



Dokumentation

Größe des Bundestages

Mögliche Auswirkungen der Änderung des Sitzzuteilungsverfahrens nach der Wahlrechtsreform 2013 auf die Anzahl der Abgeordneten im Deutschen Bundestag – Stand der Diskussion

Größe des Bundestages

Mögliche Auswirkungen der Änderung des Sitzzuteilungsverfahrens nach der Wahlrechtsreform 2013 auf die Anzahl der Abgeordneten im Deutschen Bundestag – Stand der Diskussion

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 002/16
Abschluss der Arbeit: 6. Januar 2016
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Das Sitzzuteilungsverfahren nach dem aktuellen BWahlG	4
3.	Ursachen der Vergrößerung des Bundestages nach dem neuen Wahlrecht	4
4.	Berechnungen der Anzahl der Bundestagssitze bei den Wahlen von 1994 bis 2009 auf der Grundlage des geltenden Wahlrechts	5
5.	Simulationen über potenzielle Sitzzahlen des Bundestages nach dem geltenden Wahlrecht	6
5.1.	Simulation von Philipp Weinmann zur Vergrößerung des Bundestages	6
5.2.	Stellungnahme und Untersuchung von Joachim Behnke	6
5.3.	Stellungnahme von Martin Fehndrich	7
5.4.	Weitere Stellungnahmen	8

1. Fragestellung

Bei den Wahlen zum 18. Deutschen Bundestag am 22. September 2013 fand erstmals das mit dem Zweiundzwanzigsten Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes reformierte Wahlrecht Anwendung, mit dem die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts aus seinem Urteil vom 25. Juli 2012 umgesetzt wurden. Bereits während des Gesetzgebungsverfahrens wurde diskutiert, ob und inwieweit die Neuerungen im Bundeswahlgesetz (BWahlG) zu einer Vergrößerung der Abgeordnetenzahl führen können. Befürchtungen über eine massive Vergrößerung des Deutschen Bundestages nach dem neuen Wahlrecht haben sich im 18. Deutschen Bundestag mit aktuell 630 Abgeordneten nicht realisiert. Im vergangenen Jahr wurde die Thematik aber erneut von den Medien aufgegriffen.¹ Vor diesem Hintergrund wird der Stand der Diskussion zu der Frage aufgearbeitet, mit welchem Anstieg an Bundestagssitzen bei künftigen Bundestagswahlen nach dem geltenden BWahlG gerechnet werden kann. Hierzu gibt diese Dokumentation einen Überblick über das Sitzzuteilungsverfahren (2.), die in der Wissenschaft diskutierten Ursachen von Vergrößerungen des Bundestages aufgrund des aktuellen Sitzzuteilungsverfahrens (3.), Berechnungen zur Höhe der Anzahl der Parlamentssitze bei den Bundestagswahlen von 1994 bis 2009 bei Zugrundelegung des aktuellen Wahlrechts (4.) sowie die in Wissenschaft und Praxis diskutierten Simulationen über potenzielle Abgeordnetenzahlen des Bundestages bei Wahlen nach dem aktuellen Wahlrecht (5.).

2. Das Sitzzuteilungsverfahren nach dem aktuellen BWahlG

Das Sitzzuteilungsverfahren wurde auch durch die Reform von 2013 zweistufig ausgestaltet. Allerdings findet zunächst eine Unterverteilung der Sitze auf die festgelegten Sitzkontingente der Bundesländer statt und dann eine bundesweite Oberverteilung. Die 5 %-Klausel und die Grundmandatsklausel sowie die Möglichkeit von Überhangmandaten blieben erhalten. Neu ist vor allem die Vergabe von Ausgleichsmandaten.

Zur Ausgestaltung des Sitzzuteilungsverfahrens im Einzelnen siehe:

Robbe, Patrizia, Das neue Wahlrecht, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Aktueller Begriff Nr. 16/13 vom 16. Mai 2013.

– Anlage 1 –

3. Ursachen der Vergrößerung des Bundestages nach dem neuen Wahlrecht

In der juristischen und politikwissenschaftlichen Diskussion werden mehrere Möglichkeiten diskutiert, wie es nach dem neuen Wahlrecht zu einer Vergrößerung des Bundestages kommen kann. Zum einen wird für möglich erachtet, dass es durch das Entstehen von Überhangmandaten in der ersten Stufe des Sitzzuteilungsverfahrens notwendig wird, diese in der zweiten Stufe auszugleichen. Durch diese Ausgleichsmandate erhöhe sich die Gesamtzahl der Sitze des Bundestages. Zum anderen könne beispielsweise durch Rundungsfehler, die unterschiedliche Wahlbeteiligung

1 Siehe exemplarisch Sturm, Daniel Friedrich, Die Welt (online) vom 2. August 2015, abrufbar unter <http://www.welt.de/politik/deutschland/article144717822/Politiker-wollen-einen-Mega-Bundestag-verhindern.html> [Stand: 6. Januar 2016].

in den Ländern oder eine hohe Zweitstimmenzahl für sonstige nicht an der Sitzverteilung beteiligte Parteien eine Vergrößerung der Anzahl der Parlamentssitze hervorgerufen werden.²

4. Berechnungen der Anzahl der Bundestagssitze bei den Wahlen von 1994 bis 2009 auf der Grundlage des geltenden Wahlrechts

Im Zusammenhang mit der Wahlrechtsreform 2013 wurden verschiedene Berechnungen angestellt, auf wie viele Sitze der Bundestag sich bei den Wahlen von 1994 bis 2009 vergrößert hätte, wenn diese nach dem geltenden BWahlG durchgeführt worden wären. Die Untersuchungen kommen dabei übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass die endgültige Anzahl der Sitze des Bundestages 2009 bei 671, 2005 bei 625 und 1994 bei 692 Sitzen gelegen hätte.³ Für die Jahre 2002 und 1998 gibt es divergierende Ergebnisse, nach denen 2002 entweder 610⁴ oder 608⁵ und 1998 entweder 729⁶ oder 693⁷ Bundestagsmandate vergeben worden wären. Insgesamt stimmen die Berechnungen jedoch darin überein, dass bei den Bundestagswahlen von 1994 bis 2009 höchstens eine Vergrößerung des Bundestages um 73 Sitze erfolgt wäre. Zu beachten ist insoweit, dass in den Jahren 1994 und 1998 die gesetzliche Mindestabgeordnetenzahl des Bundestages nicht 598, sondern 656 Abgeordnete betrug.

Siehe zu den ausführlichen Berechnungen für die Anwendung des aktuellen Bundestagswahlrechts auf die Bundestagswahlen von 1994 bis 2009:

- Modellrechnung des Bundeswahlleiters zur Anwendung des aktuellen Wahlrechts auf bisherige Bundestagswahlen, abrufbar unter <http://www.wahlrecht.de/doku/doku/20121009.pdf> [Stand: 6. Januar 2016].

– Anlage 2 –

2 BT-Ausschussdrucks. (Innenausschuss) 17(4)634 C, S. 3 f.; Dehmel/Jesse, ZParl 2013, 201 (207 f.).

3 Modellrechnung des Bundeswahlleiters zur Anwendung des aktuellen Wahlrechts auf bisherige Bundestagswahlen, abrufbar unter <http://www.wahlrecht.de/doku/doku/20121009.pdf> [Stand: 6. Januar 2016], Modellrechnung 2009: S. 6, Modellrechnung 2005: S. 6, Modellrechnung 1994: S. 6 (Anlage 2); BT-Ausschussdrucks. (Innenausschuss) 17(4)634 A, S. 5; Holste, Heiko, Demokratie wieder flott gemacht: Das neue Sitzzuteilungsverfahren im Bundeswahlgesetz sichert das gleiche Wahlrecht, NVwZ 2013, S. 529 (531 f.); Weinmann, Philipp, Führt das Wahlrecht zur „Aufblähung“ des Bundestages? Simulationsrechnungen auf Basis des neuen Bundeswahlgesetzes, ZParl 2013, 719 (725) (Anlage 3).

4 Modellrechnung des Bundeswahlleiters zur Anwendung des aktuellen Wahlrechts auf bisherige Bundestagswahlen, abrufbar unter <http://www.wahlrecht.de/doku/doku/20121009.pdf> [Stand: 6. Januar 2016], Modellrechnung 2002: S. 6 (Anlage 2); BT-Ausschussdrucks. (Innenausschuss) 17(4)634 A, S. 5.

5 Holste, Heiko (Fn. 3), NVwZ 2013, S. 529 (531 f.); Weinmann, Philipp (Fn. 3), ZParl 2013, 719 (725) (Anlage 3).

6 Modellrechnung des Bundeswahlleiters zur Anwendung des aktuellen Wahlrechts auf bisherige Bundestagswahlen, abrufbar unter <http://www.wahlrecht.de/doku/doku/20121009.pdf> [Stand: 6. Januar 2016], Modellrechnung 1998: S. 6 (Anlage 2).

7 BT-Ausschussdrucks. (Innenausschuss) 17(4)634 A, S. 5; Holste, Heiko (Fn. 3), NVwZ 2013, S. 529 (531 f.); Weinmann, Philipp (Fn. 3), ZParl 2013, 719 (725) (Anlage 3).

5. Simulationen über potenzielle Sitzzahlen des Bundestages nach dem geltenden Wahlrecht

Hinsichtlich der Frage, auf wie viele Sitze der Bundestag nach Wahlen aufgrund des neuen Bundestagswahlrechts anwachsen kann, finden sich verschiedene Untersuchungen mit unterschiedlichen Ergebnissen.

5.1. Simulation von Philipp Weinmann zur Vergrößerung des Bundestages

Eine Untersuchung von Philipp Weinmann zur potenziellen Vergrößerung des Bundestages auf Basis des aktuellen Wahlrechts nimmt ausführlich zu konkret möglichen Veränderungen der Sitzzahlen Stellung. Weinmann simuliert die Vergrößerung des Bundestages aufgrund von 101 von Infratest Dimap ermittelten Umfragewerten aus dem Zeitraum von Oktober 2009 bis Mitte September 2013, wobei ihm als Berechnungsbasis der Mittelwert der Ergebnisse der Bundestagswahl 2013 und der Bundestagswahl 2009 dient. Bei den einzelnen Simulationen anhand der Umfragewerte unterstellt Weinmann jeweils acht verschiedene Splittingraten, das heißt, er legt zu Grunde, dass die Wähler kleinerer Parteien bis zu einem jeweils festgelegten Grad ihre Erststimme dem Kandidaten einer größeren Partei zukommen lassen. Weinmann kommt dabei im Wesentlichen zu folgenden Ergebnissen zur möglichen Parlamentsgröße nach Bundestagswahlen:

- Es sei praktisch unmöglich, auf der Basis des aktuellen Wahlrechts die Regelgröße von 598 Sitzen einzuhalten; die niedrigste Anzahl an Sitzen in der gesamten Simulation liege bei 610.
- Der Durchschnittswert von Bundestagssitzen nach der Wahl über die gesamte Simulation betrage 660.
- In über 12 % der Simulationen würden Bundestagsgrößen von 700 oder mehr Sitzen erreicht.
- Es sei ein Anstieg der Sitzzahlen auf bis zu über 800 Sitzen möglich, wenn viele Überhangmandate entstünden.

Siehe zur Simulation im Einzelnen:

- Weinmann, Philipp, Führt das Wahlrecht zur „Aufblähung“ des Bundestages? Simulationsrechnungen auf Basis des neuen Bundeswahlgesetzes, ZParl 2013, 719 ff.

– Anlage 3 –

5.2. Stellungnahme und Untersuchung von Joachim Behnke

Joachim Behnke bezog im Rahmen der Sachverständigenanhörung im Gesetzgebungsverfahren zur Wahlrechtsreform von 2013 und in weiteren Beiträgen zu der Vergrößerung des Bundestages durch das neue Wahlrecht Stellung. Insbesondere wies er darauf hin, dass der „Hebeleffekt“

durch die Überhangmandate vor allem bei der CSU ins Gewicht falle.⁸ Jedes Überhangmandat der CSU müsse durch (insgesamt) circa 20 zusätzliche Mandate ausgeglichen werden.⁹

Im Rahmen einer knappen Simulation mit den Ergebnissen der Bundestagswahl 2013, in der Behnke die Zweitstimmenzahl der CSU sukzessive verringerte und die verlorenen Stimmen zu gleichen Teilen auf SPD und Grüne verteilte, die Zahl der gewonnenen Direktmandate der CSU in Bayern (45) dabei jedoch gleich ließ, kam er zu dem Schluss, dass sich bis zu einer Reduzierung der Stimmen für die CSU um 600.000 für diese kein Überhangmandat ergeben hätte. Zwar wäre der Bundestag trotzdem im Gegensatz zur gesetzlichen Mindestzahl vergrößert worden, allerdings aufgrund der Überhangmandate der anderen Parteien. Der Anwuchs wäre dabei sogar geringer ausgefallen, als es bei der Wahl tatsächlich der Fall war. Erst ab einem simulierten Zweitstimmenverlust von 700.000 Stimmen wäre es zu einem Überhangmandat der CSU gekommen, wodurch die Zahl der Bundestagsmandate direkt auf insgesamt 646 Abgeordnete gestiegen wäre. Bei einem simulierten Zweitstimmenverlust von 800.000 Stimmen für die CSU wäre der Bundestag bei drei Überhangmandaten für die CSU auf 672, bei einer simulierten Reduzierung um 900.000 Stimmen und vier Überhangmandaten für die CSU auf 700 und bei einem simulierten Verlust von 1.000.000 Stimmen und sechs Überhangmandaten für die CSU, bei dem sie noch einen Zweitstimmenanteil von circa 34 % in Bayern gehabt hätte, auf 731 Mandate angewachsen. Behnke führt überdies aus, dass die CSU je nach Wahlausgang auch schon fünf bis sechs Überhangmandate erhalten könne, wenn ihr Zweitstimmenanteil knapp unter 40 % läge.

Zu Einzelheiten der Simulation siehe:

- Behnke, Das neue Wahlgesetz im Test der Bundestagswahl 2013, ZParl 2014, 17 (34 f.).
– Anlage 4 –

5.3. Stellungnahme von Martin Fehndrich

Im Gesetzgebungsverfahren zur Wahlrechtsreform von 2013 äußerte sich ebenfalls Martin Fehndrich als Sachverständiger zur möglichen Vergrößerung des Bundestages auf der Basis des damaligen Wahlgesetzentwurfs. Er führte in diesem Zusammenhang aus, dass der Gesetzgeber mit den Ausgleichsmandaten „eine starke Vergrößerung des Bundestages inkauf [nehme], die theoretisch bis unendlich gehen“ könne.¹⁰ Beispielhaft verwies er darauf, dass eine Vergrößerung des Bundestages um 50 % oder um rund 300 Sitze erfolgen könne, wenn eine Partei mit 30% der Zweitstimmen fast alle Wahlkreise (in ihrem Wahlgebiet) gewönne.¹¹ Im Rahmen einer knappen Simulation,

8 BT-Ausschussdrucks. (Innenausschuss) 17(4)640, S. 15; Behnke, Joachim, Das neue Wahlgesetz, sicherlich nicht das letzte, RuP 2013, 1 (8); Behnke, Joachim, Das neue Wahlgesetz im Test der Bundestagswahl 2013, ZParl 2014, 17 (34) (Anlage 4).

9 BT-Ausschussdrucks. (Innenausschuss) 17(4)640, S. 15; nochmals Behnke Joachim (Fn. 8), RuP 2013, 1 (8); Behnke, Joachim (Fn. 8), ZParl 2014, 17 (34) (Anlage 4); siehe überdies auch Meyer, Hans, Das Leiden am Bundeswahlgesetz, DÖV 2015, 700 (703); Fehndrich, Martin/Cantow, Matthias, Zweiter Versuch nach zweitem Urteil: Wahlgesetzentwürfe eingebracht, <http://www.wahlrecht.de/news/2012/2012121301.html> [Stand: 6. Januar 2016].

10 BT-Ausschussdrucks. (Innenausschuss) 17(4)634 C, S. 2.

11 BT-Ausschussdrucks. (Innenausschuss) 17(4)634 C, S. 2.

in der Fehndrich die Ergebnisse der CDU-Verbände in Baden-Württemberg und dem Saarland bei der Wahl 2009 so behandelte, als träten diese Parteien vergleichbar der CSU lediglich in dem jeweiligen Bundesland an, kam er zu dem konkreten Ergebnis einer möglichen Vergrößerung auf bis zu 796 beziehungsweise 794 Parlamentssitze.¹²

Siehe zur Darstellung im Einzelnen:

- BT-Ausschussdrucks. (Innenausschuss) 17(4)634 C, S. 2.

– Anlage 5 –

5.4. Weitere Stellungnahmen

In der weiteren Literatur wird eine mögliche Vergrößerung des Bundestages zwar angesprochen, jedoch im Großen und Ganzen nicht weiter ausdifferenziert. Zwar werden auch dort beispielsweise Schätzungen einer Vergrößerung um bis zu 200 Abgeordnete genannt,¹³ jedoch erfolgen diesbezüglich keine genaueren Ausführungen, wie es zu der konkreten Vergrößerung kommen kann.

Ende der Bearbeitung

12 BT-Ausschussdrucks. (Innenausschuss) 17(4)634 C, S. 2.

13 Schröder, Valentin, Parteienproporz, Länderproporz und Bundestagsgröße im neuen Bundestagswahlrecht, ZParl 2014, 838.