

### Schlankheitskur für den Bundestag

Seit vielen Jahren wird über Wahlrechtsreformen diskutiert mit dem Ziel, die Zahl der Bundestagsabgeordneten zu reduzieren. Zurzeit gibt es 736 Abgeordnete (Regelgröße gem. § 1 I 1 BWG 598 Abgeordnete, dazu kommen 34 Überhang- und 104 Ausgleichsmandate, s. [www.bpb.de/kurzknapp/zahlen-und-fakten/bundestagswahlen/340992/sitzverteilung](http://www.bpb.de/kurzknapp/zahlen-und-fakten/bundestagswahlen/340992/sitzverteilung)). Die große Zahl an Abgeordneten beeinträchtigt in zunehmendem Maße die Arbeitsfähigkeit des Parlaments.

Die aktuellen Reformbestrebungen der Regierungskoalition haben wir zum Anlass genommen, dem Wahlrechtsexperten Jun.-Prof. Dr. Fabian Michl einige Fragen zu dem Gesetzentwurf und dessen rechtlichen und tatsächlichen Auswirkungen zu stellen. Michl ist Juniorprofessor für Staats- und Verwaltungsrecht mit Schwerpunkt Recht der Politik an der Universität Leipzig und Mitglied im Beirat der JuS.



© Florentin Immel

► Das der Wahl der Bundestagsabgeordneten zugrunde liegende Wahlrecht ist kompliziert. Davon zeugen auch die im Zusammenhang mit den Reformvorschlägen fallenden Ausdrücke wie Überhangmandat, Ausgleichsmandat und Grundmandat. Auf der Seite „Kurz erklärt“ erläutert Michl kurz und prägnant einige dieser Begriffe.

Direkt zu den Begriffserklärungen:



► **Reformvorschlag der Regierungskoalition:** Die Zahl der Mandate einer Partei entspricht ihrem Stimmenanteil (reines Verhältniswahlrecht). Es gibt keine Überhang- und Ausgleichsmandate mehr. Wahlkreissieger ziehen nur in den Bundestag ein, wenn ihr Mandat vom Stimmenanteil der Partei gedeckt ist. Dies kann zur Folge haben, dass Wahlkreis-

gewinner keinen Sitz im Bundestag erhalten. Die proporzrelevante Stimme (bisher die Zweitstimme) wird zur „Hauptstimme“ (auf dem Stimmzettel an erster Stelle). Die bisherige Erststimme rückt an zweite Stelle und wird „Wahlkreisstimme“ genannt. Gegenüber der „Hauptstimme“ ist sie nachrangig, da sie ihre Wirkung nur bei bestehender „Hauptstimmendeckung“ des Wahlkreismandats entfalten kann.

► **Reformvorschlag der Unionsparteien:** Die Zahl der Wahlkreise wird auf 270 verringert. Überhangmandate werden in verfassungsrechtlich zulässiger Anzahl nicht mehr ausgeglichen und die Grundmandatsklausel (Ausnahme von der Sperrklausel) greift erst ab fünf Direktmandaten. Von dem Vorschlag, ein Grabenwahlssystem einzuführen, sind CDU und CSU abgerückt.

*Ist die derzeitige Größe des Bundestags ein Zeichen dafür, dass das personalisierte Verhältniswahlrecht nicht (mehr) funktioniert?*

**Michl:** Die personalisierte Verhältniswahl hat so lange funktioniert, wie die Anzahl der Direktmandate in etwa dem Zweitstimmenanteil der Parteien entsprach. Mit der Ausdifferenzierung des Parteiensystems gingen die Zweitstimmenanteile der großen Parteien jedoch zurück und die Zahl der Überhangmandate nahm stetig zu; denn aufgrund des relativen Mehrheitserfordernisses in den Wahlkreisen gelang es den geschrumpften „großen“ Parteien weiterhin, die meisten Direktmandate zu gewinnen. Seit 2013 werden die Überhangmandate durch Ausgleichsmandate kompensiert, so dass das Wachstum des Bundestags im geltenden System kaum zu bremsen ist. Der Reformvorschlag der Ampelkoalition „entpersonalisiert“ daher die Wahl, führt sie also auf ihren Grundcharakter als Verhältniswahl zurück und gewährleistet so, dass die Ausgangszahl von 598 Mandaten nicht überschritten wird.

*Die Wahlkreisstimme bleibt dennoch erhalten. Welchen Sinn hat sie noch?*

**Michl:** Nach wie vor können die Wähler für einen Wahlkreiskandidaten stimmen. Sie verschaffen

ihm damit aber nicht mehr direkt ein Mandat, sondern nur eine bessere Chance auf ein Mandat. Denn solange der Partei aufgrund ihres Anteils an den Hauptstimmen Sitze im Bundestag zustehen, ziehen Wahlkreissieger einer Partei vor deren Listenkandidaten ins Parlament ein. Reicht die Hauptstimmendeckung hingegen nicht aus, werden die Wahlkreissieger nach ihrem Stimmenanteil gereiht und die Mandate an die höherplatzierten vergeben. In erster Linie dient die Wahlkreisstimme also der Vorauswahl von Kandidaten innerhalb einer Partei, wobei die Wahlkreissieger den Listenbewerbern vorgehen. Daneben bleibt sie für die Grundmandatsklausel relevant und behält eine – eher theoretische – Bedeutung für die Wahl von parteiunabhängigen Kandidaten.

*Was bedeutet es für den lokalen Wahlkampf und das demokratische System insgesamt, wenn das persönliche Element des bisherigen Wahlsystems wegfällt?*

**Michl:** Das persönliche Element wird zwar stark abgeschwächt, verschwindet aber nicht völlig aus dem System. So werden auch weiterhin die niederen Parteiebenen eine wichtige Rolle bei der Aufstellung von Wahlkreisbewerbern und beim Wahlkampf vor Ort spielen. Das ist wichtig für den demokratischen Aufbau der Parteien von unten nach oben.

Die Wahlkreisbewerber wiederum haben nun ein handfestes Interesse daran, einen möglichst hohen Anteil an Wahlkreisstimmen zu erlangen. Dieser Aspekt war im bisherigen Wahlsystem völlig irrelevant: Hauptsache, man lag vorn – ob mit 25 oder 50 Prozent. Dementsprechend gering war die Aussagekraft mancher Wahlkreissiege.

Innerhalb der Parteien, jedenfalls der großen, wird es künftig wohl einen stärkeren Wettbewerb um Wahlkreise geben, die – prognostisch – mit einem großen Stimmenanteil gewonnen werden. So ist beispielsweise für eine CSU-Kandidatin ein Wahlkreis in München, den sie nur knapp vor der Konkurrenz von SPD und Grünen gewinnt, ungleich weniger attraktiv als ein ländlicher Wahlkreis, in dem die christsoziale Wählerbasis tendenziell größer, die Konkurrenz tendenziell schwächer ist.

*Das Wahlrecht steht zur Disposition des einfachen Gesetzgebers. Steht uns nun ein ständiger Wechsel des Wahlsystems bevor („Wahlrecht auf Zeit“) – je nachdem welche Parteien die Regierung bilden?*

**Michl:** Um das zu vermeiden, hat man bislang versucht, Wahlrechtsreformen mit möglichst großer Mehrheit zu beschließen. Dieses Mal scheint ein Kompromiss zwischen Regierung und Opposition aber kaum zu erreichen, da die Union, vor allem die CSU, nicht vom bisherigen System abrücken möchte, das sie strukturell begünstigt. Aber auch wenn die Reform nur mit den Stimmen der Ampelkoalition beschlossen wird, befürchte ich keinen „Rückfall“ zum alten System in der nächsten Legislatur. Die Union wird auch in der Zukunft auf Koalitionspartner angewiesen sein, die kaum eine Reform rückgängig machen werden, die sie selbst vorangetrieben haben, vor allem nicht zum eigenen Nachteil. Außerdem dürfte es dem Wahlvolk kaum zu vermitteln sein, zu einem dysfunktionalen System zurückzukehren, das den Bundestag aufgebläht hat. Aber das ist natürlich eine politische, keine rechtliche Prognose.

*Zum Gegenvorschlag: Wie stark würde sich die Abgeordnetenzahl nach dem Reformvorschlag der Unionsfraktionen reduzieren? Würde es unkompliziert gelingen, die Wahlkreise neu zuzuschneiden und die Anzahl zu reduzieren (Stichwort: Gerrymandering)?*

**Michl:** Durch die Reduzierung der Zahl der Wahlkreise von 299 auf 270 würden sich Überhang- und Ausgleichsmandate zwar tendenziell verringern. Wie stark, hängt jedoch vom Wahlergebnis ab und lässt sich im Moment nicht seriös vorhersagen, auch weil die Wahlkreiszuschnitte unklar sind. Die Neueinteilung der Wahlkreise wäre wiederum aufwändig und streitanfällig, da sie zwangsläufig die Chancen einzelner Kandidaten auf ein Mandat beeinflusst. Dabei muss es noch nicht einmal zu bewussten Bevorzugungen oder Benachteiligungen kommen, wie wir sie aus den USA unter dem Stichwort „Gerrymandering“ kennen. Es genügt schon, dass die Neuabgrenzung faktisch eine bestimmte Wählerbasis zerschneidet oder konzentriert, zB weil städtische Wahlkreise um ländliche Gebiete

vergrößert werden. Ein entscheidendes Argument gegen die Absenkung der Anzahl der Wahlkreise ist das jedoch nicht. Sollte keine Reform beschlossen werden, würde die Wahlkreiszahl kraft Gesetzes auf 280 herabgesetzt. Das hat man bereits in der letzten Wahlperiode beschlossen. Auch dann wäre eine großflächige Neueinteilung nötig, die der Ampelvorschlag vermeiden würde.

*Welche Wahlrechtsgrundsätze sind von dem Reformvorschlag der Regierungskoalition betroffen? Welche von dem Gegenvorschlag?*

**Michl:** Der Reformvorschlag führt die Mandatsverteilung streng auf den Parteienproporz zurück. Die Gleichheit der Wahl (Art. 38 I 1 GG) und die Chancengleichheit der Parteien (Art. 21 I GG) werden dadurch sogar optimiert: Die bisherige Verzerrung durch drei unausgeglichene Überhangmandate fällt weg.

Manche politischen Kommentatoren sehen freilich einen Verstoß gegen die Wahlgleichheit darin, dass nicht alle Wahlkreissieger in den Bundestag einziehen. Doch diese Kritik beruht auf den Prämissen des bisherigen Wahlsystems, in dem die Personenwahl in den Wahlkreisen als echte Wahl verstanden worden war. Nach dem Reformvorschlag gibt es keine Personenwahl mehr, sondern nur noch eine Vorauswahl. Dass die Wahlkreissieger bei fehlender Hauptstimmendeckung kein Mandat erhalten, ist auf die strenge Bindung des Systems an den Proporzgedanken zurückzuführen, an dem sich auch die Interpretation der Wahlgleichheit zu orientieren hat.

Wie das BVerfG wiederholt entschieden hat, ist der Grundsatz der Gleichheit der Wahl abhängig vom jeweiligen Wahlsystem. Im neuen System werden in den Wahlkreisen keine Mandate errungen, sondern Chancen auf Mandate, und bei dieser Chancenverteilung werden die Kandidaten gleich behandelt. Man darf aber davon ausgehen, dass das BVerfG noch Gelegenheit haben wird, zur Wahlgleichheit im neuen System Stellung zu nehmen.

Auch der Unionsvorschlag ist vor allem an der Wahl- und Chancengleichheit zu messen. Durch den erweiterten Nichtausgleich von Überhangmandaten wird der Proporz beeinträchtigt. Ursprünglich wollte die Union 15 Überhangmandate vom

Ausgleich ausnehmen; inzwischen hat sie eine offener Formulierungen gewählt: „Die Anzahl der unausgebalancierten Überhangmandate wird auf die verfassungsrechtlich zulässige Zahl erhöht.“ Das bezieht sich auf eine Entscheidung des BVerfG aus dem Jahr 2012, nach der unausgeglichene Überhangmandate nur so lange hinzunehmen sind, wie sie den „Grundcharakter“ der Wahl als Verhältniswahl nicht aufheben. Als Grenze hat das Gericht auf die halbe Fraktionsstärke abgestellt: also damals 15 Abgeordnete (5 % der Mitglieder des Bundestags, § 10 I GOBT). Allerdings lag der Entscheidung ein Wahlsystem mit 299 und nicht 270 Wahlkreisen zugrunde. Bei weniger Wahlkreisen müsste die Obergrenze für unausgeglichene Überhangmandate zur Wahrung des Verhältniswahlcharakters entsprechend herabgesetzt werden.

*Wie verhalten sich die geplanten Änderungen zu der Sperrklausel?*

**Michl:** Die Fünfprozenthürde wird in beiden Vorschlägen beibehalten. Sie hat ihren guten Sinn in der Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit des Parlaments. Dass der Ampelvorschlag auch die Grundmandatsklausel fortführen will, erscheint mir nicht ganz stimmig. Der Entwurf beruht auf der Prämisse, dass der Wahl im Wahlkreis aufgrund des relativen Mehrheitserfordernisses keine hohe Aussagekraft beizumessen ist. Ob man dann vom Sieg in drei Wahlkreisen auf eine Relevanz der Partei insgesamt schließen kann, ist zumindest diskussionswürdig. Letztlich dürfte es sich bei der Fortführung der Grundmandatsklausel um ein Kompromissangebot an Die Linke handeln, die darauf geradezu existenziell angewiesen ist, weil sie nur dank ihrer drei Direktmandate in Fraktionsstärke im Bundestag vertreten ist.

Der Unionsvorschlag, der von vornherein größeren Wert auf die Personenwahl legt, hält folgerichtig auch an der Grundmandatsklausel fest, will die Schwelle aber anheben: von drei auf fünf Mandate. Das scheint mir doch etwas zu sehr auf die spezifische Situation der Partei Die Linke zugeschnitten.

*Enthält der Reformvorschlag der Regierungskoalition Regelungen, die Sie für bedenklich/angreifbar halten? Führt die Umsetzung zu einer*

## Stärkung oder zu einer Schwächung der Demokratie?

**Michl:** Durchgreifende verfassungsrechtliche Einwände sehe ich nicht. Zumindest systematisch fragwürdig ist aber, wie gesagt, das Festhalten an der Grundmandatsklausel.

Im Übrigen wird es vor allem eine Aufgabe der politischen Kommunikation sein, den Wählerinnen und Wählern den Grundgedanken des neuen Systems klarzumachen. Dass nicht jeder Wahlkreis einen Abgeordneten „entsendet“, ist in besonderem Maße erklärungsbedürftig. Die Umbenennung von Erst- und Zweitstimme in „Wahlkreis-“ bzw. „Hauptstimme“ ist nur ein erster Schritt. Entscheidend wird sein, die Bedeutung des Proporz insgesamt zu verdeutlichen, die letztlich die Abschaffung der Überhangmandate rechtfertigt.

Ob man darin eine Stärkung oder eine Schwächung der Demokratie sieht, hängt vor allem davon ab, ob man den Gedanken des Proporz oder den der Personenwahl in den Vordergrund stellt. Der Reformvorschlag entscheidet sich für den Proporz und setzt ihn weitgehend konsequent um.

*Das Interview haben wir am 27.1.2023 geführt.*

► **Zur Einführung:** Morlok Die Grundzüge des Wahlrechts JuS 2022, 1019; Voßkuhle/Kaufhold Grundwissen: Öffentliches Recht – Die Wahlrechtsgrundsätze, JuS 2013, 1078; Lenz Wahlsystematik JuS 2021, 832; Morlok/Kühr Wahlrechtliche Sperrklauseln und die Aufgaben einer Volksvertretung, JuS 2012, 385; Lampert Die wahlrechtlichen Gleichheitssätze, JuS 2011, 884

► **Zur Vertiefung:** Michl/Mittrop Verfblog v. 17.1.2023, <https://verfassungsblog.de/abschied-von-der-personenwahl/>; Volkman Verfblog v. 16.1.2023, <https://verfassungsblog.de/wahlrechtsaenderung-mit-einfacher-mehrheit/>; Kluckert Das Grabenwahlrecht auf dem Prüfstand der Verfassung NVwZ 2020, 1217; Lenz Sperrklausel und Ersatzstimme im deutschen Wahlrecht NVwZ 2019, 1797.

► **Zur Übung:** Hornung/Kammermeier Referendarexamensklausur – Wahl-O-Mat und Wahlautomat, JuS 2012, 931; Gröpl/Becker/Heck (Original-)Referendarexamensklausur – Wahlrechtliche Paritätsklauseln, JuS 2020, 961; Stumpf Anfängerklausur – Wahlrechtsgrundsätze auf Abwegen?, JuS 2010, 35.

## ► Gesetzesänderungen, Reformbestrebungen und BVerfG-Entscheidungen im Zusammenhang mit Überhangmandaten:

**2021:** BVerfGE 159, 40 = NVwZ 2021, 1525 (Eilantrag zum Bundeswahlgesetzänderungsgesetz abgelehnt)

**2020:** 25. Gesetz zur Änderung des BWG v. 14.11.2020 (BGBl. I 2020, 2395) zur Schaffung ausgleichloser Überhangmandate und Reduktion der Wahlkreise von 299 auf 280

**2013:** 22. Gesetz zur Änderung des BWG v. 3.5.2013 (BGBl. I 2013, 1082). Alle errungenen Überhangmandate werden durch Ausgleichsmandate für andere Parteien vollständig kompensiert. Die beiden folgenden BVerfG-Entscheidungen haben diese Änderung maßgeblich beeinflusst:

**2012:** BVerfGE 131, 316 = NVwZ 2012, 1101 mAnm Morlok (Begrenzung der Anzahl der ohne Ausgleich zulässigen Überhangmandate)

**2008:** BVerfGE 121, 266 = NVwZ 2008, 991 (negatives Stimmgewicht)

**1998:** BVerfGE 97, 317 = NJW 1998, 2892 (Nachrücken in Überhangmandate)

**1997:** BVerfGE 95, 335 = NJW 1997, 1553 (Verfassungsmäßigkeit von Überhangmandaten II, 4:4-Entscheidung)

**1989:** BVerfGE 79, 169 = NJW 1989, 1348 (Verfassungsmäßigkeit von Überhangmandaten I)