahlkreise reduziert, aber mit dieser Art der Reduktion von Wahlkreisen gäbe es das Problem der Größe des Parlaments gar nicht mehr. Zu der Frage einer Betonung von Mehrheitseffekten bei dem Grabenwahlsystem als eine Form der mehrheitsformenden Systeme ergänze er, dass es auch Systeme gebe, die einen Mehrheitsbonus vergeben. Das italienische Rosatellum zum Beispiel habe er bereits genannt. Durch diese Systeme würden nicht nur Mehrheiten, die schon beständen, vergrößert, sondern auch jedes Mal, wenn eine Mehrheit neu entstehe, zerstöre das System eine andere Mehrheit, die es davor gegeben habe. Ausgehend von einem Sechs-Parteien-System – CDU/CSU als eine – gäbe es 2⁶-1, also 63 verschie-

dene, Koalitionsbildungsmöglichkeiten, von einer Koalition mit gerade ausreichender Mehrheit bis zur All-Parteien-Koalition. Realistisch seien 10 bis 15, maximal 20. Mit nur minimalen Verschiebungen der Anteile einer Partei käme es zu anderen Kombinationen, um eine Mehrheit zu bilden. Dies bewerte er nicht nur als Verstärkungseffekte, sondern es handele sich um Umkehrungseffekte. Bereits bei einer Berechnung zu unausgeglichenen Überhangsmandaten habe er nachgewiesen, dass im Bereich von drei, fünf oder sieben unausgeglichenen Überhangmandaten schon im 10 Prozentbereich und mehr, Umkehrungen von Mehrheiten der politischen Verhältnisse zu verzeichnen seien. Bei Anwendung des Grabenwahlsystems sei der Effekt deutlich stärker.

Zur Frage der politischen Wirkung des Grabenwahlsystems betone er nochmals, dass sich damit Mehrheiten zum Vorteil bestimmter Parteien bilden würden. Ausgehend von den Gesichtspunkten der Gleichbehandlung, Gerechtigkeit und Fairness zu verbinden, sollte über Vorschläge zu diskutieren sein, die alle gleich behandeln würden, alle die gleichen Vorteile oder allen die gleichen Opfer auferlegten, da der Bundestag von 736 auf 598 Sitze, also um knapp 20 Prozent verkleinert werden solle. Nach der Gerechtigkeitstheorie bedeute dies, dass er, ebenso wie 90 Prozent der Befragten in jedem Experiment intuitiv auch sagen würden, dass, wenn sie Opfer zu bringen hätten, diese zu gleichen Anteilen aufgeteilt werden sollten, möglicherweise proportional zu einer bestimmten Leistungsfähigkeit, was aus dem Steuersystem bekannt sei, aber der Gleichheitsgrundsatz gelte immer. Bei einer Reduzierung von 140 Mandaten, verteilt auf sechs, sieben Parteien würden 90 Prozent der Befragten intuitiv antworten: „Jeder in dem Verhältnis zu dem, was er hat.“ Oder: „Jeder soll den gleichen Anteil abgeben.“ Diese Art von Gleichheitsgrundsatz sehe er in dem Vorschlag der Ampel realisiert. Auch andere Vorschläge, die grundsätzlich die Verhältniswahl beibehalten wollten und auf 598 kommen würden, zielten darauf, dass alle genau den gleichen Anteil verlieren müssten. Der Vorschlag des Grabenwahlsystems bedeute, dass es wesentliche Verlierer, je nachdem fünf oder vielleicht nur vier, und zwei Gewinner,



CDU und CSU geben würde und bei der SPD sei es nicht klar, was die Sitzverluste und –gewinne angehe. Aber alle anderen Parteien würden verlieren und das wäre die absolute Mehrheit an Stimmen.

Blicke man nach Frankreich, welches zwischen 1789 und jetzt, ungefähr 18 oder 19 Wahlreformen durchgeführt habe, sehe man, dass die politisch Verantwortlichen unter dem Generalverdacht stünden, diese unter strategischen Motiven und der eigenen Machtvorteile wegen eingeführt zu haben, zum Beispiel die Einführung der Verhältniswahl, die wieder abgeschafft worden sei. Für Italien nenne er das Mehrheitswahlssystem oder Mehrheitsbonussystem, das 1953 in der speziellen Form als „legge truffa“ oder „De Gasperis Schwindelgesetz“ in die Geschichte eingegangen sei. Daraus folge, dass dies nicht nur die Parteien, die verlören, als problematisch wahrnehmen würden, sondern auch die Wähler, die diese Parteien wählten, und auch von einem ganz großen Teil der Wähler der Parteien, die davon einen Vorteil hätten, weil sie davon ausgehen würden, dass es ein ungerechtfertigter Vorteil wäre. Die Frage, ob das Modell der Politikverdrossenheit entgegenwirke, würde die Politikwissenschaft an der sogenannten „efficacy“, der Wirksamkeit, messen: In welchem Ausmaß glauben die Wähler, dass sie auf die Politik Einfluss ausüben würden? Wenn dies extrem zurückgehe, sei dies als Krise einzuordnen. Bei einem Wahlsystem, bei dem 70 Prozent der Wähler möglicherweise feststellten, dass der Einfluss ihrer Stimme auf das Wahlergebnis halbiert würde, könnte dies nicht die Politikverdrossenheit mindern.

Zu den Fragen unabhängiger Kandidaturen und der Grundmandatsklausel bei dem Ersatzstimmensystem überlege er zunächst, was die Rechtfertigung für sie sei. Unter Berücksichtigung verfassungsgerichtlicher Ausführungen, dass die Kandidatur nicht nur ausschließlich über die Parteien laufen solle, glaube er, dass das sehr stark an dem bestehenden System der personalisierten Verhältniswahl geknüpft sei. Wenn es im bestehenden System eine unabhängige Legitimation des Kandidaten im Wahlkreis durch das Wahlkreisergebnis allein gebe, dann gebe es natürlich keinen Grund

zu sagen, warum das nicht jemand genauso gewinnen können sollte, der nicht für eine Partei, sondern als Einzelperson antrete. Wenn ein anderes System vorhanden sei, zum Beispiel ein reines Verhältniswahlssystem, das das Verfassungsgericht als unproblematisch betrachten würde, dann stelle sich diese Frage so wahrscheinlich nicht. Ob nach diesen Aspekten im gleichen Maße unabhängige Kandidaturen zu ermöglichen seien, sei er sich nicht so sicher. Bayern sehe das beispielsweise nicht vor. Sei es ein politischer Wunsch, diese Möglichkeit aufrecht zu erhalten, dann gäbe es auch eine Lösung dafür. Das könnte man durchaus integrieren. Das Problem sei zurzeit nicht die Zweitstimme und die Deckung von Mandaten, sondern die Erststimmendeckung von Direktmandaten. Zur Legitimation und zum Ansehen von Direktmandaten und Listenplätzen weise er darauf hin, dass bei der letzten Wahl ein Direktmandat mit ungefähr 51.000 Stimmen gewonnen worden sei, für ein Listenmandat seien 71.000 Stimmen notwendig gewesen. Die Direktmandate seien damit nur durch drei Viertel der Stimmen im Verhältnis zum Listenmandat gedeckt.

Die drei unausgeglichene Überhangmandate seien nicht nur zusätzliche Mandate, die nicht grundsätzlich Zweitstimmen gedeckt seien, sondern die Anzahl der Stimmen, der Erststimmen, durch die sie gedeckt seien, seien deutlich weniger – um ein Viertel bis 30 Prozent- als die Anzahl der Stimmen, die jemand für einen Listenmandat bräuchte. Damit seien diese nicht nur nicht gedeckt, sondern auch wesentlich schlechter im Sinne der Stimmenzahl legitimiert. Was habe das mit den unabhängigen Kandidaturen zu tun?

Die **Vorsitzende** macht SV Prof. Dr. Behnke auf seine Redezeit aufmerksam, die bereits 15 Minuten betrage.

SV **Prof. Dr. Joachim Behnke** schließt seine Ausführungen mit dem Hinweis auf die neue Verfahrensweise ab Wahljahr 2002. Zuvor hätten Gewinne eines unabhängigen Direktmandats nicht mit Zweitstimmen verrechnet werden dürfen. Diese Stimmzettel und die Zweitstimmen von Kandidaten, die erfolgreich ihren Wahlkreis ge-



wonnen hätten und für eine Partei angetreten seien, die dann an der 5-Prozent-Hürde gescheitert sei, seien dann nicht mehr berücksichtigt worden und damit an dieser Stelle zu wenig Stimmen abgerechnet. Diese Verfahrensweisen seien auf das Prinzip der Zweitstimmendeckung zu übertragen. Damit würden weiterhin unabhängige Kandidaten als diejenigen, die die höchste Stimmenzahl an Erststimmen im Wahlkreis bekommen hätten, zugelassen, aber die Stimmenanzahl der Erststimmen müsste der Stimmenanzahl entsprechen, mit der sie normalerweise auch ein Zweitstimmenmandat gewinnen würden. Damit sei das Problem der Unverhältnismäßigkeit beseitigt. Ansonsten könnte in der Theorie die CSU überlegen, ihre Direktkandidaturen ohne Partei anzutreten, also persönliche unabhängige Kandidaten, und würde dann mit 75 Prozent der Stimmen die 100 prozentige Anzahl der Sitze bekommen, das ordne er als eine klassische Missbrauchsmöglichkeit ein, die theoretisch bereits durch die unausgeglichene Überhangmandate möglich sei. Es bedürfe also einer Regel.

Die **Vorsitzende** bittet nochmals, im Interesse aller und der begrenzten Sitzungszeit auf die Redezeit zu achten.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** antwortet auf die Frage zur Einordnung der Stichwahl in Nordrhein-Westfalen. Der Ablauf sei juristisch, aber auch im Hinblick auf die praktischen Aspekte einer Bürgermeisterwahl interessant. Die Stichwahl werde in Nordrhein-Westfalen mittlerweile als geltendes Recht durchgeführt, weil der Verfassungsgerichtshof mit Mehrheit entschieden habe, dass die Rücknahme der Stichwahl unzulässig sei. Tatsächlich seien annähernd gleiche Effekte zur Wahlbeteiligung wie bei der ersten Wahl zu beobachten, auch wenn es nicht einfach sei, die Bürger zu einer zweiten Wahl zu motivieren. Die Erwartung, dass die Wahlbeteiligung deutlich geringer sei, habe sich nicht bewahrheitet. Eine geringere Legitimation bei geringerer Wahlbeteiligung sehe er nicht, die Entscheidung zu wählen sei die Freiheit des Wählers. Die Erwartung, es würden sich eher die traditionellen Lager durchsetzen, die großen Parteien würden vielleicht begünstigt, sei nicht eingetre-

ten. Bei der letzten Wahl insbesondere in den Städten hätten sich auch die kleineren oder mittelgroßen Parteien, vor allem die Grünen, durchgesetzt. Bei einem aufbrechenden Parteienspektrum stimmten die Annahmen, dass vor allem die großen Parteien begünstigt würden und sich Lager bildeten – von CDU und FDP sowie SPD und GRÜNE – nicht mehr. Nordrhein-Westfalen sei von der Struktur ein Land, das auf die Bundesrepublik übertragbar sei. Aber auch im europäischen Ausland gebe es neue Erkenntnisse. Die aktuellen Wahlen in Frankreich hätten gezeigt, dass sich auch unter einem Mehrheitswahlsystem Wechselstimmungen bilden und durchsetzen könnten, sich nicht immer Parteien stabilisierten. Damit bilde die Aussage, dass eine Mehrheitswahl stabilisierend zugunsten der großen Parteien sei, nicht mehr die Realität ab und damit sei auch die Literatur dazu, angeführt von Prof. Dr. Behnke aus den 2000er – 2009, 2010 nicht mehr aktuell.

Neuere Zahlen, neuere Bewertungen fehlten. Die Tendenzwirkungen zeigten, dass sich einiges verschoben hätte. Deswegen sollte man die Vorwürfe zur Mehrheitswahl an dieser Stelle deutlich relativieren.

Zu der Frage der Kandidaturen als Einzelbewerber ohne Liste verweise auch er auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, wonach es kein Monopol der Parteien bei der Nominierung geben dürfe. Wenn im Ergebnis nur auf die Zweitstimmen wie im Ampelmodell abzustellen sei, müsse das System dies berücksichtigen, ansonsten sei es problematisch. Zur Frage des Stimmverhaltens bei einem relativen Mehrheitsverhältnis nehme er Bezug auf die Stellungnahme von Prof. Dr. Behnke unter drei Aspekten. Das eine Problem sei ein Spannungsverhältnis, das sich aus den Hochrechnungen und deren Übertragungen insbesondere aus den Zahlen von 2021 ergebe und zeige, dass der Wähler auf das Wahlsystem immer ein Stück weit reagiere. Das sei ein größerer Unsicherheitsfaktor. Das zweite Problem sei, dass Prof. Dr. Behnke davon ausgehe, dass alles, was nicht das bundesweite Proporzverhältnis abbilde, eine Verzerrung und eher negativ sei. Er begrüße dagegen das Mehrheitssystem in den Wahlkreisen, das rechtlich keiner Änderung bedürfe. Verfassungs-



rechtlich seien beide Modelle gleichwertig. Drittens habe Prof. Dr. Behnkes Stellungnahme den Vorschlag, die beiden Stimmen nicht mittig, sondern mit Verschiebungen aufzuteilen und eine Stichwahl durchzuführen, nicht berücksichtigt. Aber die Auswirkungen und Effekte würden dann nicht so stark auftreten. Die aktuelle Wahl in Frankreich zeige, dass die Mehrheitswahl nicht diese Effekte habe, zumindest läge eine deutliche Rücknahme dieser kritisch bewerteten Effekte vor. Zur Frage der Begrifflichkeit, ob er mit dem von ihm beschriebenen Modell ein „re-branding“ in der Namensgebung betrieben habe, antworte er, konsequent vom „Echten Zwei-Stimmen-Wahlrecht“ zu reden, da „Graben“ negativ wie „Spalten“ klingen könnte. Wenn im Ergebnis der Wahlwille der Wähler einigermaßen abgebildet würde, könne man einen negativen Mehrheitseffekt herausnehmen.

Zu der Frage der Grundmandatsklausel meine er, dass dessen Prinzip das Bundesverfassungsgericht als verfassungsgemäß bestätigt habe. Eine Möglichkeit sei, die Perspektive des Ampelvorschlags einzunehmen und auf die formale Legitimation zu schauen. Jeder, der im Ergebnis aus dem Wahlkreis als Sieger hervorgehe, sei der mit der lokalen Anbindung und der Stimmenmehrheit und in der Konsequenz mit der Grundmandatsklausel zu berücksichtigen. Alternativ wäre die Perspektive, die die traditionelle Sichtweise des Wahlkreises sein würde, dass es darauf ankomme, wer die Mehrheit bekommen habe und nicht der zweite, dritte oder vierte. Bei dieser materialen Sicht würden Probleme mit den Kandidaten auftreten, die dann nachrückten. Die hätte dann eine schwächere Legitimität, was problematisch sei. Insgesamt sei dies eine schwierige Fragestellung. Zu der Frage, welche Kandidatur im Wahlkreis greife, wenn der Zweitplatzierte nicht unbedingt zum Zuge komme, weil der eventuell auch nicht mit Stimmen gedeckt sei, sondern der dritte oder vierte, betone er, dass er den Effekt, dass derjenige den Wahlkreis besetze, der wenige Wählerstimmen bekommen habe, für problematisch halte, ebenso wie die Frage der Kappung. Zur weiteren Frage der Erststimmen, auch zu den Ersatz-

stimmen, nehme er Bezug auf die Problemstellung des Bundesverfassungsgerichts in der Entscheidung 146 zur Allgemeinheit, Gleichheit, Vorhersehbarkeit. Das zentrale Problem habe Frau Wawzyniak nochmal herausgearbeitet, nämlich die Frage der Wahlrechtsgleichheit. Dem Argument, dass dies nicht dramatisch sei, weil jeder erfolgreiche Bewerber eine Zweitstimmendeckung haben müsse, was seiner Ansicht nach eine Umstellung auf ein Verhältniswahlrecht bedeute, entgegnete er, dass die Gleichheitsproblematik erhalten bleibe, da andere Gleichheitsmaßstäbe gelten würden. Deutlich werde dies aus der Perspektive des Wahlbewerbers. Das Argument gegenüber dem Wähler, dass die Zweitstimme zähle, sei gegenüber dem Kandidaten, der die passive Wahlrechtsgleichheit auf seiner Seite habe, nicht anzuführen. Beide Modelle veränderten in gewisser Weise das bisherige Verhältnis. Der Ampelvorschlag sei ein Paradigmenwechsel, weil er im Ergebnis dazu führe, dass nur Mandate für Mandatsträger mit Zweitstimmendeckung vergeben würden. Bisher komme jeder, der einen Wahlkreis gewinne, auch ohne Zweitstimmendeckung in den Bundestag. Überhang und Ausgleich seien diskutabel. Aber diese Grundregel würde tatsächlich verändert. Die Größenordnung sei erheblich, wenn dabei von 34, 35 Wahlkreisen, wie von Prof. Dr. Pukelsheim berechnet, berücksichtigt würden. Die Idee des Echten Zwei-Stimmen-Wahlrechts sei auch ein gewisser Wechsel und gehe ein Stück weit mehr auf die Mehrheitswahl zu. Was der größere Paradigmenwechsel sei, lasse er offen, die Perspektive bleibe eine unterschiedliche, um die Probleme des bisherigen Systems zu lösen.

Der **Vorsitzende Dr. Johannes Fechner (SPD)** trifft um 18.09 Uhr nach Beendigung der Tätigkeit im Geschäftsordnungsausschuss ein, übernimmt die Sitzungsleitung und begrüßt die Kommissionsmitglieder.

SV **Prof. Dr. Stefanie Schmahl** bekräftigt die Vorteile eines Wahlsystems mit Mehrheitsprinzip als ein typisches demokratisches Prinzip, da letztendlich eine demokratische Herrschaft eine Mehrheitsherrschaft sei, deren Kernelemente die



Mehrheitsentscheidung und der Minderheitenschutz darstellten. Es basiere auf der Erwägung, dass ein Wahlvorschlag mit breiterer Zustimmung vom Volk höher legitimiert sei als ein Wahlvorschlag mit niedrigerer Zustimmung. Das führe sie zu den Nachteilen des Kappungssystems und den Vorzügen des Zwei-Stimmen-Systems. Das Kappungsmodell mit der Notwendigkeit der Listendeckung garantiere der Verhältniswahl den Vorrang gegenüber der Wahlkreiswahl. Derjenige kann dann nicht Sieger sein, der keine Listendeckung habe und dies schwäche das Direktmandat bis hin zu seiner Existenz. Dies ordne sie als eine offene Liste in etwas umstrukturierter Form ein. Bei dem Zwei-Stimmen-Modell würde gleichermaßen dem Mehrheitswahlssystem und dem Verhältniswahlssystem Rechnung getragen werden. Dabei könne man dann darüber nachdenken, dass eine doch deutlich stärkere Mehrheit auch zu einem Wahlkreissieg führen sollte, sodass möglicherweise das Argument von Prof. Dr. Behnke, dass jemand, der einen Wahlkreis mit 30 Prozent der Stimmen gewinne, nur 51.000 Wählerstimmen vorweisen könne, wohingegen jemand der über die Liste mit 7 Prozent eingezogen sei über die Liste, 71.000 Stimmen nachweisen könne, Berücksichtigung finden würde. Es entspreche nicht der erforderlichen demokratischen Legitimation, wenn ein Zweit- oder Drittplatzierter, der eine deutlich geringere Stimmenanzahl aufweise, nur deswegen in den Bundestag einziehen könne, wenn er eine Listendeckung hätte. Das sei mit dem Mehrheits- und Demokratieprinzip nicht vereinbar. Bei dem Zwei-Stimmen-System müsse es keine 50 Prozent Lösung geben, sondern es bestände Raum für politische Kompromisse, die bei dem Kappungsmodell, wie dargelegt, ausgeschlossen seien.

SV **Prof. Dr. Jelena von Achenbach** möchte das Grabenwahlrecht oder als Echtes Zwei-Stimmen-Wahlssystem bezeichnete Modell im Hinblick auf die Veränderung im Parteienwettbewerb und die Chancengleichheit der Parteien als verfassungsrechtlichen Maßstab thematisieren. Geschützt sei nicht die formale Gleichheit, sondern die Wettbewerbslage wie sie durch die Verhält-

niswahl geprägt und vorzufinden sei und so führe das Grabenwahlssystem zu ungleichen Umverteilungseffekten. Das Bundesverfassungsgericht habe im Bereich der Parteienfinanzierung ausdrücklich formuliert, dass der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien verletzt sei, wenn eine Regelung einen Vorteil oder einen Nachteil einzelner Parteien oder Parteiengruppen begründe, der in seinem Ausmaß geeignet sei, die vorgegebene Wettbewerbslage zwischen den Parteien in eine ernsthaft ins Gewicht fallende Lage zu verändern. Eine Wettbewerbsverzerrung, die unzulässig sei, könne somit in Regelungen liegen, die eine ungleiche Wirkung hätten, in dem sie Begünstigungen oder Benachteiligungen für einzelne Parteien oder Parteiengruppen begründeten. Die Gedankenfolge des Parteienfinanzierungsrechts sei in Konturen plausibel auf das Wahlrecht anzuwenden und am Maßstab einer Veränderung der Konkurrenzlage der Parteien zu bemessen. Die Gleichheit der Effekte, die der Ampelvorschlag umfasse, bewerte sie verfassungsrechtlich positiv. Kurz gehe sie auch im Zusammenhang mit dem Begriff des Kappungsmodells auf das bereits angesprochene „branding“ insofern ein, als auch der Begriff der Kappung ein bestimmtes negatives „branding“ umfasse und zwar, weil damit immer die Annahme verbunden sei, dass damit das Mehrheitsprinzip verletzt würde, weil die nach Erststimmen stärkste Kandidatur nicht das Mandat erhalten würde. Es sei ein Missverständnis, dass es einen Anspruch aus der relativen Mehrheit auf den Mandatsgewinn geben würde. Einen Mandatsanspruch, der aus der relativen Mehrheit folge, würde es nicht geben, sondern der Wahlgesetzgeber würde dies regeln, was auch umfasse, dass er das Mehrheitsprinzip qualifizieren könne. Es gebe auch andere Qualifikationen des Mehrheitsprinzips, wie die Stichwahl. Mehrheit sei nicht das Nonplusultra der Demokratie, Proportionalität sei ein ebenso wichtiger Gedanke der Repräsentation und der demokratietheoretischen Evidenz.

Zur Frage der parteilosen Kandidatur im Wahlkreis und der Chance auf eine Direktwahl komme ins Spiel, dass mit einer neuen Ausprägung des Verhältniswahlrechts auch im Bereich der Direktwahl ein verfassungsrechtlich nicht vorgegebener Be-



reich der Rechtsprechung betreten würde und dass sich hier ebenfalls Ausgestaltungsfragen stellten. Sie gehe davon aus, dass es sich rechtfertigen ließe, für parteilose Kandidierende ohne Zweitstimmenabdeckung andere Formen von Qualifikation in Richtung des Vorschlags des Prof. Dr. Behnke oder anderen neuen Ansätze zu suchen. Das gleiche würde auch für die Grundmandatsklausel gelten. Diese Formen seien grundsätzlich durch die Integrationsfunktion der Wahlen legitimiert und könnten aus Akzeptanzgründen verbunden mit dem Gleichheitsgedanken neu geregelt werden. Man müsse in Kauf nehmen nachzujustieren. Das Risiko sei einzugehen, weil ansonsten insgesamt der legitimierte Anspruch, auch die regionale Stärke von Parteien zu berücksichtigen, nicht umzusetzen sei. Die Ersatzstimme ordne sie ebenfalls dem Bereich des wahlrechtlichen Experiments zu. Sie würde dafür plädieren, dass man die Zweitstimmendeckung eben im Sinne einer von Prof. Dr. Vehrkamp auch vorgeschlagenen, echten verbundenen Mehrheitsregel normiert. Das würde bedeuten, dass man die Ersatzstimme nicht zwingend brauche, weil die Person das Mandat erhalten würde, die durch Zweitstimmen gedeckt sei und das beste Erststimmenergebnis erziele. Man könne aber den Ausgleich für das Nichtziehen der Stimmen für den nichtgedeckten Überhangfall damit mit einbeziehen, dass man dann bei der Auszählung die Ersatzstimmen berücksichtige. Wenn ein erneuter Überhangfall für den Zweitplatzierten eintreten würde, plädiere sie dafür, auch da die Ersatzstimmen auszuzählen, weil ansonsten eine Binendifferenzierung bestehe, die wiederum auch rechtfertigungsbedürftig sein sollte. Aber insgesamt würde sie dafür plädieren, die Mehrheitsregel so auszugestalten, dass man bei der Auszählung nicht zwingend auf die Ersatzstimmen angewiesen sei, sondern für eine Regel, nach der von Zweitstimmengedeckten der Beste oder die Beste ziehe. Man könne die Ersatzstimmen berücksichtigen, sei aber nicht regelungstechnisch zwingend darauf angewiesen.

SV Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim vertritt zur Frage nach parteilosen Bewerbern ohne Landesliste die Auffassung, dass dies wie bisher gesondert zu behandeln, aber regelbar sei wie ein Beispiel

aus 2002 zeige: Die zwei Direktmandate der PDS seien zugeteilt und nur für die restlichen 596 Mandate die Verhältnisrechnung durchgeführt worden. Nach dem sehr strengen Konzept des Bundesverfassungsgerichts über die Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen hätte sich diese nur auf die 596 Sitze der Verhältnisrechnung bezogen, nicht auf die zwei Sitze, die die PDS vorher zugeteilt bekommen hätte. Direktmandate gewinne man im Durchschnitt mit weniger Stimmen, als bei der Verhältnisrechnung für ein Mandat benötigt würden.

Zur Frage der Kompensationsmöglichkeiten von nichtgedeckten Wahlkreisstimmen durch einen anderen Wahlkreisbewerber halte er dies mit der herkömmlichen Stimmgebung, auch mit der Ersatzstimme und ebenso mit der Präferenzstimmgebung für möglich. Letzteres werde in Irland oder in Malta praktiziert und sei sehr aufwendig. Die Wähler müssten die Kandidaten in eine Reihenfolge bringen und diese Reihenfolge werde dann ausgewertet. Aber auch die Präferenzstimmgebung würde dazu führen, dass einige Parteien mehr erstpräferierte Bewerber hätten, als es die Verhältnisrechnung, also der Sitzanspruch der Partei im Land, zulassen würde, sodass das Problem der Ersetzung von vermeidlich Schwächeren vor anderen auch dort auftreten würde.

Zu den zehn Thesen des Grabenwahlmodells und dessen Ausgestaltung frage er insbesondere zu Punkt 4., ob dabei der Grundsatz der Gleichheit der Wahlkreisgrößen bedacht sei, ob das Modell ermögliche, die bisherigen Schwellen von 15 Prozent jenseits dessen, was getan werden solle und 25 Prozent, wo was getan werden müsse, beizubehalten. Oder würde das Konzept, dass die Hälfte der Mandate auf die reine Mehrheitswahl gründe, es erfordern, dass diese Schwellen enger gezogen werden würden? Was geschehe bei der Mehrheitswahl mit den Nachrückern? Sollte es Neuwahlen geben? Er frage, ob der Grundsatz der Wahlkreisgleichheit bedacht worden sei. Zu Punkt 5, der Balance zwischen Mehrheitswahlkomponente und Verhältniswahlkomponente, frage er, welche Größenordnung sich die Verfasser vorstellten. Könnten sie eine Zahl nennen? 280 Wahl-



kreise oder weniger? Auch kämen zu den beiden Teilen des Grabenwahlrechts, zu denen, die die Direktmandate gewinnen, noch zusätzliche Verhältnismandate? Das sei insbesondere zwischen den Parteien eine Verschiebung, aber auch innerhalb der Partei eine Verschiebung. Wie wolle man damit umgehen? Derzeit habe die CDU in Baden-Württemberg sehr viele Direktmandate, einige Verhältnismandate kämen im Grabenwahlsystem hinzu. Die CSU habe in Bayern alle Direktmandate bis auf ein Mandat und dazu kämen dann auch Verhältnismandate. Zusammen gerechnet bekämen die CSU und die CDU in Baden-Württemberg zu den Direktmandanten mit den Verhältnismandaten aus der Verhältnisrechnung, insgesamt 105 Mandate, während sie derzeit oder nach dem Ampel-Modell nach der reinen Verhältnisrechnung über das ganze Land nur 55 Sitze hätten. Das seien 50 Sitze mehr und jeder Sitz würde nur einmal vergeben werden. Diese Sitze stünden nicht für die Landesverbände im Norden, im Westen und im Osten zur Verfügung. Dieser Effekt müsse benannt werden, wenn man innerhalb einer Partei für dieses System werben möge.

Zu Punkt 6, Mindestquorum, frage er nach, weil es sehr vage dargestellt worden sei und weil 20 Prozent Zustimmung bei der Mehrheitswahl nicht ausreichen könnten. Der Ampelvorschlag hätte die verbundene Mehrheitswahl als zweite Säule. Durch die Zweitstimmendeckung würde das Wahlkreismandat doppelt abgesichert. Das Problem der schwachen Erststimmen oder Wahlkreisvertreter gebe es bei dem Grabenwahlsystem und für ihn komme weder 25 Prozent noch 30 Prozent, sondern eigentlich nur das Quorum von 50 Prozent in Frage, denn eine Mehrheitswahl sei eine Mehrheitswahl. Damit sei aber eine Stichwahl wahrscheinlich, wofür es verschiedene Systeme gäbe. Welches Stichwahlsystem stelle man sich für die Ausgestaltung vor? Naheliegend sei, man lasse die beiden Erfolgreichsten zur Stichwahl antreten, also den Stimmenersten und den ersten Verlierer. Bei der vergangenen Bundestagswahl hätte es nur einen Wahlkreisbewerber bei 50 Prozent gegeben, 298 hätten unter 50 Prozent gelegen. Also hätte es bei der vergangenen Bundestagswahl 298 Stichwahlen gegeben. Dieses Problem würde die ver-

bundene Mehrheitswahl in einem viel kleineren Maßstab auslösen, notfalls in 35 Fällen. Bei seiner Überschlagsrechnung zum Grabenwahlsystem könnte in ungefähr 100 Wahlkreisen die Hauptwahl scheitern und der Verlierer in der Stichwahl vom Erstplatzierten in der Hauptwahl das Mandat erhalten.

Als letzten Punkt spreche er die Legitimation an. Es fehlten Ausführungen, dass mit dem Grabenwahlsystem eine Mehrheitsumkehr eintreten könne. Die Mehrheit der Stimmen, bilde sich nicht automatisch in einer Parlamentsmehrheit ab. Die Parlamentsmehrheit, die dann die Regierung bilden könnte, würde nicht mit der Mehrheit der Wähler einhergehen. Das hätte das Wahlsystem bisher nicht bewirkt, weil die Verhältniskomponente so stark überwiegen würde. Wenn es eintreten sollte, halte er das für ein großes politisches und gesellschaftliches Problem.

Der **Vorsitzende** unterbricht die Sitzung für eine namentliche Abstimmung von **18:33 Uhr bis 18:51 Uhr**.

SV **Prof. Dr. h. c. Rudolf Mellinghoff** führt aus, dass der Wunsch, dass alle Veränderungen die Parteien gleich treffen müssten, nur im Rahmen eines reinen Verhältniswahlsystems zu beantworten sei. Man könne die Frage auch anders stellen, ob es zum Beispiel fair sei, dass derjenige, der einen Wahlkreis direkt gewonnen habe, nicht ins Parlament einziehe. Die Fragestellung auf ein Verfahren, das alle Parteien gleich betreffen würde, verenge von vornerein die Lösungsmöglichkeit auf ein Verhältniswahlsystem. Bei dem Ampelvorschlag finde nicht mehr eine Wahl von Personen statt, Personen würden nicht mehr gegeneinander antreten und nicht die mit den meisten Stimmen würde die Wahl gewinnen, sondern der Wahlsieger würde durch andere externe Rahmenbedingen bestimmt. Er halte das Vorgehen mit einer Ersatzstimme für verfassungswidrig, weil weder nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz innerhalb eines Wahlkreises noch nach dem Mehrheitsprinzip eine Person gewählt würde und die alternativen politischen Vorstellungen nicht mehr zur Wahl gestellt werden könnten, weil der Wähler durch eine



Ersatzstimme gezwungen würde, mehrere Optionen aus dem politischen Parteienspektrum zu wählen. Ein Wahlsystem, das verfassungsgemäß sei, sehe er in dem Echten Zwei-Stimmen-Wahlrecht, was eine Veränderung insofern bedeute, da sich der Bundestag damit nicht nur nach Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten zusammensetzen würde. Der Mehrheitswille der Wähler solle möglichst optimal zur Geltung kommen. Natürlich seien dann die von seinem Vorredner genannten Fragen zu beantworten, zu den Wahlkreisen, zu Nachrückern auch über Nachwahlen. Die Prämisse, dass dann in 298 von 299 Wahlkreisen Nachwahlen stattfinden würden, stände unter der Prämisse, dass die Wahlen identisch wie in den vergangenen Wahlperioden abläufen. Man traue dem Wähler also nicht zu, dass er auf die veränderten Rahmenbedingungen eines Zwei-Stimmen-Wahlrechts und der Auswahl auf der einen Seite, eine Person zu wählen, und auf der anderen Seite, eine Partei zu wählen, reagiere. Wenn dieses Modell keine Mehrheit finden würde, dann sei darüber nachzudenken, wie ein Verhältniswahlsystem mit personalen Elementen so angereichert werden könne, dass der Wähler auch noch einen Einfluss auf die Person hätte, was nicht der Fall sei, wenn er Präferenzstimmen politischen Gegnern geben müsse.

Bei dem angesprochenen Quorum würde er tendenziell auch zur absoluten Mehrheit tendieren. Als letzten Punkt spreche er die Aussage an, dass der Direktkandidat weniger Stimmen als der über die Liste gewählte Kandidat haben würde. Das sei so, weil die Bezugsgrößen völlig andere seien. Die Bezugsgrößen bei einem Wahlkreiskandidaten seien der Wahlkreis und die Bezugsgröße bei einem Listenkandidaten sei das Bundesgebiet. Wenn man solche Bezugsgrößen miteinander vermische und dann die Anzahl der Stimmen berechne, komme er zu den Äpfeln, die mit Birnen vermischt würden.

SV Prof. Dr. Stefanie Schmahl erscheint es nicht angemessen, bei einer relativen Mehrheitswahl in den Wahlkreisen zu bleiben. Insbesondere ein Wahlkreis, der nur mit 20 Prozent gewonnen würde, entspreche doch auch nicht dem wirklichen Wählervotum, denn immerhin hätte dann 80 Pro-

zent offensichtlich denjenigen oder diejenige nicht gewählt. Auch tendiere sie dazu, dass Wahlkreise tatsächlich mit der absoluten Mehrheit gewonnen werden müssten, was selbstverständlich dann in einigen Wahlkreisen zu einer Stichwahl führen würde. Das könne sie sich für die Erst- und Zweitplatzierten vorstellen. Das Wählervotum solle sich bestmöglich im Bundestag widerspiegeln. Da hielte sie auch eine relative Mehrheitswahl in Bezug zu einem Echten Zwei-Stimmen-Wahlrecht für fragwürdig. Zu dem Zuschnitt von Wahlkreisen mache sie darauf aufmerksam, dass ab 2024 ohnehin nur noch 280 Wahlkreise vorhanden seien, was bedeuten würde, dass 280, bei einer Regelgröße von 598, 318 Sitzen in Bezug auf die Verhältniswahl gegenüberstehen würden. Möglicherweise könne man auch über 250 Wahlkreise zu 348 Listenmandaten als Kompromiss reden. In Bezug auf die Bevölkerungszahl, die ein Wahlkreis haben sollte, sei auch nach der Soll- und nach der Mussgrenze gefragt worden. Sie teile die Ansichten aus der Venedig-Kommission, die für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit stehen würde, von einer Sollgröße bei 10 Prozent und einer Mussgröße bei 15 Prozent – auch dies würde dann Detailregelungen erfordern. Sie könne sich auch hier politische Kompromisse vorstellen.

SV Prof. Dr. Bernd Grzeszick geht auf die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Systems des Echten Zwei-Stimmen-Wahlrechts, der Wettbewerbslage der Parteien und der Frage, ob hier nicht die relative Mehrheit überbetont werde, ein. Aktuell habe das Bundesverfassungsgericht mehrfach eindeutig bestätigt, dass ein Echtes Zwei-Stimmen-Wahlrecht verfassungsgemäß sei. Der Punkt sei weniger der der relativen oder absoluten Mehrheit. Das Problem des Ampelvorschlags sei, dass der Verhältnisanteil auf dem Mehrheitsteil - vergleichbar mit dem der Überhangmandaten - durchgreife und nicht die Frage der relativen oder absoluten Mehrheit. Die Frage zur föderalen Verlagerung könne ein Problem darstellen, vor allem dann, wenn es dazu führen könnte, dass ganze Landesverbände in der Repräsentanz veröden. Das würde möglicherweise vor allem die Stadtstaaten betreffen. Das Bundesverfassungsgericht habe von einer verfassungsrechtlichen Grenze gesprochen. Jenseits von Ext-



remlagen sei es gut, föderal aufzugliedern. Man könne es machen, müsse es aber nicht zwingend tun.

Interessant sei die mehrfach angesprochene Frage zur politischen Gestaltung seines Vorschlags, einer Aufteilung von 280 Wahlkreisen oder weniger? Wie hoch sei der Anteil der Verhältniswahl? Wie viele Mandate - 598 oder doch 636 - seien möglich? Wo sei die Grenze zur Stichwahl, bei 50 Prozent, 33 Prozent, 25 Prozent? Das sei eine Frage der originären politischen Entscheidung, bei denen die Parlamentarier Kompromisse eingehen, bei denen sie Wirkungen markieren könnten, bei denen sie zu überlegen haben, wie sie die Bürger einbinden. Hier bestehe originäre Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers. Das seien die Vorzüge dieses Vorschlags, Gewichte verschieben zu können mit dem, was verfassungsrechtlich zulässig sei, um zu einem ausbalancierten Modell zu kommen. Beim Ampelvorschlag würde es schwieriger werden, weil das ein Nehmen oder Lassen sei. Da sei quantitativ relativ wenig zu steuern.

SV Prof. Dr. Robert Vehrkamp ergänzt die Ausführungen zur Akzeptanz des Grabenwahlrechtssystems mit der Frage nach der politischen Idee dieses Vorschlags. Soziologen und politikwissenschaftliche Gesellschaftsanalysen würden darstellen, dass in einer Zeit zunehmender Segmentierung gelebt würde. Der gesellschaftliche Trend sei, sich nicht mehr in zwei oder drei gesellschaftlichen Großgruppen aufzuteilen, sondern in einer Vielfalt an Identitäten. Das sei ein Trend, der mit großer Wahrscheinlichkeit auch noch weiter gehen und der die Signatur der gesellschaftlichen Veränderung dieser Zeit sein würde. Der Vorschlag des Zwei-Stimmen-Wahlrechts hätte bei der Mandatsverteilung der letzten Wahl das Wahlergebnis umgekehrt. Da würde das Eigennutzargument im Raum stehen. Wieso sollten mit einem Wahlrecht, bei dem eine kleine relative Minderheit im Zweifel eine große Mandatsmehrheit bekommen würde, gesellschaftliche Konflikte besser moderiert werden können, als in einem Konsens orientiertem Verhältniswahlsystem. Von den westlichen parlamentarischen Demokratien seien in den letzten zwei, drei Jahrzehnten die politischen Systeme in

Schwierigkeiten geraten, die stark nach mehrheitswahlrechtlichen Gesichtspunkten organisiert seien wie die USA, Großbritannien, Frankreich, Polen, Ungarn. Wahlsysteme seien nicht die eigentliche Ursache von gesellschaftlichen Polarisierungen, aber Wahlsysteme seien grundsätzlich in der Lage solche Problemlagen zu moderieren. In einer Zeit der zunehmenden Segmentierung, der zunehmenden Vielfalt falle ihm kein Argument ein, ein Mehrheitswahlrecht als Lösung vorzuschlagen.

Als zweiten Punkt sehe er den Schutz gegen extremistische Minderheiten in einem Verhältniswahlrecht sehr viel besser gewährleistet, als in einem Mehrheitswahlrecht. Westliche Demokratien seien aktuell von Populismus durch extreme Minderheiten von links und von rechts bedroht, die Wahlergebnisse von 20, 25, 30 Prozent erzielen könnten. In Mehrheitswahlrechten gingen solche relativen Mehrheiten im Zweifel in absolute Mandatsmehrheiten und verliehen damit politische Macht. Vor dem Hintergrund sei ein Vorschlag mit einem Systemwechsel von dem Grundsystem der Verhältniswahl zur Einführung eines Mehrheitswahlrechts nicht plausibel.

Zu den Punkten der unabhängigen Kandidatur und der Grundmandatsklausel als ergänzender Gedanke spreche er eine Kontextveränderung im Parteiensystem, die beispielsweise auch die Frage der Überhangmandate in einem anderen Licht habe erscheinen lassen. Die zunehmende Segmentierung des Parteiensystems führe dazu, dass heute Direktmandate auch schon mit 18, 20, oder mit 25 Prozent – bei der nächsten oder übernächsten Bundestagswahl vielleicht auch mit 10 oder 15 oder unter 10 Prozent – gewonnen werden könnten. Rechenbeispiele zu bilden, sei kein Problem. Von dieser Kontextveränderung seien auch die Grundmandate betroffen und auch die Frage der Sinnhaftigkeit sowie die Gefahr von unabhängigen Kandidaturen. Bei immer geringeren Mehrheiten, um Wahlkreise gewinnen zu können, relativiere sich der Grundgedanke, der hinter der Grundmandatsklausel stehe, nämlich regionale Schwerpunkte von Parteien abzubilden, immer stärker. Was sage es aus, wenn eine Partei mit drei Grundmandaten



in den Bundestag einziehe, die die 5-Prozent-Hürde nicht geschafft habe, aber in drei verschiedenen Bundesländern mit 18 oder 19 Prozent der Erststimmen ein Direktmandat gewonnen habe. Vor dieser Ausgangslage sollte auch die Grundmandatsklausel grundsätzlich noch einmal überdacht werden.

Das gelte auch für unabhängige Kandidaturen. Wenn Wahlkreise mit weniger als 10 Prozent der Stimmen gewonnen werden könnten, wenn die Segmentierung des Parteiensystems weiter gehe – verbunden mit einer geringen Wahlbeteiligung und einen hohen Anteil von erwachsenen Menschen in einem Wahlkreis, die nicht wahlberechtigt seien – würde die Hürde, ein Direktmandat zu gewinnen, immer niedriger. Das betreffe auch unabhängige Kandidaturen. Das sei etwas, was vielleicht noch nicht bei der nächsten Bundestagswahl ein Problem werde, aber danach zu einem großen Problem werden könne. Er gehe nicht davon aus, dass das Verfassungsgericht den Wahlgesetzgeber zwingen, unabhängige Kandidaturen und auch die Grundmandatsklausel zuzulassen. Das Wahlsystem sei in der Verfassung eben nicht festgeschrieben und lasse viel Gestaltungsspielraum und Abwägungsfreiheit.

Zuletzt antworte er zur Frage nach der Anzahl von Überhangmandaten und einer Einschätzung der 34 Überhangmandate der letzten Bundestagswahl. Man könne dies nicht prognostizieren, es sei ein nicht unerhebliches Risiko. Simuliert mit dem Mandate-Rechner könne sich jeder die Szenarien basteln und auch ein Gefühl für die Sensitivität von Wahlergebnissen, vor allen Dingen aber auch von Splittingvarianten, auf die Anzahl von Überhangmandaten verschaffen. Es hätten bei dieser Bundestagswahl auch 60 oder 80 Überhangmandate werden können. Man solle für die Behandlung der Überhangmandate eine Regelung finden, die für null Überhangmandate genauso plausibel sei wie für 60 oder 70 Überhangmandate. Das und der damit verbundene Erklärungsaufwand sei auch bei der Ersatzstimme genau zu überlegen, denn bei Wahlergebniskonstellationen mit wenig Überhangmandaten würde mit der Ersatzstimme eine zusätzliche Stimme eingeführt,

die aber überhaupt keine Funktion hätte und nicht gezählt würde, obwohl Wählerinnen und Wählern fragen würden, wenn sie eine neue Stimme bekämen: „Wofür gebe ich die denn ab und wie wird die denn gezählt? In welchen Fällen wird die gezählt?“

SV Prof. Dr. Christoph Möllers sieht die Einführung des Grabenwahlrechts als ein revolutionäres Ereignis, als eine Zäsur in der Verfassungsgeschichte der Bundesrepublik. Alle Kanzlerinnen und Kanzler der Bundesrepublik seien im Ergebnis nach einem Verhältniswahlrecht gewählt worden. Die Regierung hätte bisher die Mehrheit der Zweitstimmen inne gehabt. Dies stelle dann ein anderes politisches System und keine Optimierung, sondern eine andere Republik dar. Dieser Wechsel sei auch verfassungsrechtlich ein Paradigmenwechsel. Der Darstellung von Prof. Dr. Grzeszick, dass Überhang- und Ausgleichsmandate nicht Teil des bisherigen Wahlsystems seien, halte er die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entgegen, nach der Überhang- und Ausgleichsmandate durch den Grundcharakter der Wahl als personalisierte Verhältniswahl angeordnet seien. Alle Begründungen für das Grabenwahlrecht seien immer Begründungen gewesen, die das Mehrheitswahlrecht gerechtfertigt hätten. Das Mehrheitswahlrecht sei so gut, das Mehrheitswahlrecht sei demokratisch, das Mehrheitswahlrecht sei dezentral. Auch sei das vorgeschlagene Modell kein Mehrheitswahlrecht. Es sei eine Zusammensetzung aus zwei unterschiedlichen, sich eigentlich ausschließenden Repräsentationssystemen. Es könne zu keinem Repräsentationssystem führen, sondern zu einem Ergebnis, das eigentlich kontingent sei und nicht gegeneinander abzuwägen. Man könne nicht Inkommensurables – nämlich ein Parteiensystem gegen ein Direktmandat – abwägen. Aber man könne es nebeneinander stellen, was zur Friktion und schweren Erklärungsproblemen führe.

Daher stelle er die Frage, was das Repräsentationsprinzip hinter dem Grabenwahlrecht sei. Es gäbe Repräsentation durch das Verhältniswahlrecht, es gäbe Repräsentation durch das Mehrheitswahlrecht, aber es gäbe keine Repräsentation mit einem Wahlrechtssystem.



Das Modell sei ein Nebeneinander von zwei unterschiedlichen Wahlsystemen und ein Mehrheitswahlrecht sei dadurch auch nicht gestärkt. Es gäbe weniger Wahlkreise als vorher und einen geringeren Anteil an Mehrheitswahlrecht an der Gesamtrepräsentation. Mit diesem Vorschlag würden die direkt gewählten Abgeordneten unwichtiger. Bisher sei noch nichts dazu gesagt worden, was ein Grabenwahlrecht eigentlich bringe. Es bringe seines Erachtens weniger Mehrheitswahlrecht. Wie komme es zu der Bemessung der Anteile? Eine aufgezeigte Lösung sei, der Anteil der Direktmandate sei geringer als der der Verhältniswahl. In diesem Zusammenhang komme er auf Punkt 5 des Vorschlags zu sprechen: „Bedenken, dass ein Zwei-Stimmen-Wahlrecht kleinere Parteien benachteiligen würde, kann dadurch Rechnung getragen werden, dass die Balance verschoben wird.“ Damit läge die Begründung in dem Ergebnis, nicht in der Argumentation. So habe die Opposition die Debatte über die Parität eingeordnet, die damit Ergebnis-Engineering mache und mit einer Vermutung über das Ergebnis arbeiten würde. Das sei erstens sehr seltsam, weil eine Vermutung über das Parteienergebnis normativ angewandt verfassungsrechtlich ein Problem darstelle. Und es sei zweitens deshalb seltsam, weil Prognosen nach den Ausführungen in dieser Kommission nicht möglich seien. Der Wähler könne sich nicht anpassen, weil es ein „collective-action-program“ gäbe. Man könne nicht wissen, was die anderen wählen, deswegen könne man sich dem Wahlsystem auch nicht anpassen. Die Grundfrage bleibe, was das Repräsentationssystem des Grabenwahlrechts sei. Und warum, wenn das Mehrheitswahlrecht so gut sei, seien kleinere Parteien zu schonen, die dann im Ergebnis benachteiligt würden.

SV Elke Ferner drängt sich ein wenig der Verdacht auf, dass die Befürworter des Grabenwahlrechts mit der Verkleinerung des Bundestags einverstanden seien, aber eine Verkleinerung nach Verhältniswahlrecht – nämlich jede Partei verliere entsprechend ihrer Größe relativ gesehen genauso viele Sitze wie die anderen –, wolle man dann doch nicht. Sie erinnere sich an das Wahlrecht von 1990, wonach viel mehr Erststimmen erforderlich gewesen seien, um einen Wahlkreis zu gewinnen,

über 40 Prozent in der Regel. Das habe sich verändert, es seien jetzt die 20er und 30er Prozentgrößen, wobei damit 80 bis 70 Prozent die Wahlkreissiegerin oder den Wahlkreissieger nicht gewählt hätten. Die Überhangmandate hätten im Drei-Parteien-Wahlsystem, in den 80er Jahren mit vier Parteien im System, nicht solche Auswirkungen gehabt, dass die Mehrheitsverhältnisse nach dem Verhältniswahlrecht im Parlament zugunsten der Parteien mit vielen Überhangmandaten verschoben worden wären. Überhangmandate seien auch bei Mandatsniederlegung nicht nachbesetzt worden. Es sei ein hohes Indiz dafür, dass es eigentlich immer schon ein reines Verhältniswahlrecht gegeben habe. Sollte eine Hälfte der Mandate im Parlament nach dem Mehrheitswahlrecht vergeben werden, dann sollte diejenige oder derjenige den Wahlkreis gewinnen, die oder der mehr als 50 Prozent oder 50 Prozent plus eine Stimme bei der Direktwahl gewonnen hätte. Dann hätte in 298 Wahlkreisen eine Stichwahl stattfinden müssen. Ein Vergleich mit dem französischen System gehe fehl, denn in einer Stichwahl dort, würden möglicherweise andere als im ersten Wahlgang kandidieren, weil sich neue Bündnisse darauf verständigt hätten.

Bei einem Blick auf den Unterschied zwischen Erst- und Zweitstimmenergebnis in den Wahlkreisen zeige sich, dass mit wenigen Ausnahmen eine Marge von plus minus 5 Prozent sei, die der Kandidat oder die Kandidatin als Person hervorbringe. Ansonsten würden diejenigen, die direkt kandidierten, gewählt, weil sie für eine bestimmte Partei kandidierten und nicht so sehr für ihren Namen. Daher frage auch sie nach dem tieferen Sinn dieses Grabenwahlrechts und der Abkehr von dem Verhältniswahlrecht, das sich bewährt habe und was auch gelernt sei in der Bevölkerung. Es sei kaum zu vermitteln, warum das Wahlrecht in die Richtung zu verändern sei, bei eine Mehrzahl an Zweitstimmen keine Mehrheit an Sitzen im Parlament widerspiegeln würde.

Abg. Albrecht Glaser (AfD) führt aus, seine Fraktion habe im Kern dieses Modell, das jetzt hier als Koalitionsmodell existiere, vor eineinhalb Jahren im Bundestag zur Abstimmung gestellt. Da sei der



Begriff der Kappung gewählt worden, um gegen das Modell zu agitieren. Man könne es Direktmandatsbegrenzung nennen. Damals sei auch die Idee mobilisiert worden, die mit der höheren Legitimation des Direktbewerbers zu dem Listenbewerber einhergehe. Die Rechnung von damals, wer die höhere Legitimation habe, habe SV Prof. Dr. Behnke jetzt wieder dargestellt. Er habe sie damals bereits widerlegt. Zu dem Thema Legitimation – durch Stärkung eines Direktwahlgedankens fasse er die Ausführungen so zusammen, dass beim Bürger diese Akzeptanz, die Chance, Einfluss zu nehmen mit der Akzeptanz eines solchen Wahlrechtes im Zusammenhang stehe. Dies finde er aber nicht wieder, nämlich dem Wähler einen Einfluss im Bereich der Zweitstimme zu geben.

Zahlenmäßig mehr Zweitstimmen direkt für die Landeslisten zu geben, um die starre Reihenfolge durchbrechen zu können, sei handwerklich nicht einfach auszugestalten, wie viel Zweitstimmen gäbe es und seien die Auswirkungen allen bekannt. In Kommunalwahlsystemen sei dies üblich. Das Angebot an die Wähler, dieses Zweitstimmensystem, die starre Reihenfolge der Parteien zu ändern, sei ein uraltes stets kritisiertes Thema. Für den berühmten Bundestagsabgeordneten, den jeder kenne, den seine Partei aber nach hinten setze, hätte er die Idee, dem Wähler die Chance zu geben über Prominenz und damit auch Akzeptanz von Einzelbewerbern in Parteien auch die Selbstständigkeit von Abgeordneten zu wählen und das Direktmandat zu stärken. Das dominante Verhältniswahlrecht mit dieser personalisierten Komponente könne so bleiben wie es sei, es könne nur das direktdemokratische Element gestärkt werden.

SV Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski ordnet das Grabenwahlrecht ebenfalls als einen Paradigmenwechsel ein. Anders stelle sich das Ampelmodell dar, bei dem es letztlich um die Sicherung der proportionalen Repräsentation gehe und um eine Forderung des Bundesverfassungsgerichts, nämlich Vorkehrungen zu treffen, um den Grundcharakter der Wahl als Verhältniswahl zu sichern. Dies sei ein neues Modell der personalisierten Verhältniswahl, keine bloße Modifizierung, sondern eine konsequente Kopplung der Wahlkreise an das

Verhältniswahlrecht, sodass durch die Direktmandate lediglich eine Vorfilterung stattfinden würde, aber im Vordergrund das Verhältniswahlrecht stehe. Insoweit folge daraus dann konsequent dieses neue Zuteilungsverfahren mit neuen Zuteilungsregelungen. Die Wahlrechtsgrundsätze – die Wahlgleichheit – seien berührt, aber gerechtfertigt, denn es gebe ein verfassungsrechtlich legitimes Ziel, die Funktionsfähigkeit des Parlaments, letztlich eine Frage der Verhältnismäßigkeit, die gewahrt sei. Eine Einzelkandidatur müsste nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts weiterhin möglich sein. Insoweit müsste hier eine Öffnung in das Modell eingefügt werden. Vor dem Hintergrund, dass solche parteilosen Einzelkandidaturen in der Praxis überhaupt keine Bedeutung hätten, sei das Problem gering. Die Grundmandatsklausel sei nochmal näher zu betrachten. Konsequenz das neue Modell weiter führen, bedeute wohl, dass sich die Direktmandate durchsetzen, die tatsächlich zugeteilt würden. Eine Ersatzstimme könne, aber müsse das Modell nicht enthalten. Es bedürfe erneut einer Rechtfertigung, die aus ihrer Sicht bejaht werden könne.

Abg. **Sebastian Hartmann (SPD)** stellt fest, dass der Kommission nun zwei Modelle zur Reform des Wahlrechts und zur Verkleinerung des Deutschen Bundestages vorliegen würden, die gegenseitig abzuwägen und deren unterschiedliche Auswirkungen sichtbar seien. Anknüpfend an die Ausführungen Prof. Dr. Möllers zu den Widersprüchen des Grabenwahlrechts und seiner eingangs erwähnten Abschaffung der Stichwahlen der Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen verweise er nochmals auf die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs, nach der das demokratische Prinzip der Mehrheitswahl umso mehr tangiert ist, umso höher der zu erwartende Anteil der obsiegenden Kandidaten und Kandidatinnen ist, die im einzigen Wahlgang eine weit von der absoluten Mehrheit entfernte relative Mehrheit erreichen. Er sehe nicht, dass im Verlauf dieser Sitzung begründet worden sei, warum das Grabenwahlrecht das Verhältniswahlrecht mit dem Mehrheitswahlrecht in dieser Form kombiniere, es sei denn, es würde nicht die Durchsetzung eines Mehrheitswahlrechtes betrieben, was unter bestimmten Quoren wie 50



Prozent eine vertretbare Position wäre, sondern es seien die Auswirkungen mit einem immer geringeren Anteil an Zustimmung im Wahlkreis darzustellen. Die Lösung mit dem Grabenwahlrecht sehe er als „Cherry picking“, in dem aus beiden Modellen die vorteilhafteren Elemente für eine Fraktion und nicht das Beste für das Wahlsystem kombiniert worden sei. Auch das heute erwähnte Beispiel Frankreich, wo Kandidatinnen-/Kandidaten- oder Wahlbündnisaustausch stattfänden und zum Beispiel das Moment der Stichwahl so gestaltet würde, dass ein Mehr an Demokratie, ein Mehr an Einfluss des Wählers auf das Ergebnis der Wahl erfolge, zeige, dass das vorgeschlagene Modell diese Möglichkeiten nicht vorsehe. Demgegenüber stelle das Prinzip der Ampelkoalition eine Bindung zweier Stränge her. Das sei ein doppelter Legitimationsstrang, da zu dem immer schwächer werdenden Band der Mehrheitswahl eines Direktkandidaten im Wahlkreis der entscheidende Strang der doppelten Legitimation durch die Zweitstimmendeckung hinzutreten würde. Der Vorschlag sei minimalinvasiv in seiner Auswirkung sowohl auf das Wahlergebnis als auch auf die Mandate und strikt proportional. Der Vorschlag des Grabenwahlrechts sei ein Paradigmenwechsel zu den demokratischen Verhältniswahlen, die seit 72, 73 Jahren durchgeführt würden. Er gehe davon aus, dass das Prinzip der Stichwahl gar nicht wirklich gewollt sei, da bekannt sei, dass dies zu 298 Stichwahlen von 299 Wahlkreisen führen würde und dies wie dargestellt noch weniger Demokratie und eine Verzerrung des Wählerwillens bedeuten würde. Der Koalition gehe es dagegen um den Erhalt der Verhältniswahl und darum minimalinvasiv vorzugehen, um die Folgen der Stimmgebung zur Bestimmung des Direktkandidaten/ der Direktkandidatin zu stärken. Die Ersatzstimme komme hinzu, um einen verwaisten Wahlkreis zu verhindern und die Entscheidung nicht auf Parteien zu delegieren, sondern den Wählerinnen und Wähler den Wahlkreis zu überlassen. Er frage daher nochmals Prof. Dr. Grzeszick nach dem Stichwahlmoment, dem Prinzip der relativen Mehrheitswahl, wo die Quoren und Grenzen der Wahlkreisgröße, 25 Prozent ungefähr, einzuordnen seien. Sei es eine Beschränkung der Mindeststimmzahl an absoluter Zahl, an relativer Zahl? Er

frage die Fraktion der CDU/CSU, ob dies der Vorschlag der Union als Gesprächsgrundlage zur Verkleinerung des Bundestages sei. Auch seine Fraktion müsse sagen, auf welcher Basis zwischen den Fraktionen demokratisch zu verhandeln sein solle. Prof. Dr. Möllers bitte er, darzustellen, wo die Grenzen des Eingriffs in die Grundmandatsklausel im Wahlkreis liegen könnten, könne man auch auf eine reine 5-Prozent-, 7-Prozent-, 3-Prozent-Hürde gehen? Wo sei die Grenze, wenn man die Mehrheitswahl im Wahlkreis mit der Verteilungsregel verschränke, weil die das einzige Mal im Ampelmodell durch die Stimmgebung im Wahlkreis überwunden werden würde.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** stimmt zu, dass die Beiträge von Prof. Dr. Vehrkamp und Prof. Dr. Möllers, die die Prinzipienfrage gestellt und versucht hätten, eine Linie zu ziehen, die Unterschiede deutlich machten, nicht unbedingt beim Verfassungsrechtsverständnis – da seien die Differenzen wohl geringer, als bei der Frage, wie stelle man sich Legitimation und Vertretung im Parlament vor. In der Tat sei das Modell des Echten Zwei-Stimmen-Wahlrechts ein Modell, was mit zwei verschiedenen konstruktiven Strängen arbeite. Es sei kein Modell, was auf einem einzigen konstruktiven Strang beruhe. Er frage sich, warum eine bestimmte Ausrichtung vorhanden sein müsse und was gegen ein gemischtes Modell ohne Verbindung sprechen würde. Es gebe keine übergeordnete Wertschätzung, weder eine rechtliche noch eine demokratietheoretische, die zwingend erfordere, dass man sich für das eine oder das andere entscheide. Man könne tatsächlich kombinieren, und dies geschehe bereits im geltenden Wahlrecht.

SV **Prof. Dr. Christoph Möllers** wirft ein, die Frage sei nicht, was dagegen, sondern was dafür spreche.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** sieht nicht, dass das der entscheidende Punkt sei. Die Forderung nach einer Grundidee, die sich durchziehe und das ganze Modell erkläre, sei von vornherein eine argumentative Engführung, die den Effekt habe, die Verhältniswahl letztendlich gegen Veränderungen zu immunisieren, was sich nicht begründen ließe.



Die Frage, wie ein System auf politische Probleme tatsächlich reagiere, sei auch politisch zu beantworten und von den Abgeordneten zu entscheiden. Nach der Reaktion des Wählers gefragt, gehe er davon aus, dass der Teil der Wahl nach Mehrheit in den Wahlkreisen insoweit ein anderes Vorstellungsbild eines Wählers habe, nämlich eines, das lokal und personal stärker orientiert sei, als dasjenige, das der Listenwahl voranschreite. Und dann sei die Frage, ob man dem mehr oder weniger vertraue. Da sähe er Differenzen. Mit seinem Modell rücke man näher an die lokalen Wähler und deren Mehrheitsentscheidungen heran. Diese Mehrheit wolle er und nicht die zweite oder dritte Mehrheit. Das ist die Differenz in der Sache und in der Ausgestaltung. Zur Stärkung der Wahlkreise – beide Systeme hätten Vor- oder Nachteile – sei die hälftige Aufteilung vorstellbar. Dies auf einen Schutz kleinerer Parteien zurückzuführen, sei nicht ganz zutreffend formuliert. Der richtigere Terminus sei für ihn die Rücksichtnahme auf die Wirkungs- und Funktionsweisen der Verhältniswahl. Der Effekt sei dann der Schutz der kleinen Parteien, aber auch einer der den großen Parteien als die integrierende Wirkung der Sachvernünftigkeit zugutekomme und die Verhältniswahl stütze. Die Frage nach den konkreten Größen habe er bewusst nicht beantwortet, weil er deutlich gemacht habe, dass dieses Modell den Politikern an dieser Stelle Freiheiten ließe, festzulegen, wie sie sich das vorstellten. Er habe versucht, ihre Grenzen heraus zu arbeiten. Auch die Gerichte würden einen Gestaltungsspielraum der Parlamentarier an dieser Stelle sehen, die sich überlegen müssten, welchem Modell sie mehr vertrauten und welche Mindestschwelle von 25, 33, 50 Prozent anzusetzen sei. Die Frage der Stichwahl beurteile er als einen Punkt, der die Sache auch lokal mit Leben erfülle. Das belebende Element, das die lokale Rückenbindung an die Personen sehr deutlich vor Augen führe, passe sehr gut in das System, die Gewählten an die Bürger vor Ort zu binden.

Abg. **Dr. Till Steffen (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)** fällt auf, dass die Fraktion CDU/CSU auch über 250 oder 220 Wahlkreise nachdenke, um das Grabenwahlrecht, das kein neues Modell sei, gangbar zu machen, und verweise auf den Gesetzesentwurf

von den Fraktionen der GRÜNEN/FDP/DIE LINKE aus der letzten Wahlperiode. Das hätte das Parlament also schon letzte Wahlperiode erledigen können, wenn eine Mehrheit dafür sei, die Zahl der Wahlkreise so stark abzusenken. Die Absenkung der Zahl der Wahlkreise führe aber zu einer starken Vergrößerung der Wahlkreise, was wiederum die Anbindung vor Ort sehr schwäche. Diese Argumentation habe die Unionsfraktion in der letzten Wahlperiode als entscheidendes Argument angeführt, um den Vorschlag abzulehnen. Das, was die Unionsfraktion eigentlich erhalten wolle, würde sie dann beseitigen. Die Sachverständigen, die das Modell in die Kommission eingebracht hätten, würden die Idee mit vielen teilen, die das Modell systematisch vorantreiben wollten. Gemessen daran finde er die Darstellung inkonsistent, wenig in sich stimmig und zu Ende gedacht. Zum Punkt Personalisierung verweise er auf eine wirksame Personalisierung im Wahlrecht, die über die Spitzenkandidaten stattfinde. Den Effekt, den Olaf Scholz in Hamburg mit vielen Personenstimmen und dem Vertrauensvorschuss erzielt und wovon andere profitiert hätten, könne man auch empirisch nachvollziehen. Das sei ein Personalisierungseffekt, der sich auf das Wahlergebnis auswirkt habe. Der sei bei den Wahlkreisstimmen nicht so stark ausgeprägt. Die Orientierung liefere de facto über den Umweg der Partei. Er sei für ein Modell, das an den Wahlkreisen festhalte, da es umgekehrt einen Impuls für die Parteien, die lokale Orientierung, die Wiederwahl einer Person setze, ohne zu glauben, dass das breite Vertrauen und die Bekanntheit in einem großen Wahlkreis damit verbunden sei. Rückmeldungen kämen von besonders interessierten Bürgerinnen und Bürgern. Wie vernommen, gebe es keine harten Grenzen, die verbieten würden, das Grabenwahlrecht einzuführen, auch wenn dadurch eine starke Verschiebung im politischen System eintreten würde. Für ihn sei dies aber politisch eine harte Grenze. Bei einer Reform habe er den Anspruch, die Wahlchancen der Parteien nicht zu verändern, insbesondere nicht der Oppositionsparteien. Das gelte auch für die Grundmandatsklausel und die unabhängigen Bewerberinnen und Bewerber als ein Teil der politisch notwendigen Verpflichtung für eine Regierungsmehrheit. Für eine Opposition gebe es zwei



Wege: Die Opposition als Reserveregierung, die durch die Ernsthaftigkeit der eigenen Vorschläge deutlich mache, auch auf der Mehrheitsseite stehen zu können, oder die Opposition, die sich von diesen Zwängen ganz frei mache. Eine Mehrheit, ein solches Modell durchzusetzen, was so stark die Chancen der Parteien verändere, würde er nicht mittragen. Der Ampelvorschlag sei daran ausgerichtet, dass die Chance der Parteien an der Mehrheit mitzuwirken, sich nicht verändere, um das Problem des übergroßen Bundestages zu lösen.

Abg. **Alexander Hoffmann (CDU/CSU)** möchte am Ende der Sitzung zur Versachlichung beitragen. Der Vorschlag sei ein Vorschlag, den die Sachverständigen eingebracht hätten. Die Unionfraktion hätte schon mehrere Vorschläge unterbereitet, zum Beispiel der Vorschlag von Prof. Dr. Nobert Lammert oder das Verrechnungsmodell mit anderen Landeslisten. Er habe die Kommission ausdrücklich um eine Einschätzung gebeten, die fehle. Die Empörung ordne er vielleicht als Vorbereitungsszenario ein, um den Ampelvorschlag durchsetzen zu wollen. Die Spielräume und Ebenen, die die Sachverständigen für die Debatte bewusst offen gelassen hätten, hätte die Kommission nicht genutzt, stattdessen seien Widersprüche konstruiert worden. Leider habe sich bewahrheitet, dass mit dem frühen Vorschlag der Ampelobleute, der der Kommission nur über die Frankfurter Allgemeine Zeitung bekannt gegeben worden sei, kein Instrumentenkasten, sondern nur ein Modell als das Bessere debattiert worden sei.

Er führe nochmals zwei inhaltliche Aspekte der Debatte an, die die Schwäche der „Ampel-Idee“ als eine Aushöhlung und Schwächung des Direktmandates und die Unabhängigkeit von der eigenen Partei betreffen würden. Auch der Wähler wünsche sich einen unabhängigen Kandidaten, er wolle zunehmend Persönlichkeiten und nicht Parteien wählen. Seine Frage sei, ob es in Sachen Abhängigkeit einen Unterschied zwischen Listen- und Direktkandidat geben würde, den sich genau der Wähler wünsche. Die Sicht des Wählers sehe er so, dass sich der Wähler auf ein System einstimme. Viele Wähler würden bereits heute von einem Echten Zwei-Stimmen-Wahlssystem ausgehen. Das

zeigten auch die Wahlkampagnen mit der Forderung: „Bitte gib uns auch die Zweitstimme!“ – weil die Zweitstimme die entscheidende sei. Aus Sicht des Wählers sei die Erststimme die entscheidende, die Zweitstimme sei die mit der strategischen Ausgestaltung. Das Bundesverfassungsgericht bewerte das anders, was aber der Wähler nicht wisse. Würde man in Bayern ein Ein-Stimmen-Wahlssystem einführen, dann würde die CSU nicht auf ihrem Zwei-Stimmen-Wahlergebnis, sondern weiter oben platziert sein. Die Frage der Politikverdrossenheit würde bestehen, wenn die Kommission ihre Arbeit nicht ernst nehme. Es könne aber nicht ernst gemeint sein, einen Vorschlag zu unterbereiten, bei dem derjenige, der 20 oder 25 Prozent Erststimmen bekomme, nicht in den Bundestag einziehe. Die Eventualstimme führe dazu, den Bürger dazu zu verpflichten, unter Umständen jemanden zu wählen, den er nicht wolle, beziehungsweise gar nicht zu wählen, und dann verteile man dieses Direktmandat an denjenigen, der auf der dritten oder vierten Ebene legitimiert sei. Die Frage der Legitimation würde für den Bürger nicht erklärt. Und wenn der Wähler dann nicht mehr wisse, was seine Stimme bewirke, käme der Politikverdross.

SV **Prof. Dr. Joachim Behnke** verweist auf England, wo sich aktuell zeige, dass es nicht so sei, dass die Wahlkreiskandidaten der Partei - in einem größeren Wahlkreis - unabhängiger werden würden. Ein Missverständnis bezüglich der Erst- und Zweitstimmen gebe es teilweise. Der Großteil der Wähler wisse sehr wohl, dass die Zweitstimme die relevante sei und orientiere sich auch an der Zweitstimme, um seine Wahlabsicht auszudrücken und es sei eher die Erststimme, mit der dann taktisch oder strategisch gewählt würde. Dass die Erststimmensysteme nicht automatisch zu einer Verbesserung für die großen Parteien führen würden – Baden-Württemberg habe ein Ein-Stimmen-System – habe nicht dazu geführt, dass die CDU sich heute wie in den 1970er bis -90er Jahren darstelle. Zu der Vergleichbarkeit mit Frankreich führe er an, dass sich dort zeige, dass die Wähler vielleicht ganz andere Überlegungen entwickeln würden. Es sei bekannt, dass die Wähler auf das Wahlssystem reagieren würden.



Frankreich sei aber ein ungünstiger Vergleichsmaßstab, weil Frankreich ein präsidentielles System und nicht ein parlamentarisches Regierungssystem habe, was eine andere Dynamik bedeute und eine Abbildung der Parteien im Parlament im Verhältnis zur Regierung mit anderen Funktionen und einem anderen Parteiensystem, was teilweise in den letzten Jahrzehnten implodiert sei. Demgegenüber sei das deutsche in der großen Struktur relativ behäbig, konservativ stabil geblieben. Seine Prognosen würden stärker ausfallen, wenn die Leute wüssten, dass es wirklich ein reines Mehrheitswahlsystem in der einen Hälfte sei, weil sie die Folgenlosigkeit nicht mehr ignorieren könnten.

Er halte an den systematischen Zusammenhängen und an seinem Vergleich der Erststimmen von 51.000 für ein Direktmandat zu den Zweitstimmen von 71.000 für ein Listenmandat fest. Die Grundlogik sei, die Zweitstimmenmandate, also die Listenmandate, erhalte man, indem die Anzahl sämtlicher Zweitstimmen durch 598 zu dividieren sei. Bei 299 Wahlkreisen bedeute dies, auf einen Wahlkreis entfielen insgesamt doppelt so viele Wählerstimmen, wie auf ein Listenmandat, weil es durch 299 geteilt werde, bei den Listenmandaten durch 598. Bei knapp 50 Prozent – Schwankungen seien wegen der Stimmen, die an Parteien gingen, die die 5-Prozent-Hürde nicht erreichten, zu verzeichnen – erreiche man die Größenordnung von dem Zweitstimmenanteil. Diese Konstruktion, auch hinsichtlich der unabhängigen Grundmandatsklauseln, sei in den 50er Jahren entwickelt worden, weil damals ein Direktmandat mit 50 Prozent gewonnen worden sei. Ein Direktmandat mit 50 Prozent entspreche der Stimmenzahl von Zweitstimmen, die ein Listenmandatsträger benötige. Wenn ein Direktmandat nicht mit 47 oder 46 Prozent, sondern eben mit 30 oder 25 Prozent gewonnen würde, läge nicht mehr ungefähr die gleiche Stimmenzahl vor, sondern nur noch 75 Prozent.

Eine Gegenüberstellung von Mehrheitswahl zu Verhältniswahl halte er für ein Missverständnis. Das Mehrheitsprinzip verkörpere mit Abstrichen die Demokratie. Stichhaltige Begründungen für die Mehrheitswahl gebe es in epistemischer Weise, die

Entscheidungen, bei denen es letztendlich um richtig oder falsch gehe. Bei nur einer Entscheidung, die einen einheitlichen Willen für den gesamten Wahlkreis ausdrücken sollte, sei die Mehrheitsentscheidung das angemessene Verfahren. Gehe es aber um Interessenunterschiede und nicht um ein Wahlurteil, fehlten Argumente für das Mehrheitsprinzip als Verkörperung des Gleichheitsprinzips. Begründungen wie zum Beispiel bei John Locke könne er nennen. Wenn das Gleichheitsprinzip herangezogen werde und man eine allgemeine Form der Mehrheitswahl nehme, komme man zu einer Begründung der Verhältniswahl, wie sie letztlich John Stuart Mill vorgenommen habe, nach der man sich drei Wahlkreise vorzustellen habe, bei dem ein Wahlkreis immer mit 30 Prozent der Stimmen gewonnen würde. Dann würden viele unterliegen, die auf die Idee kommen könnten, einen Wahlkreis der Unterlegenen zu bilden, der nicht mehr aufgrund der Zufälligkeit, von lokalen Grenzen die irgendwann gezogen würden, sondern aufgrund von Interessensgemeinschaften gebildet würden, einen Interessen bezogenen Wahlkreis. Das Argument von John Stuart Mill, es gehe um Interessen und Bündnisse aufgrund gemeinsamer Interessen, sei aus heutiger Sicht viel einleuchtender als lokale Wahlkreise, deren Aufteilung auf historische Zufälligkeiten und Machtstrukturen beruhten.



Tagesordnungspunkt 2

Verschiedenes

Der **Vorsitzende** bedankt sich für die engagierte Debatte und berichtet, dass die Obleute einvernehmlich vorgesehen hätten, in der nächsten Sitzung die Eckpunkte, die Grundlage des bis Ende August abzugebenden Zwischenberichtes seien, und den Zeitplan der Kommission nach der Sommerpause zu beraten.

Weitere Wortmeldungen unter Verschiedenes lagen nicht vor.

Schluss der Sitzung: 20:09 Uhr

Dr. Johannes Fechner, MdB
Vorsitzender

Nina Warken, MdB
Vorsitzende