

Der Gesetzentwurf der FDP, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE: Die bessere Alternative zum derzeitigen Wahlrecht?

Schleyer, Lorenz

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schleyer, L. (2021). *Der Gesetzentwurf der FDP, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE: Die bessere Alternative zum derzeitigen Wahlrecht?* (DNGPS Working Paper, 04/2021). Opladen: Verlag Barbara Budrich. <https://doi.org/10.3224/dngps.v7i1.04>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

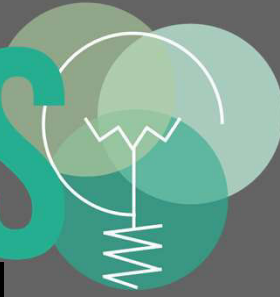
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

DNGPS



A-04-2021A

WORKING PAPER



DER GESETZENTWURF DER FDP, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN UND DIE LINKE. — DIE BESSERE ALTERNATIVE ZUM DERZEITIGEN WAHLRECHT?

LORENZ SCHLEYER

UNIVERSITÄT HALLE-WITTENBERG

BUNDESWAHLGESETZ

REFORM



Herausgeberschaft:

Deutsche Nachwuchsgesellschaft für Politik- und Sozialwissenschaft e.V. (DNGPS)

Ansprechpartner:

Morten Harmening (harmening@dngps.de)

Jannik Bruns (bruns@dngps.de)

Institut für Politikwissenschaft

Deutsche Nachwuchsgesellschaft für Politik- und Sozialwissenschaft e. V. (DNGPS)

Schneiderberg 50, 30167 Hannover

Homepage: www.dngps.de

Email: info@dngps.de

Facebook: www.facebook.com/DNGPS

Twitter: <https://twitter.com/DNGPS>

Amtsgerichtsnummer: VR 200767 | Amtsgericht Osnabrück | Ust-Ident. Nummer: 66/270/03787

Bankverbindung: IBAN DE33 2655 0105 1551 1544 36 | BIC NOLADE22XXX | Sparkasse Osnabrück

Verlag:

Verlag Barbara Budrich GmbH, Stauffenbergstr. 7, D-51379 Leverkusen-Opladen

Tel. (+49) (0)2171 79491 50 | Fax (+49) (0)2171 79491 69 | info@budrich.de

<https://budrich.de> | <https://shop.budrich.de>

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar

© Dieses Werk ist im Verlag Barbara Budrich erschienen und steht unter folgender Creative Commons

Lizenz: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Verbreitung, Speicherung, Bearbeitung und Vervielfältigung erlaubt, wenn: (a) Urheber-, Rechte- und Lizenzangaben sowie der Verweis auf Bearbeitung angemessen gemacht werden.



Diese Publikation steht im Open Access-Bereich der Verlagsseite zum kostenlosen Download bereit (<https://dngps.budrich-journals.de>).

ISSN Online: 2365-3329

Verlag Barbara Budrich GmbH, <https://budrich.de>

DER GESETZENTWURF DER FDP, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN UND DIE LINKE. – DIE BESSERE ALTERNATIVE ZUM DERZEITIGEN WAHLRECHT?

LORENZ SCHLEYER

MARTIN-LUTHER-UNIVERSITÄT HALLE-WITTENBERG

LORENZ.SCHLEYER@STUDENT.UNI-HALLE.DE

ZUSAMMENFASSUNG

Die Diskussion zur Reform des Bundestagswahlrechts läuft nun seit 15 Jahren und scheint noch lange nicht am Ende. Nach dem Scheitern der Wahlrechtskommission unter Leitung von Wolfgang Schäuble stellten die Fraktionen FDP, Bündnis90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE einen gemeinsamen Gesetzentwurf als Beitrag zur Reform des Wahlrechts vor. Dieser Gesetzentwurf ist politikwissenschaftlich relevant, da die Oppositionsfraktionen mit diesem Entwurf eine Alternative zum, aus den Fraktionspositionen in der inoffiziellen Wahlrechtskommission antizipierten, möglichen Gesetzentwurf der Regierungsmehrheit stellen wollten. Der Entwurf wird in diesem Arbeitspapier mit der Frage „Eine Alternative zum derzeitigen Wahlrecht?“ auf seine Güte untersucht. Dazu wurde der Kriterienkatalog zur Bewertung von Wahlsystemreformen, aus Behnke et al. (2017) herangezogen. Die Kriterien sollen einen Analyserahmen bilden, um das aktuelle Wahlrecht auf standardisierte Weise mit dem Gesetzentwurf zu vergleichen. Am Ende des Papiers konnte festgestellt werden, dass der Entwurf eine durchaus tragfähige Alternative darstellt. Das Arbeitspapier leistet einen Beitrag zur Diskussion im Reformprozess zum Wahlrecht, indem sie einen standardisierten Vergleich des aktuellen Wahlrecht (Stand 10.09.2020) mit dem vorliegenden Gesetzentwurf vollzieht.

KEYWORDS: BUNDESWAHLGESETZ OPPOSITION REFORM

THE BILL OF FDP, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN AND DIE LINKE – AN ALTERNATIVE TO THE CURRENT FEDERAL ELECTION LAW?

LORENZ SCHLEYER

MARTIN-LUTHER-UNIVERSITY HALLE-WITTENBERG

LORENZ.SCHLEYER@STUDENT.UNI-HALLE.DE

ABSTRACT

The discussion to reform the German federal election law has been taking place since 2005 and does not seem to come to an end. After the termination of an unofficial working group to reform the federal elections act led by President of the Bundestag Wolfgang Schäuble, the parliamentary groups of FDP, Bündnis90/DIE GRÜNEN and DIE LINKE introduced a bill proposing an electoral reform. The bill is relevant in that the factions introduced an alternative to the anticipated policy points of the government majority. This paper examines this bill, asking the following research question: „Is this Bill an alternative to the current law?“ The criteria to evaluate the bill are drawn from Behnke et al. (2017). The criteria are used as an analytical framework to compare the current electoral law to the introduced bill in a standardized way. The paper concludes that the bill is a considerable alternative to the current electoral law. The paper contributes to the discussion about reforming the federal election act, seeking to offer a standardized comparison between the current German federal election law (as of 10.09.2020) and the existing bill.

KEYWORDS: FEDERAL ELECTION ACT OPPOSITION REFORM

1. EINLEITUNG

Die Diskussion über die Reform zum Bundeswahlgesetz läuft schon seit einigen Jahren. Als 2002 das Wahlrecht geändert wurde und der Gesetzgeber die Normgröße des Bundestags auf 598 Mandate festlegte (Nohlen 2014: 368), war die Höhe der Mandatszahl, in der damaligen Zeit, eine realistische Einschätzung. Durch die Ausdifferenzierung des Parteiensystems und den Zweitstimmenverlusten der Volksparteien CDU/CSU und SPD, bei Beibehaltung der meisten Direktmandate (Wahlrecht.de 2020, Wahlkreisprognose.de 2020), ist der Bundestag auf mittlerweile 709 Abgeordnete angewachsen. Berechnungen aufgrund von Umfragen seit der Bundestagswahl 2017 legen die Möglichkeit nahe, dass die Abgeordnetenzahl die 800 überschreiten könnte (Behnke 2020: 8). Dabei ist der Bundestag schon jetzt eines der größten Parlamente der Welt (Serrao 2020).

Wie also nun mit einem immer größer werdenden Bundestag umgehen? Stellt diese Entwicklung ein Problem dar? Die Fraktionen im Bundestag sind sich in diesem Punkt einig, eine Reform muss her (Jacob 2019: 488). Die Problembeschreibung der Fraktionen weichen hingegen voneinander ab, eine Gemeinsamkeit gibt es, sie streben eine Verkleinerung des Bundestags an (Roßmann 2020a, Jacob 2019: 488). Nur so wäre die Handlungsfähigkeit sicher gewährleistet. Marc Jacob sieht diese Ansicht durch das negative Bild der Öffentlichkeit zu einem ‚übergroßen‘ Bundestag geleitet (Jacob 2019: 480). An dieser Stelle sei angemerkt, dass es auch differenziertere Stimmen in der Wahlrechtsreformdebatte gibt, die nicht nur eine Handlungsunfähigkeit des Bundestags anzweifeln, als auch die Mandatszahl nicht nur kritisch betrachten. Die wichtigsten Argumente seien hier kurz genannt. Die Relation der Mandatsträger zu Bürger*innen ist vergleichbar mit denen anderer europäischer Demokratien wie Frankreich (Zeh 2018:748), einige europäische Länder wie Großbritannien oder Polen haben sogar nach der Relation größere Parlamente. Wenn strikt die Normgröße der 598 Abgeordnete*in angewandt wird, dann ist die Relation im Vergleich recht gering (Zeh 2018: 749). Weiterhin haben sich die Anforderungen an Abgeordnete und die Komplexität der politischen Aushandlung erhöht, weswegen der Bundestag neue Mitglieder zur Erfüllung seiner verfassungsmäßigen Aufgaben gut nutzen könnte (Zeh 2018: 749-750).

Das Argument, dass ein größerer Bundestag viel mehr Geld kosten würde, mag zwar in absoluten Zahlen so erscheinen, er kostet in der 19. Wahlperiode voraussichtlich knapp 870 Millionen Euro, das sind allerdings nur ca. 0,26 Prozent Bundeshaushalts (Zeh 2018: 751), umgerechnet ungefähr 10,60 Euro pro Person pro Jahr in Deutschland (Zeh 2018: 752). Dabei sind viele Kosten davon fix, die durch einen Mandatsaufwuchs kaum vergrößert würden (Zeh 2018: 753). Es könnten sogar weitere positive Effekte ermöglicht werden, wie das Mitglieder arbeitsintensiver Bundestagsausschüsse (bspw. Inneres und Haushalt) entlastet werden könnten (Zeh 2018: 754). Der Verkleinerungswille sollte somit nicht unbedingt ein ausschließliches Argument in der Debatte über das Wahlrecht sein, so Wolfgang Zeh (Zeh 2018: 756).

Als Teil dieser Reformdebatte haben die drei Oppositionsfraktionen FDP, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE im November 2019 einen gemeinsamen Gesetzentwurf zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vorgelegt (Gesetzentwurf 2019). Die Hauptpunkte des Entwurfs sind eine

Reduktion der Wahlkreise von 299 auf 250, eine Erhöhung der Normgröße auf 630 Mandate und eine interne Verrechnung von Überhangmandaten (Gesetzentwurf 2019: 1 ff.). In den folgenden Kapiteln wird auf weitere Inhalte eingegangen. Die Fraktionen haben sich zu einem gemeinsamen Entwurf entschieden, um eine Alternative zum antizipierten Entwurf der Regierungsmehrheit darzustellen und diesen möglichst aussichtsreich, durch Einbindung aller Oppositionsfraktionen im Bundestag, die politisch miteinander arbeiten, einzubringen. Dem Entwurf wurde letztlich vom Bundestag nicht zugestimmt, stattdessen wurde ein Entwurf der Regierungsmehrheit angenommen. Was allerdings zum Zeitpunkt der Ausfertigung des Papiers noch nicht abzusehen war.

Der Gesetzesentwurf war der erste Reformversuch nach dem Scheitern der Kommission zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, im April 2019 (Funk 2019; Bundestag 2019) und bis zuletzt (Stand 10.09.2020) der einzige Reformvorschlag, der als ausgearbeiteter Gesetzentwurf vorlag (Behnke 2020: 34). Dieser Gesetzesentwurf soll im Folgenden daraufhin untersucht werden, ob er tatsächlich eine tragende Alternative des Wahlrechts darstellt oder, wenn überhaupt, als mögliche Übergangslösung betrachtet werden kann. Dazu werden zunächst die Ziele und Inhalte des Gesetzentwurfs herausgearbeitet und vorgestellt, sowie mögliche weitere Alternativlösungen dargestellt. Anschließend wird mit den Maßstäben zur Bewertung von Wahlsystemen nach Joachim Behnke et al. (2017) der Entwurf evaluiert. In dem Buch Joachim Behnke et al. (2017) *Reform des Bundestagswahlsystems*, legen die Autoren fünf Kerndimensionen, zur Bewertung, fest (Grotz 2017: 38 ff.). Die fünf Kerndimensionen benennen sie als Konzentration, Proportionalität, Partizipation, Transparenz und Umsetzbarkeit.

Joachim Behnke et al. (2017) ergänzen noch die verfassungsgerichtlichen Vorgaben einer Reform, die über einen Zeitraum mehrerer Jahre vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) als Rahmen gesetzt wurden. Diese Dimensionen werden in Kapitel drei einzeln auf den Gesetzentwurf angewandt, um im letzten Teil des Arbeitspapiers eine fundierte Evaluation des Entwurfs zu ermöglichen und ein Fazit ziehen zu können.

Die Dimensionen von Behnke et al. (2017) eignen sich gut für den Vergleich zweier existierender Wahlrechte. Sie sind sehr detailliert und ermöglichen es, die konkret bewertbaren Aspekte innerhalb eines Analyserahmens abzuhandeln. Die Autoren haben die Kriterien ebenso an deutsche Gegebenheiten angepasst und parteipolitische Eigeninteressen mit einbezogen (Grotz 2017: 40 f.), somit eignen sie sich für die Bewertung deutscher Wahlrechtsreformen.

Der Kriterienkatalog eignet sich besser als andere, wie beispielsweise der Katalog von Dieter Nohlen (2014) aus dem Buch *Wahlrecht und Parteiensystem*. Dieser Katalog ist im Gegensatz zu Behnke et al. (2017) als Grundlage gedacht, auf der noch Erweiterungen getroffen werden müssen. Er eignet sich somit besser, um grundlegende große Unterschiede in Wahlsystemen zu untersuchen und nicht für Detailarbeit im Reformprozess (Grotz 2017: 35).

Die in dieses Arbeitspapier genutzten Hauptquellen sind das bereits angesprochene Buch von Joachim Behnke et al. (2017) mit den Teilkapiteln von verschiedenen Autoren, dazu das Buch von Dieter Nohlen (2014) *Wahlrecht und Parteiensystem* für weitere Perspektiven. Weiterhin wird sich in dem Papier mehrfach auf Stellungnahmen von Sachverständigen zu dem Gesetzentwurf aus der

öffentlichen Anhörung des Innenausschusses am 25.05.2020 (Bundestag 2020b) bezogen, die ein breites Meinungsbild vermitteln.

2. ZIELE UND INHALTE DES GESETZENTWURFS

Die im Gesetzentwurf festgehaltenen Ziele haben unterschiedliche Perspektiven im Blick für den Bundestag der 20. Legislaturperiode. Das erste Ziel ist die Beibehaltung des personalisierten Verhältniswahlrechts (Gesetzentwurf 2019: 6), dass seit der Bundestagswahl 1949 in der BRD praktiziert wird (Nohlen 2014: 367). Dieses Wahlsystem würde, so der Entwurf, auf breite Akzeptanz und Konsens in der Bevölkerung stoßen (Gesetzentwurf 2019: 6).

Wenn eine Reform des Wahlsystems innerhalb der personalisierten Verhältniswahl stattfinden soll, bleiben den Reformierenden, nach Vehrkamp, fünf Möglichkeiten zur Durchführung der Reform (Vehrkamp 2020): Zunächst besteht die Möglichkeit eine Vermeidung von Überhangmandaten in den Gesetzentwurf zu integrieren, das ist in diesem Fall angedacht worden und wird mit mehreren Möglichkeiten verfolgt (Gesetzentwurf 2019: 1 ff.). Der Gesetzentwurf setzt an, indem die Zahl der Wahlkreise von 299 auf 250 gesenkt wird. Somit verringert sich die Chance der Produktion von Überhangmandaten. Weiterhin wird die Normgröße des Bundestags auf 630 Mandate erhöht. Darauffolgend würde das Verhältnis von Direkt- und Listenmandaten 40 Prozent zu 60 Prozent betragen und somit 250 zu 380 in absoluten Zahlen (Gesetzentwurf 2019: 8). Ein weiterer sehr einflussreicher und umstrittener Punkt ist die Abschaffung des Sitzkontingentverfahrens. Es ist, laut dem Gesetzentwurf, für eine Vielzahl der Überhangmandate verantwortlich und regelt die Sitze der Parteien nach den Bundesländern (zur Erklärung: Bundeswahlleiter 2017a).

Die zweite Möglichkeit ist der proporzwahrende Ausgleich von Überhangmandaten, die Verteilung sogenannter Ausgleichsmandate. Dieser Vorgang beinhaltet eine zusätzliche Zuteilung von Listenmandaten an die Parteien ohne oder mit weniger Überhangmandaten, als die Partei mit der höchsten Anzahl an Überhangmandaten, bis der Proporz, den die Zweitstimmenanteile suggerieren, erreicht ist. Dieses System wurde das erste Mal bei der Bundestagswahl 2013 angewandt (Grotz/Vehrkamp 2017: 25). Das System der Ausgleichsmandate soll beibehalten werden, da ein systematischer Ausgleich der Überhangmandate als Rahmenbedingung des Verfassungsgerichts gesetzt wurde (Gesetzentwurf 2019: 3 ff.).

Das dritte Instrument ist die Kompensation von internen Überhangmandaten mit anderen Landeslisten der gleichen Partei. Die interne Verrechnung bewirkt, dass Landesverbände, die keine Überhangmandate produziert haben, Listenmandate nicht ausfüllen. Das geschieht als Ausgleich für die Überhangmandate anderer Landesverbände. Dieses Verfahren ist in den Gesetzentwurf integriert worden.

Das vierte Instrument ist durchaus kontrovers, es beschreibt die Einführung einer Kappungsgrenze der Mandate. Eine Kappungsgrenze bewirkt eine präventive Nichtzuteilung von Überhangmandaten, über einer festgelegten Mandatsgrenze, bei der Zuweisung der Direktmandate. Auf einer praktischen Ebene würde dieses Vorhaben darauf hinauslaufen, dass die Direktmandate, die mit dem schwächsten Proporz gewonnen wurden, nicht zugeteilt werden,

wenn Überhangmandate auftreten. Dieses Instrument wird in diesem Gesetzentwurf nicht angewandt, obwohl es in der Expertendiskussion durchaus Zustimmung findet (Schönberger 2020: 7; Vehrkamp 2020: 5; Behnke 2020: 23).

Das fünfte Instrument ist ebenso umstritten (Gesetzentwurf 2019: 2; Schönberger 2020: 11-12). Es ist die Möglichkeit, bis zu 15 Überhangmandate zu tolerieren und erst ab dem 16. Überhangmandat mit Ausgleichsmandaten zu beginnen. Diese Möglichkeit entstand in Anlehnung an eine Entscheidung des BVerfG vom 25.07.2012, die eine Interpretation ermöglicht, dass ein „Stehenlassen“ von einer halben Mindestfraktionsgröße (2,5 Prozent der Mandate in der Normgröße) an Überhangmandaten, also 15, möglich wäre. Die Frage ist hier, ob das Wahlrecht mit diesem Instrument tatsächlich einer Klage vor dem BVerfG standhalten und den Wahlgrundsatz der Erfolgswertgleichheit der Stimmen nicht beeinflussen würde (Grzeszick 2020: 6).

Dies sind nach Vehrkamp die fünf Möglichkeiten der Einflussnahme innerhalb der personalisierten Verhältniswahl. Dieser Gesetzentwurf hat den Anspruch, die Chance auf Überhangmandate zu verkleinern, dabei allerdings „minimalinvasiv“ (Gesetzentwurf 2019: 2) zu sein. Wie er dies vornimmt und inwiefern er seine Ziele einhält soll im Folgenden untersucht werden. Angelehnt an die Reformmöglichkeiten nach Vehrkamp (2020) sind hier die Policy-Positionen des Gesetzentwurfs vorgestellt worden, die sich zum derzeitigen Wahlrecht unterscheiden.

3. BEWERTUNGSDIMENSIONEN

In diesem Papier werden die angesprochenen Bewertungsmaßstäbe von Joachim Behnke et al. (2017) zugrunde gelegt. Die Autoren legen einen klaren Katalog von fünf Bewertungsdimensionen vor. Er beinhaltet elf abgeleitete konkrete Kriterien, an denen ein Wahlrecht bzw. eine Wahlrechtsreform bewertet werden kann, vergleichend zur derzeitigen Rechtslage.

Die Bewertung wird grob in die Dimensionen Konzentration, Proportionalität, Partizipation, Transparenz und Umsetzbarkeit gegliedert. Die nachfolgenden Unterkapitel sind nach diesen Bewertungsdimensionen geteilt, bis auf das eine gemeinsame Kapitel von Transparenz und Umsetzbarkeit und ermöglichen so eine strukturierte Untersuchung. Die Kriterien, die diese Dimensionen ausschmücken sollen, sind in der Tabelle 1 zu sehen.

Diese werden in diesem Arbeitspapier durch den aktuellen Maßstab der zeitlichen Machbarkeit ergänzt. Da alle bisherigen Reformvorschläge das Ziel haben bis zur nächsten Bundestagswahl zu gelten, gewinnt die zeitliche Machbarkeit jeden Tag an Relevanz und muss mitgedacht werden. Die nächste Bundestagswahl wird am 26.09.2021 stattfinden (Bundeswahlleiter 2020) und sollte bis zu diesem Zeitpunkt im Herbst 2021 durchführbar sein.

Tabelle 1 Bewertungsdimensionen und -kriterien

Bewertungsdimensionen	Konkrete Bewertungskriterien	Bewertungsalternativen	
Verfassungsgerichtliche Vorgaben	1 Vermeidung negativen Stimmgewichts	erfüllt – nicht erfüllt	
	2 Neutralisierung von Überhangmandaten	erfüllt – nicht erfüllt	
Konzentration	3 Konzentrationsniveau	Funktionserfüllung im Vergleich zum geltenden Wahlsystem (besser – gleich - schlechter)	
Proportionalität	4 Parteienproporz		
	5 Länderproporz		
Partizipation	6 Differenzierte Stimmgebung		
	7 Personalisierung		
	8 Dichte der Direktmandate		
Transparenz	9 Verständlichkeit		
	10 Einhaltung der Parlamentsgröße		
Umsetzbarkeit	11 Reformumfang		groß – mittel - gering
	12 Parteipolitische Neutralität		Gewahrt – verletzt
	13 zeitliche Durchführbarkeit	Durchführbar – nicht durchführbar	

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an: Grotz 2017, S. 45

Es ist wichtig zu nennen, wieso präzise Kriterien, die auf das deutsche Wahlsystem zugeschnitten sind, eine umfassende Bewertung der Reformversuche, in diesem Fall des Gesetzentwurfs erst ermöglichen. Meist werden bei Wahlsystemreformen nicht grundlegende Reformen angestrebt, sondern konkrete Wahlsystemelemente werden verändert, bei denen man, in der Regel, konkrete Wirkungen verzeichnen kann. Dabei helfen Kriterien diese Elemente zu evaluieren und mögliche unerwünschte Nebeneffekte darzustellen. Somit kann die Diskussion um ein verändertes Wahlrecht konkreter geführt werden (Grotz 2017: 34 ff.). Weiterhin mangelt es häufig an vergleichenden Evaluierungen der konkreten Reformvorschläge, hierbei können konkret angewandte Kriterienkataloge helfen um einen standardisierten Vergleich zum besseren Verständnis zu liefern (Grotz 2017: 38).

Der Punkt der parteipolitischen Neutralität ist bei Wahlrechtsreformen bedeutsam, da zwar mit einer einfachen Mehrheit der Bundestagsabgeordneten das Bundeswahlgesetz geändert werden kann, da das Bundeswahlgesetz ein einfaches Bundesgesetz ist und nicht Teil des Grundgesetzes. Der parlamentarische Rat stimmte damals nur darüber ein, dass das Wahlrecht für die erste Bundestagswahl gelten sollte (Grotz/Vehrkamp 2017: 13). Ein Beispiel für die Umkämpftheit des

Wahlrechts schon seit Beginn der Bundesrepublik. Es sollte trotzdem ein weitgehender Konsens herrschen wie bei bisherigen Wahlrechtsreformen üblich, zudem kann ein verändertes Wahlrecht die politische Kultur eines Staates verändern (Grotz/Vehrkamp 2017: 13 ff.) und somit maßgeblich die Zukunft der Parteien beeinflussen, hier ist größtmögliche Fairness geboten.

Die verfassungsgerichtlichen Vorgaben des BVerfG setzen einen rechtlich einzuhaltenden Rahmen mit klaren Grenzen. Die Einhaltung der Parlamentsgröße ist zwar nicht nur spezifisch in der deutschen Wahlsystemdebatte anzutreffen, wird aber besonders häufig genannt und als Ziel diverser Reformen ausgemacht. Dazu scheint die zeitliche Umsetzbarkeit in dieser Legislaturperiode besonders bedeutsam, da der Entwurf bereits zur nächsten Bundestagswahl gelten soll. Nur wenn man diese spezifischen Kriterien mit einbindet, kann eine umfassende Bewertung des Gesetzentwurfs valide Ergebnisse liefern.

Es ist wichtig zu nennen, wieso präzise Kriterien, die auf das deutsche Wahlsystem zugeschnitten sind, eine umfassende Bewertung der Reformversuche, in diesem Fall des Gesetzentwurfs erst ermöglichen. Meist werden bei Wahlsystemreformen nicht grundlegende Reformen angestrebt, sondern konkrete Wahlsystemelemente werden verändert, bei denen man, in der Regel, konkrete Wirkungen verzeichnen kann. Dabei helfen Kriterien diese Elemente zu evaluieren und mögliche unerwünschte Nebeneffekte darzustellen. Somit kann die Diskussion um ein verändertes Wahlrecht konkreter geführt werden (Grotz 2017: 34 ff.). Weiterhin mangelt es häufig an vergleichenden Evaluierungen der konkreten Reformvorschläge, hierbei können konkret angewandte Kriterienkataloge helfen um einen standardisierten Vergleich zum besseren Verständnis zu liefern (Grotz 2017: 38).

Der Punkt der parteipolitischen Neutralität ist bei Wahlrechtsreformen bedeutsam, da zwar mit einer einfachen Mehrheit der Bundestagsabgeordneten das Bundeswahlgesetz geändert werden kann, da das Bundeswahlgesetz ein einfaches Bundesgesetz ist und nicht Teil des Grundgesetzes. Der parlamentarische Rat stimmte damals nur darüber ein, dass das Wahlrecht für die erste Bundestagswahl gelten sollte (Grotz/Vehrkamp 2017: 13). Ein Beispiel für die Umkämpftheit des Wahlrechts schon seit Beginn der Bundesrepublik. Es sollte trotzdem ein weitgehender Konsens herrschen wie bei bisherigen Wahlrechtsreformen üblich, zudem kann ein verändertes Wahlrecht die politische Kultur eines Staates verändern (Grotz/Vehrkamp 2017: 13 ff.) und somit maßgeblich die Zukunft der Parteien beeinflussen, hier ist größtmögliche Fairness geboten.

Die verfassungsgerichtlichen Vorgaben des BVerfG setzen einen rechtlich einzuhaltenden Rahmen mit klaren Grenzen. Die Einhaltung der Parlamentsgröße ist zwar nicht nur spezifisch in der deutschen Wahlsystemdebatte anzutreffen, wird aber besonders häufig genannt und als Ziel diverser Reformen ausgemacht. Dazu scheint die zeitliche Umsetzbarkeit in dieser Legislaturperiode besonders bedeutsam, da der Entwurf bereits zur nächsten Bundestagswahl gelten soll. Nur wenn man diese spezifischen Kriterien mit einbindet, kann eine umfassende Bewertung des Gesetzentwurfs valide Ergebnisse liefern.

3.1 VERFASSUNGSGERICHTLICHE VORGABEN

Den ersten Bewertungsmaßstab stellen die verfassungsgerichtlichen Vorgaben dar. Sie geben einen gewissen Handlungsrahmen vor, den ein Reformvorschlag einhalten muss, sonst würde er möglicherweise bei einer Klage vor dem BVerfG als verfassungswidrig befunden werden. Das BVerfG griff schon in mehreren Fällen einer Wahlrechtsänderung ein und erklärte Reformen, bzw. bestehendes Wahlrecht für verfassungswidrig (Grotz 2017: 38). Die zwei für die momentane Debatte relevantesten Urteile werden kurz dargestellt. Im Urteil vom 03.07.2008 erklärten sie die Möglichkeit des Entstehens vom absoluten negativen Stimmgewicht für verfassungswidrig. Im Urteil vom 25.07.2012 wurden die unausgeglichene Überhangmandate ab dem 15. Mandat, die Errechnung der Ländersitzkontingente nach Wählerstimmen und die ausschließliche Abrundungsregel der geplanten Gesetzesnovelle für verfassungswidrig befunden (Grotz/Vehrkamp 2017: 19 f.). Diese Urteile müssen auch in zukünftigen Reformversuchen beachtet werden.

Der Gesetzgeber hat bereits versucht, das Problem des negativen Stimmgewichts mit der Bildung von Ländersitzkontingenten zu beheben (Behnke 2020: 15), allerdings besteht weiterhin die Möglichkeit des absoluten negativen Stimmgewichts, was bedeutet, dass ein Landesverband einer Partei durch Stimmengewinn eines anderen Landesverbandes derselben Partei Sitze zur vorigen Wahl verlieren kann bei gleichem Zweitstimmengewinn, dieses wurde allerdings nicht als definitiv problematisch angesehen (Behnke 2010: 247). Ein relatives negatives Stimmgewicht ist allerdings innerhalb des momentanen Wahlrechts nicht möglich (Grotz/Vehrkamp 2017: 26). Diese Möglichkeit ist im untersuchten Gesetzentwurf ebenfalls nicht gegeben, da die Regelung der Ausgleichsmandate ein relatives negatives Stimmgewicht verhindert (Behnke 2020: 15). Daher, dass das gegenwärtige Wahlrecht keine verfassungsmäßigen Bedenken auslöst und die anberaumte Reform sich in diesem Punkt nicht verändert, kann von einer Einhaltung der verfassungsgerichtlichen Vorgaben der Verhinderung des relativen negativen Stimmgewichts ausgegangen werden.

Der zweite Punkt des verfassungsgerichtlichen Rahmens stellt die Problemstellung rund um die Überhangmandate dar. Das BVerfG hat zwar die Höhe von 15 unausgeglichene Überhangmandaten als unter Umständen akzeptabel klassifiziert (Schönberger 2020: 5), allerdings hat es ebenso deutlich gemacht, dass Überhangmandate grundsätzlich verhindert oder zumindest ausgeglichen werden sollten, sonst wäre ein neues Wahlrecht möglicherweise mit dem Grundgesetz nicht vereinbar (Vehrkamp 2020: 6). Demnach muss ein neues Wahlrecht, wie vorgeschlagen vom untersuchten Gesetzentwurf, einen verfassungsgemäßen Umgang mit Überhangmandaten gewährleisten. Einige Reformvorschläge sehen vor, dass mit den 15 unausgeglichene Überhangmandaten im neuen Wahlrecht gearbeitet werden soll (Vehrkamp 2020: 5). Aus legitimations- und demokratietheoretischer Sicht ist das allerdings nicht zu unterstützen, da die 15 Überhangmandate Mehrheiten im Bundestag verschieben könnten (Vehrkamp 2020: 5) und das in einer Simulation, aufgrund von Umfragen, von Joachim Behnke auch in 43 Prozent der Fälle tun, wenn die CDU/CSU diese 15 Überhangmandate erhalten (Behnke 2020: 31).

Der Gesetzentwurf bedient zwei Herangehensweisen. Auf der einen Seite soll die Chance der Entstehung der Überhangmandate verringert werden, indem die Zahl der Wahlkreise verringert und die Zahl der Listenmandate erhöht werden soll (Gesetzentwurf 2019: 1 f.). Der Gesetzentwurf hält in einer Studie mit 1036 simulierten Bundestagswahlfällen, auf Basis von Umfragen, zu 90 Prozent die geplante Regelgröße von 630 Mandaten ein (Vehrkamp 2020: 1).

Falls doch Überhangmandate auftreten sollten, werden diese durch das bereits jetzt angewandte Verfahren der Ausgleichsmandate egalisiert, bis der reale Mandatsproporz wiederhergestellt ist (Gesetzentwurf 2019: 1 ff.). Es ist also nicht möglich unausgeglichene Überhangmandate mit dem angedachten Wahlrecht zu produzieren, somit wird hier ebenfalls die verfassungsgerichtliche Vorgabe eingehalten.

3.2 KONZENTRATION

Die Konzentrationsdimension beschreibt mittels des Kriteriums des Konzentrationsniveaus, wie effektiv ein Wahlrecht stabile Regierungen produzieren kann (Grotz 2017: 41). Das deutsche Parteien- und Regierungssystem wird häufig als stabil bezeichnet (Nohlen 2014: 395). Damit kann geschlossen werden, dass das aktuelle Wahlrecht die Konzentrationsfunktion auf einem akzeptablen Niveau ausfüllt.

Daraus folgend sollte ein neues Wahlrecht die Konzentrationsfunktion auf gleichem Niveau bedienen können, allerdings scheint eine weitere Konzentration kaum möglich, ohne die personalisierte Verhältniswahl in Richtung der Mehrheitswahl zu verlassen (Grotz 2017: 41). Die Konzentration kann somit gehalten oder lediglich verschlechtert werden, nicht verbessert.

Berechnungen auf Grundlage der Mandatsverschiebung zu den Ergebnissen der Bundestagswahl 2017 im vorgeschlagenen Gesetzentwurf, haben eine Mandatsverteilung ergeben, die im Maximum 0,1 Prozent von der aktuellen Mandatsverteilung abweicht (eigene Berechnung der Mandatsverschiebung auf Grundlage von: Roßmann 2020b). Der Entwurf würde also nur marginale Unterschiede in der Sitzverteilung verursachen und damit die momentan arithmetisch und politisch möglichen Koalitionskonstellationen von einer großen Koalition aus CDU/CSU und SPD oder einer sogenannten Jamaika Koalition aus CDU/CSU, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN und der FDP im 19. Bundestag weiterhin ermöglichen.¹ Das Konzentrationsniveau in diesem Punkt scheint auf demselben Niveau möglich zu sein, da sich die Optionen der Regierungsbildung nicht verändern. Letztendlich könnte die Beibehaltung der Ausnahme der fünf Prozent Hürde an Zweitstimmen für nationale Minderheiten (Gesetzentwurf 2019: 3) für eine Verschlechterung der Konzentration sorgen, allerdings stellt dies keinen Unterschied zur derzeitigen Rechtslage dar (Bundeswahlgesetz 2020: 4) und kann somit nicht als Nachteil des Gesetzentwurfs gewertet werden. Der Südschleswigsche Wählerverband (SSW) hat angekündigt zur nächsten Bundestagswahl anzutreten. Er könnte durchaus ein Mandat erringen, das ab ca. 0,15 Prozent der Zweitstimmen vergeben wird (Kroeske 2020). Es fehlen lediglich 9000 Stimmen zusätzlich zum Ergebnis der letzten Landtagswahl (Kroeske 2020). Dieses Mandat könnte in einem

¹ Quelle: eigene Berechnung auf Grundlage der modellierten Mandatszahlen

polarisierten Bundestag eine Mehrheit stützen oder verhindern, auch wenn dies unwahrscheinlich ist.

3.3 PROPORTIONALITÄT

Die Dimension der Proportionalität gliedert sich in die Kriterien Parteienproporz und Länderproporz. Der Parteienproporz der parlamentarischen Parteien scheint durch den Reformvorschlag kaum in Gefahr. Die erreichten Zweitstimmenergebnisse werden durch den Ausgleich von anfallenden Überhangmandaten aufgefangen, sodass der Proporz der Parteien mit fünf Prozent der bundesweiten Zweitstimmen oder drei Direktmandaten erhalten bleibt, kongruent zur derzeitigen Rechtslage. Die Proportionalität der nicht parlamentarischen Parteien ist ebenfalls auf einem gleichen Niveau angedacht, sie werden weiterhin bei der Mandatsvergabe nicht berücksichtigt, wenn sie weniger als fünf Prozent der Zweitstimmen oder weniger als drei Direktmandate auf sich vereinen, ausgenommen Parteien nationaler Minderheiten (Gesetzentwurf 2019: 3 ff.).

Tatsächlich hätten es nach der Reform Parteien schwieriger über die Grundmandatsklausel in den Bundestag einzuziehen. Hier könnte die Proportionalität schlechter gestellt sein. Die Wahlkreise werden, nach dem Gesetzentwurf mehr Wahlberechtigte umfassen, demnach benötigen die Wahlkreisbewerber*innen absolut mehr Stimmen, um den Wahlkreis zu gewinnen, bei einer kleineren Anzahl an Wahlkreisen. Einzüge in den Bundestag über die Grundmandatsklausel, wie bei der Deutschen Partei, der Deutschen Zentrumspartei und des Bundes der Heimatvertriebenen und Entrechteten, in den 1950er Jahren bzw. bei der PDS 1994 (Bundeszentrale für politische Bildung 2005) sind damit unwahrscheinlicher, als zum jetzigen Zeitpunkt.

Der Länderproporz hingegen könnte im Falle des möglichen neuen Wahlrechts schlechter gestellt sein, als derzeit, sowohl beim innerparteilichen Proporz, als auch beim Proporz zwischen den Bundesländern. Die interne Verrechnung von Überhangmandaten ist hierbei problematisch. So könnten Überhangmandate eines großen CDU-Landesverbandes, wie in Baden-Württemberg dazu führen, dass die CDU in einem kleinen Bundesland wie Hamburg oder Bremen durch den Ausgleich keine*n Abgeordnete*n mehr stellen könnte, wenn keine Direktmandate gewonnen werden (Lang 2020: 8). Die Problematik der internen Verrechnung stellt sich hauptsächlich bei der CDU, da die CSU keine anderen Listen zur Verrechnung aufstellt, hier kommt die Effektivität des Vorhabens an seine Grenze, da die CSU sieben Überhangmandate produziert hat und diese nicht verrechnet werden können (Bundeswahlleiter 2019). Bei den anderen Parteien hat lediglich die SPD drei Überhangmandate bei der letzten Bundestagswahl produziert (Bundeswahlleiter 2019). Somit könnte die Repräsentation eines oder mehrerer Bundesländer und Landeslisten verzerrt werden, die Proportionalität wäre beeinträchtigt. Der Länderproporz ist allerdings auch im derzeitigen Wahlrecht nicht perfekt, ein*e Abgeordnete*r aus Bremen vertritt beispielsweise rund 79000 Wähler*innen, während ein*e Abgeordnete*r aus Nordrhein-Westfalen rund 92000 Wähler*innen repräsentiert (Ciftci/Fisahn 2020: 8). Der Proporz ist also auch hier nicht kongruent, wenn auch potenziell besser als im Gesetzentwurf.

Falls, wie im vorherigen Kapitel thematisiert, in zehn Prozent der Fälle mit dem neuen Wahlrecht Überhangmandate auftreten würden (Vehrkamp 2020: 1), wäre nicht ausgeschlossen, dass sich der Länderproporz verschiebt. Somit ist die Proportionalität beim Länderproporz potenziell in beiden Aspekten schlechter gestellt, wohingegen der Parteienproporz qualitativ auf demselben Niveau verbleibt.

3.4 PARTIZIPATION

Die Partizipation wird mithilfe der Kriterien der differenzierten Stimmgebung, des Ausmaßes an Personalisierung und der Dichte der Direktmandate untersucht.

Die differenzierte Stimmgebung erfolgt auf der Bundesebene durch die Möglichkeit der Abgabe einer Erst- und Zweitstimme bei der Wahl zum Bundestag. Mit der Erststimme wird ein Kandidat des Wahlkreises gewählt, mit der Zweitstimme die Landesliste einer Partei. Diese differenzierte Stimmgebung ist auf der Bundesebene, seit der Bundestagswahl 1953 etabliert (Nohlen 2014: 369). Auf der Ebene der Bundesländer kann das Wahlsystem allerdings auch anders strukturiert sein. In Bremen wurde bis 2007 mit einer Stimme die Bürgerschaft (Land Bremen 2020) und im Saarland wird noch immer mit einer Stimme der Landtag gewählt (Land Saarland 2020). Der Gesetzentwurf möchte das System der differenzierten Stimmgebung beibehalten (Gesetzentwurf 2019: 3 ff.). Hier findet keine Veränderung statt, die Möglichkeit verbleibt also auf gleichem Niveau.

Die Personalisierung geht einher mit der differenzierten Stimmgebung. Die differenzierte Stimmgebung ermöglicht das Element der Personalisierung mit der Verhältniswahl zu verbinden. Es ermöglicht einen direkten Einfluss auf die Zusammensetzung des Bundestags. Die Relation der durch Direktwahl in den Bundestag entsandten und den durch Listen in den Bundestag gewählten Abgeordneten soll allerdings verändert werden. Eine Relation von 40 Prozent Direktmandaten und 60 Prozent Listenmandaten wird in der Normgröße angestrebt (Gesetzentwurf 2019: 1). Hier wird zwar der direkte Einfluss des Wählers gewahrt, jedoch wird seine Auswirkung geringer (Gesetzentwurf 2019: 8). Aus dieser Perspektive ist die Normgröße im momentanen Wahlrecht besser personalisierbar.

Wenn allerdings die tatsächliche aktuelle Zusammensetzung des Bundestags durch die Überhang- und Ausgleichsmandate betrachtet wird, so ergibt sich eine momentane Zusammensetzung von 42,5 Prozent Direktmandaten und 57,5 Prozent Listenmandaten (Gesetzentwurf 2019: 8). Das ist lediglich ein kleiner Unterschied zur geplanten Zusammensetzung des Gesetzentwurfs und die Quote könnte bei der nächsten Wahl weiter sinken (Gesetzentwurf 2019: 8). Trotzdem sind im Gesetzentwurf noch planmäßig 2,5 Prozent weniger Direktmandate als im 19. Bundestag vorhanden. Insgesamt wäre die Personalisierung also weniger gegeben, als mit der momentanen Regelung.

Zuletzt muss das Kriterium der Dichte der Wahlkreise bedacht werden, hier ist die Antwort eindeutig. Der Gesetzentwurf plant eine Reduktion der Wahlkreise um 49, von 299 auf 250 (Gesetzentwurf 2019: 1), damit ist die Dichte der Wahlkreise um rund 16 Prozent² verringert. In

² Quelle: eigene Berechnung

diesem Fall ist demnach ebenso eine Verschlechterung zur jetzigen Situation zu verzeichnen.

3.5 TRANSPARENZ UND UMSETZBARKEIT

Die Dimension der Transparenz gliedert sich nach Behnke et al. (2017) in das Kriterium der Verständlichkeit und die Einhaltung der Parlamentsgröße.

Die Verständlichkeit des Wahlsystems ist eine schwer zu spezifizierende Größe. Auf der einen Seite bleiben im Sinne der Einfachheit beide Stimmen mit gleichen Auswirkungen erhalten. Auf der anderen Seite würde sich deren Verrechnung ändern.

Das Sainte-Laguë/Schepers Verfahren (zur Erklärung: Bundeswahlleiter 2015) der Mandatzuteilung bleibt erhalten. Das Sitzkontingentverfahren wird abgeschafft, dadurch wird die Zuteilung um einen Verrechnungsschritt gekürzt. Die Zahl der Überhang- und Ausgleichsmandate wird vermeintlich gesenkt, allerdings muss die Verrechnung hierzu weiterhin durchgeführt werden, zumindest falls Überhangmandate auftreten. Die interne Verrechnung der Listenmandate könnte für weitere Komplexität sorgen. Für Wähler*innen ist es möglicherweise unverständlich, warum die selbst gewählte Partei des eigenen Bundeslandes im Gesetzentwurf möglicherweise unterrepräsentiert wäre zu anderen Landesverbänden. Es stellt sich allerdings auch die Frage, wie viele Wähler*innen es tatsächlich nachvollziehen, wie viele Abgeordnete aus dem eigenen Bundesland tatsächlich in den Bundestag einziehen. Weiterhin wird das System, nach dem die interne Verrechnung der Überhangmandate erfolgt, nur durch komplexe Maßstäbe, die der Auswahl der Landesverbände dienen, erreichbar sein, wodurch die Transparenz weiter gesenkt werden könnte. Auf der einen Seite wird also die Transparenz durch den Wegfall eines Rechenschritts erhöht, auf der anderen Seite wird die Komplexität durch die interne Verrechnung der Überhangmandate vergrößert und damit die Verständlichkeit und Transparenz verringert. Hier kann also festgehalten werden, dass Entwicklungen in beide Richtungen verlaufen und insgesamt die Verständlichkeit des Wahlsystems auf der Bundesebene schlussfolgernd auf demselben Niveau verbleibt.

Die Einhaltung der Normgröße des Parlaments wurde zu einem früheren Zeitpunkt bereits angesprochen, in 90 Prozent der modellierten Fälle einer Bundestagswahl von Dr. Robert Vehrkamp wird die vorgeschlagene Normgröße von 630 Mandatsträger*innen eingehalten (Vehrkamp 2020: 1). Die momentane Normgröße wurde hingegen bisher in keiner Bundestagswahl eingehalten (Bundeswahlleiter 2018: 100). Insofern ist hier mit einer Verbesserung zur derzeitigen Situation zu rechnen. An dieser Stelle ist noch anzumerken, dass auch die derzeitige Regelung mit einer Normgröße von 630 Abgeordneten eine höhere Wahrscheinlichkeit hätte diese auch einzuhalten, als mit der Normgröße von 598 Abgeordneten. Seit der 15. Bundestagswahl im Jahr 2002 gilt die Normgröße von 598 Abgeordneten (Nohlen 2014: 368). Die Normgröße von 630 Abgeordneten wäre im 15., 16. und 17. Bundestag eingehalten worden (Bundeswahlleiter 2018: 100).

Die Dimension der Umsetzbarkeit des Vorhabens muss zwar unter den Kriterien des Reformumfangs und der parteipolitischen Neutralität betrachtet werden, jedoch sind diese Perspektiven, wie bereits angesprochen, nicht die alleinigen in diesem Arbeitspapier. Bei der

Umsetzbarkeit muss ebenso die tatsächliche zeitliche Machbarkeit betrachtet werden. Offensichtlich kann technisch beinahe jede Wahlrechtsreform durchgeführt werden, allerdings stellt sich die Frage in welcher Zeit diese Reform durchführbar ist. Die Wahlrechtsreform soll bereits die nächste Bundestagswahl betreffen (Gesetzentwurf 2019: 6 ff.). Technische Änderungen, wie die interne Verrechnung und die Aufhebung des Sitzkontingentverfahrens sind bis dahin recht problemlos durchzuführen. Sollten die Wahlkreise verkleinert und neu zugeschnitten werden, wie im Entwurf vorgesehen, könnten terminliche Probleme entstehen, auch wenn der Bundeswahlleiter im Juli 2020 noch davon sprach, dass eine Reform weiterhin durchführbar wäre (Decker 2020). Die Leitlinien der Venedig-Kommission des Europarats sehen zudem vor, dass Mitgliedsstaaten keine Wahlrechtsreform weniger als ein Jahr vor der Wahl durchführen sollten (Venedig Kommission 2016[2002]: 27). Der Bundestag hat seine erste Sitzungswoche nach der Sommerpause ab dem 07.09.2020 (Bundestag 2020a), die Bundestagswahl muss spätestens am 24.10.2021 stattfinden (Bundeswahlleiter 2020). Der Gesetzentwurf hat somit noch knapp fünf Wochen, um ratifiziert und im Bundesgesetzblatt verkündet zu werden. Ansonsten droht eine Verletzung der Leitlinien der Venedig-Kommission, was alle Akteur*innen vermeiden wollen werden. Das größte Problem des Neuzuschnitts könnten allerdings die bereits gewählten Direktkandidat*innen der alten Wahlkreise sein. Die Wahl der Kandidat*innen ist seit dem 25.06.2020 (Bundeswahlleiter 2020) möglich. In der Rechtswissenschaft existieren durchaus konträre Meinungen, ob diese Wahlen durch Neuzuschnitt annulliert und wiederholt werden könnten (Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags 2020: 1; Bundesregierung 2016: 7). Weiterhin existieren zwar Berechnungen für eine mathematisch optimierte Zuschneidung der Wahlkreise (Goderbauer/Lübbecke 2019), allerdings müssten diese trotzdem noch durchgeführt und die Wähler*innen-Register angepasst werden.

Der Reformumfang ist nach Aussagen der Entwurfersteller*innen als „minimalinvasiv“ (Gesetzentwurf 2019: 2) zu verstehen. Der Entwurf setzt an verschiedenen Stellen an, um die Mandatszahl des Bundestags zu verringern. Eine Verringerung der Direktmandate, eine interne Verrechnung der Überhangmandate und eine Anhebung der Normgröße auf 630 Abgeordnete sind Teil des Entwurfs (Gesetzentwurf 2019: 1). Diese Maßnahmen greifen durchaus tief in das Wahlrecht ein (Grotz 2017: 47), brechen jedoch keine Kontinuität. Es wird keine sogenannte Kappungsgrenze der Direktmandate eingeführt, bei der die Direktmandate die mit den geringsten Stimmenanteilen gewonnen wurden, nicht zugeteilt werden. Eine Kappungsgrenze wäre eine Neuheit im Bundeswahlgesetz. Erstmals in der Wahlgeschichte der Bundesrepublik würden Mandate nicht zugeteilt werden (Behnke 2020: 23). Dazu ist nicht geklärt, ob eine Kappungsgrenze mit dem Grundgesetz, im Prinzip der Erfolgswertgleichheit (zur Erklärung: Bundeswahlleiter 2017b) bei Wahlen vereinbar wäre (Grzeszick 2020: 6; Behnke 2020: 23; Schönberger 2020: 7-8). Weiterhin wird bei zwei Wahlstimmen und im personalisierten Verhältniswahlrecht verblieben. Somit ist der Entwurf nicht so umfassend, wie es andere Vorschläge vorsehen (Behnke 2020: 23 ff.). Der Reformumfang könnte damit schlussfolgernd als Mittel eingeschätzt werden, um im Formulierungsvorschlag von Behnke et al. (2017) zu verbleiben (Grotz 2017: 45).

Das Kriterium der parteipolitischen Neutralität ist differenziert zu bewerten. Das Verhältnis der

Mandatsverluste ist zu früheren Zeitpunkten angesprochen worden: Jede Partei verliert, wenn die Bundestagswahl 2017 mit dem vorgeschlagenen Wahlrecht durchgeführt worden wäre, fast im kongruenten Verhältnis. Alle Parteien würden anteilig gleich viele Mandate in Bezug auf die Gesamtmandatsreduktion verlieren (Behnke 2020: 21). Die CDU/CSU-Fraktion verliert natürlich aufgrund der Reduktion der Wahlkreise einen höheren Anteil ihrer direkt gewählten Abgeordneten, dafür aber im Verhältnis weniger Listenabgeordnete als die anderen Fraktionen. Von einer Bevor- oder Benachteiligung kann also nicht gesprochen werden, da alle Mandatstypen rechtlich gleichgestellt sind. Die parteipolitische Neutralität wird demnach vom Gesetzentwurf gewahrt.

Zusammenfassend ist die Transparenz je nach Einzelpunkt besser oder gleichgestellt zum derzeitigen Wahlrecht. Die Umsetzbarkeit ist gegeben, jedoch ist eine Wahlkreisneuzuschneidung und mögliche Neuwahl der bereits aufgestellten Kandidat*innen zur nächsten Bundestagswahl nur noch schwierig durchführbar, somit scheitert die Wahlrechtsreform möglicherweise an der tatsächlichen zeitlichen Machbarkeit.

Der letztendlich beschlossene Gesetzentwurf (Drucksache 19/22504) wurde im Analysekapitel drei nicht berücksichtigt, da er zur Zeit der Erstellung des Papiers noch nicht existierte. Folgerichtigerweise hätte die Existenz und der Beschluss des Gesetzes vor allem Einfluss auf das Unterkapitel der Umsetzbarkeit gehabt. Dieser Teil wurde allerdings nicht umgeschrieben, da die Hauptargumente nicht durch den beschlossenen Gesetzentwurf maßgeblich verändert werden.

4. EINE ALTERNATIVE?

Der Gesetzentwurf der Bundestagsfraktionen FDP, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE mit dem Titel: „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes“ wurde nun im Rahmen der Möglichkeiten dieses Papiers ausführlich besprochen. Auf der positiven Seite des Gesetzentwurfs schlägt zu Buche, dass mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit die Abgeordnetenzahl im Bundestag nachhaltig gesenkt werden könnte (Vehrkamp 2020: 1; Behnke 2020: 22). Damit wäre das große Ziel des Gesetzentwurfs erreicht.

Dazu hält der Gesetzentwurf die verfassungsgerichtlichen Vorgaben der ausgeglichenen Überhangmandate und Verhinderung des relativen negativen Stimmgewichts ein. Dieser Erfolg wird getrübt durch Nachteile, die dieser Gesetzentwurf mit sich bringen könnte. Der Länderproporz könnte durch die interne Verrechnung und Überhangmandatsproduktion einzelner, vor allem, CDU-Landesverbände gestört werden und damit kleine Bundesländer empfindlich unterrepräsentieren. Weiterhin bietet der Gesetzentwurf keine Garantie dafür, keinen übergroßen Bundestag zu produzieren (Lang 2020: 3). Er senkt lediglich die Chance auf ein Minimum. Ausgeschlossen werden kann ein Bundestag mit mehr als 700 Mandatsträger*innen nicht, besonders beim, durch die Corona-Krise unterbrochenen, Trend der Unionsparteien, die Direktmandate zu halten, während sie im Zweitstimmenergebnis Verluste erleben (Wahlrecht.de 2020, Wahlkreisprognose.de 2020). Das momentane Wahlrecht kann allerdings ebenso wenig eine Garantie für eine Reduzierung der Bundestagsmandate geben.

Die Absenkung der Dichte der Direktmandate ist ein weiterer Kritikpunkt und wird vor allem

von derzeitigen Mandatsträger*innen, die direkt gewählt wurden, kritisiert. Es wird geäußert, dass man als Folge kaum noch gewissenhaft seine Repräsentation ausüben könne, und die Wahlkreise auf dem Land eine nicht mehr zu bearbeitende Größe erreichen würden (Grzeszick 2020: 5). Sollte der flächenmäßig größte Wahlkreis, Mecklenburgische Seenplatte II – Landkreis Rostock III (Ciftci/Fisahn 2020: 4) in Kontinuität vergrößert werden und keine Teile einer Kreisstadt beinhalten, würde er sich schlagartig um 1000km² von ca. 6250 km² (Ciftci/Fisahn 2020: 4) auf ca. 7250 km² vergrößern.³ Hier stellt sich durchaus die Frage, was die Flächengrenze für einzelne Bundestagswahlkreise darstellen könnte. Das tatsächlich schwerwiegendste Argument gegen den Entwurf scheint die zeitliche Machbarkeit bis zur nächsten Bundestagswahl zu sein. Eine Neuzuschneidung der Wahlkreise scheint in Anbetracht der Fristen der Kandidatenaufstellung und des Verwaltungsaufwands kaum noch möglich. Die Leitlinien der Venedig-Kommission geben zusätzlich eine kurze verbliebene Frist vor. Damit scheint zeitliche Machbarkeit zum Ausschlusskriterium für die kommende Reform für die Bundestagswahl im Jahr 2021 zu werden.

Trotz dieser negativen Argumente verbleibt der Gesetzentwurf bei den Bewertungsdimensionen häufig auf dem derzeitigen Niveau oder führt kleine Änderungen durch, die die Kriterien positiv bewerten.

Die Konzentrationsdimension bleibt konstant. Der Parteiproporz in der Stimmen-Mandatsverteilung ist nahezu kongruent zur jetzigen Regelung. Die differenzierte Stimmgebung wird weiterhin gegeben, die Möglichkeit der Personalisierung bleibt als Folge weiterhin erhalten, jedoch sinkt der Grad der Personalisierung der Mandate etwas ab. Die Verständlichkeit bleibt durch den Wegfall von, aber auch Zusatz von Rechenschritten auf gleichem Niveau. Dabei wird die Chance der Einhaltung der Normgröße auf ein Niveau von 90 Prozent gehoben (Vehrkamp 2020: 1). Der Reformumfang verbleibt in einem mittleren Maß. Der Gesetzentwurf behält das personalisierte Verhältniswahlrecht bei, im Vergleich zu anderen Diskussionsbeiträgen, die beispielsweise ein Grabenwahlsystem präferieren (Behnke 2020: 27). Währenddessen bricht der Entwurf keine Kontinuitäten und lässt einige kontroverse Instrumente, wie eine ebenfalls vorgeschlagene Kappungsgrenze, außen vor (Behnke 2020: 23). Es wird lediglich an bereits gegebenen Stellschrauben gedreht, um einen kleineren Bundestag zu erreichen. Bei all diesen Änderungen verbleibt der Gesetzentwurf parteipolitisch neutral und behandelt in relativen Mandatszahlen keine Partei anders als die Anderen.

Die größte Schwäche des Gesetzentwurfs ist die Machbarkeit zur nächsten Bundestagswahl. Dabei wurde er bereits Ende 2019, knapp zwei Jahre vor der nächsten geplanten Bundestagswahl vorgestellt, nach dem Scheitern der Wahlrechtskommission des Bundestagspräsidenten Schäuble im Frühling 2019 (Zeit Online 2019). Jede Wahlrechtsreform muss Stellschrauben justieren, die auch Nachteile mit sich bringen. In diesem Fall ist die Kosten-Nutzen-Abwägung im positiven Sinne verschoben, die Ziele sind erreicht und die Vorgaben eingehalten. Der Gesetzentwurf würde trotzdem nur wenige Nachteile verursachen. Man kann zum Schluss kommen, dass hier ein fundierter Entwurf vorliegt, der, wenn er nicht zur nächsten Bundestagswahl zustande kommt, zumindest zur übernächsten Wahl eine gute Diskussionsgrundlage bildet. Er bildet folglich eine

³ Quelle: eigene Berechnung

tragfähige Alternative zur derzeitigen Rechtslage. Der Entwurf liegt bereits in der zweiten Lesung (Stand 10.09.2020) im Bundestag vor und könnte abgestimmt werden, wenn er nicht wieder von der Tagesordnung genommen werden sollte (Bundestag 2020c).

Dabei wäre eine Zustimmung dringend nötig um die zeitliche Umsetzung möglicherweise noch zu gewährleisten, auch in Hinblick auf die Ermangelung tragfähiger Alternativen.

LITERATURVERZEICHNIS

- Behnke, Joachim (2010): Überhangmandate und negatives Stimmgewicht: Zweimannwahlkreise und andere Lösungsvorschläge. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 40 (1), 247-260.
- Behnke, Joachim/Grotz, Florian/Hartmann, Christof (Hg.) (2016): Wahlen und Wahlsysteme. Oldenbourg: De Gruyter.
- Behnke, Joachim/Decker, Frank/Grotz, Florian/Vehrkamp, Robert/Weinmann, Philipp (Hg.) (2017): Reform des Bundestagswahlsystems. Bewertungskriterien und Reformoptionen. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Bundesregierung (2016): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Ergänzender Bericht der Wahlkreiskommission für die 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestags. Abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/073/1807350.pdf>
- Bundestagswahlgesetz (2020): Abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/BJNR003830956.html>
- Bundestagswahlleiter (2018): Ergebnisse früherer Bundestagswahlen. Stand: 8. November 2018. Wiesbaden.
- Decker, Markus (2020): Reduzierung der Wahlkreise noch möglich – FDP für Sondersitzung. In: Redaktionsnetzwerk Deutschland, 05.07. Abrufbar unter: <https://www.rnd.de/politik/reduzierung-der-wahlkreise-noch-moeglich-fdp-fur-sondersitzung-4WM7HPGWYJHVTNYNF5DN6R7XWU.html>
- Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2019): Gesetzentwurf: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundestagswahlgesetzes. Bundestagsdrucksache: 19/14672
- Funk, Albert (2019): Wolfgang Schäuble ohne Mehrheit. In: Tagesspiegel, 04.04. Abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/verkleinerung-des-bundestags-wolfgang-schaeuble-ohne-mehrheit/24178086.html>
- Goderbauer, Sebastian/Lübbecke, Marco: Reform der Bundestagswahlkreise: Unterstützung durch mathematische Optimierung. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 49 (1), 3-21.
- Grotz, Florian (2017): Kriterien und Ansatzpunkte einer nachhaltigen Wahlsystemreform. In: Behnke, Joachim et al. (2017): Reform des Bundestagswahlsystems. Bewertungskriterien und Reformoptionen. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Grotz, Florian/Vehrkamp Robert (2017): Das Wahlsystem von 2013. Entstehung, Funktionsweise und Reformbedarf. In: Behnke, Joachim et al. (2017): Reform des Bundestagswahlsystems. Bewertungskriterien und Reformoptionen. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Jacob, Marc S. (2018): Von der Quadratur des Kreises zur Wahlsystemreform? Verhandlungen über das Wahlrecht im 19. Deutschen Bundestag In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 49 (3), 478-493.
- Kroeske, Peer-Axel (2020): Bundestagswahl: SSW nimmt Kurs auf Berlin. In: Norddeutscher Rundfunk, 04.03. Abrufbar unter: <https://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/SSW-nimmt-Kurs-auf-Berlin,ssw210.html>
- Nohlen, Dieter (2014): Wahlrecht und Parteiensystem. Opladen & Toronto: Verlag Barbara Budrich.
- Roßmann, Robert (2020a): Koalition der Verweigerer. In: Süddeutsche Zeitung, 03.07. Abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/verkleinerung-bundestag-wahlrecht-bundestag-1.4955841>

- Roßmann, Robert (2020b): Opposition pocht auf neues Wahlrecht. In: Süddeutsche Zeitung, 24.07. Abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/fdp-gruene-und-linke-fuer-verkleinerung-des-bundestags-1.4947172>
- Serrao, Marc (2020): Der XXL-Bundestag: Wie lange will sich Deutschland noch eines der größten Parlamente der Welt leisten? In: Neue Zürcher Zeitung, 29.01. Abrufbar unter: <https://www.nzz.ch/international/deutschland/deutschlands-xxl-bundestag-ist-eine-reform-noch-moeglich-ld.1536906>
- Venedig-Kommission des Europarats (2016[2002]): Verhaltenskodex für Wahlen. Leitlinien und erläuternder Bericht. Venedig. Abrufbar unter: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ger](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-ger)
- Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags (2020): Kurzinformation. Zeitliche Parameter für Wahlrechtsänderungen. Abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/691436/4a1564f83cb82f7cc802698ec9d2643c/WD-3-044-20-pdf-data.pdf>
- Zeh, Wolfgang (2018): Abgeordnetenzahl im Parlament – zu groß, zu klein, gerade richtig? In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 48 (4), 744-756.
- Zeit Online (2019): Dem Bundestag gelingt es nicht zu schrumpfen. In: Zeit Online, 03.03. Abrufbar unter: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2019-04/wahlrechtsreform-bundestag-wolfgang-schaeuble-scheitern>

STELLUNGNAHMEN DER SACHVERSTÄNDIGEN:

- Behnke, Joachim (2020): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 25. Mai 2020 in Berlin über den Gesetzentwurf der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Änderung des Wahlgesetzes (Drucksache 19/14672), Ausschussdrucksache 19(4)502 A.
- Ciftci, Ridvan/Fisahn, Andreas (2020): Stellungnahme zum "Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes BT-Drucksache 19/14672, Ausschussdrucksache 19(4)502 D.
- Grzeszick, Bernd (2020): Stellungnahme zum Gesetzesentwurf BT-Drs. 19/14672, Ausschussdrucksache 19(4)502 E.
- Lang, Heinrich (2020): Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen FDP, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 19/14672 Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 25. Mai 2020, Ausschussdrucksache 19(4)502 F.
- Schönberger, Christoph (2020): Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes BT-Drucksache 19/14672 am 25. Mai 2020, Ausschussdrucksache 19(4)502 B.
- Vehrkamp, Robert (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), Ausschussdrucksache 19(4)502 C.

ONLINE-QUELLEN

- Bundestag (14.11.2019): Opposition will den Bundestag verkleinern, abrufbar unter:
<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2019/kw46-de-bundeswahlgesetz-667202>
- Bundestag (2020a): Sitzungskalender, abrufbar unter:
<https://www.bundestag.de/sitzungskalender>
- Bundestag (25.05.2020b): öffentliche Anhörung zur Drucksache 19/14672, abrufbar unter:
https://www.bundestag.de/ausschuesse/a04_innenausschuss/anhoerungen?url=L2F1c3NjaHVlc3NlL2EwNF9pbm5lbnM1c3NjaHVzcy9hbmhvZXJ1bmdlbi82OTYxMDQtNjk2MTA0&mod=mod541724
- Bundestag (2020c): Oppositions-entwurf zur Wahlrechts-reform unterschiedlich beurteilt, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw22-pa-inneres-wahlgesetz-685870>
- Bundeswahlleiter (01.08.2015): Sainte-Laguë/Schepers, abrufbar unter:
<https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/s/sainte-lague-schepers.html>
- Bundeswahlleiter (02.02.2017a): Sitzverteilung, abrufbar unter:
<https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/s/sitzverteilung.html#id-0>
- Bundeswahlleiter (16.05.2017b): Wahlrechtsgrundsätze, abrufbar unter:
<https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/w/wahlrechtsgrundsaeetze.html>
- Bundeswahlleiter (06.12.2019): Überhangmandate. abrufbar unter:
<https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/u/ueberhangmandate.html>
- Bundeswahlleiter (2020): Wahl zum 20. Deutschen Bundestag am 26. September 2021, abrufbar unter: <https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2021.html>
- Bundeszentrale für politische Bildung (05.09.2005): Bundestagswahlen 1949-2009, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/politik/wahlen/bundestagswahlen/62559/bundestagswahlen-1949-2009>
- Wahlkreisprognose.de (17.08.2020): Union verliert leicht – SPD gewinnt abermals hinzu – Grüne auf Platz 3, abrufbar unter: <https://www.wahlkreisprognose.de/2020/08/17/union-verliert-leicht-spd-gewinnt-ahermals-hinzu-gruene-auf-platz-3/>
- Wahlrecht.de (2020): Wenn am nächsten Sonntag Bundestagswahl wäre ..., abrufbar unter: <https://www.wahlrecht.de/umfragen/politbarometer.htm>