



## Wortprotokoll der 29. Sitzung

### Ausschuss für Inneres und Heimat

Berlin, den 6. Februar 2023, 12:00 Uhr  
Konrad-Adenauer-Str. 1  
10557 Berlin  
Paul-Löbe-Haus, Raum 2 600

Vorsitz: Prof. Dr. Lars Castellucci, MdB

## Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

### Tagesordnungspunkt

### Seite 7

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP

#### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes**

**BT-Drucksache 20/5370**

#### **Federführend:**

Ausschuss für Inneres und Heimat

#### **Mitberatend:**

Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung  
Rechtsausschuss

#### **Berichterstatter/in:**

Abg. Sebastian Hartmann [SPD]  
Abg. Alexander Hoffmann [CDU/CSU]  
Abg. Ansgar Heveling [CDU/CSU]  
Abg. Dr. Till Steffen [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]  
Abg. Konstantin Kuhle [FDP]  
Abg. Albrecht Glaser [AfD]  
Abg. Petra Pau [DIE LINKE.]



- b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Albrecht Glaser, Dr. Bernd Baumann, Dr. Christina Baum, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

**Entwurf eines Siebenundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes**

**BT-Drucksache 20/5360**

**Federführend:**

Ausschuss für Inneres und Heimat

**Mitberatend:**

Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung  
Rechtsausschuss

**Berichterstatter/in:**

Abg. Sebastian Hartmann [SPD]  
Abg. Alexander Hoffmann [CDU/CSU]  
Abg. Ansgar Heveling [CDU/CSU]  
Abg. Dr. Till Steffen [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]  
Abg. Konstantin Kuhle [FDP]  
Abg. Albrecht Glaser [AfD]  
Abg. Petra Pau [DIE LINKE.]

- c) Antrag der Fraktion der CDU/CSU

**Wahlrechtsreform – Bundestag verkleinern, Bürgerstimme stärken**

**BT-Drucksache 20/5353**

**Federführend:**

Ausschuss für Inneres und Heimat

**Mitberatend:**

Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung  
Rechtsausschuss

**Berichterstatter/in:**

Abg. Sebastian Hartmann [SPD]  
Abg. Alexander Hoffmann [CDU/CSU]  
Abg. Ansgar Heveling [CDU/CSU]  
Abg. Dr. Till Steffen [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]  
Abg. Konstantin Kuhle [FDP]  
Abg. Albrecht Glaser [AfD]  
Abg. Petra Pau [DIE LINKE.]

- d) Antrag der Abgeordneten Gökay Akbulut, Clara Bünger, Susanne Hennig-Wellsow weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Chance der Wahlrechtsänderung nutzen und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer einführen**

**BT-Drucksache 20/5356**

**Federführend:**

Ausschuss für Inneres und Heimat

**Mitberatend:**

Rechtsausschuss

**Berichterstatter/in:**

Abg. Sebastian Hartmann [SPD]  
Abg. Alexander Hoffmann [CDU/CSU]  
Abg. Ansgar Heveling [CDU/CSU]  
Abg. Dr. Till Steffen [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]  
Abg. Konstantin Kuhle [FDP]  
Abg. Albrecht Glaser [AfD]  
Abg. Petra Pau [DIE LINKE.]

- e) Antrag der Abgeordneten Susanne Hennig-Wellsow, Clara Bünger, Nicole Gohlke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Chancengerechtigkeit durch Geschlechterparität**

**BT-Drucksache 20/5357**

**Federführend:**

Ausschuss für Inneres und Heimat

**Mitberatend:**

Rechtsausschuss

**Berichterstatter/in:**

Abg. Sebastian Hartmann [SPD]  
Abg. Alexander Hoffmann [CDU/CSU]  
Abg. Ansgar Heveling [CDU/CSU]  
Abg. Dr. Till Steffen [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]  
Abg. Konstantin Kuhle [FDP]  
Abg. Albrecht Glaser [AfD]  
Abg. Petra Pau [DIE LINKE.]



- f) Antrag der Abgeordneten Susanne Hennig-Wellsow, Clara Bünger, Nicole Gohlke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Zeit für ein Wahlalter ab 16 Jahren**

**BT-Drucksache 20/5358**

**Federführend:**

Ausschuss für Inneres und Heimat

**Mitberatend:**

Rechtsausschuss

**Berichterstatter/in:**

Abg. Sebastian Hartmann [SPD]

Abg. Alexander Hoffmann [CDU/CSU]

Abg. Ansgar Heveling [CDU/CSU]

Abg. Dr. Till Steffen [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Abg. Konstantin Kuhle [FDP]

Abg. Albrecht Glaser [AfD]

Abg. Petra Pau [DIE LINKE.]



## Inhaltsverzeichnis

### Seite

I. Teilnehmerliste	5
II. Sachverständigenliste	6
III. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	7
IV. Anlagen	

### Stellungnahmen der Sachverständigen

Prof. Dr. Sophie Schönberger, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf	20(4)171 A	33
Prof. Dr. Uwe Volkmann, Goethe-Universität Frankfurt am Main	20(4)171 B neu	42
Prof. Dr. Philipp Austermann, Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung	20(4)171 C	55
Prof. Dr. Tarik Tabbara, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin	20(4)171 D	62
Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim, Universität Augsburg	20(4)171 E	74
Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M., Ruprecht Karls-Universität Heidelberg	20(4)171 F	88
Prof. Dr. Stefanie Schmahl, LL.M., Julius-Maximilians-Universität Würzburg	20(4)171 G	103
Prof. Dr. Jelena von Achenbach, Justus-Liebig-Universität Gießen Wahlrechtsreformkommission des Deutschen Bundestages	20(4)171 H	109
Prof. Dr. Florian Meinel, Georg-August-Universität Göttingen	20(4)171 H	109
Prof. Dr. Christoph Möllers, Humboldt-Universität zu Berlin	20(4)171 H	109

### Unaufgeforderte Stellungnahmen

Prof. Dr. Silke R. Laskowski, Universität Kassel Wahlrechtsreformkommission des Deutschen Bundestages	20(4)169	118
Elke Ferner, Parlamentarische Staatssekretärin a.D. Wahlrechtsreformkommission des Deutschen Bundestages	20(4)169	118

**Anwesende Mitglieder des Ausschusses**

<b>Fraktionen</b>	<b>Ordentliche Mitglieder</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder</b>
SPD	Castellucci, Prof. Dr. Lars Hartmann, Sebastian Kreiser, Dunja Wegge, Carmen	Dilcher, Esther Fechner, Dr. Johannes
CDU/CSU	Amthor, Philipp Hoffmann, Alexander Nicolaisen, Petra Oster, Josef Throm, Alexander Wittmann, Mechthilde	Edelhäuser, Ralph Frieser, Michael Heveling, Ansgar Lehrieder, Paul Müller, Axel Ullrich, Dr. Volker Warken, Nina
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Eckert, Leon Pahlke, Julian	Steffen, Dr. Till
FDP	Teuteberg, Linda Thomae, Stephan	Kuhle, Konstantin
AfD	Wirth, Dr. Christian	Glaser, Albrecht
DIE LINKE.	Hennig-Wellso, Susanne Pau, Petra	Akbulut, Gökay Bünger, Clara



---

## Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 6. Februar 2023, 12.00 Uhr  
„Wahlrechtsreform“

---

**Prof. Dr. Jelena von Achenbach<sup>3)</sup>**  
Justus-Liebig-Universität Gießen

**Prof. Dr. Philipp Austermann<sup>2)</sup>**  
Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung

**Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M.<sup>2)</sup>**  
Ruprecht Karls-Universität Heidelberg

**Prof. Dr. Florian Meinel<sup>4)</sup>**  
Georg-August-Universität Göttingen

**Prof. Dr. Christoph Möllers<sup>1)</sup>**  
Humboldt-Universität zu Berlin

**Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim<sup>1)</sup>**  
Universität Augsburg

**Prof. Dr. Stefanie Schmahl, LL.M.<sup>2)</sup>**  
Julius-Maximilians-Universität Würzburg

**Prof. Dr. Sophie Schönberger<sup>1)</sup>**  
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

**Prof. Dr. Tarik Tabbara<sup>5)</sup>**  
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

**Prof. Dr. Uwe Volkmann<sup>3)</sup>**  
Goethe-Universität Frankfurt am Main

<sup>1)</sup> Vorschlag SPD

<sup>2)</sup> Vorschlag CDU/CSU

<sup>3)</sup> Vorschlag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

<sup>4)</sup> Vorschlag FDP

<sup>5)</sup> Vorschlag DIE LINKE.



### **Tagesordnungspunkt**

a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP

#### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes**

**BT-Drucksache 20/5370**

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Albrecht Glaser, Dr. Bernd Baumann, Dr. Christina Baum, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

#### **Entwurf eines Siebenundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes**

**BT-Drucksache 20/5360**

c) Antrag der Fraktion der CDU/CSU

#### **Wahlrechtsreform – Bundestag verkleinern, Bürgerstimme stärken**

**BT-Drucksache 20/5353**

d) Antrag der Abgeordneten Gökyay Akbulut, Clara Bünger, Susanne Hennig-Wellsow weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

#### **Chance der Wahlrechtsänderung nutzen und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer einführen**

**BT-Drucksache 20/5356**

e) Antrag der Abgeordneten Susanne Hennig-Wellsow, Clara Bünger, Nicole Gohlke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

#### **Chancengerechtigkeit durch Geschlechterparität**

**BT-Drucksache 20/5357**

f) Antrag der Abgeordneten Susanne Hennig-Wellsow, Clara Bünger, Nicole Gohlke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

#### **Zeit für ein Wahlalter ab 16 Jahren**

**BT-Drucksache 20/5358**

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Einen schönen guten Tag den Kolleginnen und Kollegen, den Sachverständigen und allen, die uns heute hier folgen. Der Bundestag soll kleiner werden, vor allem soll er nicht immer weiter anwachsen – wie

kann das gelingen? Auf jeden Fall soll es gelingen – endlich – in dieser Wahlperiode. Dazu liegen uns heute in einer öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat ein Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen vor sowie weitere Anträge der weiteren Fraktionen. Ich bin Lars Castellucci, ich werde die Anhörung heute leiten und begrüße zunächst die anwesenden Sachverständigen hier im Raum, wir sind heute in einem hybriden Format. Im Raum sind Frau Prof. Dr. von Achenbach, Herr Professor Grzeszick, Herr Professor Meinel, Herr Professor Möllers, Herr Professor Pukelsheim und Herr Professor Tabbara. Zugeschaltet in der Videoschleife sind uns die Sachverständigen Frau Professor Schmahl, Frau Professor Schönberger, Herr Professor Austermann und Herr Professor Volkmann. Auch einige Kolleginnen und Kollegen sind digital zugeschaltet; der Ausschuss für Inneres und Heimat hat das in seiner letzten Sitzung so beschlossen, dass wir diese Möglichkeit für diese Sitzung einräumen. Und wenn es gut funktioniert, steht es uns offen, das auch künftig so beizubehalten. Die Sitzung wird im Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages live übertragen und kann anschließend auch eingesehen werden.

Ich danke für die schriftlichen Stellungnahmen, soweit wir sie erhalten haben. Diese werden, wie das hier so „gute Ordnung“ ist, anschließend veröffentlicht. Außerdem wird ein Wortprotokoll erstellt, das auch zur Korrektur noch einmal zugeht. Ich setze Ihr Einverständnis da jetzt voraus, dass wir so verfahren können.

Als Zeitfenster haben wir 12:00 bis 14:00 Uhr vorgesehen und jetzt kommen wir zu einer Neuerung für die Kolleginnen und Kollegen, die häufiger an Anhörungen des Innenausschusses teilgenommen haben: Wie üblich werden wir den Sachverständigen je drei Minuten zur Verfügung stellen für ein Eingangsstatement, in dem sie uns ihre wichtigsten Kernthesen darstellen können, aber gern auch eingehen können auf das, was Kolleginnen und Kollegen gesagt haben, allerdings eben nicht länger als drei Minuten. Sodann würden wir in die Fraktionsrunde gehen und hier haben wir ein neues Verfahren beschlossen. Dies sieht vor, dass sie zwei Fragen an einen Sachverständigen oder je eine Frage an zwei Sachverständige stellen können. Dafür haben sie zwei Minuten Zeit. Die Sachverständigen haben dann für jede Frage,



die sie erreicht, ebenfalls zwei Minuten Zeit. Wir haben also neu eine Zeitbegrenzung auch bei den Sachverständigen in der Antwort. Wenn es uns gelingt, dadurch schneller und flexibler zu werden, dann können Sie sich ja darauf einstellen, dass wir eine weitere Runde haben, in der Sie eventuell auch einmal etwas vertiefen können. Heute wollen wir das auf jeden Fall einmal so halten. Anschließend werden die Obleute besprechen, ob das Verfahren so beibehalten oder gegebenenfalls noch einmal verändert werden kann. Wir müssen auf jeden Fall im Zeitrahmen bleiben, das heißt, im weiteren Verlauf der Sitzung kann es passieren, dass ich auch noch andere Vorgaben hier mit Ihnen vereinbaren will, aber das zu der dann gegebenen Zeit. Und damit können wir einsteigen in die Stellungnahmen der Sachverständigen und Frau Professorin von Achenbach ist die Erste, die ich um ihr Eingangsstatement bitte. Sie haben das Wort.

**SV Prof. Dr. Jelena von Achenbach** (Justus-Liebig-Universität Gießen): Sehr geehrte Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren, ich habe die Ehre, hier die Runde zu eröffnen und das möchte ich mit drei Punkten tun. Erstens: Es handelt sich bei dem Reformvorschlag um ein konservatives Projekt. Der Vorschlag führt die bestehende Struktur des Wahlrechtes fort und entwickelt sie konsequent weiter. Der Reformvorschlag setzt das Verhältniswahlrecht effektiv und konsequent um, das in Deutschland gilt, seit es ein demokratisches Wahlrecht gibt. Der Vorschlag führt aber auch darüber hinaus die bestehende Prägung des Wahlrechtes fort, denn es findet weiter eine Wahl nach Wahlkreisvorschlägen statt. Damit behalten die Kreisverbände das Recht, Kandidaten auszuwählen. Die Reform wahrt auch die föderale Struktur des Wahlrechtes und des Parteiensystems, nämlich mit der Wahl nach Landeslisten, die die Landesverbände aufstellen. Auch das Recht der parteiunabhängigen Kandidatur wird fortgeführt. Diese konservative Prägung des Vorschlages ist eine Qualität, die ihn besonders auszeichnet, denn es gelingt, den Bundestag zu verkleinern und zugleich die gewachsenen Strukturen des Parteiensystems fortzuführen und zu wahren und die Verhältniswahl effektiv durchzuführen.

Zweitens: Es handelt sich um einen verfassungskonformen Vorschlag, der Ausdruck einer gleichheitsgerechten Gestaltungsentscheidung des Wahlgesetzgebers ist. Der Reformvorschlag macht die Wahl nach Wahlkreisvorschlägen zum Bestandteil

der Verhältniswahl. Entscheidend dafür ist die Wahl nach der Idee der Hauptstimmendeckung, die in dem Entwurf in § 1 grundsätzlich und in § 6 Absatz 1 operativ verankert ist. Danach gilt eben eine doppelte Bedingung für die Zuteilung eines Mandates nach der Wahl im Wahlkreis. Diese Ausgestaltung, die die Verhältniswahl mit der Wahl nach lokalen Wahlvorschlägen verbindet, liegt im Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. Verfassungsrechtliche Gründe, die diese Gestaltung ausschließen, sind nicht ersichtlich. Es gilt nicht naturgemäß das Mehrheitsprinzip als Maßstab für den Gewinn eines Mandates aufgrund der Wahl im Wahlkreis. Mit anderen Worten: Es wäre ein Missverständnis, anzunehmen, dass die jetzige Form der Wahl im Wahlkreis nach Mehrheit verfassungsrechtlich garantiert ist. Die reine Mehrheitswahl im Wahlrecht bildet mit anderen Worten eben keinen verfassungsrechtlichen Maßstab der Reform, denn das Erringen eines Mandates richtet sich allein nach der gesetzlichen Regelung des Wahlerfolges.

Es handelt sich Drittens um einen fairen, demokratiepolitisch überzeugenden und wichtigen Vorschlag, denn die Regelgröße des Bundestages einzuhalten ist förderlich für die Arbeitsfähigkeit des Parlamentes, aber es zeigt auch, dass der Gesetzgeber zur demokratischen Selbstreform fähig ist. Und dafür ist entscheidend, dass in der vorfindlichen Parteienlandschaft keine Verzerrung herbeigeführt wird und das gewährleistet der Vorschlag. Es wird keine Partei aus dem Spiel genommen oder strukturell benachteiligt. Für weitere Punkte verweise ich auf unsere schriftliche Stellungnahme. Vielen Dank.

**StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Punktlandung. Vielen Dank. Prof. Dr. Austermann, digital.

**SV Prof. Dr. Philipp Austermann** (HS Bund): Danke sehr. Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren, ich danke für die Einladung zur heutigen Sitzung und möchte vorab kurz betonen, dass ich an keiner der Vorlagen beteiligt gewesen bin. Ich habe mich also quasi neutral über alles gebeugt. Ich komme zu dem Ergebnis, dass einzig und allein der Vorschlag der CDU/CSU-Fraktion verfassungskonform ist. Alle übrigen Vorschläge sind aus meiner Sicht verfassungswidrig.

Ich möchte hier angesichts der Kürze der Zeit nur





auf den Vorschlag der Ampelkoalition eingehen. Warum halte ich diesen Vorschlag für verfassungswidrig? Ich bin der Meinung, dass er die Erststimmen, die ja nun „Wahlkreisstimmen“ heißen sollen, innerhalb eines Bundeslandes, aber auch im gesamten Bundesgebiet, ungleich behandelt, und dass sich das mit dem Grundsatz der gleichen Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz nicht verträgt – der setzt nämlich dem bereits zitierten Spielraum des Gesetzgebers eine große Hürde und Grenze. Diese Ungleichbehandlung, die hier errichtet werden soll, erfasst einmal diejenigen, die wählen, und zum anderen ganz eklatant auch diejenigen, die sich zur Wahl stellen. Letztere haben völlig unterschiedliche Chancen je nachdem, ob ihre Partei ein bestimmtes Zweitstimmenergebnis, nun „Hauptstimmenergebnis“ genannt, erreicht oder nicht. Das kann dazu führen, dass in einem Bundesland jemand mit vielleicht 18 Prozent gewählt wird, jemand anderes im selben Bundesland mit mehr als 50 Prozent aber nicht. Das ist eine Ungleichbehandlung, für die es keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung gibt, die eine solche Ungleichbehandlung aber bräuchte.

Außerdem habe ich verfassungspolitische Einwände: Das angepeilte Sitzverteilungsverfahren ist eben nicht konservativ oder ein geringstmöglicher Eingriff oder fair, sondern es kann dazu führen, dass Wahlkreise nicht mehr unmittelbar repräsentiert werden; sie werden natürlich durch alle gewählten Abgeordneten repräsentiert, von denen einige vielleicht sogar aus dem betreffenden Wahlkreis stammen oder dort wohnen – aber: Die Repräsentation, wie wir sie bisher kennen, mit jemandem, der direkt gewählt wurde, sich dem Wahlkreis besonders verbunden fühlt und dort auch durch persönliche Gespräche und Wahlentscheidungen zur Verantwortung gezogen werden kann – das alles haben wir dann nicht mehr. Das wird eine nicht unerhebliche Anzahl von Wahlkreisen betreffen. Interessanterweise ist das noch nie berechnet worden, aber ich gehe davon aus, dass es eine zweistellige Zahl sein dürfte. Diese Tendenz kann sich über mehrere Wahlen im selben Wahlkreis verfestigen.

Des Weiteren möchte ich betonen, dass ich den Vorschlag für bürgerfern halte. Er entwertet ein bewährtes, direktdemokratisches und personenbezogenes Element im Bundeswahlrecht. Es ist eben gerade kein bürgerfreundliche, bürgernahe

Demokratie, die hier errichtet wird, sondern eher ein bürgerfernes oder jedenfalls bürgerferneres System. Man fragt sich auch, warum man nicht gleich zum Verhältniswahlrecht übergegangen ist, wenn man offenkundig diese Direktwahl so wenig schätzt.

Ich bin der Meinung, man sollte von diesem Modell Abstand nehmen und schauen, dass man einen tragfähigen Kompromiss findet – der Unionsvorschlag bietet hierzu, meine ich, Anhaltspunkte. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Besten Dank. Der folgende Sachverständige ist Professor Grzeszick, Sie haben das Wort.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg): Vielen Dank. Über die Sachen, die schriftlich ich schon erstattet habe hinaus würde ich gern vor allem auf die Frage rekurrieren, ob denn der vorgelegte Gesetzesentwurf der Regierungsfaktionen verfassungsgemäß ist und mich von vorn herein nur auf die Frage der Gleichheit der Wahl konzentrieren, weil ich glaube, dass dies der möglicherweise noch relevante Aspekt ist. Bei der Frage der Gleichheit der Wahl muss man nach all dem, was die Rechtsprechung dazu sagt, zunächst einmal fragen: Welchem System folgt denn hier dieser Gesetzesentwurf? Ist es ein Verhältniswahlrecht – dann gilt der dafür einschlägige Maßstab. Oder ist es ein Mehrheitswahlrecht – dann gilt eben der entsprechende Maßstab der Mehrheitsprüfung. Und diese Unterscheidung ist auch vorzunehmen, wenn man ein kombiniertes oder gemischtes Modell annimmt, so wie es das derzeit noch geltende Wahlrecht vorsieht – dann gilt eben jeweils in dem Teil, für den der Gesetzgeber sich in der Ausgestaltung grundsätzlich entschieden hat, das jeweilige Prüfprogramm des Gleichheitssatzes. Dementsprechend ist die Frage nach dem Grundcharakter an den Gesetzesentwurf heranzutragen.

Und ich glaube, dass tatsächlich möglicherweise im Gesetzesentwurf man sich doch nicht so eindeutig zugunsten einer Verhältniswahl entschieden hat, wie das auf den ersten Blick der Fall zu sein scheint. Es stimmt zwar, dass nur Mandate zugeteilt werden sollen, wenn diese zweitstimmengedeckt sind, und dafür nimmt man auch in Kauf, dass Wahlkreise verwaisen können; man hat von der eigenartigen dritten Stimme dann doch



Abstand genommen. Das deutet darauf hin, dass jetzt ein Verhältniswahlrecht angestrebt wird. Aber: Es wird eben tatsächlich dann doch nicht durchgängig eingeführt. Es wird weiterhin im Wahlkreis gewählt aufgrund der Nominierung von Parteien, und mit der Wahl sind natürlich dann vor allem – auch aus der Perspektive der Bürger – die Erwartungen und Legitimationsfaktoren verbunden, die an Wahlkreiswahlen angeknüpft werden und die in der Rechtsprechung damit zutreffenderweise auch verbunden werden. Also man hält an der Wahlkreiswahl fest und es ist nicht nur ein äußerer Symbolakt, sondern man geht auch noch weiter, die Wahl hat auch bestimmenden Charakter, nämlich das, was nach Listenwahl eigentlich herauskommen sollte, wird so nicht im Ergebnis bei der Sitzzuteilung durchgesetzt, sondern es findet eine zweifache Modifizierung statt: Zunächst einmal greift man auf den Wahlkreis zu, um die Listenfolge zu modifizieren – man nimmt die Wahlkreissieger und gewichtet die relativ im Verhältnis zu einander. Das heißt, in diesem Aspekt haben wir einen rechtlichen Durchgriff auf die Wahlkreiswahl. Und dabei wird dann interessanterweise auf das Mehrheitsergebnis zugegriffen, das heißt, die Mehrheit im Wahlkreis zu haben, ist weiterhin von Relevanz. Es findet keine schlichte rein nur nach Prozentzahlen gerichtete Wahl statt, bei der die Verlierer auch auftauchen würden, nein, man nimmt nur denjenigen, der im Wahlkreis auch gewonnen hat. Und deswegen lebt der Entwurf dann weiterhin auch rechtlich davon, dass die Wahlkreiswahl stattfindet und derjenige, der dort die Mehrheit gewonnen hat, legitimatorisch besonders herausgehoben ist.

Abschließend noch, relativ kurz: Sähe man dies anders, und sagte man, es sei ein wirklich reines Verhältniswahlrecht, dann würde das Problem des Systembruches an anderer Stelle auftauchen. Nämlich dann müsste man zwar die Kappung oder Nichtzuteilung nicht rechtfertigen, aber dann wäre die nächste Frage zu stellen: Wie man es denn dann im Einzelnen herbeiführt, dass im Ergebnis dann doch auf den Wahlkreis zurückgegriffen wird, um in der Listenwahl eine entsprechende Reihenfolge herbeizuführen? Dann hätte man dort den entsprechenden Systembruch und diesem Systembruch entkommt man nicht, egal, wie man den Charakter der Wahl definiert. Danke schön.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Professor Meinel ist der Nächste.

SV **Prof. Dr. Florian Meinel** (Georg-August-Universität Göttingen): Vielen, herzlichen Dank. Der Gesetzentwurf behandelt meines Erachtens ein Strukturproblem, was die Bundesrepublik im Grunde seit der Wiedervereinigung mit sich herumschleppt. Und dieses Strukturproblem ist die Koexistenz eines zunehmend pluralistischen Parteiensystems mit einem Wahlrecht, welches systematisch auf Volksparteien und Lagerdualismus angelegt war. Diese Koexistenz ist in den letzten Jahrzehnten zunehmend unplausibel geworden: Einerseits aufgrund der sinkenden Zweitstimmenanteile der Volksparteien, andererseits aufgrund der damit verbundenen Legitimationsschwäche der Wahlkreise. Nun kann man diesen Widerspruch oder diese Koexistenz nach drei Hinsichten auflösen: Man kann sie einerseits zulasten des Bundesproporz, nämlich durch Überhangmandate, auflösen. Das ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes aber nur sehr begrenzt möglich. Man kann sie zweitens zulasten der Landeslisten durch ein föderales Verrechnungssystem auflösen. Das geht aber nicht in einem föderal gegliederten Parteiensystem. Und es geht auch nicht, solange es mit der CSU eine Partei gibt, mit der man in anderen Bundesländern nichts verrechnen kann. Damit bleibt schließlich Drittens die Möglichkeit, den inneren Widerspruch dieses Wahlrechtssystems zulasten der Wahlkreise aufzulösen, indem nämlich der strikte Automatismus der relativen Mehrheit in den Wahlkreisen mit der Zuteilung eines Parlamentssitzes aufgelöst wird. Meines Erachtens ist dieses Vorgehen ehrlich im Umgang mit den Wahlkreisen. Es ist ehrlich im Hinblick auf die politische Bedeutung des Rechtes der lokalen Kandidatenaufstellung und des bisherigen Erklärungsgehaltes der Erststimme. Damit ist zwingend verbunden, und das wurde schon gesagt, dass nicht alle Wahlkreise vertreten werden können. Ich habe mit Interesse zur Kenntnis genommen, dass Herr Kollege Grzeszick, der bisher vor allem kritisiert hat, dass der Entwurf das personalisierte Verhältniswahlrecht abschaffen würde, nun vor allem darauf hinausläuft, dass wir es sozusagen zu stark beibehalten -

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg): Der alte Entwurf!



**SV Prof. Dr. Florian Meinel** (Georg-August-Universität Göttingen): - Gut, okay. Die Kritik, dass dies zu einer Verwaisung führen kann, verfängt meines Erachtens aus drei Gründen nicht. Erstens ist empirisch allgemein bekannt, dass knappere Stadtwahlkreise, die das betreffen würde, auf den Listen statistisch besser vertreten sind. Zweitens kennt das Parlamentsrecht, und Sie kennen die Parlamentspraxis, keine Ungleichheit von Listenabgeordneten und Wahlkreisabgeordneten. Drittens halte ich das Parteiensystem für hinreichend anpassungsfähig, um bei der Listenaufstellung zu berücksichtigen, welche Wahlkreise man an aussichtsreicher Stelle platzieren würde. Und was schließlich den Vorwurf der verfassungsrechtlichen Ungleichbehandlung über verschiedene Länder hinweg angeht, glaube ich, dass diese mögliche Ungleichbehandlung zwischen Wahlkreisen in dem ein- oder anderen Land schlicht Föderalismus heißt. Danke schön.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Herr Möllers ist der Nächste.

**SV Prof. Dr. Christoph Möllers** (Humboldt-Universität zu Berlin): Vielen Dank. Ich möchte auch nur ganz kurz zwei Punkte machen. Erstens möchte ich die Leistung des Gesetzentwurfs kurz nennen und zweitens auch noch etwas zu den verfassungsrechtlichen Einwänden sagen. Dem Gesetzentwurf liegt ein sehr einfaches Konzept zugrunde: Die Hauptstimmen entscheiden darüber, wie viele Abgeordnete einer Partei aus einem Land in den Bundestag einziehen und schaffen so einen Maßstab der doppelten Erfolgswertgleichheit. Damit erreicht der Entwurf zum Ersten die Verkleinerung des Bundestages auf die gesetzliche Mitgliederzahl – und zwar ohne jedes Wenn und Aber. Er führt außerdem zu einer angemessenen föderalen Repräsentation, die Länder sind so repräsentiert, wie sie repräsentiert werden müssen. Er schafft zudem einen höheren Anteil an Wahlkreisabgeordneten am Gesamtparlament als bisher und als wir mit dem Vorschlag der CDU/CSU hätten. Das bedeutet, dass im Wahlkreis gewählte Abgeordnete einen bedeutenderen faktischen Rang bekommen als sie bisher haben und auch sonst hätten – das muss man, glaube ich, noch einmal hervorheben. Der Entwurf schafft die Beibehaltung der Wahlkreisgröße, deren Änderung ja sehr, sehr umständlich wäre und die man, glaube ich, nicht ernsthaft in Betracht zieht. Und schließlich ist der

Entwurf auch ergebnisneutral. Das heißt, wir haben einen Vorschlag, dessen ganze politische Legitimation gerade darin liegt, dass diejenigen Parteien, die hier zustimmen, sich nicht selbst bereichern und nicht ihre eigenen Chancen verbessern, sondern etwas schaffen, was den Status Quo mit Blick auf die politischen Gewichte reproduziert.

Haupteinwand ist natürlich die Möglichkeit von nicht besetzten Wahlkreisen. Ich möchte dazu faktisch nur zwei Sachen sagen: Erstens einmal, dass natürlich die Wahlkreisabgeordnete heutzutage sehr oft de facto eine Listenabgeordnete ist. Die Frage, an wen man sich als Bürger in seinem Wahlkreis wendet, stellt sich daher unabhängig davon, ob die Abgeordnete im Wahlkreis oder von der Liste gewählt wurde. Wir wollen daran erinnern, dass das auch dem geltenden Recht entspricht, insbesondere wenn es Wahlkreisbüros auch für Listenabgeordnete finanziert. Am Ende kommt es also auf das Problem an, ob es Wahlkreise gibt, in denen tatsächlich niemand repräsentiert wird. Das wäre nach unseren Projektionen ein Problem, um das sich die Landesverbände auch kümmern müssten, das aber nur im niedrigen einstelligen Bereich auftritt. Zur Rechtfertigung ist aber noch einmal daran zu erinnern, dass die Funktion der Wahlkreisstimme in unserer Systementscheidung für die Verhältniswahl eben eine dienende Funktion ist. Die Wahlkreisstimme dient in einem auf Parteienrepräsentation ausgelegten Wahlsystem nämlich dazu, ein Aufstellungsverfahren zu generieren, das dezentral und gewaltenteilend ist, das sozusagen die Macht der Bundespartei bricht und die Macht der Kreisverbände ermöglicht – und das alles im Rahmen der Parteiendemokratie, die das primäre Repräsentationsfaktum des ganzen Systems ist. Deswegen geht es eben auch fehl, wie es mitunter ironischerweise auch von Parteipolitikern und Parteipolitikerinnen getan wurde, Parteien- und Wahlkreiswahl gegeneinander auszuspielen. Natürlich sind die Wahlkreisabgeordneten auch Parteienabgeordnete und werden auch nicht anders aufgestellt. Im Ergebnis führt das dazu, dass der verfassungsrechtliche Maßstab, mit dem wir es hier zu tun haben, allein der der Erfolgswertgleichheit nach dem Verhältniswahlrecht bleibt und dieser Maßstab ist in dem vorgeschlagenen System besser eingehalten als in allen bisherigen. Vielen Dank.



StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Prof. Dr. Pukelsheim in der Reihe weiter.

**SV Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim** (Universität Augsburg): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, verehrte Mitglieder des Deutschen Bundestages. Der Gesetzentwurf der Ampelfraktion beinhaltet für die Wahl des Deutschen Bundestages einen grundlegenden Neubeginn: Er gewährleistet die proporzgetreue Zuteilung der 598 Bundestagssitze und fügt die Mandate aus der Personenwahl in 299 Wahlkreisen erst danach ein und nur soweit, wie das Proporzraster es zulässt. Ich finde dieses ganze Konzept sehr überzeugend, schon aus reiner Eitelkeit – weil ich in einem Aufsatz im Jahre 2000 genau dieses eben vorgeschlagen habe. Aber damit möchte ich keine Urheberschaft beanspruchen, denn diese Idee wurde schon praktiziert in Bayern 1954 und da kam ich gerade erst in die Volksschule, so hieß es damals, und da habe ich auch noch nicht an Urheberschaft gedacht. Und in Bayern wurde es vom Verfassungsgericht geprüft, aber das ist die Bayerische Verfassung, und da ging das durch.

Was leistet dieser Entwurf? Drei Punkte möchte ich hervorheben. Zum Ersten die simplen Zuteilungsschritte: Die 598 Sitze werden in zwei Schritten vergeben, auf Bundesebene an die Parteien und dann im zweiten Schritt innerhalb der Parteien an die Landeslisten. Das ist so einfach – einfacher geht es nicht und das begeistert mich als Mathematiker.

Die Art, wie es vergeben wird, sichert Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen und zwar gleich in zweierlei Respekt: Einerseits als Erfolgswertgleichheit hinsichtlich der Konkurrenz der Parteien – das ist der Parteienproporz – und andererseits bei den Unterzuteilungen Erfolgswertgleichheit hinsichtlich der Landeslisten – also parteiintern haben zwei Anhänger von derselben Partei auch bezüglich des Gewichtes, wie die Landeslisten dotiert werden, hinterher dasselbe Gewicht. Erfolgswertgleichheit ist ein wichtiger, verfassungsrechtlicher Begriff, also ich gehe davon aus, das begeistert die arbeitende Bevölkerung in Karlsruhe.

Und Drittens hält dieser Entwurf die 598 Sollsitze des Bundestages immer ein und das, glaube ich, begeistert die ganze Republik.

Aber wo Licht ist, ist auch Schatten. Drei Vorteile, denen steht auch ein Nachteil gegenüber, der wird

ja im Antrag von der Union auch deutlich formuliert: Dass es eben bei den Wahlkreisen passieren kann, dass einzelne Wahlkreise – die meisten Wahlkreise werden von ihren Wahlkreissiegern dann vertreten, aber einzelne werden dann nicht vertreten, das werden wir dann gleich noch diskutieren. Es gibt noch die anderen Anträge und etwas, was nicht beantragt war und was ich hier in den Raum stellen möchte, ist das Wahlrecht für die Auslandsdeutsche. Das halte ich für archaisch und für überfällig zu reformieren. Und damit höre ich auf.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Frau Professorin Schmahl ist uns digital zugeschaltet.

**SV Prof. Dr. Stefanie Schmahl** (Julius-Maximilian-Universität Würzburg): Vielen Dank. Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren. Von den heute zu diskutierenden Bundestagsdrucksachen zur Änderung des Bundeswahlgesetzes ist aus meiner Sicht allein der Vorschlag der CDU/CSU-Fraktion eindeutig verfassungskonform. Er behält die bisherigen, mit dem Grundgesetz zweifellos kompatiblen „Stellschrauben“ des Bundeswahlrechtes bei und zurret sie mit dem Ziel einer Verkleinerung des Bundestages in verfassungsgemäßer Weise enger. Die von den Fraktionen der LINKEN und der AfD vorgelegten Entwürfe sind hingegen mit dem Grundgesetz nicht in Einklang zu bringen. Insbesondere ein Bundestagswahlrecht für Ausländer, wie von der Fraktion DIE LINKE vorgeschlagen, verstößt gegen das Demokratieprinzip, es würde außerdem der seit langem anerkannten Jellinek'schen Drei-Elementen-Lehre das konstitutive Merkmal „Staatsvolk“ entziehen.

Auch der Entwurf der Regierungsfractionen, der das als „Kappungssystem“ bekannte Wahlsystem aufgreift, ist aus mehreren Gründen verfassungsrechtlich problematisch. In meiner schriftlichen Stellungnahme erläutere ich diese Gründe näher, sodass ich mich hier auf die wichtigsten Argumente beschränke:

Wegen des Erfordernisses der Hauptstimmendeckung, die der Entwurf bei der Wahl in den Wahlkreisen vorsieht, wird die Hauptstimme zur entscheidenden Determinante des Wahlergebnisses. Die Wahlkreisstimme wird zu einer „Neben-



stimme“, zu einem Beiwerk degradiert. Die Nichtzuteilung von Mandaten trotz erzielter Mehrheit der Stimmen im Wahlkreis ist aber nicht nur ein radikaler Paradigmenwechsel, sondern auch mit dem Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl nicht vereinbar, da die Wähler wegen der konditionalen Verbindung von Haupt- und Wahlkreisstimme zum Zeitpunkt der Stimmabgabe nicht erkennen können, welche Erfolgchancen ihre Wahlkreisstimme hat. Auch kann der Gesetzgeber nicht nach Belieben definieren, unter welchen Voraussetzungen ein Wahlkreis gewonnen wird. Die Mehrheitsregel ist im Demokratieprinzip verankert und damit dem Gesetzgeber vorgegeben. Eine „proporz-konditionierte“ Mehrheitsregel kennt das Grundgesetz nicht.

Im Ergebnis gestaltet der Gesetzentwurf die Bundestagswahl zu einer reinen Verhältniswahl um. Das Direktmandat, das nahezu vollständig marginalisiert wird, verfügt jedoch über einen eigenständigen legitimatorischen Wert, der nicht verdrängt werden darf: Das Direktmandat betont das personale Element der Wahl, begrenzt den Einfluss der Parteien und gestaltet die Wahl insgesamt bürgernäher aus. Dies ist in Zeiten, in denen die Bindung der Menschen zu den politischen Parteien stetig abnimmt, von besonderer Bedeutung. Und außerdem ist das Direktmandat auch eine Kompensation dafür, dass auf der Bundesebene, anders als auf der Ebene der Länder, keine direktdemokratischen Elemente vorhanden sind.

Schließlich erweist sich die im Gesetzentwurf enthaltene Grundmandatsklausel als verfassungsrechtlich zweifelhaft. Sie ist eine systemfremde Komponente im Kappungsmodell, da sie das Direktmandat vom ansonsten bestehenden Erfordernis der Hauptstimmendeckung löst. Erreichen die Kandidaten einer Partei in drei Wahlkreisen eine Mehrheit der Stimmen, ohne zugleich über eine entsprechende Hauptstimmendeckung zu verfügen, dürften bei folgerichtiger Anwendung der Listendeckung noch nicht einmal die Direktmandate vergeben werden. Die Fortgeltung der Grundmandatsklausel im Kappungsmodell lässt sich aus meiner Sicht rechtlich nicht widerspruchsfrei begründen. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke sehr. Professorin Schönberger, ebenfalls digital.

SV **Prof. Dr. Sophie Schönberger** (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, der Gesetzentwurf der Ampel, der uns jetzt vorliegt, der schlägt einen Gordischen Knoten durch, mit dem wir uns eine ganze Weile schon beschäftigt haben. Und auch, wenn man persönlich vielleicht ein anderes Modell lieber gehabt hätte – ich persönlich hätte ein anderes Modell lieber gehabt – muss man sagen, dass dieser Entwurf zwei ganz zentrale und herausragende Leistungen erbringt, nämlich zum einen: Er sichert eine Bundestagsgröße von 598 Abgeordneten. Und Leistung zwei: Er sichert ein absolut proportionales Abbild des Wählerwillens. Und das kann man gar nicht genug betonen und hervorheben, denn das sind Leistungen, die jetzt über Jahrzehnte das geltende Wahlrecht nicht erbracht hat. Die verfassungsrechtlichen Bedenken, die vorgetragen werden, beruhen meiner Meinung nach entweder auf einem Missverständnis insofern, als da irgendwie einem schon gewählten Abgeordneten das Mandat wieder weggenommen wird – das ist nicht der Fall –, oder aber auf einer völligen Versteinerung, einer verfassungsdogmatischen Versteinerung des geltenden Wahlrechtes, in der man praktisch gar nichts mehr ändern kann. Warum das meiner Ansicht nach tatsächlich keine plausiblen Einwände sind und das Ganze auch nicht gegen die Wahlrechtsgleichheit verstößt, habe ich in meiner schriftlichen Stellungnahme dargestellt.

In legistischer Hinsicht würde ich vorschlagen, dass man vielleicht diesen Einwänden noch ein bisschen Wind aus den Segeln nehmen könnte, wenn man im Gesetz klarer formuliert, dass im Grunde die Personenstimme ihre Bedeutung jetzt verändert hat und im Wesentlichen nur noch dafür da ist, sozusagen eine Wahlkreis-Erstenliste zu generieren, aus der dann vorrangig die Mandate, die einer Partei zustehen, besetzt werden. Das würde in der Sache nichts ändern, würde aber noch einmal klarer machen, warum die verfassungsrechtlichen Einwände, die zum Teil vorgetragen werden, nicht durchgreifen. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke Ihnen. Ihnen folgt Professor Tabbara.



**SV Prof. Dr. Tarik Tabbara** (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin): Sehr geehrte Abgeordnete, der Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen nimmt sich begrüßenswerter Weise eines ja schon länger drängenden Problems der demokratischen Repräsentation an. Im Kern reagiert dieser Entwurf auf einen gesellschaftlichen Wandel, Stichwort: Verändertes Wahlverhalten. Auf einen gesellschaftlichen Wandel reagieren auch die drei Anträge, die von der Fraktion DIE LINKE. zur Parität, zum Wahlalter ab 16 und zu einem Ausländerwahlrecht auf Bundesebene unter bestimmten Voraussetzungen hier zum Gegenstand der Anhörung gemacht wurden. Parität und Wahlalter ab 16 wurden immerhin in der Kommission zur Wahlrechtsreform in dieser Legislatur ausführlich diskutiert. Dagegen war die demokratische Teilhabe von hier dauerhaft lebenden Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit dort fast überhaupt kein Thema. Das ist angesichts der Bedeutung, die Migration für dieses Land hat, schon erstaunlich. Daher begrüße ich es sehr, dass das Thema jetzt auf der Tagesordnung ist.

Zu dem Gesetzentwurf der Koalition ist hier schon viel gesagt worden wie gerade eben auch von meiner Vorrednerin und anderen, auch viel Richtiges. Ich möchte mich deswegen im Folgenden auf das Ausländerwahlrecht beschränken. Ich begrüße auch ausdrücklich, dass der Antrag einen Vorstoß zur Einführung eines Ausländerwahlrechtes durch einfaches Gesetz macht. Seit das Bundesverfassungsgericht nämlich vor 33 Jahren ein Ausländerwahlrecht auf kommunaler Ebene für verfassungswidrig befunden hat, wird das Thema meist allenfalls auf die sehr lange Bank, wenn überhaupt, einer Grundgesetzänderung geschoben. Dabei war die Auslegung des Bundesverfassungsgerichtes von Anfang an höchst umstritten. Schon weil sie nicht auf den ausdrücklichen Wortlaut des Grundgesetzes wie beim Mindestwahlalter ergibt. Es geht daher um eine Auslegungsfrage und die sind naturgemäß unter Juristen offen. Ich meine, es gibt gute Gründe, warum die Verfassungsrechtslage heute anders zu beurteilen ist, als noch 1990.

Erstens: Auch das Bundesverfassungsgericht hielt den dauerhaften Ausschluss von Migranten vom Wahlrecht für ein Demokratieproblem. Als Weg zur Schließung dieser durch Migration entstandenen demokratischen Lücke hatte es auf eine Reform des Staatsangehörigkeitsrechtes verwiesen. Diese

empirische Annahme des Gerichts hat sich aber als nicht tragfähig erwiesen – trotz Staatsangehörigkeitsreform hat sich diese Lücke seither nahezu verdoppelt.

Zweitens: Die Berücksichtigung von gesellschaftlichem Wandel in der Interpretation des Grundgesetzes durch die Gesellschaft, das Parlament und auch das Bundesverfassungsgericht ist ein üblicher Vorgang, Stichworte hier: „Ehe für Alle“ oder „Dritte Option“. Ein solcher Verfassungswandel sorgt dafür, dass die verfassungsrechtliche Realität nicht zu weit hinter dem verfassungsrechtlichen Anspruch zurückbleibt. Die Einführung eines Ausländerwahlrechtes wäre nicht nur ein wichtiger Schritt für die Betroffenen, sondern eben auch ein wichtiger Schritt für die Demokratie in Deutschland. Vielen Dank.

**StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Professor Volkmann bitte.

**SV Prof. Dr. Uwe Volkmann** (Goethe-Universität Frankfurt am Main): Vielen Dank für die Gelegenheit, hier Stellung nehmen zu können. Ich will vielleicht vorwegschicken, dass ich den Entwurf der Koalitionsfraktionen, auf den ich mich jetzt hauptsächlich beschränken würde, insgesamt für eine große politische Leistung halte. Er bedeutet, dass von den jetzigen 740 Abgeordneten 140 nicht mehr im kommenden Parlament vertreten sind, es wird die Regelgröße strikt eingehalten – das ist eine Leistung, die Viele dem politischen System nicht zugetraut haben und die man als solche auch einfach erst einmal hervorheben muss.

Zweite Leistung: Der Entwurf ist vollkommen wettbewerbsneutral. Der Entwurf wirkt sich auf die Wettbewerbschancen der Parteien nicht aus, indem er sich strikt an den Grundsätzen der Verhältniswahl orientiert und diese bindend festschreibt. Das ist etwas, was man von den anderen Entwürfen in dieser oder jener Form nicht behaupten kann. Der CDU/CSU-Entwurf wird die Regelgröße des Bundestages mit annähernder Sicherheit verfehlen, dazu bedürfte es einer viel drastischeren Reduzierung der Zahl der Wahlkreise und das ist, darauf hat Herr Möllers schon hingewiesen, nicht so einfach, das muss man erst einmal hinbekommen. Der Entwurf ist darüber hinaus transparent und einsichtig, indem er die Berechnung der Stimmen ganz klar dem Prinzip der Verhältniswahl unterwirft. Und wenn man das will, dann ist natürlich



auf der anderen Seite ein Preis zu zahlen: Entweder man gibt das Element der Personalisierung, der personalisierten Verhältniswahl oder das Element der Personenwahl ganz auf. Das kann man verfassungsrechtlich machen, der Gesetzgeber ist in dieser Entscheidung frei. Er kann Wahlsysteme miteinander verbinden, er kann die Verbindung aber auch auflösen. Es ist vielleicht aber nicht ganz klug, das zu machen, weil die Direktwahl die Verantwortung des Parlamentes in der Fläche sicherstellen soll. Dann gibt es die zweite Möglichkeit: Es beizubehalten. Wenn man das will, dann muss man sich aber ganz klar sein, dass dafür an irgendeiner Stelle ein Preis zu zahlen ist.

Der Preis ist entweder zu zahlen bei der Repräsentanz der Wahlkreise im Parlament: Es können dann nicht mehr alle Wahlkreissieger in den Bundestag einziehen – das ist der eine mögliche Preis. Oder man wählt andere, kompliziertere Lösungen: das Modell der Ersatzstimme oder das Modell der verbundenen Mehrheit, die beide am Ende dazu führen würden, dass möglicherweise ein Verlierer in den Bundestag einziehen würden. Das sind meines Erachtens keine adäquaten Modelle. Der bei der nun vorgeschlagenen Lösung konkret anfallende Preis ist allerdings geringer, als man oft meint: Zum einen bedeutet der Umstand, dass einzelne Wahlkreissieger nicht einziehen, nicht, dass die entsprechenden Wahlkreise nicht im Parlament vertreten sind. Sie sind vielmehr vertreten und der Entwurf stärkt die Repräsentanten aus den Wahlkreisen letztlich noch. Es bleibt im Ergebnis ein kleiner Teil von Parlamentssitzen möglicherweise unbesetzt, das sind vielleicht fünf Sitze nach ersten Erhebungen, aber da sind vielleicht auch die Parteien gefragt, hier eine Lösung zu finden. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön, Herr Professor Volkmann. Damit freuen wir uns auf eine sicherlich spannende erste Runde hier. Wir haben das volle Programm von verfassungswidrig bis Zustimmung und damit ist der Ball in der politischen Arena. Herr Hartmann für die SPD ist der Erste.

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren – endlich ist es soweit! Wir haben die öffentliche Anhörung und haben sogar einen Gesetzentwurf vorliegen. Und daran möchte ich auch anknüpfen. Ich danke allen sachverständigen

Professorinnen und Professoren für ihre sehr fachkundige Einordnung. Was wir allerdings nicht haben, ist ein Gegenvorschlag. Es liegt ein Antrag der Union vor, der ein paar Rahmenbedingungen definiert. Ich werde nichts desto trotz das zum Ausgangspunkt machen, weil der Maßstab der Prüfung muss ja das Gesetz selbst sein. Das vorweggeschickt möchte ich zwei Fragen an zwei Sachverständige richten: Die Union hatte lange an dem Grabenwahlrecht festgehalten, hat dann kurzfristig ein Kappungsmodell mit 270 Wahlkreisen vorgeschlagen, 29mal wird es keine Wahlmöglichkeiten geben für Bürgerinnen und Bürger, aus deren Sicht das Wahlrecht ja auch zu beurteilen ist.

Die erste Frage geht daher an Friedrich Pukelsheim: Können Sie bitte diese Systematiken vergleichen, manchmal den Überhangfall nicht zuzuteilen oder wie auch immer das dann eingeordnet wird. Wahlkreiserstestimmen und 270 Wahlkreise seitens der Union – welche Auswirkungen das auch zur Abgrenzung von Wahlkreisen hätte, wir hatten die Wahlkreiskommission. Die hat 280 Wahlkreise vorgesehen, eine bestimmte Anzahl von Wahlkreisen, die insgesamt neu geordnet werden müssen in der Republik.

Die zweite Frage möchte ich an Christoph Möllers richten. Hier gehört auch zur Transparenz dazu: Professor Meinel, Professorin von Achenbach und Professor Möllers sind die Verfasser dieses Gesetzentwurfes. Sie haben das mit der Ampel gemacht, um das aus der Mitte einzubringen. Nun haben wir die Gelegenheit, einerseits einen Praxischeck zu machen. Es sind Argumente vorgetragen worden, was die Verfassungswidrigkeit angeht, die sind hier eindrucksvoll widerlegt, aber die Frage ist, was Missbrauchsmöglichkeiten angeht. Hat zum Beispiel der Einzelbewerber die Möglichkeit, ein Parteien- oder Organisationsprivileg zu umgehen und in einer Partei wie der CSU zum Beispiel zu sagen: „Ich kandidiere einzeln.“, auch das ist politisch gekommen. Wir wollen auch hier die kritischen Punkte zur Diskussion bringen. Herr Professor Möllers, könnten Sie das einordnen, auch mit der Bedeutung des Wahlkreisersten?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön, Herr Kollege Hartmann. Die beiden Sachverständigen haben jeweils zwei Minuten das Wort und die Gelegenheit zur Antwort. Herr Pukelsheim.



**SV Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim** (Universität Augsburg): Zum Antrag der Union, der hat ja zwei Teile. Der erste Teil weist auf diese Schwäche hin, die ich eben schon angedeutet habe von dem Ampelentwurf. Der, finde ich, ist ernst zu nehmen; da müssen durch entsprechende Öffentlichkeitsarbeit die Bürgerinnen und Bürger, die Wählerinnen und Wähler überzeugt werden. Die Frage von Herrn Hartmann ging aber auf den zweiten Teil. Da werden fünf Eckpunkte genannt für ein neues Wahlsystem. Ich habe versucht, damit zu rechnen – es fehlen allerdings die genauen Spezifikationen, wie damit zu rechnen ist. Vermutlich weiterhin mit der ersten Zuteilung der Ländersitzkontingentierung – da ist es sehr aufwendig. Wenn ich das weggelassen habe, dann bin ich auch mit diesem zweiten Teil auf Größenordnungen von 680 Abgeordneten gekommen, das heißt, insbesondere der Start bei 590; weiß ich nicht, warum der da drinsteht, weil der sowieso weit nach oben geschoben wird. Die unterschiedliche Zahl der Wahlkreise hängt natürlich jeweils von den Bevölkerungszahlen ab, die habe ich mir angeguckt: Mecklenburg-Vorpommern wird zum Beispiel zwischen 270 / 280 / 299 immer sechs Sitze haben. Wo die Änderungen am meisten spürbar sind, ist da, wo am meisten zu holen ist – das ist eben die Verhältnisrechnung – das sind die großen Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Bayern, Baden-Württemberg und da würden sich eben die Sitzzahlen, die Zahl der Wahlkreise dann ändern. Mein Hauptproblem mit den fünf Eckpunkten im Unionsentwurf ist eben, dass da noch die Spezifizierung fehlt, wie genau das Wahlsystem sein soll. Deshalb habe ich damit auch nicht so richtig rechnen können – das ist sehr spekulativ, was ich jetzt hier gerade gesagt habe.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Besten Dank. Professor Möllers, bitte.

**SV Prof. Dr. Christoph Möllers** (Humboldt-Universität zu Berlin): Vielen Dank. Die Frage vom Abgeordneten Hartmann bezog sich auf die Möglichkeit, dass Parteien Kandidatinnen und Kandidaten in den Wahlkreisen aufstellen, die faktisch von ihnen abhängig sind, die vielleicht sogar Mitglieder einer Partei sind, die aber trotzdem als „unabhängig“ kandidieren. Eine solche Möglichkeit könnte in der Tat zu einer Überrepräsentation von materiellen Parteiangehörigen führen und die Frage ist, wie wir damit umgehen.

Erstens muss man natürlich sagen: Missbrauch ist immer möglich, auch im gegebenen Recht besteht die Möglichkeit, mit Unabhängigen zu spielen und Parteimitglieder nicht als solche kenntlich zu machen. Damit muss man umgehen. Zweitens wird man sagen: Diese Missbrauchsmöglichkeit ist kein verfassungsrechtliches Problem. Daraus folgt erst einmal nichts für die Verfassungsgemäßheit des Entwurfs. In der FAZ wurde ein Kollege diesbezüglich so wiedergegeben, er hatte das aber gar nicht so gemeint und wurde bloß so zitiert, das habe ich extra noch einmal nachgeschaut. Es ergibt sich hieraus kein verfassungsrechtliches Argument. Drittens: Missbrauch wird immer erst einmal politisch bestraft. Es ist sehr riskant – es ist halt Missbrauch und der wird als solches vom politischen Gegner auch thematisiert. Das muss man klar sagen, Leute aus der eigenen Partei als Unabhängige aufzustellen und damit das System zu umgehen, ist eine ambivalente Sache, bei der man noch einmal gucken müsste, was man damit genau macht. Viertens ist darauf hinzuweisen, dass, wenn diese Möglichkeit besteht und ein unabhängiger Kandidat, der de facto kein Unabhängiger ist, im Wahlkreis gewinnt, der erfolgreiche Zweitstimmenanteil der Partei dann nicht mehr gezählt wird, sodass der Zweitstimmenanteil der Partei, die sich diesen Mechanismus missbräuchlich zunutze macht, sinkt. Das ist schon nicht ganz irrelevant. Wenn wir uns ein Land vorstellen, in dem es 40 Wahlkreise gibt, fällt dann sozusagen auf einmal ein Vierzigstel der Zweitstimmen weg – in der gegebenen Konstellation ist man sehr schnell etwa unter der Fünf-Prozent-Hürde. Fünftens schlagen wir aber vor, und das ist mein letzter Punkt, zumindest noch eine Regelung in den Entwurf einzufügen, die besagt, dass Kandidaten und Kandidatinnen, die auf Listen einer Partei stehen, nicht gleichzeitig als Unabhängige ins Rennen geschickt werden können. Damit hätten wir dann sozusagen jedenfalls eine formelle Inkompatibilität geschaffen, die den offensichtlichen Missbrauch verhindert. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Auch für mich wiederhole ich es jetzt noch einmal, bevor Ansgar Heveling dran ist: Bitte machen Sie es genau so: zwei Fragen an einen Sachverständigen oder ein Sachverständigen oder eine an zwei, dann haben Sie dafür zwei Minuten Zeit und die Beantwortung erfolgt unmittelbar und für jede Frage gibt es zwei Minuten. Das wären also





auch vier Minuten, wenn die Frage nur an eine Person gerichtet wurde, dann zusammen genommen. Herr Heveling.

Abg. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Herr Vorsitzender, vielen Dank. Vielen Dank, dass wir heute die Gelegenheit haben, uns so intensiv auszutauschen. Ich wähle die Variante eine Frage an zwei Sachverständige und hätte meine Frage an Frau von Achenbach und Herrn Grzeszick: Vor dem Hintergrund eines sozusagen sehr grundlegenden Blickes auf die Frage, wenn man sich die Modelle anschaut, dann stellt sich eben schon die Frage: Was bekommen wir für ein Wahlrecht bei den unterschiedlichen Modellen? Für das Modell der Union kann ich das beantworten, weil das letztlich eine Variation der Parameter ist, die das personalisierte Verhältniswahlrecht jetzt schon vorsieht. Deswegen würde mich der Blick auf die Vorschläge aus den Regierungsfractionen interessieren. Ich habe in Ihrer Stellungnahme, Frau von Achenbach, gelesen, dass sie das formulieren als eine systemimmanente Entwicklung, sie haben in Ihrem Beitrag gerade eben auch von einem Modell konservativer Prägung gesprochen, also letztlich etwas, was das bestehende System fortschreibt. Herr Meinel ist in die gleiche Richtung gegangen, auch Herr Grzeszick hat es in seinem Beitrag angesprochen, also die Frage, inwiefern ist das personale Element noch so prägend, dass es eben auch weiter möglich ist, so würde ich eben auch die Ausführungen verstehen, von einem personalisierten Verhältniswahlrecht zu sprechen; wir wissen, die Bezeichnung ist nicht maßgeblich, sondern der materielle Gehalt, es gibt ja auch viele Aspekte, was eben die Grundmandatsklausel oder die unabhängigen Kandidaten angeht, die dafür sprechen. Das würde ich gern noch einmal einfach vertieft sehen: Was ist der Ausgangspunkt? Bleibt es letztlich bei einem durch personale Elemente geprägten Verhältniswahlrecht oder einem personalisierten Verhältniswahlrecht?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Frau von Achenbach.

SV **Prof. Dr. Jelena von Achenbach** (Justus-Liebig-Universität Gießen): Vielen Dank für die Möglichkeit, hier noch mal auf diese Einschätzung zu reagieren. Also in der Tat bleibt es ja bei dem Vorschlagsrecht von Direktkandidaten seitens der Kreisverbände in dieser lokalen Prägung, in dieser regional örtlichen Verwurzelung. Und das ist

sicherlich etwas, wo weiterhin Personen vorgeschlagen werden, die den Kreisverband eben überzeugen. Das Ganze ist aber eben nun – und das ist jetzt ein Übergang innerhalb des geltenden Verhältniswahlrechts, das ja auch bislang schon den Charakter der Bundestagswahl prägt – das Ganze wird integriert in die Verhältniswahl. Und personalisierte Verhältniswahl ist ja sowieso ein notorisch unscharfer Begriff, der keine eindeutige verfassungsrechtliche Bedeutung hat. Wir haben Personalisierung in vielen Aspekten des Wahlrechts und der politischen Praxis, aber jetzt mit Blick auf den Vorschlag der Koalition: Es ist ein Vorschlagsrecht, das integriert ist – ein lokales Vorschlagsrecht – in die Verhältniswahl. Und deswegen ist eben infolge dieses Verhältniswahlcharakters dann auch nicht mehr die reine Mehrheitswahl entscheidend im Wahlkreis, sondern wir haben eben eine doppelte Bedingung des Erfolgs aufgrund dieses lokalen Wahlvorschlagsrechts, nämlich einerseits die meisten Stimmen auf sich zu vereinigen im Wahlkreis und zweitens eben entsprechend einen Sitz nach dem Parteienproporz im Land zugewiesen zu bekommen. Damit setzt sich der Verhältniswahlcharakter durch mit diesem Hauptstimmendeckungsgrundsatz. Und demnach ist es dann auch der anwendbare Gleichheitsmaßstab der Erfolgswertgleichheit und nicht der eines irgendwie naturgemäß sich demokratisch begründenden reinen Mehrheitswahlrechts.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Professor Grzeszick bitte für die zweite Frage.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** (Ruprecht Karls-Universität Heidelberg): Vielen Dank für die Frage, die eigentlich auf einen Kern der Rechtsproblematik hier zielt, nämlich die Frage: Was haben wir jetzt mit dem Gesetzesentwurf eigentlich vor uns liegen? Ist das ein Verhältniswahlrecht oder ist das weiterhin ein Wahlrecht, was beide Elemente eigenständig in sich hat? Und da sieht man, dass die Stellungnahmen auch auf Seiten derjenigen, die den Vorschlag gut finden, sich erheblich unterscheiden. Ganz viele Schattierungen, „integriert“, „systemimmanent“, und dann doch eine „generische Fortentwicklung“, aber dann auch bzw. doch ein reines Verhältniswahlrecht. Und wenn es zum Schwur kommt, dann möchte man immer eins von beiden haben, und zwar so, wie es gerade passt.



Und deswegen muss man sich den Gesetzesentwurf in Ruhe mal anschauen.

Und da sieht man relativ klar, dass es gibt zwei Argumente für ein Verhältniswahlrecht gibt: Die Zweitstimmendeckung und der Verzicht auf die dritte Stimme, um alle Wahlkreise zu besetzen. Der letzte Punkt ist neu. Der wirkt auch an der Stelle ein. Das ist eben der Unterschied zu den Stellungnahmen zu den vorherigen Dingen, und das muss man auch zur Kenntnis nehmen, das spricht für die Verhältniswahl. Aber das ist eben nicht alles. Und Sie können es besonders gut sehen, wenn Sie die Perspektive eines Bewerbers einnehmen und aus der Perspektive schauen, wie das Wahlrecht wirkt. Wäre es ein Verhältniswahlrecht, dann wäre das Ergebnis nach Listenwahl klar. Dazu schaut der Kandidat sich die Listenergebnisse an, die Zweitstimmen, und er weiß ziemlich genau, ob er hineingekommen ist in den Bundestag oder nicht. Das ist aber nicht das Entscheidende hier, sondern es wird eine ganz neue Gruppe geschaffen. Und dafür wird an die Wahlkreise angeknüpft, nämlich diejenigen Kandidaten, die auch im Wahlkreis angetreten sind und den Wahlkreis gewonnen haben und die auch lokal nominiert worden sind von den Parteien vor Ort, die dementsprechend da Wahlkampf betrieben haben. Und diese eigene Legitimität wird im Wahlrecht anerkannt, indem diese Kandidaten bevorzugt werden als eigene Gruppe bei der Auswahl. Und der reine Listenkandidat oder der Wahlkreisbewerber mit einem schwachen Ergebnis fällt möglicherweise raus und bekommt sein Mandat nicht. Und da sieht man ganz klar, wir haben weiterhin ein legitimatorisch und rechtlich ausgeprägtes personelles Element der Wahl im Wahlkreis mit Mehrheit. Und dazu muss man sich verhalten. Das kann man sozusagen nicht irgendwie wegdefinieren. Das muss reflektiert werden auch bei der Prüfung, ob die Gleichheit der Wahl eingehalten ist. Danke.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Besten Dank. Dann kommen wir zu BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Dr. Steffen.

Abg. **Dr. Till Steffen** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Erst mal vielen Dank für die sehr instruktiven Vorträge, die wir hier gehört haben. Das ist tatsächlich eine gute Gelegenheit, hier sehr sorgfältig den Gesetzesentwurf zu beleuchten. Und es freut mich auch, dass wir es geschafft haben, jetzt

so zügig weiterzumachen. Ich weiß, der Innenausschuss hat viel zu tun, viel auf der Liste. Und dass wir jetzt so zügig vorankommen, finde ich ganz hervorragend. Und das ist natürlich auch wichtig, dass wir hier rechtzeitig vor der nächsten Wahl klarstellen, wie die nächste Wahl stattfinden wird. Und über diesen zügigen Fortgang freue ich mich außerordentlich.

Die Prägnanz hatte für mich so ein bisschen an zwei Stellen gelitten, weil ich mich gefragt habe, wie das jetzt eigentlich genau ist mit der Beurteilung im Hinblick auf die Frage, ob die Vorschläge, die wir hier als Ampelkoalition vorgelegt haben, jetzt verfassungsgemäß sind oder nicht. Und da gab es ja einige Aussagen dazu. Einerseits hatte Herr Austermann gesagt, das sei verfassungswidrig, hatte allerdings keine Abstützung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dazu nennen können, sodass das für mich so ein bisschen gedanklich in der Luft hing. Und Frau Schmah hat ja sich sehr ausdrücklich geäußert und hat gesagt, verfassungswidrig seien die Gesetzesentwürfe von AfD und Linken. Der Entwurf der Koalition sei „verfassungsrechtlich problematisch“. Also hier wird schon eine genaue Differenzierung gemacht, wobei natürlich diese Aussage „verfassungsrechtlich problematisch“ erst mal dann offen lässt, was eigentlich gemeint ist. Deswegen meine Frage an Frau von Achenbach und Herrn Volkmann, wie Sie das noch mal beurteilen im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Einordnung, gerade dieser Aspekt der Nichtzuteilung einerseits und andererseits die Frage konsequente Durchsetzung des Wählerinnenwillens – das ist ja ein wichtiger Grundsatz im Wahlrecht – wie Sie das beurteilen in verfassungsrechtlicher Hinsicht, damit wir insoweit ein bisschen mehr Klarheit bekommen. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke. Herr Volkmann.

SV **Prof. Dr. Uwe Volkmann** (Goethe-Universität Frankfurt am Main): Ich sehe diese verfassungsrechtlichen Bedenken letztendlich nicht. Ich habe auch in den bisherigen Darlegungen keinen klaren Anknüpfungspunkt gefunden, in dem die konkret liegen sollten. Wenn hier auf die Gleichheit der Wahl als Problem abgestellt wird, dann muss man sagen, wir haben dieses Element der Mehrheitswahl in den Wahlkreisen. Das ist ein Element, in



dem die Gleichheit der Wahl im Sinne der Erfolgswertgleichheit ohnehin nicht zum Tragen kommt. Die spielt hier letztlich keine Rolle. Und das ist was, was auch das Bundesverfassungsgericht natürlich als völlig systemkonform letztlich billigt. Maßgeblich ist allein die Gleichheit des Zählwerts, und die bleibt erhalten. Warum der Gleichheitsmaßstab jetzt irgendwie auf verschiedene Wahlkreise angewandt werden soll, hat sich mir auch ebenfalls nicht erschlossen. Die Gleichheit des Erfolgswerts wird wahlkreisübergreifend dadurch vermittelt, dass sich letztlich alle Stimmen in gleicher Weise über das Element der Verhältniswahl auf die Besetzung des Bundestages auswirken. Eine übergreifende Gleichheitsrelation zwischen verschiedenen Wahlkreisen gibt es in diesem System eben von vornherein nicht. Und hier kann Gleichheit letztlich keine Rolle spielen, zumal eben auch der Anteil der Stimmen mit einem Erfolgswert von Wahlkreis zu Wahlkreis variiert. Das sind in einem Wahlkreis 25, 26 Prozent, die dazu führen, dass ein Wahlkreis-kandidat in den Bundestag einzieht, in anderen sind es dann irgendwie über 50 oder auch mal 60. Aber der Anteil unterscheidet sich letztlich erheblich. Ich kann da keinen relevanten Anknüpfungspunkt für eine Verfassungsverletzung entdecken. Und das gilt auch für die anderen jetzt ins Spiel gebrachten Grundsätze Unmittelbarkeit der Wahl. Auch da sehe ich letztlich kein Problem. Es gibt auch keinen vom Wahlrecht unabhängigen Anspruch eines Wahlkreisbewerbers, in den Bundestag einzuziehen, sondern der Anspruch besteht immer nur nach Maßgabe des jeweiligen Wahlrechts und ist durch das Wahlrecht selbst vermittelt. Und das Wahlrecht kann diese Bedingung eben auch verändern und den Einzug in den Bundestag von zusätzlichen Bedingungen abhängig machen.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Damit würde ich jetzt gerne an Professorin von Achenbach weitergeben. Danke schön.

SV **Prof. Dr. Jelena von Achenbach** (Justus-Liebig-Universität Gießen): Dann übernehme ich hier den Staffeltab. Ich hatte ja vorhin in der ersten Frage auch schon die Möglichkeit zu erläutern, dass es sich eben um ein Verhältniswahlrecht handelt, das eben auch den Wahlgleichheitsmaßstab determiniert. Ich halte den Vorschlag der Ampelkoalition für umfänglich verfassungskonform. Ich sehe keine

verfassungsrechtlich durchgreifenden Probleme. Es handelt sich um einen verfassungsgemäßen Vorschlag.

In der Tat gibt es keinen irgendwie natürlich, naturgemäßen vorrechtlichen Anspruch auf den Gewinn eines Wahlkreismandats, weil man dort die meisten Stimmen auf sich vereinigt, sondern ein Anspruch auf das Wahlkreismandat oder auf das Mandat, das nach einem Wahlvorschlag im Wahlkreis zugeteilt wird, das ergibt sich nach den gesetzlich bestimmten Bedingungen. Und der Gesetzgeber hat eben jetzt mit diesem Vorschlag vor, die Bedingungen des Mandatsgewinns zu ändern, zu modifizieren. Und es wäre wirklich ein Missverständnis, das jetzige Wahlrecht durch welche Konstruktion auch immer irgendwie zum Maßstab der Verfassungsmäßigkeit dieses Reformvorschlags zu erheben, wie es mehr oder weniger direkt oder ausgesprochen eigentlich passiert, wenn man eben die reine Mehrheitswahl zum Maßstab des Mandatsgewinns erhebt.

Natürlich kann das bedeuten, dass einzelne Wahlkreise nicht vertreten sind. Aber wir haben eben sowieso keine spezielle Repräsentationslogik in der parlamentarischen Arbeit der Direktwahl, die diese von der Listenwahl strukturell unterscheidet. Und wir haben eben auch bei verwaisten Wahlkreisen die politische Repräsentanz durch dort ansässige erfolgreiche Listenbewerber. Und man muss eben nach wie vor sagen: Das Wahlrecht ist auch nach dem jetzigen Reformvorschlag allen Wählern formal gleich eingeräumt, mit gleichem Zählwerk, die gleiche Anzahl von Stimmen und mit dem gleichen Erfolgswert, in dem der Parteienproporz eben streng durchgeführt wird bei der Verteilung der Mandate. Und das ist eben sogar eine Steigerung dann der Bedeutung der wahlkreisnominieren Mandate im Bundestag. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herzlichen Dank. Dann machen wir digital weiter mit dem Kollegen Kuhle von der FDP.

Abg. **Konstantin Kuhle** (FDP): Ganz herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. Und vielen Dank auch dafür, dass eine digitale Zuschaltung möglich ist. Ich bitte um Entschuldigung, dass ich erst ab heute Abend in Berlin bin. Ich glaube, das ist gut, dass wir das auch digital hinbekommen. Ich bedanke mich ganz herzlich für die Stellungnahmen der Sachverständigen. Ich finde es gut und richtig, dass



wir hier miteinander weiterkommen. Ich will, bevor ich meine Fragen formuliere, auch noch ein Wort zu dem Maßstab der Gleichheit und der Unmittelbarkeit sagen. Bisher war ja die Kritik immer anknüpfend ans Demokratieprinzip. Jetzt knüpft die Kritik am Ampelentwurf plötzlich an den Wahlrechtsgrundsätzen an, und dann namentlich am Gleichheitsprinzip und an der Unmittelbarkeit. Bei der Gleichheitswidrigkeit muss man sagen: Ja, in der bayerischen Verfassung gibt es das verbesserte Verhältniswahlrecht, das ein anderer Maßstab ist. Aber der Gleichheitsmaßstab ist ja der gleiche wie im Grundgesetz. Insofern wäre das, was Sie gesagt haben, dann ein Grund, der das aktuell bayerische Wahlrecht verfassungswidrig machen würde. Das kann ja nicht sein. Also das habe ich nicht verstanden. Und mit Blick auf die Unmittelbarkeit muss man sagen, es gibt zahlreiche Wahlrechtssysteme in Deutschland, wo am Wahlabend nicht klar ist, ob der mit den meisten Stimmen reinkommt, weil nicht klar ist, ob die Liste genug Stimmen hat. In meinem Kommunalwahlrecht in Niedersachsen ist das seit 20 Jahren so ganz normal, nicht verfassungswidrig, kein Drama.

Ich würde gern zwei Fragen stellen an Herrn Professor Meinel. Die erste Frage bezieht sich auf das Verhältnis von Wahlkreis zu Listenabgeordneten. Der Ampelentwurf sieht ja 50/50 vor. Ist dieses Verhältnis aus Ihrer Sicht zwingend? Wäre es sinnvoll, dieses Verhältnis noch einmal zu verändern? Eine höhere Zahl von Listenabgeordneten könnte ja dazu führen, dass eine Nichtzuteilung von Wahlkreisen unwahrscheinlicher wird. Da würde mich Ihre Sichtweise interessieren.

Und die zweite Frage betrifft noch mal die Bezeichnung der Namen der Stimmen. Ist es zwingend, die Umbenennung in Haupt- und Nebenstimme oder Haupt- und Wahlkreisstimme zu machen und was wäre der verfassungsrechtliche Mehrwert einer solchen Umbenennung?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Dann erhält Professor Meinel das Wort.

SV **Prof. Dr. Florian Meinel** (Georg-August-Universität Göttingen): Vielen Dank, Herr Abgeordneter Kühle, für die Fragen. Die Frage nach dem Verhältnis von Wahlkreis und Listenmandat gibt mir zunächst einmal Gelegenheit, noch mal darauf hinzuweisen, dass kein Zweifel aus meiner Sicht darin bestehen kann, dass der Entwurf der

Koalition wahlrechtssystematisch ein reines Verhältniswahlrecht ist. Und die Zweifel, die jetzt daran gesät wurden, sind aus meiner Sicht unplausibel, einfach deswegen, weil, wenn das im Wahlkreis unter einer Bedingung steht, nämlich der der Hauptstimmendeckung, dann zeigt das ja gerade den Verhältnischarakter. Es ist übrigens auch umgekehrt so. Wenn Sie eine Landesliste wählen, wissen Sie ja auch nicht, ob die Landesliste zieht. Wenn Sie in Bayern die CSU-Landesliste wählen, wissen Sie gar nicht, ob auch nur der Erste, der Erstplatzierte der Liste, überhaupt gezogen wird. Die ist also extern konditioniert durch die Wahl in den Wahlkreisen. Nach Ihrem Maßstab könnte das verfassungsrechtlich nicht gehen.

Das Verhältnis zwischen Wahlkreis und Listenzahlen ist glaube ich verfassungsrechtlich nicht determiniert. Es wäre also verfassungsrechtlich nicht problematisch, gegenüber der Zahl 299 von Wahlkreisen eine andere Zahl als 598 für die gesetzliche Mitgliederzahl vorzuschreiben. Ich würde aber darauf hinweisen, dass damit das ganze System ein bisschen volatil wird, weil natürlich damit gegenüber der sehr schwer zu verändernden Zahl der Wahlkreise eine letztlich frei festsetzbare Zahl ins Gesetz geschrieben wird, die dann nicht mehr sozusagen so starr änderbar ist.

Die zweite Frage – die Benennung der Stimmen – ist glaube ich ebenfalls verfassungsrechtlich nicht determiniert. Es spricht erst mal natürlich vieles dafür, gewohnte Bezeichnungen beizubehalten. Aber schon heute steht auf Wahlzetteln immer der Hinweis, dass die Zweitstimme die entscheidende Stimme für die Mehrheitsverhältnisse ist. Und deswegen ist es vielleicht ganz gut, die Gelegenheit, dass man überhaupt an dem Wahlrecht etwas macht, dazu zu nutzen, etwas, was in der Bezeichnung offenbar missverständlich ist – Erst- und Zweitstimme, das indiziert ja eine Hierarchie –, glattzuziehen, auch in den gesetzlichen Bezeichnungen. Aber, wenn es eine gegengesetzte politische Einschätzung gibt, dass man das bei der bisherigen Terminologie beibehalten will, weil sie eben über lange Zeit in der Bundesrepublik so praktiziert wird und man weiter mit dem Hinweis auf jedem Stimmzettel arbeiten will, dass die Zweitstimme die maßgebliche Stimme für die politische Zusammensetzung des gewählten



Parlaments ist, dann fände ich das vollständig kompatibel mit dem Entwurf der Koalitionsfraktionen.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Damit kommen wir zur Fraktion der AfD. Herr Kollege Glaser, bevor ich Ihnen das Wort erteile: Ich halte es für angemessen, wenn Sie Ihren vollen Namen bitte in Ihrem Computer so angeben, dass wir auch wissen, wer Sie sind. Wir sind hier auch nicht mit „Ali“ oder „Paul“ im Raum vertreten, sondern mit unseren vollen Namen.

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD): Das weiß ich jetzt nicht, worauf das technisch beruht. Ich habe auch selber gar nichts gemacht. Entschuldigung. Das ist halt bei mir der PC, das ist halt eingestellt. Ich werde mich bessern.

Also zunächst einmal bedanke ich mich, dass ich auf diese Weise teilnehmen kann, weil ich auch sonst eine große Terminkollision habe. Ich knüpfe an Herrn Hartmann an, der vorhin davon sprach, dass ein Gesetzentwurf jetzt auf dem Tisch läge. Sofern wir, verehrter Herr Hartmann, dieselben Unterlagen haben, liegen natürlich mindestens zwei Gesetzentwürfe zur Entscheidung auf dem Tisch. Und das – sagen wir mal – skurrile an diesem ganzen Vorgang, den wir heute behandeln, ist ja, dass der Gesetzentwurf von uns schon vor zweieinhalb Jahren auf dem Tisch lag mit dem identischen Inhalt, und zwar mit dem identischen Inhalt, der heute der Koalitionsentwurfsinhalt ist. Wir lassen mal Nomenklaturfragen wie Zweitstimme oder Hauptstimme oder Wahlkreisstimme oder Erststimme außen vor.

Frau Schmahl, Sie hatten angedeutet, irgendwas mit dem Ausländerwahlrecht oder was bei uns da enthalten ist, dass das verfassungswidrig sei. Das habe ich nicht verstanden. Wir haben nichts zum Ausländerwahlrecht. Wir unterscheiden uns null an dieser Frage von dem Regierungsentwurf. Ich wüsste deshalb auch nicht, wo eine Verfassungswidrigkeit sein soll.

Unbeschadet dessen freut uns natürlich diese dann doch breite Akzeptanz der Lösungen, die vor zweieinhalb Jahren mit Eifer, mit Fleiß und mit viel Polemik abgelehnt worden ist, jetzt eine Auferstehung erlebt. Genau so. Wir hatten bis vor ein paar Tagen noch ein Distinguierungsmerkmal dergestalt, dass diese Wahlkreisvakanz ja von der Koalition anders gesehen worden ist. Auch in der Kommis-

sion wurde angedeutet, Ersatz- und Ergänzungsstimmen zu bringen. Diese Lösung ist entfallen, insoweit ist die Identität fast total. Es fehlt ein Punkt, und da möchte ich die Frage an Sie, Frau Schmahl, richten und auch an Herrn Grzeszick – das Thema offene Listenwahl: Könnte man nicht sowohl, was das Thema Frauen angeht, wie, was das Thema Stärkung direkter Elemente angeht durch das Thema offene Listenwahl. Wir haben das ausgeführt, wir haben eine Zweitstimme als Dreifachstimme ausgewiesen und damit dem Wähler den Direktzugriff auf die Listenreihenfolge gegeben, wäre das nicht eine große Fortentwicklung?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke. Professorin Schmahl, bitte.

SV **Prof. Dr. Stefanie Schmahl** (Julius-Maximilians-Universität Würzburg): Zunächst einmal möchte ich klarstellen: Ich habe mich in Bezug auf das Ausländerwahlrecht bezogen auf den Vorschlag von Seiten der Fraktion DIE LINKE. Ich meinte insoweit nicht den Vorschlag der AfD, der sich dazu gar nicht äußert. Das erst mal zur Klarstellung.

In Bezug auf die offene Listenwahl: Natürlich wäre sie eine Möglichkeit, um den Paritätsvorstellungen in den bisherigen Landesgesetz-Entwürfen, die von den diversen Verfassungsgerichten als verfassungswidrig verworfen worden sind, entgegenzukommen. Auf diese Weise könnte man durch Kumulieren möglicherweise Frauen, sofern sie an hinteren Listenplätzen stünden, weiter „nach vorne“ bringen. Das Problem bei dieser offenen Listenwahl ist allerdings, dass wir dann eine reine Verhältniswahl hätten, die überhaupt kein personalisiertes Element mehr in Bezug auf Wahlkreise hätte. Und ich bin der Ansicht, dass eben genau die Direktmandate über die Wahlkreise gestärkt werden sollten, weil dort nämlich der einzelne Wahlkreisbewerber unmittelbar dem Wähler, der Wählerin verantwortlich bleibt. Auch hat die Wahlkreiswahl den Vorteil, dass der Direktkandidat in Bezug auf die Freiheit des Mandates nach Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG viel freier agieren kann als ein Listenkandidat. Und deswegen glaube ich, dass das Direktmandat nicht zu einer „Nebestimme“ abgewertet werden sollte. Ich meine, dass die offene Listenwahl, die ja Wahlkreise im Grunde nicht nur marginalisiert, sondern vollständig aufhebt, kein gutes Exempel wäre für eine Änderung des Bundeswahlrechts. Vielen Dank.



StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Besten Dank. Professor Grzeszick.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** (Ruprecht Karls-Universität Heidelberg): Vielen Dank. Tatsächlich glaube ich, dass mit der Gestaltung als eine offene Liste die verfassungsrechtlichen Probleme zu bewältigen sind im Ergebnis. Um es noch mal zu rekapitulieren: Wenn wir uns auf den Standpunkt stellten, dass dieses Wahlrecht ein reines Verhältniswahlrecht ist, könnte man daraus die Konsequenz ziehen, dass die Nichtzuteilung formal, die sogenannte Kappung, dann tatsächlich kein Problem ist, weil es dann eben im System keinen originären Anspruch auf Zuteilung gibt. Das ist die Konsequenz, die man daraus ziehen kann. Problem ist dann aber: Wie erfolgt dann das weitere Gebaren der Sitzzuteilung? Und dann bei der Frage, wie die nicht besetzten Wahlkreise dann zusammenkommen oder wer das Mandat im Einzelnen erhält oder nicht erhält: Beim Wie wird dann doch auf einmal wieder auf den Wahlkreis zurückgegriffen. Und das Argument der Konditionierung, was angeführt wurde mit dem bayerischen Modell, passt natürlich deshalb nicht, weil da die Wahl so aussieht, dass die Wahl, die im Wahlkreis gewonnen ist, zur Sitzzuteilung führt und deswegen allein auf das personale Element durchgreifend gestützt wird. Das fehlt diesem Vorschlag hier. Insoweit haben wir sozusagen weiter das Element und die Frage, wie denn die Nichtbesetzung erfolgt, führt zu dem verfassungsrechtlichen Problem, dass man hier eben auf die Mehrheitswahl im Wahlkreis zugreift – und das ist der Bruch mit der Verhältniswahl. Die offene Liste vermeidet diesen Bruch, hat eine Personalisierung im System der Verhältniswahl und wäre deswegen verfassungsgemäß.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Wir kommen zur Fraktion DIE LINKE. Ich erteile das Wort der Kollegin Henning-Wellso.

Abg. **Susanne Hennig-Wellso** (DIE LINKE.): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Auch von uns Linken ein großes Dankeschön an die Sachverständigen, die sich hier äußern. Wir haben ja als Linke schon im Parlament gesagt, dass wir das als einen richtigen Schritt finden, den die Ampelregierung hier geht. Natürlich haben wir Kritik daran, unter anderem, dass uns nicht garantiert wird in der Bundesrepublik, dass wir eine paritätische Besetzung des Deutschen Bundestages erreichen, was aus unserer Sicht grundgesetzlich geboten ist

und ich nicht nachvollziehen kann, wie man aufgrund der Verfassungslage da von Verfassungswidrigkeit sprechen kann, zumal mir Verfassungswidrigkeit etwas zu häufig durch den Raum fliegt, ohne dass es begründet wird.

Zum Zweiten – Wahlalter 16: Wir entscheiden hier jeden Tag über die Zukunft der jungen Menschen. Aber daran beteiligen können sie sich nicht.

Und Punkt 3: Für uns ist es natürlich auch ein besonderer Moment, weil der Gesetzgeber ja nicht jeden Tag darüber entscheidet, wie stark und wie anerkannt unsere Demokratie tatsächlich arbeiten kann. Insofern finde ich Sorgfältigkeit hier im Besonderen geboten und habe jetzt noch mal zwei Fragen an Professor Tabbara, und zwar: Können Sie noch mal etwas genauer erläutern, warum Reformen des Einbürgerungsrechts nicht ausreichen, um die demokratische Lücke zu schließen? Und die zweite Frage: Können Sie noch mal erläutern, welche Schlüsse aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Teilnahme von Unionsbürgern an kommunalen Abstimmungen für ein Ausländerwahlrecht auf Bundesebene gezogen werden können? Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Herr Professor Tabbara, bitte.

SV **Prof. Dr. Tarik Tabbara** (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin): Vielen Dank für die Fragen. Die erste ging um die Frage: Warum funktioniert das mit dem Einbürgerungsrecht nicht so, wie sich das Bundesverfassungsgericht das eben 1990 wohl gedacht hat? Weil sie ja anerkannt haben, es gibt ein Problem. Grundsätzlich möchte die Demokratie die Kongruenz herstellen zwischen den den Gesetzen Unterworfenen und denen, die die Gesetze bestimmen. Und das Gericht hatte damals Probleme, weil es sehr staatszentriert geguckt hat, was passiert mit dem Staat, und nicht so sehr, was passiert mit der Demokratie, und haben dann aber den Ausweg gesehen, das können wir übers Einbürgerungsrecht lösen. Das Einbürgerungsrecht, wie Sie ja alle wissen, wurde reformiert im Jahr 2000, sollte die Einbürgerung erleichtern und ist auch ganz explizit unter Bezugnahme auf diese Entscheidung zum Ausländerwahlrecht mit dem Ziel angetreten, diese demokratische Lücke zu verkleinern. Und wenn wir heute uns die Zahlen angucken beim Einbürgerungsrecht, so war man



nie, abgesehen von irgendwelchen Kurzeffekten nach Inkrafttreten im Jahr 2000, auch nur in der Nähe davon, diese demokratische Lücke substantiell zu schließen. Das hat verschiedene Gründe, man kann sich einfach die schieren Zahlen angucken, wir haben, was man das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial nennt, das liegt so ungefähr zwischen 2,2 und 2,5 Prozent im Jahr. Wenn Sie da versuchen wollten, substantiell um die Hälfte zu reduzieren diejenigen, die nicht wählen können, dann müssten Sie einmal die Grenzen komplett dichtmachen und wären sozusagen in zehn Jahren noch nicht mal um ein Viertel runtergegangen. Also daran können Sie schon sehen, das funktioniert nicht. Und es ist jetzt, wo zum Beispiel bei den Syrerinnen und Syrern ein erhöhter Bedarf an Einbürgerungen besteht, also sie stellen mehr Anträge, dass die Einbürgerungsbehörden schon jetzt damit vollkommen überfordert sind. Das ist eben ein Verfahren, da geht es um individuelle Antragsprüfung. Und da ist eine große Steigerung an Zahlen gar nicht möglich. Das kann man übrigens auch in anderen Staaten sehen, das schafft eigentlich fast kein Staat, das über die Einbürgerung zu lösen.

Die Entscheidung bei den Unionsbürgern, auf die ich in meiner schriftlichen Stellungnahme hingewiesen habe, ist von 2016 – eine Kammerentscheidung. Das ist jetzt sozusagen noch nicht die große, alles umwerfende Entscheidung gewesen, aber sie macht sehr deutlich, da ging es um das kommunale Abstimmungsrecht von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern. Artikel 28 ist 1992 geändert worden, um Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern im Nachvollzug des Europarechts die Möglichkeit zu geben, hier zu wählen bei Kommunalwahlen. Da steht aber nichts von Abstimmungen drin. Nichtsdestotrotz ist das in Bayern eingeführt worden, dass die die Möglichkeit haben, dort kommunal abzustimmen. Das Bundesverfassungsgericht hat das gebilligt. Daran kann man sehen, die Möglichkeit des Wahlrechts für Personen, die nicht die deutsche Staatsangehörigkeit haben, geht über diese eine Ausnahmenvorschrift hinaus, auf die immer dann abgestellt wird, dass das eigentlich nur das hat regeln wollen, nur diese Ausnahme sei damit bestimmt worden. Wir können sehen, dieses scheinbar so ganz feste Verhältnis zwischen demokratischen Rechten und deutscher Staatsangehörigkeit in diesem Staat ist gar nicht so eng, wie es

scheint, jedenfalls hat das Bundesverfassungsgericht hier, auch nachdem das Grundgesetz da geändert wurde, eine gewisse Lockerungsübung gemacht.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Damit ist die erste Runde durch und wir kommen zur zweiten Runde. Kollege Hartmann für die SPD.

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD): Lieber Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, wir haben ja die Gelegenheit, jetzt auch die kritischen Punkte anzusprechen und zu diskutieren. Das ist keine Aussage darüber, ob wir nicht überzeugt sind von dem seitens der Ampelkoalition vorgelegten und erarbeiteten Gesetzentwurf, sondern wir wollen auch aus der parlamentarischen Debatte Anregungen und Hinweise aufnehmen. Und deswegen möchte ich aus den Debattenteilen insbesondere jetzt an Professor Möllers und Frau Professorin Schönberger folgende Fragen richten, auch im Vergleich zum Vorschlag der Union: Es ist ja so etwas wie der Anspruch. Man hat einen Anspruch auf die Zuteilung eines Mandates herausgearbeitet, dass nicht aus der Zahl der Wahlkreiserststimmen sich etwas ergibt, sondern durchaus festgelegt werden kann, unter welchen Konditionen eine Mehrheit zustande kommt. Wir kennen ja auch zum Beispiel das Instrument von Stichwahlen bei Oberbürgermeister- oder Landratswahlen. Professor Möllers, könnten Sie das auch noch mal darlegen, es sind ja auch teilweise Rechnungen erstellt worden, relative Prozentzahlen, absolute Stimmzahlen, warum man sich für das Modell entschieden hat einer Legitimation einer Hauptstimmendeckung, warum dieses Instrument geeignet ist, dort auch entsprechend Wählerwillen abzubilden und die Auswirkungen?

Die zweite Frage möchte ich an Frau Professorin Schönberger richten. Sie haben in Ihren Ausführungen, auch insbesondere noch mal in Ihrer Stellungnahme der Wahlrechtskommission, die ja auch in den vergangenen zehn Monaten immer wieder öffentlich getagt hat, Ausführungen zur Bedeutung des Direktmandates, zur Bedeutung auch immer knapperer Mehrheiten in den Wahlkreisen gemacht. Ich möchte daran anknüpfen, dass Sie das bitte noch mal einordnen und dass Sie darlegen, wie sich die historische Entwicklung gegeben hat. Und Sie haben in dem Zusammenhang die 15 unausgeglichenen Direktmandate, die



sich die Union vorgesehen hat, in Ihrem Vorschlag auch eingeordnet aus verfassungsrechtlicher Sicht. Wir wissen, der Vorschlag kommt sehr früh, sodass ein Verfassungsgericht urteilen kann. Es ist nicht zum Ende der Wahlperiode, sondern zu Anfang. Bitte legen Sie das auch noch mal dar. Und vielleicht können Sie auch einordnen, dass man trotzdem an drei Wahlkreisersten festhalten kann, um vielleicht aus Sicht der Linkspartei oder einer regionalen konservativen Partei das Überwinden der 5-Prozent-Hürde darzulegen, ob das eigentlich in sich konsistent ist. Sie haben da auch eine kritische Position. Herzlichen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Möllers, bitte.

SV **Prof. Dr. Christoph Möllers** (Humboldt-Universität zu Berlin): Vielen Dank für die Fragen. Das System der Hauptstimmendeckung geht erst einmal einfach davon aus, dass das dominante politische Repräsentationsprinzip in der Bundesrepublik seit der Gründung die Mehrheit von Parteien und die daran anschließende Abbildung im Bundestag und Regierungsbildung ist. Das ist die entscheidende Frage, die bei der Bundestagswahl zu lösen ist. Diese Frage muss so gelöst werden, dass am Ende die Regierung eine Mehrheit hat, die auf einer Parteienmehrheit der abgegebenen Stimmen der Wählerinnen und Wähler beruht. Das Problem der Überhangmandate war nicht nur die Vergrößerung des Bundestages, sondern vielmehr, dass durch nicht ausgeglichene Überhangmandate am Ende die Gefahr bestand, die sich in Schleswig-Holstein ja sogar realisierte und dann verfassungsgerichtlich aufgehoben wurde, dass dieses Mehrheitsprinzip – Mehrheit der Stimmen führt zur Mehrheit der Regierung – auf den Kopf gestellt wird und auf einmal eine Regierung ohne Mehrheit gebildet wird. Das soll verhindert werden und das ist im Grunde die politische Ratio der Hauptstimmendeckung. Nun, ist das System jetzt ein Verhältniswahlrecht oder nicht? Das wird ja immer wieder in Frage gestellt. An was erkennen wir denn ein System der Verhältniswahl? Diese Frage ist relativ einfach zu beantworten: Daran, welches das dominante Kriterium der Sitzzuteilung ist. Das ist dann die Hauptstimmendeckung. Und damit haben wir es mit einer Verhältniswahl zu tun. Alles andere sind Kriterien, die wir eingebaut haben, aber die nicht dominant sind, die nicht alles entscheidend sind. Somit ist

die Frage des Systems geklärt.

Noch ein Gedankenexperiment zum Schluss: Nehmen wir mal an, wir hätten eine reines Verhältniswahlrecht ohne Wahlkreise. Das ist unzweifelhaft verfassungsgemäß. Dann würden wir sagen: Oh, wir haben hier ein Problem, denn das ist alles sehr zentralistisch und nur Landesverbände entscheiden, wir wollen das System also irgendwie dezentralisieren. Daher führen wir auf Grundlage dieses reinen Verhältniswahlrechts Wahlkreise ein, um sozusagen einen lokalen Filter vorzuschalten. Ich glaube, in diesem Szenario würde niemand auf die Idee kommen, dass das verfassungswidrig wäre. Man würde sagen, das System ist eingeführt mit der Idee der Verhältniswahl und soll jetzt dezentralistisch werden, aber eben nur im Rahmen der Verhältniswahl. Würde man so herum sagen, man hätte ein verfassungsrechtliches Problem? Ich glaube nicht.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Professorin Schönberger, bitte.

SV **Prof. Dr. Sophie Schönberger** (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Vielen Dank. Ich versuche, mich an die zwei Minuten zu halten. Vielleicht zuerst zu den drei Grundmandaten: Das ist natürlich eine Durchbrechung des jetzigen Systems, wenn man sagt, im Grunde habe ich ein Verhältniswahlrecht, bei dem ich nicht mehr nach einer Mehrheitswahl entscheide. Dann durchbricht das die Regel, wenn ich über die Fünf-Prozent-Hürde auch mit drei relativ gewonnenen Direktmandaten kommen kann. Allerdings war das auch vorher eigentlich schon eine rechtfertigungsbedürftige Durchbrechung des Systems. Das Bundesverfassungsgericht hat das für verfassungskonform gehalten, um die besondere regionale Verankerung von Parteien zu unterstützen. Ich sehe überhaupt gar keine Gesichtspunkte, warum das Bundesverfassungsgericht das jetzt anders entscheiden sollte, nur weil man stärker auf das Verhältniselement setzt und kein klassisches Mehrheitselement mehr hat. Insofern ist das rechtfertigungsbedürftig, lässt sich aber meiner Meinung nach auch genauso rechtfertigen.

Zu den unausgebalancierten Überhangmandaten und dem Vorschlag, 15 Überhangmandate unausgebalanciert zu lassen: Das ist ja eine Lösung, die jetzt schon mit drei unausgebalancierten Überhangmandaten im Wahlrecht angelegt ist, das seit der letzten





Legislatur gilt und jetzt nach dem Unionsvorschlag ausgeweitet werden soll auf 15 Überhangmandate. Diese Zahl hat das Bundesverfassungsgericht selber in den Raum geworfen, allerdings nicht als bewusstes Gestaltungselement, das der Gesetzgeber nutzen könnte, sondern das Bundesverfassungsgericht hat gesagt, wenn das Wahlrecht einen solchen Verzerrungseffekt der Proportionalität erzeugt, ist das hinnehmbar als Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit, wenn dabei nicht mehr als in einer Größenordnung von 15 Überhangmandaten entstehen. Das heißt, wenn aus tatsächlichen Gründen das nicht passiert, so wie es in der Vergangenheit der Fall war, hat Karlsruhe damit explizit nicht gesagt, dass der Gesetzgeber das selber als Gestaltungsressource nutzen könnte. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke Ihnen. Kollege Hoffmann für die CDU/CSU-Fraktion.

Abg. **Alexander Hoffmann** (CDU/CSU): Danke, Herr Vorsitzender. Liebe Kolleginnen und Kollegen, ich will auch noch mal betonen, dass wir froh sind, dass wir heute mal alle Vorschläge nebeneinander legen können. Und lieber Kollege Hartmann, dieses Nebeneinanderlegen, das bitte ich auch aktiv zu leben. Ich glaube schon, dass die Bürgerinnen und Bürger ein Interesse im Land haben, dass wir die Dinge echt miteinander vergleichen. Ich finde es immer ein bisschen schade, wenn Sie unseren Vorschlag vom Tisch wischen mit der Begründung, das sei ja nur ein Antrag. Das, was wir vorgelegt haben, ist eine Veränderung im bestehenden System und deswegen doch relativ einfach verständlich. Ich glaube nicht, dass man dazu einen echten Gesetzentwurf braucht, um ihn bewerten zu können.

Ich habe zwei Fragen. Die erste Frage geht an den Professor Grzeszick. Herr Professor Grzeszick, der Ampelvorschlag gibt ja der Erststimme insoweit eine neue Rolle, weil prozentgenau die Erststimme oder – ich sag jetzt mal – die Wahlkreisstimme entscheidet, ob jemand dann in den Bundestag einzieht oder nicht. Der Kollege Amthor hat für Bremen mal sehr schön deutlich gemacht, zu was für grotesken Ergebnissen das führen könnte, nämlich, dass dann ein Kandidat zwar vielleicht mehr Prozent bekommen hat als ein Bewerber im Nachbarwahlkreis, aber von den Stimmen deutlich weniger. Und vor dem Hintergrund ist meine Frage

die, ob es nicht dann ja erforderlich wäre, mal orientiert an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass eigentlich alle Wahlkreise in Deutschland auf den Prüfstand gestellt werden müssten, weil die Abweichungen, die heute zulässig sind, dürften dann vor dem Hintergrund der Tragweite völlig neu vorzunehmen sein. Das wäre die Frage an Sie.

Und Herr Professor Austermann, Sie haben vorhin sehr schön über den Ampelvorschlag gesagt, Sie würden ihn als bürgerfernen Vorschlag bewerten. Das ist auch das, was uns etwas umtreibt, wenn man sich mal vorstellt, dass bundesweit zwischen 10 und 20 Prozent an Wahlkreisen nicht zugeteilt würden. Das bedeutet ja, dass 10 bis 20 Prozent abgegebener Wahlkreisstimmen irrelevant würden. In Bayern sind es sogar fast 25 Prozent.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Kollege, Ihre Frage!

Abg. **Alexander Hoffmann** (CDU/CSU): Und deswegen hätte ich gern, Herr Professor Austermann, dass Sie dieses Kriterium der Bürgerferne uns noch mal ein bisschen genauer aufschlüsseln. Danke.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Professor Grzeszick hat als Erster das Wort.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** (Ruprecht Karls-Universität Heidelberg): Vielen Dank. Tatsächlich ist das, was Sie, Herr Hoffmann, gerade angeführt haben, eines der Dinge, die daraus resultieren, dass eben der Anknüpfungspunkt für diese sogenannte Bedingung, also die zweite Bedingung, dass jemand hinzukommt und den Wahlkreis gewinnt, an andere Kriterien anknüpft als die Kriterien der Verhältniswahl. Hätten wir Kriterien der Verhältniswahl, dann müssten wir im Übrigen nicht nur auf die Stimmenzahl abstellen, sondern wir müssten sozusagen das Elektorat weiter stellen. Es müssten dann, wenn im Land gewählt wird, eben alle Wähler im Land auf alle Kandidaten Zugriff haben. Das ist aber nicht so. Man wählt in einem radizierten Kreis mit verschiedener Größe auf die dort bezogenen Personen. Und deswegen ist es eben weiter ein recht starkes personales Element. Und ob man jetzt von der Idee eines Verhältniswahlrechts historisch kommt und sagt, wir gehen ein Stück zurück, wie das gerade eben angedacht wurde oder von der anderen Seite kommt, ändert



nichts daran, dass diese beiden Systeme miteinander an der Stelle eben im Bruch stehen und insoweit tatsächlich dann dieser Bruch ausgeglichen werden muss, juristisch zu einer Rechtfertigungslast führt. Das heißt, egal von welcher Seite wir kommen, wir haben das da an der Stelle.

Und man sieht das auch mit Verlaub sehr schön noch mal bei der Frage der Grundmandatsklausel. Da verändert sich nämlich auch was. Je stärker ich das Verhältniselement betone, desto schwächer wird die Legitimation der eigenständigen Grundmandatsklausel. Und die ist ja insoweit schon zurückgenommen, als dass der Verhältniswahlteil nachgezogen wird, aber die Rechtfertigung wird natürlich weiter vermehrt unter Druck gesetzt. Und deswegen kann man zwar sagen, das ist vielleicht eine Ausnahme, die beruht aber eben auf der eigenständigen Legitimation auch eben aus dem Wahlkreis. Auch da knüpft der Gesetzentwurf daran an.

Und wenn man das anders umbauen würde, müsste man das tatsächlich dann grundsätzlich anders anfassen. Gleiche Wahlkreise mit landesweiter Vergleichswahl, was schwer herzustellen ist, also überkomplex wäre. Also dann besser tatsächlich in Richtung Verhältniswahl mit offenen Listen oder andere Modelle überlegen? Aber das hier vorgelegte Modell als Hybrid wird den Anforderungen so oder so nicht gerecht. Da muss man sich auf eine Seite eben stellen, auch in dem gemischten System, wie wir es bisher haben, weil im Moment die personale Stimme zählt, bis zum Wahlkreiserfolg durch. Das ist dann in Ordnung.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Professor Austermann, bitte.

SV **Prof. Dr. Philipp Austermann** (HS Bund): Danke sehr, Herr Vorsitzender. Herr Abgeordneter Hoffmann, Sie haben mir noch mal die Gelegenheit gegeben, was zur Bürgerferne zu sagen. Das ist etwas, was interessanterweise in der Diskussion überhaupt keine Rolle gespielt hat bisher. Wir haben jetzt eine ganze Menge über Gleichheitssatz usw. usf. gehört. Das ist auch alles schön und gut. Man kann das auch durchaus mit Verfassungsgerichtsentscheidungen unterlegen, Herr Steffen, aber ich gehe davon aus, dass Sie die alle selber kennen.

Wollen wir mal zur Bürgerferne zurückkehren: Die Möglichkeit, dass ich jemanden direkt wählen kann, ist etwas, was ich persönlich als ganz großen Vorteil unseres Wahlrechts empfinde. Ich habe

jemanden, von dem ich genau weiß, der oder diejenige steht für diesen Wahlkreis ein, stellt sich zur Wahl. Das ist etwas, was ich bei dem anderen System, so wie es jetzt vorgeschlagen wird, zwar auch immer noch haben, allerdings bei weitem nicht mehr so stark wie bislang. Ich halte es für eine Ungleichbehandlung, dass man dann möglicherweise keine große Rolle mehr spielt, aber dieser Aspekt, dass das System eben nicht mehr so direktdemokratisch ist wie es bisher gewesen ist – wenn auch vielleicht nur in Ansätzen, aber immerhin –, das ist etwas, was mir in der Diskussion völlig abgeht. Das fehlt völlig. Es wird ja mit sehr vielen Worten mehr oder weniger verkleistert, dass es dann eben heißt: „Das betrifft wohl so ein paar oder so.“ Aber es wird nicht gesagt, wie viele das eigentlich sind. Herr Pukelsheim hat uns eine Zahl genannt oder gemeint, er könne etwas berechnen – vielleicht kann er uns dazu noch was sagen –, aber ich bin der Meinung, hier geht etwas sehr Wichtiges und Relevantes verloren. Ich habe so ein bisschen den Eindruck: Das ist ein Entwurf, der geboren wurde vor dem Hintergrund der Listenwahl, vor dem Hintergrund der Verhältniswahl, ohne dass er sich dazu wirklich bekennen möchte. Das soll er gerne tun, dann soll er auch gleich noch Kumulieren und Panaschieren einführen, dann ist es ein großer Wurf. Das hier, was wir hier haben, ist kein großer Wurf, sondern eher eine Entfernung von den Bürgerinnen und Bürgern. Und wenn es auch nur ein kleines bisschen Entfernung ist, aber denken Sie mal dran, die politische Stimmung ist ja auch nicht so, dass sie Parteien und anderen permanent vertraut. Danke schön.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Damit kommen wir wieder zur Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Dr. Steffen.

Abg. **Dr. Till Steffen** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Also, Herr Austermann, ich kenne die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung, und da ich da keinen Hinweis gefunden hatte, der für die Verfassungswidrigkeit sprechen würde, habe ich gedacht, Sie könnten jetzt einen liefern. Ich nehme zur Kenntnis, dass Sie das nicht können.

Ich fand jetzt ganz interessant, was wir vorher diskutiert haben. Tatsächlich noch mal die Frage: Wie ist das mit der Grundmandatsklausel? Also, nur noch mal der Hinweis, wie sie jetzt konstruiert ist. Sie ist ja durchaus anspruchsvoll im Gefüge. Es



ist ja tatsächlich so, an dem Erfolg in drei Wahlkreisen wird die These geknüpft, dass es eine regional starke Partei sei. Man kann sich ja leicht Rechenbeispiele vorstellen, wo das eben nicht der Fall ist, also dreimal 18 Prozent im jetzigen Wahlrecht ist dann auch nicht unbedingt regional stark. Und das führt dann dazu, dass aus dem ganzen Bundesgebiet die Landeslisten ziehen. So ist die jetzige Lage. Also der Widerspruch, den Sie genannt haben, der ist gleichbleibend.

Ich würde jetzt vor dem Hintergrund der Vielzahl von Fragen, die aufgemacht wurden, jetzt noch mal gerne Frau von Achenbach und auch Herrn Volkmann fragen, ob Sie zu diesen aufgeworfenen Fragen Grundmandatsklausel, Größe Wahlkreise und Einzelbewerberinnen da noch mal konkret etwas sagen wollen und würde insoweit Ihnen die Auswahl überlassen wollen, wo Sie jetzt konkret einsteigen.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Frau von Achenbach.

SV **Prof. Dr. Jelena von Achenbach** (Justus-Liebig-Universität Gießen): Vielen Dank. Ich glaube, da bestehen durchaus ein paar Missverständnisse über die Funktionsweise sowohl der Grundmandatsklausel wie auch des Verfahrens der Hauptstimmendeckung. Zunächst zu dieser relativ einfachen Frage des Verfahrens der Hauptstimmendeckung. Da werden ja die Leute gelistet nach fallendem Stimmenanteil. Und ich betone „Stimmenanteil“ und eben nicht nach den absoluten Zahlen, die sie im Wahlkreis errungen haben. Und das wäre allein schon deswegen nicht fair, weil die Wahlkreise eben unterschiedlich groß sein können. § 3 Absatz 1 Nr. 3 – Abweichungen von bis zu 25 Prozent – danach verbietet es sich natürlich, die Wahlkreisersten nach ihren absoluten Stimmen zu listen, sondern sie sind nach ihren Stimmenanteilen zu listen, weil das allein die Vergleichbarkeit über verschieden große Wahlkreise herstellt. Also es wäre ein Missverständnis über absolute Stimmen zu zählen, das ist einfach nicht Teil des Regelungskonzepts an dieser Stelle. Deswegen geht die Diskussion an dieser Stelle fehl.

Die Grundmandatsmandatsklausel ist natürlich ein bisschen komplexer geworden jetzt, weil sie hat Anteil an dem Prinzip der Hauptstimmendeckung. Sie funktioniert also tatsächlich so, dass diese drei Grundmandate noch nicht automatisch die Vergabe

dieser Mandate bedeuten, sondern es ist erst mal die Frage, ob drei Kandidaten Wahlkreiserste werden. Und daran sieht man auch schon, dass es sich eben um eine Regelung mit Scharnierfunktion im Wahlrecht handelt, die weder eindeutig der reinen Mehrheitswahl zuzurechnen ist noch irgendwie der Verhältniswahl. Sie hat eben eine Scharnierfunktion und vermittelt zwischen der Wahl im Wahlkreis und der Verhältniswahl, weil sie eben gerade zur Teilnahme an der Verteilung in der Verhältniswahl führt. Und es gibt zwei Gründe dafür, eben einmal die regionale Clusterung, die das rechtfertigt, und zweitens müssen wir auch sagen, das ist jetzt einfach ein Gebot der Fairness, diese Klausel nicht zu ändern, um damit gezielt eine Partei rauszukicken. Der Vorschlag, das auf fünf Mandate anzuheben, ist einfach schlicht bevorteilend gegenüber einer Partei und gegenüber einer anderen ein ganz eindeutiger Move, sie rauszukicken aus dem Spiel – und das entspricht nicht dem Gebot der Fairness.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Professor Volkmann digital, bitte.

SV **Prof. Dr. Uwe Volkmann** (Goethe-Universität Frankfurt am Main): Hinsichtlich der Grundmandatsklausel kann ich mich Frau von Achenbach anschließen. Die Grundmandatsklausel hat ein gewisses Problem. Man kann das rechtfertigen, aber dass man hier jetzt auch von drei auf fünf erhöhen will, ist eigentlich ein klarer Verstoß gegen dieses Gebot der politischen Fairness, das Frau von Achenbach angesprochen hat. Wenn man eine Wahlreform verabschiedet wie die jetzige, das vielleicht eben auch noch mit der einfachen Mehrheit, dann muss man das wettbewerbsneutral machen. Dann muss man die Wettbewerbsverhältnisse so, wie sie sich gegenwärtig darstellen, respektieren und man muss versuchen, diese Wettbewerbsverhältnisse beizubehalten und nicht grundlegend neu zu ordnen.

Zu den Wahlkreisbewerbern, vielleicht auch diesem Vorwurf der Bürgerferne. Auch das muss man ein Stück relativieren. Also verfassungsrechtlich sind die Abgeordneten erst mal Vertreter des ganzen Volkes. Das heißt, sie sind auch nicht dazu da, möglichst viele Mittel in den eigenen Wahlkreis zu scheffeln, um die eigene Wiederwahl zu organisieren, sondern sie sollen von den Interessen Ihres Wahlkreises im Bundestag abstrahieren. Und insofern kommt es auch nicht darauf an, dass



tatsächlich dann jeder Wahlkreis auch tatsächlich vertreten ist und vielleicht auch eine kleine Zahl unterbesetzt sein kann. Auch wenn Sie entsprechende Umfragen machen und die Leute fragen, wer überhaupt in ihren Wahlkreisen kandidiert, da sagen Ihnen 40 bis 50 Prozent, das wissen sie gar nicht. Wenn die einen einzigen benennen können, dann ist das schon viel. Also auch da muss man sehen, die Verbindung ist da, es macht auch Sinn, sie aufrecht zu erhalten, aber man darf sie letztlich auch nicht überschätzen.

Neuzuschnitt der Wahlkreise: Da handelt man sich erhebliche Probleme ein. Also vor allen Dingen bei den großen Flächenwahlkreisen im Emsland oder in Niedersachsen, die muss man dann auch entsprechend zuschneiden. Da bekommt man ziemlich große Kreise am Ende.

Und ganz kurz zu den unabhängigen Einzelbewerbern: Auch da würde ich sagen, Missbrauchsmöglichkeit besteht, ist aber kein Verfassungsproblem. Ich würde mich aber im Ergebnis auch dafür aussprechen, eine Klausel vorzusehen, nach der Listenbewerber nicht gleichzeitig als unabhängige Kandidaten im Wahlkreis antreten können.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Jetzt schaue ich zur FDP. Ich gehe davon aus, wieder Kollege Kuhle digital zugeschaltet.

Abg. **Konstantin Kuhle** (FDP): Ja, ganz herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. Kurze zwei Anmerkungen vorab: Lieber Herr Grzeszick, ich wollte nur noch einmal sagen, es ist in Bayern im Landtagswahlrecht nicht so, dass der mit den meisten Erststimmen direkt reinkommt, sondern es muss eine zweite Bedingung erfüllt sein, und das ist das Einhalten der Fünf-Prozent-Hürde durch die jeweilige Partei, wer die meisten Stimmen hat. Aber hat die Partei nicht fünf Prozent, kommt der nicht rein. Und das ist eben in Bayern kein Gleichheitsverstoß, sondern einfach geltendes Wahlrecht. Und lieber Herr Austermann, ich wollte nur kurz entgegen, dass natürlich völlig klar ist, dass man die Zahl der Wahlkreise ohne Vertreter nicht sagen kann, weil das ja gerade vom Wahlergebnis abhängt, das bei einer Wahl zu einer anderen unterschiedlich ist. In NRW beispielsweise hat es ja gar kein Überhangmandat gegeben. Da würde sich nichts ändern.

Ich habe noch mal zwei Fragen an Herrn Meinel. Die erste Frage betrifft den spezifischen Repräsentationsgehalt der in den Wahlkreisen gewählten

Abgeordneten. Ich bin davon überzeugt, dass der vorliegende Ampelvorschlag auch so verfassungsgemäß ist und dass es keinen dem Wahlrecht vorausgehenden besonderen Legitimationsgehalt der in den Wahlkreisen gewählten Abgeordneten gibt. Ich verstehe aber die verfassungspolitische Diskussion und auch die Argumente, die hier aus der Union vorgetragen werden, sehr gut. Und deswegen würde ich einmal fragen, lieber Herr Meinel, wie sich ein Ergebnis im Wahlkreis von über 50 Prozent auswirkt auf die verfassungsrechtliche und auf die verfassungspolitische Bewertung, denn jemand, der weniger als 50 Prozent im Wahlkreis hat, der ist ja jedenfalls von einer Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger nicht gewählt. Jemand, der mehr als 50 Prozent hat, der hat zumindest mehr Stimmen als er Nein-Stimmen hat.

Und die zweite Frage betrifft die Missbrauchsklausel. Hier schlagen Sie ja vor, einzuführen, wer auf einer Liste steht, der darf nicht als unabhängig im Wahlkreis kandidieren. Wäre es nicht besser zu sagen, wer Mitglied einer Partei ist, die eine Landesliste aufstellt, darf nicht als Direktkandidat unabhängig kandidieren? Würde man damit nicht mehr mögliche Missbrauchskonstellationen ausschließen? Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön, Herr Kollege. Und direkt an Herrn Professor Meinel.

SV **Prof. Dr. Florian Meinel** (Georg-August-Universität Göttingen): Vielen herzlichen Dank, Herr Abgeordneter Kuhle, für die beiden Fragen. Bei der ersten Frage kann ich mich Ihrer Einschätzung nur vorbehaltlos anschließen. Ich denke, es ist dem bisherigen Wahlrecht jede Differenzierung zwischen der Bedeutung des Repräsentationsauftrages in unterschiedlicher Weise gewählter Mitglieder des Parlaments fremd. Das kommt, wie Herr Kollege Möllers schon ausgeführt hat, zum Beispiel darin zum Ausdruck, dass auch Mittel für Wahlkreisbüros finanziert werden bei Abgeordneten, die über Liste eingezogen sind. Das ist ja auch meines Erachtens zwingend in einer parlamentarischen Demokratie, denn die parlamentarische Repräsentation muss schon deswegen, weil sie eben eine einheitliche gesetzgebende Körperschaft ist, eine einheitliche sein. Repräsentation muss also für alle gewählten Mitglieder rechtlich und politisch am Ende dasselbe bedeuten. Dass sie symbolisch in der Art



der Wahrnehmung des Mandats sich differenzieren kann, das ist normal. Das gehört zur Freiheit der Abgeordneten, ihre Repräsentation eher lokal oder eher überörtlich auszugestalten. Daran wird kein Wahlrecht etwas ändern.

Gleichwohl ist es natürlich so, dass eine absolute Mehrheit, also eine Stimmenmehrheit von über 50 Prozent bei einer Personenwahl etwas anderes bedeutet, weil sie überwiegend gegenüber der Summe aller Alternativen ist. Das kommt zum Beispiel darin zum Ausdruck, dass viele Mehrheitswahlssysteme in der zweiten Runde eine Stichwahl kennen. Ich denke, man könnte sich sehr gut vorstellen, dass man in den Entwurf eine Regelung noch aufnimmt, die bei Abgeordneten, die eine absolute Mehrheit im Wahlkreis gewinnen, an der Regelung des bisherigen § 5 Bundeswahlgesetz festhalten, dass man also die direkt und ohne Bindung an die Hauptstimmendeckung in den Bundestag einziehen lässt, aber das ist glaube ich verfassungsrechtlich nicht sehr stark vorgeprägt. Praktische Auswirkungen hätte es glaube ich gar nicht, denn in allen mir bekannten Rechenbeispielen werden alle Wahlkreisabgeordneten – es gibt glaube ich im Moment nur ein einziges Mitglied im Deutschen Bundestag, was diese Voraussetzungen erfüllt –, werden alle deutschen Abgeordneten auch nach dem Kriterium der Hauptstimmendeckung gewählt. Welche Bedeutung es symbolisch hat, dass man den Gewinn der absoluten Mehrheit mit einer unmittelbaren Wahl prämiiert, das ist eine politische Einschätzungsfrage, zu der kann ich wenig sagen.

Bei der Missbrauchsklausel hat Herr Kollege Möllers ja auch schon zu der geringen Wahrscheinlichkeit eines Missbrauchs einiges gesagt. Ich bin mir nicht ganz sicher, man könnte glaube ich sicherlich beides koppeln, man könnte die Kandidatur von Parteimitgliedern als Unabhängige ausschließen. Gleichwohl ist das Kriterium der Parteimitgliedschaft natürlich insofern eine weiches, als es sehr frei veränderbar ist. Also wenn man sozusagen das Missbrauchsszenario jetzt weiter denkt, könnte natürlich jemand zwei Wochen vor seiner Kandidatur seine Parteimitgliedschaft beenden und sie dann zwei Wochen nach seiner Kandidatur wieder erneuern. Also, wenn man sich erst mal auf die Logik der Antizipation von Missbrauchsszenarien einlässt, wird es schwierig. Eine förmliche Inkompatibilitätsklausel, so wie wir sie jetzt auch in der schriftlichen

Stellungnahme vorgeschlagen haben, ist insofern eindeutiger, als sie sich durch sowas nicht umgehen lässt. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Besten Dank. Damit kommen wir zur Fraktion der AfD.

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich darf noch mal nachhaken. Frau Professorin Schmahl, ich will noch mal natürlich darauf hinweisen, dass in unserem Entwurf nicht drin steht, dass etwa durch die offene Listenwahl eingegriffen würde in die Priorität der Besetzung der Liste durch die Direktgewählten. Das steht da natürlich nicht drin, sondern das spielt sich natürlich nur ab im Bereich der Liste, die als Liste übrig bleibt. Vielleicht können Sie zu diesem Aspekt noch mal was sagen? Und in der Tat würde mich noch mal der Aspekt Frauen, der Aspekt Stärkung der direkten Demokratie interessieren. Alle beklagen vielfach, die könnte leiden. Die leidet auch, aber das muss man ertragen. Neben dem Markwort-Effekt aus Bayern, der uns noch alle große Freude macht und den man sich in allen anderen Parteien vorstellen kann, wäre das nicht doch eine ganz tolle Sache, die man bei der Gelegenheit mitbedenken sollte?

Und Herr Professor Grzeszick, Sie würde ich auch bitten, weil Sie glaube ich vorhin auch eine gewisse Sympathie hatten, vielleicht das noch mal zu unterlegen. Herzlichen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Dann geht es an die Sachverständigen bitte. Frau Schmahl.

Sve **Prof. Dr. Stefanie Schmahl** (Julius-Maximilians-Universität Würzburg): Ja, dann ergreife ich ganz kurz das Wort. Natürlich wäre eine offene Listenwahl als reine Verhältniswahl mit der Möglichkeit der Kumulation verfassungsgemäß. Das steht, denke ich, außer Frage. Und sie würde möglicherweise auch Paritäts Gesichtspunkten entgegenkommen, weil der Wähler, die Wählerin weibliche Kandidatinnen „nach vorne“ wählen könnte, falls sie auf der Liste nicht ohnehin schon an aussichtsreichen Plätzen stünden. Also das wäre sicherlich verfassungsgemäß. Mein Problem ist nur bei dieser Frage: Wir hätten dann ja ein reines Verhältniswahlssystem – das heißt ein reines Verhältniswahlssystem mit einer Personalisierungskomponente, die aber nur innerhalb dieser offenen Liste existiert. Ich meine jedoch, dass das gegenwärtige System, eben diese Kombination zwischen



Wahlkreiswahl und Mehrheitswahl einerseits plus der Listen- und Verhältniswahl andererseits, ein bürgernäheres System wäre. Denn innerhalb der offenen Listenwahl kann der Wähler ja auch nur diejenigen Kandidaten oder Kandidatinnen im Wege der Kumulation nach vorne wählen, die bereits von den Parteien vorgeschlagen worden sind. Und bei den Wahlkreis- oder Direktmandaten sind es natürlich die „Lokalmatadore“ oder „-matadorinnen“ über die Kreisverbände, die zur Wahl stehen. Und ich glaube, dass deshalb die Wahlkreiswahl doch weniger anonym und bürgernäher ist als eine offene Listenwahl, die aber – das möchte ich noch mal betonen – unproblematisch verfassungskonform wäre. Danke.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Grzeszick bitte.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** (Ruprecht Karls-Universität Heidelberg): Vieles von dem, was ich thematisieren wollte, hat Frau Schmahl gerade schon angesprochen. Deswegen gehe ich mit meinen Antworten ein wenig an den Rand. Zum einen wurde angesprochen, adressiert an mich die Frage: Wie sieht es mit direktdemokratischen Elementen im Übrigen aus? Hier setzt man natürlich nach der Konstituierung des Grundgesetzes eine Verfassungsänderung voraus, wenn man über die bisherigen Dinge hinausgehen will. Offen gesagt, früher war ich da skeptisch. Ich habe dann längere Zeit in Bayern gelebt, und meine Skepsis gegenüber direkter Demokratie hat da abgenommen, meine Sympathie zugenommen. Es ist eine Frage der Handhabung und Einpassung, das ist aber ein sehr weites rechtspolitisches Feld. Und wenn man die Mehrheit hat für die Verfassungsänderung, ist da dann rechtsdogmatisch sehr viel möglich. Also ich glaube, das ist dann weniger das Problem.

Bei Regionalisierung oder direktdemokratischen Elementen sind dann auch zwar andere Dinge mit angesprochen. Das eine, was Herr Kuhle angeführt hat jetzt zum zweiten Mal: „Ja, in Bayern da ging es ja früher!“. Ja, da ging es, weil die Landesverfassung eine andere war. Dort wurde der Grundsatz des Verhältniswahlrechts in die Verfassung hineingeschrieben, anders als das Grundgesetz geschah. Und dementsprechend kann man alles, was Verhältniswahlrecht ist, abbilden und dann hat man keine Probleme. Zweitens hat die Landesver-

fassung die die Öffnung des verbesserten Verhältniswahlrechts, wozu das Bayerische Verfassungsgericht seine Entscheidung vom Herbst 1954 traf. Ja, damit hat der Gesetzgeber einen weiten Spielraum, kann Verschiedenes machen. Da passt eben sehr viel rein, auch das jetzige Modell, keine Frage. Aber das ist nicht das Grundgesetz.

Und direkte Demokratie, regionale Repräsentanz – Herr Steffen, Sie haben es gesagt: Ja, die drei Wahlkreise, die gewonnen werden möglicherweise von einer Partei, die die fünf Prozent nicht schafft, die geben die regionale Bedeutung wieder, da ändert sich nichts dran, vollkommen d'accord. Das Problem ist, wie das Wahlrecht darauf reagiert. Je mehr das Wahlrecht auf den Landeslistenproporz abstellt, desto ferner rückt es vom Ergebnis der Wahlkreiswahl ab und desto größer werden die Rechtfertigungslasten. Das hatte ich damit gemeint. Und nicht die gleichbleibende regionale Bedeutung. Da ändert sich natürlich nichts. Die Frage ist, nimmt das Wahlrecht die regionale Bedeutung auf bzw. die lokale, wir sind in einer lokalisierten Demokratie? Und das tut es als Verhältniswahlrecht deutlich weniger. Das ist hier die Schwierigkeit, die ich angedeutet habe.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Herr Kollege Glaser, abschließend noch mal der Hinweis, dass Sie weiterhin als „Ali“ zugeordnet sind. Ich glaube, Sie würden sich selbst beschweren, wenn man Ihnen hier im Sitzungsraum ein Schild hinstellen würde, wo „Ali“ draufsteht, sondern da würde selbstverständlich „Abgeordneter Glaser“ oder „Glaser, MdB“ draufstehen. Also, bitte sorgen Sie dafür, dass Sie nächstes Mal hier eine ordentliche Bezeichnung Ihres Namens haben.

Wir kommen zur Fraktion DIE LINKE. Das ist die Kollegin Büniger.

Abg. **Clara Büniger** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Ich finde es sehr interessant, dass die CDU hier rechnet mit einzelnen Stimmen, als Sie über Bremen gesprochen haben und welche Relevanz und da schätzen Sie jede Stimme, und es wird über Bürgerferne und Bürgernähe gesprochen, aber wir erkennen doch, dass sehr, sehr viele Stimmen eben nicht gezählt werden, also Menschen gern ihre Stimme abgeben möchten, aber es eben nicht können. Deshalb sagen wir ja auch als Linksfraktion, dass Menschen, die einen rechtmäßigen



Aufenthalt haben über fünf Jahre, dass sie eben auch die Möglichkeit haben sollen, das Wahlrecht zu nutzen. Und ich denke auch, und das ist ja auch eigentlich das, was die Fortschrittskoalition mitgegeben hat, dass wir ein modernes Einwanderungsland sind.

Und deshalb meine zwei Fragen an Herrn Professor Tabbara: Dieser Wandel in der Gesellschaft – inwieweit wirkt sich das auf die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines Ausländerwahlrechts aus? Und ja angesichts des Wandels, den wir jetzt auch seit 30 Jahren erleben in unserer Gesellschaft: Haben Sie auch andere Beispiele in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, bei denen eine an sich etablierte Verfassungsregelung ohne Grundgesetzänderung verändert würde. Das würde mich interessieren, dass Sie da einen Blick reinwerfen. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Besten Dank. Damit Herr Professor Tabbara.

SV **Prof. Dr. Tarik Tabbara** (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin): Vielen Dank. Ich komme da gerne drauf zurück. Ich hatte ja in meinem Eingangsstatement schon kurz gesagt, es gibt Beispiele, wo wir aufgrund von Gesellschaftswandel zu einem Verfassungswandel gekommen sind. Und das ist etwas, was neben Verfassungsänderungen steht, also expliziten Änderungen des Textes. Und eigentlich müsste ich jetzt das Wort an Uwe Volkmann hier noch mal weitergeben, der hat vor ein paar Jahren einen ganz klugen Aufsatz dazu geschrieben und gesagt, dass es eigentlich gleichrangig nebeneinander steht, das eine ist nicht schlechter als das andere. Und sofern erst mal grundsätzlich, was ist etabliert, dass ich darüber etwas ändern kann.

Und noch mal vielleicht zu den Beispielen, um das ein bisschen plastischer und plausibler zu machen: Das deutlichste Beispiel, das wir dazu aufrufen können, ist die Ehe für alle. Ein langer gesellschaftlicher Kampf um Anerkennung, der irgendwann über verschiedene Schritte und eben auch Hürden, die verfassungsrechtlich eigentlich aufgestellt zu sein schienen, nämlich mit einem Ehebegriff, der die Vereinigung von Mann und Frau, und zwar auf Dauer eigentlich, vorausgesetzt hat, über die Rechtsprechung dann, auch da in Schritten zu Verpartnerung oder zur Lebenspartnerschaft eben sich da entwickelt hat, dass die Ehe sozusagen nicht

mehr exklusiv für Männer und Frauen ist, sondern etwas ist, was anerkannt ist und auch in der Verfassungsrechtswissenschaft mittlerweile doch weitgehend anerkannt ist, dass auch Menschen gleichen Geschlechts eine Ehe führen können und dass das eigentlich der Ausgangspunkt der Überlegung da ein ähnlicher wie beim Ausländerwahlrecht ist: Es geht um gleichberechtigte Teilhabe, es geht um Rechtsgleichheit. Und das ist was ganz typisches wiederum für die Demokratie. Das ist eigentlich auch immer da eine Geschichte der Ausweitung von Rechten und der Erweiterung von Teilhaberechten.

Und insofern glaube ich, dass das erst mal sehr stark dafür spricht, dass das nicht, weil es einmal 1990 in einer bestimmten historischen Konstellation so entschieden wurde, dann auf ewig auch so festgeschrieben bleiben muss. Ganz im Gegenteil: Wenn man sich die Situation 1990 und heute anguckt, besteht da in Bezug auf Migration ein riesiger Unterschied. 1990 war – man muss sich das noch mal in Erinnerung rufen – die Zeit im Gastarbeiterdenken stark vorhanden. Wir hatten 1984 noch ein Rückkehrförderungsgesetz, was eigentlich davon ausging, diese – wenn man es neutral formuliert – Vorstellung davon, dass Migration ein temporäres Ereignis für dieses Land wäre, dass man das auch irgendwann wieder beendet und die Vorstellung dann natürlich auch gewinnt etwas mehr an Plausibilität, wenn ich davon ausgehe, dass das eigentlich kein dynamischer Prozess ist, dass ich das über so einen individuellen, sehr schwergängigen Einbürgerungsprozess einigermassen wieder lösen kann, hat eine gewisse Plausibilität. Heutzutage, wenn Sie die Gesetzgebung zum Beispiel in den Ländern angucken zu Integrations- und Partizipationsgesetzen, da steht drin: „Im öffentlichen Leben gleichberechtigte Teilhabe“, und zwar unabhängig vom Rechtsstatus oder von der Staatsangehörigkeit. Also da sieht man, da ist ganz viel in Bewegung, da geht das schon sehr viel weiter. Und dann eben natürlich auch das vorhin von mir erwähnte, die Änderung in Artikel 28 Grundgesetz, die aus meiner Sicht – darüber kann man streiten, aber aus meiner Sicht, das teilen auch viele andere – sich eben nicht nur auf Unionsbürgerinnen und Unionsbürger bezieht diese Ausnahme, sondern einfach zeigt, dass ein Teil der Argumentationslogik, die das Verfassungsgericht damals gemacht hat, das ist



vielleicht auch nicht verwunderlich, 1990 sicherlich ein bisschen mehr für das Staatsvolk, das sich gerade am Bilden war, eigentlich interessiert hat, als vielleicht die Migrationsthematik. Aber ich glaube, da sind wir sowohl gesellschaftlich aber auch verfassungsrechtlich heutzutage ein großes Stückchen weitergekommen.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank, Professor Tabbara. Damit sind wir am Ende der zweiten Runde und auch am Ende unserer Anhörung heute angelangt. Ich danke Ihnen allen für die Konzentration, die Teilnahme, insbesondere den Sachverständigen, auch Frau Gutjahr, die ich nicht begrüßt habe, aber dafür jetzt verabschiede und weiter einen schönen Tag wünsche.

Für diejenigen, die uns zuschauen oder sich das im Nachhinein noch anschauen: Der Gesetzentwurf und die Anträge gehen nun in die parlamentarischen Beratungen. Es sind ja auch konkrete Hinweise noch mal erfolgt, zu denen sich die Parlamentarierinnen und Parlamentarier jetzt verhalten werden. Und anschließend wird es eine zweite und dritte Lesung im Plenum des Deutschen Bundestages geben, die dann auch öffentlich wieder nachverfolgt werden kann.

Noch besteht auch die Möglichkeit, zu einem Konsens zu kommen, auch wenn diese Anhörung sicherlich auch deutlich gemacht hat, dass es ein sehr weiter Weg ist zwischen den unterschiedlichen Vorstellungen. Und dann bleibt auch das, was auch von einigen hier vorgetragen wurde, dass es gut ist, wenn sich dieser Deutsche Bundestag auch fähig zeigt, in dieser Wahlperiode, anders als in der letzten, zu einer Lösung zu kommen, die ein weiteres Anwachsen des Parlamentes verhindert. Das sind die Aufgaben, die jetzt vor uns liegen. Ich wünsche Ihnen eine erfolgreiche Woche. Vielen Dank.

Schluss der Sitzung: 13:50 Uhr

Prof. Dr. Lars Castellucci, MdB  
**Stellvertretender Vorsitzender**



Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat

Institut für Deutsches  
und Internationales  
Parteienrecht und  
Parteienforschung  
Zentrale Wiss. Einrichtung

**Prof. Dr. Sophie Schönberger**  
Direktorin

Telefon 0211/81-15722  
sophie.schoenberger@hhu.de

Hausanschrift: Ulenbergstr. 127  
www.pruf.de

## Änderung des Bundeswahlgesetzes Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 6.2.2023

Düsseldorf, 2.2.2023

### I. Ausgangslage

Das geltende Wahlrecht zum Deutschen Bundestag sieht zwar eine Sollgröße des Bundestags von 598 Mandaten vor. Es kann jedoch nicht garantieren, dass diese Sollgröße eingehalten wird. Ganz im Gegenteil: Die Gesamtgröße des Bundestages ist im jetzigen System nach oben nahezu offen. Je nach konkretem Wahlergebnis wird die Mandatszahl zum Teil ganz erheblich erhöht. Bereits nach der Bundestagswahl 2017 hat dies dazu geführt, dass der Bundestag mit einer Gesamtgröße von 709 Mandaten um 111 Mandate größer war als die Sollgröße dies vorsieht. In der aktuellen Legislaturperiode hat sich diese Zahl zusätzlicher Mandate – trotz der in der letzten Legislaturperiode vorgenommenen Änderungen am Bundeswahlgesetz – auf 138 Mandate erhöht. Zwar greift ab der nächsten Bundestagswahl die gesetzlich bereits beschlossene Reduzierung der Wahlkreisanzahl auf 280 statt bisher 299. Dadurch wird das Anwachsen des Bundestages zwar leicht gedämpft. Das grundsätzliche Problem eines immer weiter anwachsenden Bundestages kann damit aber nicht gelöst werden.

Ein entsprechendes Anwachsen der Mandatszahl verursacht zum einen deutlich höhere Kosten für das Verfassungsorgan, ohne dass ein Funktionsgewinn erkennbar wäre. Dieser erhöhte Finanzierungsbedarf ist den Wählern schwer vermittelbar und kann daher dazu beitragen, die Politikverdrossenheit zu vergrößern und damit mittel- bis langfristig die Legitimität des demokratischen Verfassungssystems beeinträchtigen. Darüber

Heinrich-Heine-Universität  
Düsseldorf  
Universitätsstraße 1  
40225 Düsseldorf  
Gebäude 37.03  
Ebene 00 Raum 20  
www.hhu.de

**PRUF** INSTITUT FÜR DEUTSCHES  
UND INTERNATIONALES  
PARTEIRECHT UND  
PARTEIENFORSCHUNG

hinaus droht bei einem weiteren Anwachsen der Gesamtgröße des Bundestags die Gefahr, dass das Bundestagsplenum seine Funktionsfähigkeit als Ort des Austauschs und der Debatte verliert. Denn ein echter Austausch zwischen den Abgeordneten kann nicht mehr funktionieren, wenn die Anzahl der an diesem Austausch Beteiligten zu groß wird und deshalb eine wirkliche Interaktion nicht mehr möglich ist. Zwar begreift sich der Bundestag traditionell als „Arbeitsparlament“, in dem wesentliche Arbeitsaufgaben von den ständigen Ausschüssen wahrgenommen werden. Doch zum einen ändert dieses Selbstverständnis nichts an der verbleibenden Notwendigkeit eines arbeitsfähigen Plenums, das in öffentlicher Sitzung verhandelt und die parlamentarischen Angelegenheiten erst für die Bürger erkennbar macht. Zum anderen entsteht durch eine Vergrößerung des Parlaments auch die Notwendigkeit, entweder auch die ständigen Ausschüsse zu vergrößern oder aber die Anzahl der Ausschüsse zu erhöhen und so die konzentrierte inhaltliche Arbeit der Ausschüsse ausfasern zu lassen.

Die genaue Grenze, ab der die Zahl der Abgeordneten ein Parlament funktionsunfähig zu machen droht, lässt sich nicht zahlenmäßig genau bestimmen. Schon jetzt ist der Deutsche Bundestag jedoch das größte demokratische Parlament der Welt. Diese Spitzenposition lässt sich nicht allein mit der hohen Einwohnerzahl der Bundesrepublik Deutschland erklären. So verfügen etwa die USA mit ihren knapp 330 Millionen Einwohnern über ein Zwei-Kammern-Parlament, das aus 435 Abgeordneten und 100 Senatoren besteht. Das Zwei-Kammern-Parlament Brasiliens, das knapp 210 Millionen Einwohner repräsentiert, besteht aus 513 Abgeordneten und 81 Senatoren. In Japan mit seinen über 125 Millionen Einwohnern besteht das Unterhaus aus 465 Abgeordneten, das Oberhaus aus 242 Mitgliedern. Das Europäische Parlament, das über 510 Millionen Unionsbürger repräsentiert, verfügt über 705 Abgeordnete.

Auch wenn sich die Grenze der Funktionsfähigkeit nicht mit theoretischen Mitteln bestimmen lässt, verbietet es sich doch, diese Grenze empirisch auszutesten. Denn für den Fall, dass tatsächlich die Funktionsfähigkeit des Parlaments aufgrund seiner Größe eingeschränkt wird, wird nicht nur das Vertrauen in die Institution massiv gefährdet. Ein in seiner Funktionsfähigkeit eingeschränkter Bundestag wäre auch nicht mehr in der Lage, ein neues Wahlrecht zu beschließen und so seine Funktionsfähigkeit wiederherzustellen. Aus diesem Grund ist es dringend geboten, das Wahlrecht schnellstmöglich zu reformieren und ein weiteres Anwachsen des Parlaments zu verhindern.

Die Ursache für die stetig steigende Größe des Bundestags liegt darin, dass alle zum Teil miteinander konfligierenden Ziele im bisherigen Wahl-

recht einseitig zu Lasten der Parlamentsgröße (und zu einem sehr geringen Teil durch den Nichtausgleich von bis zu drei Überhangmandaten zu Lasten der Proportionalität) gelöst werden. So sollen sowohl alle 299 (bzw. 280) Direktmandate unabhängig vom Zweitstimmenergebnis erhalten bleiben als auch ein weitgehender Proporzausgleich nach Zweitstimmenergebnis erfolgen. Diese Ziele können jedoch nicht gleichzeitig verwirklicht werden, ohne dass die Gesamtgröße des Bundestages weiter anwächst.

## **II. Reformkonzeption des Entwurfs BT-Drs. 20/5370**

Der vorliegende Gesetzentwurf modifiziert das geltende Wahlrecht, indem es es zu einem konsequenten Verhältniswahlsystem weiterentwickelt. In Zukunft werden daher in den Wahlkreisen keine Direktmandate nach dem System der relativen Mehrheitswahl vergeben. Vielmehr dient die Wahl in den Wahlkreisen (abgesehen von dem praktisch nicht relevanten Fall parteiunabhängiger Wahlkreissieger) nur noch dem Zweck, die Personalauswahl für die einer Partei nach dem Hauptstimmenergebnis (früher: Zweitstimmenergebnis) zustehenden Mandate zu determinieren. Eine Partei erhält daher immer so viele Mandate, wie ihr nach dem Hauptstimmenergebnis prozentual zustehen. Dabei werden diese Mandate vorrangig aus dem Kontingent derjenigen Wahlkreisbewerber der Partei besetzt, die in ihrem Wahlkreis die relative Mehrheit gewonnen haben.

Das vorgeschlagene Modell sichert eine feste Bundestagsgröße von genau 598 Abgeordneten und löst damit das seit Jahren bestehende Funktionsproblem des Bundeswahlgesetzes erfolgreich auf. Der Entwurf ist daher nachhaltig zu begrüßen.

In legistischer Hinsicht ist lediglich anzumerken, dass eine konsequentere Formulierung dahingehend, dass der Sache nach die Mandate vorrangig aus der Liste derjenigen Wahlkreiskandidaten, welche relative Mehrheit erreicht haben, geordnet nach ihrem relativen Stimmergebnis, besetzt werden, den neuen Mechanismus noch klarer machen und politische wie verfassungsrechtliche Missverständnisse verhindern könnte. Die Formulierung in § 6 Abs. 1 S. 1 sowie Abs. 4 S. 1 könnten insofern noch einmal überdacht werden.

## **III. Verfassungsrechtliche Bewertung**

Der Gesetzentwurf ist verfassungskonform. Die bisher an diesem bzw. vergleichbaren Modellen geäußerte Kritik fokussiert sich im Wesentlichen auf zwei Punkte: Zum einen auf die Aufgabe zentraler Prinzipien der Persona-

lisierten Verhältniswahl, zum anderen auf die Verletzung von Wahlrechtsgrundsätzen des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG, namentlich der Wahlrechtsgleichheit. Beide Einwände greifen nicht durch.

### **1. Abkehr von Prinzipien der personalisierten Verhältniswahl**

Die Einschätzung, ein Modell, in dem das Erringen der einfachen Mehrheit im Wahlkreis nicht mehr automatisch zur Mandatszuteilung führt, würde mit zentralen Prinzipien der personalisierten Verhältniswahl brechen, ist vor allen Dingen ein politisches Argument, das sich gegen Strukturänderungen am Wahlrecht richtet, nicht jedoch ein verfassungsrechtliches.

Dabei ist zunächst festzuhalten, dass das System der personalisierten Verhältniswahl kein fest definierter, präziser Begriff ist. Mit den „Prinzipien der Personalisierten Verhältniswahl“ ist daher hier tatsächlich im Wesentlichen das bestehende Wahlrecht nach dem Bundeswahlgesetz gemeint. Wenn hier von einem dieser „Prinzipien“ abgewichen werden soll, so ist dies gerade Sinn und Zweck des Reformvorschlags, da das System in seiner jetzigen Form unter den Bedingungen des gegenwärtigen Parteiensystems zu einem ganz erheblichen Anwachsen der Mandatszahl im Deutschen Bundestag führt. Es ist unter den jetzigen Gegebenheiten jedoch schlicht unmöglich, das gegenwärtige System mit seinem (verfassungsrechtlich vorgeschriebenen) Verhältnisausgleich nach Zweitstimmen und der Zuteilung aller Direktmandate mit einer absoluten Begrenzung der Mitgliederzahl des Bundestags zu kombinieren.<sup>1</sup> Zum jetzigen Zeitpunkt sind also Einschnitte in das bestehende System der personalisierten Verhältniswahl unerlässlich, um das Ziel einer sicheren Begrenzung der Gesamtmandatszahl zu erreichen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass das System der personalisierten Verhältniswahl dadurch ganz aufgegeben werden müsste. Es würde lediglich eine Modifizierung erfahren.

Ein systematisches Problem im Hinblick auf die personalisierte Verhältniswahl besteht jedoch nicht.

### **2. Vereinbarkeit mit Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG**

Das vorgeschlagene Modell ist auch mit der Wahlgleichheit aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG vereinbar.

Stimmen, die eine Verletzung der Wahlrechtsgleichheit anmahnen, führen insofern im Wesentlichen an, der Erfolgswert der Stimmen der Wahlberechtigten im Wahlkreis mit einem nicht zugeteilten Direktmandat wäre im Vergleich zu dem Erfolgswert der Stimmen in einem Wahlkreis, in dem das

---

<sup>1</sup> Ausführlich dazu *Behnke*, JöR 67 (2019), S. 23 ff.

Direktmandat zugeteilt wird, ungerechtfertigter Weise unterschiedlich. Der Erfolgswert wäre nämlich gleich „Null“. Als weiteres Argument wird angeführt, der Gesetzgeber sei verpflichtet, das Wahlsystem in seinen Grundelementen folgerichtig zu gestalten und keine strukturwidrigen Elemente einzuführen. Dem Zweck der Mehrheitswahl entspreche es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass nur die für den Mehrheitskandidaten abgegebenen Stimmen zur Mandatszuteilung führen. Das Ziel der vorgeschalteten Mehrheitswahl in den Wahlkreisen könne nur verwirklicht werden, wenn der erfolgreiche Kandidat sein Wahlkreismandat auch dann erhalte, wenn das nach dem Proporz ermittelte Sitzkontingent seiner Partei zur Verrechnung nicht ausreiche. Eine Nichtzuteilung von einzelnen, nach den Regeln der Mehrheitswahl in den Wahlkreisen gewonnenen Direktmandaten verbiete sich daher.

Diese Argumentation entspricht im Wesentlichen den Zweifeln, die *Henner Jörg Boehl* bereits im Jahr 2017 in der Zeitschrift ZRP geäußert hat. Hier vertritt er die These, dass die Streichung eines nach den Regeln der Mehrheitswahl gewonnenen Mandats aus Gründen, die in der Logik der Verhältniswahl wurzeln, im Subsystem der Mehrheitswahl ein sach- und wahlgleichheitswidriger Eingriff wäre und nach der Konkretisierung der im Demokratieprinzip vorausgesetzten Gleichheit der Wahl aus Art. 38 GG I GG durch das BVerfG<sup>2</sup> nicht zu rechtfertigen sein dürfte.<sup>3</sup> Eine weitere Erläuterung dieser These erfolgt dort nicht.

Keines der Argumente kann verfassungsrechtlich überzeugen. Soweit sich die Argumentation auf eine vermeintlich verfassungswidrige Ungleichbehandlung der Wähler in verschiedenen Wahlkreisen in Bezug auf den Erfolgswert ihrer Stimme stützt, verkennt sie die verfassungsrechtlichen Anforderungen der Wahlgleichheit bei der Mehrheitswahl. Die Wahlgleichheit erfordert, dass alle Bürger ihr Wahlrecht in formal gleicher Weise ausüben können.<sup>4</sup> Die Stimme eines jeden Wahlberechtigten muss grundsätzlich den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben.<sup>5</sup> Dieser für alle Wahlsysteme einheitliche Maßstab verlangt, dass der Wahlgesetzgeber Erfolgschancengleichheit im gesamten Wahlgebiet gewährleistet, und dass das von ihm festgelegte Sitzzuteilungsverfahren in allen seinen Schritten seine Regeln auf jede Wählerstimme gleich anwendet und

---

<sup>2</sup> Vgl. BVerfGE 121, 266 (295): „Dem Zweck der Mehrheitswahl entspricht es, dass (...) die für den Mehrheitskandidaten abgegebenen Stimmen zur Mandatszuteilung führen.“; BVerfGE 130, 212 (225); 131, 316 (337); krit. auch bereits abw. Meinung in: BVerfGE 95, 335 (374, 394).

<sup>3</sup> *Boehl*, ZRP 2017, 197 (199).

<sup>4</sup> BVerfGE 11, 351 (360); 95, 335 (369); 131, 316 (336).

<sup>5</sup> BVerfGE 95, 335 (353, 369 f.); 121, 266 (295); 124, 1 (18); 131, 316 (337).

dabei auch die Folgen so ausgestaltet, dass jeder Wähler den gleichen potentiellen Einfluss auf das Wahlergebnis erhält.<sup>6</sup>

Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Gleichheit der Erfolgchance hängen dabei von der Ausgestaltung des Wahlrechts ab. Ist das Wahlsystem als Mehrheitswahl ausgestaltet, fordert Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG lediglich die gleiche Erfolgchance aller Stimmen. Diese erschöpft sich in der Gewährleistung annähernd gleich großer Wahlkreise und der gleichen Zählung und Gutschreibung jeder gültig abgegebenen Wählerstimme.<sup>7</sup>

Diese Anforderungen sind durch das vorgeschlagene Modell ohne Weiteres erfüllt, da weder die Größe der Wahlkreise noch die Zählung der gültigen abgegebenen Wählerstimmen modifiziert würde. Ein Grundsatz, dass durch die nach Grundsätzen der Mehrheitswahl organisierte Wahl in den Wahlkreisen auch in jedem Fall zwingend ein Wahlkreismandat vergeben werden müsste, ist der Wahlgleichheit schlicht nicht zu entnehmen. Auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat daher die Verfassungskonformität einer entsprechenden Regelung, die in den 1950er Jahren im bayerischen Landtagswahlrecht verankert war, bestätigt und festgestellt, dass der Grundsatz der personalisierten Verhältniswahl<sup>8</sup> nicht die Forderung enthalte, jeder Wahlkreis müsse unter allen Umständen seinen eigenen Abgeordneten haben.<sup>9</sup>

Wenn hingegen zum Teil angeführt wird, dass der Erfolgswert der Erststimmen in einem Wahlkreis, für den kein Wahlkreismandat zugeteilt wird, „Null“ sei und dies gegen die Wahlgleichheit verstoße, so verkennt die Argumentation, dass das Fehlen eines solchen Erfolgswerts im System der Mehrheitswahl für einen Großteil der Wähler, mitunter sogar für die Mehrheit der Wähler in einem Wahlkreis, zwingend angelegt ist. Denn schon im jetzigen System beträgt der Erfolgswert der Erststimme bei allen Wählern, die ihre Stimme für einen am Ende unterlegenen Kandidaten abgegeben haben, genau „Null“. Aus diesem Grund hat das Bundesverfassungsgericht auch betont, dass die Gleichheit des Erfolgswerts im System der Mehrheitswahl nicht verfassungsrechtlich geboten (und auch gerade nicht realisierbar) ist, sondern vielmehr allein die gleiche Erfolgchance sichergestellt werden muss. Die Aussage des Bundesverfassungsgerichts, wonach es dem Zweck der Mehrheitswahl entspricht, dass *nur* die für den Mehrheitskandidaten abgegebenen Stimmen zur Mandatszuteilung führen,<sup>10</sup> unterstreicht genau diesen Punkt.

---

<sup>6</sup> BVerfGE 95, 335 (353, 371); 131, 316 (337).

<sup>7</sup> BVerfGE 131, 316 (338).

<sup>8</sup> In der Terminologie des bayerischen Verfassungsgerichtshofs: verbessertes Verhältniswahlrecht.

<sup>9</sup> BayVerfG, VerfGHE 7, 99, Ls. 1.

<sup>10</sup> BVerfGE 121, 266 (295).



Sofern als zweites Argument angeführt wird, der Gesetzgeber sei verpflichtet, das Wahlsystem in seinen Grundelementen folgerichtig zu gestalten und keine strukturwidrigen Elemente einzuführen, so erschließt sich nicht, inwiefern die hier angesprochenen Mindestanforderungen an Kohärenz durch den Reformvorschlag beeinträchtigt werden sollten. Dementsprechend betont auch das Bundesverfassungsgericht, dass dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts ein weiter Gestaltungsspielraum zukommt. Es steht grundsätzlich in seiner freien Entscheidungsbefugnis, ob er in Ausführung des Regelungsauftrags nach Art. 38 Abs. 3 GG das Verfahren der Wahl zum Deutschen Bundestag als Mehrheits- oder als Verhältniswahl ausgestaltet. Er kann auch beide Gestaltungen miteinander verbinden, wobei er sich auch für eine Kombination beider Elemente entscheiden kann, die jenseits bereits erprobter Modelle liegen.<sup>11</sup> Vor diesem Hintergrund ist der Gesetzgeber verfassungsrechtlich ohne Weiteres legitimiert, die Kombination von Elementen der Mehrheits- und Verhältniswahl derart auszugestalten, dass die Erringung der relativen Mehrheit in einem Wahlkreis nicht zwingend zur Zuteilung eines Mandats führt.

Schließlich würde eine solche Regelung auch keineswegs derart drastisch und unsystematisch das bestehende Wahlrecht durchbrechen, wie es zum Teil suggeriert wird. Denn bereits nach dem geltenden Wahlrecht existieren Fallkonstellationen, in denen in einem Wahlkreis keine der abgegebenen Erststimmen zu einer Mandatzuteilung führt. § 48 Abs. 1 BWahlG sieht schon jetzt vor, dass in dem Fall, dass ein gewählter Wahlkreisbewerber sein Mandat nicht annimmt oder ein Wahlkreisabgeordneter verstirbt, eine Nachbesetzung durch die Landesliste der jeweiligen Partei stattfindet. Auch in diesem Fall haben die Erststimmen der Wähler im betroffenen Wahlkreis keinen Einfluss mehr auf die Zusammensetzung des Bundestages. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Regelung ausdrücklich für verfassungskonform erklärt.<sup>12</sup>

Durch das vorgeschlagene Modell entsteht daher keine Beeinträchtigung der Erfolgchance, die verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden müsste.

#### **IV. Vorschlag auf BT-Drs. 20/5353**

Der als Entschließungsantrag formulierte Gegenvorschlag auf Drucksache 20/5353 sieht demgegenüber eine (weitere) Absenkung der Anzahl der Wahlkreise auf 270 sowie die Erhöhung der Anzahl unausgeglichener Überhangmandate „auf die verfassungsrechtlich zulässige Anzahl“ vor. Die weitere Absenkung der Anzahl der Wahlkreise kann zwar das Anwachsen des Bundestages dämpfen, allerdings keine bestimmte Größe garantieren.

---

<sup>11</sup> BVerfGE 131, 316 (335 f.).

<sup>12</sup> BVerfGE 97, 317.

Nach letzten Modellrechnungen würde sie nicht dazu führen, dass der Bundestag voraussichtlich auch nur in die Nähe der Sollgröße von 598 Mandaten käme.

Die Regelung, weitere (gemeint sind wohl: 15) ausgleichslose Überhangmandate nicht nur zuzulassen, sondern bewusst zu erzwingen, verstößt darüber hinaus auch gegen die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit der Parteien. Die zur Rechtfertigung dieser Proporzverzerrung oft in Bezug genommene Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts trägt die Regelung im Ergebnis nämlich nicht.

In dieser Entscheidung heißt es dazu wie folgt:

„§ 6 Abs. 5 BWG verstößt insoweit gegen die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien, als er das ausgleichslose Anfallen von Überhangmandaten in einem Umfang zulässt, der den Grundcharakter der Bundestagswahl als Verhältniswahl aufheben kann. Dies ist der Fall, wenn die Zahl der Überhangmandate etwa die Hälfte der für die Bildung einer Fraktion erforderlichen Zahl von Abgeordneten überschreitet.“<sup>13</sup>

Und weiter:

„Die durch die ausgleichslose Zuteilung von Überhangmandaten bewirkte ungleiche Gewichtung der Wählerstimmen ist durch die verfassungslegitime Zielsetzung der personalisierten Verhältniswahl, dem Wähler im Rahmen einer Verhältniswahl die Wahl von Persönlichkeiten zu ermöglichen, grundsätzlich gerechtfertigt. Der insoweit bestehende Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers wird allerdings durch den Grundcharakter der Bundestagswahl als einer Verhältniswahl begrenzt. Die verfassungsrechtliche Grenze für die ausgleichslose Zuteilung von Überhangmandaten ist überschritten, wenn Überhangmandate im Umfang von mehr als etwa einer halben Fraktionsstärke zu erwarten sind.“<sup>14</sup>

Damit stellt das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung ganz klar nicht darauf ab, dass *im Ergebnis* 15 Überhangmandate unausgeglichen bleiben dürfen. Es stellt vielmehr Anforderungen an das Zusammenwirken von Wahlsystem und tatsächlichen Gegebenheiten des Wählerverhaltens. Nicht erst das tatsächliche Anfallen von mehr als 15 unausgeglichenen Überhangmandaten wird als Verfassungsverstoß angesehen, sondern bereits die Situation, in der aufgrund des Wahlsystems und der tatsächlichen Umstände Überhangmandate im Umfang von mehr als etwa einer halben Fraktionsstärke *zu erwarten sind*.

---

<sup>13</sup> BVerfGE 131, 316 (357).

<sup>14</sup> BVerfGE 131, 316 (363).



Dies bedeutet, dass 15 unausgeglichene Überhangmandate als verfassungsrechtlich zulässig angesehen werden können, wenn sie sich als Nebenfolge zu einer wahlrechtlichen Systementscheidung im Zusammenspiel mit den tatsächlichen Umständen des Wählerverhaltens darstellen. Sie können jedoch nicht als gezieltes, potentiell mehrheitsverzerrendes Gestaltungsinstrument eingesetzt werden. Würde man eine solche Grenze in das Wahlrecht implementieren, wäre sie nämlich nicht durch die verfassungslegitime Zielsetzung der personalisierten Verhältniswahl gerechtfertigt, da sie sich als willkürliche Verzerrung des Zweitstimmenproporzes, nicht jedoch als notwendige Systemfolge der personalisierten Verhältniswahl darstellen würde.

Vor diesem Hintergrund stellt sich auch die vorgeschlagene Regelung schon deshalb als verfassungswidrig dar, weil die mit ihr verbundene Proportionsverzerrung gerade nicht dem besonderen Anliegen der Personalisierung dient: Diesem Aspekt wäre mit einem Vollaussgleich von Überhangmandaten in gleicher Weise gedient. Vielmehr hat der Vorschlag allein das Ziel, das Ansteigen der Gesamtmandatszahl im Bundestag abzumildern. Zwar handelt es sich bei dem Ziel, die Größe des Bundestags zu begrenzen, um einen Belang von Verfassungsrang. Da dieser durch den Nichtausgleich von bis zu 15 Überhangmandaten aber nur in geringer Weise gefördert wird, genügt dieser Aspekt hier nicht, um den damit verbundenen Eingriff in Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der Parteien zu rechtfertigen.

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache  
**20(4)171 B neu**



Prof. Dr. U. Volkmann - Goethe-Universität Frankfurt am Main;  
Fach 9 • Postfach 11 19 32 • D-60054 Frankfurt am Main

Fachbereich Rechtswissenschaft

Deutscher Bundestag

Prof. Dr. Uwe Volkmann

- Innenausschuss –

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Rechts-  
philosophie

Berlin

Hausanschrift:  
Theodor-W.-Adorno-Platz 4 (RuW)  
D- 60629 Frankfurt am Main  
Telefon +49 (0)69-798 34270  
Telefax +49 (0)69-798 34510  
E-Mail: volkmann@jura.uni-frankfurt.de

[www.jura.uni-frankfurt.de](http://www.jura.uni-frankfurt.de)

01.02.2023

## **Schriftliche Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung vor dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages am Montag, den 6. Februar 2023**

über

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und FDP  
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Fünfundzwanzigsten Ge-  
setzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes

**BT-Drucksache 20/5370**

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Albrecht Glaser, Dr. Bernd Baumann, Dr. Christina Baum,  
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Entwurf eines Siebenundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes

**BT-Drucksache 20/5360**

c) Antrag der Fraktion der CDU/CSU

Wahlrechtsreform – Bundestag verkleinern, Bürgerstimme stärken

**BT-Drucksache 20/5353**

d) Antrag der Abgeordneten Gökay Akbulut, Clara Bünger, Susanne Hennig-Wellsow, weiterer  
Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Chance der Wahlrechtsänderung nutzen und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer ein-  
führen

**BT-Drucksache 20/5356**

e) Antrag der Abgeordneten Susanne Hennig-Wellsow, Clara Bünger, Nicole Gohlke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Chancengerechtigkeit durch Geschlechterparität

**BT-Drucksache 20/5357**

f) Antrag der Abgeordneten Susanne Hennig-Wellsow, Clara Bünger, Nicole Gohlke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Zeit für ein Wahlalter ab 16 Jahren

**BT-Drucksache 20/5358**

Zu den durch die genannten Gesetzentwürfe und Fraktionsanträge aufgeworfenen Fragen nehme vor der mündlichen Anhörung am 6. Februar 2023 wie folgt Stellung, wobei ich mich aus Zeitgründen im Wesentlichen auf den Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und FDP (im Folgenden: Ampel-Entwurf bzw. E-BWahlG) konzentrieren werde; auf die anderen Gesetzentwürfe und Fraktionsanträge gehe ich nur im Zusammenhang mit dieser Stellungnahme und dort ein, wo es sich von der Sache her anbietet. Auch die verfassungsrechtliche Würdigung des Entwurfs selbst werde ich auf einige wesentliche Punkte beschränken und entsprechend knapp halten, weil insoweit ernsthafte Bedenken gegen diesen nicht ersichtlich sind. Im Einzelnen<sup>1</sup>:

## **I. Verfassungspolitische Legitimität des Ampel-Entwurfs**

Die zentrale Zielsetzung des Ampel-Entwurfs liegt darin, die Zahl der Abgeordneten im Deutschen Bundestag auf 598 zu begrenzen und so aus der bisherigen Regelgröße nach § 1 Abs. 1 BWahlG („vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen“) eine feste Größe zu machen. Zu diesem Zweck soll die Verteilung der Sitze im Deutschen Bundestag künftig allein nach dem Verhältnis der abgegebenen Zweitstimmen – künftig: Hauptstimmen – auf die Landeslisten verteilt werden, wobei von der Gesamtzahl der Sitze für eine Partei die Zahl der für sie erfolgreichen Wahlkreisbewerber abgezogen wird (§ 4 Abs. E-BWahlG); reicht die „Hauptstimmendeckung“ durch ihre Partei nicht für alle Wahlkreisbewerber aus, werden die für diese Partei in den entsprechenden Wahlkreisen siegreichen Bewerber nach dem fallenden Wahlkreisstimmenanteil gereiht und kommen im Ergebnis nur die Bewerber mit dem entsprechend höheren Wahlkreisstimmenanteil zum Zuge (§ 6 Abs. 1 E-BWahlG). In diesen Aussagen liegt bereits der sachliche Kern des Entwurfs beschlossen, den ich – gerade auch in dieser radikalen Klarheit – für einen überzeugenden und gelungenen, um nicht zu sagen großen Wurf halte: Er verfolgt eine legitime und, wenn ich es recht sehe, als solche im politischen Betrieb nicht ernsthaft umstrittene Zielsetzung; er stärkt das Prinzip der demokratischen Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger; er strukturiert den Vorgang der Wahl als Kernvorgang des demokratischen Lebens nach klaren und übersichtlichen Prinzipien; gerade diese Prinzipien sind es, die der politischen Kultur der Bundesrepublik und zudem den Erwartungen, die die Bürgerinnen und Bürger an die Widerspiegelung ihres Abstimmungsergebnisses in der Sitzverteilung im Parlament haben, sehr weitgehend entsprechen. Die dagegen erhobenen Bedenken gehen m.E. fehl. Im Einzelnen:

### **1. Legitimität der Zielsetzung**

Was zunächst die zentrale Zielsetzung des Entwurfs anbelangt, den Bundestag künftig zu verkleinern und an der bisherigen Regelgröße von 598 Abgeordneten auszurichten, so ist diese, wenn

---

<sup>1</sup> Ich greife im Folgenden verschiedentlich auf einen früheren Debattenbeitrag von mir zurück, s. Uwe Volkmann, Wahlrechtsänderung mit einfacher Mehrheit, [www.verfassungsblog.de](http://www.verfassungsblog.de) vom 16. Januar 2023.

ich es recht sehe, zwischen den Fraktionen nicht ernsthaft umstritten; auch der Antrag der Fraktion der CDU/CSU, die Zahl der Wahlkreise auf 270 zu reduzieren und die Regelgröße für Listenmandate 320 zu erhöhen, ist an dieser Zielsetzung orientiert. Von diesem Vorschlag unterscheidet sich der Ampel-Entwurf nur dadurch, dass er diese Zielsetzung konsequent verfolgt und keine Abweichung nach oben oder nach unten zulässt, wie sie beim Vorschlag von CDU/CSU unweigerlich – und meist nach oben – eintreten würden. Eine ebenso konsequente Umsetzung der Zielsetzung findet sich demgegenüber nur in der Umstellung des bisherigen Wahlsystems auf ein sog. Grabenwahlsystem, wie es von den von CDU/CSU benannten Sachverständigen Grzeszick, Mellinghoff und Schmahl in der Wahlrechtskommission des Bundestages vorgeschlagen wurde.<sup>2</sup> Dies würde aber die politische Tektonik der Bundesrepublik gegenüber dem bisherigen System grundlegend und einseitig zugunsten der großen – in der Sache hauptsächlich zugunsten der Union<sup>3</sup> – und zu Lasten der kleinen Parteien verschieben, was man von dem Ampel-Entwurf gerade nicht sagen kann; dieser greift nicht einseitig verändernd in die bestehenden Wettbewerbsverhältnisse ein, sondern respektiert diese und nimmt sie zum Ausgang der nunmehr vorgeschlagenen Regelung.

Was demgegenüber die nun vorgesehene und verbindlich festgelegte Zahl von 598 Abgeordneten anbelangt, so kann man naturgemäß darüber streiten, ob diese für ein Land von der Einwohnerzahl der Bundesrepublik angemessen ist oder ob man nicht auch mit einem entsprechend größeren Bundestag zurechtkäme.<sup>4</sup> Die gesetzliche Festschreibung einer Regelgröße im Gesetz weckt aber die Erwartung, dass diese in der Regel auch eingehalten wird, während die beständige Überschreitung – erst recht in dem Ausmaß, das sich eingespielt hat, seit Überhangmandate nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich ausgeglichen werden müssen – regelmäßig als Problem registriert und dann von der Öffentlichkeit als Kritik an das politische System zurückgespielt wird. Tatsächlich spricht sich Umfragen zufolge eine überwältigende Mehrheit von nahezu 80 % der Bevölkerung für die Einhaltung der Regelgröße aus.<sup>5</sup> Diesem Erwartungsdruck haben sich letztlich alle Fraktionen im Bundestag gebeugt, und er bildet heute den selbstverständlichen Ausgangspunkt aller Bemühungen um eine Reform. Die mit dem Antrag von CDU/CSU nunmehr vorgeschlagene Reduzierung der Wahlkreise von 299 auf 270 würde – abgesehen von den damit verbundenen Folgeproblemen der Bestimmung des konkreten Zuschnitts, die man nicht auf die leichte Schulter nehmen sollte – dieses Ziel demgegenüber sehr weitgehend verfehlen; ernstzunehmende Berechnungen gehen für eine spürbare Begrenzung der Mitgliederzahl nach oben von einer Reduktion der Direktmandate auf ein Drittel (200) oder gar ein Viertel (150) der bisherigen Regelgröße aus.<sup>6</sup>

## 2. Legitimität der Konzentration auf die Verhältniswahl

Durch die Neuregelung tritt zudem die Verteilung der Sitze nach dem Verhältnis der abgegebenen Hauptstimmen als das künftig allein bestimmende Prinzip für jedermann sichtbar in den Vordergrund, was im Entwurf auch dadurch zum Ausdruck kommt, dass die Wahl nicht mehr wie

---

<sup>2</sup> Vgl. BT-Drucks.20/3250, S. 17 ff. m.w.N.

<sup>3</sup> S. die Berechnungen bei Joachim Behnke, Kontroverse in der Wahlrechtskommission des Bundestages: Grabenwahl vs. Verhältniswahl mit eingebettetem Personalwahlelement, ZParl 3/2022, 479 ff.; nur uneigennützige Motive wird man insofern für diesen Vorschlag kaum geltend machen können.

<sup>4</sup> S. Wolfgang Zeh, Abgeordnetenzahl im Parlament – zu groß, zu klein, gerade richtig, ZParl 4/2018, 744 ff.; in der öffentlichen Diskussion zuletzt markant – wenn auch ziemlich allein auf weiter Flur – für eine Beibehaltung der bisherigen Größe Jasper von Altenbockum, Die fatale Debatte über das Wahlrecht, FAZ vom 26.01.2023, S. 1.

<sup>5</sup> Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Fast 80 Prozent der Menschen für Verkleinerung des Bundestages auf die Regelgröße „598“, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/fast-80-prozent-der-menschen-fuer-verkleinerung-des-bundestages-auf-die-regelgroesse-598>

<sup>6</sup> Vgl. Frank Decker / Eckhard Jesse, Wahlrechtsreform. Eine Agenda in 12 Punkten, ZParl 4/2020, 785 (790).

bisher als eine „mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl“, sondern nur noch als „Verhältniswahl“ bezeichnet wird (§ 1 Abs. 2 E-BWahlG gegenüber § 1 Abs. 1 Satz 2 der derzeit noch geltenden Fassung). Damit wird das bisherige Narrativ des personalisierten Verhältniswahlrechts, das man zutreffend als „Lebenslüge des deutschen Wahlrechts“ bezeichnet hat,<sup>7</sup> endgültig durch das Narrativ der Verhältniswahl ersetzt, dass sich sowohl rechtlich als auch faktisch längst durchgesetzt hat.<sup>8</sup> Funktioniert und seinen Namen verdient hatte das personalisierte Verhältniswahlrecht in der Praxis nur so lange, wie die Mandatsanteile der Parteien in etwa dem Proporz entsprachen und es im Wesentlichen nur um die systematische Verortung der Parlamentssitze als je auf die Landeslisten oder die Wahlkreise entfallenden Anteile ging. Dies änderte sich jedoch mit dem starken Anstieg der Überhangmandate, wie sie sich mit dem Übergang vom klassischen Drei-Parteien-System der alten Bundesrepublik zu einem Fünf- oder Sechs-Parteien-System nach und nach einstellte. Spätestens seit das Bundesverfassungsgericht in seinem Grundsatzurteil vom 25. Juli 2012 ausgesprochen hat, dass Überhangmandate nur in einem Umfang zulässig sind, der „den Grundcharakter der Wahl als einer Verhältniswahl nicht aufhebt“<sup>9</sup>, und Überhangmandate durch entsprechende Änderungen des Wahlrechts praktisch vollständig ausgeglichen werden, ist jedoch endgültig die Wahl nach Verhältniswahlgrundsätzen als allein bestimmendes Prinzip des bundesdeutschen Wahlrechts für jedermann sichtbar geworden.

Dies deckt sich zudem mit den Erwartungen der Bevölkerung, die nach allen einschlägigen Erhebungen darauf gerichtet sind, dass sich das Verhältnis der abgegebenen Stimmen in der Sitzverteilung im Parlament spiegelt und – abgesehen vom Sonderfall der 5-%-Klausel – so die Stimme jedes einzelnen Wählers auf die Zusammensetzung des Parlaments Einfluss hat. Während es deshalb in Systemen mit einem Mehrheitswahlrecht wie in Großbritannien oder einem föderal heruntergebrochenen System wie in den Vereinigten Staaten nie als ein nennenswertes legitimatorisches Problem empfunden wurde, wenn eine Regierung oder ein Präsident landesweit weniger Stimmen auf sich vereinigte als die Opposition bzw. die jeweilige Gegenkandidatin (wie seinerzeit Donald Trump gegen Hillary Clinton), wäre das in der Bundesrepublik nicht der Fall: Hier wirken letztlich die Sedimente einer politischen Kultur, die über Jahrzehnte gewachsen ist und die man nicht einfach durch Rechtsänderungen von heute auf morgen in eine andere Richtung verschieben kann (tatsächlich wurde der Vorsprung von Clinton gegenüber Trump im „popular vote“ auch hauptsächlich bei uns und nicht in den USA als Problem registriert). Darüber hinaus ist die Verhältniswahl dasjenige Wahlsystem, das den Grundsatz der demokratischen Gleichheit – hier in Gestalt der Wahlrechtsgleichheit aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG – am reinsten verwirklicht, weil danach jede Stimme nicht nur den gleichen Zählwert, sondern prinzipiell – und erneut abgesehen von dem als solchen aber auch rechtfertigungsbedürftigen Sonderfall der 5%-Klausel – auch den gleichen Erfolgswert hat. Man kann dies durch weitere demokratietheoretische Überlegungen abstützen und ergänzen, etwa dass Demokratie prinzipiell Herrschaft der Mehrheit bedeutet und die Regierung dementsprechend von einer Mehrheit des Volkes – statt von einer zahlenmäßig womöglich unterlegenen Minderheit – getragen werden soll etc. Es gibt jedenfalls umgekehrt kein Argument politischer Gerechtigkeit, das sich gegen eine Verteilung der Sitze strikt nach Stimmenproporz ernsthaft erheben ließe; jedenfalls fällt mir kein solches ein.

---

<sup>7</sup> Christoph und Sophie Schönberger, Die Lebenslüge des deutschen Wahlrechts. Die personalisierte Verhältniswahl braucht einen Neustart, FAZ vom 09.05.2019, S. 6.

<sup>8</sup> So die zutreffende Analyse von Fabian Michl/Johanna Mittrop, Abschied von der Personenwahl, [www.verfassungsblog.de](http://www.verfassungsblog.de) vom, 17. Januar 2023; daran orientiert auch die folgenden Ausführungen.

<sup>9</sup> BVerfG, Urteil vom 25. Juli 2023 – 2 BvF 3/11 u.a., BVerfGE 131, 316.

### 3. Legitimität der Zurückdrängung der Personenwahl

Richtig ist allerdings, dass die mit der Priorisierung der Sitzverteilung nach Verhältniswahlgrundsätzen im jetzigen „Kappungsmodell“ verbundene Folge, dass künftig nicht alle in ihrem Wahlkreis siegreichen Wahlkreisbewerber in den Bundestag einziehen werden, ein gegenüber der bisherigen Praxis nicht unerheblicher Einschnitt ist. Dieser wird allerdings seinerseits dadurch relativiert, dass für den Gewinn in einem Wahlkreis die relative Mehrheit der abgegebenen Stimmen ausreicht und deshalb siegreiche Wahlkreisbewerber angesichts der zunehmenden Fragmentierung des Parteiensystems oft nur noch 30 oder gar 25 Prozent der Stimmen auf sich vereinigen, was im Umkehrschluss bedeutet, dass 70 oder 75 Prozent der Wähler gegen sie gestimmt haben. Darüber hinaus können viele Wähler auf Nachfrage kaum einen der in ihrem Wahlkreis tatsächlich antretenden Kandidaten namentlich benennen oder verbinden mit der betreffenden Person nichts, was über die bloße Zugehörigkeit zu einer bestimmten Partei hinausginge. Von daher wird man das personale Element des bisherigen Wahlsystems in seiner Bedeutung auch nicht überschätzen dürfen; so groß ist die materielle Legitimation der im Ergebnis erfolgreichen Wahlkreisbewerber am Ende nicht. Aus der Perspektive der Verfassung sitzen Abgeordneten im Parlament ohnehin nicht als Interessenvertreter ihres Wahlkreises, sondern sie sind nach Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG „Vertreter des ganzen Volkes“ und dementsprechend verpflichtet, ihre Entscheidungen von den Interessen aller her treffen. Für das Element der Personenwahl im geltenden Wahlrecht sprechen damit weniger Erwägungen einer höheren politischen Moralität als vielmehr das praktische Motiv, dass damit die Verankerung des Parlaments in die Fläche hinein sowie der Aufbau der Parteien von unten nach oben gestärkt wird. Auch das ändert aber nichts daran, dass sich mit dem Element der Personenwahl viele Idealisierungen verbinden, die in der Realität nicht eingelöst werden.

Ein jüngerer und noch radikalerer Vorschlag der aktuellen Debatte zielt dementsprechend sogar darauf, Wahlkreissitze überhaupt nur noch dann zu vergeben, wenn ein Wahlkreis mit der absoluten Mehrheit der abgegebenen Stimmen im ersten Wahlgang oder wenigstens einem ähnlich hohen Quorum gewonnen wird.<sup>10</sup> Damit würde im Ergebnis nur noch ein kleinerer Teil der Wahlkreissieger am Ende in den Bundestag einziehen, der dann ganz überwiegend über die Landesliste besetzt würde, was sicherlich auf noch stärkeren Widerstand stieße als die nunmehr im Ampel-Entwurf vorgesehene Regelung. Unter Gesichtspunkten politischer Legitimität erschiene mir diese überhaupt nur unter zwei Gesichtspunkten problematisch, wenn sie nämlich

- zum einen dazu führen würde, dass künftig ein erheblicher Teil der Wahlkreise im Bundestag nicht mehr durch einen Abgeordneten repräsentiert wäre, was in der Tat die Verankerung des Parlaments in der Fläche schwächen könnte,

- wenn sie sich zum anderen einseitig und gezielt gegen eine bestimmte politische Kraft – hier namentlich die CSU – richtete, was jede Wahlrechtsreform als parteiisch diskreditieren würde.

Beides scheint mir aber aus tatsächlichen Gründen nicht der Fall zu sein. Hinsichtlich der Vertretung der Wahlkreise im Bundestag ist insoweit zu berücksichtigen, dass sich nicht nur der direkt gewählte Wahlkreisabgeordnete um seinen Wahlkreis kümmert, sondern ohnehin die allermeisten Bundestagsabgeordneten auch in einem Wahlkreis kandidieren, dort verwurzelt sind und Wahlkreispflege betreiben.<sup>11</sup> Die Bewerber selbst oder konkurrierende Bewerber sind dementsprechend häufig auch über die Landesliste abgesichert. Die Zahl der nach dem Kappungsmodell tatsächlich nicht im Bundestag vertretenen Wahlkreise dürfte deshalb im Ergebnis nur äußerst gering

---

<sup>10</sup> Michael Zöllner, Mehrverhältniswahl wagen, FAZ/Einspruch vom 20.01.2023.

<sup>11</sup> Decker / Jesse (Fn. 7), 790 f.)



sein und liegt nach ersten Vergleichsberechnungen für die Wahl 2021 bei etwa 5.<sup>12</sup> Zudem erhöht der Ampel-Entwurf im Ergebnis den Anteil der Wahlkreismandate zu den Listenmandaten gegenüber der bisherigen Verteilung noch, wie in der Entwurfsbegründung zutreffend referiert wird.<sup>13</sup> Auch eine einseitige Benachteiligung gerade der CSU liegt im Ergebnis nicht vor, wie jüngere Vergleichsberechnungen gezeigt haben: Angelegt auf die Bundestagswahl von 2021 würde die jetzt vorgesehene Regelung zwar dazu führen, dass in Bayern 11 von 45 in ihren Wahlkreisen mit einem niedrigen Stimmenanteil erfolgreiche Bewerber nicht zum Zuge gekommen wären. Sowohl für die CDU als auch für die SPD ergäben sich aber ganz ähnliche Größenordnungen.<sup>14</sup> Auch daraus wird man also im Ergebnis keine ernsthaften Einwände gegen die vorgeschlagene Neuregelung herleiten können; es ist dies eben der Preis, der für die Erreichung des breit konsentierten Ziels der Verkleinerung des Bundestages gezahlt werden muss.

Dieser Preis ließe sich seinerseits nur vermeiden, wenn anstelle des im Entwurf vorgesehenen „Kappungsmodells“ das von der Expertenkommission des Bundestags vorgeschlagene „Ersatzstimmenmodell“ (Bürger erhalten eine weitere Wahlkreisstimme für den Fall, dass der von ihnen mit der ersten Stimme gewählte Sieger im Wahlkreis nicht in den Bundestag einzieht) oder das „Modell der verbundenen Mehrheit“ (anstelle des nach Wahlkreisstimmen Erstplatzierten kommt der Zweitplatzierte unter Anrechnung auf die Landesliste seiner Partei zum Zuge) vorgesehen worden wäre. Damit würde im Ergebnis die ausnahmslose Repräsentation aller Wahlkreise im Bundestag erhalten. Auch diese Modelle haben aber Folgekosten, die nur eben nicht bei dieser Repräsentation, sondern an anderer Stelle anfallen. Sie wiegen aber deshalb nicht weniger schwer. Speziell das Modell der Ersatzstimme, gegen das auch bereits verfassungsrechtliche Bedenken geäußert worden sind,<sup>15</sup> erscheint mir als eine zusätzliche Komplikation des Wahlvorgangs, die man den meisten Wählern kaum wird verständlich machen können. Es konterkariert zudem die eigentliche Zielsetzung des Entwurfs, das Element der Verhältniswahl in den Vordergrund zu stellen und in seiner Bedeutung auch nach außen klar erkennbar zu machen; damit ist es kaum vereinbar, wenn ausgerechnet die Stimme, die für Wahlvorgang und -ergebnis zweitrangig ist, doppelt vergeben werden kann. Ebenso wie das Modell der verbundenen Mehrheit wirft es zudem ein erhebliches legitimatorisches Problem auf, weil es am Ende dazu führt, dass am Ende nicht der eigentliche Sieger im Wahlkreis, sondern der Verlierer in den Bundestag einzieht. Wie will man das den Wählern plausibel vermitteln?

#### 4. Legitimität durch Transparenz

Insofern erscheint bei einer realistischen Bestandsaufnahme nicht nachvollziehbar, dass durch die nun getroffene Entscheidung für das „Kappungsmodell“ die Legitimität des Wahlvorgangs geschwächt wird, wie es von Kritikern des Entwurfs behauptet wird. Dies gilt jedenfalls nicht im Verhältnis zum derzeitigen Zustand, der in seiner zunehmend unübersichtlich gewordenen Vermengung zweier im Ansatz grundverschiedener Wahlsysteme, einem immer komplizierteren Berechnungsmodus zur Ermittlung von Überhang- und Ausgleichsmandaten und einer vor der Wahl nicht einmal hinreichend verlässlich prognostizierbaren Größe des Bundestages in der nahezu einhelligen öffentlichen Meinung zunehmend als defizitär empfunden wird. Demgegenüber führt

---

<sup>12</sup> Daniel Deckers, Keine Lex CSU, FAZ vom 25.01.2023, S. 8 (was allerdings in der knappen für die Stellungnahme zur Verfügung stehenden Zeit nicht verifizieren konnte).

<sup>13</sup> BT-Drucks. 20- 5370, S. 11.

<sup>14</sup> S. Florian Grotz/Robert Vehrkamp, Die Quadratur der Wahlkreise, Bertelsmannstiftung (Hrsg.), Entwurf 2/2022.

<sup>15</sup> Sophie Schönberger, Krokodilstränen der Demokratie, [www.verfassungsblog.de](http://www.verfassungsblog.de) vom 08. Juli 2022; auch wenn diese Bedenken m.E. im Ergebnis nicht durchschlagen (s. dazu unten II 2), ergibt sich aus ihnen jedenfalls ein möglicher Angriffspunkt.

der nun vorliegende Entwurf, sollte er in dieser Form Gesetz werden, dem System neue Legitimität zu, weil sie die Berechnung der Sitzverteilung auf ein so klares wie eindeutiges Grundprinzip zurückführt und diese von jedem Bürger mühelos nachvollzogen werden kann; am Wahlabend bilden bereits die Prozentsäulen der Parteien in den verschiedenen Hochrechnungen die Mehrheitsverhältnisse im künftigen Bundestag unmittelbar ab, was jedenfalls vom Antrag von CDU/CSU mit der dort vorgesehenen Zulassung von insgesamt 15 unausgeglichenen Überhangmandaten so nicht gesagt werden kann.<sup>16</sup> In seiner Entscheidung über den Einsatz von Wahlcomputern hat das Bundesverfassungsgericht diesbezüglich ausdrücklich einen Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl aus Art. 38 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG postuliert, der gebietet, dass alle wesentlichen Schritte der Wahlhandlung und der Ergebnisermittlung vom Bürger zuverlässig und ohne besondere Sachkenntnis überprüft werden können.<sup>17</sup> Dies war seinerzeit nur auf den technischen Vorgang der Abstimmung und der Stimmenzählung bezogen, muss aber letztlich erst recht für das Wahlsystem selbst gelten, das in diesem Sinne möglichst transparent und nachvollziehbar zu sein hat. Gerade diese Nachvollziehbarkeit wird durch den Ampel-Entwurf gewährleistet, den man insoweit zutreffend als einen „radikal ehrlichen Vorschlag“ bezeichnet hat.<sup>18</sup> Dass die gesetzliche Regelung selbst natürlich komplex ist und auch sein muss, um die Berechnung der Sitzverteilung in den notwendigen Einzelheiten vorzugeben, ändert daran nichts, weil es für die Nachvollziehbarkeit des Wahlsystems durch die Bürger nicht auf die Einzelheiten der gesetzlichen Regelung ankommt (nicht einmal Juristen orientieren sich über eine bestehende Rechtslage als erstes durch den Blick ins Gesetz), sondern auf die strukturierenden Grundzüge; diese sind aber so einfach wie eindeutig. Die Regelung selbst ist darüber hinaus durch die Orientierung am Vorgang der Sitzverteilung in § 4 und die getrennte Regelung von Verteilungsgrundsätzen und anzuwendendem Berechnungsverfahren in den §§ 4 und 5 deutlich übersichtlicher und verständlicher als die bisherige Regelung, wie die Entwurfsbegründung zutreffend hervorhebt.<sup>19</sup> Eine nicht zu unterschätzende Erhöhung der Transparenz liegt zudem darin, dass die Stimmen nun schon durch ihre künftige Bezeichnung als „Haupt“- und „Wahlkreisstimme“ (§ 1 Abs. 2 E-BWahlG) für jeden Wähler in ihrer Bedeutung für die Zusammensetzung des Bundestages unmittelbar erkennbar sind; nach einschlägigen Umfragen hält im bisherigen System fast die Hälfte der Wähler die Erststimme aufgrund ihrer Bezeichnung unzutreffend für wichtiger als die Zweitstimme.

## II. Zur verfassungsrechtlichen Würdigung des Ampel-Entwurfs

Von der verfassungspolitischen Legitimität, für die neben verfassungsrechtlichen Wertungen auch Gesichtspunkte einer allgemeinen Zweckmäßigkeit und Angemessenheit eine Rolle spielen, zu unterscheiden ist die Verfassungskonformität im engeren Sinne, für die es insbesondere auf die Einhaltung der vom Bundesverfassungsgericht in seiner über 70jährigen Rechtsprechung zum Wahlrecht aufgestellten und im Laufe der Zeit immer weiter verfeinerten Vorgaben ankommt. Auch die Verfassungskonformität scheint mir aber im Ergebnis ohne weiteres gegeben; wo sich gegen die im Ampel-Entwurf vorgeschlagene Neuregelung Einwände – wie etwa hinsichtlich der verbleibenden, aber eben auch geringen und im Ergebnis nicht auszuräumenden Repräsentationslücke für einzelne Wahlkreise – erheben lassen, sind sie im Kern politischer Natur und schlagen auf die genuin verfassungsrechtliche Ebene nicht durch. Vorauszuschicken ist dabei, dass in einem Wahlsystem, das wie das bundesrepublikanische verschiedene und in sich ganz disparate

---

<sup>16</sup> Vgl. BT-Drucks. 20/5353, S. 2; dabei ist der Extremfall, dass sich dadurch sogar die Mehrheitsverhältnisse umkehren können, noch gar nicht eingerechnet.

<sup>17</sup> BVerfGE 123, 139 ff.

<sup>18</sup> Michl/Mittrop (Fn. 9).

<sup>19</sup> BT-Drucks. 20/5370, S. 14 f. Ich kann dazu aus eigener Erfahrung berichten, dass es in der Vorlesung Staatsorganisationsrecht nicht einmal die besten Studierenden geschafft haben, aus der bloßen Lektüre der Vorschrift auch nur annähernd zu ermitteln, wie die Sitzverteilung nun konkret vonstattengeht.



Anforderungen – von der Wahrung der demokratischen Gleichheit der Wähler über die Sicherung des föderalen Proporz bis hin zur größtmöglichen lokalen Anbindung an die Wählerschaft – in sich vereinigen soll, notwendig Abwägungs- und Priorisierungsentscheidungen getroffen werden müssen, die dann mit Blick auf das dabei jeweils zurückgesetzte Ziel auch ein mögliches Verfassungsproblem aufwerfen könnten. Auch kann angesichts der zunehmenden Verdichtung der Wahlrechtsmaßstäbe durch das Bundesverfassungsgericht immer gegen diese oder jene Einzelregelung ein Satz aus einer verfassungsgerichtlichen Entscheidung bemüht werden, aus dem anschließend der Vorwurf abgeleitet wird, sie sei verfassungswidrig. Die gegen die vorgeschlagene Neuregelung in diesem Sinne erhobenen Einwände bleiben aber bislang allesamt diffus und ohne klare verfassungsrechtliche Anknüpfungspunkte; wo man solche finden kann, schlagen die Einwände jedenfalls im Ergebnis nicht durch. Im Einzelnen:

### 1. Verfassungskonformität der Priorisierung der Verhältniswahl

Von vornherein keine verfassungsrechtlichen Einwände lassen sich dagegen erheben, dass für die Ermittlung der Sitzverteilung künftig ausschließlich das Verhältnis der abgegebenen Hauptstimmen maßgeblich sein wird und die Wahl insofern allein nach Verhältniswahlgrundsätzen durchgeführt wird. Das Grundgesetz schreibt bekanntlich anders als gerade viele neueren Landesverfassungen ein bestimmtes Wahlsystem nicht vor, woraus das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung bis heute ableitet, dass der Gesetzgeber in der Bestimmung des Wahlsystems frei ist. Er darf danach die Wahl sowohl als Mehrheitswahl als auch als Verhältniswahl ausgestalten, so wie er auch beide Elemente miteinander verbinden kann.<sup>20</sup> Darüber lässt sich insofern streiten, als die – deshalb auch von niemandem ernsthaft erwogene – Einführung eines Mehrheitswahlrechts nicht nur einen völligen Bruch mit der bisherigen politischen Kultur der Bundesrepublik bedeuten würde, sondern im Ergebnis auch nach der Erkenntnis des Gerichts dazu führen würde, dass möglicherweise „große Teile des Volkes im Parlament unvertreten bleiben“.<sup>21</sup> Eine Verstärkung oder jedenfalls stärkere Hervorhebung des Elements der Verhältniswahl, bei der diese als das künftig allein bestimmende Element der Sitzverteilung hervortritt und die in diesem Kern der politischen Kultur der Bundesrepublik vollkommen entspricht, ist aber in dieser Hinsicht völlig unproblematisch: Ebenso wie der Gesetzgeber in der Gestaltung des Wahlsystems das Mehrheits- und das Verhältniswahlssystem in der personalisierten Verhältniswahl miteinander verbinden kann, kann er diese Verbindung von Verfassungs wegen auch relativieren oder ganz auflösen. In diesem Sinne hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich hervorgehoben, dass schon im bisherigen System der „Grundcharakter der Wahl als einer Verhältniswahl“ nicht nur als solcher besteht, sondern auch gar nicht aufgehoben werden darf.<sup>22</sup> Die Verhältniswahl ist zudem dasjenige Wahlsystem, das die größtmögliche Verwirklichung der Wahlrechtsgleichheit aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG darstellt, weil darin die Stimmen aller Wähler nicht nur gleich zählen, sondern sich prinzipiell auch in gleicher Weise auf die Zusammensetzung des Parlaments auswirken.

### 2. Verfassungskonformität der Zurückdrängung der Personenwahl durch das „Kappungsmodell“

Auch gegen die mit der vollständigen Durchsetzung der Verhältniswahl im gewählten „Kappungsmodell“ verbundene Folge, dass künftig nicht mehr alle in ihrem Wahlkreis siegreichen Kandidaten in den zu wählenden Bundestag einziehen werden, lassen sich keine ernsthaften verfassungsrechtlichen Bedenken erheben. Soweit demgegenüber geltend gemacht worden ist, dies

---

<sup>20</sup> BVerfGE 6, 84 (90), 95, 335 (349 f.); 131, 316 (335 f.).

<sup>21</sup> BVerfGE 1, 208 (248).

<sup>22</sup> BVerfGE 131, 316 (Leitsatz 2 a, 334 ff.).

sei „eine Durchbrechung der Wahl nach Mehrheit im Wahlkreis, die verfassungsrechtlich als kohärente Ausgestaltung der Gleichheit der im Wahlkreis stattfindenden Mehrheitswahl geschützt sei“<sup>23</sup>, hat sich mir bereits nicht erschlossen, wo hier überhaupt ein Anknüpfungspunkt für einen verfassungsrechtlichen Vorwurf liegen soll. Bereits die „Wahl nach Mehrheit im Wahlkreis“ ist verfassungsrechtlich nicht garantiert, sondern hängt jedenfalls in ihrer tatsächlichen Auswirkung, also dem Einzug in das Parlament, davon ab, an welche Bedingungen das Wahlrecht diesen Einzug einfachgesetzlich knüpft. So wie das Wahlrecht dann diesen Einzug unproblematisch daran knüpfen kann, dass statt einer beliebigen relativen Mehrheit ein bestimmtes Quorum an Stimmen erreicht sein muss, kann es diesen Einzug auch davon abhängig machen, dass er von dem Hauptstimmenergebnis für die Landesliste der betreffenden Partei gedeckt ist, so wie es nun im § 1 Abs. 3 E-BWahlG vorgesehen ist. Der Anspruch auf Einzug in das Parlament besteht insoweit immer nur nach Maßgabe des jeweiligen Wahlrechts und ist durch dieses vermittelt, liegt ihm aber eben auch umgekehrt verfassungsrechtlich nicht voraus.

Auch der Hinweis auf die „Gleichheit der im Wahlkreis stattfindenden Mehrheitswahl“ müsste zunächst belegen, wo hier überhaupt ein Problem liegen soll. In einem System, das wie das nunmehr im Ampelentwurf vorgeschlagene für die Verteilung der Sitze im Bundestag allein die Verhältniswahl maßgeblich sein lässt, wirkt sich zunächst die Stimme jedes Wählers als Hauptstimme in vollständig gleicher Weise auf die Zusammensetzung des Bundestags aus. Hinsichtlich der Wahlkreisstimme ist zunächst die Gleichheit des Zählwerts gewährleistet, auf die es auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts systemkonform in einem reinen Mehrheitswahlrecht allein ankommt. Gerade die Gleichheit des Erfolgswerts ist demgegenüber in einem Mehrheitswahlsystem, wie es innerhalb des jeweiligen Wahlkreises gilt, nicht gewährleistet und kann nicht gewährleistet werden, ohne das System um seinen Sinn zu bringen; hier fielen schon immer die Stimmen für die jeweils unterlegenen Bewerber völlig unter den Tisch und hatten insoweit den Erfolgswert Null. Ob demgegenüber die Stimmen für einen – mit welcher Mehrheit auch immer siegreichen – Wahlkreisbewerber einen Erfolgswert haben, hängt dann wiederum von der Art und Weise der Verkoppelung mit dem Element der Verhältniswahl ab. Wird das Element der Mehrheitswahl von demjenigen der Verhältniswahl in der Weise entkoppelt, dass der Erfolg im Wahlkreis unabhängig von dem auf die Landesliste entfallenden Stimmenanteil den Einzug in das Parlament garantiert, kommt konsequent allen Stimmen, die für den siegreichen Bewerber abgegeben wurden, ein entsprechender Erfolgswert zu. Werden hingegen wie im Ampel-Entwurf die Wahlkreisergebnisse im Sinne eines reinen Verhältniswahlsystems nach dem „Kappungsmodell“ an die Hauptstimmen gekoppelt, steht auch der Erfolgswert der für einen erfolgreichen Wahlkreisbewerber abgegebenen Wahlkreisstimme notwendig unter dem Vorbehalt, dass eine entsprechende Deckung durch die Hauptstimmen erreicht ist. Auch in diesem Fall ist aber das System vollkommen kohärent verwirklicht und die Wahlgleichheit aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG nicht verletzt, weil diese immer nur innerhalb und nach Maßgabe des jeweiligen Systems besteht.

Auf eine Gleichheitsbeurteilung im Verhältnis zu anderen Wahlkreisen, für die am Ende ein Bewerber in den Bundestag einzieht, kommt es demgegenüber von vornherein nicht an, weil die Wähler mit Blick auf die Wahlkreisstimme nur in eine Relation zu anderen Wählern ihres Wahlkreises gestellt werden, nicht aber zu denen aller anderen Wahlkreise in der gesamten Bundesrepublik; zwischen diesen wird die erforderliche Gleichheit vielmehr ausschließlich durch die Hauptstimme vermittelt. Dasselbe gilt für das Verhältnis zu den anderen Wahlkreisen innerhalb eines Landes; selbst wenn man hier eine gleichheitsrechtlich relevante Beziehung – konkret also zwischen den Wählern eines von der Hauptstimmendeckung umfassten und denen wegen eines zu geringer Mehrheit nicht erfassten Wahlkreisbewerbers – konstruieren wollte, so wäre die

---

<sup>23</sup> Bernd Grzeszick, Ampel-Pläne evident verfassungswidrig, Legal Tribune online vom 24.05.2022.

Nichtberücksichtigung der Stimmen der letzteren in dieser Relation eben durch die zu geringe Mehrheit gerechtfertigt. Darüber hinaus variieren die Anteile der Stimmen mit tatsächlichem Erfolgswert im System der Mehrheitswahl ohnehin von Wahlkreis zu Wahlkreis. Das Kappungsmodell ist daher als konsequente Verwirklichung der getroffenen Systementscheidung ohne weiteres verfassungskonform, so wie es allerdings wohl auch – trotz gelegentlich geäußerter Bedenken<sup>24</sup> – das Ersatzstimmenmodell oder das Modell der verbundenen Mehrheit“ wären. Für welches dieser Modelle man sich dann am Ende entscheidet, ist eine politische, keine verfassungsrechtliche Frage (s. dazu oben I 2); die besseren Gründe sprechen dabei m.E. für das Kappungsmodell.

### 3. Verfassungskonformität der Zulassung unabhängiger Bewerber (§ 1 Abs. 4 E-BWahlG)

Der Ampel-Entwurf ermöglicht ausdrücklich auch die Wahl parteiloser oder jedenfalls nicht von einer Partei vorgeschlagener Bewerber, die dann in den Bundestag einziehen, wenn sie in ihrem Wahlkreis die Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigt haben (§§ 1 Abs. 4, 6 Abs. 3 E-BWahlG). Darin liegt im Ergebnis die einzige Durchbrechung des ansonsten rein durchgeführten Grundsatzes der Verhältniswahl, die aber durch gute verfassungsrechtliche Gründe gerechtfertigt und möglicherweise sogar verfassungsrechtlich geboten ist: Da nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG „die Abgeordneten“ gewählt werden, ist nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts eine bloße Parteienwahl ausgeschlossen und muss grundsätzlich auch die Personenwahl möglich sein.<sup>25</sup> Einer möglichen und dann gleichheitswidrigen Verdoppelung des Stimmgewichts beugt § 4 Abs. 2 Nr. 1 E-BWahlG dadurch vor, dass im Falle des Einzugs eines unabhängigen Bewerbers die Hauptstimmen derjenigen Wähler, die für diesen Bewerber gestimmt haben, für die Berechnung der Sitzverteilung im Parlament unberücksichtigt bleiben. Dagegen lassen sich verfassungsrechtliche Bedenken nicht erheben; im Gegenteil werden auch damit entsprechende Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts konsequent umgesetzt.

Allerdings birgt, wie in der bisherigen Diskussion bereits deutlich geworden ist, die Möglichkeit der Kandidatur nicht von einer Partei vorgeschlagener Bewerber ein gewisses Missbrauchspotential, weil einzelne Parteien versuchen könnten, die Gesamtzahl ihrer Sitze im Bundestag dadurch zu erhöhen, dass sie selbst für bestimmte Wahlkreise keine Kreiswahlvorschläge aufstellen, eines ihrer Mitglieder dort aber als Bewerber nach § 1 Abs. 4 E-BWahlG antritt. Auf diese Weise könnte die betreffende Partei den Anteil ihrer Sitze systemwidrig über den ihr an sich nur zustehenden Hauptstimmenanteil erhöhen, zumal die dann im Wahlkreis gewählten und nur formell als unabhängige Bewerber angetretenen Parteimitglieder nach § 10 GOBT automatisch Mitglieder der Bundestagsfraktion der betreffenden Partei sind. Das wäre sicherlich eine rechtsmissbräuchliche Umgehung der durch das Gesetz eröffneten Gestaltungsmöglichkeiten und ein evidenter Verstoß gegen den Geist der Neuregelung. Allerdings führt allein der Umstand, dass eine Regelung von einzelnen Interessenten gegebenenfalls missbraucht werden kann, nicht dazu, die Regelung selbst als verfassungswidrig anzusehen. Im Gegenteil darf der Gesetzgeber gerade mit Blick auf die politischen Parteien darauf vertrauen, dass diese die solcherart eröffneten Schlupflöcher, Umgehungspotentiale und Missbrauchsmöglichkeiten nicht ausnutzen, sondern sich prinzipiell regelkonform verhalten, so wie es auch ihrer Stellung als verfassungsrechtliche Institution mit einer entsprechenden und durch § 1 PartG konkretisierten Pflichtenbindung entspricht.<sup>26</sup> Praktisch ist dieser Missbrauchsmöglichkeit schon dadurch vorgebeugt, dass ein entsprechendes Vorgehen einer Partei von den Wählern leicht als gezielte Wahlmanipulation erkannt werden kann, die sie

---

<sup>24</sup> S. Schönberger (Fn. 16).

<sup>25</sup> BVerfGE 95, 335 (349 f.).

<sup>26</sup> Die Behandlung der Parteien als „verfassungsrechtliche Institution“ (ursprünglich: „Verfassungsorgane“) ist st. Rspr. seit BVerfGE 20, 1 (9, 29); gerade deshalb spricht § 1 Abs. 1 PartG von der Mitwirkung an der politischen Willensbildung als einer den Parteien nicht nur verbürgten, sondern ihnen auch „obliegenden Aufgabe“.

Stimmen kosten kann; in jedem Fall eröffnet ein solches Vorgehen dem politischen Gegner erhebliche Angriffsflächen. Zudem werden im Falle eines auf diesem Wege erfolgreichen Wahlbewerbers die Hauptstimmen für die mit ihm verbundene Partei nach § 4 Abs. 2 Nr. 1 E-BWahlG nicht berücksichtigt, was für diese im Ergebnis ein kaum zu kalkulierendes Risiko bedeutet. Rechtlich besteht von einem bestimmten Umfang des Missbrauchs an und einer dadurch eintretenden Verzerrung der Gewichtsverhältnisse zudem das Risiko einer Anfechtung der Wahl, deren Erfolgsaussichten man keineswegs gering einschätzen müsste; insoweit schwebt über allen entsprechenden Versuchen immer die Möglichkeit der nachträglichen Sanktionierung.

Gleichwohl spricht natürlich nichts dagegen, das theoretisch bestehende Missbrauchsrisiko durch ergänzende rechtliche Regelungen zumindest zu minimieren; ganz ausschließen können wird man es allerdings nie. Ein vergleichsweise einfacher und auch verfassungsrechtlich gangbarer Weg bestünde insoweit darin, die Option zur Kandidatur als unabhängiger Bewerber nach § 1 Abs. 4 E-BWahlG nur für solche Bewerber zu eröffnen, die nicht auf einer Landesliste kandidieren, was angesichts nicht auszuräumender Unsicherheiten über die Ergebnisse der Stimmenreihung immerhin einem flächendeckenden Einsatz dieser Strategie entgegenwirken würde. Gegenüber Bewerbern in sicheren Wahlkreisen, die in der Vergangenheit immer von einer bestimmten Partei mit einem entsprechend hohen Wahlergebnis gewonnen wurden, greift dieser Effekt allerdings nicht zwingend, so dass man hier weiter auf die persönliche und politische Integrität des jeweiligen Bewerbers bzw. seiner Partei vertrauen müsste. Eine noch weitergehende Reduzierung dieses Risikos ließe sich wohl nur erreichen, wenn die Kandidatur nach § 1 Abs. 4 E-BWahlG überhaupt nur solchen Personen eröffnet würde, die nicht bereits Mitglied einer in dem betreffenden Bundesland antretenden Partei sind; dies könnte dann letztlich nur dadurch umgangen werden, dass die betreffende Person kurz vor der Einreichung der Wahlvorschläge aus der Partei aus- und dann unmittelbar nach dem Einzug in den Bundestag wieder in diese eintritt, wogegen man dann wieder weitere Vorkehrungen – etwa im Sinne von Karenzzeiten – treffen müsste. Dies dürfte aber verfassungsrechtliche Bedenken aufzuwerfen, und zwar sowohl mit Blick auf die individuelle Parteienfreiheit (als Recht des Einzelnen, einer Partei beizutreten, in ihr nach eigenen Vorstellungen zu wirken oder aus ihr auszutreten), zum anderen mit Blick auf das sich unmittelbar aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 ergebende und unabhängig von der Parteizugehörigkeit bestehende Recht, sich zur Wahl zu stellen und als Kandidat wählen zu lassen; ein solches Recht kann – unabhängig von parteienrechtlichen Sanktionen wie einem möglichen Ausschluss nach § 10 PartG – insbesondere auch von Dissidenten innerhalb einer bestimmten Partei in Anspruch genommen werden. Dass es zu einem solchen Missbrauch je kommen dürfte, erscheint aber nun endgültig unreal.

### **III. Zum Gesetzgebungsverfahren und den Anforderungen an die maßgebliche Mehrheit**

Da das Grundgesetz hinsichtlich der Wahlen zum Deutschen Bundestag nur die Wahlgrundsätze festschreibt, die nähere Ausgestaltung aber anders als in vielen anderen Verfassungsordnungen in sehr weitgehendem Umfang dem Gesetzgeber überlässt, reicht jedenfalls verfassungsrechtlich für die Verabschiedung des Gesetzes nach Art. 42 Abs. 2 GG wie in allen sonstigen Fällen auch grundsätzlich die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, in der Sache also die Mehrheit der derzeitigen Regierungskoalition aus. Allerdings ist es ein traditionelles Gebot konstitutioneller Moral oder, wie man oft liest, eine ungeschriebene Regel der Demokratie, Wahlrechtsregelungen nur oder „tunlichst“ in einem parteienübergreifenden Konsens zu treffen.<sup>27</sup> Für eine solche Forderung gibt es in der Tat überzeugende Gründe: Als Regeln zur Verteilung demokratischer Macht liegen Wahlrechtsregeln dem demokratischen Prozess voraus; sie gehören nicht zu den Themen, über

---

<sup>27</sup> Decker / Jesse (Fn. 7), ZParl 4/2020, 785.

die im Rahmen des politischen Spiels entschieden wird, sondern betreffen – wie die Verfassung selbst – die Regeln, nach denen gespielt wird.<sup>28</sup> Zudem verleiht Demokratie immer nur Herrschaft auf Zeit, sodass keine Mehrheit ihre Position dazu ausnutzen darf, sich durch Änderung der Verfahrensbedingungen gegen ihren künftig Verlust zu immunisieren. Einseitige Regelungen durch die jeweilige Mehrheit ziehen deshalb leicht den Vorwurf der Manipulation der Spielregeln auf sich, wie er auch jetzt wieder („organisierte Wahlfälschung“ etc.) erhoben wird. Ein Problem entsteht allerdings dann, wenn einerseits – wie hier mit Blick auf die Regelgröße des Bundestages – sichtbarer und anerkannter Reformbedarf besteht, eine Einigung oder ein Kompromiss aber nicht erzielbar sind. So liegt es im vorliegenden Fall, in dem der Ampel-Entwurf und insbesondere der nun mit dem Antrag von CDU/CSU unterbreitete Vorschlag so weit auseinanderliegen, dass eine Vermittlung zwischen ihnen nicht denkbar ist; es gibt nicht einmal einen kleinsten gemeinsamen Nenner, auf den man sich sinnvoll verständigen könnte. In diesem Falle würde das Festhalten am Einigungserfordernis bedeuten, auf die Neuregelung ganz zu verzichten, was angesichts des bestehenden Reformbedarfs offensichtlich keine sinnvolle Option ist; den Reputationsschaden für den Bundestag, der in diesem Falle eintrete, mag man sich gar nicht vorstellen.

Von daher erscheint es sinnvoll, nach den Bedingungen zu fragen, die eine ausnahmsweise Abweichung von der Regel rechtfertigen könnten. Im vorliegenden Fall erschiene mir eine solche Abweichung auch von Werte konstitutioneller Moral aus drei Gründen als vertretbar. Zum einen sind entsprechende Einigungsversuche unternommen worden und geht der jetzige Regelungsvorschlag auf den Vorschlag einer unabhängigen Expertenkommission zurück, die darüber zwar ebenfalls kontrovers diskutiert und letztlich mit Mehrheit entschieden hat, deren Ergebnis aber doch selbstständig getragen wird von der fachlichen Integrität aller in diese Kommission entsandter Vertreter. Zweitens fällt die vorgeschlagene Neuregelung vollkommen wettbewerbsneutral aus und lässt die bestehenden Kräfteverhältnisse zwischen den Parteien, wie sie sich im politischen Prozess in der Bundesrepublik eingespielt haben, weitgehend unangetastet. Insoweit kann keine Rede davon sein, dass hier eine politische Mehrheit versucht, ihre eigene Mehrheit in die Zeit hinein festzuschreiben und zu zementieren; im Gegenteil treten alle politischen Wettbewerber zur nächsten Wahl mit exakt denselben Chancen und Entfaltungsmöglichkeiten an wie jetzt. Auch gegen den Umstand, dass sich die Verteilung der Sitze künftig allein nach dem Verhältnis der abgegebenen Zweitstimmen richten soll, wird man nicht sinnvoll argumentieren können, jedenfalls nicht mit irgendeinem Argument politischer Gerechtigkeit. Drittens steht hierzulande in Gestalt des Bundesverfassungsgerichts ein unabhängiger Schiedsrichter bereit, der im Gegensatz zum US Supreme Court penibel über das Wahlrecht wacht und gerade an mögliche Beeinträchtigungen der Chancengleichheit der Parteien wie auch der Wahlrechtsgleichheit insgesamt strenge Maßstäbe anlegt. Allein die danach bestehende Kontrollmöglichkeit führt dem Verfahren zusätzliche Legitimität zu, die das mögliche Manko einer nicht einvernehmlich getroffenen Regelung zu kompensieren imstande ist.

Von daher gibt es gute Argumente dafür, an der Forderung nach größtmöglicher Übereinstimmung für Wahlrechtsänderungen festzuhalten und sie auch öffentlich immer wieder in Erinnerung zu rufen. Aber wenn eine solche Einigung selbst für eine in ihrem inneren Kern vollkommen wettbewerbsneutrale Reform nicht möglich ist, muss es zur Not auch ohne gehen. Die Chance für eine grundlegende Reform des Wahlrechts der Bundesrepublik, mit der dieses auf lange Sicht zukunftsfähig gemacht wird, ist zu groß, als dass man sie ungenutzt verstreichen lassen sollte.

---

<sup>28</sup> S. ausführlich Joachim Behnke, Die Spielregeln der Konstruktion von Spielregeln, ZPTh 6 (2015), 3 ff.



U. Volkmann

**Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung im Innenausschuss des  
Deutschen Bundestages**

**am 6.2.2023**

- a) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP vom 24.1.2023 (BT-Drs. 20/5370),
- b) zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der AfD vom 25.1.2023 (BT-Drs. 20/5356),
- c) zu dem Antrag der Fraktion der CDU/CSU vom 24.1.2023 (BT-Drs. 20/5353),
- d) zu den drei Anträgen der Fraktion DIE LINKE. vom 24.1.2023 (BT-Drs. 20/5356, BT-Drs. 20/5357, BT-Drs. 20/5358).

**A. Vorbemerkung**

Seit Jahren besteht weitgehende Einigkeit: Der Bundestag ist mit 709 (2017-2021) bzw. derzeit 736 Mitgliedern zu groß. Denn auch wenn die Kosten des Parlaments im Vergleich zu den gewaltigen anderen staatlichen Ausgaben vergleichsweise wenig ins Gewicht fallen, sollte doch dort gespart werden, wo es möglich ist. Ein Parlament mit der in § 1 BWahlG genannten Regelgröße von 598 Mitgliedern wäre jedenfalls günstiger. Auch kann die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Bundestages wegen der hohen Abgeordnetenzahl leiden, weil die bisherige Infrastruktur (Zahl der Abgeordnetenbüros, Ausschusssitzungssäle) auf weniger Abgeordnete ausgerichtet ist. Indessen scheint der Bundestag auch mit der hohen Mitgliederzahl zu funktionieren. Entscheidendes politisches, nicht rechtliches Argument für eine Verringerung der Mitgliederzahl des Bundestages ist damit vorrangig der finanzielle Aufwand und nachrangig eine mögliche, bislang nicht sicher belegte Entlastung des Parlamentsapparats.

Seine hohe Mitgliederzahl verdankt der Bundestag einer Reform des Wahlrechts im Jahr 2013. Seitdem werden rechnerische Überhänge (gerne etwas abwertend als „Überhangmandate“ bezeichnet) ausgeglichen. Allein in diesem verfassungsrechtlich nicht gebotenen Ausgleichsmechanismus liegt der Grund für den Aufwuchs der Abgeordnetenzahl.

Der Bundestag hat in seiner 19. Wahlperiode einige Maßnahmen ergriffen. Er hat die Zahl der ausgleichspflichtigen Überhänge geringfügig reduziert und die Zahl der

Wahlkreise ab der Wahl zum 21. Bundestag (voraussichtlich im Herbst 2025) auf 280 verringert. Das Problem des Ausgleichsmechanismus ist damit noch nicht beseitigt.

## **B. Bewertung der Lösungsvorschläge**

### **I. Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP**

Der Gesetzentwurf der Regierungsfractionen setzt nicht bei dem Ausgleichsmechanismus an, sondern an der Zahl der Direktmandate. Er schließt rechnerische Überhänge durch eine „Deckung“ bzw. „Deckelung“ der Direktmandate aus. Zwar enthält der Entwurf nicht die zeitweilig ventilierte Idee einer Ersatzstimme.<sup>1</sup> Aber er ist dennoch verfassungswidrig<sup>2</sup>. Außerdem begegnet er erheblichen verfassungspolitischen Bedenken.

#### **1. Verfassungswidrigkeit des Gesetzentwurfs**

Das Grundgesetz äußert sich zum Bundestagswahlrecht bekanntlich sehr zurückhaltend. Art. 38 Abs.1 S. 1 GG schreibt vor, dass die Bundestagswahlen allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim sein müssen. Art. 38 Abs. 2 GG legt das Wahlalter fest. Das Nähere hat der Bundesgesetzgeber zu regeln (Art. 38 Abs. 3 GG). Er hat dabei einen großen Gestaltungsspielraum – im Rahmen des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG. Gerade der Wahlrechtsgrundsatz der strikten Gleichheit zieht dem Wahlgesetzgeber einige Grenzen (wenngleich man die Vorgaben der zum Teil zu strengen und auch inkonsistenten Rechtsprechung des BVerfG relativieren muss). Außerdem ist das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1, 2 GG) zu beachten. Der Gesetzentwurf verträgt sich weder mit dem Demokratieprinzip noch mit der Wahlrechtsgleichheit.

#### **a) Verstoß gegen das Demokratieprinzip**

Demokratie bedeutet, dass alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht und in Wahlen und Abstimmungen geäußert wird (Art. 20 Abs. 2 GG). Wenn gewählt wird, muss im

---

<sup>1</sup> Zu deren Verfassungswidrigkeit *Austermann*, Recht und Politik 2022, S. 300 ff.

<sup>2</sup> Ebenso zu solchen Überlegungen in der Wahlrechtskommission das Sondervotum der Abgeordneten *Heveling*, *Hoffmann* und *Warken* sowie der Sachverständigen *Grzeszick*, *Mellinghoff* und *Schmahl*, vgl. den Zwischenbericht vom 1.9.2022, BT-Drs. 20/3250, S. 22 f.



Ergebnis jemand ein Mandat aus dieser Wahl erhalten, und zwar die Person, welche die meisten Stimmen erhalten hat. Eine Wahlkreiswahl abzuhalten, bei der möglicherweise niemand ein Mandat gewinnt, weil es nicht durch Zweitstimmen „abgedeckt“ ist (vgl. § 6 Abs. 1 des Entwurfs), führt die Volkswahl ad absurdum und verträgt sich nicht mit dem Demokratieprinzip. Wer eine solche Lösung erwägt, muss ehrlicherweise das Direktwahlelement vollständig aus dem Bundeswahlgesetz streichen. (Man kann den Gesetzentwurf als ersten Schritt in diese Richtung ansehen.) Will man die bewährte Kombination aus Mehrheits- und Verhältniswahl beibehalten, müssen alle Wahlkreise auch Abgeordnete direkt ins Parlament entsenden.

### **b) Verstoß gegen die Wahlrechtsgleichheit**

Der Gesetzentwurf verträgt sich auch nicht mit dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit (Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG). Die Wahlrechtsgleichheit ist nur gewahrt, wenn alle Stimmen grundsätzlich gleich behandelt werden. Egal, ob es sich um Erst- oder Zweitstimmen (bzw. „Haupt“- und „Wahlkreisstimmen“<sup>3</sup>) handelt: Sie müssen alle denselben Zählwert (= 1) haben und sich alle in gleicher Weise auf das Wahlergebnis auswirken. (Bei den Zweitstimmen bestehen die bekannten Ausnahmen des § 6 Abs. 3 BWahlG.) Der Gesetzentwurf würde als Gesetz zu einer ungleichen und nicht gerechtfertigten Behandlung der dann „Wahlkreisstimmen“ heißenden (vgl. § 1 Abs. 2 des Entwurfs) Erststimmen führen. Ob und inwieweit sich die Wahlkreisstimmen auf das Wahlergebnis auswirken würden, hinge davon ab, ob eine Partei rechnerisch in den Wahlkreisen erfolgreicher wäre als bei den „Hauptstimmen“. Wäre das der Fall, würde ein Mandat (oder bei großem Erfolg sogar mehrere Mandate) rechnerisch „gestrichen“. Damit würden die Wählerinnen und Wähler des betreffenden Wahlkreises, die für die Bewerberin oder den Bewerber einer bestimmten Partei votiert haben, anders behandelt als die Wählerinnen und Wähler anderer Wahlkreise, die für eine Bewerberin oder einen Bewerber derselben Partei gestimmt haben. (Entsprechend würden auch die Wahlbewerberinnen und Wahlbewerber ungleich behandelt.) Für diese Ungleichbehandlung gibt es keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung. Eine Funktionsunfähigkeit des Bundestages kann durch eine sehr hohe Abgeordnetenzahl hervorgerufen werden; sie ist derzeit aber nicht erkennbar.

---

<sup>3</sup> Wenn die Listenstimmen Hauptstimmen sind, können die im Wahlkreis abgegebenen Stimmen nur „Nebenstimmen“ sein. Diese sprachliche Konsequenz lässt der Entwurf aber (wohl bewusst) vermissen.

Überdies erscheint die verfassungswidrige<sup>4</sup> Grundmandatsklausel (§ 6 Abs. 3 S. 1 Alt. 2 BWahlG) nun noch stärker als bisher als Gleichheitsverstoß. Warum drei Direktmandate zum Einzug einer Partei (mit deutlich mehr als drei Abgeordneten) in den Bundestag berechtigen, ließ sich schon bislang nicht überzeugend begründen. Vor dem Hintergrund, dass künftig viele Wahlkreise keine direkt gewählten Abgeordneten entsenden werden, ist die Grundmandatsklausel verfassungsrechtlich erst recht nicht mehr haltbar.

## **2. Erhebliche verfassungspolitische Einwände**

Würde der Entwurf zum Gesetz, hätte das erhebliche negative politische Folgen.

### **a) Zu erwartende fehlende Repräsentanz mehrerer Wahlkreise**

Wahlkreise können verwaist bleiben, da sie keinen direkt gewählten Abgeordneten in den Bundestag entsenden. Gerade in politisch bislang umkämpften Wahlkreisen könnte das mehrere Wahlperioden nacheinander der Fall sein. Damit würde ein Element des aktuellen personalisierten Verhältniswahlrechts empfindlich geschwächt, das bislang im In- und Ausland als vorbildlich gegolten hat: die regionale Verankerung und Verbundenheit der direkt gewählten Abgeordneten. Sie besteht auch bei vielen über die Liste gewählten Abgeordneten. Aber anders bei direkt gewählten ist es bei über die Liste gewählten Abgeordneten keinesfalls sicher, dass sie sich einem Wahlkreis besonders verbunden fühlen und dessen Interessen – neben denen des ganzen Landes – besonders im Blick haben.

### **b) Gefahr des Kandidaturverzichts**

Ferner müssten die Parteien sich überlegen, ob sie in stark umkämpften Wahlkreisen – und das sind sehr viele – überhaupt noch Bewerberinnen und Bewerber aufstellen sollten. Auch die an einer Kandidatur Interessierten würden sich sehr gut überlegen, ob sie mit erheblichen persönlichen finanziellen Kosten in einem Wahlkreis kandidieren, wenn sie das rechnerisch erworbene Mandat dann doch nicht erhalten würden, weil ihre Partei zu wenig Listenstimmen erhalten hat, um das Direktmandat

---

<sup>4</sup> Vgl. *Austermann*, ZRP 2021, 226 ff. m.w.N.

„abzudecken“. Das könnte nicht nur in Großstädten, sondern auch in ländlichen Regionen zu einem Kandidaturverzicht führen. Damit hätte das dem Entwurf entsprechende Gesetz weniger Bewerberinnen und Bewerber zur Folge. Weniger Auswahl ist nicht im Sinne der Demokratie.

### **c) Mögliche Schmälerung der Unabhängigkeit**

Wahlkreisbewerberinnen und -bewerber werden vor Ort nominiert, unabhängig vom Willen der Landes- oder der Bundespartei. Aus diesem Umstand ziehen sie als gewählte Abgeordnete ein besonderes Maß an Unabhängigkeit gegenüber ihrer Partei (und ihrer Fraktion). Diese politische Unabhängigkeit ist ein wichtiger Aspekt des freien Mandats nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG. Die Schwächung des Direktwahlelements vermindert die Unabhängigkeit.

### **d) Folge: Weniger Bürgernähe, weniger Demokratie**

Der Demokratie, die von einem größtmöglichen Angebot und ihrer Bürgernähe lebt, würde mit der angepeilten Schwächung des Direktwahlelements ein Bärendienst erwiesen. Nur in den Wahlkreisen haben die Wahlberechtigten bislang die Möglichkeit, für eine Person ihrer Wahl zu stimmen. Auf die Landeslisten haben sie hingegen keinen Einfluss (sofern sie nicht Delegierte ihrer Partei beim Listenparteitag sind). Gerade in Zeiten, in denen Politikerinnen und Politiker sich wachsenden Zweifeln und Anfeindungen ausgesetzt sehen, darf das einzige direktdemokratische Element des Wahlrechts nicht geschwächt werden.

Um die mit dem Entwurf gestärkte Dominanz der Parteien (d.h. vor allem ihrer Führungen und Delegierten) bei der Listenaufstellung zu verringern, hätten die Initianten z.B. den Wahlberechtigten die Möglichkeit einräumen können, zu panaschieren, also die Listenbewerber selbstständig in eine Rangfolge zu setzen. Auf diese Weise würde die Listenwahl um ein direktdemokratisches Element ergänzt und ihre Legitimation verstärkt. Doch ist das in dem Entwurf nicht zu finden.

## **II. Gesetzentwurf der Fraktion der AfD**

Der Gesetzentwurf der AfD geht bereits von der unzutreffenden Annahme aus, das Grundgesetz gebiete, eventuell entstehende Überhangmandate, sofern sie eine Partei, die auch mit Landeslisten antritt, überproportional stärken, entsprechend und zugunsten der Landeslisten der übrigen Parteien wieder auszugleichen, so dass der Grundcharakter der Verhältniswahl gewahrt bleibe. Eine solche Vorgabe lässt sich weder dem Grundgesetz noch der Rechtsprechung des BVerfG entnehmen. Vielmehr hat das Gericht „in etwa 15 Überhangmandate“ – was damals einer halben Fraktionsstärke entsprach – für zulässig erachtet.

Der Sitzverteilungsmechanismus, den die Fraktion der AfD vorschlägt, begegnet denselben verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Bedenken wie der Vorschlag der Regierungsfractionen. Auch der Ansatz, Wahlkreisbewerber in einer Rangliste als „qualifizierte Wahlkreiskandidaten“ zu führen (vgl. § 1 Abs. 3 des Entwurfs), und frei werdende Sitze mit ihnen als „Nachrücker“ zu besetzen, trägt nicht dazu bei, den Gesetzentwurf als verfassungskonform ansehen zu können.

## **III. Antrag der Fraktion der CDU/CSU**

Der Antrag der Unionsfraktion behält den bewährten Charakter der personalisierten Verhältniswahl bei. Durch die deutliche Reduzierung der Wahlkreise auf 270 und die Erhöhung der Zahl der nicht auszugleichenden Überhangmandate auf das vom BVerfG genannte Maß wird die Zahl der Gesamtmandate in verfassungskonformer Weise verringert. Die Erhöhung der Grundmandatszahl von drei auf fünf weist in die richtige Richtung und verringert die Möglichkeit, dass die gleichheitsrechtlich fragwürdige Grundmandatsklausel überhaupt greift. Vorzugswürdig wäre es, die Grundmandatsklausel ersatzlos zu streichen.<sup>5</sup>

## **IV. Anträge der Fraktion DIE LINKE.**

Der Antrag auf BT-Drs. 20/5356 greift eine altbekannte, aber gleichwohl verfassungswidrige Idee auf. Quelle und Träger der Staatsgewalt ist – wie Art. 20 Abs.

---

<sup>5</sup> Vgl. Austermann, ZRP 2021, 226 ff.

2 GG zeigt – das Volk. Mit „Volk“ ist das deutsche Volk gemeint (vgl. nur die Präambel und Art. 146 GG).<sup>6</sup>

Die Anträge auf BT-Drs. 20/5357 und BT-Drs. 20/5358 sind ebenfalls verfassungswidrig. Die Landesverfassungsgerichte in Brandenburg<sup>7</sup> und Thüringen<sup>8</sup> haben zur zwingenden Parität das Zutreffende ausgeführt. Einer Wahlberechtigung ab dem vollendeten 16. Lebensjahr steht Art. 38 Abs. 2 GG aus guten Gründen entgegen.

### C. Fazit und Lösungsvorschlag

Die Sitzzuteilungsmechanismen, wie sie die Gesetzentwürfe der Regierungsfractionen und der Fraktion der AfD vorsehen, sind verfassungswidrig, mindern den Wert des Direktmandats und **bedeuten damit weniger direkte Demokratie**. Sie schwächen die Bürgerbeteiligung in eklatanter Weise – ohne dass dafür eine verfassungsrechtliche Notwendigkeit bestünde. Die Anträge der Fraktion DIE LINKE. sind verfassungswidrig. Der Antrag der Fraktion der CDU/CSU sollte weiterverfolgt werden. Nachdem es schon mehrere Jahre gedauert hat, Reformvorschläge vorzulegen, sollte die Regierungsmehrheit ihren Gesetzentwurf überarbeiten und die Ideen des Antrages der Unionsfraktion aufgreifen, um zu einer gemeinsamen Lösung zu kommen. Die Idee eines **echten Zwei-Stimmen-Wahlrechts**, wie es drei Sachverständige in der Wahlrechtskommission vorgeschlagen haben<sup>9</sup>, sollte erneut diskutiert werden.<sup>10</sup> Es wäre für jedermann nachvollziehbar und würde die beiden über Jahrzehnte bewährten Elemente (Direktwahl im Wahlkreis, Listenwahl im Land) beibehalten.

gez. Austermann, 2.2.2023

---

<sup>6</sup> Vgl. statt vieler BVerfGE 83, 37 (50 ff.) – Ausländerwahlrecht I; 83, 60 (71) – Ausländerwahlrecht II.

<sup>7</sup> BbgVerfG, NJW 2020, 3579 ff.

<sup>8</sup> ThürVerfGH, NVwZ 2020, 1266 ff.

<sup>9</sup> Vgl. den Zwischenbericht vom 1.9.2022, BT-Drs. 20/3250, S. 17.

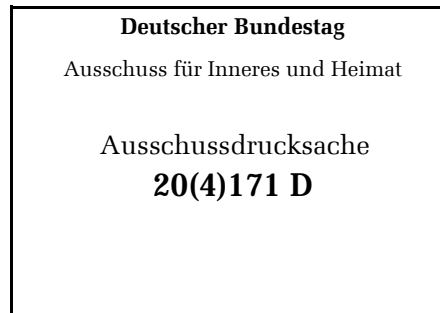
<sup>10</sup> Für ein solches Wahlrecht *Austermann*, ZRP 2021, 226 ff.

Prof. Dr. Tarik Tabbara, LL.M. (McGill)  
Professur für Öffentliches Recht,  
insbesondere deutsches und europäisches Sicherheitsrecht



Hochschule für  
Wirtschaft und Recht Berlin  
Berlin School of Economics and Law

Deutscher Bundestag  
- Ausschuss für Inneres und Heimat -



Fachbereich Polizei und  
Sicherheitsmanagement

T +49 (0)30 30877-2894  
F +49 (0)30 30877-2769  
E Tarik.Tabbara@hwr-berlin.de

Haus 1 1.1004  
Alt-Friedrichsfelde 60  
10315 Berlin  
www.hwr-berlin.de

4.2.2023

**Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am Montag, den 6. Februar 2023 zum**

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP  
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes

**BT-Drucksache 20/5370**

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Albrecht Glaser, Dr. Bernd Baumann, Dr. Christina Baum, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Entwurf eines Siebenundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes

**BT-Drucksache 20/5360**

c) Antrag der Fraktion der CDU/CSU

Wahlrechtsreform – Bundestag verkleinern, Bürgerstimme stärken

**BT-Drucksache 20/5353**

d) Antrag der Abgeordneten Gökay Akbulut, Clara Bünger, Susanne Hennig-Wellsow, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Chance der Wahlrechtsänderung nutzen und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer einführen

**BT-Drucksache 20/5356**

e) Antrag der Abgeordneten Susanne Hennig-Wellsow, Clara Bünger, Nicole Gohlke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Chancengerechtigkeit durch Geschlechterparität

**BT-Drucksache 20/5357**

f) Antrag der Abgeordneten Susanne Hennig-Wellsow, Clara Bünger, Nicole Gohlke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Zeit für ein Wahlalter ab 16 Jahren

**BT-Drucksache 20/5358**

## A. Gegenstand der Stellungnahme

Mit der im Gesetzentwurf der Koalition (BT-Drs. 20/5379) enthaltenen Änderung des Bundewahlgesetzes, die eine veränderte Regelung der Mandatsverteilung vorsieht, wird ein drängendes Problem der demokratischen Repräsentation, das v.a. aufgrund eines gesellschaftlichen Wandels (verändertes Wahlverhalten) entstanden ist, angegangen. Weitere drängende Fragen der demokratischen Repräsentation wie die Parität und auch das Wählen ab 16 Jahren wurden zumindest in der „Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit“ in dieser Legislaturperiode im Deutschen Bundestag diskutiert. Dagegen wurde eine weitere gesellschaftlich ebenfalls sehr drängende Frage, die der demokratischen Repräsentation und Partizipation von Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit,<sup>1</sup> dort nicht thematisiert.<sup>2</sup> Es daher ausdrücklich zu begrüßen, dass der Entschließungsantrag „Chance der Wahlrechtsänderung nutzen und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer einführen“ (BT-Drs. 20/5356) der Fraktion DIE LINKE dieses Thema aufgreift. Diese Stellungnahme befasst sich im Folgenden nur mit diesem Entschließungsantrag, da die dort aufgeworfenen Fragen im Gegensatz zu anderen Gegenständen dieser Anhörung bisher im Zuge der anstehenden Wahlrechtsreform in dieser Legislaturperiode noch nicht vertieft im Parlament beraten wurde.

Konkret fordert der Antrag die Bundesregierung dazu auf, einen Gesetzesvorschlag vorzulegen, der auf Bundesebene ein Wahlrecht für Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit gewährt. Das Wahlrecht von Ausländerinnen und Ausländern wird dabei von zwei Voraussetzungen abhängig gemacht: Ein rechtmäßiger Aufenthalt und ein Mindestaufenthalt in Deutschland von fünf Jahren.

## B. Verfassungsrechtlicher Kontext

Der Antrag ist in verfassungsrechtlicher Perspektive vor dem Hintergrund der beiden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1990 zum (kommunalen) Ausländerwahlrecht zu sehen. In zwei Parallelverfahren zum kommunalen Ausländerwahlrecht in Schleswig-Holstein<sup>3</sup> und zu Wahlen zu den Bezirksversammlungen in Hamburg<sup>4</sup> hatte der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts die Erweiterung der Wahlberechtigung für mit

---

<sup>1</sup> Siehe z.B. Naika Foroutan, Die Postmigrantische Gesellschaft, 2021, S. 27 ff.

<sup>2</sup> Das Thema war schon im Einsetzungsbeschluss (BT-Drs. 20/1023) nicht enthalten.

<sup>3</sup> BVerfGE 83, 37 (Ausländerwahlrecht I).

<sup>4</sup> BVerfGE 83, 60 (Ausländerwahlrecht II).

dem Grundgesetz für unvereinbar befunden. Vorrangiger Maßstab der Entscheidungen war die Bestimmung des Volkes in Art. 20 Abs. 2 GG als „deutsches“ Staatsvolk, wobei die Zugehörigkeit zu diesem durch die deutsche Staatsangehörigkeit vermittelt würde.<sup>5</sup> Der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen entschied 2014 erneut auf dieser Linie.<sup>6</sup>

Trotz immer wieder erfolgreicher politischer Vorstöße gilt die Frage nach verbreiteter Lesart verfassungsrechtlich als „erledigt“. Allenfalls eine Grundgesetzänderung könne hieran etwas ändern.<sup>7</sup> Zwar wäre eine klarstellende Änderung des Grundgesetzes sicher wünschenswert, schon weil davon ein wichtiges Zeichen politischer Integration ausgehen würde. Schon weil das Grundgesetz aber ein Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer nicht ausdrücklich ausschließt, ist der Weg für den einfachen Gesetzgeber nicht von vornherein ausgeschlossen, wie gerade auch in jüngerer Zeit wieder vermehrt Stimmen aus der Verfassungslehre betont haben.<sup>8</sup> Der Verstoß des Entschließungsantrags zu einer einfachgesetzlichen Erweiterung des Wahlrechts auf Bundesebene für Ausländerinnen und Ausländer, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, ist daher zu begrüßen.

Im Folgenden wird thesenartig aufgezeigt, warum über dreißig Jahre nach den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum kommunalen Ausländerwahlrecht heute aufgrund einer grundlegend veränderten gesellschaftlichen Situation ein gewandeltes Verfassungsverständnis in Bezug auf die demokratische Teilhabe von dauerhaft in Deutschland lebenden Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit dem verfassungsrechtlichen Demokratieprinzip entspricht und nicht (mehr) widerspricht (C.). Abschließend wird auf die vorgeschlagenen Voraussetzungen des Wahlrechts eingegangen (D.).

---

<sup>5</sup> BVerfGE 83, 37 (50 ff.) (Ausländerwahlrecht I); so auch BVerfGE 83, 60 (71 ff.) (Ausländerwahlrecht II).

<sup>6</sup> StGH Bremen, Urt. v. 31.1.2014 – St 1/13 -, juris.

<sup>7</sup> Vgl. mit Nachweisen zum Meinungsstand, auch in Bezug auf die Frage, ob die sog. „Ewigkeitsklausel“ (Art. 79 Abs. 3 GG) einer Verfassungsänderung entgegenstünde Dreier, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 79 Rn. 43.

<sup>8</sup> Anna Katharina Mangold, Demokratische Inklusion durch Recht, 2021, S. 404; vgl. auch Mathias Hong, in: Anna Katharina Mangold/Mehrdad Payandeh, Handbuch Antidiskriminierungsrecht 2022, § 2, Rn. 177; davor bereits u.a. Brun-Otto Bryde, Ausländerwahlrecht und grundgesetzliche Demokratie, JZ 1989, S. 257 ff.; Anuscheh Farahat, Progressive Inklusion, 2014, S. 249 ff., 384 ff.; Felix Hanschmann, „Die Ewigkeit dauert lange, besonders gegen Ende“ – eine rechtliche (Neu-)Bewertung des kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige, ZParl 2009, S. 74 ff.; Hans Meyer, Grundgesetzliche Demokratie und Wahlrecht für ansässige Nichtdeutsche, JZ 2016, S. 121 ff.; Helmut Rittstieg, Ausländerwahlrecht – Ein Nachlese, in: Festschrift für Fritz Franz und Gert Müller 1994, S. 365; Astrid Wallrabenstein, Das Verfassungsrecht der Staatsangehörigkeit, 1999, S. 102 ff.



## **C. Thesen zur Möglichkeit der Einführung eines Ausländerwahlrechts auf Bundesebene auf einfachgesetzlicher Grundlage<sup>9</sup>**

### **1. These: Das Prinzip demokratischer Selbst-Regierung drängt auf gleichberechtigte politische Partizipation aller Gesetzesunterworfenen**

Demokratiethoretischer Ausgangspunkt der Vorstöße für eine Ausdehnung des Wahlrechts auf Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit ist die allgemeine Einsicht, dass die Demokratie als Herrschaftsform der Selbst-Regierung<sup>10</sup> grundsätzlich voraussetzt, dass die der Herrschaft Unterworfenen zugleich an der Ausübung der Herrschaft durch Wahlen und Abstimmungen teilhaben können müssen.<sup>11</sup> Im Ausgangspunkt wird dies auch vom Bundesverfassungsgericht anerkannt (es entspreche der demokratischen Idee, so das Gericht, „eine Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer politischer Rechte und den dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft Unterworfenen herzustellen“<sup>12</sup>), auch wenn es hieraus andere Schlüsse gezogen hat, die sich aber (nicht nur) empirisch als nicht tragfähig erwiesen haben (dazu unten 4. These).

Unzweifelhaft ist zwar, dass sich das Ideal der Identität von Herrschenden und Beherrschten nicht vollständig verwirklichen lässt. Es gehört aber genauso zur Geschichte der modernen Demokratie, dass die Demokratie stets darauf drängt eine möglichst weitgehende Annäherung an das Ideal der Kongruenz von an Gesetzesunterworfenen und an der Gesetzgebung gleichberechtigt Teilhabenden herzustellen.<sup>13</sup> So wurden Ausschlüsse vom Wahlrecht aus rassistischen Kriterien, dem Einkommen oder dem Geschlecht – schrittweise – überwunden. Besonders klar vor einer für die Demokratie ansonsten problematischen „Kluft“ gewarnt hat der Verfassungsrechtler und Demokratiethoretiker Hans Kelsen. Kelsen bezeichnete er es als einen „Irrtum“, das demokratische Wahlrecht an die Staatsangehörigkeit zu binden, weil man

---

<sup>9</sup> Die 1.-4. These basieren z.T. auf Tarik Tabbara, Stellungnahme im Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags: Antrag der Abgeordneten des SSW – Kommunalwahlrecht für alle einführen – Drucksache 19/3073 (neu) und Alternativantrag der Fraktion der SPD – Für ein zeitgemäßes Wahlrecht – Drucksache 19/3108, Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 19/7046. Von einem Nachweis wörtlicher Wiedergaben wurde aus Gründen der Lesbarkeit abgesehen.

<sup>10</sup> Zu diesem Topos der US-amerikanischen und deutschen Demokratiethorie Tarik Tabbara, Helmut Ridder Konzeption der öffentlichen Meinungsfreiheit und ihr Verhältnis zur Selbst-Regierung, in: Feichtner/Wihl, Gesamtverfassung. Das Verfassungsdenken Helmut Ridders, 2022, S. 163 ff.

<sup>11</sup> Siehe aus jüngerer Zeit Brun-Otto Bryde, Ausländerwahlrecht revisited, in: Krajewski/Reuß/Tabbara, Gedächtnisschrift für Helmut Rittstieg, 2015, S. 99, 106.

<sup>12</sup> BVerfGE 83, 37 (52) (Ausländerwahlrecht I).

<sup>13</sup> Vgl. auch unter Bezugnahme auf das Ausländerwahlrecht Hauke Brunkhorst, Solidarität. Von der Bürgerfreundschaft zur globalen Rechtsgenossenschaft, 2. Aufl. 2016, S. 79 ff., 106 ff.; Ulrich K. Preuß, Rechtsgutachten im Auftrag des nichtständigen Ausschusses der Bremischen Bürgerschaft „Ausweitung des Wahlrechts“, vom 16. November 2012, Anlage 4 zur Drs. 18/731, S. 64 ff.

die Staatsangehörigkeit insoweit als „für eine dem Staat begriffswesentliche Einrichtung hält.“<sup>14</sup>

Es entspricht zwar ganz der von Kelsen kritisierten Linie, wenn das Bundesverfassungsgericht Wahlen unter der Beteiligung von Nicht-Deutschen apodiktisch die demokratische Legitimation im Sinne des Demokratiebegriffs von Art. 20 Abs. 2 GG absprach,<sup>15</sup> damit ist dieser staatsrechtliche Irrtum, den Kelsen so scharfsichtig kritisiert hatte, aber nicht (notwendig) auf Ewigkeit festgeschrieben.<sup>16</sup> Vielmehr zeigt die hier schlaglichtartig erfolgte Gegenüberstellung, dass die Interpretation, die der Zweite Senat dem Demokratieprinzip in den Entscheidungen zum Ausländerwahlrecht im Jahr 1990 gegeben hat, zwar einer historisch verbreiteten Annahme im Staatsrecht entsprochen hat, aber eben keineswegs die einzig mögliche Deutung des Demokratieprinzips darstellt.<sup>17</sup>

Geht man vom Prinzip demokratischer Selbst-Regierung aus, erhellt sich auch, dass der Ausschluss einer erheblichen Zahl von Personen von der demokratischen Selbst-Regierung, die deren Akten faktisch dauerhaft bzw. zumindest auf unabsehbare Dauer unterworfen sind, nicht nur deren subjektive Stellung in Staat und Gesellschaft betrifft, sondern insgesamt die Qualität und Legitimität demokratischer Verfahren und Entscheidungen.

## 2. These: Ausländerwahlrecht ist gute geübte demokratische Praxis

In etwa der Hälfte der EU-Mitgliedstaaten haben Drittstaatsangehörige das Recht an Kommunalwahlen teilzunehmen.<sup>18</sup> Dies ist eine Entwicklung, die nicht auf Europa beschränkt ist. Auch in den USA gibt es auf Staatenebene die Möglichkeit der Einführung eines kommunalen Wahlrechts für Nicht-Staatsangehörige. Am 9. Dezember 2021 hat New York City

---

<sup>14</sup> Hans Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. Aufl. 1929, S. 17, wiederabgedruckt in Mathias Jaestaedt/Oliver Lepsius (Hrsg.), Hans Kelsen, Verteidigung der Demokratie, 2006. Vgl. aus jüngerer Zeit ähnlich Felix Hanschmann, Der Begriff der Homogenität, 2008, S. 90 f.

<sup>15</sup> BVerfGE 83, 60 (81) (Ausländerwahlrecht II)

<sup>16</sup> Vgl. auch die Einschätzung des Prozessvertreters von Hamburg in dem Verfahren Ausländerwahlrecht II 1990 Helmut Rittstiegl, Ausländerwahlrecht – Ein Nachlese, in: Festschrift für Fritz Franz und Gert Müller 1994, S. 365, 370: „Schließlich ist zu berücksichtigen, daß das Bundesverfassungsgericht an das Grundgesetz, nicht aber an seine früheren Entscheidungen gebunden ist. Es kann daher seine frühere Rechtsprechung korrigieren, wenn ihm dieselbe Rechtsfrage in neuem Zusammenhang vorgelegt wird.“

<sup>17</sup> Zu den nicht abbrechenden Bemühungen zur Einführung eines Ausländerwahlrechts auch nach den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Astrid Wallrabenstein, Wahlrecht und Mobilität, JöR 66 (2018), S. 431, 450 ff.

<sup>18</sup> Überblick bei Kees Groenendijk, [Wahlrecht für Drittstaatsangehörige](#), Kurzdossier bpb vom 22.5.2014.

seine Einführung beschlossen.<sup>19</sup> Noch darüber hinaus geht Neuseeland, wo alle Personen über 18 Jahren mit Daueraufenthaltsrecht (*permanent resident of New Zealand*) an allen Wahlen im Staat teilnehmen dürfen, wenn sie mindestens mehr zwölf Monate ununterbrochen im Land gelebt haben.<sup>20</sup>

Die Erweiterung des Wahlrechts auf Nicht-Staatsangehörige in zahlreichen demokratischen Staaten steht in starkem Kontrast zu dem zentralen Argument des Bundesverfassungsgerichts gegen ein Ausländerwahlrecht. Ausgangspunkt der Argumentation war Art. 20 Abs. 2 GG, der bestimmt, dass alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht.<sup>21</sup> Dieses Volk sah der Senat als das „deutsche Staatsvolk“, was wiederum nur diejenigen umfasse, die deutsche Staatsangehörige i.S. von Art. 116 Abs. 1 GG sind, ohne dass allerdings Art. 20 Abs. 2 GG noch Art. 38 GG den Begriff „deutsch“ enthalten.

Die zentrale inhaltliche Begründung dafür, in Art. 20 Abs. 2 GG den Begriff „deutsch“ hineinzulesen, ist eine nach heutigem Verfassungsverständnis doch eher antiquiert anmutende staatszentrierte Begriffsableitung. Die Bundesrepublik Deutschland könne, so das Gericht, als demokratischer Staat „nicht ohne die Personengesamtheit gedacht werden, die Träger und Subjekt der in ihr und durch ihre Organe ausgeübten Staatsgewalt ist.“<sup>22</sup>

Hiermit drückt das Gericht aber eigentlich aus, dass die Bundesrepublik Deutschland als *demokratischer* Staat nicht möglich wäre, wenn an der Ausübung der Staatsgewalt durch Wahlen auch Nicht-Staatsangehörige beteiligt wären. Das ist, angesichts der Vielgestaltigkeit der Demokratien in der Welt gerade auch in Bezug auf die Einbeziehung von Nicht-Staatsangehörigen eine erstaunliche und wenig überzeugende nationalstaatliche Nabelschau.<sup>23</sup> Es ist jedenfalls äußerst fraglich, ob heute, mehr als dreißig Jahre später, ähnliche staatszentristische Deduktionen im Zentrum einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu einer gesellschaftspolitisch so drängenden Frage zu finden wären.

<sup>19</sup> Maria Sacchetti, [New York City becomes the largest municipality in the U.S. to allow noncitizens to vote in local elections](#), Washington Post, 9.12.2021.

<sup>20</sup> Electoral Act 1993 Section 74 (1).

<sup>21</sup> Kritisch zu dieser verfassungsrechtlichen Doktrin, die Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG zum archimedischen Punkt der grundgesetzlichen Demokratie macht und die mit den Entscheidungen zum Ausländerwahlrecht ihren Ausgangspunkt in der Rezeption von Gedanken von Ernst-Wolfgang Böckenförde genommen hatte Ulrich K. Preuß, Ridders Konzept des grundgesetzlichen Demokratieprinzips, in: Feichtner/Wahl, Gesamtverfassung. Das Verfassungsdenken Helmut Ridders, S. 65 ff.

<sup>22</sup> BVerfGE 83, 37 (50) (Ausländerwahlrecht I).

<sup>23</sup> Vgl. Anuscheh Farahat, Inklusion in der superdiversen Einwanderungsgesellschaft, JöR 66 (2018), S. 355 ff.; Brun-Otto Bryde, Ausländerwahlrecht revisited, in: Krajewski/Reuß/Tabbara, Gedächtnisschrift für Helmut Rittstieg, 2015, S. 99, S. 102 Fn. 13.

### **3. These: Verändertes normatives Umfeld spricht für verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines Ausländerwahlrechts**

Ebenfalls stark verändert hat sich seit den Entscheidungen von 1990 das normative Umfeld, in dem ein Wahlrecht für Inländer verfassungsrechtlich zu beurteilen ist.

a) Die offensichtlichste Veränderung auf verfassungsrechtlicher Ebene ist fraglos das kommunale Ausländerwahlrecht für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, das 1992 in Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG<sup>24</sup> im Nachvollzug europarechtlicher Vorgaben (heute Art. 22 Abs. 1 AEUV) aufgenommen wurde.<sup>25</sup> Es ist dabei wenig überzeugend, wenn der Bremer Staatsgerichtshof diesen Schritt des Verfassungsgebers als bloße Ausnahmeregelung liest, der über ihren konkreten Anwendungsfall hinaus keine Bedeutung zukomme.<sup>26</sup> Denn durch die Grundgesetzänderung hat sich zumindest der – vom Bundesverfassungsgericht 1990 angenommene – exklusive Zusammenhang des grundgesetzlichen Demokratieprinzips und der deutschen Staatsangehörigkeit jedenfalls ein Stück weit gelockert.<sup>27</sup>

b) Grundlegend verändert hat sich seit den Entscheidungen von 1990 auch die migrationsrechtliche Ausgangslage. Das zum Zeitpunkt der Entscheidungen noch geltende Ausländergesetz 1965 (das Ausländergesetz 1990 trat erst nach den Entscheidungen zum 1.1.1991 in Kraft<sup>28</sup> und wurde zum 1.1.2005 mit dem Zuwanderungsgesetz vom Aufenthaltsgesetz<sup>29</sup>), das im Grunde keine Rechtsansprüche auf Aufenthaltsverfestigung gewährte, war noch ganz von der sog. „Gastarbeiterpolitik“ geprägt.<sup>30</sup> Das Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern, das am Mythos der vorübergehenden Migration festhielt, war es erst 1984 praktisch ausgelaufen.<sup>31</sup> Auch die für die Einbürgerung maßgeblichen Einbürgerungsrichtlinien von 1977 betonten noch ausdrücklich: „Die Bundesrepublik Deutschland ist kein Einwanderungsland; sie strebt nicht an, die Anzahl der deutschen Staatsangehörigen gezielt durch Einbürgerung zu vermehren.“<sup>32</sup> Dagegen setzt das

---

<sup>24</sup> Gesetz vom 21.12.1992, BGBl. I S. 2086.

<sup>25</sup> Hierzu Felix Hanschmann, „Die Ewigkeit dauert lange, besonders gegen Ende“ – eine rechtliche (Neu-)Bewertung des kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige, ZParl 2009, S. 74, 80 ff.

<sup>26</sup> StGH Bremen, Urt. v. 31.1.2014 – St 1/13 -, juris, Rn. 56. Sehr kritisch zu dieser Entscheidung Hans Meyer, Grundgesetzliche Demokratie und Wahlrecht für ansässige Nichtdeutsche, JZ 2016, S. 121 ff.

<sup>27</sup> So auch Ute Sacksofsky in ihrem abweichenden Votum, StGH Bremen, Urt. v. 31.1.2014 – St 1/13 -, juris, Rn. 91 f.

<sup>28</sup> Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts vom 9.7.1990, BGBl. I S. 1354.

<sup>29</sup> Artikel 1 des Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern vom 30. Juli 2004, BGBl. I S. 1950.

<sup>30</sup> Helmut Rittstieg, Grenzen ausländerbehördlichen Ermessens, JZ 1971, S. 113 ff., ders., Rechtsstaat nicht für Ausländer?, JZ 1972, S. 353 ff.

<sup>31</sup> BGBl. I 1983 S. 1377.

<sup>32</sup> Abgedruckt in: Kay Hailbronner/Günter Renner, Staatsangehörigkeitsrecht, 1991, S. 625 ff.

Aufenthaltsrecht in seiner normativen Grundkonzeption jedenfalls seit 2005 grundsätzlich auf dauerhafte Integration.<sup>33</sup>

1990 war zumindest normativ (empirisch war das schon damals längst überholt) noch stark geprägt davon, dass Migration individuell wie auch generell ein (eher) temporäres Phänomen darstellt,<sup>34</sup> während heute, bei allen nach wie vor vorhandenen restriktiven Elementen, die Ermöglichung und Förderung dauerhafter Integration im Sinne einer möglichst gleichberechtigten Teilhabe im Vordergrund steht.

c) Zusammengefasst: Die Veränderungen im Bereich der Migration in Deutschland seit 1990 stellen fundamentalen Wandel dar, der nicht nur auf einer einzelnen Gesetzesänderung basiert, sondern sich auf unterschiedlichen Feldern und Ebenen der Gesetz- und Verordnungsgebung, der Verwaltung aber auch zivilgesellschaftlich vollzogen hat.<sup>35</sup> Es drängt sich auf, dass diese grundlegenden Veränderungen auch für die Auslegung des verfassungsrechtlichen Verständnisses des Demokratieprinzips bedeutsam sind. Stellt sich doch die demokratische „Kluft“, die der Ausschluss von Nicht-Staatsangehörigen von der demokratischen Partizipation bedeutet, als wesentlich problematischer nicht nur für die Betroffenen, sondern für die Demokratie an sich dar, wenn es sich bei den Ausgeschlossenen nicht um Personen handelt, deren Aufenthalt jedenfalls prinzipiell als nur vorübergehend gedacht und normativ verarbeitet wird. Vor der Folie des heutigen auf Integration abzielenden Migrationsrechts hat die zu Recht stark kritisierte Aussage des Zweiten Senats, dass „Wahlen, bei denen Ausländer wahlberechtigt sind, können demokratische Legitimation nicht vermitteln“,<sup>36</sup> nochmals sehr an lebensweltlicher aber damit auch an verfassungsrealistischer Überzeugungskraft eingebüßt.<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> Jürgen Bast, Zehn Jahre Aufenthaltsgesetz, DÖV 2013, S. 214 ff.; Angelika Siehr, Der Staat als Personalverband: Staatsangehörigkeit, Unionsbürgerschaft und die Herausforderungen der Migration in nationalstaatlicher und europäischer Perspektive, in: Herdegen u.a. (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 9 Rn. 99 ff.

<sup>34</sup> Zum „Gastarbeiter“ als der migrationssoziologischen Perspektive der Bunde-verfassungsgerichts-entscheidungen zum Ausländerwahlrecht Astrid Wallrabenstein, Wahlrecht und Mobilität, JöR 66 (2018), S. 431, 454.

<sup>35</sup> Jürgen Bast, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2011.

<sup>36</sup> BVerfGE 83, 60 (81) (Ausländerwahlrecht II). Von einem „schlimmen Satz“ spricht ehemalige Bundesverfassungsrichter Brun-Otto Bryde, Ausländerwahlrecht revisited, in: Krajewski/Reuß/Tabbara, Gedächtnisschrift für Helmut Rittstieg, 2015, S. 99, 102.

<sup>37</sup> Darauf, dass aufgrund der sich wandelnden gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen in Bezug auf Migration die „Grundannahmen politischer Gemeinschaftsbildung und demokratischer Herrschaftsorganisation in immer dynamischere Bewegung geraten“, weist auch hin Markus Kotzur, We the People on the move, JöR 66 (2018), S. 371, 381.

#### 4. These: Einbürgerungsrecht kann (allein) eine Erweiterung des Wahlrechts nicht ersetzen

Das Bundesverfassungsgericht hat 1990 auf mögliche Veränderungen im Staatsangehörigkeitsrecht verwiesen, durch die der Gesetzgeber auf die veränderte Zusammensetzung der Bevölkerung durch einen höheren Ausländeranteil reagieren könne/solle. So könne/solle der Abstand zwischen den Herrschenden und den der Herrschaft Unterworfenen verringert werden.<sup>38</sup> Insoweit hat das Gericht zwar begrüßenswerter Weise Vorstellungen einer kulturellen oder gar ethnischen Geschlossenheit des deutschen Staatsvolks zurückgewiesen.<sup>39</sup> Allerdings hat sich die empirische Annahme des Bundesverfassungsgerichts, dass sich im Wege der Einbürgerung, die durch Migration entstandene demokratische „Kluft“ in Deutschland substantiell schließen ließe, als unzutreffend erwiesen. So notwendig und sinnvoll weitere Anstrengungen auf dem Gebiet des Einbürgerungsrechts und der Einbürgerungspolitik sind, so ist schon jetzt erkennbar, dass dies allein schon wegen der schieren Dimension die demokratische Lücke absehbar nicht substantiell wird schließen können.<sup>40</sup> Schon gar nicht angesichts der zu erwartenden Zunahme von Migration.

Mehr als 20 Jahre nach der Staatsangehörigkeitsreform aus dem Jahr 2000 ist heute zu konstatieren: Die jährlichen Einbürgerungsquoten liegen, bei geringfügigen Schwankungen mit einem ausgeschöpften Einbürgerungspotential<sup>41</sup> von unter 3 %, durchweg weit unterhalb eines Levels, das auch nur annähernd zu einer Schließung der demokratischen „Kluft“ geführt hat oder absehbar führen wird.<sup>42</sup> Im Gegenteil, die durchschnittliche Aufenthaltsdauer von Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit in Deutschland ist im Vergleich zu der Zeit vor der Staatsangehörigkeitsreform insgesamt betrachtet eher noch gestiegen und nicht gesunken.<sup>43</sup> Das heißt im Durchschnitt sind Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit länger von demokratischen Mitwirkungsrechten durch Wahlen ausgeschlossen und nicht

---

<sup>38</sup> BVerfGE 83, 37 (52) (Ausländerwahlrecht I).

<sup>39</sup> Helmut Rittstieg, Ausländerwahlrecht – Ein Nachlese, in: Festschrift für Fritz Franz und Gert Müller 1994, S. 365, 368.

<sup>40</sup> Kritisch zur insoweit beschränkten Leistungsfähigkeit des Einbürgerungsrechts auch schon Ulrich K. Preuß, Rechtsgutachten im Auftrag des nichtständigen Ausschusses der Bremischen Bürgerschaft „Ausweitung des Wahlrechts“, vom 16. November 2012, Anlage 4 zur Drs. 18/731, S. 67 f.

<sup>41</sup> Das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial bezieht in der Einbürgerungsstatistik die Einbürgerungen eines Jahres auf die seit mindestens zehn Jahren im Inland lebende ausländische Bevölkerung zum 31.12. des Vorjahres.

<sup>42</sup> Tarik Tabbara, [Die „Staatsangehörigkeitsrechtsreform 2000“ in der Migrationsgesellschaft](#), Ein Blick zurück und nach vorn – Thesen, in: Im Dialog, 4|2021, S. 115, 117 m.w.Nachw.

<sup>43</sup> War 1998 und 2020 der Anteil derjenigen, die 15 Jahre und mehr in Deutschland gelebt haben etwa gleichbleibend mit ca. 38 bzw. 37,5 % so stieg im gleichen Zeitraum der Anteil derjenigen, die über 20 Jahre in Deutschland gelebt haben von etwas über 29 auf 31,2 %. Vgl. für 1998 BT-Drs. 14/533, S. 11 und für 2020 Statistisches Bundesamt, Fachserie 1 Reihe 2, 2020, Tabelle 8 Ausländische Bevölkerung am 31.12.2020 nach Altersgruppen und Aufenthaltsdauer.



kürzer. In einem Gutachten des wissenschaftlichen Stabs des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR) wurde jüngst auf die bereits jetzt vielfach bestehenden, erheblichen administrativen Probleme im Einbürgerungsverfahren hingewiesen und dass diese sich angesichts einer erwartbaren Zunahme von Einbürgerungsanträgen (insbes. von Syrerinnen und Syrern) noch steigern werden.<sup>44</sup> Auch wenn sich damit die Einbürgerungsquoten etwas steigern werden, ändert dies nichts substantiell daran, dass sich die demokratische „Kluft“ seit der Staatsangehörigkeitsreform 2000 nicht nur nicht geschlossen, sondern dass sie sich absehbar weiter vertiefen wird.

- Das ist eine Entwicklung, die auch in andern EU-Mitgliedstaaten mit etwas höheren Einbürgerungsquoten als Deutschland, beobachtet werden kann.<sup>45</sup> Sind aber Änderungen im Einbürgerungsrecht, schon weil es sich hierbei notwendig um individuelle und daher tendenziell schwergängige Verwaltungsverfahren handelt, kein (allein) ausreichendes Mittel, um das auch vom Bundesverfassungsgericht prinzipiell anerkannte Verfassungsproblem der demokratischen „Kluft“ anzugehen, fragt sich verstärkt, warum nicht eine strukturelle Lösung wie sie die Erweiterung des Wahlrechts bieten könnte, verfassungsrechtlich zulässig sein soll.

## **5. These: Den durch die Migration bewirkten gesellschaftlichen Wandel in der Auslegung des Grundgesetzes zu berücksichtigen und interpretativ zu verarbeiten, entspräche gängigen Mustern der Verfassungsrechtsprechung im Umgang mit gesellschaftlich-lebensweltlichem Wandel**

Die Verfassungsrechtsprechung zur „Ehe für alle“<sup>46</sup> aber auch zur „Dritten Option“<sup>47</sup> und zum Klimaschutz nach Art. 20a GG<sup>48</sup> belegen, dass das Bundesverfassungsgericht in der Auslegung

<sup>44</sup> Nicholas Courtman/Jan Schneider, [Erfolgsfaktoren einer gelingenden Einbürgerungspraxis](#). Expertise für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Wissenschaftlicher Stab des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR), 2021, Berlin.

<sup>45</sup> Die neun Staaten mit den höchsten Einbürgerungsquoten (von 6,5% in Schweden bis 2,2 % in Frankreich) in der EU 2019 nehmen alle Einbürgerungen unter Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit vor. Selbst wenn die Einbürgerungsquote in Deutschland, die 2019 bei 1,3 % lag, auf den Spitzenwert Schwedens gesteigert würde, würde es, eine stabil hohe Einwanderungsquote vorausgesetzt, bei in etwa gleichbleibender Zuwanderung noch Jahrzehnte bis zu einem signifikanten Abbau der demokratischen „Kluft“ dauern. Überblick zu den Einbürgerungsquoten: Eurostat, [Migrant integration statistics - active citizenship](#), March 2021 und Überblick zum Einbürgerungsrecht der EU-Mitgliedstaaten: Maria Margarita Mentzelopoulou/Costica Dumbrava, European Parliamentary Research Service, [Acquisition and loss of citizenship in EU Member States](#), PE 625.116 – July 2018.

<sup>46</sup> Grundlegend für das gewandelte Verständnis des Schutzes der Ehe in Art. 6 GG bereits BVerfG, Urt. v. 17. Juli 2002 - 1 BvF 1/01 -, BVerfGE 105, 313 (eingetragene Lebenspartnerschaft).

<sup>47</sup> BVerfG, Beschl. v. 10. Oktober 2017 - 1 BvR 2019/16 -, BVerfGE 147, 1 (Dritte Option).

<sup>48</sup> BVerfG, Beschl. v. 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 -, BVerfGE 157, 30.

des Grundgesetzes gesellschaftlich-lebensweltlichen Wandel aufnimmt und interpretatorisch verarbeitet. Dies betrifft gerade auch in Bereiche, die, wie das Ausländerwahlrecht, lange Zeit auch wegen der verfassungsrechtlichen Ausgangslage als unveränderlich angesehen wurden. Die vorangegangenen Thesen haben aufgezeigt, dass durch die entstandene und sich absehbar erweiternde demokratische Lücke aufgrund der Migration erhebliche verfassungsrechtliche Gründe für einen Wandel im Verfassungsverständnis auch in Bezug auf die Erweiterung des Wahlrechts auf Inländer ohne deutsche Staatsangehörigkeit gegeben sind.

Neben den allgemeinen Entwicklungslinien der Verfassungsrechtsprechung in Reaktion auf gesellschaftlich-lebensweltlich veränderte Verhältnisse, gibt es auch in der Rechtsprechung zur formalen politischen Partizipation von Inländern ohne deutsche Staatsangehörigkeit selbst zumindest erste Anzeichen für eine Öffnung der Verfassungsrechtsprechung.

Bislang zu wenig Beachtung gefunden hat jedenfalls eine Entscheidung der Dritten Kammer des Zweiten Senates aus dem Jahr 2016. Diese Entscheidung hielt bayerische Bestimmungen, die Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern neben der ausdrücklich in Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG gewährleisteten Teilnahme an Kommunalwahlen auch ein Recht zur Teilnahme an kommunalen Bürgerbegehren und -entscheiden einräumte, für vereinbar mit dem in Art. 20 Abs. 2 GG verankerten Demokratieprinzip.<sup>49</sup> Auch wenn es sich lediglich um eine Kammerentscheidung mit besonderer prozessuale Konstellation handelt,<sup>50</sup> ist es doch bemerkenswert, dass hier die demokratische Teilhabe der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger über den Wortlaut von Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG, der dieser Personengruppe nur das Wahlrecht und nicht auch die Teilnahme an Abstimmungen garantiert, für verfassungsrechtlich unbedenklich erachtet wurde. Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG wird folglich nicht als abschließende Ausnahme zu einem sonst geltenden Ausschluss von Nicht-Deutschen von der formalen demokratischen Partizipation gelesen und stand danach einer gesetzgeberischen Erweiterung der demokratischen Basis nicht entgegen.

Diese Entscheidung betrifft zwar nur eine besondere Konstellation (Abstimmungen auf kommunaler Ebene für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger), da aber Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG Abstimmungen gleichrangig mit Wahlen in Bezug auf die Ausübung der Volkssouveränität nennt, wäre es nicht naheliegend, die Aussagen der Entscheidung auf Abstimmungen zu begrenzen und nicht auch auf Wahlen für übertragbar zu erachten. Nach dem Ansatz der Entscheidungen von 1990 wären dann aber grundsätzlich auch gesetzgeberische

---

<sup>49</sup> BVerfG-K, Beschl. v. 31.3.2016 – 2 BvR 1576/13, NVwZ Rn. 60.

<sup>50</sup> Überprüfung der Entscheidung eines Landesverfassungsgerichts im Wege einer Verfassungsbeschwerde gegen die Zurückweisung einer Popularklage gegen das kommunale Abstimmungsrecht von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern.



Erweiterungen auf anderen Ebenen eröffnet. Denn damals hat das Bundesverfassungsgericht, im Hinblick auf die demokratiestaatlichen Anforderungen eine Abstufung zwischen Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene ausdrücklich zurückgewiesen („gegliederte Demokratie“).<sup>51</sup>

Die Kammerentscheidung hat diesen Wandel der Rechtsprechung natürlich noch nicht vollzogen. Es zeigen sich aber hier erste Öffnungen in der Rechtsprechung für die Zulässigkeit einer Erweiterung der politischen Partizipation von Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit in Deutschland.

#### **D. Zu den Voraussetzungen eines Wahlrechts für Ausländerinnen und Ausländer**

Kompetenzrechtliche Grundlage für die Einführung eines Wahlrechts für Ausländerinnen und Ausländer auf Bundesebene wäre Art. 38 Abs. 3 GG, wonach ein Bundesgesetz das Nähere zu den in Art. 38 Abs. 1 (Wahlrechtsgrundsätze) und Abs. 2 (Wahlberechtigung) enthaltenen Grundregeln bestimmt.

Dem Gesetzgeber kommt hierbei in Bezug auf die Voraussetzungen, unter den Ausländerinnen und Ausländern an der Wahl teilnehmen dürfen, ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Die im vorliegenden Entschließungsantrag vorgesehene Voraussetzung eines rechtmäßigen Aufenthalts, würde u.a. Personen mit einer Duldung (§§ 60a-d Aufenthaltsgesetz) von der Wahl ausschließen, obwohl diese z.T. faktisch dauerhaft in Deutschland leben („Kettenduldungen“). Diese Problematik ist aber vordringlich über das Aufenthaltsrecht zu lösen. Der geforderte Mindestaufenthalt in Deutschland von fünf Jahren passt sich stimmig in das geltende Aufenthaltsrecht ein. Denn die Frist entspricht der (derzeit) geforderten Mindestaufenthaltszeit für den Erwerb eines Daueraufenthaltsrecht (Niederlassungserlaubnis nach § 9 Aufenthaltsgesetz).

gez. Prof. Dr. Tarik Tabbara

---

<sup>51</sup> BVerfGE 83, 37 (53 f.) (Ausländerwahlrecht I).



4. Februar 2023 FP/fp

Herrn Professor Dr. Lars Castellucci  
Stellv. Vorsitzender des Ausschusses für Inneres  
und Heimat des Deutschen Bundestages  
Sekretariat PA 4, MR Dr. Heynckes  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache  
**20(4)171 E**

**Betr.:** Anhörung zur Änderung des Wahlrechts am Montag, 6. Februar 2023

Ds. 20/5370 vom 24.01.2023: Gesetzentwurf der Ampelfraktionen

Ds. 20/5360 vom 25.01.2023: Gesetzentwurf der AfD

Ds. 20/5353 vom 24.01.2023: CDU/CSU-Antrag zur Wahlrechtsreform

Ds. 20/5356 vom 24.01.2023: LINKE-Antrag zum Ausländerwahlrecht

Ds. 20/5357 vom 24.01.2023: LINKE-Antrag zur Geschlechterparität

Ds. 20/5358 vom 24.01.2023: LINKE-Antrag zum Wahlalter 16

Sehr geehrter Vorsitzender, verehrter Herr Professor Dr. Castellucci:

Der Gesetzentwurf der Ampelfraktionen (Ds. 20/5370) beinhaltet für die Wahl des Deutschen Bundestages einen grundlegenden Neubeginn. Er gewährleistet die proporzgetreue Zuteilung der 598 Bundestagssitze und fügt die Mandate aus der Personenwahl in 299 Wahlkreisen erst danach ein und nur soweit, wie das Proporzraster dies zulässt.

Dieser Ansatz für die Ausgestaltung einer mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl ist nicht neu. Ich habe 2000 darauf hingewiesen [1] und Hans Meyer 2018 [2]. Der Ansatz liegt den AfD-Entwürfen zugrunde (Ds. 19/22894 vom 29.09.2020, Ds. 20/5360) und ist höchstwahrscheinlich auch andernorts zu finden.

Der Ansatz wurde sogar schon praktiziert, 1954 war er Teil des Wahlgesetzes für den Bayerischen Landtag. Die Prüfung durch den Bayerischen Verfassungsgerichtshof fiel glasklar aus [3]. Die Vorschrift sei mit der Bayerischen Verfassung vereinbar. Der Ausgleich von Überschneidungen, die sich aus der Mischung von Personenwahl und Verhältniswahl ergeben, führe notwendig zur Zurückdrängung nach der einen oder der anderen Richtung. Der Gesetzgeber habe darüber zu befinden, inwieweit er Bestandteile der Personenwahl in das Verhältniswahlrecht, dessen Grundcharakter er zu wahren habe, einbauen wolle. Eben dies leistet der Gesetzentwurf der Ampelfraktionen.

Die Sitzansprüche der Parteien in den Ländern werden in nur zwei Schritten aus den **Hauptstimmen** (vormals: Zweitstimmen) ermittelt. Zuerst werden die 598 Bundestagssitze gemäß den Stimmensummen im Bund auf die Parteien verteilt (bundesweite **Oberzuteilung**). Dann werden für jede Partei ihre Sitze gemäß den Stimmenzahlen in den Ländern an die Landeslisten weitergereicht (parteiinterne **Unterzuteilungen**). Noch einfacher geht es nicht.

Zur Wahrnehmung der Sitze, auf die eine Partei Anspruch hat, werden pro Land die Ergebnisse der Personenwahl in den Wahlkreisen zusammengeführt mit der Reihung der Kandidaten in der Landesliste. Die resultierende “Besetzungsliste” –wie ich sie nennen würde– beginnt mit den Bewerbern, die in ihren Wahlkreisen die meisten **Wahlkreisstimmen** (vormals: Erststimmen) erhalten haben, und reiht sie nach fallenden Stimmenanteilen; sie endet mit den verbleibenden Listenbewerbern dieser Partei. Gemäß Besetzungsliste werden die Sitze der Partei im Land wahrgenommen und etwaige Nachrücker bestimmt. Die Darstellung mittels Besetzungslisten ist zwar eingängig, aber nicht die Sichtweise des Ampelentwurfs.

Der Ampelentwurf stellt das **Prinzip der Hauptstimmendeckung** für die Wahlkreisrepräsentation ins Zentrum seiner Begründung. Denn zukünftig bedürfen Wahlkreismandate einer doppelten Legitimation. Der Erfolg im Wahlkreis, der sich an Wahlkreisstimmen ausrichtet, muss gedeckt sein durch den Erfolg im Land, der der zugehörigen Partei über die Hauptstimmen zufällt. Fehlt die Hauptstimmendeckung, kommt das Wahlkreismandat nicht zustande.

Im Ergebnis erzielt der Ampelentwurf –erstmals in der Geschichte des Bundeswahlgesetzes– doppelte Erfolgswertgleichheit der Hauptstimmen. Die bundesweite Oberzuteilung garantiert Erfolgswertgleichheit für alle Wähler und Wählerinnen im Wahlgebiet hinsichtlich der Stimmenauswertung für die verschiedenen Parteien (Parteienproporz). Die parteiinternen Untertzuteilungen sichern für alle Anhänger dieser Partei Erfolgswertgleichheit hinsichtlich der Wertigkeit für die verschiedenen Landeslisten (Länderproporz). Mit anderen Worten: Zwei Personen im Norden und Süden oder Osten und Westen oder sonstwo tragen im gleichen Maß zum Sitzserfolg ihrer gewählten Parteien bei wie auch, sofern sie derselben Partei anhängen, zum gleichen Erfolg der jeweiligen Landeslisten. Mehr Wahlgleichheit geht nicht.

In den bisherigen Fassungen des Bundeswahlgesetzes (BWG) war es der Anfall von Überhangmandaten, der die Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen beeinträchtigte und so den bundesweiten Parteienproporz und die parteiinternen Länderproporze verzerrte. Im BWG 2013 und 2020 wurden die Verzerrungen des Länderproporzes noch verstärkt, weil Überhangmandate in einem Land verrechnet wurden mit Sitzansprüchen in anderen Ländern (Kompensation). Alleinig das BWG 2013 sicherte den Parteienproporz, indem es die Verzerrungseffekte durch Ausgleichsmandate neutralisierte. Der Ampelentwurf kennt weder Überhangmandate noch Ausgleichsmandate, hat keinen Kompensationsbedarf und begnügt sich mit den 598 Sollsitzen.

Simple Zuteilungsschritte, doppelte Erfolgswertgleichheit und Wahrung der Sollgröße sind nicht umsonst zu haben. Den Preis zahlt die Personenwahlkomponente, weil Wahlkreismandate zukünftig nur bei gegebener Hauptstimmendeckung aufleben. Der CDU/CSU-Antrag sieht darin eine Schmälerung der Bedeutung der Wahlkreisabgeordneten. Es bedarf daher einer engagierten Öffentlichkeitswerbung von Bundestag, Parteien und einschlägigen Gesellschaftseinrichtungen, um Vor- und Nachteile zu vermitteln und für das neue System Überzeugungsarbeit zu leisten.

Dies betrifft auch die angestrebte Neugestaltung der Stimmzettel (Ds. 20/5370, Seite 15, Zu Nummer 9 bis 11). Die Vertauschung der beiden Spalten auf den Stimmzetteln ist mutig. Zwar ist die Umbenennung von Erststimme in Wahlkreisstimme und von Zweitstimme in Hauptstimme vernünftig und selbsterklärend. Aber selbst wenn 95 Prozent der Wählerschaft sich zeitig mit der Neuerung vertraut machen, bleiben noch 5 Prozent –das sind mehr als zwei Millionen (!) Wählerinnen und Wähler–, die erst vor Ort im Wahllokal damit konfrontiert sein werden.

Angeichts der Nachordnung der Personenwahl nimmt die bisherige Grundmandatsklausel eine andere Form an (Ds. 20/5370, Seite 14, Zu Nummer 4), die zur Unterscheidung vielleicht **modifizierte Grundmandatsklausel** zu nennen wäre. Danach findet eine Partei Berücksichtigung in der Oberzuteilung, wenn ihre Kandidaten in mindestens drei Wahlkreisen die meisten Wahlkreisstimmen errungen haben.

Der CDU/CSU-Antrag schlägt vor, die Mindestanforderung in der Grundmandatsklausel auf fünf Wahlkreise zu erhöhen. Jedoch widmet sich die juristische Literatur ausufernd dem anderen Extrem, die Grundmandatsklausel abzuschaffen, da sie in Systemen der Verhältniswahl einen Fremdkörper darstelle. Bei den deutschen Gegebenheiten fungiert eine (modifizierte) Grundmandatsklausel allerdings als Lebensversicherung für die CSU. Die Wahl 2021 endete für die Partei mit 5,2 Prozent der Zweitstimmen nahe am Abgrund der Fünf-Prozent-Hürde, den sie aber dank der Grundmandatsklausel nicht zu fürchten braucht. Es spricht für den fairen Kollegialitätssinn des Ampelentwurfs, die Grundmandatsklausel in modifizierter Form beizubehalten.

Die drei LINKE-Anträge zielen darauf ab, die Möglichkeiten zur politischen Teilhabe auszuweiten. Ich habe keine Zweifel, dass sich diese Anliegen vollzugstauglich ausarbeiten lassen.

Was ich vermisste, ist ein Antrag zur Novellierung des Wahlrechts für Auslandsdeutsche. In der Reformkommission wurde ausführlich über das antiquierte Wahlrecht für Auslandsdeutsche diskutiert. Hierzu liegt bedauerlicherweise keinerlei Initiative vor, obwohl ich gerade diesen Punkte für überaus dringlich halte.

Hochachtungsvoll!

Professor Dr. Friedrich Pukelsheim

Literaturverweise:

- [1] Friedrich Pukelsheim, KritV 83 (2000) 76–10, Seite 97: Option 1
- [2] Hans Meyer, AöR 143 (2018) 521–553, Seite 547: Länderlösung
- [3] BayVerfGHE 7 (1954) 99–106

Anlagen:

Anlage 1: Anmerkungen zu den Gesetzentwürfen und Anträgen

Anlage 2: Sechs Bundestagswahlen 2021–2002 ausgewertet mit dem Ampelentwurf

# Anlage 1: Anmerkungen zu den Gesetzentwürfen und Anträgen

## 1. Gesetzentwurf der Ampelfraktionen (Ds. 20/5370, 24.01.2023)

### 1.1. Normenklarheit

Der Gesetzentwurf der Ampelfraktionen wird uneingeschränkt dem Auftrag gerecht, den das Bundesverfassungsgericht in BVerfGE 121 (2009) 266–317 [316, Rn. 144] andeutet,

das für den Wähler kaum noch nachzuvollziehende Regelungsgeflecht der Berechnung der Sitzzuteilung im Deutschen Bundestag auf eine neue, normenklare und verständliche Grundlage zu stellen.

### 1.2. Hauptstimme und Wahlkreisstimme

Der Ampelentwurf ist ein Neuentwurf für eine mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl. Der Verhältniswahl wird der Vorrang eingeräumt. Die Ergebnisse der Personenwahl werden nachrangig in die Ergebnisse der Verhältniswahl eingefügt, soweit dies möglich ist.

Die Stimmgebung mit zwei Stimmen wird beibehalten.

Die neue Rangfolge von Verhältniswahl und Personenwahl spiegelt sich wider in der Umbenennung der vormaligen Zweitstimme in **Hauptstimme** und der vormaligen Erststimme in **Wahlkreisstimme**. Die Umbenennungen halte ich für sachgerecht und aussagekräftig. Sie sind eine deutliche Verbesserung gegenüber dem aufzählenden Charakter und der Inhaltsleere der früheren Unterscheidung in Erststimme und Hauptstimme. Die neuen Begriffe helfen, das System den Wählerinnen und Wähler nahe zu bringen.

### 1.3. Modifizierte Grundmandatsklausel

Im geltenden Bundeswahlgesetz wird eine Partei bei der Verhältnisrechnung berücksichtigt, wenn sie mindestens drei Direktmandate gewinnt; diese Bedingung wird gemeinhin "Grundmandatsklausel" genannt.

Da der Ampelentwurf die Verhältnisrechnung vorzieht und die Mandatierung erst danach erfolgt, sind zu dem Zeitpunkt, wenn die Klausel zum Tragen kommt, noch keine Mandate vergeben. Wegen der verzögerten Mandatierung ist die Klausel im Ampelentwurf anders formuliert. Sie verlangt nicht die Erlangung von drei Direktmandaten, sondern nur die Feststellung, dass drei Bewerber der Partei in ihren Wahlkreisen die meisten Wahlkreisstimmen erhalten haben. Eine qualifizierte Bezeichnung wie **modifizierte Grundmandatsklausel** wäre m.E. angemessener.

Im Ampelentwurf ist die Klausel Teil der Nr. 2 der folgenden Passage (Ds. 20/5370, Seite 6):

Nicht berücksichtigt werden dabei

1. die Hauptstimmen derjenigen Wähler, die ihre Wahlkreisstimme für einen Bewerber abgegeben haben, der gemäß § 6 Absatz 2 erfolgreich ist, und
2. Parteien, die weniger als fünf Prozent der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Hauptstimmen erhalten haben, wenn sie in weniger als drei Wahlkreisen die meisten Wahlkreisstimmen errungen haben.

Im letzten Halbsatz bezieht sich "sie" auf "Parteien". Wahlkreisstimmen werden aber nicht von Parteien errungen, sondern von Personen. Außerdem ist für Parteien ihre Berücksichtigung wohl wichtiger als ihre Nicht-Berücksichtigung. Die obige Passage könnte lauten:

1. Nicht berücksichtigt werden dabei die Hauptstimmen derjenigen Wähler, die ihre Wahlkreisstimme für einen Bewerber abgegeben haben, der gemäß § 6 Absatz 2 erfolgreich ist.

2. Parteien werden dabei nur dann berücksichtigt, wenn sie mindestens fünf Prozent der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Hauptstimmen oder ihre Bewerber in mindestens drei Wahlkreisen die meisten Wahlkreisstimmen erhalten haben.

#### 1.4. Bundesweite Oberzuteilung und parteiinterne Unterzuteilungen

Die Zuteilung der 598 Sollsitze an die zu berücksichtigenden Parteien und ihre Landeslisten erfolgt in zwei Schritten. In der bundesweiten **Oberzuteilung** werden die 598 Bundestagssitze den Parteien zugeteilt. Diese Zuteilung folgt dem Verhältnis der im Bund festgestellten Hauptstimmensummen der Parteien.

Anschließend werden pro Partei die Sitze, die für sie aus der Oberzuteilung resultieren, an ihre Landeslisten weiterverteilt. Diese parteiinterne **Unterteilung** richtet sich nach den Hauptstimmenzahlen, die die Landeslisten dieser Partei aufweisen.

In der Oberzuteilung und in den Unterzuteilungen werden alle Rechnungen mit dem Divisorverfahren mit Standardrundung vollzogen. Dieses Verfahren harmonisiert bestens mit dem wahlrechtlichen Konzept der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen.

Erfolgswertgleichheit wird daher sowohl in der Oberzuteilung zwischen den konkurrierenden Parteien erreicht (Parteienproporz) als auch in jeder der parteiinternen Unterzuteilungen zwischen den konkurrierenden Landeslisten (Länderproporz).

#### 1.5. Divisorverfahren mit Standardrundung

Die Berechnungsvorschriften für die Sitzzuteilungen sind in einen eigenen Paragraphen ausgegliedert; ich halte dies für einen guten Beitrag zur Anhebung der Normenklarheit.

In Absatz 1 dieses Paragraphen würde ich die Bezüge klarer herausarbeiten. Der Absatz lautet (Ds. 20/5370, Seite 6):

<sup>1</sup>Zur Ermittlung der Oberverteilung wird die Zahl der zu berücksichtigenden Hauptstimmen im Wahlgebiet durch den nach Absatz 2 zu bestimmenden Zuteilungsdivisor geteilt und das Teilungsergebnis gemäß Absatz 3 gerundet. <sup>2</sup>Zur Ermittlung der Unterverteilung wird für jede Partei die Zahl der auf ihre Landeslisten jeweils entfallenden Hauptstimmen durch den nach Absatz 2 zu bestimmenden Zuteilungsdivisor geteilt und das Teilungsergebnis gemäß Absatz 3 gerundet.

In Satz 1 fehlt die Präzisierung, dass die Hauptstimmen der Parteien gemeint sind und nicht alle Hauptstimmen überhaupt. Satz 2 könnte die Parteiabhängigkeit der Unterzuteilung deutlicher betonen. Der Absatz könnte lauten:

<sup>1</sup>Zur Ermittlung der Oberverteilung wird für jede zu berücksichtigende Partei die Summe der im Wahlgebiet auf sie entfallenden Hauptstimmen durch den nach Absatz 2 zu bestimmenden Zuteilungsdivisor geteilt und das Teilungsergebnis gemäß Absatz 3 gerundet. <sup>2</sup>Für jede Partei wird zur Ermittlung der Unterverteilung die Zahl der auf ihre Landeslisten entfallenden Hauptstimmen durch den nach Absatz 2 zu bestimmenden Zuteilungsdivisor geteilt und das Teilungsergebnis gemäß Absatz 3 gerundet.

#### 1.6. Prinzip der Hauptstimmendeckung

Bisher bekam ein Wahlkreisbewerber, der in seinem Wahlkreis die meisten Wahlkreisstimmen erhielt, ein Mandat zugeteilt, genannt Direktmandat. Im Ampelentwurf kommt ein Direktmandat nur zustande, wenn es sich in den Sitzanspruch der Partei, den diese im Land aus der vorausgehenden Ober- und Unterzuteilung mitbringt, einfügen lässt.

Direktmandate werden somit fortan auf zwei Legitimationssäulen gestellt: Stimmenerfolg im Wahlkreis und Hauptstimmendeckung im Land. Zur Unterscheidung spricht der Ampelentwurf nicht von Direktmandaten, sondern von Wahlkreismandaten. Das Erfordernis der zweifachen Legitimation wird zum **Prinzip der Hauptstimmendeckung** für die Wahlkreisrepräsentation.

Hat also eine Partei im Land einen Anspruch auf X Sitze, ist ihr Bewerber gewählt, wenn er die meisten Wahlkreisstimmen erhalten hat (Wahlkreiserster) und gleichzeitig unter allen Wahlkreisersten der Partei im Land zu denen mit den X höchsten Stimmenanteilen gehört.

Im gegenteiligen Fall, wenn ein Wahlkreiserster nicht zu der Gruppe derer mit den X höchsten Stimmenanteilen gehört, ist er nicht im Wahlkreis gewählt, weil ihm die Hauptstimmendeckung fehlt. Er oder sie bekommt kein Wahlkreismandat (kann möglicherweise aber immer noch über die Landesliste in den Bundestag einziehen).

Zur Prüfung der Hauptstimmendeckung werden pro Partei und Land die Wahlkreisersten nach fallenden Wahlkreisstimmenanteilen gereiht. Der Wahlkreisstimmenanteil eines Wahlkreisersten ergibt sich aus der Teilung der Zahl der Wahlkreisstimmen dieses Bewerbers durch die Gesamtzahl der gültigen Wahlkreisstimmen in seinem Wahlkreis.

Dass auf Anteile zurückgegriffen wird und nicht auf die Stimmenzahlen selbst hat seinen Grund darin, dass die 299 Wahlkreise in ihren Bevölkerungsgrößen ziemlich stark schwanken.

Allerdings gibt es Einteilungen des Bundesgebietes in 299 Wahlkreise, die hinsichtlich der Bevölkerungsgrößen zu deutlich mehr Gleichheit führen und die zudem administrative Konformität in weitaus höherem Maße erreichen als bisher. Mit administrativer Konformität bezeichnet man die Übereinstimmung der Wahlkreisgrenzen mit den Grenzen der Kommunen (Gemeinden, Kreise, kreisfreie Städte, Regierungsbezirke bzw. Stadtbezirke). Solche verbesserten Einteilungen werden möglich, wenn man zu ihrer Bestimmung Methoden der mathematischen Optimierung einsetzt.

Sebastian Goderbauer: Mathematische Optimierung der Wahlkreiseinteilung für die Deutsche Bundestagswahl – Modelle und Algorithmen für eine bessere Beachtung der gesetzlichen Vorgaben. Wiesbaden, 2016.

Andreas Brieden / Peter Gritzmann / Fabian Klemm: Constrained clustering via diagrams: A unified theory and its application to electoral district design. European Journal of Operational Research 263 (2017) 18–34.

Sebastian Goderbauer / Marco Lübbecke: Reform der Bundestagswahlkreise: Unterstützung durch mathematische Optimierung. Zeitschrift für Parlamentsfragen 50 (2019) 3–21

Angesichts der eher ungleich großen Wahlkreise, mit denen der Bundestag sich zufriedengibt, ist es sachgerecht, die Reihung der Wahlkreisersten anhand der relativen Stimmenanteile vorzunehmen und nicht anhand der absoluten Stimmenzahlen.

## 1.7. Vorteile

Zusammenfassend kann man der Neugestaltung des Wahlsystems durch den Gesetzentwurf der Ampelfraktionen viele Vorteile abgewinne:

- a. Zwei simple Zuteilungsschritte: Zuerst bundesweite Oberzuteilung der 598 Sitze an die Parteien, dann jeweils Unterzuteilungen der Parteisitze an die Landeslisten.
- b. Das Zuteilungsverfahren (Divisorverfahren mit Standardrundung) sichert Erfolgswertgleichheit der Hauptstimmen der Wähler sowohl hinsichtlich der Stimmenkonkurrenz bezüglich der Parteien als auch parteiintern hinsichtlich der Konkurrenz der Landeslisten.
- c. Die reguläre Größe des Bundestags von 598 Sitzen wird eingehalten.
- d. Keine Landesliste muss Sitze hergeben, um Unwuchten anderer Landeslisten zu kompensieren (d.h. für alle Parteien Einhaltung des Länderproporz).
- e. Die Zahl von 299 Wahlkreisen kann bestehen bleiben.
- f. Es kommt zu keinen Überhangmandaten.
- g. Es entsteht kein negatives Stimmgewicht.
- h. Die unnötige Vergrößerung des Bundestags aufgrund der Ermittlung von Ländersitzkontingenten im Verhältnis zur Bevölkerungszahl (BWG 2013 und BWG 2020) fällt weg.
- i. In Fällen, in denen nach altem Recht (BWG 2008) keine Überhangmandate anfallen, ist die Sitzverteilung gemäß Ampelentwurf identisch mit der Sitzverteilung nach altem Recht.



- j. Dem Versprechen auf den bisherigen Stimmzetteln, dass die Zweitstimme die "maßgebende Stimme für die Verteilung der Sitze insgesamt auf die Parteien" ist, wird im Wege der Hauptstimme ohne Wenn und Aber Genüge getan.

### 1.8. Nachteile

Die Reihung der Wahlkreisersten einer Partei muss auf Landesebene stattfinden. Deshalb kann auch die Prüfung, ob Hauptstimmendeckung vorliegt, erst auf Landesebene erfolgen und nicht unmittelbar im Wahlkreis.

Zwar werden die weitaus meisten Wahlkreisersten aufgrund gegebener Hauptstimmendeckung ihr Wahlkreismandat erhalten. Aber angesichts des breiten Parteienspektrums, das sich entwickelt hat, werden einige Wahlkreiserste ohne Hauptstimmendeckung bleiben und das Wahlkreismandat *nicht* erhalten. In günstigen Fällen wird die Vertretung dieser Wahlkreise durch Abgeordnete übernommen werden können, die über Landeslisten in den Bundestag einziehen.

## 2. Gesetzentwurf der AfD (Ds. 20/5360, 25.01.2023)

Der Gesetzentwurf der AfD und der Gesetzentwurf der Ampelfraktionen laufen in den großen Linien parallel. In Einzelheiten sind durchaus Unterschiede gegeben. Zum Beispiel werden die Sitze für erfolgreiche Einzelbewerber im AfD-Entwurf zur Sollgröße 598 hinzugezählt, im Ampel-Entwurf werden sie von der Sollgröße abgerechnet.

Zudem beinhaltet der AfD-Entwurf eine Abkehr von starren Landeslisten. Statt einer einzigen Zweitstimme für die Landesliste sollen die Wähler über drei Stimmen verfügen können, mit denen sie durch ihre Stimmabgabe unter den Bewerbern auf der Landesliste differenzieren können. Diese durchgreifende Änderung der Stimmgebung für ein Massengeschäft wie eine Volkswahl mit über vierzig Millionen Wählerinnen und Wähler dürfte sich als Herkulesaufgabe darstellen.

## 3. CDU/CSU-Antrag (Ds. 20/5353, 24.01.2023)

Der Antrag geht von einer Regelgröße von 590 Sitzen aus und nennt fünf Eckpunkte, von denen nach Möglichkeit Gebrauch zu machen sei. Genauere Präzisierungen, welches Wahlsystem damit zusammengestellt werden soll, werden nicht gegeben. Spekulationen meinerseits, welche fehlenden Einzelheiten wie zu präzisieren wären, sind nicht gefragt, sie haben mir auch nicht weitergeholfen.

## 4. LINKE-Anträge

Die Anträge der Fraktion DIE LINKE haben den gemeinsamen Nenner, die Möglichkeiten zur politischen Teilhabe in unserer parlamentarischen Welt auszuweiten. Ausländerwahlrecht, Wahlalter 16 für Bundestagswahlen und Fortschritte in der Geschlechterparität zielen auf unterschiedliche gesetzliche Bereiche: Bundeswahlgesetz, Grundgesetz und Gesetz über die politischen Parteien. Als Mathematiker fühle ich mich nicht berufen, diese Zielsetzungen zu kommentieren.

## 5. Wahlrecht für Auslandsdeutsche

In der Reformkommission wurden auch die Regelungen im Bundeswahlgesetz diskutiert, die zur Teilnahme von Auslandsdeutschen an Bundestagswahlen gelten. Diese Regelungen sehe ich als überaus antiquiert und dringend reformbedürftig an. Bedauerlicherweise nimmt sich keine der fünf Drucksachen dieser Problematik an. Ich sehe hier großen parlamentarischen Handlungsbedarf.

04.02.2023 / Friedrich Pukelsheim



## Anlage 2: Sechs Bundestagswahlen 2021–2002 ausgewertet mit GE2023

GE2023 = Gesetzentwurf der Ampelfraktionen gemäß Ds. 20/5370 vom 24.01.2023

In den Auswertungen mit dem GE2023 gelten die Zweitstimmen vergangener Wahlen als Hauptstimmen und die Erststimmen als Wahlkreisstimmen. Alle Zuteilungsrechnungen sind mit dem Divisorverfahren mit Standardrundung des GE2023 vollzogen. In den Wahlen sind die Parteien nach ihren bundesweiten Hauptstimmen *in der jeweiligen Wahl* sortiert, nicht nach den Hauptstimmen in der vorhergehenden Wahl wie beim BWahlL.

WM (**Wahlkreismandate**) bezeichnet die Anzahl der Bewerber und Bewerberinnen der Partei, die als Vertreter ihres Wahlkreises in den Bundestag einziehen, weil sie sowohl in ihrem Wahlkreis die meisten Wahlkreisstimmen erhalten haben wie auch in ihrem Land vom Hauptstimmenergebnis gedeckt sind.

oH (**ohne Hauptstimmendeckung**) bezeichnet die Anzahl der Bewerber und Bewerberinnen der Partei, die zwar in ihrem Wahlkreis die meisten Wahlkreisstimmen erhalten haben, aber in ihrem Land nicht durch das Hauptstimmenergebnis gedeckt sind. Diese Wahlkreise bleiben im Bundestag ohne direkte Vertretung. Ob diese Wahlkreisersten über die Landesliste in den Bundestag einziehen, bleibt offen.

Anmerkungen zur Wahl des 20. Bundestages 2021:

1. Die LINKE wird berücksichtigt, weil in drei Wahlkreisen ihre Bewerber und Bewerberinnen die meisten Erststimmen erhalten haben.
2. Der SSW findet Berücksichtigung als Partei der dänischen Minderheit.
3. Da im Saarland keine GRÜNE-Landesliste zugelassen ist, könnten in den dortigen Wahlkreisen keine GRÜNE-Kandidaturen zugelassen werden und keine Erststimmen für sie abgegeben werden.

Anmerkung zur Wahl des 15. Bundestages 2002:

4. Die PDS scheiterte sowohl an der Fünf-Prozent-Hürde als auch an der Grundmandatsklausel. Weil keine Hauptstimmendeckung gegeben war, würden die zwei Bewerberinnen, die in ihren Wahlkreisen die meisten Erststimmen bekommen hatten, beim GE2023 ohne Mandat bleiben.

Wie in den Publikationen des Bundeswahlleiters üblich, sind die Länder von Norden nach Süden gereiht, wobei der jeweils nördlichste Punkt den Ausschlag gibt. Die Zwei-Buchstaben-Abkürzungen expandieren wie folgt:

SH	Schleswig-Holstein
MV	Mecklenburg-Vorpommern
HH	Hamburg
NI	Niedersachsen
HB	Bremen
BB	Brandenburg
ST	Sachsen-Anhalt
BE	Berlin
NW	Nordrhein-Westfalen
SN	Sachsen
HE	Hessen
TH	Thüringen
RP	Rheinland-Pfalz
BY	Bayern
BW	Baden-Württemberg
SL	Saarland

# Wahl zum 20. Bundestag am 26. Sep. 2021 ausgewertet mit GE2023

## Oberzuteilung der 598 Bundestagssitze an die Parteien

Partei	Hauptstimmen	Quotient	Sitze	WM	oH
SPD	11.955.434	168,3	168	110	11
CDU	8.775.471	123,55	124	86	12
GRÜNE	6.852.206	96,47	96	16	
FDP	5.319.952	74,9	75		
AfD	4.803.902	67,6	68	15	1
CSU	2.402.827	33,8	34	34	11
LINKE	2.270.906	32,0	32	3	
SSW	55.578	0,8	1		
<b>Summe (Divisor)</b>	<b>42.436.276</b>	<b>(71.030)</b>	<b>598</b>	<b>264</b>	<b>35</b>
<i>Auf je 71.030 Hauptstimmen entfällt rund ein Sitz.</i>					

## Untorzuteilungen der Sitze der Parteien an ihre Landeslisten

Land	SPD-Untorzuteilung					CDU-Untorzuteilung					GRÜNE-Untorzuteilung				
	Hauptst.	Quotient	Sitze	WM	oH	Hauptst.	Quotient	Sitze	WM	oH	Hauptst.	Quotient	Sitze	WM	oH
SH	494.055	7,1	7	7	1	388.399	5,501	6	2		322.763	4,55	5	1	
MV	267.368	3,8	4	4	2	160.103	2,3	2			71.956	1,0	1		
HH	298.342	4,3	4	4		155.220	2,2	2			250.532	3,53	4	2	
NI	1.498.500	21,4	21	21	1	1.093.579	15,49	15	8		726.613	10,2	10		
HB	103.224	1,47	1	1	1	56.499	0,8	1			68.427	1,0	1		
BB	450.573	6,4	6	6	4	233.891	3,3	3			137.472	1,9	2		
ST	305.085	4,4	4	4		252.286	3,6	4	3		78.701	1,1	1		
BE	428.289	6,1	6	4		289.691	4,1	4	3		408.533	5,8	6	3	
NW	2.880.226	41,1	41	30		2.566.719	36,4	36	30		1.587.067	22,4	22	4	
SN	474.804	6,8	7	1		422.879	6,0	6	4		212.320	3,0	3		
HE	910.035	13,0	13	13	1	753.512	10,7	11	7		521.411	7,3	7	1	
TH	296.446	4,2	4	3		213.414	3,0	3	1		83.220	1,2	1		
RP	685.534	9,8	10	8		576.533	8,2	8	7		293.135	4,1	4		
BY	1.361.242	19,4	19			—	—	—			1.067.830	15,0	15	1	
BW	1.287.934	18,4	18	1		1.477.612	20,9	21	33	12	1.022.226	14,4	14	4	
SL	213.777	3,1	3	3	1	135.134	1,9	2	2		—	—	—		
<b>Sa. (Div.)</b>	<b>11.955.434</b>	<b>(70.000)</b>	<b>168</b>	<b>110</b>	<b>11</b>	<b>8.775.471</b>	<b>(70.600)</b>	<b>124</b>	<b>86</b>	<b>12</b>	<b>6.852.206</b>	<b>(71.000)</b>	<b>96</b>	<b>16</b>	
<i>Auf je 70.000 Hauptst. entfällt rund ein Sitz.</i>						<i>Auf je 70.600 Hauptst. entfällt rund ein Sitz.</i>					<i>Auf je 71.000 Hauptst. entfällt rund ein Sitz.</i>				

Land	FDP-Untorzuteilung					AfD-Untorzuteilung					LINKE-Untorzuteilung				
	Hauptst.	Quotient	Sitze	WM	oH	Hauptst.	Quotient	Sitze	WM	oH	Hauptst.	Quotient	Sitze	WM	oH
SH	220.039	3,0	3			119.566	1,7	2			64.238	0,9	1		
MV	75.555	1,0	1			165.342	2,4	2			101.735	1,45	1		
HH	114.602	1,6	2			50.537	0,7	1			67.578	1,0	1		
NI	474.638	6,52	7			336.434	4,8	5			148.657	2,1	2		
HB	30.481	0,4	0			22.575	0,3	0			25.352	0,4	0		
BB	142.426	2,0	2			277.412	4,0	4			129.762	1,9	2		
ST	114.024	1,6	2			235.492	3,4	3	2		115.330	1,6	2		
BE	165.937	2,3	2			153.694	2,2	2			209.052	3,0	3	2	
NW	1.130.154	15,52	16			717.510	10,3	10			366.947	5,2	5		
SN	271.166	3,7	4			607.044	8,7	9	9	1	230.012	3,3	3	1	
HE	421.621	5,8	6			290.978	4,2	4			142.585	2,0	2		
TH	114.283	1,6	2			303.233	4,3	4	4		144.693	2,1	2		
RP	272.451	3,7	4			215.205	3,1	3			76.123	1,1	1		
BY	798.591	11,0	11			679.915	9,7	10			210.838	3,0	3		
BW	908.039	12,47	12			571.336	8,2	8			196.874	2,8	3		
SL	65.945	0,9	1			57.629	0,8	1			41.130	0,6	1		
<b>Sa. (Div.)</b>	<b>5.319.952</b>	<b>(72.800)</b>	<b>75</b>			<b>4.803.902</b>	<b>(70.000)</b>	<b>68</b>	<b>15</b>	<b>1</b>	<b>2.270.906</b>	<b>(70.000)</b>	<b>32</b>	<b>3</b>	
<i>Auf je 72.800 Hauptst. entfällt rund ein Sitz.</i>						<i>Auf je 70.000 Hauptst. entfällt rund ein Sitz.</i>					<i>Auf je 70.000 Hauptst. entfällt rund ein Sitz.</i>				

# Wahl zum 19. Bundestag am 24. Sep. 2017 ausgewertet mit GE2023

## Oberzuteilung der 598 Bundestagssitze an die Parteien

Partei	Hauptstimmen	Quotient	Sitze	WM	oH
CDU	12.447.656	168,4	168	151	34
SPD	9.539.381	129,1	129	56	3
AfD	5.878.115	79,54	80	3	
FDP	4.999.449	67,7	68		
LINKE	4.297.270	58,1	58	5	
GRÜNE	4.158.400	56,3	56	1	
CSU	2.869.688	38,8	39	39	7
<b>Summe (Divisor)</b>	<b>44.189.959</b>	<b>(73.900)</b>	<b>598</b>	<b>255</b>	<b>44</b>
<i>Auf je 73.900 Hauptstimmen entfällt rund ein Sitz.</i>					

## Untorzuteilungen der Sitze der Parteien an ihre Landeslisten

Land	CDU -Untorzuteilung					SPD-Untorzuteilung					AfD-Untorzuteilung				
	Hauptst.	Quotient	Sitze	WM	oH	Hauptst.	Quotient	Sitze	WM	oH	Hauptst.	Quotient	Sitze	WM	oH
SH	583.135	7,9	8	8	2	399.505	5,4	5	1		140.362	1,9	2		
MV	307.263	4,2	4	4	2	139.689	1,9	2			172.409	2,4	2		
HH	266.312	3,6	4	1		229.862	3,1	3	3	2	76.511	1,0	1		
NI	1.623.481	21,9	22	16		1.275.172	17,2	17	14		422.362	5,8	6		
HB	83.409	1,1	1			88.944	1,2	1	1	1	33.244	0,46			
BB	397.839	5,4	5	5	4	261.822	3,53	4	1		301.103	4,1	4		
ST	377.411	5,1	5	5	4	188.980	2,55	3			244.401	3,3	3		
BE	424.321	5,7	6	4		334.253	4,505	5	3		225.170	3,1	3		
NW	3.214.013	43,4	43	38		2.557.876	34,47	34	26		928.425	12,7	13		
SN	665.751	9,0	9	9	3	261.105	3,52	4			669.940	9,2	9	3	
HE	1.033.200	14,0	14	14	3	788.427	10,6	11	5		398.712	5,46	5		
TH	372.258	5,0	5	5	3	171.032	2,3	2			294.069	4,0	4		
RP	848.003	11,46	11	11	3	570.518	7,7	8	1		265.688	3,6	4		
BY	—	—	—			1.130.931	15,2	15			916.300	12,6	13		
BW	2.061.687	27,9	28	28	10	982.370	13,2	13			730.499	10,0	10		
SL	189.573	2,6	3	3		158.895	2,1	2	1		58.920	0,8	1		
Sa. (Div.)	<b>12.447.656</b>	<b>(74.000)</b>	<b>168</b>	<b>151</b>	<b>34</b>	<b>9.539.381</b>	<b>(74.200)</b>	<b>129</b>	<b>56</b>	<b>3</b>	<b>5.878.115</b>	<b>(73.000)</b>	<b>80</b>	<b>3</b>	
<i>Auf je 74.000 Hauptst. entfällt rund ein Sitz.</i>						<i>Auf je 74.200 Hauptst. entfällt rund ein Sitz.</i>					<i>Auf je 73.000 Hauptst. entfällt rund ein Sitz.</i>				

Land	FDP-Untorzuteilung					LINKE-Untorzuteilung					GRÜNE-Untorzuteilung				
	Hauptst.	Quotient	Sitze	WM	oH	Hauptst.	Quotient	Sitze	WM	oH	Hauptst.	Quotient	Sitze	WM	oH
SH	216.844	3,1	3			124.678	1,7	2			205.471	2,7	3		
MV	57.895	0,8	1			165.368	2,2	2			39.514	0,53	1		
HH	105.610	1,49	1			119.076	1,6	2			136.371	1,8	2		
NI	431.405	6,1	6			322.979	4,3	4			404.825	5,4	5		
HB	31.056	0,4				44.629	0,6	1			36.733	0,49			
BB	105.485	1,49	1			255.721	3,4	3			74.971	1,0	1		
ST	96.555	1,4	1			220.858	2,9	3			46.243	0,6	1		
BE	167.046	2,4	2			351.170	4,7	5	4		234.947	3,1	3	1	
NW	1.293.052	18,2	18			736.904	9,8	10			744.970	9,9	10		
SN	203.662	2,9	3			398.627	5,3	5	1		113.608	1,51	2		
HE	386.742	5,4	5			271.158	3,6	4			323.736	4,3	4		
TH	101.129	1,4	1			218.212	2,9	3			53.340	0,7	1		
RP	245.235	3,45	3			160.912	2,1	2			179.233	2,4	2		
BY	751.248	10,6	11			450.803	6,0	6			722.116	9,6	10		
BW	762.008	10,7	11			380.727	5,1	5			807.205	10,8	11		
SL	44.477	0,6	1			75.448	1,0	1			35.117	0,47			
Sa. (Div.)	<b>4.999.449</b>	<b>(71.000)</b>	<b>68</b>			<b>4.297.270</b>	<b>(75.000)</b>	<b>58</b>	<b>5</b>		<b>4.158.400</b>	<b>(75.000)</b>	<b>56</b>	<b>1</b>	
<i>Auf je 71.000 Hauptst. entfällt rund ein Sitz.</i>						<i>Auf je 75.000 Hauptst. entfällt rund ein Sitz.</i>					<i>Auf je 75.000 Hauptst. entfällt rund ein Sitz.</i>				

# Wahl zum 18. Bundestag am 22. Sep. 2013 ausgewertet mit GE2023

## Oberzuteilung der 598 Bundestagssitze an die Parteien

Partei	Hauptstimmen	Quotient	Sitze	WM	oH
CDU	14.921.877	241,8	242	187	4
SPD	11.252.215	182,4	182	58	
LINKE	3.755.699	60,9	61	4	
GRÜNE	3.694.057	59,9	60	1	
CSU	3.243.569	52,6	53	45	
<b>Summe (Divisor)</b>	<b>36.867.417</b>	<b>(61.700)</b>	<b>598</b>	<b>295</b>	<b>4</b>
<i>Auf je 61.700 Hauptstimmen entfällt rund ein Sitz.</i>					

## Untorzuteilungen der Sitze der Parteien an ihre Landeslisten

Land	CDU-Untorzuteilung				SPD-Untorzuteilung				LINKE-Untorzuteilung			
	Hauptst.	Quotient	Sitze	WM oH	Hauptst.	Quotient	Sitze	WM oH	Hauptst.	Quotient	Sitze	WM oH
SH	638.756	10,3	10	9	513.725	8,3	8	2	84.177	1,4	1	
MV	369.048	6,0	6	6	154.431	2,49	2		186.871	3,0	3	
HH	285.927	4,6	5	1	288.902	4,7	5	5	78.296	1,3	1	
NI	1.825.592	29,51	30	17	1.470.005	23,7	24	13	223.935	3,6	4	
HB	96.459	1,6	2		117.204	1,9	2	2	33.284	0,54	1	
BB	482.601	7,8	8	9 1	321.174	5,2	5	1	311.312	5,0	5	
ST	485.781	7,9	8	9 1	214.731	3,47	3		282.319	4,6	5	
BE	508.643	8,2	8	5	439.387	7,1	7	2	330.507	5,3	5	4
NW	3.776.563	61,0	61	37	3.028.282	48,9	49	27	582.925	9,4	9	
SN	994.601	16,1	16	16	340.819	5,51	6		467.045	7,53	8	
HE	1.232.994	19,9	20	17	906.906	14,7	15	5	188.654	3,0	3	
TH	477.283	7,7	8	9 1	198.714	3,2	3		288.615	4,7	5	
RP	958.655	15,49	15	14	608.910	9,8	10	1	120.338	1,9	2	
BY	–	–	–		1.314.009	21,2	21		248.920	4,0	4	
BW	2.576.606	41,6	42	38	1.160.424	18,7	19		272.456	4,4	4	
SL	212.368	3,4	3	4 1	174.592	2,8	3		56.045	0,9	1	
<b>Sa. (Div.)</b>	<b>14.921.877</b>	<b>(61.870)</b>	<b>242</b>	<b>187 4</b>	<b>11.252.215</b>	<b>(61.900)</b>	<b>182 58</b>		<b>3.755.699</b>	<b>(62.000)</b>	<b>61 4</b>	
<i>Auf je 61.870 Hauptst. entfällt rund ein Sitz.</i>					<i>Auf je 61.900 Hauptst. entfällt rund ein Sitz.</i>				<i>Auf je 62.000 Hauptst. entfällt rund ein Sitz.</i>			

## GRÜNE-Untorzuteilung

Land	Hauptst.	Quotient	Sitze	WM oH
SH	153.137	2,4	2	
MV	37.716	0,6	1	
HH	112.826	1,8	2	
NI	391.901	6,2	6	
HB	40.014	0,6	1	
BB	65.182	1,0	1	
ST	46.858	0,7	1	
BE	220.737	3,48	3	1
NW	760.642	12,0	12	
SN	113.916	1,8	2	
HE	313.135	4,9	5	
TH	60.511	1,0	1	
RP	169.372	2,7	3	
BY	552.818	8,7	9	
BW	623.294	9,8	10	
SL	31.998	0,504	1	
<b>Sa. (Div.)</b>	<b>3.694.057</b>	<b>(63.500)</b>	<b>60 1</b>	
<i>Auf je 63.500 Hauptst. entfällt rund ein Sitz.</i>				

# Wahl zum 17. Bundestag am 27.Sep.2009 ausgewertet mit GE2023

## Oberzuteilung der 598 Bundestagssitze an die Parteien

Partei	Hauptstimmen	Quotient	Sitze	WM	oH
CDU	11.828.277	173,4	173	152	21
SPD	9.990.488	146,497	146	64	
FDP	6.316.080	92,6	93		
LINKE	5.155.933	75,6	76	16	
GRÜNE	4.643.272	68,1	68	1	
CSU	2.830.238	41,502	42	42	3
<b>Summe (Divisor)</b>	<b>40.764.288</b>	<b>(68.196)</b>	<b>598</b>	<b>275</b>	<b>24</b>
<i>Auf je 68.196 Hauptstimmen entfällt rund ein Sitz.</i>					

## Untorzuteilungen der Sitze der Parteien an ihre Landeslisten

Land	CDU-Untorzuteilung					SPD-Untorzuteilung					FDP-Untorzuteilung				
	Hauptst.	Quotient	Sitze	WM	oH	Hauptst.	Quotient	Sitze	WM	oH	Hauptst.	Quotient	Sitze	WM	oH
SH	518.457	7,51	8	8	1	430.739	6,3	6	2		261.767	3,8	4		
MV	287.481	4,2	4	4	2	143.607	2,1	2			85.203	1,2	1		
HH	246.667	3,6	4	3		242.942	3,6	4	3		117.143	1,7	2		
NI	1.471.530	21,3	21	16		1.297.940	19,1	19	14		588.401	8,53	9		
HB	80.964	1,2	1			102.419	1,51	2	2		35.968	0,52	1		
BB	327.454	4,7	5	1		348.216	5,1	5	5		129.642	1,9	2		
ST	362.311	5,3	5	4		202.850	3,0	3			124.247	1,8	2		
BE	393.180	5,7	6	5		348.082	5,1	5	2		198.516	2,9	3		
NW	3.111.478	45,1	45	37		2.678.956	39,4	39	27		1.394.554	20,2	20		
SN	800.898	11,6	12	12	4	328.753	4,8	5			299.135	4,3	4		
HE	1.022.822	14,8	15	15		812.721	12,0	12	6		527.432	7,6	8		
TH	383.778	5,6	6	6	1	216.593	3,2	3			120.635	1,7	2		
RP	767.487	11,1	11	11	2	520.990	7,7	8	2		364.673	5,3	5		
BY	—	—	—			1.120.018	16,47	16			976.379	14,2	14		
BW	1.874.481	27,2	27	27	10	1.051.198	15,46	15	1		1.022.958	14,8	15		
SL	179.289	2,6	3	3	1	144.464	2,1	2			69.427	1,0	1		
<b>Sa. (Div.)</b>	<b>11.828.277</b>	<b>(69.000)</b>	<b>173</b>	<b>152</b>	<b>21</b>	<b>9.990.488</b>	<b>(68.000)</b>	<b>146</b>	<b>64</b>		<b>6.316.080</b>	<b>(69.000)</b>	<b>93</b>		
<i>Auf je 69.000 Hauptst. entfällt rund ein Sitz.</i>						<i>Auf je 68.000 Hauptst. entfällt rund ein Sitz.</i>					<i>Auf je 69.000 Hauptst. entfällt rund ein Sitz.</i>				

Land	LINKE-Untorzuteilung					GRÜNE-Untorzuteilung				
	Hauptst.	Quotient	Sitze	WM	oH	Hauptst.	Quotient	Sitze	WM	oH
SH	127.203	1,8	2			203.782	3,0	3		
MV	251.536	3,6	4	1		47.841	0,7	1		
HH	99.096	1,4	1			138.454	2,0	2		
NI	380.373	5,51	6			475.742	6,9	7		
HB	48.369	0,7	1			52.283	0,8	1		
BB	395.566	5,7	6	4		84.567	1,2	1		
ST	389.456	5,6	6	5		61.734	0,9	1		
BE	348.661	5,1	5	4		299.535	4,3	4	1	
NW	789.814	11,4	11			945.831	13,7	14		
SN	551.461	8,0	8			151.283	2,2	2		
HE	271.455	3,9	4			381.948	5,54	6		
TH	354.875	5,1	5	2		73.838	1,1	1		
RP	205.180	3,0	3			211.971	3,1	3		
BY	429.371	6,2	6			719.265	10,4	10		
BW	389.637	5,6	6			755.648	11,0	11		
SL	123.880	1,8	2			39.550	0,6	1		
<b>Sa. (Div.)</b>	<b>5.155.933</b>	<b>(69.000)</b>	<b>76</b>	<b>16</b>		<b>4.643.272</b>	<b>(69.000)</b>	<b>68</b>	<b>1</b>	
<i>Auf je 69.000 Hauptst. entfällt rund ein Sitz.</i>						<i>Auf je 69.000 Hauptst. entfällt rund ein Sitz.</i>				

# Wahl zum 16.Bundestag am 18.Sep.2005 ausgewertet mit GE2023

## Oberzuteilung der 598 Bundestagssitze an die Parteien

Partei	Hauptstimmen	Quotient	Sitze	WM	oH
SPD	16.194.665	213,1	213	136	9
CDU	13.136.740	172,9	173	99	7
FDP	4.648.144	61,2	61		
LINKE	4.118.194	54,2	54	3	
GRÜNE	3.838.326	50,504	51	1	
CSU	3.494.309	46,0	46	44	
<b>Summe (Divisor)</b>	<b>45.430.378</b>	<b>(76.000)</b>	<b>598</b>	<b>283</b>	<b>16</b>
<i>Auf je 76.000 Hauptstimmen entfällt rund ein Sitz.</i>					

## Untorzuteilungen der Sitze der Parteien an ihre Landeslisten

Land	SPD-Untorzuteilung					CDU-Untorzuteilung					FDP-Untorzuteilung				
	Hauptst.	Quotient	Sitze	WM	oH	Hauptst.	Quotient	Sitze	WM	oH	Hauptst.	Quotient	Sitze	WM	oH
SH	655.361	8,6	9	5		624.510	8,2	8	6		173.320	2,3	2		
MV	314.830	4,1	4	4		293.316	3,9	4	3		62.049	0,8	1		
HH	365.546	4,8	5	5	1	272.418	3,6	4			84.593	1,1	1		
NI	2.058.174	26,9	27	25		1.599.947	21,1	21	4		426.341	5,54	6		
HB	155.366	2,0	2	2		82.389	1,1	1			29.329	0,4			
BB	561.689	7,3	7	7	3	322.400	4,2	4			107.736	1,4	1		
ST	474.909	6,2	6	6	4	357.663	4,7	5			117.155	1,52	2		
BE	637.674	8,3	8	7		408.715	5,4	5	1		152.157	2,0	2		
NW	4.096.112	53,54	54	40		3.524.351	46,4	46	24		1.024.924	13,3	13		
SN	649.807	8,49	8	3		795.316	10,46	10	10	4	269.623	3,502	4		
HE	1.197.762	15,7	16	13		1.131.496	14,9	15	8		392.123	5,1	5		
TH	432.778	5,7	6	6		372.435	4,9	5	3		115.009	1,49	1		
RP	822.074	10,7	11	5		877.632	11,55	12	10		278.945	3,6	4		
BY	1.806.548	23,6	24	1		—	—	—			673.817	8,8	9		
BW	1.754.834	22,9	23	4		2.283.085	30,0	30	30	3	693.835	9,0	9		
SL	211.201	2,8	3	3	1	191.067	2,51	3			47.188	0,6	1		
<b>Sa. (Div.)</b>	<b>16.194.665</b>	<b>(76.500)</b>	<b>213</b>	<b>136</b>	<b>9</b>	<b>13.136.740</b>	<b>(76.000)</b>	<b>173</b>	<b>99</b>	<b>7</b>	<b>4.648.144</b>	<b>(77.000)</b>	<b>61</b>		
<i>Auf je 76.500 Hauptst. entfällt rund ein Sitz.</i>						<i>Auf je 76.000 Hauptst. entfällt rund ein Sitz.</i>					<i>Auf je 77.000 Hauptst. entfällt rund ein Sitz.</i>				

Land	LINKE-Untorzuteilung					GRÜNE-Untorzuteilung				
	Hauptst.	Quotient	Sitze	WM	oH	Hauptst.	Quotient	Sitze	WM	oH
SH	78.755	1,0	1			144.712	1,9	2		
MV	234.702	3,0	3			39.379	0,53	1		
HH	59.463	0,8	1			140.751	1,9	2		
NI	205.200	2,7	3			354.853	4,7	5		
HB	30.570	0,4				51.600	0,7	1		
BB	416.359	5,4	5			80.253	1,1	1		
ST	385.422	5,0	5			59.146	0,8	1		
BE	303.630	3,9	4	3		254.546	3,4	3	1	
NW	529.967	6,9	7			782.551	10,4	10		
SN	603.824	7,8	8			126.850	1,7	2		
HE	178.913	2,3	2			340.288	4,54	5		
TH	378.340	4,9	5			69.976	0,9	1		
RP	132.154	1,7	2			172.900	2,3	2		
BY	244.701	3,2	3			559.941	7,47	7		
BW	219.105	2,8	3			623.091	8,3	8		
SL	117.089	1,52	2			37.489	0,4999			
<b>Sa. (Div.)</b>	<b>4.118.194</b>	<b>(77.000)</b>	<b>54</b>	<b>3</b>		<b>3.838.326</b>	<b>(75.000)</b>	<b>51</b>	<b>1</b>	
<i>Auf je 77.000 Hauptst. entfällt rund ein Sitz.</i>						<i>Auf je 75.000 Hauptst. entfällt rund ein Sitz.</i>				



# Wahl zum 15. Bundestag am 22.Sep.2002 ausgewertet mit GE2023

## Oberzuteilung der 598 Bundestagssitze an die Parteien

Partei	Hauptstimmen	Quotient	Sitze	WM	oH
SPD	18.488.668	247,8	248	167	4
CDU	14.167.561	189,9	190	81	1
CSU	4.315.080	57,8	58	43	
GRÜNE	4.110.355	55,1	55	1	
FDP	3.538.815	47,4	47		
PDS	—	—	—		2
<b>Summe (Divisor)</b>	<b>44.620.479</b>	<b>(74.600)</b>	<b>598</b>	<b>292</b>	<b>7</b>
<i>Auf je 74.600 Hauptstimmen entfällt rund ein Sitz.</i>					

## Untorzuteilungen der Sitze der Parteien an ihre Landeslisten

	SPD-Unterteilung				CDU-Unterteilung				GRÜNE-Unterteilung														
Land	Hauptst.	Quotient	Sitze	WM oH	Hauptst.	Quotient	Sitze	WM oH	Hauptst.	Quotient	Sitze	WM oH											
SH	743.838	10,1	10	10	625.100	8,3	8	1	162.425	2,1	2	1											
MV	405.415	5,48	5	5	294.746	3,9	4	2	34.180	0,4													
HH	404.738	5,47	5	5	270.318	3,6	4		156.010	2,0	2												
NI	2.318.625	31,3	31	25	1.673.495	22,3	22	4	353.644	4,6	5												
HB	183.368	2,48	2	2	92.774	1,2	1		56.632	0,7	1												
BB	707.871	9,6	10	10	339.868	4,53	5		68.765	0,9	1												
ST	618.016	8,4	8	8	415.486	5,54	6		48.574	0,6	1												
BE	685.170	9,3	9	9	484.017	6,45	6		274.008	3,6	4												
NW	4.499.388	60,8	61	45	3.675.732	49,0	49	19	930.684	12,1	12												
SN	861.685	11,6	12	4	868.167	11,6	12	12	119.530	1,6	2												
HE	1.355.496	18,3	18	17	1.266.054	16,9	17	4	366.032	4,8	5												
TH	578.726	7,8	8	8	426.162	5,7	6	1	61.799	0,8	1												
RP	918.736	12,4	12	7	967.011	12,9	13	8	190.645	2,48	2												
BY	1.922.551	26,0	26	1	–	–	–		562.483	7,3	7												
BW	1.989.524	26,9	27	7	2.543.789	33,9	34	30	676.342	8,8	9												
SL	295.521	4,0	4	4	224.842	3,0	3		48.602	0,6	1												
Sa. (Div.)	18.488.668	(74.000)	248	167	4	14.167.561	(75.000)	190	81	1	4.110.355	(77.000)	55	1									
				Auf je 74.000 Hauptst. entfällt rund ein Sitz.								Auf je 75.000 Hauptst. entfällt rund ein Sitz.								Auf je 77.000 Hauptst. entfällt rund ein Sitz.			

FDP-Untorzuteilung			
Land	Hauptst.	Quotient	Sitze WM oH
SH	139.417	1,8	2
MV	52.816	0,7	1
HH	65.574	0,9	1
NI	342.990	4,51	5
HB	25.306	0,3	
BB	88.685	1,2	1
ST	108.267	1,4	1
BE	124.004	1,6	2
NW	978.841	12,9	13
SN	187.759	2,47	2
HE	280.927	3,7	4
TH	84.882	1,1	1
RP	223.761	2,9	3
BY	332.675	4,4	4
BW	461.801	6,1	6
SL	41.110	0,54	1
<b>Sa. (Div.)</b>	<b>3.538.815</b>	<b>(76.000)</b>	<b>47</b>
<i>Auf je 76.000 Hauptst. entfällt rund ein Sitz.</i>			

04.02.2023 / Friedrich Pukelsheim



RUPRECHT-KARLS-UNIVERSITÄT HEIDELBERG  
INSTITUT FÜR STAATSRECHT  
VERFASSUNGSLEHRE UND RECHTSPHILOSOPHIE  
Direktor Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M.

**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache  
**20(4)171 F**

**Stellungnahme**  
**zu den**  
**Gesetzesentwürfen BT-Drs. 20/5370 und 20/5360**  
**sowie zu den**  
**Anträgen BT-Drs. 20/5353, 20/5356, 20/5357 und 20/5358**

**Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages**  
**am 6. Februar 2023**



## **A. Zu den Gegenständen und der Reichweite der Stellungnahme**

Die gegenständlichen Gesetzesentwürfe und Stellungnahmen sind sämtlich auf Reformen des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag bezogen. Die damit verbundenen Fragen sind ausführlich in der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit beraten worden.

Auf die entsprechenden Ausführungen insbesondere zum Wahlrecht für Ausländer, zu Möglichkeiten der Förderung von Geschlechterparität sowie zur Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre (Gegenstände der Anträge Anträgen BT-Drs. 20/5356, 20/5357, 20/5358) wird grundsätzlich verwiesen.

Der Antrag BT-Drs. 20/5353 verfolgt das Ziel, das Bundestagswahlrecht in der Systematik des derzeit geltenden Wahlrechts und auf der Grundlage der Vorgaben der einschlägigen Rspr. des BVerfG weiterzuentwickeln; verfassungsrechtlich bestehen dagegen keine Bedenken.

Die Gesetzesentwürfe BT-Drs. 20/5370 und 20/5360 sind insoweit inhaltlich gleich, als sie einen Grundsatz der Listenstimmendeckung vorsehen und die Wahl in den Wahlkreisen als Element der Personalisierung ansehen. Dies wird im Gesetzesentwurf BT-Drs. 20/5360 kombiniert mit einer Öffnung der Reihenfolge der Kandidaten auf den Landeslisten für bis zu drei Bewerber- oder Präferenzstimmen. Die weiteren Ausführungen nehmen daher grundsätzlich auf den Gesetzesentwurf BT-Drs. 20/5370 Bezug und weisen an den relevanten Stellen inhaltlich auf die weiteren Änderungen hin, die im Gesetzesentwurf BT-Drs. 20/5360 vorgeschlagen werden.

## **B. Grundsätzlicher Inhalt des Gesetzesentwurfes BT-Drs. 20/5370**

Der Gesetzesentwurf der Regierungsfractionen sieht vor, dass im Vergleich zum derzeit geltenden Wahlrecht das Element der bundesweiten Verhältniswahl nach Landeslisten stärker betont wird: Bewerber sollen grundsätzlich nur noch einen Sitz erhalten, wenn dieser durch Listenstimmen gedeckt ist.

Das Element der Personalwahl im Wahlkreis wird in seiner Bedeutung grundsätzlich umgestaltet, hat aber weiterhin Bedeutung: Für die Vergabe der auf die Landeslisten entfallenden Sitze werden vorrangig diejenigen Bewerber berücksichtigt, die in einer Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen ermittelt werden.

Dabei werden je Land die in den jeweiligen Wahlkreisen siegreichen Bewerber nach ihrem Wahlkreisstimmenanteil gereiht und die Sitze nach fallenden Wahlkreisstimmenanteilen vergeben.

Dies führt in Überhangsituationen dazu, dass Bewerber, die zwar die Wahlkreiswahl gewonnen haben, für die aber wegen der kleinen Mehrheit der Listenstimmen ihrer Partei kein Listensitz mehr zur Verfügung steht, keinen Sitz erhalten; der Wahlkreis bleibt aus der Sicht der Wahlkreiswahl unbesetzt.

Diese Ausgestaltung, in Überhangkonstellationen den Wahlkreisbewerbern mit den kleinsten Mehrheiten das Mandat nicht zuzuteilen, wird auch als „Der Schwächste fliegt“ bezeichnet (dazu sowie zum Folgenden nur Rauber, ZG 2020, S. 149 ff. m.N.). Es ist wiederholt von der AfD-Fraktion vorgeschlagen worden, zuletzt auch in der Wahlrechtskommission des Bundestags; aber auch SPD und Grüne haben das Modell bereits verschiedentlich reflektiert bzw. vorgeschlagen.

Weiter enthält der Entwurf eine Grundmandatsklausel: Sollte eine Partei zwar weniger als fünf Prozent der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Listenstimmen haben, aber ihre Wahlkreisbewerber in mindestens drei Wahlkreisen die Mehrheit erringen, nimmt sie dennoch an der Verteilung der Listenstimmen teil.

Hinzu kommt eine Regelung zu unabhängigen Kandidaten: Bewerber, die nicht von einer Partei vorgeschlagen werden und daher auch auf keiner Liste aufgeführt werden, können in einem Wahlkreis kandidieren und als Wahlkreissieger den Sitz allein aufgrund der Wahlkreiswahl zu erhalten, ohne dass dies durch Listenstimmen gedeckt wäre.

### **C. Verzicht auf hilfsweise Ersatzstimme**

Mit diesem Gesetzesentwurf modifizieren die Regierungsfaktionen ihr ursprüngliches Vorhaben erheblich. Im Rahmen der Wahlrechtskommission strebte sie längere Zeit an, das Verweisen von Wahlkreisen dadurch zu vermeiden, dass statt des durch Listenstimmen nicht gedeckten Wahlkreissiegers ein anderer Wahlkreisbewerber in den Bundestag einzieht.

Die dabei präferierte Lösung war die einer hilfsweisen dritten Stimme, die Ersatzstimme genannt wurde. Die Wähler sollen mit dieser dritten Stimme ersatzweise Wahlkreisandidaten wählen können, die aber anderen Listen bzw. Parteien angehören mussten als die eigentlich gewollten Wahlkreisandidaten. Für den Fall, dass der mit der Wahlkreisstimme gewählte Bewerber nicht zum Zuge kommt, sollte nur bei den Wählern, die für diesen Bewerber gestimmt haben, die Ersatzstimme greifen und unter deren Einbeziehung der dann in den Bundestag einziehende Wahlkreisbewerber bestimmt werden.

Dieser Ansatz wurde nun fallen gelassen, wohl auch wegen der evidenten verfassungsrechtlichen Probleme einer nur partiell zum Zuge kommenden, hilfsweisen dritten Stimme.

## **D. Wahl im Wahlkreis als Faktor für die Vergabe der erzielten Sitze an Bewerber**

Die Wahl im Wahlkreis wird aber nicht vollständig aufgehoben. Stattdessen wird ihre Wirkung verändert: Sie soll nun ein Faktor bei der Vergabe der nach Listenwahl erzielten Sitze auf die Wahlbewerber sein. Dabei wird in zweifacher Hinsicht an die Wahl im Wahlkreis angeknüpft.

### **1. Vorrang der Wahlkreissieger auf der Liste**

Zunächst ist nach dem Gesetzesentwurf der Regierungsfraktion für die Vergabe der nach Listenwahl erzielten Sitze an die Wahlbewerber zunächst maßgeblich, ob die Bewerber neben der Liste auch in einem Wahlkreis angetreten sind und diesen mit Mehrheit gewonnen haben. Diese Bewerber erhalten bei der Sitzzuteilung Vorrang vor den nur über die Liste gewählten Bewerbern.

### **2. Bei Überhangsituation (Nicht)Zuteilung nach relativer Höhe der Wahlkreismehrheit**

Sollte eine Überhangsituation auftreten, wird dann weiter die Höhe der im Wahlkreis erzielten Mehrheit relevant, denn dann erfolgt unter den Bewerbern, die auch im Wahlkreis gewonnen haben, die Vergabe der Sitze aufgrund eines Vergleichs der im Land erzielten Wahlkreiswahlergebnisse in einer Reihung nach fallendem Wahlkreisstimmenanteil. Aus der Gruppe der auch in den Wahlkreisen erfolgreichen Bewerber erhalten in einer Überhangsituation im Ergebnis einige letztlich keinen Sitz, obwohl sie gleichfalls die Mehrheit im Wahlkreis erreicht haben.

## **E. Zentrale Frage: Vereinbarkeit mit Gleichheit der Wahl**

Ansätze, einem Wahlkreissieger nicht stets ein Mandat zuzuteilen, sind bereits länger Gegenstand der wissenschaftlichen Diskussion. Insbesondere die vom Gesetzesentwurf gewählte Ausgestaltung, die Nichtzuteilung bzw. Kappung an das Entstehen von Überhangkonstellationen zu knüpfen, wirft mit Blick auf die Gleichheit der Wahl Fragen auf. Denn das Entstehen von Überhangsituationen mit der Folge der Nichtzuteilung an Wahlkreissieger nach deren Wahlkreisergebnis ist nicht nur Folge der politischen Wettbewerbslage und des Wählerverhaltens in den Wahlkreisen, sondern beruht auch auf der Ausgestaltung des Wahlrechts durch den Gesetzgeber.

Aus der Perspektive der Wahlrechtsgleichheit zeigt sich, dass bei der Sitzzuteilung an Bewerber Differenzierungen erfolgen, die auf die Wahl im Wahlkreis abstellen. Die im Regierungsentwurf vorgesehene Ausgestaltung der Sitzzuteilung führt dabei zur dargelegten zweifachen Differenzierung bei der Sitzzuteilung an Bewerber: Zum einen besteht ein Vorrang der Wahlkreissieger auf der Liste; zum anderen erfolgt bei Überhangsituationen die (Nicht)Zuteilung nach der relativen Höhe der Wahlkreismehrheit.

## **F. Charakter als Mehrheitswahl oder Verhältniswahl**

Die wahlgleichheitsrechtliche Prüfung dieser beiden Differenzierungen wird durch die Frage vorgeprägt, ob und wie weit die Wahl als Personalwahl mit Mehrheit im Wahlkreis oder als Verhältnis- bzw. Listenwahl im Land zu verstehen ist.

### **1. Wahlrechtsgleichheit und Wahlsystementscheidungsfreiheit des Gesetzgebers**

Hintergrund dieser Frage ist, dass das Grundgesetz nach der Rspr. des BVerfG dem Gesetzgeber grundsätzlich Entscheidungsfreiheit bei Frage einräumt, ob das Wahlrecht als Mehrheitswahl oder als Verhältniswahl ausgestaltet wird. Auch ist der Gesetzgeber insoweit frei, Elemente der Mehrheitswahl und der Verhältniswahl miteinander zu kombinieren.

Die Wahlrechtsgleichheit greift deshalb erst danach, genauer: auf der Grundlage bzw. im Rahmen der Grundentscheidung des Gesetzgebers. Dieser wird durch die Gleichheit der Wahl verpflichtet, den Grundcharakter der Wahl als Mehrheits- oder Verhältniswahl kohärent auszugestalten und zu beachten. In der Folge sind Abweichungen vom Grundcharakter der Wahl Ungleichbehandlungen, die der Rechtfertigung bedürfen.

Diese Konzeption greift auch bei Wahlsystemen, die eine Mehrheitswahl von Personen mit einer Verhältniswahl nach Listen kombinieren, wie dies z.B. beim derzeit geltenden System der personalisierten Verhältniswahl der Fall ist. Der Gesetzgeber ist prinzipiell befugt, eine Kombination der beiden Wahlsysteme vorzunehmen. Maßgeblich ist dann aber nach der Rspr. des BVerfG, dass die Gleichheit der Wahl im jeweiligen Wahlsystem gewahrt wird, die Systeme sachgerecht zusammenwirken und Unmittelbarkeit und Freiheit der Wahl nicht beeinträchtigt werden.

### **2. Mögliche Perspektiven auf die Wahlkreiswahl nach dem Gesetzesentwurf**

Die unterschiedlichen Perspektiven auf die Wahlkreiswahl sind für die Beurteilung des Gesetzesentwurfes der Regierungsfractionen relevant.

Wird die Wahl im Wahlkreis weiterhin als eigenständiges Element einer Personenwahl durch Mehrheit im Wahlkreis verstanden, ist die Nichtzuteilung des Mandats aus Gründen, die nicht bzw. nicht nur aus der Mehrheitswahl folgen, sondern auch aus Aspekten der Verhältniswahl, aus der Sicht der Gleichheit der Mehrheitswahl eine relevante Ungleichbehandlung. Da das Entstehen von Überhangsituationen zumindest auch auf den Ergebnissen der Listenwahl im Land beruht, wäre die Nichtzuteilung eines Mandats an einen Wahlkreissieger bzw. Kappung eines Mandats eines Wahlkreissiegers eine Beeinträchtigung der Gleichheit der Wahlkreisbewerber aus einem Grund, der zumindest auch außerhalb der Wahlkreiswahl liegt. Die Kappung wäre eine Durchbrechung der Wahl nach Mehrheit im Wahlkreis, verließ die kohärente Ausgestaltung der Gleichheit der Mehrheitswahl im Wahlkreis und bedürfte deshalb der Rechtfertigung.

Wird die Wahlkreiswahl dagegen als unselbständiger Teil der Verhältniswahl nach Landeslisten verstanden, dem aus Sicht der Wahlrechtsgleichheit keine eigene Bedeutung zukommt, wäre die Nichtzuteilung an sich insoweit nicht rechtfertigungsbedürftig, da das Verteilungsergebnis der landesweiten Verhältniswahl nicht berührt wird.

## **G. Bewertung des Gesetzesentwurfes**

Dem entsprechend ist für den Gesetzesentwurf der Regierungsfractionen zu fragen, welche Systementscheidung dem Gesetzesentwurf zu Grunde liegt, oder, anders gewendet: Ob und wieweit nach den vorgeschlagenen gesetzlichen Regelungen die Wahlkreiswahl aus Sicht der Wahlrechtsgleichheit als eigenständiges Element einer Personenwahl durch Mehrheit im Wahlkreis zu sehen ist.

## **I. Ermittlung der Systementscheidung des Gesetzgebers**

### **1. Grundsätzliches Erfordernis der Listenstimmendeckung**

Die bisherige Bedeutung der Wahlkreiswahl wird durch den Gesetzesentwurf verändert. Wie oben dargestellt, wird mit den vorgeschlagenen Regelungen grundsätzlich auf die Vergabe von Wahlkreismandaten ohne Zweitstimmendeckung verzichtet. Jenseits der erfolgreichen Kandidatur parteiunabhängiger Wahlkreisbewerber werden Sitze nur vergeben, wenn und soweit diese durch Listenstimmen gedeckt sind.

Der Gesetzesentwurf zeigt an einigen Stellen das Verständnis, dass dies als Entwicklung hin zu einem Wahlsystem verstanden werden soll, in dem die Wahl in den Wahlkreisen Teil einer – komplexen – Verhältniswahl sind. Aus dieser Sicht wäre die Wahl zum Bundestag insgesamt als bundesweite Verhältniswahl auf der Grundlage von Landeslisten zu verstehen, und die Wahl in den Wahlkreisen wäre nur noch ein unselbständiges Teilelement dieser Verhältniswahl.

Diese Sicht kann daran anknüpfen, dass nach § 1 Abs. 2 Satz 1 BWahlG für die Wahl zum Deutschen Bundestag die Grundsätze der Verhältniswahl gelten sollen. Der Systematik und der Begründung nach soll hier wohl eine Systementscheidung des Gesetzgebers zugunsten der Verhältniswahl ausgedrückt werden, was dann allerdings sprachlich nur zum Teil gelungen ist. Weiter wird in § 1 Abs. 2 S. 2 BWahlG die Listenwahl dadurch sprachlich aufgewertet, dass die bisher als Zweitstimme bezeichnete Listenwahlstimme nun als Hauptstimme bezeichnet und die Erststimme zur Wahlkreisstimme umbenannt wird.

Für eine Systemumstellung bzw. Systementscheidung im Sinne eines umfassenden Verhältniswahlrechts kann auch § 1 Abs. 3 Satz 1 BWahlG angeführt werden, der die Vergabe der auf die Landeslisten entfallenden Sitze betrifft und die Wahlkreiswahl als Vorrangregelung im Rahmen der Vergabe der Listensitze einfügt. Weiter hält § 1 Abs. 3 Satz 2 BWahlG fest, dass

jede Partei in jedem Land für diejenigen ihrer Bewerber, die in den Wahlkreisen in diesem Land die Mehrheit der Wahlkreisstimmen erhalten haben, die Sitzzahl erhält, die von den auf die Partei entfallenden Hauptstimmen gedeckt ist; dies wird als Hauptstimmendeckung bezeichnet.

Schließlich sind die Regelungen über das Nachrücken konsequent am einem Verständnis der Wahlkreiswahl als Teil der Verhältniswahl ausgerichtet.

## **2. Möglichkeit der Verwaisung von Wahlkreisen**

Damit – und insoweit anders als die bislang von den Regierungsfractionen vorgebrachten Überlegungen und Modelle – verzichtet der Gesetzesentwurf auch darauf, für den Fall, dass nicht sämtliche Wahlkreissieger eine Listenstimmendeckung haben, durch Gestaltung der Sitzzuteilungsregelungen auf andere Art und Weise sicherzustellen, dass jeder Wahlkreis mit einem Wahlkreisbewerber im Bundestag präsent ist.

Die bislang von den Regierungsfractionen vorgeschlagenen Modelle beruhten weitestgehend auf dem Grundsatz, in jedem Wahlkreis ein aus der Wahlkreiswahl hervorgehendes Mandat zuzuteilen. Auch bei den Modellen, die das Mandat nicht stets dem eigentlichen Wahlkreissieger zuordnen, sondern gegebenenfalls auch dem zunächst Zweitplatzierten oder einem mit Ersatzstimmen ermittelten „Ersatzsieger“, bleibt es dabei, dass ein so im Wahlkreis ermittelter Wahlkreisbewerber das Mandat erhält. Die entsprechenden Gestaltungen der Mandatzuordnung haben gemeinsam, dass der eigentliche Wahlkreissieger das Mandat nicht erhält, sondern ein anderer Wahlkreisbewerber, weshalb bereits dadurch die Wahlkreiswahl als personale Mehrheitswahl erheblich modifiziert und im Ergebnis geschwächt wird, was aus der Sicht der Wahlrechtsgleichheit eine Beeinträchtigung der personalen Mehrheitswahl im Wahlkreis darstellt.

Hier geht der vorgelegte Gesetzesentwurf einen Schritt weiter. Im Fall fehlender Zweitstimmendeckung für sämtliche Wahlkreisgewinner wird darauf verzichtet, dass jeder Wahlkreis mit einem Wahlkreisbewerber im Bundestag präsent ist und in Kauf genommen, dass Wahlkreise verwaist bleiben. Im Ergebnis wird damit die Bedeutung der Wahlkreiswahl noch weiter reduziert, als dies bei den Modellen der Fall ist, die durch Ausgestaltung der Zuteilungsregelungen sicherstellen, dass jeder Wahlkreis zumindest mit einem Wahlkreisbewerber im Bundestag präsent ist, auch wenn dies nicht stets der eigentliche Wahlkreissieger ist.

## **3. Legitimatorische Bedeutung der Wahl mit Mehrheit im Wahlkreis**

Allerdings gibt es auch Gründe dafür, dass die Personenwahl mit Mehrheit im Wahlkreis weiterhin eine eigenständige Bedeutung hat. Für eine Qualifizierung der Personenwahl im Wahlkreis als eigenständige Mehrheitswahl spricht vor allem die legitimatorische Bedeutung dieser Wahl aus Sicht der Bürger.

Neben der Listenwahl erfolgt weiterhin eine Wahl im Wahlkreis über die dort antretenden Bewerber mit einer eigenständigen Stimme. Aus der Perspektive der Bürger sind deshalb mit der Wahl im Wahlkreis weiterhin die Wirkungen verbunden, die eine Personenwahl mit Mehrheit im Wahlkreiswahl nach der Rspr. des BVerfG auszeichnen: Durch die Wahl eines Wahlkreiskandidaten sollen die so gewählten Abgeordneten eine engere persönliche Beziehung zu ihrem Wahlkreis haben; die Verbindung zwischen Wählern und Abgeordneten, die das Volk repräsentieren, soll so gestärkt und zugleich in gewissem Umfang der dominierenden Stellung der Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes ein Korrektiv im Sinne der Unabhängigkeit der Abgeordneten entgegengesetzt werden (dazu nur BVerfGE 131, 316, 365 f. m.N.).

Dieser Unterschied zwischen Wahl im Wahlkreis und Listenwahl prägt auch die innerparteilichen Nominierungsprozesse. Auch in diesen ist die Wahl im Wahlkreis weiterhin von der Listenwahl zu unterscheiden: Die Bewerber für die Wahlen in den Wahlkreisen werden von den Kreisverbänden aufgestellt, wogegen die Listenkandidaten auf der Ebene des Landesverbandes ausgewählt werden.

Dies spricht dafür, dass die Personenwahl durch Mehrheit im Wahlkreis weiterhin eine eigenständige Bedeutung hat. Diese unterscheidet sich auch von der Personalisierung, die z.B. bei offenen Listen erreicht wird. Denn bei diesen stehen allen Wählern im Land alle Kandidaten der Listen zur Auswahl, wogegen die Wahl im Wahlkreis lokal und personal weiter radiziert ist: Die Wähler im Wahlkreis entscheiden über die dort antretenden Bewerber, die zuvor von den Kreisverbänden der Parteien aufgestellt wurden.

Dem entsprechend wird in der Begründung des Gesetzesentwurfes eingeräumt, dass die Wahl im Wahlkreis „damit ihre politische Bedeutung für eine lokal verwurzelte, bürgernahe Demokratie, für die Repräsentation der lokalen Ebene und die örtliche Aufstellung der Bewerber“ bewahrt (GE S. 11 oben). Auch an anderer Stelle wird in der Begründung des Gesetzesentwurfs die Bedeutung der Wahlkreisabgeordneten herausgehoben, da argumentiert wird, dass nach der Reform der relative Anteil der Wahlkreisabgeordneten an der Gesamtzahl der Abgeordneten größer sei als nach derzeit geltendem Wahlrecht und die Wahlkreisabgeordneten deshalb einen relativen Bedeutungsgewinn erführen (GE S. 11 unter b)).

Schließlich ist im Vorgriff auf die konkrete Ausgestaltung i.S.d. „Wie“ der Nichtzuteilung bzw. Kappung festzuhalten, dass ein mit einer kleinen Mehrheit gewählter Wahlkreissieger keineswegs stets ein politisch schwacher Bewerber ist. Ein knapper und an Prozenten gemessen schwacher Sieg kann insbesondere auch dadurch bedingt sein, dass der Sieger starke und zahlreiche Konkurrenz hatte, gegen die er sich aber durchsetzen konnte. Aus diesem Grund wird eine Kappung des Überhangs in der Literatur als „eklatant gegen Gerechtigkeitsgrundsätze“ verstoßende, „reine Willkürentscheidung“ (Behnke, ZParl 2010, 247, 255) und „fundamentalen Fairnessempfindungen“ widersprechend (Behnke, ZParl 2012, 675, 684) angesehen.

#### **4. Vorrang der Wahlkreissieger vor bloßen Listensiegern bei Sitzvergabe**

Dass der Gesetzesentwurf der Regierungsfractionen die mit der Mehrheit im Wahlkreis verbundene, besondere Legitimität anerkennt, zeigt sich bei der Vergabe der Sitze an die Bewerber. Denn die nach Listenwahl errungenen Sitze werden zunächst an die Bewerber vergeben, die auch den Wahlkreis gewonnen haben; die restlichen Sitze werden dann an die Bewerber vergeben, die nur Listensieger sind. Dadurch wird den Wahlkreissiegern Vorrang vor den Bewerbern eingeräumt, die nur Listensieger sind.

Dieser Vorrang der Wahlkreissieger vor den bloßen Listensiegern ist nur durch die besondere Legitimität zu begründen, die mit der Mehrheit im Wahlkreis verbunden ist, und auf die bei der Vergabe der Sitze zurückgegriffen wird. Denn würde die Wahl im Wahlkreis als Teil der landesweiten Verhältniswahl verstanden, wäre nicht zu erklären, weshalb nur die Wahlkreissieger Vorrang erhalten. Vielmehr wäre es dann konsequent, sämtliche auch in einem Wahlkreis angetreten Bewerber einer Partei im jeweiligen Land nach ihrem relativen Wahlkreisergebnis zu reihen und die nach Listenwahl zustehenden Sitze in dieser Reihenfolge an die Bewerber zu vergeben, und damit gegebenenfalls auch an Bewerber, die in einem Wahlkreis im Land angetreten sind, aber dort keine Mehrheit erhalten haben.

Dass die Regelungen der Sitzvergabe eben dies nicht vorsehen, sondern nur den Sieg mit Mehrheit im Wahlkreis honorieren, zeigt deutlich, dass die Wahl mit Mehrheit im Wahlkreis auch nach dem Gesetzesentwurf eine Bedeutung hat, die mit einem Verständnis der Wahl im Wahlkreis als Teil einer Verhältniswahl nicht vereinbar ist. Der Vorrang nur der Wahlkreissieger reflektiert weiterhin die besondere Bedeutung der Wahl eines Bewerbers mit Mehrheit im Wahlkreis für die Sitzvergabe.

#### **5. Grundmandate und unabhängige Kandidaten**

Die legitimatorische Bedeutung der Wahl im Wahlkreis als Mehrheitswahl einer Person tritt noch an zwei weiteren Stellen besonders zu Tage: Bei der Grundmandatsklausel sowie bei der Sitzzuteilung an nicht parteigebundene Kandidaten.

In beiden Konstellationen werden Mandate aufgrund der Wahlkreiswahl auch dann zugeteilt, wenn sie nach den allgemeinen Regeln für die Verhältniswahl nicht zuzuteilen sind. Während bei der Grundmandatsklausel nur von der Anwendung der 5%-Sperrklausel abgesehen und das Prinzip der Deckung der Sitze durch Listenstimmen beibehalten wird, verzichtet die Regelung zu den unabhängigen Wahlkreisbewerbern auf eine Listenstimmendeckung und führt zur Vergabe von Sitzen allein aufgrund des Ergebnisses der Mehrheitswahl in Wahlkreisen.

Zwar können beide Konstellationen möglicherweise auch als Ausnahmefälle verstanden werden, in denen ein Abweichen von den allgemeinen Regeln für die Verhältniswahl gerechtfertigt sein kann und auf die Ergebnisse der Wahl in den Wahlkreisen zugegriffen



werden darf. Allerdings ist eine solche Lesart vor allem mit Blick auf die Grundmandatsklausel nicht unproblematisch.

Denn die Vereinbarkeit der Regelung zur Grundmandatsklausel mit der Gleichheit der Wahl wird bereits zum geltenden Wahlrecht angezweifelt, und die nach dem Gesetzesentwurf reduzierte Bedeutung der Wahl im Wahlkreis lässt die Rechtfertigung aus dem Gedanken, dass das Erringen von Mehrheiten auch nur in wenigen Wahlkreisen als Ausdruck eines gewissen politischen Gewichtes die Bevorzugung dieser Parteien rechtfertige, noch schwächer werden, weshalb die Grundmandatsklausel wohl zur verfassungswidrigen Systemausnahme würde.

Schließlich: Selbst wenn die Regelungen zu den beiden Konstellationen als zulässige Ausnahmefälle angesehen werden, setzen sie jeweils voraus, dass die Mehrheitswahl im Wahlkreis grundsätzlich eine eigenständige legitimatorische Bedeutung hat, die in diesen Konstellationen bei der Grundmandatsklausel verstärkt und bei der Sitzvergabe an unabhängige Bewerber allein zum Tragen kommt. Damit bestätigen sie das oben ermittelte Ergebnis, dass die Personenwahl durch Mehrheit im Wahlkreis auch nach dem Gesetzesentwurf der Regierungsfractionen weiterhin eine eigenständige Bedeutung hat.

## **6. Begründung des Gesetzesentwurfes**

Die eigene Bedeutung der Wahlkreiswahl wird auch in der Begründung des Gesetzesentwurfes reflektiert. Denn neben den oben angeführten Passagen, in denen die vorgeschlagenen Regelungen als „reines Verhältniswahlrecht“ (GE S. 12 unter b) 1. Absatz) bezeichnet und als Übergang zu einem „streng durchgeführten Verhältniswahlrecht“ (GE S. 12 unter b) 2. Absatz) gesehen werden, finden sich in der Begründung auch Stellen, die zurückhaltender und differenzierter formuliert sind. Dort wird ausgeführt, dass „zwischen der Verhältniswahl und der Wahl in den Wahlkreisen durch das Prinzip der Hauptstimmendeckung eine Verbindung hergestellt wird“ (so GE S. 10 unter I.). Die Einbindung der Wahlkreiswahlen in die Prinzipien des Verhältniswahlrechts wird sodann näher so charakterisiert, dass dies als „Übergang hin zu einer wechselseitigen Konditionierung von Parteilisten- und Wahlkreiswahl mit dem Ziel des Vorrangs der Verhältniswahl“ zu verstehen sei (so GE S. 10 unter II.1.).

## **7. Ergebnis: Wahl mit Mehrheit im Wahlkreis weiterhin eigene Bedeutung**

Im Ergebnis sprechen daher erhebliche Gründe dafür, dass die Wahl im Wahlkreis ihre Bedeutung und damit ihren Charakter als Mehrheitswahl nicht gänzlich eingebüßt hat. Die Personenwahl als Mehrheitswahl im Wahlkreis ist nicht bloße Binnendifferenzierung innerhalb der Verhältniswahl, sondern hat weiterhin eine eigenständige Bedeutung.

## **II. Nichtzuteilung in Überhangsituation beeinträchtigt die Gleichheit der Wahl**

Diese Bedeutung der Wahl mit Mehrheit im Wahlkreis wird durch die in Überhangsituationen erfolgende Nichtzuteilung von Sitzen an Wahlkreissieger bzw. Kappung von Wahlkreissiegern

beeinträchtigt. Aus Sicht der Wahl im Wahlkreis ist die Ungleichbehandlung zwischen den Siegern offenbar: Obwohl sämtliche Sieger ihren Wahlkreis gewonnen haben, erhalten in Überhangsituationen einige in Folge der Kappung keinen Sitz. Dass eine – zur Kappung führende – Überhangsituation besteht, ist aber nicht allein Folge der Wahl in den Wahlkreisen, sondern zumindest auch der landesweiten Listenwahl, die aber nach den Grundsätzen der Verhältniswahl erfolgt. Die Kappung an die Überhangsituation zu knüpfen, ist deshalb ein Bruch mit dem System der Mehrheitswahl im Wahlkreis. Da die aus der Gleichheit der Wahl folgenden Anforderungen in Abhängigkeit vom System – Mehrheitswahl oder Verhältniswahl – unterschiedlich ausgeprägt sind, hat der Systembruch Folgen: Die mehrheitswahlrechtliche Gleichheit wird aus Gründen, die außerhalb der Mehrheitswahl im Wahlkreis liegen, beeinträchtigt.

Die in einer Überhangsituation erfolgenden Kappungen beeinträchtigen zugleich die mit der Wahl im Wahlkreis verbundenen legitimatorischen bzw. repräsentationslogischen Wirkungen: Die Rückkoppelung zwischen Bundestag und Wahlkreis wird geschwächt, die demokratische Responsivität des Parlaments nimmt ab, der Bundestag rückt ein Stück weit weiter von den Bürgern weg.

In der Begründung des Gesetzesentwurfes wird dieses Problem erkannt, allerdings sogleich zu relativieren versucht mit dem Verweis darauf, dass die Repräsentation der Wahlkreise auch im Fall einer Nichtzuteilung von Wahlkreismandaten wahrscheinlich bleibe, weil typischerweise mehrere Abgeordnete aus einem Wahlkreis kämen (GE S. 11 Absatz 2). Dies vermag aber nicht überzeugen, denn diese Abgeordneten sind nicht im Wahlkreis gewählt worden (dies sehend GE S. 11 Abs. 2 letzter Halbsatz), weshalb ihnen die durch eine mit Mehrheit gewonnene Wahl im Wahlkreis vermittelte, spezifische Legitimation fehlt. Zudem wird es regelmäßig zu dem Effekt kommen, dass der Wahlkreis insoweit nicht bzw. nicht nur durch den eigentlichen Wahlkreissieger repräsentiert wird, sondern zumindest auch durch Wahlkreisverlierer; damit wird aber das Ergebnis der Mehrheitswahl im Wahlkreis konterkariert.

Die in Überhangsituationen erfolgende Nichtzuteilung bzw. Kappung von Mandaten von Wahlkreissiegern führt daher zu einer relevanten Beeinträchtigung der Gleichheit der Wahl, die der Rechtfertigung bedarf.

### **III. Erforderliche Rechtfertigung nicht ersichtlich**

An entsprechend nötigen, zwingenden Gründen fehlt es aber wohl.

#### **1. Zur Größe und Funktionsfähigkeit des Bundestages**

In der Begründung des Gesetzesentwurfes wird als Ziel „die Rückkehr zur gesetzlich normierten Regelgröße des Bundestages“ genannt (GE S. 10 unter I.). Die Reduktion der Größe des Bundestages ist allerdings erst dann ein zwingender Grund, wenn die Größe eine Gefahr der

Verschlechterung oder Störung der verfassungsrechtlich vorausgesetzten Funktionen des Bundestags begründet. Davon ist aber weder in der Begründung die Rede, noch ist dies bislang sonst hinreichend deutlich zu erkennen.

## **2. Zur Systementscheidung für eine Verhältniswahl**

Die Abweichung von den gleichheitsrechtlichen Grundsätzen der Mehrheitswahl kann auch nicht auf eine Systementscheidung für die Verhältniswahl gestützt werden. Denn wie oben ausgeführt, behält die Mehrheitswahl im Wahlkreis auch nach den Regelungen des Gesetzesentwurfes der Regierungsfractionen eigene wahlrechtliche Wirkungen, die am Gleichheitsmaßstab der Mehrheitswahl im Wahlkreis zu messen sind, weshalb die in Überhangsituationen erfolgende Kappung von Wahlkreismandaten einen Übergriff der Verhältniswahl in die Mehrheitswahl darstellt. Wie die gleichheitsrechtliche Bewertung ausfällt, wenn diese Sicht nicht geteilt und ein umfassender Systemwechsel zu einer Verhältniswahl angenommen wird, wird anschließend dargelegt.

Zuvor sei aber noch darauf hingewiesen, dass eine in Überhangsituationen greifende Kappung auch nicht mit Verweis auf die frühere Rechtslage zur Landtagswahl in Bayern verteidigt werden kann. Zwar trifft es zu, dass eine solche Regelung dort in Bezug auf die nach Landesrecht gebildeten Stimmkreise bestand und vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof in einer Entscheidung vom November 1954 als verfassungsgemäß angesehen wurde. Allerdings ist die verfassungsrechtliche Ausgangslage eine andere, da die Landesverfassung explizit den Grundsatz der verbesserten Verhältniswahl enthält. Dem entsprechend sind wahlrechtliche Regelungen, die der Logik der Verhältniswahl folgen und dazu führen, dass nach der Logik der Mehrheitswahl gewählte Stimmkreisbewerber in Überhangsituationen keinen Sitz erhalten, wegen der unmittelbar in der Verfassung enthaltenen Grundentscheidung für die Verhältniswahl unbedenklich. Eine solche verfassungsunmittelbare Grundentscheidung für die Verhältniswahl enthält das Grundgesetz aber nicht.

## **IV. Alternative: Annahme einer Systementscheidung für eine Verhältniswahl**

Vorstehend wurde gezeigt, dass nach dem Gesetzesentwurf die Wahl im Wahlkreis trotz des Grundsatzes der Listenstimmendeckung und der Möglichkeit des Verwaisens von Wahlkreisen weiterhin eine eigene legitimatorische Bedeutung hat. Diese Sicht auf die Wahlkreise beruht auf einem Überwiegen der Gründe, die für eine eigene Bedeutung der Wahlkreiswahl als Mehrheitswahl im Wahlkreis sprechen.

Sollte diese Sicht nicht geteilt, sondern die Wahl im Wahlkreis als Teil einer Verhältniswahl angesehen werden, wäre in Überhangsituationen die Nichtzuteilung von Sitzen an Wahlkreissieger nicht als Beeinträchtigung der Wahlrechtsgleichheit anzusehen, sondern als Folge und konsequenter Ausdruck der Verhältniswahl.

## **1. Maßstab: Erfolgswertgleichheit in Abhängigkeit von Erfolg bei Listenwahl**

Allerdings folgt daraus dann nicht, dass die im Gesetzesentwurf vorgesehen Regelungen der Sitzzuteilung verfassungsgemäß sind. Vielmehr ist die Gleichheit der Wahl weiterhin relevant, nun aber mit dem für Verhältniswahlen einschlägigen Maßstab.

Dem entsprechend ist zu prüfen, ob die für die Verhältniswahl maßgebliche Erfolgswertgleichheit dadurch berührt wird, dass die Zuteilung der Sitze an die Bewerber in nach Kriterien erfolgt, die an die Wahl im Wahlkreis anknüpfen: Der Vorrang der Wahlkreissieger auf der Liste und bei Überhangsituationen die Kappung bzw. Nichtzuteilung nach der relativen Höhe der Wahlkreismehrheit. Der für Verhältniswahlen einschlägige Maßstab ist dabei die Erfolgchancengleichheit in Abhängigkeit vom Erfolg des Bewerbers bei der Wahl nach Landeslisten.

## **2. Zuteilung nach Ergebnissen der Wahl im Wahlkreis Durchbrechung der Verhältniswahl**

Die Zuteilung der Sitze nach einem Vergleich der Ergebnisse der Sieger der Wahl im Wahlkreis vorzunehmen, passt aber nicht zum System der Verhältniswahl. Denn diese beruht auf der Wahl landesweiter Listen, und nicht auf der Wahl im Wahlkreis.

Dass die Zuteilung nach den Ergebnissen der Wahl im Wahlkreis aufgrund eines landesweiten Vergleiches dieser Ergebnisse erfolgen soll, ändert daran nichts, denn verglichen werden die Ergebnisse der Wahlen im Wahlkreis als Wahlen, die regional radiziert und auf die jeweiligen Bewerber in den Wahlkreisen bezogen sind. Anders ist dies z.B. bei Wahlen auf der Grundlage offener Listen, bei denen zwar gleichfalls eine Personalisierung durch Auswahl der Listenbewerber erfolgt, aber die Bewerber landesweit kandidieren und die Wähler landesweit innerhalb der Liste auswählen können, weshalb dies eine in das System der Verhältniswahl passende, kohärente Ausgestaltung ist.

Die Vergabe der Sitze an die Bewerbe nach der möglichen Erringung einer Mehrheit im Wahlkreis auszurichten sowie in Überhangsituationen als weiteres, eigenständiges Element auf einen Vergleich der Ergebnisse der Wahl im Wahlkreis abzustellen, bricht dagegen mit dem System der Verhältniswahl.

Diese Wirkung des Gesetzesentwurfs wird aus der Perspektive der Wahlbewerber besonders deutlich. Denn deren Möglichkeit, einen Sitz im Bundestag zu erhalten, hängt nicht allein von Erfolg ihrer Liste und der individuellen Platzierung auf dieser Liste ab. Hinzu kommt stets die mögliche Erringung einer Mehrheit im Wahlkreis sowie in Überhangsituationen als weiteres, eigenständiges Element die Frage, wie groß der mit dem Wahlkreissieg errungene relative Stimmenanteil ist.

Die Vergabe der Sitze an die Bewerbe nach der möglichen Erringung einer Mehrheit im Wahlkreis auszurichten sowie in Überhangsituationen auf einen Vergleich der Ergebnisse der

Wahl im Wahlkreis abzustellen, bricht daher mit dem System der Verhältniswahl und führt zu einer relevanten Ungleichbehandlung der Bewerber, die der Rechtfertigung bedarf.

Ein entsprechender zwingender Grund besteht aber nicht, denn es ist derzeit nicht ersichtlich, dass die Größe des Bundestages eine konkrete Gefahr der Verschlechterung oder Störung der verfassungsrechtlich vorausgesetzten Funktionen des Bundestags begründet.

### **3. Überhangsituation schwachen Wahlkreissiegern nicht zurechenbar**

Dieser Bruch mit dem System der Verhältniswahl kann auch nicht mit der Annahme überwunden oder relativiert werden, dass der Erfolg im Wahlkreis mit dem Erfolg der Landesliste so weitgehend korreliere, dass ein Wahlkreissieg mit einer schwachen relativen Mehrheit im Wahlkreis Folgte eines schwachen Ergebnisses der Listenwahl sei, weshalb die Nichtzuteilung an den bzw. Kappung des schwachen Gewinners als (konsequente) Folge seiner schwachen relativen Mehrheit im Wahlkreis angesehen werden könne.

Eine solche Zurechnung scheitert bereits daran, dass Wahlkreis und Liste mit je eigenen Stimmen gewählt werden, die auch gesplittet abgegeben werden können. Dadurch besteht die Möglichkeit, im Wahlkreis für einen Bewerber einer Partei zu stimmen, ohne damit zugleich die Liste dieser Partei zu wählen. Der Wähler kann für einen Wahlkreisbewerber stimmen, ohne dass zugleich dessen Partei an Mandatschancen gewinnt. Der Gesetzesentwurf unterscheidet sich damit auch von herkömmlichen offenen Listen, bei denen Wahlbewerber einer anderen Partei nur dann zum Mandat verholfen werden kann, wenn zugleich in Kauf genommen wird, dass damit die eigentlich favorisierte Partei an Mandatschancen einbüßt.

Die Möglichkeit der Abgabe von zwei Stimmen, die verschiedene Bezugspunkte haben – Wahlkreis mit Mehrheitswahl und Landesliste mit Verhältniswahl –, ist somit nicht nur Beleg der eigenen Bedeutung der Wahl im Wahlkreis. Die Trennung in zwei Stimmen verhindert auch, dass der Erfolg oder Misserfolg der Landesliste einer Partei deren Wahlkreisbewerbern so weitgehend zugerechnet werden kann, dass die in Überhangsituationen erfolgende Nichtzuteilung bzw. Kappung von Mandaten relativ schwacher Wahlkreissieger als Konsequenz ihres schwachen Abschneidens im Wahlkreis angesehen werden kann (vgl. dazu auch Rauber, ZG 2020, S. 165-167).

### **4. (Nicht)Zuteilung nach Ergebnissen der Wahl im Wahlkreis nicht zu rechtfertigen**

Die Zuteilung der Sitze an die Bewerbe nach der möglichen Erringung einer Mehrheit im Wahlkreis auszurichten sowie in Überhangsituationen auf einen Vergleich der Ergebnisse der Wahl im Wahlkreis abzustellen, verzerrt deshalb die Gleichheit der Verhältniswahl und ist eine relevante Beeinträchtigung, die der Rechtfertigung bedarf. An entsprechenden, zwingenden Gründen fehlt es aber wohl, wie oben bereits ausgeführt wurde.

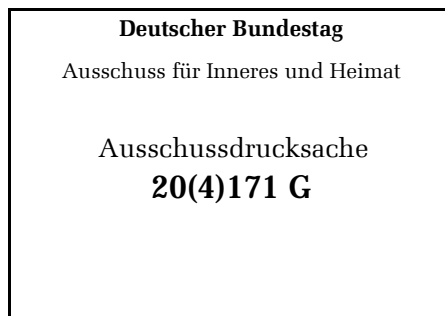
## **5. Kein Rückfall auf die Mehrheitswahl und deren Gleichheitsmaßstab**

Zur Vermeidung dieses Ergebnisses könnte versucht werden, für das Anknüpfen an die Ergebnisse der Wahl in den Wahlkreisen auf den Gleichheitsmaßstab der Mehrheitswahl im Wahlkreis zu rekurrieren und so den für die landesweite Listenwahl einschlägigen Gleichheitsmaßstab der Verhältniswahl auszutauschen bzw. zu unterlaufen. Dies steht aber in Widerspruch dazu, dass die an eine Überhangsituation anknüpfende Nichtzuteilung bzw. Kappung von Mandaten nur dann und deshalb verfassungsrechtlich zulässig sein kann, wenn und weil den vorgeschlagenen Regelungen des Wahlrechts insgesamt eine grundlegende Systementscheidung zugunsten einer landesweiten Verhältniswahl entnommen wird. Wird – entgegen den oben dargelegten Gründen – eine solche umfassende Grundentscheidung angenommen, prägt sie aber den Gleichheitsmaßstab für die einzelnen wahlrechtlichen Regelungen der Sitzzuteilung, und kann bei deren Prüfung bzw. Rechtfertigung nicht auf den durch die umfassende Grundentscheidung ausgeschlossenen Maßstab der Mehrheitswahl im Wahlkreis zugegriffen werden.

## **V. In beiden Varianten Ausgestaltung rechtfertigungsbedürftig**

Im Ergebnis zeigt sich damit, dass der Gesetzesentwurf aus Sicht der Gleichheit der Wahl keine konsequente Verwirklichung einer Systementscheidung sein kann. Entweder behält die Mehrheitswahl im Wahlkreis eine eigenständige Bedeutung mit der Folge, dass die in Überhangsituationen erfolgende Kappung bzw. Nichtzuteilung rechtfertigungsbedürftig ist. Oder die Mehrheitswahl im Wahlkreis hat keine eigenständige Bedeutung mehr mit der Folge, dass ihr Einfluss auf die Sitzvergabe als Verzerrung der Erfolgswertgleichheit der Listenwahl rechtfertigungsbedürftig ist. An den in beiden Varianten von einer Rechtfertigung geforderten, zwingenden Gründen fehlt es aber wohl.

*Bernd Grzeszick*



Domerschulstraße 16  
97070 Würzburg  
Telefon 0931/31-82324  
schmahl@jura.uni-wuerzburg.de

5. Februar 2023

**Schriftliche Stellungnahme**  
**für die Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen**  
**Bundestages am 6. Februar 2023**  
**zu dem**  
**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Fünfund-**  
**zwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes;**  
**Bundestags-Drucksache 20/5370 vom 24. Januar 2023**

## I. Hintergrund und Bestandsaufnahme<sup>1</sup>

Der Gesetzentwurf (Bundestags-Drucksache 20/5370) steht im Kontext der Debatten zur Begrenzung der Größe des Bundestages.<sup>2</sup> Während über dieses Ziel sehr weitgehende Einigkeit besteht, sind die Modalitäten, wie die Größe des Bundestages verringert werden kann, umstritten. Das Grundgesetz schreibt kein Wahlsystem vor, sondern normiert in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG lediglich Grundsätze, nach denen die Abgeordneten des Deutschen Bundestages gewählt werden. Die konkrete Ausgestaltung der Wahlrechtsgrundsätze obliegt gemäß Art. 38 Abs. 3 GG dem Gesetzgeber. Diesem steht ein weiter Spielraum zur Ausgestaltung des konkreten Wahlsystems zu.<sup>3</sup> Er kann insbesondere zwischen Verhältnis- und Mehrheitswahl oder einer Kombination beider Systeme entscheiden, solange und soweit er die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG beachtet.<sup>4</sup>

Im Einzelnen sieht der Gesetzentwurf vor, dass die Wähler wie bisher zwei Stimmen haben: (1) Die gegenwärtige Erststimme wird nach dem Entwurf künftig als „Wahlkreisstimme“ bezeichnet und regelungstechnisch auf den „zweiten Platz“ verwiesen. Mit der Wahlkreisstimme soll weiterhin nach den Prinzipien der Mehrheitswahl eine Abgeordnete in den Wahlkreisen gewählt werden. (2) Die gegenwärtige Zweitstimme wird in „Hauptstimme“ umformuliert; sie fungiert nunmehr auf dem „ersten Platz“. Nach wie vor soll sie für die parteiliche Zusammensetzung des Bundestages im Sinne der Verhältniswahl maßgeblich sein.

Der mit dem Gesetzentwurf verbundene Paradigmenwechsel besteht freilich nicht allein in dieser richtungsgebenden Umformulierung. Vielmehr besteht das grundstürzend Neue des Änderungsvorschlags darin, dass die ausschlaggebende Frage, welche Personen über die Wahlkreisstimme als direkt gewählte Abgeordnete ins Parlament einziehen, sich nicht mehr ausschließlich nach der Mehrheit der Stimmen im Wahlkreis richten soll. Als zusätzliche Bedingung muss nach diesem Modell stets eine Hauptstimmendeckung vorliegen. Auf diese Weise wird die Hauptstimme zur entscheidenden Determinante des Wahlergebnisses; die Wahlkreisstimme wird zu einer „Nebenstimme“ degradiert. Das Mandat erhält also nur derjenige, der in einem Wahlkreis die meisten Personenstimmen erhält und dessen Partei gleichzeitig über ein über die Listenstimmen errungenes Mandat verfügen kann. Ausweislich des Entwurfs soll damit die Größe des Bundestages künftig auf 598 Abgeordnete zuverlässig begrenzt werden.

## II. Zweifel an der Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz

Das vorgeschlagene Wahlsystem, auch bekannt als „Kappungssystem“, ist aus mehreren Gründen verfassungsrechtlich problematisch:

---

<sup>1</sup> Die männliche und die weibliche Form werden im Folgenden in willkürlichem Wechsel verwendet und schließen stets alle Geschlechter (m/w/d) ein.

<sup>2</sup> Vgl. dazu nur die Unterrichtung durch die Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit: Zwischenbericht, Bundestags-Drucksache 20/3250, 1.9.2022, S. 10 ff.

<sup>3</sup> Grundlegend BVerfGE 3, 19 (24), st. Rspr. Aus jüngerer Zeit etwa BVerfGE 121, 266 (296); 123, 39 (71); 131, 316 (334 ff.).

<sup>4</sup> BVerfGE 6, 84 (90); 6, 104 (111); 95, 335 (349 f.); 120, 82 (103); 121, 266 (296); sehr deutlich auch BVerfGE 131, 316 (335 f.).



1. Zuvörderst ist bedenklich, gegen den Mehrheitswillen der Wähler Direktmandate in den Wahlkreisen nicht zuzuteilen, sondern zu „kappen“. Die Nichtzuteilung von Mandaten trotz erzielter Mehrheit der Stimmen im Wahlkreis ist nicht nur ein radikaler Leitbildwechsel, sondern vor allem mit den Vorgaben des Grundgesetzes nur schwerlich in Einklang zu bringen. Der Gesetzgeber kann nicht nach Belieben definieren, unter welchen Voraussetzungen ein Wahlkreis gewonnen wird. Die Mehrheitsregel ist unmittelbar im Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG) verankert und damit dem Gesetzgeber vorgegeben.<sup>5</sup> Dem grundgesetzlichen Demokratieprinzip ist eine „proporz-konditionierte Mehrheitsregel“ fremd. Dies gilt insbesondere im Wahlrecht, da nach der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts das personale Element des geltenden Wahlsystems dem Zweck dient, eine direkte Verbindung zwischen Wähler und Abgeordneten zu schaffen und zu stärken.<sup>6</sup> Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn die Person mit den meisten Wahlkreisstimmen ihr Mandat tatsächlich erhält, auch wenn ihre Partei nicht ausreichend Listenstimmen zur Deckung errungen hat.<sup>7</sup> Die Wahl von Wahlkreisabgeordneten soll gerade ein Korrektiv zur dominierenden Stellung der Parteien bilden, die in den starren Landeslisten (vgl. § 27 Abs. 1 BWahlG) zum Ausdruck kommt.<sup>8</sup>

2. Der Gesetzentwurf gestaltet die Bundestagswahl im Ergebnis zu einer reinen Verhältniswahl um. Das Direktmandat, das im Entwurf nahezu vollständig marginalisiert wird, verfügt jedoch über einen eigenständigen legitimatorischen Wert, der nicht vernachlässigt werden darf. Das Direktmandat betont das personale Element der Wahl, begrenzt den Einfluss der Parteien und gestaltet die Wahl insgesamt bürgernäher und weniger anonym aus.<sup>9</sup> Gerade in Zeiten, in denen die Bindung der Menschen zu den politischen Parteien stetig abnimmt, rückt bei der Wahlentscheidung zunehmend die Person und die örtlich radizierte Aufstellung der Wahlkreiskandidatinnen in den Vordergrund. Im Gegensatz zu den über die Liste gewählten Abgeordneten sind Wahlkreiskandidaten in erster Linie ihren Wählern und nicht einer Partei verpflichtet. Diese parteipolitische Unabhängigkeit kommt der Ausübung des freien Mandats im Sinne des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG zugute. Das Direktmandat steht zudem für eine geringe Distanz zwischen Wählerinnen und Volksvertretern und ist deshalb geeignet, möglicher Politikverdrossenheit entgegenzuwirken.<sup>10</sup> Es ist nicht zuletzt eine Kompensation dafür, dass auf der Bundesebene – anders als auf der Ebene der Länder – keine direktdemokratischen Elemente vorhanden sind.

3. Das geplante Kappungssystem legt nicht hinreichend offen, dass im Ergebnis allein die Verhältniswahl entscheidet und die Wahlkreiswahl keine echte Wahl mehr ist, sondern nur

---

<sup>5</sup> Vgl. Unterrichtung (Fn. 2), S. 15. Vgl. auch *Philipp Austermann*, Zum Wahlrechtsreform-Vorschlag der Ampel-Koalition, RuP 58 (2022), S. 300 (301); *Matthias Friehe*, Gewählt ist der Letztplatzierte?, FAZ.net Einspruch, 31.5.2022, <https://www.faz.net/einspruch/einspruch-exklusiv-gewaeht-ist-der-letztplatzierte-18071651.html>.

<sup>6</sup> BVerfGE 131, 316 (365 f.).

<sup>7</sup> Ebenso *Halina Wawzyniak*, Verkleinerung Bundestag, Kommissions-Drucksache 20(31)008, 16.5.2022, S. 11, <https://www.bundestag.de/resource/blob/899552/1c187b302ec1bee11b14e6721988c3f7/K-Drs-008-Wawzyniak-Stellungnahme-Verkleinerung-Bundestag-data.pdf>.

<sup>8</sup> BVerfGE 97, 317 (323); 131, 316 (365 f.).

<sup>9</sup> Vgl. *Bernd Grzeszick/Rudolf Mellinghoff/Stefanie Schmahl*, Demokratie nachhaltig zukunftsfähig gestalten: Ein echtes Zwei-Stimmen-Wahlrecht für den Bundestag, Kommissions-Drucksache 20(31)027, 22. Juni 2022, S. 1, <https://www.bundestag.de/resource/blob/900098/860aad60e4b1fa60a35610e6605591bb/K-Drs-027-Thesenpapier-Prof-Dr-Grzeszick-Prof-Dr-h-c-Mellinghoff-Prof-Dr-Schmahl-Zwei-Stimmen-Wahlrecht-data.pdf>.

<sup>10</sup> Vgl. Unterrichtung (Fn. 2), S. 13, 19 f.

noch eine Vorauswahl von Bewerbern in der Konkurrenz um Listenmandate. Trotz erzielter Mehrheit im Wahlkreis verfügt eine Wahlbewerberin bloß über die „Chance auf ein Mandat“.<sup>11</sup> Dies aber ist nicht hinreichend transparent und dem Wähler nicht plausibel zu vermitteln. Das Bundesverfassungsgericht betont zu Recht, dass das Wahlrecht das wichtigste staatsbürgerliche Teilhaberecht zur Ausübung der Staatsgewalt sei und es deshalb so formuliert werden müsse, dass die Mehrheit der wahlberechtigten Staatsbürger in der Lage sei, es in seinen Voraussetzungen und Wirkungen nachzuvollziehen.<sup>12</sup> Die Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit des Wahlrechts sind nicht nur ein Gebot der Rechtsstaatlichkeit und der politischen Praktikabilität, sondern auch Bedingung für die Akzeptanz bei den Bürgerinnen.<sup>13</sup>

4. Außerdem hängt nach dem Gesetzentwurf die Zuteilung des Mandats nicht nur vom jeweiligen Hauptstimmenergebnis der Parteien ab. Vielmehr wird die Grenze für die Zuteilung aufgrund der föderalen Ausgestaltung des Wahlrechts notwendigerweise in jedem Bundesland separat bestimmt. Die damit verbundenen unterschiedlichen Auswirkungen der Hauptstimmendeckung in den einzelnen Bundesländern verzeichnen aus bundesweitem Blickwinkel aber negative Einflüsse auf die in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verankerte Chancengleichheit der Kandidatinnen.<sup>14</sup>

5. Darüber hinaus liegt ein Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl vor, da die Wähler wegen der konditionalen Verbindung zwischen Haupt- und Wahlkreisstimme zum Zeitpunkt der Stimmabgabe nicht erkennen können, welche Erfolgschancen ihre Wahlkreisstimme hat.<sup>15</sup>

6. Der Denklöge des Kappungssystems entsprechend dürften parteipolitisch unabhängige Wahlkreisbewerber schon von vornherein keinerlei Chance haben, ein Mandat zu erringen, da sie über keine Hauptstimmendeckung verfügen können. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist ein Parteienmonopol bei der Kandidatenaufstellung aber unzulässig.<sup>16</sup> Wohl aus diesem Grund sieht der Gesetzentwurf eine Ausnahmeregelung dergestalt vor, dass ein Mandat an parteilose Kandidatinnen auch dann zugeteilt werden soll, wenn diese – mangels Bezugs zu einer Landesliste – über keine Hauptstimmendeckung verfügen. Ob eine solche Sonderregelung systemimmanent tragfähig ist, kann indes bezweifelt werden. Sie bringt bereits das gesetzgeberische Ziel, die Größe des Bundestages auf 598 Abgeordnete künftig zuverlässig zu beschränken, ins Wanken. Hinzu kommt, dass die Regel in der Praxis umgangen werden kann, wenn ein Kandidat vor der Wahl aus der Partei austritt, faktisch aber für diese kandidiert.<sup>17</sup> Auch eine Aufstellung als Einzelbewerberin im Sinne des

---

<sup>11</sup> Begriff bei *Fabian Michl/Johanna Mittrop*, Abschied von der Personenwahl: Der Entwurf der Ampelkoalition zur Wahlrechtsreform, Verfassungsblog, 17.1.2023, <https://verfassungsblog.de/abschied-von-der-personenwahl/>.

<sup>12</sup> BVerfGE 121, 266 (316). Vgl. auch BVerfGE 79, 161 (168).

<sup>13</sup> Unterrichtung (Fn. 2), S. 13.

<sup>14</sup> *Austermann* (Fn. 5), S. 302. Zum Grundsatz der Chancengleichheit der Wahl vgl. BVerfGE 41, 399 (413 f.); 85, 148 (157).

<sup>15</sup> Vgl. *Henner Jörg Boehl*, in: Wolfgang Schreiber (Hrsg.), BWahlG, Kommentar, 11. Aufl. 2021, § 6 Rn. 62. Zum Grundsatz der Vorhersehbarkeit und Unmittelbarkeit der Wahl vgl. BVerfGE 95, 335 (350); 121, 266 (307); 131, 316 (336).

<sup>16</sup> BVerfGE 41, 399 (416 f.).

<sup>17</sup> Vgl. Unterrichtung (Fn. 2), S. 18.

§ 20 Abs. 3 BWahlG könnte die anvisierte strenge Proporzbindung, die mit der Hauptstimmendeckung verbunden ist, nicht unerheblich lockern.<sup>18</sup>

7. Als verfassungsrechtlich zweifelhaft erweist sich ferner die im Gesetzentwurf weiterhin enthaltene Grundmandatsklausel, wonach bei der Verteilung der Sitze auf die Landeslisten auch Parteien berücksichtigt werden, die in mindestens drei Wahlkreisen einen Sitz errungen haben. Der geltende § 6 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 BWahlG, der nunmehr vergleichbar unter § 4 Abs. 2 Nr. 2 BWahlG-Entwurf firmiert, ist vom Bundesverfassungsgericht als verfassungsrechtlich zulässiger Eingriff in die Erfolgswertgleichheit angesehen worden, um eine effektive Integration des Staatsvolkes zu bewirken.<sup>19</sup> Im Kappungsmodell ist die Grundmandatsklausel aber systemfremd, da sie insoweit das Direktmandat vom ansonsten bestehenden Erfordernis der Hauptstimmendeckung löst. Erreichen die Kandidatinnen einer Partei in drei Wahlkreisen eine Mehrheit der Stimmen, ohne zugleich über eine entsprechende Hauptstimmendeckung zu verfügen, dürften bei folgerichtiger Anwendung der Listendeckung noch nicht einmal die Direktmandate vergeben werden; eine Beteiligung am Proporz wäre erst recht ausgeschlossen. Dass die Grundmandatsklausel dennoch im Gesetzentwurf enthalten ist, lässt sich rechtlich nicht widerspruchsfrei begründen. Nach der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts muss das Verfahren der Mandatszuteilung jedoch grundsätzlich frei von widersinnigen und willkürlichen Effekten sein.<sup>20</sup>

### III. Verfassungspolitische Bedenken

Schließlich bestehen an dem Gesetzentwurf auch verfassungspolitische Bedenken. Aufgrund der erforderlichen Hauptstimmendeckung für ein Direktmandat kann der Fall eintreten, dass bestimmte Wahlkreise im Bundestag nicht durch Wahlkreiskandidaten vertreten werden, obwohl sie eine Mehrheit der Stimmen erhalten haben. Dies wäre in allen Wahlkreisen der Fall, in der nach dem jetzigen Wahlsystem Überhangmandate entstehen.<sup>21</sup> Es ist für die lokale Repräsentanz und Nähe zu den Bürgerinnen aber nicht zufriedenstellend, wenn in einzelnen Wahlkreisen keine Repräsentation durch eine direkt gewählte Person gegeben wäre, während die meisten Wahlkreise eine Direktvertretung hätten.<sup>22</sup> Derart verwaiste Wahlkreise sind zumindest verfassungspolitisch fragwürdig.

### IV. Ergebnis

Von der Einführung eines Kappungssystems ist aus den vorstehenden Gründen abzusehen. Ergänzend gebe ich zu bedenken, welche politischen Signalwirkungen eine solche Änderung des BWahlG auf die wahlberechtigten Bürger hätte, wenn erstmals Wahlkreissiegerinnen ein

---

<sup>18</sup> Vgl. *Michl/Mittrop* (Fn. 11).

<sup>19</sup> BVerfGE 95, 408 (420 ff.).

<sup>20</sup> BVerfGE 121, 266 (300); 131, 316 (336).

<sup>21</sup> Dieses Defizit räumt auch der Gesetzentwurf ein, vgl. Bundestags-Drucksache 20/5370, S. 11.

<sup>22</sup> So auch *Christoph Möllers/Lennart Kokott/Lukas Vogt*, Die Eventualstimme als legitimierender Faktor, KommissionsDrucksache 20(31)037, 21.7.2022, S. 3, <https://www.bundestag.de/resource/blob/904696/4273b2f41aca53de523af174b799ae08/K-Drs-037-Prof-Dr-Moellers-Stellungnahme-Eventualstimme-data.pdf>.

Sitz im Deutschen Bundestages verweigert würde. Die Gefahr einer Delegitimierung der repräsentativen Demokratie wäre wohl nicht von der Hand zu weisen. Dies gilt umso mehr, als verfassungskonforme Vorschläge zu einer Änderung des Wahlrechts vorliegen, mit denen die gegenwärtige Größe des Bundestages ebenfalls erheblich gesenkt werden könnte. Zu verweisen ist zum einen auf die – dem Ausschuss für Inneres und Heimat gleichfalls überwiesene – Bundestags-Drucksache 20/5353 vom 24. Januar 2023, die die bisherigen, mit dem Grundgesetz zweifellos kompatiblen „Stellschrauben“ des Bundeswahlrechts beibehält, sie jedoch mit dem Ziel einer Verkleinerung des Bundestages in verfassungsgemäßer Weise enger zurrt. Zum anderen wäre die Einführung eines asymmetrischen echten Zwei-Stimmen-Wahlrechts<sup>23</sup> eine verfassungskonforme Variante, um die Größe des Bundestages verlässlich zu begrenzen.

gez. Prof. Dr. Stefanie Schmahl

---

<sup>23</sup> Vgl. Grzeszick/Mellinghoff/Schmahl (Fn. 9).

Prof. Dr. Jelena v. Achenbach, Justus-Liebig-Universität Gießen  
Prof. Dr. Florian Meinel, Georg-August-Universität Göttingen  
Prof. Dr. Christoph Möllers, Humboldt-Universität zu Berlin

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes“ (BT-Drucksache 20/5370) und weiterer Vorlagen**

**I. Vorüberlegung**

Indem der Gesetzgeber das Bundeswahlrecht ausgestaltet, schafft er die Grundlage für den entscheidenden Wahlakt in der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes. An diese Ausgestaltung werden zwei grundlegende Anforderungen gestellt: Zum einen muss sie politisch einen plausiblen Repräsentationsmechanismus schaffen; zum anderen muss sie verfassungsrechtlich den Vorgaben des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG – das heißt insbesondere der Gleichheit der Wahl – entsprechen.

Politische Repräsentation funktioniert im deutschen Verfassungsrecht seit dem Beginn der Weimarer Republik und durchgehend im System des Grundgesetzes als verhältnismäßige Parteienrepräsentation. Das bedeutet: Eine politische Partei oder eine Parteienkoalition, die die Mehrheit der abgegebenen Stimmen errungen hat, muss in die Lage versetzt werden, mithilfe einer parlamentarischen Mehrheit die Regierung zu bilden. Verfassungsrechtlich bildet sich dieses Erfordernis in der Rechtsprechung als verhältniswahlspezifischer Maßstab der Erfolgswertgleichheit ab. Dieser drückt sich in dem Gebot aus, dass sich die für eine Parteiliste abgegebenen Stimmen verhältnismäßig in der Zusammensetzung des Bundestages wiederfinden. Der Entwurf der Regierungskoalition setzt diesen Gedanken konsequent um.

Sicher sind viele andere Formen der Ausgestaltung denkbar, aber wohl keine alternative Repräsentationsform für das Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland. Weder ein reines Mehrheitswahlrecht noch ein Wahlrecht, das Verhältniswahl und Mehrheitswahl mischt, schufen eine politisch nachvollziehbare Repräsentation. Damit aber ermöglichten sie auch keine politisch legitime Regierungsbildung. Die Entscheidung für die Verhältniswahl schließt es zudem aus verfassungsrechtlichen Gründen aus, auf andere, vermeintlich evidente Maßstäbe zurückzugreifen. Deren Evidenz wird, namentlich im Fall nicht durch die Wahlkreisstimme besetzter Wahlkreise, in der Regel recht isoliert behauptet. Dabei wird

die entscheidende Frage, wie sie auf das Gesamtergebnis zurückwirken würden, in der Regel nicht gestellt.

Zur Verfassungsmäßigkeit des Entwurfs haben die Stellungnahmen von Frau Professorin Schönberger und Herrn Professor Volkmann bereits das Wesentliche ausgeführt. Tatsächlich haben nach unserer Beobachtung auch die kritischen Stimmen bisher zwar teilweise die Verfassungswidrigkeit des Entwurfs der Regierungskoalition behauptet, diese Behauptung aber nicht weiter mit verfassungsrechtlichen Argumenten unterlegt. Aus diesem Grund schließen wir uns den beiden Stellungnahmen im Grundsatz an und beschränken uns auf einige aus unserer Sicht für die weitere Beratung des Gesetzentwurfs maßgebliche Gesichtspunkte.

## **II. Ausgangslage und Grundidee**

Die Reform des Bundestagswahlrechts, die der Gesetzentwurf vorschlägt, löst die Problematik – nämlich: dass der Bundestag sich stetig wie erheblich vergrößert hat – systemimmanent. Der Entwurf greift zunächst die bestehende Struktur des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag auf, die die Wahl nach Landeslisten mit der lokalen, im Wahlkreis erfolgenden Aufstellung von Kandidierenden verbindet. Weiter stellt der Entwurf sicher, dass sich – dem Grundcharakter der Verhältniswahl entsprechend – die Sitzverteilung am Bundesproporz der Parteien orientiert. Zugleich führt der Entwurf mit der Wahl nach Wahlkreisvorschlägen das Recht der lokalen Ebene fort, Bewerber auswählen zu können. Er wahrt schließlich auch die föderale Struktur des Wahlrechts und des Parteiensystems in der Wahl nach Landeslisten der Landesparteien.

Das Problem des bisherigen Wahlrechts war darauf zurückzuführen, dass es systematisch auf ein Parteiensystem mit zwei dominierenden „Volksparteien“ zugeschnitten war. Demgegenüber ermöglicht das vorgeschlagene Modell es auch in einem zunehmend fragmentierten Parteiensystem, jedes beliebige Wahlergebnis parlamentarisch egalitär und ohne Behelfskonstruktionen wie die Ausgleichsmandate zu repräsentieren.

Die Verhältniswahl bildet schon nach dem geltenden Recht den Grundcharakter der Wahl, wie das Bundesverfassungsgericht anerkannt hat.<sup>1</sup> Sie wird bislang aber unvollständig durchgeführt, indem der Gewinn von Wahlkreismandaten nicht an die Verhältniswahl angebunden ist: Es fallen dann die sog. Überhangmandate an. Diese müssen grundsätzlich ausgeglichen werden, um das Stärkeverhältnis der Parteien in der Besetzung des Deutschen

---

<sup>1</sup> BVerfGE 131, 316, 2. Ls., 359 ff. [2012].

Bundestages zu gewährleisten. Das sich wandelnde Wählerverhalten sowie die Fragmentierung der Parteienlandschaft führen im bisher geltenden Wahlrecht in der Folge dazu, dass die Einhaltung der Regelgröße des Bundestages nicht mehr gelingt.

### **1. Die Mehrheitsregel bei der Sitzzuteilung**

Das vorgeschlagene Wahlrechtsmodell basiert demgegenüber auf dem Grundsatz der Hauptstimmendeckung. Demnach erhalten wahlkreiserste Bewerber einer Partei nur dann ein Mandat, wenn für sie nach dem Parteienproporz im Land ein Sitz zur Verfügung steht. Dieser Grundsatz der Hauptstimmendeckung gewährleistet effektiv die Regelgröße des Deutschen Bundestages von 598 Sitzen. Die mit dem Gesetzentwurf vorgeschlagene Neuordnung schafft damit ein konsequentes Verhältniswahlrecht, ohne aber die räumliche Strukturierung des Wahlvorschlagsrechts der Parteien nach Ländern und Wahlkreisen zu verändern, die das Parteiensystem prägt.

### **2. Sicherung der Arbeits- und der inneren Reformfähigkeit des Parlaments**

Den Deutschen Bundestag auf seine gesetzliche Regelgröße zurückzuführen, ist kein Selbstzweck. Vielmehr dient dies dem verfassungsunmittelbaren Zweck, die Arbeitsfähigkeit des Deutschen Bundestages als Gesetzgeber zu sichern. Auch hängt die Wahrnehmung der inneren Reformfähigkeit des politischen Systems inzwischen entscheidend davon ab, ob es dem gewählten Bundestag gelingt, seine eigene Größe nachhaltig zu korrigieren. Es geht also nicht zuletzt darum, das institutionelle Vertrauen in den demokratischen Gesetzgeber zu erhalten. Auch deswegen muss eine Reform daran orientiert sein, in der vorfindlichen Parteienlandschaft keine verzerrenden Effekte zu zeitigen. Eine Reform hat also den notwendigen Abbau von Mandaten gleichmäßig zwischen den im Parlament vertretenen Parteien zu verteilen; sie darf hingegen nicht einzelne Parteien absehbar „aus dem Spiel nehmen“ oder strukturell benachteiligen. Dies gelingt mit dem vorgeschlagenen Modell.

### **3. Keine institutionelle Garantie der bisherigen Personenwahl mit relativen Mehrheiten in den Wahlkreisen**

Ein Recht von wahlkreisersten Bewerbern auf ein Mandat besteht anerkanntermaßen nicht. Die Wahl im Wahlkreis durch den Grundsatz der Hauptstimmendeckung an die Verhältniswahl anzubinden, verletzt auch nicht das Mehrheitsprinzip als Grundprinzip der Demokratie. Das Erringen eines Mandats folgt nämlich nicht *naturgemäß* aus dem Mehrheitsgewinn im Wahlkreis, sondern richtet sich ausschließlich nach der gesetzlichen Regelung des Wahlerfolgs.

Nach dem Grundsatz der Hauptstimmendeckung ist der Gewinn eines Mandats im Wahlkreis künftig von zwei kumulativen Bedingungen abhängig: erstens dem Erringen der relativen Stimmenmehrheit im Wahlkreis, zweitens der Verfügbarkeit eines Sitzes der Partei nach dem Landesproporz der Parteien, die im Verfahren der Hauptstimmendeckung bestimmt wird. Der Gesetzgeber modifiziert damit, um die Verhältniswahl konsequent durchzuführen, gegenüber dem geltenden Recht die gesetzlichen Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, um nach der Kreiswahl einen Sitz zu erringen.

– In diesem Zusammenhang empfiehlt sich im BWG-E aus unserer Sicht eine Klarstellung, da der Begriff der Mehrheit anerkanntermaßen mehrdeutig ist. Es ist zwar völlig konsentiert und von niemandem anders interpretiert worden, dass mit der Stimmenmehrheit in § 6 Abs. 1 und Abs. 2 BWG-E die relative Mehrheit gemeint ist. Gleichwohl bringt die Formulierung das bislang nicht eindeutig zum Ausdruck. Vorzugswürde wäre es daher, wie im bisher geltenden § 5 BWG, schlicht von den „meisten Wahlkreisstimmen“ zu sprechen. Das bringt auch die Abhängigkeit der Wahlkreiswahl vom Verfahren der Hauptstimmendeckung noch besser zum Ausdruck (s. Anhang).

In diesem Verfahren der Hauptstimmendeckung werden zunächst die wahlkreisersten Bewerber einer Partei in einem Land nach abfallendem Stimmenanteil gereiht. Anschließend werden die für die Landesliste verfügbaren Sitze in dieser Reihenfolge zugeteilt. Dass nicht die absolute Stimmenzahl, sondern die relative Stärke der Bewerber im Wahlkreis für die Reihung herangezogen wird, ist aus Gründen der Chancengleichheit der Bewerber geboten: Die Größe der Wahlkreise kann nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 BWahlG um bis zu 25% von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise nach oben oder unten abweichen. Ein Vergleich der Bewerber nach absoluten Stimmenzahlen verbietet sich daher; eine Vergleichbarkeit besteht nur anhand der Stimmenanteile.

Das vorgeschlagene Wahlmodell gewährleistet die Gleichheit der Wahl nach Art. 38 Abs. 1 GG. Dass Wahlkreise nach dem Grundsatz der Hauptstimmendeckung unbesetzt bleiben können (nämlich im Überhangfall), beeinträchtigt die Wahlgleichheit nicht. Vielmehr ist es Teil der konsequenten Umsetzung der Erfolgswertgleichheit im Rahmen der Verhältniswahl, die darin zum Ausdruck kommt, dass Hauptstimmenanteile der Parteien bei der Sitzzuteilung effektiv wiedergegeben werden. Der Maßstab der Erfolgswertgleichheit findet im Rahmen der Mehrheitswahl im Wahlkreis nach allgemeiner Ansicht keine Anwendung.



### III. Stärkung der Sonderstellung von unabhängigen Bewerbern

#### 1. Ausnahmecharakter der Einbeziehung parteiunabhängiger Bewerber

Der mit dem Gesetzentwurf vorgeschlagene Übergang hin zu einem im Übrigen reinen Verhältniswahlrecht behält die Wahlkreiskandidatur Unabhängiger als einzige Ausnahme von diesem Grundprinzip bei. Dies trägt der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Rechnung ((BVerfGE 41, 399, 416 f. [1976])), wonach der Wahlvorgang für bürger-schaftliche, parteiunabhängige Politik offenzuhalten ist, um die passive Wahlrechtsfreiheit und -gleichheit zu stärken. Das ist nicht möglich ohne eine differenzierte Behandlung von parteigebundenen und parteiunabhängigen Bewerbern im Verfahren der Sitzzuteilung. Die Unabhängigen müssen von der Notwendigkeit der Hauptstimmendeckung freigestellt werden (Drucksache 20/5370, S. 11).

Die Rechtfertigung der Ungleichbehandlung von Parteiunabhängigen gegenüber parteigebundenen Bewerbern liegt zunächst in der Sicherung der passiven Wahlrechtsgleichheit. Sie liegt jedoch auch und vor allem in der strukturellen Überlegenheit von Parteibewerbern in der Wahlkreiskandidatur. Diese hat nämlich dazu geführt, dass bei Bundestagswahlen seit der ersten Bundestagswahl keine unabhängigen Bewerber mehr im Wahlkreis erfolgreich gewesen sind.

Allerdings erscheint es sinnvoll, die bisher bestehende Möglichkeit einer gleichzeitigen Kandidatur als parteigebundener Listenkandidat und als parteiunabhängiger Wahlkreisbewerber auszuschließen. Eine solche Regelung würde die Wahlkreiskandidatur von Parteiunabhängigen mit noch größerer Eindeutigkeit als systematischen Sonderfall markieren. Es empfiehlt sich daher aus unserer Sicht, in den Entwurf eine Regelung aufzunehmen, wonach Wahlkreisbewerber, die nicht von einer Partei vorgeschlagen wurden, nicht bei derselben Wahl auf der Landesliste einer Partei kandidieren dürfen. Eine solche Regelung könnte als § 27 Abs. 4 S. 3 ergänzt werden und vorsehen, dass ein Bewerber, der nach § 20 Absatz 3 vorgeschlagen ist, nicht als Bewerber auf einer Landesliste vorgeschlagen werden darf (s. Anhang).

#### 2. Kein relevantes Missbrauchsrisiko

Eine missbräuchliche Handhabung der Möglichkeit von parteiunabhängigen Wahlkreis-kandidaturen durch Parteien ist nicht zu befürchten. In der öffentlichen Diskussion haben allerdings manche Stellungnahmen eine solche Missbrauchsmöglichkeit angeführt. Sie bezogen sich auf das Szenario, in dem Bewerber nach § 20 Abs. 3 BWG als Parteilose kandidieren, aber faktisch von der lokalen Parteibasis ausgewählt werden. Diese Parteibasis ver-

zichtet in dem Szenario ihrerseits auf Aufstellung eines Parteikandidaten; die parteiunabhängigen Bewerber treten dann nach erfolgreicher Wahl der ihr nahestehenden Fraktion bei.

Obwohl diese Unabhängigen keine Hauptstimmendeckung aufweisen müssen, dürfte die skizzierte Strategie nicht zu einer Verzerrung des Parteienproporzes führen. Maßgeblich ist dafür vor allem die der Sache nach aus dem bisherigen Wahlrecht übernommene Regelung des § 4 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BWG-E. Nach dieser Regelung werden die Hauptstimmen derjenigen Wähler, die ihre Wahlkreisstimme für einen Bewerber abgegeben haben, der gemäß § 6 Absatz 2 erfolgreich ist, nicht berücksichtigt. Diese Regelung ist aus verfassungsrechtlichen Gründen zwingend geboten, um einen doppelten Erfolgswert der Stimmen dieser Wählerinnen und Wähler zu vermeiden. Sie führt dazu, dass die Partei, die eine solche Strategie wählen würde, in der Verhältniswahl auf der Ebene der Ober- und Unterverteilung wesentliche Anteile dessen einbüßen würden, was sie mit den nur scheinbar unabhängigen Wahlkreisbewerbern gewinnen könnte.

#### **IV. Zur Beibehaltung der Grundmandatsklausel**

Der Entwurf behält die Grundmandatsklausel in ihrer bisherigen Form bei. Dadurch wird – unter der Fortgeltung der politisch unumstrittenen 5 %-Sperrklausel – Parteien mit einem in dieser Größenordnung liegenden Stimmenanteil weiterhin die Chance gegeben, durch eine Clusterung regionaler Hochburgen in den Bundestag einzuziehen. Dies betrifft mit Blick auf das Zweitstimmenergebnis der letzten Bundestagswahl 2021 namentlich die darin nah beieinander liegenden Parteien CSU (5,2 %) und Die Linke (4,9 %). Indem die Grundmandatsklausel beibehalten wird, hängt das bundespolitische Schicksal beider Parteien weiterhin nicht allein an ihrem Hauptstimmenanteil. Verfassungsrechtlich ist dieser Schritt unbestritten möglich, aber ebenso klar nicht geboten.

Dass der vorliegende Entwurf die Chancenverteilung im politischen Wettbewerb nicht verändert, kann politisch aus den oben entwickelten Gründen nur dadurch sichergestellt werden, dass die Grundmandatsklausel beibehalten wird. Allein diese politische Ergebnisneutralität des Entwurfs stellt sicher, dass die dem Entwurf zustimmenden Parteien mit diesem allein das staatspolitische Ziel der Verkleinerung des Deutschen Bundestages, nicht auch ihre eigenen politischen Interessen verfolgen. Die Grundmandatsklausel beizubehalten, ist für die Glaubwürdigkeit des Entwurfs damit unabdingbar. Die Schwelle der zu erringenden Wahlkreise auf fünf anzuheben, wie vom Antrag BT-Drucks. 20/5353 vorgesehen, würde mit Blick auf das Wahlergebnis nur die Chancen einer der beiden Parteien, nämlich die der CSU, nicht verkleinern.

Die Fortschreibung der Grundmandatsklausel steht auch nicht im Widerspruch zum System der Verhältniswahl. Die mögliche Ungleichbehandlung zwischen einer Partei, die drei relative Wahlkreismehrheiten vorzuweisen hat, und einer anderen Partei mit demselben Hauptstimmenanteil, aber ohne wenigstens drei Wahlkreismehrheiten ist verfassungsrechtlich auch künftig gut zu rechtfertigen. Der rechtfertigende Grund hing auch bisher nicht an der Personenwahl als solcher. Stattdessen lässt die besondere regionale Bedeutung einer Partei, wie sie in den drei relativen Wahlkreismehrheiten zum Ausdruck kommt, es gerechtfertigt erscheinen, die bundesweite 5 %-Sperrklausel auf diesen Fall nicht anzuwenden.

Gießen, Hamburg und Berlin, den 6. Februar 2023

(gez.) Jelena v. Achenbach, Florian Meinel, Christoph Möllers

## Anhang: Vorgeschlagene Änderungen und Ergänzungen im Gesetzentwurf

### Änderungsvorschlag zu § 1 Abs. 3

Wir schlagen vor, § 1 Abs. 3 wie folgt zu fassen:

(3) Für die Vergabe der auf die Landeslisten entfallenden Sitze werden vorrangig Bewerber berücksichtigt, die in einer Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in 299 Wahlkreisen ermittelt werden. Jede Partei erhält in jedem Land für diejenigen ihrer Bewerber, die in den Wahlkreisen in diesem Land *die meisten Wahlkreisstimmen* erhalten haben, die Sitzzahl, die von den auf die Partei entfallenden Hauptstimmen gedeckt ist (Hauptstimmendeckung).

**Begründung:** § 1 soll die Grundprinzipien des Wahlrechts in konzentrierter und leicht verständlicher Form niederlegen. Die Funktionsweise des Wahlsystems soll in ihren Grundzügen durch die Lektüre des § 1 ohne weiteres erschließbar sein. Der eingefügte Normverweis auf die komplexe operative Regelungen des § 6 ist nicht erforderlich. Er durchbricht zudem den grundsätzlichen Charakter und stört die Verständlichkeit des § 1. Daher sollte auf den Verweis verzichtet werden.

Zur Formulierung „... die meisten Wahlkreisstimmen ...“ siehe oben im Text.

### Änderungsvorschlag zu § 6 Abs. 1 und Abs. 2

Sinnvoll erscheint uns folgende Fassung von § 6 Abs. 1 und Abs. 2

(1) Ein Wahlkreisbewerber einer Partei (§ 20 Absatz 2) ist dann als Abgeordneter gewählt, wenn er *die meisten Wahlkreisstimmen* auf sich vereinigt *und im Verfahren der Hauptstimmendeckung (Satz 4) einen Sitz erhält*. In jedem Land werden die Bewerber einer Partei, die in den Wahlkreisen die *meisten* Wahlkreisstimmen erhalten haben, nach fallendem Wahlkreisstimmenanteil gereiht. Der Wahlkreisstimmenanteil ergibt sich aus der Teilung der Zahl der Wahlkreisstimmen des Bewerbers durch die Gesamtzahl der gültigen Wahlkreisstimmen in diesem Wahlkreis. Die nach § 4 Absatz 3 für die Landesliste einer Partei ermittelten Sitze werden in der nach Satz 2 gebildeten Reihenfolge an die Wahlkreisbewerber vergeben (Verfahren der Hauptstimmendeckung).

(2) Ein Bewerber, der nach § 20 Absatz 3 vorgeschlagen ist, ist als Abgeordneter eines Wahlkreises dann gewählt, wenn er *die meisten Wahlkreisstimmen* auf sich vereinigt.

**Begründung:** Zur Formulierung „... die meisten Wahlkreisstimmen ...“ siehe oben im Text.

Die Formulierung „wenn [...] sein Sitz von den auf seine Partei entfallenden Hauptstimmen gemäß Satz 4 gedeckt ist“ ist problematisch, weil sie nahelegt, der Bewerber habe einen Sitz („sein Sitz“), der dann bei fehlender Hauptstimmendeckung wieder entzogen werde. Die Regelung wird daher dem Grundsatz der Hauptstimmendeckung nicht gerecht und sollte dringend angepasst werden, um eine inkonsequente, sachlich falsche Regelung zu vermeiden: Da § 6 Abs. 1 S. 1 die beiden kumulativen Bedingungen für die Sitzzuteilung an den Direktbewerber einer Partei regelt, verfügt dieser nicht über einen Sitz, über den im Verfahren des Satz 4 entschieden würde.

#### **Ergänzungsvorschlag zu § 27 Abs. 4 S. 3**

Neu aufgenommen werden sollte folgender § 27 Abs. 4 S. 3:

Ein Bewerber, der nach § 20 Absatz 3 vorgeschlagen ist, darf nicht als Bewerber auf einer Landesliste vorgeschlagen werden.

**Begründung:** siehe oben im Text.

Universität Kassel – Untere Königsstr. 71 – 34117 Kassel

An den  
Deutschen Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

E-Mail: [innenausschuss@bundestag.de](mailto:innenausschuss@bundestag.de)

**Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski**

Leiterin des Fachgebiets  
Öffentliches Recht,  
Völkerrecht und Europarecht  
Geschäftsführende Direktorin des  
Instituts für Wirtschaftsrecht  
Untere Königsstr. 71  
D-34117 Kassel

E-Mail: [Laskowski@uni-kassel.de](mailto:Laskowski@uni-kassel.de)  
Telefon: +49 (0)561-804 3222  
Telefax: +49 (0)561-804 3737  
Sekretariat: +49 (0)561-804 3540

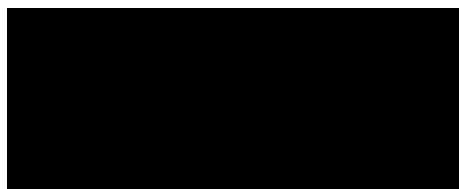
Kassel, den 30.01.2023

**Gemeinsame Stellungnahme Laskowski/Ferner zu dem Gesetzentwurf BT-Drs.  
20/5370: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des  
Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes**

Sehr geehrte Damen und Herren,

da dem stagnierenden und viel zu geringen Frauenanteil bei den Bundestagsmandaten mit keiner der zu beratenden Vorlagen wirksam begegnet wird, übersende ich Ihnen eine gemeinsame Stellungnahme von Frau Elke Ferner und mir – Mitglieder der Wahlrechtsreformkommission des Deutschen Bundestages –, verbunden mit der Bitte um Weiterleitung und Beachtung bei den anstehenden Beratungen im Ausschuss.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski

*Prof. Dr. Silke R. Laskowski, Universität Kassel/Sachverständige und Mitglied der Wahlrechtsreformkommission des Deutschen Bundestages*

*Elke Ferner, Parlamentarische Staatssekretärin a.D./Sachverständige und Mitglied der Wahlrechtsreformkommission des Deutschen Bundestages*

30.1.2023

## **Gemeinsame Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf BT-Drs. 20/5370: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes**

### **Ergänzungsvorschlag: Hauptstimmen- und paritätsabhängige Mandatszuteilung**

#### **I. Ausgangspunkt**

Am 27.1.2023 wurde der *Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes*, BT-Drs. 20/5370 vom 24.1.2023, in den Bundestag eingebracht (Erste Lesung). Der Gesetzentwurf zielt auf eine Verkleinerung des Bundestages, der mit 736 Abgeordneten die Regelgröße von 598 Abgeordneten aufgrund von Überhang- und Ausgleichsmandaten aktuell stark überschreitet. Ein weiterer Anstieg der Abgeordnetenanzahl könnte die parlamentarische Arbeit künftig gefährden. Der im Bundestag kontrovers diskutierte Entwurf ist das Ergebnis einer Diskussion, die in der Wahlrechtsreformkommission des Deutschen Bundestages<sup>1</sup> geführt wurde.

Wichtige Regelungen fehlen jedoch noch. Der Kommissionsauftrag, der in § 55 S. 3 BWahlG normiert ist, geht über die Verkleinerung des Bundestages hinaus. Dort heißt es: „Die Reformkommission wird darüber hinaus Maßnahmen empfehlen, um eine **gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern** auf den Kandidatenlisten und **im Deutschen Bundestag zu erreichen**“. Danach sind auch Vorschläge für die paritätische, hälftige Besetzung des Bundestages mit Frauen und Männern gefordert. Paritätische Regelungen sind in dem am 27.1.2023 im Deutschen Bundestag vorgestellten Gesetzentwurf jedoch nicht enthalten. Dass paritätische Regelungen zur Sicherung der gleichberechtigten demokratischen Teilhabe von Frauen und Männern in den Entwurf aufgenommen werden müssen, daran erinnerten zu Recht die Abgeordneten *Ulle Schauws* (Bündnis 90/Die Grünen), *Marianne Schieder* (SPD) und *Susanne Hennig-Wellsow* (Die Linke).<sup>2</sup>

Denn paritätische Regelungen sichern die demokratische Legitimation der Wahlen, im Einklang mit dem Europäischen Demokratieverständnis und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR). Danach zählt die gleichberechtigte Partizipation von Frauen und Männern an politischen Entscheidungen in der repräsentativen Demokratie zu

---

<sup>1</sup> Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, [https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere\\_gremien/kommission-wahlrecht](https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere_gremien/kommission-wahlrecht).

<sup>2</sup> Dazu *Holger H. Lührig*, ZWD Politikmagazin vom 24.1.2023, <https://www.zwd.info/bundestag-muss-sich-mit-paritaetsregelung-auseinandersetzen.html>.

den demokratischen „essentialia negotii“ Europas – mit den Worten des Europarats (2007): „Gender equality is (...) a sine qua non of democracy“.<sup>3</sup> Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat bereits in zwei Entscheidungen zu Wahlgesetzen, die das Ziel einer gleichmäßigen, paritätischen Zusammensetzung von Parlamenten mit weiblichen und männlichen Abgeordneten verfolgten, Stellung genommen. Die Entscheidungen aus den Jahren 2011 und 2019 betrafen das spanische und das slowenische Wahlgesetz. Danach sind beide Paritätsgesetze mit der EMRK vereinbar, zudem sichern sie die demokratische Legitimation von Wahlen. Dazu der EGMR 2019 ausdrücklich: „Consequently, the Court considers that the interference in question pursued the legitimate aim of strengthening the legitimacy of democracy by ensuring a more balanced participation of women and men in political decision-making“.<sup>4</sup> Schon 2011 hatte der Gerichtshof das spanische Paritätsgesetz für EMRK-konform erklärt<sup>5</sup>, nachdem das Spanische Verfassungsgericht 2008 das Paritätsgesetz für verfassungskonform erklärt und dabei die faktische Diskriminierung von Frauen in der Politik ausdrücklich anerkannt hatte.<sup>6</sup> Die männlich geprägten Strukturen der Politik in Spanien, Slowenien und anderen EU-Staaten einschließlich Deutschland unterscheiden sich nicht gravierend.<sup>7</sup> Auf die Bedeutung der EGMR-Rechtsprechung für die rechtliche Einordnung paritätischer Wahlgesetze wurde daher in der Wahlrechtsreformkommission des Bundestages bereits hingewiesen.<sup>8</sup> Auch für die Bundestagswahlen in Deutschland ist ein die Demokratie sicherndes paritätisches Wahlrecht notwendig.

Im Hinblick auf die noch fehlende paritätische Ergänzung des Gesetzentwurfs BT-Drs. 20/5370 soll im Folgenden ein neuer Vorschlag (Eckpunkte)<sup>9</sup> vorgestellt werden.<sup>10</sup> Er knüpft systemisch an den Gesetzentwurf an, der im Folgenden kurz aufgegriffen wird.

## II. Gesetzentwurf BT-Drs. 20/5370: Hauptstimmenabhängige Mandatszuteilung

Nach dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, BT-Drs. 20/5370, werden künftig nur noch diejenigen per Erststimme (neu: „Wahlkreisstimme“) gewählten Direktmandate zugeteilt, die durch die Zweitstimme (neu: „Hauptstimme“) abgedeckt sind.

<sup>3</sup> Council of Europe, Recommendation CM/Rec (2007) 17 of the Committee of Ministers to Member States on Gender Equality Standards and Mechanisms – Adopted on 21 November 2007, No. A. 1. 1. No. A. 7., No. A. 31; s. auch Council of Europe, Gender Equality Strategy 2018-2023, adopted March 2018, S.27 Nr. 57.

<sup>4</sup> EGMR (Zweite Sektion), Entscheidung v. 12.11.2019, Nr. 54893/18 – Metka Zevnik u.a./Slowenien, abrufbar unter <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-19920>. Zum Urteil näher Laskowski, Berlin braucht Parität! Juristisches Gutachten zu einem Paritätsgesetz im Land Berlin, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung ForumBerlin/Nora Langenbacher, 2020, S. 12.

<sup>5</sup> EGMR (Dritte Sektion), Entscheidung v. 4.10.2011, Nr. 35473/08 – Méndez Pérez u.a./Spanien (inadmissible).

<sup>6</sup> Dazu Laskowski, Komm-Drs. 20(31)07 v. 11.5.2022, S. 14-17.

<sup>7</sup> Zu den Strukturen in Deutschland seit 1949/seit 1990 Laskowski, Paritätisches Wahlrecht – warum? in: Hendrik Hering/Landtag Rheinl.-Pfalz (Hrsg.), Parlamentarische Demokratie heute und morgen, 2021, S. 179ff.

<sup>8</sup> Laskowski, Komm-Drs. 20(31)045 vom 12.10.2022, S. 11 f.

<sup>9</sup> Über die Eckpunkte berichteten am 27.1.2023 u.a. die Frankfurter Rundschau, Ostsee-Zeitung, Lübecker Nachrichten, RND/Daniela Vates, Initiative Parität Jetzt! Vorschlag für Parität im Bundestag: Ein Mann mehr darf es sein vom 27.1.2023, <https://www.rnd.de/politik/vorschlag-fuer-paritaet-im-bundestag-ein-mann-mehr-darf-es-sein-IMJDIIDPABH37FEAPFABDJ63EA.html> und Holger H. Lührig, ZWD vom 27.1.2023, Bundestag muss sich mit Paritätsregelung auseinandersetzen, <https://www.zwd.info/bundestag-muss-sich-mit-paritaetsregelung-auseinandersetzen.html>.

<sup>10</sup> S. auch Komm-Drs. 20(31)045 vom 12.10.2022, dort wird ein paritätisches Zuteilungsmodell erstmals skizziert.



Auf diese Weise soll der Grundcharakter der Verhältniswahl<sup>11</sup> gestärkt werden. Die Anzahl der Direktmandate bleibt unverändert: 299. Überhang- und Ausgleichsmandate entstehen nicht mehr, die Zahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages wird auf die Regelgröße von 598 Mandaten begrenzt. Zwar existieren unterschiedliche Auffassungen dazu, ob die Nichtzuteilung der „gewonnenen“, aber nicht durch die Hauptstimme abgedeckten Direktmandate verfassungskonform ist<sup>12</sup> – die Mehrheit der Sachverständigen und Mitglieder der BT-Wahlrechtsreformkommission hält die Nichtzuteilung nicht gedeckter Direktmandate aber für grundgesetzkonform.<sup>13</sup> Nach hier vertretener Ansicht ist die Verfassungskonformität zu bejahen.

Für die Verfassungskonformität spricht i.Ü. auch eine ähnliche Regelung für Landtagswahlen in Bayern. Sie findet sich in Art. 4 Abs. 4 der Verfassung des Freistaats Bayern (BayVerf)<sup>14</sup> und in Art. 43 Abs. 2 des Landeswahlgesetzes (LWG)<sup>15</sup>. Art. 14 Abs. 4 BayVerf enthält eine 5 %-Klausel, die sich auf alle Mandate, einschließlich Direktmandate, bezieht – und insoweit von der 5 %-Klausel in § 6 Abs. 3 BWahlG abweicht. Art. 14 Abs. 4 BayVerf verbietet die Zuteilung von Sitzen für (parteigebundene) Wahlvorschläge, auf die landesweit nicht mindestens 5 % der insgesamt abgegebenen gültigen Stimmen entfallen; diese Wahlvorschläge erhalten keinen Sitz im Landtag zugeteilt. Ausgeschlossen werden dadurch auch direkt gewählte Personen in den sog. Stimmkreisen, die mit relativer Mehrheit ein Direktmandat „gewonnen“ haben. Für den Fall der fehlenden 5%-Deckung wiederholt Art. 43 Abs. 2 S. 1 LWG das Verbot der Sitzzuteilung. „Als gewählt gilt“ in einem solchen Fall gem. Art. 43 Abs. 2 S. 2 LWG dann „der Stimmkreisbewerber mit der nächsthohen Stimmenzahl“. Diese Regelungen sind Teil des „verbesserten Verhältniswahlrechts“ i.S.v. Art. 4 Abs. 1 BayVerf, die vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof als verfassungskonform betrachtet werden,<sup>16</sup> zumal diese Sitzzuteilungsregelung sich nicht auf die Aufstellung und Wahl der Bewerberinnen und Bewerber bezieht.<sup>17</sup> Insoweit lässt sich in dem Gesetzentwurf BT-Drs. 20/5370 der „hauptstimmenabhängigen Mandatszuteilung“ ein *noch besseres Verhältniswahlrecht* erkennen.

An die „hauptstimmenabhängige Mandatszuteilung“ knüpft der folgende Vorschlag (Eckpunkte) der „paritätsabhängigen Mandatszuteilung“ in systemisch-kohärenter Weise an.

---

<sup>11</sup> Vgl. BVerfGE 131, 316, 2. Ls., 359 ff. (2012).

<sup>12</sup> Dazu Hasso Suliak, Legal Tribune Online vom 16.1.2023, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/bundestag-neuer-gesetzentwurf-verkleinerung-wahlrecht-reform-direktmandate-hauptstimmen-uberhang-ausgleichsmandate/>.

<sup>13</sup> Vgl. Zwischenbericht der Wahlrechtsreformkommission vom 1.9.2022, BT-Drs. 20/3250, S. 21 f. zu 2.3.

<sup>14</sup> Art. 14 BayVerf (Grundsätze des Landtagswahlrechts), Abs. 4 lautet:

„(4) Wahlvorschläge, auf die im Land nicht mindestens fünf vom Hundert der insgesamt abgegebenen gültigen Stimmen entfallen, erhalten keinen Sitz im Landtag zugeteilt.“

<sup>15</sup> Art. 43 LWG (Wahl der Vertreter der Stimmkreise) lautet:

„(1) <sup>1</sup>Im Stimmkreis ist diejenige sich bewerbende Person gewählt, die die meisten Stimmen erhalten hat. <sup>2</sup>Bei Gleichheit zweier sich bewerbender Personen entscheidet das Los.

(2) <sup>1</sup>Kann die nach Absatz 1 gewählte sich bewerbende Person gemäß Art. 14 Abs. 4 der Verfassung keinen Sitz zugeteilt erhalten, so scheiden die auf sie entfallenden Stimmen aus. <sup>2</sup>Als gewählt gilt in diesem Fall der Stimmkreisbewerber mit der nächsthohen Stimmenzahl.“

<sup>16</sup> VerfGE 39, 75, 81; ebenso Meder/Brechmann-Wollenschläger, Die Verfassung des Freistaats Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 14 Rn. 95 m.w.N.

<sup>17</sup> Vgl. VerfGE 3, 115, 126; Meder/Brechmann-Wollenschläger, a.a.O., Art. 14 Rn. 93.

*Hinweis:* Wenn die neue hauptstimmenabhängige Zuteilung der Mandate verfassungskonform ist – so die hier vertretene Ansicht – dann ist erst recht die paritätsabhängige Mandatzuteilung verfassungskonform, denn alle hauptstimmengedeckten Direktmandate und Listenmandate werden paritätisch zugeteilt; auf die Länge der Liste (Anzahl der Nominierten) und die Auswahl der konkret nominierten Personen auf der Liste und in den Wahlkreisen haben allein die Parteien im Rahmen der parteiinternen Nominierung Einfluss; auf gesetzliche paritätische Nominierungsvorgaben für Parteien wird verzichtet, die Mandatzuteilungsregeln beziehen sich nicht auf die parteiinterne Nominierung und Wahl der sich bewerbenden Personen.<sup>18</sup> Die „Parteienfreiheit“ i.S.v. Art. 21 Abs. 1 GG wird nicht (allenfalls mittelbar) berührt.

### III. **Ergänzung: Hauptstimmenabhängige und Paritätsabhängige Mandatzuteilung**

Wie funktioniert die gesetzliche Kombination aus hauptstimmen- und paritätsabhängiger Mandatzuteilung? Es bedarf einer schrittweisen Vorgehensweise, wie folgt:

- 1. Schritt: Ermittlung der Sitze für eine Partei nach Hauptstimmen und Unterverteilung auf die Länder (§ 4 Abs. 1 GesetzE)
- 2. Schritt: Ermittlung der **Zahl der hauptstimmengedeckten Direktmandate** einer Partei – Vermeidung von Überhangmandaten (§ 1 Abs. 3 GesetzE)
- 3. Schritt: Ermittlung des **Frauen-/Männeranteils** der Direktmandate
- 4. Schritt: **Paritätische Zuteilung der Direktmandate:** Eine direkte Zuteilung erfolgt nur insoweit, als der Unterschied zwischen Männern (M) und Frauen (F) nicht größer ist als 1; diverse Personen (D) werden dabei nicht mitgezählt; verbleibende Direktmandate werden der Liste zugeordnet und über die Liste paritätisch zugeteilt (s.u.). Zur Veranschaulichung folgende Beispiele:
  - Bsp. 1: 3 Direktmandate, davon 2 M und 1 F, alle 3 Direktmandate werden zugeteilt;
  - Bsp. 2: 3 Direktmandate, davon 1 M und 1 F und 1 D: alle 3 Direktmandate werden zugeteilt
  - Bsp. 3: 7 Direktmandate, davon 4 F und 3 M, alle 7 Direktmandate werden zugeteilt;
  - Bsp. 4: 7 Direktmandate, davon 6 M und 1 F, direkt zugeteilt werden 2 M und 1 F, die verbleibenden 4 M-Direktmandate werden der Liste zugeordnet und über die Liste paritätisch/alternierend zugeteilt;
  - Bsp. 5: 11 Direktmandate, davon 8 M, 2 F und 1 diverse Person (gem. PStG, BVerfG Beschluss v. 10.10.2019 – 1 BvR 2019/16), direkt zugeteilt werden 3 M und 2 F sowie 1 diverse Person, die verbleibenden 5 M-Direktmandate werden der Liste zugeordnet und über die Liste paritätisch/alternierend zugeteilt (dann beginnend mit einer Frau)

---

<sup>18</sup> Vgl. VerfGHE 3, 11, 126; Meder/Brechmann-Wollenschläger, a.a.O., Art. 14 Rn. 93.

- Bsp. 6: 4 Direktmandate, davon 3 M und 1 F, direkt zugeteilt werden 2 M und 1 F, das verbleibende M-Mandat wird über die Liste paritätisch/alternierend zugeteilt (dann beginnend mit einer Frau)
- Bsp. 7: 10 Direktmandate, davon 8 M und 2 F, direkt zugeteilt werden 3 M und 2 F, die verbleibenden 5 M-Direktmandate werden der Liste zugeordnet und paritätisch/alternierend über die Liste zugeteilt (beginnend mit einer Frau)
- Bsp. 8: 10 Direktmandate, davon 5 M, 4 F und eine Person des dritten Geschlechts – direkt zugeteilt werden alle Direktmandate, denn Unterschied M/F ist nicht größer als 1.
- Bsp. 9: 2 Direktmandate, 1 M und 1 F: direkt zugeteilt werden beide Mandate
- Bsp. 10: 2 Direktmandate, 2 M *oder* 2 F: direkt zugeteilt wird nur 1 M bzw. nur 1 F (das Mandat mit der höheren Stimmzahl), das andere Mandat wird über die Liste paritätisch/alternierend zugeteilt
- Bsp. 11: 10 Direktmandate, 10 M *oder* 10 F: direkt zugeteilt wird nur 1 M bzw. nur 1 F (das Mandat mit der höheren Stimmzahl), die anderen Mandate werden über die Liste paritätisch/alternierend zugeteilt
- Bsp. 12: 2 Direktmandate, 2 D: es werden 2 diverse Direktmandate zugeteilt
- Bsp.: 13: 2 Direktmandate, 1 M und 1 D: direkt zugeteilt werden beide Mandate
- Bsp.: 14: 1 Direktmandat, 1 M *oder* 1 F *oder* 1 D: das Direktmandat M *oder* F *oder* D wird zugeteilt
- 5. Schritt: Die nach der o.g. Zuteilungsregel (Schritt 4) nicht direkt zugeteilten Wahlreismandate werden **der Liste zugeordnet** und **über die Liste wie Listenmandate zugeteilt**.
- 6. Schritt: **Paritätische Zuteilung der Listenmandate:** Alternierend Frau – Mann – Frau oder umgekehrt (Listenbeginn: steht Parteien frei); die alternierende Zuteilung wird unterbrochen durch eine diverse Person, anschließend fortgesetzt; die paritätische Listenzuteilung muss mit einer Frau beginnen, wenn die direkt zugeteilten Mandate mehr Männer als Frauen umfassen; die paritätische Listenzuteilung beginnt mit einem Mann, wenn mehr Frauen als Männer direkt zugeteilt wurden.
- 7. Schritt: Am Ende darf die Anzahl der einer Partei **insgesamt zugeteilten Mandate** für Männer und Frauen (nur) einen **Unterschied von max. 1** ergeben; es ist daher zulässig, wenn im Ergebnis ein „Frauenmandat“ oder ein „Männermandat“ mehr zugeteilt wird:

- Bsp. 15: Die Liste einer Partei enthält 40 Personen, davon 30 M und 10 F; die Partei hat 9 hauptstimmengedeckte Mandate erlangt, keine Direktmandate, also nur Listenmandate, die über die Liste paritätisch zugeteilt werden: zugeteilt werden entweder 5 F und 4 M oder 4 F und 5 M (je nachdem, wie Liste beginnt) oder - falls auch D gelistet – z.B. 4 F, 4 M und 1 D oder 3 F, 4 M (4 F, 3 M) und 2 D
- 8. Schritt: Die **paritätische Zuteilung von Listenmandaten endet**, wenn sie nicht mehr möglich ist, weil keine Frau oder kein Mann mehr auf der Liste zu finden ist (Liste erschöpft); ist die Liste erschöpft, werden diverse Personen im Rahmen der noch zuteilungsfähigen hauptstimmengedeckten Mandate dennoch berücksichtigt
- Bsp.16: Die Liste einer Partei enthält 40 Personen, davon 30 M und 10 F; die Partei hat 30 hauptstimmengedeckte Mandate erlangt, keine Direktmandate, die Mandate werden als Listenmandate paritätisch/alternierend zugeteilt: die paritätische Zuteilung endet nach Zuteilung von 10 F und 11 M (Liste erschöpft), insg. werden 21 Mandate zugeteilt
- Bsp.17: Die Liste einer Partei enthält 40 Personen, davon 30 M, 10 F und 2 D; die Partei hat 30 hauptstimmengedeckte Mandate erlangt, keine Direktmandate, die Mandate werden als Listenmandate paritätisch/alternierend zugeteilt: die paritätische Zuteilung endet nach Zuteilung von 10 F, 11 M und 2 D, insg. werden 23 Mandate zugeteilt

Die neue paritätische Mandatzuteilungsregel führt zu einer nahezu paritätischen Besetzung des Deutschen Bundestages, im Einklang mit § 55 Satz 3 BWahlG und dem europäischen Demokratieverständnis, mit dem das deutsche Demokratieverständnis nicht kollidiert.

#### IV. Ergebnis

Paritätische Regelungen in Form von ganz neuen wahlrechtlichen Mandatzuteilungsregeln sind in Kombination mit dem Gesetzentwurf 20/5370 in einem novellierten BWahlG möglich und verfassungsrechtlich zulässig. Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen dagegen ebenso wenig wie gegen die hauptstimmenabhängige Mandatzuteilung des Gesetzentwurfs 20/5370. Dem Gesetzgeber steht auch für die noch fehlende paritätische Ergänzung ein weiterer Spielraum im Rahmen des neuen, verbesserten Verhältniswahlrechts zu.

Die Zivilgesellschaft fordert schon lange paritätische Veränderungen, wie u.a. die aktuellen Kampagnen von "Parité in den Parlamenten", <https://www.parite>, und „ParitätJetzt!“, <http://www.paritätjetzt.de/>, zeigen. Zahlreiche Bürgerinnen und Bürgern haben sich bereits positioniert, unterstützt von den wichtigsten zivilgesellschaftlichen Organisationen (DGB, Deutscher Frauenrat etc.) und der ehemaligen Bundestagspräsidentin *Prof. Dr. Rita Süßmuth* (CDU) – sie fordern paritätische Regelungen, um die gleichberechtigte demokratische Partizipation des ganzen Volkes zu sichern, auch die der Frauen.