

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

Berlin, 22. Mai 2020

Stellungnahme

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses
am 25. Mai 2020 in Berlin

zum Gesetzentwurf zur Änderung des Bundeswahlgesetzes der Fraktionen
FDP, DIE LINKE, und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 19/14672)

Zusammenfassung der Stellungnahme

Ziel des Gesetzentwurfes ist eine *erhebliche* und *deutliche* **Reduzierung der Gefahr eines übermäßig großen Bundestages** im geltenden Bundestagswahlrecht.

Die Gefahr besteht, weil das geltende Bundestagswahlrecht ein **Parlamentsvergrößerungs-recht** ist. Es kennt keinerlei Obergrenze für die Sitzzahl des Bundestages. Die sich ergebende Bundestagsgröße ist abhängig von bestimmten Eigenschaften des Wahlergebnisses und nach oben hin offen. **Das geltende Bundestagswahlrecht kann deshalb nicht garantieren, dass aus einer Bundestagswahl ein funktionsfähiges Parlament hervorgeht.** Es riskiert damit Wahlanfechtungen und nimmt das Risiko der Ungültigkeit einer Wahl in Kauf.

Der vorliegende Gesetzentwurf entschärft diese Problematik **nahezu vollständig**, und erreicht damit sein Ziel. Das zeigen Simulationsrechnungen auf der Basis von 1.036 umfragebasierten Wahlergebnisvarianten der letzten zehn Jahre (10/2009-05/2020):

Der Gesetzentwurf erreicht in 927 (=90 Prozent) von 1.036 Fällen seine Regelgröße von 630. In lediglich 37 (=4 Prozent) der Fälle führt er zu einer Sitzzahl von mehr als 650, und davon in nur 4 (=0,4 Prozent) zu mehr als 700 Mandaten.

Im Vergleich dazu erreicht das geltende Bundestagswahlrecht in keinem der 1.036 Fälle seine Regelgröße von 598. In 537 (=52 Prozent) führt es zu mehr als 650, und davon in 252 (=24 Prozent) zu mehr als 700 Mandaten.

Die Umsetzung des vorliegenden Gesetzentwurfes ist der geltenden Rechtslage deshalb eindeutig vorzuziehen.

Zur **Ergänzung** des Vorschlags **um eine garantierte Obergrenze** bietet sich als zusätzliches Instrument die **Einführung einer Kappungsgrenze** an, die in den vorliegenden Gesetzentwurf integrierbar wäre. **Eine solche Ergänzung des vorliegenden Gesetzentwurfes wird ausdrücklich empfohlen.**

Folgerichtig abgelehnt wird im vorliegenden Gesetzentwurf die mit großer Wahrscheinlichkeit verfassungswidrige vorsätzliche Wiedereinführung **unausgeglicherer Überhangmandate**, die in einem Vielparteienparlament als willkürliche Mehrheitsverzerrungen den Grundcharakter der Personalisierten Verhältniswahl als Verhältniswahl aufheben könnten.

1. Zielsetzung des Gesetzentwurfs und Aufbau der Stellungnahme

Zielsetzung des Gesetzentwurfs ist es, „**erhebliche und unabsehbare Aufwüchse der Sitzzahl des Bundestages zu vermeiden**“. Nicht unwahrscheinlich sei, dass der Bundestag auf eine Mitgliederzahl „**von weit über 800**“ anwachsen könnte.

Diese dem Gesetzentwurf zugrundeliegende Befürchtung ist mehr als berechtigt. Das geltende Bundestagswahlrecht ist ein „**Parlamentsvergrößerungsrecht**“ (Grotz/Vehrkamp, S.1) ohne jede Deckelung. Das real existierende wahlrechtliche Problem und Risiko ist also noch sehr viel größer als im vorliegenden Gesetzentwurf beschrieben: Das geltende Bundestagswahlrecht kennt überhaupt keine Begrenzung der Sitzzahl. Die Größe des Bundestages ist damit nach oben hin offen. Je nach Anzahl der in der im Bundestag vertretenen Parteien, ihrem Wahlergebnis und dem Splittingverhalten der Wähler, geht die theoretisch denkbare Größe des Bundestages sogar gegen unendlich (Fehndrich, S.2).

Das geltende Bundestagswahlrecht kann damit nicht garantieren, dass aus der Wahl ein funktionsfähiges Parlament hervorgeht.

Es erweist sich schon deshalb als dringend reformbedürftig.

In einer funktionsfähigen Demokratie haben die Wähler Anspruch auf ein Wahlrecht, das – unabhängig vom konkreten Wahlergebnis – zu einem funktionsfähigen Parlament führt. Diese Grundvoraussetzung wird vom geltenden Bundestagswahlrecht nicht erfüllt.

Das geltende Bundestagswahlrecht *kann* zwar zu einem Parlament der Sollgröße von 598 führen. Es *kann* aber auch – ohne die Sicherheit einer Obergrenze – zu einem Parlament von mehr als 600, 700, 800, oder 900, zu einem „Bundestag der Tausend“ (Pukelsheim, S.469) oder noch mehr Abgeordneten führen. Wie wahrscheinlich welches Szenario ist, bleibt von sehr subjektiven Setzungen und Annahmen abhängig. Mit Sicherheit voraussagen lässt es sich nicht. Und die Unsicherheiten werden in einem zunehmend segmentierten Parteiensystem und durch ein immer volatileres, weniger vorhersagbares und auch kurzfristig sprunghaften Veränderungen unterliegendem Wählerverhalten immer größer.

Allein die Möglichkeit eines nicht funktionsfähigen Bundestages als vorstellbares Ergebnis einer Bundestagswahl, macht eine entsprechende Reform des Bundestagswahlrechts noch vor der nächsten Bundestagswahl zwingend erforderlich. Darauf reagiert der vorliegende Gesetzentwurf, beansprucht dabei aber keine vollständige Lösung des Problems, sondern lediglich seine deutliche Entschärfung.

Darüber hinaus verbleibt der Gesetzentwurf mit seinen **Problemlösungen innerhalb des Systems der Personalisierten Verhältniswahl**. Der Gesetzentwurf vermeidet also einen wahlrechtlichen Systemwechsel, z. B. in Richtung eines Mehrheits- oder Grabenwahlsystems.

Wie, und wie weit es dem Gesetzentwurf gelingt, das Risiko einer übermäßigen Bundestagsvergrößerung deutlich zu reduzieren, wird im Folgenden diskutiert und bewertet. Dazu werden in *Abschnitt 2* zunächst die innerhalb der Personalisierten Verhältniswahl zur Verfügung stehenden Reformoptionen beschrieben, die das Problem lösen oder zur einer Lösung beitragen können. *Abschnitt 3* diskutiert dann die drei in dem vorliegenden Gesetzentwurf zum Einsatz kommenden Instrumente. Anhand von Simulationsrechnungen werden ihre jeweils spezifischen Wirkungen und Problemlösungsbeiträge beschrieben. *Abschnitt 4* befasst sich mit der Ergänzung des vorliegenden Entwurfes durch die Integration einer Kappungsgrenze. *Abschnitt 5* befasst sich mit der Wiedereinführung unausgeglichener Überhangmandate, und lehnt diese als potentiell verfassungswidrig ab. Das abschließende Fazit enthält eine kurze Gesamtbewertung und Empfehlung.

2. Problemlösungsansätze innerhalb der Personalisierten Verhältniswahl

Innerhalb der Personalisierten Verhältniswahl stehen zur Lösung der Vergrößerungsproblematik des jetzigen Bundestagswahlrechts theoretisch die folgenden fünf Instrumente zur Verfügung:

- Die **Vermeidung** von Überhangmandaten durch die Reduktion der Anzahl der Wahlkreise.
- Der proporzwahrende **Ausgleich** von Überhangmandaten durch die Zuteilung von zusätzlichen Listenmandaten für die Parteien ohne Überhänge.
- Die **Kompensation** von internen Überhangmandaten durch ihre Verrechnung von Überhangmandaten mit Listenmandaten anderer Landesverbände derselben Partei.
- Die **Kappung** potentieller Überhangmandate durch ihre präventive Nichtzuteilung im Rahmen des Vergabeverfahrens von Direktmandaten.

Dem Gesetzgeber stehen damit zunächst einmal vier Instrumente zur Verfügung, um *innerhalb* der Personalisierten Verhältniswahl die Gefahr einer übermäßigen Vergrößerung auszuschließen oder zumindest deutlich zu reduzieren. Die Instrumente können einzeln oder in einer geeigneten Kombination zur Problemlösung eingesetzt werden. Alle vier Instrumente sind miteinander vereinbar, können also in unterschiedlicher Gewichtung auch miteinander kombiniert werden.

Für die **Wirkung und Effektstärke** der einzelnen Instrumente ist vor allem interessant, dass nur die Kappung in der Lage ist eine absolute Obergrenze der Bundestagsgröße zu garantieren. Alle anderen Instrumente können zwar einen erheblichen Beitrag zur Reduzierung der Wahrscheinlichkeit übermäßiger Bundestagsgrößen leisten. Vollständig garantieren kann das aber nur die Einführung einer Kappungsgrenze.

Alle vier Instrumente sind darüber hinaus mit **wahlpolitischen Kosten** verbunden:

Die Vermeidung durch Wahlkreisreduzierung erfordert eine Wahlkreisreform, vergrößert die Wahlkreise und verschiebt das Verhältnis von Direkt- und Listenmandaten.

Der Ausgleich von Überhangmandaten führt zu einer Vergrößerung des Bundestages und zu einer Verschiebung des Verhältnisses von Direkt- und Listenmandaten.

Die Kompensation interner Überhangmandate verzerrt den föderalen Proporz zwischen den Landeslisten der Überhangparteien - einzelne Landesverbände einer Partei könnten überhaupt nicht mehr vertreten sein.

Die Kappung führt dazu, dass in einzelnen Wahlkreisen Direktmandate nicht vergeben werden, und sie dann zumindest über keinen direkt gewählten Abgeordneten verfügen.

Die Entscheidung über den Einsatz einzelner oder mehrerer Instrumente ist damit immer auch eine normative Entscheidung darüber, welche der wahlpolitischen Folgen man wie stark gewichtet.

Die **Tolerierung unausgeglichener Überhangmandate** bleibt im vorliegenden Gesetzentwurf folgerichtig und notwendigerweise als außerhalb der Personalisierten Verhältniswahl liegend unberücksichtigt (vgl. dazu Abschnitt 5 dieser Stellungnahme).

3. Die drei Problemlösungsansätze des vorliegenden Gesetzentwurfes und ihre Wirkung

Der vorliegende Gesetzentwurf setzt auf eine zielgerichtete und effiziente Kombination von drei dieser insgesamt vier Instrumente:

- Zur **Vermeidung** von Überhangmandaten wird die Anzahl der Wahlkreise von 299 auf 250 reduziert. Das reduziert die Wahrscheinlichkeit der Entstehung von Überhangmandaten und vermindert das Risiko eines übermäßig großen Bundestages. Etwa die Hälfte der risikoreduzierenden Wirkung des vorliegenden Gesetzentwurfes beruht allein auf dieser Reduktion der Anzahl der Wahlkreise. Würde also die Reduktion der Wahlkreise entfallen, wäre der Vorschlag nur etwa halb so effizient und wirksam darin, das Risiko eines übermäßig anwachsenden Bundestages gegenüber dem geltenden Wahlrecht zu reduzieren. Die Stellschraube der Wahlkreisreform ist deshalb ein wesentliches Gestaltungsmerkmal des vorliegenden Vorschlags. Ein Verzicht, oder eine geringere Reduzierung der Wahlkreise, würde – ceteris paribus – die Effektstärke des vorliegenden Gesetzentwurfes um maximal etwa die Hälfte verringern.
- Zum **Ausgleich** von Überhangmandaten sieht der Entwurf eine Vergrößerung des Bundestages auf die neue Regelgröße von 630 Mandaten vor. Diese Anhebung der Regelgröße auf 630 Mandate absorbiert zunächst einige der auf Basis der alten Regelgröße von 598 anfallenden Überhangmandate. Sie reduziert damit die Anzahl derjenigen Direktmandate, die als nicht durch Zweitstimmenmandate gedeckte Direktmandate zu Überhangmandaten werden können. Sie entlastet damit den dritten Wirkungsmechanismus des vorliegenden Gesetzentwurfes, die Kompensation.
- Als Folge der Abschaffung des Sitzkontingentverfahrens, ermöglicht der vorliegende Gesetzentwurf die vollständige **Kompensation** von internen Überhangmandaten durch Listenmandate anderer Landesverbände derselben Partei. Listenmandate von nicht überhängenden Landeslisten einer Partei werden mit den überhängenden Direktmandaten anderer Landeslisten derselben Partei verrechnet. Dieser Mechanismus erklärt in etwa die andere Hälfte der Effektstärke und Effizienz des Gesetzentwurfes. Ein Verzicht oder eine Beschränkung der Anrechenbarkeit durch die Garantie von Listenmandaten würde – ceteris paribus – die Effektstärke des vorliegenden Gesetzentwurfes um ebenfalls maximal etwa die Hälfte reduzieren.

Der Gesetzentwurf nutzt damit eine **effiziente und wirksame Kombination** von drei unterschiedlichen Instrumenten zur Erreichung seiner Ziele. Der hohe Grad der Zielerreichung beruht auf dem effizienten Zusammenspiel aller drei Instrumente:

Ein Teil der auf Basis der geltenden Regelgröße anfallenden Überhangmandate wird durch die Verringerung der Anzahl der Wahlkreise **vermieden**. Ein weiterer Teil dieser Überhangmandate wird durch die Anhebung der Regelgröße auf 630 **ausgeglichen**. Und die danach noch verbleibenden internen Überhangmandate werden vollständig durch die Anrechnung auf Listenmandate anderer Landesverbände derselben Partei **kompensiert**.

Die in den Simulationsrechnungen erreichte 90-prozentige Reduzierung der Vergrößerungsfälle gegenüber dem geltenden Wahlrecht beruht zu etwa der Hälfte auf dem Effekt der Wahlkreisreduzierung. Zur anderen Hälfte beruht sie auf Effekt der Kompensation von internen Überhangmandaten durch die Streichung von Listenmandaten anderer Landesverbände derselben Partei. Die Anhebung der Regelgröße auf 630 reduziert die Anzahl solcher internen Überhangmandate und damit die Notwendigkeit ihrer Kompensation.

Was der vorliegende Gesetzentwurf bisher noch nicht vorsieht, ist die **Garantie einer absoluten Obergrenze** für die Größe des Bundestages. Eine garantierte Obergrenze ließe sich aber durch die ergänzende Einführung einer entsprechenden Kappungsgrenze in den vorliegenden Entwurf integrieren.

4. Mögliche Ergänzung durch die Einführung einer Kappungsgrenze

Die Einführung einer Kappungsgrenze ist das einzige der hier diskutierten Instrumente, das in der Lage wäre, eine Obergrenze für die Bundestagsgröße zu garantieren.

Die Logik einer solchen Kappungsgrenze beruht darauf, ab einer bestimmten Maximalgröße des Bundestages keine Überhangmandate mehr zuzuteilen. Wahlrechtlich ließe sich das durch eine geeignete Reform der in § 5 Bundeswahlgesetz geregelten Personenwahl realisieren. Dabei müsste sichergestellt werden, dass es nicht zu einer nachträglichen Aberkennung von Direktmandaten kommt, sondern sie oberhalb der Kappungsgrenze über die Vergaberegeln erst gar nicht zugeteilt werden. Eine geeignete Regelung dazu findet sich bereits in dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN v. 9.2.2011 (BT-Drs.17/4694). Die könnte in den vorliegenden Gesetzentwurf integriert werden.

Würde beispielsweise eine derartige Kappungsgrenze bereits ab der neuen Regelgröße von 630 greifen, würde aus der 90-prozentigen eine 100-prozentige Einhaltung der neuen Regelgröße.

Ergänzt um eine Kappungsgrenze, würde der vorliegende Gesetzentwurf also über sein selbstgestecktes Ziel hinaus eine übermäßige Vergrößerung des Bundestages nicht nur deutlich unwahrscheinlicher machen, sondern garantiert ausschließen.

5. Folgerichtiger Verzicht auf unausgeglichene Überhangmandate

Ausdrücklich verworfen wird vom vorliegenden Gesetzentwurf die **Wiedereinführung unausgeglichener Überhangmandate**. Das erscheint folgerichtig und notwendig.

Folgerichtig, weil der vorliegende Gesetzentwurf innerhalb der Personalisierten Verhältniswahl bleibt. Eine Wiedereinführung mehrheitsverzerrender Überhangmandate würde aber dem Grundcharakter der Personalisierten Verhältniswahl als Verhältniswahl widersprechen.

Und notwendig, weil eine Wiedereinführung unausgeglichener Überhangmandate mit großer Wahrscheinlichkeit Gefahr liefe, im Falle einer Wahlanfechtung vom Bundesverfassungsgericht als unvereinbar mit dem Grundcharakter der Bundestagswahl als Verhältniswahl verworfen zu werden.

Demokratie- und legitimationstheoretisch ist dabei der stärkste Einwand gegen unausgeglichene Überhangmandate die **Willkür ihrer mehrheitsverzerrenden Auswirkungen in einem Vielparteiensystem**. Unausgeglichene Überhangmandate bilden in einem Vielparteiensystem kein „vitalen Rest von Mehrheitswahl“ (Isensee, S.274), sondern eine willkürliche Verzerrung des Grundcharakters der Bundestagswahl als Verhältniswahl.

Unter den gegebenen Bedingungen des bundesdeutschen Vielparteiensystems, könnten unausgeglichene Überhangmandate z. B. politisch gewollte Mehrheitsbildungen verhindern, ohne gleichzeitig andere politisch gewollte Mehrheiten zu ermöglichen. Sie würden dann mit großer Wahrscheinlichkeit zum Anlass für Wahlanfechtungen werden, und sich dem Risiko der Verfassungswidrigkeit aussetzen.

Das gilt ganz ausdrücklich auch für die vielzitierten „bis zu 15 unausgeglichenen Überhangmandate“, die das Bundesverfassungsgericht angeblich auch im Rahmen der Personalisierten Verhältniswahl erlaubt habe.

Tatsächlich ist der Tenor der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein ganz anderer: Unausgeglichene Überhangmandate wurden immer nur als eine lediglich unerwünschte Nebenfolge überhaupt akzeptiert. Würden sie wahlrechtlich als ein aktives Gestaltungsmerkmal in die bestehende Personalisierte Verhältniswahl bewusst und zielgerichtet wiedereingeführt, wäre das, zumal es wahlrechtliche Alternativen gibt, im Sinne dieser Rechtsprechung mit hoher Wahrscheinlichkeit als Verstoß gegen den Grundsatz der Wahlgleichheit zu bewerten.

Vor diesem Hintergrund ist der bewusste Verzicht auf die Wiedereinführung unausgeglichener Überhangmandate im vorliegenden Gesetzentwurf folgerichtig, notwendig und angemessen.

6. Abschließende Gesamtbewertung

Der vorliegende Gesetzentwurf erreicht seine selbstgesteckten Ziele. Er ist der geltenden Rechtslage eindeutig vorzuziehen.

Zur Ergänzung um eine garantierte Obergrenze für die Bundestagsgröße sollte die zusätzliche Einführung einer Kappungsgrenze erwogen werden.

*Alle in dieser Stellungnahme zitierten Simulationsberechnungen wurden im Auftrag der Bertelsmann Stiftung von **Dr. Philipp Weinmann** von der **Universität der Bundeswehr in Hamburg** durchgeführt.*

Literatur:

Grotz, Florian, und Robert Vehrkamp (2017). 598. EINWURF – Policy Brief der Bertelsmann Stiftung (1), erschienen auch in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* vom 23. Januar 2017.

Fehndrich, Martin (2013). *Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses* am 14. Januar 2013 in Berlin.

Isensee, Josef (2010). „Funktionsstörungen im Wahlsystem“. *Das Deutsche Verwaltungsblatt* 269-277.

Pukelsheim, Friedrich (2019). „Bundestag der Tausend – Berechnungen zu Reformvorschlägen für das Bundeswahlgesetz“. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (3). 469-477.