



Wahlrechtsreform

Ausgangspunkt

Das geltende Bundestagswahlrecht sieht Mechanismen zum Ausgleich von Überhangmandaten und föderalen Ungleichgewichten vor, die zwar einerseits sicherstellen, dass der Bundestag unter Wahrung des Erststimmenergebnisses proportional nach dem Zweitstimmenergebnis zusammengesetzt ist, andererseits aber eine **erhebliche Vergrößerung des Bundestages** bewirken können. In Modellrechnungen werden 700 und mehr Mandate für möglich gehalten, angewandt auf Wahlergebnisse der Vergangenheit ergeben sich bis zu 671 Mandate. Die Wähler wissen also bei der Stimmabgabe nicht, über wie viele Mandate sie entscheiden. Zudem wachsen mit der Anzahl der Mandate weder die Funktionsfähigkeit des Parlaments noch die dazu notwendigen Arbeitsbedingungen der Abgeordneten. Auch deshalb hatte der Gesetzgeber 1996 die Sollgröße des Bundestages auf 598 Mitglieder festgelegt, nachdem zuvor mit einem aus 672 Abgeordneten bestehenden Bundestag Erfahrungen gesammelt worden waren, die eine deutliche Reduzierung der Zahl der Mandate nahelegten. Schließlich sprechen Kostengründe gegen ein allzu großes Parlament.

Damit stellt sich die Frage nach einer abermaligen Reform des Wahlrechts, die das Risiko einer übermäßigen Vergrößerung des Bundestages weit über die Sollgröße von 598 Mandaten zumindest stark verringert. In Betracht kommt für die Wahl 2017 nur noch eine Option, die keinen Neuzuschnitt von Wahlkreisen voraussetzt. Der Eingriff in das geltende Wahlrecht soll so gering wie möglich ausfallen. Errungene Direktmandate sollen gewährleistet bleiben. Der föderale und der Zweitstimmenproporz sollen sichergestellt werden, soweit das ohne eine übermäßige Ausdehnung des Bundestages möglich ist. Dies könnte durch die Festlegung einer **Höchstsitzzahl** des Bundestages geschehen. Wegen möglicher verfassungsrechtlicher Risiken bei einer ausschließlich einfachgesetzlichen Verankerung dieses Modells, sollte eine Umsetzung durch eine entsprechende Ergänzung der Regelungen des Grundgesetzes unterlegt werden.

Verankert der Verfassungsgeber die Möglichkeit einer Höchstsitzzahl, liegt es nahe, dann auch die mindestens ebenso bedeutsame Festlegung des **Wahlsystems** und der **Sperrklausel** abzusichern. Denn es sprechen gute Gründe dafür, die Vorgaben des Grundgesetzes an einem so zentralen Punkt der demokratischen Verfasstheit unseres Staates wie dem Wahlrecht zu erhöhen. Weitere Argumente für eine Erweiterung der Wahlrechtsvorschriften des Grundgesetzes lassen sich aus dem Rechtsvergleich mit entsprechenden Bestimmungen der deutschen Landesverfassungen und der Verfassungen der übrigen EU-Mitgliedstaaten entnehmen.

Vorschläge

- Personalisierte Verhältniswahl

Dies trifft insbesondere auf eine Verankerung des Wahlsystems im Grundgesetz zu. Eine Aufnahme von weiteren Wahlrechtsbestimmungen in das Grundgesetz begegnet mit Blick auf die Historie des Grundgesetzes keinen Bedenken. Die Gründe, aus denen der Parlamentarische Rat von der Aufnahme weiterer Wahlrechtsvorschriften Abstand genommen hat, stehen dem heute nicht entgegen: Denn dessen Entscheidung für einen „offenen“ Charakter des Grundgesetzes in puncto „Wahlsystem“ ist auch mit dem provisorischen Verständnis von der zu erarbeitenden Verfassung verknüpft. Solchen Zwängen des Provisoriums ist der heutige Verfassungsgeber nicht mehr ausgesetzt.

Das Bundesverfassungsgericht stellt fest, dass es sich bei der Festlegung des Wahlsystems um die einfachgesetzliche Festsetzung von „materiellem Verfassungsrecht“ handelt. Es erscheint geboten, jedenfalls die **Grundentscheidung** für ein bestimmtes **Wahlsystem** seiner Bedeutung entsprechend nicht nur materiell dem Verfassungsrecht zuzuordnen, sondern auch als formelles Verfassungsrecht im **Grundgesetz** selbst zu regeln. Hinzu kommt, dass die bislang nur einfachgesetzlich vorgenommene Grundentscheidung für ein bestimmtes Wahlsystem die konkrete Tragweite, also den materiellen Gehalt des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl determiniert. Die Aufnahme der personalisierten Verhältniswahl in das Grundgesetz könnte hier **mehr Klarheit** bringen: Die Reichweite der **Wahlgleichheit** ergäbe sich aus dem **formellen Verfassungsrecht**. Vor diesem Hintergrund bietet sich eine Verortung bei den Wahlrechtsgrundsätzen in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG an.

Grundlage für den verfassungsändernden Text könnte die entsprechende Bestimmung des § 1 BundeswahlG sein. **Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG** könnte wie folgt ergänzt werden: „Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl *nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gewählt.*“

- Sperrklausel und Höchstsitzzahl

Wird eine **Sperrklausel** für Bundestagswahlen im Grundgesetz verankert, begegnet das möglichen **Zweifeln an ihrer einfachgesetzlichen Zulässigkeit**. Auch wenn solche wohl vor dem Hintergrund der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Sperrklausel im Europawahlrecht, die sich auch mit der Sperrklausel im Bundestagswahlrecht auseinandersetzt und deren Verfassungskonformität bestätigt, aktuell eher gering sein dürften, könnte eine verfassungsrechtliche Verankerung jedenfalls der **Klarstellung** dienen. Im Übrigen gibt es etwa auf Ebene der **Landesverfassungen** zahlreiche Vorbilder für Sperrklauselregelungen.

Die Option eines gedeckelten Ausgleichs zur Vermeidung eines übermäßig großen Bundestages basiert auf dem geltenden Wahlrecht (bundesweite Mandatsverteilung nach Zweitstimmen mit nachfolgendem Ausgleich von Überhangmandaten und föderalen Disparitäten durch Vergrößerung des Bundestages). Neu wäre lediglich, dass die Sitzzahlerhöhung zur Verhinderung von Überhangmandaten bei Erreichen einer festzulegenden Gesamtsitzzahl des Bundestages (z.B. 630) abgebrochen wird. Sollte eine Partei mehr Direktmandate errungen haben, als ihr nach dieser Berechnung zustehen, bleiben ihr diese als **ausgleichslose, externe Überhangmandate** erhalten. Die Gesamtsitzzahl erhöhte sich dann entsprechend.

Bis zu dem Punkt, an dem die Deckelung greift, erreicht dieses Modell alle Ziele des geltenden Wahlrechts: Wahrung des Erst- und Zweitstimmenergebnisses, Beseitigung von Überhangmandaten, Wahrung des föderalen Proporz, Vermeidung negativen Stimmgewichts und Vermeidung von Erfolgswertunterschieden durch Reststimmenverluste. Erst danach entfallen zwangsläufig die Wirkungen des Ausgleichsmechanismus und es kommt (durch dann entstehende ausgleichslose, externe Überhangmandate) zu föderalen Disparitäten und Abweichungen vom Zweitstimmenproporz. Auch Konstellationen negativen Stimmgewichts sind nach Aussage des Bundeswahlleiters möglich. Das wirft die Frage auf, ob diese Nachteile im Interesse der Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Parlaments in Kauf genommen werden können.

Es ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, verfassungsrechtlich legitime Ziele und den Grundsatz der Gleichheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen. Abwägungen zwischen den Wahlrechtsgrundsätzen und anderen verfassungsrechtlich legitimen Zielen sind zulässig und im Kontext einer personalisierten Verhältniswahl unverzichtbar.

Deshalb empfiehlt es sich, die Möglichkeit einer Deckelung in der Verfassung selbst vorzusehen. Bei der Bewertung der Eingriffe in die herkömmlichen Wahlrechtsgrundsätze müsste das Bundesverfassungsgericht die Deckelung als zusätzlichen Maßstab berücksichtigen.

Ein geänderter **Art. 38 Abs. 3 GG (neu)** könnte lauten:

„Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz, *in dem eine Höchstsitzzahl und eine Sperrklausel festgelegt werden*“.

Als Variante kommt in Betracht, die Verankerung **im Einzelnen** in der **Verfassung** vorzunehmen.

Schließlich ist zu überlegen, die in **Art. 39 Abs. 1 GG** geregelte Länge der Wahlperiode auf fünf Jahre zu verlängern.

- **Auswirkungen**

Ein Vorschlag für eine **einfachgesetzliche Ausgestaltung** der Höchstsitzzahlregelung in § 6 BundeswahlG findet sich in der Anlage.

Anlage

Änderung des Bundeswahlgesetzes

§ 6 BWahlG Wahl nach Landeslisten (neu)

(1) ¹Für die Verteilung der nach Landeslisten zu besetzenden Sitze werden die für jede Landesliste abgegebenen Zweitstimmen zusammengezählt. ²Nicht berücksichtigt werden dabei die Zweitstimmen derjenigen Wähler, die ihre Erststimme für einen im Wahlkreis erfolgreichen Bewerber abgegeben haben, der gemäß § 20 Absatz 3 oder von einer Partei vorgeschlagen ist, die nach Absatz 3 bei der Sitzverteilung nicht berücksichtigt wird oder für die in dem betreffenden Land keine Landesliste zugelassen ist. ³Von der Gesamtzahl der Abgeordneten (§ 1 Absatz 1) wird die Zahl der erfolgreichen Wahlkreisbewerber abgezogen, die in Satz 2 genannt sind.

(2) ¹In einer ersten Verteilung werden zunächst die Sitze in dem in Satz 2 bis 7 beschriebenen Berechnungsverfahren den Ländern nach deren Bevölkerungsanteil (§ 3 Absatz 1) und sodann in jedem Land die nach Absatz 1 Satz 3 verbleibenden Sitze auf der Grundlage der zu berücksichtigen Zweitstimmen den Landeslisten zugeordnet. ²Jede Landesliste erhält so viele Sitze, wie sich nach Teilung der Summe ihrer erhaltenen Zweitstimmen durch einen Zuteilungsdivisor ergeben. ³Zahlenbruchteile unter 0,5 werden auf die darunter liegende ganze Zahl abgerundet, solche über 0,5 werden auf die darüber liegende ganze Zahl aufgerundet. Zahlenbruchteile, die gleich 0,5 sind, werden so aufgerundet oder abgerundet, dass die Zahl der zu vergebenden Sitze eingehalten wird; ergeben sich dabei mehrere mögliche Sitzuteilungen, so entscheidet das vom Bundeswahlleiter zu ziehende Los. ⁵Der Zuteilungsdivisor ist so zu bestimmen, dass insgesamt so viele Sitze auf die Landeslisten entfallen, wie Sitze zu vergeben sind. ⁶Dazu wird zunächst die Gesamtzahl der Zweitstimmen aller zu berücksichtigenden Landeslisten durch die Zahl der jeweils nach Absatz 1 Satz 3 verbleibenden Sitze geteilt. ⁷Entfallen danach mehr Sitze auf die Landeslisten als Sitze zu vergeben sind, ist der Zuteilungsdivisor so heraufzusetzen, dass sich bei der Berechnung die zu vergebende Sitzzahl ergibt; entfallen zu wenig Sitze auf die Landeslisten, ist der Zuteilungsdivisor entsprechend herunterzusetzen.

(3) ¹Bei Verteilung der Sitze auf die Landeslisten werden nur Parteien berücksichtigt, die mindestens 5 Prozent der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten oder in mindestens drei Wahlkreisen einen Sitz errungen haben. ²Satz 1 findet auf die von Parteien nationaler Minderheiten eingereichten Listen keine Anwendung.

(4) ¹Von der für jede Landesliste so ermittelten Sitzzahl wird die Zahl der von der Partei in den Wahlkreisen des Landes errungenen Sitze (§ 5) abgerechnet. ²In den Wahlkreisen errungene Sitze verbleiben einer Partei auch dann, wenn sie die nach den Absätzen 2 und 3 ermittelte Zahl übersteigen.

(5) ¹Die 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 bei der ersten Verteilung nach den Absätzen 2 und 3 für sie ermittelten zuzüglich der in den Wahlkreisen errungenen Sitze erhält, die nicht nach Absatz 4 Satz 1 von der Zahl der für die Landesliste ermittelten Sitze abgerechnet werden können, jedoch nicht höher als 630 Sitze. ²Die Gesamtzahl der Sitze (§ 1 Absatz 1) erhöht sich um die Unterschiedszahl.

(6) ¹Die 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. ²In den Parteien werden die

Sitze nach der Zahl der zu berücksichtigenden Zweitstimmen in dem in Absatz 2 Satz 2 bis 7 beschriebenen Berechnungsverfahren auf die Landeslisten verteilt; dabei wird jeder Landesliste mindestens die Zahl der in den Wahlkreisen des Landes von der Partei errungenen Sitze zugeteilt. ³Von der für jede Landesliste ermittelten Sitzzahl wird die Zahl der von der Partei in den Wahlkreisen des Landes errungenen Sitze (§ 5) abgerechnet. ⁴In den Wahlkreisen errungene Sitze verbleiben einer Partei auch dann, wenn sie die nach Satz 1 ermittelte Zahl übersteigen. ⁵In einem solchen Falle erhöht sich die Gesamtzahl der Sitze (§ 1 Absatz 1) um die Unterschiedszahl; eine erneute Berechnung nach Satz 1 findet nicht statt. ⁶Die restlichen Sitze werden aus der Landesliste in der dort festgelegten Reihenfolge besetzt. ⁷Bewerber, die in einem Wahlkreis gewählt sind, bleiben auf der Landesliste unberücksichtigt. ⁸Entfallen auf eine Landesliste mehr Sitze als Bewerber benannt sind, so bleiben diese Sitze unbesetzt.

(7) ¹Erhält bei der Verteilung der Sitze nach den Absätzen 2 bis 6 eine Partei, auf die mehr als die Hälfte der Gesamtzahl der Zweitstimmen aller zu berücksichtigenden Parteien entfallen ist, nicht mehr als die Hälfte der Sitze, werden ihr weitere Sitze zugeteilt, bis auf sie ein Sitz mehr als die Hälfte der Sitze entfällt. ²Die Sitze werden in der Partei entsprechend Absatz 6 Satz 2 bis 6 verteilt. ³In einem solchen Falle erhöht sich die nach Absatz 5 ermittelte Gesamtzahl der Sitze (§ 1 Absatz 1) um die Unterschiedszahl.