

Dr. Robert Vehrkamp
Bertelsmann Stiftung
Am Werderschen Markt 6
10117 Berlin
robert.vehrkamp@bertelsmann-stiftung.de

Berlin, 1. Oktober 2020

Stellungnahme

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses
am 5. Oktober 2020 in Berlin

zum Gesetzentwurf zur Änderung des Bundeswahlgesetzes der Fraktionen
CDU/CSU und SPD (BT-Drs. 19/22504)

Zusammenfassung der Stellungnahme

Ziel des Gesetzentwurfes ist „eine weitere Erhöhung der Sitzzahl über die auf der Grundlage des bisherigen Wahlrechts bei der Bundestagswahl 2017“ erreichten „Größe von 709 Abgeordneten“ hinaus zu vermeiden, weil das „den Deutschen Bundestag an die Grenzen seiner Arbeits- und Handlungsfähigkeit bringen und die Akzeptanz des Parlaments in der Bevölkerung beeinträchtigen“ könnte. Die Gefahr besteht, weil das geltende Bundestagswahlrecht keinerlei Obergrenze für die Sitzzahl des Bundestages kennt. Daran ändert auch der vorliegende Entwurf nichts. Das zeigen die folgenden Simulationsergebnisse von 1.036 umfragebasierten Wahlergebnisvarianten der letzten zehn Jahre:

Das geltende Bundestagswahlrecht erreicht in keiner der insgesamt 1.036 simulierten Wahlergebnisvarianten seine Regelgröße von 598. In 537 (=52 Prozent) der Fälle führt er zu einer Sitzzahl von mindestens oder mehr als 650, und davon in 252 (=24 Prozent) zu mindestens oder mehr als 700 Mandaten.

Der vorliegende Gesetzentwurf erreicht für die Bundestagswahl 2021 in ebenfalls nur 4 (=0,4 Prozent) der Fälle seine Regelgröße von 598. In 304 (=29 Prozent) der Fälle führt er zu einer Sitzzahl von mindestens oder mehr als 650, und davon in 142 (=14 Prozent) zu mindestens oder mehr als 700 Mandaten.

Nach aktueller Umfragelage (17. September 2020) könnte der vorliegende Gesetzentwurf – je nach den Annahmen über das Splittingverhalten der Wähler – zu einer Bundestagsgröße von bis zu 750 Mandaten führen.

Das zeigt: Auch der vorliegende Entwurf führt bei zahlreichen vorstellbaren und wahrscheinlichen Ergebnisvarianten zu Bundestagen, die seine Handlungsfähigkeit und Akzeptanz beeinträchtigen könnten. Damit verfehlt der vorliegende Gesetzentwurf sein selbst gestecktes Ziel. Gegenüber dem geltenden Recht stellt der Entwurf sogar eine Verschlechterung dar, weil die Wiedereinführung unausgeglichener Überhangmandate die ergänzende Einführung einer garantierten Obergrenze durch Kappung ausschließt.

Eine weitere Verfolgung des vorliegenden Gesetzentwurfes kann deshalb nicht empfohlen werden, zumal ein deutlich geeigneterer und ergänzungsfähigerer Alternativvorschlag der Fraktionen FDP, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN als verabschiedungsreifer Gesetzentwurf vorliegt (BT-Drs. 19/14672), und sich aus den Schnittmengen der vorliegenden Vorschläge zahlreiche Kompromissvarianten ergeben, die im Konsens aller im Bundestag vertretenen Parteien verabschiedet werden könnten.

1. Problemlage und Zielsetzung des Gesetzentwurfs

Zielsetzung des Gesetzentwurfs ist die Vermeidung einer Bundestagsgröße, die den Deutschen Bundestag „an die Grenzen seiner Arbeits- und Handlungsfähigkeit“ bringt, und „die Akzeptanz des Parlaments in der Bevölkerung“ beeinträchtigt. Diese Gefahr besteht, weil das geltende Bundestagswahlrecht bereits bei der Bundestagswahl 2017 zu einer Größe von 709 Abgeordneten geführt hat, und „eine weitere Erhöhung der Sitzzahl“ nicht ausschließt.

Grundlage des Gesetzentwurfs ist also die Annahme, dass eine Vergrößerung des Bundestages über 709 Abgeordnete hinaus seine Arbeits- und Handlungsfähigkeit und die Akzeptanz des Parlaments in der Bevölkerung beeinträchtigen könnte.

Daraus ergibt sich als Maßstab für die Bewertung des Entwurfs die Frage, ob und wie weit der Gesetzentwurf in der Lage ist, eine Vergrößerung des Bundestages über 709 Abgeordnete hinaus zu vermeiden.

Die Gefahr einer inakzeptablen Vergrößerung des Deutschen Bundestages besteht, weil das geltende Wahlrecht keinerlei Obergrenze für die Größe des Bundestages kennt. Es macht nicht nur die Verteilung der Mandate, sondern auch die Größe des Bundestages abhängig vom Wahlergebnis und seinen Eigenschaften. Neben der Höhe der Erst- und Zweitstimmenergebnisse, ihrer regionalen Verteilung und ihrem Verhältnis zueinander ist dabei insbesondere das Splittingverhalten der Wähler eine wichtige Determinante.

Das zeigen beispielhaft die folgenden Simulationen auf der Grundlage der aktuellen Umfragedaten vom 16. September 2020 (CDU/CSU 36% mit der CSU in Bayern bei 47%, SPD 16 %, AfD 10%, FDP 5%, LINKE 8% und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 20%). Unterstellt man nun ein - bei früheren Wahlen beobachtbares - Splittingszenario in dem sechs von zehn Wählern der FDP zugunsten von CDU/CSU splitten und etwa jeder dritte GRÜNEN- sowie jeder sechste LINKE-Wähler zugunsten der SPD, ergibt sich eine Bundestagsgröße von 661. Unterstellt man allerdings, dass die Wähler der GRÜNEN nicht splitten, steigt bei identischem Zweitstimmenergebnis die Größe des Bundestages auf 728. Splitten einige der GRÜNEN-Wähler zugunsten der Union steigt die Größe auf 750. Allein die Variation einer einzelnen Annahme zum Splittingverhalten einer Wählergruppe verändert die Größe des Bundestages um etwa 90 Mandate.

Das zeigt: Aus Wahlergebnisvarianten Bundestagsgrößen abzuleiten ist mit vielen Detailannahmen und daraus zwangsläufig resultierenden extrem großen Unsicherheiten verbunden. Schon vergleichsweise geringe Variationen bestimmter Eigenschaften von Wahlergebnissen können zu sehr großen Veränderungen führen.

Hinzu kommt: Statistische Häufigkeiten von Wahlergebnisvarianten lassen keine einfachen Rückschlüsse auf die Wahrscheinlichkeit ihres Auftretens zu. Wie wahrscheinlich eine bestimmte Bundestagsgröße ist, ergibt sich nicht allein aus der Häufigkeit der sie determinierenden Wahlergebnisvarianten.

Zusammenfassend bedeutet das: Ein Wahlrecht, das für realistische Wahlergebnisvarianten inakzeptable Bundestagsgrößen zulässt, ist auch unabhängig von der Häufigkeit ihres Auftretens in Umfragen nicht verantwortbar. Die Verringerung der statistischen Häufigkeit alleine reicht zur Garantie einer die Arbeits- und Handlungsfähigkeit sichernden und für die Öffentlichkeit akzeptablen Parlamentsgröße nicht aus.

Ein für die demokratische Öffentlichkeit akzeptables Wahlrecht muss garantieren können, dass unabhängig vom Wahlergebnis aus einer Bundestagswahl eine für sie akzeptable und die Handlungs- und Arbeitsfähigkeit garantierende Parlamentsgröße hervorgeht.

2. Die Lösungsansätze des Gesetzentwurfs und ihre Wirkung

Von den innerhalb der Personalisierten Verhältniswahl zur Verfügung stehenden Instrumenten zur Eindämmung der Vergrößerungsgefahr nutzt der vorliegende Entwurf für die anstehende Bundestagswahl 2021 neben dem Ausgleich von Überhangmandaten durch die proporzwahrende Zuteilung von zusätzlichen Listenmandaten für die Parteien ohne Überhänge vor allem ihre interne Kompensation durch die Verrechnung mit Listenmandaten anderer Landesverbände derselben Partei.

Von den insgesamt vier zur Verfügung stehenden Instrumenten (Vermeidung, Ausgleich, Kompensation und Kappung, vgl. A-Drs. 19(4)502C, S.3) nutzt der Entwurf damit lediglich zwei (Ausgleich und Kompensation) und verwirft die beiden anderen (Vermeidung und Kappung).

Zusätzlich sieht der Entwurf die Tolerierung von bis zu drei unausgeglichenen Überhangmandaten vor, und ab der Bundestagswahl 2025 dann auch die Vermeidung von Überhangmandaten durch eine Reduktion der Anzahl der Wahlkreise von 299 auf 280.

Wie wirken sich die im Entwurf vorgesehenen Instrumente einzeln und im Zusammenspiel auf die Größe des Bundestages aus?

Wichtige Hinweise auf die Wirkungsrichtung und -stärke ergeben sich aus der Simulation umfragebasierter Wahlergebnisvarianten. Auch für die vorliegende Stellungnahme wurden deshalb 1.036 Wahlergebnisvarianten simuliert, die sich aus 259 Umfrageergebnissen der letzten zehn Jahre (10/2009-05/2020) in jeweils vier verschiedenen Splittingvarianten ergeben. Die Berechnungen wurden im Auftrag der Bertelsmann Stiftung von Dr. Philipp Weinmann von der Universität der Bundeswehr in Hamburg durchgeführt.

Dabei zeigt sich im Vergleich des vorliegenden Entwurfs mit dem geltenden Wahlrecht und dem vorliegenden Entwurf der drei Oppositionsfraktionen (BT-Drs. 19/14672) das folgende Bild:

- Das geltende Bundestagswahlrecht erreicht in keiner der insgesamt 1.036 simulierten Wahlergebnisvarianten seine Regelgröße von 598. In 537 (=52 Prozent) der Fälle führt er zu einer Sitzzahl von mindestens oder mehr als 650, und davon in 252 (=24 Prozent) zu mindestens oder mehr als 700 Mandaten.
- Der vorliegende Gesetzentwurf erreicht für die Bundestagswahl 2021 in 4 (=0,4 Prozent) der Fälle seine Regelgröße von 598. In 304 (=29 Prozent) der Fälle führt er zu einer Sitzzahl von mindestens oder mehr als 650, und davon in 142 (=14 Prozent) zu mindestens oder mehr als 700 Mandaten.
- Der Gesetzentwurf der drei Oppositionsfraktionen erreicht in 927 (=90 Prozent) der Fälle seine erhöhte Regelgröße von 630. In lediglich 37 (=4 Prozent) der Fälle führt er zu einer Sitzzahl von mindestens oder mehr als 650, und davon in nur 4 (=0,4 Prozent) zu mindestens oder mehr als 700 Mandaten.
- Nach aktueller Umfragelage (17. September 2020) könnte der vorliegende Gesetzentwurf – je nach den Annahmen über das Splittingverhalten der Wähler (vgl. dazu S.2 dieser Stellungnahme) – zu einer Bundestagsgröße von bis zu 750 Mandaten führen, das geltende Wahlrecht zu einem Bundestag von bis zu 741, während der Oppositionsentwurf für alle Varianten seine Regelgröße von 630 erreichen würde.

Die Ergebnisse zeigen vor allem zwei Dinge sehr deutlich:

Zum einen erfüllt der vorliegende Entwurf seine selbst gesteckten Ziele nicht. Er reduziert zwar die Häufigkeit übergroßer Bundestage, schließt sie aber keineswegs aus. Auch der vorliegende Entwurf führt bei etwa einer von sieben untersuchten Wahlergebnisvariante zu einem Bundestag mit mehr als 700 Abgeordneten. Allein aus den Umfrageergebnissen der letzten zehn Jahre ergeben sich also 142 auch für kommende Wahlen vorstellbare Wahlergebnisvarianten, für die sich nach den selbst gesetzten Kriterien des vorliegenden Entwurfs eine Beeinträchtigung der Akzeptanz, Arbeits- und Handlungsfähigkeit des Parlaments ergeben würde.

Zum anderen zeigen die Simulationen die Sensitivität der Bundestagsgröße in Abhängigkeit von der Höhe, Verteilung und den konkreten Eigenschaften der Wahlergebnisse. Eine auch nur einigermaßen zuverlässige Vorhersage von Bundestagsgrößen ist deshalb gar nicht möglich. Die Simulation unterschiedlicher Bundestagsgrößen als Resultat unterschiedlicher Wahlergebnisvarianten zeigt die Wirkungsrichtung und -stärke unterschiedlicher wahlrechtlicher Gestaltungsregeln, sagt aber nichts über die Wahrscheinlichkeit ihres Auftretens.

Zusammenfassend zeigen die Simulationen, dass der vorliegende Gesetzentwurf keinen ausreichenden Schutz vor Beeinträchtigungen der Akzeptanz, Arbeits- und Handlungsfähigkeit des Bundestages bietet, sein selbst gesetztes Ziel also verfehlt.

3. Wirkung und wahlrechtlicher Preis der drei unausgeglichene Überhangmandate

Die Wirkung der im vorliegenden Entwurf zur Anwendung kommenden Instrumente ist sehr unterschiedlich verteilt. Seine insgesamt dämpfende Wirkung beruht zum überwiegenden Teil auf der internen Kompensation von Überhangmandaten, während die Wiedereinführung der drei unausgeglichene Überhangmandate in seiner Wirkung auf die Größe des Bundestages spürbar geringer ausfällt.

Für die Zielerreichung des Entwurfs spielt also die interne Kompensation und auch die für 2025 avisierte Reduzierung der Wahlkreise eine deutlich größere Rolle als die Wiedereinführung unausgeglichener Überhangmandate.

Der wahlrechtliche Preis der drei unausgeglichene Überhangmandate ist dagegen deutlich höher zu veranschlagen. Neben den grundsätzlichen wahlsystematischen Aspekten und Bedenken (vgl. dazu meine Stellungnahme in A-Drs. 19(4)502C, S.5f) geht es dabei vor allem um die Unvereinbarkeit von unausgeglichene Überhangmandaten mit der Einführung einer garantierten Obergrenze durch Kappung.

Sobald unausgeglichene Überhangmandate zugelassen werden, kann auch die Erststimme Proporzwirkung entfalten. Eine gleichzeitige Kappung von Überhangmandaten wäre dann ein verfassungsrechtlicher Verstoß gegen den Wahlgrundsatz der Gleichheit, der sich in einem Verhältniswahlrecht vor allem auf die Erfolgswertgleichheit der Zweitstimme beziehen lässt. Wenn aber durch Überhangmandate auch der Erststimme potentielle Proporzwirkung zugestanden wird, gelten dann für die Erststimme dieselben Gleichheitsmaßstäbe wie für die Zweitstimme. Das schließt dann die Kappung durch Nichtzuteilung von nicht zweitstimmengedeckten Direktmandaten aus.

Praktisch heißt das für den Gesetzgeber: Mit der Wiedereinführung unausgeglichener Überhangmandate gibt er die für die Bundestagswahl 2021 einzige noch umsetzbare Gestaltungsmöglichkeit auf, die Größe des Bundestages verlässlich zu deckeln.

Schon deshalb ist von der im Entwurf vorgesehenen Wiedereinführung von drei unausgeglichenen Überhangmandaten dringend abzuraten. Sie tragen vergleichsweise wenig zur Problemlösung bei, nehmen dem Gesetzgeber aber gleichzeitig das für die Bundestagswahl 2021 einzig noch verfügbare Instrument einer garantierten Obergrenze und Deckelung der Bundestagsgröße durch Kappung.

Was macht der Gesetzgeber, wenn sich in den nächsten Monaten wieder Umfragevarianten ergeben, die den Bundestag im Sinne des vorliegenden Entwurfes handlungs- und arbeitsunfähig machen würden?

Die dann wohl einzige noch verbleibende Reaktionsmöglichkeit wäre die zusätzliche Einführung einer Kappungsgrenze durch Nichtzuteilung einiger nicht durch das Zweitstimmenergebnis abgedeckter Direktmandate.

Diesen Notfallmechanismus sollte der Gesetzgeber jedenfalls nicht ohne Not aus der Hand geben.

4. Abschließende Gesamtbewertung

Der vorliegende Gesetzentwurf verfehlt seine selbst gesteckten Ziele. Er bietet keinen ausreichenden Schutz vor der Gefahr einer Beeinträchtigung der Handlungs- und Arbeitsfähigkeit und damit der Akzeptanz des nächsten Bundestages. Zur garantierten Deckelung bietet sich als zusätzliches Instrument die Einführung einer Kappungsgrenze an. Die wäre in den vorliegenden Gesetzentwurf allerdings nur dann integrierbar, wenn auf die Wiedereinführung proporzverzerrender Überhangmandate verzichtet wird. Beides wird deshalb ausdrücklich empfohlen.