

Die Reform des Bundestagswahlrechts im
Spannungsverhältnis von Demokratietheorie,
Staatsrecht und Parteiinteressen

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades der Politikwissenschaft (Dr. rer. pol.)
am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften
der Freien Universität Berlin

vorgelegt von

Martin Stark

2023

Erstgutachter: Prof. Dr. Thorsten Faas

Zweitgutachter: Prof. Dr. Philipp Austermann

Tag der Disputation: 11.12.2023

Eigenständigkeitserklärung

Hiermit bestätige ich, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Die Stellen der Arbeit, die dem Wortlaut oder dem Sinn nach anderen Werken (dazu zählen auch Internetquellen) entnommen sind, wurden unter Angabe der Quelle kenntlich gemacht.

Ebenso versichere ich, dass ich an keiner anderen Stelle ein Prüfungsverfahren beantragt bzw. die Dissertation in dieser oder anderer Form an keiner anderen Fakultät als Dissertation vorgelegt habe.

Berlin, 17.03.2023

Inhaltsverzeichnis

	Seite
A. Einleitung	6
B. Das Wahlrecht im Spannungsverhältnis von Demokratietheorie und Staatsrecht	19
I. Demokratietheoretische Anforderungen	19
1. Parteienstaat	19
2. Repräsentation	27
3. Responsivität	31
4. Das parlamentarische Mandat	38
5. Empirische Befunde zur Frage von Repräsentation und Responsivität	42
6. Diskussion	48
II. Bestimmungen des Grundgesetzes	51
1. Art. 20 – Demokratieprinzip	51
2. Art. 21 – Parteien	52
3. Art. 38 – Wahlgrundsätze	54
a) Allgemeinheit der Wahl	54
b) Unmittelbarkeit der Wahl	55
c) Freiheit der Wahl	56
d) Gleichheit der Wahl	56
e) Geheimheit der Wahl	58
f) Öffentlichkeit der Wahl	58
g) Diskussion	58
III. Urteile des Bundesverfassungsgerichts	61
1. BVerfGE 1, 208 vom 05.04.1952	61
2. BVerfGE 3, 19 vom 01.08. 1953	63
3. BVerfGE 6, 84 vom 23.01.1957	64
4. BVerfGE 7, 63 vom 03.07.1957	66
5. BVerfGE 11, 266 vom 12.07.1960	68
6. BVerfGE 11, 351 vom 02.11.1960	69
7. BVerfGE 13, 127 vom 26.08.1961	69
8. BVerfGE 16, 130 vom 22.05.1963	70
9. BVerfGE 44, 308 vom 10.05.1977	71
10. BVerfGE 79, 169 vom 24.11.1988	72
11. BVerfGE 80, 188 vom 13.06.1989	73
12. BVerfGE 95, 335 vom 10.04.1997	76
13. BVerfGE 95, 408 vom 10.04.1997	84
14. BVerfGE 121, 266 vom 03.07.2008	85
15. BVerfGE 131, 316 vom 25.07.2012	87
16. Diskussion	93
IV. Proportionalität	96
V. Partei- und Fraktionsbindung des Abgeordneten	102
VI. Erfolgswert	106
VII. Diskussion	114
C. Die Debatten zum Wahlrecht des Deutschen Bundestages im Zeitverlauf	117
I. Beratungen des Ausschusses für Wahlrechtsfragen des Parlamentarischen Rates 1948-1949	117
1. Vorgeschichte: Positionen der Parteien vor Konstituierung des Parlamentarischen Rates	118
a) Besatzungszonen	118

	Seite
b) CDU/CSU	119
c) SPD	122
d) FDP	124
2. Beratungen im Parlamentarischen Rat	125
a) Mehrheitswahlrecht	125
b) Personenwahl	126
c) Verhältniswahlrecht	129
d) Mischsysteme	130
e) Einfluss der Militärgouverneure und der Ministerpräsidenten	131
f) Zusammenfassung	132
3. Wahlrechtsdebatten nach 1949	134
4. Beratungen der ersten großen Koalition	138
5. Beratungen in der 13. WP – Verkleinerung des Deutschen Bundestages	138
6. Beratungen der 16. und 17. WP – Auf dem Weg zur Vergrößerung durch Vollausgleich	148
7. Beratungen der 18. WP – Auftakt zur Reform	165
8. Beratungen der 19. WP – Die Reform vor der Reform?	171
a) Reformkommission	171
b) Antrag der AfD	176
c) Erste Lesung des Gesetzentwurfs von FDP, Grüne, Linke	178
d) Aktuelle Stunde auf Antrag der FDP	180
e) Aktuelle Stunde auf Antrag der AfD	183
f) Zweite aktuelle Stunde auf Antrag der FDP	185
g) Anhörung zum Gesetzentwurf von FDP, Grüne, Linke	187
h) Zweiter Antrag der AfD	192
i) Erste Lesung des Gesetzentwurfs von Union und SPD	195
j) Anhörung zum Gesetzentwurf von Union und SPD	198
k) 2./3. Lesung der Gesetzesentwürfe	204
l) Normenkontrollklage	205
m) Zusammenfassung	212
9. Beratungen der 20. WP - Die Reform nach der Reform	223
II. Diskussion	252
D. Presse	254
E. Bewertungskriterien	275
I. Kriterien nach Nohlen	275
II. Kriterien nach Jesse	276
III. Kriterien nach Grotz	278
IV. Diskussion	280
V. Bewertungssystem als Grundlage der Analyse	283
1. Repräsentation	283
2. Partizipation	284
3. Integration	284
4. Transparenz	285
5. Legitimität	285
6. Exkurs: Messung von (Dis-)Proportionalität	286
VI. Reformmodelle	287
1. Reformvorschlag Vehrkamp	287
2. Reformvorschlag Behnke I	289
3. Reformvorschlag Behnke II	293

	Seite
4. Reformvorschlag Behnke III	296
5. Reformvorschlag Funk	299
6. Reformvorschlag Pukelsheim I	302
7. Reformvorschlag Pukelsheim II	306
8. Reformvorschlag Pukelsheim III	307
9. Reformvorschlag AfD	310
10. Reformvorschlag Union I	312
11. Reformvorschlag Union II	315
12. Reformvorschlag SPD	317
13. Reformvorschlag FDP	319
14. Reformvorschlag Grüne	322
15. Reformvorschlag Linke	325
16. Reformvorschlag FDP, Grüne und Linke	327
17. Reformvorschlag CSU I	331
18. Reformvorschlag Schäuble	334
19. Reformvorschlag CSU II	337
20. Reformvorschlag SPD II	339
21. Reformvorschlag Brinkhaus	342
22. Gesetzentwurf von Union und SPD	346
23. Reformvorschlag SPD, Grüne und FDP	348
24. Gesetzentwurf von SPD, Grüne und FDP	350
25. Eigener Reformvorschlag	353
VII. Diskussion	355
F. Die Reform des Bundeswahlgesetzes – Die Quadratur des Wahlrechts oder Spielball der Parteiinteressen?	358
G. Quellenverzeichnis	381
1. Literaturverzeichnis	381
2. Internetquellen	389
3. Presseartikel	392
4. Amtliche Dokumente	396
5. Rechtsprechung	400

A. Einleitung

„Die CDU/CSU, der von den anderen Parteien zunehmend die Verantwortung für die stockenden Verhandlungen angelastet wurde, war damit isoliert.“¹ Der geneigte Leser mag dies als Beschreibung der aktuellen Debatte um eine Reform des Bundestagswahlrechts erkennen, doch er irrt. Das Zitat bezieht sich auf die Beratungen des Ausschusses für Wahlrechtsfragen des Parlamentarischen Rates zur Erarbeitung des Wahlrechts zur Wahl des ersten Deutschen Bundestages 1949.

Doch die Ähnlichkeit ist frappierend. Stefan Ruppert, FDP-Bundestagsabgeordneter, äußerte 70 Jahre später in einer Plenardebatte: „Also: Ändern Sie Ihre Haltung. Geben Sie Ihre Blockade auf, und geben Sie diesem Parlament seine Glaubwürdigkeit zurück, indem Sie einen eigenen Vorschlag machen oder auf uns zukommen, um über Kompromisse zu reden.“²

Das Wahlrecht in Deutschland ist seit Gründung der Bundesrepublik 1949 Konstante und Diskussionsobjekt zugleich. Nach einer kurzen Phase des Ein-Stimmen-Wahlrechts wird der Bundestag seit 1953 mit zwei Stimmen gewählt und besteht aus paritätischen Direkt- und Listenmandaten. Es verbindet dabei Elemente des Mehrheits- und des Verhältniswahlrechts zum sogenannten personalisierten Verhältniswahlrecht. Dieses System hat sich nach herrschender Meinung bewährt.

Gleichwohl wird das Wahlrecht immer wieder zum Gegenstand von Reformüberlegungen. Besondere Aufmerksamkeit erhält diese Debatte seit den letzten beiden Bundestagswahlen, in deren Folge aufgrund einer vorangegangen Reform die Regelgröße des Bundestages von 598 Sitzen deutlich überschritten wurde. Aktuell umfasst das Parlament 736 Mandate, 138 mehr als eigentlich vorgesehen. Ein Ergebnis des 2013 neugeschaffenen Ausgleichsmechanismus. Dieser Reform wiederum gingen zwei Urteile des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) voraus. Das erste im Jahr 2008 erklärte den Effekt des sogenannten negativen Stimmgewichts für verfassungswidrig. Das zweite Urteil im Jahr 2012 befand wiederum eine unbegrenzte Anzahl an ausgleichslosen Überhangmandaten für verfassungswidrig und begrenzte deren zulässige Zahl auf 2,5 von 100, also der Hälfte einer Fraktionsstärke. Der nun für die Vergrößerung des Bundestages verantwortliche Ausgleichsmechanismus war die Antwort des Gesetzgebers auf die Urteile.

Während zwischen den politischen Vertretern Konsens herrscht, dass eine Reform, insbesondere eine Eindämmung dieser möglichen Vergrößerung, notwendig ist, ist der Weg dorthin umstritten. Dabei mangelt es nicht an Vorschlägen, von denen es auch zahlreiche Seitens der Wissenschaft gibt; es mangelt an einem Konsens darüber, wie das System am Ende konkret aussehen soll, welche

¹ Rosenbach Harald: Ausschuß für Wahlrechtsfragen, in: Schick, Rupert; Kahlenberg Friedrich P. (Hrsg.): Der Parlamentarische Rat: 1948-1949 – Akten und Protokolle, Band 6, Harald Boldt Verlag: Boppard am Rhein, 1994, S. XXXIII.

² BT-Plenarprotokoll 19/127, S. 15953C.

Stellschrauben hierfür notwendig sind und welche Ursache-Wirkungsmechanismen überhaupt bestehen respektive im Endeffekt relevant sind.

„Das in jeder Hinsicht negative Abstimmungsergebnis war bezeichnend für die konträren Positionen innerhalb des Ausschusses. Auch in der Folge wichen die Kontrahenten nur wenig von den einmal gemachten Vorschlägen ab.“³ Auch dieses Zitat bezieht sich auf die Arbeit des Ausschusses für Wahlrechtsfragen des Parlamentarischen Rates. Wer an den Sitzungen der Reformkommission zum Wahlrecht in der 19. Wahlperiode (WP) des Deutschen Bundestages teilgenommen hat, wird sich hingegen an die dort geführten Beratungen erinnert fühlen.⁴ Gleiches gilt für folgendes Zitat: „Vielmehr prägten das Fehlen eines noch so schmalen Konsenses und die unflexible Verhandlungsstrategie der Ausschußmitglieder, größtenteils bedingt durch das machtpolitische Kalkül der Parteien, die Beratungen des Ausschusses.“⁵

Während insbesondere FDP und Grüne das Überhangmandat als Fehlerursache ausgemacht haben und daraus ableitend eine Reduzierung der Zahl der Direktmandate als Lösung fordern, widersprechen dem CDU und CSU mit dem Verweis darauf, dass keine direkte Verbindung zwischen Überhang- und Ausgleichsmandat besteht, da der Ausgleichsmechanismus anders konzipiert sei.

Britta Haßelmann, Bundestagsabgeordnete der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, führt beispielsweise im Plenum aus: „Jede und jeder, die oder der sich mit dem Wahlrecht befasst, weiß, dass die Diskrepanz zwischen der Zahl der Direktmandate, die Sie erzielen – insbesondere bei der Union –, und dem Zweitstimmenergebnis zu dem Überhang führt. Und der muss wiederum für alle Fraktionen ausgeglichen werden. Meine Damen und Herren, der einzige Weg, die Zahl dieser Überhangmandate und Ausgleichsmandate nicht so überbordend werden zu lassen, ist die Reduzierung der Zahl der Wahlkreise.“⁶

Dem entgegen steht beispielsweise eine Aussage Michael Friesers, CSU-Bundestagsabgeordneter: „Es gibt im derzeitigen Wahlrecht keinen Automatismus, dass ein Überhangmandat zu einem

³ Rosenbach, S. XXXIII.

⁴ Der Autor hat in der Funktion eines wissenschaftlichen Mitarbeiters eines Bundestagsabgeordneten an den Sitzungen der Reformkommission teilgenommen. Die Sitzungen der Kommission wurden nicht protokolliert. Dort eingebrachte oder erstellte Unterlagen sind keine offiziellen Drucksachen. Darüber hinaus hat der Autor an den weitergehenden Beratungen und Verhandlungen zur Reform des Wahlrechts in der 19. WP in gleicher Funktion teilgenommen. Schriftsätze, Berechnungen und sonstige Dokumente, die Teil der Beratungen und Debatten waren und auf die in der vorliegenden Arbeit Bezug genommen wird, liegen dem Autor vor. Die hier vorgenommenen Beurteilungen und Darstellungen der Debatten folgen dabei dem Anspruch der Wissenschaftlichkeit und basieren auf den im Rahmen dieser Arbeit entwickelten demokratietheoretischen und verfassungsrechtlichen Maßstäben. Eine Parteinahme erfolgt nicht..

⁵ Rosenbach., S. XXVIII.

⁶ BT-Plenarprotokoll 19/127, S. 15959D.

Ausgleichsmandat führt. [...] Es wird nicht der Proporz ausgeglichen, sondern Unterschiede im sogenannten Erfolgswert, sodass jedes Mandat mit der gleichen Anzahl an Stimmen gewonnen wird.“⁷

Die Debatte befasst sich somit zu einem nicht unerheblichen Teil mit technischen Fragen. Die demokratietheoretischen Implikationen bleiben dabei jedoch größtenteils außen vor. Trotz des technischen Charakters der Diskussion wird viel mit persönlichen Meinungen argumentiert, weniger mit grundsätzlichen theoretischen Überlegungen. In diesem Punkt gleichen sich die Wahlrechtsdebatten von 1949 und heute. Für die damaligen Beratungen konstatiert Rosenbach:

„Allgemein fällt an der Art der Besprechung der Wahlgesetzentwürfe auf, wie selten die meisten der Ausschußmitglieder von theoretischen Überlegungen ausgingen, wenn sie ihre Vorstellungen formulierten; dagegen führten sie häufig eigene Erfahrungen aus dem politischen und privaten Leben an, um ihre Argumente für diese oder jene Wahlrechtsthese zu untermauern.“⁸

Neben theoretischen Positionen und persönlichen Meinungen werden Argumente und Verhandlungsstrategien durch Interessen geprägt. Dieses Muster findet sich ebenfalls bei den Wahlrechtsdebatten 1949 und heute.

So wird aktuell insbesondere der Union der Vorwurf gemacht, es ginge ihr allein um die Manifestation ihrer (Direkt-)Mandate. Rupert äußert im Plenum des Deutschen Bundestages: „[...] weil Sie nämlich bei allen anderen gekürzt haben, außer bei sich selbst. Ein gutes Wahlrecht muss aber darauf achten, dass es proportional bei jeder Fraktion gleichmäßig Sitze abschmilzt.“⁹ Nicht nur, dass damit ein theoretisches Fundament beziehungsweise eine ideelle Grundlage der Argumentation negiert wird, verdeckt es zum Teil die Motivlage des eigenen Handelns. Hierzu äußert der SPD-Bundestagsabgeordnete Mahmut Özdemir in der gleichen Debatte: „5 von 69 Abgeordneten sind bei den Linken direkt gewählt, 1 von 67 bei den Grünen, bei der FDP ist von 80 Abgeordneten niemand direkt gewählt. Daher geht es Ihnen leicht von der Hand, die Zahl der Direktwahlkreise kürzen zu wollen, weil sich Ihre Fraktion bis auf wenige hochgeschätzte Ausnahmen aus den Landeslisten speist.“¹⁰ Zur Debatte vor 70 Jahren heißt es: „Während für die großen Parteien die Wahlrechtsgestaltung eine Machtfrage war, bedeutete sie für die kleineren Parteien eine Frage des politischen Überlebens.“¹¹

⁷ Frieser, Michael: Schrumpfen, aber ehrlich, in: Die Welt, 30.09.2019, S.2.

⁸ Rosenbach, S. XIV.

⁹ BT-Plenarprotokoll 19/127, S. 15953C.

¹⁰ Ebd., S. 15957D.

¹¹ Rosenbach, S. XIV.

Während ideelle Überzeugung, persönliche Meinung und Machtfragen nicht von zu unterschätzender Bedeutung für das Handeln der Akteure in der Wahlrechtsdebatte sind, stehen im Zentrum zwei sehr technische Elemente: Erfolgswert und Proporz.

Dies stellt dann auch den großen Unterschied zwischen den Debatten 1949 und heute dar. Vor 70 Jahren stand vor allem die Systemfrage im Mittelpunkt: Mehrheits- oder Verhältniswahl.

Heute hingegen herrscht Konsens, dass sich das personalisierte Verhältniswahlrecht bewährt hat und innerhalb dessen eine Lösung gefunden werden soll.

Doch was verbirgt sich eigentlich hinter dem Begriff „personalisiertes Verhältniswahlrecht“? Gemeinhin wird als Definition für das System des geltenden Wahlrechts benutzt, das eine Personenwahl mittels Mehrheitswahlrecht in Wahlkreisen mit einer Parteienwahl mittels Verhältniswahlrecht verbindet. Dabei werden jeweils 299 Mandate vergeben.

Trotz dieser festgelegten Parität wird häufig argumentiert, es handele sich originär um ein Verhältniswahlrecht, das lediglich durch die Personenwahl attribuiert wäre. So äußert Britta Haßelmann beispielsweise im Plenum des Deutschen Bundestages: „[A]ls wäre das personalisierte Verhältniswahlrecht schon immer so ausgestaltet, dass 299 Abgeordnete direkt gewählt werden und weitere 299 über die Liste kommen. Meine Damen und Herren, so ist es nicht. Personalisiertes Verhältniswahlrecht bedeutet was ganz anderes. 299 direkt gewählte Abgeordnete und 299 Listenabgeordnete, das sieht das Grabenwahlrecht vor.“¹²

Im Bundeswahlgesetz (BWahlG) findet sich folgende Formulierung in § 1: „Der Deutsche Bundestag besteht [...] aus 598 Abgeordneten. Sie werden [...] nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gewählt. Von den Abgeordneten werden 299 nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und die übrigen nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) gewählt.“¹³

Die Parität ist eindeutig und somit keineswegs, wie von Haßelmann insinuiert, Charakteristikum des sogenannten Grabenwahlrechts. Es stellt sich damit die Frage, inwiefern sich aus der Formulierung des Bundeswahlgesetzes das Primat eines Wahltypus herauslesen lässt. Gleichzeitig zeigt es, dass sich die Debatte um das Wahlrecht grundsätzlich im Spannungsverhältnis der Mehrheitswahl einer Person sowie der Verhältniswahl der Parteilisten bewegt. Unter Berücksichtigung dessen, dass das System paritätisch aufgestellt ist, stellt sich dann wiederum die Frage, ob ein Element vorherrschend sein kann und wenn eine Dominanz bejaht wird, wie stark Einbußen des anderen Elements als zulässig anzuerkennen sind? Es ist insbesondere aus demokratietheoretischer Perspektive relevant, ob eine

¹² BT-Plenarprotokoll 19/142, S. 17764B.

¹³ Sofern nicht anders angegeben, wird im Folgenden der Arbeit beim BWahlG stets auf die zum Zeitpunkt des Verfassens dieser Arbeit gültige Fassung vom 14.11.2020 Bezug genommen.

mögliche Dominanz eines Elements ein anderes so stark dominieren darf, dass dort substantielle Einschränkungen zu akzeptieren sind. Hierbei sind ebenso die im Grundgesetz festgeschriebenen Wahlgrundsätze der freien, gleichen, unmittelbaren und allgemeinen Wahl sowie die Stellung des unabhängigen Abgeordneten mit einem freien Mandat zu berücksichtigen.

Gleichzeitig stellt sich die Frage, welche besonderen Anforderungen an ein Wahlsystem in einer repräsentativen Demokratie zu stellen sind und welche Folgen dies zu zeitigen hat. Was genau wird unter Repräsentation verstanden und kann diese Interpretation die Deutungshoheit beanspruchen? Den Wortbeiträgen der jüngsten Bundestagesdebatten zu Folge ist der Repräsentation dann hinreichend genüge getan, wenn die Stärkeverhältnisse der Parteien bestmöglich abgebildet sind. Doch ist das Repräsentation? Und welche Bedeutung besitzen und welche Rolle spielen Parteien eigentlich in der deutschen Ausgestaltung der repräsentativen Demokratie? Hier bestehen durchaus Zweifel am Absolutheitscharakter solcher Annahmen, denn grundsätzlich geht es um Abgeordnete, nicht um Parteien. Laut Art. 38 GG sind Abgeordnete Vertreter des gesamten Volkes und nur ihrem Gewissen unterworfen. Es heißt nicht, Abgeordnete sind Vertreter der Parteien und haben ausschließlich die Aufgabe, von Parteien formulierte Ziele umzusetzen. Auch die Bedeutung von Parteien ist kritisch zu diskutieren, denn nach Art. 21 GG wirken sie an der politischen Willensbildung lediglich mit, bestimmen sie aber weder allein noch ausschließlich. Repräsentation aus demokratietheoretischer Sicht kann sich daher nicht in der weitest gehenden Abbildung des Zweitstimmenproporztes erschöpfen. Insbesondere dann nicht, wenn Repräsentation im Sinne Böckenfördes als dialektischer Prozess, also aus Austausch zwischen Repräsentierten und Repräsentanten verstanden wird, der nicht mit dem Wahlakt endet, sondern davon unabhängig fortbesteht.

In diesem Zusammenhang ist ein weiterer Aspekt zu diskutieren: Die allgemeine Annahme, dass Abgeordnete Vertreter von Parteien sind und deswegen sich die Abbildung des Zweitstimmenproporztes in Fraktionsstärken bemisst. Weder der im Grundgesetz skizzierte freie Abgeordnete noch die Maßgaben der Repräsentation lassen es hingegen zwingend erscheinen, dass jeder Abgeordnete zwangsläufig in Beziehung zu einer Partei steht. Dies gilt für Listenmandate, da entsprechende Landeslisten nur von Parteien aufgestellt werden können, jedoch nicht für Wahlkreisbewerber. Die nächste Problematik dieser Annahme ergibt sich in der folgenden Stufe im Parlament. Die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages geht zwar vom sich in Fraktionen organisierenden Abgeordneten aus, weshalb fraktionslose Abgeordnete auch von einigen Mitwirkungsmöglichkeiten ausgeschlossen sind, was demokratietheoretisch mindestens bemerkenswert ist, gleichzeitig gibt es jedoch keinen Zwang zur Fraktionsbildung. Und genau vor diesem Hintergrund muss die Abbildung des Zweitstimmenproporztes kritisch diskutiert werden. Kann es Aufgabe eines Wahlsystems sein, zwingend einen Proporz zu sichern, der systemisch im Organ gar

nicht besteht? Folgende Szenarien sind denkbar: In den Wahlkreisen werden 299 Abgeordneten gewählt, die keiner Partei angehören. Ihnen steht es frei, a) fraktionslos zu bleiben oder aber sich b) einer Fraktion anzuschließen. Im Fall a) ist der Zweitstimmenproporz beschränkt, im Fall b) völlig außer Kraft gesetzt, da sich die Kräfteverhältnisse der Fraktionen sich dem vermeintlichen Wählervotum vollständig entziehen. Weiterhin ist es möglich, dass c) Abgeordnete zwar als Parteibewerber in das Parlament einziehen, sich jedoch nicht der eigenen oder gar keiner Fraktion anschließen. Auch in diesem Fall wäre der Zweitstimmenproporz hinfällig.

Diese denkbaren Optionen entfalten jedoch erst dann Wirkung, wenn durch das Zuteilungsverfahren des Wahlsystems die Mandate bereits im Sinne des Zweitstimmenproporz auf die Parteien verteilt wurden. Es wird also ein Proporz versucht herzustellen, der keinerlei rechtliche Bindekraft hat. Auch vor diesem Hintergrund ist folglich zu diskutieren, welche Bedeutung Repräsentation und welche Relevanz die konkrete Ausgestaltung aus demokratietheoretischer Sicht haben können.

Ausgehend von diesen Überlegungen und aufgrund der Fokussierung auf die technischen Elemente und der weitest gehenden Nichtberücksichtigung demokratietheoretischer Implikationen lautet die Forschungsfrage:

Welche Bedeutung haben Erfolgswert und Proporz aus demokratietheoretischer Sicht?

Hieraus ergibt sich wiederum die Frage nach der Relevanz von Erfolgswert und Proporz für das Finden einer nachhaltigen Reformlösung im Sinne der Ursache-Wirkungsmechanismen.

Die Reform zur Debatte des Wahlrechts bewegt sich im Spannungsfeld zwischen Demokratietheorie, Rechtsprechung, Parteiinteressen und den Wirkzusammenhängen der Wahlrechtselemente.

Dieses Spannungsfeld hat Leibholz bereits 1931 bei einer Tagung treffend beschrieben: „Bei der Wahlrechtsreform handelt es sich nicht nur um ein mathematisch-technisches, sondern vor allem um ein politisch-soziologisches Problem. [...] Ein solches bestes Wahlsystem gibt es nicht und kann es nicht geben, weil jedes Wahlrecht zugleich strukturell aufs engste mit den politisch-soziologischen Grundlagen einer Verfassung zusammenhängt, für die es seiner Funktion nach eine ganz bestimmte integrierende Bedeutung hat. Wird doch der Ruf nach einer Wahlreform nicht zufällig gerade deshalb so häufig erhoben, weil das Wahlrecht mehr mathematisch rechnerisch konstruiert als politisch dynamisch gewachsen ist.“¹⁴

Diese Arbeit hat das Ziel, die Grundelemente des Wahlrechts aufzuzeigen und die einzelnen Bestandteile kritisch zu diskutieren. Vor dem Hintergrund des BVerfG-Urteils von 2012 steht dabei vor allem die Frage der Bedeutung von Erfolgswert und Zweitstimmenproporz im Vordergrund. Zwei

¹⁴ Leibholz, Gerhard: Strukturprobleme der modernen Demokratie, Verlag C.F. Müller: Karlsruhe, 1967, S.9.

Termini, die mehrheitlich gleichgesetzt werden, aber nicht gleichbedeutend sind und insbesondere aus systemischer Betrachtung unterschiedliche Konsequenzen zeitigen.

Entscheidend hierbei ist zudem die Wahrnehmung respektive Interpretation des geltenden Rechts, insbesondere der Funktionsweise des Ausgleichsmechanismus. Obgleich in der Gesamtbewertung und bezüglich der Implikationen für einen Reformbedarf konträre Meinungen in der Wissenschaft zu finden sind, ist Konsens hinsichtlich der Funktionsweise des Ausgleichs zu konstatieren. Behnke formuliert beispielweise, „[m]it dem neuen Wahlgesetz von 2013 werden Überhangmandate durch Ausgleichsmandate kompensiert [...].“¹⁵ Boehl wiederum betrachtet diesen Aspekt aus der Perspektive der Anrechnung, wonach das „neue Wahlrecht [...] die Hausgröße flexibel vergrößert, bis bei allen [...], die mit Überhangmandaten errechneten Sitzzahlen auch nach Zweitstimmenproporz anfallen.“¹⁶

Des Weiteren sollen die verschiedenen Reformvorschläge der Wissenschaft systemisch und aus parteipolitischer Sicht dargestellt und diskutiert werden. Welche Folgen hat welches System und inwiefern lassen sich daraus Begründungen für die Bewertung der Parteien zu diesen Systemvorschlägen ableiten? Um insbesondere die Positionen und Verhandlungsstrategien der Parteien einordnen zu können, erfolgt ein Rückblick auf die Debatte des Parlamentarischen Rates ob ihres grundsätzlichen Charakters. Die beratenden Politiker verfügten lediglich über Erfahrungen aus „gescheiterten“ Staaten und führten daher eine substantielle Debatte zur Frage, was ein Wahlsystem leisten soll und wie dies am besten zu erreichen sei. Darüber hinaus erfolgt zur Einordnung eine kurSORische Darstellung der Wahlrechtsdebatte seit 1949.

Ergänzt wird die Darstellung der heutigen Debatte durch einen eigenen Reformvorschlag, der noch nicht in der Wissenschaft diskutiert wurde. Dieser Vorschlag wird aus den demokratietheoretischen und systemischen Anforderungen an ein Wahlrecht heraus entwickelt. Die Relevanz ergibt sich aus der anhaltenden Diskussion, deren Prämissen sachlich teils falsch sind. Dies betrifft insbesondere Fragen von Erfolgswert und Proporz. Es ist daher als Beitrag zur Debatte von Bedeutung, Erfolgswert und Proporz als Aspekte des Wahlrechts und ihrer Auswirkungen auf das System sowie vor dem Hintergrund der Rechtsprechung und der Folgen dieser zu diskutieren. Gleichermaßen gilt für Fragen des Überhangmandates. Welche Bedeutung spielt das Überhangmandat für mögliche Vergrößerungen des

¹⁵ Behnke, Joachim: Die Vergrößerung des Bundestages bei der Bundestagswahl 2017: Ursachen, normative Bewertungen und mögliche Abhilfen, in: Weßels, Bernhard; Schoen, Harald (Hrsg.): Wahlen und Wähler: Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2017, Springer VS: Wiesbaden, 2021, S. 228.

¹⁶ Boehl, Henner Jörg: Das neue Wahlrecht – personalisierte Verhältniswahl reloaded, in: Oppelland, Torsten (Hrsg.): Das deutsche Wahlrecht im Spannungsfeld von demokratischer Legitimität und politischer Funktionalität, Schriften des Hellmuth-Loening-Zentrums für Staatswissenschaften e.V., Band 21, Berliner Wissenschafts-Verlag: Berlin, 2015, S. 34.

Bundestages, welche Folgen können diesbezügliche Reformvorschläge zeitigen und wie prägen parteipolitische Interessen die diesbezügliche Diskussion?

Ausgehend von den Kriterien Nohlens¹⁷ als auch weiterführend Grotz¹⁸ und auf Basis der theoretischen Überlegungen werden Bewertungsmaßstäbe erstellt, mit deren Hilfe die verschiedenen Reformvorschläge verglichen werden.

Entscheidend ist dabei eine systemische Betrachtung, die Berechnungsergebnisse lediglich als Hilfsmittel betrachtet, jedoch nicht als abschließende Validierung der Gültigkeit eines Modells.

Ausgehend von den vorgenommenen Analysen und den dort ermittelten Punkten wird ein eigenes Reformmodell erarbeitet, das nach den gleichen Kriterien bewertet wird. Eine ausführliche Darstellung der Methodik erfolgt im entsprechenden Kapitel weiter unten.

Zur Reform des Wahlrechts wurden in den letzten Jahren unzählige Artikel veröffentlicht, die sich mit grundlegenden Fragen von Wahlsystemen, aber auch spezifisch mit Aspekten von Proporz, Überhangmandaten und möglichen Reformoptionen sowie mit Fragen der Rechtsprechung und Parteiinteressen beschäftigen. Hinsichtlich der Forschungsfrage erfolgt im Folgenden eine Darstellung ausgewählter Aufsätze.

Peifer et al. verfolgen mit der „direktmandatsorientierten Proporzanpassung“ („Pukelsheim III“) das Ziel, die personalisierte Verhältniswahl sowie die Gewährung der Direktmandate beizubehalten und zugleich negatives Stimmengewicht auszuschließen sowie die Erfolgswertgleichheit der Zweitstimmen bundesweit zu garantieren.¹⁹ Hierbei werden die Direktmandate einer Partei mit einem Aufschlag von zehn Prozent als Mindestsitzzahl der Partei definiert. Erweist sich der Sitzanspruch der Verhältniswahl als nicht ausreichend, um diese Mindestsitzzahl darzustellen, wird die Sitzzahl entsprechend angehoben. Um den bundesweiten Zweitstimmenproporz zu wahren, entfallen auch auf alle anderen Parteien, deren Sitzanspruch bereits vorher erfüllt war, zusätzliche Sitze.²⁰ Ausgangspunkt der Reformüberlegung von Peifer et al. ist dabei die Feststellung, dass Situationen entstehen können, in denen die Zahl der Direktmandate einer Partei die Listenmandate voll ausschöpft.²¹ Mit dem

¹⁷ Vgl. Nohlen, Dieter: Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme, Verlag Barbara Budrich: Opladen, 2014, S. 187 ff.

¹⁸ Vgl. Grotz, Florian: Kriterien und Ansatzpunkte einer nachhaltigen Wahlsystemreform, in: Behnke, Joachim; Decker, Frank; Grotz, Florian; Vehrkamp, Robert; Weinmann, Philipp: Reform des Bundeswahlsystems. Bewertungskriterien und Reformoptionen, Verlag Bertelsmann Stiftung: Gütersloh, 2017, S. 41-64.

¹⁹ Vgl. Peifer, Richard; Lübbert, Daniel; Oelbermann, Kai-Friederike; Pukelsheim, Friedrich: „Direktmandatsorientierte Proporzanpassung: Eine mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl ohne negative Stimmengewichte“, DVBl, 2012, S. 725.

²⁰ Vgl. ebd., S. 725 ff.

²¹ Vgl. ebd., S. 725 f.

vorgeschlagenen Aufschlag von zehn Prozent soll dem entgegengewirkt werden. Zu berücksichtigen ist, dass dieser Reformvorschlag auf den Mechanismus des BWahlG 2008 aufsetzt.²²

Schönberger und Schönberger stellen ein Modell vor, das zu einem Einstimmen-System zurückkehren und das Verteilungsverfahren umstellen würde.²³ Anhand der auf eine Partei entfallenden Stimmen würde der bundesweite Sitzanspruch festgestellt. Im Folgenden werden die sich daraus ergebenden Sitze hälftig auf Wahlkreis- und Listenvorschläge verteilt. Um die Verteilung der Wahlkreismandate in dieser Konstellation ermöglichen zu können, führen Schönberger und Schönberger eine Rangliste der Wahlkreisbewerber ein, wobei die Sitze nach dem Stimmenanteil ausgehend vom besten Ergebnis vergeben werden.²⁴ Dies hat zur Folge, dass nicht mehr jeder Wahlkreissieger zwingend das Direktmandat erhält. Der Reformvorschlag ermöglicht die Einhaltung der Regelgröße von 598 Sitzen durch eine etwaige Nichtzuteilung von Direktmandaten.

Diesem Ansatz einer Wahlkreisbestenliste, also einem Zwei-Listen-Modell, folgt auch Funk.²⁵ Hierbei wird jedoch am Zwei-Stimmen-System festgehalten²⁶, wodurch der Wähler weiterhin die Möglichkeit des Stimmensplittings hätte. Funk erweitert seinen Vorschlag um die Idee einer „Spitzenkandidaten-Garantie“²⁷, wodurch der Listenvorschlag immer dann einen Vorrang vor dem Wahlkreisbewerber im entsprechenden Bundesland erhält, wenn nur ein Mandat in einem Bundesland zu vergeben ist.

In eine ähnliche Richtung geht Behnke mit seinem Modell „BaWü-Plus“, das in Grundzügen nur noch eine Stimme sowie eine Rangliste vorsieht.²⁸ Unterschied hierbei ist, dass die bisherige Mandatsaufteilung zwischen Direkt- und Listenmandat aufgehoben wird. Behnke spricht zwar von einer Abschaffung des Direktmandates, de facto handelt es sich jedoch um eine Abschaffung der Listenmandate, da nach Behnkens Vorschlag nur noch die Wahlkreisbewerber gewählt werden und diese für die Partei entsprechend ihres Ergebnisses auf der Rangliste platziert werden.²⁹ Die weiteren Ausführungen schwächen diese Grundannahmen des Modells jedoch ab. So wird erst nachträglich angemerkt, dass dieser Ansatz eine Veränderung des Wahlkreiskandidatensystems zur Folge haben könnte, entsprechend also Zwei-Personen-Wahlkreise einzuführen wären, wonach jede Partei aber

²² Vgl. ebd., S. 726 f.

²³ Vgl. Schönberger, Christoph; Schönberger, Sophie: Die Lebenslüge des deutschen Wahlrechts. Die personalisierte Verhältniswahl braucht einen Neustart, F.A.Z., Nr. 107, 09.05.2019, S. 6.

²⁴ Vgl. ebd.

²⁵ Vgl. Funk, Albert: Einfach, gerecht, demokratisch, bundesstaatlich - das Zwei-Listen-Modell als Ausweg aus der Sackgasse der deutschen Wahlrechtsdebatte, Zeitschrift für Gesetzgebung, Jahrgang 33, Heft Nr. 1, 2018, S. 4.

²⁶ Vgl. ebd., S. 5.

²⁷ Vgl. ebd., S. 6.

²⁸ Vgl. Behnke, Joachim: Einfach, fair, verständlich und effizient – personalisierte Verhältniswahl mit einer Stimme, ohne Direktmandate und einem Bundestag der Regelgröße, ZParl, Nr. 3, 2019, S. 650 f.

²⁹ Vgl. ebd., S. 651.

auch zwei Kandidaten aufstellen kann.³⁰ Ein weiteres zusätzliches Element ist die Einführung einer Reserveliste. Diese folgt dem Gedanken der „Spitzenkandidaten-Garantie“ Funks. Um den Einzug von Spitzenkandidaten – richtigerweise ist eher von Spitzenpersonal zu reden – zu sichern, schlägt Behnke eine Ergänzungsliste in Höhe von 60 Mandaten vor, um die Ansprüche der Parteien abzusichern. Diese 60 Mandate würden nach dem Zweitstimmenproporz verteilt und zusätzlich zu den Mandaten der Regelgröße vergeben werden.³¹

Einen völlig anderen Weg gehen Behnke und Weimann mit ihrem Modell des „flexiblen und zielgerichteten Ausgleichs“.³² In diesem Modell bleibt es beim Ausgleich von externen Überhangmandaten, dieser Ausgleich ist jedoch begrenzt. Maßgabe ist dabei ein Schwellenwert für die als zu akzeptierend erachteten Verluste von Landeslisten bei der internen Kompensation. Vorgeschlagen wird ein Schwellenwert von 20 Prozent.³³ Ferner sind die Einführung einer Maximalgröße sowie eines maximal zumutbaren Verlustes in Höhe von beispielsweise zwei Mandaten denkbar.³⁴

Gemein ist diesen Vorschlägen, dass sie das Ziel verfolgen, den Bundestag in seiner derzeitigen Größe zu reduzieren, ein Anwachsen der Mandatszahl also zu minimieren oder zu verhindern. Gleich ist weiterhin die Prämisse, dass das Überhangmandat und in der Folge das Direktmandat Ursache der (meisten) Probleme sind. Ebenso findet sich in allen Vorschlägen das Motiv des Proporz und dessen Bedeutung. Unterschiede bestehen hierbei jedoch in der Bewertung der Umfähigkeit der Abbildung des Verhältnisses sowie der Art des Proporz, woraus die Reformansätze resultieren.

Zum Reformprozess sowie den „Leitplanken“ durch Parteiinteressen, Medien und Rechtsprechung liefert Jacob eine erste Darstellung, die die Vielzahl unterschiedlicher Werte und damit auch Bewertungen im Hinblick auf Notwendigkeiten und zu erfüllende Aufgaben eines Wahlsystems präsentiert.³⁵

Eine ausführliche Analyse der Urteile des BVerfG der Jahre 2008 und 2012 findet sich bei Haug, der zudem die Frage aufwirft, ob das Gericht insbesondere mit dem Urteil von 2012 nicht selbst zum Gesetzgeber geworden ist und durch die Bestimmungen zum negativen Stimmengewicht und den

³⁰ Vgl. ebd., S. 652.

³¹ Vgl. ebd., S. 653.

³² Vgl. Behnke, Joachim; Weinmann, Philipp: Flexibler und Zielgerichteter Ausgleich – Eine am innerparteilichen Proporz orientierte Alternative zum geltenden Bundestagswahlrecht, ZParl, Nr. 2, 2016, S. 379.

³³ Vgl. ebd.

³⁴ Vgl. ebd., S. 385 f.

³⁵ Vgl. Jacob, Marc S.: Von der Quadratur des Kreises zur Wahlsystemreform? Verhandlungen über das Wahlrecht im 19. Deutschen Bundestag, ZParl, Nr. 3, 2019, S. 478-493.

Überhangmandaten den Gestaltungsspielraum des Parlaments als verfassungsgemäßen Gesetzgeber nicht in unzulässiger Weise eingeschränkt hat.³⁶

Wolf schließt mit seiner Dissertation hieran an und entwickelt ausgehend vom Urteil des BVerfG zum negativen Stimmengewicht staatsrechtliche Determinanten für ein verfassungskonformes Wahlsystem.³⁷ Hinsichtlich der Anforderungen, die sich aus den Wahlgrundsätzen ergeben, kommt Wolf unter anderem zu dem Ergebnis, dass die Unmittelbarkeit bedingt, dass die Stimmabgabe des Wählers sich in „einer Weise auf das Ergebnis auswirkt, die von diesem nicht vorhersehbar ist.“³⁸ Damit geht jedoch nicht der Anspruch auf die Kenntnis ex ante eines konkreten Ergebnisses einher. Wolf argumentiert, dass insbesondere Auswirkungen, die sich „aus dem Zusammenwirken der Handlungen verschiedener Wähler ergeben“, in begrenztem Maße zulässig sind.³⁹ Aus dem Grundsatz der Gleichheit ergibt sich keine kongruente Ausgestaltung der Wahlsysteme, stattdessen begründet der Grundsatz divergierende Anforderungen.⁴⁰ Obgleich Wolf weiter ausführt, „[s]ystembedingte Abweichungen begründen in derartigen Fällen keine verfassungswidrige ‚Ungleichheit‘“⁴¹, so kommt er im weiteren zu dem Ergebnis, dass der Gleichheitsgrundsatz Wahlsysteme verbietet, in denen grundsätzlich Überhangmandate anfallen können.⁴² Hinsichtlich des negativen Stimmgewichts urteilt Wolf, dass nicht die tatsächliche Mandatszahl, sondern der relative Stimmenanteil entscheidend sei. Ein inverser Effekt liegt demzufolge erst dann vor, wenn nicht lediglich ein Mandat verloren oder gewonnen wird, sondern wenn sich hierdurch der relative Stimmenanteil verändert.⁴³ Wolf widerspricht dem BVerfG, wonach dem Gesetzgeber ein weiterer Gestaltungsspielraum zur Ausgestaltung eines Wahlsystems zukomme, stattdessen sei dieser eingeschränkt.⁴⁴ Deutlich bestätigt Wolf den Grundsatz der Folgerichtigkeit der Ausgestaltung von Wahlsystemen.⁴⁵ Die Arbeit orientiert sich hierbei ausschließlich am Maßstab der Erfolgswertgleichheit. Fragen der Repräsentation, der Responsivität sowie der Zusammensetzung des Parlaments werden nicht behandelt. Die Gestaltung eines konkreten Rahmens staatsrechtlicher Determinanten erfolgt nicht. Die Handlungsempfehlungen sind überschaubar, indem vor allem auf die Notwendigkeit der Abwägung zwischen verschiedenen

³⁶ Vgl. Haug, Volker M.: Das Bundesverfassungsgericht als Gesetzgeber anstelle des Gesetzgebers: Ein kritischer Blick auf das Wahlrechtsurteil vom 25. Juli 2012, ZParl, Nr. 3, 2012, S. 673 f.

³⁷ Wolf, Thomas: Das negative Stimmengewicht als wahlgleichheitswidriger Effekt – Auswirkungen, Bewertungen und Chancen einer Neuregelung. Staatsrechtliche Determinanten für ein verfassungskonformes Wahlsystem, Dunckler & Humboldt GmbH: Berlin, 2016.

³⁸ Ebd., S. 585.

³⁹ Ebd.

⁴⁰ Vgl. ebd., S. 586.

⁴¹ Ebd.

⁴² Vgl. ebd.

⁴³ Vgl. ebd., S. 587.

⁴⁴ Vgl. ebd., S. 589.

⁴⁵ Vgl. ebd.

Zielstellungen hingewiesen wird.⁴⁶ Sowohl reine Wahlsysteme, ein Grabenwahlsystem, als auch beispielsweise Ausgleichsmodelle sind laut Wolf verfassungsrechtlich zulässig.⁴⁷

Mit Fragen der Repräsentation und wie diese im Rahmen der Verhältniswahl umsetzbar ist, beschäftigt sich Behnke in seiner Habilitationsschrift. Hierbei unterscheidet Behnke zwischen der Repräsentation als Reproduktion sowie der Repräsentation durch Auswahl.⁴⁸ Bei der Repräsentation als Reproduktion wird das Ideal der direkten Demokratie verfolgt, sodass mittels Auswahlverfahren wie der Zufallsstichprobe ein bestmögliches Abbild des Volkes erfolgen soll.⁴⁹ Repräsentation durch Auswahl begreift Repräsentation hingegen nicht lediglich als Ersatz für die direkte Demokratie, sondern als überlegene Form.⁵⁰ Die Betrachtung der Repräsentation bleibt jedoch überwiegend auf Art und Ergebnis der Auswahl beschränkt, eine weitergehende Diskussion zu Anforderungen einer repräsentativen Demokratie, auch im Hinblick auf das Mandat, unterbleibt. Behnke kommt zu dem Schluss, dass „das Verhältniswahlsystem selbst, unter Annahme bestimmter Bedingungen, die logische Konsequenz strategischen Verhaltens ist.“⁵¹ Die von Behnke angeführten normativen Gründe begründen jedoch keine stringente Herleitung. Einige Darstellungen, unter anderem zur historischen Entwicklung des bundesrepublikanischen Wahlrechts, halten einer sachlichen Prüfung zudem nicht umfänglich stand. So äußert Behnke direkt im ersten Satz, dass 1949 das Verhältniswahlsystem eingeführt worden wäre und das Wahlsystem im Konsens nicht im GG verankert wurde.⁵² In dieser Arbeit werden diese Aussagen widerlegt.

Pickel wiederum widmet sich der Bedeutung der Responsivität in repräsentativen Demokratien und vertritt die These, dass ein Mangel an Responsivität eine Gefahr für die Demokratie darstellt, indem es das Vertrauen der Bürger untergräbt.⁵³ Dabei stellt Pickel vor allem den Austausch zwischen Repräsentierten und Repräsentanten heraus, wobei Repräsentation dann gerade nicht die bloße Orientierung am durch Umfragen erhobenen vermeintlichen Bürgerwillen meint.⁵⁴ Ein Problem der Responsivität sieht Pickel in der Ausgestaltung des parlamentarischen System als Parteidemokratie,

⁴⁶ Vgl. ebd., S. 592f.

⁴⁷ Vgl. ebd., S. 590-592.

⁴⁸ Vgl. Behnke, Joachim: Das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland. Logik, Technik und Praxis der Verhältniswahl, Nomos: Baden-Baden, 2007, S. 71-87.

⁴⁹ Vgl. ebd., S. 71-82.

⁵⁰ Vgl. ebd., S. 82-87.

⁵¹ Ebd., S. 98.

⁵² Vgl. ebd., S. 11.

⁵³ Vgl. Pickel, Susanne: „Wahlkampfzeit ist Responsivitätszeit“. Die Kluft zwischen Politikern und Bürgern in der repräsentativen Demokratie, in: Mannewitz, Tom (Hrsg.): Die Demokratie und ihre Defekte. Analysen und Reformvorschläge, Springer VS: Wiesbaden, 2018, S. 172.

⁵⁴ Vgl. ebd., S. 175 f.

dem ein gewisser Ausschluss inhärent sei.⁵⁵ Es ist Pickels Verdienst, mit diesem Beitrag auf die Bedeutung der Responsivität und der Grenzen der Parteidemokratie hinzuweisen.

Ebenfalls mit der Responsivität beschäftigt sich Kranenpohl mit seiner Überblicksdarstellung zu Formen, empirischen Ergebnissen und Grenzen der Responsivität.⁵⁶ Kranenpohl zeigt zugleich auf, welche Herausforderungen sich bei der Messung der Güte von Responsivität ergeben, wenn diese nicht unzutreffenderweise als Kongruenz zwischen Repräsentanten und Repräsentierten begriffen wird, und beispielsweise bei einem parteigebundenen Listenmandat die theoretische Frage nicht abschließend zu beantworten ist, wem dieses gegenüber responsiv verpflichtet ist.⁵⁷

Die vorliegende Arbeit gliedert sich wie folgt: Im folgenden Abschnitt B werden die demokratietheoretischen und staatsrechtlichen Anforderungen dargestellt und erörtert. Hierbei werden unter anderem die sich aus dem Grundgesetz ergebenden Anforderungen an das Wahlsystem sowie die Rechtsprechung des BVerfG diskutiert. Im Abschnitt C erfolgt eine Darstellung der bisherigen Diskussion der Wahlrechtsreform mit Fokus auf die Entwicklung seit 2011. Diese Betrachtung verfolgt unter anderem das Ziel, mögliche parteipolitische Prägungen der Debatten aufzuzeigen. Ferner wird untersucht, welche Bedeutung systemische und demokratietheoretische Aspekte für die Argumentation der Abgeordneten besitzen. Im folgenden Abschnitt D wird die Presseberichterstattung zum Wahlrecht in der 19. Wahlperiode dargestellt. Anschließend erfolgt in Abschnitt E eine Darstellung der bekannten Reformvorschläge sowie einer kritischen Würdigung dieser. Darauf aufbauend wird die politische Dimension diskutiert sowie ein eigenes Reformmodell vor dem Hintergrund der in den vorherigen Abschnitten aufgezeigten theoretischen und parteipolitischen Dimensionen entwickelt. Der abschließende Abschnitt geht der Frage nach, ob es sich bei der Wahlrechtsreform um die sogenannte Quadratur des Kreises handelt und weist Wege in die Zukunft.

⁵⁵ Vgl. ebd., S. 184.

⁵⁶ Vgl. Kranenpohl, Uwe: Responsivität: unzeitgemäße (?) Anmerkungen zu einer zentralen Kategorie repräsentativer Demokratie, in: Münch, Ursula; Kalina, Andreas (Hrsg.): Demokratie im 21. Jahrhundert. Theorien, Befunde, Perspektiven, Nomos: Baden-Baden, 2020, S. 143-163.

⁵⁷ Vgl. ebd., S. 147 ff.

B. Das Wahlrecht im Spannungsverhältnis von Demokratietheorie und Staatsrecht

Im Folgenden sollen bestimmte Aspekte der Diskussion, insbesondere zur Proportionalität und zum Erfolgswert, aus rechtlicher und demokratietheoretischer Perspektive dargestellt und diskutiert werden. Grundsätzlich ist die Frage zu klären, welche demokratietheoretischen Anforderungen die repräsentative, parlamentarische Demokratie aufstellt. Dem werden die Bestimmungen der Verfassung sowie die Urteile des BVerfG entgegengestellt. Sowohl die wissenschaftliche Kommentierung des Grundgesetzes als auch das BVerfG stellen die Bedeutung des Proporz sowie der Erfolgswertgleichheit heraus. Diese Position prägt, wie unten ausführlich dargestellt, auch seit Jahrzehnten die wahlrechtspolitische Diskussion. Diesbezüglich ist jedoch zu klären, ob die dort vorgebrachte Betonung der Aspekte Proporz und Erfolgswertgleichheit sich einerseits aus den verfassungsrechtlichen und andererseits aus demokratietheoretischen Bestimmungen ergibt und somit gerechtfertigt werden kann oder ob es sich im Ergebnis um eine unzulässige Überbetonung von Teilaспектen handelt, denen kein zwingender Grund zukommt, insbesondere hinsichtlich der Ausgestaltung des Wahlsystems.

I. Demokratietheoretische Anforderungen

1. Parteienstaat

Die Bundesrepublik Deutschland wird vielfach als Parteidemokratie oder Parteienstaat bezeichnet, wobei Parteien entsprechend eine besonders herausgehobene Bedeutung zukommt. Parteien wirken demnach nicht einfach nur an der politischen Willensbildung mit, wie es in Art. 21 GG heißt, sondern sind letztlich allein für diese Willensbildung maßgeblich. Ausgehend vom im GG verankerten Demokratieprinzip und dessen „fast durchgehend repräsentativer Ausgestaltung“⁵⁸ „bedarf das Volk eines Transmissionsriemens für seinen politischen Willen“.⁵⁹ Und weiter Huber prägnant: „Und diese können [...] nur die Parteien sein.“⁶⁰ Huber sieht folglich nicht den einzelnen, frei gewählten Abgeordneten als Mittler zwischen Volk und Politik, sondern allein die Parteien.

In diesem Zusammenhang äußert Huber, dass Wahlen weniger der Bestellung von Abgeordneten dienen, sondern Wahlen dienen „auch im rechtlichen Sinne der Richtlinienbestimmung für die Politik“.⁶¹ Der Wähler trifft mit der Wahl eine Entscheidung für das Programm sowie das personelle Angebot, insbesondere des Kandidaten für die Kanzlerwahl; der Abgeordnete tritt hingegen hinter seine Partei zurück.⁶² Huber kommt zu dem Schluss, dass den Parteien eine zentrale Bedeutung

⁵⁸ Huber, Peter M.: Der Parteienstaat als Kern des politischen Systems, Juristenzeitung, 49. Jahrgang, Nr. 14, 15.07.1994, S. 690.

⁵⁹ Ebd.

⁶⁰ Ebd.

⁶¹ Ebd.

⁶² Vgl. ebd.

zukommt und ohne diese und deren personelle wie inhaltliche Angebote eine repräsentative Demokratie gar nicht möglich wäre.⁶³

Trotz dieser Hervorhebung der Bedeutung der Parteien für die repräsentative Demokratie als alleiniger Transmissionsriemen des politischen Willens des Volkes attestiert Huber im Folgenden eine Störung der Kommunikation zwischen Volk und Staat und somit eine verminderte oder gar nicht mehr vorhandene Rückkoppelungsfunktion der Parteien.⁶⁴ Als weiteres Problem benennt Huber, dass viele Parteiexponenten sich der Mittlerrolle entziehen und sich stattdessen auf eine nachträglich erklärende Rolle zurückziehen.⁶⁵

Ein anderes Argument, um die Bedeutung der Parteien für den Parlamentarismus herauszustellen, führt Herzog in die Diskussion ein. Ihm zu Folge ist der Verweis auf Art. 21 GG zu kurz gegriffen, ebenfalls relevant seien die Aussagen der Art. 63, 67, 68 sowie 81 GG.⁶⁶ Hierbei geht es unter anderem um die Wahl des Bundeskanzlers sowie das konstruktive Misstrauensvotum. Herzog äußert, dass diese Sicherungsmechanismen der parlamentarischen Demokratie im Zusammenhang mit dem Vorhandensein von Fraktionen und somit von politischen Parteien zu sehen sind. Ohne die Existenz von Parteien und Fraktionen als parlamentarischem Arm dieser wäre die Sicherungsfunktion der Mechanismen geringer.⁶⁷

Sowohl Interpretation der Grundgesetzartikel als auch die daraus resultierenden Schlussfolgerungen zur Bedeutung der Parteien sind bemerkenswert, ist in den genannten Artikeln 63, 67 sowie 68 doch von Entscheidungen der Mitglieder des Bundestages die Rede und nicht von Entscheidungen der Fraktionen. Des Weiteren irrt Herzog genauso wie Huber, wenn aus der Aufgabe des Parlaments zur Wahl des Bundeskanzlers eine direkte Verbindung zu den Parteien, insbesondere im Sinne der Rekrutierung und Bestimmung von Personal, gezogen wird. Der Deutsche Bundestag wählt laut Art. 63 GG den Bundeskanzler mit der Mehrheit seiner Stimmen im ersten Wahlgang nach Vorschlag des Bundespräsidenten, in den etwaigen folgenden Wahlgängen können Kandidatenvorschläge aus der Mitte des Parlaments gemacht werden. Dies ist jedoch nicht gleichbedeutend mit einer Mitgliedschaft des Kandidaten im Parlament. Grundsätzlich hat sich die Suche nach einem geeigneten Kandidaten nur daran zu orientieren, ob dieser eine Mehrheit hinter sich vereinen und eine stabile Regierung bilden kann. Die Mitwirkung der Parteien ist jedoch nicht zwingend, schon gar nicht verfassungsrechtlich

⁶³ Vgl. ebd.

⁶⁴ Vgl. ebd., S. 693.

⁶⁵ Vgl. ebd.

⁶⁶ Vgl. Herzog, Roman: Verfassungsrechtliche Grundlagen des Parteienstaates, Schriftenreihe Juristische Studiengesellschaft Karlsruhe, Nr. 206, C.F. Müller Juristischer Verlag: Heidelberg, 1993, S. 7 f.

⁶⁷ Ebd., S. 8.

determiniert, denn weder Bundeskanzler noch Bundesminister müssen Mitglied im Deutschen Bundestag oder Mitglied einer Partei sein.

Der Haltung Hubers tritt beispielsweise Klein entgegen. Klein dient die grundgesetzlich verbriezte Freiheit des Mandats dem Anspruch, den Abgeordneten von der „repräsentativ-demokratischen Tugend nicht abirren zu lassen.“⁶⁸ Ein Parteizug des Abgeordneten stellt hierfür keine rechtlichen Einschränkungen dar.⁶⁹ Ganz im Gegenteil verweist Klein ausdrücklich auf Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, der den Einfluss der Parteien in dieser Frage ganz eindeutig begrenzt.⁷⁰

Gegen die Stellung der Parteien ist ferner anzuführen, dass die grundgesetzliche Wahlfreiheit für die Wahlberechtigten ein freies Wahlvorschlagsrecht vorsieht. Gegen dieses freie Wahlvorschlagsrecht verstieße jedoch ein ausschließliches Vorschlagsrecht der Parteien.⁷¹

Zur Frage des Parteienstaats darf Leibholz nicht vergessen werden, der die Doktrin des Parteienstaats wissenschaftlich bereits seit Ende der 1920er als auch in der Rechtsprechung maßgeblich begründet hat. So wirkte Leibholz als Richter am Bundesverfassungsgericht maßgeblich an der Rechtsprechung zum Wahlrecht mit und prägte diese im Sinne seiner Parteienstaatsdoktrin.⁷²

Das Verhältniswahlrecht beschreibt Leibholz im Sinne Meyers „mehr als ein Wahlrecht der Mathematiker als der Politiker“.⁷³ Hiernach besitzt der Proporz lediglich eine „rational unpersönliche Struktur“, bei dem es allein um eine „zahlenmäßig exakte und damit gerechte Erfassung der Stimmen“ geht.⁷⁴ Entsprechend kommt der Wahl eine andere Bedeutung zu, da lediglich die Kandidaten der Parteien gewählt werden und nicht eine politische Persönlichkeit an sich. Denn unter diesem Begriff der politischen Persönlichkeit ist Leibholz zu Folge im 20. Jahrhundert etwas anderes zu verstehen als im 19. Jahrhundert. Es geht nicht mehr um eine „freie repräsentative Persönlichkeit“, sondern lediglich um einen „Exponent der politischen Partei“.⁷⁵

Leibholz sieht die Verhältniswahl als Ausfluss des massendemokratischen Parteienstaats. In diesem Sinne erfolgt eine Paarung von Verhältniswahl und Parteienstaat sowie Mehrheitswahl und

⁶⁸ Klein, Hans Hugo: Status des Abgeordneten, in: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III, C.F. Müller Juristischer Verlag: Heidelberg, 2005, S. 745.

⁶⁹ Vgl. ebd.

⁷⁰ Vgl. ebd.

⁷¹ Starck, Christian: Grundrechtliche und demokratische Freiheitsidee: in: Isensee; Kirchhof, 2005, S. 20.

⁷² Zur Rolle Leibholz' vgl. u.a. Nettersheim, Christian: Die Parteienstaatstheorie von Gerhard Leibholz, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität: Bonn, 2008, S. 299.

⁷³ Leibholz, 1967, S. 19.

⁷⁴ Ebd.

⁷⁵ Leibholz, Gerhard: Der Parteienstaat des Bonner Grundgesetzes, in: Recht, Staat und Wirtschaft: Schriftenreihe des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen für Staatswissenschaftliche Forschung, Dritter Band, Verlag L. Schwann: Düsseldorf, 1951, S. 105.

repräsentativem Parlamentarismus, weshalb sich eine Verbindung beider Wahlmodi ausschließe.⁷⁶ Aus dieser Sichtweise des massendemokratischen Parteienstaats negiert Leibholz die Reichweite des Art. 38 Abs. 1 GG zur Stellung des Abgeordneten, sondern hebt im Gegenteil Art. 21 Abs. 1 GG hervor. Eine Einschränkung der Stellung der Partei durch Art. 38 Abs. 1 GG kann Leibholz zu Folge nicht erfolgen, da der Abgeordnete im modernen Parteienstaat weder Vertreter des ganzen Volkes noch ausschließlich seinem Gewissen unterworfen sei. Im Gegenteil formuliert Leibholz die Position, dass der Abgeordnete gerade nicht frei sei, sondern zahlreichen Weisungen unterworfen, insbesondere jenen seiner Partei.⁷⁷ Eindeutig formuliert Leibholz: Der Abgeordnete „ist heute weitgehend nichts anderes mehr [...] als ein an die Weisungen der Partei und Parteihonoratioren gebundener Funktionär, der von den Wählern auch nur als Zugehöriger zu einer bestimmten politischen Partei und nicht mehr auf Grund seiner besonderen politischen Verdienste oder persönlichen Fähigkeiten in das Parlament entsandt wird.“⁷⁸ Bereits 1951 äußert Leibholz in einem Beitrag diese Auffassung und stellt die vermeintliche Bindung des Mandats der negierten Freiheit des Abgeordneten, der nur seinem Gewissen unterworfen und die gesamte Nation repräsentiert gegenüber.⁷⁹ Leibholz geht jedoch noch darüber hinaus, indem er äußert, dass der Abgeordnete nicht legitimiert ist, eine andere politische Linie zu verfolgen als jener von Partei und Fraktion. „Er ist grundsätzlich fremdem Willen unterworfen.“⁸⁰ Weiter äußert Leibholz, dass der freie Abgeordnete letztlich entbehrlich ist, da seine einzige Aufgabe darin besteht, an der Willensbildung innerhalb von Fraktion und Partei mitzuwirken. Aufgabe ist folglich nicht mehr die Vertretung des gesamten Volkes und Mitwirkung an der Willensbildung, sondern lediglich Mitwirkung am „Parteienmehrheitswillen“ und an der „Konstituierung des Parteiwillens“.⁸¹ Hierin sieht Leibholz nicht nur Legitimation, sondern sogar Ausdruck der verfassungstheoretischen Existenz eines imperativen Mandats.⁸² Ziel solch eines imperativen Mandats ist „das legitime Ziel, die notwendige Homogenität innerhalb aller Gliederungen der Partei zu sichern, ohne die ein Parteienstaat nicht funktionieren kann.“⁸³ Wenn der Abgeordnete jedoch lediglich Exponent der Partei ist, ohne direkte Legitimation und ohne Aufgabe der Vertretung des Volkswillens sowie als Ergebnis einer Verhältniswahl, kann es kein Problem darstellen, ein Listenmandat aus höher geordneten Gründen nicht zuzuteilen. Ebenso besteht gerade keine notwendige Homogenität, wie insbesondere Volksparteien zeigen. Zugleich ist eine Fraktion, um die

⁷⁶ Vgl. Leibholz, 1967, S. 23, S. 112 ff.

⁷⁷ Vgl. ebd., S. 73.

⁷⁸ Ebd.

⁷⁹ Vgl. Leibholz, 1951, S. 102.

⁸⁰ Ebd., S. 104.

⁸¹ Leibholz, 1967, S. 97.

⁸² Vgl. ebd.

⁸³ Ebd.

es hier letztlich nur gehen kann, gerade kein Element einer Parteidgliederung, sondern ein autonomes Gebilde, das auch Parteilose aufnehmen kann.

Leibholz entwickelt die Idee des Parteiensstaats aus der Feststellung, dass sich die sozialen Unterschichten seit 1800 politisch emanzipiert hätten und hieraus die Stärke der Parteien erwachsen sei, denn erst die Parteien seien es gewesen, die „die Millionen von politisch mündig gewordenen Aktivbürgern erst organisiert und aktionsfähig gemacht haben.“⁸⁴ Sie sind damit zu einem „unentbehrlichen Bestandteil des politischen Integrationsprozesses“ geworden.⁸⁵ Nach Ansicht Leibholz' teilt diese Auffassung auch das BVerfG, indem es in seinem Urteil aus dem Jahr 1952 die Parteien als Sprachrohr des Volks definiert.⁸⁶ Hier beweist Leibholz eine gewisse Chuzpe, da er in der Fußnote zwar selbst darauf verweist, dass er eine entsprechende Äußerung bereits 1951 in einem Beitrag publiziert hat, jedoch nicht, dass er an diesem Urteil selbst als Richter des zuständigen Senats mitgeschrieben und sich vermutlich schlicht selbst zitiert hat. In diesem Beitrag von 1951 führt Leibholz aus, dass in einem Flächenstaat nur Parteien die Möglichkeit haben, die Bürger zu „politisch aktionsfähigen Gruppen zusammenzuschließen.“⁸⁷ Und weiter: „Sie sind geradezu das Sprachrohr, dessen sich das mündig gewordene Volk bedient, um sich artikuliert zu äußern und politische Entscheidungen fällen zu können.“⁸⁸ Ohne die Parteien als Intermediäre zwischen Staat und Volk könnten die Bürger keinen politischen Einfluss ausüben. Erst durch die Parteien werden die Bürger Teil der staatlichen Politik. Leibholz spricht gar davon, das Volk würde andernfalls „ohnmächtig und hilflos hin und her vegetieren.“⁸⁹

Der moderne Parteiensstaat ist Leibholz zu Folge eine „rationalisierte Erscheinungsform der plebisitären Demokratie oder [...] ein Surrogat der direkten Demokratie im modernen Flächenstaat.“⁹⁰ Im Plebisitz erschöpft sich der politische Wille in Zustimmung oder Ablehnung der vorgeschlagenen Kandidaten der Parteien.⁹¹ Vor diesem Hintergrund ergibt sich, dass es im Parteiensstaat nicht um die Abbildung des Volkswillens im Sinne einer Identität der Mehrheit mit dem Volk geht, sondern dass hier eine Identität zwischen Parteimehrheit und Volkswillen besteht. Die volonté générale ergibt sich nicht aus der Repräsentation, sondern der Identität von Partei und Volk.⁹² Entsprechend spricht Leibholz davon, dass „die Parteien das selbstorganisierte Volk sind.“⁹³

⁸⁴ Ebd., S. 89.

⁸⁵ Ebd., S. 90.

⁸⁶ Vgl. ebd. sowie Vgl. BVerfGE 1, 208 [223 f.]

⁸⁷ Leibholz, 1951, S. 104.

⁸⁸ Ebd.

⁸⁹ Ebd.

⁹⁰ Leibholz, 1967, S. 94.

⁹¹ Vgl. Leibholz, 1951, S. 107.

⁹² Vgl. ebd., S. 106.

⁹³ Ebd.

Aus diesen Überlegungen kommt Leibholz zu dem Schluss, dass das Parlament in einem Parteienstaat letztlich nicht mehr ist als eine Zusammenkunft, in dem Beschlüsse der Parteien, die außerhalb des Parlaments getroffen wurden, durch Beauftragte der Parteien – Abgeordnete – für die Öffentlichkeit festgehalten werden.⁹⁴

Leibholz sieht insgesamt eine Identität von Volk und Partei und in der Folge von Partei und Abgeordnetem. Entsprechend spricht er auch von einem „übergregenden monopolartigen Einfluß“ der Parteien.⁹⁵ Der faktische Einfluss der Parteien ist nicht in Abrede zu stellen, doch die von Leibholz vorgenommene Absolutsetzung entbehrt jeglicher Grundlage, denn es werden immer noch eigenständige Abgeordnete gewählt, wovon die Hälfte theoretisch ohne jeglichen Parteizeug gewählt werden könnte.

Um zu dieser absoluten Einschätzung der Parteien zu kommen, hat Leibholz jedoch einen gewissen Weg zurückgelegt. Diese Wendungen folgen in seinen Werken mitunter unvermittelt aufeinander. In seinem Werk „Wesen der Repräsentation“ spricht Leibholz noch davon, dass sich der Volkswille erst durch Repräsentation konstituiert und andernfalls richtungs- und wirkungslos bliebe. Es bedarf gewisser repräsentativer Institutionen, die die einzelnen Willensbekundungen zu einem einheitlichen Volkswillen formen. „Kurzum, erst die Repräsentation ermöglicht die Willensbildung innerhalb der Volksgemeinschaft. Sie ist verfassungstheoretisch gesehen das funktionell wichtigste Konstitutionsprinzip des modernen [...] Staates.“⁹⁶

Auch die Freiheit des Abgeordneten sowie der Regierung bewertete Leibholz mitunter anders. So führt er im gleichen Werk aus, dass eine Regierung selbstständig sein muss. Ist eine Regierung dies nicht, ist sie keine Regierung.⁹⁷ Leibholz bekräftigte diese Bewertung ausdrücklich für das parlamentarische Regierungssystem. Wäre die Freiheit in einer parlamentarischen Demokratie nicht gewährleistet, auch nicht der Regierungsmitglieder, sondern wären sie an die Weisungen der Fraktion gebunden, bedeutete dies ein imperatives Mandat, das nicht mit einem parlamentarischen Regierungssystem vereinbar wäre und das Parlament lediglich zu einem „parlamentarischen Exekutivausschuß“ degradieren würde.⁹⁸ Aufgrund seiner Wahrnehmung und Beschreibung einer Krise des modernen Staates entwickelt Leibholz daraus die Parteienstaatsdoktrin und verwirft die vorher getätigten Aussagen, sodass als Konsequenz aus der politischen Entwicklung und den Folgen der Einführung der

⁹⁴ Vgl. ebd.

⁹⁵ Vgl. ebd., S. 110.

⁹⁶ Leibholz, Gerhard: Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, Verlag de Gruyter: Berlin, 1960, S. 58.

⁹⁷ Vgl. ebd., S. 80.

⁹⁸ Ebd., S. 81.

Verhältniswahl im Sinne der Herausstellung der Parteien die Aufgabe der Freiheit von Mandat und Regierung und daher die Betrachtung des Parlaments als Exekutivausschuss folgt.⁹⁹

Die Parteienstaatslehre Leibholz' prägte insbesondere in den Anfangsjahren der Bundesrepublik die oberste Rechtsprechung, an der Leibholz als Richter im zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts in hohem Maße beteiligt war. In der wissenschaftlichen Diskussion wird zuletzt vermehrt darauf hingewiesen, dass das Bundesverfassungsgericht der Parteienstaatslehre nicht mehr in dem Maße folgt.¹⁰⁰ Richtig ist dabei, dass der erste Senat früh kenntlich gemacht hat, dass die Willensbildung nicht ausschließlich durch Parteien erfolgt, sondern es daneben weitere Akteure gibt.¹⁰¹ Doch weder wurde dieser Aspekt weiter ausgeführt noch hat es die Urteile grundsätzlich beeinflusst. Insbesondere vor dem Hintergrund des letzten Urteils zum Wahlrecht aus dem Jahr 2012 kann der These, die Parteienstaatslehre hätte ihre Wirkungskraft auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eingebüßt, nicht zugestimmt werden. Indem das Bundesverfassungsgericht mit diesem Urteil den Zweitstimmenproporz und den Erfolgswert als die zentralen Elemente und zu verwirklichenden Ziele des Wahlsystems herausstellt, misst das Gericht den Parteien eine extreme Bedeutung bei. Indem letztlich keine Abweichungen – abgesehen von der Sperrklausel – vom Proporz zugelassen werden, wird die Aussage getroffen, dass es ausschließlich um die korrekte Abbildung der Stärkeverhältnisse der Parteien geht. Unabhängige Kandidaten oder die Mitwirkung an der politischen Willensbildung durch Dritte bleiben unberücksichtigt. Das Wüppesahl-Urteil ist in diesem Sinne ebenfalls kritischer zu bewerten. Auch wenn das Verfassungsgericht klarstellt, dass Parteien nicht allein an der Willensbildung mitwirken, werden die Rechte des einzelnen, fraktionslosen Abgeordneten immer im Gegensatz zur herausgehobenen Bedeutung der Parteien abgegrenzt, weswegen der fraktionslose Abgeordnete letztlich ein Abgeordneter zweiter Klasse bleibt.

Nettersheim begegnet der Parteienstaatslehre vor allem durch Hinweise auf die aktuelle Situation, in der die Bindungskraft und Organisationsdichte der Parteien zunehmend abnimmt. Die Repräsentationskraft von Parteien wird demzufolge dadurch eingeschränkt, dass die sozialen Milieus sich auflösen und die früheren Zuschreibungen von Parteien beispielsweise als „Arbeiterpartei“ dadurch nicht mehr gegeben sind. Eine vermeintliche Stammklientel wird dadurch diffuser. Insgesamt konstatiert Nettersheim eine abnehmende langfristige Bindung von Wählern an Parteien. Im Zusammenhang mit dem abnehmendem Organisationsgrad von Parteien ergibt sich daraus für Nettersheim, dass Parteien nicht mehr für sich reklamieren können, identisch mit dem Volk zu sein.¹⁰²

⁹⁹ Vgl. ebd., S. 117.

¹⁰⁰ Vgl. Nettersheim, S. 210, 215, 218.

¹⁰¹ Vgl. ebd., S. 214 ff.

¹⁰² Vgl. ebd., S. 292.

Die Parteien üben entsprechend keine „solitäre Stellung“ bei der politischen Willensbildung aus.¹⁰³ Durch die abnehmende Bindungskraft wird auch die Funktion des Bindeglieds zwischen Bürgern und Politik geschwächt.¹⁰⁴ Parteien verlieren folglich die ihnen von Leibholz zugeschriebene Funktion des Sprachrohrs.

Des Weiteren wirft Nettersheim die Frage nach der Repräsentation des Volkswillens durch Parteien auf. Kann der Wille einer einzelnen Partei zum Gemeinwillen erhoben werden? Hier wird darauf verwiesen, dass Leibholz irrtümlicherweise Gemeinwille mit Gemeinwohl gleichsetzt und kritisiert, dass in der Parteienstaatslehre das Gemeinwohl im Gemeinwillen untergeht, obwohl das Gemeinwohl zentrales Element für den Staat ist.¹⁰⁵ Treffend führt Nettersheim aus, dass Parteien letztlich lediglich Partikularinteressen durchsetzen, nicht aber allgemeingültige Interessen.¹⁰⁶ Diese Kritik gewinnt an Bedeutung vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Ausrichtungen von Parteien. Während eine Volkspartei dem Anspruch Leibholz' noch nahekommen mag, gilt das für eine Themenpartei nicht oder maximal eingeschränkt, denn hier werden sehr spezifische Interessen bedient und vertreten. Weiter ist zu fragen, wie sich der Gemeinwille in einem Mehrparteiensystem bildet. Hier greift Leibholz zu kurz, wenn er die Positionen der Mehrheitsparteien zum Volkswillen erklärt. Ist dieser Ansatz bereits bei einer Mehrheitspartei problematisch, potenziert sich das Problem bei mehreren Parteien, die zusammen die Mehrheit bilden. In welchem Verhältnis gehen die Positionen der verschiedenen Parteien dann letztlich in den Gemeinwillen ein?

Einer strikten Auslegung der Parteienstaatslehre, die den einzelnen Abgeordneten letztlich für überflüssig hält und alles auf die Parteien ausrichtet, steht auch der verfassungsrechtliche Wahlgrundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl gegenüber. Hieraus ergibt sich die Unzulässigkeit einer ausschließlichen Wahl der Partei, die wiederum selbstständig die Abgeordneten bestimmt. Die Unmittelbarkeit der Wahl macht es zwingend erforderlich, dass der Wähler die Abgeordneten wählt. Eine Zwischeninstanz im Sinne eines Wahlmannes – in diesem Fall wären das die Parteien – ist nicht zulässig.¹⁰⁷

Der Einstufung des Abgeordneten als ausschließlich Exponenten einer Partei steht im Zweistimmensystem entgegen, dass mit der Erststimme in einem Wahlkreis mit Mehrheit direkt ein Bewerber gewählt wird. So besteht zwar keine Unterscheidung hinsichtlich der Güte von Direkt- und

¹⁰³ Ebd., S. 298.

¹⁰⁴ Vgl. ebd., S. 311.

¹⁰⁵ Vgl. ebd., S. 302.

¹⁰⁶ Vgl. ebd.

¹⁰⁷ Vgl. Lang, Heinrich: Der verfassungsrechtliche Maßstab, in: Grzesick, Bernd; Lang, Heinrich: Wahlrecht als materielles Verfassungsrecht. Der Wahlgesetzgeber zwischen verfassungsrechtlicher Bindung und politischer Gestaltungskraft – Überlegungen am Beispiel des 19. Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlrechts, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden, 2012, S. 21.

Listenmandate. Wie Lang richtig ausführt, sind sie im Sinne von Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG „gleichrangige Vertreter des Volkes“.¹⁰⁸ Dennoch besteht beim Direktmandat nicht nur eine engere persönliche Verbindung zum Wahlkreis, sondern er ist auch „nicht in erster Linie Exponent einer politischen Partei.“¹⁰⁹ Aus den weiteren Ausführungen Langs, wonach der Wahlkreisbewerber – sofern er nicht sogar unabhängig antritt – vor Ort von den Parteimitgliedern nominiert wird und nicht als Teil der Landesliste von einem Landesparteitag,¹¹⁰ ergibt sich ein weiteres Argument gegen die Alleinstellung der Parteien im Sinne der Verhältniswahl.

2. Repräsentation

Die Bundesrepublik Deutschland ist eine repräsentative, parlamentarische Demokratie. So geht die Staatsgewalt vom Volke aus (Art. 20 GG) und Abgeordnete sind Vertreter des ganzen Volkes und nicht an Aufträge und Weisungen gebunden (Art. 38 GG).

Das heißt auch, dass die Bundesrepublik entgegen der Lehre Leibholz' gerade kein Parteienstaat ist. Nach Art. 21 GG wirken Parteien an der politischen Willensbildung mit. Folglich sind sie jedoch nur ein Teil der Willensbildung, schon gar nicht bestimmen sie diese allein.

Da die Bundesrepublik jedoch gerade kein Parteienstaat ist, greifen Überlegungen zu kurz, dass bei einer Wahl vor allem die Präferenz für politische Vorhaben zum Ausdruck kommt und diese bestmöglich abzubilden sind. So sind Wahlprogramme als entscheidende Richtschnur für den Wähler kein Fahrtenbuch, das eins zu eins abgearbeitet und umgesetzt wird, denn der Wesenskern parlamentarischer Demokratie ist die Verhandlung zwischen verschiedenen politischen Interessengruppen, an deren Ende ein Kompromiss steht. Die Abbildung politischer Präferenzen wird demnach grundsätzlich durch das parlamentarische System eingeschränkt. Zugleich steht die Welt nach der Verabschiedung von Wahlprogrammen nicht still. Regelmäßig treten Probleme auf, die niemand vorher gesehen hat. In den zurückliegenden Legislaturperioden sei nur auf die Finanz- und Euro-Krise, die Flüchtlingskrise sowie die Sars-CoV-2-Epidemie verwiesen. Für all diese Probleme musste eine Lösung gefunden werden, ohne eine vorherige Positionsbestimmung der Parteien und entsprechende Legitimierung durch die Wähler. Konkretisierend führt Klein aus, dass „das Wahlprogramm einer Partei durch den Wahlakt nicht zur rechtsverbindlichen Leitlinie ihres politischen Handelns während der folgenden Legislaturperiode“ wird.¹¹¹ Wenn dies schon nicht für Parteien gilt, kann der freie Abgeordnete umso weniger in dieser Hinsicht gebunden werden.¹¹² In diesem Sinne äußert sich ebenfalls Wiefelspütz, der ausführt, dass weder Beschlüsse der Parteien noch der

¹⁰⁸ Ebd., S. 34.

¹⁰⁹ Ebd.

¹¹⁰ Vgl. ebd.

¹¹¹ Vgl. Klein, 2005, S. 744.

¹¹² Vgl. ebd., S. 369 f.

Fraktionen, der Koalition oder der von ihm getragenen Bundesregierung den Abgeordneten in seinem freien Mandat rechtlich binden.¹¹³

Das bedeutet jedoch nicht, dass der Wähler nach dem Wahlakt keinen Einfluss mehr besitzt. Hierfür steht die Repräsentation. Hierzu führt Rudzio aus: „Vielmehr fragen sich Politiker bei allen Entscheidungen, wie sie mit diesen bei der nächsten Wahl vor ihren Wählern bestehen können. [...] Lassen sich aber breite, verfestigte Auffassungen erkennen, engagieren sich Bürger in einer Frage aktiv, so gehen Politiker und Parteien darüber kaum hinweg.“¹¹⁴ Rudzio verweist auf Friedrich, der diesen Aspekt als antizipierte Reaktion bezeichnet.¹¹⁵ Rudzio fasst das Wesen der repräsentativen, parlamentarischen Demokratie zusammen, wonach „das repräsentative Prinzip die Entscheidungs-, Kompromiß- und Mehrheitsbildungsfähigkeit der Parlamente“ ermöglicht und „Wahl und Rückkoppelung die demokratische Legitimation der Parlamentsentscheidungen“ sichert.¹¹⁶

Hierzu gehört auch die freie Wahl, weshalb demokratische Legitimation in einem Repräsentationsprozess sich nicht in der einfachen Zustimmung zu einer Einheitsliste erschöpft. Eine solcherart ausgestaltete Zustimmung „bewirkt [...] keine demokratische Legitimation.“¹¹⁷

Noch ausdrücklicher formuliert es Klein zum Status des freien Mandats. Demnach manifestiert sich im Grundsatz des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG nicht nur der repräsentative Status, sondern gleichsam die Absage an den Versuch, „den Abgeordneten als bloßen Funktionär irgendwelcher Kollektive wie Parteien [...] zu vereinnahmen.“¹¹⁸ Das Grundgesetz manifestiert folglich ein Verbot des imperativen Mandats. Erst durch diese Freiheit wird es dem Abgeordneten ermöglicht, „am Prozeß der parlamentarischen Willensbildung teilzunehmen und dadurch zugleich an der Integration der einzelnen Bürger zum Staatsvolk mitzuwirken, ihre Vorstellungen zum überindividuellen Gesamtwillen hinzuführen und zu verbinden.“¹¹⁹

Diesbezüglich ergänzt Morlok, dass die Freiheit des Abgeordneten nur ausreichend gewährleistet sein kann, wenn diese ihre Grenzen durch die Repräsentierten findet, also diese Einflussmöglichkeiten auf die Repräsentanten besitzen. Morlok spricht von einem „hinreichend starke[n] Rückkoppelungsprozess zwischen den Vertretenen und den Vertretern.“¹²⁰ Der Einfluss des Wählers beschränkt sich dabei nicht nur auf die periodischen Wahlen. Im Gegenteil ist es ein fortwährender

¹¹³ Vgl. Wiefelbütt, Dieter: Abgeordnetenmandat, in: Morlok, Martin; Schliesky, Utz; Wiefelbütt, Dieter (Hrsg.): Parlamentsrecht. Praxishandbuch, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden, 2016, S. 453.

¹¹⁴ Rudzio, Wolfgang: Was bedeutet Repräsentation in einer parlamentarischen Demokratie?, Zeitschrift für politische Bildung, 32. Jahrgang, 1995, Nr. 2, S. 22.

¹¹⁵ Vgl. ebd.

¹¹⁶ Ebd.

¹¹⁷ Starck, 2005, S. 20.

¹¹⁸ Klein, 2005, S. 743.

¹¹⁹ Ebd., S. 743 f.

¹²⁰ Morlok, Martin: Volksvertretung als Aufgabe, in: Morlok, Schliesky, Wiefelbütt(Hrsg.), 2016, S. 149.

Prozess, in dem die Einflussmöglichkeiten des Wählers sich vor allem im Rahmen der Öffentlichkeit zeigen, in dem Widerspruch und Protest artikuliert werden können¹²¹ und der Repräsentant die Möglichkeit hat, hierauf zu reagieren.

Wiefelspütz knüpft hieran an und äußert im Sinne des BVerfG, dass dieser Rückkoppelungsprozess Verantwortlichkeit durch einen Zwang zur Rechtfertigung schafft.¹²²

Das freie Mandat schützt Wiefelspütz zu Folge auch die „tatsächliche Ausübung des Mandats“, woraus sich auch eine „Gleichheit im Status der Vertreter des ganzen Volkes“ ergibt.¹²³ Und aus dieser Gleichheit formen sich wiederum die gleichen Mitwirkungsrechte aller Abgeordneten.¹²⁴ Dies ist insbesondere für die Frage fraktionsloser Abgeordneter relevant.

Voigt führt als „entscheidendes Problem der politischen Repräsentation [...] die Frage der Legitimation“ an, wobei es nicht nur auf Inhalt und Ergebnis, sondern vor allem „auf die Partizipation der Beherrschten (Throughput-Legitimation)“ ankommt.¹²⁵ Voigt äußert ferner, dass „mit dem Aufkommen der Parteidemokratie [...] die Zweifel an der demokratischen Qualität der Repräsentation ständig gewachsen“ sind.¹²⁶ Dies begründet er einerseits mit dem Niedergang der Volksparteien, wodurch sich die Bürger immer weniger von den Abgeordneten repräsentiert fühlen und andererseits mit einer Abnahme der Rechenschaftspflicht der Abgeordneten den Wählern gegenüber.¹²⁷ Dies ist auf Direkt- und Listenwahl übertragbar.

Weßels verweist auf die Schwierigkeiten der Erfassung von Repräsentation, wenn diese „auf der Input-Seite hinsichtlich der Kongruenz von Interessen- und Wertorientierungen bei Wählern und Gewählten, auf der Output-Seite bezüglich des Handelns, also des Abstimmungsverhaltens der Abgeordneten“ reduziert wird.¹²⁸ Hilfreich ist der Ansatz Weßels, die Aspekte der Repräsentation als einen mehrstufigen Entscheidungsprozess mit den Dimensionen Selektion von Input, Verhandlung und Output zu ordnen.¹²⁹ Weßels folgert dann, dass eine erfolgreiche Umsetzung des vermeintlichen Wählerwillens keine hinreichende Bedingung für Repräsentation darstellt, sondern entscheidend ist,

¹²¹ Vgl. ebd.

¹²² Vgl. Wiefelspütz, 2016, S. 451 sowie vgl. BVerfGE 112, 118 [134]

¹²³ Wiefelspütz, S. 451.

¹²⁴ Vgl. ebd.

¹²⁵ Voigt, Rüdiger: Repräsentation. Eine Schlüsselkategorie der Demokratie, in: Ders. (Hrsg.): Repräsentation. Eine Schlüsselkategorie der Demokratie, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden, 2019, S. 12.

¹²⁶ Ebd., S. 13.

¹²⁷ Vgl. ebd.

¹²⁸ Weßels, Bernhard: Politische Repräsentation als Prozeß gesellschaftlich-parlamentarischer Kommunikation, in: Herzog, Dietrich; Rebenstorf, Hilke; Weßels, Bernhard (Hrsg.): Parlament und Gesellschaft. Eine Funktionsanalyse der repräsentativen Demokratie, Westdeutscher Verlag GmbH: Opladen, 1993, S. 102.

¹²⁹ Vgl. ebd., S. 103.

dass die Interessen „Eingang ins Parlament gefunden [haben] und [...] auf diesem Wege zumindest die *Chance* [hatten], berücksichtigt zu werden.“¹³⁰

Colomer argumentiert, dass die Repräsentation von Parteien nicht hinreichend ist, sondern persönliche Repräsentation ebenso bedeutend ist, „to achieve a high quality of representation and effectively promote the preferences of the community once these are well defined.“¹³¹ Persönliche Repräsentation wird hier als Vertrauenswürdigkeit und Fähigkeit, die Wünsche der Wähler zu erfüllen sowie auf dessen Forderungen zu reagieren, definiert.¹³² Colomer argumentiert, dass die Kandidatauslese sich zunehmend dem Einfluss des Wählers entzieht und daher mit Zunahme der Einflussmöglichkeit des Wählers auf die Kandidatenwahl die Qualitäten der Repräsentanten steigen.¹³³

Atmor et al. befassen sich mit der Kandidatauswahl innerhalb von Parteien und adressieren hiermit zugleich Aspekte der Repräsentation. Die Autoren unterscheiden zum einen zwischen inklusiven und exklusiven Anforderungen. Die Begrifflichkeiten erscheinen für die deutsche Debatte hingegen etwas problematisch. Ersteres meint, dass das Auswahlverfahren der Partei kaum Mitspracherechte einräumt. Die Nominierung von Direktkandidaten, indem ausschließlich die Parteimitglieder des Wahlkreises die Entscheidung treffen, stellt ein Beispiel dar. Die Autoren argumentieren, dass bei dieser Form der Kandidatenbestimmung das potentielle Bewerberfeld vergrößert sowie die persönlichen Qualifikationen des Einzelnen betont werden.¹³⁴ Letzteres meint, dass die Partei Anforderungen aufstellen und damit den Auswahlprozess bestimmen kann, wodurch zum einen die Zahl der Bewerber reduziert und zum anderen die Parteiabhängigkeit gestärkt werden kann.¹³⁵ Den Autoren zu Folge stärkt diese Form der Kandidatauswahl die Orientierung an der Parteilinie sowie den Fokus der Partierepräsentation.¹³⁶ Diese Argumentation führen Atmor et al. hinsichtlich des Personenkreises der Nominierung, des Nominierungsverfahrens sowie des Zentralisierungsgrades fort. Letzteres ist von Bedeutung. So argumentieren die Autoren, dass eine zentralistische Auswahl vor allem die Partierepräsentation fokussiert, indem die entsprechende Partieebene die Kontrolle über den Nominierungsprozess besitzt und deswegen loyale Kandidaten auswählen respektive illoyale Bewerber ausschließen kann.¹³⁷ Bei der Aufstellung von Landeslisten ist hier auch an eine bessere respektive schlechtere Positionierung hinsichtlich der Erfolgschance zu denken. Ferner konstatieren die Autoren, dass „[a]s a consequence, by controlling the nomination procedures the party can create

¹³⁰ Ebd., S. 104. Hervorhebung im Original.

¹³¹ Colomer, Josep M.: Introduction: Personal and Party Representation, in: Ders. (Hrsg.): personal representation. the neglected dimension of electoral systems, ECPR Press: Colchester, 2011, S. 7.

¹³² Vgl. ebd.

¹³³ Vgl. ebd., S. 8.

¹³⁴ Vgl. Atmor, Nir; Hazan, Reuven Y.; Rahat, Gideon: Candidate Selection, in: Colomer, 2011, S. 23.

¹³⁵ Vgl. ebd., S. 24.

¹³⁶ Vgl. ebd.

¹³⁷ Vgl. ebd., S. 28.

incentives for candidates to behave like team players rather than as a collection of individuals.¹³⁸ Im Gegensatz dazu sehen Atmor et al. eine dezentralisierte Nominierung. Werden hierbei für jede Region einzelne lokale Repräsentanten nominiert, steigert dies die persönliche Repräsentation und führt zu einer hohen Responsivität bezüglich lokaler oder regionaler Ebenen, was wiederum den Einfluss der Partei schwächen kann.¹³⁹ Entsprechend wird ausgeführt, dass „Candidates who are chosen by an inclusive selectorate owe their loyalty to their voters in the candidate selection process, and not only to their party. Such candidates are no longer assured of a future in politics by being loyal team players; instead they must stand out and be recognised – not by the party leaders but by their now more inclusive selectorates.“¹⁴⁰

3. Responsivität

Im genannten Aspekt der antizipierten Reaktion kommt bereits die Idee der Responsivität zum Ausdruck, die nach Pennock als „Reflexion und Verbalisierung des Volkswillens“¹⁴¹ bezeichnet werden kann. Uppendahl fasst die Idee der Responsivität als „Rückkoppelung des politischen Handelns der Regierenden, der Administration und der Repräsentanten an die Interessen der von ihnen regierten, verwalteten und repräsentierten Menschen“ zusammen.¹⁴² Dabei stellt Uppendahl verschiedene Grade an Responsivität heraus. Ein Höchstmaß an Irresponsivität kann erreicht werden, wenn beispielsweise Haushaltsbeschränkungen die vollständige Umsetzung der identifizierten Wünsche verhindern oder aber auch der Repräsentant über ein hohes Maß an Selbstachtung verfügt, wodurch Rückmeldungen und Wahrnehmungen mehrheitlich ignoriert werden.¹⁴³ Treffend erscheint hierfür auch die Bezeichnung des eigenen Geltungsdranges. Wenn ein Repräsentant die eigenen Ideen als sehr qualifiziert beurteilt, wird sein Interesse, diese entsprechend zu realisieren, hoch sein, unabhängig davon, ob diese mit den Wünschen der Repräsentierten korrespondieren oder diesen möglicherweise sogar diametral entgegenstehen. In diesem Zusammenhang steht der nächste von Uppendahl formulierte Aspekt, wonach „Repräsentanten auch die Fähigkeit zur Identifizierung von Wünschen, Vorstellungen und Bedürfnissen der Repräsentierten“ benötigen.¹⁴⁴

Uppendahl beschreibt ferner Gefahren für die Responsivität, wie sie sich aus der Ausgestaltung des modernen Regierungssystems und der Bedeutung der Regierung ergeben.¹⁴⁵ Tatsächlich wird die

¹³⁸ Ebd.

¹³⁹ Vgl. ebd.

¹⁴⁰ Ebd., S. 33.

¹⁴¹ Pennock, J.Roland: Responsiveness, Responsibility and Majority Rule, 1952; zitiert nach: Uppendahl, Herbert, Repräsentation und Responsivität. Bausteine einer Theorie responsiver Demokratie, ZParl, 12. Jahrgang, Nr. 1, 1981, S. 126.

¹⁴² Uppendahl, Herbert, 1981, S. 127.

¹⁴³ Vgl. ebd., S. 129.

¹⁴⁴ Ebd.

¹⁴⁵ Vgl. ebd., S. 132.

Gesetzesinitiative vor allem von der Regierung wahrgenommen, die also Regelungsbedarfe identifiziert und Lösungsvorschläge in Gesetzesform unterbreitet. Unabhängig vom parlamentarischen Gesetzgebungsprozess erscheint die Forderung Uppendahls, das „Parlament als Pufferzone zwischen Elektorat und Regierung auszubauen und seine Abgeordneten wieder stärker in die Aufgaben von Seismographen politischer Stimmungsschwankungen einzuführen“.¹⁴⁶ Als eine Handlungsoption benennt Uppendahl die Stärkung der Mehrheitswahlkomponente.¹⁴⁷ Dies steht in Einklang mit der Feststellung, dass die Bundesrepublik kein Parteienstaat ist und es darüber hinaus Interessenartikulationen gibt, die abzubilden sind. Entsprechend formuliert Uppendahl, dass es auch Aufgabe sein muss, „das demokratische Potential nicht mehrheitsfähiger Interessen und zentripetaler Kräfte einzubinden“.¹⁴⁸ Vergessen werden darf auch nicht, dass Interessen und Bedürfnisse bestehen, die nicht nur nicht manifest, sondern deswegen auch nicht organisiert sind.¹⁴⁹ Diesen Geltung zu verschaffen, ist nur im Sinne eines responsiven Abgeordneten möglich.

Einen interessanten Aspekt ergänzt Kimme, wenn er im Sinne Böckenfördes und Uppendahls Repräsentation in zwei Ebenen teilt – den Legitimationsakt und den Dialogprozess – und ausführt, dass der Dialogprozess als eigentliche Ausgestaltung der Repräsentation einen größeren Personenkreis umfasst, da hieran auch alle Nichtwahlberechtigten beteiligt sind beziehungsweise beteiligt sein können.¹⁵⁰

Des Weiteren ist die Frage des Volkswillens zu diskutieren. Der Volkswille ist nicht festgeschrieben und ist deswegen auch nicht in Gänze abzubilden. Stattdessen ist dieser fortwährend zu erfassen.¹⁵¹ Diese Aufgabe obliegt dem Repräsentanten.

Ausführlich zu Fragen der Repräsentation und Responsivität äußert sich Pitkin. Bezuglich des Ansatzes, Repräsentation als beschreibend zu definieren, verweist sie darauf, dass die Herangehensweise, Repräsentation als korrekte Abbildung zu begreifen, selbst von der Kritik oftmals widerspruchlos angenommen wird, jedoch nicht hinreichend ist.¹⁵² Pitkin zu Folge kann sich Repräsentation auch nicht darin erschöpfen, dass das Abstimmungsverhalten deckungsgleich mit dem vermeintlichen Willen der Repräsentierten ist, denn – verweisend auf Downs, äußert sie, dass „on the many issues on which people have no will, or do not know what they want, ,there is nothing for representatives to

¹⁴⁶ Ebd.

¹⁴⁷ Vgl. ebd., S. 133.

¹⁴⁸ Ebd.

¹⁴⁹ Vgl. ebd., S. 134.

¹⁵⁰ Vgl. Kimme, Johannes: Das Repräsentativsystem: unter besonderer Beachtung der historischen Entwicklung der Repräsentation und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Duncker & Humblot GmbH: Berlin, 1988, S. 141.

¹⁵¹ Vgl. ebd.

¹⁵² Vgl. Pitkin, Hanna Fenichel: The Concept Of Representation, University of California Press: Berkeley, Los Angeles, London, 1972, S. 65.

represent.“¹⁵³ Und weiter: „Representing means giving information about the represented.“¹⁵⁴ Dieser Aspekt Downs verweist bereits auf das Erfordernis der Responsivität. Pitkin urteilt zur beschreibenden Repräsentation abschließend, dass diese zwar ein notwendiger, aber kein hinreichender Teil politischer Repräsentation sein kann, da Repräsentation sich nicht in der Abbildung (soziologischer) Gruppen erschöpft, sondern auch Raum zum Handeln bestehen muss.¹⁵⁵ Pitkin bemängelt vor allem, dass aus diesem Repräsentationsansatz keine Reziprozität erwächst, insbesondere der Kommunikation. So äußert sie, „[w]here they have no views or relevant characteristics to be displayed, representing is impossible. [...] The representative is not to give new opinions to his constituents, but to reflect those they already have; and whatever the legislature does with the nation's opinion once expressed is irrelevant to representation.“¹⁵⁶ Auch die symbolische Repräsentation wird von Pitkin als unzureichend beschrieben, denn das Glauben oder Akzeptieren eines einzelnen Symbols „is nothing that can be justified, that depends on accuracy of correspondence or on services performed.“¹⁵⁷ Denn Pitkin zu Folge gibt es kein „mis-symbolizing“.¹⁵⁸

Hinsichtlich des Aspekts der Repräsentation im Sinne von „Handeln für jemanden“ adressiert Pitkin die Idee des freien Mandats. Ausgehend davon, dass Menschen unterschiedlich handeln, unterschiedliche Ansichten haben, auf unterschiedliche Art und Weise bereit sind, Verantwortung zu tragen, eher zurückhaltend und achtsam sind, wenn sie für andere als nur für sich selbst Rechnung tragen müssen, äußert Pitkin, dass aus der hieraus scheinbar entstehenden Begrenzung des Handlungsspielraums des Repräsentanten im Gegenteil zusätzliche Freiheit entstehen kann, indem er Entscheidungen für die Allgemeinheit treffen kann, die er in dieser Form nicht für sich selbst treffen könnte; dass er die Anspruchshaltung ausdehnen und deutlich härter im Auftrag der Allgemeinheit handeln kann, während er bezüglich seiner eigenen Person genügsamer und weniger eigennützig auftreten müsste.¹⁵⁹ Zusammengefasst: „The representative should not be too generous with his principal's possessions, but then he need not be too generous with them either. He should not take excessive risk, but then he need not make self-sacrificial (principal-sacrificial) gestures either.“¹⁶⁰

Die Idee des „Treuhänders“ wird von Pitkin zurückgewiesen. Einerseits verweist die Idee darauf, dass dieser im Handeln weitestgehend frei sei, sofern er sich ihrem Wohl verpflichtet fühlt.¹⁶¹ Pitkin äußert jedoch, dass ein Treuhänder nur in seinem eigenen Namen, nicht für andere handelt und weder

¹⁵³ Ebd., S. 83.

¹⁵⁴ Ebd.

¹⁵⁵ Vgl. ebd., S. 89 f.

¹⁵⁶ Ebd., S. 90.

¹⁵⁷ Ebd., S. 110.

¹⁵⁸ Ebd.

¹⁵⁹ Vgl. ebd., S. 118.

¹⁶⁰ Ebd.

¹⁶¹ Vgl. ebd., S. 128.

weisungsgebunden noch zur Konsultation mit den Anspruchsberechtigten verpflichtet ist.¹⁶² Das Treuhandverhältnis „does not require consultation or responsiveness to their wishes.“¹⁶³

Ebenso wird die Idee des „Delegierten“ zurückgewiesen. Der Ansatz ist, dass ein Repräsentant mit einem genauen Auftrag von den Repräsentierten gesendet wird und diese Gruppe der Repräsentierten ein einheitliches Gebilde darstellen.¹⁶⁴ Diese Voraussetzung ist im politischen Betrieb jedoch nicht gegeben. Dieser Ansatz wird weiter eingebettet, in die Idee der Vertretung durch Experten, dass also in speziellen Fällen eine Repräsentation durch Experten in Dingen erfolgt, die man selbst nicht übernehmen will oder kann.¹⁶⁵ Diesen Ansatz weist Pitkin zurück, da die meisten Vertreter nicht Repräsentanten sind und nicht ihre vermeintlich Repräsentierten vertreten. In diesen Fällen entsteht Repräsentation lediglich durch Zuschreibung einer Handlung, auch wenn diese an sich nichts mit Repräsentieren zu tun hat.¹⁶⁶

Pitkin konstatiert, „the representative must be responsive to him [die Repräsentierten, Anm. MS] rather than the other way round.“¹⁶⁷ Hierin drückt sich das Verständnis von Repräsentation Pitkins aus, dass vor allem in einem reziproken Verhältnis besteht, wobei der Souverän stets der Repräsentierte bleibt.

Dieses Argument bestärkt Pitkin später erneut, wonach „the representative also has an obligation to be responsive to those [der Repräsentierten, Anm. MS] wishes.“¹⁶⁸ Diese Wünsche hat der Repräsentant nicht immer zu befolgen, aber er muss sie beachten, insbesondere um Divergenzen zwischen den Vorstellungen, die der Repräsentant für das Wohl der Repräsentierten hat, und jenen der letzteren in Ausgleich zu bringen.¹⁶⁹ Ferner argumentiert Pitkin, dass es nicht notwendig ist, dass die Repräsentierten bereits eine Meinung zu einem Thema gebildet haben oder überhaupt von dem Thema Kenntnis haben, bevor der Repräsentant mit der Meinungsbildung startet; „One can represent others on matters they neither care nor know about.“¹⁷⁰ Entscheidend ist Pitkin zu Folge, dass der Repräsentant grundsätzlich im Interesse der Repräsentierten handelt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Repräsentant nur dann seiner Aufgabe gerecht wird, wenn er zwingend dem geformten Willen der Repräsentierten folgt.¹⁷¹ Denn, so Pitkin weiter: „The fact is that, at least in political representation, the represented have no will on most issues, and the duty of the representative is to do what is best

¹⁶² Vgl. ebd., S. 130.

¹⁶³ Ebd.

¹⁶⁴ Vgl. ebd., S. 134.

¹⁶⁵ Vgl. ebd., S. 134 f.

¹⁶⁶ Vgl. ebd., S. 139.

¹⁶⁷ Ebd., S. 140.

¹⁶⁸ Ebd., S. 162.

¹⁶⁹ Vgl. ebd.

¹⁷⁰ Ebd., S. 162 f.

¹⁷¹ Vgl. ebd., S. 163.

for them, not what they latently want.¹⁷² Hiermit erteilt Pitkin letztlich dem Anspruch der Repräsentation im Sinne des zwingenden Proporz eine Absage, da Repräsentation ihr zu Folge nicht darin besteht, einen vermeintlichen Willen abzubilden respektive umzusetzen. Dies bestärkt sie dadurch, dass Repräsentation nicht dadurch einen Mangel aufweist, wenn die Entscheidung des Repräsentanten nicht zwingend mit dem vermeintlich einheitlichen Willen der Repräsentierten übereinstimmt; denn wenn der Repräsentant diesem Willen folgt, „it should be because the action really accords with their interest, not because they merely think it does.“¹⁷³ Entscheidend ist folglich, dass der Repräsentant sein umfangreiches Wissen einsetzt, um Ergebnisse herbeizuführen, die insgesamt dem Wohl der Repräsentierten dienen und nicht nur Interessen zu bedienen, die sich in der Gesamtschau als Partikularinteressen darstellen.¹⁷⁴ Divergierende Meinungen sind jedoch zu ergründen und zu erklären. Wenn dies eintritt, „[i]t calls for a consideration of the reasons for the discrepancy; it may call for a reconsideration of his own views.“¹⁷⁵ All dies bedingt Kommunikation und verdeutlicht den Kern ihrer Argumentation von Responsivität.

Pitkin fasst Repräsentation wie folgt zusammen: „[R]epresenting here means acting in the interest of the represented, in a manner responsive to them. The representative must act independently; his action must involve discretion and judgment; he must be the one who acts.“¹⁷⁶ Divergenzen sind zu begründen, aber zulässig, wenn sie dem Wohl der Repräsentierten dienen.¹⁷⁷

Pitkin verweist ferner auf die Relevanz der Berücksichtigung regionaler Aspekte. Den grundsätzlichen Konflikt umschreibt sie damit, dass einerseits lokale Interessen nicht einfach im Namen des Ganzen übergegangen werden dürfen, andererseits aber das Wohl des Ganzen hierdurch nicht behindert werden darf. Abgeordnete haben folglich stets auch das Wohl der Gesamtheit im Blick zu haben.¹⁷⁸ Pitkin konstatiert dann jedoch, dass „[t]he national interest cannot just ignore or override the welfare of parts of the nation or even of individuals. In representative assemblies the national interest is often formulated out of the rival claims of interests and localities within the state.“¹⁷⁹ Aufgabe des Repräsentanten ist es daher, das nationale mit dem lokalen Interesse in einen bestmöglichen Ausgleich zu bringen.¹⁸⁰ Pitkin stärkt diesbezüglich das Argument, dass es vor allem Aufgabe des Repräsentanten ist, divergierende Positionen zu erklären.¹⁸¹ Hierfür ist entscheidend, dass ein Kommunikationskanal

¹⁷² Ebd.

¹⁷³ Ebd., S. 165.

¹⁷⁴ Vgl. ebd., S. 164 f.

¹⁷⁵ Ebd., S. 164.

¹⁷⁶ Ebd., S. 209.

¹⁷⁷ Vgl. ebd., S. 209 f.

¹⁷⁸ Vgl. ebd., S. 216.

¹⁷⁹ Ebd., S. 217 f.

¹⁸⁰ Vgl. ebd., S. 218 f.

¹⁸¹ Vgl. ebd., S. 222.

zwischen Repräsentanten und Repräsentierten besteht, sodass einerseits der vermeintliche Wille der Repräsentierten respektive deren Ablehnung der Entscheidung des Repräsentanten artikuliert und empfangen werden kann und andererseits der Repräsentant hierauf reagieren und seine Entscheidung prüfen kann. Entsprechend äußert Pitkin: „There need not be a constant activity of responding, but there must be a constant condition of responsiveness, of potential readiness to respond.“¹⁸² Um dies in einem repräsentativen System zu erreichen, sind entsprechende Mechanismen notwendig, die Kommunikation erlauben.¹⁸³

Brettschneider führt ferner an, dass Wahlen die entscheidende Möglichkeit darstellen, um Einfluss zu nehmen, in dem Sinne, dass bei „Nichtbeachtung der Interessen der Wählermehrheit [...] die Politiker mit Abwahl zu rechnen“ haben.¹⁸⁴ Weniger entscheidend ist hierbei die Frage der Mehrheit und der inhaltlichen Kongruenz, als vielmehr das Element, dass Bürger direkt die Möglichkeit haben, Einfluss auszuüben. In diesem Sinne formuliert Weissberg: „The influence provided by elections is the opportunity to reject or approve leaders, not the opportunity to pick and choose what policies become law.“¹⁸⁵

Bedeutende Ausführungen zur inhaltlichen Repräsentation und hieran anknüpfend der Responsivität liefert ferner Böckenförde. Inhaltliche Repräsentation ist nach Böckenförde die Aktualisierung und Darstellung des Volkswillens sowie der Aushandlungsprozess zwischen den Repräsentanten, der geneigt ist, aufgrund der Art und Weise Akzeptanz für das Ergebnis zu generieren.¹⁸⁶ Repräsentation ist in diesem Sinne ein „geistig-politischer“ Prozess und nicht eine „Abbildung oder Darstellung eines für sich bestehenden, wenngleich unsichtbaren Seins“. Repräsentation kann daher lediglich „ermöglicht, nicht aber gewährleistet werden, [sondern] muß im und aus dem Handeln der Repräsentanten Gestalt gewinnen.“¹⁸⁷

Während die formale Repräsentation als „rechtsförmlicher Autorisations-, Legitimations- und Zurechnungszusammenhang“ eine notwendige Bedingung der Demokratie darstellt, ist die inhaltliche Repräsentation nach Böckenförde die hinreichende Bedingung von Demokratie. Denn erst hierdurch wird gewährleistet, dass Demokratie nicht in eine „delegierte Individual- oder Gruppenherrschaft oder

¹⁸² Ebd., S. 233. Hervorhebung im Original.

¹⁸³ Vgl. ebd.

¹⁸⁴ Brettschneider, Frank: Öffentliche Meinung und Politik. Eine empirische Studie zur Responsivität des deutschen Bundestages zwischen 1949 und 1990, Westdeutscher Verlag GmbH: Opladen, 1995, S. 237.

¹⁸⁵ Weissberg, Robert: Public Opinion and Popular Government, 1976, zitiert nach: Brettschneider, 1995, S. 239.

¹⁸⁶ Vgl. Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Demokratie und Repräsentation. Zur Kritik der heutigen Demokratiediskussion, Schriftenreihe der Niedersächsischen Landeszentrale für politische Bildung: Grundfragen der Demokratie, Nr. 4, 1983, S. 19.

¹⁸⁷ Ebd., S. 20.

einen wechselnden Mehrheitsabsolutismus absinkt, sondern Herrschaft des Volkes und politische Beteiligung der einzelnen zur Verwirklichung bringt.“¹⁸⁸

Im Sinne der Responsivität kommt Böckenförde zu einer Begriffsbestimmung der Repräsentation, die letztlich bereits durch seine Definition der inhaltlichen Repräsentation vorweggenommen wurde. Repräsentation meint einen „(dialektischen) Prozeß“ und nicht die „bloße Darstellung und Vergegenwärtigung von etwas schon Fertigem“.¹⁸⁹ Repräsentation ist folglich die Berücksichtigung der verschiedenen Interessen bei gleichzeitiger „Darstellung und Aktualisierung dessen, was von den Bürgern als verbindend Gemeinsame der Ordnung ihres Zusammenlebens gewußt und empfunden wird.“¹⁹⁰ Daraus ergibt sich nach Böckenförde nicht nur, dass sich der Einzelne repräsentiert sieht, sondern auch dass er sich innerlich verpflichten lässt¹⁹¹ und sich daraus eine Folgebereitschaft ergibt.¹⁹² Hieraus ergibt sich dann die Legitimation des politischen Handelns.¹⁹³

Als Grundlage demokratischer Repräsentation stellt Böckenförde den Amtsbummel dar. Demnach ist Grundlage der Ausübung des Amtes im Sinne der Repräsentation die Loslösung von Partikularinteressen sowie die Uneigennützigkeit, also die Orientierung an Interessen, die nicht zwangsläufig deckungsgleich mit den eigenen sind.¹⁹⁴ Böckenförde definiert Amt in dem Sinne, dass für „das Handeln ein ‚amtlicher‘, öffentlicher Wille maßgeblich wird, der auf die Erfordernisse der Allgemeinheit, die Belange des Volkes insgesamt ausgerichtet ist.“¹⁹⁵ In diesem Sinne äußert sich auch Klein, der den Abgeordneten als Inhaber eines öffentlichen Amtes nach Art. 48 Abs. 2 GG definiert, woraus folgt, dass der Abgeordnete „die ihm übertragenen Zuständigkeiten nicht in seinem persönlichen Interesse oder dem seiner Auftraggeber, sondern als Dienst am Gemeinwohl wahrzunehmen hat.“¹⁹⁶ Damit erfolgt eine Abgrenzung des amtlichen Handelns des Repräsentanten zur Orientierung an individuellen Interessen des Einzelnen. Weiter wird konkretisiert, dass das Handeln des Repräsentanten und die Generierung des Inhalts „nicht dem Prozeß demokratischer Willensbildung und Auseinandersetzung entzogen werden“ darf.¹⁹⁷ Ohne diesen Aushandlungsprozess läuft „Repräsentation Gefahr, zum Verhüllungsargument für eine obrigkeitliche, von demokratischer Legitimation und Verantwortlichkeit abgelöste Bestimmung der öffentlichen Interessen, des Wohls der

¹⁸⁸ Ebd.

¹⁸⁹ Ebd., S. 25.

¹⁹⁰ Ebd.

¹⁹¹ Vgl. ebd.

¹⁹² Vgl. Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, C. F. Müller Juristischer Verlag: Heidelberg, 1987, S. 40.

¹⁹³ Vgl. ebd., S. 43.

¹⁹⁴ Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: Isensee; Kirchhof (Hrsg.), 2005, S. 44.

¹⁹⁵ Ebd.

¹⁹⁶ Klein, 2005, S. 742.

¹⁹⁷ Böckenförde, 2005, S. 44.

Allgemeinheit zu degenerieren.“¹⁹⁸ Böckenförde konkretisiert diesen Gedanken weiter, indem er ausführt, dass es um das tatsächliche und nicht um ein theoretisches, idealisiertes Volk geht und gerade nicht um einen „natürlich-empirischen Willen“.¹⁹⁹ Folgt man diesem Ansatz, steht zumindest die Überhöhung des Zweitstimmenproporztes in Frage, da der tatsächliche Volkswille sich nach Böckenförde nicht in der ausschließlichen Abbildung eines empirischen Proporztes erschöpfen kann und dies somit keine hinreichende Grundlage für demokratische Repräsentation darstellt. Repräsentation in einer parlamentarischen Demokratie bedingt weiter als essentielle Grundlage den dialogischen Prozess. Um diesen Prozess unter Berücksichtigung des tatsächlichen Volkswillens realisieren zu können, erscheinen geographische Begrenzungen angezeigt. Denn wie weiter ausgeführt wird, ergibt sich nur in der Gesamtbetrachtung der Teilrepräsentationen das Ganze.

4. Das parlamentarische Mandat

Den Charakter des parlamentarischen Mandats hat im 7. Deutschen Bundestag eine Enquete-Kommission herausgestellt. Demnach gehört das freie Mandat zum „Kernbereich der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie“ und trägt „[d]urch Meinungs- und Interessenausgleich [...] im Wege der Integration zur Konsensbildung bei.“²⁰⁰ Der Widerstreit zwischen Parteienstaat und repräsentativer Demokratie wäre demnach nur aufzulösen, wenn eines der beiden absolut gesetzt werden würde.²⁰¹ Eine Absolutsetzung wurde durch den Parlamentarischen Rat jedoch gerade nicht ausgeführt, sodass der Parteienstaat im Sinne der Verhältniswahl weder Vorrang noch eine überhöhte Geltung beanspruchen kann. Ganz im Gegenteil wird die Bedeutung des freien Mandats im Sinne der Unabhängigkeit des Abgeordneten bei der Durchsetzung eigener Interessen innerhalb und gegenüber der Partei herausgestellt.²⁰²

Einen weiteren Aspekt zum Charakter des Mandats führt Kimme an. Im Sinne der Trennung der Repräsentation in Legitimations- und Prozessebene, ist „die Wahrnehmung der Handlungsbefugnis eines Repräsentanten ohne Aufrechterhaltung und Mitwirkung am regulativen Prozess der Repräsentation ‚gewissenlos‘ im Sinne des Gewissens in Art. 38 Abs. 1. S. 2 GG“.²⁰³ Ergänzend hierzu sei auf die Ausführungen Kunigs zum Charakter des Abgeordnetenmandats verwiesen, wonach sich aus Art. 38 Abs. 1. S. 2 GG ergibt, dass die Weisungsfreiheit auch gegenüber einer Partei besteht und aus der Verpflichtung nur seinem eigenen Gewissen gegenüber folgt, nicht denjenigen unterworfen zu sein, „die über das Gewissen der Partei wachen.“²⁰⁴ Folgt man diesem Gedanken, stellt sich die Frage

¹⁹⁸ Ebd.

¹⁹⁹ Ebd., S. 44 f.

²⁰⁰ Kimme, S. 111.

²⁰¹ Vgl. ebd.

²⁰² Vgl. ebd., S. 112.

²⁰³ Ebd., S. 144.

²⁰⁴ Kunig, Philip: Parteien, in: Isensee; Kirchhof (Hrsg.), 1987, S. 130.

des Spannungsverhältnisses zwischen repräsentativer und parteienstaatlicher Demokratie auf neue Weise. Im Sinne der Responsivität verfügt das Listenmandat über keine unmittelbare noch zwingende Basis für einen Repräsentationsprozess. Das Listenmandat wird einer Partei aufgrund der erzielten Zweitstimmen und dann dem entsprechenden Listenplatz zugeteilt. Es besteht hier jedoch keine unmittelbare Bindung an eine Teilmenge des Volkes noch an eine Region. Auch wenn dem Abgeordneten die Mitwirkung an einem wie auch immer gearteten Dialog grundsätzlich nie verwehrt ist, stellt sich für das Listenmandat die Frage nach der Grundlage für den Dialog im Sinne dieses Arguments auf besondere Weise neu.

Dahingehend ist auch das Argument Kimmes zu sehen, dass Repräsentation notwendigerweise Öffentlichkeit voraussetzt. Repräsentation sich also nicht darin erschöpft, in Gremiensitzungen zu verhandeln.²⁰⁵ Auch diesbezüglich stehen beide Mandatsarten in einem Widerstreit des Grads der notwendigen Befolgung. Ein Listenmandat muss nicht zwingend den Anforderungen der Öffentlichkeit im umfassenden Sinne Rechnung tragen, um sich die Chance auf eine weitere Amtszeit zu erhalten. Zur Wiedererlangung eines Direktmandats ist dies jedoch eine zwingende Anforderung, sowohl in Richtung des Souveräns als auch der nominierenden Gremien.

Hier scheint bereits der Aspekt der Parteilichkeit auf. Die Erlaubnis zur Parteilichkeit steht außer Frage. Gleichwohl eröffnet sich auch diesbezüglich ein Spannungsverhältnis zwischen den Mandaten. Der Abgeordnete „kann sich einzelner Themen und Lösungswege in einem solchen Maße parteilich annehmen und andere vernachlässigen, wie es nach seiner, aus dem Dialog mit dem Volk gewonnen Einschätzung notwendig ist, um durch die Stärkung dieser Einzelinteressen das gemeine Wohl zu fördern.“²⁰⁶ Diese Möglichkeit eröffnet sich vor allem dem Direktmandat. Das Listenmandat verfügt weder zwingend über einen Dialog mit dem Volk, noch liegt es zweifelsfrei in seinem eigenen Ermessen, mit welcher Intensität er sich Themen parteilich widmet. Das Direktmandat verfügt diesbezüglich über eine umfassendere Unabhängigkeit der Partei gegenüber.

Die im Grundgesetz verbrieften Freiheiten sichern nach Schmitt Glaeser, dass im Rahmen der Willensbildung „prinzipiell jeder an dem Wettbewerb um die (nicht vorgegebene oder verordnete) ‚richtige‘ Ansicht teilnehmen kann und damit tendenziell das Entstehen geschlossener Meinungsmärkte und Eliten verhindert wird.“²⁰⁷ Daher spricht er auch von einem Jedermann-Wettbewerb.²⁰⁸ Berücksichtig man bei diesem Gedanken, dass die Parteien lediglich an der

²⁰⁵ Vgl. Kimme, S. 144.

²⁰⁶ Ebd., S. 145.

²⁰⁷ Schmitt Glaeser, Walter: Die grundrechtliche Freiheit des Bürgers zur Mitwirkung an der Willensbildung, in: Isensee; Kirchhof (Hrsg.), 1987, S. 61.

²⁰⁸ Vgl. Schmitt Glaeser, Walter: Die grundrechtliche Freiheit des Bürgers zur Mitwirkung an der Willensbildung, in: Isensee; Kirchhof (Hrsg.), 2005, S. 245.

Willensbildung mitwirken – Schmitt Glaeser spricht eindeutig davon, dass nach dem Grundgesetz bezüglich der Willensbildung ein Monopol seitens der Parteien ausgeschlossen ist²⁰⁹-, ergibt sich auch hieraus kein Vormachtanspruch der Parteien, sondern stattdessen die Bedeutung des Repräsentationsprozesses, der nicht durch Parteien allein bestimmt werden darf und sich folglich nicht in der Abbildung von Parteipositionen hinreichend erschöpft.

Die Bedeutung der Parteien im Sinne des Grundgesetzes ordnet Kunig ein, indem er die Ausführungen des Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG mehr als „staatsbürgerliche Information“ und weniger als Rechtsnorm charakterisiert.²¹⁰ Dass nach Art. 21 GG die Parteien lediglich an der Willensbildung mitwirken, setzt der Bedeutung der Parteien deutliche Grenzen. Aus der Mitwirkung lässt sich gerade keine Monopolstellung oder ein Alleinvertretungsrecht ableiten. Im Zentrum der politischen Willensbildung steht der einzelne Bürger, dessen Rechte an der Mitwirkung zur Willensbildung grundgesetzlich in den Art. 4, 5, 8 und 17 GG verbrieft sind.²¹¹ Die Begrenzung der Bedeutung der Parteien bei der Willensbildung stellt Kunig deutlich heraus, indem er darauf hinweist, dass die Willensbildung gerade nicht durch die Parteien erfolgt, sondern diese nur unter vielen Subjekten hieran beteiligt sind.²¹² Des Weiteren ergibt sich auch kein „Nominationsmonopol bei Wahlen“.²¹³ Dieser Aussage folgt ebenfalls Starck, wonach die grundgesetzlich verbrieften Wahlfreiheit ein „grundsätzlich freies Wahlvorschlagsrecht“ einschließt und damit eine „Monopolisierung des Wahlvorschlagsrecht bei den politischen Parteien“ ausgeschlossen, weil verfassungswidrig, ist.²¹⁴ Hieran wird nochmals deutlich, dass der Wahlbewerber weder ausschließlich noch zwingend in einer Verbindung zu einer Partei stehen muss. Vielmehr steht, auch in Verbindung mit der Norm des unabhängigen Abgeordneten, eine Wahlbewerbung jedem Bürger frei, weswegen parteilose Kandidaturen keinen Gnadenakt der Parteien darstellen, im Sinne, dass sie solche Bewerbungen in ihrem Herrschaftsbereich zulassen, sondern unabhängige Kandidaturen grundgesetzlich verbrieft und nicht rechtfertigungsbedürftig sind.

Zur Einordnung des unabhängigen Kandidaten gilt auch die Feststellung Kleins, wonach der fraktionslose Abgeordnete die gleichen Rechte wie die fraktionsgebundenen Kollegen besitzt. Gleichermaßen gilt für die Mitglieder einer Gruppe im Sinne des § 10 Abs. 4 GOBT.²¹⁵ Gleichwohl sind die Mitwirkungsrechte des fraktionslosen Abgeordneten sowie jenen, die einer Gruppe angehören, eingeschränkt. Klein verweist darauf, dass eine Einschränkung dieser Mitwirkungsrechte einer besonderen Rechtfertigung bedarf und führt dann die Funktionsfähigkeit des Parlaments an.²¹⁶

²⁰⁹ Vgl. ebd., S. 236.

²¹⁰ Vgl. Kunig, Philip: Parteien, in: Isensee; Kirchhof (Hrsg.), 2005, S. 305.

²¹¹ Vgl. ebd., S. 305 f.

²¹² Vgl. ebd., S. 306.

²¹³ Ebd.

²¹⁴ Starck, 2005, S. 20.

²¹⁵ Vgl. Klein, 2005, S. 753.

²¹⁶ Vgl. ebd.

Bedauerlicherweise unterlässt es Klein, den Aspekt der besonderen Rechtfertigung und insbesondere das Argument der rechtfertigenden Einschränkung im Sinne der Wahrung der Funktionsfähigkeit des Parlaments weiter auszuführen. Vor dem Hintergrund der eigenen Ausführungen Kleins zur Stellung des Abgeordneten kann dies nicht überzeugen. Wiefelspütz hält entsprechend die Ausführungen des betreffenden Wüppesahl-Urteils des BVerfG für ungenügend und sieht die Gleichheit der Abgeordneten durch die so legitimierte Parlamentspraxis für verletzt an.²¹⁷ Zur weiteren Kritik an der Einschränkung der Mitwirkungsrechte wird auf die Ausführungen weiter unten verwiesen.

Für die Frage der Abbildung des Parteienproporz erhellend sind ferner die Ausführungen Kunigs zur Beziehung von Bürgern und Parteien. Der Bürger hat gerade kein Anrecht auf die Verwirklichung und Befolgung der von der Partei postulierten Ziele und Vorhaben. Auch dann nicht, wenn durch Missachtung der eigenen Postulate einer Partei durch scheinbar widerstreitendes Handeln – beispielsweise im Sinne des Eingehens einer Koalition – der durch die Wahl vermeintlich ausgedrückte Wählerwille nicht umgesetzt wird. Die Einflussmöglichkeiten des Wählers erschöpfen sich in dieser Hinsicht im Wahlakt.²¹⁸ Aus diesem Grund sowie den bereits oben aufgezeigten politischen Eventualitäten, die – weil bis dato unbekannt – sich einer formulierten Ausgestaltung entziehen, ergibt sich kein verfassungsrechtlicher Grundsatz, dass der Proporz absolut gesetzt werden kann, da sich das Handeln im Parlament nach dem Wahlakt dem Einfluss des Bürgers entzieht und der demokratische Repräsentationsprozess in keiner kausalen Beziehung zum Vorhandensein von Parteien steht.

Die Frage des Mandats greift ebenfalls Patzelt auf. Ihm zu Folge kann ein Listenbewerber seine Wahlchancen durch eine vermeintliche Wahlkreisarbeit nicht positiv beeinflussen, maximal den ihm zustehenden Listenplatz. Im Gegenteil: „Dies zwingt ihn dazu, sich [...] vor allem ‚nach innen‘ abzusichern: er muß die Beziehungen zu seiner Partei pflegen, um auf einem aussichtsreichen Listenplatz nominiert zu werden.“²¹⁹ Demgegenüber steht der Direktkandidat, „der in jedem Fall Einfluß auf die ihm persönlich zukommende Stimmenzahl“ hat.²²⁰ Patzelt geht in seinen Ausführungen zwar wie andere ausschließlich davon aus, dass Direktkandidaten von Parteien nominiert werden, führt dennoch als Argument an, dass aufgrund des Nominierungsverfahrens vor allem die Beziehung des Kandidaten zur unteren Partieebene entscheidend ist und eine Nominierung nicht durch „höhere“ Stellen negiert werden kann. Patzelt zu Folge löst dies die Parteibindung nicht auf, verlagert diese aber auf die unteren Stufen, auf denen die Bindung in besonderem Maße ausgeprägt ist und folgert, dass

²¹⁷ Vgl. Wiefelspütz, S. 456.

²¹⁸ Vgl. Kunig, 1987, S. 129.

²¹⁹ Patzelt, Werner J.: Abgeordnete und ihr Beruf, Akademie Verlag GmbH: Berlin, 1995, S. 246.

²²⁰ Ebd.

„eben diese enge Verbindung zur Parteibasis [...] dann gemeinsam mit der Tatsache, daß sich der Direktkandidat auch als Person zur Wahl stellt, eine äußerst enge Wahlkreisbindung“ stiftet.²²¹

Eine völlig andere Position vertritt Meyer, dessen Ausführungen zur Legitimation sich in Äußerungen zur formalen Repräsentation erschöpfen. Daraus ableitend ist die Wahl zwar eine Entscheidung über das Personal, jedoch ohne weitergehende Folgen für den Repräsentationsgedanken. Meyer zu Folge dominiert ein „indirektes Wahlziel, nämlich das Bestreben, einen möglichst großen Anteil an der Parlamentsmacht für die eigene politische Richtung zu gewinnen.“²²² Entsprechend verneint Meyer das Interesse an der Personalauswahl und stellt die Zusammensetzung nach Parteienproporz in den Vordergrund.²²³

Darüber hinaus sieht Meyer auch im Listenmandat letztlich eine Personenwahl, die maßgeblich durch die Parteien bestimmt wird, woraus sich deren Bedeutung ergibt.²²⁴ Richtig ist, dass Parteien einen entscheidenden, faktisch sogar ausschließlichen, Einfluss auf die Personenauswahl durch die Zweitstimme besitzen. Das Listenmandat als Personenwahl zu charakterisieren erfolgt jedoch ohne Grundlage, insbesondere vor dem Hintergrund Meyers eigener Aussagen, wonach es vor allem darum geht, politische Mehrheiten abzubilden. Das Listenmandat stellt gerade keine Personenwahl dar. Faktisch ist das Listenmandat personenneutral, denn es ist sowohl für die Zuteilung als auch für die Wahlentscheidung des Bürgers per Zweitstimme völlig unerheblich, welche Personen konkret auf der Liste stehen, da über den Einzug der Personen nicht entschieden werden kann. Diese Entscheidung obliegt nicht dem Wähler, sondern dem Zuteilungsverfahren des Wahlsystems in Abhängigkeit der erzielten Zweitstimmen und Direktmandate. Meyers Argumentation ist jedoch insofern konsistent, als er weiter ausführt, dass „die Kandidaten ein Angebot der Parteien sind.“²²⁵ Dies ist in dieser Absolutheit, wie bereits aufgezeigt, unzutreffend.

5. Empirische Befunde zur Frage von Repräsentation und Responsivität

Obgleich verschiedene Konzepte der Repräsentation formuliert wurden, fehlt es in der wissenschaftlichen Literatur an empirischen Arbeiten. Die vorhandenen sind mehrheitlich veraltet. Hier besteht Forschungsbedarf.

Massicotte konstatiert, dass Wähler in jedem Fall die Möglichkeit nutzen, persönliche Präferenzen auszudrücken, wenn sie hierzu die Möglichkeit haben.²²⁶ Dies gilt unter anderem für die Auswahl auf Parteilisten, wodurch die von der Partei bestimmte Rangfolge mitunter abgeändert wird und deutlich

²²¹ Ebd.

²²² Meyer, Hans: Demokratische Wahl und Wahlsystem, in: Isensee; Kirchhof (Hrsg.), 2005, S. 524.

²²³ Vgl. ebd.

²²⁴ Vgl. ebd., S. 525.

²²⁵ Ebd.

²²⁶ Vgl. Massicotte, Louis: Mixed Systems, in: Colomer, 2011, S. 111.

schlechter positionierte Kandidaten durch die Wähler besser gestellten Bewerbern vorgezogen werden.²²⁷ Dies gilt auch für Mischsysteme und das Element der Direktwahl.²²⁸

Für Irland kommt Marsh zu dem Ergebnis, dass für eine bedeutende Minderheit der Kandidat wichtiger als die Partei ist.²²⁹ „In choosing a candidate, voters want someone to represent local area in an essentially extractive fashion. [...] Parties are certainly not peripheral in electoral politics [...], but parties are almost empty containers with respect to policy.“²³⁰

Herzog et al. konstatieren, dass „eine wirksame ‚Interessenvermittlung‘ zwischen Parlament und Gesellschaft [...] Grundbedingung jedes demokratisch-repräsentativen Systems“ ist.²³¹ Bezuglich der Kommunikation zwischen Repräsentanten und Repräsentierten stellen die Autoren die Bedeutung des Wahlkreises heraus, der ihnen zu Folge „für die ‚Resonanzfähigkeit‘ des Bundestages und für die Legitimation politischer Entscheidungen wichtig“ ist.²³² Diese Position wird durch die Ergebnisse der Befragung gestützt. Die Wahlkreisarbeit und der Kontakt zu Bürgern und Institutionen im Wahlkreis besitzen einen sehr großen Stellenwert. Die Autoren weisen ferner die Behauptung zurück, dass Wahlkreisarbeit selektiv sei, also lediglich Minderheitenpositionen wahrgenommen würden.²³³ Eine These, die unter anderem Ausdruck in der Aberkennung der Legitimation von Direktmandaten mittels relativer Mehrheitswahl findet, in dem Sinne, dass der relativen Mehrheit eine absolute Minderheit und deshalb eigentliche Mehrheit gegenübersteht. Herzog et al. weisen diesbezüglich auch darauf hin, dass nicht nur der einzelne, sondern die Summe der Wahlkreise und die dort vollbrachte Arbeit relevant sind, „woraus sich dann eine durchaus in die Breite der Gesellschaft reichende Kommunikation zwischen ‚Repräsentanten‘ und ‚Repräsentierten‘ ergibt“.²³⁴

Interessant sind des Weiteren die Ergebnisse zum Rollenverständnis der befragten Abgeordneten sowie der ersichtlichen Unterschiede zwischen den Parteien. Insgesamt sieht die deutliche Mehrheit der Befragten sich als Vertreter der Wähler (47 Prozent). An zweiter Stelle folgt das Rollenbild des freien Mandats mit 17 Prozent, wobei Vertreter der Grünen sich dieser Position überhaupt nicht zuordnen, Abgeordnete der CSU hingegen zu mehr als einem Drittel. Das Rollenverständnis als Vertreter der Partei wird vor allem von Abgeordneten der SPD (19 Prozent), FDP (19 Prozent) und der Grünen (26 Prozent) genannt. Auffällig ist ferner, dass 32 Prozent der Abgeordneten der Grünen sich

²²⁷ Vgl. ebd.

²²⁸ Vgl. ebd.

²²⁹ Vgl. Marsh, Michael: Ordinal Rank, in: Colomer, 2011, S. 152.

²³⁰ Ebd.

²³¹ Herzog, Dietrich; Rebenstorf, Hilke; Werner, Camilla; Weßels, Bernhard: Abgeordnete und Bürger. Ergebnisse einer Befragung der Mitglieder des 11. Deutschen Bundestages und der Bevölkerung, Westdeutscher Verlag GmbH: Opladen, 1990, S. 19.

²³² Ebd.

²³³ Vgl. ebd., S. 25 f.

²³⁴ Ebd., S. 26.

als Vertreter bestimmter gesellschaftlicher Gruppen sehen. Bei der FDP äußert dies hingegen niemand. Die Ergebnisse sind nicht eindeutig. Es werden jedoch Tendenzen deutlich, wonach vor allem Abgeordnete von „Klientelparteien“ sich in besonderem Maße als Vertreter ihrer Partei und bestimmter Interessengruppen sehen, weniger jedoch als Vertreter der Wähler. Die Idee des freien Mandats findet hingegen, wie oben dargestellt, vor allem bei der CSU Niederschlag sowie bei CDU und FDP, deren Vertreter dieser Aussage zu 21 respektive 22 Prozent zustimmen.²³⁵ Die Ergebnisse werden durch die Befragung zur Motivation der parlamentarischen Arbeit gestärkt, wonach etwa zwei Drittel der Abgeordneten von Union, SPD und FDP die Interessen der Bürger vertreten wollen, jedoch nur ein Drittel der Abgeordneten der Grünen. Vertreter von SPD (52 Prozent), FDP (60 Prozent) und Grüne (39 Prozent) nennen als Motiv die Durchsetzung politischer Ziele der Partei.²³⁶

Einen Mangel stellt dar, dass bei der Untersuchung nicht zwischen Direkt- und Listenmandat unterschieden wurde. Gewisse Hinweise auf Unterschiede des Kommunikationsniveaus ergeben sich aus der Erhebung zu Bürgerbriefen. Unabhängig davon, dass die Unterscheidung zwischen Wahlkreis und Nicht-Wahlkreis bei den Abgeordneten von FDP und Grüne in Ermangelung von Direktmandaten schwierig ist, ergibt sich, dass vor allem diese beiden Parteien relativ mehr Bürgerbriefe von außerhalb ihres Wahlkreises erhalten als von Bürgern ihres Wahlkreises. So erhalten zwar 82 Prozent der Vertreter der Grünen bis zu 25 Bürgerbriefe pro Woche aus ihrem Wahlkreis, jedoch keiner mehr als 50 Briefe pro Woche. Von Bürgern außerhalb des Wahlkreises erhalten hingegen sogar 13 Prozent mehr als 100 Briefe pro Woche.²³⁷

Einen weiteren Hinweis liefern die Ergebnisse zum Zeitbudget der Abgeordneten in sitzungsfreien Wochen. Während der Anteil der Informations- und Kontaktaktivität an der Gesamtarbeitszeit bei Abgeordneten der CSU 52,3 Prozent ausmacht, sind es bei Vertretern der Grünen 27,3 Prozent. CDU (44,4 Prozent) und SPD (42,7 Prozent) liegen hier im Mittelfeld, die FDP (37,2 Prozent) etwa fünf Prozentpunkte unter dem Durchschnitt.²³⁸

Die Ergebnisse weisen jedoch die Tendenz auf, dass Parteien, die sich ausschließlich aus Listenmandaten speisen, sich eher als Repräsentant der eigenen Partei und als Vertreter singulärer Interessen sehen.

Einen weiteren Versuch der Empirie unternimmt Brettschneider und orientiert sich hierbei am Responsivitätskonzept Eulau und Karps', wobei Brettschneider die „Politik-Responsivität [als] die demokratietheoretisch bedeutendste Form [identifiziert], weil es bei ihr um die Herstellung und

²³⁵ Vgl. ebd., S. 61.

²³⁶ Vgl. ebd., S. 65.

²³⁷ Vgl. ebd., S. 79.

²³⁸ Vgl. ebd., S. 91.

Durchsetzung gesamtgesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen geht.“²³⁹ Brettschneider misst Responsivität daran, „inwiefern das Handeln (v.a. das Abstimmungsverhalten) *einzelner Abgeordneter* im Parlament mit der öffentlichen Meinung in ihrem jeweiligen Wahlkreis übereinstimmt.“²⁴⁰ Entsprechend ist die Studie aufgebaut. Dieser Standpunkt ist jedoch problembehaftet, da Responsivität sich im Sinne Brettschneiders in weitest gehender Identität von Repräsentanten und Repräsentierten erschöpft. Responsivität wird in dieser Arbeit jedoch vor allem im Sinne der Interaktions- und Kommunikationsfähigkeiten mit der Möglichkeit der gegenseitigen Reaktion verstanden. Die Erhebung eines vermeintlich manifesten Volkswillens einer bestimmten Gebietskörperschaft und die daraus abgeleitete zwingende Handlungsaufforderung eines Abgeordneten ist jedoch lediglich Ausdruck der unterkomplexen Idee des Delegierten, die in dieser Arbeit keine Unterstützung erfährt.

Unabhängig von der methodischen und definitorischen Kritik kommt Brettschneider zu dem Ergebnis, dass das Parlament über eine hohe Responsivität verfügt und „lediglich knapp ein Fünftel der parlamentarischen Aktivitäten weder mit der aktuellen Mehrheitsmeinung noch mit der Richtung des Meinungswandels überein“ stimmen.²⁴¹ In diesem Sinne verneint Brettschneider einen zunehmenden Populismus sowie eine zunehmende Bürgerferne.²⁴²

Schüttemeyer untersucht ebenfalls die Responsivität von Bundestagsabgeordneten. Hiernach sind ein Fünftel der Befragten der Meinung, dass die Abgeordneten die Interessen des Wahlkreises sehr gut oder gut vertreten, die Hälfte bewertet dies als befriedigend, lediglich sieben Prozent sind unzufrieden.²⁴³ „Wahlkreisbezogene Aufgaben als die wichtigsten Tätigkeitsfelder eines Parlamentariers“ nennen 43 Prozent der Befragten.²⁴⁴ Diesen Ergebnissen steht jedoch die Wahrnehmung der Bürger entgegen, die sich nicht ausreichend berücksichtigt finden und die Ansprechbarkeit sowie Kontaktaufnahme der Abgeordneten zu großen Teilen kritisieren.²⁴⁵ Ferner äußert jeweils ein Drittel der Befragten, dass die Abgeordneten vor allem den Wahlkreis respektive die eigenen Wähler repräsentieren, 80 Prozent äußern hingegen, dass Abgeordnete ihre Partei repräsentieren.²⁴⁶

²³⁹ Brettschneider, Frank: Abgehoben oder bürgerlich? Die Responsivität des Deutschen Bundestages, in: Oberreuter, Heinrich; Kranenpohl, Uwe; Sebaldt, Martin (Hrsg.): Der Deutsche Bundestag im Wandel. Ergebnisse neuer Parlamentarismusforschung, Westdeutscher Verlag GmbH: Wiesbaden, 2001, S. 262.

²⁴⁰ Ebd., S. 264. Hervorhebung im Original.

²⁴¹ Ebd., S. 268.

²⁴² Vgl. ebd., S. 270.

²⁴³ Vgl. Schüttemeyer, Suzanne S.: Abgeordnete: Repräsentanten oder Rädchen im Getriebe?, in: Oberreuter, Heinrich (Hrsg.): Macht und Ohnmacht der Parlamente, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden, 2013, S. 69.

²⁴⁴ Vgl. ebd., S. 68, 70.

²⁴⁵ Vgl. ebd., S. 72 f.

²⁴⁶ Vgl. ebd., S. 71.

Aus den Ergebnissen lässt sich keine eindeutige Aussage ableiten und sie stehen teilweise im Gegensatz zu anderen Erhebungen. Problematisch ist, wie bei den übrigen Untersuchungen, dass keine Unterscheidung zwischen Direkt- und Listenmandaten vorgenommen wird. Es ist also nicht ganz klar, wer genau den Wahlkreis betreut und ob sich hieraus Einflüsse auf die Ergebnisse ergeben könnten. Schüttemeyer orientiert sich vor allem am Konzept Burkes des Trustees und Delegates und folgert daher, dass Legitimation nur dann entstehen kann, wenn Responsivität zu Ergebnissen führt. „Ohne die Umsetzung politischer Forderungen im parlamentarischen Prozess der Willensbildung und Entscheidung bleiben Kontaktpflege und Ansprechbarkeit im Wahlkreis leere Hülsen.“²⁴⁷ Diese Aussage steht ihrer eigenen entgegen, wonach dies auf „einer grundsätzlich falschen Prämisse [beruht]: der Existenz eines einheitlichen und klar artikulierten Willens der Wähler [...].“²⁴⁸

Klingemann und Weßels zeigen mit ihrer Untersuchung Unterschiede zwischen Direkt- und Listenmandaten auf. Direktkandidaten bewerten ihre Wahlkreisarbeit, ihre Kompetenz sowie die Fähigkeit, Stimmen zu gewinnen, deutlich höher als Listenkandidaten, die vor allem ihre Stellung innerhalb der Partei als wichtig erachten.²⁴⁹

Die Autoren finden des Weiteren Belege für Unterschiede in der Wahlkreisarbeit und dem Repräsentationsverständnis. 83,2 Prozent der direktgewählten Abgeordneten haben den Anspruch, alle Bürger ihres Wahlkreises zu repräsentieren, diese Position vertreten hingegen lediglich 55,6 Prozent der Listenmandatsinhaber. Mit 98,5 Prozent haben fast alle Direktabgeordneten mindestens wöchentlich Kontakt zu ihren Bürgern, dies gilt nur für 84,4 Prozent der Listenmandate. Letzteres ist immer noch ein hoher Wert, aber deutlich signifikant niedriger und fügt sich zur Aussage bezüglich des Repräsentationsanspruchs. Unterschiede bestehen auch hinsichtlich der Beurteilung, ob das Handeln vor allem auf der eigenen Bewertung basieren sollte. Diese Frage adressiert den Aspekt des freien Mandats. Dieser These stimmen fast 80 Prozent der Direktabgeordneten, jedoch nur 67 Prozent der über eine Landeliste Gewählten zu.²⁵⁰

Ferner finden die Autoren Bestätigung für die Annahme, „that there is indeed a personal element to the district vote. [...] The effect of candidates' perceived disctrict performances is surprisingly high.“²⁵¹

Weßels geht unter anderem der Frage nach, inwiefern die Kommunikation von Abgeordneten Einfluss auf die Distanz zwischen Repräsentanten und Repräsentierten im Wahlkreis ausübt und findet hierfür

²⁴⁷ Ebd., S. 76.

²⁴⁸ Ebd., S. 67.

²⁴⁹ Vgl. Klingemann, Hans-Dieter; Weßels, Bernhard: The Political Consequences of Germany's Mixed-Member System: Personalization at the Grass Roots?, in: Shugart, Matthew Soberg; Wattenberg, Martin P.: Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?, Oxford University Press: Oxford, 2003, S. 289.

²⁵⁰ Vgl. ebd., S. 292.

²⁵¹ Ebd., S. 294.

positive Belege. Im Vergleich zu seltener Kommunikation reduziert sich die Distanz bei häufiger Kommunikation insgesamt um 23 Prozent. Bezüglich der direkten Bürgerkontakte beträgt der Effekt minus 19 Prozent, bei Interessenvereinigungen minus 21 Prozent. Diese Effekte bleiben auch bei Kontrolle nach Parteipräferenzen bestehen, fallen jedoch mit einer insgesamten Reduzierung um 18 Prozent, um fünf Prozentpunkte niedriger aus. Weßels konstatiert, dass sich die „Wirksamkeit von Kommunikation auf der lokalen Ebene“²⁵² bestätigt und „Repräsentation nicht erst [...] auf der höchsten Ebene der Repräsentationspyramide ansetzt.“²⁵³

Weitere Befunde liefert Patzelt mit einer Untersuchung zu bayerischen Abgeordneten, der für Abgeordnete die Bindegliedfunktion zwischen Parlament und Repräsentierten als Amtsverständnis belegt.²⁵⁴ Unterschiede zeigen sich jedoch zwischen den Parteien. 50 Prozent der Vertreter der CSU stimmen vollkommen, 34,5 Prozent überwiegend zu im Vergleich zu 30,3 und 42,4 Prozent bei der SPD sowie jeweils 16,7 Prozent bei den Grünen. Bei letzteren lehnen hingegen 33,2 Prozent die These überwiegend und 16,7 Prozent vollkommen ab.²⁵⁵

Diese Unterschiede setzen sich bei der Frage fort, ob die Aufgabe, „mit denen, die er repräsentiert, über Politik zu diskutieren, ihr[e] Argumente zu hören, und vor ihnen die eigenen Positionen zu vertreten“ zu den Kernaufgaben eines Abgeordneten gehört. Etwa 86 Prozent der Abgeordneten der CSU stimmen dieser Position vollkommen oder überwiegend zu, etwa 72 Prozent bei der SPD und etwa 57 Prozent der Grünen.²⁵⁶

Grundsätzlich zeigt sich die Unterscheidung deutlich bezüglich des allgemeinen Amtsverständnisses. Hier votieren die meisten Abgeordneten von CSU und SPD für die Kategorien „Informationen aus vielen Kontakten“, „Kontaktpflege zur Bevölkerung“, „Bürgerservice und Wahlkreisservice“, die letzteren werden von den Grünen gar nicht, die ersten beiden Kategorien lediglich ein Mal genannt.²⁵⁷

Bezüglich der Frage nach dem Repräsentationsverständnis der Abgeordneten findet Patzelt sowohl für Landtags- als auch Bundestagsabgeordnete Belege für die Bedeutung der Präsenz im Wahlkreis sowie des allgemeinen Repräsentationsanspruchs, während Einfluss auf die Meinungsbildung der Repräsentierten oder die Personifizierung von Inhalten nachrangig behandelt werden.²⁵⁸ Die Abgeordneten verstehen ihr Mandat folglich weniger in dem Sinne, dass sie für eine konkrete Politik

²⁵² Weßels, 1993, S. 129.

²⁵³ Ebd.

²⁵⁴ Vgl. Patzelt, Werner J.: Abgeordnete und Repräsentation. Amtsverständnis und Wahlkreisarbeit, Wissenschaftsverlag Richard Rothe: Passau, 1993, S. 142.

²⁵⁵ Vgl. ebd., S. 143.

²⁵⁶ Vgl. ebd., S. 154.

²⁵⁷ Vgl. ebd., S. 130.

²⁵⁸ Vgl. ebd., S. 226.

stehen, diese durchsetzen und die Bürger entsprechend formen. Stattdessen steht der Kommunikationsanspruch im Vordergrund.

Ferner zeigt die Erhebung Patzelts, dass die deutliche Mehrheit der Abgeordneten dem Repräsentationsverständnis Pitkins folgt.²⁵⁹

Grundsätzliche Fragen zur empirischen Erfassung werfen Huckfeldt et al. auf, die die Erklärungskraft von Ideologie und Parteianhängigkeit untersuchen. Hier zeigt sich, dass der Ideologie-Parameter eine deutlich höhere Erklärungskraft aufweist als die Parteizugehörigkeit.²⁶⁰ Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass einfache Erklärungsmuster bei untypischen Kandidaten, die also nicht in einer erwarteten Parteilinie stehen, nur wenig zur Entscheidungsfindung beitragen können und dass „[m]aking such a judgement is not simply a matter of making assessments of a candidate who might be favored on one standard of judgement and opposed on another.“²⁶¹ Ferner äußern Huckfeldt et al., dass Wähler sich bei vermeintlich untypischen Kandidaten eher an konkreten Inhalten orientieren; im Beispiel, der liberale Republikaner, der sich für eine staatliche Gesundheitsversicherung einsetzt.²⁶²

Die Aussagekraft vieler Untersuchungen, insbesondere hinsichtlich des Verständnisses von Abgeordneten der Grünen, ist jedoch dahingehend beschränkt, dass die meisten Erhebungen Anfang der 1990er Jahre durchgeführt worden sind. Eine abschließende Bewertung ist daher nicht möglich. Eine Tendenz ist jedoch dahingehend zu erkennen, dass vor allem die Parteien mit einem hohen Anteil an Direktmandaten einen größeren Fokus auf die Wahlkreisarbeit legen und den dortigen Kommunikationsprozessen eine höhere Bedeutung beimessen.

6. Diskussion

Konstitutiv für die repräsentative, parlamentarische Demokratie ist weder das bloße Vorhandensein von Wahlen noch von Abgeordneten. Hier handelt es sich um notwendige Bedingungen, die jedoch nicht hinreichend sind, um Repräsentation zu begründen. Insbesondere die Wahl sowie die Organisationseinheiten einer parlamentarischen Demokratie sind lediglich Ausdruck formaler Repräsentation. Vollendet wird die Repräsentation in einer Demokratie jedoch erst durch den inhaltlichen Dialogprozess, dem Austausch zwischen Repräsentierten und Repräsentanten. Dieser Austausch muss dabei in beide Richtungen funktionieren. Einerseits muss der Repräsentant Wünsche und Vorstellungen des Souveräns aufnehmen, andererseits ist es notwendig, dass der Repräsentant

²⁵⁹ Vgl. ebd., S. 243 ff.

²⁶⁰ Vgl. Huckfeldt, Robert; Mondak, Jeffrey J.; Craw, Michael; Morehouse Mendez, Jeanette: Terms and Conditions of Candidate Choice: Partisan versus Ideological Heuristics, in: Henning, Christian H.C.A.; Melbeck, Christian (Hrsg.): Interdisziplinäre Sozialforschung. Theorie und empirische Anwendungen. Festschrift für Franz Urban Pappi, Campus Verlag GmbH: Frankfurt am Main, 2004, S. 21.

²⁶¹ Ebd.

²⁶² Vgl. ebd., S. 28.

den Repräsentierten sein Handeln und den Kontext ihrer geäußerten Wünsche und Vorstellungen erläutert. Zugleich gibt es jedoch nicht den einen Volkswillen. Nur die Abbildung der Teilmengen ergibt ein sinnvolles Ganzes, das seinen Ausdruck in der Vielzahl der Abgeordneten eines Parlaments findet. Repräsentation, responsives Handeln, ist dabei zugleich ein Prozess und erschöpft sich nicht darin, eine vermeintliche manifeste Position abzubilden. Repräsentation muss schließlich auch da erfolgen, wo keine Positionen existieren. Das heißt, der Repräsentant muss auch in jenen Themenfeldern agieren, in denen ihm keine konkrete Position der Repräsentanten bekannt ist, zu deren Wohl er gleichfalls aufgrund seines Wissens über die Repräsentanten in ihrem bestmöglichen Sinne aktiv werden muss. Andernfalls würde in Bereichen, in denen keine Positionierung existiert, keine Repräsentation erfolgen.

Aus diesen notwendigen Bedingungen heraus ergibt sich, dass der in einem Wahlkreis direkt legitimierte Abgeordnete das Sinnbild des responsiven Repräsentanten darstellt. Das Direktmandat verfügt über eine klare Teilmenge der Ganzheit des Volkswillens und besitzt somit die Grundvoraussetzung, einen Dialogprozess durchzuführen. Des Weiteren besteht hier eine direkte Legitimation und folglich eine zwingende Aufgabe für den reflexiven Dialog. Zudem besteht hier die Möglichkeit zur Repräsentation von latenten und nichtorganisierten Positionen. Dies kann im Gegensatz das Listenmandat nicht für sich beanspruchen. Es verfügt über keine direkte Legitimation, sondern ist faktisch und de jure Ergebnis eines mathematischen Zuteilungsverfahrens, das sich aus dem Zweitstimmenergebnis der nominierenden Partei ergibt. Daraus folgt einerseits eine starke Verbindung zur Partei und deren Zielen, andererseits kommen in diesen parteipolitischen Haltungen und Zielen keine verfassungsrechtlichen Normen zum Ausdruck, weder dem Abgeordneten – vor dem Hintergrund des freien Mandats – noch dem Bürger gegenüber, der diese parteipolitischen Postulate nicht einklagen kann. Gleichfalls mangelt es dem Listenmandat über ein regionales Kriterium. Als Teilgebiet ist lediglich das Bundesland zu benennen, indem die Landesliste aufgestellt wird. Dies ist für den Aspekt des Dialogs der Repräsentation ein zu unbestimmter Begriff. Es ist auch deswegen ungeeignet, weil gegenüber dem Teilsbjekt der Bevölkerung des Bundeslandes keine Verpflichtung besteht. Aufgrund dessen ist durchaus kritisch zu diskutieren, inwiefern das Listenmandat die Anforderungen der inhaltlichen Repräsentation, vor allem im Sinne der Responsivität erfüllen kann. In jedem Fall ist zu konstatieren, dass das Direktmandat die Anforderungen vollumfänglich erfüllt.

Forschungsbedarf besteht weiterhin zur empirischen Überprüfung der Annahmen zu Repräsentation und Responsivität. So fehlen nicht nur jüngere Studienergebnisse, die auf die veränderte Parlamentslandschaft Rücksicht nehmen, sondern auch trennschärfere Studiendesigns. Die bisherigen empirischen Befunde stützen grundsätzlich jedoch die hier vertretenen Positionen zur Bedeutung sowie der Bedeutungsbeimessung sowohl durch die Repräsentanten als auch der Repräsentierten zur

Responsivität, wonach sich Repräsentation nicht in einem Parteienproporz oder inhaltlichen Positionen von Parteien erschöpft.

II. Bestimmungen des Grundgesetzes

Sowohl in den politischen Diskussionen, in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung als auch in der Rechtsprechung wird immer wieder auf die Verfassung rekurriert. Um Argumente und Debatten einordnen zu können, ist eine Prüfung der verfassungsrechtlichen Normen notwendig, gar entscheidend. Im Folgenden werden zuerst die Bestimmungen der Art. 20 und 21 GG zum Demokratieprinzip und den Parteien und anschließend die Bestimmungen des Art. 38 GG als Wahlgrundsätze dargestellt und diskutiert.

1. Art. 20 – Demokratieprinzip

Das Grundgesetz bestimmt in Art. 20 Abs. 1 und 2 das Demokratieprinzip dieses Staates. Dort heißt es:

„(1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.

(2) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“

Voraussetzung für die Demokratie ist dabei eine freie politische Willensbildung in Verbindung mit offener Kommunikation. Dreier führt hierzu aus: „Wahlen ohne vorherige Diskussion von Personen und Programmen, Abstimmungen ohne Erörterungen des Für und Wider und sachlicher Alternativen sind bloße Farce oder Fassade.“²⁶³ Dieser Willensbildungsprozess beschränkt sich jedoch nicht auf die Entstehung einer Entscheidung, sondern muss diese „in Form von Kontrolle, Kritik und nötigenfalls Revision dauerhaft begleiten.“²⁶⁴ Demokratie, auch in Ausgestaltung als repräsentative Demokratie, erschöpfte sich demzufolge nicht in der Benennung von Repräsentanten mittels Wahlen, sondern bedingt einen ständigen Kommunikationsprozess zwischen Repräsentierten und Repräsentanten.²⁶⁵

Dies kann durch eine dezentrale Verteilung der Abgeordneten, wie Sommermann ausführt, sogar begünstigt werden, indem es zu „einer Verbreiterung der argumentativen Basis und damit zu einer Erhöhung der Rationalität des parlamentarischen Diskurses beitragen“ kann.²⁶⁶ In diesem Zusammenhang steht auch die Bestimmung des Art. 38 GG, wonach der Abgeordnete Vertreter des gesamten Volkes ist, nicht den Repräsentationsbestimmungen des Demokratieprinzips entgegen, sondern ist ausdrücklich ein intensiverer Kommunikationsprozess zwischen Repräsentierten und Direktabgeordnetem im Wahlkreis zulässig.²⁶⁷

²⁶³ Dreier/Dreier, GG Art. 20 (Demokratie) Rn. 76.

²⁶⁴ Ebd., Rn. 77.

²⁶⁵ Vgl. ebd.

²⁶⁶ v. Mangoldt/Klein/Starck/Sommermann, GG Art. 20 Rn. 158.

²⁶⁷ Vgl. ebd.

Wenn die Staatsgewalt vom Volke in Wahlen ausgeübt wird, so ergibt sich aus dem Demokratieprinzip des Art. 20 GG hingegen kein Anspruch auf Sachentscheidungen, sondern – insbesondere in Verbindung mit Art. 38 GG – ausschließlich ein Anspruch zur Auswahl von Personen als Repräsentanten, die im Rahmen der besonderen Organe Politik letztlich gestalten und Sachentscheidungen treffen.²⁶⁸ Des Weiteren folgt aus dem Demokratieprinzip eine strikte Absage an das imperative Mandat, weswegen sich aus Art. 20 GG zwingend das freie Mandat, das in Art. 38 GG niedergelegt ist, ergibt.²⁶⁹

Dies bedeutet ferner, dass aus dem Demokratieprinzip kein Anspruch zur Abbildung des aktuellen vermeintlichen Volkswillens erwächst.²⁷⁰ Entsprechend konstatiert Dreier, dass „Demokratie nicht Demoskopie ist.“²⁷¹ Es ist folglich unzulässig, das Demokratieprinzip mit seinem komplexen Aushandlungs- und Legitimationsprozess „auf den Vorgang des statistisch noch so exakten Zählens und Registrierens letztlich unverbindlicher Meinungsbekundungen“ zu reduzieren.²⁷²

Art. 20 GG trifft jedoch keine näheren Bestimmungen zur Ausgestaltung des Wahlsystems. Dreiers Ausführungen an diesem Punkt, wonach sich „aus verfassungshistorischen, grundgesetzsystematischen und repräsentationstheoretischen Gründen das (in Grenzen modifizierbare) Verhältniswahlrecht [als] das verfassungsrechtlich adäquate System“²⁷³ darstellt, sind nicht nachvollziehbar, da hierfür – wie in dieser Arbeit aufgezeigt – die Evidenz fehlt. Weder die Diskussion zu Bestimmungen des Art. 20 noch die drei aufgeführten Gründe können überzeugen. Dies gilt in besonderem Maße für das Argument der repräsentationstheoretischen Gründe, das in Widerstreit zu den Ausführungen des Willensbildungsprozesses und der Notwendigkeit der Rückkoppelung zwischen Repräsentanten und Repräsentierten steht.

2. Art. 21 – Parteien

Das Grundgesetz trifft in Art. 21 Aussagen zu den Parteien. Unter anderem heißt es in Absatz 1: „Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.“

Der Verfassungsgeber hat Parteien als einzigm potentiellen Organisationsobjekt der Willensbildung eine ausdrückliche Ausformung im Rahmen des Grundgesetzes zugestanden. Morlok spricht von einer

²⁶⁸ Vgl. Dreier, GG Art. 20 (Demokratie) Rn. 95.

²⁶⁹ Vgl. v. Mangoldt/Klein/Starck/Sommermann, GG Art. 20 Rn. 73.

²⁷⁰ Vgl. Dürig/Herzog/Scholz/Grzesick, GG Art. 20 Rn. 69.

²⁷¹ Dreier, GG Art. 20 Rn. 116.

²⁷² Ebd.

²⁷³ Dreier, GG Art. 20 (Demokratie) Rn. 97.

„gebotene[n] Spezifizierung der Volkssouveränität“ und einem „zentrale[n] Element der Ausgestaltung des Demokratieprinzips.“²⁷⁴

Sowohl in der Argumentation des BVerfG, insbesondere durch die Prägung der Parteienstaatslehre Leibholz', als auch im überwiegenden Teil der Literatur wird aus der Nennung der Parteien in Art. 21 eine entscheidende, wenn nicht die maßgebliche, Rolle der Willensbildung und Formung der Volkssouveränität abgeleitet. So spricht Morlok beispielsweise davon, dass eine der zentralen Aufgaben der Parteien in der „tragenden Rolle“ bei der Durchführung der Wahlen besteht und dies verfassungsrechtlich anerkannt wäre.²⁷⁵ Dieser Argumentation folgt Streinz, der zwischen gesetzlicher und verfassungsrechtlicher Definition unterscheidet und in Anbetracht der fehlenden Konkretisierungen des GG die verfassungsrechtliche Bestimmung aus den Partefunktionen ableitet. Im Sinne der von Streinz angenommenen im GG niedergelegten Parteidemokratie, ist es demnach elementare Aufgabe der Parteien, Vertreter in das Parlament zu entsenden. Partei im Sinne des GG ist demnach jede Organisation, die diese Funktion anstrebt und darüber über die Mitwirkung an der politischen Willensbildung hinausgeht.²⁷⁶

Tatsächlich ergeben sich diese Funktionen jedoch lediglich durch die Ausgestaltung des BWahlG sowie des Parteiengesetzes. Aus der Verfassung ergibt sich keine zwingende Notwendigkeit, dass Parteien zentral für die Wahlvorbereitung sind. Eine Einschränkung erfährt die Bedeutung der Parteien für die Wahl bereits dadurch, dass die Hälfte der Abgeordneten des Bundestages in Wahlkreisen direkt gewählt wird, für deren Nominierung keine Parteien notwendig sind. Auch ein Hinweis auf die faktische Organisation des Parlaments mittels Fraktionen, die nach verbreiteter Meinung die Fortführung der Parteien im Parlament sind, trägt nicht, da sich aus den Bestimmungen des GG weder die Notwendigkeit zur parlamentarischen Organisation mittels Fraktionen noch ein Parteivorbehalt von Fraktionen ergibt. Es ist nicht ersichtlich, welche verfassungsrechtliche Norm gegen eine anderweitige Organisation beispielsweise ausschließlich in Gruppen spräche oder die Bildung von Fraktionen von Parteilosen.

Entsprechend verweist unter anderem Müller abweichend auf eine Differenzierung von politischem und staatlichem Willen. Parteien formen hierbei lediglich den staatlichen Willen vor, die konkrete Aushandlung ist hingegen nicht in die Parteien verlagert; „abschließende Willensbildung erfolgt demgegenüber ausschließlich durch die Organe des Staates, insbesondere durch das Parlament.“²⁷⁷ Müller bekräftigt, dass das Abgeordnetenmandat zwar parteizebezogen, aber nicht parteigebunden

²⁷⁴ Dreier/Morlok, GG Art. 21 Rn. 19.

²⁷⁵ Vgl. ebd., Rn. 20.

²⁷⁶ Vgl. v. Mangoldt/Klein/Starck/Streinz, GG Art. 21 Rn. 49.

²⁷⁷ v. Mangoldt/Klein/Starck/Müller, GG Art. 38 Rn. 49.

ist.²⁷⁸ Ergänzend definiert Klein die politische Willensbildung als „Prozess der Formung, Artikulation und Geltendmachung von Bedürfnissen, Interessen und Meinungen in Bezug auf die Erhaltung, Veränderung oder Beseitigung der in einem Gemeinwesen bestehenden Verhältnisse.“²⁷⁹

Die einzige tatsächliche verfassungsrechtliche Zuschreibung besteht in der Mitwirkung an der politischen Willensbildung, wobei die Betonung auf Mitwirkung liegt. Parteien verfügen über kein entsprechendes Monopol. Morlok führt hierzu aus, dass der „systematische Grund hierfür [...] in der unvermeidlichen Selektivität der Interessenvertretung durch Parteien in jeder existierenden Form“ liegt.²⁸⁰ Stattdessen wirken an der Willensbildung unter anderem Vereinigungen, Verbände, Medien, Kirchen und der einzelne Bürger mit, weswegen eine Benachteiligung aller Mitwirkungsoptionen außerhalb von Parteien unzulässig ist.²⁸¹ So kann sich Klein zu Folge, „[n]ur im ungehinderten Wettbewerb [...] frei artikulierender Meinungen [...] sich der Wille des Volkes bilden, aus dem in der freiheitlichen Demokratie staatsorganschaftliche Entscheidungen hervorzugehen haben.“²⁸²

Des Weiteren ergibt sich für Parteien kein Nominationsmonopol.²⁸³ Auch dies schränkt die verfassungsrechtliche Bedeutung der Parteien ein.

Die besondere Rolle der Parteien im tatsächlichen politischen System, wie sie Klein beispielsweise als „Brücke zwischen Volk und Staat“ und als „Schlüsselefunktion“ darstellt²⁸⁴, soll nicht in Abrede gestellt werden. Die Überhöhung der Parteien aus verfassungsrechtlicher Sicht erscheint jedoch in höchstem Maße fragwürdig, indem durch diese Interpretation der Bedeutung von Parteien sich teilweise eine faktische Verfassungssetzung ergeben würde. In erster Linie sind Parteien praktisch und dienen der effizienten Gestaltung von Politik, verfassungsrechtlich zwingend sind sie für die Wahl in vielerlei Hinsicht hingegen nicht.

3. Art. 38 – Wahlgrundsätze

a) Allgemeinheit der Wahl

Im Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl kommt zuvörderst der demokratische Anspruch zum Ausdruck, die Partizipation aller Staatsbürger unabhängig von jeglichen Unterscheidungsmerkmalen umzusetzen und zu sichern.²⁸⁵ Er „garantiert das Recht aller Staatsbürger, zu wählen und gewählt zu

²⁷⁸ Vgl. ebd., Rn. 50.

²⁷⁹ Dürig/Herzog/Scholz/Klein, GG Art. 21 Rn. 155.

²⁸⁰ Dreier/Morlok, GG Art. 21 Rn. 26.

²⁸¹ Vgl. ebd.

²⁸² Dürig/Herzog/Scholz/Klein, GG Art. 21 Rn. 157.

²⁸³ Vgl. v. Mangoldt/Klein/Starck/Streinz, GG Art. 21 Rn. 76, 79.

²⁸⁴ Vgl. Dürig/Herzog/Scholz/Klein, GG Art. 21 Rn. 158 ff.

²⁸⁵ Vgl. Dreier/Morlok GG Art. 38 Rn. 68.

werden.²⁸⁶ Der Grundsatz der allgemeinen Wahl „realisiert die Volkssouveränität.“²⁸⁷ Unabhängig vom sozialen Stand, Einkommen, Bildung, Konfession oder Geschlecht ist folglich eine Teilnahme an der Wahl möglich. Aus heutiger Sicht erscheint dies unzweifelhaft, es sei jedoch daran erinnert, dass in Deutschland erst 1918 das Wahlrecht für Frauen eingeführt wurde – in der Schweiz beispielsweise erst 1971 – und zur Wahl des Reichstages des Deutschen Kaiserreiches unter anderem Männer, die Zuwendungen der öffentlichen Armenunterstützung erhielten, ausgeschlossen waren und zur Wahl des preußischen Abgeordnetenhauses sogar ein Dreiklassenwahlrecht galt, das nach Steuerklassen differenzierte. Diese Wahlmodi galten bis 1918. Unabhängig vom Bestehen eines demokratischen Wahlsystems ist der Grundsatz der Allgemeinheit in seiner heutigen Ausprägung ein junger, aber nicht weniger bedeutender Wahlgrundsatz.

Die Allgemeinheit der Wahl kann – und wird – dennoch weiterhin eingeschränkt werden. Dies erfolgt derzeit unter anderem mittels Festlegung einer Altersgrenze. Ebenso kann als Bedingung ein gewisses Maß an Sesshaftigkeit und Verbundenheit zum Staat sowie die Rolle des Staatsbürgers festgelegt werden.²⁸⁸

Im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Allgemeinheit führt Morlok aus, dass das Wahlvorschlagsrecht nicht auf Parteien beschränkt werden darf, da diese kein Nominierungsmonopol besitzen.²⁸⁹ Ferner äußert Morlok, dass die Beschränkung der Listenaufstellung auf Parteien nicht unproblematisch, unter anderem hinsichtlich des Ziels der Wahrung der Funktionsfähigkeit jedoch verfassungsrechtlich tragbar ist.²⁹⁰ Trute bleibt hingegen bei einer kritischen Einschätzung und führt unter Verweis auf die Rechtsprechung des BVerfG zum Kommunalwahlrecht aus, dass sehr wohl auch eine Liste von unabhängigen Bewerbern denkbar sei und dem „weder aus Organisationsnotwendigkeiten noch aus der Tatsache, dass der Parteienstatus leicht zu erlangen ist“ ernsthaft widersprochen werden kann.²⁹¹ Dabei folgt in Trutes Argumentation jedoch keine Abkehr von der Verhältniswahl, die dieser verfassungshistorisch für das adäquate System hält, sondern lediglich als dezente Zurückweisung der Überbetonung von Parteien.

b) Unmittelbarkeit der Wahl

Im Gegensatz zu mittelbaren Verfahren, wie einem Wahlmännergremium, hat die Unmittelbarkeit der Wahl das Ziel, den direkten Einfluss des einzelnen Wählers vollumfänglich zu gewährleisten. Ein mittelbares Wahlverfahren ist ausgeschlossen. Die Unmittelbarkeit der Wahl bedingt, „dass der

²⁸⁶ v. Mangoldt/Klein/Starck/Müller GG Art. 38 Rn. 130.

²⁸⁷ Dürig/Herzog/Scholz/Klein/Schwarz GG Art. 38 Rn. 90.

²⁸⁸ Vgl. Dreier/Morlok GG Art. 38 Rn. 72-76.

²⁸⁹ Vgl. ebd., Rn. 78.

²⁹⁰ Vgl. ebd.

²⁹¹ v. Münch/Kunig/Trute GG Art. 38 Rn. 39.

Wähler die Abgeordneten selbst auswählt.²⁹² Gegen die Wahl nach starren Listen im Teilelement der Verhältniswahl spricht der Grundsatz der Unmittelbarkeit hingegen nicht, da der Wähler letztlich auch hier die Abgeordneten bestimmt.²⁹³ Lediglich eine Einflussnahme auf die Reihenfolge ist ihm verwehrt.

Der Grundsatz beinhaltet ferner den Anspruch, dass der Wähler ex ante wissen muss, wie sich seine Stimme bezüglich der Bewerber auswirkt.²⁹⁴ Aus der Unmittelbarkeit der Wahl ergibt sich hingegen kein Anspruch ex post.

Hinsichtlich der Unmittelbarkeit der Wahl bekräftigt Morlock, dass es sich bei der Wahl zum Deutschen Bundestag um eine Personenwahl handelt; eine Wahl, bei der nur Parteien gewählt werden, nach dem Grundgesetz hingegen ausgeschlossen ist.²⁹⁵

c) Freiheit der Wahl

Die Freiheit der Wahl sichert die Abbildung des politischen Willens des Volkes ohne unzulässige Beeinflussung, sei es Zwang bei der Stimmabgabe selbst oder der Versuch der Einflussnahme auf die politische Willensbildung in unzulässiger Weise.²⁹⁶ Dieser Grundsatz ist entscheidend für die Legitimation der Wahl an sich. Denn nur eine freie Wahl mit einem unbeeinflussten Willensbildungsprozess kann die Legitimation verleihen.²⁹⁷ Dabei ist jegliche Ausübung von Druck unzulässig, „unabhängig davon, ob dieser politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Natur ist.“²⁹⁸

Des Weiteren ist unter dem Wahlgrundsatz der Freiheit eine Auswahlfreiheit zu verstehen. „Diese gebietet auch die Aufstellung mehrerer konkurrierender Kandidaten bzw. Listen divergierender politischer Auffassungen.“²⁹⁹

d) Gleichheit der Wahl

Die Gleichheit der Wahl schließt an die Allgemeinheit der Wahl an und verfolgt das Ziel, alle gesellschaftlichen Unterschiede aufzuheben, um so die Repräsentation des gesamten Staatsvolkes zu garantieren. Erst durch diese Repräsentation, die Ausdruck in der Zusammensetzung des Parlaments findet, kann die Integrationsfunktion als zentralem Staatsorgan erfüllt werden.³⁰⁰

²⁹² v. Mangoldt/Klein/Starck/Müller GG Art. 38 Rn. 135.

²⁹³ Vgl. ebd.

²⁹⁴ Vgl. Dreier/Morlok GG Art. 38 Rn. 79.

²⁹⁵ Vgl. ebd., Rn. 81.

²⁹⁶ Vgl. ebd., Rn. 86, 87, 93-98.

²⁹⁷ Vgl. v. Mangoldt/Klein/Starck/Müller GG Art. 38 Rn. 137.

²⁹⁸ Ebd.

²⁹⁹ Dreier/Morlok GG Art. 38 Rn. 87.

³⁰⁰ Vgl. ebd., Rn. 99.

Die Gleichheit der Wahl findet ihren Ausdruck in gleichem Zählwert und gleichem Erfolgswert.³⁰¹ Der gleiche Zählwert meint, dass jede Stimme gleich gewertet wird. Jede Stimme geht mit dem gleichen Wert, also eins, in die Berechnung ein. Abgeleitet aus dem Grundsatz der Chancengleichheit folgt die Erfolgschancengleichheit. Jede Stimme muss folglich ex ante die gleiche Chance haben, zum Erfolg zu führen. Der Erfolgswert meint hingegen, dass jede Stimme den gleichen Einfluss auf das Ergebnis haben muss. Erfolgswertgleichheit bedeutet daher in einer strengen Auslegung, dass jedes Mandat mit der gleichen Stimmenanzahl zugeteilt werden muss. Trute hebt hervor, dass die Betrachtung ex ante maßgeblich ist.³⁰² Aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl ergibt sich kein Anspruch ex post.

Nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG und den Ausführungen der GG-Kommentare sind die Anforderungen an die Teilelemente der Mehrheits- und Verhältniswahl jedoch unterschiedlich. Die Mehrheitswahl bedingt lediglich die Wahrung der Zählwert- und Erfolgschancengleichheit, die Verhältniswahl hingegen zusätzlich die Erfolgswertgleichheit.³⁰³ Ausführliche Begründungen bleiben jedoch schuldig. Trute verweist diesbezüglich auf den Aspekt der Sitzverteilung, wonach im Teilelement der Personenwahl durch Mehrheitswahl keine Einflussnahme auf die Sitzverteilung erfolgt, das Teilelement der Verhältniswahl dieses Ziel hingegen ausdrücklich verfolgt.³⁰⁴

Morlok versäumt in seinen Ausführungen, die beiden Elemente klar auszuführen. Hingegen äußert er, dass sich aus dem Wahlgrundsatz der Gleichheit in Verbindung mit dem Repräsentationsgedanken eine „Vermutung zugunsten des Verhältniswahlrechts“ begründet und die Mehrheitswahl grundsätzlich verfassungsrechtlichen Zweifeln begegnet, der Verhältniswahl nicht gleichberechtigt gegenübersteht und nur im Sinne eines mehrheitsbildenden Teilelements eine Berechtigung haben kann.³⁰⁵ Dies führt er weiter aus und bekräftigt diese Haltung, indem er äußert, dass das Grundgesetz im Zusammenhang mit den Ausführungen zu den Parteien „grundsätzlich ein Proportionalsystem“ nahelegt, da ansonsten „die legitimierende Wirkung der Wahl und der gleiche Erfolgswert jeder Stimme“ nicht gesichert und die politische Präferenzen der Bürger nicht abgebildet sind.³⁰⁶ Hiermit stellt sich Morlok ausdrücklich gegen Bewertungen des BVerfG, wonach die Ausgestaltung des Wahlsystems dem Gesetzgeber grundsätzlich freisteht. Der Position Morlocks widerspricht ausdrücklich Klein, der klarstellt: „Ein verfassungsrechtlicher Mehrwert kommt der Verhältniswahl nicht zu.“³⁰⁷ Die von Morlok adressierte Erfolgswertgleichheit ist in dieser Absolutheit dann auch verfassungsrechtlich

³⁰¹ Vgl. ebd., Rn. 102.

³⁰² Vgl. v. Münch/Kunig/Trute GG Art. 38 Rn. 66.

³⁰³ Vgl. u.a. Dreier/Morlok GG Art. 38 Rn. 102.

³⁰⁴ Vgl. v. Münch/Kunig/Trute GG Art. 38 Rn. 66.

³⁰⁵ Vgl. Dreier/Morlok GG Art. 38 Rn. 102.

³⁰⁶ Ebd., Rn. 106.

³⁰⁷ Dürig/Herzog/Scholz/Klein/Schwarz GG Art. 38 Rn. 133.

nicht determiniert und findet ihre Abbildung nicht zwingend in der Verhältniswahl, die – je nach Ausgestaltung – weiterhin Erfolgswertunterschiede generieren kann.

Die Wahlrechtsgleichheit ist ferner eine formale Gleichheit, die vor dem Hintergrund des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes nach Art. 3 GG einen besonderen Gleichheitssatz darstellt, dessen Einschränkungen besondere Begründungen verlangen.³⁰⁸

e) Geheimheit der Wahl

Der Wahlgrundsatz der Geheimheit dient in erster Linie der Wahrung der Freiheit, indem die Stimmabgabe der äußereren unzulässigen Beeinflussung entzogen ist. „Das Institut des Wahlgeheimnisses zielt damit nicht nur gegen den Zugriff der Staatsgewalt, sondern auch gegen gesellschaftliche Einbindungen.“³⁰⁹

f) Öffentlichkeit der Wahl

Der Grundsatz der Öffentlichkeit ist zwar nicht in Art. 38 GG niedergelegt, jedoch nicht ohne Bedeutung und hat vor allem durch die Entscheidung des BVerfG bezüglich elektronischer Abstimmungsverfahren an Relevanz gewonnen. Hierbei hat das BVerfG aus Art. 38 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und 2 den Grundsatz entwickelt, dass es dem Wähler möglich sein muss, den Wahlakt nachvollziehen zu können, weswegen besondere Ansprüche an die Transparenz des Wahlverfahren gestellt werden, um so unter anderem Manipulationsversuchen und Wahlfehlern zu begegnen.³¹⁰

g) Diskussion

Es ist zu konstatieren, dass die Verfassung sowohl zur Wahl als auch zu Parteien kaum spezifische Aussagen trifft. Die Bedeutungen, die diese heute besitzen, haben sich erst aus der Rechtsprechung des BVerfG sowie der wissenschaftlichen Kommentierung ergeben. Dies gilt in besonderer Weise für die Ausformung der Wahlgrundsätze, die im Grundgesetz selbst lediglich als fünf Adjektive erscheinen. Dass die Gleichheit der Wahl heutzutage verfassungsrechtlich als Erfolgswertgleichheit ausgestaltet wird, ist damit nicht offensichtlich determiniert.

Ähnlich verhält es sich mit der Stellung der Parteien. Im Grundgesetz ist ausgeführt, dass diese an der politischen Willensbildung mitwirken. Es steht dort jedoch nicht, dass sie das einzige Subjekt sind. Auch findet sich keine Bestimmung, aus der sich ergibt, dass die staatlichen Organe Bundestag und Bundesregierung zwingend auf die Mitwirkung von Parteien noch der Existenz dieser angewiesen sind. Im Gegenteil stehen die Ausführungen der Artikel des GG zum Deutschen Bundestag in der Tradition

³⁰⁸ Vgl. v. Mangoldt/Klein/Starck/Müller GG Art. 38 Rn. 103.

³⁰⁹ Dreier/Morlok GG Art. 38 Rn. 121.

³¹⁰ Vgl. ebd., Rn. 126.

des Art. 38 GG, wonach Abgeordnete, nicht Parteien gewählt werden, wenn dort stets nur von den Mitgliedern die Rede ist. Dies gilt auch für die Bestimmungen des Grundgesetzes zur Bundesregierung. Aus keinem dieser Artikel ergibt sich die Notwendigkeit von durch Parteien „bestelltes“ Personal. Eher eine Minderheitenmeinung hinsichtlich der heute zugeschriebenen Bedeutung vertritt dann auch Trute, wenn er sich zwar grundsätzlich für die Verhältniswahl als aus verfassungsrechtlicher Sicht adäquatem System ausspricht, gleichzeitig jedoch den Standpunkt vertritt, dass dem auch durch gemeinsame Listen von Bürgern hinreichend Rechnung getragen werden könnte.

Am Beispiel der Parteien wird in besonderer Weise deutlich, in welchem Zirkelschluss sich die Definition verfassungsrechtlicher Begriffe teilweise befindet. Einheitlich wird festgestellt, dass das Grundgesetz den Begriff der Partei selbst nicht definiert und auch keine näheren Angaben zu Funktion und Aufgaben trifft. Im Parteiengesetz wiederum heißt es in § 1 Abs. 1: „Die Parteien sind ein verfassungsrechtlich notwendiger Bestandteil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Sie erfüllen mit ihrer freien, dauernden Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes eine ihnen nach dem Grundgesetz obliegende und von ihm verbürgte öffentliche Aufgabe.“ Die Kommentare zum Grundgesetz wiederum greifen diese Aussage des Gesetzgebers auf. So erfolgt im Fortgang eine auf sich gegenseitig gestützte Definition und Legitimierung ohne kritisch zu diskutieren, was tatsächlich verfassungsrechtlich relevant oder lediglich Ausdruck der normativen Kraft des Faktischen des politischen Alltags ist.

Ein weiterer kritisch zu diskutierender Zirkelschluss zeigt sich am Beispiel der Zuschreibung der Parteidemokratie, die in der Verfassung angelegt sei, und den daraus resultierenden Ableitungen für die Stellung der Partei, vice versa. So leitet unter anderem Streinz die verfassungsrechtliche Definition der Partei aus ihrer vermeintlichen Aufgabe ab, politisches Personal zu rekrutieren und mittels ihrer zentralen Rolle in der Wahlvorbereitung dieses entsprechend zu nominieren. Doch auch hierzu trifft die Verfassung keine Aussage und die Rolle der Parteien in der Wahlvorbereitung leitet sich weder aus dem Demokratieprinzip noch aus den Wahlgrundsätzen in einer ausschließlichen Form ab. So ist es gerade herrschende Meinung der Kommentierungen zum Grundgesetz, dass es sich um eine Personenwahl handelt und zentrales Element des Demokratieprinzips die Responsivität zwischen Bürgern und Abgeordneten ist. Sowohl aus der einhelligen Interpretation der Literatur zum Demokratieprinzip als auch den Wahlgrundsätzen ergibt sich grundsätzlich eine Systemoffenheit, sofern sie dem Repräsentationsgedanken gerecht wird. Jedoch ergibt sich nicht, dass ausschließlich Parteien diese Ziele erfüllen können, noch dass Repräsentation bestmöglich durch eine Verhältniswahl dargestellt werden kann. Die zentrale Rolle der Parteien zur Wahlvorbereitung ergibt sich lediglich aus dem Bundeswahlgesetz und hier auch nur zwingend für das Teilelement der Verhältniswahl. Es ist folglich wiederum eine Entscheidung des Gesetzgebers, die wiederum als verfassungsrechtliche Norm ausgestaltet wird und so zur gegenseitigen Definition und Legitimation herangezogen wird.

Dabei ist unstreitig, dass Parteien faktisch eine zentrale Rolle im politischen Gefüge einnehmen und maßgeblich an der politischen Willensbildung als auch an der Rekrutierung politischen Personals beteiligt sind.

Es ist jedoch zu beobachten, dass aus faktischen Beschreibungen sowohl im wissenschaftlichen Diskurs als auch in der Rechtsprechung, also subjektiven Wahrnehmungen, verfassungsrechtliche Normen erwachsen, die wiederum neue Normen kreieren und damit maßgeblichen Einfluss auf die politische Gestaltungsfreiheit ausüben. Dabei wird grundsätzlich die Bedeutung der Repräsentation verkannt. Dies ist umso frappierender, da es herrschende Meinung der rechtswissenschaftlichen Literatur ist, dass es sich bei der Wahl zum Deutschen Bundestag um eine Personen- und nicht um eine Parteienwahl handelt, es nicht um die Abbildung von Demoskopie geht und die Rückkopplung zwischen Repräsentierten und Repräsentanten zentrales Element der repräsentativen Demokratie ist.

Kritisch zu diskutieren ist ferner der Aussagegehalt des Wahlgrundsatzes der Gleichheit. Dieser wird mittlerweile sowohl vom BVerfG als auch in der Kommentierung des Grundgesetzes sehr strikt und weitgehend ausgelegt, wonach die Gleichheit der Wahl bei einer Verhältniswahl eine Erfolgswertgleichheit bedingt. Dies wird als verfassungsrechtliche Norm dargestellt. Gleichheit im Sinne des Grundgesetzes, insbesondere in Verbindung mit den übrigen Bestimmungen, bedeutet zunächst erst mal, dass jede Stimme den gleichen Zählpunkt und ex ante die gleiche Chance auf Erfolg besitzt. Beides ergibt sich sowohl aus dem Demokratieprinzip als auch dem Wahlgrundsatz der Allgemeinheit. Es soll gerade nicht von Merkmalen abhängig sein, ob die Stimme den Wert eins oder zwei oder 0,5 besitzt, sondern unabhängig vom Einkommen, der Bildung, der Wohnhaft, der Religion etc. hat die Stimme den Wert eins. Gleichermaßen gilt für die Erfolgschance. Der Erfolgswert manifestiert diese beabsichtigte Chance in einer Wirkung, die Erfolgswertgleichheit meint dann, dass strikt jede Stimme den gleichen Einfluss auf die Mandatszuweisung ausüben soll. Dieser Aspekt verlässt jedoch die Ebene der ex ante-Betrachtung und wechselt zur ex post-Betrachtung. Genau aus diesem Grund ist kritisch zu hinterfragen, ob diesem Aspekt eine verfassungsrechtlich absolute Bedeutung zugeschrieben werden kann und sich hieraus besondere Anforderungen beispielsweise hinsichtlich eines zwingenden Vollausgleichs von etwaigen Erfolgswertunterschieden ergeben. Dies erscheint schon deswegen kaum möglich, weil eine Mandatszuweisung stets ein mathematisches Zuteilungssystem bedingt, das bei einem Zuteilungsobjekt von ganzen Zahlen stets Abweichungen von der Reinheit zur Folge hat. Zudem sind Verletzungen der Erfolgswertgleichheit stets erst ex post zu beurteilen. Die Erfolgswertgleichheit ist dann vor allem am Repräsentationsaspekt des Demokratieprinzips zu messen. Eine strikte Gleichheit kann nur eine besondere Relevanz besitzen, wenn angenommen wird, dass Repräsentation lediglich durch Mandate der Verhältniswahl vollumfänglich realisiert wird, andernfalls sind auch die Mandate des Teilsystems der Mehrheitswahl zu berücksichtigen, die nicht dem Anspruch der Erfolgswertgleichheit unterliegen. Aus dem

Demokratieprinzip folgt jedoch weder, dass die Wahl im Sinne der Demoskopie noch in der direkt persönlichen Vertretung zu verstehen ist. Im Gegenteil ist jeder Abgeordnete Vertreter des gesamten Volkes und erst in der Gesamtheit kommt es zur hinreichenden Erfüllung der Repräsentation. Der Gedanke, dass Repräsentation hinreichend erfüllt ist, wenn die einzelne Stimme direkt die gewünschte Wirkung erzielt und eine direkte Legitimationskette zwischen einzelner Stimme und Abgeordneten hergestellt werden kann, greift zu kurz. Dies gilt insbesondere für den Teilbereich der Verhältniswahl, in der die Wirkung der einzelnen Stimme abschließend weder nachverfolgt noch gemessen werden kann.

Im Ergebnis ist die Überbetonung der Parteien aus den Vorgaben der Verfassung nicht ersichtlich und muss der Versuch sowohl der Rechtswissenschaft als auch der Judikative, durch Kreation neuer Normen die Hinführung zur Verhältniswahl zurückgewiesen werden. Es findet sich in der Verfassung keine Evidenz für die Behauptung, dass die Verhältniswahl grundsätzlich die adäquatere Ausgestaltungsform des Wahlsystems darstellt.

Stattdessen ist zu konstatieren, dass die Verfassung den Gedanken der Repräsentation und der Willensbildung durch Rückkopplung zwischen Repräsentierten und Repräsentanten ins Zentrum seiner Bestimmungen stellt.

III. Urteile des Bundesverfassungsgerichts

1. BVerfGE 1, 208 vom 05.04.1952

Mit einem seiner ersten Urteile zum Wahlrecht prägte das BVerfG direkt die Darstellung des demokratischen Staates als Parteienstaat. Im Urteilstext ist eindeutig die Handschrift Leibholz' und dessen vorher entwickelter Parteienstaats-Doktrin zu erkennen. So trifft das Gericht die Feststellung, dass „nach dem Grundgesetz und den Landesverfassungen die Wahlen zur Volksvertretung in Wirklichkeit Parteidemokratien sind.“³¹¹ Dies leitet es unter anderem daraus her, dass die Rolle, die Parteien innehaben, „verfassungsmäßig legitim ist“.³¹² Dies wiederum ergibt sich für den Senat daraus, dass Parteien mit Befugnissen „wie z.B. Einreichung der Wahlvorschläge, Mitwirkung bei der Überwachung des Wahlvorgangs, Bestimmung der aus Ergänzungswahlen zu entnehmenden Abgeordneten“ ausgestattet sind und nach Art. 21 GG an der politischen Willensbildung mitwirken.³¹³ Aufgrund der genannten Befugnisse sowie ihrer daraus resultierenden Stellung kommt das BVerfG zu dem Ergebnis, dass die Beteiligung an der staatlichen Willensbildung erwiesen ist.³¹⁴ Hier zeigt sich die besondere Bedeutungszumessung Leibholz' sowie dessen diesbezügliche ideelle Prägung des Zweiten Senats,

³¹¹ BVerfGE 1, 208 [226]

³¹² Ebd.

³¹³ Vgl. ebd. sowie vgl. BVerfGE 1, 208 [225]

³¹⁴ Vgl. BVerfGE 1, 208 [226]

denn nicht nur dass das BVerfG die Argumentationskette umdreht, es erhöht die Mitwirkung der Parteien von der politischen zur staatlichen Willensbildung. Bemerkenswert hieran ist zweierlei: Zum einen entwickelt das BVerfG an dieser Stelle ohne jeglichen Nachweis die Position, dass es sich nach dem Grundgesetz bei der Wahl um eine Parteienwahl handelt. Dabei führt es im gleichen Urteil später selbst aus, dass die Verhältniswahl im Grundgesetz nicht vorgeschrieben ist.³¹⁵ Eine Parteienwahl in der vorher postulierten Form kann jedoch nicht in Form einer Mehrheitswahl dargestellt werden. Und nur für die Verhältniswahl stellt der Senat später im Urteil heraus, dass es hier bereits formal um die direkte Bestimmung einer politischen Richtung geht.³¹⁶ Zum anderen geht es im Folgenden noch deutlich darüber hinaus, indem eindeutig formuliert wird, dass durch Art. 21 GG eine „Legalisierung des Parteienstaats“ vollzogen wird.³¹⁷ Aus Art. 21 GG kann jedoch kein Parteienstaat herausgelesen werden. In der dort festgehaltenen Mitwirkung kommt gerade zum Ausdruck, dass nicht ausschließlich Parteien die Willensbildung ermöglichen und formen, sondern ebenso weitere Elemente ungleich einer Partei.

Darüber hinaus finden sich entscheidende Ausführungen zum Unterschied zwischen Chancen- und Erfolgswertgleichheit sowie den daraus resultierenden Anforderungen an die Teilwahlsysteme. Dabei stellt das BVerfG klar, dass in jedem Abschnitt der Wahl, das heißt in jedem Teilsystem, Folgerichtigkeit herrschen muss.³¹⁸

Bei der Wahl einer Person durch Mehrheitswahl in Wahlkreisen können systembedingt nur jene Stimmen zum Erfolg führen, die auf den siegreichen Kandidaten entfallen. Daraus ergibt sich die Chancengleichheit, nach der ein unterschiedlicher Einfluss des einzelnen Wählers nicht in seiner Person seinen Grund finden darf, letztlich also nur der Zählerwert der Stimme von Bedeutung ist.³¹⁹ Weiter führt der Zweite Senat eindeutig aus, dass gewählt ist, wer die meisten Stimmen im Wahlkreis auf sich vereinigt.³²⁰

Für die Verhältniswahl hingegen ist dem Erfolgswert jedoch noch nicht hinreichend Rechnung getragen, wenn der Zählerwert jeder Stimme gewahrt ist.³²¹ Dies folgt aus der Intention der Verhältniswahl, nach der weitestgehend die Stimmenanteile in Sitze umgerechnet werden sollen, folglich „das Parlament ein getreues Spiegelbild der politischen Gruppierung der Wählerschaft sein soll.“³²² Das BVerfG verweist diesbezüglich auf eine Entscheidung des Reichstaatsgerichtshofs vom

³¹⁵ Vgl. BVerfGE 1, 208 [246]

³¹⁶ Vgl. BVerfGE 1, 208 [244]

³¹⁷ Ebd.

³¹⁸ Vgl. BVerfGE 1, 208 [246]

³¹⁹ Vgl. BVerfGE 1, 208 [244]

³²⁰ Vgl. ebd.

³²¹ Vgl. BVerfGE 1, 208 [245]

³²² BVerfGE 1, 208 [244]

17.02.1930.³²³ Hinzuweisen ist darauf, dass das BVerfG die Verhältniswahl selbst dergestalt charakterisiert, dass diese „den Anteil an den Sitzen im Parlament in möglichst genaue Übereinstimmung mit dem Stimmenanteil der verschiedenen politischen Richtungen im Lande bringt.“³²⁴ Der Zweite Senat spricht jedoch lediglich von „möglichst genau“. Die später vorzufindende Interpretation im Sinne einer absoluten Umsetzung ist damit nicht gedeckt.

Den Gleichheitsgrundsatz definiert das BVerfG an dieser Stelle unter Rückgriff auf ein Urteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 18.03.1952 in dem Sinne, dass „alle Wähler mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluß auf das Wahlergebnis haben [sollen].“³²⁵

Insgesamt kommt der Zweite Senat zu dem Ergebnis, dass eine Kombination aus Mehrheits- und Verhältniswahl zulässig ist, dann jedoch auch aufgrund der Folgerichtigkeit im Teilsystem der Verhältniswahl die erweiterten Anforderungen der Wahlgrundsätze zu gelten haben.³²⁶ Gleichzeitig kommt es jedoch zu dem Ergebnis, dass Abweichungen vom Erfolgswert zulässig sind.³²⁷ Weitergehende Ausführungen zum Ausmaß und zur Begründung der Differenzierung des Erfolgswertes erfolgen in diesem Urteil jedoch nicht, da das Gericht nur zur Frage der Zulässigkeit einer bestimmten Höhe der Sperrklausel zu urteilen hat, die nach Maßgabe des BVerfG auch bei mehr als fünf Prozent zulässig sein kann, wenn sie mit anderen Elementen kombiniert, also überwunden werden kann.³²⁸

2. BVerfGE 3, 19 vom 01.08. 1953

Mit diesem Urteil stellt das BVerfG klar, dass das Grundgesetz nach Art. 38 Abs. 3 dem Gesetzgeber einen weiten Ermessensspielraum erteilt, um die Wahlgrundsätze zu konkretisieren.³²⁹ Des Weiteren formuliert der Zweite Senat, dass „es die Natur der Sache mit sich [bringt], daß nicht jeder dieser Grundsätze in voller Reinheit verwirklicht werden kann.“³³⁰ Hinsichtlich der zulässigen Grenzen verweist es auf die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs des Deutschen Reichs vom 17.02.1930, wonach der Verfassungsauftrag nur dann erfüllt werden kann, wenn zur Verwirklichung der übrigen Grundsätze ein einzelner begrenzt werden darf.³³¹ Weiter heißt es dort: „Eine starre Bindung der künftigen Gesetzgebung an jeden einzelnen der Grundsätze mit der Verpflichtung, ihn bis in seine letzten Folgerungen durchzuführen, kann die Verfassung nicht bezoeken haben ... Ob und inwieweit

³²³ Vgl. ebd.

³²⁴ BVerfGE 1, 208 [248]

³²⁵ BVerfGE 1, 208 [246]

³²⁶ Vgl. BVerfGE 1, 208 [246 f.]

³²⁷ Vgl. BVerfGE 1, 208 [247, 249]

³²⁸ Vgl. BVerfGE 1, 208 [258]

³²⁹ Vgl. BVerfGE 3, 19 [24]

³³⁰ Ebd.

³³¹ Vgl. Lammers-Simons IV, 13' [138 f.] zitiert nach BVerfGE 3, 19 [24]

Abweichungen von den einzelnen Wahlgrundsätzen im Interesse der Einheitlichkeit des ganzen Wahlsystems und zur Sicherung der Erreichung der mit ihm verfolgten staatspolitischen Ziele geboten sind, hat hiernach der ordentliche Gesetzgeber zu entscheiden. Auch hinsichtlich des Grundsatzes der Wahlgleichheit hat er über die Einhaltung der oben gekennzeichneten Grenzen zu befinden.^{“³³²}

Daraus ergibt sich, wie in einer späteren Entscheidung festgestellt, dass bei einem Mischsystem aus Mehrheits- und Verhältniswahl sich notwendigerweise „gewisse Modifizierungen der allgemeinen Wahlgrundsätze ergeben.“³³³

Dass das BVerfG, wie im diesem Urteilsspruch konstatiert, sich diese Ansichten bezüglich des Ermessensspieldraums ernsthaft zu eigen macht, muss im Hinblick auf die späteren Urteile und die Überhöhung des Erfolgswertes als Teilresultat des Gleichheitsgrundsatzes kritisch diskutiert werden.

3. BVerfGE 6, 84 vom 23.01.1957

In seinem Urteil vom 31.01.1957 bestätigt der Zweite Senat seine Position zu Möglichkeit und Begrenzung der Differenzierung des Erfolgswertes. Das BVerfG erhält die Position bezüglich der Stellung der Parteien aufrecht, mildert den Ton jedoch ab, sodass die Parteien nicht mehr in dem Maße des Urteils von 1952 überhöht und zur staatlichen Willensbildung existentiell erhoben werden. Nichtsdestotrotz ist zu konstatieren, dass das BVerfG die Wahl grundsätzlich von Parteien her denkt. Dies wird besonders durch die Ausführungen zur Personenwahl durch Mehrheitsentscheid deutlich. Diesbezüglich führt das Gericht aus, dass ein Verhältnisausgleich nicht zulässigerweise dadurch beschränkt werden darf, „weil bei der Mehrheitswahl die für die unterlegenen Parteien abgegebenen Stimmen überhaupt nicht zum Zuge kommen.“³³⁴ Hier kommt Leibholz' Ansicht zum Ausdruck, die eine Identität von (Wahlkreis-)Kandidat und Partei annimmt. Diese Aussage ist aber auch logisch bemerkenswert, da es sich in so einem Fall nicht lediglich um eine etwaige unzulässige Beeinträchtigung des Verhältnisausgleichs handelt, sondern um ein besonders eng gefasstes Einstimmen-System, in dem nur jene Stimmen des siegreichen Wahlkreiskandidaten gezählt werden. Ein anschließender Verhältnisausgleich wäre damit nahezu obsolet, weil faktisch ohne Grundlage.

Der Zweite Senat führt stattdessen weiter aus, dass der Erfolgswert der Zweitstimmen selbstredend differenziert werden darf. Dies folgt aus der Position, dass die Wahl „nicht nur das Ziel [hat], den politischen Willen der Wähler als einzelner zur Geltung zu bringen, also eine Volksrepräsentation zu schaffen, die ein Spiegelbild der im Volk vorhandenen politischen Meinungen darstellt, sondern sie soll auch ein Parlament als funktionsfähiges Staatsorgan hervorbringen.“³³⁵ Der Zweite Senat erteilt der

³³² Ebd.

³³³ BVerfGE 3, 383 [394]

³³⁴ BVerfGE 6, 84 [90]

³³⁵ BVerfGE 6, 84 [92]

absoluten Abbildung des Proporzess dahingehend eine Absage. Auch wenn dies in dem Urteil vor allem hinsichtlich der Zulässigkeit einer Sperrklausel erfolgt, ergibt sich hieraus sehr wohl eine grundsätzliche Aussage, denn eine Differenzierung ist schon allein dadurch zwingend notwendig und muss deshalb zulässig sein, weil eine Mandatszuteilung mit ganzen Zahlen immer ein gewisses Maß an Disproportionalität bedingt. Wenn aber sogar Parteien zulässigerweise von der Mandatszuteilung ausgeschlossen werden können, um den Integrationsvorgang der politischen Willensbildung nicht zu gefährden und eine Differenzierung des Erfolgswertes und eine Abkehr von der Proportionalität diesbezüglich zulässig sind, kann die Ansicht vertreten werden, dass eine Ungleichbehandlung in einem gewissen Rahmen auch durch andere Effekte, beispielsweise der Verbindung von Mehrheits- und Verhältniswahl zulässig ist. Dass eine entsprechende Differenzierung nicht per se unzulässig ist, lässt das BVerfG in diesem Urteil anklingen, indem es die Grenzen seiner eigenen Entscheidungsmacht benennt und damit die Aussagen einer vorherigen Entscheidung bekräftigt (BVerfGE 3, 19) – auch wenn sich der Eindruck aufdrängt, dass sich spätere Urteile von diesem Satz nicht gebunden zu fühlen scheinen: So führt der Zweite Senat aus, dass in den zulässigen Grenzen das Gericht der Pflicht obliegt, „die Ausübung des gesetzgeberischen Ermessens zu achten. Das Gericht hat nicht zu prüfen, ob die innerhalb dieses Rahmens vom Gesetzgeber gefundene Lösung ihm zweckmäßig oder rechtspolitisch erwünscht erscheint.“³³⁶ Weiter führt der Senat aus, dass eine unzulässige Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit nur dann vorliegt, „wenn die Regelung nicht an dem Ziel orientiert ist, Störungen des Staatslebens zu verhindern, oder wenn sie das Maß des zur Erreichung dieses Ziels Erforderlichen überschreitet.“³³⁷

Im weiteren Urteil lässt sich an den Ausführungen zur Zulässigkeit der Grundmandatsklausel bereits eine gewisse fehlende Stringenz der Urteilsfindung des BVerfG in Wahlrechtsangelegenheiten erkennen. So führt der Zweite Senat aus, dass die Etablierung einer Grundmandatsklausel im Sinne der Verbindung von Personen- und Verhältniswahl folgerichtig ist, da der „Bundesgesetzgeber sich für eine ‚mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl‘ entschieden [hat] und besonderes Gewicht auf die Wahl von Abgeordneten in Wahlkreisen [legt].“³³⁸ Dies verdeutlicht der Senat, indem er die mit dem Gewinn von drei Direktmandaten zum Ausdruck kommende lokale Verbundenheit dergestalt würdigt, dass damit „in besonderer Weise dem Anliegen der *personalisierten* Verhältniswahl entsprochen“ wird.³³⁹

Diese Position bekräftigt der Zweite Senat, indem des Weiteren nochmals geäußert wird, dass mit der Entscheidung für die Personenwahl ein „besonderes Gewicht auf die Wahl von Abgeordneten in

³³⁶ BVerfGE 6, 84 [94]

³³⁷ Ebd.

³³⁸ BVerfGE 6, 84 [95]

³³⁹ BVerfGE 6, 84 [96]. Hervorhebung im Original.

Wahlkreisen“ gelegt wird.³⁴⁰ Und weiter: „Diese Beimischung von Elementen des Mehrheitswahlrechts rechtfertigt es, bei dem grundsätzlich beschränkten Verhältnisausgleich Parteien, die sich in der Mehrheitswahl im Wahlkreis durchgesetzt haben, gegenüber solchen Parteien zu bevorzugen, die dieses Ziel des Bundeswahlgesetzes nicht erreicht haben.“³⁴¹ Beide Aussagen sind sowohl hinsichtlich der späteren Rechtsprechung des BVerfG als auch der Diskussion um die Zulässigkeit der Differenzierung des Erfolgswertes in höchstem Maße bemerkenswert. Zum einen postuliert der Zweite Senat, dass der Personenwahl ein besonderes Gewicht zukommt und gerade nicht der Verhältniswahl. Dieses Postulat steht ferner im deutlichen Gegensatz zum eigentlichen Tenor des Urteils im Sinne des Parteienstaates. Zum anderen erweitert es hiermit ausdrücklich die Zulässigkeit der Differenzierung des Erfolgswertes und formuliert eindrücklich, dass der Verhältnisausgleich grundsätzlich beschränkt ist. Die Ausführungen zur zulässigen Benachteiligung einer Partei beim Verhältnisausgleich, die dem Ziel der Personenwahl nicht hinreichend gerecht wurde, erlauben zudem die Ansicht, dass entsprechend der Proporz nicht absolut gesetzt werden kann und eine Differenzierung insbesondere dann gerechtfertigt ist, wenn damit in gewissem Maß die Zielerreichung der hinreichenden Teilnahme an der Personenwahl gewürdigt wird.

Des Weiteren stellt das BVerfG mit diesem Urteil fest, dass das Bundeswahlgesetz dem föderalen Charakter der Bundesrepublik nicht explizit Rechnung tragen muss, da es sich „bei der Wahl zum Bundestag [um die Wahl] als dem unitarischen Verfassungsorgan des Bundes“ handelt.³⁴² Diese Aussage ist bedeutend für die spätere Diskussion, in der einige Reformoptionen mit der vermeintlichen verfassungsrechtlichen Notwendigkeit der Berücksichtigung des föderalen Charakters begründet werden. Wie hier ersichtlich wird, hat dies das BVerfG jedoch nie gefordert, sondern stattdessen als unbegründet zurückgewiesen.

Mit diesem Urteil kreiert das BVerfG auch erstmals den Terminus der personalisierten Verhältniswahl, ohne dass dies näher ausgeführt noch belegt wird. Schon gar nicht wird hieraus eine verfassungsrechtliche Stellung ersichtlich, die das Gericht diesem Terminus später faktisch zukommen lassen wird.

4. BVerfGE 7, 63 vom 03.07.1957

Das Urteil des Zweiten Senats vom 03.07.1957 befasst sich grundsätzlich mit der Zulässigkeit starrer Listen, dass sich aus den Wahlgrundsätzen der Unmittelbarkeit und Freiheit nicht ergibt, dass der Wähler die Möglichkeit haben muss, mit seiner Stimme unmittelbar eine Person direkt zu wählen.³⁴³

³⁴⁰ BVerfGE 6, 84 [95]

³⁴¹ BVerfGE 6, 84 [95 f.]

³⁴² BVerfGE 6, 84 [99]

³⁴³ Vgl. BVerfGE 7, 63 [68 ff.]

Dies ergibt sich letztlich bereits daraus, dass mit der Zweitstimme eine Partei gewählt wird und die direkte Personenwahl mittels Erststimme erfolgt.

Für die spätere Diskussion nicht uninteressant sind die Ausführungen des Senats zur Frage des Nachrückens. So urteilt das BVerfG, dass mit der Zweitstimme nicht nur die dann ein Mandat erhaltenden Abgeordneten gewählt werden, sondern durch den Wahlakt auch alle unberücksichtigten Bewerber der Liste legitimiert sind, später in den Bundestag in ein freies Mandat nachzurücken.³⁴⁴

Der Zweite Senat urteilt weiter, dass im GG zwar eindeutig das Prinzip der Personenwahl festgehalten ist, die „so gewählten Abgeordneten aber heute *zugleich*, zumindest soweit sie auf der starren Liste gewählt werden, auch Exponenten ihrer Parteien [sind].“³⁴⁵ Daraus folgert das BVerfG, dass der Gesetzgeber entsprechend die Möglichkeit des Nachrückens „eines Listenbewerbers von der Fortdauer der Parteizugehörigkeit abhängig gemacht“ hat.³⁴⁶ Die Behauptung, dass gewählte Listenbewerber Exponenten „ihrer“ Partei sind, ist unstrittig. Bemerkenswert ist jedoch die Schlussfolgerung und der daraus resultierende Urteilsspruch. Exponent steht nämlich in keiner zwingenden Verbindung zu einer Parteizugehörigkeit, da es rechtlich zulässig ist, als parteiloser Bewerber für die Landesliste einer Partei zu kandidieren, sofern die Partei dies zulässt und die Aufstellungsversammlung dies billigt. Das BVerfG stützt sein Urteil letztlich auf die Betonung der Fortdauer, also wenn ein Bewerber vorher Mitglied war und erst nachträglich zum parteilosen Bewerber wird. In diesem Fall würde eine ausdrückliche Legitimierung durch die Delegierten der aufstellenden Partei fehlen. Die Argumentation ist in dieser Hinsicht also nachvollziehbar. Fragwürdig ist jedoch der Kontext, in dem der Zweite Senat in den vorangehenden Sätzen grundsätzliche Aussagen zum Status des Listenmandats als Exponent einer Partei und daraus ableitend der Parteizugehörigkeit trifft. Letztlich kann hier erneut die Prägung des Senats durch Leibholz beobachtet werden, wonach die Möglichkeit, für eine Partei zu kandidieren, ohne Mitglied zu sein, nicht bewogen und entsprechend nicht berücksichtigt wird.

Entscheidend ist dieses Urteil jedoch hinsichtlich der Ausführungen zur Zulässigkeit etwaiger Überhangmandate. Während die Nichtberücksichtigung der Zweitstimmen bei erfolgreichen Einzelbewerbern oder Bewerbern von Parteien ohne entsprechende (zu berücksichtigende) Landesliste zulässig ist, um doppeltes Stimmengewicht zu verhindern, konstatiert der Zweite Senat, dass das Ziel der Vermeidung doppelten Stimmengewichts durch die Möglichkeit des Entstehens von Überhangmandaten nicht restlos verwirklicht wird.³⁴⁷ Dies erachtet das BVerfG jedoch als Folge der Verbindung von Personenwahl durch Mehrheitsentscheid in Wahlkreisen und einer Listenwahl durch

³⁴⁴ Vgl. BVerfGE 7, 63 [72]

³⁴⁵ Ebd., Hervorhebung im Original.

³⁴⁶ BVerfGE 7, 63 [73]

³⁴⁷ Vgl. BVerfGE 7, 63 [74]

Verhältniswahl für zulässig.³⁴⁸ Eindeutig stellt der Senat fest, dass durch die Wahl in Wahlkreisen erreicht werden soll, „daß zumindest die Hälfte der Abgeordneten eine engere persönliche Beziehung zu ihrem Wahlkreis hat.“³⁴⁹ Damit nimmt das BVerfG eine Charakterisierung und Bewertung der Personenwahl vor, die der bisherigen Betonung der Bedeutung der Verhältniswahl in einem vermeintlichen Parteienstaat letztlich widerspricht. Folgerichtig stellt der Senat fest: „Die mit der Zulassung von Überhangmandaten notwendig verbundene Differenzierung des Stimmengewichts findet in diesem besonderen Anliegen der personalisierten Verhältniswahl ihren letzthin rechtfertigenden Grund.“³⁵⁰ Der Zweite Senat hält fest, dass diese zulässige Differenzierung enge Grenzen hat, führt diese Grenzen jedoch nicht weiter aus.³⁵¹ Damit folgt es diesbezüglich seiner bisherigen Rechtsprechung, in der wiederholt konstatiert wird, dass die Teilsysteme folgerichtig auszugestalten seien und deshalb Differenzierungen beispielsweise des Erfolgswertes zulässig sind, benennt jedoch zu keinem Zeitpunkt die definitive Grenze. Dies wiederum folgt letztlich der Position des Gerichts, wonach die Ausgestaltung des Wahlsystems grundsätzlich dem Gesetzgeber obliegt und das Gericht diese nur in engen Grenzen zu überprüfen hat. So folgerichtig die einzelnen Äußerungen sind, ergeben sich zahlreiche Inkonsistenzen, die dem Prüfgegenstand nicht gerecht werden und mit eigenständigen Interpretationen überladen.

So richtig auch die Beurteilung der Zulässigkeit des doppelten Stimmengewichts bei etwaigen Überhangmandaten ist, erscheint die daraus abgeleitete Absage an das mögliche doppelte Stimmengewicht bei erfolgreichen Einzelbewerbern als nicht abschließend begründbar, da ein so definiertes doppeltes Stimmengewicht einem Zweistimmen-Wahlsystem immanent und die getrennte Vergabe von Erst- und Zweitstimme zulässig ist. Die Abgabe der Erststimme für einen Wahlkreisbewerber einer Partei und die Abgabe der Zweitstimme für die Landesliste einer anderen Partei stellt in ihrer Wirkung nichts anderes dar als bei einem erfolgreichen Einzelbewerber. Diesbezüglich bleibt die Urteilsbegründung erklärungsbedürftig.

5. BVerfGE 11, 266 vom 12.07.1960

Mit diesem Urteil stellt das BVerfG fest, dass zwar aufgrund der Bedeutung der Parteien als verfassungsrechtlicher Akteur der politischen Willensbildung und als Institution, um „Wähler zu politisch aktionsfähigen Gruppen zusammenzuschließen und ihnen so überhaupt erst einen wirksamen Einfluß auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen“, das Gericht den Parteienstaat in früherer Rechtsprechung bereits legalisiert hat³⁵², schränkt dies jedoch gleichzeitig ein. So verweist der Zweite

³⁴⁸ Vgl. ebd.

³⁴⁹ Ebd.

³⁵⁰ BVerfGE 7, 63 [74 f.]

³⁵¹ Vgl. BVerfGE 7, 63 [75]

³⁵² BVerfGE 11, 266 [273]

Senat darauf, dass der Parteienstaat seine Grenzen ebenfalls im Grundgesetz, insbesondere in Art. 38 GG, findet, nämlich „durch das Bekenntnis zu dem repräsentativen Status der Abgeordneten“, wodurch „diese äußerste Konsequenz des Parteienstaates [...] verfassungskräftig abgewehrt“ wird.³⁵³ Bedauerlicherweise befasst sich das Gericht in diesem Urteil nicht mit weiteren Fragen des Wahlrechts, insbesondere der Ansprüche der Wahlrechtsgleichheit und der Teilsysteme von Mehrheits- und Verhältniswahl. In der Rückschau ist zu konstatieren, dass das Gericht sich an diesen eigenen Urteilsspruch aus dem Jahr 1960 nicht mehr erinnern wird und die Eingrenzung des Parteienstaats in seinen Urteilen zur Wahlrechtsgleichheit nicht weiter vergegenwärtigt.

6. BVerfGE 11, 351 vom 02.11.1960

In seinem Urteil vom 02.11.1960 behandelt der Zweite Senat Fragen des Kommunalwahlgesetzes in Nordrhein-Westfalen. Die hierzu getätigten Ausführungen sind jedoch teilweise grundsätzlicher Natur, weshalb an dieser Stelle auf einen Aspekt eingegangen werden soll. Das Kommunalwahlgesetz sah seinerzeit – wie im Bund – eine Verbindung von Mehrheits- und Verhältniswahl vor. Hierzu führt der Zweite Senat aus, dass in „ein Wahlsystem nicht Elemente eines anderen Wahlsystems eingeführt werden [dürfen], die der Grundstruktur der diesem Wahlsystem eigenen Berechnung der Stimmen fremd sind.“³⁵⁴ Dies steht im Zusammenhang mit der Aussage des BVerfG, dass der Grundsatz der Erfolgswertgleichheit im Teilsystem der Verhältniswahl nicht bereits dadurch differenziert werden darf, dass dies im Teilsystem der Mehrheitswahl nicht gilt. Diese Aussage ist von Bedeutung für die Diskussion um spätere Reformmodelle, insbesondere in der 19. Wahlperiode.

7. BVerfGE 13, 127 vom 26.08.1961

Mit diesem Urteil formuliert der Zweite Senat Anforderungen an die unterschiedlichen Teilsysteme, unter anderem hinsichtlich der Wahlrechtsgleichheit. Dabei stellt das BVerfG fest, dass die Bevölkerungszahl je Wahlkreis für die Frage der Gleichheit nicht grundsätzlich, aber in bestimmten Fällen relevant ist. Handelt es sich um eine reine Mehrheitswahl, kommt dieser Frage eine entscheidende Bedeutung zu. Erhebliche Unterschiede der Bevölkerungszahl würden den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit in unzulässigerweise verletzen. In einem Mischsystem, in dem die Gesamtmandatsverteilung sich am Teilsystem der Verhältniswahl orientiert, ist diese Frage jedoch nachrangig. Dabei sind zwei Aspekte entscheidend: Einerseits erkennt das BVerfG an, dass eine absolute Gleichheit der Bevölkerungszahlen niemals realisiert werden kann, weswegen auch bei reiner Mehrheitswahl nur erhebliche Unterschiede unzulässig wären. Andererseits kann dieser Aspekt durchaus auch in Mischsystemen eine höhere Bedeutung bekommen, wenn beispielsweise die Parität

³⁵³ Ebd.

³⁵⁴ BVerfGE 11, 351 [362]

von Direkt- und Listenmandaten zugunsten der Direktmandate verschoben wird. Auf diese für die Wahlrechtsgleichheit relevante Bedingung verweist auch die spätere Änderung des BWahlG, mit der die Grenzwerte für Wahlkreisneueinteilungen herabgesetzt, die möglichen Unterschiede zwischen den Wahlkreisen also verringert wurden.

Bemerkenswert ist folgende Aussage des Zweiten Senats: „[...] wenn man einmal von der heute nicht mehr praktischen Möglichkeit des freien Einzelbewerbers (§ 6 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 21 Abs. 3 BWG) absieht [...].“³⁵⁵ Dies kombiniert das BVerfG mit der Aussage, dass nur bei der vorgeschalteten Mehrheitswahl in den Wahlkreisen der Wähler die Möglichkeit hat, Einfluss darauf zu nehmen, „welche der von den Parteien benannten Wahlbewerber zum Zuge kommen“³⁵⁶. Einerseits überrascht die Behauptung – ohne jeglichen Beleg –, dass eine parteilose Einzelbewerbung faktisch irrelevant ist. Denn unabhängig davon, wie groß das Interesse oder die tatsächlichen Erfolgsaussichten sind, ist es gültiger Bestandteil des Wahlsystems und darf nicht einfach in einem Akt richterlicher Willkür für unbedeutend erklärt werden. Andererseits kommt in den Ausführungen zu den von Parteien aufgestellten Wahlbewerbern in Verbindung mit der Verhältniswahl wiederholt die Ansicht zum Tragen, dass es sich faktisch um eine Parteienwahl handelt.

8. BVerfGE 16, 130 vom 22.05.1963

Mit diesem Urteil knüpft das BVerfG an die Entscheidung vom 26.08.1961 (BVerfGE 13, 127) an und konkretisiert, wann Unterschiede der Bevölkerungszahlen der Wahlkreise eine hinreichende Relevanz besitzen, um den Gleichheitsgrundsatz zu verletzen. Dies gilt unter anderem dann, wenn die Verteilung der Wahlkreise auf die einzelnen Bundesländer nicht mehr ihrem Anteil an der Bevölkerung des Bundesgebiets entspricht und insbesondere dann, wenn dieses Missverhältnis das Entstehen von Überhangmandaten begünstigt.³⁵⁷ Dabei stellt der Zweite Senat klar, dass Überhangmandate – und die daraus resultierende mögliche Differenzierung des Erfolgswertes – eine „notwendige Folge des besonderen Charakters der personalisierten Verhältniswahl [sind].“³⁵⁸ Und weiter: „In diesem besonderen Anliegen der personalisierten Verhältniswahl findet die aus der Zulassung von Überhangmandaten sich ergebende Modifizierung der Erfolgswertgleichheit ihre Rechtfertigung.“³⁵⁹ Eine zulässige Differenzierung liegt jedoch dann nicht vor, wenn das Entstehen von Überhangmandaten durch eine angemessene Einteilung der Wahlkreise zu vermeiden ist.³⁶⁰ Gleichzeitig bekräftigt das BVerfG, dass die Unterschiede zwischen den Wahlkreisen durch

³⁵⁵ BVerfGE 13, 127 [128]

³⁵⁶ Ebd.

³⁵⁷ Vgl. BVerfGE 16, 130 [140]

³⁵⁸ Ebd.

³⁵⁹ Ebd.

³⁶⁰ Vgl. ebd.

Abweichungen von sowohl nach oben als auch nach unten von 33 1/3 von Hundert zulässig sind.³⁶¹ Und weiter: „Damit ist der Grundsatz der gleichen Wahl für diesen Bereich unter Beachtung der der Freiheit des Gesetzgebers gezogenen Grenzen verfassungskonform konkretisiert.“³⁶² Diese Ausführungen fügen sich in die vorher bekräftigten Aussagen, wonach Unterschiede in der Wahlkreisgröße für den Gleichheitsgrundsatz in einem Mischsystem mit der Verhältniswahl nur von nachgeordneter Relevanz sind.

Diese Beurteilungen sind jedoch weiterhin kritisch zu betrachten, da es sich bei der Mehrheitswahl in den Wahlkreisen nicht einfach um eine Personenauswahl der Landeslisten handelt, sondern um die Direktwahl durch relative Mehrheit der – im Regelfall – Hälfte der Abgeordneten, wie der Zweite Senat in diesem Urteil selbst anfangs treffend ausführt.³⁶³ Diesbezüglich kommt der Größe der Wahlkreise jedoch nicht hinsichtlich der unterschiedlichen zahlenmäßigen Legitimation der einzelnen Wahlkreisabgeordneten eine Bedeutung zu, sondern auch im Sinne der Repräsentation. Eine Abweichung von 33 1/3 von Hundert nach oben oder unten ergibt in der Summe eine große Differenz, die für beide Fragen von nicht unerheblicher Bedeutung ist. Die Negierung dieses Aspekts durch das BVerfG ist im Sinne der Überhöhung des Teilsystems der Verhältniswahl durch das Gericht hingegen tatsächlich stringent. Verkannt wird ferner der sich potenzierende Aspekt hinsichtlich der Wahlbeteiligung. Diesbezüglich können zu große Unterschiede zwischen den Wahlkreisen ebenfalls Auswirkungen auf die korrekte Bemessung des Erfolgswertes im Teilsystem der Verhältniswahl haben. Denn die Zweitstimmen werden für diese Berechnung zwar für das gesamte Bundesgebiet zusammengezählt, hierin sind jedoch teils erhebliche Unterschiede der Wahlbeteiligung inbegriffen.

9. BVerfGE 44, 308 vom 10.05.1977

Das BVerfG äußert sich in diesem Urteil zu grundsätzlichen Fragen der Repräsentation und der daraus notwendigen Folgen der Mitwirkungsrechte an der politischen, parlamentarischen Willensbildung des einzelnen Abgeordneten.

Der Zweite Senat stellt klar, dass das Volk nur dann ausreichend vertreten ist, „wenn das Parlament als Ganzes an dieser Willensbildung beteiligt ist.“³⁶⁴ Und weiter: „Auch wenn das Grundgesetz den einzelnen Abgeordneten als ‚Vertreter des ganzen Volkes‘ bezeichnet, so kann er dieses doch nur gemeinsam mit den anderen Parlamentsmitgliedern repräsentieren.“³⁶⁵ Daraus folgt, dass jeder Abgeordnete die Möglichkeit zur parlamentarischen Mitwirkung in ausreichendem Maße besitzen

³⁶¹ Vgl. BVerfGE 16, 130 [141]

³⁶² Ebd.

³⁶³ Vgl. BVerfGE 16, 130 [136]

³⁶⁴ BVerfGE 44, 309 [316]

³⁶⁵ Ebd.

muss.³⁶⁶ Die Repräsentation erfolgt jedoch nicht ausschließlich im Plenum, sondern organisatorisch größtenteils in den Ausschüssen. Das BVerfG konstatiert diesbezüglich, dass den Ausschüssen die Aufgabe zukommt, die Beschlüsse des Plenums vorzubereiten, weswegen ein „wesentlicher Teil des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses des Bundestages“ in ihnen vollzogen wird, worin wiederum die besondere Bedeutung für die Repräsentation zum Ausdruck kommt.³⁶⁷ Des Weiteren äußert der Zweite Senat, dass sich Repräsentation im Parlament zuerst dort vollzieht, wo Entscheidungen getroffen werden. Da dies nach Ansicht des BVerfG maßgeblich in den Ausschüssen erfolgt, wird die Repräsentation des Parlaments zu einem erheblichen Teil in diese Gremien „vorverlagert“.³⁶⁸

Ferner äußert der Zweite Senat, dass die Partizipation des einzelnen Abgeordneten im Interesse seiner Fraktion und seiner Partei liegt, weswegen diese den Abgeordneten einerseits zur Wahrnehmung seiner Pflichten anhalten und andererseits bei Verweigerung Konsequenzen ziehen werden.³⁶⁹ Hiermit kommt die Ansicht der Parteienstaatsdoktrin zum Tragen, da ein Abgeordneter nicht zwingend Mitglied einer Fraktion noch einer Partei sein muss. Entsprechend unberücksichtigt bleibt auch die Folge hinsichtlich der Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung sowie der Repräsentation, die das BVerfG für ein „Fehlverhalten“ des Abgeordneten in Aussicht stellt: der Verweis aus der Fraktionsgemeinschaft.

10. BVerfGE 79, 169 vom 24.11.1988

Mit diesem Urteil führt der Zweite Senat einen weiteren Aspekt in die Debatte um die Zulässigkeit von Überhangmandaten ein.

Zum einen legt das BVerfG eindeutig dar, dass kein Zuteilungsverfahren grundsätzlich geeigneter ist als ein anderes, weil stets Reststimmen verbleiben.³⁷⁰ Dies ist einem Verfahren immanent, das im Ergebnis nur mit ganzen Zahlen – im Sinne von Mandaten – operieren kann.

Zum anderen stellt der Zweite Senat erneut fest, „daß die durch Überhangmandate verursachte Abweichung von dem Erfordernis des gleichen Erfolgswerts jeder Stimme als notwendige Folge des besonderen Charakters der personalisierten Verhältniswahl mit dem Grundgesetz vereinbar ist.“³⁷¹ Und bestätigt in der Ergänzung seine bisherige Rechtsprechung, wonach entsprechend die Wahlkreise ähnlich groß sein müssen. Die Frage der Grenzen der Zulässigkeit bewertet das BVerfG nun anhand der Erfolgswerte der Parteien und inwiefern dies für die Partei mit Überhangmandaten positiv beeinflusst

³⁶⁶ Vgl. ebd.

³⁶⁷ BVerfGE 44, 308 [318]

³⁶⁸ BVerfGE 44, 308 [319]

³⁶⁹ Vgl. BVerfGE 44, 308 [319 f.]

³⁷⁰ Vgl. BVerfGE 79, 169 [171]

³⁷¹ Ebd.

wird. Im konkreten Fall wird keine unsachgemäße Verzerrung festgestellt.³⁷² Aus diesem Grund wird die Notwendigkeit von Ausgleichsmandaten negativ beschieden.³⁷³

Während einerseits mit dieser Darlegung der Bewertung das BVerfG sein Verfahren ein Stück weit transparent macht, lässt es andererseits jedoch die Frage unbeantwortet, wann konkret eine Grenze erreicht ist. Diese Betrachtung findet für die heutige Diskussion zudem ihre Grenzen darin, dass zum einen das mathematische Zuteilungsverfahren und zum anderen zusätzlich die Konstruktion der Zuteilung anders gestaltet waren, als es heute der Fall ist. Ein Vergleich des Erfolgswertes auf Bundesebene ohne Überhangmandate, wie hier vom Zweiten Senat vorgenommen, ist heute in dieser Form nicht mehr möglich, da durch die vorgeschaltete Verteilung mittels Ländersitzkontingente bereits Verzerrungen unter anderem durch unterschiedliche Wahlbeteiligungen auftreten. Dies war im vorherigen System nicht der Fall.

11. BVerfGE 80, 188 vom 13.06.1989

Hinsichtlich der obigen Diskussion zur Repräsentation, den daraus resultierenden Folgen für die Stellung des Abgeordneten und der diesbezüglichen Rechtsprechung ist das sogenannte Wüppesahl-Urteil von 1989 von Bedeutung, das auf die Klage des fraktionslosen Abgeordneten Thomas Wüppesahl zurückgeht, der wiederum ursprünglich über die Landesliste der Grünen in Schleswig-Holstein in den Bundestag einzog.

Der Zweite Senat stellt fest, dass der Bundestag als „unmittelbares Repräsentationsorgan des Volkes“³⁷⁴ die ihm obliegenden Befugnisse und Aufgaben in seiner Gesamtheit als Parlament wahrnimmt und nicht isoliert durch den einzelnen Abgeordneten. Die Repräsentationsfunktion wird auch nicht bereits durch eine Gruppe von Abgeordneten, Fraktionen oder der Mehrheit der Abgeordneten hinreichend erfüllt, sondern stets in der Summe aller Abgeordneten.³⁷⁵ Alle Abgeordneten sind dabei gleich und verfügen über die gleichen Rechte und Pflichten.³⁷⁶

Das BVerfG führt weiter aus, dass Einschränkungen der Rechte zwar notwendig sein können, um das Gesamtgefüge zu sichern, „[a]llerdings darf - gerade um der Repräsentationsfähigkeit und der Funktionstüchtigkeit des Parlaments willen - das Recht des einzelnen Abgeordneten, an der Willensbildung und Entscheidungsfindung des Bundestages mitzuwirken und seine besonderen Erfahrungen und Kenntnisse darin einzubringen, dabei nicht in Frage gestellt werden.“³⁷⁷

³⁷² Vgl. BVerfGE 79, 169 [172]

³⁷³ Vgl. ebd.

³⁷⁴ BVerfGE 80, 188 [217]

³⁷⁵ Vgl. BVerfGE 80, 188 [218]

³⁷⁶ Vgl. ebd.

³⁷⁷ BVerfGE 80, 188 [219]

Bemerkenswert ist die Aussage des Zweiten Senats, dass aufgrund der – vom BVerfG konstatierten – Entwicklung zum Parteienstaat die Fraktionen heute „[p]olitisches Gliederungsprinzip für die Arbeit des Bundestages sind.“³⁷⁸ Abgesehen davon, dass nicht ausgeführt wird, inwiefern sich die Bundesrepublik zu einem Parteienstaat entwickelt hat, was dies charakterisiert und was die scheinbar ursprüngliche Form war und was daraus nach Ansicht des Gerichts notwendig zu Folgen hat, ergibt sich auch nicht, woran das „Heute“ manifestiert wird. Dies ist jedoch nicht unerheblich, da diese eher beiläufige Aussage des Zweiten Senats Grundlage für die Argumentation des Urteils ist. Denn nur unter der Prämisse, dass die Fraktion die direkte Folge des Parteienstaats ist und der Bundestag deswegen natürlich in dieser Form zu gliedern und zu organisieren ist, können die Aussagen zu den zulässigen Einschränkungen der Rechte fraktionsloser Abgeordneter Geltung entfalten. Dies bekräftigt der Zweite Senat mit der Aussage, dass sich das Prinzip der repräsentativen Demokratie in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG erschöpft und die repräsentative Demokratie daher keine hinausgehende Wirkung entfaltet.³⁷⁹ Das BVerfG erkennt ferner diesbezüglich keine besondere Wirkung des Gleichheitsgrundsatzes.³⁸⁰ Dabei ist zu konstatieren, dass auch diese Einschätzungen aus der oben genannten Perspektive erfolgen. Denn es geht ja nicht darum, zu begründen, warum fraktionslose Abgeordnete Rechte erhalten sollten, die über Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG hinausgehen, sondern, warum eine Ungleichbehandlung von fraktionsangehörigen und fraktionslosen Abgeordneten zulässig sein sollte. Die Argumentation des BVerfG geht daher diesbezüglich fehl.

Der Zweite Senat stellt fest, dass es einerseits zulässig ist, dass die Ausschüsse als kleines Abbild des Parlaments die Mehrheitsverhältnisse widerspiegeln, andererseits jeder Abgeordnete unabhängig seines Status‘ die Möglichkeit haben muss, Mitglied eines Ausschusses zu sein, weil andernfalls dem fraktionslosen Abgeordneten „der Zugang zu einem wesentlichen Teil der parlamentarischen Arbeit verschlossen“³⁸¹ und es ihm somit unmöglich wäre, „seine eigenen politischen Vorstellungen gerade dort in den Willensbildungsprozeß des Bundestages einzubringen, wo sie bei der gegebenen Arbeitsorganisation des Parlaments am ehesten zur Geltung kommen können.“³⁸² Ein Ausschluss ist nach Ansicht des BVerfG insbesondere dann nicht statthaft, wenn die Zahl der Sitze in Ausschüssen jene der Abgeordneten übersteigt.³⁸³

³⁷⁸ Ebd.

³⁷⁹ Vgl. BVerfGE 80, 188 [221]

³⁸⁰ Vgl. BVerfGE 80, 188 [220 f.]

³⁸¹ BVerfGE 80, 188 [223]

³⁸² Ebd.

³⁸³ Vgl. ebd.

Jedem Abgeordneten muss zudem das Rede- und Antragsrecht zustehen, da dies die wesentlichen Mechanismen sind, um an der politischen, parlamentarischen Willensbildung mitzuwirken. Dies gilt hinsichtlich der Einbringung von Argumenten und des Diskursprozesses durch Rede und Gegenrede.³⁸⁴

Die Notwendigkeit des Stimmrechts in Ausschüssen für fraktionslose Abgeordnete weist das BVerfG hingegen zurück. Die stimmrechtliche Mitwirkung des einzelnen Abgeordneten wäre durch die Möglichkeiten im Plenum unbenommen; ein Stimmrecht im Ausschuss würde hingegen die Mehrheitsverhältnisse in unzulässiger Weise berühren können.³⁸⁵

Richter Mahrenholz vertrat eine abweichende Meinung hinsichtlich der Frage des Stimmrechts. Er hebt hervor, dass alle Abgeordneten die gleichen Rechte besitzen und sich die Rechte ausschließlich aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ergeben, die Geschäftsordnung des Bundestages diese Rechte folglich maximal einschränken, nicht jedoch aufheben kann. Das Stimmrecht im Ausschuss unterliegt Richter Mahrenholz zu Folge hingegen ebenfalls dem Geltungsbereich des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und kann daher durch die Geschäftsordnung nicht aufgehoben werden.³⁸⁶

Die Einschätzung des Senats wird auch in der kontextuellen Betrachtung der Bedeutung der Ausschüsse innerhalb des parlamentarischen Gefüges zurückgewiesen, da nach Richter Mahrenholz die Ausschüsse maßgeblichen Anteil an der Sacharbeit haben und der dortigen Teilhabe des einzelnen Abgeordneten die gleiche Bedeutung wie jener Partizipation im Plenum zukommt.³⁸⁷ „Weil die auf die Beschußempfehlung hinführende Arbeit im Ausschuß in diesem Sinne eine eigenständige - nicht nur vorbereitende - Qualität hat, kommt auch dem Stimmrecht im Ausschuß eine eigenständige Bedeutung zu. Kann es aber, trotz Teilnahme an der Debatte, nicht ausgeübt werden, ist es "in der Sache verkürzt" und dem Abgeordneten entzogen.“³⁸⁸

Mahrenholz widerspricht ferner der Ansicht, dass sich Rede- und Stimmrecht trennen lassen. Erst mit der Abstimmung kommt es zur Äußerung des Gremiums als Ganzem, während die vorher getätigten Wortmeldungen lediglich dem Einzelnen zuzuordnen sind.³⁸⁹ Mahrenholz konkretisiert dies wie folgt: „Wo das Grundgesetz oder die Geschäftsordnung von ‚Verhandlung‘, ‚Beratung‘, ‚Ausschuß‘, ‚Mitglied‘ usw. spricht, setzen sie diese Einheit voraus: Beratung und Anträge zielen auf das durch Abstimmung festzustellende Ergebnis, das seinerseits aus der vorangegangenen Debatte seine konkrete Gestalt und Qualität erfährt.“³⁹⁰

³⁸⁴ Vgl. BVerfGE 80, 188 [224]

³⁸⁵ Vgl. BVerfGE 80, 188 [224 f.]

³⁸⁶ Vgl. BVerfGE 80, 188 [235 f.]

³⁸⁷ Vgl. BVerfGE 80, 188 [236]

³⁸⁸ BVerfGE 80, 188 [237]

³⁸⁹ Vgl. ebd.

³⁹⁰ Ebd.

Ebenso widerspricht Mahrenholz der Position, dass alle Abgeordnete in gleicher Weise an der parlamentarischen Willensbildung im Ausschuss mitarbeiten, auch wenn dem fraktionslosen Abgeordneten kein Stimmrecht zusteht. Des Weiteren weist Mahrenholz die Position zurück, dass es bezüglich der Ausübung der Rechte entscheidend sei, „ob es ‚geboten‘ sei, dem fraktionslosen Abgeordneten dieses Recht ‚zu geben‘.“³⁹¹ Und weiter: „Folglich ist auch nicht erheblich, ob der Stimme eines fraktionslosen Abgeordneten ‚eine weit geringere Bedeutung als der des Fraktionsangehörigen‘ gebühre.“³⁹²

Mahrenholz greift ferner die Ansicht an, wonach der fraktionsangehörige Abgeordnete stets für die Fraktion spricht und nur in deren Sinne handelt. Der Richter wirft hingegen die Möglichkeit auf, dass auch dieser abweichend von der Fraktionslinie agiert, in dem Fall also ebenfalls nur für sich spricht, was als Argument vom Senat angeführt wird, dem fraktionslosen Abgeordneten kein Stimmrecht zuzugestehen.³⁹³ Darüber hinaus kritisiert Mahrenholz die Position des Senats, wonach eine Funktion des Ausschusses die Herstellung von Mehrheiten ist und der daraus resultierenden Schlussfolgerung, dass deswegen dem fraktionslosen Abgeordneten kein Gewicht zukommt respektive zukommen darf. Diesbezüglich stellt Mahrenholz die Frage, welchem Gewicht dann aber überhaupt den Oppositionsabgeordneten zukommt?³⁹⁴ Dies weiter geführt, bedeutete dies eigentlich, dass die Anwesenheit von Abgeordneten, die nicht den Regierungsfraktionen angehören, nicht notwendig ist, da sie keinen Beitrag zur Mehrheit leisten brauchen und ihnen deswegen kein relevantes Gewicht zukommt, ihnen ein Stimmrecht zuzugestehen.

Des Weiteren verweist Mahrenholz darauf, dass die Mehrheitsfähigkeit grundsätzlich stets dadurch gefährdet ist, dass nach Ansicht des Senats der einzelne Abgeordnete im Ausschuss die Chance haben soll, die eigenen Vorstellungen einzubringen.

Abschließend wirft Mahrenholz die Frage auf, wie mit einer nachträglichen Trennung einer Fraktion in verschiedene Teile umzugehen sei und ob dann einem oder allen Teilen das Stimmrecht zu entziehen sei?³⁹⁵

12. BVerfGE 95, 335 vom 10.04.1997

Unabhängig von den Ausführungen zu Wahlsystem, Wahlrechtsgleichheit und Zulässigkeit von Überhangmandaten ist an diesem Urteil des BVerfG interessant, dass der Beschwerdeführer – das Land

³⁹¹ BVerfGE 80, 188 [238]

³⁹² Ebd.

³⁹³ Vgl. BVerfGE 80, 188 [238 f.]

³⁹⁴ Vgl. BVerfGE 80, 188 [239]

³⁹⁵ Vgl. BVerfGE 80, 188 [240]

Niedersachsen – bereits mit dieser Klage nebenbei den Effekt des negativen Stimmgewichts gerügt hat.³⁹⁶ Der Zweite Senat griff diesen Aspekt jedoch nicht weiter auf.

Des Weiteren ragt dieses Urteil heraus, weil es den Zweiten Senat spaltete. Die Entscheidung wurde von der Hälfte der Richter getragen, was nach den Regularien des BVerfG ausreichend ist, um ein Urteil zu verabschieden. Die vier nicht das Urteil tragenden Richter verfassten jedoch ein Sondervotum. Beide Voten stellen letztlich die Bandbreite der vorhandenen Rechtsmeinungen zur Zulässigkeit von Überhangmandaten im deutschen Wahlsystem dar und beleuchten ausführlich die verschiedenen Argumentationsansätze.

Die die Entscheidung tragenden vier Richter – Kruis, Kirchhof, Winter und Jentsch – äußern, dass Überhangmandate grundsätzlich zulässig sind, die Anzahl jedoch nicht grenzenlos zulässig ist.³⁹⁷

Eingangs führen die Richter aus, dass der Verfassunggeber bewusst darauf verzichtet hätte, das Wahlsystem im Grundgesetz zu regeln.³⁹⁸ Dies ist jedoch, wie unten dargestellt, falsch. Hinsichtlich der offengelassenen Regelung ergibt sich ein weiter Gestaltungsspielraum für den Gesetzgeber.³⁹⁹ Die Richter stellen fest, dass sich aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG ergibt, dass Mitglieder des Bundestages gewählt werden und damit das GG „eine bloße Parteienwahl aus[schließt].“⁴⁰⁰ Des Weiteren bekräftigen die Richter eingangs, dass es dem Gesetzgeber freisteht, sich am föderalen Aufbau der Bundesrepublik zu orientieren.⁴⁰¹ Es ist jedoch lediglich legitim, nicht zwingend, wie fälschlicherweise oft in späteren Diskussionen als Argument bezüglich verschiedener Lösungsoptionen angeführt.

Eine Vorrangstellung der Mehrheits- oder Verhältniswahl hinsichtlich der repräsentativen Demokratie verneinen die vier Richter.⁴⁰² Die Repräsentation durch die Verhältniswahl erfolgt demnach dadurch, „daß die Parteien ihre Kandidaten und Programme den Wahlberechtigten vorstellen und die Wähler in der Wahl einer Liste die Entscheidung für eine parteipolitische Richtung treffen.“⁴⁰³ Daraus ergibt sich die Repräsentation der jeweiligen politischen Richtungen. Die Repräsentation der Mehrheitswahl erfolgt hingegen im Sinne der „Wahl des Abgeordneten als Person - und nicht als Exponent einer Partei.“⁴⁰⁴

Bezüglich der Anforderungen an den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit bekräftigen die vier Richter die Position, dass die unterschiedlichen Gleichheitsanforderungen von Mehrheits- und Verhältniswahl

³⁹⁶ Vgl. BVerfGE 95, 335 [343]

³⁹⁷ Vgl. BVerfGE 95, 335 [349]

³⁹⁸ Vgl. ebd.

³⁹⁹ Vgl. ebd.

⁴⁰⁰ Ebd.

⁴⁰¹ Vgl. BVerfGE 95, 335 [350]

⁴⁰² Vgl. BVerfGE 95, 335 [352]

⁴⁰³ Ebd.

⁴⁰⁴ BVerfGE 95, 335 [352 f.]

nur in den jeweiligen Teilsystemen Geltung erhalten.⁴⁰⁵ Dies bedeutet, dass der Gleichheitsanspruch der Verhältniswahl nicht auf die Hälfte der Abgeordneten, die per Mehrheitswahl gewählt werden, übertragen werden kann. Des Weiteren führen die Richter aus, dass für die Wahrung der Wahlrechtsgleichheit eine Betrachtung ex ante maßgeblich ist.⁴⁰⁶ Dieser Bewertung zu Folge, kann die Erfolgswertgleichheit ex post keinen universalen Anspruch auf alle Mandate erheben. Der Wahlrechtsgleichheit ist demnach dann genüge getan, wenn im Voraus jeder Wähler die gleiche Chance hat und das System so gestaltet ist, dass es nicht bewusst inverse Erfolge bedingt. Diesbezüglich ist ferner auf die Aussage der Richter zu verweisen, wonach das Entstehen von Überhangmandaten gerade „nicht Gegenstand dieses Wahlentscheids [ist] und auch nicht Folge unterschiedlicher Stimmengewichtung, sondern allein Ergebnis des Wahlverhaltens aller Wahlberechtigten in dem betreffenden Lande.“⁴⁰⁷ Und weiter: „Zum Entstehen nichtabrechenbarer Direktmandate tragen jene Wähler, die ihre Stimme splitten, ebenso bei wie jene, die ihre Stimme einheitlich für den siegreichen Direktkandidaten in einem Wahlkreis und die parteipolitisch entsprechende Liste abgeben, wie schließlich auch jene Wähler, die einheitlich andere Wahlvorschläge unterstützen.“⁴⁰⁸

Grundsätzlich bekräftigen die Richter erneut, dass der Verhältniswahl kein Vorrang für die Bestimmung aller Mandate zukommt.⁴⁰⁹

Die vier Richter beschreiben das Wahlsystem dergestalt, dass die Hälfte der Abgeordneten per Mehrheitswahl direkt gewählt und die andere Hälfte über Landeslisten nach Verhältniswahl bestimmt wird.⁴¹⁰ Weiter führen sie aus, dass die Verteilung der Landeslisten nach Verhältniswahl jedoch für alle – damals – 656 Abgeordneten gilt und von den so bestimmten Listenmandaten die erfolgreichen Wahlkreissieger einer Partei abgezogen werden. Die Richter sprechen diesbezüglich von einer vorgeschalteten Personenwahl.⁴¹¹ Im Ergebnis kommen die vier Richter zu dem Ergebnis, dass aufgrund der Kombination von Mehrheits- und Verhältniswahl „die Abrechnung der unmittelbar errungenen Mandate nicht stets einen vollen Ausgleich der Sitzverteilung im Sinne des Proporz bewirken kann und soll.“⁴¹² Daraus ergibt sich, dass Überhangmandate eine Folge der Anrechnung von Wahlkreismandaten auf Listenmandate sind.⁴¹³

⁴⁰⁵ Vgl. BVerfGE 95, 335 [354]

⁴⁰⁶ Vgl. BVerfGE 95, 335 [353]

⁴⁰⁷ BVerfGE 95, 335 [362]

⁴⁰⁸ Ebd.

⁴⁰⁹ Vgl. ebd.

⁴¹⁰ Vgl. BVerfGE 95, 335 [355]

⁴¹¹ Vgl. BVerfGE 95, 335 [355 f.]

⁴¹² BVerfGE 95, 335 [356]

⁴¹³ Vgl. ebd.

Die vier Richter konstatieren, dass hiermit „der Gesetzgeber den Proporz nach Zweitstimmen nicht zum ausschließlichen Verteilungssystem erhoben“ hat.⁴¹⁴ Bezuglich des Charakters eines Überhangmandates führen die vier Richter aus, dass Überhangmandate „keine den Parteien außerhalb des Proporz zugeteilten Landeslistenmandate[,] sondern Direktmandate sind.“⁴¹⁵ In diesem Zusammenhang äußern die Richter ferner, dass der zulässige Rahmen für Überhangmandate nicht durch die dem mathematischen Zuteilungsverfahren der Listenmandate immanenten Ungleichheiten begrenzt wird. Im Gegenteil. „Überhangmandate sind indes unmittelbar errungene Wahlkreismandate. Sie werden nicht aufgrund einer Proportionalrechnung zugeteilt, können mithin von vornherein nicht mit der Unschärfe eines solchen Rechenverfahrens gerechtfertigt werden.“⁴¹⁶

Des Weiteren führen die vier Richter aus, dass aufgrund der Vorschaltung der Personenwahl, der „verhältniswahlrechtlichen Erfolgswertgleichheit aller Stimmen nur eine von vornherein begrenzte Tragweite zu[kommt].“⁴¹⁷

In der Summe kommen die vier die Entscheidung tragenden Richter zu dem Ergebnis, dass Überhangmandate zulässig sind und der Verzicht auf Ausgleichsmandate nicht die Chancengleichheit verletzt.⁴¹⁸ Die Richter führen aus, dass dies Grenzen hat und verweisen auf ältere Entscheidungen des BVerfG, wonach der Grundcharakter der Verhältniswahl nicht verletzt werden darf.⁴¹⁹ Konkret führen sie als mögliche Grenze eine Verzerrung des Erfolgswertes im Sinne der Sperrklausel an.⁴²⁰ Überhangmandate dürften folglich nicht in einer Anzahl anfallen, die die Wirkung der Sperrklausel übersteigt. Mit Verweis auf die bisherige Rechtsprechung des BVerfG konstatieren die vier die Entscheidung tragenden Richter grundsätzlich, dass „das Überhangmandat verfassungsrechtlich anerkannt [ist], auch wenn sich darauf eine Mehrheit im Bundestag und die Wahl einer Bundesregierung gründen sollte.“⁴²¹ Die konträre Auffassung bezüglich der letzten Aussage wird wiederum in späteren Diskussionen von Gegnern der Mehrheitswahl vertreten werden.

Das abweichende Votum der übrigen vier Richter steht dem größtenteils diametral entgegen. Dies gilt nicht nur für die grundsätzliche Beurteilung der Elemente des Wahlsystems, sondern auch für den Aussagegehalt älterer Urteile des BVerfG.

Eingangs konstatieren die vier abweichenden Richter, dass dem Gesetzgeber ein Ermessensspielraum in der Ausgestaltung des Wahlrechts zusteht, der den – ihrer Ansicht nach – vier verfassungsrechtlich

⁴¹⁴ Ebd.

⁴¹⁵ BVerfGE 95, 335 [357]

⁴¹⁶ BVerfGE 95, 335 [361]

⁴¹⁷ BVerfGE 95, 335 [358]

⁴¹⁸ Vgl. BVerfGE 95, 335 [357 ff.]

⁴¹⁹ Vgl. BVerfGE 95, 335 [366 f., 361 f.]

⁴²⁰ Vgl. BVerfGE 95, 335 [366]

⁴²¹ BVerfGE 95, 335 [358]

relevanten Aspekten der Repräsentation der politischen Strömungen, der legitimierenden Wirkung, der Ermöglichung einer autonomen und rationalen Entscheidung sowie der Wahrung der Funktionsfähigkeit und Regierungsbildung gerecht wird, weil diese Aspekte nicht jeweils absolut realisiert werden können.⁴²² Zudem teilen sie die Einschätzung, dass die Wahlgrundsätze in den Teilsystemen der Mehrheits- und Verhältniswahl unterschiedliche Ausprägungen finden.⁴²³

Der Mehrheitswahl wird die Aufgabe zugeschrieben, die Funktionsfähigkeit und Regierungsbildung zu gewährleisten. Sie wird entsprechend als mehrheitsbildend charakterisiert.⁴²⁴ Die Verhältniswahl hat hingegen nach Ansicht der Richter die Aufgabe der Bildung eines Repräsentationsorgans und erhält folglich eine repräsentationsfördernde Funktion.⁴²⁵

Trotz der Herausstellung der besonderen Bedeutung der Wahlrechtsgleichheit im Teilsystem der Verhältniswahl, insbesondere in seiner Ausprägung als Erfolgswertgleichheit, konstatieren die vier abweichenden Richter, dass dies vor allem bei einer Betrachtung *ex ante* seine Geltung entfaltet. Bei einer Betrachtung *ex post* verlangt die Verhältniswahl nach Aussage der Richter hingegen nicht, „daß sich [...] für jeden Wähler der ihm gleich gewährleistete ‚verhältnismäßige‘ Stimmerfolg auch realisiert haben muß.“⁴²⁶ Denn, so stellen die Richter weiter fest, das notwendige mathematische Zuteilungsverfahren kann diesen Anspruch niemals absolut erfüllen; allein aus dem Grund, „weil es Bruchteile von Sitzen nicht gibt.“⁴²⁷

Des Weiteren äußern die vier abweichenden Richter, dass in einem Mischsystem die Mandatszuteilung nicht einheitlich durch die Vorgaben nur eines Systems erfolgt.⁴²⁸ Die Richter verneinen im Folgenden hingegen, dass es sich bei dem System der personalisierten Verhältniswahl um ein Mischsystem handelt, da hier die Mehrheitswahl lediglich der Personenwahl dienen würde und diese Mandate wiederum auf die Parteilisten anzurechnen seien.⁴²⁹ Die Richter vertreten zudem die Position, dass die Mandate nach Mehrheitswahl in der Betrachtung *ex ante* kein eigenes Kontingent darstellen würden, das unabhängig von den Listenmandaten zu vergeben sei. Dies begründen sie damit, dass es sich bei Überhangmandaten nicht um Direkt-, sondern um Listenmandate handelt.⁴³⁰

Direkt darauf argumentieren die vier abweichenden Richter hingegen, dass im Rahmen der personalisierten Verhältniswahl eine Möglichkeit zur Wahrung der strikten Proportionalität darin

⁴²² Vgl. BVerfGE 95, 335 [369]

⁴²³ Vgl. ebd.

⁴²⁴ Vgl. BVerfGE 95, 335 [370, 373]

⁴²⁵ Vgl. ebd.

⁴²⁶ BVerfGE 95, 335 [372]

⁴²⁷ Ebd.

⁴²⁸ Vgl. BVerfGE 95, 335 [373]

⁴²⁹ Vgl. ebd.

⁴³⁰ Vgl. BVerfGE 95, 335 [373 f.]

besteht, die Direktmandate, die die wenigsten Stimmen auf sich vereinen, auszuscheiden.⁴³¹ Hier ergibt sich ein Widerspruch. Wenn vorher festgestellt wird, dass Überhangmandate keine Direktmandate sind, kann eine Verzerrung des Proporz logisch nicht durch Direktmandate bedingt sein und daher auch nicht durch ein Ausscheiden geheilt werden. Des Weiteren ist anzumerken, dass die Ansicht, Direktmandate stellten kein eigenständiges Kontingent dar und sind auf die Parteilisten anzurechnen, unzutreffend ist. Das BWahlG bestimmt hier eindeutig, dass die Hälfte der Abgeordneten in Wahlkreisen direkt gewählt wird. Diese werden im Übrigen auch dann gewählt, wenn sie keiner Partei angehören und schon deswegen nicht auf eine Parteiliste angerechnet werden können. In dieser Ansicht der vier abweichenden Richter schlägt sich die bisherige Position des BVerfG sowie der Parteienstaatslehre Leibholz' wider.

Dass es sich bei Überhangmandaten aus Sicht der vier Richter um Listenmandate handelt, führen sie an späterer Stelle des Votums aus und verweisen unter anderem auf die feste Zahl von – damals – 328 Direktmandaten. Jedes zusätzliche Mandat über die Regelgröße hinaus ist daher zwingend ein Listenmandat.⁴³² Hierbei handelt es sich um die grundsätzliche Frage der Perspektive und Wertung, die stets die Diskussion um interne und externe Überhangmandate betrifft. Hier beziehen sich die vier Richter auf die Betrachtung der Bundesebene. Das Überhangmandat als Listenmandat ergibt sich in diesem Fall nur dadurch, dass die Landeslisten ohne nicht vom Proporz gedeckte Direktmandate ihren Mandatsanspruch dennoch erhalten und sich im Zusammenspiel von nach Zweitstimmen korrekt bestimmten Landeslisten und Landeslisten mit nicht von den Zweitstimmen gedeckten (Direkt-)Mandaten ein Zuviel ergibt.

Ferner argumentieren die vier Richter, dass durch die Möglichkeit des Entstehens von Überhangmandaten, indem der Erfolgswert der Zweitstimme des Wahlkreisbewerbers nicht durch die Verrechnung mit der Landesliste nivelliert und deswegen kein vermeintliches doppeltes Stimmengewicht verhindert wird, die Wahlrechtsgleichheit nur ex ante besteht, was wiederum nur bedeutet „daß dann jedem Wähler die gleiche rechtliche Möglichkeit eröffnet ist, an einer Regelung teilzuhaben, die zu einem ungleichen Ergebnis führt: Er hat nur die gleiche rechtliche Chance, zu der Gruppe der Wähler zu gehören, deren Stimmen stärker als die anderer Wähler Einfluß auf die politische Zusammensetzung des Parlaments nehmen können.“⁴³³ Die vier abweichenden Richter erheben folglich eine Betrachtung ex post zum entscheidenden Bewertungsmaßstab einer Regelung. Unabhängig von der Frage, ob eine ex post Betrachtung diesbezüglich maßgeblich sein kann, trägt die Argumentation nicht, weil der Wähler gar nicht die Möglichkeit hat, direkt an der Entstehung eines Überhangmandates mitzuwirken und deswegen einen ungleichen Erfolgswert zu realisieren, da

⁴³¹ Vgl. BVerfGE 95, 335 [374]

⁴³² Vgl. BVerfGE 95, 335 [379 ff.]

⁴³³ BVerfGE 95, 335 [376]

Überhangmandate weder identifiziert noch auf den einzelnen Wähler runtergebrochen werden können. Bemerkenswert hieran ist, dass die Richter dies selbst im weiteren Verlauf ihres Votums darstellen.⁴³⁴

Des Weiteren erheben die vier abweichenden Richter die Wahrung der Chancengleichheit der Parteien zum gleichen Bewertungsmaßstab wie die Wahlrechtsgleichheit.⁴³⁵

Hinsichtlich der Frage der zulässigen Differenzierung äußern die vier abweichenden Richter, dass die Lösung nicht „das Maß des zur Erreichung dieses Ziels Erforderlichen“ überschreiten darf.⁴³⁶ Weiter führen sie aus, dass eine Abweichung an der Wahlrechtsgleichheit zu messen ist und nicht am postulierten Grundcharakter der Verhältniswahl. Letzteres ist nach Ansicht der Richter nur in Abgrenzung zur vorgeschalteten Mehrheitswahl zu sehen.⁴³⁷ Gleichzeitig verweisen sie jedoch darauf, dass der Proporz der Verhältniswahl für alle Mandate, inklusive der nach Mehrheitswahl gewählten Direktmandate, gilt.⁴³⁸ Diese Position ergibt sich aus dem im BWahlG dargestellten Zuteilungsverfahren der Listenmandate. Daraus leitet sich jedoch weder ein verfassungsrechtlicher Grundsatz noch eine Definition der personalisierten Verhältniswahl ab. Inwiefern aus einer mathematischen Regelung sich folglich ein verfassungsrechtlicher Anspruch bezüglich der Geltung vom Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit, der sich wiederum teilweise erst durch das Zuteilungsverfahren definiert, ergeben kann, ist fraglich.

Der von den vier die Entscheidung tragenden Richtern mögliche Orientierungsrahmen der Sperrklausel bezüglich der zulässigen Anzahl an Überhangmandaten wird von den abweichenden Richtern zurückgewiesen, da sich dies nicht aus der Unmittelbarkeit der Wahl und der daraus notwendigen Erkennbarkeit ergibt und nicht ersichtlich ist, warum dies erst ab einer Zahl in Höhe der Sperrklausel nicht mehr zutreffen soll.⁴³⁹

Abschließend stellen die vier Richter mögliche Lösungen dar, die mittels Verrechnung von Listenmandaten oder Ausgleich von Überhangmandaten zu einer Wahrung der Erfolgswertgleichheit bei gleichzeitigem Erhalt aller Direktmandate führen.⁴⁴⁰ Zugleich äußern die Richter, dass eine etwaige Lösung nicht deswegen nicht umgesetzt wird, weil es zu einer Komplexitätssteigerung des Wahlrechts führen würde. Die Einfachheit des Wahlsystems ist kein Wert an sich.⁴⁴¹

⁴³⁴ Vgl. BVerfGE 95, 335 [381 f.]

⁴³⁵ Vgl. BVerfGE 95, 335 [377]

⁴³⁶ Ebd.

⁴³⁷ Vgl. BVerfGE 95, 335 [385]

⁴³⁸ Vgl. BVerfGE 95, 335 [386]

⁴³⁹ Vgl. BVerfGE 95, 335 [392]

⁴⁴⁰ Vgl. BVerfGE 95, 335 [399 ff.]

⁴⁴¹ Vgl. BVerfGE 95, 335 [399]

Der eigentliche Streit beider Voten dreht sich um die Frage der Beschreibung von Funktion und Charakter der Teilsysteme von Mehrheits- und Verhältniswahl sowie den daraus abgeleiteten Folgen für das mögliche Auftreten von Überhangmandaten. Des Weiteren stehen sich die Definitionen von Überhangmandaten beider Voten diametral gegenüber. Es ist zu konstatieren, dass die vier abweichenden Richter letztlich in der Tradition Leibholz' argumentieren und das Teilsystem der Mehrheitswahl lediglich als mehrheitsbildendes Element bezüglich der Regierungsbildung und Funktionsfähigkeit des Parlaments ansehen, nicht jedoch im Sinne der Repräsentation. Diese wird ihrer Ansicht nach ausschließlich durch die Verhältniswahl dargestellt, da Repräsentation lediglich im Sinne der parteipolitischen Richtungen definiert wird. Weiterhin sind widerstreitende Argumentationsmuster festzustellen. Teilweise wird eine Behauptung aufgestellt, die direkt im folgenden Absatz in ihr Gegenteil verkehrt wird, um im darauffolgenden Absatz wiederum erneut zurück gedreht zu werden. Stringent bleiben die vier abweichenden Richter lediglich in ihrer Ablehnung von Überhangmandaten. Bemerkenswert ist, dass sie die theoretische Lösung der Nichtzuteilung oder Streichung von Direktmandaten thematisieren, um den Proporz der Verhältniswahl wieder herzustellen, obwohl zeitgleich festgestellt wird, dass Überhangmandate keine Direktmandate sind. Wenn dem so ist, kann die Lösung logisch schlechterdings in der Streichung oder Nichtzuteilung von Direktmandaten liegen. Ungeklärt bleiben auch Folgefragen, die den übrigen Lösungsoptionen der Verrechnung oder Generierung von Ausgleichsmandaten immanent sind. Die Argumentation erfolgt ausschließlich unter der Prämisse der Wahrung des Proporz auf Bundesebene.

Der zwischen den Richtern bestehende Streit bezüglich der Frage des Charakters eines Überhangmandates kann in der Hinsicht nicht abschließend geklärt werden, da je nach Perspektive beide Parteien Recht haben. Grundsätzlich ist selbstverständlich ein Überhangmandat dort, wo es auftritt, nämlich auf Landesebene, ein Direktmandat. Auf dieser Ebene kann es auch gar nicht anders sein, da ein Überhangmandat qua definitionem den Proporzanspruch übersteigt. Listenmandate können jedoch nur innerhalb des Proporzanspruchs zugeteilt werden. Anders verhält es sich auf Bundesebene, wenn alle Mandate der einzelnen Landeslisten addiert werden. Auf dieser Ebene handelt es sich bei Überhangmandaten technisch gesehen in der überwiegenden Mehrzahl um Listenmandate. Offen ist, wie externe Überhangmandate auf Bundesebene zu bewerten sind, wenn also die Zahl der Direktmandate bundesweit jene der Listenmandate übersteigt. In diesem Fall würde selbst bei einer kompletten Verrechnung die Zahl der Direktmandate den Proporzanspruch übersteigen, sodass in diesen Fällen eine gewisse Zahl von Überhangmandaten auf Bundesebene als Direktmandat zu betrachten wäre.

Bezüglich der Geltungskraft der Wahlrechtsgleichheit überzeugt die Position der vier Richter, die die Entscheidung tragen. Der Gleichheitsanspruch kann in einem System mit mannigfachen Einflüssen lediglich ex ante bestehen. Die von den vier abweichenden Richtern vertretene Position, dass dies auch

ex post gelten muss, kann hingegen nicht überzeugen, da sich die Einflussmöglichkeit des Einzelnen in der Stimmabgabe erschöpft. Es bestehen jedoch keine weiteren Möglichkeiten, auf die Mandatszuteilung einzuwirken. Differenzierungen sind folglich stets ein zufälliges Ergebnis der Summe aller Einzelentscheidungen. Somit kann die Wahlrechtsgleichheit ex post keinen absoluten Anspruch erheben. Nur, wenn ein entsprechender Einfluss möglich wäre, könnte sich die Geltungskraft auf eine Betrachtung ex post erweitern. Die vier abweichenden Richter konstatieren jedoch selbst, dass dem Wähler dieser Einfluss nicht gegeben ist. Die Argumentation geht daher fehl und folgt erneut lediglich der ideologischen Position, wonach die absolute Abbildung der parteipolitischen Stärke das maßgebliche Ziel ist.

Fraglich ist des Weiteren die Argumentation der vier abweichenden Richter, wonach die Direktmandate lediglich ein Personalisierungselement der Verhältniswahl darstellen und gerade kein eigenes Kontingent bilden würden. Nicht nur, dass für die Kandidatur um ein Direktmandat die Nominierung durch eine Partei nicht zwingend, sondern eine unabhängige Kandidatur möglich ist, verkennt diese Argumentation auch, dass ein Direktmandat eines unabhängigen Kandidaten nicht unter die Mandatszuteilung der Zweitstimmen fällt, sondern von der Gesamtzahl der Zweitstimmenverteilung abgezogen wird. Es handelt sich folglich nicht nur de facto, sondern auch de jure um ein eigenständiges Kontingent. Dies bestätigt der Zweite Senat in einem späteren Urteil selbst.⁴⁴²

13. BVerfGE 95, 408 vom 10.04.1997

Der Zweite Senat bestätigt mit diesem Urteil die Zulässigkeit der Grundmandatsklausel und damit der zulässigen Differenzierung der Wahlrechtsgleichheit. Das BVerfG verweist darauf, dass dem Gesetzgeber ein enger Ermessensspielraum zusteht, in dem Abweichungen vor allem dann zulässig sind, wenn sie der Realisierung der Ziele einer Wahl dienen, wozu unter anderem „die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes [...] und die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung“ gehören.⁴⁴³ Entscheidend ist, dass die Regelungen geeignet und erforderlich sind, um das verfolgte Ziel zu erreichen. Inwiefern die Maßnahmen zulässig sind, richtet sich demnach vor allem nach der Intensität des Eingriffs „in das – gleiche – Wahlrecht“.⁴⁴⁴ Der Zweite Senat stellt ferner erneut klar, dass es „grundsätzlich Sache des Gesetzgebers [ist], die Belange der Funktionsfähigkeit des Parlaments, das Anliegen weitgehender integrativer Repräsentanz und die Gebote der Wahlrechtsgleichheit sowie der Chancengleichheit der politischen Parteien zum Ausgleich zu bringen.“⁴⁴⁵ Des Weiteren äußert das

⁴⁴² Vgl. BVerfGE 97, 317 [325]

⁴⁴³ BVerfGE 95, 408 [418]

⁴⁴⁴ Ebd.

⁴⁴⁵ BVerfGE 95, 408 [420]

BVerfG hinsichtlich der Zulässigkeit der Differenzierung des Erfolgswerts durch eine Sperrklausel, dass dieses berechtigte Anliegen darin seine Grenze findet, dass der Gesetzgeber im Sinne der Integrationsfunktion der Wahl dennoch „zu verhindern suchen [hat], daß gewichtige Anliegen im Volke von der Volksvertretung ausgeschlossen bleiben.“⁴⁴⁶ Daraus folgt jedoch gleichzeitig nicht, dass die Integrationsfunktion der Wahl, die das BVerfG hier im Zusammenhang mit dem Ziel der Verhältniswahl der Abbildung des Proporz nennt, diesbezüglich bedeutet, dass die Wahrung der Integrationsfunktion die absolute Proporzabbildung bedingt. Der absolute Proporzanspruch kann folglich nicht aus der Integrationsfunktion der Wahl abgeleitet werden.

14. BVerfGE 121, 266 vom 03.07.2008

In diesem Verfahren beschäftigt sich das BVerfG mit dem Effekt des sogenannten negativen Stimmgewichts. Hierbei geht es darum, dass zusätzliche Zweitstimmen zu einem Mandatsverzicht oder weniger Zweitstimmen zu einem Mandatsgewinn führen können.⁴⁴⁷ Es handelt sich folglich um einen inversen und kontraintuitiven Effekt. Konkreter Anlass war eine Nachwahl in Dresden bei der Bundestagswahl 2005, bei der dieser Effekt gezielt genutzt werden konnte.⁴⁴⁸

Gegenstand der Diskussion damals und heute ist vor allem, welche Elemente diesen Effekt genau begründen und worin folglich Lösungsansätze bestehen. Der Zweite Senat stellt hierzu fest, dass die „Möglichkeit der Entstehung von Überhangmandaten allein [...] nicht zum Auftreten von negativem Stimmgewicht“ führt.⁴⁴⁹ Das heißt, Überhangmandate bedingen nicht zwingend negatives Stimmgewicht, sondern es sind weitere Voraussetzungen notwendig. Entsprechend konkretisiert das BVerfG, dass negatives Stimmgewicht nur bei der Unterverteilung der Listenmandate auf die einzelnen Landeslisten erfolgen kann, „denn nur hier können zusätzliche Stimmen einer Partei in einem Land dazu führen, dass dieser in einem anderen Land weniger Listenmandate zugeteilt werden.“⁴⁵⁰ Der Zweite Senat führt ausdrücklich aus, dass der Effekt des negativen Stimmgewichts weder eine „zwangsläufige Folge einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl“⁴⁵¹, noch „durch das personale Element des Mehrheitswahlsystems bedingt“⁴⁵² ist, sondern „vor allem aber von der Konzeption der Verrechnung der Erst- mit den Zweitstimmenmandaten ab[hängt], die das Wahlsystem als solches nicht determinieren.“⁴⁵³

⁴⁴⁶ BVerfGE 95, 408 [419]

⁴⁴⁷ Vgl. BVerfGE 121, 266 [267]

⁴⁴⁸ Vgl. BVerfGE 121, 266 [276]

⁴⁴⁹ BVerfGE 121, 266 [275]

⁴⁵⁰ Ebd.

⁴⁵¹ BVerfGE 121, 266 [306]

⁴⁵² BVerfGE 121, 266 [307]

⁴⁵³ BVerfGE 121, 266 [306]

Der Zweite Senat urteilt, dass dieser inverse Effekt gegen die Grundsätze der Wahlgleichheit und Unmittelbarkeit verstößt.⁴⁵⁴ Das BVerfG bekräftigt seine Ausführungen zum Gleichheitsgrundsatz und führt aus, dass in den Teilsystemen der Mehrheits- und Verhältniswahl unterschiedliche Anforderungen gelten, bei der Verhältniswahl jedoch der Grundsatz der Erfolgswertgleichheit zum Tragen kommt.⁴⁵⁵ Des Weiteren bekräftigt das Gericht den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, wonach dieser frei ist, die Wahl als Mehrheits-, Verhältnis-, Graben- oder anderweitiges Mischsystem auszugestalten.⁴⁵⁶ Ferner führt der Zweite Senat aus, dass sowohl Chancen- als auch Wahlgleichheit keinem absoluten Differenzierungsgebot unterliegen, eine Differenzierung jedoch engen Grenzen unterliegt, wobei eine Abweichung nicht zwingend im engen Sinne, sondern auch zureichend sein kann, wenn damit eine Realisierung bestimmter Ziele, die mit der Wahl verfolgt werden, angestrebt wird.⁴⁵⁷ Der Zweite Senat grenzt die Geltungsweite der Erfolgswertgleichheit des Weiteren insofern ein, als „dass sich [nicht] - bei einer ex-post-Betrachtung - für jeden Wähler die ihm gewährleistete gleiche Erfolgschance auch als exakt „verhältnismäßiger“ Stimmerfolg realisiert haben muss“⁴⁵⁸ und verweist entsprechend auf die mathematische Zuteilung, wobei durch Bruchteile Reststimmen entweder keine Wirkung – wenn die Schwelle nicht überschritten – oder eine überhöhte Wirkung – wenn die Schwelle überschritten wird – entfalten können. Bezuglich des negativen Stimmgewichts konstatiert der Zweite Senat jedoch dann eine unzulässige Verletzung der Erfolgswertgleichheit, „wenn die beabsichtigten positiven Wirkungen der Stimmabgabe in ihr Gegenteil verkehrt werden.“⁴⁵⁹ Eindeutig stellt das BVerfG fest: „Ein Wahlsystem, auf dem die Mandatsverteilung beruht, muss grundsätzlich frei von willkürlichen und widersinnigen Effekten sein.“⁴⁶⁰ Und weiter: „Ein Berechnungsverfahren, das dazu führt, dass eine Wählerstimme für eine Partei eine Wirkung gegen diese Partei hat, widerspricht aber Sinn und Zweck einer demokratischen Wahl.“⁴⁶¹ Darüber hinaus sieht der Zweite Senat hierdurch grundsätzlich bereits die Erfolgschancengleichheit verletzt. Denn der Effekt des negativen Stimmgewichts kann nicht nur dazu führen, dass eine Stimme nicht gewertet, sondern auch, dass die Intention der Wahl in ihr Gegenteil verkehrt und damit dem eigenen Wahlziel geschadet wird.⁴⁶²

Aufgrund des benannten Ursachenkomplexes führt das BVerfG aus, dass der Effekt nicht durch eine singuläre Lösung zu beseitigen ist und Folgewirkungen zu berücksichtigen sind.⁴⁶³ Der Zweite Senat

⁴⁵⁴ Vgl. BVerfGE 121, 266 [294]

⁴⁵⁵ Vgl. BVerfGE 121, 266 [295 ff.]

⁴⁵⁶ Vgl. BVerfGE 121, 266 [296]

⁴⁵⁷ Vgl. BVerfGE 121, 266 [297 f.]

⁴⁵⁸ BVerfGE 121, 266 [299]

⁴⁵⁹ BVerfGE 121, 266 [300]

⁴⁶⁰ Ebd.

⁴⁶¹ Ebd.

⁴⁶² Vgl. BVerfGE 121, 266 [301]

⁴⁶³ BVerfGE 121, 266 [314 f.]

formuliert, dass „eine Neuregelung sowohl beim Entstehen der Überhangmandate oder bei der Verrechnung von Direktmandaten mit den Zweitstimmenmandaten oder auch bei der Möglichkeit von Listenverbindungen ansetzen [kann].“⁴⁶⁴ Diese allgemeinen Ausführungen erfahren jedoch ihre Konkretisierung durch den Urteilstext. So ist aufgrund der Ursachenbenennung die Aufhebung der Listenverbindung zwingend, da nur in diesen Fällen der Effekt überhaupt auftreten kann. Der Hinweis auf die mögliche Verrechnung von Direkt- und Listenmandaten ist hingegen nicht hinreichend, denn dies führt lediglich zur Beseitigung des Symptoms, nicht aber der Ursache, es stellt daher lediglich eine kosmetische Lösung dar.

Darüber hinaus trifft der Zweite Senat beiläufig zwei interessante Aussagen. Während er grundsätzlich den Grundcharakter der Verhältniswahl herausstellt, führt er ebenfalls aus, dass dem der Personenwahl durch Mehrheitswahl folgenden Verhältnisausgleich die Aufgabe zukommt, „die Zusammensetzung des Bundestags [...] im Wesentlichen nach dem Verhältnis der für die [...] Parteien abgegebenen Stimmen“ zu bemessen.⁴⁶⁵ Mit der Formulierung „im Wesentlichen“ erfolgt hingegen eine Differenzierung, die sowohl den restlichen Ausführungen des Urteils als auch der vorherigen Urteile und der dort aufgestellten Aussage des absoluten Charakters entgegensteht.

Die zweite Aussage betrifft die Ausführungen zu möglichen Lösungsoptionen und den daraus etwaigen Folgerungen. So verweist der Zweite Senat darauf, dass eine bloße Änderung in – damals – § 7 Abs. 3 Satz 2 BWahlG „das personale Element in einem zentralen Punkt [ändern würde], weil nunmehr ein Direktmandat erst dann gewonnen wäre, wenn es von einer entsprechenden Anzahl von Zweitstimmen ‚gedeckt‘ wäre.“⁴⁶⁶ Hiermit erteilt das BVerfG der Überlegung, „überzählige“ Direktmandate nicht zuzuteilen, eine eindeutige Absage. Dies ist für die spätere Diskussion um etwaige Lösungsoptionen von besonderer Bedeutung. Bemerkenswert ist hingegen gleichzeitig, dass das abweichende Votum im Urteil von 1997 (BVerfGE 95, 335) dies selbst als Möglichkeit benannt hat. Elf Jahre später weist – diesmal der gesamte Senat – diese Idee zurück.

15. BVerfGE 131, 316 vom 25.07.2012

Mit dem Urteil vom 25.07.2012 befasste sich der Zweite Senat mit dem novellierten BWahlG, das wiederum auf das Urteil vom 03.07.2008 reagierte und Maßnahmen vorsah, den Effekt des negativen Stimmgewichts zu verhindern. Mit dieser Entscheidung weist das BVerfG das BWahlG erneut zurück und urteilt, dass das neugestaltete Zuteilungsverfahren sowohl gegen die Wahlgleichheit als auch die

⁴⁶⁴ BVerfGE 121, 266 [315]

⁴⁶⁵ BVerfGE 121, 266 [271]

⁴⁶⁶ BVerfGE 121, 266 [315]

Chancengleichheit der Parteien sowie bezüglich des Effekts des negativen Stimmgewichts gegen die Unmittelbarkeit der Wahl verstößt.⁴⁶⁷

Eingangs stellt das BVerfG die Behauptung auf, dass sich aus dem Kontext der Aussagen des Art. 38 GG sowie der Entstehungsgeschichte dieses Artikels ergäbe, dass der Verfassungsgeber die Frage nach der konkreten Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offengelassen hätte.⁴⁶⁸ Diese Aussage trifft jedoch nicht zu. Wie unten aufgezeigt, war es gerade keine bewusste Entscheidung, sondern vor allem in der fehlenden Regelungskompetenz begründet.

Des Weiteren bekräftigt der Zweite Senat eingangs, dass der Gesetzgeber grundsätzlich frei in der Ausformung des Wahlsystems sei. Hierbei sind verschiedene Ziele in Einklang zu bringen, zu denen laut BVerfG unter anderem die Schaffung demokratischer Legitimation der Abgeordneten gehört, wobei diesbezüglich zu berücksichtigen ist, „wie sich die Ausgestaltung des Wahlsystems auf die Verbindung zwischen Wählern und Abgeordneten auswirkt und wie sie den durch die Wahl vermittelten Prozess der Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen [...] beeinflusst.“⁴⁶⁹ Und weiter: „Der Gesetzgeber hat auch zu berücksichtigen, dass er die Funktion der Wahl als Vorgang der Integration politischer Kräfte sicherstellen und zu verhindern suchen muss, dass gewichtige Anliegen im Volk von der Volksvertretung ausgeschlossen bleiben.“⁴⁷⁰ Um diese Ziele zu erreichen, steht es dem Gesetzgeber laut BVerfG frei, das System als Mehrheits-, Verhältniswahl oder Mischform zu gestalten, wobei aus dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie keinem ein Vorrang zukommt.⁴⁷¹

Ferner bekräftigt der Zweite Senat die bisherigen Ausführungen zu den Grundsätzen der Wahlrechtsgleichheit, den diesbezüglich unterschiedlichen Anforderungen an die Teilsysteme sowie den daraus resultierenden engen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, wobei der Senat ebenfalls erneut konstatiert, dass es „grundsätzlich Sache des Gesetzgebers [ist], verfassungsrechtlich legitime Ziele und den Grundsatz der Gleichheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen“ und das BVerfG lediglich die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Grenzen zu prüfen hat.⁴⁷²

Der Zweite Senat stellt ausdrücklich fest, „dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertritt und diesem gegenüber verantwortlich ist.“⁴⁷³ Und weiter: „Die Abgeordneten sind nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich.“⁴⁷⁴ Deshalb vertreten die Abgeordneten auch nur als Ganzes, in der Gesamtheit des

⁴⁶⁷ Vgl. BVerfGE 131, 316 [334]

⁴⁶⁸ Vgl. BVerfGE 131, 316 [335]

⁴⁶⁹ Ebd.

⁴⁷⁰ Ebd.

⁴⁷¹ Vgl. BVerfGE 131, 316 [336]

⁴⁷² BVerfGE 131, 316 [338]

⁴⁷³ BVerfGE 131, 316 [341 f.]

⁴⁷⁴ BVerfGE 131, 316 [342]

Parlaments, das Volk, nicht jedoch als einzelner Abgeordneter.⁴⁷⁵ Zugleich hält der Senat fest, dass jeder Abgeordnete das gesamte Volk repräsentiert⁴⁷⁶, er also nicht lediglich Vertreter „seiner“ Partei oder einer Bevölkerungsgruppe ist. Mit der Bundestagswahl „kreiert das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan.“⁴⁷⁷

Bezüglich der Integrationsfunktion der Wahl konstatiert das BVerfG, dass die Personenwahl durch Mehrheitswahl in Wahlkreisen diesem Wahlziel sowie dem damit verbundenen Ansinnen, den Ausschluss gewichtiger Anliegen von der Volksvertretung zu verhindern, hinreichend Rechnung getragen wird.⁴⁷⁸

Der Zweite Senat billigt in seinem Urteil die zusätzliche Beeinträchtigung der Erfolgswertgleichheit durch die Bildung von Listenwahlkreisen und erkennt das damit verfolgte Ziel der zusätzlichen Abbildung des föderalen Bundesstaates – trotz der vorherigen Hervorhebung, dass diesem Ziel aufgrund des unitarischen Vertretungsorgans kein besonderes Gewicht zukommt – als hinreichend legitime Begründung an.⁴⁷⁹ Damit erkennt es zugleich grundsätzlich die Bildung von Ländersitzkontingenten sowie hierbei die Orientierung an der Wählerzahl an.⁴⁸⁰

Dennoch weist der Zweite Senat die konkrete Ausgestaltung von Ländersitzkontingenten in Verbindung mit der Orientierungsgröße der Wählerzahl als Verstoß gegen die Unmittelbarkeit der Wahl und der Chancengleichheit der Parteien zurück.⁴⁸¹ Grund für diese Entscheidung ist die Möglichkeit des Auftretens negativen Stimmgewichts. Diese Begründung ist jedoch nur deswegen möglich, weil der Zweite Senat seine Definition des Effekts negativen Stimmgewichts im Vergleich zum Urteil 2008 erweitert. Demnach tritt dem BVerfG zufolge bereits dann ein unzulässiger inverser Effekt auf, wenn durch Nichtteilnahme an der Wahl und damit eine verringerte Wählerzahl – vice versa – die Höhe der jeweiligen Ländersitzkontingente verändert wird, was im Zusammenspiel mit den dortigen Zweitstimmen wiederum zu einem Gewinn oder Verlust von Listenmandaten führen kann.⁴⁸² Diese Erweiterung der Definition bedeutet jedoch, dass es nicht mehr nur um einen widersinnigen Effekt der eigenen Stimmabgabe geht, sondern, dass bereits dann ein – dem BVerfG zufolge – unzulässiger inverser Effekt auftritt, wenn Wahlbeteiligungen vom Ist-Zustand der Betrachtung abweichen. Im Gegensatz zum Urteil 2008 unterlässt der Zweite Senat Ausführungen zur Wertungsfrage hinsichtlich der Betrachtung ex ante oder ex post. Es ist unstrittig, dass durch unterschiedliche Wahlbeteiligungen

⁴⁷⁵ Vgl. ebd.

⁴⁷⁶ Vgl. ebd.

⁴⁷⁷ Ebd.

⁴⁷⁸ Vgl. BVerfGE 131, 316 [343]

⁴⁷⁹ Vgl. BVerfGE 131, 316 [345]

⁴⁸⁰ Vgl. BVerfGE 131, 316 [341 ff.]

⁴⁸¹ Vgl. BVerfGE 131, 316 [346]

⁴⁸² Vgl. BVerfGE 131, 316 [348 ff.]

in diesem Gestaltungsfall Veränderungen der Sitzkontingente einhergehen können und es zu etwaigen Verschiebungen von Listenmandaten kommen könnte. Jedoch ist dies ausschließlich ex post darstellbar. Nach eigener Rechtsprechung kann jedoch nur eine ex ante Verletzung unzulässig sein. Mit diesem hier aufgestellten Maßstab ist hingegen faktisch jede Veränderung durch eine theoretisch abweichende Wahlbeteiligung, die nur ex post durch Modulation festgestellt werden kann, unzulässig. Dabei ist eine unterschiedliche Wahlbeteiligung, sowohl durch überdurchschnittliche als auch unterdurchschnittliche Teilnahme, kein bewusstes Verhalten des Wählers mit dem ein bestimmtes Wahlziel bezüglich der Wahlkreissieger und der Zweitstimmenanteile intendiert sein kann. Das Argument trifft umso weniger zu, als auch ohne Ländersitzkontingenzen die Wahlbeteiligung in den einzelnen Ländern Einfluss auf die Mandatszuweisung der Landeslisten hat und ex post rechnerische Verschiebungen konstruiert werden können. Unter diesem Maßstab wären dann auch diese etwaigen Veränderungen unzulässig.

Ausdruck des Verständnisses der Urteilsfindung findet sich in der beiläufigen Äußerung des Senats, wonach „das Ziel der Verhältniswahl [...] verschiedentlich in verfassungsrechtlich zulässiger Weise“ durch den Gesetzgeber relativiert wurde.⁴⁸³ Hier wird die Verhältniswahl faktisch überhöht, denn diese selbst verfügt über keinen Verfassungsrang, weshalb sich eine etwaige verfassungsrechtlich unzulässige Relativierung nur aus anderen Verfassungsgrundsätzen ergeben kann. Wenn ein Wahlsystem selbst jedoch kein Verfassungsgrundsatz ist, hat der Gesetzgeber einen weiten Spielraum, der durch die Überhöhung eines Modus‘ künstlich eingeschränkt wird.

Der Zweite Senat urteilt ferner, dass das Zuteilungsverfahren zu einer Anzahl an Überhangmandaten führen kann, die den Grundcharakter der Verhältniswahl aufheben, was nach Ansicht des BVerfG bei einer Zahl von Überhangmandaten von mehr als der Hälfte einer Fraktionsstärke der Fall ist. Dies wertet es als unzulässig.⁴⁸⁴

Dem Zweiten Senat zu Folge hat „[d]er Gesetzgeber [...] der Zielsetzung, dem Wähler unverkürzt zu ermöglichen, im Rahmen einer Verhältniswahl Persönlichkeiten zu wählen, den Vorrang eingeräumt vor einer möglichst weitgehend dem Verhältnis der Zweitstimmen entsprechenden Sitzverteilung.“⁴⁸⁵ Diese Betrachtung geht jedoch fehl und folgt letztlich dem Verständnis, dem der ursprüngliche Entwurf Diederichs im Parlamentarischen Rat zu Grunde lag. Unbeschadet der im übrigen Urteilstext korrekt dargestellten Mandatszuweisung und Anrechnung von Direktmandaten, handelt es sich bei den Direktmandaten gerade nicht um eine bloße Personenauswahl innerhalb der Verhältniswahl, sondern um einen eigenständigen Wahlvorgang mit einem eigenen Personenkontingent. Es ist weder

⁴⁸³ BVerfGE 131, 316 [352]

⁴⁸⁴ Vgl. BVerfGE 131, 316 [357]

⁴⁸⁵ BVerfGE 131, 316 [359]

zwingend, dass der Direktkandidat auch Listenkandidat einer Partei ist, noch dass ein Direktkandidat überhaupt auf einer Landesliste einer Partei kandidieren muss. Bei der Personenwahl durch Mehrheitswahl sind unabhängige Kandidaturen möglich, weswegen der Gedanke der zwingenden Anrechnungsmöglichkeit von Direkt- auf Listenmandaten grundsätzlich fehlgeht.

Hinsichtlich einer unzulässigen Differenzierung des Erfolgswertes durch etwaige Überhangmandate argumentiert der Zweite Senat, dass die mögliche unterschiedliche Wirkungsentfaltung von Erst- und Zweitstimme schon deswegen nicht zulässig ist, weil „jeder Wähler [zwar] gleichermaßen die Chance [hat], zur Gruppe der Wähler zu gehören, deren Stimmen stärker als die anderer Wähler Einfluss auf die politische Zusammensetzung des Parlaments nehmen. Jedoch ist - schon ex ante betrachtet - gerade nicht gewährleistet, dass alle Wähler durch ihre Stimmabgabe gleichen Einfluss auf die Sitzverteilung nehmen können.“⁴⁸⁶ Dieser Wertung ist jedoch zu widersprechen, denn so eine Feststellung ist erstens ausschließlich ex post und zweitens faktisch gar nicht möglich, da – unabhängig von der Definitionsfrage, was genau das Überhangmandat darstellt – eine konkrete Identifizierung eines Überhangmandates schlicht nicht möglich ist. Dies ist jedoch Voraussetzung, um beurteilen zu können, ob und wenn ja, wo eine Ungleichbehandlung erfolgt ist. Und selbst dies wäre nur im Nachhinein möglich. Beim Wahlakt selbst ist – ex ante – es hingegen gewährleistet, dass alle Wähler gleichen Einfluss nehmen können. Hier erfolgt eine Überbewertung der Erfolgswertgleichheit, die weder verfassungsrechtlich noch systemisch zu rechtfertigen ist, da allein ein mathematisches Verfahren bei einem ganzteiligen Objekt stets zwingend zu unterschiedlichen Behandlungen des einzelnen Wählers führen muss. Da die Wahrscheinlichkeit aber zum Zeitpunkt des Wahlaktes jeden Wähler gleich trifft, handelt es sich nicht um eine unzulässige Differenzierung.

Ferner konstatiert das BVerfG die Verletzung der Chancengleichheit der Parteien, da Parteien mit Überhangmandaten für jedes einzelne Mandat insgesamt weniger Zweitstimmen benötigen.⁴⁸⁷ Hier übergeht das Gericht die weiteren Einflussfaktoren auf den Erfolgswert, unter anderem die unterschiedlichen Wahlbeteiligungen. In dieser Absolutheit ist die Aussage daher nicht korrekt. Viel mehr sind hinsichtlich der mannigfaltigen Einflussfaktoren Wahlergebnisse möglich, bei denen die Partei mit Überhangmandaten dennoch mehr Zweitstimmen für alle ihrer Mandate benötigt, als eine Partei ohne Überhangmandate. Es ist gerade nicht irrelevant, in welchen Ländern die Parteien ihre Listenmandate erzielen und wie im Verhältnis dazu andere Parteien abschneiden. Befinden sich die „eigenen Hochburgen“ in Ländern mit insgesamt wenig zu verteilenden Sitzen, wirkt sich das negativ auf den bundesweiten Erfolgswert aus, insbesondere in Verbindung mit dort hohen Wahlbeteiligungen.

⁴⁸⁶ BVerfGE 131, 316 [362 f.]

⁴⁸⁷ Vgl. BVerfGE 131, 316 [363]

Der Zweite Senat erachtet die Argumente der Immanenz von etwaigen Überhangmandaten bei einer Verbindung von Mehrheits- und Verhältniswahl, die Wahrung des föderalen Proporzes sowie die etwaige Mehrheitssicherung als nicht hinreichend.⁴⁸⁸

Hinreichend ist nach Auffassung des BVerfG hingegen das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel, durch die Personenwahl die Verbindung zwischen Wählern und Abgeordneten zu stärken und „zugleich in gewissem Umfang der dominierenden Stellung der Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes (Art. 21 GG Abs. 1 Satz 1 GG) ein Korrektiv im Sinne der Unabhängigkeit der Abgeordneten (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG) entgegen[zu]setzen.“⁴⁸⁹ Da dies nur erreicht werden kann, wenn das Direktmandat in jedem Fall erhalten bleibt, ist eine entsprechende Differenzierung zulässig.⁴⁹⁰

Des Weiteren stellt der Zweite Senat klar, dass die Ziele von Personen- und Listenwahl in einem nicht auflösbaren Spannungsverhältnis stehen.⁴⁹¹ „Im Rahmen des ihm insoweit zukommenden Gestaltungsspielraums darf der Gesetzgeber das Anliegen einer proportionalen Verteilung der Gesamtzahl der Sitze grundsätzlich zurückstellen und Überhangmandate ohne Wiederherstellung des Proporzes zulassen.“⁴⁹²

Zugleich spricht sich das BVerfG indirekt gegen eine Lösung des Problems mittels Ausgleichsmandate aus, da „eine vollständige Verwirklichung des Ziels der Verhältniswahl eine im Einzelnen nicht vorhersehbare Erhöhung der Sitzzahl des Bundestages, wodurch - abgesehen von damit verbundenen Praktikabilitätsproblemen - dessen Zusammensetzung das Ziel, die Abgeordneten des Deutschen Bundestages zur Hälfte personenbezogen zu legitimieren, nicht verwirklichen würde und Beeinträchtigungen des föderalen Proporzes zu erwarten wären.“⁴⁹³

Dennoch kommen die Richter zu dem Ergebnis, dass die Zahl ausgleichsloser Überhangmandate nicht unbegrenzt sein kann.⁴⁹⁴ Gleichzeitig äußern sie jedoch, dass es Aufgabe des Gesetzgebers ist, hier eine Grenze festzulegen.⁴⁹⁵ Im gleichen Atemzug konkretisiert der Zweite Senat dann jedoch selbst, die seiner Meinung nach, zulässige Grenze in Höhe von der Hälfte einer Fraktionsstärke, um es dann noch weiter mit der Zahl 15 zu konkretisieren.⁴⁹⁶ Dabei gilt die Zahl 15 als Hälfte der Fraktionsstärke lediglich für die Regelgröße des Gesetzes in Höhe von 598 Abgeordneten. Die Fraktionsstärke ist jedoch ein relativer Wert, weswegen die Benennung einer konkreten Zahl hier über den Bezugrahmen

⁴⁸⁸ Vgl. BVerfGE 131, 316 [364 f.]

⁴⁸⁹ BVerfGE 131, 316 [365 f.]

⁴⁹⁰ Vgl. BVerfGE 131, 316 [366]

⁴⁹¹ Vgl. ebd.

⁴⁹² BVerfGE 131, 316 [367]

⁴⁹³ BVerfGE 131, 316 [366]

⁴⁹⁴ Vgl. BVerfGE 131, 316 [367]

⁴⁹⁵ Vgl. ebd.

⁴⁹⁶ Vgl. BVerfGE 131, 316 [369 f.]

hinausgeht. Ebenso wenig trifft der Verweis auf das Urteil von 1997, in dem bereits eine mögliche Grenze in Höhe der Sperrklausel angedeutet wurde. Die Sperrklausel beträgt jedoch fünf Prozent – ebenso wie die notwendige Größe für die Bildung einer Fraktion – und läge dann bei 30. Die Halbierung dieses Wertes als maximale Grenze ergibt sich entsprechend nicht aus dem früheren Urteilsspruch. Der Zweite Senat formuliert selbst, „dass die Zahl von 15 Überhangmandaten als Akt richterlicher Normkonkretisierung nicht vollständig begründet werden kann.“⁴⁹⁷ Es handelt sich faktisch um eine willkürliche Festlegung, die den legislativen Handlungsspielraum begrenzt.

Die Handlungsverpflichtung des Gesetzgebers zur Änderung des BWahlG leitet das BVerfG dann abschließend daraus ab, dass die Prognosen darauf deuten, dass in Zukunft, die Zahl der ausgleichslosen Überhangmandate diese Grenze nicht unterschreiten wird.⁴⁹⁸

Grundsätzlich ist zu konstatieren, dass sich mit diesem Urteil die Auffassung des gesamten Senats mehrheitlich jener der die Entscheidung von 1997 nicht tragenden Richter angenähert und in weiten Teilen übernommen hat. Dies schlägt sich in der Beurteilung des Charakters des Direktmandats sowie des entscheidenden Betrachtungszeitpunktes – ex ante oder ex post – nieder.

16. Diskussion

Auffällig ist bei den ersten Entscheidungen des BVerfG zum Wahlrecht, dass von einer Personenwahl mit anschließendem Verhältnisausgleich die Rede ist, um das Wahlsystem zu definieren. In dieser Verkürzung kommt faktisch die Parteienstaatslehre Leibholz' zum Ausdruck, dass also nicht zwischen Wahlkreisbewerber und Listenbewerber unterschieden wird, sondern grundsätzlich von einer Parteienwahl ausgegangen wird. Nur dann ist es logisch nachvollziehbar, dass von einem Verhältnisausgleich die Rede ist, wenn gleichzeitig die Funktion der Erststimme ausschließlich darin besteht, den siegreichen Wahlkreisbewerber zu bestimmen. Erst durch die Kreierung einer Identität von Wahlkreisbewerber und auf diesen entfallenen Stimmen sowie Partei ist es logisch möglich, im anschließenden Verfahren von einem Verhältnisausgleich zu sprechen. Dieser Grundgedanke findet seine technische Vollendung jedoch erst später im System der Ausgleichsmandate. Die hier genutzte Formulierung des Verhältnisausgleichs geht damit am Wesen der Listenmandatzuteilung vorbei.

Kritisch zu beurteilen ist die Rechtsprechung vor allem dahingehend, dass das BVerfG in den überwiegenden Fällen von einer faktischen Parteienwahl ausgeht und daraus resultierende normative Kriterien zu Verfassungsrecht erhebt. Doch gerade dies ist nicht der Fall. Weder definiert das Grundgesetz die Bundesrepublik als Parteienstaat noch ergeben sich aus den Wahlgrundsätzen eine Überhöhung der Parteien und der Verhältniswahl. Allein dass das BVerfG faktisch selbst eine Definition

⁴⁹⁷ BVerfGE 131, 316 [370]

⁴⁹⁸ Vgl. BVerfGE 131, 316 [370 f.]

der personalisierten Verhältniswahl vorgenommen und diese de facto mit Verfassungsrang versehen hat, spricht Bände und ist nicht zulässig.

Weiterhin auffällig ist, dass das BVerfG in seinen Urteilen zwar stets darauf hinweist, dass eine Differenzierung des Erfolgswertes durch die Verbindung von Mehrheits- und Verhältniswahl zulässig ist, diese Differenzierung jedoch enge Grenzen hat und entsprechend begründet werden muss; diese Grenzen jedoch nicht näher ausführt. Es verbleibt bei Hinweisen auf die Zulässigkeit beispielsweise der Sperrklausel, um die Zersplitterung des Parlaments wirksam zu begrenzen und so der Integrität der Wahl als auch die Mehrheitsbildung im Parlament hinreichend zu ermöglichen.

Unabhängig vom Wesensgehalt des Urteils von 2012 ist zu konstatieren, dass die Ausgangslage für eine Reform des Bundeswahlgesetzes deutlich verschlechtert wurde. Das BVerfG erweiterte die Definition des negativen Stimmgewichts und grenzte damit die Lösungsoptionen weiter ein, zumal es die vom Gesetzgeber gefundene Lösung der Bildung von Ländersitzkontingenten anhand der Wählerzahl grundsätzlich billigte.⁴⁹⁹ Die Entscheidung von 2008 definierte negatives Stimmgewicht als inversen Effekt der Wirkung der Zweitstimme auf eine Partei. Konkret heißt es: „Hierunter wird eine Paradoxie im Verfahren der Mandatszuteilung verstanden, die darin besteht, dass ein Zugewinn von Zweitstimmen einer Partei zu einem Mandatsverlust bei genau dieser Partei und umgekehrt die Verringerung der Anzahl der Zweitstimmen zu einem Mandatsgewinn führen kann.“⁵⁰⁰ Das Urteil von 2012 geht darüber deutlich hinaus. Mögliches negatives Stimmgewicht wird im Zusammenhang mit einer Veränderung der Sitzkontingente durch unterschiedliche Wahlbeteiligungen konstatiert. Das heißt, dass in Folge von mehr oder weniger abgegebenen Zweitstimmen, die Bezugsgröße für die Bildung der Ländersitzkontingente verändert wird und in der Folge die Bezugsgröße für die Zuteilung der Mandate anhand des Zweitstimmenanteils differiert. Im Ergebnis führt diese Auslegung des negativen Stimmgewichts jedoch dazu, dass es nicht mehr um die Wirkung innerhalb derselben Partei geht, sondern um die Auswirkung des Handelns auf das Gesamtgefüge über die Grenzen ein und derselben Partei hinweg. Denn die (Nicht-)Teilnahme an einer Wahl wirkt in dieser Hinsicht nicht in erster Linie auf die beabsichtigte Wirkung der Stimmabgabe auf eine Partei, sondern beeinflusst durch die Bestimmung der Wahlbeteiligung in einem Land auch die Rahmenbedingungen der Mandatszuteilung aller anderen Länder. Die Erweiterung der Definition des negativen Stimmgewichts kommt insbesondere in dem vom Gericht genannten Beispiel zum Ausdruck, wonach die Nichtabgabe von 40.000 Stimmen in einem Bundesland die Wahlbeteiligungen so verändert hätte, dass in einem anderen Bundesland ein Mandat mehr generiert worden wäre.⁵⁰¹ Die Nichtteilnahme an einer Wahl kann jedoch keinen inversen Effekt darstellen. Letztlich kommt es hier zu einer Überinterpretation

⁴⁹⁹ Vgl. BVerfGE 131, 316 [340 ff.]

⁵⁰⁰ BVerfGE 121, 266 [267]

⁵⁰¹ Vgl. BVerfGE 131, 316 [347 f.]

mathematischer Effekte, die zu einem inversen Effekt des Wahlverhaltens hochstilisiert werden. Doch auch wenn es hier zu einer deutlichen Erweiterung des Geltungsbereichs negativen Stimmgewichts kommt, weist das BVerfG insofern einen Weg, als es die Ländersitzkontingente grundsätzlich als Lösungsoption billigt und Änderungen aufzeigt, die trotz Sitzkontingenzen negatives Stimmgewicht ausschließen, nämlich eine manifeste Bezugsgröße beispielsweise in Form der Bevölkerung oder der Zahl der Wahlberechtigten.⁵⁰²

Eine weitere Verschlechterung der Ausgangslage einer Neuregelung erfolgte durch die Ausführungen zur Nichtzulässigkeit ausgleichsloser Überhangmandate. Während die ständige Rechtsprechung bis dahin ausgleichslose Überhangmandate billigte, wurde nun eine unverhältnismäßig hohe Zahl als verfassungswidrig bestimmt. Dabei benennt das BVerfG als „Akt richterlicher Normkonkretisierung“ eine zulässige Zahl von 15.⁵⁰³ Mit dieser konkreten Zahl gibt das Gericht jedoch sein eigenes Urteil nicht korrekt wieder. Denn vorher heißt es, dass der Ausgleich von Verhältnis- und Personenwahl dann nicht mehr gewahrt ist, „wenn die Zahl der Überhangmandate *etwa die Hälfte* der für die Bildung einer Fraktion erforderlichen Zahl von Abgeordneten überschreitet“.⁵⁰⁴ Etwa die Hälfte einer Fraktionsstärke ist nicht nur bezogen auf die Regelgröße von 598 Mandaten ein nicht eindeutiger Wert, sondern insbesondere ergibt sich daraus keine Manifestation der Zahl 15, denn die Fraktionsstärke steht in Relation zur Gesamtgröße des Parlaments. Bei der Sitzzahl des 19. Deutschen Bundestages in Höhe von 709 Sitzen ergibt sich die Hälfte einer Fraktionsstärke in Höhe von 18.

Von nicht unerheblicher Bedeutung wird sein, wie sich das BVerfG zu seinem bereits in der ersten Entscheidung zum Wahlrecht begründeten und danach stets bekräftigten Grundsatz der Folgerichtigkeit der Ausgestaltung von Wahlsystemen verhalten wird. Dieser Grundsatz wird durch Reformvorschläge, die beispielsweise eine Nichtzuerkennung von Direktmandaten sowie eine Zweitstimmendeckung von Direktmandaten vorsehen und die im Gesetzentwurf von SPD, Grüne und FDP der 20. WP teilweise ihren Niederschlag finden, im Grundsatz herausgefördert. Die Aufhebung der eigenen ständigen Rechtsprechung zur Folgerichtigkeit würde im Ergebnis zwar ironischerweise den wiederholt vom BVerfG postulierten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers erweitern, zugleich jedoch verfassungsrechtliche und demokratietheoretische Grundsätze beschädigen und in ihr Gegenteil verkehren.

Zwingend erscheint eine Klarstellung zu den tatsächlich verfassungsrechtlichen Maßgaben zur Ausgestaltung des Wahlrechts, die zwingend demokratietheoretische Aspekte zur Repräsentation zu beachten haben.

⁵⁰² Vgl. BVerfGE 131, 316 [351 f.]

⁵⁰³ Vgl. BVerfGE 131, 316 [370]

⁵⁰⁴ BVerfGE 131, 316 [369 f., Hervorhebung MS]

IV. Proportionalität

Der Aspekt der Proportionalität verfolgt in Wahlsystemen die Idee, dass alle Parteien entsprechend ihrer relativen Stärke abgebildet werden. Darin wiederum findet sich der Gedanke, dass eine Stimme für eine Partei in Verbindung mit dem Anspruch des Wählers steht, dass damit eine konkrete Politik verfolgt wird.

Der Gedanke der Proportionalität besitzt vor allem im Bereich der Verhältniswahl Relevanz, denn nur hier können relative Stärkeverhältnisse abgebildet werden. Im Bereich der Mehrheitswahl, die eine direkte Personenwahl zum Ziel hat, kann es hingegen nicht um relative Verhältnisse gehen. Hier erlangt Proportionalität nur hinsichtlich der regionalen Verteilung Relevanz, welche jedoch durch die Bezugnahme auf die Bevölkerungszahl je Bundesland und je Wahlkreis hinreichend berücksichtigt wird.

Aus den Bestimmungen des Grundgesetzes ergeben sich objektiv keine zwingenden Gründe für eine strikte Proportionalität. Die Kommentarliteratur zum Grundgesetz stellt zwar überwiegend die Bedeutung der Parteien heraus und leitet hieraus besondere Ansprüche an die Erfolgswertgleichheit ab, doch einerseits ist Erfolgswertgleichheit nicht mit Proportionalität gleichzusetzen und andererseits werden die in der Literatur genannten Argumente, wie oben ausführlich dargestellt, als nicht überzeugend zurückgewiesen. Dies gilt auch für die zuletzt erfolgte Hervorhebung des Anspruchs der Proportionalität durch das BVerfG, das gleichzeitig jedoch Erfolgswertgleichheit und Proportionalität unzulässig vermengt.

Weder aus dem Demokratieprinzip, noch aus den Bestimmungen zu Parteien noch aus den Wahlgrundsätzen der Gleichheit und Unmittelbarkeit ergibt sich eine strikte Proportionalität. Diese kann es schon nicht aufgrund der mathematischen Zuteilung geben, bei der Bruchzahlen auf zwingend ganze Zahlen treffen. Des Weiteren werden sowohl seitens der Literatur als auch des BVerfG Abweichungen, wie beispielsweise die Sperrklausel, für legitim erachtet. Die Existenz einer Sperrklausel führt jedoch zwingend zur Verletzung der strikten Proportionalität.

Kritisch zu diskutieren ist ferner die Wahrung von Proportionalität in einem Mischsystem. Eine Personenwahl durch Mehrheitswahl in einem eigenen Teilbereich kann nicht unter den Proportionalitätsmaßstab fallen, da es sich hierbei um eine direkte Personenwahl handelt und – noch weniger als im Bereich der Verhältniswahl – nicht um eine Parteienwahl. Eine Bewertung nach Proportionalitätsgründen wäre nur dann denkbar, wenn das Wahlsystem einerseits als Mischsystem ausgestaltet ist, der Personenwahl durch Mehrheitswahl jedoch lediglich die Funktion der Personenauswahl der Landeslisten innewohnt. Dies hätte jedoch ferner zur Bedingung, dass bei der Personenwahl nur von Parteien nominierte Kandidaten antreten, die unabhängige Kandidatur folglich

unzulässig ist. Eigentlich ist die Bedingung sogar strikter auszustalten und nur auf jene Parteibewerber zu reduzieren, die von Parteien nominiert wurden, die tatsächlich die Sperrklausel überwunden und daher an der Mandatszuteilung nach Verhältniswahl teilnehmen. Nur in diesen Fällen könnte eine strikte Proportionalität begründet werden. Stellt die Personenwahl durch Mehrheitswahl jedoch weder eine reine Personalbestimmung von Landeslisten noch eine reine Auswahl von ausschließlich durch Parteien nominierte Kandidaten dar, ist eine strikte Proportionalität eindeutig unsachgemäß, da der entsprechende Maßstab fehlt.

Des Weiteren ist die Frage der demokratietheoretischen Bedeutung der Proportionalität zu klären. Gleichfalls ist darauf hinzuweisen, dass Wechselbeziehungen zwischen den Ebenen bestehen.

Wie bereits oben bezüglich der demokratietheoretischen Anforderungen an die repräsentative Demokratie ausgeführt, kommt der Proportionalität im Rahmen der Repräsentation keine ausschließliche Bedeutung zu. Kern der repräsentativen Demokratie ist die Repräsentation und damit verbunden die Verbindung von Repräsentierten und Repräsentanten, also die Responsivität. Dieser Anspruch ist grundsätzlich unabhängig vom Vorhandensein von Parteien. Auch das Grundgesetz spricht nur von Abgeordneten, die alle Vertreter des gesamten Volkes sind, aber zugleich auch nur in ihrer Gesamtheit das ganze Volk repräsentieren. Aus diesem Grund ist die Orientierung an Parteien möglich, kann aus der Perspektive der Repräsentation jedoch kein abschließend geeigneter Maßstab sein. Aus diesem Grund mag auch die faktische Bedeutung von Parteien demokratietheoretisch nicht abschließend überzeugen, da Abgeordnete nicht als Exponenten einer Partei gewählt werden. Die vermeintliche Gleichsetzung von Abgeordneten und Partei ist ferner wenig überzeugend, da die Parteimitgliedschaft keine zwingende Voraussetzung ist, um von einer Partei für eine Landesliste nominiert zu werden. Das Nichtmitglied kann aber noch weniger als das Mitglied mit einer Partei gleichgesetzt werden. Eine Gleichsetzung ist auch deswegen abzulehnen, weil ein gewählter Abgeordneter weder dazu verpflichtet ist, „seiner“ Fraktion beizutreten, noch nach Beitritt dieser bis zum Ende der Wahlperiode verbunden zu bleiben. Es ist das Recht jedes einzelnen Abgeordneten fraktionslos zu bleiben oder fraktionslos zu werden. Auch besitzt eine Partei nicht das Recht, einen Abgeordneten, der über ihre Landesliste in das Parlament gewählt wurde, zum Beitritt in die Fraktion zu zwingen. Damit bestehen jedoch keine Gründe, eine zwingende Verbindung zwischen Abgeordneten und Partei herzustellen, unabhängig vom Bestehen einer Parteimitgliedschaft oder der (zeitweisen) Mitgliedschaft in einer Fraktion.

Zur Begründung einer strikten Proportionalität kann entsprechend aus demokratietheoretischer Sicht auch nicht die Nominierung über eine Landesliste einer Partei herangezogen werden. Wie bereits aufgezeigt, besteht keine Verpflichtung, nach erfolgter Wahl einer Fraktion beizutreten. Nur in diesem Fall einer zwingenden Verbindung ergäbe sich jedoch ein theoretischer Ansatz, eine strikte

Proportionalität zu begründen, wenn also das Ergebnis der Wahl nach Landeslisten zwingend jenem Ergebnis der Fraktionsmitglieder entspräche. Dies ist jedoch nicht der Fall. Es steht jedem Abgeordneten frei, sich einer Fraktion anzuschließen oder dies zu unterlassen. Es besteht ebenso die Möglichkeit zur Organisation in einer Gruppe oder der Gründung einer übrigen Fraktion.

Des Weiteren ist zu beachten, dass es keinen (rechtlichen) Anspruch für den Wähler auf die Realisierung von Partei- und respektive oder Wahlprogrammen gibt. Wenn Parteiprogrammatik jedoch nicht eingefordert werden kann, ergibt sich keine Begründung hinsichtlich der Abbildung der Proportionalität. Nur wenn ein solcher Anspruch gegeben wäre, könnte demokratietheoretisch die Proportionalität als Maßstab der Repräsentation begründet werden.

Aus diesen genannten Aspekten ergibt sich folglich kein zwingender Grund, aus dem demokratietheoretisch die Forderung nach Abbildung strikter Proportionalität von Parteien oder sonstigen Listenverbindungen im Bereich der Verhältniswahl abzuleiten wäre.

Da aus demokratietheoretischer Perspektive Parteien grundsätzlich, und insbesondere aus der Perspektive der Repräsentation, keine übermäßige Bedeutung zukommt, ist eine Überhöhung der strikten Abbildung der Stärkeverhältnisse von Parteien abzulehnen und als Maßstab in dieser Ausprägung für die Konstruktion von Wahlsystem zurückzuweisen. Im Kern muss es stets um Repräsentation und Responsivität gehen. Dabei soll die grundsätzliche Bedeutung von Parteien für die Organisation von Politik und des politischen Systems nicht unterminiert werden. Es gilt jedoch die Bedeutung korrekt einzurichten und dies bedeutet, einer nicht zu begründenden Überhöhung zu widersprechen.

Dies gilt des Weiteren dahingehend, inwiefern Parteien geeignete Mechanismen hinsichtlich Erfüllung der Responsivität besitzen. Hierbei gilt, dass Wahlen nicht mit der Abbildung von Demoskopie gleichzusetzen sind. Nur weil Befragte in Umfragen für politische Richtungen optieren, ergibt sich hieraus noch keine Responsivität. Ja, Parteien sind Ansprechpartner, sind vor Ort präsent und treten in Kontakt. Ein Großteil spielt sich jedoch innerhalb der Partei ab. Aus diesem Grund bedeutete es einen Fehlschluss, parteiinternes Verhalten mit einer Interaktion oder Verantwortlichkeit der gesamten Gesellschaft gegenüber gleichzusetzen.

Des Weiteren ist der Status des Listenmandats diesbezüglich kritisch zu diskutieren. Wie jeder Abgeordneter ist auch der Inhaber eines Listenmandats Vertreter des gesamten Volkes und daher in erster Linie dem Wähler gegenüber verantwortlich. Faktisch besitzt der Wähler jedoch keine Sanktionsmöglichkeit, während der Wahlkreisabgeordnete bei der nächsten Wahl direkt abgewählt und damit sanktioniert werden kann. Der Inhaber eines Listenmandats kann jedoch für Fehlverhalten oder sonstiges nur von der ihn nominierenden Partei sanktioniert werden, weswegen das

Verantwortungsverhältnis weniger dem Wähler als der Partei gegenüber besteht. Im Ergebnis bedeutet dies ferner, dass der Inhaber eines Listenmandats sich dem Austausch mit und der Verantwortlichkeit gegenüber dem Wähler mit einer höheren Wahrscheinlichkeit sanktionslos entziehen kann, als ein im Wahlkreis direkt gewählter Abgeordneter. Aus demokratietheoretischer Sicht besteht folglich ein Mangel an Responsivität, weswegen sich auch aus diesem Aspekt kein Grund für eine übermäßige Betonung der Proportionalität ableiten lässt.

Bezüglich der oben aufgeworfenen Frage des Charakters der Mehrheitswahl in Mischsystemen sei auf die Möglichkeit der unabhängigen Kandidatur sowie der Freiheit des Mandats verwiesen. In einem System, in dem die Hälfte der Mandate per Mehrheitswahl in Wahlkreisen vergeben wird, ist es möglich, dass alle Wahlkreismandate an unabhängige Kandidaten gehen. In diesem Fall ist es zum einen unzulässig, den Proportionalitätsanspruch auf alle Mandate zu erheben und zum anderen, entbehrt auch die Hälfte der nach Verhältniswahl zuzuteilenden Mandate einem absoluten Proportionalitätsanspruch, da es den parteilosen Wahlkreissiegern frei steht, sich im Parlament in geeigneter Weise zu organisieren oder sich den übrigen Fraktionen anzuschließen. Dann entsprechen die Organisationseinheiten jedoch nicht mehr der Grundlage der Proportionalität der relativen Stärke der Parteien – also der Idee der Befürworter der Proportionalität –, sondern sind Ergebnis des freien Handelns gewählter Abgeordneter. Aufgrund der Zulässigkeit dieses skizzierten Falls, ist eine zwingende Wahrung der Proportionalität in Mischsystemen strikt zurückzuweisen.

Demokratietheoretisch ist das Konzept der strikten Proportionalität auch dahingehend zurückzuweisen, indem eine Gleichsetzung von relativer Stärke der Parteien und Größe der Fraktionen erfolgt. Es handelt sich um Zweitstimmen, die für eine Landesliste einer Partei abgegeben werden. Dies stellt jedoch weiterhin eine Personen- und keine Parteienwahl dar. Es besteht daher kein Automatismus, dass jedes Mandat, das aufgrund einer Zweitstimme zugeteilt wird, auch Teil einer etwaigen Fraktion der betreffenden Partei wird. Die Gleichung Partei – Zweitstimme – Fraktionsgröße ist entsprechend unzulässig.

Des Weiteren ist auf eine weitere Betrachtungsebene hinzuweisen. Im Bereich der Verhältniswahl können vier verschiedene Formen der Proportionalität unterschieden werden: a) bezeichnet das Verhältnis der Stärke der Parteien auf Bundesebene zueinander, b) das Verhältnis der Parteien innerhalb eines Bundeslandes, c) das Verhältnis der Landesverbände einer Partei zueinander und d) das Verhältnis der Mandate pro Bundesland.

Abgesehen von den oben diskutierten Problemen des Konzepts der Proportionalität, zeigt diese Auflistung eindrücklich ein weiteres grundsätzliches Problem: Was genau ist der Bezugsrahmen von Proportionalität? Die relative Stärke von Parteien im Bund oder in den Bundesländern, die angemessene Repräsentation der Landesverbände einer Partei, die regionale Repräsentation der

Bundesländer aufgrund der relativen Bevölkerungsgröße oder die Vertretung der Bundesländer anhand der auf sie entfallenden Mandate?

Denkbar ist eine Verteilung der Mandate in Relation der Zweitstimmen auf Bundesebene und hiervon ausgehend in Relation zu den in den Bundesländern erzielten Zweitstimmen auf die jeweiligen Landesverbände. Hiermit wird zwar eine Proportionalität auf Bundesebene sowie der Landesverbände hinsichtlich der Zweitstimmen erzielt, eine angemessene Repräsentation der Bundesländer aufgrund ihrer Bevölkerungszahl ist jedoch nicht zwingend. Werden dann noch Direktmandate berücksichtigt, kann im Zweifel keines der Proportionalitätsziele erreicht werden.

Diesbezüglich wird oftmals die Generierung von Ausgleichsmandaten als Lösung angeregt. Dies geht jedoch fehl. Ausgleichsmandate können lediglich auf Bundesebene näherungsweise einen Zweitstimmenproporz wahren, auf allen anderen Ebenen hat dies jedoch extreme Verwerfungen zur Folge. So erhalten Landesverbände von Parteien, die einen Anspruch auf Ausgleichsmandate haben, zusätzliche Mandate, die sowohl innerhalb des Landes den Proporz der dort abgegebenen Zweitstimmen zerstören als auch innerhalb des Parteienverbands zu Verschiebungen der Stärkeverhältnisse führen. Eine Orientierung an der Bevölkerungszahl bezüglich der Proportionalität der Bundesländer ist dann vollends nicht mehr möglich.

Bezüglich der Überhangmandate ist ferner darauf hinzuweisen, dass ein Überhangmandat nicht zwangsläufig zu einer Proporzverzerrung auf Bundesebene führen muss. Dies ist nur dann zwingend gegeben, wenn es sich um externe Überhangmandate auf Bundesebene handelt, also die bundesweit erzielten Direktmandate jene der Listenmandate übersteigt. Interne Überhangmandate sind hingegen grundsätzlich nivellierbar. Die pauschale Aussage, dass Überhangmandate die Proportionalität verletzen und daher einen Ausgleich erzwingen, ist daher falsch. Zudem ist zu bedenken, dass ein grundsätzlicher Ausgleich von Überhangmandaten zur Wahrung jeglicher Proportionalität unabsehbare Folgen für die Proportionalität zwischen den Landesverbänden und den Bundesländern sowie für die Gesamtgröße des Parlaments hätte. Ein Ausgleich interner Überhangmandate ist deswegen in keinem Fall zu rechtfertigen.

Grundsätzlich ist der Aspekt in höchstem Maße kritisch zu diskutieren, ob ein Direktmandat mit Zweitstimmen „unterlegt“ sein muss und ansonsten Proporz verzerrend wirkt und deswegen einen Ausgleich der Listenmandate bedingt. Ein Direktmandat wird in einem eigenen Teilsystem durch Mehrheitswahl in einem Wahlkreis erzielt. Es ist in besonderem Maße ein Personenmandat. Parteien können hierfür einen Bewerber nominieren, dies ist jedoch nicht zwingend. Im Gegensatz zur Aufstellung von Landeslisten ist es hier möglich, sich unabhängig zu bewerben. Des Weiteren besteht kein zwingender Zusammenhang zwischen der Kandidatur in einem Wahlkreis und auf einer Landesliste. Es ist möglich, sowohl nur in einem Wahlkreis direkt oder nur auf einer Landesliste zu

kandidieren. Aufgrund dieser Konzeption handelt es sich bei dem Teilsystem der Mehrheitswahl gerade nicht um eine Personalbestimmung der Listenwahl, sondern im Gegenteil um eine eigenständige Bestimmung von Abgeordneten, die in keiner Verbindung zum Teilsystem der Verhältniswahl stehen. Bereits aus diesem Grund ist eine Betonung des Proporz aus demokratietheoretischer Sicht zurückzuweisen. Des Weiteren ist der bereits oben dargestellte Aspekt zu beachten, wonach es denkbar ist, dass alle Direktmandate von unabhängigen Kandidaten errungen werden. Weiter ist es möglich, dass sich diese dennoch Fraktionen anschließen. Damit würden nachträglich Überhangmandate entstehen können. In der Logik der Anrechnung von Direkt- auf Listenmandate müssten diese dann jedoch ausgeglichen werden, weil sie faktisch den Proporz verzerren. Dies kann jedoch nur dann vorgebracht werden, wenn davon ausgegangen wird, dass die Größe der Fraktion unrechtmäßig ist. Jedoch zeigt sich hieran, dass die Argumentation des Ausgleichs der Logik folgt, dass Mandatszuteilung gleichbedeutend mit der Größe der Fraktion ist. Dies sind jedoch zwei getrennte Bereiche. Wie sich am Ende die organisatorische Zusammensetzung des Parlaments darstellt, entzieht sich der Mandatszuteilung und dies zu Recht, weil es sich gerade nicht um eine Parteienwahl handelt. Auch aus diesem Grund ist eine strikte Proportionalität um jeden Preis aus demokratietheoretischen Gründen abzulehnen.

Weiterhin ist zu konstatieren, dass mit dem Konzept der Proportionalität Verhältnisse manifestiert werden, die jedoch lediglich latent sind und somit ein Anspruch für Parteien zementiert wird, der in dieser Form nicht existiert, da nur ein Anspruch für die Bewerber der betreffenden Landeslisten besteht. Der Umgang mit realistischen Fragen des Ausscheidens von Abgeordneten aus Fraktionen oder dem Bundestag wird nicht geklärt. Letzteres ist dahingehend besonders relevant, wenn es sich bei dem ausscheidenden Mandat um ein Überhangmandat handelt und es sich um ein System mit Ausgleichsmandaten handelt. Entscheidend ist diesbezüglich, ob die Bestimmungen vorsehen, dass jedes Mandat nachbesetzt wird. Ist dies nicht der Fall, kann es wiederum zur Überrepräsentation der Parteien mit Ausgleichsmandaten kommen.

Im Ergebnis ist das Ziel der strikten Proportionalität aus demokratietheoretischer Sicht nicht zu begründen. Dies gilt ferner für eine weniger strikte Proportionalität, da keine zwingenden Verbindungen zwischen der relativen Stärke von Parteien, der Zuteilung von Listenmandaten und der Bildung von Fraktionen bestehen. Es handelt sich stets um eine Personenwahl, nie um eine Parteienwahl. Dies erkennen letztlich sowohl das BVerfG als auch die Kommentare zum Grundgesetz, wenn sie das Konzept des Parteienstaats Leibholz' faktisch zurückweisen, aber zur Legitimierung ihrer Argumentation von einer Parteidemokratie sprechen. Da in ihrer Argumentation jedoch alles von Parteien ausgeht und auf Parteien zuläuft, sind sie nicht weit von der Leibholzschen Identität von Partei und Staat entfernt und können nur deswegen einen strikten Proporz zum entscheidenden Kriterium machen.

Es ist selbstredend zulässig, sich an relativen Verhältnissen zu orientieren. Die genannten Gründe legitimieren jedoch Abweichungen und bedingen gerade keine Überhöhung des Proporzanspruches, erst recht nicht als entscheidenden Maßstab für Wahlsysteme.

V. Partei- und Fraktionsbindung des Abgeordneten

In der Diskussion um das Wahlrecht steht seit einiger Zeit die Frage der genauen Abbildung des Wahlergebnisses einer Partei im Vordergrund. Dabei wird sich auf die Zweitstimmen berufen. In diesem Sinne erfüllt ein Wahlsystem dann die Anforderungen, wenn die endgültige Mandatsverteilung dem Zweitstimmenanteil der Parteien entspricht.

Doch inwiefern kann dies eine notwendige, gar hinreichende Bedingung für die Güte eines Wahlsystems sein?

Das Spannungsverhältnis von Abbildung des Zweitstimmenproporz und Repräsentation wurde bereits im vorherigen Abschnitt diskutiert. Im Folgenden soll es daher vor allem um das Spannungsverhältnis von Partei- und Fraktionsbindung des einzelnen Abgeordneten und daraus resultierenden Anforderungen für den Zweitstimmenproporz gehen.

Erste Einschränkungen erhält die Forderung nach absoluter Abbildung des Zweitstimmenproporz bereits dadurch, dass es den ausschließlichen Proporz nicht gibt. Das Ergebnis am Wahlabend ist durch die Sperrklausel zwangsläufig nicht deckungsgleich mit dem übertragenen Mandatsanteil nach Zweitstimmen im Parlament. Je nach Höhe der nicht zu berücksichtigenden Zweitstimmen verändert sich die Verzerrung des Zweitstimmenproporz. Umso höher der Anteil von irrelevanten Zweitstimmen, umso höher ist die Verzerrung des Proporz.

Entscheidender für die Frage der Anforderungen eines Wahlsystems ist jedoch ein anderer Aspekt.

Im Zusammenspiel von Grundgesetz, Wahlsystem und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages entsteht ein Paradoxon – oder auch ein Widerspruch von Zuschreibungen. Wie weiter oben aufgezeigt, handelt es sich bei dem Abgeordneten nach den manifestierten Charakteristika des Grundgesetzes um einen freien Parlamentarier, der zwar parteilich gebunden, aber der Partei nicht abschließend verpflichtet ist. Die Perspektive des Grundgesetzes verbietet eigentlich eine direkte Zuschreibung von Mandat und Partei.

Das System der personalisierten Verhältniswahl löst sich hiervon bereits in Teilen, indem die Hälfte der Abgeordneten durch Landeslisten bestimmt wird, die wiederum ausschließlich von Parteien aufgestellt werden und somit eine direktere Parteiverbindung aufweisen. Auch wenn beachtet werden muss, dass eine Parteimitgliedschaft nicht zwingend ist, um von einer Partei für eine Landesliste nominiert zu werden. Für die andere Hälfte der im Wahlkreis direkt Gewählten entfällt bereits die formale Hürde

der zwingenden Nominierung durch eine Partei. Hier ist die unabhängige, parteilose Kandidatur ausdrücklich vorgesehen. Wobei hier wiederum im Vergleich zur Landesliste eine Kandidatur ohne Nominierung einer Partei trotz Parteimitgliedschaft erfolgen kann. So gibt es immer wieder Beispiele, in denen Parteimitglieder von ihrer Partei nicht nominiert wurden, anschließend unabhängig kandidierten und ihre Parteimitgliedschaft fortbestand.

Die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages geht hingegen vom parteigebundenen Abgeordneten als Regelfall aus. So besitzt der unabhängige Parlamentarier zwar grundsätzlich die gleichen Rechte, jedoch nicht die gleichen Mitwirkungsmöglichkeiten, da diese laut Geschäftsordnung zum Teil an eine Fraktionszugehörigkeit gebunden sind.

Dabei sind Fraktionen zum einen lediglich durch Ausführungen der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) normiert und zum anderen im Sinne § 10 Abs. 1 GO-BT freiwillige Zusammenschlüsse. Dabei verweist Klein darauf, dass diese Freiwilligkeit in jede Richtung gilt. So besteht weder ein Anrecht des Abgeordneten auf Aufnahme, noch ist ein Abgeordneter verpflichtet, Mitglied einer Fraktion zu werden, noch besteht seitens einer Fraktion die Pflicht zur Aufnahme eines Abgeordneten.⁵⁰⁵ Dies bedeutet konkret, dass sich trotz parteipolitischer Bindung eines Wahlbewerbers nach Einzug in das Parlament es diesem im Sinne der Freiheit seines Mandates zusteht, der Fraktion „seiner“ Partei nicht beizutreten oder aus der Fraktion auszutreten.⁵⁰⁶ Aus diesen Gründen wäre sowohl eine automatische Fraktionsbildung aller parteigebundenen Abgeordneten als auch eine entsprechende Zwangsmitgliedschaft verfassungswidrig.⁵⁰⁷

Aus der Freiheit des Mandats ergibt sich ferner – wie dargestellt –, dass eine Organisation auch außerhalb von Fraktionen erfolgen kann. Eine institutionelle Form stellt die Gruppe dar. Verfassungsrechtlich muss diese zwar nicht mit einer Fraktion gleichgestellt werden, die Rechte sind jedoch weitgehend und finden ihre Einschränkung vor allem in Fragen der Besetzung von Ausschussvorsitzen sowie des Rechts der unbegrenzten Anträge zur Geschäftsordnung oder aktuellen Stunden.⁵⁰⁸ Gruppen sind als Organisationsform für jene Abgeordneten gedacht, die gemeinsam nicht die notwendige Mindeststärke einer Fraktion in Höhe von fünf von 100 erreichen. Konzeptionell ist hierbei vor allem an Parteien zu denken, die nur durch die Grundmandatsklausel in den Deutschen Bundestag einziehen. Die Grundmandatsklausel besagt, dass eine Partei auch dann an der Mandatzuteilung partizipiert, wenn sie zwar an der Fünf-Prozent-Hürde scheitert, jedoch mindestens

⁵⁰⁵ Vgl. Klein, Hans H: Fraktionen. Entstehung und Ende des Fraktionsstatus, in: Morlok, Schielsky, Wiefelspütz, S. 528 f.

⁵⁰⁶ Vgl. ebd., S. 529.

⁵⁰⁷ Vgl. ebd.

⁵⁰⁸ Vgl. Ders.: Gruppen und fraktionslose Abgeordnete, in: Morlok, Schielsky, Wiefelspütz, S. 560 f.

drei Direktmandate gewinnt. Die Möglichkeit der Bildung einer Gruppe ist davon grundsätzlich jedoch unberührt. Es besteht keine zwingende Verbindung.

Des Weiteren besteht die Möglichkeit der Fraktionslosigkeit. Dies kann Folge der Autonomie der Fraktionen sein, die eine Aufnahme verweigern oder die Mitgliedschaft beenden kann, es kann selbstredend aber auch die freie Entscheidung eines jeden Abgeordneten sein. Obgleich der fraktionslose Abgeordnete nach Rechtsprechung und Schrifttum nicht als Abgeordneter zweiter Klasse angesehen werden soll⁵⁰⁹, muss dies de facto so gewertet werden. Obwohl dem fraktionslosen Abgeordneten die gleichen Mitwirkungsrechte zustehen, erkennt ihm das BVerfG im Ausschuss kein Stimmrecht zu. Diese und weitere Einschränkungen werden vor allem mit der Arbeitsfähigkeit und mit der Autonomie des Deutschen Bundestages zur Gestaltung seiner Geschäftsordnung begründet, wobei insbesondere auf die maßgebliche Bedeutung der Fraktionen als entscheidendes strukturierendes Element der Arbeit verwiesen wird.⁵¹⁰

Hinsichtlich der Frage des Proporz ist ferner darauf hinzuweisen, dass Fraktionen sich rechtlich erst nach erfolgter Konstituierung des neu gewählten Deutschen Bundestages bilden können und die Fraktion stets nur für den jeweils gewählten Deutschen Bundestag Bestand hat.⁵¹¹

Vor diesem Hintergrund der drei Perspektiven und Zuschreibungen ist die Frage nach dem Zweitstimmenproporz kritisch zu diskutieren. In dem Moment, in dem der Proporz in Mandate und somit Stärkeverhältnisse direkt im Parlament umgerechnet wird, kommt es zu einer kritischen Weichenstellung. Es ist grundsätzlich ein Unterschied, ob festgestellt werden kann, dass bei ausschließlicher Betrachtung der Zweitstimmen, die Parteien im entsprechenden Stärkeverhältnis zu einander stehen oder ob auf Grundlage des Zweitstimmenproporz die Mandatszuteilung erfolgt und aufgrund des somit generierten Stärkeverhältnisses im Parlament über Mitwirkungsrechte und Einflussmöglichkeiten bestimmt wird. Dies gilt umso mehr, als erst die Umrechnung in Mandate in Verbindung mit der Idee, dass Proporz und Mandat in einem direkten Verhältnis zueinander stehen, zu Folgeproblemen führt, wenn der Abgeordnete von den Rechten seines freien Mandats Gebrauch macht und sich den vermeintlich ungeschriebenen Regeln der Parlamentsorganisation nicht fügt. Dann wurde ein Stärkeverhältnis abgebildet, das faktisch nicht existiert. In einem Wahlsystem, das eine feste Sitzzahl vorsieht, kann die Bewertung kritisch ausfallen, jedoch nicht zwangsläufig als Systemfehler betrachtet werden. Anders verhält es sich hingegen bei einem Wahlsystem, das ausgehend von einer Regelgröße eine nach oben hin offene Sitzzahl ermöglicht. In diesem Fall werden also über die gesetzlich normierte Regelsitzzahl weitere Mandate generiert, die dem Ziel folgen, den Proporz von

⁵⁰⁹ Vgl. ebd., S. 567.

⁵¹⁰ Vgl. ebd., S. 565 f.

⁵¹¹ Vgl. ebd.

Parteien bestmöglich abzubilden, dies aber nicht ohne weiteres realisieren können. Auch dies wäre grundsätzlich dann kein übermäßig problematisches Ergebnis, wenn der damit geschaffene Zustand fixiert wäre. Im Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland kann dieser Zustand jedoch, wie oben aufgezeigt, nicht fixiert sein, denn diese Fixierung findet seine Grenzen in der Freiheit des Mandats und dem verfassungsrechtlichen Ausschluss einer automatischen Fraktionsbildung und -zugehörigkeit. In diesem Fall besteht jedoch die Möglichkeit, dass ein Stärkeverhältnis aufgrund des vermeintlichen Proporz geschaenkt wird, das die Sitzzahl des Deutschen Bundestages deutlich erhöht, die damit verfolgte Abbildung der Parteienstärke sich im Parlament jedoch faktisch nicht wiederfindet, da einer, mehrere oder alle Abgeordneten von ihren Rechten des freien Mandats Gebrauch machen und sich einer Fraktionsbildung oder -zugehörigkeit verweigern oder andere Formen der Zusammenarbeit finden. Im Moment der Konstituierung des Deutschen Bundestages ist das Verfahren der Mandatszuweisung jedoch abgeschlossen. Das heißt, selbst, wenn Ereignisse eintreten sollten, die die Abbildung der vermuteten Stärkeverhältnisse hinfällig erscheinen lassen, ist im Sinne der Mandatshöhe hierauf nicht mehr zu reagieren. Um es konkret zu formulieren: Es besteht die Möglichkeit, dass die 138 generierten Ausgleichsmandate des 20. Deutschen Bundestages, die zur Proporzwahrung zugeteilt wurden, diesen faktisch nicht mehr oder nicht in Gänze abbilden, da sich die Ausgleichsmandate dem vom Gesetzgeber insinuierten Ziel widersetzen und sich nicht den entsprechenden Fraktionen anschließen. Im Zweifel wäre damit ein fraktionsloser Block entstanden, der zahlenmäßig die drittstärkste Fraktion wäre.

Des Weiteren stellt sich bezüglich der Ausführungen zur Freiheit des Mandats, dem nicht vorhandenen Zwang zur Mitgliedschaft in einer Fraktion sowie der Tatsache, dass Abgeordnete nicht Exponent einer Partei sind, die Frage nach dem Proporz auf besondere Weise. Inwiefern kann der Proporz ein entscheidendes Kriterium für die Mandatszuweisung sowie insbesondere für die zusätzliche Mandatsgenerierung zur Wahrung des Proporz sein? Dieses Kriterium stößt in einem Mischsystem, wie jenem der personalisierten Verhältniswahl, an seine Grenzen. Das BWahlG sieht grundsätzlich 299 Abgeordnete vor, die in Wahlkreisen mit relativer Mehrheit direkt gewählt werden. Für diese Abgeordnetengruppe kann der Proporz bereits systemisch keine Wirkung entfalten, da hier einzelne Personen direkt gewählt und gerade keine Gruppen in ihrer relativen Stärke abgebildet werden. Ein Durchgreifen des Proporzanspruches des Teilsystems der Verhältniswahl auf das Teilsystem der Personenwahl ist systemisch unzulässig. Aus systemischer und demokratietheoretischer Perspektive kann der Proporzanspruch ausschließlich im Teilbereich der Verhältniswahl einen Geltungsanspruch entfalten, der sich zugleich auf dieses Teilsystem beschränkt. Ein Durchgreifen auf die Mandatsgenerierung des Gesamtsystems lässt sich hieraus nicht ableiten. Da der Proporzanspruch lediglich in einem Teilsystem einen Geltungsanspruch entfalten kann, Abgeordnete keine Exponenten ihrer Partei, sondern grundsätzliche freie Mandatsträger sind, die zugleich keiner rechtlichen

Verpflichtung unterliegen, sich einer etwaigen Parteizugehörigkeit entsprechend im Parlament zu organisieren, kann der Proporz kein entscheidendes Kriterium für die Mandatszuteilung und erst recht weder ein hinreichendes noch ein durchgreifendes Argument zur zwingenden Generierung von Ausgleichsmandaten zur vermeintlichen Wahrung des Proporzes darstellen.

Grundsätzlich ist vor dem Hintergrund der verschiedenen Status von Fraktionen, Gruppen und fraktionslosen Abgeordneten in Verbindung mit einer nicht absoluten Parteibindung bereits die Orientierung des Zweitstimmenproporz für die Mandatszuteilung zu hinterfragen. Denn die Idee dabei ist, dass die Abbildung der Stärke der Parteien durch den Proporz zu einem direkten Stärkeverhältnis der Fraktionen führt. Dies ist jedoch weder zwingend noch lässt sich dies aus dem Repräsentationsgrundsatz des freien Mandats ableiten. Bereits vor dem Hintergrund der nicht vorhandenen automatischen Fraktionsbildung und -mitgliedschaft kann diese Verbindung nicht überzeugend begründet werden. Dies gilt ferner für die Generierung von Ausgleichsmandaten sowie die abschlägige Beurteilung der ausgleichslosen Existenz von Überhangmandaten. Überhangmandate werden systemisch erst dadurch generiert, indem der Mandatsgewinn eines einzelnen Kandidaten in einer Direktwahl in Verbindung mit dem Mandatsanspruch einer Partei bewertet wird. Dies ist systemisch durch die Verbindung zweier Teilsysteme begründbar. Demokratietheoretisch ist diese Verbindung jedoch nicht zwingend, zugleich kann systemisch daraus kein Anspruch für die parlamentarische Organisation abgeleitet werden, da weder Überhangmandate personell identifiziert noch ein Überhangmandat letztlich tatsächlich organisatorischer Bestandteil der betreffenden Fraktion sein muss, es somit faktisch kein Überhangmandat mehr wäre. Hieraus dann den Anspruch zur Generierung von Ausgleichsmandaten abzuleiten, ist systemisch und demokratietheoretisch nicht überzeugend.

VI. Erfolgswert

Aus den Bestimmungen des Grundgesetzes ergibt sich, dass jede Stimme den gleichen Zählpunkt und die gleiche Chance auf Erfolg haben muss. Das heißt, dass jede Stimme mit dem gleichen Wert in die Berechnung eingeht, also mit dem Wert eins. Damit ist die Gleichheit jedes Bürgers gewahrt und es kommt nicht zu einer Differenzierung im Sinne eines doppelten oder eines halben Stimmengewichts beispielsweise aufgrund des sozialen Standes. Diese Bestimmung entfaltet sowohl ex ante als auch ex post Wirkung.

Die Erfolgschance bezeichnet den Aspekt, dass jede Stimme dieselbe Chance haben muss, zum Erfolg, also zu einem Mandat, zu führen. Es dürfen keine systemischen Gründe bestehen, die dem entgegenstehen. Da es sich jedoch um die Wahrung einer Chance handelt, entfaltet diese Bestimmung nur ex ante Wirkung. Eine Wirkung ex post würde bedeuten, dass die Chance auch realisiert werden muss. Dies ist jedoch, allein aufgrund der mathematischen Zuteilung, nicht darstellbar und entspricht

auch nicht dem Gedanken einer Wahl, bei der es um Mehrheiten geht. Denn ein Mandat kann immer nur einmal zugeteilt werden. Bei mehr als einer Option bedeutet dies zwangsläufig eine unterschiedliche Wirkungsentfaltung von Stimmen.

Sowohl in den Kommentaren des Grundgesetzes als auch in den letzten Urteilen des BVerfG wird über diese Bestimmungen der Verfassung nun hinausgegangen und der Anspruch der Erfolgswertgleichheit postuliert. In Weiterführung des Gedankens der Zählwertgleichheit meint Erfolgswertgleichheit, dass jede Stimme nicht nur den gleichen Wert, sondern die gleiche Wirkung bei der Mandatszuteilung besitzen muss. Das heißt, dass jedes Mandat beispielsweise mit 10.000 Stimmen zugeteilt wird und nicht das eine mit 8.000 und das andere mit 12.000. Weniger notwendige Stimmen pro Mandat würden eine Bevorteilung, mehr notwendige Stimmen pro Mandat hingegen eine Benachteiligung im direkten Vergleich bedeuten.

Einer strikten Erfolgswertgleichheit widerspricht zunächst grundsätzlich eine mathematische Zuteilung, bei der Bruchzahlen auf ganze Zahlen treffen. Ein Mandat ist stets eine ganze Zahl und nicht teilbar. Die mathematische Zuteilung ergibt jedoch stets Bruchzahlen. Selbst wenn jedes Mandat mit der gleichen Stimmenzahl zugeteilt wird, bedeutet das im Ergebnis nicht, dass sich dies gleich auf die Zuteilung der Listenmandate auswirkt. Entscheidend ist nämlich die Bezugsgröße der Anzahl der Zweitstimmen. 100.000 Zweitstimmen führen bei diesem Beispiel zu 10 Mandaten. 64.999 Zweitstimmen hingegen zu sechs Mandaten, 65.001 Zweitstimmen zu sieben Mandaten. Ausschlaggebend in diesem Fall sind die Rundungsregeln.

Das Konzept der Erfolgswertgleichheit berührt daher nur vordergründig den Aspekt der Gleichwertigkeit, im Ergebnis ergeben sich dennoch Unterschiede, die gerade nicht durch eine künstliche Angleichung zu nivellieren sind.

Zu bedenken sind ferner die Ursachen, die auf den Erfolgswert einwirken. Neben den bereits dargestellten Rundungseffekten ist erstens die Wahlbeteiligung zu nennen.

Die Wahlbeteiligung wird in der Regel vernachlässigt, dabei wirkt dies maßgeblich auf die Höhe der Zweitstimmen, zum einen auf die gesamte Zweitstimmenzahl je Bundesland, zum anderen auf die Zweitstimmenzahl der Parteien. Umso höher die Wahlbeteiligung, umso höher ist die Zweitstimmenzahl. Umso höher die Zweitstimmenzahl, umso höher ist grundsätzlich die notwendige Zahl an Stimmen pro Mandat, womit der Erfolgswert negativ beeinflusst wird. Dadurch, dass die Bundestagswahl nicht bundesweit, sondern nach Bundesländern getrennt durchgeführt wird, bestehen jedoch unabhängig vom gewählten Zuteilungsverfahren 16 verschiedene Wahlbeteiligungen und nicht eine für das gesamte Bundesgebiet. Die ausgewiesene Wahlbeteiligung für das gesamte

Bundesgebiet ist daher stets aggregiert und beinhaltet bereits Verzerrungen der Landesebenen, da die Zahl der Wähler mit der Bevölkerungszahl korreliert.

Dies sei am Beispiel der Bundestagswahl 2017 dargestellt. Bundesweit betrug die Wahlbeteiligung 76,2 Prozent. Die Zahl der Wähler lag bei 46.976.341. Hätte die Wahlbeteiligung in jedem Bundesland 76,2 Prozent betragen, läge die Zahl der Wähler hingegen bei etwa 47.006.626. Hier sind wieder Rundungseffekte zu beachten. Die Differenz beträgt etwa 30.000 Wähler. Die Korrelation mit der Bevölkerungszahl lässt sich am Beispiel Bayerns demonstrieren, das eine höhere tatsächliche Wahlbeteiligung aufweist. Klammert man Bayern aus, steigt die Differenz auf mehr als 215.000 Wähler, wenn in jedem Bundesland die gleiche Wahlbeteiligung zu verzeichnen gewesen wäre. Die hohe Bevölkerungszahl in Verbindung mit einer geringeren Zweitstimmenzahl hätte also den bundesweiten Saldo um mehr als 185.000 verändert. Weitere Veränderungen zeigen sich bei den erzielten Zweitstimmen. Da das Zweitstimmenergebnis und in der Folge der Erfolgswert der CDU Ursache für die Aktivierung des Ausgleichsmechanismus bei der Wahl 2017 war, sei beispielhaft ein Blick auf den Einfluss der Wahlbeteiligung der Länderergebnisse der CDU geworfen. Tatsächlich erzielte die CDU bundesweit 12.477.656 Zweitstimmen. Hätte die Wahlbeteiligung in jedem Bundesland einheitlich bei den bundesweiten 76,2 Prozent gelegen, hätte die CDU bundesweit 12.630.672 Zweitstimmen erzielt, unter der Annahme des gleichen Wahlverhaltens. Ein Plus in Höhe von 183.016 Zweitstimmen. Dies wäre insofern relevant für den Ausgleich gewesen, als im Zusammenspiel mit der Veränderung der Zweitstimmenzahlen die CDU einerseits mit dem dann entsprechenden Erfolgswert nicht mehr verantwortlich für den Ausgleich wäre, andererseits insgesamt die Zahl der Ausgleichsmmandate erhöht worden wäre. Dies liegt darin begründet, dass in Bayern die Wahlbeteiligung über den bundesweiten 76,2 Prozent lag. Hätten sich auch in Bayern die Wahlberechtigten lediglich mit dem bundesweiten Prozentsatz beteiligt, hätte die CSU insgesamt weniger Zweitstimmen erzielt, wodurch diese den ungünstigsten Erfolgswert aufgewiesen hätte. Ähnlich wie Bayern verfügte auch Baden-Württemberg über eine höhere Wahlbeteiligung als der Bundesdurchschnitt. Ein Blick auf die Beispielrechnungen hier zeigt, welche Vor- und Nachteile bei einer solchen Anwendung einer einheitlichen Wahlbeteiligung im Gesamtgefüge für die Parteien entstehen können. Die CDU schneidet in Baden-Württemberg signifikant besser, die SPD hingegen deutlich schlechter als im Bundesdurchschnitt ab. Sinkt in dem bevölkerungsreichen Bundesland nun die Wahlbeteiligung signifikant, verringern sich zwar für alle Parteien die Zweitstimmen proportional, im Gesamtgefüge ist der Verlust der Zweitstimmen für die CDU hingegen von größerem Nachteil, da sie einen höheren Wählerzuspruch erfährt als im Durchschnitt, der Verlust für die SPD dahingegen von geringerem Nachteil aufgrund des unterdurchschnittlichen Zuspruchs.

Vorschläge, die als Lösung eine Mandatszuteilung aufgrund der bundesweiten Wahlbeteiligung als Möglichkeit betrachten würden, gingen daher fehl, da es die eine tatsächliche bundesweite

Wahlbeteiligung nicht gibt und eine Berechnung mit einheitlichen Werten, das tatsächliche Wählervotum verzerren würde.

Für die Frage der Erfolgswertgleichheit ist zudem nicht der Aspekt zu vernachlässigen, dass es aufgrund der unterschiedlichen Bevölkerungszahlen und Wahlbeteiligungen einen Unterschied macht, wo eine Partei stark ist und ihre Mandate generiert. In bevölkerungsreichen Bundesländern mit hoher Wahlbeteiligung sind mehr Zweitstimmen für ein Mandat zu generieren, woraus ein hoher Erfolgswert resultiert, als in bevölkerungsschwachen Bundesländern mit geringer Wahlbeteiligung. Wenn eine Partei also vor allem in letzterem Fall erfolgreich ist und das Gros der Listenmandate darüber erzielt, ist der bundesweite Erfolgswert gering. Dieser Fall zeigt sich 2017 bei der AfD. Nach Prognosen Ende 2020 hätte sich dies wiederholen und der Erfolgswert der AfD so gering sein können, dass die Partei Ursache des Ausgleichsmechanismus' ist.

Zweitens wirkt auf den Erfolgswert die Anzahl der Parteien, die an der Mandatszuteilung teilnehmen. Verzerrungen ergeben sich ferner durch die Sperrklausel. Je mehr Parteien an der Mandatszuteilung teilnehmen, umso höher ist der Zweitstimmenbedarf je Mandat. Dies zeigt sich im Vergleich der Bundestagswahlen 2013, bei der vier Parteien, und 2017, bei der sieben Parteien an der Mandatszuteilung teilnahmen. 2013 betrug der Erfolgswert 58.420, 2017 hingegen 62.300.

Dies zeigt sich ferner bei Betrachtung der Länder. Als Beispiel sei Bayern bei der Bundestagswahl 2013 angeführt: Freie Wähler 2,7 Prozent, AfD 4,3 Prozent, Bayern Partei 0,9 Prozent, ÖDP 1 Prozent, NPD 0,9 Prozent, Piraten 1,9 Prozent, FDP 5,1 Prozent. Allein diese Parteien verfügen über einen Stimmenanteil in Höhe von 16,8 Prozent. Insgesamt wurden fast 20 Prozent der Zweitstimmen nicht bei der Mandatsverteilung berücksichtigt. Entsprechend weniger Zweitstimmen benötigten die übrigen Parteien, um in Bayern ein Mandat zu erhalten. Dies entfaltet vor allem in Verbindung mit dem Folgenden Punkt Wirkung.

Relevant ist drittens das mögliche Verfahren der Ländersitzkontingente. Hierbei handelt es sich, wie oben bereits dargestellt, um eine Neuerung der Reform des Bundeswahlgesetzes von 2011 und in der heutigen Form von 2013. Das Kontingentverfahren wurde eingeführt, um dem Effekt des negativen Stimmgewichts zu begegnen. Dabei erhalten im Vorfeld der Mandatszuteilung alle Bundesländer in Relation ihrer Bevölkerungsgröße ein festes Kontingent an Listenmandaten. Im Folgenden werden pro Bundesland die Listenmandate in Abhängigkeit der dort vergebenen Zweitstimmen zugeteilt. In diesem Fall entfalten die Effekte der Wahlbeteiligung, der Sperrklausel und der mathematischen Rundung bereits im Vorfeld Wirkung, die durch Aggregation auf Bundesebene potenziert werden können.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass eine Gleichheit der Erfolgswerte lediglich auf Bundesebene hergestellt werden kann. Bei der notwendigen Unterverteilung auf die einzelnen Landeslisten, da keine Bundeslisten existieren, ergeben sich dann jedoch zwingend extreme Verzerrungen. Hierauf wurde bereits bezüglich des Proporzausgleiches hingewiesen. Es sei zur Verdeutlichung auf das Beispiel der Bundestagswahl 2017 und das Bundesland NRW verwiesen. 2017 hat die CDU 3,2 Mio., die SPD 2,5 Mio. Zweitstimmen erzielt. Dies führt in der ersten Unterverteilung – der reinen Übersetzung der Zweitstimmenzahl einer Partei in einem Land in entsprechende Sitze – zu 43 Sitzen für die CDU und zu 35 Sitzen für die SPD. Nach dem Gewinn zusätzlicher Mandate durch den Ausgleich auf Bundesebene erhält die SPD nach der zweiten Unterverteilung 41 Sitze. Während durch interne Verrechnungen die CDU einen Sitz verliert und letztlich 42 Sitze erzielt. Ohne einen Zugewinn an Zweitstimmen in diesem Bundesland hat die SPD folglich sechs Sitze dazugewonnen und ist trotz eines deutlich geringeren Zweitstimmenanteils nach Sitzen nahezu gleichstark wie die CDU, welche – überspitzt formuliert – für einen Sitz mehr als die SPD 700.000 zusätzliche Zweitstimmen erzielen musste. Das heißt, ein Ausgleich von Missverhältnissen auf Bundesebene kann zu extremen Verzerrungen auf Landesebene führen, die kaum vermittelbar sind. Dies ist ferner ein eindrückliches Beispiel dafür, dass die Wahrung der Erfolgswertgleichheit und des Zweitstimmenproporz als Ziel für das gesamte System nicht erreichbar ist und die Wahrung auf Bundesebene kontraintuitive Ergebnisse auf Landesebene zeitigt. Diese kontraintuitiven Ergebnisse sind aus demokratietheoretischer Perspektive nicht zu rechtfertigen und ergeben sich weder aus dem Wahlgrundsatz der Gleichheit noch der Unmittelbarkeit. Im Gegenteil werden diese offenkundig verletzt, wenn im selben Geltungsbereich der Landeslisten die einzelne Stimme zu einem extrem ungleichen Ergebnis führt und dies nur durch externe Faktoren bedingt ist.

Des Weiteren stehen Erfolgswert und Proporz in keinem direkten Zusammenhang. Dies lässt sich am aktuellen Wahlsystem illustrieren, in dem die Vergabe der Direktmandate keine Berücksichtigung findet, sondern nur auf die Verteilung der Listenmandate aufgrund der Zweitstimmen geachtet wird. Bei dieser Verteilung ergibt sich – abgesehen von durch die Sperrklausel bedingte Verzerrungen – eine nahezu absolute Abbildung der Proportionalität. Die Erfolgswerte sind jedoch keineswegs gleich. Die AfD weist mit 70.821 Zweitstimmen den niedrigsten, die FDP mit 76.915 Zweitstimmen den höchsten Erfolgswert auf.

Aus diesem Grund ist es sachlich falsch, wenn das Ansinnen des Proporzausgleichs mit dem Erfolgswert verbunden wird. In diesem Beispiel hätte es keines Ausgleichs bedurft, denn der Proporz ist gewahrt. Die Bestimmung der Erfolgswertgleichheit wäre hingegen trotz absoluten Proporz verletzt gewesen und hätte einen Ausgleich erforderlich gemacht. In diesem Fall wäre der Erfolgswert der AfD die Ursache für einen Ausgleich gewesen. Die Herstellung der Erfolgswertgleichheit hätte hierbei die Generierung von 22 Ausgleichsmandaten erforderlich gemacht, wohl gemerkt, ohne dass der Proporz

verzerrt gewesen wäre. Tatsächlich ergibt die Herstellung der Erfolgswertgleichheit in der Regel Proporzverzerrungen. Dies sei am Beispiel der Wahl 2017 dargestellt.

Tabelle 1: Ergebnisse Bundestagswahl 2017

	Zweitstimmen in Prozent	Anteil nur Listenmandate in Prozent	Anteil nach Ausgleich in Prozent
CDU	26,8	27,4	28,2
SPD	20,5	21,9	21,6
Grüne	9,2	9,9	9,7
Linke	8,9	9,5	9,4
FDP	10,7	10,9	11,3
AfD	12,6	13,9	13,3
CSU	6,2	6,5	6,5
Sonstige	5,0	0	0

Quelle: Bundeswahlleiter. Eigene Berechnung, eigene Darstellung.

Die Tabelle zeigt, dass durch die Generierung von Ausgleichsmandaten die Erfolgswertgleichheit hergestellt und im Vergleich zum Proporz unter Berücksichtigung der Direktmandate eine Annäherung der Werte erzielt wurde, hinsichtlich des eigentlichen Proporzes der Zweitstimmen jedoch nach wie vor Abweichungen festzustellen sind.

Dieses Beispiel beweist zudem, dass Unterschiede im Erfolgswert nicht zwingend durch Überhangmandate hervorgerufen werden, sondern durch die oben genannten Gründe maßgeblich bedingt sind.

Weiterhin ist der Erfolgswert als maßgebliches Kriterium für einen Gleichheitsanspruch hinsichtlich der Situation der Bundestagswahl 2013 kritisch zu bewerten. Dies verdeutlicht zudem die nicht zwingende Bedeutung von Überhangmandaten für Erfolgswertunterschiede. Bei der Wahl 2013 entstanden insgesamt vier Überhangmandate, die alle die CDU auf sich vereinte. Es handelt sich um interne Überhangmandate, sodass hierdurch keine Proporzverzerrung entstand. Aufgrund einer geringen Wahlbeteiligung, einem hohen Anteil an Parteien, die nicht an der Mandatszuweisung teilnahmen in Verbindung mit der Bildung von Ländersitzkontingenzen, verfügte die CSU über einen deutlich niedrigeren Erfolgswert. In der Folge kam es zu einem Ausgleich der Erfolgswerte auf Bundesebene. Dies wiederum führte zu dem kontraintuitiven Ergebnis, dass selbst die einzige Partei mit Überhangmandaten wiederum Ausgleichsmandate erhielt. Dies bedeutet, dass die Funktionsweise des Ausgleichs des geltenden Bundeswahlrechts weder originär Proporzverzerrungen noch Überhangmandate ausgleicht, sondern vordergründig Erfolgswertunterschiede.

Im Ergebnis kann weder der Argumentation des BVerfG noch der Kommentarliteratur zum Grundgesetz dahingehend gefolgt werden, dass aus den Wahlgrundsätzen der Gleichheit und Unmittelbarkeit im Teilbereich der Verhältniswahl nicht nur eine Zählerwert- und

Erfolgschancengleichheit zwingend sind, sondern darüber hinaus eine Erfolgswertgleichheit. Dies erscheint schon deswegen kaum in dieser Absolutheit begründbar, weil Erfolgswertunterschiede stets erst ex post feststellbar sind.

Wie oben aufgezeigt, wirken zudem vielfältige Faktoren auf den Erfolgswert der Stimme. Dies sind jedoch keine systemischen Benachteiligungen, die von vornherein, also ex ante, den Erfolgswert systematisch differieren. Genau dieser Sicht folgt jedoch das BVerfG in seinem Urteil von 2012, in dem es beispielsweise Veränderungen der Mandatszuteilung durch unterschiedliche Wahlbeteiligungen als unzulässigen inversen Effekt definiert hat. Diese Sichtweise ist fernliegend und nicht durch die Bestimmungen der Verfassung zu begründen.

Aus demokratietheoretischer Perspektive ist der Anspruch einer absoluten Erfolgswertgleichheit und damit einer Überbetonung dieses Aspekts zu widersprechen. Wie oben aufgezeigt wurde, können Erfolgswertunterschiede sowohl bei vollständigem Proporz als auch bei Nichtvorhandensein von Überhangmandaten bestehen. Der Erfolgswert ist daher nicht als entscheidendes Gütekriterium der Repräsentation anzusehen. Ebenso wenig gilt dies hinsichtlich des Aspekts der etwaigen Verletzung der Wirkungsentfaltung der einzelnen Stimme, da eine diesbezügliche Verletzung lediglich ex post feststellbar wäre.

In diesem Zusammenhang ist des Weiteren die Bedeutung von Ausgleichsmandaten im Zusammenhang mit der Herstellung der Erfolgswertgleichheit zu diskutieren. Wie oben aufgezeigt, sind kontraintuitive Folgen auf Landesebene möglich. Die dortigen Verzerrungen stehen dem Anspruch der Gleichheit jedoch diametral entgegen. Dies ist aus demokratietheoretischer Perspektive kritisch zu bewerten, da es hiermit zu einer fundamentalen Ungleichbehandlung der abgegebenen Stimmen in einem Bundesland kommt. Wenn, wie bei dem oben dargestellten Beispiel der Wahl 2017 in NRW, eine Partei fast ein Viertel weniger Stimmen erzielt als eine andere Partei, am Ende jedoch 98 Prozent der Mandate erhält, widerspricht das dem Wählervotum in diesem Bundesland. In der Folge kommt es zudem zu einer Überrepräsentation sowohl des Bundeslandes insgesamt, als auch der übrigen Landeslisten im Gesamtgefüge. Im Sinne der Repräsentation ergeben sich hieraus folglich starke Bedenken.

Auch der vom BVerfG postulierte Grundcharakter der Verhältniswahl mag als Argument nicht abschließend überzeugen. Erstens stellt die Verhältniswahl keine Verfassungsnorm dar. Zweitens sieht das Bundeswahlgesetz ausdrücklich die Wahl von 299 Abgeordneten, also grundsätzlich die Hälfte aller Mandate, direkt in Wahlkreisen vor. Diese Mandate sind ausdrücklich durch Erststimmen unterlegt. Auch wenn das Bundeswahlgesetz im Weiteren alle Mandate aufgrund des Zweitstimmenanteils zuteilen will, findet es seine Grenze bei den 299 per Erststimme gewählten Abgeordneten. Es entspricht der Logik dieser Bestimmung, dass grundsätzlich nur die weiteren 299 Listenmandate nach

der Zweitstimme verteilt werden können, sofern Direktmandate nicht anrechenbar sind, also von einem Bewerber derselben Partei gewonnen wurden. Andernfalls hätte dies zur Folge, dass stets 598 Mandate nach Zweitstimmenanzahl zuzuteilen sind und bei Nichtanrechenbarkeit die 299 Direktmandate zusätzlich entstehen. Wenn aber 299 Mandate per Erststimme generiert werden, kann auf diese die Zweitstimme keine abschließende Wirkung entfalten. Andernfalls bedeutet dies, dass auch Direktmandate faktisch aufgrund des Zweitstimmenanteils zugeteilt werden. Dies ist jedoch systemfremd. Eine Verzerrung des Erfolgswertes der Zweitstimme kann in dem Fall jedoch nur konstatiert werden, wenn genau diese sachfremde Anrechnung erfolgt. Im Ergebnis wird daher argumentiert, dass eine Verzerrung des Erfolgswertes der Zweitstimmen durch die Anrechnung von Direktmandaten weder eine notwendige noch eine hinreichende Verletzung des Repräsentationskriteriums darstellt und deswegen aus demokratietheoretischer Perspektive keinen besonderen Mangel darstellt, der die dargestellten negativen Folgen hinreichend rechtfertigt. Diese Bewertung stützt sich ferner auf den Aspekt, dass es sich bei dem Bundeswahlsystem gerade nicht um ein Verhältniswahlsystem mit der Möglichkeit zur Personenauswahl handelt, sondern um eine Verhältniswahl und eine getrennte Personenwahl. Sowohl das BVerfG, die wissenschaftliche Kommentierung des Grundgesetzes als auch ein Großteil der politischen Diskussion argumentieren ausgehend vom Systemvorschlag Diederichs, der lediglich eine Personalbestimmung von den Vorschlägen der Landeslisten vorsah. Dieser Vorschlag wurde jedoch im Parlamentarischen Rat abgelehnt, sodass die endgültige Fassung diese Idee auch nicht aufgreift. Stattdessen wurde bereits mit dem ersten Bundeswahlgesetz ein getrenntes System geschaffen, obgleich es nur eine Stimme für den „Kreiswahlvorschlag“ gab. Doch genau hiermit kommt die bereits 1949 manifestierte Bedeutung der Direktmandate zum Ausdruck. Nicht nur dass sich daraus, bei vorhandener Möglichkeit von unabhängigen Kandidaturen, ein weiteres Argument dafür ergibt, dass von den heute übrigen 299 Mandaten jene auf die Parteien zu verteilen sind, ergibt sich dies auch aus der damals gewählten Formulierung der Landesergänzungsvorschläge. Listenmandate sollten folglich lediglich ergänzend zugeteilt werden.

Für eine strikte Erfolgswertgleichheit spricht auch nicht, dass in Zuteilungssystemen ohne Länderkontingente, wie es beispielsweise bis zur Bundestagswahl 2009 bestand, keine immanenten Verzerrungen bestehen. Denn erstens finden sich diese, wie aufgezeigt, sehr wohl hinsichtlich der Rundungseffekte als auch der Aggregation von Länderergebnissen, da ja weiterhin keine Bundesliste existiert, und zweitens ergeben sich Verzerrungen nach einer Anrechnung etwaiger Überhangmandate hier im Nachhinein. Wenn in diesem Fall ebenfalls der Anspruch einer Erfolgswertgleichheit erhoben wird, bedingt auch dieses Zuteilungsverfahren einen nachträglichen Ausgleich. Ferner sei darauf hingewiesen, dass auch bei diesem Verfahren nur auf Bundesebene der exakt gleiche Erfolgswert

angelegt werden kann. Bei der Verteilung auf die Landeslisten kommt es bereits zu Abweichungen zwischen den Parteien.

Erfolgswertgleichheit muss daher als hehres Ziel bezeichnet werden, das jedoch nur auf Bundesebene verfolgt und bei allen weiteren Zuteilungsschritten nicht mehr absolut erfüllt werden kann. Für die Frage der Repräsentation und Responsivität besitzt es lediglich untergeordnete Bedeutung.

VII. Diskussion

Eingangs wurde festgestellt, dass weder das bloße Vorhandensein von Wahlen noch von Abgeordneten konstitutiv für die repräsentative, parlamentarische Demokratie ist und es sich hierbei lediglich um notwendige, nicht jedoch um hinreichende Bedingungen zur Begründung von Repräsentation handelt. Entscheidend ist nicht die formelle Repräsentation, also die exakte Abbildung eines vermeintlichen Maßstabs, sondern die informelle Repräsentation, die durch den inhaltlichen Austauschprozess zwischen Repräsentanten und Repräsentierten definiert ist.

Wenn also in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion herausgestellt wird, dass die exakte Abbildung der relativen Parteienstärke deswegen entscheidend sei, weil es essentielles Element der repräsentativen Demokratie sei, dass das Parlament Spiegelbild der politischen Strömungen der Gesellschaft sei, muss dem aus demokratietheoretischer Perspektive in dieser Absolutheit widersprochen werden. Intention und Wesen der repräsentativen Demokratie ist nicht einfach eine demoskopische Abbildung, sondern gelebte Repräsentation mit aktivem Diskurs. Dies ist allein schon deswegen logisch folgerichtig, weil eine Wahl nur in bestimmten Perioden erfolgt. Allein die vermutlich am meisten einschneidenden Ereignisse des letzten Jahrzehnts – Nuklearkatastrophe von Fukushima, Finanz- und Wirtschaftskrise, Sars-CoV-2-Pandemie – fielen in laufende Legislaturperioden und veränderten die demoskopischen Werte der Parteien. Wenn also der tatsächliche Anspruch ist, ein Spiegelbild zu sein, hätte dies eine höhere Frequenz von Wahlen zur Folge.

Doch auch darüber hinaus ist dieses Argument aufgrund der inneren Organisation des Parlaments und des Status des einzelnen Abgeordneten nicht treffend. Weder gibt es eine verfassungsrechtliche oder einfachgesetzliche Pflicht, sich in Fraktionen zu organisieren, noch gibt es eine entsprechende Pflicht des einzelnen Abgeordneten sich dann jener Fraktion der Partei anzuschließen, die ihn nominiert hat. Darüber hinaus wird das absolute Spiegelbild durch die Möglichkeit von 299 parteiunabhängigen Abgeordneten in Zweifel gezogen.

Die Gleichsetzung von Zweitstimmenanteil einer Partei und Größe einer (Partei-)Fraktion ist daher ebenso unzulässig. Ja, die politische Realität folgt dem. Daraus kann jedoch keine verfassungsrechtliche Norm abgeleitet werden.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass sowohl das BVerfG als auch die wissenschaftliche Kommentierung faktisch selbst Verfassungsnormen aufstellen und hiermit wiederum die eigene Interpretation der Verfassungsbestimmungen begründen. Dies ist ein zweifelhafter Zirkelschluss. Es ist nicht die Aufgabe der Wissenschaft und des BVerfG Verfassungsrecht zu schaffen. Dies noch umso weniger, als Normen eigenhändig erschaffen werden, die den verfassungsrechtlich festgelegten weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers einengen. Damit kommt es zur Überschreitung der Gewaltenteilung und der sich daraus ergebenden Kompetenzen.

Die Verfassung ist grundsätzlich neutral in Bezug auf die Ausgestaltung des Wahlsystems. Eindeutig ist lediglich, dass es sich stets um eine Personenwahl handelt. Dies findet sich selbst in der Ausgestaltung des Teilsystems der Verhältniswahl. Es heißt zwar, dass hiermit eine Partei gewählt wird, doch wird damit nicht die Partei selbst dahingehend legitimiert, über die personelle Zusammensetzung zu befinden. Denn auch wenn es der Partei obliegt, die Wahlbewerber der Landeslisten zu nominieren, so ist die Personenwahl der Partei nach erfolgter Nominierung entzogen. Es ist ein Grundsatz der Unmittelbarkeit und Gleichheit, dass der Wähler wissen muss, welche Wahlbewerber er potentiell mit seiner Stimme wählt. Eine nachträgliche Abänderung sowohl der Personen insgesamt als auch der Reihenfolge durch die Parteien ist unzulässig. Das heißt, dass die Parteienstimme gerade keine einfache Stimme für eine Partei ist, die sie legitimiert, die Personenwahl gänzlich selbst vorzunehmen. Nur außerhalb des Wahlaktes kann von einem Vorherrschen einer Parteidemokratie gesprochen werden, weshalb auch dort die Entscheidung für die Nominierung der Wahlbewerber liegt. Daraus ergeben sich jedoch keine hinreichenden Bedingungen an die Ausgestaltung des Wahlsystems und nicht an eine Überbewertung des Parteienproporz.

Der Parteienproporz muss letztlich auch deswegen kritisch diskutiert werden, wenn er damit begründet wird, dass Parteien den Wählerwillen abbilden und als Transformationsmechanismus dienen soll. Es ist unstreitig, dass Parteien, vor allem auf Bundesebene, im Fokus des medialen und öffentlichen Interesses stehen. Unstreitig ist ferner, dass Parteien bemüht sind, Stimmungen aufzunehmen, diese in Politik umzusetzen und dies zurückzuspielen. Unstreitig ist jedoch ebenfalls, dass die im Bundestag vertretenen Parteien lediglich etwa 1,2 Mio. Mitglieder verzeichnen, bei 83 Mio. Bundesbürgern. Wenn es um die Frage der Repräsentation geht, muss es sehr wohl kritisch diskutiert werden, in welchem Umfang Parteien dem Repräsentationsanspruch und der Responsivität gerecht werden (können) und inwiefern dies in der Arbeit der Listenmandate seinen tatsächlichen Niederschlag findet, unter der Berücksichtigung dessen, dass ein Inhaber eines Listenmandats faktisch nur seiner nominierenden Partei gegenüber verantwortlich ist, nicht jedoch den Mechanismen der Responsivität folgen muss, um erneut nominiert und gewählt zu werden. Wenn dies jedoch nicht notwendig ist, ist kritisch zu diskutieren, inwiefern in diesem Fall tatsächlich dem Anspruch der Rückbildung mit dem Volk und Transmission des Wählerwillens hinreichend Rechnung getragen wird.

In der Summe ergibt sich in der Prüfung kein Argument für den Standpunkt, dass der Wahrung des Proporz und der Erfolgswertgleichheit eine besondere und maßgebliche Rolle zukommt. Bei der Frage der Repräsentation geht es nicht einfach nur um vermeintliche mathematische Gleichheit, sondern um bestmögliche Erfüllung des Repräsentationsmechanismus. In Mischsystemen bestehen diesbezüglich mannigfaltige Möglichkeiten und wenig konkrete Einschränkungen. Dem Gesetzgeber obliegt ein weiter Ermessensspielraum. Entscheidend ist aber vor allem die Tatsache der Freiheit des einzelnen Abgeordneten und in diesem Sinne eine Koalitionsfreiheit, die weder durch den Anspruch einer exakten mathematischen Einteilung noch durch vermeintlich festgefügte Inhalte eingeschränkt werden können, um im Gegenteil Proporz und Inhalt als vermeintlichen politischen Willen des Volkes zu zementieren. Die Grenzen dieses Ansatzes zeigen sich auch durch alltägliche Erfahrungen von Abgeordneten und Parteien. In der Sars-CoV-2-Pandemie übte sich die Regierungspartei SPD im Januar 2021 zeitgleich in der Rolle der Opposition.⁵¹² Was ist hier der Wählerwille? Und wie kann dieser bestmöglich abgebildet werden? Nur durch eine gewisse angenommene konkrete Zahl von Abgeordneten? Dies würde jedoch wiederum die Frage aufwerfen, wie dies korrekt eruiert wird? Denn was ist der korrekte Wille eines Wählers, der beide Stimmen unterschiedlich vergibt, wenn dann aber Direktmandate faktisch als Zweitstimmenergebnis gewertet werden?

Letztendlich sind alle Abgeordneten Vertreter des gesamten Volkes, weswegen aus Gründen der Repräsentation vor allem der Funktionsmechanismus der Responsivität entscheidend ist. Eine Überhöhung von Proporz und Erfolgswert sind weder verfassungsrechtlich noch demokratietheoretisch begründbar und zurückzuweisen. Gleches gilt für die Überbetonung der Verhältniswahl als Teilelement eines Mischsystems.

⁵¹² Vgl. u.a.: Carstens, Peter: Die regierende Opposition ist erschüttert, F.A.Z., 03.02.2021, S. 4.

C. Die Debatten zum Wahlrecht des Deutschen Bundestages im Zeitverlauf

I. Beratungen des Ausschusses für Wahlrechtsfragen des Parlamentarischen Rates 1948-1949

Die Aufgabe des Parlamentarischen Rates als verfassungsgebende Versammlung war die Erarbeitung des Grundgesetzes für den neu zu gründenden Staat, vorerst auf westdeutschem Gebiet. Die Form war klar: eine parlamentarische Demokratie. Das bedeutete auch: ein Parlament. Ein Parlament besteht aus Abgeordneten. Es war jedoch anfangs nicht klar, wer dafür verantwortlich sein sollte, ein Wahlgesetz auszuarbeiten, damit überhaupt die Voraussetzung für die Konstituierung des Parlaments gegeben sein kann, nämlich das Vorhandensein gewählter Abgeordneter.

Die Kompetenzfrage war anfangs ungeklärt und sollte auch im Laufe der Verhandlungen zu wiederkehrenden Streitigkeiten zwischen Besatzungsmächten, Ministerpräsidenten und Parlamentarischem Rat führen. Für die Frage der Kompetenzen des Parlamentarischen Rates maßgeblich waren die „Frankfurter Dokumente“, in denen sich jedoch keine Aussage zum Wahlrecht findet.⁵¹³ Die Gründe sind jedoch nicht eindeutig. Für die US-Amerikaner vermutet Lange, dass hier vor dem Hintergrund der eigenen Verfassungstradition und der Bedeutung der Bundesstaaten für die Wahlgesetzgebung keine übermäßige Relevanz zuerkannt wurde.⁵¹⁴ Die Franzosen schienen hingegen der Ansicht zugeneigt, dass es kein bundesdeutsches Parlament mit eigenständig gewählten Abgeordneten geben solle, sondern die Länder die Abgeordneten entsenden sollten. Man sah hier die Gefahr eines erneut erstarkenden Zentralstaats. Eine Befassung des Parlamentarischen Rates wäre diesbezüglich eine Vorwegnahme der Form des zu konstituierenden Parlaments gewesen.⁵¹⁵ Die Ministerpräsidenten sahen hingegen gleichwohl die Kompetenz beim Parlamentarischen Rat.⁵¹⁶ Die Militärgouverneure hingegen verneinten dies ausdrücklich und sprachen dem Parlamentarischen Rat eine Gesetzgebungskompetenz ab, in Verbindung mit der Ansicht, dass das Wahlrecht kein Bestandteil der Verfassung sein sollte.⁵¹⁷ Vor diesem Hintergrund wurde die Option diskutiert, ein Wahlgesetz lediglich als Annex zum Grundgesetz zu verabschieden.⁵¹⁸

Trotz unklarer Kompetenz einigte sich der Parlamentarische Rat auf die Einsetzung eines eigenständigen Ausschusses für Wahlrechtsfragen, der in insgesamt 25 Sitzungen einen Entwurf für die erste Wahl zum Deutschen Bundestag erarbeitete. Die Beratungen waren nicht nur von einer hohen Fluktuation der Mitglieder, insbesondere bei CDU und CSU, geprägt, was zur Folge hatte, dass die Diskussion in weiten Teilen redundant war, sondern auch von den, zumeist persönlichen,

⁵¹³ Vgl. Lange, Erhard: Der Parlamentarische Rat und die Entstehung des ersten Bundestagswahlgesetzes, Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 20. Jahrgang, Nr. 3, 1972, S. 283.

⁵¹⁴ Vgl. ebd., S. 284.

⁵¹⁵ Vgl. ebd., S. 284f.

⁵¹⁶ Vgl. ebd., S. 285.

⁵¹⁷ Vgl. ebd., S. 286.

⁵¹⁸ Vgl. ebd., S. 286, 288.

Erfahrungen der Mitglieder aus der Zeit des Kaiserreichs respektive der Weimarer Republik. Hinzu kamen vereinzelt Erfahrungen als Exilant, vor allem in den Vereinigten Staaten. Diese Prägungen wirkten wiederum auf die Bewertung von Mehrheits- und Verhältniswahl sowie auf Personen- und Parteienwahl. Insgesamt ist zu konstatieren, dass die heutige vorherrschende Gleichsetzung von Mehrheits- und Personenwahl sowie Verhältnis- und Parteienwahl in dieser Form nicht gegeben war. Es finden sich verschiedenste Bewertungen, Verbindungen und Ziele. Diese Unterschiede ziehen sich zudem durch die Parteien und deren Vertreter. Auch wenn beispielsweise die SPD grundsätzlich für die Verhältniswahl eintritt, sprechen sich einzelne Vertreter durchaus für die Mehrheitswahl aus. Der Vorsitzende Becker, Vertreter der Demokratischen Partei, ist Anhänger der absoluten Mehrheitswahl, wird aber dennoch andersgeartete Vorschläge unterbreiten. Grundsätzlich ist zu konstatieren, dass Positionen der Vertreter und der Parteien an sich feststellbar sind, dies jedoch kein Ausschlussgrund war, um nicht an Entwürfen mitzuarbeiten, die den eigenen Vorstellungen mitunter diametral entgegenstanden. Die ablehnende Haltung manifestierte sich dann erst wieder im Abstimmungsverhalten.

Bereits eingangs hervorzuheben ist die Tatsache, dass in der achten Sitzung bei einer Abstimmung die Einführung eines reinen Mehrheits- als auch Verhältniswahlrechts abgelehnt wurde.⁵¹⁹ Obgleich damit Mischsysteme nicht ausgeschlossen waren, wirkte es sich weiterhin auf den Verlauf der Beratungen aus, da Vertreter, um einen Vorschlag abzulehnen, gern auf diese Abstimmung verwiesen. Dies betraf insbesondere Ideen zur Einführung der Mehrheitswahl in Verbindung mit einer Personenwahl als Teilkomponente, also nicht als ausschließliches Element.⁵²⁰

1. Vorgeschichte: Positionen der Parteien vor Konstituierung des Parlamentarischen Rates

a) Besatzungszonen

Entgegen der naheliegenden Annahme, dass insbesondere Briten und US-Amerikaner mit ihren nationalen Mehrheitswahlsystemen entsprechende Ansichten in ihren Besatzungszonen fördern und forcieren würden, ist das Gegenteil zu konstatieren. Die US-Amerikaner nahmen dabei unter anderem auf die Gegebenheiten Rücksicht, wonach eine gesamtdeutsche Lösung weniger mit einem Mehrheitswahlsystem zu erreichen sei und ein solches nach Einschätzung auch keine Mehrheit bei deutschen Entscheidungsträgern finden würde sowie auf die Positionen in den anderen Besatzungszonen. Entgegen „gibt es eine Vielzahl von Hinweisen dafür, daß sie gerade umgekehrt die

⁵¹⁹ Vgl. Rosenbach, S. 209 f.

⁵²⁰ Vgl. ebd., S. 231-234 und S. 368 f.

Deutschen zu einem Verhältniswahlrecht ermutigten, welches trotzdem die Abgeordneten in einen gewissen Kontakt mit den Wählern brachte.“⁵²¹

Die Briten nahmen zwar mehr Einfluss auf die Wahlgesetzgebung in ihrer Besatzungszone als die US-Amerikaner, sahen jedoch ebenfalls davon ab, gegen die Mehrheit der deutschen Entscheidungsträger ein Mehrheitswahlrecht durchzusetzen.⁵²² Lange konstatiert: „Es bleibt damit der Befund, daß die Briten [...] keine entscheidenden Versuche unternahmen, an Stelle einer Parteienvielfalt ein Zweiparteiensystem nach britischem Muster in der Verfassungswirklichkeit zu verankern.“⁵²³ Im Gegenteil „etablierten die Briten bereits traditionelle politische Strukturen, die auf ein Vielparteiensystem hin angelegt waren.“⁵²⁴

Unter Einfluss der französischen Besatzungsmacht wurde in den dortigen Ländern ebenfalls das Verhältniswahlrecht eingeführt, wobei sogar auf eine Sperrklausel verzichtet wurde.⁵²⁵

b) CDU/CSU

Der Union wird gemeinhin eine starke Neigung zur Personenwahl im Sinne einer Mehrheitswahl zugesprochen. Die Wortbeiträge der Vertreter von CDU und CSU im Parlamentarischen Rat lassen ebenfalls diesen Schluss zu. Unter Berücksichtigung der Meinungsfindung vor Konstituierung des Parlamentarischen Rates erscheint diese Eindeutigkeit jedoch in Frage zu stehen. Zweifel hieran ergeben sich ferner bei Beachtung der Diskussion der Gesamtfraktion. Die Wahlrechtsfrage war unter anderem durch das Interesse an Konsens in anderen Fragen sowie im Hinblick auf mögliche zukünftige Koalitionen bestimmt. Zahlreiche Vertreter äußerten intern klar ihre Ablehnung gegenüber dem Mehrheitswahlrecht. Selbst die CSU lehnte die einfache Mehrheitswahl ab.⁵²⁶ Die Aufrechterhaltung der befürwortenden Position nach außen hin, spiegelt somit keineswegs die grundsätzliche Ansicht der Unionsfraktion wieder und war vor allem taktisch motiviert.⁵²⁷ Zugleich kam es aber auch nie zu einer abschließenden Klärung.⁵²⁸ Das Agieren im Wahlrechtsausschuss des Parlamentarischen Rates muss somit als größtenteils von persönlichen Ansichten, taktischen Überlegungen und einer fehlenden eindeutigen Positionsbestimmung der Fraktion betrachtet werden.

⁵²¹ Lange, Erhard: Wahlrecht und Innenpolitik. Entstehungsgeschichte und Analyse der Wahlgesetzgebung und Wahlrechtsdiskussion im westlichen Nachkriegsdeutschland 1945 - 1956, Verlag Anton Hain: Meisenheim am Glan, 1975, S. 68.

⁵²² Vgl. ebd., S. 113.

⁵²³ Ebd., S. 113.

⁵²⁴ Ebd., S. 112.

⁵²⁵ Vgl. ebd., S. 129 f.

⁵²⁶ Vgl. ebd., S. 344.

⁵²⁷ Vgl. ebd., S. 345.

⁵²⁸ Vgl. ebd., S. 345.

Grundsätzlich ist zu konstatieren, dass es in den Anfangsjahren der Union keine einheitliche Position zum Wahlrecht gab. Die Meinungen waren von persönlichen Neigungen sowie regionalen Einflüssen bestimmt.⁵²⁹ Entscheidend dabei waren durchaus auch Fragen, ob eine gesamtdeutsche Lösung noch angestrebt oder bereits aufgegeben wurde. Hier bestehen Parallelen zum Meinungsbild der Besatzungsmächte. In der Gesamtschau ergibt sich, dass die Vertreter der Mehrheitswahl lange Zeit in der Minderheit waren. Selbst die CSU trat nicht mit der Vehemenz für die Mehrheitswahl ein⁵³⁰, die ihr Vertreter Kroll in den Beratungen des Parlamentarischen Rates aufzeigte und die ihr dort auch von den anderen Parteien attestiert wurde. Stattdessen sandte noch die bayerische Staatsregierung unter alleiniger Führung der CSU 1948 in Vorbereitung des Herrenchiemseer Konvents eine Stellungnahme ohne direkte Empfehlung, jedoch mit der Möglichkeit einer Kombination beider Systeme.⁵³¹

Die Mehrheitswahl erlangte erst dann eine gewisse Präferenz, nachdem die gesamtdeutsche Lösung als immer unrealistischer eingeschätzt wurde. Für eine Tagung der CDU/CSU-Arbeitsgemeinschaft Ende Mai 1948 in Düsseldorf wurde festgehalten, dass der Verfassungsausschuss das bisherige Listenwahlrecht der Weimarer Republik geschlossen ablehnt und eine Personenwahl befürwortet. Das Ziel der Personenwahl sollte einerseits eine stärkere Bindung zwischen Wählern und Abgeordneten und andererseits die Schaffung eindeutiger Mehrheitsverhältnisse sein.⁵³² Diese Positionierung schließt letztlich an die Godesberger Entschließung von Dezember 1945 an, die ebenfalls die Personenwahl sowie Mehrheitsfindung herausstellte.⁵³³ Doch trotz dieser klaren Aussage der Tagung 1948 gab es weiterhin innerhalb der Union hierzu keine Einigkeit.

Die Mehrheitswahl wurde bis dahin allein in der britischen Besetzungszone präferiert und folgte „neben weltanschaulichen Motiven und der Konkurrenzsituation zur Zentrumspartei [...] insbesondere auch [den] Erfahrungen bei den ersten Kommunalwahlen.“⁵³⁴ Vor allem in NRW hat die CDU deutlich vom Mehrheitswahlrecht profitiert. Die Parteivertreter im Norden standen jedoch vor anderen Herausforderungen, nämlich einer pluralistischeren bürgerlichen Parteienlandschaft. Entsprechend wurde das absolute Mehrheitswahlrecht befürwortet, um die anderen Parteien in der notwendigen Stichwahl zur Kooperation zu bewegen.⁵³⁵ Gleichwohl gab es auch innerhalb der CDU der britischen Besetzungszone abweichende Positionen und die Nachteile der Mehrheitswahl wurden klar benannt.⁵³⁶

⁵²⁹ Vgl. ebd., S. 223.

⁵³⁰ Vgl. ebd., S. 211.

⁵³¹ Vgl. ebd., S. 218.

⁵³² Vgl. ebd., S. 222.

⁵³³ Vgl. ebd., S. 149.

⁵³⁴ Ebd., S. 191.

⁵³⁵ Vgl. ebd., S. 200.

⁵³⁶ Vgl. ebd., S. 196 f.

In der US-amerikanischen und französischen Besatzungszone fanden sich hingegen Positionen zur Verhältniswahl und zu Mischsystemen. Bereits 1946 forderte die CDU Rheinhessen, „ein Wahlrecht, das die Vorzüge der Verhältniswahl mit den Vorzügen der Persönlichkeitswahl unter Ausschaltung der Nachteile beider Systeme miteinander verbindet.“⁵³⁷ Ebenso 1946 äußerte Erwin Stein, Vertreter der CDU in Hessen und später Richter am Bundesverfassungsgericht: „Dennoch wird man an dem Verhältniswahlrecht festhalten müssen, da die Mehrheitswahl die Bildung einer klaren Parlamentsmehrheit nicht gewährleistet. Sie muß aber in manchen Punkten gegenüber dem bisherigen Recht verbessert werden. Aus der Mehrheitswahl kann der Gedanke der Einerwahl übernommen werden... Das Gesamtergebnis der Wahl wird aber den Grundsätzen der Verhältniswahl angepaßt durch zusätzliche Zuweisung von Abgeordnetensitzen an die Parteien, die bei der Zuweisung nicht berücksichtigt worden sind. Eine weitere Ergänzung müßte das Verhältniswahlrecht dadurch erhalten, daß Splitterparteien ausgeschaltet werden. Keine Partei erhält Abgeordnetensitze, die nicht einen bestimmten Prozentsatz aller Stimmen auf sich vereinigt hat.“⁵³⁸ Beide Vertreter skizzieren somit bereits 1946 die Grundzüge des geltenden Bundestagswahlrechts und zeigen, dass die ausschließliche Befürwortung der Mehrheitswahl durch die CDU nicht gegeben war.

Ebenfalls unterschiedliche Positionen gab es zur Frage der Rolle des Wahlrechts am Scheitern der Weimarer Republik. Insbesondere in den Beratungen des Parlamentarischen Rates wurde dieser Aspekt vornehmlich von Vertretern der Union als Grund angegeben, weshalb eine Konzentration der Parteien, mitunter auch ein Mehrheitswahlrecht, notwendig sei. Der spätere Bundesminister und Vertreter der Ost-CDU, Ernst Lemmer, führte dieses Argument mehrfach nicht als Ursache an. Stattdessen präferierte die Ost-CDU das Verhältniswahlrecht.⁵³⁹

Aufgrund der Neugründung sind für CDU und CSU keine weltanschaulichen Traditionen direkt belegbar. Lange weist jedoch auf einige Berufungspunkte hin, die die weltanschauliche Position zum Wahlrecht beeinflusst haben. Zum einen ist die katholische Staatslehre zu nennen. In diesem Sinne hat ein Wahlsystem in erster Linie einen funktionsfähigen Staat zu garantieren, also entsprechende Mehrheiten zu generieren; die Partizipation der Bürger ist nachrangig.⁵⁴⁰ In dieser Linie stehen auch die für die CDU nicht unwesentlichen weltanschaulichen Grundsätze der Zentrumspartei, die ebenfalls das Wahlsystem danach bewertete, ob es einen funktionsfähigen Staat garantiert.⁵⁴¹ Dies geht jedoch nicht mit einer ausschließlichen Positionierung zur Mehrheitswahl einher. Die Zentrumspartei betrachtete sich vielmehr – wie später die FDP – als „Zünglein an der Waage“, also als Koalitionspartner

⁵³⁷ Abgedruckt bei Hans Georg Wieck: Christliche und Freie Demokraten..., S. 73-75, zitiert nach Lange, 1975, S. 207.

⁵³⁸ Erwin Stein: Gedanken zur künftigen Verfassung vom 2. Mai 1946, S. 12f., zitiert nach Lange, 1975, S. 207.

⁵³⁹ Vgl. Lange, 1975, S. 220, auch Fußnote 357.

⁵⁴⁰ Vgl. ebd., S. 151.

⁵⁴¹ Vgl. ebd., S. 156.

in einem Mehrparteiensystem.⁵⁴² Obgleich auch das geltende Verfahren der starren Listen nicht kritiklos hingenommen wurde. So forderte die Zentrumspartei eine Verkleinerung der Wahlkreise, um die Bindung zwischen Wählern und Abgeordneten zu stärken, und die Abschaffung der starren Listen, hielt gleichzeitig jedoch durchaus am Proporz fest.⁵⁴³ Im Ergebnis lässt sich für die Union jedoch keine starke weltanschauliche Traditionslinie belegen. Dass die Grundlagen begrenzt sind, gesteht letztlich auch Lange selbst ein, wenn er darauf hinweist, dass die Situation nach 1945 die meisten Grundlagen der bisherigen Dogmen gegenstandlos hat werden lassen. Eine überkonfessionelle Partei musste beispielsweise die Minderheitenposition aufgeben, die Funktion als „Zünglein an der Waage“ war damit nicht mehr konstitutiv. Auch die Frage des funktionsfähigen Staates stellte sich in anderem Licht dar.⁵⁴⁴

c) SPD

Die SPD gilt gemeinhin als Vertreter des Verhältniswahlrechts, insbesondere aus Gerechtigkeitsgründen und der Prämisse der gleichen Wertigkeit jeder Stimme. Als älteste deutsche Partei hat sie sich bereits Ende des 19. Jahrhunderts mit Fragen des Wahlrechts beschäftigt. 1891 erfolgte auf einem Parteitag ein Beschluss zum Verhältniswahlrecht. Diese Forderung wurde bei einem Parteitag 1910 bekräftigt.⁵⁴⁵ Dies galt auch nach dem Ende des Kaiserreichs und wurde entsprechend für die Beratungen zu Beginn der Weimarer Republik weiterverfolgt. Dabei stand die Frage der Gerechtigkeit und Gleichheit im Vordergrund. Lange konstatiert, dass „die Entscheidung der Sozialdemokratie zugunsten des Verhältniswahlprinzips als weltanschauliche Fundamentalentscheidung verstanden werden [muss]. Denn jenes Prinzip, das die Gleichgewichtigkeit jeder Stimme gewährleistet, galt als logische Konsequenz des von der Sozialdemokratie stets verfochtenen Gleichheitsgedankens.“⁵⁴⁶

Zum Ende der Weimarer Republik und mit Zunahme der Probleme fanden sich jedoch auch in der SPD Befürworter der Mehrheitswahl, die die Verhältniswahl als eine der Ursachen für die Probleme betrachtete.⁵⁴⁷ Ebenso regte sich Widerstand seitens junger Nachwuchspolitiker, die die starren Listen der Weimarer Republik und damit den starken Einfluss der Parteiorganisation auf die Kandidatauswahl als hinderlich für das eigene Fortkommen betrachteten und sich bei einer Mehrheitswahl hingegen Chancen ausrechneten.⁵⁴⁸

⁵⁴² Vgl. ebd., S. 162.

⁵⁴³ Vgl. ebd., S. 163.

⁵⁴⁴ Vgl. ebd., S. 190.

⁵⁴⁵ Vgl. ebd., S. 224 f.

⁵⁴⁶ Ebd., S. 227 und vgl. ebd. Fußnote 20.

⁵⁴⁷ Vgl. ebd., S. 231.

⁵⁴⁸ Vgl. ebd., S. 231 f.

Nach dem Ende des zweiten Weltkriegs fand die SPD nicht sofort zu ihrer klaren Positionierung zur Verhältniswahl zurück. Bei einer Konferenz des verfassungspolitischen Ausschusses 1946 wurde der Beschluss gefasst, dass „das Wahlrecht die Persönlichkeit in kleineren Wahlkreisen in den Vordergrund stellen [muss] und gleichzeitig die gerechte Auswertung der Anzahl der abgegebenen Stimmen.“⁵⁴⁹ Auf dem SPD-Parteitag 1947 in Nürnberg erfolgte ein Antrag des Bezirks Schleswig-Holstein, der in diese Richtung ging und ein Wahlrecht forderte, wonach zwei Drittel der Abgeordneten direkt in Einzelwahlkreisen und ein Drittel nach Verhältniswahl bestimmt werden.⁵⁵⁰ Der Bezirk Schleswig-Holstein beruft sich auf die Wirkung der Verhältniswahl für den Aufstieg der Nationalsozialisten sowie die Notwendigkeit der Regierungsstabilität, die bei Koalitionsregierungen gefährdet sei.⁵⁵¹ Die Ausgestaltung des Wahlrechts im Sinne eines solchen Mischsystems traf neben Zustimmung zwar auch auf Widerstand⁵⁵², doch ist es Beleg dafür, dass es innerhalb der SPD auch abweichende Meinungen vom Verhältniswahlrecht gab.

Die Mehrheit der SPD fand im Laufe der Beratungen jedoch erneut zum Verhältniswahlrecht, vor allem durch entsprechende Wahlergebnisse und Modellrechnungen geleitet, die einen Mandatsvorteil der SPD bei der Verhältniswahl nahelegten. Die ursprüngliche weltanschauliche Prägung der Argumentation war damit einer machtpolitischen gewichen. Dies wurde offen kommuniziert. So hält ein Protokoll zu Beratungen des verfassungspolitischen Ausschusses vom 13.10.1947 fest, dass das Wahlrecht „keine Frage von parteipolitischen Prinzipien [sei]. Sie ist nur ein Instrument zur Erringung politischer Macht.“⁵⁵³ So vertritt Menzel, damaliger SPD-Innenminister in NRW, die Auffassung: „Was aber nützt eine absolute Mehrheit bei den Abgeordneten ohne eine gleiche absolute Mehrheit im Volke? Unser Kampf gegen die bürgerlichen Parteien liegt auf einer völlig anderen Ebene als der parteipolitische Kampf der bürgerlichen untereinander. [...] Wir aber wollen eine völlig andere Gesellschaftsordnung und keine Modifizierung der bürgerlichen.[...] Hängt aber die Verteilung der Mandate und damit die Bildung der Regierungsgewalt – so wie bei dem Mehrheitswahlrecht – von der Möglichkeit einer kleinen Stimmungs- und damit Stimmenverschiebung ab, dann erscheinen mir diese Grundlagen für eine dauerhafte sozialistische Politik als zu labil, um unsere Ziele unnötigen Experimenten aussetzen zu können.“⁵⁵⁴

Auf einer Tagung des SPD-Vorstands am 28.05.1948 wurde dann der Beschluss gefasst, dass Grundlage sowohl Einmann-Wahlkreise mit relativer Mehrheit als auch eine bundesweite Reserveliste nach den

⁵⁴⁹ Beschlüsse der Kasseler Konferenz v. 14. und 15. Oktober 1946, zitiert nach Lange, 1975, S. 241.

⁵⁵⁰ Vgl. ebd., S. 241.

⁵⁵¹ Vgl. ebd., S. 241.

⁵⁵² Vgl. ebd., S. 243.

⁵⁵³ Zusammenfassendes Protokoll des Verfassungsausschusses der SPD in Hamburg am 13.10.1947, zitiert nach Lange, 1975, S. 247.

⁵⁵⁴ Stellungnahme zur Sitzung des Verfassungspolitischen Ausschusses am 8.4.1948 in Hannover, zitiert nach Lange, 1975, S. 248 f.

Grundsätzen der Verhältniswahl sein soll.⁵⁵⁵ Lange hebt in diesem Zusammenhang hervor, dass dieser Beschluss, der später auch vom Parteitag angenommen wurde, „die grundsätzliche Haltung zum Wahlrecht, die die SPD bei den Wahlrechtsberatungen im Parlamentarischen Rat einnahm, manifestieren“ und bereits damit „die eigentliche Entscheidung zugunsten eines modifizierten Verhältniswahlrechtes“⁵⁵⁶ darstellen würde. Dies mag insofern gelten, als der Beschluss für die Verteilung der Mandate der Reserveliste die Grundsätze der Verhältniswahl bestimmt. Hinsichtlich der Ausführungen zu den Einzelwahlkreisen mit relativer Mehrheit gilt dies jedoch nicht. Insbesondere, da der Beschluss den Einzelwahlkreis sogar zur Grundlage erklärt, worauf sich das Wahlsystem aufbauen soll. Es folgt hinsichtlich der Gewichtung damit mehr dem diskutierten Antrag des Bezirks Schleswig-Holstein und steht im Widerspruch zu den Positionen der SPD im Parlamentarischen Rat, wo sich insbesondere der Abgeordnete Diederichs als Verfechter der Mehrpersonenwahlkreise gerierte.

d) FDP

Die Diskussion zum Wahlrecht lief innerhalb des Liberalismus vielstimmig ab. Dies war unter anderem auch dadurch bedingt, dass erst mit der Gründung der FDP im Dezember 1948 die liberalen Formationen eine gewisse Einigung fanden. Gleichzeitig bestanden zwischen den verschiedenen Strömungen unterschiedliche Ansätze. In der Kaiserzeit sah der Liberalismus das Wahlrecht unter dem Gesichtspunkt der Elitenbildung und der Führungsauslese, wozu das Mehrheitswahlrecht am geeignetsten erschien.⁵⁵⁷ Zugleich wurde der Abgeordnete „nicht [als] Exponent einer Partei“ gesehen, „sondern [habe] allein seinem Gewissen unterworfen zu sein.“⁵⁵⁸

Ein Wechsel zeichnet sich 1912 ab, als allen voran Naumann – vorher entschiedener Gegner – für das Verhältniswahlrecht eintritt. Dies folgt jedoch machttaktischen Gründen und Berechnungen aufgrund der Reichstagswahl 1912.⁵⁵⁹ Bereits vorher gab es vereinzelte liberale Strömungen, die aus machttaktischen Erwägungen heraus Sympathie für das Verhältniswahlrecht geäußert hatten.⁵⁶⁰ Es handelte sich jedoch um keine weltanschaulichen Überzeugungen.

In der Weimarer Republik verfolgten die Liberalen die Verbindung der Verhältniswahl mit der Personenwahl und folgten hierbei erneut dem Mantra der Führungsauslese. Um diesem mehr Gewicht

⁵⁵⁵ Vgl. Lange, 1975, S. 251 f.

⁵⁵⁶ Ebd., S. 252.

⁵⁵⁷ Vgl. ebd., S. 260, 264.

⁵⁵⁸ Ebd., S. 264.

⁵⁵⁹ Vgl. ebd., S. 265.

⁵⁶⁰ Vgl. ebd., S. 264.

zu verleihen, werden insbesondere kleinere Wahlkreise gefordert.⁵⁶¹ Den verschiedenen Vorschlägen gemein ist die Hervorhebung der direkten Wahl von Persönlichkeiten in Einzelwahlkreisen.⁵⁶²

Diese Vielstimmigkeit setzt sich nach dem Zweiten Weltkrieg fort. Verschiedene Gruppen forderten 1946 eine Mehrheitswahl in Einzelwahlkreisen.⁵⁶³ Dies war jedoch keine Mehrheitsposition; die Position Maiers, wonach das Verhältniswahlrecht die natürliche Form aus Sicht der Liberalen sei, jedoch auch nicht.⁵⁶⁴ Vielmehr kristallisierte sich ein Mischsystem heraus, wonach Mehrheits- und Listenwahl verbunden sein sollten.⁵⁶⁵ Die Rede ist in diesem Fall auch von einem modifizierten Verhältniswahlsystem. Ebenso wie bei der SPD muss hier jedoch eine Abgrenzung zu diesem Terminus, wie er später bei den Verhandlungen des Parlamentarischen Rates benutzt wurde, erfolgen, denn es handelt sich hier nicht um eine Verhältniswahl mit offenen Listen, über die dann eine „Personalisierung“ erfolgen kann in Mehrpersonenwahlkreisen, sondern über eine Personenwahl in Einzelwahlkreisen nach Mehrheitsrecht und der Verteilung von Listenmandaten nach den Grundsätzen der Verhältniswahl.

2. Beratungen im Parlamentarischen Rat

a) Mehrheitswahlrecht

Die Diskussion um das Mehrheitswahlrecht zeichnete sich vor allem dadurch aus, dass verschiedene Varianten diskutiert wurden. Neben der Wahl mit einem Wahlgang und relativer Mehrheit, wurde die Wahl mit absoluter Mehrheit im ersten Wahlgang und bei Nichteinreichen der absoluten Mehrheit, die Wahl mit relativer Mehrheit im zweiten Wahlgang diskutiert. Dabei wurde nicht nur an eine Stichwahl der beiden Kandidaten des ersten Wahlgangs mit den meisten Stimmen gedacht, sondern auch die Variante diskutiert, dass im zweiten Wahlgang neue Kandidaten aufgestellt werden könnten oder es mehr als zwei Kandidaten geben könnte. Das zeigt, dass es keine Personenwahl im heutigen Verständnis sein musste, sondern die Partei stärker mitgedacht wurde, indem bei der Variante des möglichen Austauschs der Kandidaten im zweiten Wahlgang die Teilnahmeberechtigung am zweiten Wahlgang gerade nicht an den Bewerber des ersten Wahlgangs gebunden war, sondern an die Partei, für die er angetreten ist.

Die Mehrheitswahl wird dabei vor allem unter den Aspekten der Konzentration der Parteienvielfalt sowie klare Mehrheitsverhältnisse und somit eindeutige Regierungsbildung besprochen.

⁵⁶¹ Vgl. ebd., S. 275 f.

⁵⁶² Vgl. ebd., S. 280 f.

⁵⁶³ Vgl. ebd., S. 287 ff.

⁵⁶⁴ Vgl. ebd., S. 290.

⁵⁶⁵ Vgl. ebd., S. 291, 294 f.

Hintergrund ist unter anderem der Eindruck, dass die Vielzahl an Parteien in der Weimarer Republik und infolge dessen die erschwerete Regierungsbildung erheblichen Anteil am Scheitern des politischen Systems und letztlich des Staates hatte. Die Konzentration der Parteienanzahl wird daher als erstrebenswert erachtet.⁵⁶⁶

Des Weiteren sind die politischen Verhältnisse in Großbritannien und den USA von Bedeutung, die aus Sicht der Befürworter klare Machtverhältnisse zeitigen.⁵⁶⁷

In dieser Argumentationstradition sticht der Vertreter der CSU, Kroll, heraus. Dieser wirbt vehement für die Einführung des Mehrheitswahlrechts, um mittelfristig ein Zwei-Parteiensystem zu etablieren, mit einer klaren Verteilung zwischen Regierung und Opposition.⁵⁶⁸

Ferner wurde die Mehrheitswahl in Verbindung mit der Personenwahl diskutiert. Hierbei ging es vor allem um die Modi zur Bestimmung des siegreichen Bewerbers. Zur Diskussion stehen neben der Anzahl der Wahlgänge auch die notwendigen Mehrheiten. Beispielsweise hierfür kann der Vorschlag Beckers gelten, der einerseits Einmann-Wahlkreise vorsieht, andererseits jedoch eine Stichwahl mit relativer Mehrheit fordert, sofern in der ersten Runde die absolute Mehrheit durch einen Kandidaten verfehlt wurde.⁵⁶⁹ Interessant hierbei ist zudem die Diskussion um einen möglichen zweiten Wahlgang, der nicht zwangsläufig als Stichwahl gesehen wurde. Stattdessen wurde die Möglichkeit erörtert, Kandidaten auszutauschen sowie die Möglichkeit der Koalitionsbildung bei mehr als zwei möglichen Kandidaten.⁵⁷⁰

Schlussendlich fand das Mehrheitswahlrecht als relative Mehrheitswahl für die direkte Wahl von Abgeordneten in Wahlkreisen Eingang in das Wahlrecht.

b) Personenwahl

Die Debatte um die Wahl von Personen gleicht in weiten Teilen der heutigen Debatte und gilt den Fragen, welche Verbindung ein einzelner Politiker zu den Wählern des Wahlkreises haben kann, ist dieser direkter Vertreter der Anliegen der Personen vor Ort und in welcher Verbindung stehen Responsivität und Repräsentation?

Personen wurden dabei streng mit Parteien in Verbindung gebracht. Die Abgeordnete Wessel äußert zum Mehrstimmenvorwahlrecht dann auch, dass hiermit den Wählern zwar die Möglichkeit zur Personenwahl gegeben wird, „an das [sie] aber gar nicht recht glaube, weil es doch die Parteien sind,

⁵⁶⁶ Vgl. Rosenbach, S. 55, 591.

⁵⁶⁷ Vgl. ebd., S. 76 ff.

⁵⁶⁸ Vgl. ebd., S. 39 ff.

⁵⁶⁹ Vgl. ebd., S. 229.

⁵⁷⁰ Vgl. ebd., S. 37, 39.

die gewählt werden.“⁵⁷¹ Die Idee, dass jemand unabhängig kandidieren könnte, wurde zwar besprochen und letztlich durch eine entsprechende Regelung ermöglicht, der demokratietheoretische Wert wurde dabei jedoch kaum diskutiert. Im Vordergrund standen Fragen der Zulassung und der Verhinderung des vermeintlichen Missbrauchs.⁵⁷² Die heute grundgesetzlich verbrieft Aufgabe, wonach Parteien an der politischen Willensbildung mitwirken und somit nur ein Element der Partizipation darstellen, hatte vor Verabschiedung des Grundgesetzes einen deutlich höheren Stellenwert. Dies findet beispielsweise in der Aussage des Abgeordneten Heilmann Ausdruck, der Kritik am Einfluss der Parteien zurückweist, dass dies „doch nur auf die Leute [zutrifft], die sich an sich nicht zu einer Partei durchringen können. [...] Wer sich nicht verantwortlich politisch betätigen will, muß sich damit abfinden, daß er an der Auswahl der Kandidaten, die im politischen Leben Entscheidungen treffen sollen, nicht teilhaben kann. Das muß er bei seiner Feigheit schon auf sich nehmen. Im Übrigen ist es doch bei den Parteien so, daß die Demokratie nicht im Staatsleben anfängt, sondern in den Parteien selbst. Da ist es ganz selbstverständlich, daß aktive Mitglieder etwas mehr Einfluß bekommen als die Schlamfmützen.“⁵⁷³ Heilmanns Aussage steht beispielhaft für das nicht vorhandene Verständnis, dass die Fraktionen und damit auch das Parlament aus unabhängigen Abgeordneten besteht, sondern zieht hier bereits eine durchgehende Linie von der Partei zum Abgeordneten. Eine unabhängige Kandidatur und auch der umfassende Geltungsanspruch des passiven Wahlrechts jedes Einzelnen bleiben bei dieser Positionierung unberücksichtigt.

Vor diesem Hintergrund wird auch die Frage des Umfangs der Interaktion mit den Bürgern im Wahlkreis erörtert. Über Zeitung und Rundfunk hält man es durchaus für möglich, dass sich ein Kandidat auch in einem Wahlkreis mit mehr als einer Million Einwohnern bekanntmachen kann.⁵⁷⁴ Darüber hinaus wird über die Interaktion hinausgehend die Frage des Aufbaus von Vertrauen diskutiert. So erklärt Diederichs, dass „[...] der Wähler gar nicht mehr in der Lage ist, eine Person deshalb zu wählen, weil er zu ihr ein besonderes Vertrauen hat.“⁵⁷⁵

Befürworter der Mehrheitswahl teilen diese Einschätzung in dieser Form nicht und dringen auf kleinere Wahlkreise, wodurch ein direkterer Kontakt möglich sein soll. Hier wird auch stärker auf die Idee der Repräsentation sowie der Responsivität abgestellt.⁵⁷⁶

Befürworter der Verhältniswahl negieren dies jedoch größtenteils. Es sei auch in kleinen Wahlkreisen nicht möglich, jeden Bürger persönlich zu treffen. Zudem würden sich die Wähler eher an Parteien

⁵⁷¹ Ebd., S. 478.

⁵⁷² Vgl. ebd., S. 389 ff.

⁵⁷³ Ebd., S. 396.

⁵⁷⁴ Vgl. ebd., S. 227 f., 376.

⁵⁷⁵ Ebd., S. 72.

⁵⁷⁶ Vgl. ebd., S. 237, 476 f.

orientieren als an Personen. Des Weiteren negiert beispielsweise Diederichs die Funktion des lokalen Vertreters, indem er diese Rolle darauf beschränkt, dass sich der Abgeordnete „dort um Kanalisationssanlagen und ähnliche Kleinigkeiten kümmert, also um Dinge, die gar nicht in die große Politik hineingehören, und die im Bundestag vertreten will.“⁵⁷⁷

Die Verfechter der Verhältniswahl bringen hierbei jedoch einen neuen Vorschlag ein, der eine Verbindung mit der Personenwahl vorsieht. Diese Personenwahl ist jedoch systemisch als Auswahl von offenen Listen konstruiert. Diederichs Entwurf zu Folge werden Mehrpersonenwahlkreise gebildet und die Stimmenzahl pro Wähler erhöht. Die Wahl erfolgt nach den Prinzipien der Verhältniswahl, wobei es dem Wähler möglich ist, seine Stimmen zu panaschieren.⁵⁷⁸ Dies gilt sogar über die Vorschläge einer Partei hinweg. Mit drei Stimmen könnten beispielsweise drei Personen dreier verschiedener Parteien gewählt werden.⁵⁷⁹

Dies wird wiederum von den Befürwortern der Mehrheitswahl abgelehnt, da dies die Idee der Parteienbindung ad absurdum führe. Walter spricht von „politischer Charakterlosigkeit“ und beschreibt die Möglichkeit als „eine widernatürliche Unzucht auf politischem Gebiet.“⁵⁸⁰ Die Idee widerspricht dem Ziel, die Parteienvielfalt einzuhegen und würde somit das Ziel der Mehrheitswahl der Parteienkonzentration im Sinne der Mehrheitsbildung unterminieren.

Die Befürworter der Verhältniswahl treiben damit hingegen das Argument der Personenwahl auf die Spitze, indem es heißt, dass dies die einzige wahre Form der Personenwahl wäre, da jeder die Möglichkeit hat, die besten Charaktere aus den Vorschlägen auszuwählen.⁵⁸¹ Dieser vom SPD-Vertreter formulierte Vorschlag findet jedoch keine Zustimmung, sodass dieser letztlich einen Vermittlungsvorschlag einbringt, der in stärkerem Maße der Personenwahl durch Mehrheitswahl Rechnung trägt und in Grundzügen das spätere BWahlG vorwegnimmt.⁵⁸² Im Zusammenhang mit der Einbringung dieses Vorschlags ergibt sich eine Diskussion um den etwaigen Grundsatz der Verhältniswahl sowie der Bewertung der Personenwahl als ergänzendes Element.⁵⁸³

Die Personenwahl in Verbindung mit der Mehrheitswahl wird von dessen Befürwortern als Alternative zur Kandidatenaufstellung ausschließlich durch Parteien dargestellt. Der Abgeordnete Heile sieht darin die Gefahr einer Diktatur: „Im Proporzsystem dagegen regiert die Partei, daß heißt die Parteileitung. Und mit diesem Führerprinzip innerhalb der Partei kommt schließlich das Führerprinzip auch wieder

⁵⁷⁷ Ebd., S. 237.

⁵⁷⁸ Vgl. ebd., S. 216 ff.

⁵⁷⁹ Vgl. ebd., S. 224.

⁵⁸⁰ Ebd., S. 432.

⁵⁸¹ Vgl. ebd., S. 474.

⁵⁸² Vgl. ebd., S. 611 Fußnote 10.

⁵⁸³ Vgl. ebd., S. 613, 614 f., 617 ff.

in den Staat hinein, und dann folgt zwangsläufig die absolute Diktatur.“⁵⁸⁴ Die Befürworter der Verhältniswahl bestreiten dies und argumentieren, dass auch die Kandidatur einer Person durch Parteien betrieben wird, der Einfluss des Wählers folglich nicht im behaupteten Maße möglich sei. So antwortet Diederichs auf die selbstgestellte Frage, wer die Kandidaten aufstellen würde und wo somit der Einfluss auf die Auswahl liegen würde, mit: „Wenn man die Antwort gibt, wird man wahrscheinlich sagen, das machten die Parteien. Natürlich machen es die Parteien!“⁵⁸⁵

Hinsichtlich der Idee des zweiten Wahlgangs der Mehrheitswahl wird gleichwohl von den Vertretern der Verhältniswahl der Vorwurf der Klüngelei erhoben, da es bereits im Vorfeld zu einer Absprache zwischen den Parteien und infolge dessen zu Wahlempfehlungen kommen und somit das Ergebnis vorweggenommen werden würde.⁵⁸⁶

Die Personenwahl wird insbesondere von Seiten der Union mit dem Befinden der Bevölkerung begründet, die nach den Erfahrungen der NS-Herrschaft Parteien größtenteils grundsätzlich und für sich persönlich eine erneute Parteimitgliedschaft ablehnten.⁵⁸⁷ Die Personenwahl war entsprechend das Angebot, die Bürger doch zur politischen Partizipation zumindest mittels Wahl zu motivieren. Entsprechend formuliert Lange: „Damit hoffte man, ‚die Hunderttausenden von Skeptikern, die überhaupt nichts vom Parteileben wissen wollen‘, an sich zu ziehen und gleichzeitig den Wind eines viel verbreiteten Anti-Parteien-Affektes in die eigenen Segel einzufangen.“⁵⁸⁸

c) Verhältniswahlrecht

Die Frage, welchen Anteil das Verhältniswahlrecht an den politischen Unwägbarkeiten der Weimarer Republik hatte, bleibt strittig. Während die Befürworter des Mehrheitswahlrechts dies bejahren⁵⁸⁹, bezweifeln die Vertreter der Verhältniswahl dies und äußern, dass Beweise schuldig bleiben.⁵⁹⁰ Teilweise erkennen die Befürworter der Verhältniswahl jedoch die Probleme der Verhältniswahl der Weimarer Republik an, sodass beispielsweise der Abgeordnete Brockmann äußert, „daß es wirklich darauf ankommt, alles zu tun, um zu möglichst stabilen Regierungsverhältnissen und zu möglichst stabilen Verhältnissen in der parlamentarischen Arbeit zu kommen.“⁵⁹¹ Die Situation der Weimarer Republik wird jedoch vornämlich auf die Verhältniswahl als Listenwahl zurückgeführt; durch die Ausgestaltung der Verhältniswahl mit offenen Listen, wird dem argumentativ entgegengetreten.⁵⁹²

⁵⁸⁴ Ebd., S. 98 f.

⁵⁸⁵ Ebd., S. 72.

⁵⁸⁶ Vgl. ebd., S. 48 f.

⁵⁸⁷ Vgl. Lange, 1975, S. 358.

⁵⁸⁸ Ebd., S. 358.

⁵⁸⁹ Beispielsweise der Abgeordnete Schröter: Vgl. Rosenbach, S. 55 f.

⁵⁹⁰ Beispielsweise der Abgeordnete Heilmann: Vgl. ebd., S. 88.

⁵⁹¹ Rosenbach, S. 95.

⁵⁹² Vgl. ebd., S. 74, 196, 233.

Argumentiert wird neben Gerechtigkeitsargumenten durch Abbildung des Proporz vor allem mit der Chancengleichheit kleiner Parteien. Gegen das Mehrheitswahlrecht wird argumentiert, dass dieses kleine Parteien de facto von der parlamentarischen Partizipation ausschließen würde sowie Regional- oder Klientelparteien mit einer starken lokalen Verankerung bundesweit überrepräsentieren würde.⁵⁹³

Die Verhältniswahl wird im Sinne der Loslösung von Parteilisten nicht ausschließlich auf Parteien angewandt, sondern durchaus mit Elementen der Personenwahl vermischt und grundsätzlich auf Wahlkreise bezogen. Diederichs erklärt für seinen Vorschlag, dass „das Recht der Personenwahl bei der Verhältniswahl vollkommen erhalten [bleibt].“⁵⁹⁴

Während einerseits die Listenwahl abgelehnt wird, werden gleichzeitig Ideen von Landes-, Bundes- oder sonstigen Reservelisten diskutiert, womit einerseits Reststimmen verwertet und andererseits bestimmte Personengruppen repräsentiert werden sollen. In der Diskussion sind beispielsweise Kontingente für Frauen, Funktionsträger, Experten und Flüchtlinge.⁵⁹⁵

Insbesondere die Wahl von Frauen wird von Befürwortern der Verhältniswahl als Argument gegen die Mehrheitswahl angeführt, bei der bereits die Kandidatur einer Frau nach ihrer Sicht nahezu unmöglich ist.⁵⁹⁶

d) Mischsysteme

Durch die negativen Abstimmungsergebnisse bezüglich reiner Mehrheits- und Verhältniswahlsysteme werden frühzeitig Überlegungen zu Mischsystemen angestellt, auch wenn diese teilweise nicht als solche deklariert werden, wie beispielsweise die Diskussion zur Personenwahl in Mehrpersonenwahlkreisen zeigt, das vor allem als Modell der Verhältniswahl diskutiert wird.⁵⁹⁷

Kroll verbindet die Mehrheitswahl von 300 Abgeordneten in Wahlkreisen mit 50 Listenmandaten.⁵⁹⁸ Becker schlägt ein Verhältnis von 230 zu 170 vor.⁵⁹⁹

Im Rahmen der Diskussion der Kombination beider Wahlsysteme wird auch der Vorschlag des Systems unterbreitet, was heute als Grabenwahlsystem bekannt ist – also die strikte Trennung von Mehrheits- und Verhältniswahl, ohne Anrechnung der Direktmandate auf die Parteienmandate.⁶⁰⁰ Dies wird jedoch als „Mehrheitswahl durch die Hintertür“ abgelehnt.

⁵⁹³ Vgl. u.a. ebd., S. 197, 354 f.

⁵⁹⁴ Ebd., S. 72.

⁵⁹⁵ Vgl. ebd., S. 586 f., 620 ff., 632 ff.

⁵⁹⁶ Vgl. ebd., S. 59, 421.

⁵⁹⁷ Vgl. ebd., S. 347.

⁵⁹⁸ Vgl. ebd., S. 408.

⁵⁹⁹ Vgl. ebd., S. 229.

⁶⁰⁰ Vgl. ebd., S. 402.

Nach der Zurückweisung des ursprünglichen Diederichs-Modells wird ein neuer Kompromissvorschlag präsentiert, der von den Mehrpersonenwahlkreisen Abstand nimmt und einerseits Direktmandate nach Mehrheitswahl in Ein-Personenwahlkreisen sowie andererseits Listenmandate nach Verhältniswahl vorsieht und dem heute gültigen System sehr nahe kommt. Dabei handelt es sich jedoch um ein Ein-Stimmen-Wahlrecht.⁶⁰¹ Obwohl dieser Entwurf sowohl vom Ausschuss, vom Hauptausschuss und abschließend vom Plenum gebilligt wurde, waren damit die Verhandlungen nicht erfolgreich beendet. Die Militärgouverneure wiesen den Entwurf zurück, wobei die ursprünglichen Positionen erneut Geltung erhielten: Die Kompetenzfrage der Gesetzgebung des Parlamentarischen Rates sowie die Befürwortung der Wahlgesetzgebung durch die Länder.⁶⁰² Die Ministerpräsidenten hingegen verwiesen die Frage zurück an den Parlamentarischen Rat. Die Militärgouverneure billigten dies in der Folge, stellten jedoch weitere Forderungen auf, wonach unter anderem jedes Land eine gesonderte Liste aufstellen müsse.⁶⁰³

Kurz vor Ende der Beratungen wird die Frage des Zwei-Stimmen-Wahlrechts aufgeworfen in Verbindung mit dem neuen Kompromissvorschlag. Interessanterweise wird dies gerade von den Vertretern zurückgewiesen, die vorher die panaschierende Verhältniswahl in Mehrpersonenwahlkreisen befürwortet hatten und jetzt hingegen die Ansicht vertreten, es sei abwegig, mit zwei Stimmen letztlich zwei verschiedene Parteien wählen zu können. Hier zeigt sich erneut, dass Personen nahezu zwingend mit Parteien gedanklich verbunden sind. Dass die eine Stimme einer Person gilt und die andere einer Partei und in diesem Sinne eine getrennte Abgabe nicht zwangsläufig der Absicht zuwider laufen muss, kommt den Vertretern nicht unmittelbar in den Sinn.

e) Einfluss der Militärgouverneure und der Ministerpräsidenten

Auch nach erneuter Beratung und Verabschiedung des zweiten Entwurfs, der weitestgehend auf die Einwände Rücksicht nahm, erhoben die Besatzungsmächte Einspruch. Aufhänger waren unter anderem die fehlende zwei Drittel Mehrheit, da die Union gegen den Entwurf stimmte, und weiterhin der Standpunkt Frankreichs, die Ausfertigung des Wahlgesetzes müsste den Ländern obliegen und die Ausgestaltung sei durch den Entwurf bereits zu sehr vorweg genommen, worin sich erneut die Sorge Frankreichs vor einem zu starken Zentralstaat in Deutschland abbildet.⁶⁰⁴ Zudem weist Lange auf die Situation der anstehenden internationalen Verhandlungen hin, wobei Frankreich durchaus noch andere Möglichkeiten als die Gründung eines westdeutschen Staates im Sinn hatte und an einer

⁶⁰¹ Vgl. Lange, 1972, S. 302.

⁶⁰² Vgl. ebd., 1972, S. 303 f.

⁶⁰³ Vgl. ebd., S. 308 f.

⁶⁰⁴ Vgl. ebd., S. 311 f.

Verzögerung der Gründung der Bundesrepublik interessiert war – ohne Bundestag keine Regierung und somit auch keine Institutionalisierung.⁶⁰⁵

Die Ministerpräsidenten berieten hierzu am 31.05. und 01.06.1949 in Bad Schlangenbad. Im Zuge der Beratungen kam es zu zwei gravierenden Änderungen im Vergleich zum Entwurf des Parlamentarischen Rates: Das Verhältnis von Direkt- zu Listenmandaten wurde von 50 zu 50 auf 60 zu 40 geändert sowie eine Sperrklausel in Höhe von fünf Prozent im Bundesgebiet eingeführt, wobei letzteres durch die Militärgouverneure auf die Landesebene abgeändert wurde.⁶⁰⁶ Mit diesen Änderungen trat das erste Bundeswahlgesetz zum 15.06.1949 in Kraft.

f) Zusammenfassung

Die Debatten im Parlamentarischen Rat sind vielschichtig und aus heutiger Sicht größtenteils erschöpfend. Viele Reformideen sowie Positionen zur Bedeutung von Wahlkreisen und der Abbildung von Parteien wurden bereits damals erörtert. Dies gilt insbesondere für die Bedeutung von Personen- und Listenwahl sowie den Voraussetzungen zur hinreichenden Entfaltung. So könnte beispielsweise die Äußerung des Abgeordneten Stock - „Sie stehen nun einmal ganz abstrakt auf dem Standpunkt des Mehrheitswahlrechts [...], während mir (sic!) auf dem Standpunkt stehen, daß möglichst jeder Wähler mit seiner Stimme zum Zuge kommen soll.“⁶⁰⁷ – in dieser oder ähnlicher Form auch in Debatten der jüngeren Vergangenheit vorgebracht worden sein. Die Insinuation, dass nur die Verhältniswahl gerecht sei, stellt ein wiederkehrendes Motiv der folgenden Jahrzehnte dar.

Die Frage nach Mehrheits- oder Verhältniswahl wiederum steht während der Beratungen des Parlamentarischen Rates immer wieder im Zentrum der Diskussion, um eine Positionierung herbeizuführen. Dabei wird wiederholt auf Abstimmungen abgestellt, die vermeintlich ein Votum des Ausschusses für einen Wahlmodus herbeigeführt hätten. So argumentiert beispielsweise Diederichs in Bezug auf seinen Vorschlag, die Verhältniswahl wäre beschlossen worden.⁶⁰⁸ Dies stimmt in dieser Form jedoch nicht. Lediglich die Konzeption des Vorschlags Diederichs erhielt mehrheitlich Zustimmung. Bereits in einer der ersten Sitzungen erfolgte jedoch eine Abstimmung, bei der sowohl die reine Verhältnis- als auch die reine Mehrheitswahl mehrheitlich abgelehnt wurden. Die Listen der Verhältniswahl fungierten zudem überwiegend als Reservelisten, nach der Personenwahl. Aus heutiger Perspektive bemerkenswert erscheint, dass ergänzende Bundeslisten für einige Vorschläge mit der

⁶⁰⁵ Vgl. ebd., S. 313.

⁶⁰⁶ Vgl. ebd., S. 316 f.

⁶⁰⁷ Rosenbach, S. 584.

⁶⁰⁸ Vgl. ebd., S. 613.

notwendigen Repräsentation von Frauen und Experten begründet werden, da diese sonst keine Möglichkeit zum Einzug ins Parlament besäßen.⁶⁰⁹

Interessante Wendungen bekommt die Diskussion durch die Loslösung der heute üblichen Verbindung von Mehrheits- mit Personenwahl sowie Verhältnis- mit Parteienwahl. Stattdessen steht gerade für die Befürworter der Verhältniswahl die Wahl von Programmen und damit Parteien im Vordergrund, unabhängig von Mehrheits- oder Verhältniswahl. So äußert der Abgeordnete Diederichs in seinem ersten Referat: „Ich möchte von dem Gedanken des Gefühls für Gerechtigkeit ausgehen, [...] vor allem von dem Empfinden derjenigen Minderheiten, die [...] bei der radikalen Mehrheitswahl, besonders, wenn es sich um die relative Mehrheitswahl handelt, auf absehbare Zeit überhaupt jede Möglichkeit und jede Aussicht, ihre Auffassung politisch zur Geltung zu bringen, schwinden sehen. Meiner Ansicht nach kann man diese Voraussetzungen nicht vernachlässigen, weil wir von der Grundidee demokratischer Wahlen ausgehen müssen, die ja eigentlich die unmittelbare Abstimmung des Wählers ist, und für die wir das Repräsentativsystem eben durch die Wahl schaffen.“⁶¹⁰ Repräsentation folgt also dem Gedanken der Partei. Der Repräsentation von Personen wird hingegen keine besondere Bedeutung zugemessen, wenn nicht nur Mehrpersonenwahlkreise diskutiert und in diesen die Vertretung von mehr als 1,6 Mio. Bürgern als unproblematisch sowie die Bekanntmachung bei allen ohnehin als unmöglich betrachtet werden. Die Bedeutungsbeimessung der Personenwahl durch die einzelnen Vertreter kommt des Weiteren in den vorgeschlagenen Wahlmodalitäten zum Ausdruck. Während der Vorschlag der Mehrpersonenwahlkreise als offene Liste konstruiert ist, plädieren Befürworter der Ein-Personen-Wahlkreise anfangs für eine absolute Mehrheit im ersten Wahlgang oder einer anschließenden Stichwahl.

Vor dem Hintergrund der heutigen Debatte um die Größe des Bundestages, ist es interessant, dass kurzzeitig die Frage aufkommt, ob die veranschlagten 300 Abgeordnete in einem Entwurf ausreichend sind. Der Abgeordnete Kaufmann äußert, dass mit so einer geringen Zahl die Arbeit nicht möglich ist und führt aus: „Ich fasse die Arbeit eines Abgeordneten nicht nur dahin auf, daß er in den Ausschüssen sitzt und im Plenum seine Stimme abgibt, sondern daß er sich auf bestimmten Gebieten der öffentlichen Verwaltung zum Spezialisten entwickelt und ein bestimmtes Gebiet genauestens beobachtet und sich orientiert. [...] Weiter kommt selbstverständlich die Aufgabe dazu, über die gesamte Arbeit in den Wahlkreisen zu berichten, in den Parteien zu berichten, die Wahlkreise zu unterrichten, was um so notwendiger ist, als wir ja zu einer stärkeren Persönlichkeitswahl, d. h. zu

⁶⁰⁹ Vgl. ebd., S. 620 ff.

⁶¹⁰ Ebd., S. 45.

einer stärkeren Willensbekundung der einzelnen Wähler bei der Wahl kommen.“⁶¹¹ Das erste BWahlG sah dann auch eine Regelgröße von 400 Abgeordneten vor.

3. Wahlrechtsdebatten nach 1949

Nach Verabschiedung des ersten Bundeswahlgesetzes war die Diskussion um die richtige Form des Wahlsystems nicht beendet. Unter anderem durch das Aufkommen der rechtsradikalen Partei SRP lebte die Debatte zur Einführung einer Mehrheitswahl auf.⁶¹² Während bei den Beratungen des Parlamentarischen Rates die Ansicht, dass die Verhältniswahl der Weimarer Republik maßgeblich zu ihrem Scheitern beigetragen hat, in der Minderheit war, erlangte diese Position nun breiten Raum.⁶¹³

Eine interessante Episode stellt die Diskussion um eine Reform des Wahlgesetzes in Bremen 1951 dar. Die bisher manifesten Positionierungen der Parteien verkehrten sich hier ins Gegenteil und zeigen, dass die weltanschauliche Dogmatik beispielsweise der SPD hinter machtpolitisches Kalkül zurücktritt, wenn man von einer Mehrheitswahl sehr wahrscheinlich profitiert. Der SPD-Abgeordnete Engel führte aus, dass die Verhältniswahl die Herrschaft der Nationalsozialisten erst ermöglicht habe, das Wahlverfahren zu einem Vielparteiensystem mit einem zu großen Einfluss von Splitterparteien führe und es insgesamt die demokratische Reifung der Gesellschaft hindere.⁶¹⁴ Dies sind bekannte Argumente, jedoch bis dato vornehmlich von Vertretern der Union vorgetragen. Die SPD-Vertreter im Parlamentarischen Rat haben solche Positionen verneint.

Die Debatte um das Wahlrecht musste notwendigerweise weiter intensiv geführt werden, da das 1. Bundeswahlgesetz ausschließlich für die Wahl zum ersten Deutschen Bundestag galt. Ohne eine Neufassung hätte folglich kein zweiter Bundestag gewählt werden können.

Das Bundesinnenministerium legte als Debattengrundlage im Dezember 1951 verschiedene Vorschläge vor, die neben verschiedenen Mehrheitswahlsystemen, einen Entwurf im Sinne des Grabenwahlsystems sowie das Modell der Dreierwahlkreise umfasste.⁶¹⁵ Das Modell der Dreierwahlkreise orientierte sich an den Mehrpersonenwahlkreisen, die bereits im Parlamentarischen Rat diskutiert und dort insbesondere vom SPD-Abgeordneten Diederichs lange Zeit verfochten wurden. Eine Neuerung stellte jedoch die Möglichkeit der Listenverbindung zwischen Parteien dar, wodurch die offizielle Zusammenarbeit von Parteien in den Wahlkreisen ermöglicht würde.

Eine weitere Parallele zu den Beratungen des Parlamentarischen Rates zeigt sich: Bereits dort wurde relativ früh das Modell skizziert, dessen Grundzüge letztendlich verabschiedet wurden. Der

⁶¹¹ Ebd., S. 487 f.

⁶¹² Vgl. Lange, 1975, S. 425 ff.

⁶¹³ Vgl. ebd., S. 428 f.

⁶¹⁴ Vgl. ebd., S. 433.

⁶¹⁵ Vgl. ebd., S. 456 f.

Wahlrechtsausschuss der FDP plädierte im Mai 1952 dafür, das bisherige System beizubehalten. Erwogen werden sollte die Änderung des Verhältnisses von Direkt- und Listenmandaten von 60 zu 40 auf 50 zu 50, ein Zweistimmensystem, eine Fünf-Prozent-Sperrklausel auf Bundesebene im Vergleich zur bis dato geltenden Sperrklausel auf Landesebene sowie die Einführung von Landeslisten.⁶¹⁶ Diese Grundsätze gelten bis heute. Und obwohl die Diskussion um das Wahlrecht in der ersten Legislaturperiode anhielt, da die FDP mit diesen Vorstellungen eher der Opposition als dem eigenen Koalitionspartner CDU/CSU nahestand und die Diskussion auch in den kommenden Jahrzehnten nicht aufhören sollte, ist zu konstatieren, dass letztlich bereits 1952 das heute noch geltende Wahlrecht von einer 6,6 Prozent-Partei geboren wurde.

Die Position der Union blieb hingegen vielstimmig. Zum einen wurde die Idee aus dem Bundesinnenministerium aufgegriffen und das Dreierwahlsystem fortentwickelt, zum anderen fanden sich weiterhin Unterstützer der einfachen Mehrheitswahl, die weltanschauliche, integrierende, aber auch machtpolitische Beweggründe anführten.⁶¹⁷

Die SPD lehnte die Vorschläge der Mehrheitswahl hingegen ab und vertrat die Position, bei dem Wahlsystem der ersten Bundestagswahl zu bleiben.⁶¹⁸

Ende 1952 legte das Bundesinnenministerium einen weiteren Entwurf vor, der die Idee des CDU-Abgeordneten Scharnberg eines modifizierten Grabenwahlsystems aufgriff, jedoch auf die Listenverbindung bei Direktkandidaten verzichtete und stattdessen eine Stichwahl im Wahlkreis vorsah. Des Weiteren umfasste der Vorschlag die Möglichkeit von Listenverbindungen zwischen Parteien bei den Bundeslisten, die sich wiederum durch Landesvorschläge zusammensetzen sollten.⁶¹⁹ Trotz Kritik der Koalitionspartner DP und FDP verabschiedete das Kabinett Anfang 1953 den Entwurf, der anstelle der Stichwahl jedoch eine Hilfsstimme vorsah.⁶²⁰

Während der Plenarberatungen traten vor allem machtpolitische Fragen in den Vordergrund. Während die FDP befürchtete, eine Schwächung der SPD könnte dazu führen, dass diese sich wiederum der Union annähert, womit die eigene Position unterminiert wäre, gab es aus der SPD vereinzelte Stimmen, die jetzt sogar die Einführung des relativen Mehrheitswahlrechts forderten.⁶²¹

Eine weitere Parallele zum Parlamentarischen Rat ergibt sich aus dem Zeitverlauf. Während bereits die Beratungen zum ersten Wahlgesetz erst nach Vollendung des Grundgesetzes abgeschlossen werden konnten, war man auch bei den Gesprächen zum zweiten Wahlgesetz im Mai 1953 noch weit von einer

⁶¹⁶ Vgl. ebd., S. 461.

⁶¹⁷ Vgl. ebd., S. 461-468.

⁶¹⁸ Vgl. ebd., S. 468.

⁶¹⁹ Vgl. ebd., S. 486 f.

⁶²⁰ Vgl. ebd., S. 494.

⁶²¹ Vgl. ebd., S. 512 f.

Einigung entfernt, obwohl im Herbst des gleichen Jahres bereits die Wahl anstand. Etwa ein Vierteljahr vor der Wahl hatte man also noch kein gültiges Wahlrecht und niemand wusste, auf welcher Grundlage die Wahl stattfinden würde.

Im Laufe der Beratungen im Wahlrechtssonderausschuss verstärkte sich die Ablehnung der FDP gegenüber dem Regierungsentwurf und man näherte sich der SPD an.⁶²² Die Suche nach Mehrheiten jenseits des Regierungsvorschlags verlief entlang der Frage der Höhe der Sperrklausel. Während die FDP eine gewisse Höhe der Sperrklausel als Bestandsgarantie für ihre eigene Rolle betrachtete und damit die Zahl der weiteren kleinen Parteien so gering wie möglich halten wollte, hatten gerade diese Parteien ein Interesse daran, die Sperrklausel so niedrig wie möglich zu gestalten, um den eigenen Einzug ins Parlament zu sichern. Zwischen diesen Positionen changedie SPD auf der Suche nach der notwendigen Mehrheit.⁶²³ Dies führte vorerst jedoch nicht zum Erfolg. Stattdessen einigte sich die FDP-Fraktion einstimmig auf den bereits im Mai 1952 skizzierten Vorschlag eines Zweistimmensystems mit Parität zwischen Direkt- und Listenmandaten, wobei letztere nach Landeslisten bestimmt und Direktmandate auf die Liste angerechnet werden sollten. Dieser Entwurf wurde vom Wahlrechtausschuss am 10.06.1953 angenommen. Durch Vermittlung der SPD erfolgte dann doch noch eine Modifizierung der Sperrklausel auf drei Prozent bzw. der Erwerb eines Direktmandats.⁶²⁴

Am Ende der Beratungen erklärte sich auch die Union bereit, dem Antrag zuzustimmen, sofern die Sperrklausel wieder auf fünf Prozent der im Bund abgegebenen Stimmen verschärft würde. Dies fand die Zustimmung der Koalitionspartner DP und FDP, sodass am Ende dennoch ein Entwurf der Regierungskoalition stand, dem grundsätzlich auch die SPD zustimmen konnte. Auch wenn diese erneut versuchte, die Fünf-Prozent-Sperrklausel auf die Landesebene zu begrenzen.⁶²⁵

Eine völlig neue Konstellation ergab sich bei den Beratungen zum dritten Bundeswahlgesetz. Taktische Fragen und die Bindung an andere Themenbereiche traten hier deutlich in den Vordergrund. Die breite Debatte um einen erneuten Vorstoß der Union zur Einführung eines Grabenwahlsystems ist daher vor allem im Zusammenhang mit dem Handeln des Koalitionspartners FDP in außenpolitischen Fragen zu sehen; gleiches gilt für das Agieren der FDP.⁶²⁶ Sowohl CDU als auch FDP nutzten das Thema als Druckmittel zur Durchsetzung anderweitiger politischer Vorhaben. Zur Einordnung der Debatte darf nicht vergessen werden, dass die Union die absolute Mehrheit besaß und auf die Koalitionspartner grundsätzlich nicht angewiesen war. Adenauer sah die Bildung einer Koalition zum Erreichen einer 2/3-Mehrheit jedoch als zwingend an, um seine politischen Vorhaben umsetzen zu können, die teilweise

⁶²² Vgl. ebd., S. 541.

⁶²³ Vgl. ebd., S. 544 ff.

⁶²⁴ Vgl. ebd., S. 547 ff.

⁶²⁵ Vgl. ebd., S. 562 f.

⁶²⁶ Vgl. ebd., S. 664 f., 677.

eine verfassungsändernde Mehrheit notwendig machten.⁶²⁷ Gleichwohl ist es bemerkenswert, dass eine Partei mit absoluter Mehrheit sich letztlich von einer Zehn-Prozent-Partei so hat treiben lassen. Die Union verzichtete entsprechend auf die Forderung nach Einführung des Grabenwahlsystems, „um die Koalition aus wirtschafts- und außenpolitischen Gründen zu retten.“⁶²⁸

Die Union stimmte letztlich dem Vorschlag der FDP zu, der die Regelungen des zweiten Bundeswahlgesetzes bestätigte. Erneut kam es jedoch zu einer Verschärfung der Sperrklausel, die die FDP im Vorfeld auf der Suche nach anderen Mehrheiten als Konzession gesenkt hatte, wofür es nach Zustimmung der Union keine Notwendigkeit mehr gab. So blieb die Sperrklausel bei fünf Prozent auf Bundesebene oder drei Direktmandaten statt dem bisher alleinigen Direktmandat.⁶²⁹ Ferner wurde die Möglichkeit der internen Listenverbindung geschaffen. Erneut versuchte die FDP mittels Verschärfung der Sperrklausel die eigene Position zu stärken und den anderen kleinen Parteien zu schaden.

Zusammenfassung

Bemerkenswert am Vergleich der Debatten heute und damals ist vor allem die ideologische Gegnerschaft und Prägung einerseits und die Verbindung mit anderen Themen, insbesondere außenpolitischen Belangen, andererseits. Nicht nur die Mehrheitssuche bei den Beratungen zum dritten Bundeswahlgesetz war von außenpolitischen Erwägungen stark geprägt. Bereits während der Beratungen zum zweiten Bundeswahlgesetz verband Bundeskanzler Adenauer im Rahmen der Sitzung des Bundeskabinetts im Dezember 1952 das Wahlrecht mit der gesamten Regierungspolitik.⁶³⁰ Adenauer hielt auch in der kommenden Wahlperiode eine Koalition aus Union, DP und FDP für notwendig, um die entscheidenden (internationalen) Wegmarken zu setzen.⁶³¹ Entscheidend hierfür sei, dass keine Marxisten an die Macht gelangten. Entsprechend sei das Wahlrecht zu gestalten. Hierzu erhielt Adenauer Zustimmung der übrigen Vorsitzenden der Koalitionsparteien.⁶³²

Hierin kommt der Wille zum Ausdruck, das Wahlrecht nach machtpolitischen und ideologischen Gesichtspunkten zu gestalten. Abgesehen davon, dass Adenauer sein Ziel in dieser Form nicht erreichte: Diese Schärfe und Ausdrücklichkeit ist heute nicht mehr vorstellbar. Und auch wenn heutzutage Eigeninteressen selbstverständlich ebenfalls eine Rolle spielen: Dass ein Wahlsystem so gestaltet werden soll, dass es bestimmte Ergebnisse verhindert, ist kaum denkbar.

⁶²⁷ Vgl. ebd., S. 598-591.

⁶²⁸ Vgl. ebd., S. 685.

⁶²⁹ Vgl. ebd., S. 703.

⁶³⁰ Vgl. ebd., S. 486.

⁶³¹ Vgl. ebd., S. 486.

⁶³² Vgl. ebd., S. 486.

4. Beratungen der ersten großen Koalition

Als Folge der politischen Erfahrungen, die zur Bildung der großen Koalition 1966 führten, erlangte die Frage der Reform des Wahlrechts an Bedeutung und sollte eine der wichtigsten Vorhaben darstellen. Hierbei hatten sich Union und SPD auf die Einführung eines mehrheitsbildenden Wahlsystems geeinigt. Diese Zielfestlegung in Verbindung mit der Bildung einer großen Koalition sollte im Ergebnis gleichzeitig dazu führen, dass in Zukunft das Zusammengehen von Union und SPD nicht mehr notwendig werden würde.⁶³³

Diese Bestrebungen versandeten im Laufe der Legislaturperiode jedoch. Während es bereits als interessante Positionierung der SPD betrachtet werden muss, sich für ein mehrheitsbildendes Wahlrecht auszusprechen, das also kein reines Verhältniswahlrecht sein kann, ist es ebenso bezeichnend, weswegen insbesondere die SPD zunehmend hiervon abrückte: Umfragen zeigten, dass die SPD bei einer Mehrheitswahl kaum profitieren würde.⁶³⁴ Dabei verfügte die SPD über mehr Hochburgen als die Union, weswegen eingehende Analysen durchaus zu dem Schluss kamen, dass die SPD stärker als die Union abschneiden könnte.⁶³⁵

Nichtsdestotrotz erfolgte seitens der SPD eine Distanzierung von der Mehrheitswahl, die einerseits aufgrund einer befürchteten Niederlage, andererseits aus weltanschaulichen Gründen erfolgte.⁶³⁶ Hinzu kamen wahltaktische Gründe, wonach die Wahl 1969 abgewartet werden sollte. Eine Mehrheitswahl hätte eine Koalition mit der FDP unmöglich gemacht, andernfalls hätte man die Reform erneut mit der Union versuchen können umzusetzen.⁶³⁷ Jedoch war weder die Union intern so geeint, wie es nach außen den Eindruck hatte, noch forcierte sie grundsätzlich diese Machtfrage.⁶³⁸

Obgleich die Schaffung eines mehrheitsbildenden Wahlsystems der eigentliche Grund für die Bildung einer großen Koalition war, besaßen zahlreiche andere politische Herausforderungen – beispielsweise die Notstandsgesetzgebung oder wirtschaftliche Weichenstellungen – eine höhere Priorität.⁶³⁹

5. Beratungen in der 13. WP – Verkleinerung des Deutschen Bundestages

Nach dem Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes 1990 wuchs in der Folge auch der Deutsche Bundestag. Die neue Regelgröße betrug 656 Mitglieder, es existierten folglich 328

⁶³³ Jesse, Eckhard: Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform. Eine Analyse der Wahlsystemdiskussion und der Wahlrechtsänderungen in der Bundesrepublik Deutschland 1949 – 1983, Verlag Droste: Düsseldorf, 1985, S. 114.

⁶³⁴ Vgl. ebd., S. 121.

⁶³⁵ Vgl. ebd., S. 122.

⁶³⁶ Vgl. ebd., S. 124.

⁶³⁷ Vgl. ebd., S. 125.

⁶³⁸ Vgl. ebd., S. 126 ff.

⁶³⁹ Vgl. ebd., S. 128.

Wahlkreise. In der 13. Wahlperiode (1994-1998) verstärkten sich Bemühungen, das Parlament insgesamt zu reformieren und zugleich den Deutschen Bundestag zu verkleinern. Nach Vorarbeiten der Kommission des Ältestenrates zur Rechtsstellung der Abgeordneten (Rechtsstellungskommission, RSK) verabschiedete der Ältestenrat in seiner Sitzung am 22. Juni 1995 eine Beschlussempfehlung zu den angestrebten Reformen.⁶⁴⁰

Die Parlamentsreform beschränkte sich dabei nicht auf die Frage der Größe des Bundestages. Ganz im Gegenteil wurden weitere wesentliche Aspekte reformiert, die unter anderem die Amtsausstattung der Abgeordneten und die Arbeitsweise sowie öffentliche Darstellung des Parlaments betrafen. So wurde eine Plenar-Kernzeit „mit grundlegenden Themen, längerfristiger Vorausplanung und regelmäßiger Live-Übertragung durch die elektronischen Medien“, eine Steigerung der Präsenz während Plenarsitzungen, eine Reform der Regierungsbefragung sowie der Fragestunde zur Steigerung der Attraktivität sowie grundsätzliche Änderungen der parlamentarischen Initiativrechte, wie Kurzinterventionen oder Anträge, empfohlen.⁶⁴¹

Ebenfalls weitgehend waren die Änderungen zur Amtsausstattung, zur Diät, zum Übergangsgeld sowie zur Altersentschädigung.⁶⁴² Ferner waren Überlegungen zur Verlängerung der Wahlperiode von vier auf fünf Jahre Gegenstand der Reformbemühungen. Diese wurden jedoch vorerst zurückgestellt.⁶⁴³

Zugleich empfahl die RSK eine Verkleinerung des Bundestages. Die Regelgröße des Parlaments war bereits im Verlauf der ersten zehn Wahlperioden von 400 auf 496 gestiegen. Durch die Vergrößerung der Bundesrepublik erfolgte eine Erhöhung auf 656. Der 13. Deutsche Bundestag bestand durch 16 Überhangmandate letztlich sogar aus 672 Mitgliedern. Die Beschlussempfehlung vermerkt, dass dies mitunter als zu groß empfunden und Einschränkungen der Arbeitsfähigkeit beklagt wurden.⁶⁴⁴ Hierzu sowie insgesamt zur Initiierung der Vorarbeiten durch die RSK finden sich in den Unterlagen keine Hinweise. Anhand der zugänglichen Archivmaterialien lässt sich nicht mehr rekonstruieren, wer und mit welcher Begründung der RSK den Arbeitsauftrag erteilte.

Die RSK empfahl dem Ältestenrat eine Reduzierung der Regelgröße des Bundestages ausgehend von der seinerzeitigen realen Größe von 672 auf unter 600, aber maximal um 100 Sitze (572), beginnend mit der 15. Wahlperiode.⁶⁴⁵ Um dieses Ziel zu erreichen, sieht die Beschlussempfehlung die Einsetzung einer Reformkommission durch die Präsidentin des Deutschen Bundestages vor. Eine Neueinteilung der Wahlkreise sollte sich dabei neben der Bevölkerungszahl auch an der Fläche der Wahlkreise

⁶⁴⁰ Vgl. BT-Drs. 13/1803, S. 3.

⁶⁴¹ Vgl. ebd., S. 4 ff.

⁶⁴² Vgl. ebd., S. 10-14.

⁶⁴³ Vgl. ebd., S. 9.

⁶⁴⁴ Vgl. ebd., S. 8.

⁶⁴⁵ Vgl. BT-Drs. 13/1803, S. 8.

orientieren⁶⁴⁶, denn die Herausforderung größerer Wahlkreise für die Beziehung zwischen Abgeordneten und Bürgern war den Mitgliedern der RSK sehr wohl bewusst. Kritiker dieser Reformbestrebungen führten dann auch bereits im Vorfeld an, dass die damaligen Wahlkreise mit einer durchschnittlichen Größe von 250.000 Einwohnern bei 328 Wahlkreisen zu den größten Wahlkreisen im europäischen Vergleich gehörten.⁶⁴⁷

Trotz der grundsätzlichen Annahme – bei einigen Enthaltungen von PDS, Grünen und FDP – der Beschlussempfehlung zum Reformpaket durch den Ältestenrat wurde bereits in dessen Sitzung am 22. Juni 1995 deutlich, dass PDS und FDP eine Reduzierung der Wahlkreise kritisch sehen, Letztere vor allem auf die Beibehaltung der Parität von Direkt- und Listenmandaten besteht. Die Grünen brachten ihre Zweifel zur Neueinteilung durch einen Änderungsantrag zur Beschlussempfehlung zum Ausdruck, wonach die Kommission insbesondere „die räumliche Ausdehnung der Wahlkreise in die Betrachtungen mit einzubeziehen“ habe und bekräftigten zugleich ebenfalls die notwendige Beibehaltung der Parität.⁶⁴⁸ Ferner machte die Grünen-Fraktion mit dem Antrag deutlich, dass für sie vor allem eine Steigerung der Effizienz des Parlamentsbetriebes im Vordergrund steht und dieses Ziel nicht allein und schon gar nicht zwingend durch eine Verkleinerung des Bundestages erzielt wird, sofern nicht Maßnahmen zu den Arbeitsabläufen ergriffen werden.⁶⁴⁹

Parität und Bedenken bezüglich einer Wahlkreisneueinteilung bestimmten dann auch die Beratung der Beschlussempfehlung im Parlament. Einigkeit zwischen allen Parteien bestand bezüglich der Beibehaltung der Parität. Breiten Raum nahm hingegen die Frage des zeitlichen Horizonts einer Wahlkreisneueinteilung ein. Die Präsidentin Süßmuth äußerte, „Kritiker argumentieren mit Blick auf die Zeitdimension, daß dies ein ungedeckter Wechsel auf die Zukunft sei. Wer so redet, hat keine Ahnung davon, daß insbesondere Wahlkreisreformen ein Gebiet sind, bei dem jeder Ortsverband, jeder Unterbezirk seine – gesetzlich nicht vorgesehene – Mitbestimmung einfordert.“⁶⁵⁰ Diese Position bekräftigt der SPD-Abgeordnete Schmidt, der zudem auf die notwendige Einbindung der Länder hinweist.⁶⁵¹

Für die FDP machte der Abgeordnete Hirsch deutlich, dass „die Verkleinerung des Bundestages weder ein Wert an sich noch ein Mittel [ist], sich andere Entscheidungen zu erleichtern. Sie kann nur im Zusammenhang mit der Funktionsfähigkeit des Bundestages einen Sinn haben oder gar nicht.“⁶⁵² Letzteres korrespondiert mit der Debatte im Ältestenrat, wonach die Reformvorschläge als Paket zu

⁶⁴⁶ Vgl. ebd.

⁶⁴⁷ Vgl. ebd.

⁶⁴⁸ PA-DBT 3006 Ältestenrat 13. WP Prot. 13, S. 21.

⁶⁴⁹ Vgl. ebd.

⁶⁵⁰ BT-Plenarprotokoll 13/47, S. 3853D.

⁶⁵¹ Vgl. ebd., S. 3857A.

⁶⁵² Ebd., S. 3861A.

betrachten sind und der generellen Intention der Reform des Bundestages mit der intendierten Verbesserung der Außenwirkung. Des Weiteren betont Hirsch die Bedeutung der Parität. Jedoch aus der gegensätzlichen Perspektive, die in der aktuellen Debatte die Unionsfraktion eingenommen hat, wonach die Aufhebung der Parität zu einer Erhöhung der Listenmandate führen würde. Hirsch befürchtet das Gegenteil. Dass nämlich aus Sorge zu großer Wahlkreise die Parität aufgelöst und die Verkleinerung durch Reduzierung der Listenmandate erfolgt, wodurch die Arbeitsfähigkeit kleiner Parteien beeinträchtigt wird, die sich vornehmlich auf Listenmandate stützt. Hirsch sieht hierin den Einstieg in einen Zwei-Parteien-Staat.⁶⁵³ Diesen Warnungen schließt sich die PDS in der Debatte an.⁶⁵⁴

Im Folgenden nahm die Reformkommission, die sich aus 18 Mitgliedern des Deutschen Bundestages sowie 14 Sachverständigen zusammensetzte, ihre Arbeit auf und legte am 08. Mai 1996 einen Zwischenbericht vor, der sich vor allem mit den Fragen zur Übergangsperiode der 14. Wahlperiode befasste. Die Kommission kommt zu dem Ergebnis, dass für die folgende Wahl ausschließlich die gesetzlich vorgeschriebene Wahlkreisabgrenzung bei Abweichungen der Bevölkerungszahl von +/- 33 1/3 von Hundert erfolgen soll.⁶⁵⁵ Weitergehende Änderungen der Wahlkreise und auch der Verteilung dieser zwischen den Bundesländern lehnt die Kommission mit dem Hinweis auf die grundlegenden Änderungen für die darauf folgende 15. Wahlperiode ab. Neuzugeschnittene Wahlkreise, die lediglich vier Jahre existieren würden, wären der Auffassung der Reformkommission zu Folge verfassungswidrig.⁶⁵⁶ Darüber hinaus diskutierte die Kommission alternative Lösungsvorschläge zur Begegnung des angestrebten Verzichts auf eine weitergehende Wahlkreisneueinteilung und Umverteilung, womit Überhangmandate vermieden werden sollen. Beispielsweise wurde ein Kompensationsmodell vorgeschlagen, das also Überhang- mit Listenmandaten anderer Landeslisten verrechnen würde. Dieses Modell wurde von der Mehrheit abgelehnt, da es einen zu gravierenden Eingriff in das bestehende Wahlsystem darstellen würde.⁶⁵⁷ Des Weiteren wurde von der Mehrheit darauf verwiesen, dass dies dazu führen würde, dass einzelne Landeslisten dann nicht mit eigenen Listenmandaten vertreten wären und somit das Wählervotum in diesem Bundesland nicht berücksichtigt werden würde. Ferner wird moniert, dass dies der faktischen Einführung einer Bundesliste gleichkäme und zugleich ein „Ungleichgewicht des Erfolgswertes der für die einzelnen Landeslisten einer Partei abgegebenen Stimmen“ entstehen würde.⁶⁵⁸ Die Mehrheit der Kommission konstatiert hingegen, dass „die verfassungsrechtlich zulässigen Überhangmandate Ausdruck der mehrheitswahlrechtlichen Elemente des Bundeswahlgesetzes [sind].“⁶⁵⁹ Bezuglich der

⁶⁵³ Vgl. ebd., S. 3861B, C.

⁶⁵⁴ Vgl. ebd., S. 3863A.

⁶⁵⁵ Vgl. BT-Drs. 13/4560, S. 10 f.

⁶⁵⁶ Vgl. ebd., S. 15.

⁶⁵⁷ Vgl. ebd., S. 19 f.

⁶⁵⁸ Vgl. ebd., S. 20.

⁶⁵⁹ Ebd.

Überhangmandate, der Grundmandatsklausel sowie der Fünf-Prozent-Hürde sieht die Reformkommission keinen Änderungsbedarf.⁶⁶⁰

Am 11. Juni 1996 verabschiedete die Reformkommission zu diesem Zwischenstand einen ergänzenden Bericht, der sich zu dem eigentlichen Reformvorhaben der Verkleinerung des Bundestages ab der 15. Wahlperiode äußert. Mit diesem ergänzenden Bericht empfiehlt die Kommission die Reduzierung der Wahlkreise von 328 auf 299 und somit eine neue Regelgröße des Deutschen Bundestages in Höhe von 598 Mandaten. Diese Festlegung wird mit der Abwägung zwischen maximaler Reduzierung (286 Wahlkreise und Regelgröße in Höhe von 572) und der Wahrung der höchstmöglichen Bürgernähe begründet.⁶⁶¹ Eine Verringerung auf 286 Mandate hätte demzufolge einen durchschnittlichen Zuwachs der Bevölkerungszahl je Wahlkreis um 33.500 Bürger dargestellt. Die Kommission spricht von der Größe einer mittelgroßen Stadt, was „allein die Dimension der zusätzlichen Betreuung deutlich [macht].“⁶⁶² Und weiter: „Das Problem verschärft sich noch in Flächenwahlkreisen, in denen die hinzukommenden rund 33 500 Bürger auf eine Vielzahl kleinerer Gemeinden verteilt und damit schwerer erreichbar und ansprechbar sind als in städtischen Bereichen.“⁶⁶³ Die Kommission kommt zu dem Ergebnis, dass eine maximale Verkleinerung nicht vertretbar ist und die Wahlkreisarbeit im angestrebten Maße nicht mehr ermöglichen würde.⁶⁶⁴

Zugleich wird eine Änderung der Kriterien der Wahlkreiseinteilung angeregt. Der bisherige Schwellenwert von 33 1/3 von Hundert, der eine Neueinteilung zwingend erforderlich macht, wird auf 25 von Hundert herabgesetzt. Der Wert, den ein Wahlkreis nicht überschreiten soll, wird entsprechend von 25 auf 15 von Hundert reduziert.⁶⁶⁵ Ferner wird die Frage der Verteilung der Wahlkreise auf die Länder dahingehend geändert, dass die Zahl der Wahlkreise dem Anteil der Bevölkerung der Länder weitestgehend entsprechend soll.⁶⁶⁶

Diese Vorschläge der Reformkommission finden Eingang in Gesetzesentwürfe der Regierungsfraktionen Union und FDP sowie der Oppositionsfraktionen SPD und Grüne.

Der Entwurf von Union und FDP setzt die Vorschläge der Reformkommission eins zu eins um. Die SPD hält dies, bezüglich der neuen Regelgröße sowie der Zahl der Wahlkreise und nach welchen Kriterien diese einzuteilen sind, genauso. Abweichend sieht der Entwurf der SPD die Einführung von Ausgleichsmandaten bei Entstehen von Überhangmandaten vor. Die Zahl der Ausgleichsmandate wird

⁶⁶⁰ Vgl. ebd., S. 21 ff.

⁶⁶¹ Vgl. BT-Drs. 13/4860, S. 4.

⁶⁶² Ebd.

⁶⁶³ Ebd.

⁶⁶⁴ Vgl. ebd.

⁶⁶⁵ Vgl. ebd., S. 5.

⁶⁶⁶ Vgl. ebd.

hingegen auf die Zahl der Überhangmandate begrenzt. Dies soll jedoch lediglich übergangsweise für die 14. Wahlperiode gelten. Eine weitergehende Geltung wird mit Hinblick auf für die 15. Wahlperiode angestrebte Wahlkreisreduzierung und den damit avisierten Effekt der Vermeidung von Überhangmandaten verneint.⁶⁶⁷ Eine Begrenzung der Anzahl der Ausgleichsmandate auf die Höhe der Überhangmandate wird mit einer andernfalls möglichen übermäßigen Vergrößerung des Deutschen Bundestages begründet, die wiederum die Arbeitsfähigkeit beeinträchtigen würde.⁶⁶⁸ Faktisch hätte eine Nichtbegrenzung des Ausgleichs zur Konterkarierung des eigentlichen Reformziels – die Verkleinerung des Parlaments – geführt. Auch ein weitergehender Ausgleich innerhalb und zwischen den Ländern wird aus diesen Gründen abgelehnt.⁶⁶⁹

Diese Gefahr der faktischen Konterkarierung durch Ausgleichsmandate erkennen die Grünen in ihrem Gesetzentwurf an, der diesen Reformvorschlag als Alternative darstellt, aber aus diesen Gründen verwirft.⁶⁷⁰ Stattdessen regen die Grünen ein Kompensationsmodell an, das vorsieht, dass Überhangmandate einer Partei mit Listenmandaten anderer Landeslisten derselben Partei verrechnet werden.⁶⁷¹

Diese inhaltlichen Unterschiede bestimmten die 1. Lesung der Gesetzesentwürfe im Plenum. Union und FDP verteidigten die Umsetzung der Empfehlungen der Reformkommission und verwiesen auf den Konsens der Kommission und dahingehend auf die Ablehnung der SPD zu Ausgleichs- oder Kompensationsmodellen.⁶⁷² Der FDP-Abgeordnete van Essen begründet die Reduzierung der Wahlkreise um 29 damit, dass eine weitergehende Reduzierung „zu einer nicht mehr hinnehmbaren schlechteren Vertretung der Bürger durch den Wahlkreisabgeordneten führen [würde]. Das gilt insbesondere für die jetzt schon besonders flächengroßen Wahlkreise in den neuen Ländern.“ Und weiter: „Wir alle wissen, wie wichtig in Zeiten zunehmender Politikverdrossenheit intensive Wahlkreisarbeit ist.“⁶⁷³ Zudem verweist van Essen darauf, dass es sich beim geltenden Wahlrecht nicht um ein reines Verhältniswahlrecht, sondern um das System der personalisierten Verhältniswahl handelt, dem die Möglichkeit des Entstehens von Überhangmandaten immanent und laut BVerfG zulässig ist.⁶⁷⁴ Auf die Konterkarierung des eigentlichen Reformziels beim SPD-Vorschlag weist van Essen hin, indem er fragt, „wie es denn wohl den Bürgerinnen und Bürgern dieses Landes zu vermitteln sein soll, einerseits den Bundestag verkleinern zu wollen, ihn im gleichen Atemzug aber durch

⁶⁶⁷ Vgl. BT-Drs. 13/5582, S. 1 f., 12 f.

⁶⁶⁸ Vgl. ebd., S. 13.

⁶⁶⁹ Vgl. ebd.

⁶⁷⁰ Vgl. BT-Drs. 13/5575, S. 3.

⁶⁷¹ Vgl. ebd., S.2 f.

⁶⁷² Vgl. BT-Plenarprotokoll 13/124, S. 11126 f., 11130C.

⁶⁷³ Ebd., S. 11130D.

⁶⁷⁴ Vgl. ebd.

Ausgleichsmandate zu vergrößern.⁶⁷⁵ Diesen Widerspruch in der Zielsetzung kann die SPD in der Debatte nicht auflösen und verweist zur Begründung für ihren Vorstoß auf die aus ihrer Sicht verfassungsrechtliche Notwendigkeit eines Ausgleichs von Überhangmandaten.⁶⁷⁶ Den Vorschlag der Grünen zur Einführung eines Kompensationsmodells, den die SPD selbst vorher einmal unterbreitet hat, wird nun aus Gründen der politischen Nichtrealisierbarkeit abgelehnt.⁶⁷⁷ Bemerkenswert ist die Position der PDS, die eine Verkleinerung rundheraus ablehnt. Einerseits wird der Einspareffekt im Vergleich zu anderen Investitionsvorhaben als vernachlässigbar betrachtet. Andererseits wird ein Demokratieverlust beklagt, durch einen „Verlust von Nähe zu den Wählerinnen und Wählern und von Bindung der Abgeordneten an ihre Wahlkreise.“⁶⁷⁸ Zudem beklagt die PDS-Abgeordnete Enkelmann, dass von einer Verkleinerung des Parlaments vor allem die kleinen Parteien betroffen sind.⁶⁷⁹

Während der Debatte kam bereits das Bedauern der Fraktionen eines fehlenden Konsenses zum Ausdruck. Dies findet sich ausdrücklich in der Beschlussempfehlung des federführenden Innenausschusses zu den Gesetzesentwürfen.⁶⁸⁰ Die Beratung des Innenausschusses in seiner 41. Sitzung am 9. Oktober 1996 war von den Argumenten der Plenardebatte geprägt. Die Berichterstatter von Union und FDP sowie Grüne verweisen darauf, dass der von der SPD angeregte Teilausgleich von Überhangmandaten dem Reformziel der Verkleinerung des Deutschen Bundestages widerspricht.⁶⁸¹ Der Berichterstatter der CDU/CSU-Fraktion, Marszewski, äußert, dass er einen Ausgleich als Hinwendung zum reinen Verhältniswahlrecht betrachte und ein Übergewicht von Listenmandaten befürchtet.⁶⁸² Weiterhin besteht Dissens zur Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit beziehungsweise Nichtzulässigkeit von Überhangmandaten. Die Wortmeldung der PDS-Berichterstatterin Jelpke bringt den Dissens innerhalb der PDS zum Ausdruck. Während die Abgeordnete Enkelmann im Plenum die Reform abgelehnt hat und Jelpke dies als Position der Gruppe der PDS bestätigt, äußert sie persönlich, dass sie eine Größe von 500 für ausreichend hält.⁶⁸³

Die Argumentation der abschließenden dritten Lesung im Plenum am 11. Oktober 1996 bleibt unverändert. Die Debatte ist jedoch von einer deutlich kleinteiligeren Argumentation mit Verweisen auf einzelne technische Aspekte des Wahlsystems sowie der Rechtsprechung des BVerfG geprägt. Als weiteren Grund für den Aufbruch des Konsenses – abgesehen von der Frage des Umgangs mit Überhangmandaten – macht die SPD zudem Unstimmigkeiten bei zwei Wahlkreiseinteilungen

⁶⁷⁵ Ebd., S. 11131B.

⁶⁷⁶ Vgl. ebd., S. 11127D.

⁶⁷⁷ Vgl. ebd., S. 11129A.

⁶⁷⁸ Ebd., S. 11132B.

⁶⁷⁹ Vgl. ebd.

⁶⁸⁰ Vgl. BT-Drs. 13/5750, S. 5.

⁶⁸¹ Vgl. PA-DBT 4000 XIII/168 Bd 1 lfd. Nr. 24, S. 21, 23, 24.

⁶⁸² Vgl. ebd., S. 21.

⁶⁸³ Vgl. ebd., S. 24.

geltend.⁶⁸⁴ Darüber hinaus macht die SPD deutlich, dass sie bereits im Rahmen der Reformkommission darauf hingewiesen hat, dass sie Regelungen für Überhangmandate notwendig hält – unter anderem stellte die SPD das Kompensationsmodell zur Abstimmung – und dass ein Beschluss einer Kommission keinen Beschluss des Plenums des Deutschen Bundestages ersetzen kann. Hiernach sind selbstverständlich auch nach Verhandlungen einer Kommission noch Änderungen möglich.⁶⁸⁵ Dem Argument des Grünen-Abgeordneten Häfner, es handele sich beim geltenden Wahlsystem nicht um ein Mischsystem, sondern um eine Verhältniswahl mit Personenauswahl⁶⁸⁶, hält der CDU-Abgeordnete Scholz entgegen, dass der Verhältniswahl eine Personenwahl als Mehrheitswahl vorgeschaltet sei⁶⁸⁷, es sich demnach nicht bloß um eine Personenauswahl der Listenkandidaten handelt, sondern mit der Bildung von Wahlkreisen und der darin stattfindenden Mehrheitswahl jede Region annähernd gleich im Bundestag vertreten sein soll, wie der FDP-Abgeordnete van Essen anführt.⁶⁸⁸ Scholz verweist bezüglich des SPD-Vorschlags zum Teilausgleich von Überhangmandaten auf Probleme der gerechten Verteilung der Ausgleichsmandate auf die Landeslisten und die zahlenmäßigen Folgen eines Ausgleichs aller Eventualitäten, auch der Unterschiede innerhalb der Landeslisten. Im Ergebnis stellt er eine Abgeordnetenzahl von 891 für den 13. Deutschen Bundestag in Aussicht, der nach amtlichem Endergebnis über 672 Abgeordnete verfügte.⁶⁸⁹ Als neues Argument gegen das Kompensationsmodell der Grünen führt Scholz die föderale Struktur der Bundesrepublik an, die erhalten bleiben müsse. Im Falle einer Kompensation von Überhangmandaten sieht er hingegen als unzulässiges Ergebnis, dass Landeslisten nicht entsprechend des Wählervotums vertreten und damit die betreffenden Länder unterrepräsentiert wären.⁶⁹⁰ Des Weiteren argumentiert Scholz, dass mit der Wahl einer Landesliste auch die Entscheidung für einen bestimmten Personenkreis – der Kandidaten der Landesliste – getroffen würde, die teils hinfällig wäre, wenn stattdessen mit der Stimme eine andere Landesliste zum Zuge käme. Um dies zu bekräftigen, führt Scholz ferner die Unmittelbarkeit der Wahl an, die als starre Listen, an denen keine Änderung nach der Wahl erfolgen darf, zum Ausdruck kommt.⁶⁹¹ Eine Kompensation würde entsprechend die Unmittelbarkeit verletzen.

Der am 17. Juni 1997 von der Reformkommission vorgelegte Abschlussbericht sieht über die im 13. Bundeswahlgesetz vorgesehenen Reformen keinen weiteren Änderungsbedarf. Dies gilt sowohl für den Verzicht auf weitergehende Änderungen für die 14. Wahlperiode als auch für den Verzicht von

⁶⁸⁴ Vgl. BT-Plenarprotokoll 13/129, S. 11634D.

⁶⁸⁵ Vgl. ebd., S. 11642D.

⁶⁸⁶ Vgl. ebd., S. 11636D.

⁶⁸⁷ Vgl. ebd., S. 11640C.

⁶⁸⁸ Vgl. ebd., S. 11637D.

⁶⁸⁹ Vgl. ebd., S. 11641B f.

⁶⁹⁰ Vgl. ebd., S. 11641C.

⁶⁹¹ Vgl. ebd., S. 11641D.

Ausgleichsmandaten oder Kompensationen von Überhangmandaten.⁶⁹² Die Position der Reformkommission zur Zulässigkeit von Überhangmandaten wird durch die jüngste Rechtsprechung des BVerfG als bestätigt angesehen.⁶⁹³ Bezuglich dieser Frage kann entsprechend der bisherigen Debatte kein Konsens erzielt werden. SPD, Grüne und PDS halten Überhangmandate in dieser Form für nicht zulässig.⁶⁹⁴ Hinsichtlich des Auftrags des Gesetzgebers an die Reformkommission, bei der Neueinteilung der Wahlkreise neben der Bevölkerungszahl auch die flächenmäßige Ausdehnung der Wahlkreise zu berücksichtigen, wird auf das Spannungsfeld von Wahrung der Chancengleichheit einerseits sowie der Wahrung der bestmöglichen Bürgernähe andererseits verwiesen. Im Ergebnis wird die Position vertreten, dass innerhalb des Abweichungsrahmens von 15 bis 25 von Hundert bei bereits bestehender übermäßiger Fläche auf eine Vergrößerung verzichtet werden soll, im Sinne der Chancengleichheit dies ab einer Abweichung von mehr als 25 von Hundert jedoch keine Berücksichtigung finden und das Ansinnen der bestmöglichen Bürgernähe hinter die Wahrung der Chancengleichheit zurückzutreten hat.⁶⁹⁵

Zum Abschlussbericht erfolgte am 26. September 1997 eine weitere Debatte im Bundestag, in der keine grundsätzlich neuen Argumente ausgetauscht wurden. Lediglich die Vertreter von FDP und PDS, Stadler und Enkelmann, machten deutlich, dass sich das Reformziel der Steigerung der Arbeitsfähigkeit des Parlaments nicht in der Reduzierung der Abgeordnetenzahl erschöpft, sondern unter anderem auch die Anzahl der Gremien und Ausschüsse diesbezüglich von Bedeutung sind.⁶⁹⁶ Der FDP-Abgeordnete Stadler führt an, dass die Größe des Parlaments auch dem Anliegen Rechnung tragen sollte, dass selbst Parteien mit einem geringen Zweitstimmenergebnis die Chance haben, mit Listenmandaten in möglichst jedem Bundesland vertreten zu sein, um eine Repräsentation in der Fläche zu gewährleisten.⁶⁹⁷

Zusammenfassung

Die Reform des Wahlrechts mit dem vordringlichen Ziel der Verkleinerung des Deutschen Bundestages ist einerseits geprägt vom Konsens aller Parteien – mit Ausnahme der PDS –, das Parlament von 672 Abgeordneten des 13. Deutschen Bundestages auf mindestens unter 600 Mitglieder zu verkleinern und andererseits vom Dissens zum Umgang mit Überhangmandaten. Zur Frage des Umfangs der Verkleinerung steht der Aspekt der Schädigung der Bürgernähe bei zu großen Wahlkreisen im

⁶⁹² Vgl. BT-Drs. 13/7950, S. 12 f.

⁶⁹³ Vgl. ebd., S. 16 f.

⁶⁹⁴ Vgl. ebd., S. 17.

⁶⁹⁵ Vgl. ebd., S. 15 f.

⁶⁹⁶ Vgl. BT-Plenarprotokoll 13/193, S. 17433D f., 17436A.

⁶⁹⁷ Vgl. ebd., S. 17434A f.

Vordergrund. Neben der Union verweisen hierauf insbesondere FDP und PDS, wobei letztere aus diesem Grund die Verkleinerung des Parlaments insgesamt ablehnen.

Zur Frage der Überhangmandate wird kein Konsens erzielt. Die Diskussion wird auch nicht durch die Bezugnahme auf Urteile des Bundesverfassungsgerichts versachlicht.

Es ist zu konstatieren, dass die unterschiedlichen Vorstellungen zum Wesen des Wahlsystems fortbestehen. Einerseits die Parteien, die die personalisierte Verhältniswahl als Verhältniswahl mit Personenauswahl definieren, andererseits die Parteien, die die Personenwahl als Mehrheitswahl in Wahlkreisen als eigenständiges Element werten, weswegen eine Verrechnung unzulässig sei. Diese Argumentationsmuster sind aus den Debatten seit 1949 bekannt und gelten weiterhin fort. Dabei gilt, dass SPD und Grüne ein Verständnis der personalisierten Verhältniswahl offenbaren, das vom Diederichs-Vorschlag der Beratungen des Parlamentarischen Rates geprägt ist, der genau diese Personenwahl innerhalb der Listenkandidaten vorgesehen hätte. Die personalisierte Verhältniswahl weist jedoch eine getrennte Personenwahl in Wahlkreisen durch Mehrheitswahl auf und ist damit grundsätzlich unabhängig von der Zuteilung von Listenmandaten, die gerade keine Wahl der Person, sondern eine technische Zuteilung darstellt.

Interessant ist die Debatte zu einem möglichen Ausgleich von Überhangmandaten beziehungsweise die Verrechnung dieser mit Listenmandaten aus heutiger Sicht. Weder sind die heute vorgebrachten Ideen noch die Argumente neu. Der Blick auf die Diskussionen Mitte der 1990er Jahre zeigt, dass die grundsätzlichen Fürworte respektive Einwände bereits vor 25 Jahren erschöpfend vorgetragen wurden. Aus heutiger Perspektive erscheint jedoch der Vorschlag der SPD zu einem Teilausgleich von Bedeutung. Man war sich der Gefahr einer deutlichen Vergrößerung des Parlaments eindeutig bewusst, was auch die beispielhafte Berechnung des CDU-Abgeordneten Scholz verdeutlicht, der für einen vollständigen Ausgleich aller Eventualitäten für den 13. Deutschen Bundestag eine Größe von 891 in Aussicht stellt. Eine Größenordnung, die auch in der Debatte des Jahres 2020 immer wieder als Gefahr beschworen wird. Nichtsdestotrotz war die Gefahr einer unbegrenzten Vergrößerung des Parlaments den Abgeordneten sehr wohl bewusst, weswegen die SPD auch gezielt lediglich einen Teilausgleich von Überhangmandaten vorschlug, der seine Grenzen in der bundesweiten Anzahl von Überhangmandaten finden und nicht die Besonderheiten der Landeslisten berücksichtigen sollte. 25 Jahre später scheint ein Ausgleich, der sich auf die Höhe der Überhangmandate beschränkt, für die handelnden Akteure jedoch keine Option mehr.

Aus heutiger Sicht ebenfalls bekannt erscheinen die Argumente zum Vorschlag der Verrechnung von Überhangmandaten und dessen Auswirkungen auf die Repräsentation von Landeslisten. Diese Argumentation wird auch im Jahr 2020 von der CDU genutzt. Bemerkenswert ist jedoch, dass es vor 25 Jahren noch nicht das Element der Sitzkontingente der Bundesländer gab sowie Listenverbindungen

bestanden. Rechnerisch war eine teilweise Verrechnung damals möglich und ist unbemerkt nahezu sicher erfolgt. Dies zeigt sich auch im seit 2013 geltenden Wahlrecht, wonach in der zweiten Unterverteilung, die dem alten Mechanismus folgt, trotz ausreichender Zweitstimmen in einem Bundesland durch das Zuteilungsverfahren mitunter Landeslisten unberücksichtigt oder weniger stark repräsentiert verbleiben. Zur Frage der Repräsentation durch Landeslisten sei auf die ausführliche Diskussion an anderer Stelle dieser Arbeit verwiesen.

Bemerkenswert ist in dieser Hinsicht ein weiterer Aspekt, den die FDP in die Diskussion einbrachte, wonach der Bundestag nicht zu stark verkleinert werden darf, um kleinen Parteien nicht die Chance zu nehmen, in jedem Bundesland mit Listenmandaten repräsentiert zu sein. Einerseits sei erneut auf die ausführliche Diskussion zur Frage der Repräsentation durch Listenmandate verwiesen, andererseits handelt es sich bei der Zweitstimme um ein relatives Maß der Abbildung der Stärkeverhältnisse. Diese Abbildung erfolgt unabhängig von der Gesamtgröße des Parlaments. Bei gleichbleibenden proportionalen Verhältnissen führt ein kleineres Parlament nicht zwingend zu einer regional weniger ausgeprägten Repräsentation kleinerer Parteien.

Neben den ausführlichen Diskussionen zum Umgang mit Überhangmandaten blieb ein Aspekt, der zwar von PDS und FDP adressiert wurde, nahezu ohne Wirkung: Die Größe und die Arbeitsfähigkeit des Parlaments stehen in keiner direkten Korrelation. Zu Recht wurde auf die Zusammensetzung und die Anzahl an Gremien und Ausschüssen hingewiesen. Dieser treffende Aspekt wird jedoch auch 25 Jahre später zu wenig gewürdigt.

6. Beratungen der 16. und 17. WP – Auf dem Weg zur Vergrößerung durch Vollausgleich

Abgesehen von den ersten beiden Bundeswahlgesetzen, die jeweils nur eine Gültigkeit von einer Legislaturperiode besaßen und deswegen eine Neuregelung zwingend war, erfolgte die Diskussion um eine Reform des Wahlrechts in den folgenden Jahrzehnten stets aus politischen Opportunitätsgründen. Dies änderte sich jedoch in der 17. Wahlperiode nach dem Urteil des BVerfG aus dem Jahr 2008. Hierbei wurde in Bezugnahme auf eine Nachwahl in einem Wahlkreis bei der Bundestagswahl 2005 der Effekt des negativen Stimmgewichts gerügt und als verfassungswidrig eingestuft, siehe hierzu ausführlich weiter oben. Dem Gesetzgeber wurde eine Frist zur Neuregelung bis Mitte 2011 gegeben.

Nach dem Urteil des BVerfG waren es die Grünen, die 2009 – kurz vor der anstehenden Bundestagswahl und damit noch in der 16. WP – einen Gesetzentwurf präsentierten, der auf den Richterspruch reagierte und eine Änderung präsentierte. Der Vorschlag sah die Anrechnung von Direktmandaten auf Listenmandate auf Bundesebene vor sowie die Verrechnung von

Überhangmandaten mit Listenmandaten anderer Landeslisten einer Partei.⁶⁹⁸ Werden trotz Anrechnung auf Bundesebene Überhangmandate festgestellt, verbleiben diese einer Partei. Bemerkenswert ist, dass dies – entgegen späterer Argumentationen – als legitim angesehen wird, da in diesen Fällen die Überhangmandate kein negatives Stimmgewicht darstellen würden.⁶⁹⁹ Grundsätzlich gibt man sich überzeugt, dass jedoch keine Überhangmandate mehr entstehen werden: „Dies verhindert die genannte Anrechnungsmethode auf der Ebene der Oberzuteilung.“⁷⁰⁰

Die erste Lesung eines Gesetzentwurfes erfolgte dann jedoch erst am 17. März 2011 zu einem Entwurf der Grünen.⁷⁰¹ Dieser sah sowohl die Streichung von Überhangmandaten als auch die Kompensation über Listenmandate vor. Obgleich im einführenden Teil des Entwurfs davon die Rede ist, dass dieses Gesetz das Ziel verfolgt, negatives Stimmgewicht zu beseitigen, fokussiert der Entwurf im Folgenden ausschließlich auf die Beseitigung von Überhangmandaten bei gleichzeitiger ausdrücklicher Festschreibung von Verbindungen der Landeslisten einer Partei. Letzteres – die Verbindung von Landeslisten – ist hingegen das Kernelement, das negatives Stimmgewicht überhaupt erst ermöglicht, da hiermit Verschiebungen zwischen den Landeslisten möglich sind. Auf diesen Aspekt geht der Gesetzentwurf jedoch mit keiner Silbe ein. Interessant ist hingegen, dass erst externe Überhangmandate festgestellt werden, die dann nicht zuerkannt, und anschließend interne Überhangmandate mit anderen Landeslisten verrechnet werden sollen.⁷⁰²

Die diesbezügliche Debatte im Plenum war entsprechend kontrovers. Der CDU-Abgeordnete Krings weist daraufhin, dass der Gesetzentwurf nicht geeignet ist, negatives Stimmgewicht zu verhindern und dieses weiterhin möglich wäre.⁷⁰³ Des Weiteren kritisieren die Vertreter von Union, SPD und Linke den Vorschlag, Direktmandate als Überhangmandat nicht zuzuerkennen.⁷⁰⁴ Während der SPD-Abgeordnete Oppermann diesen Vorschlag der Grünen mit Verwunderung zur Kenntnis nimmt und auf die basisdemokratische Tradition der Grünen hinweist, der der Vorschlag der Nichtanerkennung von Direktmandaten entgegensteht⁷⁰⁵, verweist die Linke-Abgeordnete Wawzyniak darauf, dass dieser Vorschlag eine Stärkung des Parteienmonopols bedeuten würde.⁷⁰⁶ Damit adressiert Wawzyniak den Vorwurf der Hinterzimmerabsprachen bezüglich der Listenkandidaten und der Bestrafung respektive Verhinderung von Kandidaten, die keine Vorkämpfer der aktuellen Parteilinie sind. Ebenfalls wird die Kompensation auf Landeslisten kritisiert. Diesbezüglich kritisieren die Vertreter von Union und FDP

⁶⁹⁸ Vgl. BT-Drs. 16/11885, S. 2 f.

⁶⁹⁹ Vgl. ebd., S. 4.

⁷⁰⁰ Ebd.

⁷⁰¹ Vgl. BT-Plenarprotokoll 17/96.

⁷⁰² Vgl. BT-Drs. 17/4694, S. 6 f.

⁷⁰³ Vgl. BT-Plenarprotokoll 17/96, S. 10918B,

⁷⁰⁴ Vgl. ebd., S. 10919D, 10940B, 10944B f.

⁷⁰⁵ Vgl. ebd., S. 10940B.

⁷⁰⁶ Vgl. ebd., S. 10944C.

unter anderem die möglicherweise unterschiedliche Repräsentation der Landeslisten innerhalb einer Partei und adressieren damit den föderalen Aspekt. Der FDP-Abgeordnete Ruppert greift beispielsweise die Argumentationslinie Krings' auf und kritisiert, dass bei einer solchen Lösung ein Abgeordneter in Brandenburg 342.000 Wähler, ein Abgeordneter in Baden-Württemberg hingegen nur 62.000 Bürger repräsentiert hätte.⁷⁰⁷ Weiterhin kritisieren Krings und Ruppert den von der SPD vorgebrachten Vorschlag, Überhangmandate durch Ausgleichsmandate zu kompensieren und verweisen diesbezüglich auf die mögliche Folge einer unbegrenzten Vergrößerung des Parlaments.⁷⁰⁸ Dies gesteht der SPD-Abgeordnete Oppermann auch selbst ein, führt als Lösung im Folgenden dann eine Reduzierung der Wahlkreise an.⁷⁰⁹ Bezuglich des SPD-Vorschlags des Ausgleichs verweist der FDP-Abgeordnete Ruppert zudem darauf, dass hiermit negatives Stimmengewicht nicht ausgeschlossen wird, was wiederum der SPD-Abgeordnete Oppermann bestreitet.⁷¹⁰ Ruppert bemängelt diesbezüglich die Fokussierung auf Überhangmandate auf Bundesebene, deren Ausschließen die SPD hier als abschließende Lösung betrachtet. Hingegen ändern Ausgleichsmandate auf Bundesebene ohne weitere Maßnahmen jedoch nichts daran, dass zum damaligen Zeitpunkt – isoliert betrachtet – Mandatsverschiebungen zwischen den Landeslisten möglich waren.

Wenige Wochen später erfolgte im Plenum die erste Lesung des Gesetzentwurfes der SPD. Dieser sah den Vollausgleich von Überhangmandaten vor.⁷¹¹ Der Vergrößerung des Bundestages soll durch eine Verringerung der Anzahl der Direktmandate begegnet werden. Die SPD argumentiert, dass damit „Überhang- und ihnen folgend Ausgleichsmandate weitgehend vermieden [werden]“.⁷¹² Das eigentliche, jedoch so nicht formulierte, Argument der SPD lautet hingegen, dass dieser Effekt dadurch eintritt, dass zwar die Zahl der Direktmandate reduziert, jene der Listenmandate jedoch gleichbleibt oder sogar steigt. Dies ist nicht ganz eindeutig, da es lediglich heißt, der Anteil der Direktmandate an der Gesamtsitzzahl soll reduziert werden.⁷¹³ Ob die Gesamtsitzzahl gleich bleibt, ist offen. Wäre dies der Fall, würde bei einer Verringerung der Direktmandate gleichzeitig die Zahl der Listenmandate steigen. Das bekannte Argument der Debatte um eine Wahlrechtsreform lautet dabei, dass die Partei mit potentiellen Überhangmandaten bei einer erhöhten Anzahl von Listenmandaten proportional ebenfalls mehr Listenmandate erhalten würde und somit Überhangmandate vermieden werden. Zur Tragfähigkeit dieses Arguments sei auf die ausführliche Diskussion weiter unten verwiesen. Die erforderliche Gesetzgebung zur notwendigen Neueinteilung der Wahlkreise soll hingegen erst nach

⁷⁰⁷ Vgl. ebd., S. 10942D.

⁷⁰⁸ Vgl. ebd., S. 10940A, 10943B.

⁷⁰⁹ Vgl. ebd., S. 10940A f.

⁷¹⁰ Vgl. ebd., S. 10943A.

⁷¹¹ Vgl. BT-Drs. 17/5895, S. 5.

⁷¹² Ebd.

⁷¹³ Vgl. ebd.

der nächsten Wahl erfolgen.⁷¹⁴ Faktisch sieht der Entwurf damit ausschließlich einen Ausgleich und somit eine mögliche Vergrößerung des Parlaments vor bei gleichzeitiger Nichteliminierung des negativen Stimmgewichts.

Ebenso legte die Linke einen Gesetzentwurf vor. Dieser orientiert sich nach eigener Angabe an den vorherigen Gesetzesentwürfen der Grünen. Dies betrifft die Aspekte der scheinbaren Verrechnung von Direkt- mit Listenmandaten auf Bundesebene sowie der Kompensation von Überhangmandaten durch andere Landeslisten. Des Weiteren folgt man dem Vorschlag der SPD und sieht Ausgleichsmandate auf Bundesebene vor.⁷¹⁵ Ebenso wie die Grünen geht der Gesetzentwurf von festen Listenverbindungen aus. Die Ursache des negativen Stimmgewichts wird mit diesem Entwurf ebenso wenig beseitigt. Die Vorschläge richten sich stattdessen ausschließlich auf die Beseitigung von Überhangmandaten. Bezeichnend ist hingegen der Umgang mit externen und internen Überhangmandaten. Obwohl externe Überhangmandate ausgeglichen werden, sollen zudem weiterhin bestehende interne Überhangmandate mit Listenmandaten verrechnet werden. Nicht nur dass damit das Argument ad absurdum geführt wird, die Anrechnung von Direktmandaten auf Bundesebene beseitigt weitestgehend Überhangmandate, offenbart der Umgang mit weiterhin bestehenden internen Überhangmandaten ein unzulängliches Verständnis für diesen Aspekt. Sofern nach erfolgtem Ausgleich interne Überhangmandate als Problem angesehen werden, ist weniger die Verrechnung dieser mit anderen Landeslisten eine zielführende Option als vielmehr der Ansatz der SPD einer zielgerichteten Verteilung der Mandate auf die Listen. Hinsichtlich der Tatsache, dass Landeslisten nach dem Vorschlag der Grünen fest verbunden sind und dem als möglich betrachteten Auftreten externer als auch interner Überhangmandate, zeigt dies, dass das eigentliche Ziel der Beseitigung des Effekts des negativen Stimmgewichts nicht erreicht werden kann.

Die Debatte am 26.05.2011 folgte dem Argumentationsmuster der Lesung des Gesetzentwurfes der Grünen. Union und FDP verwiesen darauf, dass die vorgelegten Änderungen das eigentliche Problem nicht beseitigen, stattdessen aber zu einer Vergrößerung des Bundestages oder zu einer aus Sicht von Union und FDP unzulässigen Verrechnung von Direkt- und Listenmandaten führen würde.⁷¹⁶ Zudem wurde den Regierungskoalitionen erneut vorgeworfen, selbst keine Lösung zu präsentieren. Auf diese Einwände hin skizzierten zumindest der FDP-Abgeordnete Ruppert sowie der CDU-Abgeordnete Krings erste Lösungsansätze, die vor allem darin bestehen, die Listenverbindung aufzuheben und in der Folge eigene Sitzkontingente der Bundesländer einzuführen.⁷¹⁷ Dies wiederum wird von den Oppositionsparteien als nicht zielführend zurückgewiesen, da hiermit das – aus ihrer Sicht

⁷¹⁴ Vgl. ebd.

⁷¹⁵ Vgl. BT-Drs. 17/5896, S. 4 f.

⁷¹⁶ Vgl. BT-Plenarprotokoll 17/111, S. 12630C f., 12636C f.

⁷¹⁷ Vgl. ebd., S. 12632B f., S. 12637D f.

vordringliche – Problem der Überhangmandate nicht gelöst werden würde. Im Zentrum auch dieser Debatte stand die Bewertung von und der Umgang mit Überhangmandaten.⁷¹⁸

Etwa einen Monat später legten dann die Regierungsfraktionen CDU/CSU und FDP ihren Gesetzentwurf vor. Dieser nahm die in der Plenardebatte im Mai skizzierten Elemente auf und kombinierte die Streichung von Listenverbindungen mit einer Listenmandatsverteilung nach Ländersitzkontingenten anhand der Wahlbeteiligung.⁷¹⁹ Um Unterschieden des Erfolgswertes bei den Listenmandaten aufgrund der getrennten Ländersitzkontingente zu begegnen, sollten diese Sitzkontingente nicht aufgrund der Bevölkerungszahl, sondern in Abhängigkeit der Wahlbeteiligung verteilt werden.⁷²⁰ Des Weiteren erfolgt eine Reststimmenverwertung, zur Vermeidung von Erfolgswertunterschieden, die entstehen können, „wenn sich unterschiedlich hohe Zahlen von nicht mehr zu einem Mandat führenden Reststimmen in den 16 Ländern nicht ausgleichen, sondern kumulieren.“⁷²¹ Hierzu werden weitere Sitze an die Landeslisten dieser Partei vergeben, wenn der Erfolgswertunterschied als Zahl der Zweitstimmen, die nicht zu einem Mandat geführt haben, größer ist als der Bundesdivisor.⁷²²

Wenig überraschend verlief die Debatte zu diesem Gesetzentwurf der Regierungsfraktionen am 30.06.2011. Die Opposition beklagte, dass der Entwurf die Überhangmandate beibehält; die Vertreter von Union und FDP hingegen bekräftigten ihre Position, wonach nicht das Überhangmandat, sondern das negative Stimmengewicht das Problem und letzteres, nach Ansicht der Regierungsfraktionen, im Gegensatz zum Oppositionsentwurf vollumfänglich gelöst sei.⁷²³ In der Debatte weist der CDU-Abgeordnete Krings erneut ausführlich auf die Folgen der Oppositionsentwürfe – mögliche deutliche Vergrößerung des Bundestages und/oder Nichtzuteilung von Direktmandaten – hin und lehnt diese, auch unter Hinweis auf das Problem des negativen Stimmengewichts, ab.⁷²⁴ Die Opposition bemängelt neben den Überhangmandaten, die nach Ansicht des SPD-Abgeordneten Oppermann ein unzulässiges „doppeltes Stimmengewicht“ darstellen⁷²⁵, die Schaffung von Ländersitzkontingenten mit Reststimmenverwertung als Lösung zur Beseitigung des negativen Stimmengewichts. Zum einen wird darauf verwiesen, dass „bei der Bundestagswahl das unitarische Bundesvolk [wählt]“, wie die SPD-Abgeordnete Fograscher ausführt⁷²⁶, eine Aufteilung nach Ländern in diesem Sinne unzulässig sei. Zum anderen wird die Reststimmenverwertung kritisiert, die als Gefälligkeitsgeschenk der FDP gegenüber

⁷¹⁸ Vgl. u.a. ebd., S. 12642D.

⁷¹⁹ Vgl. BT-Drs. 17/6290, S. 2.

⁷²⁰ Vgl. ebd., S. 7.

⁷²¹ Ebd.

⁷²² Vgl. ebd., S. 4, 7f., 15 f.

⁷²³ Vgl. BT-Plenarprotokoll 17/117, S. 13486D-13497D.

⁷²⁴ Vgl. ebd., S. 13488B f.

⁷²⁵ Vgl. ebd., S. 13490D.

⁷²⁶ Ebd., S. 13497B.

charakterisiert wird, um Nachteile auf der Sitzkontingentierung auszugleichen, wie die Abgeordneten Oppermann und Beck (Grüne) insinuieren.⁷²⁷ Des Weiteren werden Überhangmandate als möglicher Mehrheitsbeschaffer thematisiert. Oppermann lehnt aus diesem Grund Überhangmandate ab⁷²⁸, woraufhin der CSU-Abgeordnete Uhl auf die Wahl 2002 verweist, bei der die SPD lediglich 6.027 mehr Zweitstimmen als die Union erzielte, „[d]ie 0,01 Prozent Vorsprung dank der Überhangmandate jedoch zu drei Sitzen Vorsprung geführt [haben].“⁷²⁹ Oppermann als auch Fograscher hingegen verweisen auf eine Verzerrung des regionalen Proporzes sowie des Erfolgswertes durch Überhangmandate.⁷³⁰

Sowohl die Beratungen in den Ausschüssen als auch die zweite und dritte Lesung im Plenum zeigten keine neuen Argumentationen. Zumindest die Plenarredebatte führte jedoch neue Aspekte in die Diskussion ein. In der abschließenden Beratung am 29.09.2011 führte der CDU-Abgeordnete Krings die vermeintliche „Kannibalisierung von Landeslisten“ an, weswegen die Vorschläge der Verrechnung von Direktmandaten mit Landeslisten anderer Parteien abzulehnen sei. Zugleich beklagt Krings als Folge eine Verzerrung der Erfolgswerte zwischen den Landeslisten.⁷³¹ Dieses Argumentationsmuster wird die CDU in der 19. WP erneut aufgreifen. Hierzu unten ausführlich. Krings erneuert des Weiteren die Kritik an einer Nichtzuerkennung von Direktmandaten. Neu ist hierbei, dass als Argument, die Nichtvertretung von Wahlkreisen angeführt wird.⁷³² Die Reststimmenverwertung begründet Krings in der Debatte nun einerseits mit der Verhinderung des Effekts des negativen Stimmgewichts und andererseits mit einer Reduzierung der Zahl etwaiger Überhangmandate, indem diese durch zusätzliche Listenmandate aus der Reststimmenverwertung unterlegt werden.⁷³³ Dies wiederum wird von der Opposition zurückgewiesen und angeführt, dass damit die eigene Aussage, Überhangmandate seien kein Problem, negiert wird.⁷³⁴ Bezuglich der Überhangmandate führt Krings wiederum deutlich aus, dass es „nicht in Ordnung [sei], ein politisch verfolgtes Ziel, nämlich die Bekämpfung der Überhangmandate, zu einer verfassungsrechtlichen Pflicht hochzustilisieren. Das entspricht nicht der Entscheidung des Verfassungsgerichts.“⁷³⁵

Die Opposition bleibt bei ihrer Kritik, dass der Entwurf der Regierungsfraktionen das Problem des negativen Stimmgewichts nicht löst und die geplante Reststimmenverwertung dieses sogar noch verschärfen würde. Weiterhin stehen die Überhangmandate im Fokus, die als verfassungswidrig

⁷²⁷ Vgl. ebd., S. 13490C, 13495A.

⁷²⁸ Vgl. ebd., S.13491B.

⁷²⁹ Ebd., S. 13496A.

⁷³⁰ Vgl. ebd., S. 13491A, 13497C.

⁷³¹ Vgl. BT-Plenarprotokoll 17/130, S. 15294C.

⁷³² Vgl. ebd., S. 15294D.

⁷³³ Vgl. ebd., S. 15293D f.

⁷³⁴ Vgl. ebd., S. 15306A.

⁷³⁵ Ebd., S. 15293B.

angesehen werden.⁷³⁶ Bemerkenswert ist der Beitrag des FDP-Abgeordneten Ruppert, der die Vorschläge von Grünen und Linken einerseits ablehnt, diesen aber andererseits zugesteht, „dieses Problem vollständig [zu lösen].“ Und weiter: „Sie haben das negative Stimmengewicht beseitigt.“⁷³⁷ In den vorherigen Debatten vertrat Ruppert eine gegenteilige Position und hat seine Sicht eindeutig dargelegt. Der FDP-Abgeordnete bezieht sich hierbei auf das BVerfG-Urteil des Jahres 2008, in dem in Randnummer 142 verschiedene Lösungsoptionen genannt sind. Den Schlussfolgerungen, die Ruppert daraus zieht, stehen jedoch teilweise die Ausführungen der Randnummer 124 des genannten Urteils entgegen als auch die weiteren grundsätzlichen Ausführungen des BVerfG, die sowohl die mangelnde Stringenz und Konsistenz des Urteils verdeutlichen, als auch teilweise dem Grundsatz des Gerichts zum Wesen des negativen Stimmengewichts widersprechen.⁷³⁸ Bezuglich des Vorschlags der Verrechnung von Direkt- und Listenmandaten ist hinsichtlich des Gesetzentwurfes der Linken passender auf die Randnummer 124 hinzuweisen, da dort – entgegen der Randnummer 142 – von einer Verrechnung in der Oberverteilung die Rede ist, dem die Linken folgen. Eine ausführliche Diskussion dieser Aspekte erfolgt an anderer Stelle. Es sei jedoch darauf verwiesen, dass dies keine hinreichende Lösung darstellt, weil Parteien nicht nur interne, sondern auch externe Überhangmandate erzielen können. Letztere können allein aus ihrer Definition heraus jedoch nicht verrechnet werden. Selbst wenn man dem Lösungsansatz des BVerfG in diesem Fall folgen würde, fände er hier seine Grenze. Dies wird auch nicht durch den Regelungsvorschlag der Linken geheilt, in diesen Fällen Ausgleichsmandate zu generieren, da dies, weniger als die Verrechnung, nicht das Problem des negativen Stimmengewichts adressiert.

Ruppert begründet die Reststimmenverwertung mit Verweis auf die Ausführungen des BVerfG⁷³⁹, die bei einem Verzicht auf Listenverbindungen Reststimmen als etwaige Folge beschreiben. Richtig ist, dass das BVerfG diesen Sachverhalt skizziert. Dass eine Regelung des negativen Stimmengewichts ohne Berücksichtigung der Reststimmen jedoch unzulässig wäre, geht hieraus nicht zwingend hervor. Diese Diskussion ist hinsichtlich der abschließenden Reglung der 17. WP von besonderem Interesse und wird weiter unten aufgegriffen.

Interessant ist die Aussage der Linken-Abgeordneten Wawzyniak, wonach eine Nachfrage im Bundesministerium des Innern (BMI) bezüglich des Sachverhalts des negativen Stimmengewichts beim Gesetzentwurf der Linken die Antwort ergeben hätte, hier hätte es keinen Berechnungsbedarf gegeben, da der Entwurf negatives Stimmengewicht ausschließt.⁷⁴⁰ Auch diesbezüglich wird auf die ausführliche Diskussion an anderer Stelle verwiesen.

⁷³⁶ Vgl. ebd., S. 15296B ff.

⁷³⁷ Ebd., S. 15299A.

⁷³⁸ Vgl. BVerfGE 121, 266 [274 ff., 306 f., 315]

⁷³⁹ Vgl. BT-Plenarprotokoll 17/130, S. 15299C f.

⁷⁴⁰ Vgl. ebd., S. 15301D.

Am Ende der Diskussion wurde der Gesetzentwurf der Regierungsfraktionen mit deren Mehrheit beschlossen. Die Ankündigungen der Opposition, gegen die Regelung Klage vor dem BVerfG zu erheben, wurde realisiert, sodass das BVerfG am 25.07.2012 ein Urteil fällte und damit die Regelung der Koalitionsfraktionen zurückwies.

Das BVerfG hat dabei nicht nur die Regelungen zur Bildung von Ländersitzkontingenten auf Grundlage der Wählerzahl sowie die Reststimmenverwertung, sondern auch die Möglichkeit des Entstehens ausgleichsloser Überhangmandate beanstandet und für unvereinbar mit den Wahlgrundsätzen der Unmittelbarkeit der Wahl sowie der Chancengleichheit der Parteien bezeichnet, sondern auch den Begriff des negativen Stimmgewichts weiter gefasst. Der Regelung zur Bildung von Ländersitzkontingenten anhand der Wählerzahl wurde attestiert, dass dies negatives Stimmgewicht ermöglicht. Ausgleichslose Überhangmandate führen nach Urteil des BVerfG dazu, dass der Grundcharakter der Verhältniswahl aufgehoben wird.⁷⁴¹ Eine ausführliche Diskussion des Urteils erfolgt weiter oben.

Unabhängig vom Wesensgehalt dieses Urteils ist zu konstatieren, dass die Ausgangslage für eine Reform des Bundeswahlgesetzes nachteilig beeinflusst wurde, indem die Lösungsmöglichkeiten deutlich eingeengt wurden. Einerseits erweiterte das BVerfG die Definition des negativen Stimmgewichts, wodurch die vom Gesetzgeber gefundene Lösung der Ländersitzkontingente nach Wahlbeteiligung nicht mehr ausreichend war und wiederum selbst als Effekt des negativen Stimmgewichts angesehen wurde.⁷⁴²

Die Entscheidung von 2008 definierte negatives Stimmgewicht als inversen Effekt der Wirkung der Zweitstimme auf eine Partei. Konkret heißt es: „Hierunter wird eine Paradoxie im Verfahren der Mandatszuteilung verstanden, die darin besteht, dass ein Zugewinn von Zweitstimmen einer Partei zu einem Mandatsverlust bei genau dieser Partei und umgekehrt die Verringerung der Anzahl der Zweitstimmen zu einem Mandatsgewinn führen kann.“⁷⁴³ Das Urteil von 2012 geht darüber deutlich hinaus. So heißt es nun: „Die Verteilung der Mandate auf die Parteien entsprechend dem Verhältnis der Summen der Wählerstimmen darf im Grundsatz nicht dazu führen, dass die Sitzzahl einer Partei erwartungswidrig mit der auf diese oder eine konkurrierende Partei entfallenden Stimmenzahl korreliert.“⁷⁴⁴ Im Ergebnis erweitert das BVerfG die Definition des negativen Stimmgewichts von einem inversen Effekt dieselbe Partei betreffend, auf alle Effekte, die die Rahmenbedingungen der

⁷⁴¹ Vgl. Bundesverfassungsgericht: Neuregelung des Sitzzuteilungsverfahrens für die Wahlen zum Deutschen Bundestag verfassungswidrig, Pressemitteilung Nr. 58/2012, 25.07.2012.

⁷⁴² Vgl. BVerfGE 131, 316, 346 ff.

⁷⁴³ BVerfGE 121, 266, 267.

⁷⁴⁴ BVerfGE 131, 316, 346 f.

mathematischen Sitzzuteilung betreffen, vor allem Auswirkungen zwischen Parteien und nicht mehr derselben Partei.

Doch auch wenn es hier zu einer deutlichen Erweiterung des Geltungsbereichs negativen Stimmgewichts kommt, weist das BVerfG insofern einen Weg, als es die Ländersitzkontingente grundsätzlich als Lösungsoption billigt und Änderungen aufzeigt, die trotz Sitzkontingenten negatives Stimmgewicht ausschließen, nämlich eine manifeste Bezugsgröße, beispielsweise in Form der Bevölkerung oder der Zahl der Wahlberechtigten.⁷⁴⁵

Eine weitere Verschlechterung der Ausgangslage einer Neuregelung erfolgte durch die Ausführungen zur Nichtzulässigkeit ausgleichsloser Überhangmandate. Während die ständige Rechtsprechung bis dahin ausgleichslose Überhangmandate billigte, wurde nun eine unverhältnismäßig hohe Zahl als verfassungswidrig bestimmt. Dabei benennt das BVerfG als „Akt richterlicher Normkonkretisierung“ eine zulässige Zahl von 15.⁷⁴⁶ Eine ausführliche Diskussion dieses Aspekts des Urteilsspruchs erfolgt weiter oben.

Unabhängig davon, wie der Urteilsspruch bezüglich der zulässigen Weite der Definition des Effekts des negativen Stimmgewichts sowie der Zahl zulässiger Ausgleichsmandate zu bewerten ist, ergibt sich eine Einengung des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums. Durch die Aufhebung des Bundeswahlgesetzes in Verbindung mit der Nichtigkeit des vorherigen Wahlrechts bestand erheblicher Handlungsbedarf.

Für das neue Wahlgesetz überwanden Union, FDP, Grüne und SPD die Gräben der vorherigen Debatte und erarbeiteten gemeinsam einen Gesetzentwurf, der zusammen mit dem Entwurf der Fraktion der Linken am 11.12.2012 veröffentlicht wurde. Die erste Lesung der Gesetzesentwürfe erfolgte am 14.12.2012.⁷⁴⁷

Der Gesetzentwurf von Union, FDP, Grüne und SPD hält an den Grundzügen der Personenwahl durch Mehrheitswahl in Verbindung mit der Parteienwahl nach Verhältniswahl fest. Ebenso wird an der Bildung von Ländersitzkontingenten zur Beseitigung des negativen Stimmgewichts festgehalten. Diese werden jedoch in Reaktion auf das Urteil des BVerfG nicht mehr auf Grundlage der Wahlbeteiligung, wie im 19. Bundeswahlgesetz, sondern nach Maßgabe der Bevölkerungszahl, wie vom BVerfG als mögliche Lösung aufgezeigt, bestimmt. Zudem erfolgt ein Ausgleich von Überhangmandaten durch zusätzliche Mandate.⁷⁴⁸ Letztere Regelung folgt dem Ansinnen des SPD-Entwurfs für das 19. Bundeswahlgesetz. Im Eingang der Drucksache wird als Begründung angeführt, dass mit den

⁷⁴⁵ Vgl. BVerfGE 131, 316, 351 f.

⁷⁴⁶ BVerfGE 131, 316, 370.

⁷⁴⁷ Vgl. BT-Plenarprotokoll 17/215.

⁷⁴⁸ Vgl. BT-Drs. 17/11819, S. 5.

Ausgleichsmandaten Überhangmandate vermieden werden sollen.⁷⁴⁹ Dies ist jedoch sachlich falsch. Durch Ausgleichsmandate werden per se keine Überhangmandate vermieden, sondern nur auf Bundesebene im Ergebnis nivelliert. Insbesondere die Regelungen der zweiten Unterverteilung auf die Landeslisten der Parteien führen, vor allem in Auslegung der Regelung durch den Bundeswahlleiter, in den Ländern weiterhin zu Überhangmandaten.

Der Gesetzentwurf der Fraktion der Linken gleicht inhaltlich dem Regelungsvorschlag des Jahres 2011 und sieht eine Verrechnung von Direkt- mit Listenmandaten auf Bundesebene vor. Bei externen Überhangmandaten ist ein Ausgleich vorgesehen.⁷⁵⁰

Von besonderem Interesse sind die Regelungsansätze des Vollausgleichs, der sich im Ergebnis in beiden Gesetzesentwürfen wiederfindet. Unter anderem an diesem Aspekt wird die Widersprüchlichkeit des Urteils des Bundesverfassungsgerichts deutlich. Faktisch blieb aufgrund des Urteilsspruchs zu ausgleichslosen Überhangmandaten bei Beibehaltung der Grundzüge des geltenden Wahlsystems bezüglich eines Vollausgleichs kaum Spielraum. Dabei wurde die Idee des Vollausgleichs, wie ihn in den vorherigen Debatten des Jahres 2011 vor allem die SPD prominent vertreten hat, seitens Union und FDP die mögliche unbegrenzte Vergrößerung entgegen gehalten. Dieses Problem nennt auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil ausdrücklich und führt aus, dass ein Vollausgleich aus verfassungsrechtlicher Sicht problematisch ist, da damit der Grundsatz der Parität von Direkt- und Listenmandaten verletzt wird.⁷⁵¹ Dieser Urteilsspruch steht zugleich dem an anderer Stelle immer wieder hochstilisierten Grundsatz der Verhältniswahl entgegen. Im Gegenteil erkennt das BVerfG hiermit die Parität von Direkt- und Listenmandaten als grundsätzliches Anliegen des Wahlsystems an und sieht eine Abweichung in höchstem Maße problematisch.

Diese Widersprüchlichkeit des Urteils führt im Ergebnis dazu, dass die Fraktionen von Union, FDP, Grüne und SPD einen Gesetzentwurf vorlegen, der in Reaktion auf die höchstrichterliche Entscheidung keine andere Wahl als den Vollausgleich sieht und damit eine Regelung einführt, die das Gericht selbst eigentlich ablehnt. So führt der CDU-Abgeordnete Grosse-Brömer in der 215. Plenarsitzung aus: „Ein Wermutstropfen bleibt, [...], dass durch dieses Ausgleichssystem eine Vergrößerung unseres Parlamentes nicht auszuschließen ist. [...] Ich lege allerdings Wert darauf, dass dieser Umstand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes geschuldet ist.“⁷⁵² Während der Debatte weisen weitere Redner darauf hin, dass der Vollausgleich eine nahezu zwingende Folge des Urteils darstellt.

⁷⁴⁹ Vgl. ebd., S. 1.

⁷⁵⁰ Vgl. BT-Drs. 17/11821, S. 1.

⁷⁵¹ Vgl. BVerfGE 131, 316, 366.

⁷⁵² BT-Plenarprotokoll 17/215, S. 26508D.

Zumal Überlegungen der Unionsfraktion, einen Ausgleich erst ab dem 16. Überhangmandat durchzuführen mit der Opposition nicht konsentiert werden konnten.⁷⁵³

Im Fokus der Debatte steht neben den Folgen des BVerfG-Urteils vom 25.07.2012 die Wirkung des Vollausgleichs. Dieser wird jedoch von den Rednern der einbringenden Fraktionen ausschließlich als Ausgleich von Überhangmandaten dargestellt. So führt der CDU-Abgeordnete Grosse-Brömer eingangs auf, dass „ein Vollausgleich aller Überhangmandate vorgenommen werden soll. Das bedeutet, dass für jedes anfallende Überhangmandat weitere Ausgleichsmandate an die anderen Parteien vergeben werden. Ziel dieses Verfahrens ist es, dass am Ende der Proporz nach Zweitstimmen wieder vollständig hergestellt ist.“⁷⁵⁴ Jedoch ist damit der Ausgleichsmechanismus nicht treffend beschrieben, da es sich um einen Ausgleich des Erfolgswertes handelt, der nicht absolut mit dem Proporz korreliert. Hierzu weiter oben ausführlich. Ebenso wenig zutreffend ist die Aussage, dass Überhangmandate ausgeglichen würden. Im Vergleich zur Formulierung des Eingangstextes, wie oben aufgezeigt, ist die Aussage jedoch zumindest treffender. Richtig ist aber, worauf als einzige die Linke-Abgeordnete Wawzyniak hinweist, dass der gewählte Ausgleichsmechanismus nämlich nicht in einer Kausalbeziehung zum Vorhandensein von Überhangmandaten steht. Sie zitiert aus der Begründung des Gesetzestextes, in der ausgeführt wird, dass „eine Vergrößerung der Zahl der zu vergebenden Sitze [...] auch dann nötig werden [kann], wenn keine Partei Überhangmandate erzielt hat.“⁷⁵⁵ Dieser Aspekt wird sowohl in der seinerzeitigen Debatte, als auch bei den Diskussionen der folgenden Wahlperioden jedoch nicht mehr berücksichtigt.

Vereinzelt wird auf die Gefahr einer unbegrenzten Vergrößerung hingewiesen, die jedoch als nicht sehr realistisch betrachtet wird. So äußert der SPD-Abgeordnete Wiefelspütz: „Niemand im Hause will einen Deutschen Bundestag mit 800 oder 850 Sitzen. Ich halte es auch nicht für sehr wahrscheinlich, dass es dazu kommen wird.“⁷⁵⁶ Die Vergrößerung wird im geringen bis mittleren zweistelligen Bereich verortet.⁷⁵⁷ Nichtsdestotrotz sind sich die Abgeordneten dieser Gefahr bewusst und äußern, dass die Entwicklung entsprechend beobachtet werden muss, um gegebenenfalls darauf reagieren zu können.⁷⁵⁸ Der Grüne-Abgeordnete Beck geht darüber hinaus und regt die Einfügung einer Selbstverpflichtung des Parlaments in den Gesetzestext an, wonach bei einer unverhältnismäßigen Vergrößerung Wahlkreise reduziert oder Mehrpersonenwahlkreise gebildet werden sollten.⁷⁵⁹ Die Linke kritisiert die Möglichkeit der Vergrößerung grundsätzlich, unter anderem mit Verweis auf die

⁷⁵³ Vgl. ebd., S. 26518C.

⁷⁵⁴ Ebd., S. 26508B.

⁷⁵⁵ BT-Drs. 17/11819, S. 10; Vgl. BT-Plenarprotokoll 17/215, S. 26514B.

⁷⁵⁶ BT-Plenarprotokoll 17/215, S. 26522A.

⁷⁵⁷ Vgl. ebd.

⁷⁵⁸ Vgl. u.a. ebd., S. 26521D f.,

⁷⁵⁹ Vgl. ebd., S. 26517A.

1996 beschlossene Verkleinerung des Bundestages von 656 auf 598 Sitze, die durch den vorgesehenen Vollausgleich hinfällig wäre.⁷⁶⁰

Der Vergrößerungsdebatte wird jedoch vereinzelt auch der Vergleich mit anderen Staaten entgegen gehalten, wonach ein Bundestagsabgeordneter selbst bei einem vergrößerten Parlament immer noch deutlich mehr Bürger vertreten würde, als dies in anderen Ländern der Fall ist.⁷⁶¹ Der FDP-Abgeordnete van Essen weist diesbezüglich den Vorwurf zurück, der Deutsche Bundestag wäre bei einer Vergrößerung das zweitgrößte Parlament der Welt, nach der Volksrepublik China. Van Essen spricht gar von einer „dümmlichen Bemerkung.“⁷⁶² Dies ist insofern interessant, als dieser Vergleich in der 19. WP häufig vorgebracht werden wird.

Des Weiteren wird der regionale Proporz thematisiert. Vertreter von Union und FDP weisen vor diesem Hintergrund erneut den Gesetzentwurf der Linken sowie den Gesetzentwurf der Grünen der vorherigen Wahlrechtsnovelle zurück, die die Verrechnung von Direkt- und Listenmandaten vorsehen. Der FDP-Abgeordnete Ruppert führt zum wiederholten Male das Argument an, dass in so einem Fall die CDU für ein Mandat in Brandenburg 360.000, in Baden-Württemberg hingegen lediglich 60.000 Stimmen benötigte und kommt zu dem Ergebnis, dass „[d]iese föderale Verzerrung aus unserer [FDP, Anm. MS] Sicht nicht hinnehmbar [ist].“⁷⁶³ Die Abgeordnete Wawzyniak der Fraktion der Linken wiederum nutzt das gleiche Argument der föderalen Verzerrung, um den Entwurf von Union, FDP, Grüne und SPD anzugreifen. So verweist sie auf die vorgesehene zweite Unterverteilung der Mandate einer Partei auf die Landeslisten, wodurch regionale Verschiebungen erfolgen können. Als Beispiel führt sie eine Berechnung des BMI an, wonach die SPD in Mecklenburg-Vorpommern ein Mandat und die CDU in Sachsen-Anhalt ebenfalls ein Mandat weniger im Vergleich zu den vorher festgestellten Mindestsitzen hätte,⁷⁶⁴ andere Landeslisten entsprechend profitieren würden. Auf diesen später mit einer Zwischenfrage direkt an den CDU-Abgeordneten Krings gerichteten Vorhalt entgegnet dieser, dass so ein Effekt durchaus möglich ist, die Auswirkung des Vorschlags der Linken jedoch deutlich schlimmer wäre. Gleichzeitig relativiert Krings die Bedeutung der föderalen Verzerrung mit Verweis auf entsprechende aus Überhangmandaten resultierende Unterschiede.⁷⁶⁵ Dies widerspricht jedoch der bisherigen Argumentation von Union und FDP, mit welcher diese bisher Proporzverzerrung zwischen den Ländern grundsätzlich abgelehnt haben.

⁷⁶⁰ Vgl. ebd., S. 26514B.

⁷⁶¹ Vgl. ebd., S. 26509A, 26523A f.

⁷⁶² Ebd., S. 26523A.

⁷⁶³ Ebd., S. 26512C.

⁷⁶⁴ Vgl. ebd., S. 26514B.

⁷⁶⁵ Vgl. ebd., S. 26519D.

Für die spätere Debatte der 19. WP interessant ist ein kurzer Disput der Abgeordneten Ruppert (FDP) und Wieland (Grüne) zur möglichen Nichtzuerkennung von Überhangmandaten. Diese Idee wurde ausführlich während der Lesungen zu den Gesetzesentwürfen des 19. Bundeswahlgesetzes diskutiert. Ruppert greift diesen Vorschlag kurz ablehnend auf, worauf Wieland entgegnet, der betreffende Direktabgeordnete hat das Direktmandat in dem Moment noch nicht gewonnen, er hätte – Konjunktiv – es lediglich gewonnen.⁷⁶⁶ Die später vermehrt anzutreffende Position Wielands, wird hier das erste Mal deutlich.

Insgesamt stellen die Redner heraus, dass es gelungen sei, alle Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts zu erfüllen sowie eigene Zielsetzungen zu erreichen und entsprechend negatives Stimmengewicht beseitigt, Überhangmandate ausgeglichen und der regionale Proporz gewahrt wird.

Die abschließende Lesung des 22. Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes erbrachte keine veränderten Standpunkte. Es ist jedoch zu konstatieren, dass mit dieser Debatte in besonderer Weise der Tenor für die Diskussionen der folgenden Jahre gesetzt wurde. Der CDU-Abgeordnete Krings macht deutlich, dass die CDU der Erststimme und dem Direktmandat, insbesondere hinsichtlich der direkten Verbindung zwischen Abgeordnetem und Bürgern, eine hohe Bedeutung beimisst und daher eine Überbetonung der Zweitstimme nicht zulässig ist.⁷⁶⁷ Des Weiteren wird die Bedeutung der Wahrung des föderalen Proporz der Landeslisten betont.⁷⁶⁸ Auch Krings äußert für die Union, dass die Entwicklung der Bundestagsgröße im Auge behalten werden muss und gegebenenfalls Änderungen vorzunehmen sind.⁷⁶⁹ Der SPD-Abgeordnete Oppermann macht in seinem Beitrag deutlich, dass die SPD nicht nur die Frage der Überhangmandate für gelöst hält, sondern die Lösung des Vollaustauschs für in Zukunft nicht zur Disposition stehend betrachtet. Zugleich erhebt Oppermann, wie bereits in vorherigen Plenardebatten, den Vorwurf an die Koalition, dass diese „nicht wahrhaben [wollten], dass Überhangmandate verfassungswidrig sind.“ Und weiter: „Diesen Missstand beseitigen wir heute.“⁷⁷⁰ Des Weiteren argumentiert Oppermann nochmals, dass Überhangmandate dazu führen könnten, dass die Mehrheitsverhältnisse umgedreht werden könnten „und eine Partei, die gar nicht die Mehrheit der Stimmen hat, plötzlich im Parlament zusammen mit einer anderen Partei die Mehrheit der Mandate hat.“⁷⁷¹ Dies ist insofern bemerkenswert, als die SPD von 1998 bis 2009 an der Regierung beteiligt war, von 1998 bis 2005 sogar die Regierung führte, in dieser Zeit jedoch zum einen die meisten Überhangmandate auf sich vereinigte und durch diese sogar eine Mehrheit der Mandate erreichte

⁷⁶⁶ Vgl. ebd., S. 26512C.

⁷⁶⁷ Vgl. BT-Plenarprotokoll 17/222, S. 27600B.

⁷⁶⁸ Vgl. ebd., S. 27599D.

⁷⁶⁹ Vgl. ebd., S. 27603C.

⁷⁷⁰ Ebd., S. 27594B.

⁷⁷¹ Ebd.

sowie zum anderen keine Anstrengungen unternahm, das Bundeswahlgesetz zu ändern, um das vermeintliche Problem der Überhangmandate zu lösen. Der FDP-Abgeordnete Ruppert verändert wiederum teilweise die Tonlage und erklärt nun – nach vorheriger Bekräftigung, dass das Parlament im internationalen Vergleich nicht zu groß ist –, dass seine Partei die Entwicklung der Bundestagsgröße durch den eingeführten Vollausgleich im Blick behalten und gegebenenfalls in der folgenden Wahlperiode auf eine Änderung dringen wird, damit der Bundestag nicht zu groß wird.⁷⁷² Volker Beck (Grüne) macht deutlich, dass der ursprüngliche Gesetzentwurf der Grünen zu bevorzugen sei und bestärkt damit indirekt die Präferenz für die Überlegungen der Verrechnung von Direkt- und Listenmandaten sowie der Nichtzuerkennung von Direktmandaten. In diesem Zusammenhang verweist Beck auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2012, das einerseits die Berücksichtigung des föderalen Proporz bei der Listenmandatszuteilung legitimiert, diesem andererseits jedoch keine verfassungsrechtliche Notwendigkeit attestiert.⁷⁷³ Des Weiteren kündigt Beck an, dass in der kommenden Wahlperiode die Frage des Entstehens von Überhangmandaten erneut thematisiert werden muss, um einer dauerhaften Vergrößerung entgegen zu wirken.⁷⁷⁴ Hinsichtlich des Verhaltens der Grünen in der 19. Wahlperiode bemerkenswert ist der von Beck an die Linksfraktion gerichtete Vorwurf, diese sei nicht kompromissfähig und führt aus: „Sie sind aber immer nur bereit, das, was schon „ums Eck“ ist, als letzte Kompromisslinie zu akzeptieren. Das zeigt, dass die Linke, unabhängig von ihren Positionen, einfach vom Verfahren und vom Politikverständnis her nach wie vor nicht politikfähig ist, da sie nicht in der Lage ist, am Verhandlungstisch fair auf jemanden zuzugehen.“⁷⁷⁵

Zusammenfassung

Sowohl die Debatten zum 19. als auch zum 22. Änderungsgesetz des BWahlG lassen die Konfliktlinien zwischen den Parteien zum Vorschein kommen. Einerseits betont die Union die Bedeutung des Direktmandates, weswegen nicht nur die Zweitstimme nicht überbetont als auch Direktmandate als Überhangmandate nicht gestrichen werden dürfen. Andererseits treten SPD, Grüne und Linke für eine Beseitigung der Überhangmandate ein, entweder durch Verrechnung von Direkt- mit Listenmandaten oder durch Nichtzuteilung von Direktmandaten. Als mildes Mittel zur Nivellierung von Überhangsituationen wird ein Vollausgleich angeregt. Eine nur auf den ersten Blick eindeutige Position nimmt die FDP ein. Sie steht bei den Gesetzesvorhaben an der Seite ihres Koalitionspartners CDU/CSU und lehnt die Nichtzuerkennung von Direktmandaten deutlich ab. Bei der Frage der Verrechnung ist die Position hingegen weniger deutlich. So führt der Abgeordnete Ruppert für die FDP-Fraktion

⁷⁷² Vgl. ebd., S. 27596A.

⁷⁷³ Vgl. ebd., S. 27598B.

⁷⁷⁴ Vgl. ebd., S. 27598C.

⁷⁷⁵ Ebd.

mehrfach aus, dass die Verrechnung von Direkt- und Listenmandaten durchaus eine denkbare Lösung wäre. Anfangs gilt dies im Hinblick auf die Frage der Beseitigung negativen Stimmgewichts, später auch hinsichtlich der Überhangsituationen. Zugleich lehnt Ruppert die diesbezüglichen Vorschläge jedoch strikt ab und wirft Linken und Grünen vor, die Lösungsvorschläge wären verfassungswidrig. Dabei bezieht Ruppert sich auf die Folgen der Verrechnungen für den föderalen Proporz und argumentiert, es dürfe nicht sein, dass die CDU in Brandenburg 360.000 Stimmen, in Baden-Württemberg hingegen nur 60.000 Stimmen für ein Mandat benötige. Bemerkenswert ist Rupperts argumentatorische Wendefähigkeit insbesondere hinsichtlich der Frage der Lösungsoptionen des negativen Stimmgewichts. So ist es Ruppert, der die Regelungsvorschläge der Opposition mit besonderer Schärfe auseinandnimmt und aufzeigt, dass mit Verrechnungen oder einem Ausgleich lediglich das Symptom, nicht jedoch die Ursache behoben wird. Es ist nicht ersichtlich, warum im Laufe der Debatte von dieser Deutlichkeit abgerückt wird und am Ende diese Modelle von der FDP auch als geeignete Lösung für die Beseitigung des negativen Stimmgewichts betrachtet werden.

Auffallend sind die teils gewählten Formulierungen der Gesetzesentwürfe, in denen mitunter die Rede davon ist, dass man über diesen oder jenen Aspekt noch Verhandlungen führen könnte oder dass eine weitere Änderung durchzuführen ist, diesbezüglich jedoch auf die Erfahrungen der kommenden Wahl abgestellt und erst in der Folge der entsprechende Gesetzentwurf formuliert wird. Der CDU-Abgeordnete Krings formuliert seine Irritation diesbezüglich bereits in der ersten Lesung des Gesetzentwurfes der Grünen. Tatsächlich sind diese Formulierungen als bemerkenswert zu werten, denn auch wenn es grundsätzlich dem Gesetzgebungsprozess immanent ist, dass Änderungen im Verfahren möglich sind und auch erfolgen und daher der Entwurf für die erste Lesung lediglich dies ist: ein Entwurf, so ist es doch ein unüblicher Vorgang, mögliche Verhandlungsoptionen in einen potentiellen Gesetzestext hineinzuschreiben, denn auch dies ist ein Entwurf: Ein Dokument, das grundsätzlich ohne Änderung beschlossen werden kann und in der Intention des Verfassers auch beschlossen werden soll und in der Folge dann Gesetzeskraft hätte. Im Ergebnis wären folglich Gesetze verabschiedet worden, in denen Verhandlungsoptionen deklariert sind.

Bemerkenswert sind ferner die teils gravierenden handwerklichen Mängel der Gesetzesentwürfe. So bestehen teilweise erhebliche Diskrepanzen zwischen intendiertem Ergebnis, das im Vorspann zum Ausdruck kommt, dem Gesetzestext sowie den Begründungen zu den einzelnen Änderungen. Bezuglich der Diskrepanz von Vorspann und Gesetzestext sei auf den Gesetzentwurf der Grünen verwiesen, in dem eingangs als Aufgabe und damit als Ziel formuliert wird, dass der Entwurf die Behebung des negativen Stimmgewichts zum Ergebnis haben soll. Die Änderungen am Gesetz adressieren jedoch ausschließlich die Beseitigung von Überhangmandaten, mit deren Vermeidung der Effekt des negativen Stimmgewichts jedoch nicht hinreichend verhindert wird. Stattdessen wird die Ursache für das Wirken des Effekts ausdrücklich festgeschrieben, nämlich die Verbindung der

Landeslisten einer Partei. Auch im Begründungsteil findet sich kein Hinweis mehr auf das originäre Ziel der Beseitigung des Effekts des negativen Stimmgewichts.

Gleiches gilt für den SPD-Vorschlag. Der Effekt des negativen Stimmgewichts wird zwar in ein Verhältnis mit dem Auftreten von Überhangmandaten gebracht und soll durch einen Vollaustausch der Überhangmandate weitestgehend vermieden werden, doch steht vor allem die Begründung der Beseitigung von Proporzverzerrungen im Vordergrund. An einer Bestimmung des Gesetzestextes wird eine deutliche Diskrepanz zwischen Änderung und Begründung ersichtlich. In § 4 Absatz 4 Satz 3 wird eine neue Bestimmung formuliert, die faktisch eine zielgenaue Verteilung von Listenmandaten in Länder mit Überhangmandaten bedeutet. Im Begründungsteil wird dieser Mechanismus hingegen weder ausdrücklich dargestellt noch erklärt. Stattdessen heißt es missverständlich, dass „ggf. keine vollständige Verhältnismäßigkeit zwischen den Landeslisten der jeweiligen Partei ein[tritt]“⁷⁷⁶ – gemeint sind Verzerrungen des Proporz der Landeslisten einer Partei durch Überhangmandate, die trotz Ausgleichs und zielgenauer Verteilung auf die Landeslisten mit Überhangmandaten fortbestehen können. Irreführend heißt es weiter: „Das Ungleichgewicht wird aber verringert und bei der Oberverteilung zwischen den Parteien vollständig beseitigt.“⁷⁷⁷ Ungleichgewicht bezieht sich hierbei auf die Proporzverzerrungen zwischen den Landeslisten. Der in diesem Zusammenhang getätigten Bezug zur Oberverteilung und der Beseitigung dortiger Proporzunterschiede zwischen den Parteien adressiert jedoch einen völlig unterschiedlichen Sachverhalt. Der in der Oberverteilung vorgenommene Ausgleich zur Nivellierung von Proporzunterschieden zwischen den Parteien hat keinerlei Auswirkungen auf etwaige Proporzverzerrungen zwischen den Landeslisten einer Partei; die Verringerung von Ungleichgewichten zwischen den Landeslisten wird nicht durch den Ausgleich der Oberverteilung, sondern durch die zielgenaue Zuteilung der Unterverteilung erzielt.

Auffallend ist auch die teilweise Unkenntnis. Der SPD-Abgeordnete Oppermann führt bezüglich des negativen Stimmgewichts und der möglicherweise resultierenden Folgen 2005 in Sachsen in einer Plenardebattie beispielsweise aus, dass „[d]eshalb wäre in der Konsequenz ein Überhangmandat lediglich in ein Listenmandat umgewandelt worden.“⁷⁷⁸ Dies ist jedoch falsch. Denn es suggeriert, dass ein Überhangmandat ein eigenständiges Mandat wäre. Dabei handelt es sich in diesem Fall zweifelsohne immer um ein Direktmandat. Hätte die CDU, in dem von Oppermann angesprochenen Fall, nun ein zusätzliches Listenmandat erhalten, wäre jedoch gerade nicht aus dem Überhangmandat als Direktmandat ein Listenmandat geworden, sondern es hätte sich lediglich der Sitzanspruch der Landesliste erhöht. Das betreffende Mandat wäre jedoch weiterhin ein Direktmandat geblieben.

⁷⁷⁶ BT-Drs. 17/5895, S. 3, 5.

⁷⁷⁷ Ebd., S. 5.

⁷⁷⁸ BT-Plenarprotokoll 17/111, S. 12626D.

Interessant ist die Debatte zu Verzerrungen des regionalen Proporz durch Überhangmandate beim Regelungsvorschlag der Regierungskoalition 2011. Hier wird ausgehend von den zu schaffenden Ländersitzkontingenten ein mögliches Übergewicht einzelner Länder durch Überhangmandate attestiert. Richtig ist, dass bei Sitzkontingenten für Listenmandate das Entstehen von Überhangmandaten zu einer Übergewichtung des betreffenden Landes hinsichtlich des eigentlichen Sitzkontingentes führt. Die Kritik ist, unter Berücksichtigung des bis dato geltenden Zuteilungsverfahrens, jedoch bemerkenswert. Das bis zum BVerfG-Urteil 2008 geltende Wahlrecht bemaß den Anteil der Länder in Höhe der Zweitstimmenstärke der Parteien im Gesamtgefüge und war daher in hohem Maße zusätzlich durch die unterschiedlichen Wahlbeteiligungen beeinflusst. Wenn also in NRW nur zehn Prozent der Wahlberechtigten ihre Stimme abgaben, in allen anderen Bundesländern jedoch 80 Prozent, führte das, zumindest hinsichtlich der Bevölkerungszahl, zu einer erheblichen Unter- respektive Überrepräsentierung einzelner Bundesländer, die des Weiteren durch die Verrechnung der Mandate innerhalb der Parteien verstärkt werden konnte. Hinzu kam, dass, ausgehend von dieser Listenmandatsverteilung auf die Länder, Überhangmandate zu einer Verzerrung des regionalen Proporz führen konnten. Die Kritik an den Sitzkontingenten ist daher insofern bemerkenswert, als erstmal ein objektives Kriterium zur Beurteilung einer Über- oder Unterrepräsentanz eingeführt wurde.

Sowohl in der ersten als auch der zweiten und dritten Lesung wird das Ein-Stimmen-Wahlrecht thematisiert. Die Linke hält dies durchaus für vorzugswürdig und äußert, dass nicht alle Ziele zu 100 Prozent erreicht werden können, „solange wir am Zwei-Stimmen-Wahlrecht festhalten.“⁷⁷⁹ Damit insinuiert Wawzyniak, dass eine Vergrößerung des Bundestages bei einem Ein-Stimmen-Wahlrecht ausgeschlossen ist. In der vorherigen Debatte äußert die SPD-Abgeordnete Fograscher, dass mit Einführung des Zwei-Stimmen-Systems zur Bundestagswahl 1957 Listenverbindungen bestanden und daher negatives Stimmengewicht möglich war. Damit insinuiert Fograscher zugleich, dass bei den vorherigen Bundestagswahlen, die als Ein-Stimmen-Wahlrecht durchgeführt wurden, das Problem nicht bestand. Deutlich führt sie bezüglich des negativen Stimmengewichts aus: „Die einfachste Lösung wäre, vom Zwei-Stimmen-Prinzip Abstand zu nehmen.“⁷⁸⁰

Beide Insinuationen sind jedoch sachlich unzutreffend. Weder verhindert ein Ein-Stimmen-Wahlrecht die Entstehung von Überhangmandaten und damit eine Vergrößerung des Parlaments noch ist damit negatives Stimmengewicht ausgeschlossen. Denn ein Ein-Stimmen-Wahlrecht ist nicht gleichzusetzen mit ausschließlich Direkt- oder Listenmandaten. Trotz Ein-Stimmen-Wahlsystems verband die Bundestagswahl 1949 die Direktwahl von Abgeordneten in Wahlkreisen mit der Zuteilung von

⁷⁷⁹ BT-Plenarprotokoll 17/222, S. 27957B.

⁷⁸⁰ BT-Plenarprotokoll 17/215, S. 26526D.

Listenmandaten auf die Parteien. Bereits mit dem 2. Bundeswahlgesetz von 1953 wurde hingegen das Zwei-Stimmen-Wahlrecht eingeführt. Zudem schließen die ersten beiden Bundeswahlgesetze nur die Verbindung von Wahlvorschlägen mehrerer Parteien aus, nicht jedoch derselben. Dass das Zwei-Stimmen-System nicht direkt mit Listenverbindungen gleichzusetzen ist, zeigt ein Blick auf das dritte Bundeswahlgesetz, das erstmals direkt Bezug auf Listenverbindungen derselben Partei nahm und diese legitimierte, jedoch nicht festschrieb. Erst das Bundeswahlgesetz von 1975 erbrachte die Änderung, dass die Landeslisten einer Partei immer verbunden sind, sofern eine Landesliste hiervon nicht ausdrücklich ausgenommen wird.

7. Beratungen der 18. WP – Auftakt zur Reform

Der 18. Deutsche Bundestag kam aufgrund des im Jahr zuvor reformierten Bundeswahlgesetzes auf eine Größe von 631 Sitzen, darunter vier ursprüngliche Überhangsituationen der CDU. Dieses Ergebnis war weit entfernt von vorher geäußerten Befürchtungen, der nächste Bundestag könnte 700 und mehr Abgeordnete haben. Zugleich zeigte der neu eingefügte Ausgleichsmechanismus seine Wirkung. Nicht nur, dass nach altem Wahlrecht der Bundestag lediglich eine Größe von 602 Sitzen aufgewiesen hätte, der Ausgleich offenbarte direkt bei der ersten Anwendung die nichtintendierten Folgen. Denn es waren gerade nicht die vier Überhangmandate der CDU, die zu einer Vergrößerung führten, sondern der Erfolgswertunterschied zwischen den Parteien, der aufgrund besonderer Umstände in Bayern für die CSU im Vergleich zu den anderen Parteien einen besonders günstigen Erfolgswert zeitigte. Dabei erhielt die CSU mit 56 Listenmandaten zehn Mandate mehr, als sie in den Wahlkreisen direkt gewann (46 Direktmandate). Das bedeutet, der Mechanismus, der allgemeinhin stets als Instrument zum Ausgleich von Überhangmandaten dargestellt wurde und immer noch wird, offenbarte hier seine tatsächliche Funktionsweise, die nämlich darin besteht, dass immer, ohne Ansehen der Tatsache, ob Überhangmandate bestehen, Unterschiede der Erfolgswerte ausgeglichen werden. Dies führte 2013 dazu, dass die einzige Partei, die Überhangmandate verzeichnete – die CDU –, zusätzliche Ausgleichsmandate erhielt. Der günstige Erfolgswert der CSU war neben dem Sitzkontingentverfahren vor allem der deutlich geringeren Wahlbeteiligung in Bayern und einem extrem hohen Anteil von Parteien, die an der Sperrklausel scheiterten, geschuldet.

Trotz dieses relativ günstigen Ausgangs der Wahl bezüglich der Vergrößerung des Bundestages, äußerte der wiedergewählte Präsident des Deutschen Bundestages, Norbert Lammert, direkt in der konstituierenden Sitzung des 18. Deutschen Bundestages am 22.10.2013, dass eine weitere Reform des Wahlrechts notwendig sei, da das Ergebnis „die Folgen erahnen [lässt], die sich bei einem knapperen Wahlausgang ergeben könnten.“⁷⁸¹ Und weiter: „Da es immer besser ist, sich mit solchen Entwicklungen dann auseinanderzusetzen, wenn die Probleme noch nicht eingetreten sind, spricht

⁷⁸¹ BT-Plenarprotokoll 18/1, S. 8B.

manches dafür, dass wir nicht erst nach der nächsten Wahl, sondern rechtzeitig vor der nächsten Wahl noch einmal einen gemeinsamen sorgfältigen Blick auf diese Regelungen werfen.“⁷⁸² Dabei offenbart Lammert jedoch das Unverständnis für die Wirkungsweise des Bundeswahlgesetzes und die Ursachen für die Vergrößerung. So führt er aus, dass „ganze vier Überhangmandate – viel weniger als in den allermeisten früheren Legislaturperioden – [...] durch die neuen Berechnungsmechanismen des fortgeschriebenen Wahlrechts, die für die meisten Wahlberechtigten übrigens ziemlich undurchsichtig sind, zu 29 Ausgleichsmandaten geführt [haben].“⁷⁸³ Dies ist, wie oben dargestellt, falsch, folgt jedoch der Diskussion der vorherigen Wahlperiode und der allgemeinen Debatte, die auch die kommenden Jahre prägen wird. Das Protokoll vermerkt zu Lammerts Reformüberlegungen fraktionsübergreifenden Beifall, also Zustimmung.⁷⁸⁴

Ungeachtet der offenkundigen Zustimmung zu neuerlichen Reformüberlegungen, die angesichts der Bestrebungen von SPD, Grüne sowie Linke in der letzten Wahlperiode – und die nach dem Ausscheiden der FDP aus dem Parlament für ihre Wahlrechtsvorstellungen eine faktische Mehrheit besitzen – nicht überraschen können, erfolgte in den kommenden Jahren keine Initiative. Die Ausführungen Lammerts stellen zudem die einzige Auseinandersetzung mit dem Thema während einer Plenardebatte dar.

Es war erneut der Bundestagspräsident, der 2015 – also zur Halbzeit der Wahlperiode – in der Presse eine Reform einforderte.⁷⁸⁵ Die Berichterstattung ist angesichts der kolportierten Zahlen zur erwarteten Bundestagsgröße von den Aspekten des internationalen Größenvergleichs, dem Kostenfaktor sowie der Arbeitsfähigkeit geprägt.⁷⁸⁶ Insbesondere die internationalen Vergleiche der Parlamentsgröße sowie die Kostenfrage folgen dabei der Diskussion der 17. Wahlperiode. Die Opposition drängt auf eine Reform, die Grünen verweisen auf ihren ursprünglichen Gesetzentwurf der vergangenen Wahlperiode, der nach Aussage der Grünen-Abgeordneten Haßelmann keine Vergrößerung zur Folge gehabt hätte.⁷⁸⁷ Die Grünen haben jedoch das geltende Wahlrecht mitbeschlossen. Union und SPD zeigen sich hingegen reserviert. Während der CSU-Abgeordnete Mayer die Position vertritt, dass eine Vergrößerung des Bundestages nicht zwingend die Arbeitsfähigkeit des Parlaments beeinträchtigt, verteidigt vor allem die SPD den Ausgleich, der nach Aussage der SPD-Abgeordneten Högl, den Zweck verfolgt, „den Erfolg der Parteien entsprechend ihrem Stimmanteil im Parlament abzubilden.“⁷⁸⁸

⁷⁸² Ebd., S. 8C.

⁷⁸³ Ebd., S. 8B.

⁷⁸⁴ Vgl. ebd., S. 8B f.

⁷⁸⁵ Vgl. Sturm, Daniel Friedrich: Politiker wollen einen Mega-Bundestag verhindern, Welt.de, 02.08.2015. <https://www.welt.de/politik/deutschland/article144717822/Politiker-wollen-einen-Mega-Bundestag-verhindern.html> [letzter Zugriff: 31.01.2023]

⁷⁸⁶ Vgl. ebd.

⁷⁸⁷ Vgl. ebd.

⁷⁸⁸ Ebd.

Die nächste Initiative in der Frage der Wahlrechtsreform ist wiederholt dem Bundestagspräsidenten Lammert zuzuschreiben. Dieser stellte am 13.04.2016 einen Reformentwurf vor, der den Ausgleich bei einer festzulegenden Grenze gedeckelt hätte. Lammert schlägt die Zahl 630 vor. Zugleich regte der Bundestagspräsident eine Festschreibung im Grundgesetz an.⁷⁸⁹ Dabei will Lammert am geltenden Wahlrecht festhalten, also auch an den Ländersitzkontingenten zur Vermeidung des negativen Stimmgewichts sowie der Regelung, dass Direktmandate einer Partei auch dann verbleiben, wenn diese die Listenmandate im betreffenden Land übersteigen.⁷⁹⁰ Beide Bestimmungen können jedoch dazu führen, dass die Grenze von 630 überschritten wird.

Der Vorschlag wurde verhalten aufgenommen und von SPD, Linken und Grünen abgelehnt, da er eine Bevorzugung der Union darstellen würde.⁷⁹¹ Die Kritik bezieht sich dabei auf die Begrenzung der Ausgleichsmandate, wodurch Überhangmandate im Zweifel unausgeglichen wären. Die Grünen-Abgeordnete Göring-Eckardt kritisiert, dass der Vorschlag „nicht dem Grundsatz gerecht [wird], dass jede Stimme gleich viel wert ist.“⁷⁹² Die geringen Erfolgsaussichten brachte einige Tage später der CDU-Abgeordnete Grosse-Brömer zum Ausdruck, der auf die Ablehnung der übrigen Fraktionen sowie die Notwendigkeit eines Konsenses verwies.⁷⁹³

Etwa ein halbes Jahr später unternahm der Bundestagspräsident einen erneuten Versuch, nachdem seit seinem letzten Aufschlag im April des Jahres keine Verhandlungen stattfanden. Die Union zeigte sich grundsätzlich aufgeschlossen, während die SPD eine Neuregelung in dieser Wahlperiode für nicht realistisch hielt. Die Grünen verwiesen entsprechend auf den Dissens der Koalitionsfraktionen.⁷⁹⁴ Inhaltlich unterbreitete Lammert jedoch nichts Neues. In einem Interview mit der Bild-Zeitung am 16.10.2016 äußert der SPD-Abgeordnete Oppermann, dass eine Lösung bezüglich einer Begrenzung des Parlaments mit den anderen Fraktionen nicht möglich war und dass es jetzt zu spät sei. Gleichzeitig fordert er, die Einführung einer Obergrenze direkt zu Beginn der nächsten Wahlperiode umzusetzen

⁷⁸⁹ Vgl. Deutscher Bundestag: Vorschläge des Bundestagspräsidenten zum Wahlrecht, 25.02.2017.

<https://www.bundestag.de/bundestagswahl2017/wahlrechtsreform-lammert-487942> [letzter Zugriff: 31.01.2023]

⁷⁹⁰ Vgl. Lammert, Norbert: Wahlrechtsreform, 13.04.2016.

https://www.bundestag.de/resource/blob/418390/32adcebc780611d4aaa61e39f5a92059/kw15_wahlrechtsreform_vorschlag-data.pdf [letzter Zugriff: 31.01.2023]

⁷⁹¹ Vgl. Funk, Albert: Lammert will Sitzzahl im Bundestag begrenzen, Der Tagesspiegel, Berlin, 14.04.2016, S. 4. und Roßmann, Robert: Übergröße und Obergrenze, Süddeutsche Zeitung, München, 14.04.2016, S. 5.

⁷⁹² Bannas, Günter: Widerstand gegen Lammerts Wahlrechtsreform, F.A.Z., Frankfurt am Main, 14.04.2016, S. 1.

⁷⁹³ Vgl. Bannas, Günter: Keine Chance für Lammerts Wahlrechtsreform, F.A.Z., Frankfurt am Main, 27.04.2016, S. 4.

⁷⁹⁴ Vgl. Bannas, Günter: Lammert plant neuen Vorstoß zum Wahlrecht, F.A.Z., Frankfurt am Main, 21.09.2016, S. 4.

und zugleich die Dauer der Wahlperiode auf fünf Jahre zu verlängern.⁷⁹⁵ Ausführungen zur inhaltlichen Umsetzung unterlässt Oppermann hingegen.

Kurz darauf ist es erneut die Bild-Zeitung, die am 21.10.2016 das Thema präsent bespricht und hierzu Äußerungen der Fraktionsvorsitzenden abdruckt. Hierbei zeigen sich Union und SPD zurückhaltend und verweisen auf die Hürden durch die Urteile des BVerfG. Der Grünen-Abgeordnete Hofreiter macht erneut die Position seiner Fraktion deutlich, wonach das Grundprinzip der Demokratie sei, dass jede Stimme gleich viel wert ist, „[d]as heißt: Das Ergebnis der Zweitstimmen muss sich in der Zusammensetzung des Bundestages eins zu eins widerspiegeln.“⁷⁹⁶ Diese Äußerung Hofreiters steht beispielhaft für die Unschärfe der Debatte hinsichtlich der unzulässigen Gleichsetzung von Erfolgswert und Proporz. Für die Linken führt die Abgeordnete Wagenknecht aus, dass es „[e]ntscheidend ist, dass eine Wahlrechtsreform verfassungsgemäß sein muss und das Wahlergebnis nicht verfälscht.“⁷⁹⁷ Ebenso diese Äußerung zeigt das Problem der Debatte auf, denn das beklagte Wahlrecht erfüllt genau die genannten Aussagen. Die erneute Reform des Wahlrechts wird in der 18. Wahlperiode gerade nicht wegen verfassungsrechtlicher oder sonstiger Mängel geführt, sondern ausschließlich aufgrund des politischen Ziels, die festgeschriebene Sollgröße von 598 Sitzen möglichst einzuhalten.

Nachdem Ende Oktober auch Lammert erneut zu Gesprächen aufrief⁷⁹⁸, folgte der Vorsitzende der Unions-Fraktion, Kauder, Anfang November und stellte eine Reform des Wahlrechts zur Begrenzung des Parlaments in Aussicht, die gegebenenfalls nur mit der SPD verabschiedet werden könnte.⁷⁹⁹ Die SPD wiederum präsentierte einen Vorschlag, der an den Mechanismen des Wahlrechts festhält, jedoch eine Änderung der Grundlage der Ländersitzkontingente vorsah. Entgegen des geltenden Rechts, die Sitzkontingente aufgrund der Bevölkerungszahl der Länder zuzuteilen, schlägt die SPD vor, die Anzahl der Zweitstimmen jener Parteien, die die Sperrklausel überwinden, zu Grunde zu legen. Die Union reagierte hierauf jedoch skeptisch.⁸⁰⁰ Grund ist auch, dass hiermit erneut eine latente Bezugsgröße zur Anwendung käme, was das BVerfG in seinem Urteil 2012 jedoch zurückgewiesen hat. Die Folge war die Bezugnahme auf die Bevölkerungszahl.

Mitte Dezember 2016 trafen sich erneut Vertreter von Union und SPD – zwischenzeitlich erfolgte auch die Einsetzung einer koalitionsinternen Arbeitsgruppe –, um über mögliche Lösungswege zu beraten.

⁷⁹⁵ Vgl. Kautz, Hanno; Kleine, Rolf: Bild-Interview mit SPD-Politiker Oppermann, 16.10.2016. <https://www.bild.de/politik/inland/thomas-oppermann/eine-koalition-mit-der-afd-ueberlebt-die-union-nicht-48314186.bild.html> [letzter Zugriff: 31.01.2023]

⁷⁹⁶ Stoppt! Den! Bläh-Sinn!, Bild-Zeitung, Berlin, 21.10.2016, S. 2.

⁷⁹⁷ Ebd.

⁷⁹⁸ Vgl. Funk, Albert: Es kann noch enger werden, Der Tagesspiegel: Berlin, 25.10.2016, S. 5.

⁷⁹⁹ Vgl. CDU: Reform auch gegen die Opposition, Stuttgarter Zeitung, Stuttgart, 09.11.2016, S. 4.

⁸⁰⁰ Vgl. Funk, Albert: Wahlrecht – Bayern ist das Problem, Der Tagesspiegel: Berlin, 03.12.2016, S. 4.

Mit einer Einigung wurde hingegen nicht gerechnet. Während die Union aufgrund neuer Berechnungen den Handlungsbedarf für nicht mehr übermäßig dringlich erachtet, steht die SPD einer Reform weiterhin skeptisch gegenüber. Zudem argwöhnen SPD und Opposition, dass eine Reform des Wahlrechts einseitig zu Gunsten der Union erfolgen könnte.⁸⁰¹ Das Treffen führte jedoch zu keiner Einigung. Einziges Ergebnis war, dass der vorherige SPD-Vorschlag nicht weiterverfolgt wird.⁸⁰²

Ende Januar 2017 fasste die Unionsfraktion einen Beschluss, noch in der 17. Wahlperiode, wie von Bundespräsident Lammert vorgeschlagen, das Wahlrecht zu reformieren. Dies wurde jedoch von der Opposition zurückgewiesen.⁸⁰³ So beschied die Grünen-Abgeordnete Haßelmann: „Der Vorschlag von Bundespräsident Lammert mit einer Obergrenze ist für uns aber nicht akzeptabel.“⁸⁰⁴ Haßelmann verweist auf mögliche Abweichungen vom Zweitstimmenproporz durch eine Begrenzung des Ausgleichs. Entgegen schlägt Haßelmann vor, direkt nach Konstituierung des neuen Bundestages eine Reformkommission einzusetzen.⁸⁰⁵ Als mögliche kurzfristige Lösung wird von externen Sachverständigen die Streichung der Ländersitzkontingente vorgeschlagen, diese hätten als einzigen Zweck die Erhöhung der Mandate. Dieser Lösungsvorschlag findet Zustimmung bei der Opposition.⁸⁰⁶ Dies ist wenig überraschend, da Linke und Grüne bereits bei der ursprünglichen Reform der 17. Wahlperiode gegen die Einführung von Ländersitzkontingenten waren. Gleichzeitig ist dieser Vorschlag symptomatisch für die veränderte Diskussionsgrundlage. Es steht ausschließlich die Mandatszahl im Fokus. Aus welchen Gründen die Ländersitzkontingente eingeführt wurden, nämlich zur Verhinderung des Effekts des negativen Stimmgewichts, sowie mögliche Folgen einer Streichung dieses Elements, werden nicht diskutiert.

Die Initiativen und Gespräche führten jedoch zu keinem Ergebnis. Mitte Februar ließ die SPD verlauten, dass es in der laufenden Wahlperiode keine Reform geben werde. Gleichzeitig stellte die SPD die Dringlichkeit in Frage.⁸⁰⁷ Der Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Kauder, plädierte indessen offiziell weiterhin für eine Reform.⁸⁰⁸ Diese Aufforderung an die übrigen Fraktionen bekräftigte einige Tage später der CDU-Abgeordnete Grosse-Brömer.⁸⁰⁹ SPD und Opposition wiesen den Vorschlag einer Deckelung bei 630 Abgeordneten jedoch erneut zurück. Die Grünen-Abgeordnete Haßelmann erklärte, dies würde das Zweitstimmenverhältnis verzerren.⁸¹⁰ Die SPD-Abgeordnete Lambrecht äußerte

⁸⁰¹ Vgl. Bannas, Günter: Keine baldige Wahlrechtsreform möglich, F.A.Z.: Frankfurt am Main, 14.12.2016, S. 4.

⁸⁰² Vgl. Die Wahlrechtsreform stock, Süddeutsche Zeitung: München, 16.12.2016, S. 6.

⁸⁰³ Vgl. Funk, Albert: Opposition skeptisch bei Wahlrecht, Der Tagesspiegel: Berlin, 30.01.2017, S. 4.

⁸⁰⁴ Ebd.

⁸⁰⁵ Vgl. ebd.

⁸⁰⁶ Vgl. ebd.

⁸⁰⁷ Vgl. Käfer, Armin: Reform des Wahlrechts scheitert, Stuttgarter Zeitung: Stuttgart, 10.02.2017, S. 1.

⁸⁰⁸ Vgl. ebd.

⁸⁰⁹ Vg. Drebes, Jan; Mayntz, Gregor: All-Parteien-Koalition gegen Wahlrechtsreform, Rheinische Post, 16.02.2017, S. 4.

⁸¹⁰ Vgl. ebd.

hingegen, die Zahl von 630 sei willkürlich und nicht verfassungsgemäß. Hingegen regt sie eine Reform zu Beginn der kommenden Wahlperiode an.⁸¹¹

Einen Monat später, Mitte März, gelten die Reformbemühungen endgültig als gescheitert, nachdem die SPD einer Reform in der laufenden Wahlperiode eine Absage erteilte und die SPD-Abgeordnete Lambrecht dies mit den Worten begründete, dass sie gegen Schnellschüsse sei und es bis zur Bundestagswahl nur noch wenige Monate seien.⁸¹²

Ende März äußerte sich der Vorsitzende des Bundesverfassungsgerichts, Voßkuhle, und mahnte eine Wahlrechtsreform an. So sei ein Bundestag von 700 und mehr Abgeordneten nicht vermittelbar.⁸¹³ Dies nahm die Union zum Anlass, erneut für Lammerts Reformvorschlag zu werben. Dies wiederum wurde umgehend von den übrigen Fraktionen abgelehnt. Die SPD-Abgeordnete Lambrecht kritisierte, dass eine Verzerrung des Zweitstimmenproporztes möglich wäre und warnte: „Im schlimmsten Fall könnte eine Partei die meisten Mandate bekommen, obwohl sie gar nicht die meisten Zweitstimmen hat.“⁸¹⁴ Die Kritik wird von der Grünen-Abgeordneten Haßelmann geteilt und die Forderung erneuert, mit Beginn der neuen Wahlperiode eine Reformkommission einzusetzen.⁸¹⁵

Zusammenfassung

Die Debatte der 18. Wahlperiode ist von ergebnislosen Wiederholungen geprägt. Bundestagspräsident Lammert mahnt über Jahre eine Reform des Wahlrechts an. Trotz des Konsenses aller Parteien, bleiben die Gespräche jedoch erfolglos.

Auffallend ist zweierlei: Zum einen entfernt sich die Debatte nahezu vollständig von den Ursachen der ursprünglichen Reform und der verfassungsrechtlichen Notwendigkeit, das Problem des Effekts des negativen Stimmgewichts zu verhindern. Im Fokus der Debatte steht ausschließlich die mögliche Vergrößerung des Bundestages und wie diese zu verhindern sei. Dabei scheint es irrelevant, ob der Lösungsvorschlag zwar geeignet ist, die Vergrößerung einzudämmen oder gar zu verhindern, aber ungeeignet ist, negatives Stimmgewicht zu vermeiden.

Zum anderen muss die Debatte als weitestgehend inhaltsleer bezeichnet werden. Es gibt einen offiziellen Vorschlag des Bundestagspräsidenten. Darüber hinaus findet sich ein Hinweis auf einen Vorschlag der SPD, der bei der Bildung der Ländersitzkontingente ansetzt, aber nicht weiterverfolgt wurde. Andere Vorschläge werden in der Öffentlichkeit jedoch nicht präsentiert. Die Grünen lassen

⁸¹¹ Vgl. ebd.

⁸¹² Vgl. Buchsteiner, Rasmus: Sorge vor weiterer Aufblähung des Bundestags, Passauer Neue Presse: Passau, 15.03.2017, S. 2.

⁸¹³ Vgl. Kerl, Christian: Union fordert Obergrenze für Bundestagsmandate, Berliner Morgenpost: Berlin, 26.03.2017, S. 5.

⁸¹⁴ Ebd.

⁸¹⁵ Vgl. Ebd.

zwar immer wieder verlauten, sie hätten eigene Reformvorschläge, diese werden jedoch nicht näher spezifiziert, sodass im Zweifel lediglich die Vorschläge der vorherigen Wahlperiode adressiert werden.

Trotz der allseits angemahnten Notwendigkeit ist ebenso auffallend, dass es hierzu keinen einzigen parlamentarischen Vorgang gibt. Abgesehen von dem kurzen Wortbeitrag Lammerts in seiner Antrittsrede als Parlamentspräsident in der konstituierenden Sitzung sowie einer Äußerung Kauders während der Generaldebatte zum Bundeshaushalt 2017, indem er eine Reform anmahnt und vor allem auf die Arbeitsfähigkeit verweist⁸¹⁶, findet sich keine Wortmeldung im Plenum, von einem Tagesordnungspunkt nicht zu reden.

Von besonderer Chuzpe bleibt die Einlassung Voßkuhles von März 2017, wonach ein Bundestag von 700 Abgeordneten niemandem vermittelbar sei und er sich eine Reform gewünscht hätte. Dies ist deswegen in höchstem Maße bemerkenswert, als das Bundestagswahlrecht, das nach damaligen Prognosen einen Bundestag von möglicherweise 700 Abgeordneten ermöglicht hätte, letztlich eine direkte Folge der Urteile des Bundesverfassungsgerichts 2008 und 2012 war. Insbesondere im letzten Urteil war der Weg zu diesem Wahlrecht durch die extremen vom BVerfG aufgestellten Anforderungen an den Erfolgswert und die Maßgabe der Verhinderung des Effekts des negativen Stimmgewichts nahezu vorgezeichnet, sofern das Grundprinzip – nämlich die Verbindung einer Personenwahl durch Mehrheitswahl in Wahlkreisen mit einer Parteienwahl mit Landeslisten durch Verhältniswahl – beibehalten werden sollte.

8. Beratungen der 19. WP – Die Reform vor der Reform?

Die Bundestagswahl am 24.09.2017 führte zu einer Parlamentsgröße von 709 Abgeordneten. Damit war der 19. Deutsche Bundestag der bis dahin größte in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Erwartungsgemäß führte dies sowohl zu einer Diskussion über die Größe als auch über Möglichkeiten zur Reduzierung der Zahl der zusätzlichen Mandate. Schließlich hatten bereits zum Ende der 18. Wahlperiode alle Fraktionen gefordert, dass sich der neue Bundestag mit einer Reform beschäftigen muss; die Grünen forderten gar eine Reformkommission.

a) Reformkommission⁸¹⁷

Der neugewählte Bundestagspräsident Schäuble berief Anfang 2018 eine entsprechende Reformkommission mit Mitgliedern aller im Bundestag vertretenen Parteien ein. Der Kommission gehörten die Abgeordneten Harbarth (CDU) – später Heveling (CDU) –, Frieser (CSU), Grötsch (SPD), Ruppert (FDP), Haßelmann (Grüne), Straetmanns (Linke) sowie Glaser (AfD) an. Den Vorsitz führte Bundestagspräsident Schäuble. Die Kommission tagte nichtöffentlich und ohne Protokollierung. Es gab

⁸¹⁶ Vgl. BT-Plenarprotokoll 18/202, S. 20182A.

⁸¹⁷ Siehe Fn. 4.

keinen festen Turnus. Die Kommission hörte zwei Mathematiker als Sachverständige sowie den ehemaligen Richter am Bundesverfassungsgericht und Berichterstatter für das Urteil von 2012, Gerhardt. Während anfangs die Arbeit der Kommission noch vom gemeinsamen Willen getragen war, Maßnahmen zu ergreifen, die die Vergrößerung des Bundestages verhindern, erhöhte sich der Dissens mit zunehmender Beratungsdauer und mit zunehmender Konkretisierung der Reformvorschläge. Während die Union den Vorschlag Lammerts aus der vorherigen Wahlperiode erneut zur Diskussion stellte, war es vor allem die AfD, die einen konkreten Vorschlag präsentierte. Dieser findet sich später als Antrag der Fraktion wieder und sah vor, die Sollgröße von 598 Sitzen faktisch durch Streichung von Direktmandaten als Überhangmandate zu erreichen. Zugleich sah der Vorschlag die Möglichkeit des Panaschierens und Kumulierens bei der Listenwahl vor. Dieser Vorschlag wurde einhellig abgelehnt. Es herrschte Konsens, dass die Nichtzuteilung von Direktmandaten verfassungsrechtlich höchst problematisch, letztlich verfassungswidrig sei. Diese einhellige Ablehnung ist bemerkenswert, greift der Vorschlag der AfD doch ein zentrales Element von Reformvorschlägen der Grünen und Linken aus der 17. Wahlperiode auf. Entsprechend ist die Ablehnung der FDP folgerichtig, da diese auch damals die Nichtzuerkennung von Direktmandaten bereits abgelehnt hatte. Diese strikte Ablehnung seitens FDP, Linke und Grüne ist jedoch in weiterer Hinsicht bemerkenswert: Im Verlauf der Debatte werden sie die Position aufgeben und selbst die Nichtzuerkennung von Direktmandaten als mögliche Option befürworten.

Ein weiterer Vorschlag wurde von der CSU mit Unterstützung der CDU unterbreitet. Dieser sah vor, den Ausgleichsmechanismus zu modifizieren. Ausgehend von der Ansicht, dass der unkalkulierbare Aufwuchs des Bundestages vor allem im grundsätzlichen Ausgleich von Erfolgswertunterschieden begründet liegt und gerade nicht an das Vorhandensein von Überhangmandaten gekoppelt ist, sollte die Berechnungsgrundlage des Ausgleichs dahingehend verändert werden, dass auch die Erststimmen teilweise Beachtung für die Bestimmung des Divisors finden. Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass einerseits die Mandatzuteilung ausschließlich auf Grundlage der Zweitstimmenzahl bestimmt wird, obgleich laut Gesetz die Hälfte der 598 Sitze durch einfache Mehrheitswahl in den Wahlkreisen bestimmt wird und deswegen für diese die Zweitstimmenzahl nicht allein maßgeblich sein kann; andererseits die Feststellung, dass die Parteien mit Überhangmandaten über deutlich mehr Erst- als Zweitstimmen verfügen. So erhielt die CDU mehr als 1,5 Mio., die SPD mehr als 2 Mio. und die CSU etwa 400.000 mehr Erst- als Zweitstimmen. Das Argument lautet, dass die Überhangmandate mit einem entsprechenden Erststimmenergebnis unterlegt und somit zum Teil im Proporz gedeckt sind. Das theoretische Argument der Modifizierung des Divisors für den Ausgleich liegt genau in diesem Aspekt und der Folge, dass bei Berücksichtigung der Erststimmen bei Parteien mit Überhangmandaten, die Erfolgswertunterschiede reduziert und in der Folge der mögliche Ausgleichsbedarf verringert werden. Dieser Vorschlag wurde von allen anderen Parteien zurückgewiesen. Hauptargument, wie

bereits in der vorherigen Wahlperiode beim Lammert-Vorschlag war, dass diese Regelung vermeintlich ausschließlich die Union, insbesondere die CSU, begünstigen würde. Des Weiteren würde der Zweitstimmenproporz verzerrt werden und es würde zu unausgeglichenen Überhangmandaten führen, was laut Oppositionsparteien verfassungswidrig wäre.

Ebenso präsentierten SPD, Grüne und FDP Reformvorschläge. Zu diesem Zeitpunkt der Kommissionsarbeit erfolgte dies noch getrennt.

Der Vorschlag der SPD, die Regelgröße auf 650 zu erhöhen, wurde, auch aufgrund seiner gegenteiligen, nichtintendierten Folgen, abgelehnt und nicht weiterverfolgt. Die Intention der SPD bestand vermutlich darin, dass durch zusätzliche Listenmandate die Möglichkeit besteht, etwaige Überhangsituationen durch Listenmandate zu decken. Dieser Ansatz ist aufgrund des Zuteilungsverfahrens nach Zweitstimmen in den Ländern jedoch nicht zielführend. Dies lässt sich beispielhaft an der CDU-Landesliste in NRW belegen. Aufgrund des hohen parteiinternen Zweitstimmenanteils würden auf diese Landesliste bei einer Erhöhung der Listenmandate auf diese Landesliste überproportional viele zusätzliche Mandate entfallen. In NRW bestanden jedoch bei der Wahl 2017 keine Überhangsituationen, sodass es bereits einer Grundlage entbehrte, um eine entsprechende Wirkung zu entfalten. Stattdessen hätte es den Sitzanspruch der CDU insgesamt erhöht, ohne das vermeintliche Problem zu adressieren. Im Ergebnis hätte bei der Wahl 2017 der Vorschlag der SPD zu einer Vergrößerung des Parlaments auf 739 Sitze geführt, 30 mehr als nach BWahlG 2013. Interessant dabei ist, dass bereits die Mindestsitzzahl mit 682 Sitzen deutlich über dem Wert des BWahlG 2013 liegt. Zu erwähnen ist ferner, dass der Ausgleich in diesem Fall aufgrund des niedrigen Erfolgswertes der Grünen erfolgt wäre.

Der Vorschlag der FDP sah hingegen vor, die Anzahl der Wahlkreise auf 125, die Zahl der Direktmandate auf 250 zu reduzieren. Pro Wahlkreis sollten entsprechend zwei Direktmandate vergeben werden. Dabei wurden zwei Varianten präsentiert: Entweder ein Kandidat oder zwei Kandidaten pro Partei und Wahlkreis. Ersteres würde dazu führen, dass ein Wahlkreis zwingend durch zwei Parteibewerber direkt vertreten wird, letzteres eröffnet die Möglichkeit des gesamten Gewinns eines Wahlkreises durch eine Partei. Die Regelgröße sollte bei 598 verbleiben, sodass die Parität zwischen Direkt- und Listenmandaten aufgehoben worden wäre. Die Beispielberechnungen zeigen jedoch exemplarisch die Grenzen der Reduzierung von Wahlkreisen. Trotz der Reduzierung auf 125 Wahlkreise wäre es stets zu Überhangmandaten gekommen. Die Variante, dass eine Partei zwei Direktbewerber nominieren kann, eröffnet diese Möglichkeit zusätzlich, indem der Fall eintreten kann, dass erst durch das zweite Direktmandat in einem Wahlkreis derselben Partei, ein Überhangmandat entsteht. Bei Beibehaltung des Ausgleichsmechanismus' hätte trotz der sehr starken Reduzierung der

Wahlkreise die Regelgröße von 598 nicht eingehalten werden können, sondern wären mehr als 20 Ausgleichsmandate generiert worden. Dieser Vorschlag wurde nicht weiterverfolgt.

Die Grünen wiederum präsentierte einen Vorschlag, der verschiedene Reduzierungsumfänge der Wahlkreise sowie die Abschaffung der Bildung von Ländersitzkontingenten vorsah. Dieses Reformmodell kann als Blaupause für einen Teil des späteren Gesetzentwurfs von Grünen, FDP und Linke betrachtet werden, da er die Kernelemente vorwegnimmt und prüft. Im ersten Schritt fand jedoch auch dieser Vorschlag keine Mehrheit.

Auch hier zeigen die Beispielberechnungen interessante Ergebnisse. Selbst eine Reduzierung der Wahlkreise auf 200 hätte Überhangmandate nicht vollständig beseitigt und die Generierung von Ausgleichsmandaten in Höhe von 22 bedingt.

Abgesehen von der Tatsache, dass selbst dieses Modell nicht zur Einhaltung der Regelgröße bei der Wahl 2017 geführt hätte, wurde vor allem der Vorschlag der Abschaffung der Bildung von Ländersitzkontingenten in der ersten Oberverteilung diskutiert. Dies bedeutet im Ergebnis eine Rückkehr zum Wahlrecht von 2008, das vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt wurde, da das Zuteilungsverfahren den Effekt des negativen Stimmgewichts ermöglicht. Selbst, wenn man der Argumentation der Befürworter dieses Schritts folgen würde, dass dieses Zuteilungsverfahren bei Abwesenheit von Überhangmandaten unproblematisch ist, ist zu konstatieren, dass dieses Argument gerade bei diesem Modell nicht trägt, weil es Überhangmandate systemisch nicht ausschließt und Beispielberechnungen die Existenz von Überhangmandaten sogar belegen.

Einen weiteren Vorschlag unterbreitete federführend für die Unionsfraktion die CSU. Der Reformvorschlag sah vor, den Ausgleichsmechanismus dahingehend zu modifizieren, dass für die Berechnung des Erfolgswertes neben den Zweit- auch die Erststimmen Berücksichtigung finden. Dies würde dazu führen, dass der Erfolgswert von Parteien mit Überhangmandaten steigt und somit die Differenz zu den übrigen Parteien sinkt. Die Union argumentierte, dass das bisherige System die Erststimme nicht ausreichend würdigt und nicht berücksichtigt wird, dass Direktmandate durch die Erststimme zu würdigen sind, nicht jedoch systemfremd durch die Zweitstimmen. Diese Argumentation lehnten die übrigen Parteien ab. Für sie zeigten die Beispielberechnungen, dass der Vorschlag zwar zu einer Einschränkung des Ausgleichs und damit zu einem potentiell kleineren Bundestag führt, jedoch Überhangmandate in einer ihrer Sicht nach nicht zu rechtfertigenden und verfassungswidrigen Höhe anfallen würden. Im Verlauf der Debatte wurde vor allem die Reichweite des BVerfG-Urteils zur Zulässigkeit von ausgleichslosen Überhangmandaten diskutiert und inwiefern die dort verkündete Zahl von bis zu 15 ausgleichslosen Überhangmandaten eine verfassungsrechtlich absolute Grenze darstellt. FDP, Grüne und Linke hielten diese Grenze für absolut und sehen selbst dieses vom BVerfG legitimierte Abweichen vom Vollaustausch als verfassungswidrig an. Die SPD

positionierte sich ebenfalls ablehnend, obgleich sie zumindest bis zu 15 ausgleichslose Überhangmandate als zulässig betrachtet und am Vorschlag der Union entsprechend nur die Möglichkeit kritisiert und ablehnt, dass diese Grenze überschritten werden kann. FDP, Grüne, Linke und SPD beriefen sich in der Debatte vor allem auf das Begleitschreiben des BMI zur Berechnung, indem ebenfalls die verfassungsrechtliche Zulässigkeit bezüglich der Höhe möglicher Überhangmandate in Frage gestellt wird. Im Ergebnis fand der Vorschlag keine Mehrheit, wurde seitens der Union jedoch auch vorerst nicht zurückgezogen.

Im weiteren Verlauf der Beratungen legten Grüne und FDP die erste gemeinsame Berechnungsbitte vor, der sich die SPD anschloss. Der Vorschlag sieht eine Reduzierung der Zahl der Wahlkreise auf 270, eine Erhöhung der Regelgröße auf 630 verbunden mit der Option der Abschaffung der Bildung von Ländersitzkontingenten vor. Dieser Reformvorschlag ist als endgültige Blaupause für den späteren Gesetzentwurf von Grüne, FDP und Linke anzusehen, der sich nur noch in der Höhe der Zahl der Wahlkreise unterscheidet.

Die Berechnungen zeigen, dass eine Reduzierung der Wahlkreise in Verbindung mit einer Erhöhung der Regelgröße mit einer endgültigen Sitzzahl in Höhe von 691 lediglich einen marginalen Effekt hat. Der Verzicht auf das Mindestsitzverfahren würde zu einer endgültigen Sitzzahl in Höhe von 639 führen. Dies stellt zwar eine deutliche Verringerung im Vergleich zur tatsächlichen Sitzzahl nach BWahlG 2013 in Höhe von 709 dar, jedoch führt auch dieser Reformvorschlag nicht zu einer Einhaltung der (erhöhten) Regelgröße, sondern würde die Generierung von Ausgleichsmandaten nach sich ziehen.

Innerhalb der Kommission wurde auch hier vor allem die Abschaffung der Bildung der Ländersitzkontingente und die damit faktische Rückkehr zum BWahlG 2008 seitens der Union als verfassungswidrig kritisiert. Grüne, FDP, Linke und auch SPD wiesen diese Kritik jedoch zurück und sahen dieses Reformelement nicht nur als erfolgsversprechend, sondern als faktisch einzige nutzbare Stellschraube an.

Sowohl über die Zulässigkeit dieses Reformelements als auch über die Sinnhaftigkeit der Reduzierung von Wahlkreisen und die Erhöhung der Regelgröße konnte im Ergebnis kein Konsens erzielt werden. Die Vertreter von CDU und CSU wiesen den Vorschlag zudem wegen des aus ihrer Sicht nicht akzeptablen Verhältnisses der Zahl der gestrichenen Wahlkreise zur erzielten Verkleinerungswirkung zurück. Der Bundestagspräsident unterstützte bezüglich der verfassungsrechtlichen Fragen die Position der Vertreter der Unionsfraktion.

Aufgrund der Beratungssituation, die keinen Fortschritt erkennen ließ, kündigte der Bundestagspräsident an, in der nächsten Kommissionssitzung einen eigenen Kompromissvorschlag zu unterbreiten.

Der Vorschlag des Bundestagspräsidenten sah vor, die Zahl der Wahlkreise auf 270 zu reduzieren sowie bis zu 15 ausgleichslose Überhangmandate zuzulassen. Dies war als Kompromissvorschlag gedacht, indem jede Seite ein Reformelement zugestanden bekam. Jedoch lehnten beide Seiten den Vorschlag vehement ab. Während die Unionsfraktion die Reduzierung der Wahlkreise ablehnte, wiesen Grüne, FDP, Linke und SPD den Vorschlag der Zulassung von bis zu 15 ausgleichslosen Überhangmandaten empört zurück.

Obgleich auch zu diesem Vorschlag kein Konsens erzielt werden konnte, kündigte der Bundestagspräsident an, diesen Vorschlag den Fraktionsvorsitzenden zu unterbreiten. Die Arbeit der Reformkommission ging damit im April 2019 ohne Ergebnis im Sinne eines konsentierten Reformvorschlags zu Ende. Dies bedeutete jedoch nicht das Ende der Reformdiskussion.

b) Antrag der AfD

Am 17.10.2019 kam es zur ersten Debatte im Plenum zu diesem Thema in der 19. Wahlperiode. Grund war ein Antrag der AfD vom 01.10.2019. Der Antrag sah vor, dass der Bundestag die Bundesregierung auffordert, einen Gesetzentwurf zur Wahlrechtsreform vorzulegen, der an der personalisierten Verhältniswahl festhält, die Regelgröße mindestens einhält, einer Partei nur noch vom Zweitstimmenergebnis gedeckte Direktmandate zugesteht sowie die Zahl der Zweitstimmen pro Wähler erhöht und zugleich die Möglichkeit des Panaschierens eröffnet.⁸¹⁸

In der Debatte nimmt Glaser für die AfD-Fraktion Bezug auf die Arbeit der Reformkommission und verweist auf den damaligen Reformvorschlag, der nun erneut zur Diskussion gestellt wird. Dabei sollen nur jene Wahlkreissieger ein Direktmandat erhalten, bei denen der Mandatsanspruch durch das Zweitstimmenergebnis der Partei gedeckt ist. Glaser führt aus: „Demokratietheoretisch ist eine solche Vorgehensweise nicht zu beanstanden und wird bereits seit vielen Jahren in süddeutschen Bundesländern bei den Landtagswahlen praktiziert.“⁸¹⁹ Die SPD-Abgeordnete Breymaier kommentiert dies mit „Ja, leider!“⁸²⁰ Sowohl Ausführung als auch Zustimmung irritieren, da dem nicht so ist. Sowohl in Bayern als auch in Baden-Württemberg besteht keine Zweitstimmendeckung, sondern das Direktmandat erhält derjenige Bewerber, der die meisten Stimmen auf sich vereinigt.

Einschränkend weist Glaser darauf hin, dass das Vorgehen dazu führen kann, dass Wahlkreise ohne direkt gewählten Abgeordneten verbleiben. Dies hält die AfD jedoch für eine zu akzeptierende Folge.⁸²¹ Interessant ist, dass der Abgeordnete Ulrich der Linksfraktion dies ablehnend mit den Worten

⁸¹⁸ Vgl. BT-Drs. 19/14066, S. 2.

⁸¹⁹ BT-Plenarprotokoll 19/118, S. 14531C.

⁸²⁰ Ebd.

⁸²¹ Vgl. ebd., S. 14531D.

kommentiert, „[o]bwohl er es gewinnt!“⁸²² Dabei zeigte die Linke früher als auch später hier wenig Berührungsängste.

Einhellig kritisiert wird seitens der übrigen Fraktionen, dass die AfD mit ihrem Antrag die Bundesregierung auffordert, einen Gesetzentwurf vorzulegen, obgleich es traditionell dem Parlament selbst obliegt, das Wahlgesetz zu bestimmen.⁸²³ Einhellig ist zudem der Vorwurf der übrigen Fraktionen, der Antragsinhalt zeuge von Unverständnis dem Sachverhalt gegenüber.⁸²⁴ Besonders deutlich wird die Grünen-Abgeordnete Haßelmann, die dem Antrag mangelnde Sorgfalt attestiert und auf den Antragspunkt verweist, wonach die Regelgröße mindestens eingehalten oder gar unterschritten werden soll.⁸²⁵ Konkret äußert Haßelmann: „Meine Damen und Herren, eine Unterschreitung der Größe von 598 Abgeordneten sieht das Gesetz gar nicht vor. Noch nicht mal in der Lage, richtig zu zitieren!“⁸²⁶ Die Kritik Haßelmanns geht jedoch in dieser Form fehl. In der Intention der Systematik des Antrags der AfD hinsichtlich der Nichtzuerkennung von Direktmandaten ist zumindest theoretisch in Abhängigkeit der konkreten Ausgestaltung des Systems, eine Unterschreitung der Regelgröße möglich. Diese Möglichkeit bestand im Übrigen auch vor Einführung des Vollausgleichs, da erst mit dessen Einführung die Regel eingeführt wurde, dass auch ausscheidende Direktmandate mit Listenmandaten nachbesetzt werden. In der Bewertung treten hingegen die bekannten Differenzen zutage.

Die Vertreter von Grüne, Linke und FDP verweisen auf ihren eigenen Gesetzentwurf, der zu diesem Zeitpunkt jedoch noch nicht ins Parlament eingebracht wurde. Diesbezüglich werben sie für eine Reduzierung der Zahl der Wahlkreise und begegnen der Kritik an einer Vergrößerung dieser unter anderem mit dem Hinweis darauf, dass sie als Inhaber von Listenmandaten bereits zusätzliche Wahlkreise (mit-)betreuen würden und dies bezüglich des Aufwands durchaus darstellbar wäre. Der FDP-Abgeordnete Ruppert äußert: „Nun sind wir als Vertreter kleinerer Parteien etwas gewohnt, was Sie noch nicht so gut kennen. Wir betreuen nämlich fünf, sechs oder sieben Wahlkreise. Wir reisen viele Hundert Kilometer durchs Land und kümmern uns.“⁸²⁷ Ähnlich äußert sich der Linke-Abgeordnete Straetmanns der darauf verweist, dass er für seine Partei das gesamte Gebiet Ostwestfalen-Lippe betreuen würde.⁸²⁸ Während Ruppert damit vor allem die Unionsfraktion angreift, zielt Straetmanns auf den Aspekt des AfD-Antrags, Wahlkreise im Zweifel ohne direkt gewählten Abgeordneten zu

⁸²² Ebd.

⁸²³ Vgl. ebd., S. 14532B, 14534C, 14536D.

⁸²⁴ Vgl. u.a. ebd., S. 14532A f.

⁸²⁵ Vgl. ebd., S. 14537A.

⁸²⁶ Ebd.

⁸²⁷ Ebd., S. 14533C.

⁸²⁸ Vgl. ebd., S. 14536C.

belassen. Straetmanns argumentiert, dass ein großer Wahlkreis besser sei als einer, der gar nicht direkt vertreten wird.

Die Vertreter von Grüne, Linke und FDP werfen CDU und CSU eine Blockade der Wahlrechtsreform vor, die in einem Eigennutz begründet liege, was auch darin zum Ausdruck käme, dass die Reformvorschläge der Union ausschließlich CDU und CSU begünstigt hätten.⁸²⁹ Diesem Vorwurf der Blockade schließt sich ebenfalls der SPD-Abgeordnete Özdemir an⁸³⁰, der sich jedoch gleichzeitig gegen eine Reduzierung der Anzahl der Wahlkreise ausspricht und stattdessen die Bedeutung des Direktmandats hervorhebt.⁸³¹ Dieses Argument betonen zugleich die Redner von CDU und CSU, die ferner eine Vergrößerung der Wahlkreise kritisieren, die eine angemessene Repräsentation und Wahlkreisarbeit nicht mehr ermöglichen würden. Der CDU-Abgeordnete Amthor äußert, dass mit einer weiteren Vergrößerung der Wahlkreise der „Demokratie [ein] Bärendienst“⁸³² erwiesen werden würde. Die Bedeutung der Direktmandate hebt Amthor hervor: „299 Wahlkreise heißt 299-mal Basisdemokratie. Das heißt Verantwortlichkeit gegenüber den Bürgern vor Ort und nicht gegenüber irgendwelchen Hinterzimmern, wo Sie Ihre Landeslisten ausklüngeln.“⁸³³ Amthor führt ferner aus, dass eine Lösung nicht bei den Direkt-, sondern den Listenmandaten zu suchen ist und verweist diesbezüglich auf die steigende Zahl der Listenmandate im Verlauf der vergangenen Jahre.⁸³⁴

Der CSU-Abgeordnete Frieser erinnert die Vertreter von Grünen und FDP daran, dass das geltende Wahlrecht, dessen immanente Vergrößerungswirkung als Problem in Rede steht, gemeinsam, nicht von Union und SPD allein – die damals auch nicht in einer Koalition verbunden waren, sondern Union und FDP –, sondern von CDU/CSU, SPD, FDP und Grünen verabschiedet wurde.⁸³⁵ Des Weiteren äußert Frieser, dass es keine Gesetzmäßigkeit darstellt, dass vor allem CDU und CSU Direktmandate erzielen und entsprechend im Zweifel Überhangmandate generieren, sodass von einem Reformvorschlag, der die Zulassung von einer bestimmten Anzahl ausgleichsloser Überhangmandate beinhaltet, nicht zwingend CDU und CSU profitieren, schon gar nicht ausschließlich partizipieren, müssen.⁸³⁶

c) Erste Lesung des Gesetzentwurfs von FDP, Grüne, Linke

Diese Argumentationen finden sich erneut in der ersten Lesung des Gesetzentwurfs von Grünen, FDP und Linke am 14.11.2019. Die drei Parteien legten am 06.11.2019 einen Gesetzentwurf vor, der die Verringerung der Zahl der Wahlkreise auf 250, die Erhöhung der Regelgröße auf 630 sowie die

⁸²⁹ Vgl. u.a. ebd., S. 14537C.

⁸³⁰ Vgl. ebd., S. 14534C.

⁸³¹ Vgl. ebd., S. 13535B.

⁸³² Ebd., S. 14539B.

⁸³³ Ebd., S. 14539C.

⁸³⁴ Vgl. ebd., S. 14539A f.

⁸³⁵ Vgl. ebd., S. 14538A.

⁸³⁶ Vgl. ebd., S. 14538C.

Abschaffung der Bildung von Ländersitzkontingenten beinhaltet.⁸³⁷ Als angestrebtem Ergebnis der Regelung wird festgehalten: „Die Größe des Bundestages wird damit konstanter und vorhersehbarer.“⁸³⁸ Der Entwurf hält an einem Ausgleich von externen Überhandmandaten fest⁸³⁹, sodass dem System eine Vergrößerungswirkung immanent ist.

Bemerkenswert an dem Gesetzentwurf ist, dass er unter Alternativen einen Vorschlag darlegt, der signifikant vom eingebrachten Gesetzestext abweicht, indem die Direktmandate mittels Rangliste geordnet und gegebenenfalls nicht zuerkannt werden. Dies folgt faktisch dem AfD-Vorschlag, der in der vorherigen Debatte auch von Grüne, FDP und Linke abgelehnt wurde. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass unter Alternativen zusätzlich eine weitere Fassung – nach Aussagen der Autoren eine systematischere Version – des Gesetzestextes dargelegt wird.⁸⁴⁰

In der Plenardebatte werden die bekannten Argumente vorgetragen. FDP, Grüne und Linke beklagen eine Blockadehaltung der Regierungsfraktionen, insbesondere von CDU und CSU, und weisen die Reformvorschläge der Union als eigennützig und verfassungswidrig zurück.⁸⁴¹ Der Linke-Abgeordnete Straetmanns nimmt für den eigenen Reformvorschlag in Anspruch, dass dieser die verfassungsrechtlichen Vorgaben erfüllt.⁸⁴² Die Grünen-Abgeordnete Haßelmann kritisiert die Betonung des Direktmandats durch CDU/CSU und SPD und sieht darin eine Herabsetzung des Listenmandats. Haßelmann äußert: „Ich verbitte mir dieses abfällige Gerede über Abgeordnete. Es gibt nicht Abgeordnete erster und zweiter Klasse.“⁸⁴³

Diesen Vorhalt weist der CSU-Abgeordnete Frieser zurück⁸⁴⁴, kritisiert jedoch gleichzeitig den Umgang der Gesetzesautoren mit den Wahlkreisen und den Direktmandaten, die Frieser zu Folge von Haßelmann niedergedrängt werden.⁸⁴⁵ Des Weiteren wirft Frieser Grüne, Linke und FDP vor, mit ihrem Gesetzentwurf ihre zusätzlichen Listenmandate als Ausgleichsmandate durch eine grundsätzliche Erhöhung der Zahl der Listenmandate verstetigen zu wollen.⁸⁴⁶ Ferner äußert Frieser, dass der Vorschlag keine Garantie für die Einhaltung der Regelgröße beinhaltet und dennoch eine Vergrößerung des Parlaments auf mehr als 700 Abgeordnete möglich ist.⁸⁴⁷

⁸³⁷ Vgl. BT-Drs. 19/14672, S. 1.

⁸³⁸ Ebd., S. 6.

⁸³⁹ Vgl. ebd., S. 9.

⁸⁴⁰ Vgl. ebd., S. 7 f.

⁸⁴¹ Vgl. BT-Plenarprotokoll 19/127, S. 15953C, 15959A, 15959D.

⁸⁴² Vgl. ebd., S. 15958D.

⁸⁴³ Ebd., S. 15960C.

⁸⁴⁴ Vgl. ebd., S. 15961A.

⁸⁴⁵ Vgl. ebd., S. 15960D.

⁸⁴⁶ Vgl. ebd., S. 15961A.

⁸⁴⁷ Vgl. ebd., S. 15960D f.

Der SPD-Abgeordnete Özdemir stellt fest: „Wir haben verfassungsrechtlich keinen Handlungszwang.“⁸⁴⁸ Damit verweist er auf den Aspekt, dass das geltende Wahlrecht weder vor dem BVerfG angegriffen, noch als verfassungswidrig beurteilt wird, sodass die Kritik an der Größe des Parlaments und die daraus resultierenden Bemühungen, um eine Verkleinerung ausschließlich politischer Natur sind. Özdemir weist ferner darauf hin, dass bei Direktmandaten auch parteilose Bewerbungen möglich sind und äußert damit indirekt Kritik an der Vereinnahmung der Direktmandate durch den Mandatsanspruch der Parteien.⁸⁴⁹ Özdemir kritisiert ferner die Relativierung der Opposition zur Größe der Wahlkreise, indem diese darauf hinweist, dass sie bereits jetzt mehrere Wahlkreise betreuen würde, größere Wahlkreise also demokratietheoretisch kein hinreichendes Problem darstellten. Özdemir entgegnet hierzu, dass sich die unterschiedliche Bewertung bereits in den Begrifflichkeiten manifestiert: „Während Sie beispielsweise von ‚Wahlkreise betreuen‘ sprechen, lebe und arbeite ich dafür, hier meinen Wahlkreis zu vertreten.“⁸⁵⁰

Die parlamentarische Beratung trat nach dieser Debatte in eine Pause. Abseits vom Plenum versuchten SPD und CDU/CSU koalitionsintern als auch parteiübergreifend mit Grüne, FDP und Linke einen Gesetzentwurf zu konsentieren.

In der Zwischenzeit beantragten FDP und AfD zur Wahlrechtsreform Aktuelle Stunden.

d) Aktuelle Stunde auf Antrag der FDP

Die erste Aktuelle Stunde auf Antrag der FDP erfolgte am 29.01.2020.

Die Redner der Fraktionen blieben bei ihrer bekannten Argumentation. Die SPD postulierte einen neuen Ansatz, indem die Größe des Bundestags auf eine maximale Anzahl begrenzt werden soll. Hierzu führt der SPD-Abgeordnete Özdemir aus, dass „nach einer Bundestagswahl zunächst die Sitz-zuteilung nach Recht und Gesetz so durchgeführt [wird], als gäbe es gar keine Begrenzung, um dann anhand des Proporz wieder die Landeslisten auf eine gemeinsam bestimmte Höchstzahl, die über der Regelgröße von 598, aber unterhalb der heutigen Zahl liegt, herunterzukürzen.“⁸⁵¹ Eine neue Facette erhielt die Diskussion um die Wahlrechtsreform, indem Vertreter der SPD die Kritik an der Größe des Parlaments, das vor allem in den Medien zu vernehmen war, zurückwiesen, dass der Bundestag – und erst recht bei einer weiteren Zunahmen der Abgeordnetenzahl – zu viel Geld kosten würde. Die SPD-Abgeordnete Fahimi äußert, sie könne sich „also nur wundern über die öffentliche Diskussion, in der

⁸⁴⁸ Ebd., S. 15957A. Hervorhebung im Original.

⁸⁴⁹ Vgl. ebd., S. 15958A.

⁸⁵⁰ Ebd., S. 15957C.

⁸⁵¹ BT-Protokoll 19/142, S. 17772A.

unser Bundestag als überteuertes und lästiges Beiwerk verstanden wird.⁸⁵² Und weiter: „Und die Kosten sind mit 12 Euro pro Kopf und Jahr auch durchaus überschaubar, finde ich.“⁸⁵³

Die Abgeordneten der SPD waren es auch, die die Debatte um eine Wahlrechtsreform um den Aspekt der Parität erweiterten, den wiederum auch der Linke-Abgeordnete Straetmanns für seine Partei reklamiert.⁸⁵⁴ Beide Themen – Kosten der Demokratie sowie Parität – wurden in der Debatte jedoch nicht von den übrigen Fraktionen aufgegriffen. Die Frage der absoluten Begrenzung wird vom CSU-Abgeordneten Frieser thematisiert, der ausführt, dass „[d]ie Frage, die wir hier für die Arbeitsfähigkeit des Deutschen Bundestages zu klären versuchen, ist, wie wir am Ende eine echte Höchstgrenze erreichen.“⁸⁵⁵

Bemerkenswert sind die Ausführungen der Grünen-Abgeordneten Haßelmann zur Parität von Direkt- und Listenmandaten. So führt sie in Richtung des CDU-Abgeordneten Grosse-Brömer aus: „Dann tut man so – Michael Grosse-Brömer, für wie blöd halten Sie uns eigentlich? –, als wäre das personalisierte Verhältniswahlrecht schon immer so ausgestaltet, dass 299 Abgeordnete direkt gewählt werden und weitere 299 über die Liste kommen. Meine Damen und Herren, so ist es nicht. Personalisiertes Verhältniswahlrecht bedeutet was ganz anderes. 299 direkt gewählte Abgeordnete und 299 Listenabgeordnete, das sieht das Grabenwahlrecht vor.“⁸⁵⁶ Diese Aussage ist jedoch falsch. § 1 Absatz 1 Satz 1 BWahlG formuliert, dass die Regelgröße bei 598 Abgeordneten liegt. § 1 Absatz 2 BWahlG konkretisiert, dass von diesen 598 Abgeordneten, „299 nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und die übrigen nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) gewählt“ werden. Daraus folgt, dass bei Einhaltung der Regelgröße nach geltendem Recht eine Parität zwischen Direkt- und Listenmandaten besteht. Der Unterschied zwischen dem im geltenden Recht angelegten System und dem sogenannten Grabenwahlrecht besteht daher nicht in der Parität, sondern im Verhältnis der Teilsysteme zueinander.

Des Weiteren klingt in der Debatte die zunehmende Unübersichtlichkeit der Positionen an – innerhalb der Koalition, der Union und sogar der CDU. Der CDU-Abgeordnete Heveling kommentiert dies indirekt, indem er ausführt, dass „es bei einer föderal strukturierten Volkspartei wie der CDU so [ist], dass es eben auch unterschiedliche Interessen gibt, die berücksichtigt werden müssen. Dass es die Interessen der CSU gibt und dass es natürlich auch bei der SPD andere, unterschiedliche Auffassungen zum Wahlrecht gibt.“⁸⁵⁷ Insbesondere innerhalb der Unionsfraktion war die Lage unübersichtlich. Die vermeintliche Ursache für eine bisher nicht erfolgte Einigung nur bei der CSU zu sehen, die nicht bereit

⁸⁵² Ebd., S. 17767C.

⁸⁵³ Ebd.

⁸⁵⁴ Vgl. u.a. ebd., S. 17763B, 17772B.

⁸⁵⁵ Ebd., S. 17771A.

⁸⁵⁶ Ebd., S. 17764B.

⁸⁵⁷ Ebd., S. 17765C.

sei, die Zahl der Wahlkreise zu reduzieren, geht jedoch fehl. Tatsächlich erhöhte sich das Konfliktpotential innerhalb der CDU wöchentlich und wiesen vor allem die ostdeutschen Landesgruppen innerhalb der CDU/CSU-Fraktion den Vorschlag der Reduzierung der Wahlkreise strikt zurück.⁸⁵⁸ Auch innerhalb der übrigen CDU-Landesgruppen im Bundestag gab es erhebliche Vorbehalte.⁸⁵⁹ Zudem bestand auch in der SPD keine Mehrheit für die Idee, die Zahl der Wahlkreise zu reduzieren. Dies belegen auch die zahlreichen Redebeiträge der SPD-Abgeordneten in den bisherigen Plenardebatten sowie die Tatsache, dass der in der nächsten Aktuellen Stunde im März präsentierte Reformvorschlag die Beibehaltung der Zahl von 299 Wahlkreisen vorsieht. Innerhalb der Koalition wurde folglich eine Lösung gesucht, wie die Vergrößerung des Parlaments effektiv begrenzt werden kann, ohne die Zahl der Wahlkreise zu reduzieren. Die SPD verfolgte dabei den Ansatz, eine Höchstgrenze dadurch zu erreichen, indem etwaige überzählige Mandate im Sinne von Überhangmandaten als Direktmandate nicht zuerkannt werden. Dies stieß innerhalb der Unionsfraktion jedoch auf einhellige Ablehnung. Hier war es die CSU, die ebenfalls an einem Kompromissvorschlag arbeitete, der wiederum eine Höchstgrenze dadurch zu garantieren suchte, dass mögliche überzählige Mandate als Listenmandate gestrichen werden. Die Anzahl der überzähligen Mandate sollte dabei proportional über alle Parteien verteilt werden. Wäre dies aufgrund von externen Überhangmandaten bei einer Partei nicht oder nur unzureichend möglich, sollten diese Überhangmandate erhalten bleiben.⁸⁶⁰ Es handelte sich folglich bei Überschreiten der Höchstgrenze um einen Teilausgleich. Dies wiederum fand keine Zustimmung bei der SPD. Große Teile der CDU wiesen diesen Vorschlag ebenfalls zurück, weil er dazu führen könnte, dass Landeslisten unberücksichtigt bleiben würden. Das Argument der CDU war in diesem Fall, dass es nicht sein könne, dass die CDU im Bundestag dann nicht mit einem Listenmandat aus Bremen vertreten wäre.⁸⁶¹ Die SPD machte sich diese offen geäußerte Kritik zu eigen, indem sie die Argumente der CDU stützte und so dem CSU-Vorschlag jegliche Aussicht auf Realisierung nahm.⁸⁶² Die CDU hatte lange Zeit keinen konsentierten eigenen Entwurf und operierte mit Überlegungen zur Reduzierung der Zahl der Wahlkreise – unabhängig davon, dass es innerhalb der CDU-Landesgruppen hierfür voraussichtlich keine Mehrheit gegeben hätte –, der Zulassung einer bestimmten Anzahl ausgleichsloser Überhangmandate sowie der Modifizierung des Mindestsitzverfahrens.⁸⁶³

⁸⁵⁸ Siehe Fn. 4.

⁸⁵⁹ Siehe Fn. 4.

⁸⁶⁰ Siehe Fn. 4.

⁸⁶¹ Siehe Fn. 4.

⁸⁶² Siehe Fn. 4.

⁸⁶³ Siehe Fn. 4.

e) Aktuelle Stunde auf Antrag der AfD

Diese neue Situation aufgrund der zahlreichen, jedoch nicht konsentierten Reformvorschläge der Koalitionsparteien bildete sich in der nächsten Aktuellen Stunde auf Verlangen der AfD-Fraktion am 11.03.2020 ab.

Der CDU-Abgeordnete Heveling erteilte hierbei der Idee einer Obergrenze eine Absage, aus verfassungsrechtlichen Gründen. Für eine reine Begrenzung sieht Heveling die Gefahr, „dass viel zu viele unausgeglichehe Mandate im Überhang stehen bleiben.“⁸⁶⁴ Den Versuch der Einhaltung der Obergrenze durch die Nichtzuerkennung von Direktmandaten sieht er ebenfalls kritisch und wirft die Frage auf, „ob eine solche Lösung überhaupt verfassungskonform ist.“ Heveling führt weiter aus:

„Mir macht sie aber auch aus grundlegenden demokratischen Überlegungen Bauchschmerzen. Was denke ich als Wähler, wenn derjenige, dem ich meine Stimme im Wahlkreis gegeben habe und dem ich zum Sieg verholfen habe, am Ende aufgrund von Faktoren außerhalb des Wahlkreises leer ausgeht? Dann ist also meine Stimme nichts wert. Wenn man unbedingt Wahlverdrossenheit schaffen will, wird das mit einer solchen Lösung gewiss gelingen.“⁸⁶⁵

Zugleich präsentiert Heveling für die CDU den entwickelten Vorschlag aus einer Reduzierung der Wahlkreise, der Zulassung einer Zahl ausgleichsloser Überhangmandate sowie die Modifizierung des Mindestsitzverfahrens.⁸⁶⁶

Der Abgeordnete Grötsch wiederum präsentiert den Vorschlag der SPD, der eine Höchstgrenze von 690 Mandaten sowie bei Überschreiten dieser Grenze die Nichtzuerkennung von Direktmandaten vorsieht.⁸⁶⁷ Diese Nichtzuerkennung wird von Grötsch ausdrücklich als verfassungskonform bezeichnet.⁸⁶⁸ Zugleich erteilt Grötsch der Idee der Reduzierung der Wahlkreise eine klare Absage und verweist auf eigene Berechnungen der SPD-Fraktion, wonach mindestens 99 Wahlkreise gestrichen werden müssten, um einen Effekt zu erzielen.⁸⁶⁹ Die daraus resultierende Wahlkreisgröße lehnt er ab und äußert, dass die Abgeordneten der bereits heute größten Wahlkreise bei einer weiteren Vergrößerung „ihr politisches Leben wahrscheinlich zu großen Teilen nur noch im Auto verbringen“ würden.⁸⁷⁰ Des Weiteren lehnt Grötsch für die SPD die Idee der Zulassung von ausgleichslosen Überhangmandaten ab, da dann der „Wählerwille [...] damit nicht mehr richtig abgebildet [wäre], und das würde nicht nur zu Unverständnis bei den Menschen in Deutschland führen, sondern im

⁸⁶⁴ BT-Plenarprotokoll 19/151, S. 18858B.

⁸⁶⁵ Ebd.

⁸⁶⁶ Vgl. ebd., S. 18858C.

⁸⁶⁷ Vgl. ebd., S. 18860D.

⁸⁶⁸ Vgl. ebd.

⁸⁶⁹ Vgl. ebd., S. 18860C.

⁸⁷⁰ Ebd.

schlimmsten Fall auch dazu, dass hier im Parlament ein Regierungsbündnis sitzen würde, das so am Ende gar nicht gewählt wurde.“⁸⁷¹

Der Linken-Abgeordnete Straetmanns lehnt hingegen die Nichtzuteilung von Direktmandaten ab.⁸⁷² Ebenfalls abgelehnt wird der Vorschlag der CDU der Zulassung von ausgleichslosen Überhangmandaten. Straetmanns bezeichnet dies als „einen Bonus, der alleine Ihnen, also CDU und CSU, nutzt, und das werden wir hier nicht akzeptieren.“⁸⁷³ Zugleich verweist er auf das entsprechende Urteil des BVerfG, in dem die Zulässigkeit einer gewissen Anzahl ausgleichsloser Überhangmandate lediglich als ungewolltes Ergebnis beschränkt ist.⁸⁷⁴ Bei dem Vorschlag der CDU würde es sich Straetmanns zu Folge jedoch um ein „gewolltes Ergebnis“ handeln.⁸⁷⁵

Für die CSU formuliert der Abgeordnete Frieser die Forderung einer Höchstgrenze, grenzt sich hierbei jedoch vom Vorschlag der SPD ab, indem die Nichtzuerkennung von Direktmandaten zurückgewiesen wird.⁸⁷⁶ Hierzu führt Frieser aus:

„Jemand geht in die Wahlkabine, wählt direkt einen Abgeordneten, der gewinnt seinen Wahlkreis, und am nächsten Tag erfährt er: Nein, dieser Wahlkreis wird nicht zugeteilt, er ist die nächsten vier Jahre im Bundestag nicht vertreten. – Das machen Sie mit dem deutschen Wähler ein einziges Mal! Das führt dieses System ad absurdum, ist ein Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit, weil der Wähler mit der Stimme nicht mehr das erreicht, was er angeblich erreichen kann.“⁸⁷⁷

Frieser weist bezüglich der Vorschläge der Abschaffung der Bildung von Ländersitzkontingenten erneut auf die Ausführungen des BVerfG zum Effekt des negativen Stimmgewichts hin und der sich daraus ergebenden Bedeutung der Ländersitzkontingente.⁸⁷⁸ Eine mögliche Zustimmung seitens der CSU stellt Frieser hingegen für eine Modifizierung des Mindestsitzverfahrens in Aussicht.⁸⁷⁹

Im Ergebnis erbrachte auch diese Plenardebatté keinen Konsens. Die koalitionsinternen Verhandlungen wurden fortgeführt. Insbesondere die Unionsfraktion konnte intern jedoch keinen Konsens erzielen.

⁸⁷¹ Ebd., S. 18860D.

⁸⁷² Vgl. ebd., S. 18861C.

⁸⁷³ Ebd., S. 18861D.

⁸⁷⁴ Vgl. ebd.

⁸⁷⁵ Ebd., S. 18862A.

⁸⁷⁶ Vgl. ebd., S. 18863C f.

⁸⁷⁷ Ebd., S. 18864C.

⁸⁷⁸ Vgl. ebd., S. 18863D.

⁸⁷⁹ Vgl. ebd.

Einen Höhepunkt erreicht der Streit, als der CDU/CSU-Fraktionsvorsitzende ohne Votum der Fraktionsführung einen Vorschlag unterbreitete, der einen gewissen Anteil an Überhangmandaten als Direktmandat nicht zuerkannt hätte. In der darauf folgenden Fraktionssitzung wurde diese einhellig von den Abgeordneten abgelehnt. Im Ergebnis einigte man sich als Union auf einen Vorschlag, der die Reduzierung der Zahl der Wahlkreise auf 280, die Zulassung von bis zu sieben ausgleichslosen Überhangmandaten sowie eine Modifizierung des Mindestsitzverfahrens vorsah.⁸⁸⁰ Dieser Vorschlag war jedoch weiterhin noch nicht geneigt, einen Konsens innerhalb der Koalition herbeizuführen, da die SPD die Zulassung von ausgleichslosen Überhangmandaten weiterhin ablehnte. Dies war jedoch nur vordergründig, da innerhalb der Fraktion die Bereitschaft zur Reduzierung der Wahlkreise gering war.

f) Zweite Aktuelle Stunde auf Antrag der FDP

Die Uneinigkeit innerhalb der CDU/CSU-Bundestagsfraktion führte zur nächsten Aktuellen Stunde am 14.05.2020 auf Verlangen der FDP-Fraktion.

Diese Differenzen belegt der CDU-Abgeordnete Heveling in seinem Redebeitrag, indem er den CSU-Vorschlag einer Höchstgrenze bei Beibehaltung der Garantie der Direktmandate dahingehend bewertet, dass es offensichtlich sei, „dass bei einer solchen Lösung ganz schnell zu viele Überhangmandate übrig bleiben und die Lösung in die Verfassungswidrigkeit kippt.“⁸⁸¹ Den SPD-Vorschlag, die Höchstgrenze durch eine Nichtzuerkennung von Direktmandaten zu erreichen, sei Heveling zufolge verfassungsrechtlich mit Fragen behaftet, „[a]ber es ist sicherlich nicht von Vornherein ausgeschlossen, dass dieser Weg insbesondere als Notfalllösung verfassungsrechtlich zu rechtfertigen wäre.“⁸⁸² Ferner weist Heveling jedoch ebenfalls den Vorschlag von FDP, Grüne und Linke mit einer Reduzierung der Zahl der Wahlkreise auf 250 als zu radikal zurück, um anschließend erneut den Vorschlag einer Reduzierung der Zahl der Wahlkreise auf 270, der Zulassung einer bestimmten Zahl ausgleichsloser Überhangmandate sowie einer Reform des Mindestsitzverfahrens zu unterbreiten.⁸⁸³

Für die SPD wirbt der Abgeordnete Grötsch für den eigenen Vorschlag einer Höchstgrenze, kritisiert jedoch vor allem die CSU für deren vermeintliche Blockadehaltung, indem er äußert: „Sie [die CSU, Anm. MS] lehnen alle vorgelegten Vorschläge bisher ab und pochen auf Ihren eigenen, der ausschließlich Ihre Partei begünstigt und alle anderen benachteiligt.“⁸⁸⁴ Ergänzend führt Grötsch aus, dass die übrigen Fraktionen – abgesehen von CDU/CSU – keiner Reform zustimmen werden, „die eine

⁸⁸⁰ Siehe Fn. 4.

⁸⁸¹ BT-Plenarprotokoll 19/160, S. 19882B.

⁸⁸² Ebd., S. 19882C.

⁸⁸³ Vgl. ebd., S. 19882D.

⁸⁸⁴ Ebd., S. 19884D.

einige Partei bevorteilt und alle anderen benachteiligt.“⁸⁸⁵ Direktmandate und etwaige Überhangmandate werden der Argumentation zu Folge ausschließlich der Union und insbesondere der CSU zugeschrieben.

Der Linke-Abgeordnete Straetmanns bezichtigt die Union der „Mutlosigkeit und kleingeistigem Egoismus.“⁸⁸⁶ Wie Grötsch äußert Straetmanns, dass die Vorschläge von CDU/CSU diese ausschließlich bevorteilen würden. Bei 15 ausgleichslosen Überhangmandaten wären die Stimmen derer, die nicht CDU oder CSU gewählt haben, weniger wert.⁸⁸⁷ Das Verhalten der SPD, sich nicht vom Koalitionspartner CDU/CSU abgesetzt zu haben, sei „schlicht und ergreifend unwürdig.“⁸⁸⁸ Dem SPD-Vorschlag zeigt sich die Linke im Sinne einer Übergangsregelung hingegen offen.⁸⁸⁹

Die Abgeordnete Haßelmann spricht für die Grünen davon, dass SPD und CDU sich von den 46 CSU-Abgeordneten „auf der Nase rumtanzen“ und sich eine Blockadehaltung diktieren lassen würden.⁸⁹⁰ Den Vorschlag der Nichtzuerkennung von Direktmandaten begrüßt die Grünen-Abgeordnete, denn „[b]ei uns in Deutschland gilt das *Verhältniswahlrecht* und das wäre die Umsetzung des Verhältniswahlrechts.“⁸⁹¹ Entsprechend sieht Haßelmann in der Nichtzuerkennung von Direktmandaten keine Verletzung demokratischer Ansprüche.⁸⁹²

Kritik an der Idee, Direktmandate zur Einhaltung einer Höchstgrenze nicht zuzuerkennen, äußert der CSU-Abgeordnete Frieser. Er begründet die Ablehnung verfassungsrechtlich damit, dass „[a]lle Stimmen, die in diesem Wahlkreis abgegeben werden, [...] in ihrem Erfolgswert am Ende null [sind], weil nämlich nicht nur die nicht zählen, die nicht zum Gewinner geführt haben, sondern auch die, die zum Gewinner geführt haben.“⁸⁹³ Demokratietheoretisch verbindet Frieser die Ablehnung mit der Warnung, dass eine nachträgliche Nichtzuerkennung eines Direktmandats im Zweifel dazu führen kann, dass sich in Zukunft weniger Bewerber für ein Direktmandat finden sowie dass die Wahlbeteiligung nachlässt, wenn der Wähler den Eindruck gewinnt, dass seiner Stimme keine Bedeutung zugemessen wird, wenn sie nachträglich für nichtig erklärt wird.⁸⁹⁴ Aus diesen Gründen lehnt die CSU die entsprechenden Vorschläge als verfassungswidrig ab.⁸⁹⁵

⁸⁸⁵ Ebd.

⁸⁸⁶ Ebd., S. 19885B.

⁸⁸⁷ Vgl. ebd., S. 19885C.

⁸⁸⁸ Ebd., S. 19886A.

⁸⁸⁹ Vgl. ebd.

⁸⁹⁰ Ebd., S. 19887B.

⁸⁹¹ Ebd., S. 19887A. Hervorhebung im Original.

⁸⁹² Vgl. ebd.

⁸⁹³ Ebd., S. 19888B.

⁸⁹⁴ Vgl. ebd.

⁸⁹⁵ Vgl. ebd.

Der AfD-Abgeordnete Seitz bekräftigt den eigenen Vorschlag, der genau an diesem Punkt der Nichtzuerkennung ansetzt. Mit Verweis auf den Wahlkreis Berlin-Mitte, den die SPD-Abgeordnete mit 23,5 Prozent der Erststimmen gewann, fordert Seitz zudem ein Mindestquorum, was sich in einer Linie mit dem AfD-Reformvorschlag der Erstellung einer Rangliste der Erststimmenergebnisse zur Vergabe der Direktmandate befindet.⁸⁹⁶

Der FDP-Abgeordnete Kuhle bekräftigt die Auffassung seiner Fraktion, dass das personalisierte Verhältniswahlrecht sich dergestalt definiert, dass es „ein Prä der Zweitstimme [gibt]. Und 50 Prozent der so ermittelten Mandate werden dann über Wahlkreise aufgefüllt.“⁸⁹⁷

Der CDU-Abgeordnete Middelberg widerspricht dieser Ansicht, unter anderem mit Verweis auf die Rechtsprechung des BVerfG, und konstatiert, dass die „Personalisierung [...] kein Verzierungsfaktor eines Verhältniswahlrechts [ist], sondern es ist ein Faktor, der sich am Ende auch im Ergebnis ausdrücken darf.“⁸⁹⁸ Zugleich ist der Redebeitrag Middelbergs Ausdruck für die Differenzen innerhalb der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und auch innerhalb des CDU-Teils. Einerseits unterstützt er den von Heveling vorgestellten Reformvorschlag, andererseits widerspricht er dem Vorschlag einer Obergrenze mit Kappung von Direktmandaten, den Heveling als Übergangslösung für diskutabel hielt und keine unüberwindbaren verfassungsrechtlichen Bedenken sah. Middelberg äußert entsprechend: „Ich hielte es nicht nur für verfassungsrechtlich ausgesprochen problematisch; ich glaube auch, es wäre ein gewaltiger Schaden für unsere Demokratie.“⁸⁹⁹

g) Anhörung zum Gesetzentwurf von FDP, Grüne, Linke

Die Anhörung der Sachverständigen zum Gesetzentwurf der Fraktionen Grüne, FDP und Linke durch den federführenden Ausschuss für Inneres und Heimat erfolgte am 25.05.2020.

Behnke führt anhand einer Simulationsrechnung des BWahlG 2013, des Reformvorschlags der SPD zur Nichtzuerkennung von Direktmandaten sowie des Gesetzentwurfs von Grüne, FDP und Linke aus, dass im Ergebnis das Verhältnis von Direkt- zu Listenmandaten stets etwa 40 Prozent betragen würde.⁹⁰⁰ Im Vergleich beurteilt Behnke das Reformelement der Reduzierung der Wahlkreise als „das effizienteste und minimalinvasive Mittel, um eine Vergrößerung des Bundestages zu dämpfen oder gar zu vermeiden.“⁹⁰¹

⁸⁹⁶ Vgl. ebd., S. 19889A.

⁸⁹⁷ Ebd., S. 19891D.

⁸⁹⁸ Ebd., S. 19892C.

⁸⁹⁹ Ebd., S. 19893B.

⁹⁰⁰ Vgl. Deutscher Bundestag, Ausschuss für Inneres und Heimat, Wortprotokoll der 92. Sitzung, 25.05.2020, 19. WP, Protokoll-Nr. 19/92, S. 6.

⁹⁰¹ Ebd.

Ciftci urteilt, dass sowohl die Erhöhung der Regelgröße als auch die Reduzierung der Wahlkreise verfassungsrechtlich zulässig seien.⁹⁰² Hinsichtlich der bisher im BWahlG angelegten Parität zwischen Direkt- und Listenmandaten äußert Ciftci, dass daraus keine Einwände folgen, da bereits aktuell die Parität aufgehoben, diese „bereits heute keine gelebte Praxis“ sei.⁹⁰³ Kritisch und als verfassungsrechtlich problematisch beurteilt Ciftci die Verrechnung von internen Überhangmandaten mit Listenmandaten. Hier sieht er die Unmittelbarkeit der Wahl, die Erfolgswertgleichheit sowie die föderale Repräsentation gefährdet.⁹⁰⁴ Anzumerken ist, dass der Gesetzentwurf die vermeintliche Verrechnung von Direkt- und Listenmandaten nicht als konkretes Element vorsieht, sondern sich dies lediglich aus der Streichung der Bildung von Ländersitzkontingenten ergibt. Wie an anderer Stelle bereits mehrfach ausgeführt, ist das föderale Prinzip bezüglich des Wahlrechts laut Rechtsprechung des BVerfG verfassungsrechtlich nicht relevant.

Elicker äußert, dass die Erhöhung der Regelgröße auf 630 keine Maximalgrenze darstellt, sondern eine Untergrenze einführt.⁹⁰⁵ Faktisch wird die Mindestmandatszahl im Vergleich zum BWahlG 2013 erhöht. Das Reformelement der Abschaffung der Ländersitzkontingente bewertet Elicker grundsätzlich positiv, regt aber darüber hinaus einen weiteren Schritt zu einem bundeseinheitlichen Wahlgebiet mit Bundeslisten an.⁹⁰⁶ Die Reichweite der Wirkung der Reduzierung der Zahl von Wahlkreisen bewertet Elicker kritisch und sieht bei einer zu starken Vergrößerung der Wahlkreise die Gefahr, dass diese eine zu große Aufmerksamkeit der direkt gewählten Abgeordneten auf sich ziehen, wodurch der verfassungsrechtliche Anspruch Vertreter des gesamten Volkes zu sein, gefährdet sei.⁹⁰⁷ Als eigenen Reformvorschlag formuliert Elicker die Idee einer reinen Verhältniswahl mit festen Wahlquotienten.⁹⁰⁸

Grzeszick beurteilt den Gesetzentwurf sowohl hinsichtlich der Wahrung des Zweitstimmenproporz als auch der Erfolgswertgleichheit als unproblematisch. Dies gilt ferner für die Aufhebung der Parität von Direkt- und Listenmandaten.⁹⁰⁹ Kritisch bewertet Grzeszick hingegen die Abschaffung der Bildung von Ländersitzkontingenten und sieht hierin vor allem die föderale Repräsentation gefährdet. Dieses Problem sieht er nicht hinreichend in dem Argument der notwendigen Verkleinerung des Parlaments begründet, weil der Bundestag mit 709 Abgeordneten den Beweis erbringt, immer noch arbeitsfähig zu sein.⁹¹⁰ Grzeszick verweist darauf, dass das Element der Verringerung der Zahl der Wahlkreise zwingend für das Erreichen der verfolgten Ziele sei, weil der Effekt der Abschaffung der Bildung von

⁹⁰² Vgl. ebd., S. 7.

⁹⁰³ Ebd.

⁹⁰⁴ Vgl. ebd., S. 7 f.

⁹⁰⁵ Vgl. ebd., S. 8.

⁹⁰⁶ Vgl. ebd., S. 8 f.

⁹⁰⁷ Vgl. ebd., S. 9.

⁹⁰⁸ Vgl. ebd.

⁹⁰⁹ Vgl. ebd., S. 10.

⁹¹⁰ Vgl. ebd.

Ländersitzkontingenten im Sinne der Verrechnung von Direkt- und Listenmandaten bei der CSU im Zweifel nicht durchgreift und dort nur durch eine Reduzierung der Zahl der Wahlkreise die Wahrscheinlichkeit des Entstehens von Überhangmandaten reduziert werden kann.⁹¹¹ Den Ansatz, die Zahl der Wahlkreise auf 250 zu reduzieren, beurteilt Grzeszick kritisch, da dies seiner Ansicht nach „in Richtung einer relativen Stärkung des Parteieinflusses, einer relativen Bürgerferne und einer relativen Schwächung der Kommunikation, einer geringeren Responsivität“ geht.⁹¹² Des Weiteren bewertet Grzeszick die Zulässigkeit einer bestimmten Anzahl unausgeglichener Überhangmandate positiv, die Idee, Direktmandate im Zweifel nicht zuzuerkennen hingegen als verfassungsrechtlich höchst problematisch und abschlägig.⁹¹³ Das mitunter zitierte Urteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs zur vermeintlichen Zulässigkeit der Nichtzuerkennung von Direktmandaten ordnet Grzeszick dahingehend ein, dass dies nur für die konkrete Situation Geltung besitzt und nicht verallgemeinerbar ist.⁹¹⁴

Lang schließt sich hieran größtenteils an und kritisiert vor allem die Vergrößerung der Wahlkreise sowie die Verletzung der föderalen Repräsentation durch die Abschaffung der Ländersitzkontingente.⁹¹⁵ Lang urteilt zudem, dass der Gesetzentwurf nicht garantiert, die Größe des Parlaments auf die erhöhte Regelgröße von 630 zu begrenzen.⁹¹⁶ Die Idee der Nichtzuerkennung von Direktmandaten beurteilt Lang als verfassungsrechtlich unzulässig.⁹¹⁷

Schönberger versucht die Notwendigkeit einer Reform dadurch zu verdeutlichen, dass eine weitere Vergrößerung des Parlaments dazu führen würde, dass die Chance des einzelnen Abgeordneten zur Rede im Plenum sinkt sowie die Ausschüsse für die Sacharbeit zu groß würden.⁹¹⁸ In diesem Zusammenhang führt Schönberger aus, dass ein „Bundestag der Tausend [...] keine demokratische Versammlung mehr [wäre], und deswegen gibt es auf der Welt kein nationales demokratisches Parlament, das eine derartige Größe aufweist.“⁹¹⁹ Des Weiteren äußert sie, dass das Problem der Vergrößerung des Bundestages nur durch eine Höchstzahl sowie der Bindung des Direktmandats an den Zweitstimmenanspruch zu erreichen ist. Eine diesbezügliche Nichtzuerkennung von Direktmandaten beurteilt Schönberger als verfassungsrechtlich unproblematisch und weist das Argument des Eingriffs in das System der Mehrheitswahl zurück. Schönberger zu Folge „haben [wir] keine isolierte Mehrheitswahl in den Wahlkreisen, wir hatten sie nie. Wir hatten immer ein

⁹¹¹ Vgl. ebd.

⁹¹² Ebd., S. 11.

⁹¹³ Vgl. ebd.

⁹¹⁴ Vgl. ebd.

⁹¹⁵ Vgl. ebd., S. 12.

⁹¹⁶ Vgl. ebd.

⁹¹⁷ Vgl. ebd.

⁹¹⁸ Vgl. ebd., S. 13.

⁹¹⁹ Ebd.

Verhältniswahlrecht, das die Wahlkreise und Wahlkreismandate in die Mandatsverteilung nach dem Stärkeverhältnis der Parteien eingebaut hat.⁹²⁰ Den Gesetzentwurf beurteilt sie als verfassungsrechtlich unproblematisch, bevorzugt jedoch Modelle mit Wahlkreisbestenlisten oder Höchstgrenzen mit Nichtzuerkennung von Direktmandaten.⁹²¹

Vehrkamp wiederum führt wenig zum Gesetzentwurf aus, urteilt jedoch, dass dieser mit einer Wahrscheinlichkeit von 90 Prozent die Regelgröße einhält und deswegen geeignet sei.⁹²² Hier ist nicht ganz klar, worauf sich Vehrkamp bezieht. In den mit seiner Stellungnahme zur Anhörung im Oktober vorgelegten Simulationsrechnungen ergibt sich für das entsprechende Reformmodell lediglich eine Wahrscheinlichkeit von 63 Prozent mit einem Mittelwert für die Bundestagsgröße von 638. Eine entsprechende Diskussion erfolgt unten.

Im weiteren Verlauf führen sowohl Grzeszick als auch Lang erneut ihre Bedenken zur Zulässigkeit der Nichtzuerkennung von Direktmandaten aus und verweisen auf die notwendige Erfolgswertgleichheit in beiden Teilsystemen, die bei einer Nichtzuerkennung verletzt wäre.⁹²³ Beide Sachverständige beurteilen erneut das Anliegen der Reduzierung der Zahl der Wahlkreise kritisch, weil hierdurch der Anspruch der Responsivität in unzulässigerweise verletzt werden würde.⁹²⁴ Schönberger widerspricht bezüglich der Nichtzulässigkeit der Nichtzuerkennung von Direktmandaten, da es dem Gesetzgeber freistehet, nach welchen Regeln die Mandate vergeben werden. Ein „inhaltliches Argument“ kann er in den Ausführungen Grzeszicks und Langs für eine Verfassungswidrigkeit hingegen nicht erkennen.⁹²⁵

Vehrkamp äußert in der weiteren Anhörung, dass das geltende Wahlsystem kein Mischsystem aus Mehrheits- und Verhältniswahl, sondern aus Personen- und Verhältniswahl sei. Die genaue Ausgestaltung, insbesondere der Personenwahl, sei dem Gesetzgeber überlassen und in der „personalisierte[n] Verhältniswahl kommt die Mehrheitswahl überhaupt nicht vor.“⁹²⁶ Lang widerspricht hier wiederum und bekräftigt, dass die „Personenwahl ihrerseits [...] nach dem Mehrheitsprinzip organisiert“ ist.⁹²⁷ Lang verweist ferner auf Probleme zur Schwelle der Legitimation. Bezüglich der Einführung einer Stichwahl verweist er auf Probleme, die sich aus dem Informationsvorsprung für den zweiten Wahlgang ergeben.⁹²⁸ Bei der Erstellung einer Bestenliste

⁹²⁰ Ebd.

⁹²¹ Vgl. ebd., S. 14.

⁹²² Vgl. ebd., S. 15.

⁹²³ Vgl. ebd., S. 21, 23.

⁹²⁴ Vgl. ebd., S. 20f., 22.

⁹²⁵ Vgl. ebd., S. 24.

⁹²⁶ Ebd., S. 28.

⁹²⁷ Ebd.

⁹²⁸ Vgl. ebd., S. 28f.

aufgrund von Prozentanteilen, ergeben sich Lang zu Folge durchaus Probleme der Vergleichbarkeit und neue legitimatorische Fragen hinsichtlich der Wahlbeteiligung.⁹²⁹

Grzeszick bewertet das Argument der Unzulässigkeit von Überhangmandaten, weil hierdurch Mehrheiten geschaffen werden könnten, mit Verweis auf die Möglichkeit des Partei- und Fraktionswechsels des einzelnen Abgeordneten abschlägig und führt aus, dass grundsätzlich jedes Mandat „den gleichen potentiellen Verzerrungseffekt in Bezug auf die Regierungsbildung“ hat.⁹³⁰

Die Anhörung hat die widerstreitenden Ansichten zur Bedeutung des föderalen Proporz, der Wahlkreise als auch der Mandatsvergabe deutlich gemacht. Festzuhalten ist, dass der Anspruch der föderalen Repräsentation lediglich ein rechtspolitisches Argument ist, das jedoch nicht verfassungsrechtlich hinreichend begründet ist. Bemerkenswert ist, dass in der ausführlichen Diskussion zur Abschaffung der Ländersitzkontingente die Frage des möglichen Auftretens des Effekts des negativen Stimmgewichts keine Rolle spielte, obgleich dies der Ausgangspunkt für die Einführung dieses Elements durch den Gesetzgeber war. Während Grzeszick und Lang die Bedeutung des Wahlkreises vor allem mit Fragen der Verantwortlichkeit und Responsivität zu begründen versuchen, beurteilt unter anderem Behnke die Legitimation ausschließlich aufgrund der Höhe der prozentualen Zustimmungswerte und verneint den besonderen Repräsentationsanspruch dadurch, dass Direktmandate mehrheitlich gegen eine absolute Mehrheit vergeben werden. Unter anderem Behnke und Vehrkamp erkennen hier jedoch abgesehen von demokratietheoretischen Fragen der Responsivität das Element der direkten Verantwortlichkeit. Zweifelsohne gibt es andere Möglichkeiten der Personalisierung, jedoch hat nur in einer Direktwahl der Wähler die Chance, einen Wahlkreisbewerber direkt für sein Verhalten zu bestrafen oder zu belohnen unabhängig von einem Zweitstimmenanspruch. Vehrkamps Ausführungen zur Natur der personalisierten Verhältniswahl gehen dann unter anderem auch dahingehend fehl, dass wenn man einen Gegensatz von Mehrheits- und Verhältniswahl verneint, der Gegensatz dann nicht Personen- und Verhältniswahl, sondern Personen- und Parteienwahl ist. Sowohl Vehrkamp als auch Schönberger irren dann auch in ihrer Beurteilung zur Ausgestaltung des Wahlsystems und den Freiheiten des Gesetzgebers. Richtig ist, dass es dem Gesetzgeber freisteht, die Personenwahl anders zu gestalten. Wenn aber weiterhin zwei Teilsysteme bestehen, in dem in einem Teilsystem mittels Direktwahl unabhängig von den Mehrheitsanforderungen des anderen Teilsystems ein Abgeordneter bestimmt wird, gelten hier isoliert Anforderungen an die Chancen- und Erfolgswertgleichheit, die dann die Freiheit des Gesetzgebers begrenzen. Die Ausführungen Schönbergers, wonach das geltende Wahlsystem eine Verhältniswahl ohne Mehrheitswahlkomponente darstellen würde, sind schlechterdings nicht

⁹²⁹ Vgl. ebd., S. 29.

⁹³⁰ Ebd., S. 30.

nachvollziehbar und sind durch die Geschichte der Wahlrechtsgesetzgebung in keiner Weise zu begründen. Hier irrt und verkennt Schönberger schlicht die Tatsachen des Wahlsystems.

h) Zweiter Antrag der AfD

Am 30.06.2020 legte die AfD-Fraktion einen weiteren Antrag vor, der inhaltlich an den ersten Antrag aus dem Jahr 2019 anknüpft und erneut die Bundesregierung auffordert, einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die Einhaltung der Regelgröße in Höhe von 598 Sitzen garantiert, die Zahl der Direktmandate einer Partei in einem Bundesland an den Listenmandatsanspruch knüpft, die Möglichkeit des Panaschierens vorsieht sowie grundsätzlich am Prinzip der personalisierten Verhältniswahl festhält.⁹³¹

Ebenfalls Ende Juni präsentierte der Vorsitzende der CDU/CSU-Fraktion, Brinkhaus, einen weiteren Vorschlag, der eine Höchstgrenze in Höhe von 750 Abgeordneten vorsah und dies dadurch zu erreichen suchte, dass bei Überschreiten dieser Grenze abwechselnd Direkt- und Ausgleichsmandate gestrichen werden sollten.⁹³² Dies führte zu erheblicher Kritik sowohl innerhalb der Unionsfraktion als auch seitens der Opposition. Während innerhalb der Union vor allem die Nichtzuerkennung von Direktmandaten abgelehnt wurde, sah die Opposition eine Bevorteilung der Union, indem Ausgleichsmandate gestrichen werden sollten, was nach bisheriger Erfahrung CDU und CSU weniger tangiert hätte. Dieser Vorschlag Brinkhaus', der innerhalb seiner eigenen Fraktion erhebliche Kritik provozierte und in einem scharfen Brief einiger Abgeordneter an den Vorsitzenden mündete⁹³³, entfachte jedoch eine gewisse Dynamik, indem er innerhalb der CDU/CSU-Fraktion in kürzester Zeit dazu führte, dass sich die verschiedenen Antagonisten dahingehend zusammenfanden, den Vorschlag Brinkhaus' abzuwenden. Das Ergebnis war ein Kompromiss, der für alle Beteiligten das geringste Übel darstellte.

Über den Antrag der AfD beriet der Deutsche Bundestag in seiner Sitzung am 03.07.2020.

Der CDU-Abgeordnete Heveling führt seinen Redebeitrag mit einem Hinweis auf die erste Wahl zum Deutschen Bundestag ein. Heveling äußert, dass dies 1949 „auf der Grundlage eines Wahlgesetzes der Militärregierung nach getrennten Wahlgebieten in den einzelnen Bundesländern“ geschah.⁹³⁴ Dies ist, wie oben dargestellt, unzutreffend. Die gesetzliche Grundlage schuf der Parlamentarische Rat. Zudem war das Wahlgebiet auf die gleiche Weise eingeteilt, wie es noch heute der Fall ist. Der Unterschied

⁹³¹ Vgl. BT-Drs. 19/20602, S. 2.

⁹³² Vgl. u.a. Fried, Nico: Wahlrechtsreform spaltet Union, Süddeutsche Zeitung, 29.06.2020, S. 1.

⁹³³ Siehe Fn. 4.

⁹³⁴ BT-Plenarprotokoll 19/171, S. 21438A.

ist, dass 1949 noch je Bundesland eine Sperrklausel galt. Die von Heveling angeführte Einführung der personalisierten Verhältniswahl 1953 bestand dabei bereits im Wahlgesetz 1949.

Heveling wirbt für den – nun in der Union konsentierten – Vorschlag, der eine Reduzierung der Wahlkreise auf 280, eine Modifizierung des Mindestsitzverfahrens sowie die Zulassung einer gewissen Zahl ausgleichsloser Überhangmandate vorsieht.⁹³⁵ Gleichzeitig bekräftigt Heveling die Ablehnung der Streichung der Bildung von Ländersitzkontingenzen, wie von FDP, Grüne und Linke vorgesehen, indem er ausführt, dass „[o]hne ersten Zuteilungsschritt [...] die Repräsentanz von ganzen Regionen im Bundestag durch unterschiedliche politische Richtungen nicht mehr gewährleistet [wäre].“⁹³⁶

Der AfD-Abgeordnete Glaser wirbt erneut für den eigenen Vorschlag und grenzt diesen von jenem der SPD dahingehend ab, dass der AfD-Antrag keine nachträgliche Nichtzuerkennung eines Direktmandates vorsieht, sondern im Gegenteil bereits durch die Erstellung einer Rangliste im Zweifel keine Mandatszuerkennung vornimmt. Mit dieser Argumentation versucht Glaser dem Vorwurf der Verfassungswidrigkeit zu begegnen.⁹³⁷ Des Weiteren spricht Glaser hinsichtlich des Vorschlags von FDP, Grüne und Linke davon, dass die Erhöhung der Regelgröße auf 630, um das Parlament zu verkleinern, „genauso schlau [ist], wie wenn man die Promillegrenze im Straßenverkehr erhöhen würde, um damit weniger alkoholbedingte Verkehrsdelikte zu haben.“⁹³⁸

Ebenso bekräftigt die SPD-Fraktion ihren Vorschlag und wirbt hierfür mit dem Argument, dass es das einzige Reformmodell sei, das eine Begrenzung garantiert.⁹³⁹ Der SPD-Abgeordnete Schneider weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Vorschlag von Grüne, FDP und Linke zu „deutlich mehr als 700 Abgeordnete[n]“ führen kann.⁹⁴⁰ Zugleich bekräftigt Schneider mehrfach die Ablehnung der SPD-Fraktion, die Zahl der Wahlkreise – zumindest in der Größenordnung des Vorschlags von Grüne, FDP und Linke – zu reduzieren.⁹⁴¹ Unverständlich ist die Aussage Schneiders, dass Überhangmandate nicht unbegrenzt, aber bis zu einer Höhe von etwa 80 gestrichen werden können. Ein Urteil des BVerfG würde der unbegrenzten Streichung entgegen stehen.⁹⁴² Es ist nicht klar, auf welches Urteil Schneider sich hiermit bezieht und sofern die SPD-Fraktion den Standpunkt vertritt, dass eine unbegrenzte Streichung von Überhangmandaten verfassungsrechtlich nicht zulässig sei, in welcher Form der Reformvorschlag der SPD-Fraktion hierauf reagiert.

⁹³⁵ Vgl. ebd., S. 21438D f.

⁹³⁶ Ebd., S. 21439A.

⁹³⁷ Vgl. ebd., S. 21440A f.

⁹³⁸ Ebd., S. 21440B.

⁹³⁹ Vgl. ebd., S. 21441B.

⁹⁴⁰ Ebd., S. 21441C.

⁹⁴¹ Vgl. ebd., S. 21441A und 21441C.

⁹⁴² Vgl. ebd., S. 21441D.

Der FDP-Abgeordnete Kuhle greift die Aussage Schneiders direkt auf und stellt die Schlussfolgerung auf, dass die SPD damit dem Unionsvorschlag, der eine Reduzierung der Zahl der Wahlkreise vorsieht, nicht zustimmen kann.⁹⁴³ Bezuglich des Vorschlags der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, bis zu sieben Überhangmandate nicht auszugleichen, äußert Kuhle, dass das „am Ende nichts anderes [bedeutet], als dass der nächste Deutsche Bundestag nach Ihrer [die CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Anm. MS] Auffassung nicht das Wahlergebnis repräsentieren, sondern dass es zu einer Verzerrung des Bundestages im Vergleich zum Wahlergebnis kommen soll.“⁹⁴⁴ Des Weiteren weist Kuhle zurück, dass aus dem BVerfG-Urteil, das bis zu 15 ausgleichslose Überhangmandate für zulässig erklärt hat, folgen würde, dass bei einer Novellierung des Wahlrechts eine Zahl von bis zu sieben ausgleichslosen Überhangmandaten gesetzlich verankert werden kann. Kuhle äußert: „Dieser Schluss ist unzulässig; er ist auch undemokatisch, und er setzt das Wahlrecht unter das Risiko, wieder vom Bundesverfassungsgericht kassiert zu werden.“⁹⁴⁵ Kuhle greift damit ein Argument auf, das in vorherigen Plenardebatten unter anderem bereits der Abgeordnete Straetmanns vorgebracht hat. Diese Argumentation geht jedoch unausgesprochen davon aus, dass in jedem Fall Überhangmandate entstehen werden und diese in entsprechender Höhe. Eine Verzerrung des Wahlergebnisses erfolgt im Übrigen bereits durch die Sperrklausel, sodass in keinem Fall das Wahlergebnis jenem Stärkeverhältnis im Parlament entspricht.

Die gleiche Argumentation führt dann auch in dieser Debatte der Linke-Abgeordnete Straetmanns an und äußert deutlich, dass die Zulassung von bis zu sieben ausgleichslosen Überhangmandaten eine „absichtliche Begünstigung Ihrer Fraktion bzw. Ihrer Parteien, der CDU und der CSU“, sei.⁹⁴⁶ Des Weiteren verweist Straetmanns einerseits darauf, dass die CSU sich „nicht mal auf konkrete Berechnungen [...] einlassen“ wollte⁹⁴⁷ und andererseits fordert er Berechnungen zum Reformvorschlag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion ein.⁹⁴⁸ Hier erhebt Straetmanns Ergebnisse von Berechnungen zum Gütekriterium von Reformvorschlägen, die vor allem dann unzureichend sind, wenn die Ergebnisse von neu zugeschnittenen Wahlkreisen prognostiziert werden müssen. Eine systemische Argumentation erfolgt hier nicht.

Nach dem Konsens innerhalb der CDU/CSU-Bundestagsfraktion warb auch der CSU-Abgeordnete Frieser für den Reformvorschlag seiner Fraktion⁹⁴⁹ und damit für das Element der Reduzierung der Zahl der Wahlkreise, obgleich die CSU dies bisher strikt ablehnte.

⁹⁴³ Vgl. ebd., S. 21442D.

⁹⁴⁴ Ebd., S. 21443D.

⁹⁴⁵ Ebd., S. 21444A.

⁹⁴⁶ Ebd., S. 21445C.

⁹⁴⁷ Ebd., S. 21444D.

⁹⁴⁸ Vgl. ebd., S. 21445C.

⁹⁴⁹ Vgl. ebd., S. 21447C.

Diese Plenardebatte führte zwar zu keinem Konsens zwischen den Fraktionen. SPD, CDU/CSU, AfD sowie Grüne, FDP und Linke beharrten auf ihren eigenen Vorschlägen. Hierauf aufbauend begannen, vor allem innerhalb der Koalition, die weiteren Verhandlungen. Die jeweiligen Vorschläge und Positionen standen sich jedoch diametral entgegen. Während die SPD die Reduzierung der Zahl der Wahlkreise strikt ablehnte und die Zulassung einer gewissen Zahl ausgleichsloser Überhangmandate in höchstem Maße kritisch sah, hatte sich die CDU/CSU-Bundestagsfraktion – unter anderem der Fraktionsvorsitzende Brinkhaus sowie der Justitiar Heveling hatten zwischenzeitlich durchaus Zustimmung signalisiert – nun gegen den Vorschlag einer Höchstgrenze durch Nichtzuerkennung von Direktmandaten ausgesprochen. Dies war jedoch wiederum das zentrale Element des SPD-Vorschlags. Weder die Arbeitsebene noch die Fraktionsführungen konnten einen Konsens erzielen, sodass die Frage der Wahlrechtsreform am Ende im Koitionsausschuss am 25.08.2020 zwischen den Partei- und Fraktionsvorsitzenden vereinbart wurde.

i) Erste Lesung des Gesetzentwurfs von Union und SPD

Auf Grundlage dieser Koalitionsvereinbarung legten CDU/CSU und SPD am 15.09.2020 einen Gesetzentwurf vor. Die von den Koalitionsfraktionen beabsichtigte Reform sieht zwei Schritte vor. Mit Wirkung zur Bundestagswahl 2021 sollen bis zu drei Überhangmandate ausgleichslos bleiben sowie das Mindestsitzverfahren modifiziert werden.⁹⁵⁰ Die Modifizierung erfolgt dergestalt, dass die Mindestsitze einer Partei in einem Bundesland entweder durch die Zahl der Direktmandate oder durch den Mittelwert der Direkt- und der Listenmandate definiert werden. Es gilt dabei der höhere Wert.⁹⁵¹ Mit Wirkung zur Bundestagswahl 2025 soll dann die Zahl der Wahlkreise von 299 auf 280 reduziert werden.⁹⁵² Dies stellt den zweiten Schritt dar.

Der Reformvorschlag beinhaltet ferner die Aufforderung zur Einsetzung einer Reformkommission, die unverzüglich eingesetzt und bis zum 30.06.2023 den Abschlussbericht vorlegen soll.⁹⁵³

Bereits drei Tage später, am 18.09.2020, erfolgte die erste Lesung des Gesetzentwurfs im Plenum.

Der CDU-Abgeordnete Heveling wirbt für den Koalitionsentwurf. Die für 2025 wirksam werdende Reduzierung der Zahl der Wahlkreise auf 280 grenzt Heveling im Vergleich zum Reformvorschlag von Grüne, FDP und Linke dahingehend ab, dass im Vergleich dazu mit einer Zahl von 280 Wahlkreisen „die Abgeordneten für die Bürgerinnen und Bürger auch regional erfahrbar“ bleiben.⁹⁵⁴ Die Modifizierung des Mindestsitzverfahrens charakterisiert Heveling als etwaige faktische Verrechnung von Überhang-

⁹⁵⁰ Vgl. BT-Drs. 19/22504, S. 5.

⁹⁵¹ Vgl. ebd., S. 8.

⁹⁵² Vgl. ebd., S. 5f.

⁹⁵³ Vgl. ebd., S. 4.

⁹⁵⁴ BT-Plenarprotokoll 19/177, S. 22326B.

mit Listenmandaten einer Partei.⁹⁵⁵ Das „Leerlaufen ganzer Landeslisten einer Partei wird verhindert.“ Auch hiermit grenzt Heveling sich vom Vorschlag von Grüne, FDP und Linke ab, dem er attestiert, dass „die Repräsentanz von ganzen Regionen im Bundestag durch unterschiedliche politische Richtungen nicht mehr gewährleistet“ wäre.⁹⁵⁶ Entgegen dem CSU-Abgeordneten Frieser, der das Streichen der Ländersitzkontingente in den bisherigen Plenardebatten aus verfassungsrechtlicher Sicht ablehnte, weil hiermit das Auftreten des verfassungswidrigen Effekts des negativen Stimmgewichts nicht hinreichend verhindert wird, argumentiert Heveling lediglich repräsentationstheoretisch, wonach die föderale Struktur der Bundesrepublik sich auch in den einzelnen Parteien widerspiegeln muss.

Anzumerken ist, dass die Modifizierung des Mindestsitzverfahrens laut Gesetzentwurf systemisch nicht zu einer Verrechnung von Direkt- und Listenmandaten führt, sondern ganz grundsätzlich die zustehenden Mindestsitze durch eine Mittelwertsbildung geringer angesetzt werden. Eine faktische Verrechnung würde bedeuten, dass in Höhe etwaiger Überhangmandate der Listenmandatsanspruch anderer Landeslisten reduziert wird; genau dies erfolgt jedoch nicht.

Zur Missverständlichkeit dieses Reformelements äußert der AfD-Abgeordnete Glaser entsprechend, „[d]ie Rechenoperation hierzu wird kein Wähler in Deutschland je verstehen.“⁹⁵⁷ Glaser kritisiert „die irritierende Regelung, bis zu drei Überhangmandate pro Landesliste nicht auszugleichen.“⁹⁵⁸ Glaser argumentiert ferner, dass ein Jahr vor der Wahl eine Reform des Wahlrechts rechtlich nicht mehr zulässig sei.⁹⁵⁹ Des Weiteren äußert Glaser Bedenken zur Vergabe des Direktmandats mit relativer Mehrheit und verweist auf die Mehrheitserfordernisse bei Oberbürgermeisterwahlen.⁹⁶⁰

Der FDP-Abgeordnete Buschmann beklagt hinsichtlich der Regelung zur Zulassung von bis zu drei ausgleichslosen Überhangmandaten ebenfalls eine fehlende Normklarheit.⁹⁶¹ Buschmann führt aus, in „§ 6 Absatz 5 [BWahlG, Anm. MS] soll künftig die Rede davon sein, dass – Zitat – auf *der* Landesliste bis zu drei Überhangmandate unausgeglichen bleiben. Hier steht „Landesliste“ in der Einzahl.“⁹⁶²

Der Linke-Abgeordnete Straetmanns äußert, dass durch den vermeintlichen Mechanismus der Verrechnung von Überhang- mit Listenmandaten ausschließlich die CSU profitieren würde, da diese nur über eine Landesliste verfügt.⁹⁶³ Weiter kritisiert Straetmanns im Allgemeinen, dass damit „Stimmen für Parteien mit Überhangmandaten nun mehr wert sind als Stimmen für Parteien ohne

⁹⁵⁵ Vgl. ebd., S. 22326C.

⁹⁵⁶ Ebd.

⁹⁵⁷ Ebd., S. 22327B.

⁹⁵⁸ Ebd., S. 22327A.

⁹⁵⁹ Vgl. ebd., S. 22326D.

⁹⁶⁰ Vgl. ebd., S. 22327B.

⁹⁶¹ Vgl. ebd., S. 22328D.

⁹⁶² Ebd., S. 22328D. Hervorhebung im Original.

⁹⁶³ Vgl. ebd., S. 22329D.

„Überhangmandate“ und im Besonderen, dass damit die Stimme einer Bielefelderin weniger wert ist als die Stimme eines Altöttingers.⁹⁶⁴ Straetmanns insinuiert, dass dann auch die Geschäftsordnung zu ändern ist, um künftig offenkundig den Zusammenschluss von Parteien zu einer Fraktion zu verhindern.⁹⁶⁵ Des Weiteren kritisiert Straetmanns den Bruch „mit dem Grundsatz, alle Parteien in die Änderung des Wahlrechts einzubinden.“⁹⁶⁶

Die Grünen-Abgeordnete Haßelmann bezeichnet den Gesetzentwurf als „Armutzeugnis“ sowie „grottenschlecht und ungeeignet.“⁹⁶⁷

Der CSU-Abgeordnete Frieser begründet, wie der Fraktionskollege Heveling, die Modifizierung des Mindestsitzverfahrens mit dem Anspruch der regionalen Repräsentation und äußert, dass dies eine verfassungsrechtliche Vorgabe wäre.⁹⁶⁸ Sein bisheriges Argument der Vermeidung des Effekts des negativen Stimmgewichts trägt Frieser hingegen hier nicht vor. Hinsichtlich des Reformvorschlags von Grüne, FDP und Linke äußert Frieser, dass das Element der Reduzierung von Wahlkreisen keine Garantie für eine Verkleinerung des Bundestages beinhaltet und deswegen insbesondere eine substantielle Reduzierung in Höhe von 50 Wahlkreisen abzulehnen sei.⁹⁶⁹

Das Argument der regionalen Repräsentation bemüht abschließend ebenfalls der CDU-Abgeordnete Amthor, um sich damit vom Reformvorschlag von Grüne, FDP und Linke abzugrenzen.⁹⁷⁰

Die erste Lesung des Gesetzentwurfs der Fraktionen CDU/CSU und SPD kündigt bereits das zentrale Streitthema der Sachverständigenanhörung sowie der späteren Normenkontrollklage gegen das Gesetz vor dem BVerfG – die vermeintlich fehlende Normenklarheit – sowie eine Änderung der Argumentationsweise, insbesondere seitens CDU und CSU, hinsichtlich der Notwendigkeit der Bildung von Ländersitzkontingenzen an. Eine ausführliche Diskussion zum Streitgegenstand der Normenklarheit erfolgt unten. Bemerkenswert ist, dass Vertreter von CDU und CSU in dieser Debatte die vermeintliche Bedeutung der Gewährleistung der föderalen Repräsentation hervorheben und sich hierzu auf das BVerfG berufen. Dabei hat das BVerfG im Gegenteil festgestellt, dass dem föderalen Proporz bei der Bundestagswahl kein besonderes Gewicht zukommt. Hierzu wird auf die ausführliche Diskussion oben verwiesen. Der Verweis des Abgeordneten Glaser auf die Mehrheitsanforderungen bei Bürgermeisterwahlen kann nicht überzeugen und geht in der Sache fehl, da ein Bürgermeister nicht einfach Repräsentant und erst recht kein Abgeordneter ist, sondern im Gegenteil Vertreter der

⁹⁶⁴ Ebd.

⁹⁶⁵ Vgl. ebd., S. 22330A.

⁹⁶⁶ Ebd., S. 22329B.

⁹⁶⁷ Ebd., S. 22330A f.

⁹⁶⁸ Vgl. ebd., S. 22331B.

⁹⁶⁹ Vgl. ebd., S. 22331A.

⁹⁷⁰ Vgl. ebd., S. 22333A.

Exekutive und oberster Verwaltungsbeamter einer Kommune. Hierzu erfolgt unten eine ausführliche Diskussion.

j) Anhörung zum Gesetzentwurf von Union und SPD

Am 05.10.2020 erfolgte im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages die Anhörung der Sachverständigen zum Gesetzentwurf der Regierungsfraktionen.

Behnke konstatiert, dass der Entwurf „in keiner Weise in der Lage [ist,] seinen Zweck zu erfüllen.“⁹⁷¹ Dies begründet er damit, dass es nicht „mit einer hinreichend großen Sicherheit oder Wahrscheinlichkeit dazu kommt, dass die Vergrößerung des Bundestags vermieden wird.“⁹⁷² Die Modifizierung des Mindestsitzverfahrens definiert Behnke als Verrechnung von Direkt- und Listenmandaten und bewertet dies als ungeeignet, weil die Modifizierung gerade in jenen Situationen seine Wirkung entfalten müsste, in denen dies aufgrund fehlender zu verrechnender Listenmandate nicht möglich ist.⁹⁷³ Die Berücksichtigung von bis zu drei ausgleichslosen Überhangmandaten bewertet Behnke als verfassungswidrig, weil dies die Erfolgswertgleichheit verletzt.⁹⁷⁴ Zudem argumentiert Behnke, dass die hierdurch implizierte Dämpfungswirkung mit einer „Reduktion von sechs bis acht Mandaten [...] sehr überschaubar“ sei.⁹⁷⁵ Ebenso bewertet Behnke die Reduzierung der Zahl der Wahlkreise auf 280 in der Wirkung als unzureichend, weil dies etwa 40 Mandate ausmachen, hinsichtlich einer erwarteten Gesamtgröße von etwa 730 oder 740 folglich zu einem Parlament mit 690 Mandaten führen würde.⁹⁷⁶ Behnke schlussfolgert, dass „die 280 Wahlkreise immer noch viel zu wenig Reduktion sind.“⁹⁷⁷

Grzesick konzentriert sich auf eine verfassungsrechtliche Bewertung und kommt hier zu gegenteiligen Bewertungen. Die Reduzierung der Zahl der Wahlkreise findet dort verfassungsrechtlich ihre Grenze, wo „in den Wahlkreisen der intendierte Zweck der Personalwahl nicht mehr erfüllt werden kann, also im Ergebnis die politische Funktion ausgehöhlt ist, weil der Wahlkreis zu groß ist.“⁹⁷⁸ Dies sei bei 280 Wahlkreisen hingegen nicht der Fall, also zulässig.⁹⁷⁹ Die Modifizierung des Mindestverfahrens charakterisiert Grzesick ebenfalls als Anrechnung von Direkt- auf Listenmandaten sowie als „Maßnahme, die die sogenannten ‚internen Überhangmandate‘ letztendlich dann zu verhindern sucht

⁹⁷¹Deutscher Bundestag, Ausschuss für Inneres und Heimat, Wortprotokoll der 100. Sitzung, 05.10.2020, 19. WP, Protokoll-Nr. 19/100, S. 6.

⁹⁷² Ebd.

⁹⁷³ Vgl. ebd., S. 7.

⁹⁷⁴ Vgl. ebd.

⁹⁷⁵ Ebd.

⁹⁷⁶ Vgl. ebd.

⁹⁷⁷ Ebd.

⁹⁷⁸ Ebd.

⁹⁷⁹ Vgl. ebd.

durch die hälftige Mittelwertanrechnung.“⁹⁸⁰ Hier sieht Grzeszick durchaus das Problem, dass hiermit eine Verzerrung des föderalen Proporz erfolgen kann, hält dies jedoch für unschädlich, da der bundesweite Parteiproporz hierdurch nicht negativ tangiert wird.⁹⁸¹ Bezuglich der Frage der Zulässigkeit ausgleichsloser Überhangmandate verweist Grzeszick auf das Urteil des BVerfG, das bei einer Regelgröße von 598 bis zu 15 Überhangmandate als zulässig bewertet hat.⁹⁸² Die im Entwurf vorgesehenen bis zu drei ausgleichslosen Überhangmandate beurteilt Grzeszick damit implizit als zulässig. Im Zusammenhang mit dem BVerfG-Urteil äußert er zudem, dass sich aus diesem Urteil auch ergeben würde, „dass Überhangmandaten, allein unausgeglichen, kein unzulässiges negatives Stimmengewicht zu eigen ist.“⁹⁸³ Grzeszick konstatiert, dass der Gesetzentwurf einerseits lediglich eine moderate Dämpfungswirkung erzielt, diese andererseits deutlich unter dem verfassungsrechtlich Gebotenen liegt – also zu einer Bundestagsgröße führt, die im Hinblick auf die wahlrechtlichen Anforderungen hinreichend ist –, folglich der Entwurf sein Ziel erfüllt.⁹⁸⁴

Pukelsheim äußert keine konkrete Bewertung zur Zielerreichung des Gesetzentwurfes. Die Modifizierung des Mindestsitzverfahrens beurteilt er als Verletzung der Erfolgswertgleichheit, da „der proportionale Aufwuchs [...] dem Grundsatz der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen genügen [muss].“⁹⁸⁵ Des Weiteren kritisiert Pukelsheim, dass der Gesetzentwurf im Ergebnis von der von ihm formulierten Regel abweicht, wonach die Zahl der Wahlkreise 40 Prozent der Gesamtmandate ausmachen muss. Bei 280 Wahlkreisen müsste die Regelgröße folglich 700 betragen. Dies sieht der Gesetzentwurf nicht vor, was Pukelsheim zu Folge kritisch zu bewerten sei. Ebenso, dass das Gesetz Bestimmungen enthält, die stets zu einer Verletzung der Regelgröße führen würden.⁹⁸⁶ Die Zulassung von bis zu drei ausgleichslosen Überhangmandaten bezeichnet Pukelsheim als „retardierte Kappungsmandate“, indem er auf die Nachbesetzungsregelung verweist, von denen diese ausgenommen sind.⁹⁸⁷

Vehrkamp verweist auf Simulationsrechnungen, wonach die Wahrscheinlichkeit, die aktuelle Parlamentsgröße von 709 zu überschreiten, mit den Regeln des diskutierten Gesetzentwurfs bei 90 Prozent liegt; der Entwurf folglich ungeeignet sei, sein eigenes Ziel zu erreichen.⁹⁸⁸ Des Weiteren bewertet Vehrkamp den Gesetzentwurf als verfassungsrechtlich „prekär“, weil dieser das

⁹⁸⁰ Ebd.

⁹⁸¹ Vgl. ebd.

⁹⁸² Vgl. ebd.

⁹⁸³ Ebd., S. 8.

⁹⁸⁴ Vgl. ebd.

⁹⁸⁵ Ebd., S. 9.

⁹⁸⁶ Vgl. ebd.

⁹⁸⁷ Vgl. ebd.

⁹⁸⁸ Vgl. ebd., S. 10.

vermeintliche vom BVerfG vorgegebene Ziel der Vereinfachung des Wahlrechts missachte.⁹⁸⁹ Die Zulassung von bis zu drei unausgeglichenen Überhangmandaten beurteilt Vehrkamp als verfassungsrechtlich fragwürdig, weil „[p]roporzverzerrende Überhangmandate [...] damit von einer unbeabsichtigten Nebenfolge des Wahlrechts zu einem bewussten Gestaltungselement [werden].“⁹⁹⁰ Ferner beinhaltet der Gesetzentwurf Vehrkamp zu Folge die Möglichkeit des Auftretens des Effekts des negativen Stimmgewichts, wenn bei einer Nachwahl aus einem durch Zweitstimmen gedecktes nun nicht mehr gedecktes Überhangmandat werden sollte.⁹⁹¹ Insgesamt sieht Vehrkamp die Legitimität und Akzeptanz des Wahlrechts gefährdet, die Unterschiede der vorliegenden Gesetzesentwürfe hingegen nicht als so groß, wie durch die Diskussion vermittelt.⁹⁹²

Schönberger beurteilt den Gesetzentwurf als nicht durchdringbar, die Regelung zu ausgleichslosen Überhangmandaten sei unscharf und Anordnungen wären fehlerhaft.⁹⁹³ Schönberger zu Folge verhindert der Gesetzentwurf nicht eine weitere Vergrößerung, „es drohen noch deutlich größere Bundestage.“⁹⁹⁴ Wie Vehrkamp verweist Schönberger darauf, dass bei Nachwahlen die Möglichkeit des Auftretens des Effekts des negativen Stimmgewichts besteht und weist in diesem Zusammenhang die Bezugnahme Grzeszicks auf das BVerfG-Urteil zurück.⁹⁹⁵ Ebenso weist Schönberger Grzeszicks Verweis auf das Urteil bezüglich der grundsätzlichen Zulässigkeit von bis zu 15 ausgleichslosen Überhangmandaten zurück, da das Urteil Schönberger zu Folge diese lediglich als Nebeneffekt gebilligt hätte, der Gesetzentwurf jedoch nicht zu Überhangmandaten, sondern zu „Bonusmandate[n] für die Überhangpartei“ führen würde.⁹⁹⁶

Vosgerau sieht lediglich einen minimalen Verringerungseffekt und hält den Entwurf entsprechend nicht für zielführend.⁹⁹⁷ Des Weiteren schließt er sich der Argumentation Schönbergers und Vehrkamps an, dass es sich bei der Zulassung von bis zu drei ausgleichslosen Überhangmandaten um Bonusmandate für die betreffende Partei handeln würde.⁹⁹⁸ Dies gilt gleichfalls für den Aspekt des negativen Stimmgewichts.⁹⁹⁹ Vosgerau wirbt dann für den AfD-Vorschlag und urteilt, dass es kein verfassungsrechtliches Gebot für die Zulassung der Entstehung von Überhangmandaten gäbe, die Vergabe von Direktmandaten mit weniger als 30 Prozent der Erststimmen hingegen

⁹⁸⁹ Vgl. ebd.

⁹⁹⁰ Ebd.

⁹⁹¹ Vgl. ebd.

⁹⁹² Vgl. ebd., S. 10 f.

⁹⁹³ Vgl. ebd., S. 11.

⁹⁹⁴ Ebd.

⁹⁹⁵ Vgl. ebd.

⁹⁹⁶ Ebd., S. 12.

⁹⁹⁷ Vgl. ebd.

⁹⁹⁸ Vgl. ebd.

⁹⁹⁹ Vgl. ebd.

verfassungsrechtlich zweifelhaft sei und deshalb die Zuerkennung der Direktmandate in Abhängigkeit einer Rangliste und damit die etwaige Nichtzuerkennung verfassungsrechtlich zulässig sei.¹⁰⁰⁰

Im weiteren Verlauf der Anhörung bekräftigt Behnke, dass die vorgesehenen Maßnahmen des Gesetzentwurfes nicht geeignet sind und sogar ein größeres Parlament mit mehr als 709 Mandaten sehr wahrscheinlich ist.¹⁰⁰¹ Behnke äußert, „dass es wahrscheinlicher ist, dass der Bundestag nochmal zunehmen wird als dass er abnehmen wird nach diesem Vorschlag eines Gesetzentwurfs.“¹⁰⁰²

Grzeszick konstatiert, dass die Einfachheit im Sinne von Verständlichkeit für Normen an sich keinen hinreichenden Wert besitzt, weil Normen vor allem den Bestimmtheitsanforderungen gerecht werden müssen, wozu mitunter komplexe Konstruktionen notwendig sein können.¹⁰⁰³ Des Weiteren führt Grzeszick zur Frage der Zulässigkeit von Überhangmandaten aus, dass das BVerfG diese im Rahmen bis zu 15 zulässt, dies jedoch eine aktive Entscheidung des Gesetzgebers bedingt. Dies sei hier erfüllt.¹⁰⁰⁴ Bezuglich des Effekts des negativen Stimmgewichts widerspricht Grzeszick den übrigen Sachverständigen und bekräftigt, dass der Gesetzentwurf „wirklich ziemlich NSG-fest“ sei.¹⁰⁰⁵ Entscheidend sei, dass ein inverser Effekt auftritt und eine Mandatsverschiebung zwischen Landeslisten hierdurch erfolgen könnte, dies jedoch sei nahezu ausgeschlossen.¹⁰⁰⁶ Die von Pukelsheim vorgebrachte vermeintliche 40-Prozent-Regel weist Grzeszick dahingehend zurück, dass dies lediglich eine „empirische Beschreibung dessen, was da passiert, [sei], die im Gesetz nicht angelegt ist und nicht verfassungsrechtlich angelegt ist.“¹⁰⁰⁷ Ferner weist er die Argumentation zur Zulässigkeit der Nichtzuerkennung von Direktmandaten zurück, da eine Verbindung zum Zweitstimmenergebnis im Zweifel die Erfolgschancengleichheit des Wahlkreissiegers verletzt, die auch dadurch nicht gerechtfertigt werden kann, indem mildere Mittel zur Verfügung stehen.¹⁰⁰⁸

Pukelsheim äußert, dass die Modifizierung des Mindestsitzverfahrens die Erfolgswertgleichheit verletzen würde, weil im Gegensatz zum BWahlG 2013 mit dem Gesetzentwurf in der ersten Verteilung die Erfolgswertgleichheit nicht mehr „länderübergreifend hergestellt“ wird, sondern den Mindestsitzanspruch pro Bundesland festschreibt.¹⁰⁰⁹ Die Pukelsheim zu Folge zweifelhafte Funktionsweise illustriert er am Beispiel Hamburgs, das nach BWahlG 2013 drei Listenmandate, nach dem Gesetzentwurf hingegen zwei Listenmandate erhalten würde und kommentiert dies mit den

¹⁰⁰⁰ Vgl. ebd., S. 13.

¹⁰⁰¹ Vgl. ebd., S. 17.

¹⁰⁰² Ebd.

¹⁰⁰³ Vgl. ebd., S. 18.

¹⁰⁰⁴ Vgl. ebd.

¹⁰⁰⁵ Ebd., S.19.

¹⁰⁰⁶ Vgl. ebd.

¹⁰⁰⁷ Ebd.

¹⁰⁰⁸ Ebd., S. 20.

¹⁰⁰⁹ Ebd., S. 21.

Worten „so toll ist das nicht. Die erfolgswertoptimale Rechnung wäre günstiger für Hamburg.“¹⁰¹⁰ Im weiteren Verlauf spricht Pukelsheim davon, dass das System so konstruiert sein muss, dass sich Überhangmandate in den Zweitstimmenanspruch „einfügen.“¹⁰¹¹ Dies erreicht der Gesetzentwurf Pukelsheim zu Folge nicht, stattdessen sei dieser „manisch konzentriert darauf, Überhangmandate zu erzeugen“ und begründet dies damit, „weil die endgültige Verteilung keine Überhangmandate kennt.“¹⁰¹² Pukelsheim insinuiert damit, dass der Gesetzentwurf Überhangmandate konstruiert, um diese überhaupt ausgleichslos lassen zu können.

Schönberger bekräftigt ihre Charakterisierung der Modifizierung des Mindestsitzverfahrens als Verrechnung von Direkt- mit Listenmandaten, die dann ihre Wirkungsgrenze erreicht, wenn – wie die CSU – die Partei nur über eine Landesliste verfügt oder – wie 2017 die CDU – die Partei lediglich über eine geringe Anzahl an zum Zuge kommende Listenmandate verfügt.¹⁰¹³ Des Weiteren konstatiert Schönberger erneut, dass die Zulassung von bis zu drei ausgleichslosen Überhangmandaten eine Dämpfungswirkung lediglich im einstelligen Bereich bewirkt, bei Überhangmandaten der CSU „vielleicht noch ein bisschen mehr.“¹⁰¹⁴ Zudem widerspricht Schönberger erneut der Ansicht, dass es sich bei ausgleichslosen Überhangmandaten um „echte Überhangmandate in dem Sinne, wie wir es kennen“, handeln würden.¹⁰¹⁵ Dies versucht sie unter anderem mit dem Verweis auf die Regelung zur Nachbesetzung zu belegen, die nicht normklar sei und die Überhangmandate nicht zu identifizieren seien. Bezuglich möglicher Methoden zur Identifizierung führt Schönberger drei Ansichten an, wonach entweder generell die ersten drei Direktmandate der Überhangpartei als die entsprechenden Überhangmandate benannt werden würden oder gar kein Direktmandat wird nachbesetzt. Als dritte Möglichkeit führt Schönberger an, dass jedes Mandat nachbesetzt wird, weil die Norm so ausgelegt wird, dass die eigentlich nicht nachzubesetzenden Mandate gar nicht existieren.¹⁰¹⁶ Bei diesen Ausführungen beruft sich Schönberger auf Auslegungsversuche nicht namentlich genannter Personen, „die sich mit dem Wahlrecht wirklich auskennen.“¹⁰¹⁷ Schönberger äußert des Weiteren, dass eine Nichtzuerkennung von Direktmandaten mit geringen Erststimmenergebnissen – ohne diesen Wert zu konkretisieren – ihrer Einschätzung nach verfassungsrechtlich zulässig sei und verweist beispielhaft auf Frankreich, indem im ersten Wahlgang das Mandat auch nur bei absoluter Mehrheit direkt zuerkannt wird.¹⁰¹⁸

¹⁰¹⁰ Ebd.

¹⁰¹¹ Ebd., S. 20 f.

¹⁰¹² Ebd., S. 21.

¹⁰¹³ Vgl. ebd., S. 23.

¹⁰¹⁴ Ebd.

¹⁰¹⁵ Ebd.

¹⁰¹⁶ Vgl. ebd.

¹⁰¹⁷ Ebd.

¹⁰¹⁸ Vgl. ebd., S. 27.

Vehrkamp bekräftigt seine Aussage, dass die Wahlrechtsreform in der Dämpfungswirkung unwirksam sein wird, damit, dass lediglich die vermeintliche interne Kompensation eine Wirkung erzielt, die ausgleichslosen Überhangmandate könne man hingegen „wirklich vergessen“.¹⁰¹⁹

Die Anhörung der Sachverständigen ist in vielerlei Hinsicht bemerkenswert, insbesondere hinsichtlich der Sachkunde des geltenden Wahlrechts als auch der mit dem diskutierten Gesetzentwurf verfolgten Änderungen und Ziele. Die Mehrheit der Äußerungen ist sachlich nicht substantiiert. Dies zeigt sich beispielsweise an den Ausführungen Pukelsheims, der aus einer vermeintlichen statistischen Korrelation nicht nur eine Gesetzmäßigkeit – im Sinne seiner sogenannten 40-Prozent-Regel – ableitet, sondern dieser auch Gesetzeskraft beimessen möchte. Es gilt ferner für die Äußerungen Pukelsheims zur vermeintlichen Verletzung der Erfolgswertgleichheit durch eine Änderung in § 6 Abs. 6 BWahlG. Hier sieht der Gesetzentwurf eine redaktionelle Änderung vor, die einer vorhergehenden Änderung in § 6 Abs. 5 BWahlG folgt und im Ergebnis das Mindestsitzverfahren modifiziert. Pukelsheim greift nun jedoch nur die redaktionelle Änderung in § 6 Abs. 6 BWahlG an – der Unterzuteilung auf die Länder nach erfolgtem Ausgleichsprozess – und sieht hierin eine Verletzung der Erfolgswertgleichheit.¹⁰²⁰ Bereits bezüglich der Datengrundlage Pukelsheims' bleiben offene Fragen, so erhält die CDU nach Berechnungen Pukelsheims' sowohl mit als auch ohne Reform der Mindestsitze 194 Listenmandate. Ohne Reform würden nach Angaben Pukelsheims' der CDU in Hamburg drei, in Niedersachsen 20 und in NRW 39 Listenmandate zustehen. Dies ist falsch. Nach Berechnung nach BWahlG 2013 würden der CDU in Hamburg vier, in Niedersachsen 21 und in NRW 42, insgesamt 200, Listenmandate zustehen. Nach der Änderung des Gesetzentwurfs wären im Zusammenhang mit den weiteren Modifikationen im Übrigen insgesamt 197, nicht 194, Mandate auf die CDU bei der Unterverteilung entfallen.¹⁰²¹ Grundsätzlich ist zu konstatieren, dass bereits nach BWahlG 2013 föderale Unterschiede in der Erfolgswertgleichheit bestehen und diese nicht durch den Ausgleichsprozess in der Oberverteilung nivelliert werden. Die Modifizierung des Mindestsitzverfahrens führt im Ergebnis daher nicht zu einer unzulässigen Verzerrung.

Die Berechnungen Vehrkamps zur Wahrscheinlichkeit des Überschreitens von bestimmten Sollgrößen sind bezüglich der Äußerungen während der Debatte einzuordnen. Während der Anhörung wird immer wieder angeführt, dass die Berechnungen der Bertelsmann-Stiftung ergeben hätten, dass mit einer Wahrscheinlichkeit von mehr als 90 Prozent der Gesetzentwurf zu einer höheren Sitzzahl als die 709 des 19. Deutschen Bundestages führen wird. Die Berechnungen Vehrkamps in dessen Gutachten zeigen einerseits, dass die Wahrscheinlichkeit für dieses Ereignis lediglich bei 81 Prozent liegt und bei

¹⁰¹⁹ Ebd., S. 24.

¹⁰²⁰ Vgl. ebd., S. 34.

¹⁰²¹ Eigene Berechnung.

Berücksichtigung aller Reformelemente des Gesetzentwurfes nur bei 27 Prozent.¹⁰²² Die auch in der Anhörung kolportierten mehr als 800 Mandate werden nach den Simulationsberechnungen ohne Reduzierung der Wahlkreise lediglich mit einer Wahrscheinlichkeit von drei Prozent, mit Reduzierung der Wahlkreise mit einer Wahrscheinlichkeit von null Prozent eintreten.¹⁰²³ Zu ergänzen ist, dass die Simulationsberechnungen ergeben, dass der Gesetzentwurf von FDP, Grüne und Linke mit einer Wahrscheinlichkeit von 37 Prozent die Regelgröße von 630 Abgeordneten überschreiten würde.¹⁰²⁴

Bemerkenswert ist ferner, dass die Mehrheit der Sachverständigen die Regelung zur Zulassung von bis zu drei ausgleichslosen Überhangmandate dergestalt auslegt, dass diese zwingend und ausschließlich bei CDU respektive CSU Wirkung entfalten. Dabei ist die Bestimmung laut Gesetzentwurf grundsätzlicher und systemischer Natur, das heißt, dass alle Parteien ex ante die gleiche Chance haben, hiervon berührt zu sein. Die diskursive Verengung auf CDU und CSU entbehrt der objektiven Grundlage und kann nur durch wahrgenommene, vermeintliche Empirie begründet werden. Dies kann jedoch keine hinreichende Beurteilungsgrundlage für systemische Elemente darstellen. Diesbezüglich ist ebenfalls eine objektiv nicht nachvollziehbare diskursive Verengung auf das Erringen von Direktmandaten und daraus möglicherweise resultierende Entstehen von Überhangmandaten seitens CDU und CSU zu konstatieren. Weiten Raum in der Anhörung nimmt in diesem Zusammenhang die Frage der Normenklarheit sowie der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Bestimmung ein. Diese Frage wird unten im Zusammenhang mit der Normenkontrollklage ausführlich diskutiert.

k) 2./3. Lesung der Gesetzesentwürfe

Mit der zweiten und dritten Lesung am 08.10.2020 kommt das Gesetzgebungsverfahren zur Reform des Bundeswahlgesetzes in der 19. Wahlperiode mit Verabschiedung des Gesetzentwurfs von CDU/CSU und SPD zu einem vorläufigen Ende. In der Debatte werden die bekannten Argumente dargebracht. Der SPD-Abgeordnete Özdemir stellt dabei abschließend die verschiedenen Positionen dar, die eine Konsensfindung erschwerten. Während die einen die Lösung in der Kürzung von Direktmandaten sahen und keinesfalls Listenmandate reduzieren wollten, vertrat – zumindest teilweise – die CDU die Position, nicht bei den Listenmandaten zu kürzen, aber Direktmandate oder Wahlkreise möglicherweise zu reduzieren, während Özdemir für seine SPD-Fraktion in Anspruch nimmt, auf gar keinen Fall bei Direktgewählten kürzen zu wollen und hierbei von der CSU unterstützt wurde.¹⁰²⁵ Dies beschreibt teilweise vor allem die Situationsgrundlage innerhalb der Koalition, obgleich die Aussage Özdemirs zur SPD-Haltung dahingehend überrascht, dass der SPD-Vorschlag immerhin vorsah, die Höchstgrenze dadurch einhalten zu wollen, Überhangmandate im Sinne von

¹⁰²² Vgl. ebd., S. 90.

¹⁰²³ Vgl. ebd.

¹⁰²⁴ Vgl. ebd.

¹⁰²⁵ Vgl. BT-Plenarprotokoll 19/183, S. 23045B f.

Direktmandate nicht zu erkennen zu wollen. Kuhle (FDP), Straetmanns (Linke) und Haßelmann (Grüne) weisen erneut auf die vermeintliche Verfassungswidrigkeit hin, die sowohl die Anhörung als auch das Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages bestätigt hätten.¹⁰²⁶ Die Grüne-Abgeordnete Haßelmann wirft dem CSU-Abgeordneten Frieser vor, dass dieser nicht an der entsprechenden Anhörung teilgenommen hat.¹⁰²⁷ Der Linke-Abgeordnete Straetmanns beklagt ferner, dass die Koalitionsfraktionen mit der Tradition gebrochen hätten, „dass für das Wahlrecht breite Zustimmung gesucht wird.“¹⁰²⁸ Der CDU-Abgeordnete Amthor entgegnet auf die Vorwürfe zur vermeintlichen Verfassungswidrigkeit hingegen, dass die Koalitionsfraktionen im Gegensatz zu Grünen, FDP und Linken „ein verfassungskonformes Modell“ vorgelegt hätten.¹⁰²⁹

In namentlicher Abstimmung stimmt die Mehrheit mit den Stimmen der Regierungskoalition aus CDU/CSU und SPD für den Gesetzentwurf und lehnt gleichzeitig den Gesetzentwurf von Grüne, FDP und Linke ab. Der Vorwurf Haßelmanns zur Nichtteilnahme Friesers an der Anhörung ist dahingehend einzuordnen, dass Anhörungen von Sachverständigen von den federführenden Fachausschüssen durchgeführt werden, in diesem Fall durch den Ausschuss für Inneres und Heimat. Frieser war jedoch kein Mitglied dieses Ausschusses. Eine Teilnahme wäre ihm zwar möglich gewesen, wurde jedoch durch den zuständigen Kollegen der CSU im Innenausschuss wahrgenommen.

I) Normenkontrollklage

Nach Verabschiedung des Gesetzentwurfes von CDU/CSU und SPD reichten die Fraktionen Grüne, FDP und Linke am 01.02.2021 Normenkontrollklage beim BVerfG ein. Als Prozessbevollmächtigte wurde Prof. Sophie Schönberger benannt, die sowohl in den Anhörungen als Sachverständige als auch für die SPD-Bundestagsfraktion als Gutachterin tätig war. Schönberger formuliert in der Klageschrift die bereits von ihr in der Sachverständigenanhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 5. Oktober 2020 vorgebrachten Argumente. Im Wesentlichen formuliert die Normenkontrollklage drei zentrale Thesen:

Erstens wird ausgeführt, dass die Verweise in § 6 Abs. 5 und Abs. 6 BWahlG einander bedingen und die dort beschriebenen Berechnungen im Sinne des Wortlautes nicht durchführbar wären. Daraus ergäbe sich ein Verstoß gegen das Gebot der Normenklarheit.¹⁰³⁰

Zweitens wird angeführt, dass die Bestimmung in § 6 Abs. 5 Satz 4 BWahlG keine Rechenoperation beschreiben und damit ebenfalls gegen das Gebot der Normenklarheit verstößen würde. Es sei nicht

¹⁰²⁶ Vgl. ebd., S. 23047B, 23048A, 23048D.

¹⁰²⁷ Vgl. ebd., S. 23048C.

¹⁰²⁸ Ebd., S. 23047D.

¹⁰²⁹ Ebd., S. 23050B.

¹⁰³⁰ Vgl. Normenkontrollklage 2 BvF 1/21, S. 23 f.

ersichtlich, ob die Regelung bedeute, dass pro Landesliste einer Partei, pro Partei oder insgesamt bis zu drei Überhangmandate unberücksichtigt bleiben würden.¹⁰³¹

Drittens wird die These formuliert, dass die Zulassung von bis zu drei ausgleichslosen Überhangmandaten die Wahlrechtsgleichheit sowie die Chancengleichheit der Parteien verletzen würde, indem das Prinzip der strikten Erfolgswertgleichheit verletzt wird.¹⁰³²

Wie bereits bei den Einlassungen im Rahmen der Sachverständigenanhörung irrt Schönberger hier und zeigt mit der Klageschrift unzureichende Kenntnis des Wahlsystems und der Systematik. Die Argumente der Normenkontrollklage sind in der Sache gänzlich unbegründet und gehen vollkommen fehl.

Bezüglich erstens führt Schönberger in der Klageschrift aus:

„Damit setzt die Berechnung nach Absatz 6 nach dem Wortlaut voraus, dass die Anzahl der zu vergebenden Sitze nach Absatz 5 bereits berechnet wurde. Die Berechnung nach Absatz 5 setzt ihrem Wortlaut hingegen voraus, dass bereits parallel eine Berechnung nach Absatz 6 durchgeführt wird. Bei strenger Beachtung des Wortlauts lässt sich die hier beschriebene Berechnung daher nicht durchführen.“¹⁰³³

Diese Behauptung ist falsch. Die in § 6 Abs. 5 Satz 1 BWahlG sowie in § 6 Abs. 6 Satz 1 BWahlG beschriebenen Sachverhalte sind keine getrennten Operationen, sondern gehören zusammen. Deswegen erfolgt auch keine getrennte Berechnung, die Voraussetzung für die Berechnung des jeweils anderen wäre.

§ 6 Abs. 6 Satz 1 BWahlG beschreibt die Oberverteilung der zweiten Stufe, also die insgesamte Mandatszuweisung auf Bundesebene. Es handelt sich hierbei lediglich um eine technische Anweisung zum Verfahren der Mandatszuweisung.

§ 6 Abs. 6 Satz 1 BWahlG

„Die nach Absatz 5 Satz 1 zu vergebenden Sitze werden in jedem Fall bundesweit nach der Zahl der zu berücksichtigenden Zweitstimmen in dem in Absatz 2 Satz 2 bis 7 beschriebenen Berechnungsverfahren auf die nach Absatz 3 zu berücksichtigenden Parteien verteilt.“

§ 6 Abs. 5 Satz 1 BWahlG beschreibt hingegen den Ausgleichsmechanismus, der gestaltet, dass die Sitzzahl mit dem in § 6 Abs. 6 Satz 1 BWahlG beschriebenen Verfahren so lange erhöht wird, bis jede Partei mindestens die ihr zustehenden Mindestsitze erhält.

¹⁰³¹ Vgl. ebd., S. 30 ff.

¹⁰³² Vgl. ebd., S. 56 ff.

¹⁰³³ Ebd., S. 24.

§ 6 Abs. 5 Satz 1 BWahlG

„Die Zahl der nach Absatz 1 Satz 3 verbleibenden Sitze wird so lange erhöht, bis jede Partei bei der zweiten Verteilung der Sitze nach Absatz 6 Satz 1 mindestens die Gesamtzahl der ihren Landeslisten nach Satz 2 und 3 zugeordneten Sitze erhält.“

Der Verweis in Absatz 6 auf den vorherigen Absatz 5 dient ganz im Gegenteil der Normenklarheit, um deutlich zu machen, dass die in Absatz 5 beschriebene Sitzzahlerhöhung als Ausgleichsmechanismus nach dem in Absatz 6 beschriebenen Verfahren zu erfolgen hat.

Die Verortung in § 6 Abs. 6 stellt jedoch keinen Mangel an Normenklarheit dar, sondern findet ihre Begründung in der Systematik des § 6, wonach in Absatz 5 der Zwischenschritt der Feststellung der Mindestsitze sowie die Grundlage des hierauf aufbauenden Ausgleichsmechanismus‘, in Absatz 6 hingegen die technische Umsetzung der zweiten Ober- und Unterverteilung definiert werden.

Bezüglich zweitens, und damit zum zentralen Punkt der Klage, führt Schönberger aus:

„Der neu eingefügte Normtext beschreibt keine Rechenoperation, die es ermöglichen würde, das von der Gesetzesbegründung gewünschte Ziel zu erreichen. [...] Der Normenwender kann hier daher lediglich losgelöst von der gesetzlichen Regelung einen Rechenweg **eigenständig entwickeln**, der zu dem in der Gesetzesbegründung genannten Ziel führt. Aus der Norm selbst geht dieser Rechenweg aber nicht hervor.“¹⁰³⁴

Dies ist falsch. Die Ausführung der Klage missachtet sowohl Kontext als auch Systematik. Der hier in Rede stehende Satz 4 in § 6 Abs. 5 bestimmt lediglich den in § 6 Abs. 5 Satz 1 definierten Ausgleichsmechanismus – Sitzzahlerhöhung – näher, indem der Ausgleich begrenzt wird und bis zu drei Überhangmandate unberücksichtigt bleiben. Die Rechenoperation ergibt sich hingegen aus dem in § 6 Abs. 6 Satz 1 genannten Verfahren, auf das in dem für den hier in Rede stehenden Satz 4 entscheidenden § 6 Abs. 5 Satz 1 verwiesen wird. Es ist daher überhaupt nicht notwendig, in § 6 Abs. 5 Satz 4 erneut eine Rechenoperation zu definieren, da dies bereits in § 6 Abs. 5 Satz 1 in Verbindung mit § 6 Abs. 6 Satz 1 erfolgt ist. Die Bestimmung erfüllt daher die Anforderungen der Normenklarheit hinreichend.

Des Weiteren wird eine fehlende Normenklarheit bezüglich der bis zu drei ausgleichlosen Überhangmandate beklagt. Es sei nicht eindeutig, worauf sich die Zahl bezieht – je Landesliste einer Partei, je Partei, insgesamt.¹⁰³⁵

¹⁰³⁴ Ebd., S. 28. Hervorhebung im Original.

¹⁰³⁵ Vgl. ebd., S. 30 ff.

Die Auslegung je Landesliste einer Partei sowie je Partei werden mit der Verwendung des Begriffs Landesliste in § 6 Abs. 5 Satz 4 BWahlG begründet, der sowohl im Singular – Begründung für Folgerung je Landesliste – als auch im Plural in § 6 Abs. 6 Satz 1 BWahlG – „[...] mindestens Gesamtzahl der ihren Landeslisten [...]“, Begründung für Folgerung je Partei – verwendet wird.

Diese Auslegungen sind jedoch falsch. Der erste Teil von § 6 Abs. 5 Satz 4 BWahlG –

„Bei der Erhöhung bleiben in den Wahlkreisen errungene Sitze, die nicht nach Absatz 4 Satz 1 von der Zahl der für die Landesliste ermittelten Sitze abgerechnet werden können, [...]“

– stellt lediglich eine Definition von möglichen Überhangsituationen der ersten Verteilung dar. Wie bei Einschüben üblich, dienen diese lediglich der näheren Bestimmung, ändern den Inhalt der Aussage jedoch nicht. So ist die eigentliche Aussage der Bestimmung nach § 6 Abs. 5 Satz 4 BWahlG ohne Einschub:

„Bei der Erhöhung bleiben in den Wahlkreisen errungene Sitze bis zu einer Zahl von drei unberücksichtigt.“

Der Bezug zu den Landeslisten nach § 6 Abs. 4 BWahlG dient ausschließlich der Feststellung der möglichen Überhangmandate. Aus der Systematik ergibt sich ferner, dass es sich hier um die zweite Oberverteilung handelt. In dieser erfolgt keine Mandatszuteilung auf Landeslisten. Deswegen ist jede Auslegung im Sinne von je Partei oder sogar je Landesliste einer Partei nicht zulässig. Bezugnahmen einzelner Sätze auf Bestandteile der Landeslisten dienen ausschließlich dazu, die Elemente zu definieren, die hiervon betroffen sein können; in diesem Fall handelt es sich um die Definition von möglichen Überhangsituationen, die in der zweiten Oberverteilung zu tatsächlichen Überhangmandaten werden können.

In der Klage wird weiter ausgeführt, dass die korrekte Herleitung – bis zu drei insgesamt – nicht zwingend sei, „weil sie sich auf einen anderen Abschnitt des Gesetzes, nämlich Absatz 6, und damit auch auf eine andere Rechenoperation bezieht [...].“¹⁰³⁶ Dies ist falsch. Sowohl Absatz 5 als auch Absatz 6 Satz 1 benennen den gleichen Abschnitt der Mandatszuteilung. Es handelt sich nicht um unterschiedliche Rechenoperationen.

Unzutreffend ist des Weiteren die Kritik an der fehlenden Normklarheit bezüglich der Umsetzung, dass bis zu drei Überhangmandate unberücksichtigt bleiben. Die erste Lesart der Klage, wonach dies bedeutet, nach erfolgten Vollausgleich schlicht drei Mandate abzuziehen¹⁰³⁷, ist hinsichtlich der

¹⁰³⁶ Ebd., S. 32.

¹⁰³⁷ Vgl. ebd., S. 37.

gesetzlichen Normierung fernliegend. Da in diesem Sinne nur dann bis zu drei Überhangmandate unberücksichtigt blieben, wenn drei Ausgleichsmandate abgezogen werden würden. Abgesehen von der Frage der Bestimmung, ist dies erkennbar nicht Intention des Gesetzes. Die zweite Lesart, wonach es sich um einen Teilausgleich handelt, wird dahingehend zurückgewiesen, dass sich dies nicht aus den Bestimmungen ergäbe.¹⁰³⁸ Dies ergibt sich hingegen sehr wohl aus der Systematik der Absätze 5 und 6. In dieser ist auch das iterative Verfahren der Mandatsverteilung vorgezeichnet.

Bezüglich der dritten These führt die Klageschrift aus, dass „sich der Gesetzgeber im Ergebnis für ein Verhältniswahlssystem entschieden [hat], [...]. Damit hat er sich dem Gebot des gleichen Erfolgswertes jeder Stimme als der speziellen Ausprägung der Wahlrechtsgleichheit unterworfen.“¹⁰³⁹ Abweichungen seien nur in äußerst engen Grenzen zulässig, wobei dieser Aspekt durch den Anspruch der Chancengleichheit der Parteien verstärkt werde.¹⁰⁴⁰

Die Klage begründet einen Verstoß durch die angegriffene Regelung mit den Ausführungen des BVerfG im Urteil von 2012, wonach ausgleichslose Überhangmandate bis zu einer bestimmten Höhe nur dann zulässig seien, „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 Gestaltungselement eingesetzt werden.“¹⁰⁴¹ Hierbei handelt es sich ausschließlich um eine Interpretation des Urteils durch die Prozessbevollmächtigte der Kläger, Prof. Schönberger. Diese Auslegung ist jedoch sachlich falsch und fernliegend. So rekurriert die Klage darauf, dass nicht erst das tatsächliche Anfallen von mehr als 15 ausgleichslosen Überhangmandaten laut Urteil des BVerfG verfassungswidrig wäre, sondern bereits, wenn das Anfallen in dieser Höhe zu erwarten ist. Dies ist jedoch vollkommen unerheblich für die angegriffene Norm des BWahlG, da nicht nur maximal drei ausgleichslose Überhangmandate tatsächlich anfallen können, sondern auch maximal drei ausgleichslose Überhangmandate zu erwarten sind.

Auch die Argumentation zur Nebenfolge trägt nicht. Die Behauptung, es handele sich bei der angegriffenen Norm um ein „gezieltes, potentiell mehrheitsverzerrendes Gestaltungselement“ ist falsch. Es handelt sich bei dem etwaigen Ergebnis um die Nebenfolge der Systementscheidung der Verbindung einer Direkt- mit einer Listenwahl, bei der kein Vollausgleich der Listenmandate erfolgt. Vollkommen fernliegend ist dann auch die gewählte Zwischenüberschrift, des „Verfassungsverstoßes durch gesetzlich erzwungene Überhangmandate“.¹⁰⁴² Hiermit wird suggeriert, dass stets

¹⁰³⁸ Vgl. ebd., S. 37 f.

¹⁰³⁹ Ebd., S. 57.

¹⁰⁴⁰ Vgl. ebd.

¹⁰⁴¹ Ebd., S. 59.

¹⁰⁴² Ebd., S. 60.

ausgleichslose Überhangmandate entstehen, also „erzwungen“ würden. Dies ist falsch. Das Wahlsystem erzwingt keine Überhangmandate.

Schönberger greift mit der Frage des Nachrückens und der hierfür notwendigen Identifikation der betreffenden ausgleichslosen Überhangmandate einen weiteren Punkt der Sachverständigenanhörung in der Klageschrift auf. Bezuglich des Nachrückens wird hinsichtlich der Zulassung von bis zu drei ausgleichslosen Überhangmandaten kritisiert, dass nicht eindeutig geregelt sei, welche Mandate dies genau betrifft.

Richtig ist, dass ein einzelnes Überhangmandat nicht identifiziert werden kann, schon gar nicht ein etwaiges unausgeglichenes. Dies ist jedoch auch nicht notwendig. Die Bestimmung in § 48 Abs. 1 BWahlG verhindert, dass eine Partei mit ausgleichslosen Überhangmandaten grundsätzlich bis zur Abgeltung dieser vom Nachrücken ausgeschlossen ist. Stattdessen ist es Landeslisten ohne Überhangsituationen stets erlaubt. Die Norm regelt hingegen eindeutig, dass nur jene Landeslisten bis zur Abgeltung ausgleichsloser Überhangmandate ausgeschlossen sind, die über Überhangsituationen verfügen. Richtig ist, wie in der Klage kritisiert, dass zur Bestimmung der betreffenden Landesliste(n) eine Vergleichsrechnung notwendig ist. Dies ist jedoch kein hinreichender Makel, der einen Verstoß des Gebots der Normenklarheit begründet, da die grundsätzliche Materie hinreichend klar bestimmt ist.

Im Ergebnis sind die in der Normenkontrollklage vorgebrachten Argumente ausschließlich politisch, nicht jedoch sachlich begründet.

Der Antrag auf Normenkontrollklage war verbunden mit einem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung. Dieser wurde vom BVerfG am 20.07.2021 abgelehnt. In der Hauptsache erfolgte bis zur Fertigstellung dieser Arbeit jedoch noch keine Entscheidung.

Das BVerfG kam bezüglich des Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zu dem Ergebnis, dass dieser unbegründet sei. Im Beschluss des Zweiten Senats heißt es: „Es fehlt an einem eindeutigen Überwiegen der Gründe für den Erlass der einstweiligen Anordnung und damit an der erforderlichen Rechtfertigung des Eingriffs in die originäre Zuständigkeit des Gesetzgebers [...].“¹⁰⁴³ Obgleich das BVerfG weiter ausführt, dass die mit dem Normenkontrollantrag angegriffenen Normen einer eingehenden Prüfung im Hauptsacheverfahren vorbehalten sind, werden diese nicht bereits abgewiesen. Bezuglich der Frage, worauf die bis zu drei ausgleichslosen Überhangmandate zu beziehen sind, äußert das BVerfG, dass es „naheliegend [sei], dass sich der Regelung im Wege der Auslegung entnehmen lässt, dass insgesamt bis zu drei ‚Quasi-Überhangmandate‘ aus der ersten

¹⁰⁴³ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 20. Juli 2021 - 2 BvF 1/21 -, Rn. 136.

Verteilung im Rahmen der Sitzzahlerhöhung nach § 6 Abs. 5 Satz 1 BWahlG nicht ausgeglichen werden sollen [... und] einiges darauf hindeute[t], dass auch das Tatbestandsmerkmal ‚unberücksichtigt bleiben‘ dahingehend auszulegen ist, dass die Norm den Nichtausgleich von bis zu drei Mandaten erlaubt.“¹⁰⁴⁴ Hier lässt das Gericht einerseits eine gewisse Tendenz erkennen, eine ausreichende Bestimmtheit der Norm anzuerkennen, andererseits wird, wie von Schönberger bereits angeführt, darauf verwiesen, dass der Gesetzgeber nicht auf abweichende Interpretationen von Sachverständigen im Anhörungsverfahren reagiert hätte und deutet hiermit Kritik an. Dies ist insofern bemerkenswert, als nicht ersichtlich ist, warum der Gesetzgeber auf Fehlinterpretationen zwingend reagieren sollte, obgleich die Norm abschließend klar geregelt ist, sofern die Systematik des Wahlgesetzes berücksichtigt und hinreichend nachvollzogen wird. Bemerkenswert ist ferner, dass das BVerfG zumindest dem Argument folgt, dass sich aus dem Wortlaut nicht eindeutig ergäbe, wie genau die Formulierung bis zu drei ausgleichslose Überhangmandate auszulegen sei.¹⁰⁴⁵ Innerhalb der Systematik des § 6 Abs. 5 und 6 BWahlG ergibt sich eine eindeutige Aussage des Wortlautes, die keinen Interpretationsspielraum und entsprechend keine Unklarheiten bietet.

Des Weiteren stellt das BVerfG erneut eindeutig klar, dass eine begrenzte Differenzierung des Erfolgswertes der Zweitstimmen als auch die Zulassung einer begrenzten Anzahl ausgleichsloser Überhangmandate „durch das besondere Anliegen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gerechtfertigt werden [kann].“¹⁰⁴⁶ Und weiter: „Dieses Anliegen ist hinreichend gewichtig, um die ausgleichslose Zuteilung von Überhangmandaten in begrenztem Umfang zu rechtfertigen.“¹⁰⁴⁷ Bezuglich der zulässigen Höhe der Zulassung ausgleichsloser Überhangmandate verweist das BVerfG auf seine eigene Entscheidung, in der es bis zu 15 ausgleichslose Überhangmandate als zulässig erklärt hat.¹⁰⁴⁸ Gleichwohl sieht das BVerfG hier weiteren Klärungsbedarf und scheint trotz der eigenen Argumentation eine Ablehnung der Gesetzesintention für möglich zu halten.¹⁰⁴⁹

m) Zusammenfassung

Die 19. Wahlperiode beinhaltete zahlreiche Wahlrechtsdebatten und führte erst auf den letzten Metern zu einer Einigung der Koalitionsfraktionen. Allein dies, dass die Reform nicht interfraktionell erfolgte, wurde immer wieder kritisiert und das Ansinnen zur interfraktionellen Einigung von Oppositionsvertretern in den Bereich eines Verfassungsgrundsatzes gehoben. Die Geschichte der

¹⁰⁴⁴Ebd., Rn. 85.

¹⁰⁴⁵ Vgl. ebd.

¹⁰⁴⁶ Ebd., Rn. 94.

¹⁰⁴⁷ Ebd.

¹⁰⁴⁸ Vgl. ebd., Rn. 95.

¹⁰⁴⁹ Vgl. ebd., Rn. 96 ff.

Wahlrechtsreformen zeigt jedoch, dass dies ins Reich der Märchen gehört. Abgesehen von der Wahlrechtsnovelle 2013 wurde keine grundlegende Wahlrechtsreform interfraktionell, sondern stets nur mit der Regierungsmehrheit verabschiedet. In diesem Sinne ist dann eher von einer Tradition des Nichtkonsens zu sprechen, die ihren Ursprung bereits in den Beratungen des Parlamentarischen Rates findet.

Bemerkenswert an den Debatten ist, dass systemische und demokratietheoretische Fragen kaum von Bedeutung sind. Im Zentrum der Diskussion steht das Ziel der Verringerung der Größe des Deutschen Bundestages. Wie dieses Ziel erreicht wird, ob dies die zentralen Anliegen der parlamentarischen, repräsentativen Demokratie – Repräsentation und Responsivität – gewährleisten, scheint nebенäglich, solange die Größe des Parlaments reduziert wird. Die beiden Gruppen – Regierungs- und Oppositionsfaktionen – interpretieren hierbei die Begrifflichkeit der Verringerung unterschiedlich. Die Regierungsfraktionen nutzen als Vergleichsparameter die potentielle Größe des Bundestages ohne Reform, die Oppositionsparteien bewerten den Dämpfungseffekt hingegen in Bezug auf die Regelgröße. Letztere Position ist insofern bemerkenswert, als dass das zentrale Element des Reformvorschlags von Grüne, FDP und Linke die Erhöhung der Regelgröße auf 630 darstellt. Selbst dann, wenn nach BWahlG 2013 keine Ausgleichsmandate anfallen, die Regelgröße folglich eingehalten werden würde, würde es mit dem Reformvorschlag von Grüne, FDP und Linke zu einer Vergrößerung des Bundestages im Vergleich zum vorherigen Soll kommen.

Eines der zentralen Argumente, um die Notwendigkeit einer Reform zu begründen, stellt die Arbeitsfähigkeit des Parlaments dar, die bei einer weiteren Vergrößerung im Vergleich zu 2017 nicht mehr gewährleistet sei. Diese Diskussion nahm auch in der zweiten Anhörung der Sachverständigen viel Raum ein, bleibt im Ergebnis jedoch wenig überzeugend, da die Ausschussgröße nicht mit der Parlamentsgröße korreliert. Es obliegt dem Bundestag selbst, über die Größe seiner Ausschüsse zu entscheiden. Bezüglich der Größe ist zwar unter anderem auf die Gewährleistung der Mitwirkungsrechte der Abgeordneten zu achten, jedoch ergibt sich daraus im Verhältnis zur Gesamtgröße des Parlaments keine unsachgemäße Hebelwirkung, die die Arbeitsfähigkeit behindern könnte. Dass die Größe der Ausschüsse relativ statisch ist, zeigt ein Blick auf die Mitgliederzahlen der 18. und 19. Wahlperioden. Der 18. Deutsche Bundestag verfügte über 630 Abgeordnete, der 19. Deutsche Bundestag über 709 Abgeordnete. Als Beispiel sei auf die Mitgliederzahl des mitgliederstärksten Ausschusses, dem Ausschuss für Wirtschaft und Energie, verwiesen. Dieser hatte in der 18. Wahlperiode 46, in der 19. Wahlperiode 48 Mitglieder. Es ist nicht ersichtlich, dass diese Erhöhung zu einer signifikanten Beeinträchtigung der Arbeitsfähigkeit geführt hätte und es lässt sich hieraus kein hinreichender Beleg für eine zukünftige Beeinträchtigung bei realistischen Vergrößerungen erwarten.

Wie wenig systemische und demokratietheoretische Fragen im Zentrum standen, zeigt sich unter anderem auch an dem wiederholt erhobenen Vorwurf seitens Grüne, FDP und Linke, dass man über die Reformvorschläge der übrigen Parteien ja eigentlich gar nicht reden könne, weil diese – im Gegensatz zum Gesetzentwurf von Grüne, FDP und Linke – keine Drucksachennummer hätten. Völlig fernliegend wird dann dieser Vorwurf, wenn er dergestalt formuliert wird, dass das Nichtvorhandensein einer Drucksachennummer gleichbedeutend ist mit dem Nichtvorhandensein von Vorschlägen.

Die Debatte stellt insgesamt ein gutes Beispiel für die inhaltliche Flexibilität der Parteien und Abgeordneten dar. Während die SPD im Rahmen der Arbeit der Reformkommission die Idee der Reduzierung von Wahlkreisen noch unterstützt hat, sprach sie sich danach konsequent dagegen aus und stellte die Bedeutung des Direktmandats heraus, was sie gleichzeitig nicht davon abhielt, einen Reformvorschlag zu unterbreiten, der die Nichtzuerkennung von Direktmandaten vorsah. Auch die Vertreter von CDU und CSU haben durchaus die Standpunkte variiert. Insbesondere die CDU-Abgeordneten haben im Laufe der Beratungen teilweise sich diametral entgegenstehende Ansichten vertreten, indem die Reduzierung der Wahlkreise strikt abgelehnt, diese Reduzierung dann im bestimmten Rahmen doch als zielführend bewertet wurde und der Fraktionsvorsitzende sogar mit der Idee der SPD zur Nichtzuerkennung von Direktmandaten liebäugelte, hier aber an seiner Fraktion gescheitert ist. Die CSU lehnte bis zuletzt die Reduzierung der Wahlkreise ab und hat erst am Ende dem Kompromissvorschlag zugestimmt, diesen dann jedoch auch vehement verteidigt. Eine besondere Flexibilität in der inhaltlichen Position zeigte auch die FDP, insbesondere im Vergleich zu den Debatten vorheriger Wahlperioden. Dies ist umso bemerkenswerter als es sich hier um den gleichen Abgeordneten handelt. 2012 und 2013 verteidigte Ruppert vehement die Einführung von Ländersitzkontingenten, auch zur Vermeidung des Effekts des negativen Stimmgewichts, und kritisierte andernfalls die seiner Meinung nach unzulässige Verzerrung des föderalen Proporz und eine etwaige Verletzung der föderalen Repräsentation. In der 19. Wahlperiode lehnt Ruppert nun die Bildung von Ländersitzkontingenten vehement ab und sieht bei einer Abschaffung auch keine etwaigen Gefahren bezüglich des Effekts des negativen Stimmgewichts.

FDP und Grüne sind es dann auch, die sich ausdrücklich für eine Reduzierung der Zahl der Wahlkreise einsetzen und als Argument anführen, dass deren Vertreter auch heute schon eine große Fläche als Abgeordnete repräsentieren würden, da sie in Ermangelung respektive nur einer geringen Anzahl von Direktmandaten zahlreiche Wahlkreise zugleich vertreten würden, wobei sie hier in der Regel von „mitbetreuen“ sprechen. Hier wird jedoch der elementare Unterschied zwischen Betreuung, Repräsentation und Verantwortlichkeit verkannt. Und hier muss gegebenenfalls auch auf die Unterschiede zwischen den bevölkerungsreichen und den bevölkerungsarmen, aber flächenmäßig großen Bundesländern verwiesen werden, wobei anzumerken ist, dass jene Vertreter von Grünen und

FDP, die das Argument der Grenzen der Wahlkreisarbeit und Repräsentation in zu großen Wahlkreisen durch die vermeintliche Mitbetreuung mehrerer Wahlkreise widerlegen wollen, aus flächenmäßig relativ kleinen Wahlkreisen kommen. Zum Vergleich: Das bevölkerungsreichste Bundesland Deutschlands – NRW – verfügt insgesamt über 396 Gemeinden bei 63 Wahlkreisen.¹⁰⁵⁰ Mecklenburg-Vorpommern hingegen verfügt über 726 Gemeinden bei 6 Wahlkreisen.¹⁰⁵¹ Der flächenmäßig größte Wahlkreis in M-V verfügt allein über 175 Gemeinden, also 44 Prozent aller Gemeinden Nordrhein-Westfalens. Richtig ist, dass für die Frage der Repräsentation nicht die Zahl der Gemeinden, sondern jene der Bevölkerungszahl entscheidend ist und diese wird durch gesetzliche Vorgaben relativ gleich gehalten. Für die Frage der Responsivität, der Wahrnehmung der Kommunikationsfunktion und Verantwortlichkeit, hat die Frage der Anzahl der Gemeinden aber durchaus eine faktische, praktische Bedeutung. Es stellt einen Unterschied dar, ob man in 175 Gemeinden das Gespräch mit den Bürgern suchen muss oder in 14 Gemeinden. Des Weiteren wird auch die direkte Verantwortlichkeit durch die Argumentation der Mitbetreuung in unzulässiger Weise relativiert. Es steht jedem Abgeordneten als Vertreter des ganzen Volkes frei, sich regional unabhängig zu engagieren, jedoch ist damit keine persönliche Verantwortung verbunden, die durch den Wähler in jedem Fall sanktioniert oder honoriert werden kann. In erster Linie dient es der Vertretung der eigenen Partei, um wie es von Parteimitgliedern immer wieder heißt, Präsenz in der Fläche zu zeigen. Dies ist jedoch keine originäre Aufgabe des Abgeordneten, sondern der Parteien. Es ist nicht Aufgabe des Abgeordneten, fehlende Strukturen und Verankerungen von Parteien auszugleichen. Die gute oder schlechte Arbeit des Abgeordneten, der für seine Partei mehrere Wahlkreise „mitbetreut“, kann durch den Wähler jedoch nur über die Zweitstimme sanktioniert oder honoriert werden oder in dem Wahlkreis, in dem der Bewerber kandidiert, jedoch nicht in allen von ihm mitbetreuten Wahlkreisen, weil die Direktkandidatur nur in einem Wahlkreis zulässig ist.

Des Weiteren ist auf die mangelnde inhaltliche Qualität zahlreicher Ausführungen einiger Sachverständiger in den beiden Anhörungen durch den Innenausschuss des Deutschen Bundestages hinzuweisen. Die Sachverständigen offenbaren hier teils unzureichende Kenntnis des Wahlrechts und versteigen sich zu teils schlechterdings nicht nachvollziehbaren und in der Sache fernliegenden Aussagen, wonach das geltende personalisierte Verhältniswahlrecht faktisch eine reine Verhältniswahl mit Personalisierung wäre und es keine zwei Teilsysteme mit Mehrheits- und Verhältniswahl gäbe. Dem steht ausdrücklich das BWahlG entgegen, das beide Teilsysteme normiert und bestimmt, dass die

¹⁰⁵⁰ Vgl. Bundeswahlleiter: Strukturdaten zur Bundestagswahl 2021 – Nordrhein-Westfalen.
<https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2021/strukturdaten/bund-99/land-5.html> [letzter Zugriff: 31.01.2023]

¹⁰⁵¹ Vgl. Bundeswahlleiter: Strukturdaten zur Bundestagswahl 2021 – Mecklenburg-Vorpommern.
<https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2021/strukturdaten/bund-99/land-13.html> [letzter Zugriff: 31.01.2023]

Hälften der 598 Mandate in den Wahlkreisen direkt errungene Mandate darstellen. Die in der Sache kaum nachvollziehbaren Auslegungen finden im Ergebnis auch Eingang in das Gutachten Schönbergers für die SPD sowie die von ihr verantwortete Normenkontrollklage seitens der Fraktionen Grüne, FDP und Linke.

Das Gutachten Schönbergers wurde von der SPD-Bundestagsfraktion beauftragt und stellt eine Reaktion auf eine Bewertung des SPD-Vorschlags durch das BMI dar, die durch eine Anfrage der CSU-Landesgruppe initiiert wurde. Diese Anfrage erfolgte über den Parlamentarischen Staatssekretär beim Bundesminister des Innern, Mayer, der das zuständige Referat um Bewertung bat. Diese Bewertung wurde hingegen offiziell seitens des Ministers an den Bundestagspräsidenten gesandt.¹⁰⁵² Dass das Gutachten Schönbergers von einer Reaktion auf ein Schreiben des BMI an den Vorsitzenden der CSU-Landesgruppe spricht, ist als politische Verkürzung der Vorgänge zu werten. Der SPD-Vorschlag sah dabei die Einhaltung der Höchstgrenze vor, indem überzählige Überhangmandate als Direktmandate nicht zuerkannt werden sollten. Die Nichtzuerkennung von Direktmandaten erzeugte seit Anbeginn deutliche Kritik. Bemerkenswerterweise wurde dieses Ansinnen auch von allen Parteien während der Beratungen der Reformkommission abgelehnt, als die AfD genau dieses Element als Reformoption postulierte. Bei Betrachtungen der nachfolgenden Reformdebatte muss diese Ablehnung als politischer, gegen die AfD gerichteter Reflex, nicht jedoch als grundsätzliche, methodische Kritik an der Nichtzuerkennung von Direktmandaten betrachtet werden. Dies gilt insbesondere auch für das Verhalten der Grünen, die offenkundig die Fraktionen von FDP und Linke als Partner bei der Erarbeitung des Gesetzentwurfes überzeugen konnten, im Rahmen des Gesetzentwurfes ein vom Entwurf abweichendes Modell als Alternative zu präsentieren, das die Nichtzuerkennung von Direktmandaten zur Folge hätte. FDP und Linke haben sich im Rahmen der Plenardebatten hingegen gegen diese Reformoption ausgesprochen. Alternativ wäre denkbar, dass die Grünen FDP und Linke nicht überzeugen konnten, sondern Vertreter der beiden Fraktionen diesen Widerspruch schlicht nicht erkannt haben, also faktisch nicht wussten, was der von ihnen erarbeitete und unterzeichnete Gesetzentwurf in Gänze zum Inhalt hat.

Im Gutachten äußert Schönberger eingangs, dass die Bewertung des BMI, das Kappungsmodelle nicht mit den Grundsätzen der personalisierten Verhältniswahl vereinbar seien, „vor allen Dingen ein politisches Argument [sei], das sich gegen Strukturänderungen am Wahlrecht richtet.“¹⁰⁵³ Schönberger argumentiert, dem Begriff der personalisierten Verhältniswahl läge keine eindeutige Definition zu Grunde, sodass hiermit in der Regel lediglich das geltende Wahlrecht gemeint sei. Eine Abkehr von den Bestandteilen des geltenden Wahlrechts sei nun jedoch gerade „Sinn und Zweck des Reformvorschlags“

¹⁰⁵² Siehe Fn. 4.

¹⁰⁵³ Schönberger, Sophie: Gutachterliche Stellungnahme, 14.05.2020, S. 2.

[...]. Zum jetzigen Zeitpunkt sind also Einschnitte in das bestehende System der personalisierten Verhältniswahl unerlässlich.¹⁰⁵⁴ Der Reformvorschlag stellt nach Einschätzung Schönbergers keine Abkehr, sondern lediglich eine Modifizierung dar.

Schönberger führt aus, dass die Nichtzuerkennung von Direktmandaten mit dem Wahlgrundsatz der Gleichheit vereinbar sei. Die Argumente des BMI, dass bei einer Nichtzuerkennung eines Direktmandats dessen Erfolgswert null sei und hiermit eine Ungleichbehandlung erfolgen würde sowie dem Gebot, dass nur die in der Mehrheitswahl für die Wahlkreiskandidaten abgegebenen Stimmen für die Vergabe des Direktmandats berücksichtigt werden, seien verfassungsrechtlich nicht überzeugend.¹⁰⁵⁵

Bezüglich des Arguments der Verletzung der Wahlrechtsgleichheit argumentiert Schönberger, dass im System der Mehrheitswahl nicht eine Erfolgswert-, sondern lediglich eine Erfolgschancengleichheit gefordert sei, die sich in der „Gewährleistung annähernd gleich großer Wahlkreise und der gleichen Zählung und Gutschreibung jeder gültig abgegebenen Wählerstimme“ erschöpfe.¹⁰⁵⁶ Dies sei ohne weiteres durch das SPD-Reformmodell erfüllt. Die zwingende Vergabe eines Direktmandats ergäbe sich hingegen nicht durch den Wahlgrundsatz der Gleichheit. Diesbezüglich verweist Schönberger auf ein Urteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs von 1954.

Hinsichtlich des Arguments, bei einer Nichtzuerkennung des Direktmandats wäre der betreffende Erfolgswert null, führt Schönberger aus, dass dies dem System der Mehrheitswahl auch bei jenen abgegebenen Stimmen immanent sei, die nicht für den siegreichen Wahlkreiskandidaten abgegeben werden würden und dies mitunter sogar auf die Mehrheit der abgegebenen Stimmen im Wahlkreis zutreffen würde. Schönberger untermauert ihr Argument mit Verweis auf das Argument des BMI, dass das BVerfG ausgeführt hätte, dass „nur die für den Mehrheitskandidaten abgegebenen Stimmen zur Mandatszuweisung führen.“¹⁰⁵⁷ Hier widerspricht sich Schönberger letztlich, denn ihre vorherige Argumentation führt zum Ergebnis, dass gerade kein Anspruch darin besteht, dass die für den Mehrheitskandidaten abgegebenen Stimmen zur Mandatszuweisung berechtigen, sondern stattdessen der Anspruch von einem durch die Stimmvergabe im System der Verhältniswahl durch Zweitstimmen, mehrheitlich außerhalb des betreffenden Wahlkreises, generierten Mandatsanspruch der Partei generiert wird. Die Aussage des BVerfG meint hingegen gerade ausdrücklich, dass die Stimmen bei einer Mehrheitswahl, die nicht für den Wahlkreissieger abgegeben wurden, nicht zur Mandatszuweisung führen, die Stimmen, die für den Wahlkreissieger abgegeben wurden, selbstverständlich zur Mandatszuweisung führen. Erstere Stimmen haben der Logik folgend keinen

¹⁰⁵⁴ Ebd.

¹⁰⁵⁵ Vgl. ebd., S. 3.

¹⁰⁵⁶ Ebd., S. 4.

¹⁰⁵⁷ Ebd., S. 5. Hervorhebung im Original.

Erfolgswert, letztere Stimmen müssen hingegen zwingend zur Mandatszuteilung führen. Wenn dieser Grundsatz durch ein Kappungsmodell negiert werden würde, bestünde eine vom BMI zugeschriebene Einführung eines in einer Mehrheitswahl strukturwidrigen Elements.

Bezüglich des Arguments, dass keine strukturwidrigen Elemente einzuführen seien, verweist Schönberger auf den – auch vom BVerfG bestätigten – weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. Hieraus ergäbe sich, dass der „Gesetzgeber verfassungsrechtlich ohne Weiteres legitimiert [sei], 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.“¹⁰⁵⁸ Schönberger äußert ferner, dass selbst wenn dies eine Durchbrechung des Wahlrechts darstellen würde, dies „keineswegs derart drastisch und unsystematisch“ sei, da bereits aktuell die Möglichkeit bestünde, dass ein gewählter Wahlkreiskandidat das Mandat nicht annimmt oder verstirbt und das Mandat dann über die Landesliste nachbesetzt werden würde.¹⁰⁵⁹ Hier verkennt Schönberger jedoch, dass dies nicht grundsätzlich gilt und bei unabhängigen Kandidaten respektive Kandidaten, für die im Land keine Landesliste zugelassen wurde, im betreffenden Fall nach § 48 Abs. 2 BWahlG eine Ersatzwahl stattzufinden hat.

Insgesamt ist letzteres Argument Schönbergers bemerkenswert und in der Sache fernliegend. Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers findet selbstredend dort seine Grenzen, wo der eigentliche Zweck konterkariert und in sein Gegenteil verkehrt wird. Schönbergers Argumentation ist auch bar jeder Logik, wenn argumentiert wird, dass es dem Gesetzgeber freisteht, ein System der Mehrheitswahl zu etablieren, zugleich aber zu bestimmen, dass die Mandate in diesem System nicht aufgrund der Mehrheit zuerkannt werden müssen. Auch die Ausführungen des BVerfG stehen Schönbergers Argumentation entgegen. So wird unter anderem im Urteil vom 10.04.1997 ausgeführt, dass „der Gesetzgeber die im Rahmen des jeweiligen Systems geltenden Maßstäbe der Wahlgleichheit zu beachten hat“ und das Kombinationen von Mehrheits- und Verhältniswahlrecht nur dann erlaubt sind, „wenn dabei die Gleichheit der Wahl im jeweiligen Teilwahlsystem gewahrt wird, die Systeme sachgerecht zusammenwirken.“¹⁰⁶⁰ Im Urteil vom 3. Juli 2008 führt das BVerfG zudem aus, dass ein „Wahlsystem, auf dem die Mandatsverteilung beruht, [...] grundsätzlich frei von willkürlichen und widersinnigen Effekten sein [muss].“¹⁰⁶¹

Die Argumentation Schönbergers kann im Ergebnis nicht überzeugen und lässt an vielen Stellen eine substantielle Auseinandersetzung mit wahlrechtlichen Argumenten vermissen. Auch wenn die Auffassung Schönbergers, dass der Begriff der personalisierten Verhältniswahl keine eindeutige und

¹⁰⁵⁸ Ebd.

¹⁰⁵⁹ Vgl. ebd.

¹⁰⁶⁰ BVerfGE 95, 335 [354]

¹⁰⁶¹ BVerfGE 121, 266 [300]

abschließende Definition besitzt, im Grundsatz geteilt wird, da der Begriff selbst keine Normierung erfährt und zugleich dem Gesetzgeber auch innerhalb dessen stets ein weitreichender Gestaltungsspielraum zuerkannt wird, so kann ihrer Position, dass eine Nichtzuerkennung von Direktmandaten keinen Bruch mit hergebrachten Grundsätzen darstellen würde, nicht zugestimmt werden. Bereits im vom Parlamentarischen Rat 1949 erarbeiteten ersten Wahlrecht war der Grundsatz festgeschrieben, dass der siegreiche Wahlkreiskandidat das Direktmandat erhält. Dort hieß es in § 9: „In jedem Wahlkreis wird ein Abgeordneter gewählt; gewählt ist der Bewerber, der die meisten Stimmen auf sich vereinigt.“¹⁰⁶² Im aktuellen BWahlG heißt es entsprechend in § 5: „In jedem Wahlkreis wird ein Abgeordneter gewählt. Gewählt ist der Bewerber, der die meisten Stimmen auf sich vereinigt. Bei Stimmengleichheit entscheidet das vom Kreiswahlleiter zu ziehende Los.“ Abgesehen von einer Ergänzung sowie einer Änderung der Interpunktions, manifestiert sich in dieser Bestimmung die Konstanz des Wahlgesetzes seit den Beratungen des Parlamentarischen Rates. Es ist zweifellos ein Grundelement des bundesrepublikanischen Wahlrechts. In Verbindung mit § 1 Absatz 2 BWahlG, wonach 299 Abgeordnete direkt in den Wahlkreisen gewählt werden, normiert es eindeutig ein wesentliches Element des Wahlrechts. Wie Schönberger zu der Position gelangt, dass es sich bei dieser Bestimmung nicht um eine wesentliche Norm des Wahlrechts handeln würde, erschließt sich nicht. Bei der Nichtzuerkennung von Direktmandaten einen Angriff auf tradierte und grundsätzliche Elemente der Wahlgesetzgebung zu erkennen, ist mitnichten ein bloß politisches Argument. Es würde mit einem zentralen Prinzip der personalisierten Verhältniswahl brechen.

Auch die Argumentation zur Erfolgschancengleichheit ist nicht durchgreifend. Schönberger verkürzt das Urteil des BVerfG, das sie zur Begründung heranzieht. Ihr zu Folge erschöpft sich unter Berufung auf das BVerfG die Anforderung der Erfolgschancengleichheit in der Gewährleistung gleich großer Wahlkreise und der gleichen Zählung und Gutschriftung der abgegebenen gültigen Stimmen im Wahlkreis. Das BVerfG führt in seinem Urteil vom 25.07.2012 jedoch aus, dass sich die Erfolgschancengleichheit je nach Wahlsystem unterschiedlich ausgestaltet. Nur wenn das Sitzzuweisungsverfahren, wie bei der Mehrheitswahl, „bereits mit dem Auszählen, Gutschreiben und Addieren der Wählerstimmen beendet ist“¹⁰⁶³, erschöpft sich die Erfolgschancengleichheit in den von Schönberger angeführten Kriterien. Dies wäre bei einem Kappungsmodell jedoch nicht der Fall, da hier das Teilelement der Mehrheitswahl kein eigenständiges System darstellen, sondern erst nach Mandatsbestimmung durch das übergeordnete Teilelement der Verhältniswahl Geltung erlangen würde. Der Vergleich Schönbergers geht folglich fehl.

¹⁰⁶² BGBl, Nr. 2, 15.06.1949, S. 22.

¹⁰⁶³ BVerfGE 131, 316 [337 f.]

Ferner wäre die Erfolgschancengleichheit auch dadurch verletzt, dass bei exakt gleicher absoluter und relativer Stimmenzahl bei einem Kappungsmodell der eine Kandidat einer Partei ein Direktmandat zuerkannt, ein Kandidat einer anderen Partei jedoch kein Direktmandat zuerkannt bekommen würde. Die Erfolgschancengleichheit der Wähler wäre nicht gewährleistet. Dies gilt umso mehr bezüglich der Unterschiedlichkeit der Wahlkreise, deren annähernde Gleichheit sich in Abweichungen von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl in Höhe von 25 Prozent nach oben und unten erschöpft. Auch dies bedingt Unterschiede in der Erfolgschance, die in der Gesamtschau nicht mehr zu rechtfertigen wären.

Als Reaktion auf das Gutachten Schönbergers hat die CSU-Landesgruppe ein Gutachten des ehemaligen Richters am BVerfG, Di Fabio, zur Frage der Zulässigkeit eines Kappungsmodells beauftragt. Di Fabio widerspricht Schönberger in allen Punkten.

Für das Argument der vom BMI vorgetragenen Folgerichtigkeit führt Di Fabio an, dass der Gesetzgeber daran gebunden sei, „was die Eigenheiten des jeweiligen Wahlsystems ausmachen und hat dieses insbesondere auch folgerichtig in ‚Wahrung des Grundsatzes der Systemkonsequenz‘ auszugestalten.“¹⁰⁶⁴ Di Fabio zu Folge bedeutet Folgerichtigkeit nicht, dass dem Gesetzgeber nicht eine andere Ausgestaltung des Wahlsystems frei stünde. „Nur sofern er sich denn für ein bestimmtes Wahlsystem entschieden hat und daran in concreto festhält, wie hier mit einem Mischsystem aus Personenwahl- und Verhältniswahlrecht, ist der Gesetzgeber gebunden, dieses mit Blick auf die Wahlrechtsgrundsätze in den Bestandteilen systemkonsequent und folgerichtig auszugestalten.“¹⁰⁶⁵ Dies ist deswegen von Relevanz, da der SPD-Vorschlag sich grundsätzlich zum personalisierten Verhältniswahlrecht bekennt. Im Beschluss der SPD-Bundestagsfraktion vom 26.02.2020 heißt es konkret: „Diese Reform muss darauf zielen, die bewährten Prinzipien der personalisierten Verhältniswahl zu erhalten [...].“¹⁰⁶⁶ Der Reformvorschlag sieht folglich gerade nicht vor, dass der Gesetzgeber einen grundsätzlichen Systemwechsel vornehmen oder sonstige grundlegende Veränderungen im Binnenverhältnis der Teilsysteme vornehmen soll. Di Fabio entgegnet Schönberger, dass das Argument der Folgerichtigkeit kein, wie von Schönberger behauptet, politisches Argument, „sondern ein prägender Grundgedanke des Art. 3 GG [sei], der für alle Rechtsgebiete Geltung beansprucht“.¹⁰⁶⁷ Aus der ständigen Rechtsprechung des BVerfG folgert Di Fabio ferner, dass im Sinne der Folgerichtigkeit der Kerngehalt der Teilsysteme, also auch der Mehrheitswahl, zu wahren sei. Des Weiteren argumentiert Di Fabio, dass im Teilsystem der Mehrheitswahl die Abgeordneten direkt

¹⁰⁶⁴ Di Fabio, Udo: Gutachterliche Stellungnahme, 24.06.2020, S. 6.

¹⁰⁶⁵ Ebd., s. 7.

¹⁰⁶⁶ SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag: Beschluss der SPD-Bundestagsfraktion zum Wahlrecht, 26.02.2020, S. 1.

¹⁰⁶⁷ Di Fabio, S. 7.

gewählt werden, die Mandate folglich nicht zugeteilt werden. In diesem Sinne sei das zentrale Anliegen des SPD-Vorschlags, wonach „überzählige“ Überhangmandate nicht zugeteilt werden sollen, irreführend als auch inhaltswidrig.¹⁰⁶⁸ In diesem Zusammenhang äußert Di Fabio zudem, dass die zuweilen zu vernehmende Insinuation – so auch bei Schönberger und im SPD-Beschluss –, bei der direkten Personenwahl handele es sich um ein nachgelagertes Element und „die eigentliche Systementscheidung liege im strikt proportionalen Verhältniswahlsystem nach Landeslisten der Parteien, läuft auf eine gesetzeskorrigierende Sinnverschiebung hinaus.“¹⁰⁶⁹ Im Gegenteil „hat der Gesetzgeber auch den Proporz der Zweitstimmen im Verhältniswahlrecht nicht zum ausschließlichen Verteilungssystem erhoben, sondern vielmehr darauf bestanden, dass die Erfordernisse der vorgeschalteten Mehrheitswahl erhalten bleiben.“¹⁰⁷⁰

Im Ansinnen der SPD, Direktmandate teilweise nicht zuzuerkennen, sieht Di Fabio nicht nur eine Teilaufgabe des Elements der Mehrheitswahl, sondern eine Verletzung der universalen Geltung der Wahlgrundsätze der Mehrheitswahl im Bundesgebiet, wenn diese eben nur in einigen Wahlkreisen Wirkung entfalten.¹⁰⁷¹ Zudem sei hierdurch der Anspruch der Erfolgschancengleichheit fundamental verletzt, wenn in einigen Wahlkreisen grundsätzlich die abgegebenen Erststimmen keinen Einfluss auf die Wahl ausüben können.¹⁰⁷² Des Weiteren erkennt Di Fabio in einer Nichtzuerkennung von Direktmandaten keine zu begründende, zu rechtfertigende Systemdurchbrechung. Ein Verweis auf eine etwaige Systemdurchbrechung der Verhältniswahl bei Nichtzuteilung von Listenmandaten ist seiner Einschätzung nach nicht treffend. „Im Mehrheitswahlrecht wirkt eine Kappung von Direktmandaten absolut systemfremd, während Proportionalitätsabweichungen im Verhältnis der Zweitstimmen, die in der Vergangenheit ohne Ausgleichsmandat schließlich auch hingenommen wurden, längst nicht eine derart systemwidrige Wertung verlangt.“¹⁰⁷³ Dies begründet Di Fabio mit einem Verweis auf die Sperrklausel, die andernfalls nicht zu rechtfertigen wäre. Die zu vernehmende Bewertung der strikten Proportionalität der Zweitstimmen bezeichnet Di Fabio als „beinah sakral anmutende[...] Identitätsfrage des Verhältniswahlsystems“¹⁰⁷⁴, obgleich das BVerfGE 1997 festgestellt hätte, dass der Gesetzgeber den Zweitstimmenproporz nicht zum alleinigen Verteilungsmechanismus erhoben hat.¹⁰⁷⁵

In Bezug auf die Arbeitsfähigkeit des Parlaments argumentiert Di Fabio, dass nicht die absolute Zahl der Abgeordneten, sondern die Mehrheitsfähigkeit entscheidend sei. Ferner äußert Di Fabio, dass

¹⁰⁶⁸ Vgl. ebd., S. 10.

¹⁰⁶⁹ Ebd., S. 8.

¹⁰⁷⁰ Ebd., S. 9.

¹⁰⁷¹ Vgl. ebd., S. 11.

¹⁰⁷² Vgl. ebd., S. 16 f.

¹⁰⁷³ Ebd.

¹⁰⁷⁴ Ebd., S. 12.

¹⁰⁷⁵ Vgl. BVerfGE 95, 335 [356]

gerade durch eine zunehmende Zersplitterung des Parlaments Mehrheitsentscheide gefährdet sein könnten.¹⁰⁷⁶ Dem Argument, dass die Arbeitsfähigkeit des Parlaments durch eine Zunahme der Abgeordneten dahingehend geschwächt werden könnte, dass Ausschüsse zu groß werden, begegnet Di Fabio hingegen nicht ablehnend. Wie bereits aufgezeigt, kann dieses Argument jedoch nicht überzeugen, da die Größe der Ausschüsse und die Größe des Parlaments weder in einem direktproportionalen noch zwingenden Zusammenhang stehen. Insgesamt weist Di Fabio das Argument jedoch zurück und verweist darauf, dass aus einer Bejahung der Gefährdung der Arbeitsfähigkeit keine verfassungsrechtliche Legitimation für das Vorhaben der SPD erwächst, da die Nichtzuerkennung von Direktmandaten, „geeignet, erforderlich sowie verhältnismäßig im engeren Sinne sein [müsste].“¹⁰⁷⁷ Dies verneint Di Fabio jedoch, da es mildere Mittel gäbe.¹⁰⁷⁸ Diesbezüglich verweist Di Fabio unter anderem auf die Rechtsprechung des BVerfG, das in seinen Urteilen mehrmals die Einführung eines Grabenwahlsystems als mögliche Alternative genannt hat. Ferner wird auf eine mögliche zulässige Nichtzuteilung von Listenmandaten sowie einer Begrenzung des Ausgleichs von Überhangmandaten verwiesen. In einer möglichen Nichtzuteilung von Listenmandaten bei Überschreiten einer Höchstgrenze erkennt Di Fabio sogar die Möglichkeit einer Annäherung an die Erfolgswertgleichheit. Bezüglich einer etwaigen Verletzung des föderalen Proporz verweist Di Fabio darauf, dass diesem keine besondere aus der Verfassung abgeleitete wahlrechtliche Bedeutung zukommen würde.¹⁰⁷⁹

Des Weiteren sieht Di Fabio eine Verletzung der Unmittelbarkeit der Wahl, indem der direkten Personenwahl ein nachträgliches Auswahlelement hinzugefügt wird.¹⁰⁸⁰ Konkret formuliert Di Fabio: „Insofern ist es dem Wesen des Mehrheitswahlrechts – des Direktmandats – fremd, ein Verfahren nachzuschalten, welches über die Mandatsvergabe entscheidet.“¹⁰⁸¹

Der Vollständigkeit halber sei auf ein Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes zu dieser Fragestellung verwiesen. Das Gutachten stellt eingangs fest, dass es „verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig [sei], einen (sic!) **Wahlkreisbewerber**, der mit relativer Mehrheit gewählt worden ist, das Mandat nicht zuzuteilen.“¹⁰⁸² Dies wird mit der einfachgesetzlichen Regelung der direkten Wahl nach § 5 Satz 2 BWahlG begründet, die ohne Weiteres geändert und an zusätzliche Bestimmungen geknüpft werden könne.¹⁰⁸³ Insbesondere in Verbindung mit einer Höchstgrenze

¹⁰⁷⁶ Vgl. Di Fabio, S. 18.

¹⁰⁷⁷ Ebd., S. 19.

¹⁰⁷⁸ Vgl. ebd.

¹⁰⁷⁹ Vgl. ebd., S. 20 ff.

¹⁰⁸⁰ Vgl. ebd., S. 24 ff.

¹⁰⁸¹ Ebd., S. 25.

¹⁰⁸² Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages: Verfassungsfragen der Nichtzuteilung von Mandaten, 17.12.2019, S. 3. Hervorhebung im Original.

¹⁰⁸³ Vgl. ebd.

kommt das Gutachten zu dem Schluss, dass die teilweise Nichtzuerkennung von Direktmandaten geeignet sein könnte, das Ziel der Einhaltung der Höchstgrenze zu erreichen.¹⁰⁸⁴ Diese Position begegnet in ihrer pauschalen Ausgestaltung starken verfassungsrechtlichen Bedenken. Hierzu sei unter anderem auf die Ausführungen Di Fabios sowie des BVerfG zu den Anforderungen an die Wahl in einem Mehrheitswahlsystem verwiesen, die oben dargestellt wurden. Im Sinne der folgerichtigen Ausgestaltung eines Wahlsystems sowie den Anforderungen der Unmittelbarkeit und Chancengleichheit erscheint es nur schwer vorstellbar, dass ein relativer Schwellenwert verfassungskonform umsetzbar wäre. Diesen grundlegenden Bedenken begegnet die Einführung eines absoluten Mehrheitserfordernisses unter anderem in Verbindung mit einer Stichwahl nicht. Dies ist hier jedoch nicht gemeint. Auch die Interpretation als geeignetes Mittel zur Einhaltung einer Höchstgrenze kann nicht überzeugen, da es geeignetere und mildere Mittel gibt, beispielsweise die Einführung des Grabenwahlsystems oder Änderungen im Teilsystem der Verhältniswahl. In besonderem Maße bemerkenswert am Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes ist im Weiteren, dass trotz dieser im Eingang festgestellten grundsätzlichen Möglichkeit diese im Nachgang deutlich relativiert werden und im Ergebnis die negativen Bewertungen überwiegen. So wird unter anderem angeführt, dass die Grundmandatsklausel nicht zur Geltung kommen könnte und dass Einzelbewerber hiervon nicht berührt, Kreiswahlvorschlägen von Parteien mit Landeslisten also gegenüber bessergestellt wären.¹⁰⁸⁵ Des Weiteren wird als mögliches Problem beschrieben, dass der föderale Proporz beeinträchtigt sein und ein Ausgleich zwischen den Ländern erforderlich machen könnte.¹⁰⁸⁶ Bezuglich der Möglichkeit der Nichtzuteilung von Listenmandaten zur Einhaltung einer Höchstgrenze führt das Gutachten aus, dass dies nur Landeslisten einer Partei betreffen kann, denen keine Überhangmandate zuteil werden und dies zu Erfolgswertunterschieden zwischen den Landeslisten führen kann. Auch wenn eingestanden wird, dass der föderale Aspekt kein verfassungsrechtlich notwendiges Kriterium ist, wird aufgrund der starken strukturellen Orientierung der Parteien am föderalen Staatsaufbau postuliert, dass „eine länderübergreifende Streichung von Listenmandaten zu einer Beeinträchtigung der **Chancengleichheit der Parteien** führen würde (Art. 21 Abs. 1 GG).“¹⁰⁸⁷ Dieses Argument kann nicht überzeugen. Das Gutachten stellt selbst fest, dass dem föderalen Aspekt keine verfassungsrechtlich hinreichende Bedeutung zukommt. Dies hat auch das BVerfG in ständiger Rechtsprechung entschieden. Eine Beeinträchtigung der Chancengleichheit der Parteien kann auch nicht aus der selbstgewählten föderalen Organisation dieser abgeleitet werden. Entscheidend ist die Gewährung des Mandatsanspruchs auf Bundesebene.

¹⁰⁸⁴ Vgl. ebd., S. 7.

¹⁰⁸⁵ Vgl. ebd., S. 5 f.

¹⁰⁸⁶ Vgl. ebd., S. 6.

¹⁰⁸⁷ Ebd., S. 7. Hervorhebung im Original.

Abschließend ist zu konstatieren, dass in der Geschichte der Wahlrechtsdebatten die Auseinandersetzung der 19. Wahlperiode eine sehr hohe Intensität aufweist, das Thema nahezu erschöpfend diskutiert, sich im Ergebnis die Gräben zwischen den Protagonisten jedoch deutlich vertieft haben. Die von Union und SPD beschlossene Reform stellt lediglich einen minimalen Konsens dar, dessen Wirkung begrenzt bleibt und keinen eingehenden systemischen Lösungsansatz darstellt. Das Ausbleiben systemischer Überlegungen ist insgesamt als charakteristisch für die thematische Auseinandersetzung der 19. Wahlperiode zu werten. Dass die beschlossene Reform nicht abschließend ist, war absehbar. Auch bei einer weiteren Regierungsbeteiligung der Unionsparteien war zu erwarten, dass eine erneute Reform erfolgen würde. Bemerkenswert ist, dass das Inkrafttreten des zweiten Reformschritts – die Reduzierung der Zahl der Wahlkreise von 299 auf 280 – außer von CDU und CSU von keiner der übrigen Parteien abgewartet werden soll. Dies gilt offenkundig auch für das Hauptverfahren des BVerfG zur anhängigen Normenkontrollklage im Allgemeinen sowie zum diesbezüglichen Urteil im Besonderen. Die neuen Koalitionspartner SPD, Grüne und FDP haben angekündigt, bereits im Jahr 2022 das Wahlrecht erneut ändern zu wollen.

9. Beratungen der 20. WP - Die Reform nach der Reform

Dass mit der Verabschiedung des 25. Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes am 08.10.2020 die Reform des Wahlrechts zu einem Ende gekommen sein wird, war bereits durch die seitens der Fraktionen FDP, Grüne und Linke angekündigte Normenkontrollklage unwahrscheinlich. Die nahende Bundestagswahl am 24.09.2021 bedeutete zudem eine zeitnahe Prüfung der Reform im Hinblick auf die Verwirklichung des angestrebten Ziels der Eindämmung der Vergrößerung des Parlaments. Zugleich hatte sich bereits der Koitionsausschuss von CDU, CSU und SPD, der die Grundlage für die Gesetzesnovelle legte, auf die Einsetzung einer Reformkommission geeinigt. Auch wenn die Vertreter von CDU und CSU die Aufgabe der Kommission vor allem in Themen wie der Modernisierung der Parlamentsarbeit und einer möglichen Verlängerung der Legislaturperiode sahen, wollte die SPD auch die grundsätzliche Frage des Wahlsystems als Beratungsgegenstand aufrechterhalten. Dies stieß auf große Zustimmung von FDP, Grüne und Linke.¹⁰⁸⁸ Damit war der Ausgangspunkt für eine erneute Diskussion um eine Reform des Bundestagswahlrechts gelegt. Unberücksichtigt blieb jedoch, dass die am 08.10.2020 verabschiedete Novelle zwei Teilschritte vorsieht. Während zur Wahl 2021 das Mindestsitzverfahren reformiert und die Zulässigkeit von bis zu drei ausgleichslosen Überhangmandaten eingeführt wurde, ist für die Wahl 2025 eine Verringerung der Anzahl der Wahlkreise vorgesehen. In der Konzeption der Reformkommission war somit angelegt, dass über eine etwaige erneute Novelle diskutiert werden könnte, ohne die vollständige Umsetzung der vorherigen abzuwarten und diese abschließend bewerten zu können.

¹⁰⁸⁸ Siehe Fn. 4.

Das Ergebnis der Wahl zum 20. Deutschen Bundestag am 24.09.2021 mit 736 Mandaten ist als ambivalent zu bewerten. Einerseits ist das Parlament damit im Vergleich zur vorherigen Wahl um 25 Abgeordnete angewachsen, andererseits wäre der Bundestag ohne Reform mit 784 Sitzen nochmals deutlich größer gewesen.¹⁰⁸⁹ Dieses Ergebnis hat dazu geführt, dass sich Kritiker als auch Befürworter der Wahlrechtsnovelle bestätigt sehen konnten. Ferner ist zu konstatieren, dass der Reformvorschlag von FDP, Grüne und Linke, der unter anderem eine vermeintliche Höchstgrenze von 630 Mandaten propagierte, gescheitert wäre. Hätte der Bundestag diesen Reformvorschlag umgesetzt, wären 680 Abgeordnete im Parlament vertreten.¹⁰⁹⁰ Im Vergleich zur tatsächlichen Größe von 736 Sitzen und der vorherigen Größe von 709 Sitzen wäre dies zwar eine Verkleinerung, aber im Vergleich zur angestrebten Regelgröße in Höhe von 630 Sitzen, was bereits eine deutliche Erhöhung im Vergleich zur vorherigen Regelgröße in Höhe von 598 Sitzen darstellt, wäre es eine erhebliche Vergrößerung.

Der erneute Anstieg der Abgeordnetenzahl hat die Debatte um eine erneute Wahlrechtsreform forciert. Die neuen Koalitionspartner SPD, Grüne und FDP haben das Thema prominent im Koalitionsvertrag verankert und dort festgehalten, dass sie „innerhalb des ersten Jahres das Wahlrecht überarbeiten [werden], um nachhaltig das Anwachsen des Bundestages zu verhindern.“¹⁰⁹¹ Und weiter: „Der Bundestag muss effektiv in Richtung der gesetzlichen Regelgröße verkleinert werden. Eine Verzerrung der Sitzverteilung durch unausgeglichene Überhangmandate lehnen wir ab.“¹⁰⁹²

Im gleichen Atemzug bekräftigen die Koalitionäre, dass sie die noch in der vorherigen Legislatur eingesetzte „Kommission zur Reform des Bundeswahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit“ erneut einsetzen werden.¹⁰⁹³ Die Wiedereinsetzung war aufgrund des Diskontinuitätsprinzips des Bundestages notwendig. Aus diesem Grund wählte die vorherige Koalition bereits den Weg, die Einsetzung der Reformkommission ins Änderungsgesetz zum Bundeswahlgesetz zu schreiben und damit auch den zukünftigen Deutschen Bundestag an diesen Auftrag zu binden.

Mit der gewählten Formulierung im Koalitionsvertrag nehmen die Koalitionäre im Vergleich zum ursprünglichen Einsetzungsbeschluss der Reformkommission hingegen eine eindeutige Wertungsverschiebung vor. Eine Reform des Wahlrechts wird unabhängig von den Beratungen der Reformkommission bereits bis Ende 2022 angestrebt. Die Reformkommission legt laut Einsetzungsbeschluss ihren Abschlussbericht hingegen erst Mitte 2023 vor.

¹⁰⁸⁹ Eigene Berechnung.

¹⁰⁹⁰ Eigene Berechnung.

¹⁰⁹¹ Bundesregierung: Mehr Fortschritt wagen. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 10.12.2021, S. 11.

<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1> [letzter Zugriff: 31.01.2023]

¹⁰⁹² Ebd.

¹⁰⁹³ Vgl. ebd.

Dass die Obleute in der Reformkommission von SPD, Grüne und FDP am 18.05.2022 – zwei Tage vor Beginn der entsprechenden Beratungen in der Reformkommission - in der F.A.Z. in einem Gastbeitrag einen Reformvorschlag vorstellen¹⁰⁹⁴ und damit den Beratungen mindestens vorgreifen, kann in der Gesamtbetrachtung wenig überraschen. Zum einen konnten die Koalitionäre hinsichtlich des im Koalitionsvertrags festgehaltenen Ziels bis Ende 2022 das Wahlrecht zu novellieren, den Abschluss der Arbeit der Reformkommission nicht abwarten, ohne das eigene Ziel zeitlich zu gefährden. Zum anderen haben die Koalitionäre bereits mit dem Koalitionsvertrag deutlich gemacht, dass unabhängig von Verlauf und Ergebnis der Arbeit der Reformkommission das Wahlrecht reformiert werden soll. Es bestand aus ihrer Sicht folglich keinerlei Notwendigkeit, die Beratungen abzuwarten.

Der Vorschlag der Obleute von SPD, Grüne und FDP sieht grundsätzlich eine Beibehaltung von Erst- und Zweitstimme sowie der Regelgröße in Höhe von 598 Sitzen vor. Auch das Teilelement der Verhältniswahl folgt dem Prinzip, dass „die Gesamtzahl der Sitze im Verhältnis der von den Parteien bundesweit errungen Zweitstimmen verteilt“ wird.¹⁰⁹⁵ Im Folgenden erfolgt jedoch eine Veränderung zum bisherigen Wahlsystem: „Ein Wahlkreismandat erhält nun, wer in einem Wahlkreis die meisten durch Listenstimmen gedeckten Personenstimmen vorweisen kann.“¹⁰⁹⁶ Seit 1949 besagte der Grundsatz des Teilelements der Mehrheitswahl, dass derjenige das Direktmandat erhält, der in seinem Wahlkreis die meisten Erststimmen auf sich vereint, unabhängig vom Teilsystem der Verhältniswahl. Der Vorschlag der Koalitionäre ist als Bruch mit diesem bisherigen Grundsatz zu werten, indem als notwendige Bedingung ein Listenmandatsanspruch vorausgesetzt wird. SPD, Grüne und FDP erkennen in ihrem Gastbeitrag an, dass diese Regelung dazu führen könnte, dass Wahlkreise ohne direktgewählten Abgeordneten bleiben. Um dieser Eventualität zu begegnen, soll eine Ersatzstimme eingeführt werden, „mit der die Wählerinnen und Wähler bei der Wahl des Wahlkreiskandidaten eine zweite Präferenz abgeben können.“¹⁰⁹⁷ Ist das Direktmandat mangels ausreichendem Listenmandatsanspruchs nicht gedeckt, kommt die Ersatzstimme derjenigen Wähler des eigentlich Erstplatzierten zum Tragen. Diese Ersatzstimmen werden zu den eigentlich für die übrigen Kandidaten abgegebenen Erststimmen hinzugezählt.¹⁰⁹⁸ Die Obleute von SPD, Grüne und FDP äußern, „[i]n Zeiten, in denen Wahlkreise im bestehenden Wahlrecht oftmals auch mit Ergebnissen von weit unter 30 Prozent gewonnen werden, ist eine solche Lösung kein Kulturbruch, sondern eine sinnvolle

¹⁰⁹⁴ Vgl. Hartmann, Sebastian; Kuhle, Konstantin; Steffen, Till: Wie der Bundestag verkleinert werden kann. Ein Gesprächsangebot zur Reform des Wahlrechts, F.A.Z., 18.05.2022, S. 8.

¹⁰⁹⁵ Ebd.

¹⁰⁹⁶ Ebd.

¹⁰⁹⁷ Ebd.

¹⁰⁹⁸ Vgl. ebd.

Weiterentwicklung des Wahlrechts [...].¹⁰⁹⁹ Hiermit setzen die Abgeordneten Hartmann (SPD), Kuhle (FDP) und Steffens (Grüne) den Tenor für die folgende Debatte in der Reformkommission.

In der Debatte der Reformkommission zeigt sich eine gewisse Trennung der politischen Lager. Während die Sachverständigen Grzeszick, Schmahl und Mellinghoff sowie unter anderem der CDU-Abgeordnete Heveling ihre Irritation über die Art des Vorgehens mittels Zeitungsbeitrag zum Ausdruck bringen und den Vorschlag inhaltlich kritisieren, findet dieser auf Seiten der Regierungsfraktionen Zustimmung.¹¹⁰⁰ Grzeszick führt unter anderem aus, dass „[d]ie Nichtzuteilung eines eigentlich gewonnenen Mandats trotz relativer Stimmehrheit [...] den Grundsatz der Mehrheitswahl in den Wahlkreisen zugunsten des Verhältniswahlergebnisses [durchbreche].“ Und weiter: „Dies sei ein systemfremdes und inkohärentes Element, das in die Gleichheit der Mehrheitswahl eingreife und daher der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedürfe.“¹¹⁰¹ Diese sei jedoch nicht zu erkennen. Ähnliche Kritik äußert die ehemalige Linken-Abgeordnete und Sachverständige Wawzyniak, die auf die Rechtsprechung des BVerfG verweist, wonach die mit der Persönlichkeitswahl verbundenen Ziele nur dann erreicht werden können, „wenn der erfolgreiche Kandidat sein Wahlkreismandat auch dann erhalte, wenn das nach dem Proporz ermittelte Sitzkontingent der Landeslisten seiner Partei zur Verrechnung nicht ausreiche.“¹¹⁰² Die Sachverständige äußert ferner erhebliche Bedenken zur Legitimation von Zweit- oder Drittplatzierten.¹¹⁰³ Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der vorgesehenen Ersatzstimme äußert des Weiteren die Sachverständige Schönberger, wonach die vorgesehene Neudefinition einer Mehrheit nicht nur demokratisch ein Problem darstellen, sondern auch die Wahlrechtsgleichheit beeinträchtigen würde, „da denjenigen, deren Alternativstimme maßgeblich sei, eine zweite Erfolgschance gegeben werde.“¹¹⁰⁴ Der Sachverständige Möllers teilt diese Kritik hingegen nicht, sondern äußert, die „Eventualstimme rechtfertige sich aus dem wahlrechtsimmanenten Argument der Verbesserung der Radizierung der Wahlkreisabgeordneten.“¹¹⁰⁵ Ferner erkennt Möllers in dem Vorschlag keine Verletzung der Unmittelbarkeit oder des Demokratieprinzips.¹¹⁰⁶ Als interessant ist die Aussage Möllers zu werten, wonach „[e]in kleinerer Bundestag [...] verfassungsrechtlich ab einer bestimmten Größe geboten [sei].“¹¹⁰⁷ Möllers unterlässt

¹⁰⁹⁹ Ebd.

¹¹⁰⁰ Vgl. Deutscher Bundestag, Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, 5. Sitzung, Protokoll-Nr. 20/5.

¹¹⁰¹ Ebd., S. 4.

¹¹⁰² Ebd., S. 5.

¹¹⁰³ Vgl. ebd.

¹¹⁰⁴ Ebd., S. 12.

¹¹⁰⁵ Ebd., S. 10.

¹¹⁰⁶ Vgl. ebd., S. 9.

¹¹⁰⁷ Ebd.

es jedoch, diese These mit einem Verweis auf die einschlägigen Verfassungsnormen oder die Rechtsprechung des BVerfG zu belegen.

In der folgenden 6. Sitzung der Reformkommission bringen die Sachverständigen Laskowski und Ferner einen eigenen Reformvorschlag in die Debatte ein. Laskowski und Ferner votieren für eine reine Verhältniswahl, die über regionale Wahlkreislisten erfolgen soll. Diese Wahlkreislisten könnten gegebenenfalls um eine Bundesliste, beispielsweise zur Absicherung des Spitzenpersonals, ergänzt werden. Der Vorschlag sieht grundsätzlich nur noch eine Stimme vor, die gegebenenfalls um eine Präferenzstimme zur Bestimmung der Reihenfolge der Liste, ergänzt werden könnte.¹¹⁰⁸ Dieser Vorschlag findet im Verlauf der Diskussion jedoch keine größere Beachtung. Lediglich die Sachverständige Wawzyniak signalisiert Zustimmung.¹¹⁰⁹ Insgesamt schließt die Diskussion lediglich zum Teil an die vorherige Sitzung an. Der Sachverständige Behnke votiert dafür, „zunächst die Eckpunkte einer Wahlrechtsreform festzulegen und sich im Anschluss über die Details zu verständigen.“¹¹¹⁰ Auch weitere Sachverständige äußern sich grundsätzlich zu Anforderungen an eine mögliche Wahlrechtsreform. Im Hinblick auf die teilweise bereits sehr detaillierte Diskussion der vorherigen Sitzung den Reformvorschlag von SPD, Grüne und FDP betreffend, ein zumindest bemerkenswerter Vorgang. Neben dem Sachverständigen Vehrkamp, der den Reformvorschlag weiterhin verteidigt, sind es vor allem die Abgeordneten der Regierungsfraktionen, die den Fokus auf den von ihnen eingebrachten Vorschlag legen.¹¹¹¹ Die Sachverständigen Grzeszick und Schmahl bringen als Alternative das sogenannte Grabenwahlsystem ein.¹¹¹² Hierdurch würden Grzeszick zu Folge die Wahlkreise gestärkt und es sei vom BVerfG „explizit als verfassungskonforme Alternative genannt worden und könne daher nicht als ‚Staatsstreich‘ bezeichnet werden.“¹¹¹³ Die Sachverständige Vehrkamp und Behnke entgegen hingegen, dass sie in der Einführung des Grabenwahlsystems ein erhebliches Demokratieproblem sehen würden.¹¹¹⁴ Bereits bevor Grzeszick und Schmahl die Idee des Grabenwahlsystems in die Diskussion einführen, äußert Behnke seine Bedenken und verweist auf Badura, der „bereits in den 19060er-Jahren in diesem Zusammenhang [das Grabenwahlsystem, Anm. MS] von einer ‚staatsstreichartigen politischen Entscheidung im Mantel des Wahlrechts‘ gesprochen“ habe.¹¹¹⁵ Hieran direkt anknüpfend führt Behnke aus, dass in den USA davon gesprochen werden würde, „dass dort ein legaler Putsch mithilfe des Wahlrechts vorbereitet werden würde“¹¹¹⁶, indem

¹¹⁰⁸ Deutscher Bundestag, Kommissionsdrucksache 20(31)18, S. 2 f.

¹¹⁰⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, 6. Sitzung, Protokoll-Nr. 20/6, S. 7 f.

¹¹¹⁰ Ebd., S. 6.

¹¹¹¹ Vgl. ebd., S. 7, 10 f.

¹¹¹² Vgl. ebd., S. 8 f.

¹¹¹³ Ebd., S. 8.

¹¹¹⁴ Vgl. ebd., S. 13 f.

¹¹¹⁵ Ebd., S. 7.

¹¹¹⁶ Ebd.

Wähler systematisch von der Wahl abgehalten werden würden. Dies sei laut Behnke auch beim Grabenwahlsystem bei der Hälfte der Wähler der Fall.¹¹¹⁷ Behnke führt ferner aus, dass hierdurch die bestehenden Mehrheitsverhältnisse verändert und die Regierung faktisch gegen eine Abwahl immunisiert werden würde.¹¹¹⁸ Behnke insinuiert damit, dass durch die Normierung des Wahlrechts Mehrheitsverhältnisse manifestiert würden. Dies ist jedoch unzutreffend, da mit dem Wahlrecht nicht das Wahlverhalten der Bürger normiert werden kann, es dem Wahlvolk folglich weiterhin freistehen würde, Mehrheitsverhältnisse zu gestalten. Bemerkenswert erscheint des Weiteren die Aussage Möllers, wonach die „Personenwahl [...] nicht von der Parteienwahl abgegrenzt werden [könne], weil die zu wählenden Personen Teil der Parteien seien.“ In dieser Absolutheit ist die Aussage, wie weiter oben aufgezeigt, unzutreffend. Diese Ansicht Möllers kommt des Weiteren in seiner Stellungnahme zur Eventualstimme zum Ausdruck, in der er ausführt, dass die Argumentation, wonach die Normierung der Parteizugehörigkeit als notwendige Bedingung zur Kandidatur gegen das Grundgesetz verstieße, in der Sache seiner Meinung nach zweifelhaft sei.¹¹¹⁹ Möllers betrachtet eine Parteibindung demnach als unproblematisch.

Der in der 6. Sitzung bereits angesprochene Vorschlag zur Einführung des Grabenwahlsystems wird in der folgenden 7. Sitzung durch Grzeszick, Schmahl und Mellinghoff offiziell als Kommissionsdrucksache eingebracht. Das Grabenwahlsystem wird als „echtes Zwei-Stimmen-Wahlrecht“ bezeichnet.¹¹²⁰ Als ergänzende Elemente formulieren Grzeszick et al. die Veränderung der Gewichtung von Direkt- und Listenmandaten zu Gunsten letzterer sowie ein Mindestquorum und eine etwaige Stichwahl im Bereich der Mehrheitswahl.¹¹²¹ Dieser Vorschlag begegnet erheblicher Kritik, insbesondere der Sachverständigen Behnke, Vehrkamp und Möllers sowie des Abgeordneten Hartmann, die bei Einführung des Grabenwahlsystems eine Gefährdung der Demokratie befürchten.¹¹²² Behnke führt den bereits in der 6. Sitzung formulierten Gedanken zum systematischen Ausschluss von Wählern durch das Grabenwahlsystem weiter aus. Behnke geht davon aus, dass lediglich 30 Prozent der Wähler an der Verteilung der Direktmandate teilnehmen würden, wiederum 70 Prozent lediglich an der Verteilung der Listenmandate.¹¹²³ Behnke resümiert: „Dieses Wahlsystem [das Grabenwahlsystem, Anm. MS] würde dann bei 70 Prozent der Wähler ihren Einfluss auf das Wahlergebnis halbieren. Bei 30 Prozent der Stimmen würde der Einfluss mindestens verdoppelt werden, was massive

¹¹¹⁷ Vgl. ebd.

¹¹¹⁸ Vgl. ebd., S. 14.

¹¹¹⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, Kommissionsdrucksache 20(31)037, S. 11.

¹¹²⁰ Vgl. Deutscher Bundestag, Kommissionsdrucksache 20(31)027.

¹¹²¹ Vgl. ebd., S. 1.

¹¹²² Vgl. Deutscher Bundestag, Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, 7. Sitzung, Protokoll-Nr. 20/7, S. 5f., 14, 15f., 17 f.

¹¹²³ Vgl. ebd., S. 5 f.

Verschiebungen darstelle.“¹¹²⁴ Dies ist, ebenso wie in der 6. Sitzung erfolgten Insinuationen von Staatsstreich und Putsch, sachlich falsch und in der Wortwahl wenig nachvollziehbar und nicht überzeugend. Das Grabenwahlsystem bedingt weder eine systematische Abhaltung von Wählern von der Wahl noch tragen die Wirkmechanismen einen staatsstreichartigen Charakter. Die Überschlagsrechnung Behnkes entbehrt ferner einer sachlichen Grundlage. Nur wenn von der Annahme ausgegangen wird, dass die Wahl im Bereich der Verhältniswahl Einfluss auf die gesamte Mandatsverteilung haben muss, kann von einer Halbierung des Einflusses gesprochen werden. Eine Anwendung der Verhältniswal auf alle Mandate sieht das Grabenwahlsystem jedoch gerade nicht vor. Dies ist im Übrigen in dieser Form in der aktuellen Ausgestaltung der personalisierten Verhältniswahl ebenfalls nicht der Fall. Würden alle Direktmandate an unabhängige Kandidaten gehen, hätte der Wähler mit seiner Zweitstimme lediglich Einfluss auf die Verteilung der verbleibenden 299 Listenmandate. Sprachlich erweckt Behnke zudem fälschlicherweise den Eindruck als existierten zwei Wähler. Dabei ist es ein Wähler, der eine Erst- und eine Zweitstimme besitzt. Beide Stimmen besitzen in beiden Teilsystem unterschiedliche Erfolgswerte, jedoch grundsätzlich die gleiche Erfolgschance und nur dies ist relevant. Dass die Erststimme im Teilsystem der Mehrheitswahl gegebenenfalls nicht zum Erfolg führt, bedeutet jedoch nicht, dass der Wähler mit seiner Erststimme in diesem Teilbereich keinen Einfluss besitzt.

Veerkamp führt in der 7. Sitzung bereits das Argument zur Extremismusabwehr in die Debatte ein, das er zusammen mit Grotz später in einem F.A.Z.-Beitrag, wie unten dargestellt, ausführen wird. Demnach sei der „Schutz gegen extremistische Minderheiten in einem Verhältniswahlsystem sehr viel besser gewährleistet, als in einem Mehrheitswahlsystem.“ Und weiter: „Vor dem Hintergrund sei ein Vorschlag mit einen [sic!] Systemwechsel von dem Grundsystem der Verhältniswahl zur Einführung eines Mehrheitswahlsystems nicht plausibel.“¹¹²⁵ Wie unten ausführlicher diskutiert, kann dieses Argument nicht überzeugen, da es nicht Aufgabe von Wahlsystemen ist, politisch unliebsame Kandidaten abzuwehren. Hierfür existieren rechtsstaatliche Verfahren, die entweder das passive Wahlrecht aberkennen oder zum Verbot als Partei durch das BVerfG führen.

Bezugnehmend auf den Aspekt des Vorschlags Grzeszicks, Schmehls und Mellinghoffs, gegebenenfalls das Verhältnis von Direkt- und Listenmandaten zu Gunsten letzterer zu verändern, in dem Fall die Zahl der Wahlkreise zu reduzieren, äußert der Grüne-Abgeordnete Steffen, dass ihm auffalle, „dass die Fraktion CDU/CSU auch über 250 oder 220 Wahlkreise nachdenke, um das Grabenwahlrecht [...] gangbar zu machen.“¹¹²⁶ Interessant ist hieran, dass in der bisherigen Debatte kein Vertreter von CDU/CSU sich entsprechend geäußert hat. Auch wenn die Sachverständigen Grzesick, Schmahl und

¹¹²⁴ Ebd., S. 6.

¹¹²⁵ Ebd., S. 14.

¹¹²⁶ Ebd., S. 19.

Mellinghoff von der CDU/CSU vorgeschlagen wurden, handelt es sich nicht um einen Vorschlag der CDU/CSU-Fraktion. Zugleich zeigt Steffen damit die argumentative Schwäche des Vorschlags der Sachverständigen auf, wenn durch eine Erhöhung des Listenmandatsanteils indirekt eine Verzerrung eingestanden wird, die ursprünglich gerade nicht besteht.

Die Kommissionsarbeit konnte in der Sache keine neuen Argumente aufzeigen. Ein Grundproblem der Kommission erscheint nicht nur die Frontstellung, sondern auch die Vereinnahmung der Sachverständigen. Auch wenn diese von allen Fraktionen gemeinsam benannt wurden und nur die Vorschläge von den einzelnen Fraktionen erfolgten, machte bereits die Sitzordnung deutlich, dass die Sachverständigen die Verständigen „ihrer“ Fraktionen sind, indem diese in den Reihen der jeweiligen Fraktion Platz nahmen. Ferner erfolgte kein offener Diskurs auf Augenhöhe zwischen allen Kommissionsmitgliedern, sondern die Sitzungen folgten dem Schema einer Sachverständigenanhörung, in der die Abgeordneten gegebenenfalls ihre eigene Position kurz deutlich machen, vor allem aber Fragen an die Sachverständigen richten. So bestehen die Kommissionssitzungen nahezu ausschließlich aus Ausführungen der Sachverständigen, die wiederum keine übermäßige inhaltliche Tiefe aufweisen.

Zur Einordnung und Beurteilung dieses Reformvorschlags muss auf die Konstellation der Entstehung hingewiesen werden. Grüne und FDP haben unter anderem als Sachverständige Behnke, Vehrkamp und Sophie Schönberger benannt. Alle drei haben in den vergangenen Jahren Reformvorschläge unterbreitet, die unterschiedlich viele Elemente dieses von SPD, Grüne und FDP vorgestellten Entwurfs beinhalteten. Für eine ausführliche Betrachtung siehe unten. Gemein ist den Vorschlägen der Sachverständigen vor allem, dass eine Zweitstimmendeckung von Direktmandaten eingeführt werden soll. Am ehesten ähnelt der Reformvorschlag von SPD, Grüne und FDP dem Vorschlag Vehrkamps, den dieser Anfang 2020 unterbreitete. Während Vehrkamp seinerzeit noch vorschlug, dass im Zweifel der Nächstplatzierte das Direktmandat erhalten solle, wird dies nun über die Ersatzstimme ermittelt, sodass nicht zwingend der eigentlich Zweitplatzierte das Mandat erhält.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass der Reformvorschlag der Prämisse der Parteienherrschaft folgt. Besonderen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen zudem die Implikationen der Zweitstimmendeckung sowie der Ersatzstimme. Insbesondere dann, wenn ein Kandidat das Mandat erhält, der ursprünglich nur wenige oder gar keine Erststimmen erhalten hat und erst durch die Ersatzstimme zum siegreichen Bewerber wird. Hier erscheint die eigentliche Zustimmung durch die Wähler grundsätzlich in Frage zu stehen, da diese Kandidaten in der ursprünglichen Auswahlrunde offenkundig nur geringen Zuspruch erhalten haben. Diesbezüglich verweisen die Abgeordneten sowie die Sachverständigen von SPD, Grüne und FDP vor allem auf Fälle, in denen Direktmandate an

siegreiche Kandidaten mit unter 30 Prozent gehen.¹¹²⁷ Sie sehen hier keine ausreichende Legitimität gegeben, insbesondere da dann eine absolute Mehrheit nicht für den Kandidaten gestimmt hat.

Diese Argumentation kann aus mehreren Gründen nicht überzeugen. Entscheidend ist, dass im Moment der Wahl kein anderer Kandidat mehr Stimmen auf sich vereinen kann. Der siegreiche Kandidat hat entsprechend in dem Moment die meisten Wähler überzeugt. Erhält ein siegreicher Kandidat lediglich die relative Mehrheit, so ist dies nicht gleichbedeutend damit, dass eine absolute Mehrheit gegen ihn ist, da sich diese zum einen lediglich als hypothetische Aufsummierung der übrigen abgegebenen Stimmen ergibt und zum anderen diese auch nicht explizit gegen ihn abgegeben wurden, sondern schlicht nicht direkt für ihn. Dass ein Wähler im Zweifel auch einen anderen Kandidaten annehmbar finden könnte, auch wenn er nicht direkt für ihn votiert hat, kommt dann auch ausdrücklich im Konzept der Ersatzstimme des Reformvorschlags von SPD, Grüne und FDP zum Ausdruck. Behnke wiederum argumentiert in der 5. Sitzung der Reformkommission am 19.05.2022 unter anderem damit, dass das Verständnis der Mehrheitswahl bei zwei Kandidaten – derjenige, der die Mehrheit hat, gewinnt – nicht als Verallgemeinerung auf mehrere Kandidaten mittels relativer Mehrheit übertragen werden kann. Im Gegenteil wäre Behnke zu Folge die korrekte Verallgemeinerung das Condorcet-Prinzip, „nach dem ein Kandidat gewinnt, wenn er jedem anderen Kandidaten im direkten Vergleich vorgezogen werde.“¹¹²⁸ Ferner führt Behnke als Gegenargument an, dass bei Wahl mit relativer Mehrheit sehr wahrscheinlich der siegreiche Kandidat bei einer hypothetischen Stichwahl gegen einen anderen Kandidaten unterlegen wäre.¹¹²⁹ Behnke et al. erkennen hier jedoch, dass der Wahlakt kein Ausscheidungswettbewerb ist. Es ist nicht entscheidend, wer in hypothetischen direkten Verfahren siegreich sein könnte, sondern lediglich, wer im direkten Vergleich im selben Augenblick die meiste Zustimmung erfährt. Deshalb geht auch Behnkes vorher geäußertes Argument fehl, wer siegreich ist, entscheiden die Regeln und zudem auf einen Laufwettbewerb verweist, wonach ein gedopter, aber eigentlich siegreicher Sportler, nachträglich ausgeschlossen werden würde.¹¹³⁰ Der siegreiche Kandidat einer Direktwahl hat den Wettbewerb mit den übrigen Kandidaten jedoch nicht mit unlauteren Mitteln bestritten. Auch das Argument Behnkes zur Rechtfertigung der Ersatzstimme, wie in seiner Stellungnahme zur 6. Sitzung der Reformkommission am 02.06.2022 dargelegt, geht fehl. Hier wählt Behnke die Analogie der Bestellung eines Desserts. Ursprünglich hatte der Gast Tiramisu gewählt, dies steht kurz vor Ausgabe jedoch nicht mehr zur Verfügung. Alle Gäste, die Tiramisu bestellt hatten, werden gefragt, was sie stattdessen

¹¹²⁷ Vgl. u.a. Protokoll-Nr. 20/5., S. 14, 19.

¹¹²⁸ Ebd., S. 19.

¹¹²⁹ Vgl. ebd.

¹¹³⁰ Vgl. ebd., S. 7.

wünschen.¹¹³¹ Äquivalent verhält es sich Behnke zu Folge mit der Ersatzstimme.¹¹³² Die erste Wahl des Wählers sei nicht mehr verfügbar, stattdessen wird er gebeten, seine zweite Wahl bekannt zu machen. Dies ist jedoch unzutreffend, denn der ursprünglich gewählte Kandidat ist nach wie vor verfügbar. Es wird lediglich behauptet, der Kandidat sei nicht mehr verfügbar. Hier würde das Bundeswahlgesetz folglich eine neue Realität schaffen, die einer Fiktion entspringt. Denn der Kandidat wäre tatsächlich nur dann nicht mehr verfügbar, wenn er seine Kandidatur zurückziehen, was spätestens mit Bestätigung der Wahlvorschläge rechtlich nicht mehr möglich wäre und faktisch nur durch Nichtannahme des Mandats erfolgen könnte, oder versterben würde.

Dieses angestrebte Vorhaben der Nichtzuerkennung von Direktmandaten tritt zudem in Konflikt zum grundgesetzlich verbrieften aktiven Wahlrecht, das mit der Möglichkeit der unabhängigen Kandidatur einhergeht. Es wäre ausführlich zu diskutieren, inwiefern das im Grundgesetz manifestierte aktive Wahlrecht hinreichend in einem Wahlsystem der reinen Verhältniswahl realisiert werden könnte, sofern weiterhin lediglich Parteien berechtigt sind, Listen aufzustellen. Hier wird argumentiert, dass in diesem Fall das aktive Wahlrecht nicht hinreichend ermöglicht werden würde und eine reine Verhältniswahl daher nur dann verfassungsrechtlich zulässig wäre, wenn – wie bei Kommunalwahlen zulässig – Listenvereinigungen möglich wären. Entscheidender Punkt ist, dass das aktive Wahlrecht erst dann hinreichend realisiert ist, wenn die Möglichkeit für den Einzelnen besteht, letztlich aus sich selbst heraus zu kandidieren. Wenn eine Kandidatur jedoch ausschließlich auf einer Liste möglich ist und diese ausschließlich von Parteien aufgestellt werden kann, ist der Einzelne zwingend vom Wohlwollen der nominierenden Parteien abhängig. Dies wird auch nicht dadurch geheilt, dass die Kandidatur auf der Liste einer Partei nicht von einer entsprechenden Parteimitgliedschaft abhängig ist. Aus diesem Grund scheint eine von SPD, FDP und Grünen angestrebte Verengung auf die Verhältniswahl von Parteien aus verfassungsrechtlicher Sicht mindestens zweifelhaft und aus demokratietheoretischer Sicht unzulässig.

Die Möglichkeit der unabhängigen Kandidatur führt ferner die Idee der Ersatzstimme und die Logik der Zweitstimmendeckung ad absurdum. In diesem Zusammenhang wird besonders deutlich, dass der Reformvorschlag von SPD, FDP und Grünen im Kern eine reine Verhältniswahl von Parteien vorsieht, wobei Wahlkreiskandidaten lediglich als Personalisierungselement der Landeslisten dienen. Abweichend von dieser Logik ist eine stringente Umsetzung der Zweitstimmendeckung nicht möglich. Die Idee ist nur dann abschließend realisierbar, wenn die Wahlkreiskandidaten zwingend von einer Partei nominiert wurden. Nur in diesem Fall besteht überhaupt die theoretische Möglichkeit, ein Ansinnen zu entwickeln, wonach nur das Wahlergebnis in einem anderen Teilwahlsystem für die

¹¹³¹ Deutscher Bundestag, Kommissionsdrucksache 20(31)17, S. 11 ff.

¹¹³² Vgl. ebd., S. 13.

Mandatsvergabe im betreffenden Teilsystem relevant sein könnte. Bezeichnend ist, dass Behnke unabhängige Kandidaturen grundsätzlich als eher hinfällig erachtet.¹¹³³ Bleibt die unabhängige Kandidatur bestehen, wie im Reformvorschlag von SPD, FDP und Grünen vorgesehen und wie auch verfassungsrechtlich bei einem solchen Wahlsystem zwingend geboten, ist das Ansinnen einer Zweitstimmendeckung schlicht abwegig. Durch die Beibehaltung der Möglichkeit einer unabhängigen Kandidatur im Wahlkreis wird das System der Zweitstimmendeckung unterminiert und führt zu einer Schlechterstellung des von einer Partei nominierten gegenüber einem unabhängigen Kandidaten. Dies stellt eine Verletzung des Wahlgrundsatzes der Gleichheit dar, indem bereits ex ante Unterschiede hinsichtlich der Chancengleichheit normiert werden. Dies gilt auch diesbezüglich, da eine Nominierung als Wahlkreiskandidat durch eine Partei nicht zwingend eine Kandidatur auf der entsprechenden Landesliste zur Folge haben muss. Es ist möglich – und kommt regelmäßig vor –, dass ein Wahlkreiskandidat einerseits von einer Partei nominiert wurde und in der Folge für diese kandidiert, andererseits sich jedoch nicht über die zeitgleiche Kandidatur auf der Landesliste „absichert“, sondern ausschließlich um die direkte Gunst der Wähler im Wahlkreis buhlt. Auch in diesem Fall wäre eine Zweitstimmendeckung trotz Parteiverbindung demokratietheoretisch nicht zu rechtfertigen. Diese Kandidaten stehen im Gegenteil exemplarisch für die in dieser Arbeit herausgehobene Bedeutung der Responsivität und direkten Verantwortlichkeit gegenüber dem Wahlvolk, indem sie ausschließlich und direkt von der Zustimmung der Wähler abhängen.

Als völlig fernliegend muss der Vorschlag Behnkes in der Kommissionssitzung vom 23.06.2022 bezeichnet werden, dass unabhängige Kandidaten nicht nur die Mehrheit der Erststimmen erzielen müssten, um das Direktmandat zu erhalten, sondern die erzielten Erststimmen in einer Höhe anfallen müssen, die regelmäßig notwendig ist, um ein Listenmandat zu erhalten.¹¹³⁴ Unabhängig davon, dass demokratietheoretisch nicht zu begründen ist, warum ein unabhängiger Kandidat, der die meisten Stimmen auf sich vereint, zusätzlich an einem Kriterium eines für ihn irrelevanten Teilsystems der Wahl gemessen werden soll, zeigt ein Blick auf die stark divergierenden Erfolgswerte zwischen den Bundesländern und den Parteien, dass dies kein objektiv sachlicher Bewertungsmaßstab darstellen kann.

Bei der Bundestagswahl 2021 weist beispielsweise Bremen in der ersten Zuteilung einen Erfolgswert von 60.000, das Saarland hingegen von 85.000 auf. In der zweiten Zuteilung werden die Listenmandate der CDU mit 61.000, jener der Linken mit 57.500 Zweitstimmen zugeteilt.¹¹³⁵ Hier stellt sich folglich die

¹¹³³ Vgl. Deutscher Bundestag, Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, 7. Sitzung, Protokoll-Nr. 20/7, S. 7.

¹¹³⁴ Vgl. ebd., S. 8.

¹¹³⁵ Vgl. Bundeswahlleiter: Wahl zum 20. Deutschen Bundestag am 26. September 2021, Heft 3, S. 411, 416, 422, 426.

Frage, welcher Erfolgswert als Maßstab für einen unabhängigen Kandidaten und mit welcher Begründung anzuwenden wäre? Weder aus verfassungsrechtlicher noch aus demokratietheoretischer Sicht ist ersichtlich, wie so ein Vorgehen legitimiert werden könnte. Die von Behnke geäußerte Idee stellt im Ergebnis nichts anderes dar, als den untauglichen Versuch, das eigene inkonsistente und fehlerhafte Modell nachträglich zu heilen.

Dass die Argumentation von SPD, FDP und Grünen bezüglich der nicht hinreichenden Legitimation der Direktmandate, die sich angeblich aus einem unzureichenden Wahlergebnis ergibt, nicht durchgreift, zeigt sich unter anderem mit einem Blick auf die verschiedenen Erfolgswerte in den Bundesländern. Ein beispielhafter Blick auf die Bundestagswahl 2021 in NRW ergibt bei den Parteien CDU und Grüne folgendes Bild: Die CDU erhielt insgesamt 2.566.719 Zweitstimmen, was nach Ausgleich zu 42 Mandaten führte. Hieraus ergibt sich ein Erfolgswert von 61.112. Die Grünen erhielten insgesamt 1.587.067 Zweitstimmen, was nach Ausgleich zu 27 Mandaten führte. Hieraus ergibt sich wiederum ein Erfolgswert von 58.780. Die CDU erzielte ferner 30 Direktmandate. Die diesbezügliche bereinigte Erststimmenzahl beträgt 1.746.429. Bereinigt meint hierbei, dass nur jene Erststimmen gezählt wurden, die tatsächlich zum Erfolg führten. Dies dient der Objektivierung des Vergleichs. Der sich hieraus ergebende Erfolgswert beträgt 58.214 je Direktmandat. Die von der CDU errungenen Direktmandate vereinen im Durchschnitt folglich in etwa die gleiche Stimmenanzahl auf sich, wie die von den Grünen erzielten Listenmandate. Dass die Direktmandate, wie von Vertretern von SPD, FDP und Grünen unter anderem in den Kommissionsitzungen wiederholt postuliert, sozusagen günstiger errungen wurden, entspricht im Durchschnitt nicht der Tatsache. Ein genauer Blick auf die Zahlen zeigt zudem, dass eine deutliche Anzahl der Wahlkreise von CDU-Kandidaten mit mehr als 60.000 Stimmen, teils mehr als 80.000 Stimmen gewonnen wurden. Sie vereinen also eine deutlich höhere Zahl an Stimmen auf sich als die Listenmandate. Dass dies nicht zwingend mit einem hohen prozentualen Anteil verbunden sein muss, ist bezüglich der Legitimation und des von SPD, FDP und Grünen forcierten Vergleichs irrelevant, da hier lediglich die Stimmenanzahl pro Mandat von Bedeutung ist.

Der Vorschlag stellt ferner einen deutlichen Verstoß gegen den Wahlgrundsatz der Unmittelbarkeit dar. Hiernach muss der Wähler vor der Wahl im Kern wissen, welche Folgen seine Stimmenabgabe zeitigen kann. Dies war trotz einiger Komplexität in den Zuteilungsverfahren im bisherigen Mischsystem aus Mehrheits- und Verhältniswahl stets gegeben. Im Teilsystem der Mehrheitswahl gewinnt der Kandidat, der die meisten Stimmen auf sich vereint. Der Wähler wusste daher, dass seine Stimme dann zum Erfolg führt, wenn die relative Mehrheit sich für den gleichen Kandidaten entscheidet. Wenn nicht, bleibt die eigene Stimme erfolglos. Diese Unmittelbarkeit ex ante wird mit

dem Vorschlag von SPD, FDP und Grüne angegriffen, der Wähler kann nun vorher nicht mehr zwingend abschätzen, ob und wenn ja, wie, seine Stimme zum Erfolg führt. Durch das Prinzip der Zweitstimmendeckung erfolgt nun lediglich eine mittelbare Wahl. Dies widerspricht nicht nur dem Grundgesetz, sondern ist auch demokratietheoretisch nicht zu rechtfertigen, da es zugleich das Prinzip der Responsivität und Repräsentation angreift. Der Grundsatz der responsiven Bindung kann nur bei einer unmittelbaren Wahl Geltung entfalten, nicht jedoch bei einer mittelbaren.

Auch nach Verabschiedung des Zwischenberichts der Reformkommission, der die von SPD, Grüne und FDP beschlossenen Eckpunkte¹¹³⁶ zu einer Reform des Wahlrechts aufgreift und sich mit der Kommissionsmehrheit in den Grundzügen für den Vorschlag der Abgeordneten Hartmann, Kuhle und Steffen ausspricht – also einem Kappungsmodell, bei dem jedoch ausdrücklich festgehalten wird, dass kein Wahlkreis unbesetzt bleiben soll, ohne sich diesbezüglich bereits auf eine konkrete Lösungsoption festzulegen¹¹³⁷ –, war lange unklar, ob es tatsächlich zu einer Reform in der 20. WP kommen wird. Aus dem Parlament hat der Autor erfahren, dass das BMI zwar eine Bitte um Erstellung einer Formulierungshilfe zu einem Gesetzentwurf im Jahr 2022 erreichte und dieser auch nachkam. Zumindest im Jahr 2022 wurde dieser jedoch nicht als Drucksache in das Plenum eingebracht und beraten. Die Regierungsfraktionen haben das Ziel ihres Koalitionsvertrages die Reform des Wahlrechts betreffend verfehlt. Unklar bleibt, aus welchen Gründen auf eine Beratung im Jahr 2022 letztlich verzichtet wurde.

Mit der Vorlage eines Gesetzentwurfs durch SPD, Grüne und FDP am 16.01.2023¹¹³⁸ zeigt sich, dass der ursprüngliche Reformvorschlag der Abgeordnete Hartmann (SPD), Kuhle (FDP) und Steffen (Grüne) offenkundig keine Mehrheit der Regierungsfraktionen fand und in einem entscheidenden Element abgeändert wurde. Da das Grundprinzip der Zweitstimmendeckung und damit der Möglichkeit einer Nichtzuerkennung von Direktmandaten beibehalten wird, kann eine mögliche Ursache für die Streichung des Elements einer Ersatzstimme darin liegen, dass die vorgebrachten verfassungsrechtlichen Bedenken durch die Fraktionen als zu gewichtig und ein mögliches Scheitern vor dem BVerfG als wahrscheinlich bewertet wurde. Seitens der Union wurde der Vorschlag abgelehnt, die Linken äußern sich eher ablehnend. Der Vorsitzende der Unionsfraktion, Merz, äußert in einem Tweet: „Wir halten den Vorschlag der Ampel für inakzeptabel. #Wahlkreise, die gewonnen worden sind, müssen auch dazu führen, dass die Wahlkreisbewerber das Mandat im Deutschen Bundestag

¹¹³⁶ Vgl. Deutscher Bundestag, Kommissionsdrucksache 20(31)029Neu, S. 1f. sowie Deutscher Bundestag, Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, 8. Sitzung, Protokoll-Nr. 20/8.

¹¹³⁷ Vgl. BT-Drs. 20/3250, S. 21.

¹¹³⁸ Vgl. u.a. Roßmann, Robert: Ampel will Bundestag deutlich verkleinern, sueddeutsche.de, 15.01.2023.

<https://www.sueddeutsche.de/politik/wahlrechtsreform-bundestag-1.5732766> [letzter Zugriff: 31.01.2023]

übertragen bekommen und ausüben können.“¹¹³⁹ Der CSU-Generalsekretär, Huber, äußert auf Twitter: „Die #Ampel betreibt mit ihrem Vorschlag zur #Wahlrechtsreform organisierte Wahlfälschung. Direkt gewählten Abgeordneten den Einzug ins Parlament zu verweigern, kennen wir sonst nur aus Schurkenstaaten. Die links-gelbe Ampel legt damit die Axt an unser demokratisches Fundament.“¹¹⁴⁰ Der Vorsitzende der Linksfraktion, Bartsch, äußerte in einem Pressestatement: „Wenn eine Situation entstehen kann, dass ein Wahlkreis gewonnen wird und trotzdem ist derjenige nicht im Bundestag; das ist problematisch.“¹¹⁴¹ Vertreter der Union haben zudem bereits eine mögliche Klage vor dem BVerfG in Aussicht gestellt.¹¹⁴² Lediglich die AfD signalisierte ihre Zustimmung.¹¹⁴³ Dies ist insofern jedoch wenig überraschend, als die AfD während der Beratungen zu einer Reform in der vorherigen 19. WP mehrfach ähnliche Modelle mit dem Grundelement einer Zweitstimmendeckung eingebracht hat. Dies wurde, wie oben ausführlich dargestellt, jedoch von den übrigen Fraktionen – also auch SPD, FDP und Grüne – abgelehnt und darauf hingewiesen, dass eine Nichtzuerkennung von Direktmandaten verfassungswidrig sei. Die Grünen hatten einen ähnlichen Gesetzentwurf zudem, wie oben dargestellt, bereits Anfang der 17. WP ins Parlament eingebracht. Auch dieser wurde seinerzeit abgelehnt. Es entbehrt daher nicht einer gewissen Ironie, dass diese Idee in der 20. WP wahrscheinlich Gesetzeskraft erlangen wird.

Der Vorschlag von SPD, Grüne und FDP begegnet gleichwohl weiterhin erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Eine ausführliche Diskussion erfolgt weiter oben und unten. Durch das Element der Zweitstimmendeckung handelt es sich faktisch um ein reines Verhältniswahlrecht. Der Gesetzentwurf führt aus:

„Der Entwurf erweist sich darin als den Grundsätzen des Verhältniswahlrechts konsequent verpflichtet, dass die Hauptstimmendeckung für Bewerber, die von Parteien vorgeschlagen werden, ausnahmslos als die notwendige Bedingung für die Erringung eines Mandats fungiert.

¹¹³⁹ CDU/CSU-Bundestagsfraktion, [twitter.de, 17.01.2023](https://twitter.com/cducsubt/status/1615358655028776960?s=20&t=o7v7Ue1lQzB62uJASzxr7w).

<https://twitter.com/cducsubt/status/1615358655028776960?s=20&t=o7v7Ue1lQzB62uJASzxr7w> [letzter Zugriff: 31.01.2023]

¹¹⁴⁰ Huber, Martin, [twitter.de, 16.01.2023](https://twitter.com/MartinHuberCSU/status/1614946523321606146?s=20&t=wX3GNoGy1Q_940BdLalDaA).

https://twitter.com/MartinHuberCSU/status/1614946523321606146?s=20&t=wX3GNoGy1Q_940BdLalDaA (letzter Zugriff: 31.01.2023)

¹¹⁴¹ Das Erste: Tagesschau 20 Uhr, [tagesschau.de, 17.01.2023, ab 08:38](https://www.tagesschau.de/multimedia/sendung/ts-55255.html).

<https://www.tagesschau.de/multimedia/sendung/ts-55255.html> [letzter Zugriff: 31.01.2023]

¹¹⁴² Vgl. u.a. Der Spiegel: Union kritisiert Ampelpläne zum Wahlrecht als verfassungswidrig, [spiegel.de, 16.01.2023](https://www.spiegel.de/politik/deutschland/union-kritisiert-ampel-plaene-zum-wahlrecht-als-verfassungswidrig-a-ea1d35fb-39bd-4c98-add5-b862d55f8e07).

<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/union-kritisiert-ampel-plaene-zum-wahlrecht-als-verfassungswidrig-a-ea1d35fb-39bd-4c98-add5-b862d55f8e07> [letzter Zugriff: 31.01.2023]

¹¹⁴³ Vgl. Der Spiegel: AfD-Fraktion unterstützt Ampelpläne für kleineren Bundestag, [spiegel.de, 17.01.2023](https://www.spiegel.de/politik/deutschland/wahlrechtsreform-afd-fraktion-unterstuetzt-ampel-plaene-zur-bundestagsverkleinerung-a-f90f5983-abd6-42ac-8b31-ca18d556144a).

<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/wahlrechtsreform-afd-fraktion-unterstuetzt-ampel-plaene-zur-bundestagsverkleinerung-a-f90f5983-abd6-42ac-8b31-ca18d556144a> [letzter Zugriff: 31.01.2023]

Entsprechend sind an den Entwurf nur die Gleichheitsmaßstäbe der Verhältniswahl, Zählwertgleichheit und Erfolgswertgleichheit, anzulegen.“¹¹⁴⁴

Damit verkennen die Regierungsfraktionen jedoch die Systematik ihres Reformvorschlags und missachten damit unter anderem den vom BVerfG in ständiger Rechtsprechung formulierten Grundsatz der Folgerichtigkeit und der Unzulässigkeit systemwidriger Effekte.

Die grundsätzliche Beibehaltung einer Personenwahl in Wahlkreisen durch Mehrheitswahl konkurriert mit dem im Gesetzentwurf hier dargestellten Anspruch, dass ausschließlich die Ansprüche der Verhältniswahl gelten. Der Grundsatz der Folgerichtigkeit besagt, dass, wenn sich der Gesetzgeber für unterschiedliche Teilsysteme der Wahl entscheidet, diese jeweils folgerichtig auszugestalten sind. Demnach darf unter anderem keine systemfremde Anforderung für ein Teilsystem in einem anderen generiert werden. Da im Teilsystem der Mehrheitswahl systemimmanent keine Erfolgswertgleichheit existieren kann, da nur die für den siegreichen Kandidaten abgegebenen Stimmen zum Erfolg führen, stellt das Durchgreifen der Gleichheitsmaßstäbe der Verhältniswahl einen Verstoß gegen die folgerichtige Ausgestaltung dar.

Im Gesetzentwurf wird ferner argumentiert, dass durch die Verknüpfung der Wahlkreisergebnisse mit der Zweitstimmendeckung die erfolgswertbezogenen Gleichheitsmaßstäbe konsequent umgesetzt werden.¹¹⁴⁵ Dies ist sachlich unzutreffend. Nicht nur, dass, wie ausgeführt, eine systemfremde Anforderung durchgreift, so gilt eine annähernde Erfolgswertgleichheit lediglich für die Zuteilung von Listenmandaten, im Teilbereich der Mehrheitswahl differieren die Erfolgswerte weiter. Dieser Aspekt ist insbesondere dahingehend problematisch, als der Gesetzentwurf zur praktischen Umsetzung der Kappung die Reihung der Direktmandate einer Partei vorsieht.¹¹⁴⁶ Auch wenn die Regelung zur Vergleichbarkeit auf die relativen Anteile abstellt, wird der Maßstab der Erfolgswertgleichheit letztlich diesbezüglich verletzt. Die absolute Stimmenzahl, also der Erfolgswert des Mandats, unterscheidet sich weiterhin, insbesondere in Abhängigkeit der Wahlbeteiligung. Die Nichtbeachtung der Wahlbeteiligung ist wiederum bezüglich der Erstellung einer Rangliste nach prozentualen Anteil problematisch, indem Unterschiede der Grundgesamtheit als Ausgangspunkt des Vergleichs unbeachtet bleiben. Dies zeigt beispielhaft folgende Tabelle.

¹¹⁴⁴ BT-Drs. 20/5370, S. 12.

¹¹⁴⁵ Vgl. ebd., S. 13.

¹¹⁴⁶ Vgl. ebd., S. 7.

Tabelle 2: Darstellung Unterschiede Wahlkreisgröße und Wahlbeteiligung

Relativer Stimmenanteil in Prozent	30,1	30	29,9
Normgröße Var. a)	45.150	45.000	44.850
Normgröße Var. b)	60.200	60.000	59.800
Differenz	15.050	15.000	14.950
-25 v.H. der Normgröße Var. a)	33.863	33.750	33.638
-25 v.H. der Normgröße Var. b)	45.150	45.000	44.850
Differenz	11.288	11.250	11.213
+25 v.H. der Normgröße Var. a)	56.438	56.250	56.063
+25 v.H. der Normgröße Var. b.)	75.250	75.000	74.750
Differenz	18.813	18.750	18.688

Variante a): Wahlbeteiligung in Höhe von 60 Prozent

Variante b): Wahlbeteiligung in Höhe von 80 Prozent

Lesebeispiel Normgröße und 30 Prozent Stimmenanteil: Bei einem relativen Stimmenanteil des Kandidaten in Höhe von 30 Prozent entfallen in einem Wahlkreis der Normgröße bei einer Wahlbeteiligung in Höhe von 60 Prozent auf diesen 45.000 Erststimmen, bei einer Wahlbeteiligung in Höhe von 80 Prozent 60.000 Erststimmen. Die Differenz aufgrund der unterschiedlichen Wahlbeteiligung bei sonst gleichen Parametern beträgt 15.000 Erststimmen.

Eigene Darstellung, eigene Berechnung.

Die Darstellung zeigt die Unterschiede nicht nur bei gleicher Wahlkreisgröße und gleichem relativen Stimmenanteil aufgrund unterschiedlicher Wahlbeteiligungen, sondern vor allem die potenzierenden Effekte der unterschiedlichen Wahlbeteiligung in Verbindung mit unterschiedlichen Wahlkreisgrößen bei gleichem relativen Stimmenanteil. So beträgt die Differenz zwischen den absoluten Stimmen bei einem relativen Stimmenanteil in Höhe von 30 Prozent in diesem Beispiel 41.250 Stimmen. Nämlich dann, wenn man einen Wahlkreis, der 25 Prozent nach unten von der Normgröße abweicht bei einer Wahlbeteiligung von 60 Prozent mit einem Wahlkreis, der 25 Prozent nach oben von der Normgröße abweicht bei einer Wahlbeteiligung von 80 Prozent vergleicht. Die Darstellung zeigt ferner die sich potenzierenden Unterschiede der unterschiedlichen Wahlbeteiligung in Verbindung mit unterschiedlichen Wahlkreisgrößen bei marginal differierendem relativen Stimmenanteil. In diesem Beispiel hätte der Wahlkreissieger mit 30,1 Prozent in einem Wahlkreis, der 25 Prozent nach unten von der Normgröße abweicht bei einer Wahlbeteiligung von 60 Prozent mit 33.863 absoluten Stimmen gegen den Wahlkreissieger mit 30 Prozent in seinem Wahlkreis, der 25 Prozent nach oben von der Normgröße abweicht bei einer Wahlbeteiligung von 80 Prozent mit 75.000 Stimmen gewonnen, obgleich er 41.137 Stimmen weniger auf sich vereint.

Hier bestehen erhebliche Bedenken hinsichtlich der Wahrung der Gleichheitsanforderungen vor dem Hintergrund der herausgehobenen Bedeutung für die Auswahl einer Rangliste. Die Einführung einer Rangliste führt des Weiteren zu einer erhöhten Bedeutungszumessung des Erfolgswertes im Teilbereich der Mehrheitswahl. Zur Wahrung der Gleichheitsanforderungen erscheint es daher zwingend, Unterschiede zwischen den Wahlkreisen zu minimieren. Die bisher zulässige Abweichung von +/- 25 Prozent von der Normgröße in Höhe von 250.000 wird bezüglich der mandatsrelevanten Effekte nicht mehr zulässig sein.

Der postulierte Ansatz der konsequenten Umsetzung der erfolgswertbezogenen Gleichheitsmaßstäbe wird ferner hinsichtlich der Zulassung unabhängiger Kandidaturen durchbrochen, da diese sachlogisch nicht von einer Zweitstimmendeckung umfasst sein können und zugleich nicht in einer Rangliste konkurrieren. Damit sind jedoch auch mit diesem Modell signifikante Erfolgswertunterschiede möglich, eine Rechtfertigung für eine Ungleichbehandlung zwischen den Mandatsarten ist jedoch nicht ersichtlich.

Zu diskutieren ist ferner, ob die Zweitstimmendeckung nicht grundsätzlich einen Angriff auf die Erfolgschancengleichheit im Teilbereich der Mehrheitswahl darstellt, indem letztlich die Erfolgschance konditioniert wird. In der bisherigen Ausgestaltung des Wahlsystems bedingt das Teilsystem der Mehrheitswahl lediglich eine Erfolgschance *ex ante*. Wenn jedoch zukünftig die Erfolgschance eine Konditionierung durch die Zweitstimmendeckung erfährt sowie die Rahmenbedingungen für das Teilsystem der Mehrheitswahl durch die Ergebnisse des Teilbereichs der Verhältniswahl bestimmt werden und die Erststimme erst hierdurch überhaupt eine Erfolgschance erhält, kann argumentiert werden, dass die Erfolgschancengleichheit unzulässigerweise verletzt ist.

Hieraus ergibt sich des Weiteren eine Verletzung des Grundsatzes der Unmittelbarkeit, der bedingt, dass der Wähler die Möglichkeit haben muss, *ex ante* die Wirkungsentfaltung seiner Stimme abzuschätzen. Dies ist durch eine etwaige Kappung jedoch nicht gegeben; der Erfolgswert der eigentlich erfolgreichen Stimme kann nachträglich null werden, ebenso kann die abschätzbare Erfolgschance *ex ante* in ihr Gegenteil verkehrt werden.

Des Weiteren ergeben sich aus der Kappung erhebliche demokratietheoretische Probleme. In dem Moment, indem die erfolgreiche Stimme des Wählers nachträglich entwertet wird, entsteht ein erheblicher Angriff auf die Legitimation des Wahlprozesses. Dies gilt insbesondere dahingehend, dass entgegen der angeführten Begründung, wonach Wahlkreise mit immer geringeren Anteilen gewonnen werden würden, der siegreiche Kandidat eine immer größere Mehrheit gegen sich hätte,¹¹⁴⁷ die Kappung systemisch nicht auf vermeintlich weniger legitimierte Wahlkreissieger beschränkt bleibt, sondern gleichwohl auch dazu führen kann, dass Wahlkreissieger, die die absolute Mehrheit und mehr erhalten haben, von der Kappung betroffen wären, wenn die übrigen Kandidaten noch besser abgeschnitten hätten. Diese Aspekte sind geneigt, eine Politikverdrossenheit zu befördern, indem der Wähler den Eindruck gewinnt, dass sein Votum in sein Gegenteil verkehrt wird.

Der Gesetzentwurf weist zudem zahlreiche Unzulänglichkeiten auf, indem hinreichende Normierungen fehlen. Dies gilt insbesondere für die Grundmandatsklausel, deren Existenz sich lediglich aus der Bestimmung in § 4 Abs. 2 ergibt. Der Gesetzentwurf versäumt jedoch eine Normierung zur

¹¹⁴⁷ Vgl. ebd., S. 2.

Zuerkennung von Grundmandaten. Bisher bestand diesbezüglich kein weiterer Normierungsbedarf, da die Grundmandatsklausel lediglich an den Gewinn von mindestens drei Direktmandaten geknüpft war. Mit dem Element der Zweitstimmendeckung ist jedoch eine Normierung zwingend, da hiernach eigentlich keine Direktmandate für diese Partei existieren. Normiert werden muss ferner, ob zur Zuerkennung von Direktmandaten zur Gewährung der Grundmandatsklausel zumindest in dem betreffenden Land des fraglichen Direktmandats eine Zweitstimmendeckung existieren muss oder nicht. Wenn dies der Fall sein sollte, wäre eine doppelte Hürde für die Grundmandatsklausel installiert, da dann nicht mehr nur das Vorhandensein mindestens dreier Direktmandate notwendig wäre, sondern zugleich trotz bundesweitem Unterschreiten der Sperrklausel in den entsprechenden Bundesländern zumindest die Sperrklausel überschritten sein müsste.

Bemerkenswert ist, dass SPD, Grüne und FDP die bisher vorgesehene Ersatzwahl bei Ausscheiden eines unabhängigen Direktmandats abschaffen wollen, da dies „bei Einhaltung des Systems der Hauptstimmendeckung nicht möglich [ist], ohne dass dies Auswirkungen auf die nach der Hauptwahl festgestellte Sitzverteilung hätte.“¹¹⁴⁸ Der Sitz soll unbesetzt bleiben.

Wiederholt weisen die Regierungsfraktionen in ihrem Gesetzentwurf darauf hin, dass mit dem Entwurf der grundlegende Anspruch der Verhältniswahl umgesetzt wird, die bereits seit der Weimarer Republik das Wahlsystem prägen würde. Durch die Zweitstimmendeckung würden künftig alle Mandate aufgrund des Parteienproporztes vergeben. SPD, Grüne und FDP übersehen jedoch, dass ihr Gesetzentwurf in § 4 Abs. 1 normiert, dass von der Gesamtzahl der Sitze, die nach den Grundsätzen der Verhältniswahl zugeteilt werden, jene Mandate abzuziehen sind, die von unabhängigen Kandidaten in den Wahlkreisen errungen wurden. Das heißt, dass auch zukünftig die Mandatszuteilung aufgrund der Zweitstimme auf 299 Mandate begrenzt sein könnte, sofern alle 299 Direktmandate von unabhängigen Kandidaten gewonnen werden würden. Die grundsätzliche paritätische Ausgestaltung und damit die Einschränkung des Geltungsanspruchs der Verhältniswahl behalten die Regierungsfraktionen somit bei.

Interessant erscheint die Diskussion um Sperrklausel und Grundmandat. Weiter oben wurde bereits aufgezeigt, dass die FDP die Höhe der Sperrklausel regelmäßig als Instrument zur Abwehr anderer Parteien betrachtete, indem diese so gewählt werden sollte, dass wahrscheinlich neben Union und SPD nur die FDP diese überwunden hätte. In der aktuellen Diskussion steht die Grundmandatsklausel im Fokus, die, obgleich hinsichtlich der Vereinbarkeit mit der Zweitstimmendeckung offenkundig Probleme bezüglich der Normierung bestehen, beibehalten werden soll. Dies kann seitens SPD, Grüne und FDP als Angebot an die Linke gewertet werden, die 2021 nur dadurch die Sperrklausel überwinden

¹¹⁴⁸ Ebd., S. 16.

konnte. Für die Linke wiederum ergibt sich aus dieser Erfahrung ein besonderes Interesse, die Bedeutung der Direktmandate zu betonen.

Die geplante Einführung der Zweitstimmendeckung offenbart in Verbindung mit der Grundmandatsklausel einen weiteren interessanten Aspekt. Wie aufgezeigt, stellt die Grundmandatsklausel im mit dem Gesetzentwurf konstruierten System ein systemwidriges Element dar, das zu zahlreichen Brüchen des Gleichheitsmaßstabes führt. Selbst wenn eine hinreichende Normierung nachträglich erfolgen würde, bliebe die Systemwidrigkeit bestehen. Zu klären wäre daher eine – immer wieder auch in der Rechtswissenschaft diskutierte¹¹⁴⁹ – Abschaffung der Grundmandatsklausel. Eine solche Änderung würde einerseits ein systemwidriges Element beseitigen, andererseits zugleich – bei Beibehaltung der Zweitstimmendeckung – erhebliche verfassungsrechtliche und demokratietheoretische Probleme zeitigen. Die grundsätzliche Frage der Abschaffung der Grundmandatsklausel soll an dieser Stelle nicht ausführlich diskutiert werden, da eine solche ohne Vorhandensein einer Zweitstimmendeckung lediglich geringen verfassungsrechtlichen und demokratietheoretischen Bedenken begegnet. Trifft eine Abschaffung der Grundmandatsklausel jedoch auf das Vorhandensein einer Zweitstimmendeckung zur Zuerkennung von Direktmandaten bestehen diese Bedenken in höchstem Maße. Dies ergibt sich daraus, dass das Element einer Zweitstimmendeckung zur Zuerkennung von Direktmandaten systemisch die Möglichkeit konstruiert, dass theoretisch alle 299 Direktmandate unbesetzt bleiben können, sofern sie eigentlich von Wahlkreisbewerbern errungen werden, die von Parteien nominiert wurden, die an der Sperrklausel scheitern. Das verfassungsrechtliche und demokratietheoretische Problem besteht nicht darin, dass bei Abschaffung der Grundmandatsklausel Parteien mit einer gewissen Anzahl an Direktmandaten bei gleichzeitigem Scheitern an der Sperrklausel nicht mehr am Verhältnisausgleich teilnehmen würden, sondern darin, dass die Direktmandate ebenfalls für nichtig erklärt werden würden. Bei der Wahl 2021 erreichte die Linke bundesweit 4,9 Prozent, die CSU 5,2 Prozent. Unter Annahme eines leicht schlechteren Wahlergebnisses der CSU oder einer deutlich niedrigeren Wahlbeteiligung in Bayern, wodurch bundesweit die Stimmenzahl nicht ausreichen würde, wäre es denkbar, dass auch die CSU an der Sperrklausel scheitert. Bei Geltung des Gesetzentwurfs wären sowohl die drei Direktmandate der Linken als auch die 45 Direktmandate der CSU aufgrund der fehlenden Zweitstimmendeckung für nichtig erklärt worden. Ein Sechstel aller Direktmandate wäre folglich nicht zuerkannt worden. Dies erfüllt, wie oben dargestellt, in keiner Weise die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Gleichheit und Unmittelbarkeit der Wahl. Aus demokratietheoretischer Perspektive stellt dies ein erhebliches Problem dahingehend dar, dass im Zweifel alle Wahlkreise ohne direkten Repräsentanten bleiben. Das Wählervotum würde damit ad absurdum geführt. Es würde die Legitimität der Wahl sowie die

¹¹⁴⁹ Vgl. u.a. Austermann, Philipp: Warum und wie unser Bundestagswahlrecht geändert werden muss, Zeitschrift für Rechtspolitik, 54. Jg., Nr. 8, 26.11.2011, S. 226-228.

Integrität des politischen Systems in erheblichem Maße angreifen. Bei Einführung einer Zweitstimmendeckung zur Zuerkennung von Direktmandaten kann die Grundmandatsklausel nur dann abgeschafft werden, wenn siegreiche Wahlkreisbewerber einer Partei, die an der Sperrklausel scheitert, wie unabhängige Kandidaten bewertet werden würden. In diesem Fall würde die Zahl der Sitze, die an der Mandatsverteilung nach Zweitstimmen teilnehmen, um die Unterschiedszahl reduziert. Damit wären sowohl der Proporz als auch die Gesamtzahl der Sitze gesichert. Die Abschaffung der Grundmandatsklausel zur Heilung der Probleme des Gesetzentwurfes – Systemwidrigkeit, fehlende Normierung – stellt folglich keine geeignete Lösungsoption dar.

Hinzuweisen ist ferner darauf, dass mit dem Gesetzentwurf die Ländersitzkontingente abgeschafft werden und die Mandatsverteilung grundsätzlich nach der Systematik des für verfassungswidrig erklärtigen BWahlG erfolgt. SPD, Grüne und FDP treffen jedoch keinerlei Aussage, wie sie dem möglichen Effekt des negativen Stimmgewichts hinreichend begegnen wollen. Zu erwähnen ist, dass durch die Aufhebung der Ländersitzkontingente der föderale Proporz angegriffen wird. Bei Umsetzung des Gesetzentwurfes werden zukünftig die Wahlbeteiligungen in den einzelnen Bundesländern maßgeblich über die föderale Repräsentation entscheiden. Dies ist, wie aufgezeigt, jedoch verfassungsrechtlich unproblematisch.

Insgesamt mangelt es dem Gesetzentwurf von SPD, Grüne und FDP an inhaltlicher und systemischer Stringenz. Insbesondere die Ausnahmen von der Zweitstimmendeckung durch parteilose Direktbewerber sowie von Grundmandaten – sofern diese nicht mit einer Deckung konstruiert werden – führen zu mehrfachen Brüchen des Systems und der Gleichheitsanforderungen. Letzteres gilt insbesondere für den Teilbereich der Mehrheitswahl, indem Direktbewerber einer Partei untereinander sowie mit Bewerbern anderer Parteien unter der Bedingung der Zweitstimmendeckung und zugleich mit parteilosen Bewerbern ohne Zweitstimmendeckung konkurrieren.

Dem Gesetzentwurf von SPD, Grüne und FDP stellte die AfD einen eignen Gesetzentwurf, die Union einen Antrag entgegen. Der Gesetzentwurf der AfD ist inhaltlich identisch mit den in der 19. WP eingebrachten Anträgen und dem finalen Gesetzentwurf der AfD und sieht – ebenso wie der Entwurf von SPD, Grüne und FDP – eine Zweitstimmendeckung von Direktmandaten vor. Dies wird durch die Möglichkeit zum Panaschieren bei der Landesliste ergänzt.¹¹⁵⁰ Während die übrigen Fraktionen bis zur Vorlage eines Gesetzentwurfes der AfD regelmäßig kritisierten, dass diese lediglich Anträge einbringen würde, die zudem auch noch an die Bundesregierung gerichtet seien, geht die Union den Weg des Antrages nun selbst und legt keinen Gesetzentwurf vor. Hiermit soll der Bundestag sich verpflichten, die Anzahl der Wahlkreise auf 270 zu reduzieren, die Zahl der Listenmandate auf 320 zu erhöhen, ausgleichslose Überhangmandate bis zur verfassungsrechtlich zulässigen Höhe zuzulassen, die

¹¹⁵⁰ Vgl. BT-Drs. 20/5360, S. 5 f.

Verrechnung von Direkt- mit Listenmandaten nach geltendem Wahlrecht beizubehalten und die Grundmandatsklausel auf fünf Direktmandate zu erhöhen.¹¹⁵¹ Hierbei handelt es sich im Kern um den Vorschlag des ehemaligen Bundestagspräsidenten Schäuble aus der 19. WP, der ähnliches als Kompromiss zum Ende der ergebnislosen Reformkommission den Fraktionsvorsitzenden vorschlug, wie weiter oben dargestellt. Die Erhöhung der Listenmandate auf 320 führt in Verbindung mit der Reduzierung der Zahl der Wahlkreise zu einer Reduzierung der Regelgröße auf 590. Damit bleibt die Union unter der Regelgröße der Regierungsfraktionen von 598. Systemisch ist der Reformvorschlag nicht überzeugend. Wie ausführlich diskutiert, führt eine Erhöhung der Zahl der Listenmandate nicht dazu, dass Überhangsituationen zwingend reduziert werden. Im Gegenteil ist eine weitere Mandatsgenerierung möglich. Aus dem Antrag wird nicht ersichtlich, welche konkrete Intention mit der Erhöhung der notwendigen Anzahl von Direktmandaten zur Überwindung der Sperrklausel verbunden ist. Politisch stellt dies offenkundig ein Affront gegen die Linke dar, die 2021 den Einzug ins Parlament verpasst hätte und bei anhaltender Zweitstimmenschwäche auch künftig kaum Aussicht hätte, durch den Gewinn von fünf Direktmandaten die Sperrklausel zu überwinden. Sollte aus systemischer Perspektive die Intention zu Grunde liegen, dass durch die Herausnahme der Linke aus der Listenmandatsverteilung zusätzliche Listenmandate auf die übrigen Parteien entfallen und hiermit Überhangsituationen reduziert werden könnten, so geht diese Annahme fehl. Eine Reduzierung der Vergrößerung des Parlaments wäre in diesem Fall zum einen durch eine Veränderung der Erfolgswerte im Zuge der Neuverteilung auf dann nur noch sechs Parteien erfolgt und zum anderen durch den Wegfall der sieben Ausgleichsmandate, die die Linke bei Teilnahme an der Mandatszuteilung erhalten hätte. Die in Bayern zusätzlich auf die CSU entfallenden zwei Listenmandate¹¹⁵² hätten hingegen keinen Effekt. Der für den Ausgleich entscheidende Erfolgswert der CSU wäre durch die zusätzliche Zuteilung dieser zwei Listenmandate nicht verändert worden, sodass der grundsätzliche Ausgleichsbedarf unverändert bliebe. Eine mögliche Argumentation, dass durch eine Verringerung der Zahl der Parteien, die an der Mandatsverteilung teilnehmen, regelmäßig Überhangsituationen reduziert werden können, kann daher grundsätzlich nicht überzeugen. Anders verhält es sich hingegen mit der Höhe des Ausgleichs. 2021 wäre dieser nicht durch eine Reduzierung der Überhangmandate oder die Verbesserung des Erfolgswertes der den Ausgleich auslösenden Partei reduziert worden, sondern durch eine Verschlechterung des Erfolgswertes der übrigen Parteien und damit einer Angleichung der Erfolgswertunterschiede in Richtung des Erfolgswertes der CSU. Bei einer Neuverteilung der Listenmandate auf die übrigen Parteien ohne die Linke hätten diese bei gleicher Zweitstimmenzahl somit mehr Listenmandate erhalten, wodurch ihr Erfolgswert gesunken wäre. Die Reduzierung der Zahl der Parteien im Parlament durch eine Verschärfung der Grundmandatsklausel kann somit

¹¹⁵¹ Vgl. BT-Drs. 20/5353, S. 2.

¹¹⁵² Eigene Berechnung.

durchaus einen positiven Effekt auf die Reduzierung des Ausgleichs auswirken, im Zweifel jedoch aufgrund einer nichtintendierten Ursache. Des Weiteren ist der Antrag dahingehend nicht überzeugend, dass die Union sich für eine weitere Reduzierung der Zahl der Wahlkreise, als von ihr mit der SPD in der 19. WP beschlossen, einsetzt und damit faktisch nicht nur die eigene Reformgesetzgebung der 19. WP vor Inkrafttreten der zweiten Reformstufe für gescheitert erklärt, sondern auch das eigene Argument der Bedeutung der Bürgernähe im Hinblick auf die Repräsentation entkräftet.

Die Gesetzesentwürfe sowie der Antrag wurden in erster Lesung am 27.01.2023 beraten. Der SPD-Abgeordnete Hartmann eröffnet die Debatte, indem er ausführt: „Diese 34 Überhangmandate führen zu sagenhaften 104 Ausgleichsmandaten. [...] Hätte es nicht das CSU-Privileg gegeben, wären es noch 51 Sitze mehr.“¹¹⁵³ Hier irrt Hartmann jedoch, da weder eine direkte Korrelation zwischen den Überhang- und Ausgleichsmandaten besteht, noch die Regelung zur Zulässigkeit von bis zu drei ausgleichslosen Überhangmandaten, auf die Hartmann hier abstellt, einen ausschließlich von der CSU zu nutzenden Vorteil darstellt. Eine besondere Dialektik zeigt Hartmann hinsichtlich der Beibehaltung von 299 Wahlkreisen: „[...] dann wird in 299 Wahlkreisen gewählt, nicht in 280, wie es die verunglückte GroKo-Reform vorsah. Sie wollte nämlich 19 Wahlkreise streichen, also 19-mal weniger Wahlmöglichkeiten für Bürger. Wir dagegen wollen 299-mal eine Wahlentscheidung im Wahlkreis.“¹¹⁵⁴ Es war immerhin Hartmanns eigene Partei, die SPD, und er selbst, die diese Entscheidung persönlich mitzuverantworten haben. Hartmann verteidigt den Gesetzentwurf und die darin vorgesehene Zweitstimmendeckung dahingehend, dass diese eine doppelte Legitimation schaffe und zugleich einfach, fair, gerecht und nachvollziehbar sei.¹¹⁵⁵ Abgesehen von einer politischen Bewertung zur Gerechtigkeit, erscheint die Regelung nur auf den ersten Blick einfach und nachvollziehbar. Tatsächlich weist der Gesetzentwurf in der Mandatzuteilung keine geringe Komplexität auf, die es dem Wähler zudem nicht ermöglicht, unmittelbar zu erkennen, wie sich seine Stimme auswirken wird.

Der CDU-Abgeordnete Heveling weist darauf hin, dass nach dem Modell der Regierungsfraktionen Direktmandate nicht mehr wie bisher gewonnen, sondern zukünftig zugeteilt werden würden und dass von der Nichtzuerkennung von Direktmandaten nicht nur die Union, sondern beispielsweise auch die SPD in M-V und Brandenburg 2021 getroffen hätte.¹¹⁵⁶ Ferner argumentiert Heveling, dass eine Nichtberücksichtigung von Direktmandaten aufgrund fehlender Zweitstimmendeckung „vor allem diejenigen Gegenden [beträfe], in denen die Wahlkreise stark umkämpft sind.“ Und weiter: „Dass ein Direktkandidat weniger Stimmen holt als andere Kandidaten, liegt aber gar nicht an einer

¹¹⁵³ BT-Protokoll 20/83, S. 9888B f.

¹¹⁵⁴ Ebd., S. 9888C.

¹¹⁵⁵ Vgl. ebd., S. 9888D.

¹¹⁵⁶ Vgl. ebd., S. 9889D.

vermeintlichen Schwäche der jeweiligen Kandidatinnen und Kandidaten, sondern am großen Konkurrenzdruck.“¹¹⁵⁷ Dies sei vor allem in den Städten und den neuen Bundesländern der Fall.¹¹⁵⁸ Des Weiteren verweist Heveling auf das BVerfG, das von einem Integrationsvorgang durch die Wahl spricht. Die Idee der Regierungsfraktionen stünden diesem Ansinnen hingegen diametral entgegen und führten zur Desintegration.¹¹⁵⁹

Der Grünen-Abgeordnete Steffen argumentiert, dass die geplante Mandatsverteilung zu einer zwingenden Gleichbehandlung der Länder führt und Benachteiligungen von Landeslisten aufgrund von Überhangmandaten derselben Partei in anderen Ländern ausgeschlossen seien.¹¹⁶⁰ Dies ist in dieser Verallgemeinerung jedoch unzutreffend. Das System der Unterverteilung auf die Länder wird im Vergleich zu den vorherigen Systemen nicht verändert. Nichtintendierte Effekte können daher auch zukünftig auftreten, wie das Beispiel der FDP bei der Wahl 2017 zeigt, dass ohne Überhangmandate dennoch in Bremen kein Listenmandat intern zugeteilt bekam, aufgrund von Rundungseffekten. Unabhängig davon irrt Steffen jedoch dahingehend, als bei dieser Systematik der Mandatsverteilung der Länderproporz durch die unterschiedlichen Wahlbeteiligungen in den jeweiligen Bundesländern konstituiert wird. Eine Gleichbehandlung ergibt sich folglich nicht aus dem jeweiligen Länderanteil hinsichtlich des Bevölkerungsanteils, sondern wird durch den Anteil der aktiven Wähler verzerrt. Steffen greift ferner den Aspekt auf, dass trotz der einjährigen Arbeit der Reformkommission, die Union lediglich einen Antrag, jedoch keinen eigenen Gesetzentwurf vorgelegt hat und äußert, dass bei Annahme des Antrages, in der Sache kein Ergebnis erzielt werden würde.¹¹⁶¹ Der CDU-Abgeordnete Amthor entgegnet hierauf per Zwischenruf, „Sie [die Regierungsfraktionen, Anm. MS] haben doch Kompromissgespräche gewünscht!“¹¹⁶² und insinuiert damit, dass der Antrag lediglich als Grundlage für Verhandlungen gedacht ist. Dies ist dahingehend wenig überzeugend, als selbstverständlich auch ein Gesetzentwurf Grundlage für Gespräche sein kann. Steffen führt weiter aus, dass der Vorschlag der Union zur Reduzierung der Wahlkreise auf 270 nach Berechnungen, lediglich zu einer Reduzierung von 30 Abgeordneten geführt hätte und kommentiert dies mit den Worten: „Das ist nicht wirklich die Lösung des Problems.“¹¹⁶³ Hinsichtlich des von ihm selbst angeführten Vorschlags von Grünen, FDP und Linke der 19. WP zur Reduzierung auf 250 Wahlkreise erscheint dies als bemerkenswerte Aussage, da noch in der 19. WP die Reduzierung von Wahlkreisen als entscheidende Stellschraube angeführt wurde und eine weitere Absenkung auf 250 keine gänzlich andere Bewertungsgrundlage schaffen würde. Bezüglich des Vorschlags der Union zur Erhöhung der ausgleichslosen Überhangmandate

¹¹⁵⁷ Ebd., S. 9890A.

¹¹⁵⁸ Vgl. ebd.

¹¹⁵⁹ Vgl. ebd., S. 9890B.

¹¹⁶⁰ Vgl. ebd., S. 9890D.

¹¹⁶¹ Vgl. ebd., S. 9891A f.

¹¹⁶² Ebd., S. 9891A.

¹¹⁶³ Ebd., S. 9891B.

argumentiert Steffen, dass dies dazu führen könnte, dass sich „eine Mehrheit der Wählerinnen und Wähler in diesem Lande sich als Minderheit in diesem Parlament wiederfindet.“¹¹⁶⁴ Dies gilt nur unter der Annahme, dass der Zweitstimmenproporz absolute Geltungskraft besitzt. Dies ist nicht nur hinsichtlich der in dieser Arbeit dargelegten nicht vorhandenen zwingenden Umsetzung von Stimmen in Parteimandate nicht überzeugend, sondern auch dahingehend, dass aus unausgeglichenen Überhangmandaten nicht zwingend eine absolute Mehrheit entspringen. Bei allen übrigen Mehrheitsverhältnissen aufgrund von Koalitionsbildungen ist die Aussage Steffens in dieser Form grundsätzlich nicht durchgreifend. Sachlich unzutreffend ist Steffens Vergleich dieser etwaigen Mehrheitsverhältnisse mit dem Wahlsystem der USA, bei dem der gewählte Präsident nicht zwingend die meisten absoluten Stimmen auf sich vereinen muss.¹¹⁶⁵ Steffen verkennt, dass das System zur Präsidentenwahl in den USA gerade keine unmittelbare, sondern eine mittelbare Wahl durch Wahlmänner darstellt. Die Wähler in den USA bestimmen daher lediglich die Verhältnisse im Wahlmännerremium, nicht jedoch direkt den Präsidenten. Fernliegend ist ferner Steffens Hinweis auf das sogenannte Gerrymandering in den USA, bei dem Wahlkreise nach politischer Opportunität zugeschnitten werden, mit dem er insinuiert, dass das Wahlsystem aufgrund politischer Eigennutzinteressen konstruiert wird.¹¹⁶⁶ Die Möglichkeit von unausgeglichenen Überhangmandaten ist systemisch jedoch parteineutral, sodass jede im Parlament vertretene Partei bei einem entsprechenden Wahlergebnis hiervon profitieren könnte.

Dass unter anderem FDP und Grüne in der vorherigen WP die Lösung des Problems in der Reduzierung der Zahl der Wahlkreise sahen und sich hiervon nun distanzieren, kommentiert der AfD-Abgeordnete Glaser, dies sei „intellektuell nicht sehr anspruchsvoll!“¹¹⁶⁷ Diesen Reformansatz – und somit ebenfalls den Antrag der Union - beurteilt Glaser negativ, da dies „keine systemische Lösung [war], weil die Überhangmandate durch diese Absenkung gar nicht ausgeschlossen sind [...].“¹¹⁶⁸ Des Weiteren reklamiert Glaser die Urheberschaft für diese Idee für seine Fraktion.¹¹⁶⁹ Im Parlament wurde dieser Reformansatz jedoch nachweislich bereits durch die Grünen in der 16. WP eingebracht.

Der FDP-Abgeordnete Kuhle äußert, dass die Bürger unter anderem die Erwartung an das Wahlsystem hätten, „[e]ine Partei soll nur so viele Sitze im Parlament haben, wie es dem Wahlergebnis entspricht.“¹¹⁷⁰ Dies ergäbe sich Kuhle zufolge aus der Tatsache, dass die Wahl zum Deutschen Bundestag eine Verhältniswahl sei.¹¹⁷¹ Des Weiteren formuliert Kuhle die Erwartung der Bürger,

¹¹⁶⁴ Ebd., S. 9891C.

¹¹⁶⁵ Vgl. ebd., S. 9891C f.

¹¹⁶⁶ Vgl. ebd., S. 9891C.

¹¹⁶⁷ Ebd., S. 9893A.

¹¹⁶⁸ Ebd.

¹¹⁶⁹ Vgl. ebd., S. 9893B.

¹¹⁷⁰ Ebd., S. 9894B.

¹¹⁷¹ Vgl. ebd.

„[j]eder Wahlkreis soll einen direkt gewählten Abgeordneten haben.“¹¹⁷² Kuhle führt hierzu aus, dass das in Deutschland bestehende Verhältniswahlrecht durch die Personalisierung im Wahlkreis ergänzt sei, dies jedoch als Personalisierung der Verhältniswahl zu verstehen sei. „Deswegen heißt es ‚personalisiertes Verhältniswahlrecht‘ und nicht, weil erst die Wahlkreissitze und dann der Rest besetzt werden. Erst werden die Gesamtsitze zugeteilt, und dann wird für einen Teil dieser Sitze entschieden, welche Personen aus den Wahlkreisen es sind.“ Dies ist sachlich falsch. Kuhle verkennt nicht nur, dass Direktmandate bisher direkt gewählt und gerade nicht – im Gegensatz zu Listenmandaten – zugeteilt werden, sondern ferner, dass das geltende BWahlG in § 1 Abs. 2 ausdrücklich festhält, „[v]on den Abgeordneten werden 299 nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und die übrigen nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) gewählt.“ Hieraus ergibt sich eindeutig, dass erst die 299 Direktmandate gewählt werden und dann „die übrigen“ zugeteilt werden. Kuhle formuliert des Weiteren eine zwingende Entwicklung hin zu einem größeren Parlament, wenn trotz verändertem Parteiensystem, indem die Parteien mit den Direktmandaten nicht mehr über die Zweitstimmenergebnisse der alten Bundesrepublik verfügen, alle Wahlkreise vertreten und der Proporz abgebildet werden sollen.¹¹⁷³ Hierbei handelt es sich jedoch keinesfalls um eine zwingende Entwicklung. Weder muss die Pluralisierung der Parteienlandschaft auf das Zweitstimmensystem beschränkt bleiben, sondern kann gleichfalls zu einer Neuverteilung der Direktmandate führen, noch muss eine Pluralisierung zwingend mit einer signifikanten Verschiebung der Zweitstimmenanteile einhergehen. Zudem geht die Beschreibung Kuhles, ausschließliche Ursache für etwaige Vergrößerungen seien in der durch die Pluralisierung der Parteienlandschaft begründeten vermeintlich fehlenden Zweitstimmendeckung der Direktmandate begründet, fehl, da das geltende System Erfolgswertunterschiede ausgleicht und für diesen Ausgleich zuletzt fast der SSW als Partei einer nationalen Minderheit verantwortlich gewesen wäre.

Der FDP-Abgeordnete Kuhle argumentiert hinsichtlich des Vorwurfs, dass aufgrund der Zweitstimmendeckung im Zweifel der Wahlkreissieger kein Mandat mehr erhalten kann, dass das Wahlrecht definieren würde, wer gewählt ist und nach dem Vorschlag der Regierungsfraktionen die Nichtzuerkennung eines Direktmandats folglich keinen Wahlkreissieger treffen würde, da dieser nach Ansicht von SPD, Grüne und FDP nicht gewählt sei.¹¹⁷⁴ Zur Begründung verweist Kuhle auf bei Wahlen übliche Bedingungen, wie bei Bürgermeisterwahlen, bei der die Wahl an die absolute Mehrheit gekoppelt sei. Wie bereits ausgeführt, verkennt auch Kuhle hierbei, dass es sich bei dem Amt eines Bürgermeisters jedoch um eine andere Gattung und es sich nicht um ein Mandat für ein parlamentarisches, repräsentatives Organ und damit die Legislative, sondern für die Leitung der

¹¹⁷² Ebd.

¹¹⁷³ Vgl. ebd., S. 9894C f.

¹¹⁷⁴ Vgl. ebd., S 9895A.

Verwaltung – oftmals als Wahlbeamter - und damit die Exekutive handelt. Der treffendere Vergleich wäre hier folglich die Wahl zum Bundeskanzler, die zumindest in den ersten beiden Wahlgängen die absolute Mehrheit vorsieht. Auch wenn beim dritten Wahlgang der Bundespräsident die Entscheidungsmöglichkeit zur Ernennung des Gewählten oder zur Auflösung des Parlaments nach Art. 63 Abs. 4 GG besitzt, so regelt das GG hier doch klar, dass dann der Kandidat gewählt ist, der die relative Mehrheit auf sich vereinigt. Dies stellt letztlich auch die Möglichkeit für eine Minderheitsregierung dar, die gerade keine eigene Mehrheit besitzt, ergo die Mehrheit des Parlaments gegen sich hat. Nach dem Argumentationsmuster Kuhles et al. wäre eine Minderheitsregierung folglich abzulehnen, da die Mehrheit der Bevölkerung von einer Regierung regiert wird, die sie nicht gewählt hat. Das Beispiel der Minderheitsregierung stellt zudem ein weiteres eindrückliches Beispiel für die Grenzen des absoluten Anspruchs des Zweitstimmenproporztes und den damit intendierten Erwartungen dar.

Des Weiteren stellt Kuhle die rhetorische Frage, ob ein ausscheidendes Direktmandat nicht nachgewählt werden müsste und verweist darauf, dass stattdessen laut geltendem Recht ein Listenmandat nachrückt.¹¹⁷⁵ Kuhle spricht weiter davon, dass in „seinem“ Wahlkreis jetzt nur noch drei Listenmandate wäre. Nicht nur, dass Kuhle verkennt, dass die drei Listenmandate keine Repräsentanten ihres Wahlkreises sind, ist auch der Nachrücker der Liste aus Celle nicht, wie von Kuhle insinuiert, nun der Vertreter des Wahlkreises Göttingen. Dass überhaupt nachgerückt wird, ist zudem eine Folge der Umstellung des Systems auf einen Vollausgleich, da andernfalls eine Veränderung des Proporztes die Folge wäre. Vor der Einführung des Vollausgleichs wurde zudem solange nicht nachgerückt, solange Überhangsituationen bestanden. Das erste Bundeswahlgesetz sah grundsätzlich eine Nachwahl vor. Weiterhin ist es seit dem 2. Bundeswahlgesetz geltendes Recht, dass bei parteiunabhängigen Wahlkreissiegern eine Nachwahl zu erfolgen hat.

Kuhle wirbt mit Blick auf den Vorschlag der Union, das Verhältnis von Direkt- und Listenmandaten zu verändern, dafür, hierüber in Verhandlung zu treten, da dies beim Vorschlag von SPD, Grüne und FDP ebenfalls zu einer Reduzierung der Wahrscheinlichkeit von Überhangsituationen führen könnte.¹¹⁷⁶ Kuhles unausgesprochenes Argument ist, dass hierdurch die Wahrscheinlichkeit der Nichtzuteilung von Direktmandaten reduziert werden würde. Wie bereits dargestellt, führt eine Erhöhung der Anzahl der Listenmandate jedoch nicht zwingend zu diesem Ergebnis. Abschließend geht Kuhle mit einer rhetorischen Frage auf die im Forderungsteil des Antrags nicht näher konkretisierte Anzahl von ausgleichlosen Überhangmandaten ein, indem Kuhle insinuiert, dass bei einer Regelgröße von 590 nicht mehr 15 ausgleichslose Überhangmandate zulässig sein könnten.¹¹⁷⁷ Dies ist jedoch unzutreffend.

¹¹⁷⁵ Vgl. ebd., S. 9895B.

¹¹⁷⁶ Vgl. ebd., S. 9895C.

¹¹⁷⁷ Vgl. ebd., S. 9895D.

Auch bei einer Regelgröße von 590 liegt die laut der vom BVerfG genutzten Formulierung der zulässigen Hälfte einer Fraktionsstärke bei 15.

Für die Linke geht die Abgeordnete Hennig-Wellsow nicht näher auf den Gesetzentwurf ein. Die im Vorfeld geäußerte Kritik an der Möglichkeit der Nichtzuteilung von Direktmandaten wird während der Plenardebatte nicht wiederholt, stattdessen äußert Hennig-Wellsow, dass für sie „dieser Vorschlag in eine richtige Richtung [geht].“¹¹⁷⁸ Offenbleibt, ob dies die Position der Fraktion oder die persönliche der Abgeordneten Hennig-Wellsow ist. Den Antrag der Union lehnt Hennig-Wellsow ab, da dieser lediglich die Union zum Vorteil gereichen würde.¹¹⁷⁹ Hennig-Wellsow formuliert hingegen weitere Forderungen die Parität, das Auslandswahlrecht sowie die Absenkung des Wahlalters auf 16 betreffend.¹¹⁸⁰ Die Frage des Grundmandats thematisiert die Linke-Abgeordnete Hennig-Wellsow lediglich den Antrag der Union betreffend, der nach ihren Worten einer Streichung gleichkommt.¹¹⁸¹ Dies ist insofern bemerkenswert, als der Gesetzentwurf von SPD, Grüne und FDP bezüglich der Grundmandatsklausel nicht hinreichend normenklar formuliert ist. Ob mit der Erhöhung der Grundmandatsklausel auf fünf Direktmandate, diese Ausnahme, wie Hennig-Wellsow äußert, faktisch abgeschafft wird, bleibt in dieser Form eine politische Bewertung. Objektiv ist dies zu verneinen, zumal trotz der wiedervereinigungsbedingten Erhöhung der Zahl der Wahlkreise die Grundmandatsklausel nicht angepasst wurde, obgleich diese die starke regionale Repräsentanz einer Partei abbilden soll, womit wiederum ein Einzug ins Parlament legitimiert wird. Diese Regelung ist allein dahingehend kritisch zu diskutieren, als das theoretische Ergebnis von Direktmandaten im äußersten Süden, Norden und Osten nur schwerlich den Anforderungen der starken regionalen Verankerung gerecht werden kann.

Der CSU-Abgeordnete Frieser führt als weiteres Argument in die Diskussion ein, dass die Zweitstimmendeckung die Wahlmöglichkeiten dahingehend einengt, dass das mit der Erststimme intendierte Votum in direkter Korrelation zur Zweitstimme steht. Frieser formuliert: „Wenn ich die Chancen meines Kandidaten mehren will, muss ich ihm denknotwendig nicht nur meine Erststimme geben, sondern ich muss auch meine Zweitstimme [...] entsprechend abgeben, weil allesandere seine Chancen schmälern würde.“¹¹⁸² Die Möglichkeit des sogenannten Stimmen-Splittings wäre demzufolge eingeschränkt, auch wenn diese formal weiterhin bestünde.

Der SPD-Abgeordnete Wiese greift zum Abschluss der Debatte das Rechenbeispiel des CDU-Abgeordneten Amthors auf, der für Bremen darauf hingewiesen hat, dass dort nach dem Vorschlag

¹¹⁷⁸ Ebd., S. 9896C.

¹¹⁷⁹ Vgl. ebd., S. 9896B.

¹¹⁸⁰ Vgl. ebd., S. 9896C f.

¹¹⁸¹ Vgl. ebd., S. 9896B.

¹¹⁸² Ebd., S. 9903B.

der Regierungsfraktionen der SPD-Bewerber Schmidt mit 36,9 Prozent der Erststimmen das der SPD in Bremen zustehende Mandat errungen hätte, obgleich die SPD-Bewerberin Ryglewski mehr Erststimmen erzielte. Um das Mandat zu gewinnen, hätte sie Amthor zufolge 16.500 zusätzliche Erststimmen benötigt.¹¹⁸³ Der SPD-Abgeordnete Wiese äußert, dies sei der Beweis für den von Amthor selbst angeführten Grundsatz „*ludex non calculat*“, da Wiese zufolge die SPD nicht 16.500 zusätzliche Zweitstimmen, sondern lediglich 3.500 zusätzliche Zweitstimmen für die Zweitstimmendeckung benötigt hätte.¹¹⁸⁴ Amthor sprach jedoch von den Erststimmen und wollte mit dem Beispiel, das oben diskutierte Problem verdeutlichen, dass der Vergleich des relativen Stimmenanteils unter Gleichheitsaspekten kritisch zu diskutieren ist. Die von Amthor angeführten 16.500 zusätzlichen Erststimmen wären demnach nötig, um einen höheren relativen Stimmenanteil als der übrige SPD-Bewerber zu erreichen; Amthor sprach ausdrücklich nicht von der Zweitstimmendeckung.

Zusammenfassung

Die Debatten in der 20. WP haben keine neuen Argumente in die Diskussion eingeführt. Auch die Positionen der verschiedenen Parteien blieben im Kern unverändert. So hatte seinerzeit auch die SPD bereits in der 19. WP einen Reformvorschlag unterbreitet, der eine Nichtzuerkennung von Direktmandaten vorsah, sodass auch hier nicht unbedingt von einem Lagerwechsel von der Union zu Grünen und FDP gesprochen werden kann. Weiterhin unberücksichtigt bleiben demokratietheoretische Aspekte. SPD, Grüne und FDP führen in ihrem Gesetzentwurf sogar das vormals nur nebenbei geäußerte Argument, dass Wahlkreise im Zweifel zumindest durch ein Listenmandat repräsentiert werden, offiziell in die Gesetzesbegründung ein.¹¹⁸⁵ Wahlkreise wären daher in den seltensten Fällen gänzlich „verwaist“. Diese Argumentation kann jedoch weiterhin nicht überzeugen. Listenmandate repräsentieren keine Wahlkreise. Dass ein Kandidat der Landesliste möglicherweise zusätzlich in einem Wahlkreis für das Direktmandat nominiert wurde, ist nicht gleichbedeutend mit einer Repräsentation und schon gar nicht mit einem verfassungsrechtlichen Repräsentationsauftrag. Der Wähler hat vor Ort auch keine direkte Einwirkungsmöglichkeit auf diesen vermeintlichen Wahlkreisrepräsentanten. Die Erzählung von der Repräsentation durch Listenmandate bleibt der untaugliche Versuch, die Missachtung des direktdemokratischen Wählervotums in einem Wahlkreis nachträglich zu heilen. Nicht ohne Grund hatten die Obleute von SPD, Grüne und FDP in der Reformkommission ursprünglich eine Ersatzstimme vorgeschlagen, um zu verhindern, dass ein Wahlkreis ohne Repräsentation bleibt. Der Argumentation seitens der Regierungsfraktionen mangelt es hier an Konsistenz. Größeres Gewicht haben SPD, Grüne und FDP ferner dem unzutreffenden Argument zugemessen, wonach „Kandidaten, die von mitunter dramatischen Mehrheiten im

¹¹⁸³ Vgl. ebd., S. 9899C.

¹¹⁸⁴ Vgl. ebd., S. 9905D.

¹¹⁸⁵ Vgl. BT-Drs. 20/5370, S. 11.

Wahlkreis abgelehnt wurden, [...] dennoch ein Mandat sicher [war].^{“¹¹⁸⁶}

Dies ist eine unzulässige Umdeutung der Wahl, denn die Wähler haben sich nicht explizit gegen den Kandidaten ausgesprochen und ihn somit auch nicht abgelehnt, sie haben ihn lediglich nicht aktiv gewählt. Daraus ergibt sich jedoch kein Legitimationsproblem, wie in der Gesetzesbegründung behauptet, da im Moment der Wahl kein Kandidat mehr Zustimmung erhalten hat und der gewählte Abgeordnete nicht nur die Interessen seiner direkten Wähler – in der Interpretation der Regierungsfraktionen also einer Minderheit –, sondern alle Wähler mitsamt deren Interessen repräsentiert.

Unverändert bleibt im Grundsatz die Ablehnung der Bedeutung des Direktmandats. Dass die Union und insbesondere die CSU sich hierfür einsetzen, wird, wie in der vorherigen Legislatur, als Wahrung von Parteiinteressen gewertet. Die sich hier bietende Möglichkeit zur Debatte über grundlegende demokratietheoretische Aspekte wird von den übrigen Parteien nicht genutzt.

Bemerkenswert erscheint, dass die Union sich trotz der Absehbarkeit der erneuten Diskussion um eine Reform offenkundig nicht entsprechend vorbereitet hat und dem Gesetzentwurf der Regierungsfraktionen nichts als einen einfachen Antrag entgegenzusetzen vermochte, der zudem im Kern den Reformvorschlag Schäubles aus der 19. WP aufgreift und seinerzeit von der Union abgelehnt wurde. Neben der Vorlage eines Gesetzentwurfs zur Einführung eines Grabenwahlrechts, das wiederholt in der 20. WP von Vertretern als sinnvolle Alternative präsentiert wurde, hätte darauf verwiesen werden können, dass die in der vorherigen Legislatur mit der SPD verabschiedete Reform erst 2025 vollumfänglich Wirkung entfaltet, also bereits weitere Maßnahme zur Reduzierung der Vergrößerung des Parlaments unternommen wurden und deshalb vorerst kein weiterer Handlungsbedarf bestünde. Der Versuch, mit dem Antrag, insbesondere der Forderung nach einer Reduzierung der Regelgröße auf 590, der Meinungsführerschaft von SPD, Grünen und FDP entgegenzutreten, kann hingegen nicht überzeugen und erscheint als Ausdruck der Schwäche.

Sollte es zu einer Normenkontrollklage kommen, wäre es eine besondere Situation, wenn zeitgleich Klagen zum letzten und dann aktuellen BWahlG vor dem BVerfG anhängig sind. Dies gilt insbesondere dann, wenn beiden Klagen stattgegeben, also beide Gesetze für verfassungswidrig erklärt werden würde.

Die Betrachtung der Debatte der 20. WP endet mit dem Bearbeitungsende der vorliegenden Arbeit am 31.01.2023, sodass weder die Sachverständigenanhörung noch die 2./3. Lesung des Gesetzentwurfes und etwaige Änderungen hier Eingang finden können.

¹¹⁸⁶ Ebd., S. 10.

II. Diskussion

In seinen Betrachtungen zur Wahlrechtsdiskussion zur Zeit der ersten großen Koalition 1966 kommt Jesse zu dem Ergebnis, dass weltanschauliche Positionen im Laufe der Zeit immer weiter an Bedeutung verloren haben. Am Ende „bestimmte der Rechenstift die An- und Absichten aller Parteien.“¹¹⁸⁷ Diese Einschätzung verliert im Lichte der Debatten der nachfolgenden Jahrzehnte nicht an Aktualität. Insbesondere die Debatten der 19. Wahlperiode waren vor allem durch die Argumentation aufgrund von Berechnungen geprägt, deren Ergebnisse aufgrund hypothetischer Annahmen zugleich zum Bewertungsmaßstab der Reformvorschläge erhoben wurden.

Doch nicht nur, dass vor allem eine Vorherrschaft des Rechenstifts zu konstatieren ist, so ist auch der von Jesse angemerkt Bedeutungsverlust weltanschaulicher Positionen grundsätzlich zu hinterfragen. Die historische Betrachtung hat aufgezeigt, dass keine Partei eine breite und gefestigte, traditionelle Positionierung aufweist. In der Folge ist ein Einfluss auf die Positionierung der Parteien in den jüngsten Debatten durch traditionelle Positionen weitestgehend zu verneinen. Weder war schon immer und ausschließlich die Union für die Mehrheitswahl noch SPD oder FDP für die Verhältniswahl. Linke und Grüne sind für eine entsprechende Bewertung dahingehend zu junge Parteien und waren weder an den Beratungen des Parlamentarischen Rates noch an den Diskussionen der folgenden ersten Jahrzehnte beteiligt. Insgesamt zeigt die Betrachtung der Debatten, dass die Befürwortung reiner Systeme von Mehrheits- oder Verhältniswahl zu keinem Zeitpunkt eine Mehrheitsmeinung darstellten. Der Personalisierungsaspekt fand stets Beachtung. Diesbezüglich zeigen sich jedoch große Unterschiede in der Gewichtung und Bewertung durch die einzelnen Parteien. Die Diskussion bewegt sich vor allem zwischen der Ausgestaltung der Personenwahl als Mehrheitswahl oder als Element der Verhältniswahl. Entsprechend sah der erste ausformulierte Vorschlag im Parlamentarischen Rat durch den SPD-Abgeordneten Diederichs einerseits eine Personenwahl vor, andererseits sollte diese jedoch in Mehrpersonenwahlkreisen erfolgen und war faktisch als offene Liste der Verhältniswahl ausgestaltet. Es waren dann die Vorschläge der Abgeordneten Diederichs und Becker, die bereits im Parlamentarischen Rat einen gewissen Konsens zwischen den Parteien dahingehend konstruierten, wonach eine Personenwahl durch Mehrheitswahl mit einer Verhältniswahl der Parteien verbunden wird. Konsens war seit den Beratungen des Parlamentarischen Rates auch, dass wer die meisten Stimmen in einem Wahlkreis erhält, gewählt ist und das Mandat in jedem Fall erhält. So äußerte beispielsweise Diederichs, der wohlgerne ursprünglich die Personenwahl als offene Listenwahl in Mehrpersonenwahlkreisen betrachtete: „Für den Fall, daß eine Partei in den Kreiswahlen mehr Mandate errungen hat als ihr zustehen, soll sie diese selbstverständlich behalten, da ein direkt

¹¹⁸⁷ Jesse, 1985, S. 139.

Gewählter natürlich nicht mehr ausscheiden soll.¹¹⁸⁸ Es ist als neuere Entwicklung zu bewerten, dass einige Protagonisten diesen Konsens aufzubrechen versuchen.

Prägend für die Debatten um die Ausgestaltung des Wahlrechts ist seit 1948 die Diskussion um den Charakter des Wahlsystems, ob es sich um ein Mischsystem oder eine Verhältniswahl mit Personalisierung handelt. Sowohl die Debattenbeiträge als auch die Konstruktion der vorgeschlagenen Wahlsysteme belegen eine Charakterisierung als Mischsystem, das sich vor allem dadurch auszeichnet, dass es sich bei der Personenauswahl nicht lediglich um eine Personalisierung der Parteienlisten handelt, sondern unabhängige Kandidaturen sowie Kandidaturen nur in einem Teilsystem möglich sind.

Zu konstatieren ist ferner, dass – ergänzend zur Vorherrschaft des Rechenstifts – systemische Überlegungen, unter anderem zu demokratietheoretischen Anforderungen an Wahlsysteme im Rahmen einer repräsentativen Demokratie kaum Beachtung in den Diskussionen der vergangenen Jahrzehnte fanden. Während ursprünglich die grundsätzliche Gestaltung eines bundesrepublikanischen Wahlsystems im Fokus stand, wurde die Reduzierung der Parlamentsgröße, die in Folge der Einführung eines Vollausgleichs im Zuge der Bundestagswahl 2017 erheblich angestiegen ist, zum vordringlichsten Ziel der jüngsten Reformüberlegungen.

Die historische Betrachtung belegt insgesamt eine lediglich geringe Diskursbreite. Seit den Beratungen des Parlamentarischen Rates bewegt sich die Diskussion um die Ausgestaltung des Wahlsystems in den gleichen, engen Grenzen. Zahlreiche Vorschläge, die in den vergangenen Jahrzehnten, aber insbesondere der vergangenen Jahre, als neue Impulse präsentiert wurden, waren bereits Bestandteil der Debatten des Parlamentarischen Rates oder der frühen Bundesrepublik. Beispielhaft sei hier auf den jüngeren Vorschlag Behnkes verwiesen, der die Einführung einer Ergänzungsliste zum Erhalt von Funktionsträgern der Parteien vorsieht.¹¹⁸⁹ Im Parlamentarischen Rat wurden seinerzeit Ergänzungslisten auf Bundesebene diskutiert, um die Repräsentation von Frauen und Experten zu sichern.¹¹⁹⁰ Verwiesen sei ferner auf den Vorschlag der von der Union benannten Sachverständigen während der Reformkommission der 20. Wahlperiode, der das System der Grabenwahl durch die Einführung einer Stichwahl bei der Personenwahl zu modifizieren sucht.¹¹⁹¹ Ähnliches sah bereits ein Entwurf des BMI aus dem Jahre 1952 vor.¹¹⁹²

¹¹⁸⁸ Rosenbach, S. 614. Hervorhebung im Original.

¹¹⁸⁹ Vgl. Behnke, 2019, S 653.

¹¹⁹⁰ Vgl. Rosenbach, S. 620 ff.

¹¹⁹¹ Vgl. Deutscher Bundestag, Kommissionsdrucksache 20(31)027.

¹¹⁹² Vgl. Lange, 1975, S. 486 f.

D. Presse

Die Reform des Wahlrechts in der 19. Wahlperiode wurde durch eine ausführliche Presseberichterstattung begleitet. Diese wird im Folgenden beispielhaft dargestellt. Ziel ist es, die Positionen und Argumente der Presse darzustellen als auch aufzuzeigen, welchen Wiederhall Argumente von an der Reform beteiligten in der veröffentlichten Meinung fanden.

Wenige Tage nach der Bundestagswahl macht Daniel Deckers in der Frankfurter Allgemeinen Woche den Auftakt und überschreibt seinen Beitrag mit den Worten „Aufgeblähtes Parlament“.¹¹⁹³ Deckers äußert, dass bereits 2013 die „Überhangmandate der CSU eine Hebelwirkung [entfalteten], sodass der Bundestag um 33 Sitze gegenüber der Norm vergrößert werden musste.“¹¹⁹⁴ Deckers kritisiert ferner, dass die erhöhte Sitzzahl zu jährlichen Mehrkosten in Höhe von 200 Mio. Euro führt und die Arbeitsfähigkeit nicht verbessert wird.¹¹⁹⁵ Des Weiteren sähe das 2013 beschlossene Wahlrecht vor, dass Überhang- durch Ausgleichsmandate nivelliert werden.¹¹⁹⁶ Damit setzt Deckers den Tenor für die Debatte in der Presse in den kommenden vier Jahren. Es sind genau die Argumente, die in verschiedenen Variationen wiederholt vorgetragen werden. Dabei demonstriert Deckers jedoch – vermutlich unbewusst – zugleich, dass auch die Debatte in der Presse nicht unbedingt von Sachkenntnis geprägt ist. So sieht weder das System vor, Überhangmandate auszugleichen, noch führten Überhangmandate der CSU 2013 zur Generierung von Ausgleichsmandaten. Die CSU verfügte über kein einziges Überhangmandat.

Vetter berichtet in der Saarbrücker Zeitung am 22.12.2017, dass Bundestagspräsident Schäuble eine Reform anstrebt und hierzu erste Gespräche mit Vertretern der Fraktionen geführt hat. Bis Ostern 2018 erwartet Schäuble eine Lösung.¹¹⁹⁷ Vetter äußert ebenfalls, dass Überhangmandate ausgeglichen werden, Ausgleichsmandate aber auch zur Wahrung des föderalen Proporzies dienen. Er verweist unter anderem auf die Kritik, dass das Wahlrecht tendenziell das Gewicht zu den Listenmandaten verschiebt.¹¹⁹⁸ Des Weiteren zeigt Vetter einige Reformoptionen auf, verweist hierbei jedoch unter anderem auch darauf, dass Grüne und Linke den Vorschlag Lammerts der vergangenen Wahlperiode ablehnten.¹¹⁹⁹

Baethge stellt in der Osnabrücker Zeitung am 31.03.2018 den Sachstand der Arbeit der Reformkommission dar. So seien sich die Mitglieder einig, dass das bestehende System der

¹¹⁹³ Deckers, Daniel: Aufgeblähtes Parlament, Frankfurter Allgemeine Woche vom 29.09.2017, S. 19.

¹¹⁹⁴ Ebd.

¹¹⁹⁵ Vgl. ebd.

¹¹⁹⁶ Vgl. ebd.

¹¹⁹⁷ Vgl. Vetter, Stefan: Neuer Anlauf für Wahlrechtsreform, Saarbrücker Zeitung, 22.12.2017, S. 5.

¹¹⁹⁸ Vgl. ebd.

¹¹⁹⁹ Vgl. ebd.

personalisierten Verhältniswahl erhalten bleiben solle, was wiederum die Lösungsoptionen verringert.¹²⁰⁰ Baethge beschreibt das geltende Wahlrecht dergestalt, dass Überhang-Ausgleichsmandate bedingen, „um das prozentuale Kräfteverhältnis zwischen den Fraktionen wiederherzustellen.“¹²⁰¹ Als mögliche Optionen skizziert Baethge die Reduzierung der Zahl der Wahlkreise und die Zulassung einer bestimmten Zahl ausgleichsloser Überhangmandate. Zu ersterem verweist er darauf, dass dies die Distanz zwischen Repräsentanten und Repräsentierten erhöht, zu letzterem, dass vermutlich auch zukünftig lediglich die Union hiervon profitieren würde, weswegen die übrigen Parteien es ablehnen.¹²⁰² Eine mögliche Lösung könnte Baethge zu Folge in der Kombination beider Optionen sowie einem Inkrafttreten 2025 liegen.¹²⁰³ Damit nimmt Baethge die tatsächliche Reform zum Teil vorweg.

In der F.A.Z. berichtet Lohse am 12.10.2018 ohne nähere Einzelheiten über die Arbeit der Wahlrechtskommission, äußert, dass Überhang- zu Ausgleichsmandaten führen und verweist erstmals auf das vermeintliche Argument, wonach eine zu hohe Zahl an Abgeordneten Probleme sowohl bei der Unterbringung im Plenarsaal als auch in den Büro-Liegenschaften zeitigen könnte.¹²⁰⁴

Ebenfalls zur Arbeit der Wahlrechtskommission schreibt Deckers in einem Leitartikel am 27.10.2018 in der F.A.Z., dass sich die Parteien gegenseitig blockierten, indem SPD und CDU/CSU „aus eigenem Interesse auf der Unantastbarkeit der Direktmandate und einer möglichst großen Zahl von Wahlkreisen“, die übrigen Parteien hingegen auf der vollständigen Proportionalität beharren.¹²⁰⁵ Um die Blockade aufzulösen, unterbreitet Deckers den Vorschlag, ähnlich der umfassenden Reform 1994, eine Kommission durch den Bundespräsidenten einzusetzen, die einen Reformvorschlag unterbreiten sollte. Dieser Vorschlag wäre dann für den Bundestag bindend. Diese Bestimmungen sollten durch eine Novelle des Bundeswahlgesetzes verankert werden.¹²⁰⁶ Erneut äußert Deckers, dass der Grund für die Ausgleichsmandate der Bundestagswahl 2013 Überhangmandate der CSU gewesen seien.

In einem Interview in der Welt vom 16.01.2019 legt der damalige Vizepräsident des Deutschen Bundestages, der SPD-Politiker Thomas Oppermann, seine Reformüberlegungen der breiten Öffentlichkeit dar. Demnach würde die Zahl der Wahlkreise auf 240 reduziert und diese zu Zweipersonen-Wahlkreisen umgestaltet, wobei ein Sitz an einen Mann und der andere Sitz an eine Frau vergeben werden würde. Die Gliederung in Direkt- und Listenmandate würde grundsätzlich

¹²⁰⁰ Vgl. Baethge, Henning: Der Bundestag soll kleiner werden, Osnabrücker Zeitung, 31.03.2018, S. 3.

¹²⁰¹ Ebd.

¹²⁰² Vgl. ebd.

¹²⁰³ Vgl. ebd.

¹²⁰⁴ Vgl. Lohse, Eckart: Neigung zur Perfektion, F.A.Z., 12.10.2018, S. 4.

¹²⁰⁵ Deckers, Daniel: Nichts ist unmöglich, F.A.Z., 27.10.2018, S. 1.

¹²⁰⁶ Vgl. ebd.

beibehalten.¹²⁰⁷ Damit erweitert Oppermann die Reformdebatte um den Aspekt der Parität und Geschlechtergerechtigkeit.

Die Hannoversche Allgemeine Zeitung berichtet am 22.03.2019 vom Scheitern der Verhandlungen der Reformkommission, was vor allem mit den gegensätzlichen Positionen von SPD und Union begründet wird. Bundestagspräsident Schäuble werde einen eigenen Vorschlag unterbreiten und diesen den Mitgliedern der Reformkommission bei der nächsten Sitzung am 03.04.2019 präsentieren. Es wird gemutmaßt, dass der Vorschlag Schäubles eine Reduzierung der Zahl der Wahlkreise sowie eine Begrenzung der Überhangmandate vorsehen werde. Des Weiteren wird auf die Wirkung der bisherigen Reformvorschläge verwiesen, wobei jener von Grüne, FDP und Linke bei der Wahl 2017 zu einer Größe von 639 sowie jener der Union zu 640 geführt hätte. Ersterer sieht die Erhöhung der Regelgröße auf 630 sowie eine Reduzierung der Zahl der Wahlkreise auf 270, letzterer die Berücksichtigung der Erststimmen bei der Berechnung des Ausgleichsbedarfs vor.¹²⁰⁸

Baumer berichtet in den Nürnberger Nachrichten ebenfalls am 22.03.2019 vom Scheitern der Arbeit der Wahlrechtskommission. Bezüglich der grundsätzlichen Anforderungen an eine Reform ruft Baumer die bisherigen Urteile des BVerfG in Erinnerung, die zum einen Überhangmandate ab einer gewissen Höhe für problematisch und zugleich den Effekt des negativen Stimmgewichts für verfassungswidrig erklärt haben. Er verweist auf zwei gegensätzliche Philosophien, die sich in den Positionen der Fraktionen wiederfinden: „Die einen wollen die Wahlkreise radikal zusammenstreichen, die anderen setzen auf eine unbedingt einzuhaltende Höchstzahl von Mandaten.“¹²⁰⁹ Ferner verweist Baumer auf die teils divergierenden Anforderungen, deren mathematische Erfüllung dadurch erschwert wird, dass es „rechnerisch aufgehen [muss], denn einen zusätzlichen ‚halben Abgeordneten‘ etwa für das Saarland gibt es nicht.“¹²¹⁰ Des Weiteren äußert Baumer, dass ein mögliches Problem der Lösungsfindung im Rahmen der Reformkommission auch darin begründet liegen könnte, dass jeder dort vorgebrachte Vorschlag sofort rechnerisch überprüft würde, um Auswirkungen auf die hypothetische Mandatszahl der Parteien zu prüfen und entsprechend zu bewerten.¹²¹¹

Funk kommentiert am 04.04.2019 im Tagesspiegel nach der Ablehnung des Reformvorschlags des Bundestagspräsidenten in der Reformkommission, dass „gerade die Garantie des Direktmandats der eigentliche Kern des Problems“ sei.¹²¹² Funks Auffassung nach, wird der Vorschlag Schäubles der

¹²⁰⁷ Vgl. Jungholt, Thorsten; Oppermann, Thomas: Bundestag muss kleiner und weiblicher werden, Die Welt, 16.01.2019, S. 4.

¹²⁰⁸ Vgl. Buchsteiner, Rasmus; Cleven, Thoralf: Bundestag soll kleiner werden, Hannoversche Allgemeine Zeitung, 22.03.2019, S. 6.

¹²⁰⁹ Baumer, Harald: Einen halben Abgeordneten gibt es leider nicht, Nürnberger Nachrichten, 22.03.2019, S. 3.

¹²¹⁰ Ebd.

¹²¹¹ Vgl. ebd.

¹²¹² Funk, Albert: Alte Liebe, Der Tagesspiegel, 04.04.2019, S. 6.

Unionsfraktion zusagen, sei aber ebenso wenig wie der Vorschlag von Grüne, FDP und Linke geeignet, einer Vergrößerung des Parlaments grundsätzlich entgegen zu wirken. Funks Meinung nach, ist ein neues Wahlsystem zu installieren.¹²¹³

Dunz und Mayntz analysieren am 05.04.2019 die bisherige Reformdebatte und konstatieren, das Parlament sei zu groß. Dies begründen die Autoren unter anderem mit Verweisen auf die Parlamentsgrößen anderer Länder wie China, Nordkorea, Großbritannien und den USA. Ferner führen Dunz und Mayntz aus, dass nach der Rechtsprechung des BVerfG der Effekt des negativen Stimmgewichts, der den Autoren zu Folge bei Überhangmandaten entsteht, ausgeglichen werden muss.¹²¹⁴ Hier irren die Autoren, denn der Effekt des negativen Stimmgewichts ist keine zwingende Begleiterscheinung von Überhangmandaten und Ausgleichsmandate folgen einer anderen Intention.

Hummel wiederum kommentiert am 12.04.2019 in der Hessischen Allgemeinen, dass das Scheitern einer Wahlrechtsreform nicht nur ein „Armutszeugnis, das sich jeder einzelne Abgeordnete selbst ausstellt, sondern auch ein Verrat am Steuerzahler“ sei¹²¹⁵, wobei der abgelehnte Vorschlag des Bundestagspräsidenten ihrer Meinung nach nicht einmal weitgehend genug war. Das etwaige Scheitern einer Reform bezeichnet Hummel als Verstoß gegen das Gebot des BVerfG, das zudem die Funktionsfähigkeit beschädigen würde, zumal die Abgeordneten Hummels Auffassung nach „mittlerweile entnervt sein [dürften] von ausufernden Ausschüssen.“¹²¹⁶ Einen Beweis hierfür bleibt Hummel schuldig, zumal, wie an anderer Stelle aufgezeigt, die Größe der Ausschüsse in den letzten Jahren unabhängig von der Parlamentsgröße relativ konstant war. Ein Gebot des BVerfG zur Reform besteht zudem nicht. Es existiert auch keine verfassungsrechtliche Notwendigkeit einer Reform.

Wettlaufer-Pohl äußert in ihrem Kommentar in der Hessischen Allgemeinen vom 27.07.2019 Unverständnis darüber, dass in Zeiten hoher Politikverdrossenheit die Abgeordneten in der Frage der Wahlrechtsreform keinen Einigungswillen zeigen und damit einen weiteren Ansehensverlust der Demokratie mutwillig in Kauf nehmen. Wettlaufer-Pohl urteilt, dass die Union aus „Angst, ihre bisherigen Vorteile zu verlieren, [...] sogar den Vorschlag ihres eigenen Parlamentspräsidenten“ ablehnte.¹²¹⁷ Insgesamt schreibt sie ein Verhalten, das auf den eigenen Vorteil bedacht ist, allen an der Reform beteiligten Parteien zu.¹²¹⁸

¹²¹³ Vgl. ebd.

¹²¹⁴ Vgl. Dunz, Kristina; Mayntz, Gregor: Bundestag XXL, Rheinische Post, 05.04.2019, S. 2.

¹²¹⁵ Hummel, Martina: Das beste Rezept für Politikverdruss, Hessische Allgemeine, 12.04.2019, S. 17.

¹²¹⁶ Ebd.

¹²¹⁷ Wettlaufer-Pohl, Petra: Unfähigkeit zum Kompromiss gefährdet die Demokratie, Hessische Allgemeine, 27.07.2019, S. 18.

¹²¹⁸ Vgl. ebd.

Dauelsberg greift am 27.07.2019 in seinem Kommentar in der Saarbrücker Zeitung den Vorschlag Oppermanns auf und bewertet diesen als gut, da das geltende System von der angestrebten Änderung im Grundsatz nicht tangiert wäre. Durch Überhang- und Ausgleichsmandate sieht Dauelsberg hier weiterhin eine Vergrößerungswirkung, die aufgrund der reduzierten Wahlkreiszahl jedoch im Ergebnis hinnehmbar wären. Die Dringlichkeit der Reform ergäbe sich auch daraus, dass Deutschland nach China das zweitgrößte Parlament besäße.¹²¹⁹

In seinem Beitrag vom 30.07.2019 in der Rheinpfalz äußert Folz, dass die Vergrößerung des Bundestages auf 709 Abgeordnete dazu führte, dass die Bundestagsverwaltung zusätzliche Büros für die Abgeordneten anmieten müsste. Die Vergrößerung wiederum läge darin begründet, dass Überhang- zu Ausgleichsmandaten führen. Folz konstruiert dahingehend die vermeintliche Kausalkette, dass weniger Direkt- zu weniger Überhang- und diese zu weniger Ausgleichsmandaten führen würden, weshalb die Lösung in der Reduzierung der Zahl der Wahlkreise liegen muss.¹²²⁰ Diesbezüglich urteilt Folz zugleich, dass daraus resultierende größere Wahlkreise für die Betreuung problematisch sein könnten.

Herholz greift in der Passauer Neuen Presse vom 21.09.2019 den Aufruf von 100 Staatsrechtslehrern zur Reform des Wahlrechts auf und urteilt unterstützend, dass ein vergrößertes Parlament erhöhte Kosten verursacht und keinen Effizienzgewinn darstellt.¹²²¹

Die F.A.Z. berichtet am 12.10.2019 über den Gesetzentwurf von Grüne, FDP und Linke, der eine Reduzierung der Zahl der Wahlkreise auf 250, eine Erhöhung der Regelgröße auf 630 sowie die Abschaffung der Bildung von Ländersitzkontingenzen vorsieht. Als Ursache für eine mögliche Vergrößerung des Parlaments verweist die F.A.Z. darauf, dass Überhangmandate ausgeglichen werden müssen und die Bildung von Ländersitzkontingenzen die Mandatszahl erhöhen kann.¹²²²

Am 07.11.2019 präsentiert Peter Altmaier, zu diesem Zeitpunkt Bundesminister für Wirtschaft und Energie, in der Rheinischen Post grundsätzliche Reformüberlegungen, die auch eine Verkleinerung des Bundestages beinhalten. Altmaier zu Folge reduziert ein Parlament mit mehr als 700 Abgeordneten „die Bedeutung des einzelnen Abgeordneten und schadet der Arbeitsfähigkeit des Parlaments.“¹²²³ Er regt an, in Zukunft die Abgeordnetenzahl alle vier Jahre um 40 zu reduzieren, „bis eine angemessene Zahl erreicht ist.“¹²²⁴ Bei welcher Abgeordnetenanzahl das seiner Ansicht nach angemessene Niveau

¹²¹⁹ Vgl. Dauelsberg, Gerrit: Ein guter Vorschlag von Oppermann, Saarbrücker Zeitung, 27.07.2019, S. 5.

¹²²⁰ Vgl. Folz, Winfried: Schäubles Mahnung, Die Rheinpfalz, 30.07.2019, S. 3.

¹²²¹ Vgl. Herholz, Andreas: Ernst Warnung, Passauer Neue Presse, 21.09.2019, S. 1.

¹²²² Vgl. Lohse, Eckart: Opposition legt Gesetzentwurf für einen kleineren Bundestag vor, F.A.Z., 12.10.2019, S. 4.

¹²²³ Altmaier, Peter: Der Bundestag ist zu groß, Rheinische Post, 07.11.2019, S. 2.

¹²²⁴ Ebd.

erreicht ist, bleibt offen, ebenso, wie das Wahlsystem konkret ausgestaltet werden soll, um nicht beispielsweise durch eine erhöhte Anzahl an Ausgleichsmandaten dieses Ziel zu konterkarieren.

Die Frankfurter Rundschau berichtet am Tag darauf, dem 08.11.2019, über die Reaktionen auf Altmaiers Vorschlag. Linke und FDP bewerten den Vorstoß Altmaiers positiv und werben für eine Unterstützung des eigenen Reformvorschlags. Die Grüne-Abgeordnete Haßelmann hält Altmaiers Beitrag für wohlfeil, wenn gleichzeitig die Reformen im Parlament blockiert würden. Auch die SPD äußert, dass es die Union sei, die eine Wahlrechtsreform verhindere und der Vorschlag Altmaiers zudem unausgegoren sei.¹²²⁵

Die Stuttgarter Zeitung stellt die Reformdebatte in einem Beitrag am 14.11.2019 dar. Unter anderem wird auf eine Aussage des Richters am BVerfG, Paulus, verwiesen, wonach sich die Repräsentierten im Parlament als Repräsentationsorgan wiederfinden müssten, „ab einer bestimmten Größe werde es jedoch unübersichtlich.“¹²²⁶ Bauer äußert, dass der „aufgeblähte Bundestag als Arbeitsparlament immer mehr an seine Grenzen“ gerate.¹²²⁷ Anfragen und Anträge würden zunehmen, die Parlamentsverwaltung hätte zusätzliche Liegenschaften für die Abgeordneten mieten müssen.¹²²⁸

In der Hessischen Allgemeinen spricht Kolhoff am 16.11.2019 vom „großen Trauerspiel“.¹²²⁹ Kolhoffs Ansicht nach „wirken die Parteien jedoch wie die Kinder im Sandkasten, die sich um die Förmchen balgen. Meins, meins, meins.“¹²³⁰ Der Reformvorschlag von Grüne, FDP und Linke würde zwar zu größeren Wahlkreisen führen, dies sei Kolhoffs Meinung nach jedoch verkraftbar.¹²³¹

Leithäuser schreibt in der Frankfurter Allgemeinen Woche vom 20.12.2019 davon, dass der Reformvorschlag Schäubles vor allem am Widerstand seiner eigenen Fraktion, insbesondere der CSU, gescheitert sei und er jetzt bereits nach Möglichkeiten für das Aufstellen von Bürocontainern suche, um dem angeblich drohenden Platzbedarf von 800 Abgeordneten gerecht werden zu können.¹²³²

Die Anfrage der Bundestagsverwaltung bezüglich der Bürocontainer greift Markwort am 21.12.2019 im Focus auf und wirbt bei Nichteinigung der Fraktionen für die Einsetzung einer unabhängigen Reformkommission. Das Ausbleiben einer Reform wäre Markwort zu Folge eine Schande, insbesondere hinsichtlich der Mehrkosten durch weitere Abgeordnete.¹²³³ Markwort suggeriert damit,

¹²²⁵ Vgl. Dicker, Markus; Peter, Tobias: Opposition hält Altmaiers Wahlrechts-Vorstoß für „dreist“, Frankfurter Rundschau, 08.11.2019, S. 4.

¹²²⁶ Bauer, Katja: Ein aufgeblähter Parlamentsriese, Stuttgarter Zeitung, 14.11.2019, S. 2.

¹²²⁷ Vgl. ebd.

¹²²⁸ Vgl. ebd.

¹²²⁹ Kolhoff, Werner: Das große Trauerspiel geht weiter, Hessische Allgemeine, 16.11.2019, S. 18.

¹²³⁰ Ebd.

¹²³¹ Vgl. ebd.

¹²³² Vgl. Leithäuser, Johannes: Reformierer, Frankfurter Allgemeine Woche, 20.12.2019, S. 33.

¹²³³ Vgl. Markwort, Helmut: Es ist eine Schande, dass der Bundestag nicht kleiner wird, Focus, 21.12.2019, S. 130.

dass eine weitere Vergrößerung des Parlaments unabhängig vom tatsächlich Wahlverhalten zwingend ist.

Am selben Tag warnt der seinerzeitige Vizepräsident des Deutschen Bundestages, Oppermann, auf Spiegel.de davor, dass der Plenarsaal des Reichstages beim Ausbleiben einer Reform künftig zu klein sein könnte und das Parlament in einer Mehrzweckhalle tagen müsste.¹²³⁴

Nicht zur Reform des Bundeswahlgesetzes, aber zu einer immer wieder auch in diesem Zusammenhang diskutierten Frage, äußert sich am 23.12.2019 Bahners in der F.A.Z. zur Frage der Legitimität relativer und absoluter Mehrheiten bei Personenwahlen. Ausgangspunkt ist ein Urteil des Verfassungsgerichtshofs NRW zur Änderung der Wahl von Bürgermeistern, die zukünftig mit relativer Mehrheit in einem Wahlgang gewählt werden sollten. Dies hat der Verfassungsgerichtshof mit dem Argument verworfen, dass sich aus dem Demokratieprinzip das Erfordernis der absoluten Mehrheit ergeben würde. Bahners bezeichnet dies als antideokratisch.¹²³⁵ Bahners argumentiert, dass bezüglich der Anforderungen der Mehrheiten zwischen Personen- und Sachentscheidungen zu unterscheiden sei und nur letztere einen besonderen Mehrheitsanspruch rechtfertigen würden.¹²³⁶

Pergande äußert zur Wahlrechtsdebatte am 05.01.2020 in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung, dass es richtig wäre, „wenn alles so bliebe wie gehabt.“¹²³⁷ Dies begründet er damit, dass die vorliegenden Vorschläge keine Abhilfe bei der Ursache für die Vergrößerung schaffen würden. Den Vorschlag von Grüne, FDP und Linke, die Zahl der Wahlkreise zu reduzieren, nennt Pergande „wohlfeil, wenn man selbst keine gewinnt.“¹²³⁸

Die F.A.Z. berichtet am 13.01.2020 davon, dass Bundestagspräsident Schäuble von Vertretern aller Fraktionen die Zusage erhalten habe, dass bis Ende Januar 2020 eine Einigung erzielt werden müsse.¹²³⁹ Weiter wird berichtet, dass es innerhalb der Union keine gemeinsame Position gäbe und die SPD sich „überrascht“ zeigte, dass bis Ende Januar 2020 eine Lösung gefunden werden müsse.¹²⁴⁰ Die FDP hingegen kritisierte, dass die Union ausschließlich eigennützige Vorschläge unterbreiten würde. Die Grünen äußerten, dass die Union stets alles verhindere und die SPD keine Meinung hätte.¹²⁴¹

¹²³⁴ Der Spiegel: Parlament in der Mehrzweckhalle?, spiegel.de, 21.12.2019.

<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundestag-wird-zu-gross-umzug-in-die-mehrzweckhalle-a-1302350.html> [letzter Zugriff: 31.01.2023]

¹²³⁵ Vgl. Bahners, Patrick: Absolut verkehrt, F.A.Z., 23.12.2019, S. 11.

¹²³⁶ Vgl. ebd.

¹²³⁷ Pergande, Frank: 800 Abgeordnete, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 05.01.2020, S. 8.

¹²³⁸ Ebd.

¹²³⁹ Vgl. Wehner, Markus: Schäuble erhöht Druck bei Wahlrechtsreform, F.A.Z., 13.01.2020, S. 1.

¹²⁴⁰ Ebd.

¹²⁴¹ Vgl. ebd.

Roßmann kritisiert in der Süddeutschen am 14.01.2020 das Verhalten von Union und SPD und lobt den uneigennützigen Vorschlag von Grüne, FDP und Linke, der auch die Größe ihrer Fraktionen verkleinern würde. Union und SPD würden Roßmann zu Folge hingegen ihre „staatspolitische Verantwortung“ ignorieren, indem die Union nur eigennützige Vorschläge präsentieren und die SPD innerhalb der Fraktion keinen Konsens erzielen würde.¹²⁴²

Die Mitteldeutsche Zeitung greift am 16.01.2020 eine dpa-Meldung auf, die wiederum darüber berichtet, dass die SPD eine schnelle Einigung mit der Union anstrebe und nach Aussage des Ersten Parlamentarischen Geschäftsführers der SPD-Fraktion, Schneider, hierzu „im konstruktiv-kritischen Dialog“ mit dem Koalitionspartner sei.¹²⁴³

Fuchs behauptet in seinem Kommentar in der Passauer Neuen Presse vom 18.01.2020, dass die „Parteien [...] schon mehrere, jeweils von Karlsruhe angeordnete Wahlrechtsreformen versemmt“ hätten und das Wahlrecht „auf eine weitere ungeschminkte Anweisung des Bundesverfassungsgerichts“ hin reformiert werden müsste.¹²⁴⁴

Der Spiegel berichtet ebenfalls am 18.01.2020 über Simulationsrechnungen der Bertelsmann-Stiftung, denen zu Folge der Reformvorschlag von Grüne, FDP und Linke in 93 Prozent der Fälle die Regelgröße von 630 Sitzen einhalten würde.¹²⁴⁵

Die F.A.Z. berichtet am 20.01.2020 über eine Sitzung des CDU-Parteipräsidiums in dessen Rahmen der Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Brinkhaus, die Abgeordneten seiner Fraktion aufgefordert habe, eine Einigung über eine Reform bis Mitte des Jahres zu erreichen. Die CDU wolle jedoch erst mal für sich eine Position finden, zeigte sich aber verhalten offen, auch über die Reduzierung von Wahlkreisen nachzudenken. Dies wurde umgehend von der CSU zurückgewiesen.¹²⁴⁶

Fried äußert sich ebenfalls am 20.01.2020 in der Süddeutschen zu möglichen Beweggründen für das angedeutete Abrücken der CDU von der bisherigen strikten Ablehnung der Reduzierung der Zahl der Wahlkreise. Ein Motiv könnte sein, nicht für das Scheitern einer Reform von den Bürgern verantwortlich gemacht zu werden. Des Weiteren könnte nach Meinung Frieds auch das Abwenden von Schaden vom Bundestagspräsidenten Schäuble, als einem besonders profilierten und angesehenen Politiker, der sich seit Beginn der 19. Wahlperiode in besonderem Maße für eine Wahlrechtsreform engagiert hat, maßgeblich sein. Als weiteres Motiv nennt Fried, dass die mögliche

¹²⁴² Roßmann, Robert: Ein Lob der Opposition, Süddeutsche Zeitung, 14.01.2020, S. 4.

¹²⁴³ SPD will Bundestag verkleinern, Mitteldeutsche Zeitung, 16.01.2020, S. 4.

¹²⁴⁴ Fuchs, Ernst: Der XXXL-Bundestag, Passauer Neue Presse, 18.01.2020, S. 2.

¹²⁴⁵ Vgl. Oppositionsplan würde Bundestag verkleinern, Der Spiegel, 18.01.2020, S. 24.

¹²⁴⁶ Vgl. Lohse, Eckart: CDU: Wahlrechtsreform bis Mitte des Jahres, F.A.Z., 20.01.2020, S. 1.

Gefahr besteht, dass der Koalitionspartner SPD in dieser Frage mit Grünen, FDP und Linken stimmt und damit der Opposition zu einer Mehrheit verhilft.¹²⁴⁷

Kolhoff widmet sich in der Saarbrücker Zeitung vom 20.01.2020 der Frage der Bedeutung des Direktmandats. Er kommt zu dem Ergebnis, dass Direktmandate faktisch überflüssig seien und insbesondere das Argument der stärkeren Bürgernähe – grundsätzlich die Idee der Responsivität – überhöht, letztlich nichtig sei, da Parteien bereits bisher darauf achten würden, den regionalen Proporz ihrer Landeslisten zu sichern und zum einen jeder Abgeordnete einen Wohnsitz habe und deshalb mitbekomme, was die Menschen vor Ort beschäftigen würde und zum anderen auch Abgeordnete mit Listenmandaten Wahlkreisbüros unterhalten und an Informationsständen stehen würden. Kolhoff urteilt, dass das Direktmandat letztlich ein Mythos sei, das lediglich von Union und SPD, als jene Parteien mit den meisten Direktmandaten, hervorgehoben wird, um die eigenen Pfründe zu sichern.¹²⁴⁸

Der Tagesspiegel beschäftigt sich am 21.01.2020 mit den Auswirkungen einer möglichen Reduzierung der Zahl der Wahlkreise. In diesem Zusammenhang wird der Linken-Abgeordnete Liebich zitiert, der sich gegen eine Reduzierung ausspricht und die Position vertritt, dass die Hälfte der Abgeordneten direkt gewählt werden sollte. Zugleich adressiert Liebich die Frage der Größe der Wahlkreise, die seiner Aussage nach im ländlichen Raum teilweise bereits zu groß seien und schließt: „Ich kann mir nicht vorstellen, einer Reform zuzustimmen, die dieses Problem vergrößert.“¹²⁴⁹ Dies obwohl, der Gesetzentwurf seiner eigenen Fraktion genau dies vorsieht.

Dem „Mythos Wahlkreis“ widmet sich ebenfalls Roßmann am 27.01.2020 in der Süddeutschen. Ihm zu Folge ist allein die CSU dafür verantwortlich, dass es bisher keine Einigung auf einen Reformvorschlag gibt, da sie „vor allem aus Eigeninteresse Widerstand“ leistet.¹²⁵⁰ Das leitet Roßmann daraus ab, dass alle Abgeordneten der CSU über ein Direktmandat verfügen und insinuiert damit, dass eine Reduzierung der Zahl der Wahlkreise auch zu weniger Mandaten für die CSU führen würde. Das Argument der CSU bezüglich der besonderen Bedeutung des Wahlkreises weist Roßmann hingegen nicht gänzlich ab, sondern konzediert, dass „[w]er direkt gewählt werden will, muss sich auch stärker um die Bürger im Wahlkreis kümmern als ein Politiker, der über eine Parteiliste in den Bundestag strebt.“¹²⁵¹ Im Ergebnis ist dieses Argument nach Ansicht Roßmanns hingegen nicht hinreichend, da die zunehmende Pluralisierung der Parteienlandschaft und die daraus teilweise resultierende

¹²⁴⁷ Vgl. Fried, Nico: Millimeterweise zum Kompromiss, Süddeutsche Zeitung, 20.01.2020, S. 5.

¹²⁴⁸ Vgl. Kolhoff, Werner: Der Mythos Wahlkreis beruht auf Partei-Pfründen, Saarbrücker Zeitung, 20.01.2020, S. 4.

¹²⁴⁹ Funk, Albert; Ringelstein, Ronja: Über Grenzen hinweg, Der Tagesspiegel, 21.01.2020, S. 5.

¹²⁵⁰ Roßmann, Robert: Mythos Direktmandat, Süddeutsche Zeitung, 27.01.2020, S. 4.

¹²⁵¹ Ebd.

Angleichung der Erststimmenergebnisse in den Wahlkreisen zu einer schwächeren Legitimation des direkt gewählten Abgeordneten führen würde.¹²⁵²

Funk berichtet am 28.02.2020 im Tagesspiegel über einen Reformvorschlag der SPD, der eine Höchstgrenze von 690 Mandaten vorsieht, wobei darüber hinausgehende Mandate als Überhangmandate und in diesem Sinne als Direktmandate bewertet und nicht zuerkannt werden sollen. In diesem Zusammenhang ist von einem Kappungsmodell die Rede. Die Direktmandate mit dem geringsten Erststimmenergebnis sollen nicht zuerkannt werden. Funk verweist diesbezüglich auf verfassungsrechtliche Zweifel, die hierzu geäußert werden.¹²⁵³ Des Weiteren wird über einen Vorschlag der CSU berichtet, der ebenfalls eine Höchstgrenze bei 690 Mandaten vorsieht, dies jedoch durch eine etwaige Nichtzuteilung von Listenmandaten erreicht werden soll. Funk zitiert den CDU-Abgeordneten Heveling, der Höchstgrenzenmodelle grundsätzlich kritisch bewertet und faktisch sowohl den SPD- als auch den CSU-Vorschlag ablehnt.¹²⁵⁴

In der Berliner Zeitung vom 12.03.2020 äußert Dankbar, dass die „Gefahr [...] allmählich zur Gewissheit [wird]: Der nächste Bundestag wird vermutlich weit über 800 Abgeordnete haben.“¹²⁵⁵ Das begründet Dankbar mit den vorgetragenen Positionen der Fraktionen während einer Aktuellen Stunde im Parlament, die eine Reform unwahrscheinlich machen.

Die Rheinpfalz titelt am gleichen Tag, dass die Union die Wahlrechtsreform verschleppt und „kaum noch Zeit [bleibt], um einen Jumbo-Bundestag mit knapp 900 Abgeordneten zu verhindern.“¹²⁵⁶ So äußert Folz, die Union würde sich allem verweigern, „was ihr nicht genehm ist.“¹²⁵⁷

Funk kommentiert am 21.04.2020 im Tagesspiegel, dass der Bundestag, wenn schon keine grundlegende Reform möglich scheint, einen Grundsatzbeschluss fassen sollte, wonach die im Bundeswahlgesetz benannte personalisierte Verhältniswahl stets eine Verhältniswahl mit absoluter Geltung des Zweitstimmenproporzes meint.¹²⁵⁸ Funk begründet dies mit Verweis auf § 1 BWahlG, in dem lediglich von der personalisierten Verhältniswahl die Rede, nicht jedoch die Mehrheitswahl der Direktmandate normiert sei. Funk insinuiert, dass dies lediglich seitens der CDU/CSU-Bundestagsfraktion dergestalt einer normierten Mehrheitswahl ausgelegt werden würde, um den eigenen Anspruch an Direktmandate zu wahren. Die Ursache für den bis dato ausbleibenden Konsens

¹²⁵² Vgl. ebd.

¹²⁵³ Vgl. Funk, Albert: Ein Deckel für den Bundestag, Der Tagesspiegel, 28.02.2020, S. 4.

¹²⁵⁴ Vgl. ebd.

¹²⁵⁵ Dankbar, Christine: Mehr als 800 Abgeordnete?, Berliner Zeitung, 12.03.2020, S. 4.

¹²⁵⁶ Folz, Winfried: Union verschleppt Wahl-Reform, Die Rheinpfalz, 12.03.2020, S. 3.

¹²⁵⁷ Ebd.

¹²⁵⁸ Vgl. Funk, Albert: Der Fehler im System, Der Tagesspiegel, 21.04.2020, S. 6.

sieht Funk in der Verweigerungshaltung von CDU und CSU, die hinsichtlich etwaiger Überhangmandate den vermeintlich eigenen Vorteil manifestieren wollten.¹²⁵⁹

Die F.A.Z. berichtet am 27.04.2020 über einen Vorschlag des CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden, Brinkhaus, für die CDU, wonach die Zahl der Wahlkreise auf 270 reduziert und bis zu 15 ausgleichlose Überhangmandate zugelassen werden sollten. Die Umsetzung des Vorschlags sei hingegen fraglich, da die Zeit für eine Wahlkreisneueinteilung zunehmend knapp würde und die Opposition bereits vergleichbare Vorschläge abgelehnt hat, da diese ihrer Meinung nach einseitig zum Vorteil der Union gingen.¹²⁶⁰ Tatsächlich handelt es sich hierbei um den Vorschlag, den bereits ein Jahr zuvor der Bundestagspräsident vorgestellt hatte.

Die Passauer Neue Presse berichtet am 27.04.2020 mittels dpa-Meldung ebenfalls über Brinkhaus' Vorschlag, der einhellig abgelehnt werde. Hier wird der Vorschlag jedoch mit jenem des CDU-Abgeordneten Heveling verglichen.¹²⁶¹ Die Meldung konstatiert, die CSU hätte an einer Verringerung der Zahl der Wahlkreise kein Interesse, da sie bei der Wahl 2017 alle Wahlkreise direkt gewonnen hat.¹²⁶²

Schomer fragt in seinem Leitartikel in der Welt am 02.06.2020, wie viele Abgeordnete die Demokratie verträgt und äußert, dass möglicherweise im Herbst 2021 bei zu erwartenden 1.000 Abgeordneten die Arbeitsfähigkeit nicht zu realisieren sei und ein erheblicher Schaden für die Demokratie entstehen würde.¹²⁶³ Schomer verweist darauf, dass die Union mehr als drei Viertel der Wahlkreise gewonnen hätte, weshalb diese die, seiner Ansicht nach, „simple Folgerung“ einer Reduzierung der Zahl der Wahlkreise ablehnen würde.¹²⁶⁴ Ferner führt Schomer aus, „die CDU möchte die Überhangmandate auf 15 begrenzen und weiterhin keinen Ausgleich für Parteien, die eben nicht das Direktmandat erringen.“¹²⁶⁵ Diesbezüglich urteilt Schomer, dass dies in die Richtung des britischen Mehrheitswahlsystems zeigt und niemand ein Mandat erhielte, der nicht im Wahlkreis siegreich war. Da damit kleine Parteien nahezu chancenlose wären, ins Parlament einzuziehen, sei es nachvollziehbar, dass die Opposition den Vorschlag ablehnt, so Schomer.¹²⁶⁶ Das Parlament sieht er des Weiteren lediglich als Versorgungsstellen für Partefunktionäre und unterstellt Parteien entsprechend ein Eigeninteresse an einem möglichst großen Parlament.¹²⁶⁷ Es ist nicht nachvollziehbar, wie Schomer zu der Ansicht gelangt, dass ein Reformvorschlag der CDU dazu führen

¹²⁵⁹ Vgl. ebd.

¹²⁶⁰ Vgl. Leithäuser, Johannes: Keine Einigung in Sicht, F.A.Z., 27.04.2020, S. 4.

¹²⁶¹ Vgl. Wahlrechts-Plan von Brinkhaus empört Opposition, Passauer Neue Presse, 27.04.2020, S. 5.

¹²⁶² Vgl. ebd.

¹²⁶³ Vgl. Schomer, Dirk: Parlament der Tausend, Die Welt, 02.06.2020, S. 3.

¹²⁶⁴ Vgl. ebd.

¹²⁶⁵ Ebd.

¹²⁶⁶ Vgl. ebd.

¹²⁶⁷ Vgl. ebd.

würde, dass zum einen keine Ausgleichsmandate generiert werden und zum anderen kleine Parteien, die keine Wahlkreise gewinnen, nicht mehr im Parlament vertreten sein würden. Einen entsprechenden Vorschlag hat es in der Reformdiskussion zu keinem Zeitpunkt gegeben. Selbst der teilweise aus der Union zu vernehmende Vorschlag des Grabenwahlsystems würde weiterhin das Teilsystem der Verhältniswahl beinhalten, das Mandate unabhängig vom Gewinn eines Wahlkreises zuteilt. In Verkennung der Funktionsweise des Wahlsystems und der Reformvorschläge zeitigt Schomer hier einigen Furor.

Der Aussage Schomers zur Selbstbedienungsmentalität der Abgeordneten widerspricht von Radow auf Zeit Online am 21.06.2020, denn mehr Abgeordnete reduzieren zugleich die Bedeutung des Einzelnen, sodass diese kein Interesse an zusätzlichen Parlamentskollegen hätten.¹²⁶⁸ Von Radow sieht „die Krise der Repräsentation weniger in der Zahl der Bundestagsmandate begründet, als vielmehr in einem Mangel an politischer Bildung.“¹²⁶⁹ So bedeute Repräsentation nicht Identität von Repräsentanten und Repräsentierten und das Handeln des Abgeordneten sei nicht durch ein imperatives Mandat gebunden, das den vermeintlichen Volkswillen realisieren soll, den es von Radow zu Folge grundsätzlich nicht geben kann.¹²⁷⁰

Im Tagesspiegel spricht sich Appenzeller am 24.06.2020 klar gegen die Idee einer Nichtzuerkennung von Direktmandaten aus und nennt dies „abenteuerlich“ und „demokratifeindlich“.¹²⁷¹ Appenzeller wirft die Frage auf, wie man den Wählern erklären soll, „dass ihr Wahlkreis keinen direkt gewählten Volksvertreter nach Berlin schicken darf?“¹²⁷² Des Weiteren äußert Appenzeller die Einschätzung, dass die Intention des SPD-Vorschlags zur Nichtzuerkennung von Direktmandate eindeutig sei, da aktuell CDU und CSU die meisten Überhangmandate auf sich vereinen. Diesbezüglich verweist er auf die Bundestagswahl 1998, bei der sich die Verhältnisse anders darstellten und die SPD 212, die CDU 74 Direktmandate errangen.¹²⁷³

In der Frankfurter Rundschau vom 25.06.2020 berichtet Niemann über den Reformvorschlag der CSU, der eine Höchstgrenze bei 690 Mandaten vorsieht, jedoch im Gegensatz zum Vorschlag der SPD nicht Direktmandate nicht zu erkennen, sondern Listenmandate reduzieren würde. Dies würde Niemann zu

¹²⁶⁸ Vgl. Von Radow, Gero: Schluss mit den Märchen, zeit.de, 21.06.2020.

<https://www.zeit.de/politik/deutschland/2020-06/bundestag-verkleinerung-wahlrecht-reform-parlamentarische-demokratie> [letzter Zugriff: 31.01.2023]

¹²⁶⁹ Ebd.

¹²⁷⁰ Vgl. ebd.

¹²⁷¹ Appenzeller, Gerd: Direktmandate sind die wichtigsten, Der Tagesspiegel, 24.06.2020, S. 6.

¹²⁷² Ebd.

¹²⁷³ Vgl. ebd.

Folge ausschließlich der CSU nützen, da dies bei dieser im Zweifel nicht möglich wäre.¹²⁷⁴ Niemann insinuiert damit, dass die CSU stets ausschließlich über Direktmandate im Parlament vertreten wäre.

Gathmann, Lehmann und Teevs analysieren ebenfalls am 25.06.2020 auf Spiegel Online die Reformdebatte und konstatieren, „[v]on reiner Unschuld beim Wahlrechtsdebakel kann deshalb wohl keine Partei sprechen.“¹²⁷⁵ Diesbezüglich verweisen sie hinsichtlich der Opposition darauf, dass deren Reformvorschlag angreifbar sei und FDP, Grüne und Linke in den letzten sieben Jahren kein Entgegenkommen gezeigt hätten.¹²⁷⁶ Zur Rolle des Vorsitzenden der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Brinkhaus, äußern die Autoren, dass dieser „anfangs noch geglaubt zu haben [scheint], er könne die unterschiedlichen Interessen in der Union zusammenführen“¹²⁷⁷, dies jedoch auch wegen fehlender Einigkeit innerhalb der CDU gescheitert sei.

Fried berichtet am 29.06.2020 in der Süddeutschen Zeitung über einen neuen Vorschlag Brinkhaus', Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion. Dieser schlägt vor, die Zahl der Mandate auf 750 zu begrenzen und bei Überschreiten dieser Grenze abwechselnd Direkt- und Ausgleichsmandate zu streichen. Dies stoße jedoch auf Kritik sowohl innerhalb der Unionsfraktion als auch bei der Opposition. So bewertet die CSU die Nichtzuerkennung von Direktmandaten als verfassungswidrig. Die Opposition sieht hier eine Bevorteilung der Union, insbesondere der CSU, und insgesamt eine zu geringe Verkleinerungswirkung.¹²⁷⁸

Wallet kommentiert dies in der Stuttgarter Zeitung am selben Tag ablehnend und bezeichnet die beabsichtigte Nichtzuerkennung von Direktmandaten als „haarsträubende Idee“.¹²⁷⁹ Und weiter: „Es träfe die Wahlsieger in den umkämpften Kreisen, wo der Wahlkampf um jede einzelne Stimme geht, wo das Argument besonders zählt, der Fleiß des Bewerbers sich lohnt, wo Demokratie für Bürger hautnah erlebbar ist [...].“¹²⁸⁰ Des Weiteren würden Wallet zu Folge die Wähler benachteiligt, die im Zweifel ohne direkte Vertretung bleiben.¹²⁸¹

Gegenteilig kommentiert dies Quadbeck in der Rheinischen Post. Sie nennt es eine Blamage fürs Parlament, dass nach wie vor keine Reform erfolgt ist und äußert, dass eine weitere Vergrößerung die

¹²⁷⁴ Vgl. Niemann, Andreas: Wahlrechtsreform steht erneut auf dem Spiel, Frankfurter Rundschau, 25.06.2020, S. 8.

¹²⁷⁵ Gathmann, Florian; Lehmann, Timo; Teevs, Christian: Blame Game, Spiegel.de, 25.06.2020.

<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/wahlrecht-fdp-gruene-und-linke-stellen-reformvorschlag-zur-abstimmung-a-7185d804-bd55-4ad4-bada-402c17407282> [letzter Zugriff: 31.01.2023]

¹²⁷⁶ Vgl. ebd.

¹²⁷⁷ Ebd.

¹²⁷⁸ Vgl. Fried, Nico: Wahlrechtsreform spaltet Union, Süddeutsche Zeitung, 29.06.2020, S. 1.

¹²⁷⁹ Wallet, Norbert: Beschämender Unsinn, Stuttgarter Zeitung, 29.06.2020, S. 3.

¹²⁸⁰ Ebd.

¹²⁸¹ Vgl. ebd.

Arbeitsfähigkeit des Parlaments beeinträchtigen würde.¹²⁸² Als Schuldigen für das Ausbleiben einer Reform benennt Quadbeck die CSU, die sich weigert einer Reduzierung der Wahlkreise zuzustimmen. Dies ist ihrer Meinung nach jedoch die einzige Lösungsmöglichkeit, da sich das Wahlverhalten verändert hätte und zunehmend Parteien über Landeslisten im Parlament vertreten sind. Die Bedeutung der Wahlkreise, die Quadbeck zugesteht, bewertet sie als nicht hinreichend.¹²⁸³

Ähnlich negativ kommentiert Deckers in der F.A.Z. die Reformdiskussion. In der letzten Sitzungswoche vor der parlamentarischen Sommerpause, die Deckers zu Folge die letzte Möglichkeit für eine Reform sei, einen Vorschlag zu präsentieren, sei ein „Schelmenstück“.¹²⁸⁴ Deckers kritisiert, dass sich bei einer weiteren Vergrößerung die Proportionen von Direkt- und Listenmandaten weiter zugunsten der Parteien verschieben würde. Obwohl er die Meinung vertritt, dass auch der Vorschlag von Grüne, FDP und Linke diesbezüglich nicht frei von Makel wäre, sei es die einzige bedeutende Initiative, die Unterstützung verdiene.¹²⁸⁵

Gathmann und Lehmann berichten auf Siegel Online am 30.06.2020 darüber, dass nach Brinkhaus auch die CSU einen weiteren Reformvorschlag unterbreitet hat. Dieser sieht eine Höchstgrenze in Höhe von 699 Mandaten vor. Die Autoren konstatieren, dass die Union nun über das Thema diskutiere und fragen, warum der Fraktionsvorsitzende diese Diskussion nicht längst initiiert hätte.¹²⁸⁶ Die Autoren berichten, dass Brinkhaus sich für seinen eigenen Vorschlag im Fraktionsvorstand schwere Vorwürfe anhören musste und keinerlei Unterstützung erhielt. Ferner verweisen Gathmann und Lehmann auf die Differenzen der Union zur SPD. Die sich nun bei der Union abzeichnende Unterstützung für eine mögliche Reduzierung der Wahlkreise sowie die Zulassung einer bestimmten Anzahl ausgleichsloser Überhangmandate, stößt bei der SPD auf deutliche Ablehnung, sodass ein Konsens nicht ersichtlich sei.¹²⁸⁷ Des Weiteren zitieren die Autoren den Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer der FDP-Fraktion, Buschmann, mit den Worten, „[i]mmer mehr Abgeordnete von SPD und Union wollen unserem [der Gesetzentwurf von FDP, Grüne und Linke, Anm. MS] Vorschlag zustimmen.“¹²⁸⁸ Abgesehen von einer Äußerung des SPD-Abgeordneten Oppermann ist dies jedoch nicht belegt, insbesondere für CDU und CSU gibt es keine derartigen Verlautbarungen.

¹²⁸² Vgl. Quadbeck, Eva: Eine Blamage fürs Parlament, Rheinische Post, 29.06.2020, S. 2.

¹²⁸³ Vgl. ebd.

¹²⁸⁴ Deckers, Daniel: Respekt, F.A.Z., 29.06.2020, S. 1.

¹²⁸⁵ Vgl. ebd.

¹²⁸⁶ Vgl. Gathmann, Florian; Lehmann, Timo: Worüber die Union beim Wahlrecht streitet, spiegel.de, 30.06.2020.

<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/wahlrecht-die-union-streitet-ueber-drei-modelle-a-8f5b1f07-61b3-4483-b9ac-6d45b0f8fcf5> [letzter Zugriff: 31.01.2023]

¹²⁸⁷ Vgl. Ebd.

¹²⁸⁸ Ebd.

Die Berliner Zeitung berichtet am 02.07.2020 über die Einigung der Unionsfraktion auf eine Reform, wonach die Zahl der Wahlkreise auf 280 reduziert und bis zu sieben Überhangmandate ausgleichslos bleiben sollen. Die SPD hätte hingegen erklärt, dass eine zeitnahe Verabschiedung einer Reform nicht möglich sei.¹²⁸⁹

Jungkunz kritisiert am 04.07.2020 in den Nürnberger Nachrichten die Blockade der CSU, da deren Direktmandate „eine sichere Bank“ seien, eine Reduzierung der Zahl der Wahlkreise würde dann die Zahl der Direktmandate für die CSU reduzieren.¹²⁹⁰ Als Alternative schlägt Jungkunz die Einführung eines Ein-Stimmen-Wahlrechts vor, da die Zweitstimme für die Parteien seiner Ansicht nach ohnehin die bedeutendere sei.¹²⁹¹

Folz kommentiert am selben Tag in der Rheinpfalz, es handle sich bei der Reformdebatte um ein „unwürdiges Schauspiel“ und die Union hätte das Thema „jahrelang sträflich ignoriert“ und eine „Problemlösung für die Wahl 2021 sei schlechterdings nicht mehrmöglich“.¹²⁹² Folgend stellt Folz verschiedene Lösungsansätze dar und lässt dahinterstehende Intentionen durchblicken, ohne jedoch eine eigene Position einzunehmen, außer dass ohne die vermeintliche Blockade der Union eine Reform hätte erfolgen können.

Ähnlich kommentiert Roßmann in der Süddeutschen. Ihm zu Folge haben Union und SPD „dem Ansehen des Parlaments schwer geschadet“, indem sie keinen konsentierten Entwurf vorgelegt, den Gesetzentwurf von Grüne, FDP und Linke nicht zur Abstimmung und grundsätzlich keinen interfraktionellen Konsens hergestellt hätten, obwohl es die Aufgabe der Regierungsfraktionen und nicht der Opposition sei, Lösungen zu präsentieren.¹²⁹³

Dankbar berichtet am 12.08.2020 in der Berliner Zeitung, dass in der parlamentarischen Sommerpause in den Gesprächen zwischen den Fraktionsvorsitzenden kein Konsens erzielt werden konnte und das Thema zwischen Union und SPD im Koalitionsausschuss beraten werden soll. Des Weiteren informiert Dankbar über ein Gutachten des ehemaligen Richters am BVerfG, Di Fabio, der die Idee, Direktmandate nicht zuzuerkennen als verfassungswidrig einstuft. Dankbar kommentiert, dass Di Fabio hiermit jedoch eine abweichende Minderheitenmeinung vertreten würde.¹²⁹⁴

Funk verweist im Tagesspiegel am 17.08.2020 ebenfalls auf den anstehenden Koalitionsausschuss und fragt, inwiefern der Reformvorschlag der CDU, der eine Reduzierung der Zahl der Wahlkreise auf 280 vorsieht, überhaupt eine Wirkung entfalten könnte, da unter den wegfallenden Wahlkreisen

¹²⁸⁹ Vgl. Reform des Wahlrechts blockiert, Berliner Zeitung, 02.07.2020, S. 1.

¹²⁹⁰ Jungkunz, Alexander: Der aufgeblähte Bundestag, Nürnberger Nachrichten, 04.07.2020, S. 2.

¹²⁹¹ Ebd.

¹²⁹² Folz, Winfried: Dreiste Union, Die Rheinpfalz, 04.07.2020, S. 2.

¹²⁹³ Vgl. Roßmann, Robert: Die Verweigerer, Süddeutsche Zeitung, 04.07.2020, S. 4.

¹²⁹⁴ Vgl. Dankbar, Christine: Letzte Chance für die Reform, Berliner Zeitung, 12.08.2020, S. 4.

gegebenenfalls auch welche sein könnten, die von der SPD gewonnen werden würden, wodurch die Überhangsituation der Union nicht tangiert wäre.¹²⁹⁵

Reinecke kommentiert in der taz am 21.08.2020, dass die „einzige Kraft, die das endlose Gezocke beenden kann, [...] die Union [sei], die seit Jahren ihr Partialinteresse an vielen Direktmandaten über das Gemeinwohl stellt.“¹²⁹⁶ Dies sei jedoch nicht ausreichend. FDP, Grüne und Linke hingegen hätten den einzigen zielführenden Vorschlag unterbreitet, der „einfach, klar, einleuchtend“ und mit der angestrebten Reduzierung der Zahl der Wahlkreise auf 250 allein geeignet sei, das Wahlsystem funktionsfähig zu halten.¹²⁹⁷

Auf Zeit Online kommentiert am 25.08.2020 Jacobsen, dass eine Reform bisher vor allem am Machtinteresse der Parteien scheiterte und „[j]eder Vorschlag auf eigene Kosten [...] abgelehnt“ wird, denn „[i]m Hintergrund rechnete jede Partei penibel durch, bei welcher Änderung sie wie viele Sitze gewinnen oder verlieren würde.“¹²⁹⁸ Ferner kritisiert Jacobsen, dass zur Rechtfertigung Union und SPD lediglich Prinzipien zum Schein in den Vordergrund stellen würden, dabei wäre die von der Union kritisierte Nichtzuerkennung von Direktmandaten in Bayern jahrelang praktiziert worden. Die Verzerrung des Zweitstimmenproporzes hätte die SPD hingegen so lange nicht gestört, wie sie unter Bundeskanzler Schröder hiervon profitierte.¹²⁹⁹ Jacobsen urteilt, die Wahlrechtsreform sei nicht so kompliziert, wie von den Beteiligten des Öfteren herausgestellt, eine Einigung seit Jahren möglich. Unter Berufung auf Max Weber, hält Jacobsen das Brett dann nicht für „so irre dick“ – Jacobsen zitiert Weber mit der Formulierung vom „Bohren dicker (sic!) Bretter“ -, dass die Reform die bereits verstrichenen Jahre in Anspruch hätte nehmen müssen.¹³⁰⁰

Zur Einigung des Koalitionsausschusses äußert Dankbar in der Berliner Zeitung am 27.08.2020, dass dies ein „fauler Kompromiss“ sei, denn die vermeintlich beabsichtigte Verrechnung von Direkt- und Listenmandate sei bei Beachtung der föderalen Ansprüche im Endeffekt nicht wirksam und die Zulassung von bis zu drei ausgleichslosen Überhangmandaten führe zu einer Proporzverzerrung. Bezüglich der Zahl drei vermutet Dankbar, dass „man im Koalitionsausschuss gehandelt [hat] wie im Basar (sic!). Von sieben auf fünf und dann auf drei, weil alle endlich nach Hause wollten.“¹³⁰¹ Dankbar

¹²⁹⁵ Vgl. Funk, Albert: Quadratur mit Kreisen, Der Tagesspiegel, 17.08.2020, S. 4.

¹²⁹⁶ Reinecke, Stefan: Der Starrsinn der Union, die Tageszeitung, 21.08.2020, S. 12.

¹²⁹⁷ Ebd.

¹²⁹⁸ Jacobsen, Lenz: Sieben Jahre Peinlichkeit, zeit.de, 25.08.2020.

<https://www.zeit.de/politik/deutschland/2020-08/wahlrechtsreform-cdu-spd-koalition-wahlrecht-bundestag-verkleinerung-parlament> [letzter Zugriff: 31.01.2023]

¹²⁹⁹ Vgl. ebd.

¹³⁰⁰ Ebd.

¹³⁰¹ Dankbar, Christine: Ergebnis ja, Lösung nein, Berliner Zeitung, 27.08.2020, S. 6.

kritisiert, dass aus dem Beschlusspapier des Koalitionsausschusses nicht hervorgeinge, ob die Zahl der bis zu drei ausgleichslosen Überhangmandate auf die Parteien oder das Parlament bezogen sei.¹³⁰²

Jacobsen spricht hierzu auf Zeit Online von ein „paar kleine Notbremsen jetzt, eine echte Reform später“ und äußert, es sei „gute Praxis und vom Verfassungsgericht empfohlen, dass auch die Oppositionsparteien an Veränderungen des Wahlrechts beteiligt werden“, die Einigung sei somit möglicherweise noch nicht final.¹³⁰³ Jacobsen urteilt, es sei der Erfolg der Opposition, die Regierungskoalition zumindest zu dieser Einigung gebracht zu haben, da ohne den Druck der Opposition gar keine Reform erfolgt wäre.¹³⁰⁴

Gathmann, Lehmann und Teevs wiederum urteilen auf Spiegel Online, dass die CDU [...] die Reform 2021 am meisten schmerzen [dürfte], völlig ungeschoren kommt dagegen bei der nächsten Bundestagswahl die Schwesterpartei CSU davon.“ Was bemerkenswert sei, „weil sie [die CSU, Anm. MS] eine unionsinterne Einigung lange verhindert hatte.“¹³⁰⁵ Die Autoren äußern ferner, dass erst die Initiative Brinkhaus‘ eine Einigung innerhalb der Union ermöglicht hätte.¹³⁰⁶

Deckers kommentiert in der F.A.Z., dass die Einigung ihre postulierte Wirkung erst beweisen muss, eine Vergrößerung des Parlaments jedoch weiterhin wahrscheinlich sei. Zugleich urteilt Deckers jedoch, dass eine weitere Zunahme der Anzahl der Abgeordneten die Demokratie in ihren Grundfesten nicht gefährden würde, zumal die Wähler die Möglichkeit hätten, bei der anstehenden Bundestagswahl Parteien mit anderen Reformvorstellungen zu wählen. Dass Union und SPD mit der Gesetzesnovelle die Reduzierung der Wahlkreise auf 280 zur Bundestagswahl 2025 fest schreiben wollen, beurteilt Deckers als unzulässige Bindung des 20. Deutschen Bundestages.¹³⁰⁷

In der Frankfurter Rundschau urteilt Niemann, dass es sich um „ein[en] mickrige[n] und faule[n] Kompromiss“ handeln würde, der nicht zu einer Verkleinerung des Parlaments führen wird, aber zu einem Wettbewerbsvorteil von CDU und CSU.¹³⁰⁸

Ähnlich kommentiert Dunz in der Rheinischen Post die Einigung und spricht von einem „peinlich kleinlichen Beschluss.“¹³⁰⁹

¹³⁰² Vgl. ebd.

¹³⁰³ Vgl. Jacobsen, Lenz: Das ist noch keine Reform, zeit.de, 26.08.2020.

<https://www.zeit.de/politik/deutschland/2020-08/wahlrechtsreform-grosse-koalition-erfolg-opposition> [letzter Zugriff: 31.01.2023]

¹³⁰⁴ Vgl. ebd.

¹³⁰⁵ Gathmann, Florian; Lehmann, Timo; Teevs, Christian: Die XXS-Reform, spiegel.de, 26.08.2020.

<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/wahlrecht-reform-die-xxs-loesung-a-ac1d6d87-1098-4e36-9b88-ac3fc3826a56> [letzter Zugriff: 31.01.2023]

¹³⁰⁶ Vgl. ebd.

¹³⁰⁷ Vgl. Deckers, Daniel: Finale, F.A.Z., 27.08.2020, S. 1.

¹³⁰⁸ Niemann, Andreas: Fauler Kompromiss, Frankfurter Rundschau, 27.08.2020, S. 11.

¹³⁰⁹ Dunz, Kristina: Peinlich kleinlich, Rheinische Post, 27.08.2020, S. 2.

Wettlaufer-Pohl bezeichnet die angestrebte Reform in der Hessischen Allgemeinen als „blamabel“ und „fauler Kompromiss“. Die einzige wirksame Lösung sei eine deutliche Reduzierung der Zahl der Wahlkreise. Das Argument, dass diese bei zunehmender Größe nicht mehr angemessen zu pflegen sind, weißt Wettlaufer-Pohl deutlich zurück und bezeichnet dies als „bare[n] Unsinn angesichts der Digitalisierung des Alltags.“¹³¹⁰

In der Passauer Neuen Presse spricht Fuchs von einer Verschleppung „zum Schaden der Demokratie, auf Kosten der Arbeitsfähigkeit und Akzeptanz des Bundestages und der Steuerzahler.“¹³¹¹ Dies würde Union und SPD jedoch nicht stören, solange das Wahlrecht so ausgestaltet sei, dass Union und SPD „möglichst viele Mandate, Posten, Pöstchen und Pfründe behalten können.“¹³¹²

Funk analysiert im Tagesspiegel, dass die Verrechnung von Direkt- und Listenmandaten bei der CSU nicht, bei der CDU hingegen stark greift und den Mandatsanspruch deutlich reduziert. Ferner stellt Funk die Maßgabe auf, wonach ein Überhangmandat der CDU zu zwei bis drei Ausgleichsmandaten führen würde, der mögliche Dämpfungseffekt ausgleichsloser Überhangmandate folglich gering sei. Bei der CSU als Regionalpartei würde sich dies anders darstellen, da dort ein Überhangmandat einen höheren Ausgleichsbedarf bedingen würde. Funkt bezeichnet die Einigung als „[v]iel Lärm um wenig.“¹³¹³

Posener äußert in seinem Leitartikel in der Welt am 02.09.2020 hinsichtlich der Vorgänge in den USA, dass bei der Wahlrechtsreform das Ziel der Verkleinerung des Parlaments nicht die einzige Maxime sein sollte, sondern „die Stärkung der positiven Seiten des Systems.“¹³¹⁴ Eine gelungene Reform zeichnet sich Posener zu Folge dadurch aus, dass sie „die Parteidemokratie schwächt und die parlamentarische Demokratie stärkt.“¹³¹⁵

In der Berliner Zeitung vom 19.09.2020 äußert Dankbar, dass 709 Abgeordnete bereits zu viel seien, sähe man an den kurzen jeweiligen Redezeiten im Plenum. Bezuglich des Reformvorschlags von Union und SPD formuliert Dankbar, dass „Parteien demnächst Direktmandate gewinnen können, die ihr nach dem Zweitstimmenergebnis eigentlich nicht zustehen [...]“ und dass die vermeintliche Verrechnung von Direkt- und Listenmandate zu unterschiedlichen Stimmenwerten zwischen Nord- und Süddeutschland führt.¹³¹⁶ Des Weiteren kritisiert Dankbar, dass zugleich für die Wahl 2025 die Reduzierung der Zahl der Wahlkreise festgeschrieben werden soll und dass die avisierte Zahl von 280

¹³¹⁰ Wettlaufer-Pohl, Petra: Bei Wahlrecht eine einzige Blamage, Hessische Allgemeine, 27.08.2020, S. 1.

¹³¹¹ Fuchs, Ernst: Der XXL-Eiertanz, Passauer Neue Presse, 27.08.2020, S. 1.

¹³¹² Ebd.

¹³¹³ Funk, Albert: Viel Lärm um wenig, Der Tagesspiegel, 27.08.2020, S. 4.

¹³¹⁴ Posener, Alan: Mehrheit ist nicht alles, Die Welt, 02.09.2020, S. 3.

¹³¹⁵ Ebd.

¹³¹⁶ Dankbar, Christine: Kuhhandel ums Wahlrecht, Berliner Zeitung, 19.09.2020, S. 8.

Wahlkreisen nicht nachvollziehbar sei. Dankbar äußert, „[w]oher diese Zahl kommt, bleibt das Geheimnis der fünf Weisen. Vermutlich wurde im Kanzleramt schnell mal durchgerechnet, was sich für die CSU am besten ausgeht [...].“¹³¹⁷

Deckers kritisiert am 07.10.2020 in der F.A.Z. das Gesetzgebungsverfahren des Entwurfs der Regierungsfraktionen und äußert, dass dieser durch die Sachverständigen in der Anhörung „fast einhellig als untauglich bezeichnet wurde.“¹³¹⁸ Deckers kritisiert indirekt die Aufhebung der Parität zwischen Direkt- und Listenmandaten, denn „299 direkt gewählten Abgeordneten werden deutlich mehr Parlamentarier gegenüberstehen, die ihr Mandat den Parteien und nicht dem Wähler verdanken.“¹³¹⁹ Deckers stellt die Frage, ob die Opposition mit einer Normenkontrollklage drohen, die Abgeordneten frei abstimmen oder der Bundespräsident das Gesetz nicht ausfertigen sollte?¹³²⁰

Funk regt im Tagesspiegel am 08.10.2020 ebenfalls eine Befassung des BVerfG an, denn „[d]as neue Wahlgesetz ist das schlechte Produkt schlechter Produzenten.“¹³²¹ Er kritisiert, dass die Novelle nicht garantieren würde, dass der neue Bundestag kleiner sein werde als der aktuelle. Als möglichen Klagepunkt vor dem BVerfG sieht Funk die seiner Ansicht nach unzureichende Normenklärheit sowie eine mögliche Verletzung der Erfolgswertgleichheit durch die Reformmaßnahmen. Dabei sei es „gängige Karlsruher Auffassung“, dass es sich beim aktuellen Wahlsystem im Kern um ein Verhältniswahlssystem handele.¹³²²

Niesmann kritisiert am 09.10.2020 in der Frankfurter Rundschau mit Blick auf die anstehenden Wahlen in den USA und das dortige Wahlsystem, dass mit der Gesetzesnovelle auch in Deutschland aufgrund der bis zu drei ausgleichslosen Überhangmandate „eine Kanzlerschaft ohne Mehrheit der Zweitstimmen denkbar“ sei.¹³²³ Niesmann urteilt, „[f]ür diese echte Reform [einer deutlichen Reduzierung der Wahlkreise, Anm. MS] fehlten der Koalition aber Mut und Kraft.“¹³²⁴

Diskussion

Die Reform des Wahlrechts erfuhr durch die Presse eine intensive Begleitung, die sich unter anderem in zahlreichen Kommentaren widerspiegelt. Dabei mangelt es der veröffentlichten Meinung jedoch an Vielfalt. Stattdessen wird die Diskussion auf die Aspekte Arbeitsfähigkeit, Kosten und relative Größe verengt, als Lösung wird mehrheitlich die Reduzierung der Zahl der Wahlkreise propagiert. Welche

¹³¹⁷ Ebd.

¹³¹⁸ Deckers, Daniel: Durchgepeitscht, F.A.Z., 07.10.2020, S. 1.

¹³¹⁹ Ebd.

¹³²⁰ Vgl. ebd.

¹³²¹ Funk, Albert: Geht mal nach Karlsruhe, Der Tagesspiegel, 08.10.2020, S. 6.

¹³²² Ebd.

¹³²³ Niemann, Andreas: Das Gegenteil von gut, Frankfurter Rundschau, 09.10.2020, S. 13.

¹³²⁴ Ebd.

Bedeutung beispielsweise Wahlkreise und direkt gewählte Abgeordnete im Rahmen der repräsentativen Demokratie besitzen respektive was grundsätzlich die repräsentative Demokratie ausmacht, wird mehrheitlich nicht diskutiert. Die deutliche Mehrheit der Journalisten vertritt hingegen die Meinung, dass das oberste Gütekriterium die Abbildung des Parteienproporz darstellt. Gerade diesbezüglich bleibt jedoch eine Auseinandersetzung in der Presse, welche Rolle Parteien in einer repräsentativen Demokratie spielen, welche Bedeutung ihnen zukommen sollte und inwiefern der Parteienproporz ein hinreichendes Kriterium sein kann, aus. Wiederholt wird der Vergleich mit den Parlamenten anderer Staaten bemüht. Insbesondere die Volkskammer der Volksrepublik China mit nahezu 3.000 Mitgliedern wird herangezogen, um einerseits deutlich zu machen, dass nur das „Parlament“ eines autoritären Parteienstaates mehr Mitglieder zählt als der Deutsche Bundestag und andererseits die Volksrepublik China immerhin eine Bevölkerung von mehr als eine Milliarde Menschen besitzt, das deutsche Parlament also auch im Vergleich zur Population vermeintlich unverhältnismäßig groß sei. Verwiesen wird dann auch auf das Repräsentantenhaus der USA oder die Parlamente anderer europäischer Staaten. Insbesondere bei letzterem Vergleich kann dies jedoch vollends nicht überzeugen, da die übrigen europäischen Staaten eine deutlich geringere Bevölkerungsgröße aufweisen, das Pro-Kopf-Verhältnis entsprechend schlechter ausfällt als in Deutschland. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Größen der deutschen Landesparlamente in dieser Debatte keine weitere Beachtung fanden. Wenn jedoch 709 Abgeordnete für mehr als 82 Mio. Einwohner kritisiert werden, könnte unter Anwendung dieser Vergleichsargumentation unter anderem kritisch hinterfragt werden, warum das Landesparlament Mecklenburg-Vorpommerns bei einer Bevölkerungsgröße von etwa 1,6 Mio. Einwohner ein Parlament mit regulär 71 Abgeordneten besitzt.

Häufig findet sich zudem das Argument, dass eine Vergrößerung des Parlaments zu zusätzlichen Kosten führt und dies nicht akzeptabel sei. Unabhängig von den Grenzen der Diskussion, was ein angemessener Preis für die repräsentative Demokratie sein und wie dieser überhaupt ermittelt werden könnte, ist auffallend, dass die Kostenfrage stets negativ beschieden wird. Eine signifikante Zahl von Journalisten vertritt demnach die Position, dass bei einem Bundeshaushalt von seinerzeit über 350 Mrd. Euro Kosten für ein Parlament von etwa eine Milliarde Euro nicht statthaft und deutlich zu viel seien, obgleich die Kosten eines Parlaments nicht allein durch die Anzahl der Abgeordneten bestimmt wird und hier keine direkte Korrelation besteht.

Besondere Aufmerksamkeit erhielt die vermeintliche Nachricht, dass die Bundestagsverwaltung in Erwartung einer weiteren Vergrößerung weitere Neubauten plant, um dem vermuteten erhöhten Platzbedarf befriedigen zu können. Diese Nachricht lässt sich nicht abschließend überprüfen. Bei Verlautbarungen einiger Politiker erscheint es nicht undenkbar, dass diese möglicherweise Falschnachricht aus einem Kalkül heraus wiederholt verkündet wurde, um die öffentliche Meinung zu

beeinflussen. Intern wurde stattdessen darauf hingewiesen, dass ein Großteil der Liegenschaften des Deutschen Bundestages nach 20 Jahren Nutzung einer standardmäßigen Renovierung unterzogen werden muss. Hierfür müssen Büoräume freigezogen und ein entsprechendes Ausweichquartier zur Verfügung gestellt werden.¹³²⁵

Auffallend ist, dass in nahezu jedem Beitrag über das Wahlrecht die Behauptung aufgestellt wird, Überhangmandate würden zu Ausgleichsmandaten führen und dies im Ergebnis zu einem deutlich größeren Parlament. Ebenfalls auffallend ist, dass der Reformvorschlag von Grüne, FDP und Linke nahezu keiner kritischen Bewertung unterzogen wird, sondern die von den Verfassern des Gesetzentwurfs postulierten Bewertungen größtenteils unhinterfragt übernommen und wiedergegeben werden. Eine Diskussion beispielsweise darüber, inwiefern die von Grüne, FDP und Linke geplante Erhöhung der Regelgröße mit dem Anspruch der Verkleinerung des Parlaments vereinbar ist, wird kaum geführt. Insbesondere der Lösungsvorschlag der Reduzierung der Wahlkreise wird von der Mehrheit der Journalisten positiv bewertet und als nahezu einzige Lösungsoption postuliert. Eine Diskussion, inwiefern der Gesetzentwurf von Grüne, FDP und Linke möglicherweise zu einer Vergrößerung des Parlaments führen könnte unterbleibt weitestgehend. Dass der immanente Ausgleichsmechanismus die gleiche Vergrößerungswirkung wie das geltende Wahlrecht entfalten kann, wird in dieser Form nicht thematisiert.

Bemerkenswert ist ferner, dass Überhangmandate nahezu grundsätzlich der Union zugeschrieben werden. Lediglich vereinzelt finden sich Beiträge, die auf die Überhangmandate der SPD beispielsweise während der Regierungszeit Schröders hinweisen und damit indirekt aufzeigen, dass Überhangmandate auch durch andere Parteien als von CDU und CSU erzielt werden können. Die Berichterstattung erweckt den Eindruck, dass die Mehrheit der veröffentlichten Meinung die Ansicht vertritt, dass CDU und CSU nahezu zwingend auch in Zukunft die meisten Direktmandate erringen werden. Dies ist zugleich symptomatisch für die Art und Weise der Debatte, in der nicht grundsätzliche Fragen, sondern lediglich eine Verringerung der Größe des Parlaments im Zentrum stehen.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass viele Beiträge zur Wahlrechtsreform nicht den Anspruch der hinreichenden Sachkenntnis erfüllen.

¹³²⁵ Siehe Fn. 4.

E. Bewertungskriterien

Um die verschiedenen Reformvorschläge beurteilen zu können, sollen im Folgenden Bewertungskriterien für eine einheitliche Beurteilung definiert werden.

Entscheidend sind hierbei Kriterien, die der Gesamtheit demokratietheoretischer Aspekte von Wahlsystemen gerecht werden. Dies ist insofern hervorzuheben, als die politische und teils auch wissenschaftliche Debatte der vergangenen Jahre sich nahezu ausschließlich auf die Merkmale „Anzahl der Abgeordnete“ und „Einhaltung der Abgeordnetenzahl“ fokussierte. Dies ist für eine Bewertung von Wahlsystemen aus demokratietheoretischer Perspektive jedoch nicht ausreichend. Weder ist die Anzahl von Abgeordneten an sich ein Gütekriterium beziehungsweise kann aus diesem Aspekt ohne weiteres eine Anzahl abgeleitet werden, die aus demokratietheoretischer Sicht als ideal zu charakterisieren ist, noch ist ein Wahlsystem, das eine gewünschte Anzahl von Abgeordneten garantiert, zwingend geeignet, auch weitere demokratietheoretisch relevante Kriterien zu erfüllen.

Folgend werden Bewertungssysteme von Nohlen, Jesse und Grotz dargestellt und diskutiert. Im Anschluss wird darauf aufbauend ein für die folgende Analyse zu verwendendes eigenes Bewertungssystem entwickelt und diskutiert.

I. Kriterien nach Nohlen

Nohlen benennt drei Kernfunktionen eines Wahlsystems:

Erstens handelt es sich um die Repräsentation. Hierbei differenziert Nohlen zwischen der „Vertretung aller relevanten gesellschaftlichen Gruppen“¹³²⁶ und einer „fairen Repräsentation, d.h. einer annähernd spiegelbildlichen Repräsentation der gesellschaftlichen Interessen und politischen Meinungen.“¹³²⁷ Bewertungsmaßstab ist laut Nohlen das Maß des Verhältnisses von Stimmen und Mandaten.

Zweitens führt Nohlen die Konzentration an. Dies meint die Ansammlung der Interessen und Meinungen mit dem Ziel der politischen Entscheidungsfindung und Handlungsfähigkeit. In diesem Sinne ist das Ergebnis von Wahlen nicht die Abbildung der in der Gesellschaft vorhandenen politischen Meinungen, sondern handelt es sich um einen „Akt der politischen Willensbildung“.¹³²⁸ Bewertungsmaßstäbe sind hierbei die Zahl der Parteien im Sinne einer möglichst geringen Anzahl sowie die Etablierung stabiler Regierungsverhältnisse. In diesem Zusammenhang verweist Nohlen zudem auf die Effektivität von Wahlsystemen, die ebenfalls die Stabilität des Systems betrifft.¹³²⁹

¹³²⁶ Nohlen, 2014, S. 190.

¹³²⁷ Ebd.

¹³²⁸ Ebd.

¹³²⁹ Vgl. ebd.

Drittens benennt Nohlen die Partizipation. Hierbei geht es um die Frage, welche Einflussmöglichkeiten der Wähler mit seiner Stimme auf das Ergebnis hat. Bestimmt er lediglich über die Stärke einer Partei oder hat er darüber hinaus Möglichkeiten zur Personalauswahl?¹³³⁰

Über diese drei Kernfunktionen führt Nohlen zwei weitere Elemente an und nennt viertens die Einfachheit. Der Versuch, verschiedene Ziele in einem System zu realisieren, führt aufgrund der sich ergebenden Zielkonflikte zu Komplexität. Nohlen argumentiert, dass es dem Wähler hingegen möglichst nachvollziehbar sein soll, was seine Stimme bewirkt und dass ein kompliziertes Verfahren eine Möglichkeit darstellen kann, den Bürger von der Wahl abzuhalten. Im Zusammenhang mit der Einfachheit ergibt sich auch die Anforderung der Transparenz.¹³³¹

Fünftens führt Nohlen die Legitimität eines Wahlsystems an. Obgleich nur als fünfte Anforderung benannt, ist es insofern das entscheidende Element zur Bewertung der demokratischen Güte. Denn die Anerkennung der Legitimität eines Wahlsystems entscheidet maßgeblich über die Legitimität des politischen Systems.¹³³²

Insgesamt weist Nohlen auf die Einschränkungen dieser Evaluationskriterien hin, da eine Bewertung eines Wahlsystems immer im Kontext erfolgen muss und nicht die perfekte Abbildung eines Ziels das höchste Gut darstellt, sondern die Wahrung der Balance, der sich widerstreitenden Ziele.¹³³³

Es ist Nohlens Verdienst, Bewertungskriterien zu formulieren, die universal anwendbar sind und grundsätzliche demokratietheoretische Erwägungen berücksichtigen.

II. Kriterien nach Jesse

Weitere Bewertungskriterien liefert Jesse und nennt insgesamt sechs zur Begutachtung von Wahlsystemen.

Erstens nennt Jesse Verständlichkeit und Einfachheit. Hierbei geht es um die Steigerung der Legitimität des Wahlverfahrens.¹³³⁴

Zweitens führt Jesse eine sinnvolle Zuordnung von Stimmen und Mandaten an. Dies folgt dem ersten Kriterium und steht laut Jesse gleichzeitig in Verbindung zum sechsten Kriterium, der traditionellen Verankerung. Grundsätzlich geht es bei diesem Kriterium um das Zuteilungsverfahren. Wie wird aus einer Stimme ein Mandat? Erfolgt dies transparent, stringent und nicht verfälschend? Wobei Jesse eine Disproportionalität nicht per se als Verfälschung des Wahlergebnisses bewertet und sich hierbei

¹³³⁰ Vgl. ebd., S. 191.

¹³³¹ Vgl. ebd.

¹³³² Vgl. ebd., S. 191 ff.

¹³³³ Vgl. ebd., S. 194.

¹³³⁴ Vgl. Jesse, 1985, S. 45.

insbesondere auf die Mehrheitswahl bezieht, der eine Disproportionalität immanent sei und gerade das Ziel habe, eine Mehrheitsbildung zu ermöglichen.¹³³⁵ Jesse zu Folge muss dies jedoch in einem „hinreichend einleuchtenden Zusammenhang zu den Stimmen steh[en], die eine Partei errungen hat.“¹³³⁶ Andernfalls handelt es sich um eine Verfälschung.

Es bleibt offen, ob in einem Mischsystem Überhangmandate nicht dann in einem hinreichend „einleuchtenden Zusammenhang“ stehen, wenn die entsprechende Partei deutlich mehr Erst- als Zweitstimmen und/oder einen entsprechend hohes relatives Erststimmenergebnis aller Parteien erzielt.

Drittens benennt Jesse als Kriterium die Chance eines Regierungswechsels. Jesse argumentiert, dass ein Wahlsystem nicht zu einer de facto definierten Rollenverteilung zwischen Regierung und Opposition führen darf, die durch Wahl nicht mehr zu ändern ist.¹³³⁷

Dies mag zuvörderst auf die Mehrheitswahl gemünzt sein. Gilt jedoch nur für den Fall, dass eine Partei bereits eine Hegemonialstellung innehat, weswegen Zugewinne der anderen Parteien kaum eine Änderung bewirken. Gleichwohl gilt dies auch für Verhältniswahlsysteme, denn Jesses Bewertungskriterium zielt nicht auf die Stärke einer Partei, sondern letztlich auf die Stärke der Regierungsfraktion(en) und gerade im Fall von Koalitionen, können Verluste der stärksten Regierungsfraktion durch Zugewinne des Koalitionspartners aufgefangen werden. So weist Jesse dann auch zutreffend darauf hin, dass bis 1982 in Deutschland ein Wechsel der Regierung durch Entscheidungen der FDP erfolgte, aber nicht grundsätzlich durch Wahl.¹³³⁸

Viertens formuliert Jesse als Kriterium die Bildung regierungsfähiger Mehrheiten. Kernaufgabe parlamentarischer Systeme ist die Regierungsbildung, entsprechend sind regierungsfähige Mehrheiten als Ergebnis von Wahlen ein Ziel von Wahlsystemen.¹³³⁹ Dieses Bewertungskriterium schließt an das vorherige Kriterium des Regierungswechsels an.

Füftens ist die Repräsentation der politischen Richtungen zu bewerten. Nach Jesse soll das Parlament Abbild der politischen Präferenzen der Wähler sein und stellt die Wahl die entscheidende Legitimation dar. Entsprechend ist die Abbildung proportional zu gewährleisten. Dabei handelt es sich nicht um eine Repräsentation soziokultureller Eigenschaften.¹³⁴⁰

¹³³⁵ Vgl. ebd., S. 46

¹³³⁶ Ebd.

¹³³⁷ Vgl. ebd., S. 47.

¹³³⁸ Vgl. ebd.

¹³³⁹ Vgl. ebd., S. 48.

¹³⁴⁰ Vgl. ebd.

Sechstens ist Jesse zu Folge die traditionelle Verankerung als Gütekriterium zu berücksichtigen. Jesse argumentiert, dass ein Wahlsystem auch danach beurteilt werden kann, wie lange die Regelungen bereits bestand haben und wie diese in der Bevölkerung verankert sind, also akzeptiert werden.¹³⁴¹

Jesse geht über die grundsätzlichen Erwägungen Nohlens hinaus und formuliert spezifischere Kriterien, die bereits durch Reformdebatten geprägt sind und damit eine gewisse Zielrichtung im Blick haben. Dies findet sich unter anderem in den Ausführungen zu den Kriterien „Regierungswechsel“ und „Mandatszuteilung“, in denen die Ablehnung der Mehrheitswahl erkennbar ist.

III. Kriterien nach Grotz

Grotz entwickelt aufbauend auf den Bewertungskriterien Nohlens einen Bewertungskatalog mit sechs Dimensionen und 12 Kriterien.

Die erste Dimension umfasst die verfassungsrechtlichen Vorgaben und beinhaltet die Kriterien „Vermeidung negativen Stimmgewichts“ und „Neutralisierung von ausgleichslosen Überhangmandaten“. Grotz legt dem ersten Kriterium eine enge Definition zu Grunde, wonach negatives Stimmgewicht den Effekt bezeichnet, dass eine „Partei bei der Mandatsverteilung gegenüber den anderen einseitig begünstigt oder benachteiligt wird.“¹³⁴² Aus der Interpretation des BVerfG-Urteils von 2012 ergibt sich für Grotz das Kriterium, dass Überhangmandate mindestens strukturell vermieden oder politisch neutralisiert werden müssen.¹³⁴³

Die zweite Dimension folgt dem Kriterium Nohlens, der Konzentrationsfunktion.

Die dritte Dimension umfasst die Proportionalität und teilt sich auf in Parteien- und Länderproporz. Grotz misst dem Proportionalitätsanspruch hohe Bedeutung bei und definiert Proporz als „Proportionalität zwischen Stimmen- und Mandatsanteilen.“¹³⁴⁴ Der Parteienproporz wird in einen Proporz zwischen den parlamentarischen Parteien und den Parteien insgesamt unterschieden. Ersteres meint jene Parteien, die die Sperrklausel überwunden und ins Parlament eingezogen sind; letzteres bezeichnet den Proporz zwischen allen zur Bundestagswahl angetretenen Parteien. Grotz verweist hierbei auf die Konzentrationsfunktion; liefert jedoch keine weitere Begründung für die Differenzierung des Proporzes. Ebenso erfährt der Länderproporz eine Unterteilung in den innerparteilichen Proporz sowie den Anteil der Bundesländer am Gesamtaufkommen. Dies wird mit

¹³⁴¹ Vgl. ebd., S. 49.

¹³⁴² Grotz, 2017, S. 51.

¹³⁴³ Vgl. ebd., S. 52.

¹³⁴⁴ Ebd., S. 53.

der Bedeutung des Föderalismus und der notwendigen Abbildung der landsmannschaftlichen Stärkeverhältnisse innerhalb der Bundestagsfraktionen begründet.¹³⁴⁵

Die vierte Dimension bewertet die Partizipation anhand der Kriterien „Differenzierte Stimmengebung“, „Personalisierung“ und „Dichte der Direktmandate“. Das Kriterium der Partizipation ist Grotz zu Folge von großer Bedeutung. Mittels der genannten Maßstäbe kommen die direkten Mitwirkungsmöglichkeiten des Wählers durch taktische Stimmabgabe, Personalisierung des Bundestages und räumliche Verbundenheit zu den Wahlkreisabgeordneten zum Ausdruck.¹³⁴⁶

Die fünfte Dimension beurteilt die Transparenz des Wahlsystems mittels der Kriterien „Verständlichkeit“ und „Einhaltung der Parlamentsgröße“. Hierbei folgt Grotz Nohlens Kriterium der Einfachheit und fügt mit der Parlamentsgröße einen weiteren Maßstab hinzu. Grotz argumentiert, dass ein Wahlsystem in der Regel seine Normgröße einhalten muss und nicht die Ausnahme von der Norm zur Regel werden darf.¹³⁴⁷ Mit diesem Argument folgt Grotz unausgesprochen Nohlens fünftem Kriterium, der Legitimität, das Grotz wiederum nicht als eigenes Kriterium in seinen Bewertungskatalog mitaufnimmt.

Die sechste und letzte Dimension des Bewertungssystems prüft die Umsetzbarkeit der Reformvorschläge und nutzt hierzu die Kriterien „Reformumfang“ und „Parteipolitische Neutralität“.

Zentral in diesem Bewertungssystem ist die erste Dimension. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben werden als hinreichende, zwingende Bedingungen angesehen. Jeder Reformvorschlag hat diese Maßstäbe vollumfänglich zu erfüllen.¹³⁴⁸ Die Dimensionen zwei bis fünf dienen vor allem als Bewertungsmaßstab der Reformvorschläge im Vergleich zum geltenden Wahlrecht und werden nur dann als sinnvoll eingestuft, wenn sie hier besser abschneiden und zugleich keine neuen Nachteile aufzeigen.¹³⁴⁹ Die Dimension der Umsetzbarkeit gilt Grotz als Abbild der politischen Rahmenbedingungen, die nicht vergleichend, sondern nur singulär bewertet werden können.

Grotz entwickelt aufbauend auf Nohlens Kriterien ein umfassendes und differenziertes System zur Bewertung von Wahlsystemen. Probleme in der Ausgestaltung des Bewertungssystems ergeben sich jedoch aus der Entwicklung der Kriterien vor dem Hintergrund des geltenden Wahlrechts und der Diskussion um eine Reform dieses Wahlsystems. Daraus ergibt sich ein teilweiser Mangel an demokratietheoretischer Begründung der Bewertungskriterien. Ebenso ist damit zu erklären, dass einige Kriterien nicht den Maßstab der Objektivität erfüllen und stattdessen eine ideelle Prägung

¹³⁴⁵ Vgl. ebd., S. 54.

¹³⁴⁶ Vgl. ebd., S. 54 ff.

¹³⁴⁷ Vgl. ebd., S. 56f.

¹³⁴⁸ Vgl. ebd., S. 59.

¹³⁴⁹ Vgl. ebd.

offenbaren. Bezuglich des Kriteriums der Überhangmandate überrascht, dass dieses hinsichtlich einer Reform des personalisierten Verhältniswahlrechts in dessen Grundzügen zu einem absoluten und zentralen Kriterium erhoben wird und selbst die vom Gericht aufgezeigte Zulässigkeit von Überhangmandaten letztlich als irrelevant betrachtet wird. Dabei zeigen auch diese Ausführungen exemplarisch, welches Problem sich aus dem Urteil für die Debatte der Wahlrechtsreform ergeben, indem das BVerfG-Urteil nämlich letztlich auf maximal 15 ausgleichslose Überhangmandate verkürzt wird. Richtig ist, dass das BVerfG von etwa der Hälfte einer Fraktionsstärke gesprochen hat. Durch diese Verkürzung wird die Debatte um Überhang- und letztlich Direktmandate jedoch in unzulässiger Weise geprägt und Grenzen manifestiert, die nachweislich nicht bestehen. Des Weiteren ist vor dem Hintergrund der Ausführungen zur Zulässigkeit von Überhangmandaten zu ergänzen, dass diese als ein grundlegend legitimes Element des ersten Teilwahlsystems der personalisierten Verhältniswahl bezeichnet werden können. In dieser Hinsicht kann dieses Bewertungskriterium nicht überzeugen.

Dies gilt gleichfalls für das Kriterium der parteipolitischen Neutralität. Die Annahme, dass eine Änderung oder – grundsätzlicher formuliert – dass die Funktionsweise eines Elements eines Wahlsystems eine Partei bevorzugen respektive benachteiligen könnte, ist objektiv nicht zu begründen. Ein Wahlsystem behandelt grundsätzlich alle Parteien gleich. Es ist, auch aus demokratietheoretischer Sicht, ein Irrglaube, dass ein Wahlsystem auf strukturelle Eigenheiten singulärer Parteien Rücksicht nehmen könnte. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass ein demokratisches System von Wettbewerb lebt. Der vermeintliche Vorteil einer Partei, kann bereits morgen der Vorteil einer anderen sein, vice versa. Die Annahme der parteipolitischen Neutralität als Bewertungsmaßstab eines Wahlsystems kann nur retrograd erfüllt werden, stützt diese Annahme dadurch argumentativ jedoch nicht. Die Ausführungen Grotz' hierzu versinnbildlichen die Debatte zur Wahlrechtsreform. De facto geht es um die Wahrung des Status Quo. Dabei sind weder das Ergebnis noch die vermeintlich begünstigenden oder benachteiligenden strukturellen Elemente manifest, weshalb sich hierauf keine objektive Bewertung stützen kann.

IV. Diskussion

Alle drei diskutierten Bewertungssysteme sind grundsätzlich geeignet, Wahlsysteme zu analysieren und zu bewerten. Dabei unterscheidet sich das System Grotz' von jenen Nohlens und Jesses durch die zahlreichen Differenzierungen. Gleichzeitig ist Grotz' System jedoch auch am wenigsten grundsätzlich und am meisten von der seinerzeitigen Reformdebatte geprägt.

Auffällig ist bei allen drei Systemen die eindimensionale Behandlung der Frage von Repräsentation. Hiernach erschöpft sich Repräsentation in der möglichst exakten Abbildung der Stärkeverhältnisse von Parteien, mitunter auch landsmannschaftlicher Verhältnisse und gesellschaftlichen Gruppen. Behnke,

Grotz und Hartmann charakterisieren Repräsentation in gleicher Weise.¹³⁵⁰ Dies ist jedoch gleichzeitig zu kurz und zu weit gegriffen. Denn weder erschöpft sich Repräsentation in einem parlamentarischen System von Abgeordneten in der Abbildung von Parteien, noch ist es aus demokratietheoretischer Sicht notwendig, jede gesellschaftliche Gruppe oder Landsmannschaft abzubilden. Denn, wie bereits aufgezeigt, sind die Abgeordneten in ihrer Gesamtheit Vertreter des ganzen Volkes. Jede weitergehende Partikularisierung stellt ein Wahlsystem nicht nur vor die Frage, wann ein ausreichendes Maß an Repräsentation erreicht ist, sondern es führt zu immer weitergehenden Forderungen nach vermeintlicher Repräsentation. Damit stellt sich zugleich die Frage, wer qualifiziert ist, die Repräsentation hinreichend abzubilden. Es wird nicht in Abrede gestellt, dass solche Fragen gesellschaftlich relevant sind, jedoch sind sie auch genau dort zu klären: In der Gesellschaft und ihrer Organisiertheit, jedoch nicht als Aufgabe und damit Teilelement eines Wahlsystems. Ein Wahlsystem hat aus demokratietheoretischer Sicht und im Sinne der Vorgaben der Repräsentation objektiv zu sein, letztlich blind, ohne Ansehung des Bewerbers. Das Ergebnis ist letztlich die Summe der Entscheidungen der gesellschaftlichen Gruppen im Zuge der politischen Willensbildung und des Handelns der Wähler am Wahltag.

Aus demokratietheoretischer Sicht erfolgt daher eine Überbewertung des Repräsentationsanspruchs durch Verengung des Aspekts auf Parteien und proportionale Abbildung. Zwei weitere Argumente seien hier angeführt. Zum einen trägt der Fokus auf den Parteienproporz in einem System von unabhängigen Abgeordneten nicht, da es keine zwingende und unauflösbar Verbindung von Abgeordnetem und Partei gibt. Dies gilt auch für reine Verhältniswahlsysteme. Zum anderen blendet ein Fokus auf die Repräsentation von Parteien aus – und dies gilt gerade für die deutsche Wahlrechtsdebatte, die grundsätzlich an den Prinzipien der personalisierten Verhältniswahl festhält –, dass in Systemen mit einem Teilelement der Direktwahl in Wahlkreisen ein Gesamtrepräsentationsanspruch von Parteien bereits hierdurch Grenzen findet. Dies gilt umso mehr, als für den Wahlkreisbewerber weder eine Parteimitgliedschaft noch eine Nominierung durch eine Partei eine notwendige Voraussetzung für eine Kandidatur darstellt. Eine ausführliche Diskussion zu diesen Aspekten findet sich weiter oben.

Der Gedanke der Repräsentation als Bewertungsmaßstab ist daher auszuweiten. Richtig erscheint es daher, dass Grotz die Frage der Dichte der Direktmandate als Kriterium aufnimmt. Grotz ordnet dies jedoch ausschließlich der Dimension der Partizipation zu. Dies ist insofern richtig, als aus demokratietheoretischer Sicht die Dichte von Wahlkreisen ein entscheidendes Instrument der

¹³⁵⁰ Vgl. Behnke, Joachim; Grotz, Florian; Hartmann, Christof: Wahlen und Wahlsysteme, Verlag De Gruyter Oldenbourg: Berlin, 2017, S. 63.

direkten Teilhabe an der politischen Willensbildung ist. Gleichwohl ist aus dieser Perspektive die Berücksichtigung der Wahlkreise zur Bewertung der Repräsentation ebenso geboten.

Interessant sind ferner die Ausführungen Behnkes et al. zum Bewertungskriterium der Personalisierung, die konstatieren, dass das Ergebnis von Wahlen gemeinhin nicht nur die Abbildung der Parteiprogramme umfasst, sondern „durch den Wahlakt bestimmte Abgeordnete ins Amt kommen, die ‚ihre‘ Wähler im Parlament repräsentieren.“¹³⁵¹ Des Weiteren stellen Behnke et al. heraus, dass zum einen Einerwahlkreise eine besonders starke Form der Personalisierung darstellen und zum anderen das Direktmandat mit Parteimitgliedschaft in besonderer Weise sowohl gegenüber den Wählern als auch den anderen Parteien und den übrigen Fraktionsmitgliedern eine eigenständige Legitimation geltend machen kann.¹³⁵² Dies steht in einem Gegensatz zu den vorherigen Ausführungen der Autoren zur Repräsentation.

Des Weiteren ist die Behandlung der Frage der Mehrheitsbildung als Bewertungskriterium diskutabel. Dies gilt nicht nur für die Schaffung stabiler Regierungsmehrheiten, sondern bereits für die Behauptung Jesses, dass die Herstellung dieser bereits deswegen ein Ziel von Wahlsystemen darstellt, weil die Bestellung von Regierungen zu den Kernaufgaben eines demokratischen Parlaments gehört.

Ein Wahlsystem hat zuvörderst objektiv das Wählervotum umzusetzen. Etwaige Bündnisse zwischen Parteien können hier keine Berücksichtigung beanspruchen. Ähnlich wie bei der Frage der Repräsentation gilt auch, dass sowohl Absichtsbekundungen vor der Wahl bezüglich etwaiger Koalitionen als auch Koalitionsvereinbarungen während einer Legislatur nicht manifest sind. Wenn jedoch für die Phase nach Konstituierung des Parlaments keine für die Dauer der Wahlperiode abschließend gültige Aussage zu Regierungsmehrheiten konstatiert werden kann, gilt dies in besonderem Maße für den Zeitpunkt der Mandatszuteilung, also die Wirkungsentfaltung eines Wahlsystems. Aus diesem Grund erscheinen mehrheitssichernde Verfahren wie beispielsweise ein Mandatsaufschlag für die größte Fraktion nicht sinnvoll. Dies gilt des Weiteren ebenfalls für Überlegungen zu strukturellen Begünstigungen eines Wahlsystems zu Mehrheitsbildungen. Jedes Teilelement eines Wahlsystems ist bestmöglich objektiv abzubilden. In diesem Sinne gilt auch die weitestgehende Abbildung der Stärkeverhältnisse innerhalb jedes Teilsystems. Weitergehende Anforderungen kann ein Wahlsystem aus demokratietheoretischer Sicht hingegen nicht leisten.

¹³⁵¹ Ebd., S. 64.

¹³⁵² Vgl. ebd.

V. Bewertungssystem als Grundlage der Analyse

Aufbauend auf den hier dargestellten Bewertungssystemen aber auch der hieran geäußerten Kritik werden im Folgenden eigene Bewertungskriterien formuliert, die Grundlage für die nachfolgende Analyse und Beurteilung der verschiedenen Reformvorschläge sein werden.

1. Repräsentation

Die Wahrung der Repräsentation ist in einer repräsentativen, parlamentarischen Demokratie zwingend das erste Kriterium. Diese Aussage kann im ersten Augenblick widersprüchlich zur weiter oben gemachten Feststellung erscheinen, wonach aus demokratietheoretischer Sicht eine Überbewertung des Repräsentationsanspruchs erfolgte. Diese Kritik zielt jedoch auf die besprochenen Bewertungssysteme, die Repräsentation vor allem als Abbildung von Parteienproporz definieren und diesen als entscheidendes Kriterium betrachten. Diese Einengung des Repräsentationsgedankens geht aus demokratietheoretischer Sicht fehl. In Verbindung mit einem repräsentativen Parlamentarismus ist Repräsentation in seiner umfassenden Form demokratietheoretisch hingegen zweifelsohne das entscheidende Element.

Weiter oben wurde ausführlich die Bedeutung der Repräsentation mittels der verschiedenen Formen dargestellt und diskutiert. Der Bürger muss repräsentiert sein – sowohl im Sinne seiner politischen Weltanschauungen als auch im Sinne der regionalen Verwurzelung. Daraus folgt, dass sowohl ein reines Mehrheits- als auch ein reines Verhältniswahlrecht diesem Kriterium nicht vollumfänglich gerecht werden können. Des Weiteren ergibt sich daraus, dass Mischsysteme, die grundsätzlich allein diesen Anspruch uneingeschränkt erfüllen können, dennoch differenziert danach zu bewerten sind, wie die Wahrung der Repräsentation gewährleistet wird. Ein Mischsystem, das in letzter Konsequenz die Repräsentation lediglich in der Wahrung des Parteienproporz sieht, wird dem Anspruch nicht vollumfänglich gerecht. Ein solches Ergebnis ist aus demokratietheoretischer Sicht sogar negativer zu bewerten als eine Reinform, da im letzteren Fall kein Scheinanspruch erhoben wird, der die eigentliche Absicht verdeckt.

Repräsentation kann aus demokratietheoretischer Perspektive sich nicht in der ausschließlichen Abbildung von regional verankerten Personen oder Parteien erschöpfen. Der Abgeordnete ist Inhaber eines freien Mandats und damit keiner Partei verpflichtet, zugleich wird das Volk jedoch erst durch die Gesamtheit der Abgeordneten repräsentiert. Daraus folgt, dass ein Wahlsystem Repräsentation durch eine angemessene Abbildung beider Teilespekte wahren muss. Repräsentation in diesem Sinne bedeutet jedoch nicht, dass jede Partei in jeder Region vertreten sein muss.

Für ein Mischsystem gilt daher, dass regionale Repräsentation durch einen regional verantwortlichen Abgeordneten hinreichend erfolgen kann, wobei die Parteizugehörigkeit nachrangig ist, da in diesem

Fall vor allem die Vertretung einer Region im Vordergrund steht. Die Repräsentation der politischen Weltanschauungen kann hingegen durch Parteimandate erfolgen, aus denen sich wiederum keine regionale Verantwortung und Verbindung ergeben. Je nachdem, ob das Wahlsystem auf Landes- und/oder Bundeslisten basiert, kann lediglich diesbezüglich eine Zuordnung erfolgen, die jedoch ausschließlich die diesbezüglichen Stärkeverhältnisse der Parteien abbildet und damit die weltanschauliche Repräsentation der Bürger darstellt.

2. Partizipation

In Verbindung mit den Überlegungen und Anforderungen zur Repräsentation ergibt sich als zweites Kriterium die Partizipation der Bürger. Partizipation erschöpft sich aus demokratietheoretischer Sicht nicht in der Zustimmung oder Ablehnung einer Partei, sondern setzt zudem ein gewisses Maß an Interaktion und reziproker Kommunikation voraus. Dies sowie die Möglichkeit der unmittelbaren Interaktion stellen zugleich notwendige Elemente der Responsivität dar. Daraus folgt, dass Partizipation im Wahlsystem durch direktdemokratische Elemente begünstigt oder dann als hinreichend bewertet werden kann. Ein direktdemokratisches Element kann dabei die Direktwahl von Abgeordneten durch Mehrheitswahl sein. Eine weitere Option stellen Panaschieren und Kumulieren bei Listenvorschlägen dar.

In diesem Sinne steht in einem Mischsystem die Wahl von Abgeordneten in einem Wahlkreis als direktdemokratisches Element der Zuteilung von Listenmandaten als schlichtes, mathematisches Zuteilungsverfahren gegenüber. Erschöpft sich die Bestimmung der Mandate in der Zustimmung beziehungsweise Nichtzustimmung einer Partei, besteht ein Mangel an Partizipation des Bürgers.

3. Integration

Verfügt ein Wahlsystem über eigenständige Teilsysteme, ist für die demokratietheoretische Bewertung die Integration dieser Teilsysteme entscheidend. Ein Wahlsystem, das letztlich nur scheinbar aus eigenständigen Teilsystemen besteht, de facto jedoch ein Teilsystem das andere dominiert oder die Ergebnisse und Einflüsse dessen sogar nivelliert, zeigt einen Mangel an Integration. Reine Wahlsysteme sind hiervon entsprechend ausgenommen.

Verfügt ein Wahlsystem über ein Teilsystem der personalisierten Direktwahl und über ein Teilsystem von Listenmandaten zur Abbildung des Parteienproporz, darf keines der beiden das jeweils andere in unzulässiger Weise dominieren. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Verfassung ein freies Mandat garantiert und das Wahlsystem die Personenwahl als Direktwahl ausgestaltet. Noch deutlicher wird die Unzulässigkeit der Dominanz, wenn das Wahlsystem die Personenwahl nicht nur als Direktwahl gestaltet, sondern zusätzlich die Kandidatur in einem Wahlkreis unabhängig von der Nominierung durch eine Partei ermöglicht, die Verbindung von Kandidat und Partei also keine notwendige

Voraussetzung ist. In diesem Fall ist eine Dominanz des Teilsystems des Parteienproporz aus demokratietheoretischer Sicht unzulässig.

4. Transparenz

Entscheidend für die Güte eines Wahlsystems ist die Transparenz. Transparenz ist jedoch nicht gleichzusetzen mit Einfachheit respektive zwingender Verständlichkeit jedes einzelnen Elements für die Gesamtheit der Bürger. Gälte dieser Anspruch, hätte kaum eine Regelung bestand, dies gilt beispielsweise für die sozialen Sicherungssysteme. Komplexe Systeme, die eine Vielzahl an Ansprüchen bestmöglich vereinen sollen, könnten nur durch eine unterkomplexe Lösung vereinfacht werden, die jedoch dann der Anspruchswahrung entgegenstehen würde. Deswegen ist es kein Gütemangel eines Systems, wenn ein komplexes System nicht auf den ersten Blick für jeden verständlich ist.

Das entscheidende Kriterium ist stattdessen die Transparenz. Ein System, egal wie komplex, muss die Ergebnisse und Prozessschritte transparent darstellen, um so die Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten. Erfolgt in einem Wahlsystem die Mandatszuweisung nicht nach logischen und konsistenten Zuteilungsschritten, besteht ein demokratietheoretischer Mangel. Dieser wird dann verstärkt, wenn die Konsistenz und Nachvollziehbarkeit der Zuteilung aus Notwendigkeiten der politischen Zielerfüllung verletzt werden. Um es deutlich auszudrücken: Wenn etwas aus politischen Opportunitätsgründen konstruiert wird.

Zur Transparenz gehört auch, dass die Wirkmechanismen klar erkennbar und benannt werden. Kommt ein Verfahren zur Anwendung, dass nach politischen Gesichtspunkten der Proporzwahlung dient, dies jedoch nur näherungsweise als Nebenprodukt produziert, ist ebenfalls ein Mangel an Transparenz zu konstatieren.

5. Legitimität

Die Legitimität eines Wahlsystems ergibt sich vor allem aus der transparenten Darstellung der Bedeutung der einzelnen Elemente. Wird beispielsweise ein Mischesystem konstruiert, das de facto ausschließlich durch ein Teilsystem dargestellt wird, ergibt sich hieraus die Grundlage für eine Beschädigung der Legitimität, indem das andere Teilsystem und dessen impliziertes Ziel entsprechend für irrelevant erklärt werden.

Legitimität ergibt sich ferner aus der Transparenz der Mandatszuweisung.

Keine oder wenig Relevanz weisen hingegen Aspekte der Proporzabbildung oder der Einhaltung einer festen Parlamentsgröße auf. Dies gilt insbesondere für Mischesysteme, denen zwangsläufig Abweichungen oder Verzerrungen immanent sind. Hier erfolgt vor allem eine Übererhöhung hinsichtlich der Legitimität durch politische Bewertungen und deren Darstellung in der Öffentlichkeit.

Nicht jedes politische Opportunitätskriterium kann jedoch notwendiges oder gar hinreichendes Gütekriterium eines Wahlsystems sein, das die Legitimität dieses begründet.

6. Exkurs: Messung von (Dis-)Proportionalität

Behnke et al. setzen Repräsentation ins Verhältnis zur Proportionalität und äußern: „Der Zweck des Wahlsystems ist demnach dann am ehesten erfüllt, wenn das Parlament die Bürger bzw. Wähler auf bestmögliche Weise repräsentiert, wofür eine möglichst proportionale Abbildung als notwendig erachtet wird.“¹³⁵³ Diesem Ziel entspricht das Verhältniswahlsystem, wohingegen den Autoren zu Folge die Mehrheitswahl Proportionalität ignoriert und unterminiert.¹³⁵⁴ Proportionalität wird definiert als Gleichheit von relativem Stimmenanteil und relativem Mandatsanteil.¹³⁵⁵ Die Messung erfolgt hingegen über die Abweichung von dieser Definition, also der Disproportionalität, wonach die Autoren insbesondere das Disproportionalitätsmaß nach Gallagher in den Vordergrund rücken, das durch die Quadrierung der Abstände von Stimmen- und Mandatsanteil große Abstände besonders stark gewichtet und dadurch bedingte etwaige Veränderungen der Mehrheitsverhältnisse deutlich macht.¹³⁵⁶ Im Folgenden äußern sich Behnke et al. zur Frage des Einflusses von Wahlsystemelementen auf eine etwaige Disproportionalität. Hierbei geht es um die Aufdeckung von Kausalbeziehungen unter anderem mittels kontrafaktischer Aussagen. Die Autoren verweisen auf das Problem, dass nur die „Wirklichkeit“ feststellbar ist, nicht jedoch „nicht-existente Wirklichkeiten [...] mithilfe von empirisch gewonnenen Beobachtungen.“¹³⁵⁷ Behnke et al. verweisen als Problemlösung auf die Nutzung theoretischer Modelle oder die Nutzung konkreter Wahlergebnisse, um unter Anwendung verschiedener Wahlsysteme oder Wahlsystemelemente, die Auswirkungen zu simulieren.¹³⁵⁸ Dieses Vorgehen ist jedoch stark in seiner Aussagekraft begrenzt. Hierauf weisen die Autoren selbst hin, indem sie auf den Grundsatz des *ceteris paribus* verweisen, der solchen Modellen zu Grunde liegt und selbst ausführen, dass „in der Realität [...] die übrigen Bedingungen niemals dieselben“ sind.¹³⁵⁹ Diesbezüglich wird darauf verwiesen, dass solche Modellrechnungen daher lediglich „die mechanischen Effekte des Wahlsystems bei der Transformation von Stimmen in Sitze“ aufzeigen können.¹³⁶⁰ Der Aussagegehalt ist durchaus kritisch zu diskutieren, denn der mechanische Effekt ergibt sich aus der Modellbeschreibung und muss nicht durch Beispielrechnungen aufgezeigt werden. Behnke et al. betrachten den mechanischen Effekt hier jedoch weitergehend im Sinne der Reichweite der Wirkung, doch dies ist weder ein mechanischer Effekt an sich noch kann dies mittels solcher

¹³⁵³ Ebd., S. 108 f.

¹³⁵⁴ Vgl. ebd., S. 109.

¹³⁵⁵ Vgl. ebd.

¹³⁵⁶ Vgl. ebd., S. 110 f.

¹³⁵⁷ Ebd., S. 112.

¹³⁵⁸ Vgl. ebd., S. 112 f.

¹³⁵⁹ Ebd., S. 116.

¹³⁶⁰ Ebd.

Berechnungen dargestellt werden, denn die Reichweite ergibt sich stets aus dem Zusammenspiel mannigfacher Wahlfaktoren, die letztlich allein die Reichweite der Wirkung bestimmen. Auf all die Probleme der Messung von Proportionalität und dem Aussagegehalt gehen Behnke et al. selbst ausführlich ein¹³⁶¹, es ist daher nicht nachvollziehbar, weswegen diese Einschränkungen in ihren weiterführenden Aussagen sowie den Reformvorschlägen keine Berücksichtigung finden und stattdessen Proportionalität als absolutes Maß behandelt wird.

VI. Reformmodelle

Im Folgenden werden verschiedene Reformmodelle dargestellt und bewertet. Diese wurden zum einen in den vergangenen Jahren in der Wissenschaft (Unterkapitel 1-8), zum anderen von Abgeordneten und Fraktionen entwickelt. Insbesondere letztere wurden im Laufe der Diskussion der 19. WP sowohl zu Beginn während der Beratungen in der sogenannten „Schäuble-Kommission“ (Unterkapitel 9-18) als auch später während der grundständigen Reformarbeit des Parlaments (Unterkapitel 19-22) diskutiert.¹³⁶² Die Unterkapitel 23 und 24 widmen sich hingegen Vorschlägen der 20. WP. Hierbei wird das im vorherigen Abschnitt vorgestellte Bewertungssystem angewandt.

1. Reformvorschlag Vehrkamp

a) Beschreibung

Der Vorschlag Vehrkamps sieht vor, Direktmandate nicht zwingend nach dem Erststimmenergebnis im Wahlkreis zu vergeben, sondern dieses nur dann demjenigen Wahlkreisbewerber, der die meisten Erststimmen auf sich vereint, zuzuerkennen, sofern der Listenmandatsanspruch der betreffenden Partei ausreichend ist. So heißt es: „Gewählt ist der Bewerber, der die meisten durch Zweitstimmen gedeckten Erststimmen auf sich vereinigt.“¹³⁶³ Andernfalls erhält der Nächstplatzierte das Direktmandat. Im Ergebnis wird die Regelgröße eingehalten.

b) Wirkmechanismen

Überhangmandate werden dadurch unterbunden, dass Direktmandate vom Listenmandatsanspruch gedeckt sein müssen. Damit wird ein Ausgleich hinfällig. Offen ist, wie mit Erfolgswertunterschieden umgegangen werden soll.

¹³⁶¹ Vgl. ebd., S. 120f.

¹³⁶² Siehe Fn. 4. Zahlreiche hier behandelte Reformmodelle liegen weder als offizielle Dokumente noch als Drucksache des Deutschen Bundestages vor. Die Entwürfe liegen dem Autor jedoch vor. Sofern kein eigenständiger Verweis zu einem Reformmodell erfolgt, bedeutet dies lediglich, dass kein eigenständiges Papier der Fraktion oder des Abgeordneten zu diesem Reformvorschlag vorgelegt, sondern der Vorschlag auf anderem Wege in die Beratung eingebracht wurde.

¹³⁶³ Berliner Zeitung: Wahlrechtsreform: Der Weg ins Parlament wird steiniger, berliner-zeitung.de, 23.01.2020. <https://www.berliner-zeitung.de/politik-gesellschaft/wahlrechtsreform-bundestag-der-weg-ins-parlament-wird-steiniger-li.5424> [letzter Zugriff: 31.01.2023]

c) Bewertung

aa) Repräsentation

Grundsätzlich berücksichtigt der Vorschlag die Anforderungen der Repräsentation, indem jeder Wahlkreis einen Repräsentanten erhält und durch den Verzicht auf ein Ausgleichssystem die Parität von Direkt- und Listenmandaten erhalten bleibt, folglich keine Überbetonung der Parteienrepräsentation durch zusätzliche Listenmandate erfolgt.

Ein Mangel stellt jedoch die faktische Aufhebung der Direktwahl in den Wahlkreisen dar. Damit werden die Repräsentations- und Responsivitätsmechanismen angegriffen, da es dem Wähler nicht mehr zwingend möglich ist, seinen Willen direkt zum Ausdruck zu bringen, indem die Mandatszuerkennung seinem Votum per Erststimme entzieht und somit willkürlich erfolgt.

bb) Partizipation

Grundsätzlich erhält der Vorschlag beide Teilsysteme, gestaltet die Direktwahl jedoch ausdrücklich zur Personalisierung der Landeslisten um, da nur noch jene Direktmandate den Wahlkreissiegern zugesprochen werden, die vom Zweitstimmenanspruch gedeckt sind. Somit entscheidet faktisch die Zweitstimmenzahl über die Vergabe der Mandate im Teilsystem der Erststimmen und führt das dortige Votum ad absurdum. Dem Wähler entzieht sich in den betreffenden Fällen die Mandatsvergabe im Wahlkreis damit völlig, da die Erststimmenzahl faktisch unbedeutend ist. Die Repräsentierten erhalten zwar stets einen Repräsentanten, haben auf diesen Vorgang jedoch keinerlei Einfluss. So besteht weder die Möglichkeit den Amtsinhaber direkt zu bestätigen oder zu bestrafen, noch einen Herausforderer zu befördern oder zu bestrafen, da der Listenmandatsanspruch vorher nicht erkennbar ist. Die Wahl verletzt damit eminent den Wahlgrundsatz der Unmittelbarkeit.

cc) Integration

Der Reformvorschlag führt zu keiner Integration der Teilsysteme, sondern stellt faktisch ein reines Verhältniswahlsystem mit einer Personalisierungskomponente dar, die systemisch weiterhin als eigenständiges Teilsystem firmiert, jedoch keine entsprechende Wirkung entfaltet.

dd) Transparenz

Grundsätzlich sind die Wirkungsmechanismen in ihrer Intention transparent und nachvollziehbar dargestellt. Die Zuerkennung von Direktmandaten erfolgt hingegen unter Beachtung des Wählervotums im betreffenden Teilsystem willkürlich.

ee) Legitimität

Das System ist geneigt, die Legitimität der Wahl in Zweifel zu ziehen, da die Direktmandatsvergabe sich dem Einfluss des Wählers entzieht und ausschließlich der Geltungsanspruch der Parteien durchgesetzt wird.

d) Diskussion

Der Reformvorschlag folgt der Prämisse der Parteienherrschaft. Es ist anzuerkennen, dass hiermit die Regelgröße eingehalten werden kann. Aus demokratietheoretischer Perspektive stellt die faktische Aufhebung des Teilsystems der Direktwahl jedoch einen eminenten Mangel dar, da hier der Anspruch von Teilsystemen aufrechterhalten wird, obwohl faktisch ein reines Verhältniswahlsystem geschaffen wird. Dem Wähler wird ein Einfluss suggeriert, der nicht existiert, da die Abgabe seiner Erststimme im Zweifel keine Wirkung entfaltet.

Offen ist ferner, wie mit parteilosen Wahlkreisbewerbern umzugehen ist, da deren Ergebnis denknotwendig nicht mit einem Zweitstimmenanspruch unterlegt sein kann. Vertreter der Opposition artikulierten die Überlegung, dass folglich eine parteilose Bewerbung um ein Direktmandat auszuschließen sei. Dies ist aus demokratietheoretischer und verfassungsrechtlicher Sicht jedoch nicht zulässig, da es einerseits dem passiven Wahlrecht fundamental widerspricht und zum anderen ein Parteienmonopol definiert, das nicht begründbar ist. Parteien wirken lediglich an der politischen Willensbildung mit, sie bestimmen diese jedoch nicht allein und sie können auch keine Türsteherfunktion für Personal besitzen. Das Ziel der Einhaltung der Regelgröße kann diese Einschränkungen nicht rechtfertigen.

2. Reformvorschlag Behnke I

a) Beschreibung

Der Vorschlag Behnkes sieht vor, das Direktmandat abzuschaffen, stattdessen die Wahlkreisbewerber der Parteien aufgrund der auf die Partei in dem Wahlkreis – und damit auf den Kandidaten – entfallenden Stimmen in einer Rangliste zu ordnen. Zudem hat der Wähler nur eine Stimme. Der Vorschlag sieht verschiedene Varianten vor.¹³⁶⁴ In der ersten Variante beschränkt sich die Reihung auf die partiinterne Rangliste, wodurch Wahlkreise entweder gar nicht oder sogar mehrfach „vertreten“ sein können. In der zweiten Variante wird die Zahl der nach Wahlkreisergebnissen zugeteilten Mandate erhöht.¹³⁶⁵ Es würden folglich bei 299 Wahlkreisen nicht mehr nur 299 Mandate nach

¹³⁶⁴ Vgl. Behnke, Joachim: Rangplatzorientierte personalisierte Verhältniswahl ohne (oder nahezu ohne) „verwaiste Wahlkreise“, ZParl, Nr. 4, 2020, S. 805 f.

¹³⁶⁵ Vgl. ebd., S. 811 f.

Wahlkreisergebnis, sondern 300, 400 oder gar 598 Mandate zugeteilt.¹³⁶⁶ Die dritte Variante sieht vor, die Rangliste nicht mehr intra-, sondern interparteilich auszustalten.¹³⁶⁷ Die vierte Variante ist eine Mischform, in der sowohl die innerparteiliche Rangfolge, der Zweitstimmenanspruch als auch die relative Mehrheit im Wahlkreis berücksichtigt werden.¹³⁶⁸

b) Wirkmechanismen

Grundsätzlich wird die Wirkung dadurch erzielt, dass Wahlkreisbewerber nur noch dann ein Mandat erhalten, wenn der Sitzanspruch durch die Zweitstimmen der Partei gedeckt ist. Um die Mandate zu bestimmen, werden Ranglisten erstellt. Die Konzeption dieser Ranglisten unterscheidet sich zwischen den verschiedenen Varianten hingegen. Damit wird das Ziel, keine Wahlkreise ohne siegreichen Bewerber zu lassen, unterschiedlich gut erreicht.

Die erste Variante sieht lediglich eine partiinterne Rangliste vor. Reicht der Zweitstimmenanspruch einer Partei nicht mehr für Wahlkreise, in denen die Bewerber der Partei die relative Mehrheit erzielt haben, wird der Wahlkreis nicht anderweitig vergeben, sondern bleibt ohne direkte Repräsentation.¹³⁶⁹

Die zweite Variante sieht eine Erhöhung der Zahl der nach Wahlkreisergebnis zu verteilenden Sitze vor. Damit kann die Zahl der „verwaisten“ Wahlkreise reduziert werden. Dies bedeutet jedoch gleichzeitig, dass Wahlkreise mitunter mehrfach vertreten werden.¹³⁷⁰ Mit zunehmender Sitzverteilung nach Wahlkreisergebnis verringert sich die Wahrscheinlichkeit der nicht vertretenen Wahlkreise. Eine Garantie ist jedoch erst bei der Zahl von 598 gegeben.

Bei der dritten Variante erfolgt die Erstellung der Rangliste über alle Parteien hinweg, das heißt, dass die Rangliste unabhängig von den Parteien ausschließlich aufgrund der Stimmenzahl erstellt wird. Die Mandatsvergabe erfolgt nach Rangliste, Zweitstimmenanspruch und verfügbaren Wahlkreisen.¹³⁷¹

Die vierte Variante kreiert eine Rangfolge in Abhängigkeit der Frage, ob ein Wahlkreis mit relativer Mehrheit gewonnen wurde, sodass zwei interne Gruppen nach der Höhe der Stimmenzahl gereiht werden. Zugleich wird mindestens die Hälfte der Mandate nach Zweitstimmenanspruch an Wahlkreisbewerber vergeben. Erreicht eine Partei in mehr als der Hälfte der Wahlkreise ihres Mandatsanspruchs eine relative Mehrheit, erhöht sich die Zahl der an Wahlkreisbewerber zu vergebenden Sitze entsprechend; maximal bis zur Höhe des Zweitstimmenanspruchs.¹³⁷² Wahlkreise

¹³⁶⁶ Vgl. ebd., S. 812.

¹³⁶⁷ Vgl. ebd., S. 813.

¹³⁶⁸ Vgl. ebd., S. 818 f.

¹³⁶⁹ Vgl. ebd., S. 806.

¹³⁷⁰ Vgl. ebd., S. 811.

¹³⁷¹ Vgl. ebd., S. 813.

¹³⁷² Vgl. ebd., S. 821.

können damit von mehreren Parteibewerbern vergeben werden. Die Wahrscheinlichkeit „verwaister“ Wahlkreise ist deutlich reduziert, jedoch nicht ausgeschlossen.

c) Bewertung

aa) Repräsentation

Der Vorschlag in allen Varianten verletzt den Repräsentationsanspruch, wenn Wahlkreise ohne Repräsentation bleiben oder mehrfach vertreten werden. Es besteht entweder keine oder keine klare Verantwortlichkeit, wodurch die Kommunikationsmöglichkeiten tangiert und der Responsivitätsanspruch verletzt werden.

Die Zuteilung folgt grundsätzlich ausschließlich dem Zweitstimmenproporz und betrachtet Wahlkreisbewerber als Personalisierung der Landeslisten. Dies kommt insbesondere in jenen Varianten zum Ausdruck, indem aufgrund der Reihung Kandidaten ein Mandat erhalten, die nicht mal eine relative Mehrheit erzielt haben.

Das Argument, dass auch bisher Wahlkreise ohne direkte Vertretung bleiben können, trägt nicht, da eine solche Situation stets erst nach erfolgter Wahl eintreten kann, indem Abgeordnete versterben oder ihr freies Mandat niederlegen. Mit diesem Modell würde einem Wahlkreis im Zweifel jedoch von vornherein eine direkte Repräsentation verwehrt, um einen absolut gesetzten Parteienproporz zu wahren.

bb) Partizipation

Der Partizipationsanspruch der Wähler wird hinsichtlich der Nichtgewährung des Grundsatzes der Unmittelbarkeit verletzt. Es ist nicht ersichtlich, wie sich die Stimme auswirkt, ob der Kandidat des eigenen Wahlkreises ein Mandat erhält oder gegebenenfalls ein Kandidat mit deutlich weniger Stimmen, weil er in einer Rangliste einen Anspruch erwirbt, auf die der Wähler mit seiner Stimme jedoch keinen Einfluss ausüben konnte.

Dem Wähler wird zudem die Möglichkeit genommen, Repräsentanten zu belohnen oder zu bestrafen, da sich die Mandatszuteilung der Stimmvergabe entzieht und die Erfolgschance ex ante nicht gegeben ist.

cc) Integration

Obgleich der Vorschlag ein Ein-Stimmen-System darstellt, besitzt es faktisch zwei Teilsysteme. Die Integration der Teilsysteme ist mit Mängeln behaftet. Dies gilt in besonderem Maße für die hybride Variante sowie den Ansatz, die Zahl der Wahlkreismandate zu erhöhen. Der Parteiproportz bestimmt den Mandatsanspruch der Parteien. Das Modell ermöglicht ferner, dass Bewerber mit nachrangigem Wahlkreisergebnis das alleinige Wahlkreismandat erhalten.

dd) Transparenz

Das Modell erfüllt nicht die Anforderungen der Transparenz und Nachvollziehbarkeit. Verständlich ist einzig, dass der Parteiproportz absolute Bedeutung besitzt. Die Konstruktion der Ranglisten sowie die Mandatszuweisung führen jedoch zu teils inversen Effekten, die dem Wähler nicht transparent dargestellt sind.

ee) Legitimität

Der Reformvorschlag ist nicht geeignet, die Legitimität der Wahl und des Wahlsystems sicherzustellen, indem es zu – aus der Perspektive der Wähler – nicht intendierten und nicht nachvollziehbaren Mandatszuweisungen kommen kann. Trotz ausschließlicher Wahl in Wahlkreisen gilt uneingeschränkt der Parteiproportz.

d) Diskussion

Behnke versucht der Kritik an der Nichtzuerkennung von Direktmandaten dadurch zu begegnen, dass sein Modell zum einen keine Direktmandate mehr vorsieht und durch eine Zuteilung nach Ranglisten die Wahrscheinlichkeit „verwaister“ Wahlkreise reduziert wird. Der Versuch ist aus demokratietheoretischer Perspektive jedoch untauglich und einzig vom dem Ziel getrieben, die Regelgröße des Parlaments einzuhalten.

Ausschließlich diesem Ziel folgen auch die verschiedenen Konstruktionen einer Rangliste. Es ist nicht ersichtlich, welches demokratietheoretische Argument den Ansatz stützt, eine Rangliste zu erstellen, die nach relativer und nicht relativer Mehrheit unterscheidet sowie mindestens die Hälfte der Mandate des Parteianspruchs an Wahlkreisbewerber zu vergeben. Das Argument, damit könnten auch Parteien, die Wahlkreise nicht mit relativer Mehrheit gewinnen, ein Wahlkreismandat erhalten, überzeugt nicht. Ein solches Mandat kann keinerlei Legitimation aufweisen, wenn nicht einmal die relative Mehrheit der Wähler den Anspruch stützt. Es führt zudem Behnkes eigenes Argument¹³⁷³ ad absurdum, wonach das Direktmandat im bisherigen System nur geringe Legitimation aufweisen kann, wenn die Wahlkreissieger in der Regel keine absolute Mehrheit auf sich vereinen, ergo im Sinne Behnkes, die Mehrheit dagegen ist. Wenn man diesem Argument folgt, kann aber ein Kandidat, der nicht einmal die relative Mehrheit erringt, erst recht nicht legitimiert sein. In Verbindung mit dem Parteiproportz als absolutem Gütekriterium ist nicht ersichtlich, weswegen auf dieser Grundlage Wahlkreismandate zugeteilt werden sollten, um Repräsentation auszuüben. Das Argument trägt jedoch grundsätzlich nicht, denn der Umkehrschluss Behnkes, dass einer relativen Mehrheit eine absolute Minderheit, die bei einer Stichwahl die Mehrheitsverhältnisse umkehren würde, ist rein hypothetisch und gerade nicht

¹³⁷³ Vgl. ebd., S. 803.

zwingend. Dass sich zum Zeitpunkt einer Wahl nicht eine absolute Mehrheit hinter einem Kandidaten vereint, bedeutet nicht, dass zum gleichen oder einem späteren Zeitpunkt bei einer ausschließlich Wahl zwischen zwei Kandidaten zwingend die Mehrheit auf den anderen Kandidaten entfallen wäre.

Aus demokratietheoretischer Perspektive ist ferner der Ansatz abzulehnen, die Zahl der Wahlkreismandate von der Zahl der Wahlkreise zu entkoppeln. Dies führt zu einer weitestgehenden Aufhebung der Responsivität. Sind im Parlament beispielsweise sechs Parteien vertreten, ist es möglich, dass ein Wahlkreis durch sechs Mandate vertreten ist, ein anderer Wahlkreis nur durch ein Mandat oder gar nicht. Vordergründig wird eine Stärkung der Repräsentation erreicht, die stattdessen jedoch eine Schwächung der direkten Repräsentation darstellt und zudem ungleich verteilt ist. Die Zuteilung erfolgt willkürlich, ohne nachvollziehbare Gründe, weshalb ein Wahlkreis dem anderen gegenüber in dem Sinne besser gestellt ist, dass er mehr Abgeordnete entsendet, vice versa. Die Erreichung einer Regelgröße ist kein hinreichender Grund, um die demokratietheoretischen Mängel zu rechtfertigen.

3. Reformvorschlag Behnke II

a) Beschreibung

Der Vorschlag Behnkes einer personalisierten Verhältniswahl mit einer Stimme knüpft an die übrigen Vorschläge Behnkes an, fordert hier nun jedoch explizit die Abschaffung von Direktmandaten.

Dem Wähler verbleibt eine Stimme. Die Wahlkreise bleiben bestehen; pro Wahlkreis werden zwei Personen gewählt, sodass bei 299 Wahlkreisen das Parlament eine Gesamtgröße von 598 aufweist. Jede Partei kann pro Wahlkreis zwei Kandidaten benennen.¹³⁷⁴

Die Verteilung der Mandate erfolgt nach dem Prinzip der Ober- und Unterverteilung des Bundeswahlgesetzes von 2008.¹³⁷⁵ Nach Feststellung des Mandatsanspruchs werden die betreffenden Personen – denn Direktmandate gibt es qua definitionem nicht mehr – mittels Rangliste ausgewählt.¹³⁷⁶

Die Zahl der Wahlkreise und damit die Gesamtgröße des Parlaments kann nach Ansicht Behnkes weiter reduziert werden. Um den Parteien eine gewisse Garantie zum Erhalt der Funktionsträger zu geben, hält Behnke die Einführung einer Ergänzungsliste in Höhe von beispielsweise 60 Mandaten für denkbar.¹³⁷⁷

b) Wirkmechanismen

¹³⁷⁴ Vgl. Behnke, 2019, S. 651 f.

¹³⁷⁵ Vgl. ebd., S. 652.

¹³⁷⁶ Vgl. ebd., S. 651.

¹³⁷⁷ Vgl. ebd., S. 653.

Die Wirkung entfaltet der Vorschlag dadurch, dass es sich faktisch um ein reines Listenmandatssystem handelt. Unter Beibehaltung von Wahlkreisen erfolgt die interne Mandatszuteilung mittels Rangliste. Die Verteilung nach Rangliste innerhalb des Mandatsanspruchs verhindert das Entstehen von Überhangmandaten. Dabei ist der entscheidende Mechanismus jedoch nicht die Beseitigung des Elements des Direktmandats, sondern die Verteilung nach Rangliste. So kandidieren zwar Personen in den Wahlkreisen, die Stimmen, die auf sie entfallen sind jedoch lediglich für den Mandatsanspruch der Partei und für die parteiinterne Rangliste relevant, nicht hingegen innerhalb des Wahlkreises.

c) Bewertung

aa) Repräsentation

Der Vorschlag in allen Varianten verletzt den Repräsentationsanspruch, wenn Wahlkreise ohne Repräsentation bleiben oder mehrfach vertreten werden. Es besteht entweder keine oder keine klare Verantwortlichkeit, wodurch die Kommunikationsmöglichkeiten tangiert und der Responsivitätsanspruch verletzt werden.

Die Zuteilung folgt grundsätzlich ausschließlich dem Zweitstimmenproporz und betrachtet Wahlkreisbewerber als Personalisierung der Landeslisten. Dies kommt insbesondere in jenen Fällen zum Ausdruck, indem aufgrund der Reihung Kandidaten ein Mandat erhalten, die nicht mal eine relative Mehrheit erzielt haben.

Das Argument, dass auch bisher Wahlkreise ohne direkte Vertretung bleiben können trägt nicht, da eine solche Situation stets erst nach erfolgter Wahl eintreten kann, indem Abgeordnete versterben oder ihr freies Mandat niederlegen. Mit diesem Modell würde einem Wahlkreis im Zweifel jedoch von vornherein eine direkte Repräsentation verwehrt, um einen absolut gesetzten Parteienproporz zu wahren.

bb) Partizipation

Der Partizipationsanspruch der Wähler wird hinsichtlich der Nichtgewährung des Grundsatzes der Unmittelbarkeit verletzt. Es ist nicht ersichtlich, wie sich die Stimme auswirkt, ob der Kandidat des eigenen Wahlkreises ein Mandat erhält oder gegebenenfalls ein Kandidat mit deutlich weniger Stimmen, weil er in einer Rangliste einen Anspruch erwirbt, auf die der Wähler mit seiner Stimme jedoch keinen Einfluss ausüben konnte.

Dem Wähler wird zudem die Möglichkeit genommen, Repräsentanten zu belohnen oder zu bestrafen, da sich die Mandatszuteilung der Stimmvergabe entzieht und die Erfolgschance ex ante nicht gegeben ist.

cc) Integration

Obgleich der Vorschlag ein Ein-Stimmen-System darstellt, besitzt es faktisch zwei Teilsysteme. Die Integration der Teilsysteme ist mit Mängeln behaftet. Der Parteiproportz bestimmt den Mandatsanspruch der Parteien. Das Modell ermöglicht ferner, dass Bewerber mit nachrangigem Wahlkreisergebnis das alleinige Wahlkreismandat erhalten.

Völlig systemfremd ist der Ansatz, eine Ergänzungsliste einzuführen, um von den Parteien für wichtig erachtete Personen mit erhöhter Wahrscheinlichkeit mit einem Mandat auszustatten.

dd) Transparenz

Das Modell erfüllt nicht die Anforderungen der Transparenz und Nachvollziehbarkeit. Verständlich ist einzig, dass der Parteiproportz absolute Bedeutung besitzt. Die Konstruktion der Ranglisten sowie die Mandatszuteilung führen jedoch zu teils inversen Effekten, die dem Wähler nicht transparent dargestellt sind.

ee) Legitimität

Der Reformvorschlag ist nicht geeignet, die Legitimität der Wahl und des Wahlsystems sicherzustellen, indem es zu – aus der Perspektive der Wähler – nicht intendierten und nicht nachvollziehbaren Mandatszuteilungen kommen kann. Trotz ausschließlicher Wahl in Wahlkreisen gilt uneingeschränkt der Parteiproportz.

d) Diskussion

Behnke selbst bezeichnet den Vorschlag hinsichtlich der Nutzung nur einer Stimme als „BaWü Plus“, da es das Wahlsystem Baden-Württembergs „konsequent zu Ende gedacht“ sei.¹³⁷⁸ Dies ist eine gewagte These, denn das Wahlsystem Baden-Württembergs hat als Ausgangspunkt eine direkte Zuordnung von Wählervotum und Mandat, indem durch das Ein-Stimmen-System Kandidaten in den Wahlkreisen direkt gewählt werden; Listenmandate kommen lediglich ergänzend hinzu. Behnke verkehrt diesen Ansatz nun in sein Gegenteil, indem keine direkte Zuordnung mehr erfolgt. Auch in diesem Vorschlag Behnkes wird dem Betrachter eine Repräsentation durch Wahlkreise suggeriert, die nicht existiert. Denn faktisch kann ein Wahlkreis durch keinen oder durch mehrere Abgeordnete repräsentiert werden, durch Parteienkandidaten, die im Wahlkreis ein entsprechendes Ergebnis erzielt haben oder nur deshalb ein Mandat erhalten, weil die parteiinterne Rangliste es ihnen zuteilt. Behnke erweckt den Eindruck, dass die Maxime, wonach jede Partei zwei Bewerber pro Wahlkreis aufstellen kann, dazu führt, dass pro Wahlkreis auch nur zwei Kandidaten einziehen, doch ist dies im System so

¹³⁷⁸ Ebd., S. 651.

nicht angelegt. Dies gesteht Behnke selbst indirekt ein, indem er von „durchschnittlich zwei Mandate[n] pro Wahlkreis“ spricht.¹³⁷⁹

Bemerkenswert ist der Vorschlag der Ergänzungsliste, um Parteifunktionären den Einzug ins Parlament zu erleichtern. Nicht nur systemisch wird hierdurch ein Bruch erzeugt. Es ist auch demokratie- und staatstheoretisch höchst fragwürdig. Mit welcher Begründung sollten bestimmte Personen vom eigentlichen Wettkampf um die Gunst des Wählers ausgenommen sein? Es kann nicht Aufgabe des Wahlsystems sein, Personen abzusichern. Die Parteien haben hierzu andere Möglichkeiten. Und wenn ein Funktionär im Ranglistensystem so schlecht abschneidet, dass ihm kein Mandat zusteht, ist auch dies ein deutliches Votum des Wahlvolks, das nicht durch einen Systembruch zu heilen ist. Erschwerend kommt hinzu, dass Personen abgesichert werden sollen, die Funktionen der neu zu gründenden Fraktion übernehmen sollen. Welche Funktion eine Person zukünftig übernimmt, steht vorher jedoch nicht fest und eine Vorfestlegung ist systemfremd und unangezeigt. Es ist die ureigene Aufgabe einer Fraktion, sein Führungspersonal aus den gewählten Abgeordneten zu bestimmen. Des Weiteren stellt dies eine weitere Benachteiligung von parteilosen Bewerbern dar. Die Vorzugsbehandlung von Parteien mittels einer Ergänzungsliste ist demokratietheoretisch nicht zu rechtfertigen und widerspricht sowohl dem Repräsentationsgedanken als auch der Responsivität.

4. Reformvorschlag Behnke III

a) Beschreibung

Behnke und Weinmann orientieren sich mit ihrem Reformmodell vor allem am innerparteilichen Proporz. Zuerst werden etwaige externe Überhangmandate ausgeglichen und das Parlament im Folgenden soweit vergrößert, dass etwaige Verluste aus möglichen Kompensationen auf den Landeslisten durch den Ausgleich externer Überhangmandate ein angemessenes Niveau nicht übersteigen.¹³⁸⁰

Als Schwellenwert für den Ausgleich werden 20 Prozent veranschlagt; dieser Wert ist jedoch flexibel.¹³⁸¹ Benke und Weinmann äußern dahingehend, dass ihnen „ein maximales Opfer von 20 Prozent auch als intuitiv plausible Größenordnung erscheint.“¹³⁸²

Das Modell kann den Autoren zu Folge auch um eine grundsätzliche Änderung zu Zwei-Personen-Wahlkreisen hin ergänzt werden, wodurch das Entstehen von Überhangmandaten verhindert werden soll.¹³⁸³

¹³⁷⁹ Ebd., S 653.

¹³⁸⁰ Vgl. Behnke; Weinmann, 2016, S. 379.

¹³⁸¹ Vgl. ebd.

¹³⁸² Ebd., S. 380.

¹³⁸³ Vgl. ebd., S. 386.

b) Wirkmechanismen

Der Reformvorschlag sieht eine Abkehr vom System des Vollausgleichs nach Bundeswahlgesetz vor, sodass nur externe Überhangmandate ausgeglichen werden sollen. Wie dies technisch konkret realisiert werden soll, wird jedoch nicht erläutert. Inwiefern hier eine dämpfende Wirkung der Vergrößerung erzielt werden kann, ist fraglich, da ein Proporzausgleich externer Überhangmandate regelmäßig zum Vollausgleich führt.

Des Weiteren sieht der Vorschlag den Ausgleich des innerparteilichen Proporz vor. Dieses Element führt per se zu einer Vergrößerung. Eine dämpfende Wirkung wird diesbezüglich lediglich dadurch erzielt, dass der Ausgleich nur bis zu einem Schwellenwert in Höhe von 20 Prozent erfolgt; Proporzbabweichungen von bis zu 20 Prozent folglich toleriert werden.

Als weiterer Wirkmechanismus wird die Bildung von Zwei-Personen-Wahlkreisen angeregt. Wenn nur noch die Hälfte der durch Mehrheitswahl zu vergebenden Mandate aufgrund der Mehrpersonenwahlkreise gewonnen werden kann, verringert dies die Wahrscheinlichkeit, dass dennoch Überhangsituationen bei einer Partei entstehen.

Grundsätzliches Argument ist, dass ein Wirkzusammenhang zwischen Überhang- und Ausgleichsmandenaten besteht, weshalb eine Verhinderung von ersterem automatisch zum gleichen Effekt bei letzterem führt. Zwei-Personen-Wahlkreise schließen Überhangmandate jedoch nicht aus.

Weiterhin wird als Option eine Begrenzung auf 650 Sitze diskutiert.¹³⁸⁴ Die Funktionsweise wird jedoch nicht näher erläutert.

c) Bewertung

aa) Repräsentation

Durch die Beibehaltung der Direktmandate bleibt die Repräsentation gewahrt, obgleich die Erhöhung der Zahl der Listenmandate zu einer Stärkung der Parteien führt. Die Repräsentationsfunktion der Direktmandate sowie der Gedanke der Responsivität werden unterminiert.

Die Idee der Einführung von Zwei-Personen-Wahlkreisen führt einerseits zu einer Vergrößerung der Wahlkreise, wodurch der Repräsentationsanspruch angegriffen wird und andererseits zu einer Schwächung der direkten Verbindung zwischen Direktmandat und Bürgern des Wahlkreises, da zwischen den beiden direkt gewählten Abgeordneten kaum eine Unterscheidung zu treffen ist. Das Element der Responsivität wird verletzt.

¹³⁸⁴ Vgl. ebd., S. 385.

Mit dem Fokus auf der Wahrung des innerparteilichen Proporz adressieren Behnke und Weinmann hingegen einen interessanten Aspekt der Repräsentation. Richtig ist, dass in einem Mischsystem von Wahlkreisen und Landeslisten Abweichungen vom grundsätzlichen Sitzkontingent der Länder entstehen können, die in der Folge auch Verschiebungen innerhalb der Parteien zeitigen können. Dieser Repräsentationsanspruch ist jedoch geringer zu bewerten, da jeder Abgeordnete Vertreter des gesamten Volkes ist und Verschiebungen zwischen den Landesansprüchen einer Partei keinen hinreichenden Grund für einen Ausgleichsmechanismus darstellen, sofern der Gesamtanspruch der Parteien der Repräsentation genügt.

Sofern das Element der Begrenzung der Sitzzahl durch die Nichtgewährung von Direktmandaten erzielt werden sollte, stellte dies eine unzulässige Einschränkung der Repräsentation dar.

bb) Partizipation

Der Partizipationsanspruch der Wähler wird grundsätzlich gewahrt.

Mehrpersonenwahlkreise stellen grundsätzlich einen partizipativen Gewinn für Wähler dar, da sie zwei direktdemokratische Elemente erhalten. Dies wird jedoch durch einen Mangel an Repräsentation und Unmittelbarkeit konterkariert.

Sofern das Element der Begrenzung der Sitzzahl durch die Nichtgewährung von Direktmandaten erzielt werden sollte, stellte dies eine unzulässige Einschränkung der Partizipation dar, da das Votum des betreffenden Wählers hinfällig würde.

cc) Integration

Durch die Aufhebung der Parität zwischen Direkt- und Listenmandaten kommt es zu einer Höherbewertung der Listenmandate.

Die zusätzlichen Vorschläge der Einführung von Zwei-Personen-Wahlkreisen oder einer Mandatsgrenze sind unzureichend in das bestehende System und deren Funktionsweisen integriert.

dd) Transparenz

Ziel und Anspruch sind transparent dargestellt. Die Funktionsweise des Ausgleichsmechanismus ist hingegen intransparent und nicht eindeutig nachvollziehbar. Die Aussage, dass externe Überhangmandate ausgeglichen werden, erfüllt nicht die Bedingungen einer hinreichend konkreten Normierung. Dies gilt auch für innerparteilichen Ausgleich, insbesondere dahingehend, dass der Schwellenwert des Ausgleichs lediglich mit einem Gefühl begründet wird.¹³⁸⁵

¹³⁸⁵ Vgl. ebd., S. 380.

Fehlende Transparenz besitzt auch der Vorschlag einer maximalen Mandatszahl. Transparent für den Wähler wäre das Vorhandensein dieser Grenze. Es wird jedoch nicht erläutert, wie diese eingehalten werden soll.

ee) Legitimität

Der Reformvorschlag ist insbesondere durch die fehlende Transparenz nicht geeignet, die Legitimität der Wahl und des Wahlsystems zu sichern. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf den Schwellenwert des innerparteilichen Ausgleichs und der fehlenden Begründung für diesen Ausgleichsmechanismus.

d) Diskussion

Der Reformvorschlag Behnkes und Weinmanns ist nicht geeignet, die Größe des Bundestages effektiv zu begrenzen – abgesehen vom Vorschlag der Begrenzung der Mandatszahl auf 650. Ganz im Gegenteil wird mit dem innerparteilichen Ausgleich ein zusätzliches Vergrößerungselement eingeführt. Es ist zudem nicht ersichtlich, wie die zwei Ausgleichsprozesse technisch umgesetzt werden sollen.

5. Reformvorschlag Funk

a) Beschreibung

Der Reformvorschlag Funks sieht die Beibehaltung der personalisierten Verhältniswahl mit Erst- und Zweitstimme bei 299 Wahlkreisen vor.¹³⁸⁶ Eine Modifikation erfährt das System dahingehend, dass die Garantie des Direktmandats abgeschafft wird. Es erhält nicht mehr der Kandidat das Direktmandat, der in dem Wahlkreis die meisten Erststimmen erhält, sondern die erzielten Erststimmen bestimmen die parteiinterne Rangfolge.¹³⁸⁷ Es existieren folglich zwei Listen – die Wahlkreisbesten- sowie die Landesliste. Die Rangfolge auf der Wahlkreisbesten-Liste ergibt sich aus dem prozentualen Ergebnis des Kandidaten im Wahlkreis. Die Mandate werden paritätisch von beiden Listen besetzt.¹³⁸⁸ Bei ungerader Mandatszahl sieht Funk drei Möglichkeiten: Einen Vorrang der Wahlkreisbesten-Liste, einen Vorrang der Landesliste oder einen eingeschränkten Vorrang der Wahlkreisbesten-Liste mit einer Garantie für den Spitzenkandidaten.¹³⁸⁹

b) Wirkmechanismen

Das Modell Funks zielt darauf ab, die Möglichkeit des Entstehens von Überhangmandaten zu beseitigen, wodurch die vermeintliche Notwendigkeit eines Ausgleichs entfällt. Der grundsätzliche Wirkmechanismus ist dahingehend, dass Funk das Direktmandat faktisch abschafft, indem das Prinzip der Direktwahl und eine entsprechende Garantie des Wahlkreissiegers für den Erhalt des Mandats

¹³⁸⁶ Vgl. Funk, Zeitschrift für Gesetzgebung, 2018, S. 40.

¹³⁸⁷ Vgl. ebd., S. 41.

¹³⁸⁸ Vgl. ebd.

¹³⁸⁹ Vgl. ebd., S. 42.

aufgehoben wird. Stattdessen sieht das Modell vor, dass eine Rangliste mit den prozentualen Erststimmenergebnissen erstellt wird. Von dieser Rangliste werden dann 50 Prozent des gesamten Mandatsanspruchs einer Partei besetzt.

c) Bewertung

aa) Repräsentation

Der Repräsentationsanspruch wird verletzt, da Wahlkreise ohne Repräsentation bleiben oder mehrfach vertreten werden. Es besteht entweder keine oder keine klare Verantwortlichkeit, wodurch die Kommunikationsmöglichkeiten tangiert und der Responsivitätsanspruch verletzt werden.

Die Zuteilung folgt grundsätzlich ausschließlich dem Zweitstimmenproporz und betrachtet Wahlkreisbewerber als Personalisierung der Landeslisten, auch wenn diese Tatsache dadurch verdeckt wird, dass dem System eine eigenständige Erststimmen-Rangliste immanent ist.

Der Repräsentationsanspruch wird zudem dadurch verletzt, dass die Möglichkeit der parteiinternen Zuteilung eines Mandates nach Erststimmen besteht, obwohl der Kandidat im betreffenden Wahlkreis nicht über die relative Mehrheit verfügt, sondern lediglich einen höheren Erststimmenanteil als übrige Kandidaten derselben Partei aufweist.

Das Argument, dass auch bisher Wahlkreise ohne direkte Vertretung bleiben können trägt nicht, da eine solche Situation stets erst nach erfolgter Wahl eintreten kann, indem Abgeordnete versterben oder ihr freies Mandat niederlegen. Mit diesem Modell würde einem Wahlkreis im Zweifel jedoch von vornherein eine direkte Repräsentation verwehrt, um einen absolut gesetzten Parteienproporz zu wahren.

bb) Partizipation

Der Partizipationsanspruch der Wähler wird hinsichtlich der Nichtgewährung des Grundsatzes der Unmittelbarkeit verletzt. Es ist nicht ersichtlich, wie sich die Stimme auswirkt, ob der Kandidat des eigenen Wahlkreises ein Mandat erhält oder gegebenenfalls ein Kandidat mit deutlich weniger Stimmen, weil er in einer Rangliste einen Anspruch erwirbt, auf die der Wähler mit seiner Stimme jedoch keinen Einfluss ausüben konnte.

Dem Wähler wird zudem die Möglichkeit genommen, Repräsentanten zu belohnen oder zu bestrafen, da sich die Mandatzuteilung der Stimmvergabe entzieht und die Erfolgschance ex ante nicht gegeben ist.

cc) Integration

Die Integration der Teilsysteme erfolgt nur unzureichend. Obgleich der Vorschlag ein Zwei-Stimmen-System mit zwei getrennten Listen darstellt, handelt es sich faktisch um ein Ein-Listen-System, indem die Erststimme lediglich zur teilweisen Personalisierung der Landeslisten dient. Das Modell ermöglicht ferner, dass Bewerber mit nachrangigem Wahlkreisergebnis das alleinige Wahlkreismandat erhalten.

dd) Transparenz

Das Modell erfüllt die Anforderungen der Transparenz mit Einschränkungen. Das System ist klar gegliedert und das Zuteilungsverfahren ist nachvollziehbar. Die Konstruktion der Ranglisten sowie die Mandatszuteilung führen jedoch zu teils inversen Effekten, die dem Wähler nicht transparent dargestellt sind.

ee) Legitimität

Der Reformvorschlag ist nicht geeignet, die Legitimität der Wahl und des Wahlsystems sicherzustellen, indem es zu aus der Perspektive der Wähler nicht intendierten und nicht nachvollziehbaren Mandatszuteilungen kommen kann.

d) Diskussion

Der Vorschlag Funks ähnelt jenen von Schönberger und Schönberger sowie Behnke. Funk hebt sich weniger systemisch als argumentativ hervor, indem er die Bedeutung des Direktmandats nicht negiert und sein Modell als Beitrag sieht, „eine andere Form der personalisierten Verhältniswahl einzuführen, die nah am bisherigen Modell ist, dessen Vorteile so weit als möglich erhält und Veränderungen des Parteiensystems mitmacht.“¹³⁹⁰

Im Ergebnis scheitert jedoch auf Funk mit dem Versuch, Wahlkreise einerseits zu erhalten, andererseits jedoch das Anrechnungsproblem von Mischsystemen zu beseitigen. Die Abkehr vom Prinzip der Mehrheitswahl in den Wahlkreisen und die damit verbundene Aufhebung der Direktwahl negiert den Anspruch dieses Elements – sowohl eine direkte Mitbestimmung als auch eine direkte regionale Repräsentation werden aufgegeben. Nach Funks Vorschlag können Wahlkreise ohne Repräsentanten bleiben, wohingegen andere durch mehrere Kandidaten zugleich repräsentiert werden. Ein Zwei-Listen-Modell stellt faktisch lediglich eine Personalisierung der Landesliste dar.

¹³⁹⁰ Ebd., S. 39.

6. Reformvorschlag Pukelsheim I

a) Beschreibung

Die Autoren Birkmeier, Oelbermann, Pukelsheim und Rossi stellen in ihrem Aufsatz ein Reformmodell in den Mittelpunkt, das sie die „schonende Verbindung“ nennen.¹³⁹¹ Das Modell sieht vor, dass die Oberverteilung nach den Grundsätzen des BWahlG 2008 erfolgt. Im Folgenden unterscheiden die Autoren zwischen Regel- und Ausnahmefall. Verfügt eine Partei über mindestens so viele Listenmandate, wie ihr an Direktmandaten zustehen, stellt dies den Regelfall dar und weitere Anpassungen unterbleiben.¹³⁹²

Der Ausnahmefall hingegen bedeutet, dass die Zahl der Direktmandate einer Partei jene der Listenmandate übersteigt, also Überhangmandate entstehen würden. Um dies zu verhindern, sieht das Modell zwei Schritte vor.

In einem ersten Schritt werden die Direktmandate nach absolutem Erststimmenergebnis gereiht. Drohen bei einer Partei Überhangmandate, werden nur innerhalb des Listenmandatsanspruchs jene Direktmandate mit den höchsten absoluten Erststimmenergebnissen der Rangliste zuerkannt.¹³⁹³ Sollten in der Folge Wahlkreise ohne Direktmandat des Erststimmensiegers bleiben, sieht das Modell vor, zu prüfen, ob die weiteren Kandidaten im betreffenden Wahlkreis über die Landesliste ihrer Partei in den Bundestag einziehen. Ist dies bei mindestens einem weiteren Kandidaten der Fall, erhält dieser das Direktmandat.¹³⁹⁴ Ob in diesen Fällen die Zuerkennung des Direktmandats ebenfalls nach absolutem Erststimmenergebnis der relevanten weiteren Kandidaten erfolgt, wird nicht konkretisiert.

Das Modell sieht einen weiteren Schritt vor, sofern auch über diese Regelung ein Wahlkreis ohne Direktmandat zu bleiben droht. In diesen Fällen werden auf Bundesebene solange Ausgleichsmandate generiert, bis jeder Wahlkreis entweder durch den Wahlkreissieger oder einen Mitbewerber direkt vertreten werden kann.¹³⁹⁵

Die Autoren verfolgen dieses Konzept ebenfalls für das Verfahren der Unterzuteilung. Hier wird ebenfalls geprüft, ob der Listenmandatsanspruch ausreichend für die Zahl der Direktmandate der Partei in dem Land ist. Sollte dies nicht der Fall sein, wird geprüft, ob die drohenden Überhangmandate durch die Übernahme des Direktmandats durch die Kandidaten der anderen Parteien in dem Wahlkreis

¹³⁹¹ Vgl. Birkmeier, Olga; Oelbermann, Kai-Friederike; Pukelsheim, Friedrich; Rossi, Matthias: Eine schonende Verbindung von Personen- und Verhältniswahl zum Abbau negativer Stimmgewichte bei Bundestagswahlen, Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, 94. Jahrgang, Nr. 1, 2011, S. 63.

¹³⁹² Vgl. ebd., S. 65.

¹³⁹³ Vgl. ebd.

¹³⁹⁴ Vgl. ebd., S. 65 f.

¹³⁹⁵ Vgl. ebd., S. 66.

übernommen werden können. Sollte auch dies nicht möglich sein, bleibt das Direktmandat bei der ursprünglichen Partei und wird zum „Überhangmandat neuer Art“.¹³⁹⁶

b) Wirkmechanismen

Die Wirkung in diesem Modell wird durch die Aufhebung des Zusammenhangs zwischen Vereinigung der meisten Erststimmen und Gewinn des Direktmandats erzielt. Durch die Reihung der absoluten Erststimmenergebnisse und eine etwaige Weitergabe des Direktmandatsanspruchs an Mitbewerber im Wahlkreis wird die Wahrscheinlichkeit des Entstehens von Überhangmandaten reduziert und damit die mögliche Notwendigkeit der Vergrößerung des Parlaments durch einen Ausgleich eingeschränkt.

c) Bewertung

aa) Repräsentation

Grundsätzlich berücksichtigt der Vorschlag die Anforderungen der Repräsentation, indem jeder Wahlkreis einen Repräsentanten erhält. Durch das Bemühen der Vermeidung von Ausgleichsmandaten wird zugleich versucht, die Parität zwischen Direkt- und Listenmandaten zu wahren.

Ein Mangel stellt jedoch die Aufhebung der Direktwahl in den Wahlkreisen dar. Damit werden die Repräsentations- und Responsivitätsmechanismen angegriffen, da es dem Wähler nicht mehr zwingend möglich ist, seinen Willen direkt zum Ausdruck zu bringen, da sich die Mandatzuerkennung seinem Votum entzieht und somit in diesem Teilsystem willkürlich erfolgt.

Das Argument, dass die Übernahme des Direktmandats durch einen Mitbewerber „zwar bei juristischer, nicht aber bei praktischer Betrachtung ein[en] gewisse[n] Paradigmenwechsel“ darstellt, weil „es nur auf etwa ein Drittel der Mitglieder des Bundestages zu[trifft], dass sie alleine als Wahlkreissieger aus ihrem Wahlkreis kommen und nicht auch weitere Abgeordnete“¹³⁹⁷, kann nicht überzeugen. Bei dem Repräsentationsanspruch geht es nicht darum, ob auch Listenmandatsträger in einem Wahlkreis kandidiert haben, sondern ob jemand in einem Wahlkreis mit den meisten Erststimmen das Direktmandat erhalten hat. Letzteres Mandat wird direkt durch die Wähler des Wahlkreises zugesprochen, das Listenmandat ist lediglich Ergebnis eines Zuteilungsverfahrens durch den Parteianspruch der Zweitstimmen. Ein Listenmandatsträger ist daher auch nur Repräsentant seiner Partei, aber keinem Wahlkreis direkt verpflichtet. Dies ändert sich auch nicht dadurch, dass der Listenmandatsträger auch Bewerber um ein Direktmandat war.

¹³⁹⁶ Ebd., S. 68. Hervorhebung im Original.

¹³⁹⁷ Ebd., S. 64.

bb) Partizipation

Grundsätzlich erhält der Vorschlag beide Teilsysteme, gestaltet die Direktwahl jedoch ausdrücklich zur Personalisierung der Landeslisten um, da nur noch jene Direktmandate dem Wahlkreissieger zuerkannt werden, die vom Zweitstimmenanspruch gedeckt sind. Somit entscheidet faktisch die Zweitstimmenzahl über die Vergabe der Mandate im Teilsystem der Erststimmen und führt das dortige Votum ad absurdum. Dem Wähler entzieht sich die Mandatsvergabe im Wahlkreis damit völlig, da die Erststimmenzahl faktisch unbedeutend ist. Die Repräsentierten erhalten zwar stets einen Repräsentanten, haben auf diesen Vorgang jedoch keinerlei Einfluss. So besteht weder die Möglichkeit den Amtsinhaber direkt zu bestätigen oder zu bestrafen, noch einen Herausforderer zu befördern oder zu bestrafen, da der Listenmandatsanspruch vorher nicht erkennbar ist. Die Wahl verletzt damit eminent den Wahlgrundsatz der Unmittelbarkeit.

cc) Integration

Der Reformvorschlag führt zu keiner Integration der Teilsysteme, sondern stellt faktisch ein reines Verhältniswahlsystem mit einer Personalisierungskomponente dar, die systemisch jedoch weiterhin als eigenständiges Teilsystem firmiert, jedoch keine entsprechende Wirkung entfaltet.

Mängel bestehen auch hinsichtlich der Integration der Ober- und Unterzuteilung. So können trotz zahlreicher Verfahrensweisen auf Ebene der Oberzuteilung zur Negierung von Überhangmandaten bei der Unterzuteilung dann doch Überhangmandate entstehen.

dd) Transparenz

Die Wirkungsmechanismen sind grundsätzlich transparent dargestellt, dies gilt auch für die Verfahrensschritte. Aus dieser Transparenz folgt jedoch keine zwingende und konsistente Nachvollziehbarkeit. Dies gilt insbesondere für die verschiedenen Prüfschritte auf Ebene der Ober- und Unterverteilung. Während auf ersterer die Möglichkeit der Generierung von Ausgleichsmandaten nach erfolgter Nichtzuerkennung von Direktmandaten als ultima ratio bestehen bleibt, können trotz all der Vermeidungsbemühungen bei der Unterzuteilung am Ende dennoch Überhangmandate als neuem Typus legitimiert werden.

ee) Legitimität

Das System ist geneigt, die Legitimität der Wahl in Zweifel zu ziehen, da die Direktmandatsvergabe sich dem Einfluss des Wählers entzieht und ausschließlich der Geltungsanspruch der Parteien durchgesetzt wird. Eine weitere Gefahr für die Legitimität des Verfahrens stellen die nicht konsistenten

Verfahrensschritte dar, dass trotz aller Bemühungen zur Negierung von Überhangmandaten, diese am Ende im Zweifel dennoch entstehen können und dann sogar seitens der Autoren legitimiert werden.¹³⁹⁸

d) Diskussion

Das Reformmodell der Autoren kann in keiner Hinsicht überzeugen. Aus demokratietheoretischer Sicht ist positiv das Bemühen um die Gewährleistung einer Repräsentation mittels Direktmandate hervorzuheben, dass also kein Wahlkreis ohne direkten Repräsentanten bleibt. Jedoch zeichnet sich das Modell vor allem durch Inkonsistenz aus. Einerseits erfolgt eine Kappung der Mandate durch die mögliche Nichtzuerkennung von Direktmandaten an den Wahlkreissieger, sofern diese Überhangmandate darstellen würden. Andererseits werden im äußersten Fall beim Fortbestehen von Überhangmandaten zusätzliche Ausgleichsmandate generiert, das Parlament also vergrößert. Hiermit ist zwar eine Verringerung des Ausgleichsbedarfs verbunden, dieses Vorgehen ist im Ergebnis jedoch nicht stringent.

Gleiches zeigt sich bei der Unterverteilung der Mandate auf die Landeslisten der Parteien. Einerseits erfolgt auch hier eine faktische Nichtzuerkennung von Direktmandaten, andererseits werden diese im äußersten Fall als Überhangmandate neuen Typs gewährt.

Systemisch problematisch ist vor allem die Orientierung an den absoluten Erststimmen zur Reihung der Direktmandate, da die absolute Erststimmenzahl sowohl von der Anzahl der Wähler im Wahlkreis als auch von der Wahlbeteiligung abhängig ist. Die absolute Erststimmenzahl stellt somit kein objektives Maß zur Bildung einer Rangfolge dar.

Unbeantwortet lassen die Autoren das genaue Verfahren zur Vergabe des Direktmandats an Mitbewerber im Wahlkreis, ob zu der partiinternen zusätzlich eine wahlkreisinterne Rangliste erstellt wird und wer bei Gleichstand der Mitbewerber zum Zuge kommt.

Nahezu völlig unberücksichtigt bleibt der Effekt des negativen Stimmgewichts. Die Autoren äußern, dass „der Automatismus der Mandatsvergabe an Wahlkreissieger zu Gunsten der Minderung negativer Stimmgewichte aufgegeben“ wird.¹³⁹⁹ Indirekt wird argumentiert, dass der Effekt des negativen Stimmgewichts nur in Verbindung mit Überhangmandaten auftreten kann. Dies ist jedoch unzutreffend. Durch die Beibehaltung des Zuteilungsverfahrens nach BWahlG 2008 im Regelfall besteht die Möglichkeit der Verschiebung zwischen den Landeslisten fort.

¹³⁹⁸ Vgl. ebd., S. 68 f.

¹³⁹⁹ Ebd., S. 63.

Aufgrund der mangelhaften Integration der Teilsysteme und Zuteilungsebenen, den demokratietheoretischen Schwächen der Repräsentation sowie der Nichtvermeidung des Effekts des negativen Stimmgewichts stellt das System kein geeignetes Modell dar.

7. Reformvorschlag Pukelsheim II

a) Beschreibung

Das Reformmodell Lübberts, Arndts und Pukelsheims sieht die Beibehaltung der Oberzuteilung nach BWahlG 2008 vor, also ohne Ländersitzkontingente. Dies wird jedoch durch einen Ausgleichsmechanismus ergänzt, der beim Vorhandensein externer Überhangmandate dies ausgleichen soll. „Auf der Bundesebene wird dem Prinzip der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen uneingeschränkt Genüge getan.“¹⁴⁰⁰

b) Wirkmechanismen

Der Reformvorschlag versucht die Vergrößerung des Parlaments dadurch einzuschränken, dass lediglich externe Überhangmandate ausgeglichen und durch den Verzicht auf Ländersitzkontingente Unterschiede im Erfolgswert beschränkt werden.

c) Bewertung

aa) Repräsentation

Grundsätzlich berücksichtigt der Vorschlag die Anforderungen der Repräsentation, indem jeder Wahlkreis einen Repräsentanten erhält. Zugleich folgt der Vorschlag ausschließlich dem Zweitstimmenproporz und hebt durch die Generierung möglicher Ausgleichsmandate die Parität zwischen Direkt- und Listenmandaten auf.

bb) Partizipation

Die grundsätzlichen Möglichkeiten des Mischsystems zur (direkten) Partizipation des Wählers bleiben erhalten. Die Unmittelbarkeit der Wahl wird nicht verletzt.

cc) Integration

Die Integration der Teilsysteme erfährt eine Beeinträchtigung durch die Betonung des Teilsystems der Listenwahl, indem durch die Implementierung eines etwaigen Ausgleichs der Zweitstimmenproporz zur absoluten Priorität erhoben wird. Diese Priorität wird durch die minimale Begrenzung des

¹⁴⁰⁰ Lübbert, Daniel; Arndt, Felix; Pukelsheim, Friedrich: Proporzahrende Anpassung der Bundestagsgröße – ein Lösungsvorschlag für das Problem der negativen Stimmgewichte bei Bundestagswahlen, ZParl, 42. Jahrgang, Nr. 2, 2011, S. 429.

Ausgleichs nicht entscheidend tangiert. Das Teilsystem der Direktwahl wird zur Personenauswahl der Landeslisten umdefiniert.

dd) Transparenz

Das Modell erfüllt die Anforderungen der Transparenz.

ee) Legitimität

Das Modell erfüllt grundsätzlich die Anforderungen der Legitimität.

d) Diskussion

Der Vorschlag Lübberts, Arndts und Pukelsheim sieht lediglich eine geringe Dämpfungswirkung einer etwaigen Vergrößerung vor, die vor allem dadurch erzielt wird, dass auf Ländersitzkontingente verzichtet, in der Folge die Erfolgswertunterschiede gedämpft und somit die Hebelwirkung des Ausgleichsprozesses eingeschränkt wird. Dadurch versäumen es die Autoren jedoch zugleich, effektive Maßnahmen zur Verhinderung des Effekts des negativen Stimmgewichts zu ergreifen.

Bemerkenswert ist, dass die Autoren die mögliche Vergrößerungswirkung ihres Modells mit einem Verweis auf die Parlamentsgrößen der 1990er Jahre zu rechtfertigen versuchen.¹⁴⁰¹ Einerseits lag zu jener Zeit auch die Regelgröße mit 656 Abgeordneten deutlich höher, andererseits wäre dann auch eine Bundestagsgröße von aktuell 735 im Vergleich gar nicht mehr so problematisch, zumal das Parlament 1994 inklusive Überhangmandaten die Größe von 672 erreichte.

Die Aussage, dass die Generierung von Ausgleichsmandaten bei Parteien mit Überhangmandaten in der Unterverteilung auch zu einem Ausgleich des föderalen Proporzes der Landeslisten führt¹⁴⁰², ist nicht abschließend richtig. Zum einen ist dies davon abhängig, wie viele Ausgleichsmandate generiert werden, zum anderen ist es möglich, dass aufgrund der Stimmenverteilung ein zusätzliches Listenmandat auf einer Landesliste entsteht, die bisher in Relation nicht übermäßig unterrepräsentiert war; Mängel des föderalen Proporzes also nicht gelindert werden.

8. Reformvorschlag Pukelsheim III

a) Beschreibung

Peifer et al. legen ein Reformmodell vor, dass sich dem Aspekt widmet, wonach der Gesamtmandatsanspruch einer Partei durch die gewonnenen Direktmandate bereits ausgefüllt wird und in der Folge keine Listenmandate zum Zuge kommen. Dieser Vorschlag firmiert auch unter der Bezeichnung „Pukelsheim III“. Diesem Effekt, dass kein Listenmandat zum Zuge kommt, soll durch

¹⁴⁰¹ Vgl. ebd., S. 433.

¹⁴⁰² Vgl. ebd., S. 431.

einen Aufschlag auf den Mandatsanspruch aus den Direktmandaten einer Partei in Höhe von zehn Prozent begegnet werden, sofern die Partei über mehr als zwei Landeslisten verfügt. Dieser konstruierte Mandatsanspruch gilt dann als Mindestsitzanspruch.¹⁴⁰³ In der Folge „führt die direktmandatsorientierte Proporzanpassung die gewohnte Oberzuteilungsrechnung durch.“¹⁴⁰⁴ Anschließend wird das „Augsburger Zuteilungsverfahren“ für die Unterzuteilung angewandt.¹⁴⁰⁵ Dies ist letztlich nur ein Ausdruck dafür, dass die Unterzuteilung nicht mehr wie beim BWahlG 2008 funktioniert, sondern die Unterzuteilung in Abhängigkeit des Gesamtsitzanspruchs inklusive Direktmandate erfolgt.

b) Wirkmechanismen

Peifer et al. erhöhen den Sitzanspruch von Parteien mit mehr als zwei Landeslisten um zehn Prozent. Dadurch soll verhindert werden, dass Landeslisten gar nicht oder nur durch Direktmandate vertreten sind.¹⁴⁰⁶

Das sogenannte Augsburger Zuteilungsverfahren stellt faktisch eine kompensatorische Zuteilung dar, deren Kompensationswirkung lediglich dadurch kaschiert wird, dass der Listenmandatsanspruch teilweise erhöht wird.

c) Bewertung

aa) Repräsentation

Der Repräsentationsanspruch wird erfüllt. Durch die Einführung eines Mechanismus, um etwaige Kompensationen von Listenmandaten zu begegnen, wird im Vergleich zu übrigen Modellen der innerparteiliche Repräsentationsanspruch betont.

bb) Partizipation

Die grundsätzlichen Möglichkeiten des Mischsystems zur (direkten) Partizipation des Wählers bleiben erhalten.

cc) Integration

Beide Teilsysteme sind hinreichend integriert.

¹⁴⁰³ Vgl. Peifer et al., 2012, S. 725 f.

¹⁴⁰⁴ Ebd., S. 726.

¹⁴⁰⁵ Vgl. ebd.

¹⁴⁰⁶ Vgl. ebd.

dd) Transparenz

Die Modellbestandteile sind transparent dargestellt. Defizite in der Transparenz ergeben sich jedoch aus der entscheidenden Wirkung der geänderten Unterzuteilung, die lediglich unzureichend beschrieben wird.

ee) Legitimität

Das Modell ist grundsätzlich geeignet, die Legitimität der Wahl zu gewährleisten.

d) Diskussion

Das Modell ist vor allem vor dem Hintergrund der Reformdiskussion nach dem BVerfG-Urteil 2011 zu sehen. Im Vergleich zum geltenden Wahlrecht während der Veröffentlichung des Vorschlags wird die Unterverteilung so angepasst, dass diese ausgehend von den Direktmandaten erfolgt. Peifer et al. sprechen in diesem Zusammenhang von der „Personenwahl vor Verhältniswahl“¹⁴⁰⁷, was darin Ausdruck findet, dass Landeslisten im Zweifel weniger Listenmandate erhalten, als ihnen aufgrund des Zweitstimmenanteils eigentlich zustehen würden; andernfalls würden weitere Überhangmandate entstehen.¹⁴⁰⁸

Im Ergebnis konstruieren Peifer et al. hiermit vor allem einen Ausgleichsmechanismus für Unterschiede zwischen den Landeslisten der Parteien.

Abgesehen davon, dass Unterschiede und etwaige Kompensationen zwischen den Landeslisten einer Partei demokratietheoretisch kein hinreichendes Argument für einen Ausgleichsmechanismus darstellen, stellt einen weiteren grundsätzlichen Mangel dar, dass dies nicht aus systemischen Erwägungen heraus erfolgt. Dies wird in der Argumentation der Autoren deutlich, die äußern, dass sie „einen Aufschlag von zehn Prozent für sachgerecht [halten]“.¹⁴⁰⁹ Dies wird jedoch nicht näher begründet und lediglich aus einem Gefühl heraus begründet, dass bei Anwendung in der Vergangenheit die gewünschte Wirkung in der Regel eingetreten wäre. Dies ist jedoch nicht Ausdruck einer systemischen Entscheidungsfindung.

Insgesamt kann der Reformvorschlag nicht überzeugen, da der Aufschlag undifferenziert erfolgt und sowohl zu einer unzureichenden als auch übermäßigen Kompensation führen kann. Es ist zu konstatieren, dass dieser Vorschlag keinen Beitrag zur Eingrenzung einer Vergrößerung des Bundestages darstellt.

¹⁴⁰⁷ Ebd., S. 727 f. Hervorhebung im Original.

¹⁴⁰⁸ Vgl. ebd., S. 730.

¹⁴⁰⁹ Ebd.

Zu erwähnen ist zudem, dass das BSI in Beispielrechnungen einen dem negativen Stimmengewicht ähnlichen Effekt festgestellt hat.¹⁴¹⁰ Der Vorschlag ist folglich ungeeignet, die Anforderungen des BVerfG-Urteils zu erfüllen.

9. Reformmodell der AfD

a) Beschreibung

Der Vorschlag der AfD sieht vor, die Zahl von 299 Wahlkreisen beizubehalten sowie jedem Wähler eine Erststimme und drei Zweitstimmen zuzuteilen. Panaschieren, Kumulieren oder Streichen (eines Kandidaten von der Liste) sind hingegen nicht vorgesehen. Es ist lediglich eine Personenauswahl innerhalb einer Landesliste möglich. Wahlkreissieger werden lediglich als „qualifizierte Kandidaten“ betrachtet.¹⁴¹¹ Die Vereinigung der Mehrheit der Erststimmen in einem Wahlkreis auf eine Person ist folglich nicht gleichbedeutend mit dem Gewinn des Direktmandats. Stattdessen soll eine Liste der „qualifizierten Kandidaten“ erstellt werden. Diese basiert auf dem „prozentualen Stimmenergebnis (gerechnet bis zur dritten Stelle nach dem Komma)“.¹⁴¹² Die Direktmandate sollen dann bis zur Höhe der nach Zweitstimmenergebnis der Partei zustehenden Mandate im jeweiligen Bundesland zuerkannt werden. Weisen zwei Wahlkreissieger bei dem letzten zuzuerkennenden Direktmandat das selbe Ergebnis auf, wird kein Direktmandat, sondern ein Listenmandat vergeben.¹⁴¹³ Ferner skizziert die AfD als Option eine Verringerung der Anzahl der Listenmandate.¹⁴¹⁴

b) Wirkmechanismen

Mechanismus zur Verringerung der Mandate stellt die Einführung einer Rangliste der Wahlkreissieger dar, wonach nur noch jene Direktmandate an den Wahlkreissieger gehen, die vom Zweitstimmenspruch gedeckt werden. Die Bindung an den Zweitstimmenspruch ist jedoch nicht nur ein Instrument, um Überhangmandate zu unterbinden, sondern führt darüber hinaus zu einer Verletzung der angestrebten Parität, indem die Zahl der Direktmandate bewusst reduziert wird.

c) Bewertung

aa) Repräsentation

Der Repräsentationsanspruch wird verletzt, da Wahlkreise ohne Repräsentation bleiben oder mehrfach vertreten werden. Es besteht entweder keine oder keine eindeutige Verantwortlichkeit, wodurch die Kommunikationsmöglichkeiten tangiert und der Responsivitätsanspruch verletzt werden.

¹⁴¹⁰ Unveröffentlichte Berechnung vom 13.06.2012 liegt dem Autor vor.

¹⁴¹¹ Vgl. Reformmodell der AfD, 2019, S. 1, 2.

¹⁴¹² Ebd., S. 1.

¹⁴¹³ Vgl. ebd.

¹⁴¹⁴ Vgl. ebd., S. 3.

Die Zuteilung folgt grundsätzlich ausschließlich dem Zweitstimmenproporz und betrachtet Wahlkreisbewerber als Personalisierung der Landeslisten, auch wenn diese Tatsache dadurch verdeckt wird, dass dem System eine eigenständige Erststimmen-Rangliste immanent ist.

Der Repräsentationsanspruch wird ferner dadurch verletzt, dass die Möglichkeit der parteiinternen Zuteilung eines Mandates nach Erststimmen besteht, obwohl der Kandidat im betreffenden Wahlkreis nicht über die relative Mehrheit verfügt, sondern lediglich einen höheren Erststimmenanteil als übrige Kandidaten derselben Partei aufweist.

Das Argument, dass auch bisher Wahlkreise ohne direkte Vertretung bleiben können trügt nicht, da eine solche Situation stets erst nach erfolgter Wahl eintreten kann, indem Abgeordnete versterben oder ihr freies Mandat niederlegen. Mit diesem Modell würde einem Wahlkreis im Zweifel jedoch von vornherein eine direkte Repräsentation verwehrt, um einen absolut gesetzten Parteienproporz zu wahren.

Des Weiteren führt der gewählte Wirkmechanismus zu einer Verletzung des Repräsentationsanspruchs, wenn in der Folge weniger als 299 Direktmandate zuerkannt werden. Eine besondere Verletzung stellt das Ansinnen dar, anstelle eines Direktmandates ein Listenmandat zuzuerkennen, sofern das letzte zu vergebende Direktmandat auf zwei Wahlkreissieger fällt, die dasselbe Ergebnis vorweisen.

bb) Partizipation

Die Einführung einer zum Teil offenen Liste ist grundsätzlich positiv im Sinne der Partizipation der Wähler zu werten. Negativ zu bewerten sind hingegen die Eingriffe in die Unmittelbarkeit und Gleichheit der Wahl, indem das Votum der Wähler in einem Wahlkreis mittels Erststimme negiert wird und sogar die Möglichkeit besteht, dass statt eines siegreichen Wahlkreisbewerbers ein zusätzliches Listenmandat zugeteilt wird.

cc) Integration

Die Integration der Teilsysteme erfolgt nur unzureichend. Obgleich der Vorschlag ein Zwei-Stimmen-System mit zwei getrennten Listen darstellt, handelt es sich faktisch um ein Ein-Listen-System, indem die Erststimme lediglich zur teilweisen Personalisierung der Landeslisten dient. Das Modell ermöglicht ferner, dass Bewerber mit nachrangigem Wahlkreisergebnis das alleinige Wahlkreismandat erhalten.

Die Integrationsfunktion wird ferner dadurch verletzt, dass selbst bei Anspruch auf ein Direktmandat in bestimmten Fällen hiervon abgewichen wird und stattdessen ein Listenmandat zugeteilt wird.

dd) Transparenz

Die Mechanismen sind transparent und nachvollziehbar dargestellt.

ee) Legitimität

Die Legitimität steht in Zweifel. Zwar sind die Mechanismen nachvollziehbar dargestellt, jedoch ist die Auswahl des Bewertungskriteriums der Rangliste der Wahlkreissieger nach prozentualem Stimmenanteil negativ zu beurteilen. Aufgrund der unterschiedlichen Wahlbeteiligungen und Wahlkreisgrößen existiert kein hinreichend gleichmäßiges Bewertungskriterium für einen Vergleich der Wahlergebnisse. Jede Aufstellung einer Rangliste von Wahlkreissiegern besitzt daher methodische und demokratietheoretische Mängel, weswegen die Legitimität des Auswahlprozesses in Frage steht. Dies gilt umso mehr, da aus rein politischen Erwägungen eine zusätzliche Bewertungsstufe kreiert wird, die in die klare und autonome Entscheidung der Wähler in den Wahlkreisen mittels Erststimme eingreift und dieses Votum negiert. Die Legitimität der Mandatszuweisung wird des Weiteren dadurch angegriffen, dass das System die Zuteilung eines Listenmandats anstelle eines Direktmandats bei zwei identischen prozentualen Stimmenanteilen vorsieht. Nicht nur dass hiermit das Votum der Erststimme doppelt aufgehoben wird, ist die Lösung aus demokratietheoretischer Sicht der Gleichheit nicht tragbar, zumal mit dem Losverfahren ein adäquates und mildereres Mittel zur Verfügung steht.

d) Diskussion

Dieser Vorschlag wurde in der Reformkommission von allen übrigen Parteien abgelehnt. Konsens bestand dahingehend, dass das Nichtgewähren eines Direktmandats verfassungsrechtlich nicht zulässig ist. Hinsichtlich der späteren Reformvorschläge und Argumente sei an dieser Stelle der Konsens nachdrücklich hervorgehoben. Darüber hinaus sahen die übrigen Parteien viele Verfahrensfragen, unter anderem die Auswahl der siegreichen Wahlkreisbewerber bei Überhangsituationen, nicht geklärt. Der Vorschlag wurde nicht weiter verfolgt. Der Vorschlag der AfD ist nicht konsistent. Das Leitmotiv ist die Einhaltung der Regelgröße von 598.

10. Reformvorschlag Union I

a) Beschreibung

Der damalige Bundestagspräsident Lammert legte am 13.04.2016 ein Reformmodell vor, der die Deckelung der Zahl der Ausgleichsmandate vorsieht. Dieser Vorschlag wurde von der Union während der Beratungen der Reformkommission der 19. WP erneut aufgegriffen. Als „Höchstsitzzahl“ werden 630 Mandate vorgeschlagen.¹⁴¹⁵ Ist dieser Wert erreicht, soll der Ausgleichsprozess abgebrochen

¹⁴¹⁵ Vgl. <https://www.bundestag.de/bundestagswahl2017/wahlrechtsreform-lammert-487942> [letzter Abruf: 31.01.2023]

werden. Stehen einer Partei darüber hinaus Überhangmandate zu, „blieben ihr diese als externe Überhangmandate, die nicht ausgeglichen werden, erhalten. Entsprechend würde sich die Gesamtsitzzahl erhöhen.“¹⁴¹⁶

Ferner regt Lammert die Verankerung der Bestimmung der Wahl „nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl“ im Grundgesetz an.¹⁴¹⁷ Lammert argumentiert, dass damit die Grundentscheidung für ein Wahlsystem verfassungsrechtlich und nicht mehr nur einfachgesetzlich geregelt wäre.¹⁴¹⁸

b) Wirkmechanismen

Die Begrenzung der Mandate wird durch einen Wechsel vom Voll- zum Teilausgleich erreicht, der mit dem Erreichen einer bestimmten Zahl von Mandaten – im Vorschlag 630 – beendet wird. Aufgrund der Abhängigkeit vom Erreichen einer Grenze besteht kein Automatismus zur Anwendung des Wirkmechanismus. Es erfolgt daher keine grundsätzlich reduzierende Wirkung. Nicht geregelt ist, ob der Mechanismus generell bei einer Vergrößerung durch Ausgleichsmandate zur Anwendung kommen soll oder bei einem Auftreten von Ausgleichsmandaten im Zusammenhang mit Überhangmandaten.

c) Bewertung

aa) Repräsentation

Das Modell wahrt grundsätzlich den Repräsentationsanspruch aller Wahlkreise. Bis zum Erreichen des Grenzwertes zum Abbruch des Ausgleichs erfüllt es den Anspruch des Zweitstimmenproporz vollumfänglich. Eine mögliche Beeinträchtigung des Parteienproporz erfolgt zur Wahrung der Geltung des Teilsystems des Direktmandats in zulässiger Weise. Weder kommt in diesem Wahlsystem dem Zweitstimmenproporz ein ausschließlicher Geltungsanspruch zu, noch wird der Zweitstimmenproporz übermäßig verletzt.

bb) Partizipation

Der Partizipationsanspruch der Wähler ist hinreichend erfüllt. Neben der Möglichkeit des Ausdrucks der parteipolitischen Präferenz mittels Zweitstimme, besteht die Möglichkeit der Direktwahl eines Abgeordneten im Wahlkreis des Wählers.

¹⁴¹⁶ Ebd.

¹⁴¹⁷ Ebd.

¹⁴¹⁸ Vgl. ebd.

cc) Integration

Der Reformvorschlag wahrt die Eigenständigkeit beider Teilsysteme, es besteht keine Dominanz eines einzelnen Systems, damit erfüllt es den Integrationsanspruch des Wahlsystems.

dd) Transparenz

Der Vorschlag weist einige Mängel bezüglich der Transparenz auf. Der Wirkmechanismus einer Begrenzung des Ausgleichs ist zwar nachvollziehbar dargestellt, offen bleibt jedoch die technische Umsetzung. Das Reformmodell ist nur dann umzusetzen, wenn die Mindestsitze des geltenden Wahlrechts ignoriert und bei Parteien mit externen Überhangmandaten diese als Kennzahl gewertet werden. Andernfalls bestünde das Problem, dass die Zahl der Mindestsitze bereits über der Höchstgrenze liegen und deshalb kein Teilausgleich erfolgen könnte.

Im Ergebnis handelt es sich jedoch um ein Kompensationsmodell, sodass ein Großteil der dämpfenden Wirkung darauf zurückzuführen ist, dass Direktmandate auf Listenmandate anderer Bundesländer angerechnet werden und so der Fall eintreten kann, dass einzelne Landeslisten keine Abgeordneten entsenden. Dieser Effekt wird jedoch nicht transparent dargestellt.

Die Umsetzung der Begrenzung des Ausgleichs, indem dieser mittels des bisher angewandten Iterationsverfahrens entsprechend gestoppt wird, ist hingegen nicht zu kritisieren, sondern stellt eine nachvollziehbare und sachlich adäquate Lösung dar.

ee) Legitimität

Die Legitimitätsanforderungen werden erfüllt. Es ist eindeutig, dass beide Teilsystems eigenständig sind und von keinem eine dominierende Position eingenommen wird. Ebenso ist das Verfahren der Mandatszuweisung nachvollziehbar dargestellt, indem bis zu einer Höchstgrenze ein Ausgleich erfolgt, etwaige darüber hinaus verbleibende Überhangmandate erhalten bleiben und die Gesamtsitzzahl entsprechend erhöht wird.

d) Diskussion

Der Lammert-Vorschlag wurde in der Reformkommission von der Opposition sowie der SPD abgelehnt, da der Teilausgleich als Bevorzugung der Union gewertet wurde. Zudem kritisiert die Opposition eine Verletzung des Proporz durch einen Verzicht auf einen Vollausgleich.

Der Reformvorschlag stellt objektiv betrachtet eine Möglichkeit dar, die Wirkungsbereiche von Direkt- und Listenwahl in einen angemessenen Ausgleich zu bringen, sodass kein System das jeweils andere in unzulässiger Weise dominieren kann. Es erfüllt zudem die demokratietheoretischen Ansprüche an die

Repräsentation. So wird in jedem Fall jeder Wahlkreis durch einen direkt gewählten Abgeordneten vertreten und der Zweitstimmenproporz vollständig oder weitestgehend gewahrt.

Gleichzeitig stellt die Begrenzung des Ausgleichs ein geeignetes Mittel dar, die Vergrößerung des Bundestages wirksam zu begrenzen. Die Grenze für den Ausgleich stellt jedoch keine absolute Mandatsgrenze dar, da darüber hinausgehende Überhangmandate erhalten bleiben. Damit existiert keine abschließende Begrenzung der ausgleichslosen Überhangmandate.

Zu kritisieren ist die teilweise Intransparenz. Der Reformvorschlag ist nur dann anwendbar, wenn das Mindestsitzverfahren aufgegeben wird. Zudem erfolgt eine (Teil-)Kompensation zwischen den Landeslisten. Diese Verfahren sind grundsätzlich legitim, sind aber transparent und nachvollziehbar darzustellen. Dies unterbleibt hier jedoch.

11. Reformvorschlag Union II

a) Beschreibung

Während der Beratungen der Reformkommission der 19. WP hat die CDU durch ihren Vertreter Harbarth einen weiteren Vorschlag unterbreitet, der vorsieht, eine gewisse Anzahl an Überhangmandaten – 15 – ausgleichslos zu lassen und erst darüber hinausgehende Überhangmandate auszugleichen. Offen bleibt, was in Fällen geschieht, in denen Ausgleichsmandate generiert werden, ohne dass Überhangmandate bestehen oder diese für den Ausgleich verantwortlich sind.

b) Wirkmechanismen

Der Wirkmechanismus besteht in der Einführung eines Teilausgleichs, indem bis zu 15 Überhangmandate nicht ausgeglichen werden. Der Unterschied zum Lammert-Modell liegt in der Umkehrung des Teilausgleichs. Während dort bis zu einer Höchstgrenze ein Ausgleich erfolgt, beginnt der Ausgleich bei diesem Vorschlag erst ab einer Zahl von 15 Überhangmandaten. Damit erfolgt mit diesem Reformmodell eine Begrenzung der maximal unausgeglichenen Überhangmandate.

c) Bewertung

aa) Repräsentation

Das Modell wahrt grundsätzlich den Repräsentationsanspruch aller Wahlkreise. Bis zu einer Zahl von 15 ausgleichslosen Überhangmandaten wird der Zweitstimmenproporz nicht unzulässig eingeschränkt. Durch die fehlende Begrenzung des Ausgleichs besteht hingegen die Möglichkeit der Dominanz des Teilsystems der Listenwahl, indem ein deutliches Abweichen von der Parität zu Gunsten der Listenmandate nicht eingeschränkt wird. Trotz der im System begrenzt angelegten möglichen Verzerrung von Überhangmandaten, kommt im Ergebnis dem Zweitstimmenproporz ein stärkerer Geltungsanspruch zu.

bb) Partizipation

Der Partizipationsanspruch der Wähler ist hinreichend erfüllt. Neben der Möglichkeit des Ausdrucks der parteipolitischen Präferenz mittels Zweitstimme, besteht die Möglichkeit der Direktwahl eines Abgeordneten im Wahlkreis des Wählers.

cc) Integration

Der Reformvorschlag bemüht sich um eine Wahrung der Integrationsfunktion, indem beiden Teilsystemen Rechnung getragen wird und es zu keiner Einschränkung im Kernbereich kommt. Eine Dominanz des Teilsystems der Listenwahl ist hingegen nicht ausgeschlossen.

dd) Transparenz

Die Transparenz ist kritisch zu diskutieren. Die Intention ist klar benannt, indem bis zu 15 Überhangmandate ausgleichslos bleiben sollen und der Ausgleich erst danach einsetzt. Ohne weiteres nachvollziehbar ist die Funktionsweise jedoch nur dann, wenn die 15 Überhangmandate als Freibetrag definiert werden und darüber hinaus keine Überhangmandate bestehen. Das Vorgehen im Aktivierungsfall des Ausgleichs ist hingegen nicht transparent dargestellt. In diesem Fall würde nämlich nicht erst das 16 Überhangmandat ausgeglichen, sondern das Iterationsverfahren zum Ausgleich würde dann gestoppt werden, wenn die Diskrepanz zwischen Mindestsitzen und per Iteration zugeteilten Mandaten 15 beträgt. Das Verfahren an sich ist technisch korrekt und nachvollziehbar ausgestaltet, stellt jedoch eine Umkehrung des eigentlich Intendierten dar.

ee) Legitimität

Der Vorschlag erfüllt grundsätzlich den Legitimitätsanspruch, indem es den Geltungsbereich des Direktmandates wahrt und Proporzverzerrung lediglich in einem geringen Maße zulässt und dieses Maß maximal begrenzt.

d) Diskussion

Das Reformmodell stellt die technische Umsetzung des Urteilsspruchs des BVerfG von 2012 dar, mit dem bis zu 15 ausgleichslose Überhangmandate für verfassungsrechtlich zulässig erklärt wurden. Nichtsdestotrotz wurde der Vorschlag in der Reformkommission seitens der Opposition zurückgewiesen, da es nach Ansicht dieser zu einer Bevorteilung der Union durch ausgleichslose Überhangmandate und hierdurch zu einem verfassungswidrigen Zustand kommen würde. Dieses Argumentationsmuster findet sich immer dann, wenn ein Reformvorschlag von der Idee des Vollausgleichs abrückt. In diesem Fall ist es jedoch bemerkenswert, da das Reformmodell lediglich die Aussage des BVerfG umsetzt. Im Umkehrschluss würde das bedeuten, dass das Urteil des BVerfG verfassungswidrig ist. Auch das Denkmuster der Bevorteilung einer Partei kann nicht überzeugen, da

Überhangmandate bei der Union keine Gesetzmäßigkeit darstellen und diese grundsätzlich ebenfalls bei allen anderen Parteien auftreten können, sodass jede Partei hieran partizipieren kann.

Dem Reformvorschlag ist insofern zu folgen, als die Freiräume des Urteils des BVerfG aufgegriffen und ausgeschöpft werden, gleichzeitig der Zweitstimmenproporz weitestgehend bewahrt und das Teilsystem der Direktwahl erhalten wird. Kritisch anzumerken ist, dass es durch die nur teilweise Begrenzung des Ausgleichs zu einer deutlichen Abweichung von der Parität und somit zu einer Überbetonung des Teilsystems der Listenwahl kommen kann.

12. Reformvorschlag SPD I

a) Beschreibung

Der Reformvorschlag sieht vor, die Regelgröße auf 650 Sitze zu erhöhen, wobei die Zahl der Wahlkreise bei 299 konstant gehalten wird. Es ergibt sich daher eine Aufhebung der Parität und Erhöhung des Kontingents der Listenmandate. Der bisherige Ausgleichsmechanismus bleibt erhalten.

b) Wirkmechanismen

Die intendierte Wirkung besteht darin, durch eine Erhöhung der Zahl der Listenmandate das Entstehen von Überhangmandaten zu verhindern, indem auch jene Parteien mit Überhangmandaten mehr Listenmandate erhalten und Überhangmandate somit entsprechend unterlegt sind.

c) Bewertung

aa) Repräsentation

Das Modell wahrt grundsätzlich den Repräsentationsanspruch aller Wahlkreise. Es erfolgt jedoch, durch die Erhöhung der Regelgröße und der damit verbundenen Aufhebung der Parität, eine Überbetonung des Teilsystems der Listenmandate, die durch die Beibehaltung des Ausgleichsmechanismus zur Wahrung des Zweitstimmenproporz verstärkt wird, wodurch zusätzliche Listenmandate generiert und das Missverhältnis zwischen Direkt- und Listenmandaten vergrößert wird.

bb) Partizipation

Der Partizipationsanspruch der Wähler ist hinreichend erfüllt. Neben der Möglichkeit des Ausdrucks der parteipolitischen Präferenz mittels Zweitstimme, besteht die Möglichkeit der Direktwahl eines Abgeordneten im Wahlkreis des Wählers.

cc) Integration

Zur Bewertung der Integration der Teilsysteme muss beachtet werden, dass der Vorschlag von der Parität von Direkt- und Listenmandaten abweicht und die Komponente der Listenwahl deutlich stärkt.

Vor diesem Hintergrund sind beide Teilsysteme grundsätzlich zulässig verwirklicht. Insgesamt ist die Integration der Teilsysteme mangelhaft, da das Teilsystem der Direktwahl faktisch zur Personalisierung herabgestuft wird.

dd) Transparenz

Grundsätzlich sind sowohl Maßnahme als auch Ergebnis nachvollziehbar dargestellt.

ee) Legitimität

Das Reformmodell steht vor legitimatorischen Herausforderungen. Es besteht ein kommunikativer Widerspruch darin, die Vergrößerung des Bundestages mittels Erhöhung der Normgröße zu verhindern. Des Weiteren wird ein Wirkungszusammenhang zwischen Listen- und Überhangmandaten angenommen, der in dieser Form nicht besteht, da die zusätzlichen Listenmandate nicht zwingend auf jene Landeslisten entfallen, die über Überhangmandate verfügen. Damit ist für den Wähler der Erfolg der Maßnahme nicht eindeutig nachvollziehbar. Ferner erfolgt eine Aufhebung der Parität und deutliche Stärkung des Teilsystems der Listenwahl, ohne das ein zwingender positiver Befund hergestellt wird.

d) Diskussion

Der Reformvorschlag wurde nach dem Vorliegen von Beispielberechnungen in der Reformkommission nicht weiterverfolgt, da offensichtlich wurde, dass keine direkte Korrelation zwischen Generierung von Listenmandaten und dem Anfallen von Überhangmandaten besteht. Umso bemerkenswerter erscheint daher, dass dieser Reformansatz von anderen Parteien dennoch aufgegriffen wurde.

Dabei zeigt sich in diesem Reformansatz ein Missverständnis des Wahlsystems sowie der Zusammenhänge, ähnlich der Diskussion um die Reduzierung von Wahlkreisen. Richtig ist, dass zusätzliche Listenmandate grundsätzlich die Chance haben, Überhangmandate zu nivellieren, indem sie auf jene Landesliste entfallen, in denen Überhangsituationen bestehen. Dieser Prozess ist jedoch nicht steuerbar, weswegen zusätzliche Listenmandate nicht passgenau jenen Landeslisten zugewiesen werden können, in denen Überhangsituationen bestehen. Daher kann das Ergebnis eintreten, dass die Zahl der Überhangmandate unverändert bleibt, die Partei mit Überhangmandaten jedoch dennoch weitere Mandate aus dem zusätzlichen Anteil der Listenmandate erhält. Das Parlament würde also vergrößert werden, ohne einen Effekt zu erzielen. Dies kann umso mehr ein Problem darstellen, sofern weiterhin ein Ausgleich vorgesehen ist. In diesem Fall kann sich die Mandatszahl zusätzlich erhöhen.

Dieser Mangel an Effektivität ist vor allem deshalb ein Problem, weil das Parlament in jedem Fall größer wäre, unabhängig davon, ob Ausgleichs- und respektive oder Überhangmandate bestehen. In diesem Fall hätte der Bundestag stets 650 Sitze.

13. Reformvorschlag FDP

a) Beschreibung

Es wurden zwei Vorschläge unterbreitet. Beiden gemein ist, dass pro Wahlkreis zwei Kandidaten in relativer Mehrheitswahl gewählt werden sollen. Die Anzahl der Wahlkreise soll auf 125, die Zahl der Direktmandate somit auf 250 reduziert werden. Der erste Vorschlag sieht vor, dass ein Kandidat pro Partei und Wahlkreis zulässig ist. Der zweite Vorschlag sieht hingegen zwei Kandidaten pro Partei und Wahlkreis vor. Ergänzend wird darüber nachgedacht, das Mindestsitzverfahren abzuschaffen. Offen bleibt, ob ein Ausgleich stattfinden soll. Die Regelgröße beträgt unverändert 598. Die Parität zwischen Direkt- und Listenmandaten wird folglich aufgehoben.

b) Wirkmechanismen

Es bestehen zwei Wirkmechanismen, die auf das Entstehen von Überhangmandaten zielen. Zum einen soll mit einer Reduzierung der Zahl der Wahlkreise grundsätzlich die Wahrscheinlichkeit des Entstehens von Überhangmandaten verringert werden. Der Ansatz dabei ist, dass wenn in einem Land bisher acht Wahlkreise existierten, diese alle von einer Partei errungen wurden und sich daraus zwei Überhangmandate ergaben, würde eine Reduzierung der Wahlkreise auf sechs unter der Prämisse, dass die Partei erneut alle gewinnt und das Zweitstimmenergebnis gleich bleibt, die Überhangsituation auflösen. Zum anderen wird dieser mögliche Effekt durch Mehrpersonenwahlkreise verstärkt. Wenn nur noch die Hälfte der durch Mehrheitswahl zu vergebenden Mandate aufgrund der Mehrpersonenwahlkreise gewonnen werden kann, verringert dies die Wahrscheinlichkeit, dass dennoch Überhangsituationen bei einer Partei entstehen.

Grundsätzliches Argument ist, dass ein Wirkzusammenhang zwischen Überhang- und Ausgleichsmandaten besteht, weshalb eine Verhinderung von ersterem automatisch zum gleichen Effekt bei letzterem führt.

Ein weiteres Instrument stellt der Verzicht auf die Bildung von Ländersitzkontingenten dar. Damit würde die Mandatszuweisung ausgehend von einem aggregierten Bundesergebnis erfolgen, wodurch verhindert wird, dass einerseits der Sitzanspruch der Parteien die Regelgröße übersteigt und andererseits die Berücksichtigung der Gegebenheiten der Länder zu größeren Erfolgswertunterschieden führt.

c) Bewertung

aa) Repräsentation

Der Repräsentationsanspruch wird in zweifacher Hinsicht angegriffen. Eine Verringerung der Anzahl der Wahlkreise führt automatisch zu einer Vergrößerung der verbleibenden Wahlkreise, nicht nur flächenmäßig, sondern auch bezüglich der Bevölkerungszahl. Dies erschwert nicht nur den

Kommunikationsprozess zwischen Repräsentanten und Repräsentierten, sondern schwächt auch die Stärke der Verantwortlichkeit. Die Repräsentation wird angegriffen. Je größer der Wahlkreis, umso weniger direkte Verantwortlichkeit ergibt sich. Bevölkerungsarme Bundesländer hätten dann, wie Mecklenburg-Vorpommern, nur noch drei Wahlkreise. Der Unterschied zur einfachen Landesliste mit dem Wahlgebiet des gesamten Bundeslandes ist dann kaum noch vorhanden. Responsivität und Repräsentation werden ferner dadurch angegriffen, dass durch Mehrpersonenwahlkreise die direkte Verantwortlichkeit aufgehoben wird. Bereits bei zwei Personen stellt sich die Frage, wer in welcher Form konkret verantwortlich ist. Eine Erweiterung der Personenzahl in Wahlkreisen würde dies den fehlenden Bezug verstärken. Der Anspruch der Repräsentation kann mit diesem Reformvorschlag nicht erfüllt werden. Es erfolgt eine nicht sachgemäße Verengung auf die Parteienrepräsentation.

bb) Partizipation

Mehrpersonenwahlkreise stellen grundsätzlich einen partizipativen Gewinn für Wähler dar, da sie in diesem Fall zwei direktdemokratische Elemente erhalten. Dies wird jedoch durch einen Mangel an Repräsentation und Unmittelbarkeit aufgehoben.

cc) Integration

Durch die Aufhebung der Parität zwischen Direkt- und Listenmandaten kommt es zu einer Höherbewertung des Teilsystems der Listenwahl.

dd) Transparenz

Grundsätzlich sind sowohl Maßnahme als auch Ergebnis nachvollziehbar dargestellt. Problematisch ist hingegen der Verzicht auf das Mindestsitzverfahren, ohne das Problem des negativen Stimmgewichts zu thematisieren. Das Reformmodell verfügt über keinerlei Vorkehrungen, das negative Stimmgewicht zu verhindern und ist damit geneigt, einen verfassungswidrigen Effekt hervorzurufen. Dies wird jedoch nicht kommuniziert.

ee) Legitimität

Die Maßnahmen führen zu einer Beschädigung der Legitimität. Die Aufhebung der Parität ist bereits geneigt, das Mischsystem zu einem Verhältniswahlsystem zu transformieren, indem die Direktwahl lediglich der Personalisierung der Landeslisten dient. Diese Gefahr wird dadurch verstärkt, dass die Bindung zwischen Wähler und Direktmandat angegriffen wird. Sowohl eine Vergrößerung der Wahlkreise als auch die Aufhebung der direkten personellen Verantwortlichkeit schwächen die Repräsentationsfunktion.

d) Diskussion

Die Reformvorschläge begegnen starken demokratietheoretischen Bedenken. Die Wirkmechanismen führen in jedem Fall zu einer Schwächung des Repräsentationsanspruchs und stärken einseitig den Zweitstimmenproporz. Dies ist umso weniger gerechtfertigt, als weder eine Reduzierung der Zahl der Wahlkreise noch die Einführung von Mehrpersonenwahlkreisen geeignet sind, Überhangmandate zwingend zu reduzieren oder gar zu verhindern. Trotz der Wahl von zwei Direktmandaten pro Wahlkreis wären bei einer simulierten Bundestagswahl 2017 ein Überhangmandat respektive fünf Überhangmandate entstanden. Der Fall des einen Überhangmandats ist besonders bemerkenswert, weil es ein Resultat der Möglichkeit der Nominierung von zwei Wahlkreisbewerbern pro Partei gewesen wäre, und daraus resultiert, dass beide Direktmandate an eine Partei gefallen wären, deren Listenanspruch im betreffenden Bundesland jedoch nicht ausreicht. Im anderen Fall wären die fünf Überhangmandate das Ergebnis dessen gewesen, dass der Kandidat mit den zweitmeisten Erststimmen das zweite Direktmandat in einem Wahlkreis erhält. Verfügt die Partei dann jedoch nur über die zweitmeisten oder weniger Zweitstimmen, sind die Direktmandate nicht gedeckt. Es entstehen wiederum Überhangmandate. Diese Beispiele belegen, dass im Wahlsystem teilweise kontraintuitive Beziehungen bestehen, die aber logisch nachvollziehbar sind. Es werden Beziehungen zwischen Elementen konstruiert, die entweder nicht bestehen oder nicht in diesem Wirkungszusammenhang.

Die Einführung von Mehrpersonenwahlkreisen ist daher weder ein geeignetes Instrument, um das Entstehen von Überhangmandaten effektiv zu verhindern, noch um einer Vergrößerung des Parlaments entgegenzuwirken. Unter Beibehaltung eines Ausgleichmechanismus' wären trotz einer deutlichen Reduzierung der Wahlkreise und einer darüber hinausgehenden Verringerung der Anzahl der Direktmandate pro Partei Erfolgswertunterschiede entstanden, die zu einem erheblichen Ausgleich geführt hätten. Die Ursache für den Ausgleich wäre in beiden Fällen bei den simulierten Bundestagswahlen die AfD als Partei ohne Überhangmandate gewesen. Bei der Option mit einem Kandidaten pro Partei und Wahlkreis hätte der Bundestag eine simulierte Größe von 628 Sitzen, bei der Option mit zwei Kandidaten pro Partei und Wahlkreis hätte das Parlament 620 simulierte Sitze gehabt. Die geringere Erhöhung bei der zweiten Option ist darauf zurückzuführen, dass die großen Parteien durch den Gewinn des zweiten Direktmandats bereits ihren Sitzanspruch erhöht und damit ihren Erfolgswert im Vergleich verbessert hätten.

Die mögliche Dämpfungswirkung im Vergleich zum geltenden Wahlrecht ist hinsichtlich der Verletzungen des Repräsentationsanspruchs sowie der Unmittelbarkeit aus demokratietheoretischer Sicht nicht zu rechtfertigen. Die Zahl der Wahlkreise wird auf ein Drittel reduziert und dennoch ergäbe

sich eine Vergrößerung des Bundestages um fünf Prozent bei gleichzeitiger Überbetonung des Zweitstimmenproporz.

Offen bleibt zudem der Umgang mit dem Effekt des negativen Stimmgewichts, sofern die Bildung von Ländersitzkontingenten gestrichen werden sollte. Hierdurch wäre zwar ein positiver Mandatseffekt erzielbar, dies jedoch zu nicht zu rechtfertigenden Kosten eines verfassungswidrigen Systems.

14. Reformvorschlag Grüne

a) Beschreibung

Der Reformvorschlag der Grünen sieht die Reduzierung der Wahlkreise auf 250 vor. Diskutiert wurden ferner Zahlen von 270, 240, 230 und 200. Des Weiteren sieht der Vorschlag die Streichung der Bildung von Ländersitzkontingenten vor.

b) Wirkmechanismen

Das Ziel der Verhinderung von Überhangmandaten respektive der Vergrößerung des Parlaments soll durch eine Reduzierung der Zahl der Wahlkreise erreicht werden. Der Ansatz dabei ist, dass wenn in einem Land bisher acht Wahlkreise existierten, diese alle von einer Partei errungen wurden und sich daraus zwei Überhangmandate ergaben, würde eine Reduzierung der Wahlkreise auf sechs unter der Prämisse, dass die Partei erneut alle gewinnt und das Zweitstimmenergebnis gleich bleibt, die Überhangsituation auflösen.

Grundsätzliches Argument ist, dass ein Wirkzusammenhang zwischen Überhang- und Ausgleichsmandaten besteht, weshalb eine Verhinderung von ersterem automatisch zum gleichen Effekt bei letzterem führt.

Ein weiteres Instrument stellt der Verzicht auf die Bildung von Ländersitzkontingenten dar. Damit würde die Mandatszuweisung ausgehend von einem aggregierten Bundesergebnis erfolgen, wodurch verhindert wird, dass einerseits der Sitzanspruch der Parteien die Regelgröße übersteigt und andererseits die Berücksichtigung der Gegebenheiten der Länder zu größeren Erfolgswertunterschieden führt.

c) Bewertung

aa) Repräsentation

Der Repräsentationsanspruch wird angegriffen. Eine Verringerung der Anzahl der Wahlkreise führt automatisch zu einer Vergrößerung der verbleibenden Wahlkreise, nicht nur flächenmäßig, sondern auch bezüglich der Bevölkerungszahl. Dies erschwert nicht nur den Kommunikationsprozess zwischen Repräsentanten und Repräsentierten, sondern schwächt auch die Stärke der Verantwortlichkeit. Die Repräsentation wird angegriffen. Je größer der Wahlkreis, umso weniger direkte Verantwortlichkeit

ergibt sich. Der Anspruch der Repräsentation kann mit diesem Reformvorschlag nur bedingt erfüllt werden. Es erfolgt eine nicht sachgemäße Verengung auf die Parteienrepräsentation im Sinne des Listenmandats.

bb) Partizipation

Die grundsätzlichen Möglichkeiten des Mischsystems zur (direkten) Partizipation des Wählers bleiben erhalten. Durch eine Vergrößerung der Wahlkreise werden jedoch die Grundlagen der Repräsentations- und Responsivitätsprozesse beeinträchtigt, sodass die Hürden der Partizipation erhöht werden.

cc) Integration

Die Integration der Teilsysteme erfährt eine Beeinträchtigung durch die zweifache Betonung des Teilsystems der Listenwahl, indem zum einen das Verhältnis zugunsten der Listenwahl verschoben und zum anderen durch die Implementierung eines etwaigen Ausgleichs der Zweitstimmenproporz zur absoluten Priorität erhoben wird. Das Teilsystem der Direktwahl wird zur Personenauswahl der Landeslisten umdefiniert.

dd) Transparenz

Grundsätzlich sind sowohl Maßnahme als auch Ergebnis nachvollziehbar dargestellt. Problematisch ist hingegen der Verzicht auf das Mindestsitzverfahren, ohne das Problem des negativen Stimmgewichts zu thematisieren. Das Reformmodell verfügt über keinerlei Vorkehrungen, das negative Stimmgewicht zu verhindern und ist damit geneigt, einen verfassungswidrigen Effekt hervorzurufen. Dies wird jedoch nicht kommuniziert.

ee) Legitimität

Die Maßnahmen führen zu einer Beschädigung der Legitimität. Die Aufhebung der Parität ist bereits geneigt, das Mischsystem zu einem Verhältniswahlsystem zu transformieren, indem die Direktwahl lediglich der Personalisierung der Landeslisten dient. Diese Gefahr wird dadurch verstärkt, dass die Bindung zwischen Wähler und Direktmandat angegriffen wird. Sowohl eine Vergrößerung der Wahlkreise als auch die Aufhebung der direkten personellen Verantwortlichkeit schwächen die Repräsentationsfunktion.

d) Diskussion

Der Reformvorschlag der Reduzierung der Wahlkreise offenbart einen Mangel an demokratietheoretischem Verständnis des Repräsentationsanspruchs. Die Maßnahme stellt keine Ursachen-, sondern eine Symptombehebung dar. Denn nicht die Wahl von Direktmandaten in

Wahlkreisen ist ursächlich für das Entstehen von Überhangmandaten, sondern die Verrechnung von Direkt- mit Listenmandaten unter der Prämisse, dass ausschließlich dem Zweitstimmenanspruch eine Bedeutung zukommt. Ferner ignoriert der Vorschlag die Ursache für den Ausgleich: die Erfolgswertunterschiede. Diese sind jedoch nicht ausschließlich Ergebnis des Vorhandenseins von Überhangmandaten. Das Argument, dass Erfolgswertunterschiede erst durch die Bildung von Ländersitzkontingenten entstehen, trägt nicht, da die Beseitigung dieser Kontingente keine sachgemäße Lösung darstellt, um dem hierdurch begegneten Problem des negativen Stimmgewichts effektiv entgegen zu treten. Es ist zudem im Sinne der Initiatoren nur dann eine Lösung, wenn tatsächlich keine Überhangmandate entstehen. Andernfalls hat zu einem späteren Zeitpunkt eine Gegenüberstellung der Mandatsansprüche zu erfolgen, die wiederum zu Erfolgswertunterschieden führt, die entsprechend auszugleichen wären.

Der Reformvorschlag löst das Problem des Ausgleichs von Überhangmandaten zudem teilweise dadurch, indem die Bewertung schlicht verschoben wird. So ist mit diesem System lediglich ein nachträglicher Ausgleich von externen Überhangmandaten auf Bundesebene möglich und vorgesehen. Die Tatsache, dass auf Länderebene selbstverständlich weiterhin Überhangmandate bestehen können, wird ausgebendet. Diese werden lediglich durch den Gesamtsitzanspruch im Bund überdeckt. Zudem stellt das System ein Kompensationsmodell dar, indem Direktmandate mit Listenmandaten anderer Landeslisten zum Teil verrechnet werden. Die Behauptung, es würden im Zweifel keine Überhangmandate mehr entstehen, ist in dieser Form sachlich falsch und kann maximal für die Bundesebene Geltung beanspruchen. Faktisch handelt es sich um einen Lösungsansatz durch Umdefinierung des Problems.

Ein grundsätzliches Problem des Ansatzes besteht in der irrigen Annahme, dass eine direkte Korrelation zwischen der Reduzierung von Wahlkreisen und der Verhinderung von Überhangmandaten bestünde. Wahlkreise werden aufgrund der Bevölkerungszahlen zugeteilt. Der Gesetzgeber verfügt über keinerlei Steuerungsmöglichkeiten. Diese kann auch logisch deswegen nicht bestehen, weil Landeslisten mit Überhangmandaten stets erst ex post zu identifizieren sind. Da es unmöglich ist, ex ante zu wissen, wo Überhangmandaten entstehen werden, ist die Reduzierung von Wahlkreisen kein geeignetes Mittel. Es kann nicht zielgenau verwendet werden. Im Gegenteil sind Konstellationen denkbar, in denen eine deutliche Zahl von Wahlkreisen reduziert wurde, die Zahl der Überhangmandate bei gleichem Wahlergebnis jedoch gleich bleibt, weil schlicht in den Bundesländern Wahlkreise gestrichen wurden, in denen keine Überhangmandate entstanden sind. Ein eindrückliches Beispiel stellt das Land Nordrhein-Westfalen bei der Wahl 2017 dar. Nordrhein-Westfalen ist das bevölkerungsreichste Bundesland. Bei einer Reduzierung der Wahlkreise wäre es folglich relativ am stärksten betroffen. Bei der Bundestagswahl 2017 entstanden in diesem Bundesland jedoch keine Überhangmandate. Im Ergebnis würde man also eine beträchtliche Zahl an Wahlkreisen streichen,

ohne ein positives Ergebnis hinsichtlich der Überhangmandate zu erzielen. Zudem zeigen simulierte Berechnungen für die Wahl 2017, dass selbst bei einer Reduzierung der Zahl der Wahlkreise um 99 auf 200 weiterhin Überhangmandate entstanden wären.

Der Repräsentationsanspruch würde folglich nachhaltig beschädigt, ohne ein positives Ergebnis zu garantieren. Dies gilt des Weiteren auch dahingehend, dass der Reformvorschlag bei Beibehaltung eines etwaigen Ausgleichs keine Garantie für eine gewisse Größe des Parlaments beinhaltet. Eine unkalkulierbare Vergrößerung wäre auch hiermit denkbar.

Ferner bietet der Vorschlag keine Lösung des Problems des negativen Stimmgewichts. Durch die Streichung des Elements der Bildung von Ländersitzkontingenzen wird dieser Effekt hingegen erst wieder ermöglicht, ohne dass eine andere Maßnahme zur Verhinderung implementiert wird. Selbst, wenn dem Argument gefolgt werden würde, dass negatives Stimmgewicht nur in Zusammenhang mit Überhangmandaten auftreten kann, stellt der Reformvorschlag keine tragbare Option dar, da er das Auftreten von Überhangmandaten gerade nicht verhindert und durch die mögliche Verschiebung von Listenmandaten zwischen den Landeslisten den Effekt ermöglicht.

15. Reformvorschlag Linke

a) Beschreibung

Der Reformvorschlag der Linken folgt dem Gesetzentwurf der Links-Fraktion vom Dezember 2012 (Drs.: 17/11821). Im Gegensatz zum Gesetzentwurf sieht der Reformvorschlag nun die Beibehaltung der Sperrklausel vor. Direkt- und Listenmandate sollen auf Bundesebene verrechnet werden. Die Bildung von Ländersitzkontingenzen ist nicht vorgesehen. Sollten trotz Verrechnung Überhangmandate entstehen, werden diese ausgeglichen, um den Zweitstimmenproporz herzustellen.

b) Wirkmechanismen

Der Reformvorschlag zielt auf eine Verhinderung von Überhangmandaten durch eine Verrechnung von Direkt- und Listenmandaten auf Bundesebene. Damit sind Überhangmandate laut diesem definitorischen Ansatz immer dann ausgeschlossen, wenn keine externen Überhangmandate entstehen.

c) Bewertung

aa) Repräsentation

Die Repräsentationsansprüche beider Teilsysteme werden gewahrt. Die Verrechnung von Direkt- und Listenmandaten stellt keine Beeinträchtigung des Teilsystems der Direktwahl dar. Dem Teilsystem der Listenwahl kommt grundsätzlich keine hervorgehobene Bedeutung zu. Dies ändert sich erst dann,

wenn externe Direktmandate ausgeglichen werden und hierdurch zusätzliche Listenmandate generiert werden. Eine Beeinträchtigung der Repräsentation ergibt sich ausschließlich für die Landeslisten von Parteien mit Überhangmandaten. Aus demokratietheoretischer Perspektive ist dies jedoch kein hinreichendes Problem, da der Gesamtmandatsanspruch der Partei nicht beeinträchtigt wird und es sich um die Wahl eines unitarischen Bundesorgans handelt.

bb) Partizipation

Die Partizipationsmöglichkeiten des Wählers sind hinreichend gewahrt. Hinsichtlich der Landeslisten ergibt sich eine Einschränkung, sofern aufgrund der Verrechnung von Direkt- und Listenmandaten die direkte Wirkung der „eigenen“ Landesliste beeinträchtigt werden kann. Bei Vorhandensein externer Überhangmandate ist dieser Einfluss gänzlich aufgehoben. Bereits der Verzicht auf Ländersitzkontingente beeinflusst hingegen die proportionale Vertretung der Landeslisten negativ, da in diesem Fall die intraparteiliche Stimmenverteilung maßgeblich ist. Zudem ergibt sich aus demokratietheoretischer Perspektive keine besondere Bedeutung für den Aspekt der personellen Auswahl mittels Zweitstimme, insbesondere auf Landesebene. Im Gegensatz zur Erststimme, dient die Zweitstimme nicht der Bestimmung von Personen, sondern nur der Bestimmung der Stärkeverhältnisse von Parteien im Gesamtparlament, also auf Bundesebene. Diese Mitwirkungsmöglichkeit wird nicht tangiert.

cc) Integration

Die Integration der Teilsysteme ist kritisch zu diskutieren. Durch die Möglichkeit der Verrechnung entsteht eine Vermischung beider Elemente, die vom Gedanken des Zweitstimmenproporz als Maßstab getragen ist, woraus sich der Mandatsanspruch der Partei ergibt. Dies findet ferner Ausdruck in der Implementierung eines Ausgleichsmechanismus‘ bei externen Überhangmandaten.

dd) Transparenz

Grundsätzlich sind sowohl Maßnahme als auch Ergebnis nachvollziehbar dargestellt. Problematisch ist hingegen der Verzicht auf das Mindestsitzverfahren, ohne das Problem des negativen Stimmgewichts zu thematisieren. Das Reformmodell verfügt über keinerlei Vorkehrungen, das negative Stimmgewicht zu verhindern und ist damit geneigt, einen verfassungswidrigen Effekt hervorzurufen. Dies wird jedoch nicht kommuniziert.

ee) Legitimität

Das Modell erfüllt grundsätzlich die Anforderungen der Legitimität.

d) Diskussion

Die Linke bringt ihren Entwurf von 2012 erneut in die Diskussion ein, mit dem sie auf Äußerungen des BVerfG Bezug nimmt, wonach eine Lösung zur Verhinderung von Überhangmandaten in der Verrechnung von Direkt- und Listenmandaten auf Bundesebene liegen kann. Sowohl die unreflektierte Bezugnahme seitens der Linke als auch das Urteil selbst sind in höchstem Maße problematisch, denn es verkennt die eigentlichen Probleme. Das Urteil des BVerfG befasst sich mit dem Effekt des negativen Stimmgewichts und stellt diesbezüglich eine Verbindung zu Überhangmandaten her. Die Folgerung, wonach mit der Nichtexistenz von Überhangmandaten gleichzeitig das Problem des negativen Stimmgewichts beseitigt ist, geht jedoch fehl und ist unterkomplex. Zum einen stellt eine Verrechnung keine tatsächliche Lösung dar, sondern ist schlicht eine Umetikettierung. Auf der Ebene, an der Überhangmandate tatsächlich anfallen – der Landesebene – erfolgt keine Änderung. Nur weil bei Gegenüberstellung von Direkt- und Listenmandaten auf Bundesebene der Listenmandatsanspruch die Zahl der Direktmandate deckt, sind damit Überhangmandate auf Landesebene nicht nivelliert. Es handelt sich lediglich um einen definitorischen Lösungsansatz. Zugleich kann dies in keinem Fall ein hinreichendes Mittel sein, um den Effekt des negativen Stimmgewichts zu verhindern. Denn es handelt sich bei diesem Ansatz lediglich um eine Umetikettierung, die Überhangmandate existieren jedoch fort. Der Ansatz der Verrechnung von Direkt- und Listenmandat berührt auch in keinerlei Hinsicht das Problem des negativen Stimmgewichts, dass Listenmandate zwischen den Landeslisten verschoben werden können. Jedoch nur, wenn dies ausgeschlossen ist, kann der Effekt des negativen Stimmgewichts nicht mehr auftreten.

Der Ansatz behandelt zudem ausschließlich das Symptom, nicht jedoch die Ursache des Auftretens von Überhangmandaten. Diese können mit diesem Verfahren lediglich in ihrer Wirkung ex post eingeschränkt werden. Ihre Existenz bleibt hiervon unberührt.

Der Reformvorschlag ist weder geeignet, Überhangmandate und negatives Stimmgewicht noch eine Vergrößerung des Parlaments zu verhindern, da es zusätzlich einen Ausgleich externer Überhangmandate vorsieht.

16. Reformvorschlag FDP, Grüne und Linke

a) Beschreibung

Die Fraktionen von FDP, Grüne und Linke brachten in die Diskussion der Reformkommission der 19. WP einen Vorschlag ein, der eine Reduzierung der Zahl der Wahlkreise auf 250, eine Erhöhung der Regelgröße auf 630 sowie die Streichung der Bildung von Ländersitzkontingenten vorsieht. Sollten trotz der Maßnahmen Überhangmandate entstehen, sind diese auszugleichen.

Dieser Vorschlag ist deckungsgleich mit dem später im Plenum eingebrachten Gesetzentwurf.

b) Wirkmechanismen

Der Vorschlag umfasst drei Mechanismen. Zum einen die Reduzierung der Zahl der Wahlkreise auf 250, zum anderen die Erhöhung der Regelgröße auf 630. Der Ansatz dabei ist, dass wenn in einem Land bisher acht Wahlkreise existierten, diese alle von einer Partei errungen wurden und sich daraus zwei Überhangmandate ergaben, würde eine Reduzierung der Wahlkreise auf sechs unter der Prämisse, dass die Partei erneut alle gewinnt und das Zweitstimmenergebnis gleich bleibt, die Überhangs situation auflösen.

Die Erhöhung der Regelgröße folgt dem Gedanken, dass durch mehr Listenmandate auch Parteien mit Überhangmandaten einen zusätzlichen Listenmandatsanspruch generieren und sich dies ebenfalls in den Ländern mit Überhangsituationen auswirkt. Die Überlegung ist, dass im Zusammenspiel von geringerer Anzahl von Direktmandaten sowie einem höheren Listenmandatsanspruch in einem Bundesland, die Wahrscheinlichkeit des Entstehens von Überhangmandaten reduziert wird.

Grundsätzliches Argument ist, dass ein Wirkzusammenhang zwischen Überhang- und Ausgleichsmandaten besteht, weshalb eine Verhinderung von ersterem automatisch zum gleichen Effekt bei letzterem führt.

Zusätzlich soll das Element der Ländersitzkontingente gestrichen werden. Damit würde die Mandatszuweisung ausgehend von einem aggregierten Bundesergebnis erfolgen, wodurch verhindert wird, dass einerseits der Sitzanspruch der Parteien die Regelgröße übersteigt und andererseits die Berücksichtigung der Gegebenheiten der Länder zu größeren Erfolgswertunterschieden führt.

c) Bewertung

aa) Repräsentation

Der Repräsentationsanspruch wird angegriffen. Eine Verringerung der Anzahl der Wahlkreise führt automatisch zu einer Vergrößerung der verbleibenden Wahlkreise, nicht nur flächenmäßig, sondern auch bezüglich der Bevölkerungszahl. Dies erschwert nicht nur den Kommunikationsprozess zwischen Repräsentanten und Repräsentierten, sondern schwächt auch die Stärke der Verantwortlichkeit. Die Repräsentation wird angegriffen. Je größer der Wahlkreis, umso weniger direkte Verantwortlichkeit ergibt sich. Der Anspruch der Repräsentation kann mit diesem Reformvorschlag nur bedingt erfüllt werden. Es erfolgt eine nicht sachgemäße Verengung auf die Parteienrepräsentation im Sinne des Listenmandats.

Die Überbetonung der Parteien ergibt sich ferner aus der Erhöhung der Regelgröße. Während durch die Reduzierung der Zahl der Wahlkreise es bereits zur Aufhebung der Parität kommt, wird das Missverhältnis von Direkt- und Listenmandaten durch die zusätzlichen Listenmandate der erhöhten

Regelgröße verstärkt. Die mögliche Generierung von Ausgleichsmandaten kann diesen Unterschied zusätzlich verstärken. Die Repräsentationsfunktion der Direktmandate ist damit deutlich unterminiert.

bb) Partizipation

Die grundsätzlichen Möglichkeiten des Mischsystems zur (direkten) Partizipation des Wählers bleiben erhalten. Durch eine Vergrößerung der Wahlkreise werden jedoch die Grundlagen der Repräsentations- und Responsivitätsprozesse beeinträchtigt, sodass die Hürden der Partizipation erhöht werden.

cc) Integration

Die Integration der Teilsysteme erfährt eine Beeinträchtigung durch die dreifache Betonung des Teilsystems der Listenwahl, indem zum einen das Verhältnis zugunsten der Listenwahl verschoben – Aufhebung der Parität und Erhöhung der Regelgröße – und zum anderen durch die Implementierung eines etwaigen Ausgleichs der Zweitstimmenproporz zur absoluten Priorität erhoben wird. Das Teilsystem der Direktwahl wird zur Personenauswahl der Landeslisten umdefiniert.

dd) Transparenz

Grundsätzlich sind sowohl Maßnahme als auch Ergebnis nachvollziehbar dargestellt. Problematisch ist hingegen der Verzicht auf das Mindestsitzverfahren, ohne das Problem des negativen Stimmgewichts zu thematisieren. Das Reformmodell verfügt über keinerlei Vorkehrungen, das negative Stimmgewicht zu verhindern und ist damit geneigt, einen verfassungswidrigen Effekt hervorzurufen. Dies wird jedoch nicht kommuniziert.

Nicht nachvollziehbar dargestellt ist der Ausgleichsmechanismus. Externe Überhangmandaten sind demnach auszugleichen. Dieser Mechanismus wird jedoch nicht ausgestaltet. Die Berücksichtigung externer Überhangmandate für einen Ausgleich produziert zwangsläufig Erfolgswertunterschiede. Sollte der Ausgleich so gewählt werden, dass dies auf Grundlage des Erfolgswertes geschieht, ist die Vergrößerungswirkung jedoch gleichbedeutend mit dem BWahlG 2013 und damit faktisch unkalkulierbar. Dies wird jedoch nicht dargestellt.

Ein weiterer Mangel besteht darin, dass das proklamierte Ziel die Einhaltung der Größe von 630 ist. Die Maßnahmen des Reformvorschlags können dies jedoch nicht garantieren. Im Gegenteil ist weiterhin eine nahezu unbegrenzte Vergrößerungswirkung dem System immanent. Dies ist nicht transparent darstellt.

ee) Legitimität

Ausgehend vom Ziel des Reformvorschlags der faktischen Garantie der Einhaltung der Regelgröße von dann 630 Sitzen, der fehlenden diesbezüglichen Garantie des Systems sowie der Wirkungsweisen der Maßnahmen verfügt das Modell über ein Legitimitätsproblem.

Faktisch handelt es sich um ein Verhältniswahlssystem, indem die Direktwahl lediglich der Personalisierung der Listenmandate dient. Zugleich wird der Anteil der Listenmandate deutlich ausgeweitet, die direkte Partizipationsmöglichkeit des Wählers entsprechend eingeschränkt. Ferner wird eine Garantie bezüglich der tatsächlichen postuliert, die nicht gegeben ist.

d) Diskussion

Der Reformvorschlag von FDP, Grüne und Linke weist deutliche Mängel auf, sowohl technischer als auch demokratietheoretischer Art.

Die Maßnahmen sind nicht geeignet, die Einhaltung der Regelgröße zu garantieren. Damit wird vor allem das selbstpostulierte Ziel verfehlt. Im Gegenteil ist, aufgrund der Implementierung des Ausgleichs von externen Überhangmandaten, dem Modell dieselbe Vergrößerungswirkung immanent wie dem BWahlG 2013. Zugleich verfolgt der Vorschlag den Ansatz, das vermeintliche Problem von Überhangmandaten durch eine Umdefinition zu lösen, indem Überhangmandate auf Landesebene solange nicht als solche gewertet werden, solange sie auf Bundesebene vom gesamten Listenmandatsanspruch der Partei gedeckt sind.

Des Weiteren wird keine Lösung für das Problem des negativen Stimmgewichts präsentiert. Durch die Streichung der Bildung von Ländersitzkontingenten wird dieser Effekt sogar erst wieder ermöglicht. Dadurch, dass die übrigen Maßnahmen nicht dazu geeignet sind, das Entstehen von Überhangmandaten sowie die Verschiebung von Listenmandaten zwischen den Landeslisten nicht nur zu verhindern, sondern auszuschließen, ist die Möglichkeit des negativen Stimmgewichts dem Reformmodell immanent.

Ferner sind die Maßnahmen der Reduzierung der Zahl der Wahlkreise sowie die Erhöhung der Regelgröße nicht geeignet, direkt auf das Entstehen von Überhangmandaten zu wirken und diese somit zu verhindern. Beide Elemente sind nicht zielgerichtet und können lediglich nach dem Prinzip Hoffnung wirken. Die Lenkungswirkung ist erst ex post feststellbar, ebenso wie Überhangmandate nur ex post identifiziert werden können. Daher mangelt es den Maßnahmen bereits an logischer Stringenz. Man kann nicht Überhangmandate dadurch verhindern, indem mehr Listenmandate generiert werden, ohne ex ante wissen zu können, auf welche Landeslisten wie viele von den Listenmandaten entfallen und in welchem Bundesland welche Partei wie viele Direktmandate gewinnt. Unabhängig davon, dass das Wählerverhalten grundsätzlich nicht im Vorfeld zu bestimmen ist. Gleches gilt für den Ansatz der Reduzierung der Wahlkreise.

Im Ergebnis kann dies dazu führen, dass in einem Bundesland die Zahl der Wahlkreise reduziert wird, ohne dass eine Partei, die ansonsten Überhangmandate generiert, dort über welche verfügt. Stattdessen würde sie gegebenenfalls zusätzliche Listenmandate erhalten. In einem Bundesland, in dem die Partei über Überhangmandate verfügt, hingegen nicht. So würde das Missverhältnis von Listenmandaten und Direktmandaten sogar verstärkt.

Bestehen externe Überhangmandate und sollen diese ausgeglichen werden, wird der vorher durch den Verzicht auf die Ländersitzkontingente nivellierte Erfolgswert jedoch wieder relevant. Erfolgt auf dieser Basis der Ausgleich, ist die Vergrößerungswirkung dieselbe wie beim BWahlG 2013. In diesem Fall entfalten die übrigen Maßnahmen keinerlei Wirkung und werden stattdessen aufgehoben.

Das einzige Resultat bleibt in diesem Fall die Verringerung der Zahl der Direktmandate, wodurch der Repräsentationsanspruch negativ tangiert ist. Im Ergebnis handelt es sich um ein Reformmodell, dass in die Richtung einer reinen Verhältniswahl tendiert. Die Direktwahl verfügt lediglich über einen Personalisierungscharakter.

Aus demokratietheoretischer Perspektive ist dies abzulehnen. Nicht nur, weil beide Teilsysteme grundsätzliche Wirkung laut Modell entfalten, sondern weil hiermit eine Täuschung des Wählers erfolgt. Es erfolgt eine ungerechtfertigte Überbetonung der Listenmandate und somit der Parteien, ohne dem Repräsentationsanspruch gerecht zu werden. Die Partizipationsmöglichkeiten werden eingeschränkt. Zudem wird eine Garantie zur Größe des Parlaments postuliert, die keinen Bestand hat. Zugleich verfolgt der Vorschlag das Ziel einer Parlamentsverkleinerung, indem die Regelgröße erhöht und somit in jedem Fall das Parlament größer wird. Dies wird dem Wähler nicht transparent kommuniziert. Die unzureichende Erfolgschance der Maßnahmen steht in keinem Verhältnis zu den in jedem Fall daraus resultierenden Folgen für die Repräsentationsfunktion.

17. Reformvorschlag CSU I

a) Beschreibung

Die CSU formulierte – mit Unterstützung der CDU – in der Reformkommission der 19. WP den Vorschlag, den Ausgleichsmechanismus zu reformieren, indem nicht mehr nur der Erfolgswert der Zweitstimmen maßgeblich sein sollte, sondern ebenso die Erststimmen Berücksichtigung finden sollten.

b) Wirkmechanismen

Der Ausgleich wird dadurch gedämpft, dass die Basis der Berechnung verändert wird. Im geltenden Wahlsystem wird der Erfolgswert für alle 598 Mandate, also auch die 299 Direktmandate, ausschließlich an der Zahl der Zweitstimmen gemessen. Der Reformvorschlag sieht hingegen vor, ebenfalls die Erststimmen der Parteien zu berücksichtigen, um so der Tatsache Rechnung zu tragen,

dass die Hälfte der Mandate nicht aufgrund der Zweitstimmen, sondern aufgrund der Erststimmen gewonnen wird.

Hierzu werden die Erfolgswerte der Parteien sowohl für die Erst- als auch die Zweitstimmen bestimmt. Diese Werte werden verglichen und das Maximum beider Vergleichswerte geht als Erfolgswert in die Berechnung ein. Das heißt, ist der Erfolgswert der Erststimmen einer Partei höher als derjenige der Zweitstimmen, wird der Wert der Erststimmen berücksichtigt.

Hierdurch können die Erfolgswertunterschiede verringert und dadurch der Ausgleich reduziert werden.

Eine begrenzende Wirkung wird ferner dadurch erzielt, dass der Ausgleich nicht zwingend dazu führen muss, den Mindestsitzanspruch jeder Partei zu erfüllen. Dies trifft beispielsweise auf Parteien mit externen Überhangmandaten dazu. Durch die Modifizierung des Erfolgswertes wird dieser in der Regel nicht ausreichend sein, um auf Grundlage der Zweitstimmen den Mindestsitzanspruch dieser Partei zu erfüllen. Der Ausgleich führt dann nur dazu, dass alle Mandate mit dem gleichen Erfolgswert zugeteilt werden, nicht jedoch, dass zwingend alle Mindestsitzansprüche erfüllt werden. Der Vorschlag sieht vor, nach Mandatszuteilung mit dem gleichen, modifizierten Erfolgswert und Nichterreichen der Mindestsitzansprüche, diesen dennoch zu garantieren. Dies führt im Ergebnis zu einer Erhöhung der Gesamtsitzzahl um diese Unterschiedszahl. Durch dieses Vorgehen werden weitere Mandate für die übrigen Parteien vermieden und die Vergrößerung begrenzt.

c) Bewertung

aa) Repräsentation

Die Repräsentationsansprüche beider Teilsysteme werden grundsätzlich gewahrt. Bezuglich der Direktmandate erfolgt eine systemische Stärkung dadurch, dass die Erststimmen ein höheres Gewicht innerhalb des Zuteilungssystems erhalten. Zugleich kann es durch den Ausgleichsmechanismus dennoch zu einer Überbetonung der Listenmandate kommen. Diese wiederum werden nicht in unzulässiger Weise in ihrem Repräsentationsanspruch dadurch beschränkt, dass auch die Erststimmen für die Bestimmung der Ausgangslage des Ausgleichs eine Berücksichtigung finden.

bb) Partizipation

Die grundsätzlichen Möglichkeiten des Mischsystems zur (direkten) Partizipation des Wählers bleiben erhalten.

cc) Integration

Der Reformvorschlag unternimmt den Versuch einer Stärkung der Integration beider Teilsysteme, indem durch die teilweise Berücksichtigung der Erststimmen anerkannt wird, dass die Hälfte der Mandate per Erststimme durch Direktwahl vergeben wird.

Gleichzeitig verbleibt aufgrund des Ausgleichs eine Höhergewichtung des Teilsystems der Zweitstimmen.

dd) Transparenz

Der Wirkmechanismus ist transparent und nachvollziehbar dargestellt. Dies gilt ebenfalls für die Begründung der Berücksichtigung der Erststimmen und dem damit verfolgten Ziel der Dämpfung des Ausgleichs.

ee) Legitimität

Das System verfügt über ausreichend Legitimität, indem der Mechanismus nachvollziehbar dargestellt wird und keine nichtintendierten Folgen zeitigt. Die Partizipationsmöglichkeiten in den Teilsystemen werden nicht in unzulässiger Weise eingeschränkt.

d) Diskussion

Der Reformvorschlag wurde seitens der übrigen Parteien in der Reformkommission abgelehnt und stieß auf verfassungsrechtliche Vorbehalte. Es wurde argumentiert, dass die Erststimme eine doppelte Wirkung entfaltet, indem sie nicht nur der Personalauswahl dient. Dies ist kritisch zu diskutieren, da zum einen die Direktwahl sich nicht in der Personalisierung von Landeslisten erschöpft, sondern im Gegenteil ein eigenständiges Wahlsystem darstellt, dessen Mandate nicht zwingend auf die Landeslisten anzurechnen sind. Zum anderen werden durch die teilweise Berücksichtigung der Erststimmen keine zusätzlichen Listenmandate generiert. Zu beachten ist ferner, dass zwar die Erststimmen für die Bestimmung des zu verwendenden Erfolgswerts berücksichtigt werden, die Mandatszuteilung jedoch weiterhin ausschließlich auf Grundlage der Zweitstimmen erfolgt. Richtig ist, dass hierdurch im Zweifel weniger Ausgleichsm mandate auf andere Parteien entfallen. Dies kann aus demokratietheoretischer Perspektive als legitime Anerkennung der Hälfte der zu vergebenden Mandate und insgesamt als eine Anerkennung der Integration beider Teilsysteme gewertet werden.

Kritisiert wird, dass die Modifizierung des Ausgleichs, der nicht mehr zwingend zur Erfüllung aller Mindestsitzansprüche führen muss, diese jedoch nachträglich garantiert, dazu führt, dass hiermit ausgleichslose Überhangmandate entstehen und diese im Zweifel in einer Zahl anfallen, die nicht mehr vom Urteil des BVerfG gedeckt sind. Hierbei handelt es sich jedoch um eine Bewertungs- und Definitionsfrage, die nicht abschließend beantwortet werden kann. Das Vorgehen ist aus

demokratietheoretischer Perspektive jedoch vertretbar, da dem Vorgehen die Überlegung zu Grunde liegt, dass Direktmandate auf Grundlage der Erststimmen vergeben und diese hierdurch ihre Legitimation erfahren. Ferner kann argumentiert werden, dass die Parteien in betreffenden Situationen in der Regel deutlich mehr Erst- als Zweitstimmen auf sich vereinen, hieraus also eine zusätzliche Legitimationsbasis für die Beurteilung von Direktmandate entsteht. Die Kritik findet ihre Grundlage vor allem in der Perspektive, wonach die Mandatszuteilung ausschließlich auf Grundlage des Zweitstimmenergebnisses zu erfolgen hat und das Teilsystem der Direktwahl nicht eigenständig und deshalb strikt anzurechnen ist. Der Reformvorschlag verneint diese Auffassung jedoch ausdrücklich und unternimmt den Versuch einer deutlichen Stärkung der Integration beider Teilsysteme. Die Abwägung zwischen einem Vollausgleich und einem Teilausgleich ist im Ergebnis als verhältnismäßig und zulässig zu bewerten, da die Prämissen entsprechend verändert wurden. Es nutzt den gesetzgeberischen Spielraum der Güterabwägung und stärkt aus demokratietheoretischer Perspektive den Repräsentations- und Partizipationsanspruch der Repräsentierten, ohne die Stellung der Parteien in unzulässiger Weise zu beschränken.

Die Modifizierung des Ausgleichs ist zudem nicht gleichbedeutend mit einer Abschaffung. Das Reformmodell sieht weiterhin einen Ausgleich der Erfolgswertunterschiede und eine Angleichung des Zweitstimmensatzes vor. Insgesamt erfolgt damit weiterhin eine Überbetonung des Teilsystems der Listenwahl. Die Maßnahme dient ausschließlich dem Ziel, das Missverhältnis zwischen den Teilsystemen sowie eine Vergrößerung des Parlaments zu begrenzen und somit dem unkalkulierbaren und faktisch unbegrenzten Wachstum Einhalt zu gebieten.

Selbst dann, wenn die Position vertreten wird, dass der Gleichheitsgrundsatz der Verfassung prioritäre Wirkung entfaltet, stellt der Reformvorschlag keine unzulässige Beschränkung dar, sondern folgt der Abwägung der Verfassungsgüter, indem die Geltungskraft beider Teilsysteme hinreichend gewahrt und eine unkalkulierbare Abweichung von der gesetzlichen Normgröße beschränkt wird.

Aus demokratietheoretischer Perspektive stellt die Berücksichtigung der Erststimmen zur Bestimmung des Erfolgswertes eine zulässige Maßnahme dar, indem der Wille der Wähler in den Wahlkreisen als eigenständiges Votum anerkannt sowie dem Teilsystem zur eigentlich intendierten Wirkung verholfen wird, indem das Votum nicht auf eine Personalisierung der Landeslisten beschränkt wird.

18. Reformvorschlag Schäuble

a) Beschreibung

Der Bundestagspräsident unterbreitete einen eigenen Kompromissvorschlag, nach dem alle übrigen Reformvorschläge innerhalb der Reformkommission der 19. WP keine Mehrheit fanden.

Der Vorschlag sieht vor, die Zahl der Wahlkreise auf 270 zu reduzieren sowie bis zu 15 Überhangmandate nicht auszugleichen.

b) Wirkmechanismen

Eine Vergrößerung des Parlaments soll einerseits durch die Reduzierung der Zahl der Wahlkreise erreicht werden und andererseits durch eine Begrenzung des Ausgleichs verhindert werden.

Der Ansatz dabei ist, dass wenn in einem Land bisher acht Wahlkreise existierten, diese alle von einer Partei errungen wurden und sich daraus zwei Überhangmandate ergaben, würde eine Reduzierung der Wahlkreise auf sechs unter der Prämisse, dass die Partei erneut alle gewinnt und das Zweitstimmenergebnis gleich bleibt, die Überhangsituation auflösen.

Die Einführung des Teilausgleichs erst ab dem 16. Überhangmandat führt zum einen dazu, dass bei notwendigem Ausgleich die Zahl der Ausgleichsmandate reduziert wird. Zum anderen besteht die Möglichkeit, dass kein Ausgleich erfolgt, sofern weniger als maximal 15 Überhangmandate entstehen. In diesem Fall würde die Regelgröße lediglich um die Zahl der Überhangmandate erhöht und die Vergrößerung entsprechend deutlich begrenzt.

c) Bewertung

aa) Repräsentation

Der Repräsentationsanspruch wird angegriffen. Eine Verringerung der Anzahl der Wahlkreise führt automatisch zu einer Vergrößerung der verbleibenden Wahlkreise, nicht nur flächenmäßig, sondern auch bezüglich der Bevölkerungszahl. Dies erschwert nicht nur den Kommunikationsprozess zwischen Repräsentanten und Repräsentierten, sondern schwächt auch die Stärke der Verantwortlichkeit. Die Repräsentation wird angegriffen. Je größer der Wahlkreis, umso weniger direkte Verantwortlichkeit ergibt sich.

Zugleich wird die Parität zwischen Direkt- und Listenmandaten aufgehoben, sodass eine Verschiebung des Verhältnisses zugunsten der Listenmandate erfolgt.

Zugleich wird die Überbetonung des Zweitstimmenproporztes dadurch begrenzt, dass ein Ausgleich erst ab dem 16. Überhangmandat erfolgt. Ist kein Ausgleich notwendig, wird die Beeinträchtigung des Repräsentationsanspruchs folglich begrenzt. Dies gilt jedoch nicht, sofern ein Ausgleich erfolgt. In diesem Fall ist dieser grundsätzlich unbegrenzt möglich.

Der Anspruch der Repräsentation kann mit diesem Reformvorschlag nur bedingt erfüllt werden. Es erfolgt eine nicht sachgemäße Verengung auf die Parteienrepräsentation im Sinne des Listenmandats.

bb) Partizipation

Die grundsätzlichen Möglichkeiten des Mischsystems zur (direkten) Partizipation des Wählers bleiben erhalten. Durch eine Vergrößerung der Wahlkreise werden jedoch die Grundlagen der Repräsentations- und Responsivitätsprozesse beeinträchtigt, sodass die Hürden der Partizipation erhöht werden.

cc) Integration

Die Integration der Teilsysteme erfährt eine Beeinträchtigung durch die Betonung des Teilsystems der Listenwahl, indem das Verhältnis zugunsten der Listenwahl verschoben wird. Trotz Einschränkung des Ausgleichs ist diesbezüglich eine Dominanz des Teilsystems der Listenwahl nicht ausgeschlossen. Das Teilsystem der Direktwahl wird zur Personenauswahl der Landeslisten umdefiniert.

dd) Transparenz

Die Transparenz ist kritisch zu diskutieren. Die Intention ist klar benannt, indem bis zu 15 Überhangmandate ausgleichslos bleiben sollen und der Ausgleich erst danach einsetzt. Ohne weiteres nachvollziehbar ist die Funktionsweise jedoch nur dann, wenn die 15 Überhangmandate als Freibetrag definiert werden und darüber hinaus keine Überhangmandate bestehen. Das Vorgehen im Aktivierungsfall des Ausgleichs ist hingegen nicht transparent dargestellt. In diesem Fall würde nämlich nicht erst das 16. Überhangmandat ausgeglichen, sondern das Iterationsverfahren zum Ausgleich würde dann gestoppt werden, wenn die Diskrepanz zwischen Mindestsitzen und per Iteration zugeteilten Mandaten 15 beträgt. Das Verfahren an sich ist technisch korrekt und nachvollziehbar, stellt jedoch eine Umkehrung des eigentlich Intendierten dar.

ee) Legitimität

Die Legitimität des Systems ist Zweifeln ausgesetzt. Die Bindung zwischen Wähler und Direktmandat wird angegriffen. Sowohl eine Vergrößerung der Wahlkreise als auch die Aufhebung der direkten personellen Verantwortlichkeit schwächen die Repräsentationsfunktion.

d) Diskussion

Der Vorschlag des Bundestagspräsidenten stellte einen Kompromiss dar, der sowohl Oppositionsfaktionen – Verringerung der Wahlkreise – als auch den Regierungsfraktionen – Zulassung von bis zu 15 ausgleichslosen Überhangmandaten – ein Angebot unterbreiten wollte. Dies wurde jedoch von allen Seiten abgelehnt. Die Opposition wies den Vorschlag als einseitige Bevorzugung der Union hinsichtlich der 15 ausgleichslosen Überhangmandate zurück. Für die Regierungsfraktionen war die Reduzierung der Zahl der Wahlkreise nicht akzeptabel.

Das Reformmodell erreicht eine Dämpfung einer möglichen Vergrößerung vor allem durch die Beschränkung des Ausgleichs. Die Reduzierung der Zahl der Wahlkreise ist weder zielgenau hinsichtlich des Entstehens von Überhangmandaten noch zwingend geeignet, um Erfolgswertunterschiede als Ausgangspunkt eines Ausgleichs wirksam zu begrenzen. Beide Maßnahmen adressieren folglich nicht die Ursachen, sondern lediglich die Symptome der Probleme, die sie heilen wollen. Zugleich beinhaltet das Modell weder eine Garantie für die Einhaltung der Regelgröße noch für eine konkrete Begrenzung der möglichen Vergrößerung.

In jedem Fall wirkt es jedoch durch die Reduzierung der Wahlkreise auf die Partizipationsmöglichkeiten der Wähler und den Kommunikationsprozess zwischen Repräsentierten und Repräsentanten. Es erfolgt eine Verschiebung zur Repräsentation durch Parteien.

19. Reformvorschlag CSU II

a) Beschreibung

Nach Beendigung der Arbeit der Reformkommission der 19. WP unterbreitete die CSU einen weiteren Vorschlag. Dieser sieht die Einführung einer Höchstgrenze von Mandaten vor. In der Regel wurde eine Höchstgrenze von 690 Mandaten thematisiert.

b) Wirkmechanismen

Grundsätzlich sieht der Vorschlag einen Vollausgleich vor. Dieser wird erst dann begrenzt, wenn die Höchstgrenze überschritten werden sollte. In diesem Fall wird die Differenz zwischen Mandatszahl nach Vollausgleich und Höchstgrenze gebildet. Dieser Differenzbetrag wird proportional auf die Parteien verteilt und von den ihnen nach Vollausgleich zustehenden Mandaten abgezogen.

Bei Parteien mit externen Überhangmandaten oder einem zu geringen Kontingent an Listenmandaten kann keine oder nur eine teilweise proportionale Beteiligung erfolgen. In diesen Fällen handelt es sich um ein Kompensationsmodell, indem eine Verrechnung von Direkt- und Listenmandaten auf Bundesebene erfolgt.

Ebenso können dadurch Überhangmandate entstehen, die ohne Ausgleich bleiben. Diese Begrenzung führt zur Beschränkung der Vergrößerung.

c) Bewertung

aa) Repräsentation

Der Repräsentationsanspruch wird grundsätzlich gewahrt. Die Begrenzung des Vollausgleichs folgt dem Ziel, die Parität zwischen Direkt- und Listenmandaten innerhalb des gesetzten Rahmens weitestgehend einzuhalten und eine übermäßige Betonung der Parteienrepräsentation einzugrenzen.

Das System beinhaltet die Möglichkeit des Angriffs auf den innerparteilichen Repräsentationsanspruch, indem durch die Verrechnung Landeslisten unter- oder gar nicht repräsentiert sein können. Dies ist sachlich durch das Bemühen der Wahrung sowohl einer Obergrenze der Gesamtmandatszahl als auch der Parität zwischen Direkt- und Listenmandaten begründet. Demokratietheoretisch kommt dem Anspruch des föderalen, parteieninternen Proporz bei Bundeswahlen keine besondere Gewichtung zu, sodass eine entsprechende Einschränkung durch die Wahrung der hier verfolgten Ziele als zulässig bewertet werden kann.

bb) Partizipation

Die grundsätzlichen Möglichkeiten des Mischsystems zur (direkten) Partizipation des Wählers bleiben erhalten.

cc) Integration

Die Integration der Teilsysteme erfolgt in angemessener Weise. Der Vollausgleich des geltenden Wahlrechts wird begrenzt. Je nach Wahlergebnis erfolgt somit ein Voll- oder lediglich ein Teilausgleich. Diese Einschränkung folgt dem Anspruch der Wahrung beider Teilsysteme. Als faktisches Kappungsmodell sind gleichwohl Einschränkungen bezüglich der Integration des Teilsystems der Listenwahl zu konstatieren. Da dem innerparteilichen Proporz jedoch keine besondere demokratietheoretische Gewichtung zukommt, erscheint die Integration nicht unzulässig verletzt.

dd) Transparenz

Die Mechanismen sind transparent und nachvollziehbar dargestellt. Der Begriff der Obergrenze ist dahingehend irreführend, als durch die Garantie des Direktmandats und die daraus resultierende Möglichkeit von Überhangmandaten die Grenze von 690 Mandaten überschritten werden kann.

ee) Legitimität

Das Modell ist geeignet, die Legitimität der Wahl zu gewährleisten, indem insbesondere sowohl die Teilsysteme erhalten als auch eine Begrenzung der Gesamtmandatszahl erzielt werden kann.

d) Diskussion

Der zweite Vorschlag der CSU ist im Lichte der Diskussion um die Reform und des Verhandlungsprozesses zu betrachten. Die CSU verfolgt das Ziel, die Gesamtgröße effektiv zu begrenzen und grenzt sich damit vom Vorschlag der Parteien Grüne, Linke und FDP ab, nach deren Reformvorschlag der Bundestag in unbegrenzter Höhe anwachsen könnte. Gleichzeitig soll das Teilsystem der Direktmandate erhalten werden. Dies kann jedoch nur dadurch erreicht werden, dass der absolute Anspruch der Wahrung des innerparteilichen und föderalen Proporz aufgegeben wird,

indem im Zweifel eine Verrechnung von Direkt- und Listenmandaten erfolgt. Des Weiteren sieht das Modell eine mögliche Beschränkung des Voll- zum Teilausgleichs vor. In diesem Fall wird die Erfolgswertgleichheit nicht absolut gewährleistet. Beide möglichen Einschränkungen sind demokratietheoretisch jedoch dadurch zu rechtfertigen, dass keinem Kriterium eine absolute Bedeutung zukommt und etwaige Eingriffe dem politischen Ziel dienen, eine uneingeschränkte Vergrößerung des Parlaments zu begrenzen.

Obgleich eine Obergrenze definiert wird, besteht die Möglichkeit, dass diese Überschritten wird, wenn eine Partei externe Überhangmandate auf sich vereint, der bundesweite Direkt- den Listenmandatsanspruch übersteigt. Dieses mögliche Überschreiten der Obergrenze ist Ergebnis der Entscheidung des Systems für die Prämissen des Direktmandats. Insbesondere im Zusammenhang mit dem integrierten Teilausgleich der Erfolgswertgleichheit ist dies demokratietheoretisch zu rechtfertigen. Kritisch zu bewerten ist vor allem, dass dieses mögliche Ergebnis nicht hinreichend kommuniziert wird und der Begriff der Obergrenze dahingehend irreführend ist.

20. Reformvorschlag SPD II

a) Beschreibung

Nach Beendigung der Arbeit der Reformkommission der 19. WP unterbreitete die SPD einen weiteren Vorschlag. Dieser sieht die Einführung einer Höchstgrenze von 690 Mandaten vor. Des Weiteren wird die Bildung von Ländersitzkontingenten gestrichen.

b) Wirkmechanismen

Grundsätzlich sieht der Vorschlag einen Vollausgleich vor. Bei Erreichen der Höchstgrenze werden die überzähligen Mandate als Überhangmandate definiert und eine entsprechende Zahl an Direktmandaten nicht zuerkannt.

c) Bewertung

aa) Repräsentation

Der Ansatz der Nichtzuerkennung von Direktmandaten, um eine maximale Sitzzahl einzuhalten, stellt einen unzulässigen und nicht sachgerechten Eingriff und damit eine Beschädigung des Repräsentationsanspruchs dar. In der Folge bleiben Wahlkreise ohne jegliche direkte Repräsentation, obwohl die Wähler in einem eigenständigen Teilsystem ihr entsprechendes Votum abgegeben und damit direkt einen Abgeordneten gewählt haben. Es stellt die Negierung des Wählerwillens dar. Der Repräsentationsanspruch der Wahlkreise wird entsprechend verneint und Repräsentation ausschließlich im Sinne des Zweitstimmenproporztes betrachtet. Dies ist demokratietheoretisch in einem Mischsystem mit zwei eigenständigen Teilsystemen nicht begründbar.

Mit der Nichtzuerkennung von Direktmandaten wird ausschließlich dem Ansatz gefolgt, dass die Erststimme der Personalisierung von Landeslisten dient. Nur aus dieser Perspektive heraus ist die Nichtzuerkennung von Direktmandaten, um den Listenmandatsanspruch einzuhalten, zu begründen. Die Argumentation ist jedoch in keiner Weise überzeugend und stellt eine deutliche Verletzung der Repräsentationsfunktion des Wahlsystems dar, indem nicht nur die Kommunikationsmöglichkeit des Wählers, sondern auch die Responsivität des Wahlkreises verletzt wird.

bb) Partizipation

Die Partizipationsmöglichkeit der betreffenden Wähler wird bei einer Nichtzuerkennung von Direktmandaten im Teilsystem der Direktwahl vollkommen aufgehoben und die Stimme entwertet. Der Wähler verfügt über keinerlei Möglichkeit, auf die Mandatszuteilung Einfluss zu nehmen. Damit sind die Grundsätze der Unmittelbarkeit und Gleichheit verletzt. Das Argument, dass im Teilsystem des Direktmandats stets nur der Wähler des siegreichen Wahlkreisbewerbers einen Erfolgswert zur Geltung bringen kann und ansonsten nur die Erfolgschancengleichheit zu wahren ist, greift nicht durch, da zum einen dann unzulässiger Weise jeglicher Erfolgswert gleich null ist und zum anderen auch die Erfolgschance angegriffen ist, indem nämlich gar kein Mandat zuerkannt wird. Das heißt, die Chance, an der Mandatsverteilung zu partizipieren, ist dadurch aufgehoben, dass grundsätzlich keine Mandatszuteilung erfolgt, obwohl dem Wahlkreis ein Mandat zusteht.

Diese Unzulässigkeit wird dadurch verstärkt, dass der Akt rein willkürlich erfolgt. Ein Überhangmandat ist nicht genau zu identifizieren. Pro Bundesland kann die Anzahl der Überhangsituationen festgestellt werden, nicht jedoch welcher Wahlkreis das betreffende Überhangmandat darstellt. Jeglicher Versuch der Wertung kann die Anforderungen der Wahlgrundsätze nicht erfüllen, da die Wahlkreise unterschiedliche Bedingungen aufweisen. Diese unterscheiden sich hinsichtlich der Anzahl der Wähler als auch der Wahlergebnisse. Damit sind Ranglisten aufgrund der absoluten oder relativen Stimmenanteile keine hinreichende Vergleichsgrundlage, da die Wertungsfrage, wann ein Ergebnis schwächer als ein anderes ist, nicht objektiv beantwortet werden kann. Ein solcher Vergleich ist ferner deswegen unmöglich, weil das Erststimmenvotum ausschließlich im jeweiligen Wahlgebiet Wirkung entfaltet. Es kann daher ex post nicht objektiv bewertet werden, ob das Ergebnis in einem anderen Wahlkreis ebenso replizierbar wäre.

cc) Integration

Die Integration der Teilsysteme ist grundsätzlich nur unzureichend, bei Erreichen der Höchstgrenze gar nicht gewährleistet. In letzterem Fall erfolgt eine teilweise Negierung des Teilsystems der Direktwahl, die diese nicht nur auf eine vermeintliche Personalisierungsfunktion der Landeslisten beschränkt, sondern eine Mitwirkung an der Mandatsvergabe vollkommen in Abrede stellt.

dd) Transparenz

Einerseits sind die Mechanismen transparent und nachvollziehbar dargestellt, andererseits ist es dem Wähler im Vorfeld nicht mehr möglich, einzuschätzen, ob seine Erststimme überhaupt die Chance auf eine Wirkungsentfaltung besitzt. Zudem wird die Ermöglichung des Effekts des negativen Stimmgewichts durch den Verzicht auf die Bildung von Ländersitzkontingenten nicht kommuniziert.

ee) Legitimität

Der Reformvorschlag ist geeignet, die Legitimität des Wahlsystems in Zweifel zu ziehen und nachhaltig zu beschädigen. Durch die mögliche willkürliche Nichtzuerkennung von Direktmandaten wird das Wählervotum in einzelnen Wahlkreisen vollkommen missachtet und die Repräsentationsmechanismen in diesen Gebieten eingeschränkt.

d) Diskussion

Der Reformvorschlag verletzt die Grundsätze der Unmittelbarkeit und Gleichheit der Wahl sowie den Repräsentationsanspruch, der aus dem Demokratieprinzip folgt. Zugleich ermöglicht es den Effekt des negativen Stimmgewichts durch die Streichung der Bildung von Ländersitzkontingenten, ohne einen anderen Mechanismus zur Verhinderung einzufügen. Das Argument, negatives Stimmgewicht sei durch die Nichtzuerkennung von Überhangmandaten, denen keine Ausgleichsm mandate gegenüberstehen, verhindert, geht vollständig fehl. Allein das Argument, der Ausgleich von Überhangmandaten würde diesen Effekt verhindern trägt nicht, denn hierdurch kann lediglich eine Proporzverzerrung als etwaiges Symptom nivelliert werden, nicht jedoch die Ursache. Der Effekt eines inversen Erfolgswertes bleibt hiervon jedoch unberührt. Dies gilt auch dann, wenn Direktmandate als Überhangmandate nicht zuerkannt werden. Erstens dürften dann nur jene Direktmandate betroffen sein, die in einem direkten Zusammenhang mit einer Verschiebung von Listenmandaten zwischen den Landeslisten stehen. Zweitens ist der Effekt des negativen Stimmgewichts nicht auf ein unzulässiges Plus an Mandaten begrenzt, sondern umfasst auch das Gegenteil, dass also mehr Zweitstimmen zu weniger Listenmandaten führen. Dies kann nicht durch eine Nichtzuerkennung von Direktmandaten geheilt werden.

Unzutreffend ist ferner die Rede von der Nichtzuteilung von Direktmandaten. Direktmandate werden nicht zugeteilt, sondern in einem eigenständigen System durch Erststimmen bestimmt. Es handelt sich gerade nicht um einen mathematischen Zuteilungsprozess.

Das Vorgehen des Reformvorschlags ist auch deswegen nicht zulässig, weil keine rechtliche Verbindung zwischen einem Direktmandat, der Partei und den Listenmandaten besteht. Im Ergebnis würde es dazu führen, dass ein Direktmandat deswegen nicht zuerkannt wird, weil aus dem Zweitstimmenergebnis ein bestimmter Anspruch einer Partei und daraus folgend eine bestimmte Größe einer Fraktion im

Parlament abgeleitet wird. Selbst, wenn ein Bewerber für eine Partei antritt, ist er jedoch nicht verpflichtet, sich der betreffenden Fraktion im Parlament anzuschließen. Dies würde zu der Situation führen, dass ein Wahlkreisbewerber, der nicht vorhat, sich einer Fraktion anzuschließen, von der Wahrnehmung seines Mandates ausgeschlossen wird, weil die betreffende Partei andernfalls vermeintlich zu viele Mandate auf sich vereinen würde. Dies ist eine unzulässige Wirkungsentfaltung des Zweitstimmenproporz, der in Teilbereiche durchgreift, in denen keine Geltung beansprucht werden kann.

Der Reformvorschlag ist ausschließlich dazu geeignet, eine bestimmte Höchstgrenze an Mandaten einzuhalten. Dies erfolgt jedoch zu dem Preis der Aufgabe jeglichen Repräsentationsanspruches des Teilsystems der Direktwahl sowie der nachhaltigen Beschädigung der Responsivität. Einige Wahlkreise verfügen dann grundsätzlich nicht mehr über einen direktgewählten Abgeordneten. Der Wähler hat dann ausschließlich die Möglichkeit, seine Anliegen Parteien vorzutragen und ist auf die Bereitschaft dieser angewiesen, in einen direkten Kommunikationsprozess einzutreten. Die Möglichkeit per Erststimme direkt ein Urteil über die Responsivität auszudrücken, verbleibt nicht. Die vom BVerfG herausgestellte Integrationsfunktion der Wahl wird hierdurch eminent verletzt.

21. Reformvorschlag Brinkhaus

a) Beschreibung

Der Reformvorschlag des Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Brinkhaus, sieht eine Höchstgrenze von 750 Mandaten vor. Um diese Grenzen einhalten zu können, sollen ab einem bestimmten Wert die Hälfte der Überhangmandate ausgleichslos, die andere Hälfte als Direktmandat nicht zuerkannt werden. Dieses Modell folgt einem Vorschlag des Bundestagspräsidenten Schäuble, der eine Reduzierung der Zahl der Wahlkreise, die Anerkennung einer bestimmten Anzahl ausgleichsloser Überhangmandate sowie die Nichtzuerkennung von Direktmandaten vorsah, jedoch aufgrund der Ablehnung der Parteien nie ausführlicher diskutiert wurde.

Unklar ist, wie die Komponente der Nichtzuerkennung von Direktmandaten mit der Gewährung von Mindestsitzten vereinbart werden kann, wenn der Sitzanspruch der betreffenden Partei sich ausschließlich oder größtenteils aus Direktmandaten speist. In diesem Fall würde eine Nichtzuerkennung von Direktmandaten den Mindestsitzanspruch unterminieren.

b) Wirkmechanismen

Die Begrenzung der Vergrößerung wird einerseits durch eine Beschränkung des Ausgleichs und andererseits durch die Nichtzuerkennung von Direktmandaten erreicht. Die Anerkennung einer bestimmten Anzahl ausgleichsloser Überhangmandate verringert die Anzahl der Ausgleichsmandate. Die Nichtzuerkennung von Direktmandaten reduziert grundsätzlich die Zahl der Mandate.

Die angedachte Funktionsweise wurde nie ausführlich dargelegt, weswegen die technische Umsetzung diffus bleibt. Das Postulat der Parität ist in dieser Form nämlich nicht umzusetzen, da beide Ansätze verschiedene Elemente berühren. Pauschal eine Anzahl von Überhangmandaten zu bestimmen, die zur Hälfte ausgleichslos bleiben und zur anderen Hälfte gestrichen werden, ist in dieser Form nicht möglich. Die Nichtzuerkennung von Direktmandaten kann in dieser Form erst dann erfolgen, wenn die Höchstgrenze erreicht und dennoch Überhangmandate bestehen. Eine vorherige Bestimmung ist nicht möglich, weil eine Nichtzuerkennung von Direktmandaten in der Regel in den skizzierten Fällen den Ausgleichsbedarf minimieren würde, dies wiederum hätte Auswirkungen auf die Zahl der Überhangmandate, die ausgleichslos bleiben können.

Der Vorschlag ist technisch nur insofern zu realisieren, als mittels Iteration ein Wert gefunden wird, bei dem die Anzahl der ausgleichslosen Überhangmandate doppelt so hoch ist, wie die Anzahl der Mandate der Überhangparteien, die über die Höchstgrenze nach Berücksichtigung der Ausgleichsmandate für die übrigen Parteien hinausgeht. Sollten jedoch zwei Parteien über Überhangmandate an dieser Stelle verfügen, ist offen, welchen Anteil welche Partei an der Streichung zu tragen hätte. Diese Vorgehensweise findet ferner darin ihre Begrenzung, dass eine Nichtzuerkennung von Direktmandaten einer Partei, deren Mandatsanspruch ausschließlich oder größtenteils aus Direktmandaten gespeist wird, automatisch ihren Anspruch im Proporzausgleich minimieren und somit zu einer Reduzierung der Anzahl der Ausgleichsmandate führen würde. Dann wiederum ist die Frage, inwiefern die Höchstgrenze erreicht werden würde. Diese Interdependenzen sind in einem Zuteilungsverfahren jedoch kaum abbildbar.

c) Bewertung

aa) Repräsentation

Der Ansatz der Nichtzuerkennung von Direktmandaten, um eine maximale Sitzzahl einzuhalten, stellt einen unzulässigen und nicht sachgerechten Eingriff und damit eine Beschädigung des Repräsentationsanspruchs dar. In der Folge bleiben Wahlkreise ohne jegliche direkte Repräsentation, obwohl die Wähler in einem eigenständigen Teilsystem ihr entsprechendes Votum abgegeben und damit direkt einen Abgeordneten gewählt haben. Es stellt die Negierung des Wählerwillens dar. Der Repräsentationsanspruch der Wahlkreise wird entsprechend verneint und Repräsentation ausschließlich im Sinne des Zweitstimmenproporztes betrachtet. Dies ist demokratietheoretisch in einem Mischsystem mit zwei eigenständigen Teilsystemen nicht begründbar.

Mit der Nichtzuerkennung von Direktmandaten wird ausschließlich dem Ansatz gefolgt, dass die Erststimme der Personalisierung von Landeslisten dient. Nur aus dieser Perspektive heraus ist die Nichtzuerkennung von Direktmandaten, um den Listenmandatsanspruch einzuhalten, begründbar. Die Argumentation ist jedoch in keiner Weise überzeugend und stellt eine deutliche Verletzung der

Repräsentationsfunktion des Wahlsystems dar, indem nicht nur die Kommunikationsmöglichkeit des Wählers, sondern auch die Responsivität des Wahlkreises verletzt wird.

bb) Partizipation

Die Partizipationsmöglichkeit wird bei einer Nichtzuerkennung von Direktmandaten der betreffenden Wähler im Teilsystem der Direktwahl vollkommen aufgehoben und die Stimme entwertet. Der Wähler verfügt über keinerlei Möglichkeit, auf die Mandatszuteilung Einfluss zu nehmen. Damit sind die Grundsätze der Unmittelbarkeit und Gleichheit verletzt. Das Argument, dass im Teilsystem des Direktmandats stets nur der Wähler des siegreichen Wahlkreisbewerbers einen Erfolgswert zur Geltung bringen kann und ansonsten nur die Erfolgschancengleichheit zu wahren ist, greift nicht durch, da zum einen dann unzulässiger Weise jeglicher Erfolgswert gleich null ist und zum anderen auch die Erfolgschance angegriffen ist, indem nämlich gar kein Mandat zuerkannt wird. Das heißt, die Chance, an der Mandatsverteilung zu partizipieren, ist dadurch aufgehoben, dass grundsätzlich keine Mandatszuteilung erfolgt, obwohl dem Wahlkreis ein Mandat zusteht.

Diese Unzulässigkeit wird dadurch verstärkt, dass der Akt rein willkürlich erfolgt. Ein Überhangmandat ist nicht genau zu identifizieren. Pro Bundesland kann die Anzahl der Überhangsituationen festgestellt werden, nicht jedoch welcher Wahlkreis das betreffende Überhangmandat darstellt. Jeglicher Versuch der Wertung kann die Anforderungen der Wahlgrundsätze nicht erfüllen, da die Wahlkreise unterschiedliche Bedingungen aufweisen. Diese unterscheiden sich hinsichtlich der Anzahl der Wähler als auch der Wahlergebnisse. Damit sind Ranglisten aufgrund der absoluten oder relativen Stimmenanteile keine hinreichende Vergleichsgrundlage, da die Wertungsfrage, wann ein Ergebnis schwächer als ein anderes ist, nicht objektiv beantwortet werden kann. Ein solcher Vergleich ist ferner deswegen unmöglich, weil das Erststimmenvotum ausschließlich im jeweiligen Wahlgebiet Wirkung entfaltet. Es kann daher ex post nicht objektiv bewertet werden, ob das Ergebnis in einem anderen Wahlkreis ebenso replizierbar wäre.

cc) Integration

Bereits ohne Erreichen der Höchstgrenze und der daraus resultierenden Maßnahmen erfolgt die Integration der Teilsysteme nur unzureichend, indem das Teilsystem der Direktwahl lediglich als Personalisierungsfunktion der Landeslisten betrachtet und ein extremes Missverhältnis beider Mandatsarten zugelassen wird.

Bei Erreichen der Höchstgrenze wird das Teilsystem der Direktwahl erheblich in seiner Integrität angegriffen.

dd) Transparenz

Dem Reformvorschlag mangelt es an Transparenz und Verständlichkeit. Das Postulat der hälftigen Behandlung von Überhangmandaten verfügt über keinerlei Normenklarheit. Damit handelt es sich nicht lediglich um ein komplexes Zuteilungsverfahren, sondern die genauen Bestandteile sind schlicht nicht definierbar. Dies stellt einen extremen Mangel dar.

ee) Legitimität

Sowohl der Mangel an Transparenz als auch die erheblichen Eingriffe in die Teilsysteme, insbesondere die teilweise Aufhebung der Direktwahl, gefährden die Legitimität des Systems.

d) Diskussion

Der Reformvorschlag kann keines seiner angestrebten Ziele angemessen erreichen. Die Einhaltung einer Höchstgrenze ist zwar denkbar, die Umsetzung jedoch technisch kaum realisierbar und diese wiederum weder normenklar noch transparent. Dies gilt in besonderem Maße für die Maßnahme der Nichtzuerkennung von Direktmandaten. Dies ist trotz hälftiger Belastung im Sinne der Gerechtigkeit kein angemessenes Mittel. Unklar bleibt, welche Direktmandate betroffen sind. Ferner besteht das Problem, dass eine Nichtzuerkennung von Direktmandaten den Mandatsanspruch der betreffenden Parteien reduziert, was wiederum Auswirkungen auf den Ausgleichsprozess hat. Diese Problematik wird weder thematisiert noch ist es einer Lösung zuzuführen.

Das Vorgehen des Reformvorschlags ist auch deswegen nicht zulässig, weil keine rechtliche Verbindung zwischen einem Direktmandat, der Partei und den Listenmandaten besteht. Im Ergebnis würde es dazu führen, dass ein Direktmandat deswegen nicht zuerkannt wird, weil aus dem Zweitstimmenergebnis ein bestimmter Anspruch einer Partei und daraus folgend eine bestimmte Größe einer Fraktion im Parlament abgeleitet wird. Selbst, wenn ein Bewerber für eine Partei antritt, ist er jedoch nicht verpflichtet, sich der betreffenden Fraktion im Parlament anzuschließen. Dies würde zu der Situation führen, dass ein Wahlkreisbewerber, der nicht vorhat, sich einer Fraktion anzuschließen, von der Wahrnehmung seines Mandates ausgeschlossen wird, weil die betreffende Partei andernfalls vermeintlich zu viele Mandate auf sich vereinen würde. Dies ist eine unzulässige Wirkungsentfaltung des Zweitstimmenproporz, der in Teilbereiche durchgreift, in denen keine Geltung beansprucht werden kann.

Der Reformvorschlag ist ausschließlich dazu geeignet, eine bestimmte Höchstgrenze an Mandaten einzuhalten. Dies erfolgt jedoch zu dem Preis der Aufgabe jeglichen Repräsentationsanspruches des Teilsystems der Direktwahl sowie der nachhaltigen Beschädigung der Responsivität. Einige Wahlkreise verfügen dann grundsätzlich nicht mehr über einen direktgewählten Abgeordneten. Der Wähler hat dann ausschließlich die Möglichkeit, seine Anliegen Parteien vorzutragen und ist auf die Bereitschaft

dieser angewiesen, in einen direkten Kommunikationsprozess einzutreten. Die Möglichkeit per Erststimme direkt ein Urteil über die Responsivität auszudrücken, verbleibt nicht. Die vom BVerfG herausgestellte Integrationsfunktion der Wahl wird hierdurch eminent verletzt.

22. Gesetzentwurf von Union und SPD

a) Beschreibung

Union und SPD einigten sich auf einen Gesetzentwurf, der eine zweistufige Reform vorsieht. In einem ersten Schritt wird das Verfahren zur Bestimmung der Mindestsitzzahlen modifiziert sowie eine Anzahl von bis zu drei ausgleichslosen Überhangmandaten zuerkannt. In einem zweiten Schritt wird die Zahl der Wahlkreise auf 280 reduziert.¹⁴¹⁹

b) Wirkmechanismen

Die Modifizierung des Verfahrens zur Bestimmung der Mindestsitzzahlen erfolgt dergestalt, dass der Maximalwert aus den Direktmandaten oder dem Mittelwert aus den Direktmandaten und den Listenmandaten gilt. Ein geringerer Mindestsitzanspruch wirkt auf den Erfolgswert, kann somit zu einer Verringerung der Erfolgswertunterschiede und in der Folge zu einem geringeren Ausgleichsbedarf führen.

Das Element der bis zu drei ausgleichslosen Überhangmandate stellt eine Begrenzung des Ausgleichs dar.

Eine dämpfende Wirkung soll durch die Reduzierung der Zahl der Wahlkreise erzielt werden. Der Ansatz dabei ist, dass wenn in einem Land bisher acht Wahlkreise existierten, diese alle von einer Partei errungen wurden und sich daraus zwei Überhangmandate ergaben, würde eine Reduzierung der Wahlkreise auf sechs unter der Prämisse, dass die Partei erneut alle gewinnt und das Zweitstimmenergebnis gleich bleibt, die Überhangssituation auflösen.

c) Bewertung

aa) Repräsentation

Der Repräsentationsanspruch wird in den Grundzügen gewahrt. Das Teilsystem der Direktmandate kann weiterhin eine Wirkung entfalten. Eine Beschränkung stellt die Verringerung der Zahl der Wahlkreise dar, die zu größeren Wahlkreisen und damit einer Einschränkung des Kommunikations- und Responsivitätsprozesses führt. Des Weiteren wird die Parität grundsätzlich aufgehoben und dies durch die faktische Beibehaltung des Vollausgleichs zusätzlich verstärkt. Es kommt zu einer Überbetonung der Parteienrepräsentation.

¹⁴¹⁹ BT-Drs. 19/22504.

bb) Partizipation

Die grundsätzlichen Möglichkeiten des Mischsystems zur (direkten) Partizipation des Wählers bleiben erhalten. Durch eine Vergrößerung der Wahlkreise werden jedoch die Grundlagen der Repräsentations- und Responsivitätsprozesse beeinträchtigt, sodass die Hürden der Partizipation erhöht werden.

cc) Integration

Die Integration der Teilsysteme erfährt eine Beeinträchtigung durch die zweifache Betonung des Teilsystems der Listenwahl, indem zum einen das Verhältnis zugunsten der Listenwahl verschoben und zum anderen durch die Implementierung eines etwaigen Ausgleichs der Zweitstimmenproporz zur absoluten Priorität erhoben wird. Diese Priorität wird durch die minimale Begrenzung des Ausgleichs nicht entscheidend tangiert. Das Teilsystem der Direktwahl wird zur Personenauswahl der Landeslisten umdefiniert.

dd) Transparenz

Die Transparenz ist kritisch zu diskutieren. Die Intention ist klar benannt, indem bis zu drei Überhangmandate ausgleichslos bleiben sollen und der Ausgleich erst danach einsetzt. Ohne weiteres nachvollziehbar ist die Funktionsweise jedoch nur dann, wenn die drei Überhangmandate als Freibetrag definiert werden und darüber hinaus keine Überhangmandate bestehen. Das Vorgehen im Aktivierungsfall des Ausgleichs ist hingegen nicht transparent dargestellt. In diesem Fall würde nämlich nicht erst das vierte Überhangmandat ausgeglichen, sondern das Iterationsverfahren zum Ausgleich würde dann gestoppt werden, wenn die Diskrepanz zwischen Mindestsitzen und per Iteration zugeteilten Mandaten drei beträgt. Das Verfahren an sich ist technisch korrekt und nachvollziehbar, stellt jedoch eine Umkehrung des eigentlich Intendierten dar.

ee) Legitimität

Das Modell erfüllt grundsätzlich die Anforderungen der Legitimität.

d) Diskussion

Der Gesetzentwurf stellt einen Kompromiss zwischen den Anliegen der verschiedenen Beteiligten dar, bleibt jedoch in seiner Wirkung begrenzt.

Der Vorschlag ist nicht geeignet, die Integration der Teilsysteme zu stärken und dem Repräsentationsanspruch der Wahlkreise in hinreichender Form gerecht zu werden. Die Reduzierung von Wahlkreisen ist kein verlässliches Mittel, um Überhangmandate zu verhindern. Ebenso ist die

Wirkung der Berücksichtigung von bis zu drei ausgleichslosen Überhangmandaten gering und führt nicht zu einer signifikanten Einhegung der Parteidominanz und deren Geltungsanspruch.

Problematisch ist, dass der Vorschlag lediglich Symptome, nicht jedoch Ursachen der Vergrößerung adressiert.

23. Reformvorschlag SPD, Grüne und FDP

a) Beschreibung

Der Reformvorschlag der Abgeordneten Hartmann (SPD), Kuhle (FDP) und Steffen (Grüne) in der 20. WP sieht die Beibehaltung der Parität von Direkt- und Listenmandaten bei einer Regelgröße in Höhe von 598 Sitzen vor. Erst- und Zweitstimme werden um eine Ersatzstimme ergänzt. Für das Direktmandat soll eine sogenannte Zweitstimmendeckung eingeführt werden. Der erstplazierte Wahlkreisbewerber erhält das Mandat folglich nur dann, wenn es vom Listenmandatsanspruch der Partei gedeckt ist. In den Fällen, in denen der Listenmandatsanspruch nicht ausreicht, wird das Direktmandat aufgrund der Platzierung der Ersatzstimme vergeben.

b) Wirkmechanismen

Der Wirkmechanismus zur Zielerreichung der Einhaltung der Regelgröße ist die Einführung des Prinzips der Zweitstimmendeckung bei Direktmandaten. Hierdurch wird das Entstehen von Überhangmandaten unterbunden. Ebenso wird hierdurch ein Ausgleich hinfällig, obgleich ungeklärt ist, wie mit weiterhin möglichen Erfolgswertunterschieden umgegangen werden soll.

c) Bewertung

aa) Repräsentation

Grundsätzlich berücksichtigt der Vorschlag die Anforderungen der Repräsentation, indem jeder Wahlkreis einen Repräsentanten erhält und durch den Verzicht auf ein Ausgleichssystem die Parität von Direkt- und Listenmandaten erhalten bleibt, folglich keine Überbetonung der Parteienrepräsentation durch zusätzliche Listenmandate erfolgt.

Ein Mangel stellt jedoch die Aufhebung der Direktwahl in den Wahlkreisen dar. Damit werden die Repräsentations- und Responsivitätsmechanismen angegriffen, da es dem Wähler nicht mehr zwingend möglich ist, seinen Willen direkt zum Ausdruck zu bringen, da sich die Mandatzuerkennung seinem Votum entzieht und somit willkürlich erfolgt.

Dies wird auch nicht durch die Einführung einer Ersatzstimme geheilt, da weiterhin ex ante nicht abschätzbar ist, wie sich die Stimmabgabe auswirkt und ein von den Wählern nicht intendiertes Ergebnis zeitigen kann.

bb) Partizipation

Grundsätzlich erhält der Vorschlag beide Teilsysteme, gestaltet die Direktwahl jedoch ausdrücklich zur Personalisierung der Landeslisten um, da nur noch jene Direktmandate dem Wahlkreissieger zuerkannt werden, die vom Zweitstimmenanspruch gedeckt sind. Somit entscheidet faktisch die Zweitstimmenzahl über die Vergabe der Mandate im Teilsystem der Erststimmen und führt das dortige Votum ad absurdum. Dem Wähler entzieht sich die Mandatsvergabe im Wahlkreis damit völlig, da die Erststimmenzahl faktisch unbedeutend ist. Die Repräsentierten erhalten zwar stets einen Repräsentanten, haben auf diesen Vorgang jedoch keinerlei Einfluss. So besteht weder die Möglichkeit den Amtsinhaber direkt zu bestätigen oder zu bestrafen, noch einen Herausforderer zu befördern oder zu bestrafen, da der Listenmandatsanspruch vorher nicht erkennbar ist. Die Wahl verletzt damit eminent den Wahlgrundsatz der Unmittelbarkeit. Dies gilt auch unter Berücksichtigung der Ersatzstimme.

cc) Integration

Der Reformvorschlag führt zu keiner Integration der Teilsysteme, sondern stellt faktisch ein reines Verhältniswahlsystem mit einer Personalisierungskomponente dar, die systemisch jedoch weiterhin als eigenständiges Teilsystem firmiert, jedoch keine entsprechende Wirkung entfaltet. Das Kriterium der Integration ist somit verletzt.

dd) Transparenz

Das Kriterium der Transparenz wird nur teilweise erfüllt. Grundsätzlich sind die Wirkungsmechanismen in ihrer Intention transparent und nachvollziehbar dargestellt. Die Zuerkennung von Direktmandaten erfolgt hingegen im Sinne des Wählervotums willkürlich.

ee) Legitimität

Das System ist geneigt, die Legitimität der Wahl in Zweifel zu ziehen, da die Direktmandatsvergabe sich dem Einfluss des Wählers entzieht und ausschließlich der Geltungsanspruch der Parteien durchgesetzt wird.

d) Diskussion

Insgesamt ist zu konstatieren, dass der Reformvorschlag der Prämissen der Parteiherrschaft folgt. Es ist das Verdienst des Modells, die Regelgröße einhalten zu können. Aus demokratietheoretischer Perspektive stellt die faktische Aufhebung des Teilsystems der Direktwahl jedoch einen eminenten Mangel dar, da hier der Anspruch von Teilsystemen aufrechterhalten wird, obwohl faktisch ein reines Verhältniswahlsystem geschaffen wird. Dem Wähler wird ein Einfluss suggeriert, der nicht existiert, da die Abgabe seiner Erststimme im Zweifel keine Wirkung entfaltet.

Dieser demokratietheoretische Mangel wird dadurch verstärkt, dass auch die abgegebene Ersatzstimme im Zweifel keine Wirkung entfalten kann, wenn sie wiederum auf einen nachträglichen siegreichen Kandidaten entfällt, der über keine ausreichende Zweitstimmendeckung verfügt. Das Konzept ist ferner dahingehend kritisch zu bewerten, weil es die theoretische Möglichkeit eröffnet, dass deutlich nachrangige Kandidaten oder ein Kandidat, der vorher keine einzige Erststimme erhalten hat, durch den Erhalt aller zählenden Ersatzstimmen zum siegreichen Kandidaten werden. Hier erscheint die eigentliche Zustimmung durch die Wähler grundsätzlich in Frage zu stehen, da diese Kandidaten in der ursprünglichen Auswahlrunde offenkundig nur geringen Zuspruch erhalten haben.

Offen ist ferner, wie mit parteilosen Wahlkreisbewerbern umzugehen ist, da deren Ergebnis denknotwendig nicht mit einem Zweitstimmenanspruch unterlegt sein kann. Sowohl ein Ausschluss von parteiunabhängigen Kandidaten von der Kandidatur als auch die faktische Bindung an die Zweitstimmendeckung durch den Maßstab des Erreichens einer bestimmten Stimmenzahl sind aus demokratietheoretischer und verfassungsrechtlicher Sicht jedoch nicht zulässig, da es zum einen dem passiven Wahlrecht fundamental widerspricht und zum anderen ein Parteienmonopol definiert, das nicht begründbar ist. Parteien wirken lediglich an der politischen Willensbildung mit, sie bestimmen diese jedoch nicht allein und sie können auch keine Türsteherfunktion für Personal besitzen.

Erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet grundsätzlich das Prinzip der Zweitstimmendeckung, indem ein Anspruch des einen Teilsystems auf das andere durchgreift.

24. Gesetzentwurf von SPD, Grüne und FDP

a) Beschreibung

Der Gesetzentwurf von SPD, Grüne und FDP folgt dem ursprünglichen Vorschlag der Abgeordneten Hartmann (SPD), Steffen (Grüne) und Kuhle (FDP), modifiziert diesen jedoch dahingehend, dass auf eine Ersatzstimme verzichtet wird. Grundsätzlich sieht der Gesetzentwurf die Beibehaltung der Parität von Direkt- und Listenmandaten bei einer Regelgröße in Höhe von 598 Sitzen vor. Für das Direktmandat soll eine sogenannte Zweitstimmendeckung eingeführt werden. Der erstplazierte Wahlkreisbewerber erhält das Mandat folglich nur dann, wenn es vom Listenmandatsanspruch der Partei gedeckt ist. In den Fällen, in denen der Listenmandatsanspruch nicht ausreicht, erfolgt eine Reihung der Wahlkreissieger anhand der relativen Stimmenanteile. Den Wahlkreissiegern mit den niedrigsten relativen Stimmenanteilen wird bei Nichtvorhandener Zweitstimmendeckung das Direktmandat nicht zuerkannt. Die Grundmandatsklausel bleibt erhalten.¹⁴²⁰

¹⁴²⁰ Vgl. BT-Drs. 20/5370.

b) Wirkmechanismen

Der Wirkmechanismus zur Zielerreichung der Einhaltung der Regelgröße ist die Einführung des Prinzips der Zweitstimmendeckung bei Direktmandaten. Hierdurch wird das Entstehen von Überhangmandaten unterbunden. Ebenso wird hierdurch ein Ausgleich hinfällig, obgleich ungeklärt ist, wie mit weiterhin möglichen Erfolgswertunterschieden umgegangen werden soll.

c) Bewertung

aa) Repräsentation

Grundsätzlich berücksichtigt der Vorschlag die Anforderungen der Repräsentation, indem jeder Wahlkreis einen Repräsentanten erhält und durch den Verzicht auf ein Ausgleichssystem die Parität von Direkt- und Listenmandaten erhalten bleibt, folglich keine Überbetonung der Parteienrepräsentation durch zusätzliche Listenmandate erfolgt.

Ein Mangel stellt jedoch die Aufhebung der Direktwahl in den Wahlkreisen dar. Damit werden die Repräsentations- und Responsivitätsmechanismen angegriffen, da es dem Wähler nicht mehr zwingend möglich ist, seinen Willen direkt zum Ausdruck zu bringen, da sich die Mandatszuverkennung seinem Votum entzieht und somit willkürlich erfolgt. Ferner erhalten die Repräsentierten nicht mehr zwingend einen Repräsentanten. Eine vermeintliche Vertretung durch einen Kandidaten, der ein Listenmandat erhält, heilt diesen demokratietheoretischen Mangel nicht, da hier keine direkte Verantwortlichkeit besteht und Responsivitätsmechanismen nicht hinreichend erfüllt werden.

bb) Partizipation

Grundsätzlich erhält der Vorschlag beide Teilsysteme, gestaltet die Direktwahl jedoch ausdrücklich zur Personalisierung der Landeslisten um, da nur noch jene Direktmandate dem Wahlkreissieger zuerkannt werden, die vom Zweitstimmenanspruch gedeckt sind. Somit entscheidet faktisch die Zweitstimmenzahl über die Vergabe der Mandate im Teilsystem der Erststimmen und führt das dortige Votum ad absurdum. Dem Wähler entzieht sich die Mandatsvergabe im Wahlkreis damit völlig, da die Erststimmenzahl faktisch unbedeutend ist. Die Repräsentierten erhalten nicht mehr zwingend einen Repräsentanten und haben auf diesen Vorgang zudem keinerlei Einfluss. So besteht weder die Möglichkeit den Amtsinhaber direkt zu bestätigen oder zu bestrafen, noch einen Herausforderer zu befördern oder zu bestrafen, da der Listenmandatsanspruch vorher nicht erkennbar ist. Die Wahl verletzt damit eminent den Wahlgrundsatz der Unmittelbarkeit.

cc) Integration

Der Reformvorschlag führt zu keiner Integration der Teilsysteme, sondern stellt faktisch ein reines Verhältniswahlsystem mit einer Personalisierungskomponente dar, die systemisch jedoch weiterhin

als eigenständiges Teilsystem firmiert, jedoch keine entsprechende Wirkung entfaltet. Das Kriterium der Integration ist somit verletzt.

dd) Transparenz

Das Kriterium der Transparenz wird nur teilweise erfüllt. Grundsätzlich sind die Wirkungsmechanismen in ihrer Intention transparent und nachvollziehbar dargestellt. Die Zuerkennung von Direktmandaten erfolgt hingegen im Sinne des Wählerwotums willkürlich.

ee) Legitimität

Das System ist geneigt, die Legitimität der Wahl in Zweifel zu ziehen, da die Direktmandatsvergabe sich dem Einfluss des Wählers entzieht und ausschließlich der Geltungsanspruch der Parteien durchgesetzt wird.

d) Diskussion

Insgesamt ist zu konstatieren, dass der Reformvorschlag der Prämisse der Parteiherrschaft folgt. Es ist das Verdienst des Modells, die Regelgröße einhalten zu können. Aus demokratietheoretischer Perspektive stellt die faktische Aufhebung des Teilsystems der Direktwahl jedoch einen eminenten Mangel dar, da hier der Anspruch von Teilsystemen aufrechterhalten wird, obwohl faktisch ein reines Verhältniswahlsystem geschaffen wird. Dem Wähler wird ein Einfluss suggeriert, der nicht existiert, da die Abgabe seiner Erststimme im Zweifel keine Wirkung entfaltet.

Das von SPD, Grüne und FDP mit dem Gesetzentwurf angestrebte (reine) Verhältniswahlsystem erfährt jedoch keine konsequente Ausgestaltung, indem nicht nur die Mehrheitswahl in Wahlkreisen als eigenständige Wahl mit eigenständiger Stimme beibehalten wird, sondern zudem die Zuteilung der Listenmandatssitze, wie bisher auch, zuvörderst an die Wahlkreissieger erfolgt und die Kandidaten der Landeslisten erst nachrangig zum Zuge kommen. Einer kohärenten Umsetzung des angestrebten absoluten Proporzanspruchs mangelt es ferner bezüglich der fortbestehenden Systematik, wonach sich die Zahl der Sitze, die nach dem Zweitstimmenanteil zugeteilt werden, durch unabhängige Wahlkreissieger reduziert. Theoretisch kann die Listenmandatsvergabe folglich auf 299 begrenzt bleiben.

Offen ist ferner, wie die Grundmandatsklausel konkret umzusetzen ist, da hier das Ergebnis der notwendigen Direktmandate denknotwendig nicht mit einem Zweitstimmenanspruch unterlegt sein kann. Die Grundmandatsklausel stellt in jedem Fall eine Durchbrechung des Anspruchs der Zweitstimmendeckung dar. Grundmandatsklausel, Reihung von Wahlkreissiegern sowie gewöhnliche Zuerkennung von Direktmandaten führen zu einer Dreiteilung der Direktmandate, deren Zuerkennung jeweils an unterschiedliche Bedingungen geknüpft ist. Dies stellt einen Bruch mit den

verfassungsrechtlichen Vorgaben zur kohärenten und folgerichtigen Ausgestaltung des Wahlsystems dar. Ferner ist dies aus demokratietheoretischer und verfassungsrechtlicher Perspektive in höchstem Maße dahingehend kritisch zu bewerten, dass diese dreifache Durchbrechung der Anforderungen zu Unterschieden hinsichtlich der Erfolgswertgleichheit, letztlich sogar der Erfolgschancengleichheit führt, indem die Ausgestaltung dieser durch das Element der Zweitstimmendeckung zukünftig teilweise dadurch bestimmt wird, für welche Partei der Kandidat antritt. Nicht nur bei der Reihung der Abgeordneten einer Partei ergeben sich folglich Unterschiede aufgrund der unterschiedlichen Wahlkreisgrößen und Wahlbeteiligungen, sondern auch zwischen den Kandidaten der verschiedenen Parteien in einem Wahlkreis, da nicht jeder von den etwaigen negativen Folgen der Zweitstimmendeckung betroffen ist.

Grundsätzlich begegnet das Prinzip der Zweitstimmendeckung erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken, indem ein Anspruch des einen Teilsystems auf das andere durchgreift und damit den Grundsatz der folgerichtigen und sachgerechten Ausgestaltung von Wahlsystemen missachtet.

Durch die Aufhebung der Ländersitzkontingente und somit einer faktischen Rückkehr zum BWahlG 2008, das vom BVerfG für verfassungswidrig erklärt wurde, ist unklar, wie der Gesetzentwurf hinreichend dem Problem des negativen Stimmgewichts Rechnung tragen will.

25. Eigener Reformvorschlag

a) Beschreibung

Der Reformvorschlag sieht die Beibehaltung des bestehenden Systems und zugleich eine Modifizierung des Ausgleichssystems vor. An der Bildung von Ländersitzkontingenten wird festgehalten. Der Ausgleichsmechanismus wird dahingehend modifiziert, dass im Vergleich zum geltenden Wahlrecht nur noch die Erfolgswertunterschiede der Listenmandate ausgeglichen werden. Der etwaige Einfluss von Direktmandaten bleibt in diesem Fall unberücksichtigt. In der Unterverteilung werden etwaige Ausgleichsmandate bei Parteien mit internen Überhangmandaten gezielt auf jene Landeslisten mit Überhangmandaten verteilt, um die Anzahl möglicher Überhangmandate zu reduzieren. Sofern weiterhin Überhangsituationen bestehen, erhöht sich die Gesamtsitzzahl entsprechend.

b) Wirkmechanismen

Der Reformvorschlag sieht zwei Wirkmechanismen vor.

Um eine Vergrößerung des Parlaments durch die Generierung von Ausgleichsmandaten zu begrenzen, erfolgt eine Beschränkung des Ausgleichsmechanismus' auf die Erfolgswertunterschiede im System der Listenmandate.

Um die Anzahl etwaiger Überhangmandate zu reduzieren, werden mögliche Ausgleichsmandate dazu genutzt, durch eine gezielte Unterverteilung der zusätzlichen Listenmandate auf jene Landeslisten mit Überhangsituationen Überhangsituationen einzuschränken.

c) Bewertung

aa) Repräsentation

Der Repräsentationsanspruch beider Teilsysteme wird gewahrt. Das System der Direktmandate wird gestärkt; das Mischsystem stärker als bisher getrennt. Gleichzeitig wird dem Repräsentationsanspruch der Parteien im Teilsystem der Listenmandate hinreichend Rechnung getragen. Hier erfolgt weiterhin ein Ausgleich von Erfolgswertunterschieden, sodass jedes Listenmandat mit der gleichen Stimmenanzahl zugeteilt wird. Durch die Modifizierung des Ausgleichssystems sowie dem Mechanismus zur Verringerung etwaiger Überhangmandate wird ein Beitrag zur Wahrung der Parität von Direkt- und Listemandaten geleistet.

bb) Partizipation

Die grundsätzlichen Möglichkeiten des Mischsystems zur (direkten) Partizipation des Wählers bleiben erhalten.

cc) Integration

Der Reformvorschlag unternimmt den Versuch einer Stärkung der Integration beider Teilsysteme, indem die Vermischung von Erst- und Zweitstimmen beschränkt wird und damit die Teilsysteme eine stärkere Trennung erfahren. Das Teilsystem der Direktmandate wird vom Mechanismus des Ausgleichs von Erfolgswertunterschieden ausgenommen.

dd) Transparenz

Der Wirkmechanismus ist transparent und nachvollziehbar dargestellt. Dies gilt ebenfalls für die Begründung der Beschränkung des Ausgleichs etwaiger Erfolgswertunterschiede im Teilsystem der Listenmandate und dem damit verfolgten Ziel der Dämpfung des Ausgleichs.

ee) Legitimität

Das System verfügt über ausreichend Legitimität, indem der Mechanismus nachvollziehbar dargestellt wird und keine nichtintendierten Folgen zeitigt. Die Partizipationsmöglichkeiten in den Teilsystemen werden nicht in unzulässiger Weise eingeschränkt.

d) Diskussion

Der Reformvorschlag ist geeignet, die Vergrößerung des Parlaments effektiv zu begrenzen. Die stärkere Trennung der Teilsysteme durch die isolierte Betrachtung von Erfolgswertunterschieden im

Teilsystem der Listenmandate stellt einen systemischen Lösungsansatz dar, der beide Teilsysteme in ihren Grundfesten bewahrt und die Ansprüche an Repräsentation und Responsivität nicht verletzt. Durch die Beibehaltung des Ausgleichsmechanismus, der lediglich in seiner Reichweite beschränkt wird, wird dem verfassungsrechtlichen Anspruch der Erfolgswertgleichheit hinreichend genüge getan, sodass jedes Listenmandat mit der gleichen Stimmenanzahl zugeteilt wird und der Parteienproporz auf dieser Ebene gewahrt ist. Gleichzeitig wird das Direktmandat gestärkt und wird nicht auf unzulässige Weise mit Listenmandaten in der Berechnung vermischt. Das Modell folgt damit dem demokratietheoretischen Ansatz, dass es keine Identität von Direktkandidat und Partei gibt und deshalb das Direktmandat nicht zwingend auf den Parteianspruch anzurechnen ist.

Durch die Modifizierung der Unterverteilung erfolgt zielgenau eine Reduzierung etwaiger Überhangsituationen, ohne eine gleichzeitige innerparteiliche Kompensation.

Durch die Beibehaltung der Ländersitzkontingente wird dem Effekt des negativen Stimmgewichts Rechnung getragen und diesem hinreichend begegnet.

Im Ergebnis wahrt das Reformmodell den Repräsentationsanspruch der Parteien sowie den verfassungsrechtlichen Anspruch der Gleichheit durch den Ausgleich von Erfolgswertunterschieden der Listenmandate. Gleichzeitig wird das Teilsystem der Direktmandate gestärkt. Den Wählern verbleibt das direktdemokratische Element der Direktwahl zur Partizipation an seiner Repräsentation.

VII. Diskussion

Es ist zu konstatieren, dass die Reformvorschläge nahezu ausschließlich von der Idee des Parteienstaats sowie vom Ziel der Vermeidung einer Vergrößerung durch Verhinderung von Überhangmandaten getragen sind. Aspekte der Repräsentation, der Responsivität sowie in diesem Zusammenhang der Kommunikationsprozesse werden kaum oder gar nicht adressiert. Dies ist aus demokratietheoretischer Perspektive ein Problem. Und es berührt auch verfassungsrechtliche Fragen. Einerseits lässt das Grundgesetz, wie oben ausführlich diskutiert, viel Raum für die Ausgestaltung des Wahlsystems und beinhaltet weder eine Vorfestlegung auf ein System noch eine Überbetonung der Verhältniswahl. Andererseits finden die Möglichkeiten der freien Ausgestaltung verfassungsrechtlich dort ihre Grenzen, wo Elemente ohne jegliche Kohärenz miteinander verbunden werden und hieraus willkürliche Effekte entstehen, die sich einer Unmittelbarkeit und Nachvollziehbarkeit für den Wähler entziehen. Die Wahl wird hier zu einem mathematischen Zuteilungsverfahren degradiert, das dann seinen Zweck hinreichend erfüllt, wenn der Parteienproporz gewahrt ist. Dieser Position ist aus demokratietheoretischer Perspektive eindrücklich zu widersprechen.

Beispielhaft für den Tenor der Debatte stehen die Beiträge Behnkes, indem demokratietheoretische Einwände als irrelevant zurückgewiesen werden. Die Zulässigkeit der Nichtzuerkennung von

Direktmandaten wird dann kurzerhand dadurch legitimiert, dass dies lediglich eine einfachgesetzliche Frage wäre, die Definition eines Wahlkreissiegers daher leicht zu ändern. Das ist formal richtig, greift jedoch nicht durch. Eindrücklich zeigt sich dies an Behnkes Reformvorschlag der Rangliste mit nur einer Stimme. Hierbei handelt es sich systemisch um eine Wahl in Wahlkreisen mit lediglich zusätzlichen Listenmandaten. Das heißt, in einem Wahlkreis stellen sich Bewerber zur Wahl, die Stimmen auf sich vereinen. Dabei ist es irrelevant, ob, wie bei Behnke, eine Rangliste erstellt wird und nicht zwangsläufig derjenige Wahlkreisbewerber das Mandat erhält, der die meisten Stimmen auf sich vereint. Ein Wahlkreismandat wird damit dennoch nicht zum Listenmandat, denn es entscheidet die direkte Zustimmung der Wähler im Wahlkreis, womit wiederum der Platz in der Rangliste definiert wird. Dies führt im Zweifel jedoch zu dem völlig willkürlichen Ergebnis aus Perspektive des Wählers, dass jemand das Mandat erhält, der zwar im Vergleich die wenigsten Stimmen im Wahlkreis auf sich vereint hat, aber in der innerparteilichen Rangliste den Anspruch erworben hat.

Problematisch ist hieran vor allem, die Negierung der Möglichkeit des Wählers einen Kandidaten zu belohnen oder zu bestrafen, denn ob seine Stimmabgabe am Ende zu Erfolg oder Misserfolg führt, kann er bei der anstehenden und einer zukünftigen Wahl nicht ermessen. Es ist ihm folglich nicht möglich, sich beispielsweise weiterhin vom Amtsinhaber repräsentieren zu lassen, wenn er mit dessen Leistung zufrieden ist; selbst dann nicht, wenn die absolute Mehrheit im Wahlkreis mit der Leistung zufrieden ist, denn in der innerparteilichen Rangliste könnte die Zustimmung nicht ausreichend sein, um berücksichtigt zu werden. Dieser Ansatz erfüllt weder hinreichende noch notwendige Bedingungen der Repräsentation.

Die gleiche Bewertung gilt für den Aspekt der Responsivität. Größere Wahlkreise, die Nichtzuerkennung von Direktmandaten, der Fokus auf die Listenmandate, die keinem Wähler direkt verantwortlich sind, zeugt von einem Unverständnis und einer Geringschätzung der Bedeutung des Kommunikationsprozesses der maßgeblich für die Responsivität und damit für den Repräsentationsprozess der Gegenseitigkeit ist. Das Argument, dass auch im aktuellen System Wahlkreise durch das Ausscheiden von direkt gewählten Abgeordneten ohne direkte Vertretung bleiben oder die Wähler durch ihren Wahlkreisabgeordneten nicht angemessen repräsentiert werden und ein Bewerber mit Listenmandat im Zweifel sich im Wahlkreis stärker engagiert, können nicht dahingehend überzeugen, dass damit eine besondere Bedeutung der Parteien begründet wird. Denn entscheidend ist das grundsätzliche Vorhandensein der Interaktionsmöglichkeiten, der direkten Verantwortlichkeiten und damit der Geltung der Responsivität; entscheidend ist nicht, ob das Element ex post nicht den formulierten Ansprüchen entsprechend ausgefüllt wird.

Die Mehrheit der dargestellten Reformvorschläge ist daher als unzureichend für ein Wahlsystem einer repräsentativen-parlamentarischen Demokratie zu werten. Stattdessen werden Wege in Richtung

einer Parteidemokratie aufgezeigt, in der individuelle Verantwortung und die Möglichkeit des Einzelnen, diese durch seine Stimmabgabe zu honorieren oder zu bestrafen, eine geringere respektive keine Bedeutung besitzen, als es demokratietheoretisch angezeigt ist.

F. Die Reform des Bundeswahlgesetzes – Die Quadratur des Wahlrechts oder Spielball der Parteiinteressen?

In der Politik wird gern die Formel der Quadratur des Kreises bemüht, um auszudrücken, dass es sich hierbei eigentlich um eine unlösbare Aufgabe handelt. Damit soll einerseits um Verständnis für etwaige Unzulänglichkeiten der Vorschläge geworben werden, andererseits wird das Bemühen um eine Lösung überhöht, indem trotz der insinuierten Unmöglichkeit eine Lösung präsentiert wird. Zugleich wird im Berliner Politikbetrieb damit kokettiert, dass es angeblich nur wenige Menschen in diesem Land geben würde, die das Wahlrecht tatsächlich verstanden hätten, um gleichfalls zu zeigen, vor welcher schweren Aufgabe man stünde. Damit ist jedoch noch nichts über den tatsächlichen Sachverhalt gesagt.

Unbestritten bestehen im Bereich des Wahlrechts teilweise Zielkonflikte, die nicht ohne Einschränkungen aufgelöst, die einzelnen Ziele zugleich folglich nicht volumnfähig realisiert werden können. Dies ist jedoch kein Alleinstellungsmerkmal des Wahlrechts, sondern grundsätzlich Wesensmerkmal von Politik.

Die Reform des Wahlrechts ist daher auch weniger durch eine vermeintliche Unmöglichkeit geprägt, als durch klassische Konflikte aufgrund unterschiedlicher Positionen. Dieser Widerstreit besteht dabei im Grundsatz seit den Beratungen des Parlamentarischen Rates unverändert zwischen der Befürwortung der direkten Repräsentation in Wahlkreisen sowie der Abbildung des Parteienproporz. Insbesondere seit der Einführung des Zwei-Stimmen-Wahlrechts und der Klassifizierung des Wahlsystems durch das BVerfG als personalisiertem Verhältniswahlrecht besteht der Streit darüber, ob es sich im Kern um ein Verhältniswahlrecht handelt, dem lediglich eine Personalisierungskomponente beigelegt ist, oder um ein Mischsystem, indem zwei im Kern eigenständige Systeme miteinander verbunden sind. Dieser Widerstreit liegt unter anderem darin begründet, dass das BVerfG zwar in einer frühen Entscheidung das Wahlsystem als personalisierte Verhältniswahl prägte, dies jedoch nicht weiter normierte, sodass in gewissen Schranken jeder darunter verstehen kann, was er möchte. Dieser Widerstreit zwischen den Positionen und den sich daraus ableitenden Erwartungshaltungen an die Anforderungen sowie Ausgestaltungen eines Wahlsystems und das Nichtvorhandensein eines Konsenses zu diesen Anforderungen und den damit verbundenen Zielen ist das eigentliche Problem bei der Reform des Wahlrechts, nicht die vermeintliche Unmöglichkeit der Quadratur des Wahlrechts.

Es ist das Verdienst dieser Arbeit herauszuarbeiten, welche Anforderungen sich aus dem Grundsatz einer repräsentativen, parlamentarischen Demokratie für das Mandat eines Abgeordneten ergeben. Zentral hierfür ist die Repräsentation, die eine Responsivität zwischen Repräsentanten und Repräsentierten bedingt. Verwiesen sei diesbezüglich insbesondere auf die Ausführungen Pitkins und

Böckenfördes. Der Abgeordnete ist gerade kein Delegierter oder ein Treuhänder, sondern er hat den Volkswillen letztlich in einem ergebnisoffenen Kommunikationsprozess zu erfahren, zugleich aber auch zu vermitteln. Responsivität bedingt folglich im Ergebnis einen reziproken Prozess. Der Vorstellung, die sich wie aufgezeigt, immer wieder in den Debatten zu einer Wahlrechtsreform in den vergangenen Jahren und auch wieder aktuell niederschlug, wonach das wichtigste Ergebnis einer Wahl die korrekte Abbildung des Parteienproporz sein muss, ist daher aus demokratietheoretischer Sicht eine eindeutige Absage zu erteilen. Aufgabe der Wahl in einer repräsentativen, parlamentarischen Demokratie ist die Bestimmung von freien Abgeordneten, die in einem ständigen Kommunikationsprozess mit den Repräsentierten bestmöglich den Willen dieser abfragen, aber in gewisser Weise auch aushandeln. Hierfür ist auch eine regionale Bindung von Bedeutung. Auch wenn das Volk erst in der Gesamtheit der Abgeordneten vertreten wird, so ist der Volkswille auch kein künstliches Konstrukt einer unverbundenen Ebene, sondern ergibt sich aus den Meinungen, Einstellungen, Werten der einzelnen Bereiche im Gesamten. Während der Abgeordnete und der einzelne Bürger das Allgemeinwohl nicht aus dem Blick verlieren dürfen, sind regionale Differenzen und Gegenstimmen nicht einfach ungehört zu lassen. Daher ist aus demokratietheoretischer Sicht eine regionale Verankerung angezeigt. Es ist Aufgabe des Abgeordneten als Repräsentant das nationale mit dem lokalen Interesse in einen bestmöglichen Ausgleich zu bringen. Der Abgeordnete muss daher Politik, insbesondere im Sinne divergierender Positionen, erklären. Dies erfolgt bestmöglich durch Kommunikationskanäle zwischen Abgeordneten und Wahlvolk, wodurch der Abgeordnete den vermeintlichen Willen beziehungsweise die mehrheitliche Ablehnung der eigenen Position durch das Wahlvolk zur Kenntnis erhalten kann und gleichzeitig der Abgeordnete die Möglichkeit zur Reaktion hierauf erhält und seine Haltung prüfen kann. Diese Voraussetzung der Responsivität erfüllt im bisherigen Mischsystem der Mehrheitswahl in Wahlkreisen und der Verhältniswahl von Parteien in besonderer Weise das Direktmandat. Nicht nur, dass sich aus Sicht des Teilsystems der Verhältniswahl nach Landeslisten keine zwingende Notwendigkeit eines responsiven Verhaltens des Listenmandats ergibt, ist aus demokratietheoretischer Perspektive eine unmittelbare Reaktionsmöglichkeit auf das Verhalten des Kandidaten notwendig. Der Repräsentierte muss die Möglichkeit haben, den Kandidaten für sein responsives Verhalten belohnen oder aber bestrafen zu können. Dies ist nur dann möglich, wenn Einzelpersonen zur Wahl stehen, die direkt und unmittelbar gewählt werden können. Sowohl bei der Listenwahl als auch bei der Aufhebung der Unmittelbarkeit im Teilsystems der Mehrheitswahl ist dies nicht gegeben. Zahlreiche Vorschläge, die im Laufe der Jahre unterbreitet wurden, erfüllen die hier formulierten Anforderungen nicht. Dies gilt ausdrücklich ebenfalls für die jüngst diskutierten Reformvorschläge der 20. WP. Der ursprüngliche Vorschlag von SPD, FDP und Grüne in der 20. WP würde die Möglichkeit schaffen, dass Kandidaten, die nicht den Anforderungen der Repräsentation und Responsivität hinreichend Genüge getan haben, zukünftig als Repräsentant fungieren. Im

endgültigen Gesetzentwurf der Regierungsfraktionen in der 20. WP trifft dies in abgewandelter Form ebenfalls zu, wenn Listenmandatsträger Wahlkreise repräsentieren sollen.

An dieser Stelle ist ausdrücklich den wiederholt von Abgeordneten, insbesondere der Grünen, vorgebrachten Vorwürfen zu widersprechen, dass die Betonung der Bedeutung des Direktmandats eine faktische Einteilung in Mandate erster und zweiter Klasse darstellen würde, wobei Listenmandate das nachrangige Mandat seien. Artikel 38 GG normiert ausdrücklich, dass jeder Abgeordnete Vertreter des ganzen Volkes ist. Ein direkt gewählter Abgeordneter ist daher nicht nur seinem Wahlvolk gegenüber verantwortlich. Gleichermaßen gilt jedoch auch für das Listenmandat, das gerade nicht nur der nominierenden Partei gegenüber verantwortlich ist, sondern der hierüber gewählte Abgeordnete genauso Vertreter des gesamten Volkes ist. In diesem Zusammenhang ist zu konstatieren, dass Wahlprogramme und Positionen von Parteien auch keine bindende Wirkung dem Abgeordneten gegenüber entfalten können und hiermit auch keine Rechtsverbindlichkeit gegenüber dem Wähler entsteht. Aus demokratietheoretischer Sicht und aus den Grundsätzen einer repräsentativen, parlamentarischen Demokratie ist daher die mitunter in der Debatte zu vernehmende Überhöhung der Bedeutung von Parteien sowie von Listenmandaten für die repräsentative Demokratie zurückzuweisen. Eine Selbstbeschränkung von Abgeordneten durch Parteidagsbeschlüsse ist rechtlich nicht möglich und als Vertreter des ganzen Volkes sind Abgeordnete verpflichtet, die Gesamtheit der Wirklichkeit zu berücksichtigen und dürfen nicht nur Partikularinteressen verfolgen.

Die Hervorhebung der Bedeutung des Direktmandats erfolgt daher gerade nicht in dem Sinne, dass im Gesamtsystem ein Element notwendig wäre, das regionale Partikularinteressen durchsetzt. Seine demokratietheoretische Bedeutung erlangt es einerseits dadurch, dass es die Gesamtheit des Volkes in regional getrennte Gebietskörperschaften erst greifbar macht und andererseits dadurch, dass es den Austausch zwischen Repräsentierten und Repräsentanten, aber vor allem auch direkte sanktionsfähige Verantwortlichkeit des Repräsentanten gegenüber den Repräsentierten ermöglicht. Ersteres ist beim Listenmandat nicht zwingend, letzteres nicht unmittelbar möglich. Aus demokratietheoretischer Sicht stellt dies ein Defizit dar.

Gleichwohl ist die Bedeutung des Listenmandats hinsichtlich des Wahlvolks auf eine relativ einfache Zuordnung von politischen Positionen sowie der sich aus Artikel 21 GG ergebenden Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung gegeben. Im Hinblick auf die Debatte ist erneut ausdrücklich hervorzuheben, dass Parteien lediglich mitwirken. Sie besitzen kein Willensbildungsmonopol, das aus verfassungsrechtlicher Sicht auch nicht zulässig wäre. Zudem ist kritisch zu diskutieren, wie weitgehend eine Prägung und Durchdringung der Bevölkerung durch Parteien ist, die heutzutage lediglich einen Organisationsgrad von weniger als fünf Prozent der Gesamtbevölkerung aufweisen. Nichtsdestotrotz leisten Parteien einen Beitrag zur Generierung politischer Positionen und bietet der

Parteienwettbewerb die Möglichkeit für das Wahlvolk zur eigenen Positionsbestimmung und Einordnung politischer Sachverhalte. Eine Überhöhung der Parteien geht jedoch im Ergebnis entsprechend fehl. Daraus folgt, dass das Teilsystem der Verhältniswahl mit der Wahl von Parteien keinen Absolutheitsanspruch generieren kann und ein Vorrang dieses Teilsystems zurückzuweisen ist. Diese Arbeit hat aufgezeigt, dass für eine Argumentation zur postulierten Bedeutung des absoluten und allgemeinen Proporzanspruches weder notwendige noch hinreichende demokratietheoretische Argumente existieren und dieser Anspruch auch nicht verfassungsrechtlich unterlegt ist.

Im Ergebnis besitzen beide Mandatsarten eine Existenzberechtigung, sodass ein Mischsystem mit den Teilelementen einer direkten Personenwahl in Wahlkreisen sowie einer Parteienwahl als Verhältniswahl die bestmögliche Kombination darstellt, die die Schwächen der einzelnen Teilelemente größtenteils egalisiert und die jeweiligen Stärken hervorhebt. Kein System sollte das andere jedoch dominieren. Der in der politischen Debatte häufig vorgetragene Vorrang der Verhältniswahl ist ausdrücklich zurückzuweisen.

Eingangs wurde die Frage aufgeworfen, welche Anforderungen sich an ein Wahlsystem aus demokratietheoretischer Perspektive stellen. Unter Berücksichtigung der in dieser Arbeit ausführlich dargelegten zentralen Bedeutung der Responsivität ist zuvörderst anzuführen, dass mindestens eine Mandatsart implementiert wird, die die hinreichende Erfüllung dieser Anforderung ermöglicht. Aufgrund der hier erfolgten Diskussion wird die Implementierung einer Direktwahl in Wahlkreisen als demokratietheoretisch notwendig bewertet. Es ist sicherzustellen, dass die Abgeordneten, die unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit und erst in ihrer Gesamtheit das Volk repräsentieren, hinreichende Möglichkeiten haben, einen reziproken Austausch mit den Repräsentierten zu führen, Positionen zur Kenntnis zu nehmen, in einen Diskussionsprozess einzutreten und auch eigene Standpunkte darzulegen, zurück zu spiegeln und in der Region die Gesamtperspektive politischer Sachverhalte zu erklären. Des Weiteren wurde herausgearbeitet, dass aus demokratietheoretischer Perspektive eine direkte Verantwortlichkeitsbeziehung ein notwendiges Kriterium darstellt. Auch dies ist zuvörderst dann erfüllt, wenn der Wähler die direkte Möglichkeit hat, einem einzeln identifizierbaren Kandidaten das Vertrauen auszusprechen oder es ihm zu entziehen und somit bei einem bisherigen Amtsinhaber die bisherige Responsivität zu belohnen oder zu bestrafen.

Sofern ein Wahlsystem zwei Teilelemente verbindet, darf ein Teilelement das andere nicht unzulässigerweise dominieren, indem ausschließlich in einem Teilelement geltende Anforderungen Gültigkeit im anderen Teilsystem beanspruchen.

Das Wahlsystem darf ferner Parteien und die Idee der Abbildung von Positionen durch eine Parteienwahl nicht überbetonen. Dies ergibt sich vor allem daraus, dass weder parteipolitische Positionspapiere noch Wahlprogramme von Parteien einen Rechtsstatus besitzen und durch Wahlen

zu einer rechtsverbindlichen Leitlinie werden, deren Einhaltung und Umsetzung einklagbar wäre. Dem folgend existiert auch kein imperatives Mandat. Ganz im Gegenteil ist jeder Abgeordnete frei in seinem Handeln. In diesem Sinne erfüllt die Anforderung der Responsivität jedoch eine Kontrollfunktion des Handelns des Abgeordneten. Nur in diesem Zusammenspiel ist letztlich ein freies Mandat überhaupt möglich. So können dann auch eine Einheitsliste und eine etwaige Zustimmung hierzu keine hinreichende demokratische Legitimation verschaffen.

Aus dem freien Mandat ergibt sich des Weiteren, dass die Argumentation, das Parlament müsse das Ergebnis der Wahl abbilden, das heißt, das Wahlsystem hat das Votum eins zu eins in entsprechende Sitze und Mehrheitsverhältnisse zu transferieren, fehlgeht. Es handelt sich hier um keinen Transmissionsmechanismus. Das ursprüngliche Argument verkennt zweierlei Aspekte: Zum einen stellen eine – formal nicht notwendige – parteipolitische Nominierung für einen Wahlkreis oder die Nominierung für eine Landesliste weder eine Verpflichtung des Kandidaten gegenüber der Partei im Verhalten bei Entscheidungsfindungsprozessen oder Abstimmungen noch hinsichtlich der organisatorischen Zugehörigkeit im Parlament dar. Es ist dem Abgeordneten unbenommen, nach erfolgter Wahl sich der entsprechenden Fraktion oder Gruppe nicht anzuschließen, sondern als unabhängiger Abgeordneter an den Parlamentsberatungen teilzunehmen. Genauso ist es in Teilen möglich, andere Abgeordnete in eine vermeintlich fremde Fraktion oder Gruppe aufzunehmen. Genauso ist es Abgeordneten grundsätzlich möglich, sich vermeintlich parteiübergreifend zu organisieren. Es ist daher das Verdienst dieser Arbeit, auf diesen Aspekt aufmerksam zu machen und aufzuzeigen, dass ein starrer Fokus auf eine postulierte absolute Proportionalität der Zweitstimmen weder ein rechtlich noch demokratietheoretisch durchgreifendes Argument im Hinblick auf die tatsächliche Zusammensetzung des Parlaments darstellt. Ganz im Gegenteil ermöglicht die grundgesetzlich verbrieftete Freiheit des Mandats völlig kontraintendierte Mehrheitsverhältnisse im Parlament, die im Übrigen rechtlich nicht zu sanktionieren wären. Dies wird ferner dadurch deutlich, dass es im aktuellen System des Bundeswahlrechts – und auch dem Gesetzentwurf von SPD, Grüne und FDP vom Januar 2023 zu Folge – theoretisch möglich wäre, dass 299 parteiunabhängige in Wahlkreisen direkt gewählte Abgeordnete, 299 über Landeslisten der Parteien gewählten Abgeordneten gegenüberstehen. Angenommen, die über Listen gewählten Parlamentarier bilden entsprechende Fraktionen ihrer Parteien, so besitzen die übrigen unabhängigen Abgeordneten mannigfache Möglichkeiten der parlamentarischen Organisation. Beispielsweise könnten diese insgesamt eine Fraktion bilden oder zumindest als einheitliche Gruppe agieren, sie könnten kleinere Zusammenschlüsse bilden oder sich aber den von den Listenmandatsträgern initiierten Fraktionen anschließen. Im ersten Fall würden sie die stärkste Gruppierung darstellen, gegen die keine eigene Mehrheit gebildet werden kann. Im letzten Fall würde die Stärke der Fraktion mitunter fundamental vom Zweitstimmenanteil abweichen. In jedem Fall wäre der Proportionalitätsanspruch – mitunter

massiv – beschädigt und letztlich in sein Gegenteil verkehrt. Aus diesem Grund kann auch systemisch der Proportionalitätsanspruch keine besondere Bedeutung beanspruchen.

Dies gilt des Weiteren auch unter Berücksichtigung der Sonderregelungen des Wahlrechts, wonach nationale Minderheiten von der Sperrklausel ausgenommen sind und eine eigentlich hieran scheiternde Partei die Sperrklausel durch den Erwerb von mindestens drei Direktmandaten durchbrechen kann. Die Regelung zu den nationalen Minderheiten ist vor allem im Hinblick auf das System des Vollausgleichs diskutabel. Bei der Wahl 2021 hat der Südschleswigsche Wählerverbund in Schleswig-Holstein ein Mandat errungen. Dies führte zu einem Erfolgswert von 55.578. Die CSU erzielte einen Erfolgswert von 53.396, alle übrigen Parteien lagen deutlich über 60.000. Das heißt, hätte die CSU einen ähnlichen Erfolgswert wie die übrigen Parteien erzielt, wäre eine Partei für den Vollausgleich ausschlaggebend gewesen, die lediglich aufgrund einer Ausnahmeregel im Parlament vertreten ist. Dies zeigt nicht nur die mangelnde inhaltliche Konsistenz des Vollausgleichs, der eben nicht einfach – wie vielfach fälschlicherweise behauptet – Überhangmandate ausgleicht und dahingehend den Parteienproporz wahren soll, sondern Unterschiede im Erfolgswert, ganz gleich, woraus diese resultieren. Insbesondere bei dem Fall des SSW läge jedoch eine gesetzlich beabsichtigte mögliche Verzerrung des Parteienproporz vor, die gerade nicht auszugleichen wäre. Die Absolutsetzung des Parteienproporz bei der Konstruktion eines Wahlsystems hat hierfür jedoch offenkundig den Gesetzgeber blind gemacht. Dies gilt des Weiteren für die Ausnahmeregel, wonach Parteien mit mindestens drei Direktmandaten die Sperrklausel durchbrechen und dennoch an der Listenmandatsverteilung teilnehmen können. Zum einen könnte eine solche Partei selbst zum Auslöser des Ausgleichsmechanismus‘ avancieren, zum anderen profitiert sie von der Generierung zusätzlicher Ausgleichsmandate. Ihr Mandatsanspruch erhöht sich zusätzlich. Dies lässt sich einerseits systemisch dadurch rechtfertigen, dass eine Partei, die an der Listenmandatsvergabe teilnimmt, dann auch vollständig hieran partizipieren sollte; andererseits ist dies demokratietheoretisch eine in höchstem Maße fragwürdige Situation. Eine Partei, die vom Wähler nicht ausreichend legitimiert wurde, erhält weitere Mandate, deren Legitimation immer schwächer wird.

Es ist das Grundproblem der Reformdiskussion, diese Aspekte nicht zur Kenntnis zu nehmen oder gar zu negieren. Sowohl die Auswertung der Presseberichterstattung als auch die Aufarbeitung der parlamentarischen Beratungen der vergangenen Jahre zeigen eindeutig, dass die Mehrheit der Beteiligten unzulässigerweise den Parteienproporz für absolut und sakrosankt erklärt hat, dem sich alle übrigen Anforderungen des Wahlsystems einer parlamentarisch, repräsentativen Demokratie unterzuordnen haben. Dies ist nachweislich falsch.

Die Überbetonung des Parteienproporz manifestiert sich ferner in der Bewertung der Teilsysteme des über 70 Jahre etablierten Wahlsystems, das seinen klaren Ausdruck im Reformvorschlag von SPD,

FDP und Grüne findet. Die überwiegende Mehrheit der Presseberichterstattung, der sich zu dem Thema äußernden Wissenschaftler sowie der Vertreter von SPD, FDP, Grüne, Linke und AfD vertritt die Position, dass es sich um eine Verhältniswahl handelt. Die direkte Personenwahl in Wahlkreisen wird hierbei lediglich als Komponente zur näheren Bestimmung der Listenmandatsträger definiert. Zur Begründung wird regelmäßig auf Urteile des BVerfG verwiesen, wonach das Wahlsystem den Grundcharakter der Verhältniswahl tragen würde. Die Schlussfolgerung, dass es sich demnach nicht um zwei gleichberechtigte Teilsysteme handeln könne, geht jedoch fehl. Dies betrifft insbesondere den jüngeren Auslegungsversuch, wonach es sich bei dem Wahlsystem nicht um ein System mit zwei Teilelementen, sondern um ein System mit der Verhältniswahl als einzigm Hauptelement handeln würde, bei dem die Personenwahl im Ergebnis integriert ist. Dies wird unter anderem mit der Formulierung des BWahlG begründet, wonach es sich um eine mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl handelt. Demnach sei die Personenwahl lediglich das Attribut der Verhältniswahl. Ferner wird mitunter auf das im BWahlG normierte Berechnungsverfahren verwiesen. Diese Argumentation trägt in seiner Gesamtheit jedoch nicht.

Die Formulierung des § 1 Abs. 1 S. 2 BWahlG lässt vor allem in Verbindung mit § 1 Abs. 2 BWahlG, wonach 299 Abgeordnete in den Wahlkreisen und die übrigen nach den Landeslisten gewählt werden, die Interpretation, wonach die Verhältniswahl beherrschend sei, nicht zu. Ganz im Gegenteil bildet sich, wie in dieser Arbeit herausgearbeitet, in der Formulierung des § 1 Abs. 2 BWahlG die Tradition und Genese der Wahlgesetzgebung der Bundesrepublik ab. Es ist erneut darauf hinzuweisen, dass das 1. Bundeswahlgesetz von 1949 nicht nur eine Asymmetrie von 60 Prozent Direktmandaten zu 40 Prozent Listenmandaten beinhaltete, sondern die Listenmandate ausdrücklich als Ergänzungslisten bezeichnet wurden. Die Personenwahl stand hier eindeutig im Vordergrund. Die Formulierung der Ergänzungsliste des 1. BWahlG bildet sich wiederum in dem Ausdruck des geltenden BWahlG ab, wonach die übrigen – also abgesehen von den in 299 Wahlkreisen direkt gewählten Abgeordneten – über Landeslisten bestimmt werden. Hier besteht folglich eine eindeutige Kontinuität seit 1949.

Zu konstatieren ist, dass sich bei einem Blick auf das in § 6 BWahlG dargelegte Berechnungsverfahren der Eindruck ergeben kann, dass insbesondere durch die vorgenommene Anrechnung von Direktmandaten auf Landeslisten letztlich eine Vorherrschaft der Verhältniswahl zum Ausdruck kommt. Dies ist jedoch lediglich das Ergebnis des Versuchs der Auflösung von Zielkonflikten in einem Mischsystem, das gerade nicht wie das Grabenwahlsystem zwei völlig autonome Teilsysteme besitzt. Dass es sich jedoch nicht um eine Vorherrschaft der Verhältniswahl handelt und die Anrechnung von Direktmandaten auf Landeslisten eher pragmatischer Natur ist, zeigt die Regelung in § 6 Abs. 1 S. 3, die in dieser Form auch im neuen von SPD, Grüne und FDP möglicherweise 2023 verabschiedeten BWahlG fortbestehen würde. Dieser Satz bestimmt, dass von der Gesamtzahl der 598 Abgeordneten die erfolgreichen Wahlkreisbewerber abgezogen werden, die parteilos sind oder deren Partei nicht an

der Listenmandatsvergabe teilnimmt. Das heißt, dass im Zweifel die Verhältniswahl lediglich 299 Mandate nach Landeslisten bestimmen könnte. In den übrigen Fällen ist eine erhöhte Berechnungsgrundlage nicht mit einer entsprechend erhöhten Zahl an Listenmandaten gleichzusetzen. Stets gilt, dass 299 Abgeordnete direkt in Wahlkreisen gewählt werden. Diese Systementscheidung stützt die oben dargelegten Argumente, weshalb eine Überhöhung des Parteienproporz aufgrund der Freiheit der Abgeordneten bezüglich der parlamentarischen Organisation fehlgeht.

Dass das Teilsystem der Personenwahl nicht nur ein nachgeordnetes Instrument der Verhältniswahl ist, wird auch hinsichtlich der Regelung zu Ersatzwahlen deutlich. § 48 Abs. 2 BWahlG regelt die Erforderlichkeit einer Ersatzwahl bei Ausscheiden eines Wahlkreisabgeordneten, der parteilos ist oder dessen Partei nicht an der Listenmandatsvergabe teilgenommen hat. Aus demokratietheoretischer Sicht wäre eine Stärkung dieser Komponente durch eine Ausweitung auf alle ausscheidenden Direktmandatsträger zu empfehlen. Dies findet seine Grenzen im geltenden Mischsystem jedoch im Aspekt der Anrechnung von Direktmandaten auf Landeslisten sowie dem Vollausgleich. Eine Neuvergabe könnte hierbei die Grundlage des Ausgleichs ändern und weitere mandatsrelevante Konsequenzen nach sich ziehen.

Die Fehldeutung des Wahlsystems als Verhältniswahl kommt des Weiteren im Aspekt der Zweitstimmendeckung des Reformvorschlags von SPD, FDP und Grüne zum Ausdruck. Indem Direktmandate nicht mehr direkt gewonnen, sondern lediglich unter Bedingungen zuerkannt werden, wird die Eigenständigkeit des Teilsystems der Personenwahl aufgegeben und das Wahlsystem zu einer reinen Verhältniswahl umgestaltet. Es ist aus demokratietheoretischer Sicht nicht zu rechtfertigen, dass ein Wahlkreisbewerber vom Ergebnis eines anderen Wahlsystems abhängig ist. Dieser Ansatz führt zudem zu zahlreichen Friktionen, die weder demokratietheoretisch noch systemisch aufgelöst werden können. Dies gilt in besonderer Weise für jene Wahlkreisbewerber, die zwar offiziell von einer Partei nominiert werden, jedoch nicht zugleich auf deren Landesliste kandidieren. Obwohl ihre Kandidatur weder technisch noch rechtlich in Verbindung mit dem Teilsystem der Verhältniswahl steht, werden die dortigen Bedingungen auf sie übertragen. Diese Kandidaten werden vom Wahlsystem faktisch in Geiselhaft genommen. Aufgrund der angestrebten Beibehaltung der Einzelbewerbung wird zudem eine Ungleichbehandlung zwischen den Kandidaten konstruiert. Während der Einzelbewerber lediglich die meisten Stimmen auf sich vereinen muss, bedarf der Parteibewerber zusätzlich der Zweitstimmendeckung. Dass der Sachverständige Behnke zur Heilung dieser Ungleichbehandlung während der Beratungssitzung der Reformkommission vorgeschlagen hat, der Einzelbewerber müsse zum Gewinn des Mandats die Bedingung erfüllen, so viele Erststimmen auf sich zu vereinen, wie durchschnittlich für ein Listenmandat erforderlich seien, ist in keiner Weise überzeugend. Nicht nur, dass – wie oben aufgezeigt – die durchschnittliche Stimmenzahl für Listenmandate stark divergiert, also unklar wäre, welcher Durchschnitt gesetzlich zu normieren wäre,

würde hier eine erst recht unzulässige Überwölbung des Teilsystems der Verhältniswahl auf die Personenwahl erfolgen. Es ist richtig, dass SPD, Grüne und FDP im Gesetzentwurf hiervon abrücken und weiterhin die relative Mehrheit als Bedingung für unabhängige Kandidaten normieren. Weder demokratietheoretisch noch systemisch noch verfassungsrechtlich ist zu rechtfertigen, dass in einem System mit einer Direktwahl von Kandidaten in Wahlkreisen mit einer eigenständigen Stimme für die Wahl dieser Kandidaten das Verhalten in einem anderen Teilsystem mit einer ebenfalls eigenständigen Stimme, die nicht miteinander korrelieren, entscheidend sein soll.

Die mitunter mangelnde sachliche Fundierung der Argumente in der Debatte um eine Zweitstimmendeckung und die vermeintlichen Prinzipien der personalisierten Verhältniswahl zeigen unfreiwillig Grotz und Vehrkamp in einem Gastbeitrag in der F.A.Z. auf. Die Autoren äußern, „bekanntlich zeichnet sich die personalisierte Verhältniswahl dadurch aus, dass die Wahlkreismandate nicht für sich stehen, sondern in die proportional ermittelten Gesamtmandate ihrer Partei eingefügt werden.“¹⁴²¹ Und weiter: „Zwar werden in den Wahlkreisen Personen gewählt, doch sind dies zuallererst Kandidaten einer bestimmten Partei.“¹⁴²² Beides verkennt die grundsätzliche systemische Konstruktion des Wahlsystems, das den Kandidaten, insbesondere im System der Personenwahl, gegenüber erst mal blind ist und keinen Parteienstaat manifestiert, sondern unabhängige Kandidaturen auch als Ausdruck des passiven Wahlrechts zulässt. Dass als Ursache für die Probleme des Wahlsystems einerseits die vermeintlich steigende Zahl an Direktmandaten mit relativ geringen Zustimmungswerten und andererseits die Verringerung des Zweitstimmenanteils der großen Parteien angeführt werden, ist untauglich. Beide beschriebenen Phänomene stehen systemisch in keinem direkten Zusammenhang. Zumal zu beachten ist, dass Union und SPD als Parteien mit den meisten Direktmandaten deutlich mehr Erst- als Zweitstimmen auf sich vereinen. Die Probleme einer Argumentation aufgrund von Beispielberechnungen zeigen sich hieran beispielhaft. Es ist völlig unbewiesen, ob bei einer grundsätzlichen Neugestaltung des Wahlsystems, das Wahlverhalten unverändert bliebe. Wahrscheinlicher ist, dass die Wähler sehr wohl neue Modalitäten antizipieren würden. Dies bleibt ferner grundsätzlich dahingehend unerheblich, wenn Grotz und Vehrkamp eine fehlende Konzentration zur Regierungsbildung konstatieren. Diesbezüglich ist erneut darauf hinzuweisen, dass Abgeordnete keine rechtlich gebundenen Exponenten einer Partei und stattdessen frei sowohl im Handeln als auch in der parlamentarischen Organisation sind. Nicht nur, dass sich aus einem Wahlergebnis damit keine zwingende direkte Abbildung in Fraktionsverhältnisse ergibt, kann eine vermeintliche Regierungsmehrheit jederzeit hinfällig werden.

¹⁴²¹ Grotz, Florian; Vehrkamp, Robert: Die Quadratur der Wahlkreise, F.A.Z., 07.11.2022, S. 6.

¹⁴²² Ebd.

Grotz und Vehrkamp greifen als Lösung für eine Wahlrechtsreform den von Behnke in der 5. Sitzung der Reformkommission unterbreiteten Einwand der notwendigen Einführung des Condorcet-Prinzips für die Bestimmung des Direktmandats auf. Während Vehrkamp noch in den Beratungen der Reformkommission das Prinzip der Zweitstimmendeckung verteidigt hat und selbst entsprechende Reformvorschläge seinerzeit erarbeitet hatte, hält er dies nun nur noch für eine nachrangige Lösung. Beiden Vorschlägen mangelt es nicht nur an inhaltlicher Konsistenz, sondern auch an einem Verständnis für die demokratietheoretische und systemische Bedeutung des Direktmandats. Die Kritik an (zu geringen) relativen Mehrheiten für ein Direktmandat und die Betonung der absoluten Mehrheit, verkennt den Unterschied zwischen einem Abgeordnetenmandat und dem Mandat beispielsweise eines Bürgermeisters. Bei der Wahl von Abgeordneten handelt es sich um die Bestimmung von Repräsentanten, die zum Zeitpunkt der Wahl die meisten Wähler hinter sich vereinen können. Es mag eine arithmetische, jedoch keine zwingend direkte Mehrheit gegen diesen Kandidaten geben. Zugleich hat kein anderer Kandidat im Moment des Wahlakts mehr Zustimmung erhalten als der siegreiche Bewerber. Vergessen werden darf auch nicht, dass ein eher geringes relatives Ergebnis Ausdruck eines äußerst engagiert geführten Wahlkampfes zwischen mehreren sehr starken Kandidaten sein kann, sodass ein Sieg in einem solchen Wettstreit demokratietheoretisch nicht zwingend geringer zu gewichten ist, als eine relativ hohe Zustimmungsrate in einem schwachen Wettbewerbsumfeld. Die Wahl eines hauptamtlichen Bürgermeisters ist hingegen keine Wahl für einen Repräsentanten in einer Volksversammlung, sondern die Wahl eines Wahlbeamten als Leiter der Verwaltung. Mit dieser Position verbinden sich auch rechtlich andere Anforderungen, sodass hier eine höhere Legitimationsschwelle angezeigt ist.

Bemerkenswert ist dann das Argument Grotz' und Vehrkamps wonach die relative Mehrheitsregel die Möglichkeit bietet, dass „Kandidaten populistischer beziehungsweise extremistischer Parteien reüssieren, obwohl sie von der überwiegenden Mehrheit der dortigen Wähler abgelehnt werden.“¹⁴²³ Ein Präferenzstimmensystem, wie von den Autoren vorgeschlagen, würde dies hingegen verhindern. Hierin drückt sich nicht nur ein bemerkenswertes Verständnis einer repräsentativen, parlamentarischen Demokratie aus, sondern auch ein fehlgeleitetes Verständnis die Anforderungen an Wahlsysteme betreffend. Auch wenn die in dieser Arbeit angestellte historische Betrachtung belegt, dass sich für diese Sichtweise Vorbilder finden und gerade in der Anfangszeit der Bundesrepublik Wahlrecht auch im Hinblick auf seine Macht- und parteipolitischen Verhinderungsmöglichkeiten gedacht wurde, wird dieser Gedanke ausdrücklich zurückgewiesen. Es kann nicht Aufgabe von Wahlsystemen sein, bestimmte Ergebnisse zu ermöglichen oder zu verhindern. Ein Wahlsystem hat neutral zu sein. An dieser Stelle sei an das Böckenförde-Diktum erinnert, wonach der freiheitliche Staat

¹⁴²³ Ebd.

von Voraussetzungen lebt, die er selbst nicht garantieren könne. Eine Demokratie muss solche Gefahren letztlich aushalten und an anderer Stelle Abwehrmaßnahmen ergreifen. Ein Wahlsystem, das letztlich eine Türwächterfunktion übernimmt, erfüllt kaum noch demokratische Standards. Dem als befürwortendes Argument für den eigenen Vorschlag gedachten Einwand Grotz' und Vehrkamps mangelt es zudem an Stringenz. Wenn vor allem das System der Verhältniswahl entscheidend ist und Wahlkreiskandidaten Exponenten ihrer Partei sind, liegt die Gefahr vor allem im Bereich der Verhältniswahl. Dass eine populistische oder extremistische Partei über die Zweitstimme in das Parlament einzieht, wäre von einer Regelung bei der Personenwahl jedoch nicht beeinträchtigt.

Die eingangs aufgeworfene Frage nach der Bedeutung von Repräsentation und wie diese hinreichend abgebildet werden kann, ist somit eindeutig zu beantworten. Repräsentation in seinem Wesenskern ist zentral für eine repräsentative, parlamentarische Demokratie. Kern der Repräsentation ist jedoch nicht, wie vielfach falsch verstanden, die Abbildung von relativen Parteiverhältnissen, sondern die Repräsentation der Bürger. Um dies zu gewährleisten, ist die Ermöglichung von Responsivität zwischen Repräsentierten und Repräsentanten unerlässlich. Es muss ein Austausch möglich sein, indem der Repräsentant einerseits Sorgen, Nöte und Vorstellungen der Bürger wahrnehmen, zugleich aber auch Politik vermitteln kann. Andererseits muss der Repräsentierte die Möglichkeit haben, seine Vorstellungen zu übermitteln und gleichzeitig gesamtgesellschaftliche Einordnungen rückgekoppelt zu bekommen. Aus diesen Gründen ist es entscheidend, dass hinreichende Kommunikationskanäle etabliert sind. Inwiefern das Wahlergebnis einer Partei dann möglichst unverfälscht spiegelbildlich in Parlamentsmandate seine Umsetzung findet, ist hingegen nicht Kern der Repräsentation. Dies auch deswegen nicht, weil das grundgesetzlich garantierte freie Mandat keine direkte Umsetzung erzwingen kann. Es steht jedem Abgeordneten frei, sich der vermeintlich aus dem Proporz ergebenden Zugehörigkeit zu fügen oder aber sich frei zu verhalten. In diesem Sinne ist die Frage ausdrücklich zu bejahen, wonach Repräsentation auch durch die 299 Wahlkreisabgeordneten erfolgt. Diese stellen nicht einfach nur eine Personalisierungskomponente des Parteienproporz dar.

Der verfolgte Ansatz, historische Grundhaltungen zu Wahlrechtsfragen der Parteien zu identifizieren, die einen möglichen Erklärungsansatz für die parteipolitische Bewertung von Reformvorschlägen darstellen könnten, hat sich insgesamt nicht bestätigt. An dieser Stelle ist erneut an Jesses Aussage zu erinnern, der bereits die Reformdebatten bis 1966 dahingehend charakterisierte, dass für die Positionierung der Parteien vor allem der Rechenstift entscheidend ist. Dies lässt sich bereits für Positionsbestimmungen vor der Konstituierung des Parlamentarischen Rates sowie für einige Überlegungen während der dortigen Beratungen belegen; belichtet die Wahlrechtsdebatten folglich seit Anbeginn. Eindrücklich wird dies durch ein Protokoll der SPD aus dem Jahre 1947 belegt, wonach

es nicht um politische Prinzipien ginge, sondern um das Erringen politischer Macht.¹⁴²⁴ Die hier angesprochene politische Macht ist zu Zeiten der frühen Bundesrepublik zudem deutlich ideologisch aufgeladen. Der SPD-Innenminister in NRW, Menzel, äußert 1948, dass das Wahlrecht ihm stabile Mehrheiten für eine sozialistische Politik gewähren muss. Bundeskanzler Adenauer wiederum äußerte in einer Kabinettsitzung im Dezember 1952, dass das Wahlrecht so zu gestalten sei, dass künftig keine Marxisten an die Macht gelängen.¹⁴²⁵

Dass die Parteien Wahlrechtsreformen vor allem aus machttaktischer und opportunistischer Perspektive betrachteten, mag dadurch begünstigt werden, dass keine Partei eine gefestigte Tradition bei wahlrechtspolitischen Fragen vorweisen kann und Aspekte des Wahlrechts für keine Partei prägend sind. Ergänzend zu berücksichtigen ist, dass die Parteien der Bundesrepublik, abgesehen von der SPD, auf keine gefestigten Traditionslinien zurückblicken können und diese nach 1945 nur in geringem Maße prägend war. Sowohl CDU und CSU als auch FDP waren Neugründungen und dabei geprägt von verschiedenen Ansätzen ihrer Landesverbände, die wiederum eine Prägung durch die dortige Kultur der Besatzungsmächte erfuhrn, sowie durch die verschiedenen Strömungen, die in den Neugründungen erstmals eine gewisse Konsolidierung erfuhrn. Einfluss auf die Positionsbestimmung fand auch die Einstellung zur Frage der Wiedervereinigung, die durch Vorfestlegungen in bestimmten Themenbereichen – und hierzu zählte auch das Wahlrecht – aus Sicht Einiger nicht gefährdet werden sollte.

Jeder Versuch der Konstatierung einer gewissen traditionellen Positionslinie erzwingt daher Widerspruch. Dies gilt selbst für die SPD. Auch wenn sich die SPD bereits Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts im Kaiserreich sowie zu Beginn der Weimarer Republik ausdrücklich für die Verhältniswahl aussprach – als Ausdruck des Gleichheitsgedankens im Sinne der Gleichwertigkeit der Stimmen –, so gab es hieran bereits in der Weimarer Republik durch politische Nachwuchskräfte Kritik, die sich durch den Einfluss der Parteien auf die Listenzusammensetzung im Aufstieg behindert sahen. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs gab es anfangs Sympathien für eine stärkere Betonung der Personenwahl in Einzelwahlkreisen. Insgesamt wandte sich die SPD jedoch wieder der Verhältniswahl zu, nachdem Modellrechnungen einen Vorteil der SPD bei diesem Wahlsystem prognostizierten. Diese Positionierung war jedoch keineswegs manifest. Noch in einem Beschluss des Parteitages, der die Grundlage für die Beratungen des Parlamentarischen Rates darstellen sollte, wurde ein Modell präferiert, dass eine Mehrheitswahl in Einpersonenwahlkreisen mit einer Reserveliste nach Verhältniswahl verband. Dieses Spannungsverhältnis zwischen Personenwahl und Parteienwahl kann insgesamt als indifferente Tradition bewertet, da es sich in allen Debatten wiederfindet.

¹⁴²⁴ Vgl. Lange, 1975, S. 247.

¹⁴²⁵ Vgl. ebd., S 486.

Die historische Betrachtung zeigt insbesondere für die FDP keine nachhaltige wahlrechtspolitische Positionierung auf. Noch in der Kaiserzeit befürwortete der Liberalismus eine Mehrheitswahl, da das Wahlrecht der Elitenbildung und Führungsauslese dienen sollte. Der Abgeordnete wurde dann auch ausdrücklich nicht als Exponent einer Partei betrachtet, sondern sollte nur seinem Gewissen unterworfen sein.¹⁴²⁶ Später zeigte sich zwar unter anderem Naumann offen für die Verhältniswahl, Mehrheitsposition seit der Weimarer Republik war jedoch die Verbindung von Mehrheits- und Personenwahl, mit einer besonderen Betonung der Personenwahl in vorzugsweise kleinen Wahlkreisen. Dieser Ansatz findet sich später vornehmlich in der Positionierung der FDP während der Beratungen der 17. Wahlperiode, in der man sich als Anwalt des Direktmandats gerierte. Eine grundsätzliche Prägung lässt sich hieraus jedoch nicht ableiten. Während in der Anfangszeit der Bundesrepublik als maßgebliches Kriterium für die Bewertung der Reformvorschläge gelten kann, inwiefern die vorgesehene Höhe der Sperrklausel weitere Parteien vom Einzug in das Parlament abhält und somit die Position der FDP als Zünglein an der Waage zur Regierungsmehrheit sichert, erscheint zuletzt eher die Sicherung der eigenen Listenmandate entscheidend. Dem Direktmandat kommt hingegen keine herausgehobene Bedeutung mehr zu, sodass in der 19. Wahlperiode die FDP für die Streichung von Wahlkreisen sowie die Nichtzuerkennung von Direktmandaten warb, was in der 20. Wahlperiode Ausdruck in der geforderten Zweitstimmendeckung von Direktmandaten findet. Unklar bleibt, aus welchen Gründen dieser Bewertungswechsel erfolgt.

In der Gesamtbetrachtung ist der Union eine gewisse Kontinuität in der Befürwortung der eigenständigen Personenwahl und der Zurückweisung der Überbetonung des Parteienproporz zu attestieren. Mit Blick auf die Anfänge der bundesrepublikanischen Diskussion der Gestaltung eines Wahlsystems – den Beratungen des Parlamentarischen Rats – sind hier jedoch Einschränkungen zu konstatieren. Sowohl Vertreter von CDU als auch der CSU argumentierten teils gegen die Mehrheitswahl. Es waren jedoch Vertreter der Union, die bereits bei den Beratungen des Parlamentarischen Rates für die Ermöglichung einer Kandidatur von Unabhängigen eintraten, während andere Parteienvertreter dies nicht gestatten wollten und als sinnfrei betrachteten. Regelmäßig wurde in den folgenden Jahren jedoch die Einführung des Grabenwahlsystems gefordert. Es bleibt das Geheimnis der Union, warum die eigenen Mehrheiten – selbst die absolute Mehrheit – nie genutzt wurden, um vermeintlich eigene Positionierungen zu realisieren, sondern Wahlrechtsreformen stets von den übrigen Parteien prägen zu lassen.

Die historische Betrachtung belegt, wie wenig konsistent einige Parteien im Verlauf der Zeit argumentieren. Noch während der Wahlrechtsreform der 13. Wahlperiode, die zu der mehrere Wahlperioden lang gültigen Zahl von 299 Wahlkreisen führte, wandte sich die FDP gegen eine weitere

¹⁴²⁶ Vgl. ebd., S. 260, 264.

Reduzierung der Wahlkreise und trat ausdrücklich für die Parität von Direkt- und Listenmandaten ein. Die Grünen wiederum argumentierten, eine Verkleinerung des Parlaments würde nicht zwingend zu einer besseren Arbeitsfähigkeit führen. Die damalige PDS sah das etwaige Einsparpotential einer Verkleinerung als vernachlässigbar an und warnte stattdessen vor einem drohenden Demokratieverlust. In der 16. Wahlperiode forderten die Grünen eine Anrechnung der Überhangmandate, kurz darauf war eine Nichtanrechnung vertretbar.

In der 19. Wahlperiode erachteten FDP und Grüne eine Aufhebung der Parität als vertretbar respektive forderten diese teils ausdrücklich ein. Das Direktmandat ist von nachgelagerter Bedeutung und eine Nichtzuerkennung wäre legitim. In jedem Fall könnte die Zahl der Wahlkreise deutlich reduziert werden. In der 20. Wahlperiode wiederum sprechen sich beide Parteien gegen eine Reduzierung der Wahlkreise aus. Der Erhalt der Zahl von 299 Wahlkreisen wird herausgestellt, obgleich beide Parteien diesem Aspekt vorher keinerlei Bedeutung zugemessen haben.

Als besonders bemerkenswert muss die Wahlrechtsdebatte zur Zeit der ersten großen Koalition von Union und SPD 1966 gewertet werden. Union und SPD hatten sich ausdrücklich darauf verständigt, ein mehrheitsbildendes Wahlsystem einzuführen. Hiermit sollte verhindert werden, dass in Zukunft die Bildung einer großen Koalition erneut notwendig sein könnte. Die SPD distanzierte sich hiervon wiederum erst, nachdem Umfragen keine positiven Prognosen für die SPD ergaben und dies negativ auf eine mögliche künftige Koalition mit der FDP gewirkt hätte.

Beispielberechnungen haben daher als überwiegend prägend für die Wahlrechtsdebatten zu gelten, auch wenn diese an sich mit größten Unsicherheiten behaftet sind. Die Mandatsverteilung wird gerade nicht nur von der relativen Zustimmung, sondern den konkreten Stimmenzahlen bestimmt, die wiederum von den Wahlbeteiligungen in 16 Bundesländern beeinflusst werden. Dennoch haben hypothetische Mandatsverteilungen eine eigene Kraft in der politischen und öffentlichen Debatte. Dies zeigt sich immer wieder am Beispiel des Grabenwahlsystems. Da das Grabenwahlsystem seit jeher aus der Perspektive der Verhältniswahl betrachtet wird, werden die Direktmandate des eigenständigen Teilsystems der Personenwahl dennoch am relativen Parteienproporz gemessen. Daraus folgt in der Regel die Schlussfolgerung, die Union würde mehr Mandate erhalten, als ihr vermeintlich zuständen. Dies besitzt jedoch nur dann eine innere Logik, wenn weiterhin der Anspruch vertreten wird, der Parteienproporz sei absolut. Dies ist beim Grabenwahlsystem jedoch nicht der Fall.

Auch wenn die historische Betrachtung keine festen Traditionslinien der Parteien belegen konnte, aus denen sich wiederum Argumentationsmuster hätten ableiten können, so leistet die Betrachtung dahingehend einen Mehrwert, indem aufgezeigt werden konnte, dass seit Anbeginn der Reformdebatten Fragen der politischen Macht und der Auswirkungen auf die eigene Mandatszahl für die Argumentation der Parteien von herausgehobener Bedeutung sind. Anforderungen, die sich aus

dem System der repräsentativen, parlamentarischen Demokratie ergeben sowie Fragen der systemischen Wirkungsweisen von Wahlrechtsmodellen finden hingegen kaum Beachtung. Keine abschließende Antwort kann darauf gegeben werden, ob die jüngsten Debatten, in denen vor allem FDP und Grüne die Personenwahl in Wahlkreisen in Frage stellen, den Beginn einer neuen Traditionslinie darstellen können. Diese Möglichkeit ergibt sich auch vor dem Hintergrund, dass die historische Betrachtung eindrücklich aufgezeigt hat, dass insbesondere seit der umfangreichen Wahlrechtsreform der 13. Wahlperiode keine neuen Aspekte thematisiert wurden und nahezu alle Reformoptionen erschöpfend diskutiert wurden. So wurde beispielsweise die Debatte um einen etwaigen Ausgleich von Überhangmandaten in den 1990er Jahren bereits vorweggenommen. Dennoch erfolgte keine grundsätzliche Veränderung der parteipolitischen Positionierung. Dies ist möglicherweise nun anders.

Die Betrachtung der Verfassungsgerichtsurteile leistet einen wichtigen Beitrag zur Aufklärung des Spannungsverhältnisses. Hierbei ist zu konstatieren, dass die Urteile des BVerfG einen maßgeblichen Anteil am Spannungsverhältnis besitzen sowie größtenteils nicht zur Problemlösung beigetragen haben und dies auch zukünftig nicht zu erwarten ist.

Dies ist von besonderer Bedeutung und in höchstem Maße bemerkenswert, als es gerade das BVerfG war, dass über Jahrzehnte das Wahlrecht ausgestaltet und Pflöcke eingeschlagen hat, die einerseits den politischen Entscheidungsspielraum einschränken, andererseits aber den eigenen später formulierten Rechtsauffassungen entgegenstehen, aber dennoch heute als verfassungsrechtlich zulässig beurteilt werden.

Bereits im ersten relevanten Wahlrechtsurteil des BVerfG von 1952 urteilten die Richter, dass in den Teilsystemen eine Folgerichtigkeit herrschen muss. Das heißt, das Teilsystem ist konsequent auszustalten und darf keine systemwidrigen Elemente enthalten. Die Teilsysteme dürfen nicht unzulässig miteinander verbunden werden. Ein System darf nicht auf das andere durchgreifen. Das Teilsystem der Mehrheitswahl dient der Bestimmung des Mehrheitskandidaten in einem Wahlkreis. Gewählt ist, wer die meisten Stimmen auf sich vereint. Dieses Mandat ist auch dann zu gewähren, wenn das Sitzkontingent des zweiten Teilsystems dies eigentlich nicht zulässt. Eine Nichtzuteilung von Direktmandaten ist daher unzulässig. Obgleich die Auslegung ständige Rechtsprechung darstellt, wird dies heute von politischer und wissenschaftlicher Seite in Zweifel gezogen und einer systemfremden Zweitstimmendeckung das Wort geredet.

Diesen Grundsatz hat das BVerfG 1960 bestätigt, wonach keine systemfremden Elemente in einem Teilsystem Geltung entfalten dürfen. Eine erneute Bestätigung erfolgte mit dem Urteil von 1997. Dies ist insofern hervorzuheben, als das Urteil 1997 die Richterschaft des BVerfG spaltete und diametrale Positionen von den das Urteil tragenden und nicht tragenden Richtern vertreten wurden. Gleichwohl

bekräftigten beide Lager die ständige Rechtsprechung zur Folgerichtigkeit und der Nichtzulässigkeit der Wirkungsentfaltung systemfremder Elemente.

Mit dem Urteil von 2008 bekräftigt das BVerfG wiederum, dass kein ex-post Anspruch für die Geltung der Erfolgswertgleichheit besteht und die Erfolgswertgleichheit zudem nicht absolut ist. Hier werden des Weiteren die Ideen der Nichtzuerkennung von Direktmandaten oder das Prinzip der Zweitstimmendeckung explizit zurückgewiesen. Trotz der Ausführungen zu den Grenzen normiert das Urteil im Ergebnis einen absoluten Anspruch für die Geltung der Erfolgswertgleichheit. Dieser absolute Anspruch sowie die ex-post Geltung werden im folgenden Urteil 2012 weiter ausgebaut. Im Ergebnis sah der Gesetzgeber seinen vom BVerfG bekräftigten weiten Gestaltungsspielraum derart eingeschränkt, dass lediglich die Implementierung eines Vollausgleichs von Erfolgswertunterschieden eine nicht zu beanstandende Option darstellte.

Insgesamt ist für die Rechtsprechung des BVerfG eine mangelnde Konsistenz zu konstatieren. Diese Inkonsistenz bezieht sich dabei nicht grundsätzlich auf die Leitlinien der Rechtsprechung. So konnte diese Arbeit herausarbeiten, dass einige Grundsätze der Wahlrechtssprechung bereits seit 1952 fortlaufend bekräftigt werden. Es mangelt vielmehr den Urteilen, vor allem den jüngsten Urteilen, an einer inneren Konsistenz. Während die ständige Rechtsprechung in den Urteilen immer wieder bekräftigt wird, kommt es am Ende zu Urteilssprüchen, die damit kaum zu vereinbaren sind. Dies zeigt sich unter anderem am Urteil von 2012, das die Zulässigkeit von ausgleichslosen Überhangmandaten thematisiert. Während das BVerfG anfangs ausführt, dass aus dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie keinem System – weder der Mehrheits- noch der Verhältniswahl- ein Vorrang zukommt und der Gesetzgeber die zulässige Höhe ausgleichsloser Überhangmandate eigenständig zu normieren hat, tritt das Gericht am Ende selbst als Gesetzgeber auf, indem es die zulässige Höhe mit der Hälfte der Fraktionsstärke normiert, um am Ende von etwa 15 Mandaten zu sprechen. Was eine weitere Konkretisierung darstellt, da lediglich die untere Grenze der Hälfte einer Fraktionsstärke mit 15, aber keine Obergrenze normiert ist. Mit dem Urteil 2012 griff das BVerfG jedoch auch seine ständige Rechtsprechung zur Folgerichtigkeit an, indem die Heraushebung des Geltungsanspruchs der Erfolgswertgleichheit, die in diesem Sinne nach bisheriger Rechtsprechung lediglich im Teilbereich der Verhältniswahl die umfassende Geltung beanspruchen konnte, nun auf das Gesamtsystem ausgedehnt wurde, wodurch sich letztlich auch die im Teilbereich der Mehrheitswahl gewonnenen Direktmandate den Ansprüchen der Erfolgswertgleichheit beugen müssen.

Die Rechtsprechung des BVerfG hat hierbei nicht nur im Sinne der Grenzen der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers gewirkt, sondern auch den Diskurs zu Möglichkeiten der Wahlrechtsnovellierung einschränkend geprägt. Auch in dieser Arbeit wird mitunter argumentiert, dass einige Aspekte von Reformvorschlägen starken verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen oder sogar wahrscheinlich

verfassungswidrig seien. Dies liegt einerseits in den hier vertretenen Auslegungen der Wahlgrundsätze sowie den daraus folgenden Möglichkeiten und Einschränkungen für die Wahlgesetzgebung begründet, andererseits ergeben sich diese Bewertungen aus der ständigen Rechtsprechung und dem hieraus abgeleiteten Anspruch der Gültigkeit. Dies zeigt sich unter anderem am Beispiel der Urteile zur Erfolgswertgleichheit und einigen Reformvorschlägen, die vom BVerfG seinerzeit als verfassungswidrig beurteilten Reformelemente ohne Modifizierung erneut implementieren wollten. Vor dem Hintergrund ist es nicht ersichtlich, warum die beanstandeten Elemente ohne hinreichende Begründung wieder implementiert werden sollten, vor allem, wenn im Grundsatz die Einschätzung des Gerichts zu den Anforderungen der Erfolgswertgleichheit geteilt werden. Dies gilt auch dann, wenn die wiedereingeführten Elemente nach Ansicht der Befürworter durch eine Einschränkung – beispielsweise eine Zweitstimmendeckung oder die Nichtzuerkennung von Direktmandaten – die vermeintliche Ursache für die Gerichtsentscheidung heilen sollen, da diese wiederum neuen starken verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen. Hier wird also lediglich ein verfassungsrechtliches Problem gegen ein anderes, mindestens gleichwertiges, ausgetauscht. Der in dieser Arbeit vorgestellte eigene Reformvorschlag begründet die Abweichungen von der Rechtsprechung zur Erfolgswertgleichheit ausführlich und folgt wiederum dem vom Gericht geprägten Grundsatz der Folgerichtigkeit, weshalb der Erfolgswertgleichheit nur im Teilsystem der Verhältniswahl eine größere Bedeutung zukommt.

Es bleibt abzuwarten, wie das Urteil zur Wahlrechtsnovelle von Union und SPD aus der 19. Wahlperiode ausfällt. Insbesondere die Frage der hier zugelassenen ausgleichslosen Überhangmandate sowie der in den Ausführungen zur Ablehnung des Eilantrags bereits geäußerten Bedenken zu einer etwaigen mangelhaften Normkonkretheit und Verständlichkeit sind geeignet, die Gestaltungsfreiheiten des Gesetzgebers weiter einzuschränken. Die Ausführungen zu ausgleichslosen Überhangmandaten werden in jedem Fall zu einer Klärung des kontroversen Urteils von 2012 führen, das diese Konstellation überhaupt erst ermöglicht hat. Entweder das BVerfG bestätigt die Auslegung seines Urteils von 2012, wonach eine gewisse Anzahl von ausgleichslosen Überhangmandaten zulässig sei – das Urteil spricht von der Hälfte einer Fraktionsstärke – oder es folgt letztlich der Auslegung, wie in der Debatte um die Wahlrechtsnovelle vor allem von Seiten FDP und Grüne angeführt, dass die im Urteil adressierte Zulässigkeit nur für zufällige Ergebnisse gelten soll. Dies würde bedeuten, dass faktisch grundsätzlich keine ausgleichslosen Überhangmandate zulässig wären, da – wie oben ausgeführt – die Vertreter dieser Auslegung erkennen, dass zum einen das Anfallen von Überhangmandaten im Ergebnis immer ein Zufallsereignis ist, da kein Wahlsystem dies erzwingt, sondern es sich um ein Ergebnis des Wahlverhaltens handelt und zum anderen mit der Norm der Wahlrechtsnovelle nicht grundsätzlich ein Anfallen von ausgleichslosen Überhangmandaten erzwungen wird. Lediglich wenn aufgrund des Wahlverhaltens Überhangmandate anfallen, werden bis

zu drei dieser Überhangmandate als ausgleichslos anerkannt. Folgt das Gericht dieser Auslegungslinie der Kritiker der Regelung, führt es seinen eigenen Urteilspruch jedoch im Ergebnis ad absurdum und wäre Ausdruck einer mangelhaften Kenntnis des Wahlsystems.

Weit größere Besorgnis aus demokratietheoretischer Perspektive muss jedoch ein wahrscheinliches Normkontrollverfahren vor dem BVerfG zur geplanten Wahlrechtsnovelle von SPD, FDP und Grüne der 20. Wahlperiode hervorrufen. Würde das BVerfG diese Novelle nicht beanstanden, würde es die Grundsätze seiner ständigen Rechtsprechung seit über 70 Jahren negieren und zwar in mehrfacher Hinsicht – es beträfe die ständige Rechtsprechung zur Folgerichtigkeit, zur Heraushebung der Personenwahl, zur Rolle der Parteien und zum Wesen der personalisierten Verhältniswahl. Im Ergebnis käme eine Billigung der Zweitstimmendeckung einer Neunormierung der personalisierten Verhältniswahl als reine Verhältniswahl von Parteien gleich. Ferner würde es eine Rückkehr zur Rechtsprechung unter Leibholz in der Tradition seiner Parteienstaatsdoktrin darstellen, die nach dem Abgang Leibholz' jedoch keine wesentliche Rolle in der ständigen Rechtsprechung mehr spielte.

Das BVerfG ist über die Jahre durch seine Rechtsprechung im Bereich des Wahlrechts zunehmend an die Stelle des Gesetzgebers getreten, indem es zwar keine direkten Vorgaben machte, wie das Wahlrecht konkret auszustalten sei, sondern vielmehr indem es durch die Normierung, was nicht zulässig sei, den Handlungsspielraum des Gesetzgebers immer weiter eingeschränkt hat. Dabei formuliert nicht nur das Grundgesetz, dass die nähere Ausgestaltung der Gesetzgeber vorzunehmen hat, sondern ist der Hinweis auf den weiten Handlungsspielraum bei der Gesetzgebung Teil der ständigen Rechtsprechung. Bereits 1957 grenzte das BVerfG seinen Einfluss auf die konkrete Gestaltung des Wahlsystems stark ein. Der weite Handlungsspielraum des Gesetzgebers sei demzufolge nur in engen Grenzen durch das BVerfG einzuengen. Über die Jahre hat das Gericht, insbesondere über den Wahlgrundsatz der Gleichheit, die Auslegung jedoch so weit verengt, dass selbst faktisch lediglich hypothetische Ergebnisse beim Zusammenwirken mehrerer zufälliger Ereignisse des Wählervotums den vom BVerfG postulierten verfassungsrechtlichen Anforderungen widersprechen würden und in der Folge auszuschließen sind.

Ebenso einen Beitrag zur Aufklärung des Spannungsverhältnisses der Wahlrechtsreform konnte die Darstellung der veröffentlichten Meinung leisten. Hierbei ist grundsätzlich zu konstatieren, dass die Berichterstattung und Kommentierung in der Presse keinen konstruktiven Beitrag zu einer sachlichen Debatte leistet, indem vermeintliche Erwartungshaltungen aufgebaut und Mehrheitsmeinungen konstruiert werden. Dabei erfolgt überwiegend eine unzulässige Verengung der Debatte auf den Aspekt der Größe des Parlaments und des Direktmandats als Problem. Eine faktenbasierte und objektive Darstellung ist jedoch nur für wenige Beiträge zu konstatieren. Die Berichterstattung folgt der Erzählung, wenn die Überhangmandate, ergo das Direktmandat, das Problem für das viel zu große

Parlament sind, müssen die Überhangmandate, ergo das Direktmandat, eben begrenzt werden. Dass ein siegreicher Wahlkreiskandidat das Mandat nicht erhält, ist im Sinne des übergeordneten Ziels der Verhinderung der Vergrößerung des Parlaments diesem Narrativ zu Folge nicht zu beanstanden. Für die überwiegende Mehrheit der Berichterstattung ist des Weiteren zu konstatieren, dass die Idee des Parteienstaats sich hierin in besonderer Weise wiederfindet, indem vor allem Parteien – ihren Positionen sowie der proportionalen Abbildung – große Bedeutung zugemessen wird. Eine grundsätzliche Debatte über Anforderungen an eine repräsentative, parlamentarische Demokratie findet sich gar nicht, Aspekte zur Bedeutung der Repräsentation und hierbei des Direktmandats nur vereinzelt.

Die Presseberichterstattung wirkt bei diesem Thema nicht als Spiegel verschiedenster Positionen oder gar als Korrektiv, sondern vielmehr als Katalysator einer einzigen Position.

Des Weiteren ist es das Verdienst dieser Arbeit mit der Konstruktion eines neuen Vergleichssystems zur Analyse von Reformvorschlägen, die bisher etablierten Vergleichsparameter weiterentwickelt und um wichtige demokratietheoretische Aspekte ergänzt zu haben. Insgesamt zeigt sich anhand des Vergleichs, dass auch die Reformvorschläge wie die Berichterstattung überwiegend der Idee des Parteienstaats folgen und als zentrales Ziel die Verhinderung der Vergrößerung des Parlaments durch Einschränkungen im Bereich der Mehrheitswahl benennen. Aspekte der Repräsentation respektive grundsätzlich Anforderungen an eine repräsentative, parlamentarische Demokratie sind überwiegend unterrepräsentiert oder gar nicht vorhanden. Der Vergleich arbeitet zudem heraus, dass viele Reformvorschläge verfassungsrechtliche Grenzen tangieren, wenn nicht sogar überschreiten, indem durch die inkohärente Kombination von Mechanismen willkürliche Effekte entstehen, die für den Wähler nicht mehr nachvollziehbar sind oder Bedingungen zur Mandatsvergabe faktisch willkürlich festgelegt werden, nur um übergeordnete Ziele einhalten zu können. Neben den verfassungsrechtlichen Bedenken zahlreicher Reformvorschläge belegt der Vergleich die mangelhafte demokratietheoretische Fundierung zahlreicher Vorschläge. Dies gilt insbesondere für die Vorschläge der Zweitstimmendeckung oder Nichtzuerkennung von Direktmandaten sowie einer Präferenzstimme, die durch eine Änderung der Wettbewerbsbedingungen legitimiert werden sollen. Nicht nur, dass diese Vorschläge im Grundsatz dem Wähler kaum vermittelbar sind, wenn der Kandidat mit den meisten Stimmen nicht als Sieger gewertet wird, besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass dies demotivierend auf die Ausübung des Wahlrechts wirkt, indem eine große Chance besteht, dass die eigene Stimme kontraintuitiv keine oder gar eine konträre Wirkung erzielt. Zugleich birgt die Argumentation zur Änderung der Bedingungen der Mandatszuteilung Gefahren für die Legitimation des Mehrheitssystems an sich. Nicht nur, dass Bedingungen, wonach auch der zweite oder drittplatzierte gewinnen können, allgemein kaum vermittelbar sind, weil sie mit althergebrachten Grundsätzen brechen, könnte diese Argumentation auch missbraucht werden, um das System

grundsätzlich in Frage zu stellen. Wenn auch unter bestimmten Bedingungen der eigentlich Viertplatzierte das Mandat erhalten kann, warum kann dann nicht auch eine eigentliche Minderheit Gesetze erlassen? Und um den von den Befürwortern mitunter vorgebrachten Vergleich des sportlichen Wettkampfs abzuwandeln: Wie sieht so ein Wettkampf aus, wenn darüber das Damoklesschwert des nichtgültigen ersten Platzes schwebt? Versucht dann jeder Zweiter, Dritter oder Vierter zu werden? Wie soll der Wettkampf gestaltet werden, wenn die Bedingung während des Wettkampfs noch gar nicht klar ist? Kämpft überhaupt noch jemand um den Sieg oder belauern sich alle, in der Hoffnung rechtzeitig das notwendige Signal zu bekommen, um einen kurzen Schritt zurückzumachen und nicht als Erster durchs Ziel zu gehen? Dies ist überspitzt und Kritiker mögen einwenden, es ergäbe sich ja eine faktische neue Mehrheit, indem eine zusätzliche Stimme zur Geltung kommt. All dies überzeugt jedoch nicht und mag die Irrationalität nicht zu heilen.

Abschließend ist zudem mit einigen Mythen der Diskussion um das Wahlrecht aufzuräumen. Diese Arbeit hat aufgezeigt, dass das Narrativ, der Verfassungsgeber hätte sich bewusst nur für minimale Bestimmungen zum Wahlrecht entschieden, falsch ist. Hätten sich die Mütter und Väter des Grundgesetzes in den Beratungen des Parlamentarischen Rats nicht über das faktische Verbot der Besatzungsmächte, sich mit dem Wahlrecht zu befassen, hinweggesetzt und eigenmächtig Überlegungen angestellt, und hätten die Besatzungsmächte nicht zum Ende der Beratungen ihren ursprünglichen Widerstand faktisch aufgegeben, hätte es überhaupt kein Wahlgesetz gegeben. Nur durch die Ausgliederung aus den eigentlichen Beratungen zum Grundgesetz bestand jedoch überhaupt die Chance auf die eigenständige Gestaltung der Wahlmodalitäten.

Zu widersprechen ist ferner der Ansicht, die Verhältniswahl wäre seit jeher prägend für das Bundeswahlgesetz und die Mehrheitswahl sei lediglich als Personalisierungskomponente der Landeslisten der Parteien zu bewerten. Das erste Bundeswahlgesetz sah keine Parität von Direkt- und Listenmandaten, sondern eine Überbetonung der Direktmandate vor. Die Landeslisten firmierten lediglich als Ergänzungsliste für die noch nicht durch Direktmandate vergebenen Mandate. Für die nachfolgenden Fassungen des BWahlG kann ebenso wenig eine durchgreifende Prägung durch die Verhältniswahl konstatiert werden, da stets zugleich die Systematik beibehalten wurde, dass lediglich die Sitze nach Abzug der Direktmandate von unabhängigen Kandidaten nach dem Zweitstimmenanteil zugeteilt werden.

Als Mythos ist des Weiteren zu werten, dass Überhangmandate zwingend zu Ausgleichsmandaten führen und dadurch das Parlament vergrößert wird. In dieser Arbeit wurde herausgearbeitet, dass der Ausgleichsmechanismus sich nicht am Vorhandensein von Überhangmandaten orientiert, sondern an Erfolgswertunterschieden. Diese können auch ohne jegliches Überhangmandat auftreten und in der Folge zu einem vergrößerten Parlament ohne Überhangmandate führen. In diesem Zusammenhang ist

zudem die Behauptung zurückzuweisen, es gäbe bestimmte Richtwerte, wonach eine bestimmte Anzahl von Überhangmandaten einer Partei zu einer gewissen Anzahl an Ausgleichsmandaten führen würde. Selbst dann, wenn Überhangmandate in einer Verbindung zu einem etwaigen Ausgleich stehen, ist nicht die absolute Anzahl der Überhangmandate entscheidend, sondern der Erfolgswertunterschied. Den vermeintlichen Faustformeln mangelt es an empirischer Evidenz.

Als weiterer Mythos ist zu benennen, dass das BVerfG die jüngsten Reformen zur Verkleinerung des Parlaments eingefordert hat. Richtig ist, dass kein Urteil des BVerfG die Größe des Parlaments betreffend existiert. Das Parlament hat in den vergangenen Jahren diesbezüglich ausschließlich in Eigeninitiative gehandelt, da es selbst – und flankiert durch die Presseberichterstattung – zu der Überzeugung gekommen ist, dass die Möglichkeit der grenzenlosen Vergrößerung beschränkt und eine Rückkehr möglichst zur Regelgröße angestrebt werden muss. Es besteht hierzu jedoch kein verfassungsrechtliches Gebot. Auch ein demokratietheoretisches Gebot existiert nicht. Die Größe des Parlaments ist weder ein Wert an sich, noch ist durch die Größe per se die Arbeitsfähigkeit negativ oder positiv tangiert.

Ebenso die Behauptung, Wahlrechtsreformen würden im Konsens entschieden werden, muss als Mythos zurückgewiesen werden. Das 2013 verabschiedete Gesetz von Union und FDP, das die Zustimmung von SPD und Grünen erhielt, muss als Ursache dieses Mythos gelten, dabei handelt es sich in der Gesamtbetrachtung um ein nahezu singuläres Ereignis. Hingegen war bereits das erste Bundeswahlgesetz 1949 eine Mehrheitsentscheidung. Auch die übrigen Änderungen wurden – abgesehen vom zweiten Bundeswahlgesetz 1952, das lediglich bei einigen Enthaltungen mit überwiegender Zustimmung verabschiedet wurde – nicht einstimmig beschlossen.¹⁴²⁷

Es ist das Verdienst dieser Arbeit, das Spannungsverhältnis zwischen Parteiinteressen, den verfassungsrechtlichen und demokratietheoretischen Anforderungen, der Rechtsprechung des BVerfG sowie der öffentlichen Diskursbegleitung durch die Presse aufgezeigt zu haben. Zu konstatieren ist, dass die Debatten zur Reform des Wahlrechts sowohl in der Vergangenheit als auch zuletzt größtenteils ohne Berücksichtigung demokratietheoretischer Aspekte und der systemischen Grundlagen geführt wurden. Während bereits für Debatten in den 1960er Jahren Beobachter feststellten, dass die parteipolitische Positionierung vor allem durch mögliche mandatsrelevante Veränderung aufgrund von Beispielberechnungen beeinflusst war, gilt dies für die jüngsten Debatten in besonderem Maße. Dieser Ansatz wird dadurch verstärkt, dass es in den vergangenen Jahren nicht einfach nur um eine Modifizierung des Wahlsystems - mitunter unter Berücksichtigung demokratietheoretischer Aspekte für oder gegen die Stärkung respektive Schwächung bestimmter

¹⁴²⁷ Vgl. u.a. BT-Plenarprotokoll 02/134, S. 6958A; BT-Plenarprotokoll 11/229, S. 18099D; BT-Plenarprotokoll 13/129, S. 11646B f.; BT-Plenarprotokoll 16/139, S. 14670; BT-Plenarprotokoll 17/130, S. 15320A ff.

Elemente - ging, sondern um eine Verkleinerung des Parlaments. Damit ist eine Reform für alle Beteiligten mandatsrelevant. Die Auseinandersetzung zwischen den Parteien wurde dadurch verschärft, dass zunehmend das Direktmandat diskreditiert und eine Lösung zur Verkleinerung vor allem im Teilsystem der Mehrheitswahl gesucht wurde. Wenn CDU und CSU auf die Bedeutung des Direktmandats abstellt, wurde dies wiederum als Besitzstandswahrung von den übrigen Parteien zurückgewiesen, wonach die Union nur keine Mandate abgeben wolle, aber alle in gleichem Maße von Mandatskürzungen betroffen sein müssten. Diese Argumentation verkennt nicht nur, dass Direktmandate nicht direkt Parteien zuzuordnen sind, sondern es sich um Personenmandate handelt, und jeder Kandidat im Wahlkreis ex ante dieselben Chancen auf den Sieg hat, sondern auch, dass die Zahl der Direktmandate immer gleich bleibt, unabhängig von der endgültigen Größe des Parlaments. Da aber Direkt- und Listenmandate unterschiedlichen Bedingungen des Gewinns beziehungsweise der Zuteilung unterliegen, sind beide Mandatsarten bei der Frage der vermeintlichen proportionalen Kürzung bei einer angestrebten Verkleinerung ungleich zu bewerten.

Dieses Spannungsverhältnis sowie die Verengung der Debatte auf die Größe des Parlaments als vermeintlich entscheidendem Maßstab des Wahlsystems wird nur schwer aufzulösen sein. Am leichtesten wird eine Neupositionierung der Presse fallen, die hinsichtlich des Reformvorschlags von SPD, FDP und Grüne und der dort avisierten Zweitstimmendeckung – sowie der Ersatzstimme im ursprünglichen Entwurf – bereits in Teilen eine Wende vollzogen hat und nun die Argumente für das Direktmandat und den Teilbereich der Mehrheitswahl anführt, die zuvor bei der Union noch als abwegig bewertet wurden. Das BVerfG besitzt die Möglichkeit, an seine ständige Rechtsprechung, unter anderem zur Folgerichtigkeit und dem weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers anzuknüpfen, und zumindest mit den zu erwartenden Urteilen die Grenzen des Wahlrechts nicht noch enger zu ziehen und als faktischer Gesetzgeber aufzutreten. Gleichwohl hat insbesondere das Urteil des BVerfG von 2012 zur Erfolgswertgleichheit sowie der Überhangmandate die Anforderungen so hoch gesetzt, dass eine offene an den systemischen und demokratietheoretischen Anforderungen orientierte Debatte und Reform kaum noch wahrscheinlich ist, ohne nicht auch das BVerfG als Institution zu schwächen.

Sowohl das BVerfG als auch – in besonderem Maße – die Politik sind aufgefordert, die demokratietheoretischen Aspekte in den Vordergrund zu rücken. Die in dieser Arbeit herausgearbeiteten Anforderungen an ein Wahlsystem einer repräsentativen, parlamentarischen Demokratie können einen Weg zur Versachlichung und Neuorientierung der Reformdebatte weisen. Entscheidend ist, dass sowohl die Akteure der Legislative als auch der Judikative vom bisher verfolgten Ansatz abrücken, dass alle Anforderungen mathematisch abschließend korrekt abgebildet werden können. Selbst in reinen Wahlsystemen bestehen Zielkonflikte, die nicht gänzlich aufgelöst werden können. Das Wahlsystem darf zudem nicht mit Ansprüchen überfordert werden. Dies zeigt unter

anderem die jüngsten Debatten um die Abbildung der Landeslisten, wonach Reformelemente nach Ansicht der Akteure nicht dazu führen dürfen, dass einzelne Landeslisten von Parteien vermeintlich unter- oder gar nicht repräsentiert sind. Hierzu sei lediglich auf die Bundestagswahl 2017 verwiesen, bei der trotz Ländersitzkontingenzen aufgrund des mathematischen Systems die FDP in Bremen mit fast zehn Prozent Zweitstimmenanteil am Ende der Mandatsverteilung ohne Listenmandat in Bremen blieb. Zumal der Abbildung der Landeslisten keine verfassungsrechtliche Bedeutung zukommt, da es sich um die Wahl zu einem unitarischen Bundesorgan handelt.

Der mathematisch geprägten und dem Proporzanspruch verhafteten Debatte müssen die verfassungsrechtlichen und demokratietheoretischen Grundsätze entgegengestellt werden, wonach die Freiheit des Abgeordneten zentral, dieser kein einfacher Exponent einer Partei ist, der Wahlakt nicht mit Demoskopie verwechselt werden darf und vor allem die Gewährleistung und Ermöglichung von Repräsentation von herausgehobener Bedeutung sind. Daraus folgt wiederum, dass der Anspruch, das Parlament auch im Sinne seiner formalen Ordnung mittels Fraktionen durch mathematische Verfahren bestmöglich zu konstruieren, fehlgeht. Diese Arbeit hat eindrücklich dargestellt, dass unter anderem aufgrund der nichtvorhandenen Verpflichtung von Abgeordneten, sich entsprechend des Zweitstimmenanteils im Parlament zu organisieren, diese vermeintlich zwingende Anforderung ohne Grundlage bleibt und deshalb der Parteienproporz keinen Absolutheitsanspruch einfordern kann.

All dies zeigt, dass die Überbetonung des Parteienproporztes zu teils gravierenden Friktionen führt. Ein geeignetes Wahlsystem hat daher beide Ansprüche in einen vernünftigen Ausgleich zu bringen. Der hier eingeführte Reformvorschlag kann hierzu einen Beitrag leisten, indem sowohl die Parteien- als auch die Personenwahl hinreichend Raum zur Geltung erhalten und zugleich etwaige Schwächen eines Teilsystems ausgeglichen werden, jedoch innerhalb des Teilsystems, folglich ohne zweifelhafte Eingriffe – oder letztlich Übergriffe – in das andere Teilsystem. So erfolgte weiterhin ein Ausgleich von Erfolgswertunterschieden, allerdings nur jenen, die originär im Teilsystem der Verhältniswahl entstehen. Eine Vereinnahmung des Teilsystems der Personenwahl würde künftig nicht mehr erfolgen.

Diese Arbeit hat hiermit einen Beitrag für eine sachliche Lösungsfindung geleistet. Die in den letzten Jahren zu beobachtende Fokussierung auf die Größe des Parlaments, die zum entscheidenden Gütekriterium der repräsentativen, parlamentarischen Demokratie stilisiert wird, muss überwunden werden. Die Größe eines Parlaments sagt weder etwas zur Qualität der legislativen Arbeit, zur Arbeitsfähigkeit, zur Angemessenheit von Kosten noch zur hinreichenden Erfüllung der Repräsentation. Es ist an der Politik, aber auch an Wissenschaft und Presse, die Erkenntnisse der vorliegenden Arbeit aufzugreifen und sich von mitunter ideologischen Debatten zu verabschieden.

G. Quellenverzeichnis

1. Literaturverzeichnis

Atmor, Nir; Hazan, Reuven Y.; Rahat, Gideon: Candidate Selection, in: Colomer, Josep M. (Hrsg.): personal representation. the neglected dimension of electoral systems, ECPR Press: Colchester, 2011, S. 21-36.

Austermann, Philipp: Warum und wie unser Bundestagswahlrecht geändert werden muss, Zeitschrift für Rechtspolitik, 54. Jahrgang, Nr. 8, 2011, S. 226-228.

Behnke, Joachim: Das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland. Logik, Technik und Praxis der Verhältniswahl, Nomos: Baden-Baden, 2007.

Behnke, Joachim; Weinmann, Philipp: Flexibler und Zielgerichteter Ausgleich – Eine am innerparteilichen Proporz orientierte Alternative zum geltenden Bundestagswahlrecht, ZParl, Nr. 2, 2016, S. 369-388.

Behnke, Joachim; Grotz, Florian; Hartmann, Christof: Wahlen und Wahlsysteme, Verlag De Gruyter Oldenbourg: Berlin, 2017.

Behnke, Joachim: Einfach, fair, verständlich und effizient – personalisierte Verhältniswahl mit einer Stimme, ohne Direktmandate und einem Bundestag der Regelgröße, ZParl, Nr. 3, 2019, S. 630-654.

Behnke, Joachim: Rangplatzorientierte personalisierte Verhältniswahl ohne (oder nahezu ohne) „verwaiste Wahlkreise“, ZParl, Nr. 4, 2020, S. 802-824.

Behnke, Joachim: Die Vergrößerung des Bundestages bei der Bundestagswahl 2017: Ursachen, normative Bewertungen und mögliche Abhilfen, in: Weßels, Bernhard; Schoen, Harald (Hrsg.): Wahlen und Wähler: Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2017, Springer VS: Wiesbaden, 2021, S. 227-249.

Birkmeier, Olga; Oelbermann, Kai-Friederike; Pukelsheim, Friedrich; Rossi, Matthias: Eine schonende Verbindung von Personen- und Verhältniswahl zum Abbau negativer Stimmengewichte bei Bundestagswahlen, Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, 94. Jahrgang, Nr. 1, 2011, S. 55-79.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Demokratie und Repräsentation. Zur Kritik der heutigen Demokratiediskussion, Schriftenreihe der Niedersächsischen Landeszentrale für politische Bildung: Grundfragen der Demokratie, Nr. 4, 1983.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, C. F. Müller Juristischer Verlag: Heidelberg, 1987, S. 29-48.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III, C. F. Müller Juristischer Verlag: Heidelberg, 2005, S. 31-53.

Boehl, Henner Jörg: Das neue Wahlrecht – personalisierte Verhältniswahl reloaded, in: Oppelland, Torsten (Hrsg.): Das deutsche Wahlrecht im Spannungsfeld von demokratischer Legitimität und politischer Funktionalität, Schriften des Hellmuth-Loening-Zentrums für Staatswissenschaften e.V., Band 21, Berliner Wissenschafts-Verlag: Berlin, 2015, S. 21-63.

Brettschneider, Frank: Öffentliche Meinung und Politik. Eine empirische Studie zur Responsivität des deutschen Bundestages zwischen 1949 und 1990, Westdeutscher Verlag GmbH: Opladen, 1995.

Brettschneider, Frank: Abgehoben oder bürgerlich? Die Responsivität des Deutschen Bundestages, in: Oberreuter, Heinrich; Kranenpohl, Uwe; Sebaldt, Martin (Hrsg.): Der Deutsche Bundestag im Wandel. Ergebnisse neuer Parlamentarismusforschung, Westdeutscher Verlag GmbH: Wiesbaden, 2001, S. 258-279.

Bundesverfassungsgericht: Neuregelung des Sitzzuteilungsverfahrens für die Wahlen zum Deutschen Bundestag verfassungswidrig, Pressemitteilung Nr. 58/2012, 25.07.2012.

Colomer, Josep M.: Introduction: Personal and Party Representation, in: Ders. (Hrsg.): personal representation. the neglected dimension of electoral systems, ECPR Press: Colchester, 2011, S. 1-20.

Di Fabio, Udo: Gutachterliche Stellungnahme zum Vorschlag der SPD-Fraktion zu einer Reform des Bundeswahlgesetzes („Kappung von Direktmandaten“) erstellt im Auftrag der CSU im Bundestag, Bonn, 24.06.2020.

Dreier, Horst: Kommentar zu Art. 20 (Demokratie), in: Ders. (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, Mohr Siebeck: Tübingen, Band 2, 3. Auflage, 2015.

Fraktionen der FDP, BÜNDNIS 90/DIE Grünen und DIE LINKE im deutschen Bundestag: Normenkontrollklage, 01.02.2021, 2 BvF 1/21.

Funk, Albert: Einfach, gerecht, demokratisch, bundesstaatlich - das Zwei-Listen-Modell als Ausweg aus der Sackgasse der deutschen Wahlrechtsdebatte, Zeitschrift für Gesetzgebung, Jahrgang 33, Heft Nr. 1, 2018, S. 35-46.

Grzeszick, Bernd: Kommentar zu Art. 20, in: Herzog, Roman; Scholz, Rupert; Herdegen, Matthias; Klein, Hans H. (Hrsg.): Maunz-Dürig Grundgesetz Kommentar, 98. Ergänzungslieferung, Verlag C.H. Beck: München, März 2022.

Grotz, Florian: Kriterien und Ansatzpunkte einer nachhaltigen Wahlsystemreform, in: Behnke, Joachim; Decker, Frank; Grotz, Florian; Vehrkamp, Robert; Weinmann, Philipp: Reform des Bundeswahlsystems. Bewertungskriterien und Reformoptionen, Verlag Bertelsmann Stiftung: Gütersloh, 2017, S. 41-64.

Haug, Volker M.: Das Bundesverfassungsgericht als Gesetzgeber anstelle des Gesetzgebers: Ein kritischer Blick auf das Wahlrechtsurteil vom 25. Juli 2012, ZParl, Nr. 3, 2012, S. 658-674.

Herzog, Dietrich; Rebenstorf, Hilke; Werner, Camilla; Weßels, Bernhard: Abgeordnete und Bürger. Ergebnisse einer Befragung der Mitglieder des 11. Deutschen Bundestages und der Bevölkerung, Westdeutscher Verlag GmbH: Opladen, 1990.

Herzog, Roman: Verfassungsrechtliche Grundlagen des Parteienstaates, Schriftenreihe Juristische Studiengesellschaft Karlsruhe, Nr. 206, C.F. Müller Juristischer Verlag: Heidelberg, 1993.

Huber, Peter M.: Der Parteienstaat als Kern des politischen Systems, Juristenzeitung, 49. Jahrgang, Nr. 14, 15.07.1994, S. 689-696.

Huckfeldt, Robert; Mondak, Jeffrey J.; Craw, Michael; Morehouse Mendez, Jeanette: Terms and Conditions of Candidate Choice: Partisan versus Ideological Heuristics, in: Henning, Christian H.C.A; Melbeck, Christian (Hrsg.): Interdisziplinäre Sozialforschung. Theorie und empirische Anwendungen. Festschrift für Franz Urban Pappi, Campus Verlag GmbH: Frankfurt am Main, 2004, S. 15-36.

Jacob, Marc S.: Von der Quadratur des Kreises zur Wahlsystemreform? Verhandlungen über das Wahlrecht im 19. Deutschen Bundestag, ZParl, Nr. 3, 2019, S. 478-493.

Jesse, Eckhard: Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform. Eine Analyse der Wahlsystemdiskussion und der Wahlrechtsänderungen in der Bundesrepublik Deutschland 1949 – 1983, Verlag Droste: Düsseldorf, 1985.

Kimme, Johannes: Das Repräsentativsystem: unter besonderer Beachtung der historischen Entwicklung der Repräsentation und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Duncker & Humblot GmbH: Berlin, 1988.

Klein, Hans H.: Status des Abgeordneten, in: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III, C.F. Müller Juristischer Verlag: Heidelberg, 2005, S. 741-767.

Klein, Hans H.: Fraktionen. Entstehung und Ende des Fraktionsstatus, in: Morlok, Martin; Schliesky, Utz; Wiefelspütz, Dieter (Hrsg.): Parlamentsrecht. Praxishandbuch, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden, 2016, S. 527-532.

Klein, Hans H.: Gruppen und fraktionslose Abgeordnete, in: Morlok, Martin; Schliesky, Utz; Wiefelspütz, Dieter (Hrsg.): Parlamentsrecht. Praxishandbuch, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden, 2016, S. 553-567.

Klein, Hans H.: Kommentar zu Art. 21, in: Herzog, Roman; Scholz, Rupert; Herdegen, Matthias; Klein, Hans H. (Hrsg.): Maunz-Dürig Grundgesetz Kommentar, 98. Ergänzungslieferung, Verlag C.H. Beck: München, März 2022.

Klingemann, Hans-Dieter; Weßels, Bernhard: The Political Consequences of Germany's Mixed-Member System: Personalization at the Grass Roots?, in: Shugart, Matthew Soberg; Wattenberg, Martin P.: Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?, Oxford University Press: Oxford, 2003, S. 279-296.

Kranenpohl, Uwe: Responsivität: unzeitgemäße (?) Anmerkungen zu einer zentralen Kategorie repräsentativer Demokratie, in: Münch, Ursula; Kalina, Andreas (Hrsg.): Demokratie im 21. Jahrhundert. Theorien, Befunde, Perspektiven, Nomos: Baden-Baden, 2020, S. 143-163.

Kunig, Philip: Parteien, in: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, C. F. Müller Juristischer Verlag: Heidelberg, 1987, S. 103-148.

Kunig, Philip: Parteien, in: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III, C.F. Müller Juristischer Verlag: Heidelberg, 2005, S. 297-356.

Lang, Heinrich: Der verfassungsrechtliche Maßstab, in: Grzesick, Bernd; Lang, Heinrich: Wahlrecht als materielles Verfassungsrecht. Der Wahlgesetzgeber zwischen verfassungsrechtlicher Bindung und politischer Gestaltungskraft – Überlegungen am Beispiel des 19. Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlrechts, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden, 2012, S. 19-59.

Lange, Erhard: Der Parlamentarische Rat und die Entstehung des ersten Bundestagswahlgesetzes, Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 20. Jahrgang, Nr. 3, 1972, S. 280-318.

Lange, Erhard: Wahlrecht und Innenpolitik. Entstehungsgeschichte und Analyse der Wahlgesetzgebung und Wahlrechtsdiskussion im westlichen Nachkriegsdeutschland 1945 - 1956, Verlag Anton Hain: Meisenheim am Glan, 1975.

Leibholz, Gerhard: Der Parteienstaat des Bonner Grundgesetzes, in: Recht, Staat und Wirtschaft: Schriftenreihe des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen für Staatswissenschaftliche Forschung, Dritter Band, Verlag L. Schwann: Düsseldorf, 1951, S. 99-125.

Leibholz, Gerhard: Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, Verlag de Gruyter: Berlin, 1960.

Leibholz, Gerhard: Strukturprobleme der modernen Demokratie, Verlag C.F. Müller: Karlsruhe, 1967.

Lübbert, Daniel; Arndt, Felix; Pukelsheim, Friedrich: Proporzwährende Anpassung der Bundestagsgröße – ein Lösungsvorschlag für das Problem der negativen Stimmengewichte bei Bundestagswahlen, ZParl, 42. Jahrgang, Nr. 2, 2011, S. 426-435.

Marsh, Michael: Ordinal Rank, in: Colomer, Josep M.: personal representation. the neglected dimension of electoral systems, ECPR Press: Colchester, 2011, S. 135-152.

Massicotte, Louis: Mixed Systems, in: Colomer, Josep M.: personal representation. the neglected dimension of electoral systems, ECPR Press: Colchester, 2011, S. 99-118.

Meyer, Hans: Demokratische Wahl und Wahlsystem, in: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III, C.F. Müller Juristischer Verlag: Heidelberg, 2005, S. 521-542.

Morlok, Martin: Kommentar zu Art. 21, in: Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, Mohr Siebeck: Tübingen, Band 2, 3. Auflage, 2015.

Morlok, Martin: Kommentar zu Art. 38, in: Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, Mohr Siebeck: Tübingen, Band 2, 3. Auflage, 2015.

Morlok, Martin: Volksvertretung als Aufgabe, in: Morlok, Martin; Schliesky, Utz; Wiefelspütz, Dieter (Hrsg.): Parlamentsrecht. Praxishandbuch, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden, 2016, S. 143-186.

Müller, Peter: Kommentar zu Art. 38, in: Von Mangoldt, Hermann; Klein, Friedrich; Starck, Christian: Grundgesetz Kommentar, Verlag C.H. Beck: München, Band 2, 7. Auflage, 2018.

Nettersheim, Christian: Die Parteienstaatstheorie von Gerhard Leibholz, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität: Bonn, 2008.

Nohlen, Dieter: Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme, Verlag Barbara Budrich: Opladen, 2014.

Patzelt, Werner J.: Abgeordnete und Repräsentation. Amtsverständnis und Wahlkreisarbeit, Wissenschaftsverlag Richard Rothe: Passau, 1993.

Patzelt, Werner J.: Abgeordnete und ihr Beruf, Akademie Verlag GmbH: Berlin, 1995.

Peifer, Richard; Lübbert, Daniel; Oelbermann, Kai-Friederike; Pukelsheim, Friedrich: „Direktmandatsorientierte Proporzianpassung: Eine mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl ohne negative Stimmgewichte“, DVBl, 2012, S. 725-730.

Pennock, J.Roland: Responsiveness, Responsibility and Majority Rule, 1952; zitiert nach: Uppendahl, Herbert, Repräsentation und Responsivität. Bausteine einer Theorie responsiver Demokratie, ZParl, 12. Jahrgang, Nr. 1, 1981, S. 123-134.

Pickel, Susanne: „Wahlkampfzeit ist Responsivitätszeit“. Die Kluft zwischen Politikern und Bürgern in der repräsentativen Demokratie, in: Mannewitz, Tom (Hrsg.): Die Demokratie und ihre Defekte. Analysen und Reformvorschläge, Springer VS: Wiesbaden, 2018, S. 171-195.

Pitkin, Hanna Fenichel: The Concept Of Representation, University of California Press: Berkeley, Los Angeles, London, 1972.

Rosenbach Harald: Ausschuß für Wahlrechtsfragen, in: Schick, Rupert; Kahnenberg Friedrich P. (Hrsg.): Der Parlamentarische Rat: 1948-1949 – Akten und Protokolle, Band 6, Harald Boldt Verlag: Boppard am Rhein, 1994.

Rudzio, Wolfgang: Was bedeutet Repräsentation in einer parlamentarischen Demokratie?, Zeitschrift für politische Bildung, 32. Jahrgang, 1995, Nr.2, S. 18-24.

Schmitt Glaeser, Walter: Die grundrechtliche Freiheit des Bürgers zur Mitwirkung an der Willensbildung, in: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, C. F. Müller Juristischer Verlag: Heidelberg, 1987, S. 49-72.

Schmitt Glaeser, Walter: Die grundrechtliche Freiheit des Bürgers zur Mitwirkung an der Willensbildung, in: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III, C. F. Müller Juristischer Verlag: Heidelberg, 2005, S. 229-261.

Schönberger, Sophie: Gutachterliche Stellungnahme zum Schreiben des Bundesministers des Innern, für Bau und Heimat vom 7. Mai 2020 an den Vorsitzenden der CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag betreffend eine „absolute Mandatsobergrenze“ im Wahlrecht erstellt im Auftrag der SPD-Bundestagsfraktion, Düsseldorf, 14.05.2020.

Schüttemeyer, Suzanne S.: Abgeordnete: Repräsentanten oder Rädchen im Getriebe?, in: Oberreuter, Heinrich (Hrsg.): Macht und Ohnmacht der Parlamente, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden, 2013, S. 59-78.

Schwarz, Kyrill-Alexander.: Art. 38, in: Herzog, Roman; Scholz, Rupert; Herdegen, Matthias; Klein, Hans H. (Hrsg.): Maunz-Dürig Grundgesetz Kommentar, 98. Ergänzungslieferung, Verlag C.H. Beck: München, März 2022.

SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag: Beschluss der SPD-Bundestagsfraktion zum Wahlrecht, Berlin, 26.02.2020.

Sommermann, Karl-Peter: Kommentar zu Art. 20, in: Von Mangoldt, Hermann; Klein, Friedrich; Starck, Christian: Grundgesetz Kommentar, Verlag C.H. Beck: München, Band 2, 7. Auflage, 2018.

Starck, Christian: Grundrechtliche und demokratische Freiheitsidee: in: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III, C.F. Müller Juristischer Verlag: Heidelberg, 2005, S. 3-29.

Streinz, Rudolf: Kommentar zu Art. 21, in: Von Mangoldt, Hermann; Klein, Friedrich; Starck, Christian: Grundgesetz Kommentar, Verlag C.H. Beck: München, Band 2, 7. Auflage, 2018.

Trute, Hans-Heinrich: Kommentar zu Art. 38, in: Von Münch, Ingo; Kunig, Philip: Grundgesetz Kommentar, Verlag C.H. Beck: München, Band 1, 7. Auflage, 2021.

Uppendahl, Herbert, Repräsentation und Responsivität. Bausteine einer Theorie responsiver Demokratie, ZParl, 12. Jahrgang, Nr. 1, 1981, S. 123-134.

Voigt, Rüdiger: Repräsentation. Eine Schlüsselkategorie der Demokratie, in: Ders. (Hrsg.): Repräsentation. Eine Schlüsselkategorie der Demokratie, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden, 2019, S. 11-14.

Weßels, Bernhard: Politische Repräsentation als Prozeß gesellschaftlich-parlamentarischer Kommunikation, in: Herzog, Dietrich; Rebenstorf, Hilke; Weßels, Bernhard (Hrsg.): Parlament und Gesellschaft. Eine Funktionsanalyse der repräsentativen Demokratie, Westdeutscher Verlag GmbH: Opladen, 1993, S. 99-137.

Weissberg, Robert: Public Opinion and Popular Government, 1976, zitiert nach: Brettschneider, 1995, S. 239.

Wiefelspütz, Dieter: Abgeordnetenmandat, in: Morlok, Martin; Schliesky, Utz; Wiefelspütz, Dieter (Hrsg.): Parlamentsrecht. Praxishandbuch, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden, 2016, S. 448-462.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages: Verfassungsfragen der Nichtzuteilung von Mandaten, Berlin, 17.12.2019.

Wolf, Thomas: Das negative Stimmengewicht als wahlgleichheitswidriger Effekt – Auswirkungen, Bewertungen und Chancen einer Neuregelung. Staatsrechtliche Determinanten für ein verfassungskonformes Wahlsystem, Dunckler & Humboldt GmbH: Berlin, 2016.

2. Internetquellen

Berliner Zeitung: Wahlrechtsreform: Der Weg ins Parlament wird steiniger, berliner-zeitung.de, 23.01.2020.

<https://www.berliner-zeitung.de/politik-gesellschaft/wahlrechtsreform-bundestag-der-weg-ins-parlament-wird-steiniger-li.5424>

Bundesregierung: Mehr Fortschritt wagen. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 10.12.2021.

<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>

Bundeswahlleiter: Strukturdaten zur Bundestagswahl 2021 – Mecklenburg-Vorpommern.

<https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2021/strukturdaten/bund-99/land-13.html>

Bundeswahlleiter: Strukturdaten zur Bundestagswahl 2021 – Nordrhein-Westfalen.

<https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2021/strukturdaten/bund-99/land-5.html>

Bundeswahlleiter: Wahl zum 20. Deutschen Bundestag am 26. September 2021, Heft 3.

https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/cbceef6c-19ec-437b-a894-3611be8ae886/btw21_heft3.pdf

CDU/CSU-Bundestagsfraktion, [twitter.de](https://twitter.com/cducsubt), 17.01.2023.

<https://twitter.com/cducsubt/status/1615358655028776960?s=20&t=o7v7Ue1IQzB62uASzxr7w>

Das Erste: Tagesschau 20 Uhr, tagesschau.de, 17.01.2023, ab 08:38.

<https://www.tagesschau.de/multimedia/sendung/ts-55255.html>

Der Spiegel: Parlament in der Mehrzwekhalle?, spiegel.de, 21.12.2019.

<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundestag-wird-zu-gross-umzug-in-die-mehrzwekhalle-a-1302350.html>

Der Spiegel: Union kritisiert Ampelpläne zum Wahlrecht als verfassungswidrig, spiegel.de, 16.01.2023.

<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/union-kritisiert-ampel-plaene-zum-wahlrecht-als-verfassungswidrig-a-ea1d35fb-39bd-4c98-add5-b862d55f8e07>

Der Spiegel: AfD-Fraktion unterstützt Ampelpläne für kleineren Bundestag, spiegel.de, 17.01.2023.

<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/wahlrechtsreform-afd-fraktion-unterstuetzt-ampelplaene-zur-bundestagsverkleinerung-a-f90f5983-abd6-42ac-8b31-ca18d556144a>

Deutscher Bundestag: Vorschläge des Bundestagspräsidenten zum Wahlrecht, 25.02.2017.

<https://www.bundestag.de/bundestagswahl2017/wahlrechtsreform-lammert-487942>

Gathmann, Florian; Lehmann, Timo; Teevs, Christian: Blame Game, Spiegel.de, 25.06.2020.

<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/wahlrecht-fdp-gruene-und-linke-stellen-reformvorschlag-zur-abstimmung-a-7185d804-bd55-4ad4-bada-402c17407282>

Gathmann, Florian; Lehmann, Timo: Worüber die Union beim Wahlrecht streitet, spiegel.de, 30.06.2020.

<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/wahlrecht-die-union-streitet-ueber-drei-modelle-a-8f5b1f07-61b3-4483-b9ac-6d45b0f8cf5>

Gathmann, Florian; Lehmann, Timo; Teevs, Christian: Die XXS-Reform, spiegel.de, 26.08.2020.

<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/wahlrecht-reform-die-xxs-loesung-a-ac1d6d87-1098-4e36-9b88-ac3fc3826a56>

Jacobsen, Lenz: Sieben Jahre Peinlichkeit, zeit.de, 25.08.2020.

<https://www.zeit.de/politik/deutschland/2020-08/wahlrechtsreform-cdu-spd-koalition-wahlrecht-bundestag-verkleinerung-parlament>

Jacobsen, Lenz: Das ist noch keine Reform, zeit.de, 26.08.2020.

<https://www.zeit.de/politik/deutschland/2020-08/wahlrechtsreform-grosse-koalition-erfolg-opposition>

Kautz, Hanno; Kleine, Rolf: Bild-Interview mit SPD-Politiker Oppermann, 16.10.2016.

<https://www.bild.de/politik/inland/thomas-oppermann/eine-koalition-mit-der-afd-ueberlebt-die-union-nicht-48314186.bild.html>

Lammert, Norbert: Wahlrechtsreform, 13.04.2016.

https://www.bundestag.de/resource/blob/418390/32adcebc780611d4aaa61e39f5a92059/kw15_wahlrechtsreform_vorschlag-data.pdf

Roßmann, Robert: Ampel will Bundestag deutlich verkleinern, sueddeutsche.de, 15.01.2023.

<https://www.sueddeutsche.de/politik/wahlrechtsreform-bundestag-1.5732766>

Sturm, Daniel Friedrich: Politiker wollen einen Mega-Bundestag verhindern, welt.de, 02.08.2015.

<https://www.welt.de/politik/deutschland/article144717822/Politiker-wollen-einen-Mega-Bundestag-verhindern.html>

Von Ransom, Gero: Schluss mit den Märchen, zeit.de, 21.06.2020.

<https://www.zeit.de/politik/deutschland/2020-06/bundestag-verkleinerung-wahlrecht-reform-parlamentarische-demokratie>

Alle letzter Zugriff: 31.01.2023

3. Presseartikel

- Altmaier, Peter: Der Bundestag ist zu groß, Rheinische Post, 07.11.2019, S. 2.
- Appenzeller, Gerd: Direktmandate sind die wichtigsten, Der Tagesspiegel, 24.06.2020, S. 6.
- Baethge, Henning: Der Bundestag soll kleiner werden, Osnabrücker Zeitung, 31.03.2018, S. 3.
- Bahners, Patrick: Absolut verkehrt, F.A.Z., 23.12.2019, S. 11.
- Bannas, Günter: Widerstand gegen Lammerts Wahlrechtsreform, F.A.Z., Frankfurt am Main, 14.04.2016, S. 1.
- Bannas, Günter: Keine Chance für Lammerts Wahlrechtsreform, F.A.Z., Frankfurt am Main, 27.04.2016, S. 4.
- Bannas, Günter: Lammert plant neuen Vorstoß zum Wahlrecht, F.A.Z., Frankfurt am Main, 21.09.2016, S. 4.
- Bannas, Günter: Keine baldige Wahlrechtsreform möglich, F.A.Z.: Frankfurt am Main, 14.12.2016, S. 4.
- Bauer, Katja: Ein aufgeblähter Parlamentsriesen, Stuttgarter Zeitung, 14.11.2019, S. 2.
- Baumer, Harald: Einen halben Abgeordneten gibt es leider nicht, Nürnberger Nachrichten, 22.03.2019, S. 3.
- Buchsteiner, Rasmus: Sorge vor weiterer Aufblähung des Bundestags, Passauer Neue Presse: Passau, 15.03.2017, S. 2.
- Buchsteiner, Rasmus; Cleven, Thoralf: Bundestag soll kleiner werden, Hannoversche Allgemeine Zeitung, 22.03.2019, S. 6.
- Carstens, Peter: Die regierende Opposition ist erschüttert, F.A.Z., 03.02.2021, S. 4.
- CDU: Reform auch gegen die Opposition, Stuttgarter Zeitung, Stuttgart, 09.11.2016, S. 4.
- Dankbar, Christine: Mehr als 800 Abgeordnete?, Berliner Zeitung, 12.03.2020, S. 4.
- Dankbar, Christine: Letzte Chance für die Reform, Berliner Zeitung, 12.08.2020, S. 4.
- Dankbar, Christine: Ergebnis ja, Lösung nein, Berliner Zeitung, 27.08.2020, S. 6.
- Dankbar, Christine: Kuhhandel ums Wahlrecht, Berliner Zeitung, 19.09.2020, S. 8.
- Dauelsberg, Gerrit: Ein guter Vorschlag von Oppermann, Saarbrücker Zeitung, 27.07.2019, S. 5.
- Deckers, Daniel: Aufgeblähtes Parlament, Frankfurter Allgemeine Woche vom 29.09.2017, S. 19.

Deckers, Daniel: Nichts ist unmöglich, F.A.Z., 27.10.2018, S. 1.

Deckers, Daniel: Respekt, F.A.Z., 29.06.2020, S. 1.

Deckers, Daniel: Finale, F.A.Z., 27.08.2020, S. 1.

Deckers, Daniel: Durchgepeitscht, F.A.Z., 07.10.2020, S. 1.

Dicker, Markus; Peter, Tobias: Opposition hält Altmaiers Wahlrechts-Vorstoß für „dreist“, Frankfurter Rundschau, 08.11.2019, S. 4.

Die Wahlrechtsreform stock, Süddeutsche Zeitung: München, 16.12.2016, S. 6.

Drebes, Jan; Mayntz, Gregor: All-Parteien-Koalition gegen Wahlrechtsreform, Rheinische Post, 16.02.2017, S. 4.

Dunz, Kristina; Mayntz, Gregor: Bundestag XXL, Rheinische Post, 05.04.2019, S. 2.

Dunz, Kristina: Peinlich kleinlich, Rheinische Post, 27.08.2020, S. 2.

Folz, Winfried: Schäubles Mahnung, Die Rheinpfalz, 30.07.2019, S. 3.

Folz, Winfried: Union verschleppt Wahl-Reform, Die Rheinpfalz, 12.03.2020, S. 3.

Folz, Winfried: Dreiste Union, Die Rheinpfalz, 04.07.2020, S. 2.

Fried, Nico: Millimeterweise zum Kompromiss, Süddeutsche Zeitung, 20.01.2020, S. 5.

Fried, Nico: Wahlrechtsreform spaltet Union, Süddeutsche Zeitung, 29.06.2020, S. 1.

Frieser, Michael: Schrumpfen, aber ehrlich, in: Die Welt, 30.09.2019, S. 2.

Fuchs, Ernst: Der XXXL-Bundestag, Passauer Neue Presse, 18.01.2020, S. 2.

Fuchs, Ernst: Der XXL-Eiertanz, Passauer Neue Presse, 27.08.2020, S. 1.

Funk, Albert: Lammert will Sitzezahl im Bundestag begrenzen, Der Tagesspiegel, Berlin, 14.04.2016, S. 4.

Funk, Albert: Es kann noch enger werden, Der Tagesspiegel: Berlin, 25.10.2016, S. 5.

Funk, Albert: Wahlrecht – Bayern ist das Problem, Der Tagesspiegel: Berlin, 03.12.2016, S. 4.

Funk, Albert: Opposition skeptisch bei Wahlrecht, Der Tagesspiegel: Berlin, 30.01.2017, S. 4.

Funk, Albert: Alte Liebe, Der Tagesspiegel, 04.04.2019, S. 6.

Funk, Albert; Ringelstein, Ronja: Über Grenzen hinweg, Der Tagesspiegel, 21.01.2020, S. 5.

Funk, Albert: Ein Deckel für den Bundestag, Der Tagesspiegel, 28.02.2020, S. 4.

Funk, Albert: Der Fehler im System, Der Tagesspiegel, 21.04.2020, S. 6.

Funk, Albert: Quadratur mit Kreisen, Der Tagesspiegel, 17.08.2020, S. 4.

Funk, Albert: Viel Lärm um wenig, Der Tagesspiegel, 27.08.2020, S. 4.

Funk, Albert: Geht mal nach Karlsruhe, Der Tagesspiegel, 08.10.2020, S. 6.

Grotz, Florian; Vehrkamp, Robert: Die Quadratur der Wahlkreise, F.A.Z., 07.11.2022, S. 6.

Hartmann, Sebastian; Kuhle, Konstantin; Steffen, Till: Wie der Bundestag verkleinert werden kann. Ein Gesprächsangebot zur Reform des Wahlrechts, F.A.Z., 18.05.2022, S. 8.

Herholz, Andreas: Ernst Warnung, Passauer Neue Presse, 21.09.2019, S. 1.

Hummel, Martina: Das beste Rezept für Politikverdruss, Hessische Allgemeine, 12.04.2019, S. 17.

Jungholt, Thorsten; Oppermann, Thomas: Bundestag muss kleiner und weiblicher werden, Die Welt, 16.01.2019, S. 4.

Jungkunz, Alexander: Der aufgeblähte Bundestag, Nürnberger Nachrichten, 04.07.2020, S. 2.

Käfer, Armin: Reform des Wahlrechts scheitert, Stuttgarter Zeitung: Stuttgart, 10.02.2017, S. 1.

Kerl, Christian: Union fordert Obergrenze für Bundestagsmandate, Berliner Morgenpost: Berlin, 26.03.2017, S. 5.

Kolhoff, Werner: Das große Trauerspiel geht weiter, Hessische Allgemeine, 16.11.2019, S. 18.

Kolhoff, Werner: Der Mythos Wahlkreis beruht auf Partei-Pfründen, Saarbrücker Zeitung, 20.01.2020, S. 4.

Leithäuser, Johannes: Reformierer, Frankfurter Allgemeine Woche, 20.12.2019, S. 33.

Leithäuser, Johannes: Keine Einigung in Sicht, F.A.Z., 27.04.2020, S. 4.

Lohse, Eckart: Neigung zur Perfektion, F.A.Z., 12.10.2018, S. 4.

Lohse, Eckart: Opposition legt Gesetzentwurf für einen kleineren Bundestag vor, F.A.Z., 12.10.2019, S. 4.

Lohse, Eckart: CDU: Wahlrechtsreform bis Mitte des Jahres, F.A.Z., 20.01.2020, S. 1.

Markwort, Helmut: Es ist eine Schande, dass der Bundestag nicht kleiner wird, Focus, 21.12.2019, S. 130.

Niemann, Andreas: Wahlrechtsreform steht erneut auf dem Spiel, Frankfurter Rundschau, 25.06.2020, S. 8.

Niemann, Andreas: Fauler Kompromiss, Frankfurter Rundschau, 27.08.2020, S. 11.

Niemann, Andreas: Das Gegenteil von gut, Frankfurter Rundschau, 09.10.2020, S. 13.

Oppositionsplan würde Bundestag verkleinern, Der Spiegel, 18.01.2020, S. 24.

Pergande, Frank: 800 Abgeordnete, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 05.01.2020, S. 8.

Posener, Alan: Mehrheit ist nicht alles, Die Welt, 02.09.2020, S. 3.

Quadbeck, Eva: Eine Blamage fürs Parlament, Rheinische Post, 29.06.2020, S. 2.

Reform des Wahlrechts blockiert, Berliner Zeitung, 02.07.2020, S. 1.

Reinecke, Stefan: Der Starrsinn der Union, die Tageszeitung, 21.08.2020, S. 12.

Roßmann, Robert: Übergröße und Obergrenze, Süddeutsche Zeitung, München, 14.04.2016, S. 5.

Roßmann, Robert: Ein Lob der Opposition, Süddeutsche Zeitung, 14.01.2020, S. 4.

Roßmann, Robert: Mythos Direktmandat, Süddeutsche Zeitung, 27.01.2020, S. 4.

Roßmann, Robert: Die Verweigerer, Süddeutsche Zeitung, 04.07.2020, S. 4.

Schomer, Dirk: Parlament der Tausend, Die Welt, 02.06.2020, S. 3.

Schönberger, Christoph; Schönberger, Sophie: Die Lebenslüge des deutschen Wahlrechts. Die personalisierte Verhältniswahl braucht einen Neustart, F.A.Z., Nr. 107, 09.05.2019, S. 6.

SPD will Bundestag verkleinern, Mitteldeutsche Zeitung, 16.01.2020, S. 4.

Stoppt! Den! Bläh-Sinn!, Bild-Zeitung, Berlin, 21.10.2016, S. 2

Vetter, Stefan: Neuer Anlauf für Wahlrechtsreform, Saarbrücker Zeitung, 22.12.2017, S. 5.

Wahlrechts-Plan von Brinkhaus empört Opposition, Passauer Neue Presse, 27.04.2020, S. 5.

Wallet, Norbert: Beschämender Unsinn, Stuttgarter Zeitung, 29.06.2020, S. 3.

Wehner, Markus: Schäuble erhöht Druck bei Wahlrechtsreform, F.A.Z., 13.01.2020, S. 1.

Wettlaufer-Pohl, Petra: Unfähigkeit zum Kompromiss gefährdet die Demokratie, Hessische Allgemeine, 27.07.2019, S. 18.

Wettlaufer-Pohl, Petra: Bei Wahlrecht eine einzige Blamage, Hessische Allgemeine, 27.08.2020, S. 1.

4. Amtliche Quellen

Deutscher Bundestag, 2. WP, Stenographischer Bericht der 134. Plenarsitzung vom 15.03.1956, BT-Plenarprotokoll 02/134.

Deutscher Bundestag, 11. WP, Stenographischer Bericht der 229. Plenarsitzung vom 05.10.1990, BT-Plenarprotokoll 11/229.

Deutscher Bundestag, 13. WP, Protokoll der Sitzung des Ältestenrates vom 22.06.1995, PA-DBT 3006 Ältestenrat 13. WP Prot. 13.

Deutscher Bundestag, 13. WP, Beschlussempfehlung und Bericht des Ältestenrates zu den Empfehlungen der Kommission des Ältestenrates für die Rechtsstellung der Abgeordneten in den Vorlagen vom 16. Juni 1995, 26.06.1995, BT-Drs. 13/1803.

Deutscher Bundestag, 13. WP, Stenographischer Bericht der 47. Plenarsitzung vom 29.06.1995, BT-Plenarprotokoll 13/47.

Deutscher Bundestag, 13. WP, Zwischenbericht der Reformkommission zur Größe des Deutschen Bundestages, 05.05.1996, BT-Drs. 13/4560.

Deutscher Bundestag, 13. WP, Ergänzender Bericht der Reformkommission zur Größe des Deutschen Bundestages, 12.06.1996, BT-Drs. 13/4860.

Deutscher Bundestag, 13. WP, Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Entwurf eines Gesetzes zur Kompensation von Überhangmandaten, 24.09.1996, BT-Drs. 13/5575.

Deutscher Bundestag, 13. WP, Gesetzentwurf der Fraktion der SPD: Entwurf eines Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, 24.09.1996, BT-Drs. 13/5582.

Deutscher Bundestag, 13. WP, Stenographischer Bericht der 124. Plenarsitzung vom 25.09.1996, BT-Plenarprotokoll 13/124.

Deutscher Bundestag, 13. WP, Innenausschuss, Protokoll der 41. Sitzung, 09.10.1996, PA-DBT 4000 XIII/168 Bd 1 lfd. Nr. 24.

Deutscher Bundestag, 13. WP, Stenographischer Bericht der 129. Plenarsitzung vom 11.10.1996, BT-Plenarprotokoll 13/129.

Deutscher Bundestag, 13. WP, Schlussbericht der Reformkommission zur Größe des Deutschen Bundestages, 17.06.1997, BT-Drs. 13/7950.

Deutscher Bundestag, 13. WP, Stenographischer Bericht der 193. Plenarsitzung vom 26.09.1997, BT-Plenarprotokoll 13/193.

Deutscher Bundestag, 16. WP, Stenographischer Bericht der 139. Plenarsitzung vom 24.01.2008, BT-Plenarprotokoll 16/139.

Deutscher Bundestag, 16. WP, Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, 11.02.2009, BT-Drs. 16/11885.

Deutscher Bundestag, 17. WP, Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, 09.02.2011, BT-Drs. 17/4694.

Deutscher Bundestag, 17. WP, Stenographischer Bericht der 96. Plenarsitzung vom 17.03.2011, BT-Plenarprotokoll 17/96.

Deutscher Bundestag, 17. WP, Gesetzentwurf der Fraktion der SPD: Entwurf eines Neunzehnten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, 24.05.2011, BT-Drs. 17/5895.

Deutscher Bundestag, 17. WP, Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes und zur Reformierung des Wahlrechts, 26.05.2011, BT-Drs. 17/5896.

Deutscher Bundestag, 17. WP, Stenographischer Bericht der 111. Plenarsitzung vom 26.05.2011, BT-Plenarprotokoll 17/111.

Deutscher Bundestag, 17. WP, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP: Entwurf eines Neunzehnten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, 28.06.2011, BT-Drs. 17/6290.

Deutscher Bundestag, 17. WP, Stenographischer Bericht der 117. Plenarsitzung vom 30.06.2011, BT-Plenarprotokoll 17/117.

Deutscher Bundestag, 17. WP, Stenographischer Bericht der 130. Plenarsitzung vom 29.09.2011, BT-Plenarprotokoll 17/130.

Deutscher Bundestag, 17. WP, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Entwurf eines Zweiundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, 11.12.2012, BT-Drs. 17/11819.

Deutscher Bundestag, 17. WP, Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE: Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, 11.12.2012, BT-Drs. 17/11821.

Deutscher Bundestag, 17. WP, Stenographischer Bericht der 215. Plenarsitzung vom 14.12.2012, BT-Plenarprotokoll 17/215.

Deutscher Bundestag, 17. WP, Stenographischer Bericht der 222. Plenarsitzung vom 21.02.2013, BT-Plenarprotokoll 17/222.

Deutscher Bundestag, 18. WP, Stenographischer Bericht der 1. Plenarsitzung vom 22.10.2013, BT-Plenarprotokoll 18/1.

Deutscher Bundestag, 18. WP, Stenographischer Bericht der 202. Plenarsitzung vom 23.11.2016, BT-Plenarprotokoll 18/202.

Deutscher Bundestag, 19. WP, Antrag der Fraktion der AfD: Wahlrechtsreform jetzt – Bundestag auf eine definitive Mandatszahl verkleinern, 16.10.2019, BT-Drs. 19/14066.

Deutscher Bundestag, 19. WP, Stenographischer Bericht der 118. Plenarsitzung vom 17.10.2019, BT-Plenarprotokoll 19/118.

Deutscher Bundestag, 19. WP, Gesetzentwurf der Fraktionen der FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, 06.11.2019, BT-Drs. 19/14672.

Deutscher Bundestag, 19. WP, Stenographischer Bericht der 127. Plenarsitzung vom 14.11.2019, BT-Plenarprotokoll 19/127.

Deutscher Bundestag, 19. WP, Stenographischer Bericht der 142. Plenarsitzung vom 29.01.2020, BT-Plenarprotokoll 19/142.

Deutscher Bundestag, 19. WP, Stenographischer Bericht der 151. Plenarsitzung vom 11.03.2020, BT-Plenarprotokoll 19/151.

Deutscher Bundestag, 19. WP, Stenographischer Bericht der 160. Plenarsitzung vom 14.05.2020, BT-Plenarprotokoll 19/160.

Deutscher Bundestag, 19. WP, Ausschuss für Inneres und Heimat, Wortprotokoll der 92. Sitzung, 25.05.2020, Protokoll-Nr. 19/92.

Deutscher Bundestag, 19. WP, Antrag der Fraktion der AfD: Wahlrechtsreform – Der Weg zu einem kleineren Bundestag, 01.07.2020, BT-Drs. 19/20602.

Deutscher Bundestag, 19. WP, Stenographischer Bericht der 171. Plenarsitzung vom 03.07.2020, BT-Plenarprotokoll 19/171.

Deutscher Bundestag, 19. WP, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, 15.09.2020, BT-Drs. 19/22504.

Deutscher Bundestag, 19. WP, Stenographischer Bericht der 177. Plenarsitzung vom 18.09.2020, BT-Plenarprotokoll 19/177.

Deutscher Bundestag, 19. WP, Ausschuss für Inneres und Heimat, Wortprotokoll der 100. Sitzung, 05.10.2020, Protokoll-Nr. 19/100.

Deutscher Bundestag, 19. WP, Stenographischer Bericht der 183. Plenarsitzung vom 08.10.2020, BT-Plenarprotokoll 19/183.

Deutscher Bundestag, 20. WP, Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, Stellungnahme Verkleinerung II Prof. Dr. Joachim Behnke, 01.06.2022, Kommissionsdrucksache 20(31)17.

Deutscher Bundestag, 20. WP, Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, Stellungnahme Verkleinerung Elke Ferner/Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski, 01.06.2022, Kommissionsdrucksache 20(31)18.

Deutscher Bundestag, 20. WP, Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, Stellungnahme Prof. Dr. Bernd Grzeszick, Prof. Dr. Rudolf Mellinghoff, Prof. Dr. Stefanie Schmahl, 22.06.2022, Kommissionsdrucksache 20(31)027.

Deutscher Bundestag, 20. WP, Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, Stellungnahme Eventualstimme, 21.07.2022, Kommissionsdrucksache 20(31)037.

Deutscher Bundestag, 20. WP, Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, Kurzprotokoll der 5. öffentlichen Sitzung vom 19.05.2022, Protokoll-Nr. 20/5.

Deutscher Bundestag, 20. WP, Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, Kurzprotokoll der 6. öffentlichen Sitzung vom 02.06.2022, Protokoll-Nr. 20/6.

Deutscher Bundestag, 20. WP, Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, Kurzprotokoll der 7. öffentlichen Sitzung vom 23.06.2022, Protokoll-Nr. 20/7.

Deutscher Bundestag, 20. WP, Antrag der Fraktion der CDU/CSU: Wahlrechtsreform – Bundestag verkleinern, Bürgerstimme stärken, 24.01.2023, BT-Drs. 20/5353.

Deutscher Bundestag, 20. WP, 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, 24.01.2023, BT-Drs. 20/5370.

Deutscher Bundestag, 20. WP, Gesetzentwurf der Fraktion der AfD: Entwurf eines Siebenundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, 25.01.2023, BT-Drs. 20/5360.

Deutscher Bundestag, 20. WP, Stenographischer Bericht der 83. Plenarsitzung vom 27.01.2023, BT-Protokoll 20/83.

5. Rechtsprechung

Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 05.04.1952 - 2 BvH 1/52, BVerfGE 1, 208.

Bundesverfassungsgericht, Urteil des Ersten Senats vom 01.08.1953 - 1 BvR 281/53, BVerfGE 3, 19.

Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 23.01.1957 - 2 BvE 2/56, BVerfGE 6, 84.

Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 03.07.1957 - 2 BvR 9/56, BVerfGE 7, 63.

Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 12.07.1960 - 2 BvR 373, 442/60,

BVerfGE 11, 266.

Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 02.11.1960 - 2 BvR 504/60, BVerfGE 11, 351.

Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 26.08.1961 - 2 BvR 322/61,

BVerfGE 13, 127.

Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 22.05.1963 - 2 BvC 3/62,

BVerfGE 16, 130.

Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 10.05.1977 - 2 BvR 705/75,

BVerfGE, 44, 308.

Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 24.11.1988 - 2 BvC 4/88,

BVerfGE 79, 169.

Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 13.06.1989 - 2 BvE 1/88, BVerfGE 80, 188.

Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 10.04.1997 - 2 BvF 1/95, BVerfGE 95, 335.

Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 10.04.1997 - 2 BvC 3/96, BVerfGE 95, 408.

Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 03.07.2008 - 2 BvC 1, 7/07,

BVerfGE 121, 266.

Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 25.07.2012 - 2 BvF 3/11, 2 BvR 2670/11, 2 BvE 9/11, BVerfGE 131, 316.

Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 20. Juli 2021 - 2 BvF 1/21.