

**Analyse des Gesetzesentwurfs der Regierungsfraktionen
zur Änderung des Bundeswahlgesetzes
– eine tatsächliche Wahlrechtsreform?**

B a c h e l o r a r b e i t

an der Hochschule Meißen (FH) und Fortbildungszentrum

zum Erwerb des Hochschulgrades

Bachelor of Laws (LL.B.)

Vorgelegt von
Lukas Arnhold
aus Chemnitz

Meißen, 01.07.2021

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	3
Tabellenverzeichnis	3
Abkürzungsverzeichnis	4
1 Einleitung	5
2 Rechtsgrundlagen des Bundeswahlrechts	7
2.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen.....	7
2.1.1 Verfassungsgeschichtliche Einordnung.....	7
2.1.2 Demokratieprinzip und Wahlrechtsgrundsätze.....	9
2.2 Bundesgesetzliche Grundlagen.....	12
3 Das Wahlsystem zum Deutschen Bundestag am Beispiel der Bundestagswahl 2017	14
3.1 Wahlrecht und Wahlsystem.....	14
3.2 Elemente des Wahlsystems.....	15
3.2.1 Grundlagen des Zweistimmensystems.....	15
3.2.2 Wahl in den Wahlkreisen.....	17
3.2.3 Wahl nach Landeslisten.....	18
3.3 Grundlagen der Mandatsverteilung.....	18
3.4 Ermittlung der Sitzverteilung nach der Bundestagswahl 2017.....	22
3.4.1 Ergebnis der Bundestagswahl.....	22
3.4.2 Erste Berechnungsstufe.....	23
3.4.3 Zweite Berechnungsstufe.....	25
4 Änderungsvorschläge des bundesdeutschen Wahlsystems	29
4.1 Relevante Entscheidungen der Vergangenheit.....	29
4.2 Anträge und Gesetzentwürfe der 19. Legislaturperiode.....	30
4.3 Die Gesetzentwürfe im Einzelnen.....	33
4.3.1 Entwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD.....	33
4.3.2 Entwurf der Fraktionen der FDP, Grüne und Linke.....	35
5 Analyse und Bewertung der Entwürfe	37
5.1 Fraktionen CDU/CSU und SPD.....	37
5.1.1 Allgemeines.....	37
5.1.2 Reduzierung der Wahlkreise.....	37
5.1.3 Modifikation der Sitzverteilung.....	40
5.1.4 Nichtberücksichtigung von Überhangmandaten.....	43
5.1.5 Einsetzen einer Reformkommission.....	53
5.2 Fraktionen FDP, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke.....	57
5.3 Simulationen künftiger Bundestagsgrößen.....	60
6 Fazit und Ausblick	63
Kernsätze	65
Anhangverzeichnis	66
Literatur- und Quellenverzeichnis	86
Rechtsprechungsverzeichnis	92
Rechtsquellenverzeichnis	93
Eidesstattliche Versicherung	94

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1.1-1: Sitzverteilung im Parlamentarischem Rat.....	8
Abbildung 3.4.3-1: Sitzverteilung 19. Deutscher Bundestag.....	29

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.3-1: Übersicht zum Bundeswahlgesetz.....	13
Tabelle 2.3-2: Übersicht zur Bundeswahlordnung.....	14
Tabelle 3.3.1-1: Berechnungsbeispiel d'Hondt.....	20
Tabelle 3.3.1-2: Zweitstimmen Bundestagswahl 1998.....	21
Tabelle 3.3.1-3: Berechnungsbeispiel Hare-Niemeyer.....	22
Tabelle 3.4.1-1: Ergebnis Bundestagswahl 2017.....	24
Tabelle 3.4.2-1: Erste Oberverteilung.....	24
Tabelle 3.4.2-2: Erste Unterverteilung.....	25
Tabelle 3.4.3-1: Zweite Oberverteilung.....	27
Tabelle 3.4.3-2: Zweite Unterverteilung.....	28
Tabelle 5.1-1: Veränderte Wahlkreisverteilung I.....	40
Tabelle 5.1-2: Neufassung des Bundeswahlgesetzes.....	42
Tabelle 5.1-3: Modifizierte Berechnung der Mindestsitzzahl.....	43
Tabelle 5.2-1: Oberzuteilung des Oppositionsentwurfs.....	57
Tabelle 5.2-2: Veränderte Wahlkreisverteilung II.....	58
Tabelle 5.3-1: Simulation der Bundestagswahlen 2002 – 2017.....	60
Tabelle 5.3-2: Vergleich der Berechnungsgrundlagen I.....	61
Tabelle 5.3-3: Vergleich der Berechnungsgrundlagen II.....	61
Tabelle 5.3-4: Umfrage vom 25.06.2021.....	62

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erläuterung
a. E.	am Ende
a. F.	alte Fassung
AbgG	Abgeordnetengesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BWahlG	Bundeswahlgesetz
BWahlO	Bundeswahlordnung
DM	Direktmandate
f.	folgende (Seite oder Paragraph)
GG	Grundgesetz
GO-BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
Grüne	Kurzbezeichnung für die Partei Bündnis 90/Die Grünen
i. d. F.	in der Fassung
i. V. m.	in Verbindung mit
Linke	Kurzbezeichnung für die Partei DIE LINKE
PartG	Parteiengesetz
Rn.	Randnummer
S.	Seite oder Seiten
WahlPrG	Wahlprüfungsgesetz
WStatG	Wahlstatistikgesetz

1 Einleitung

Der ehemalige Präsident der Humboldt-Universität in Berlin und Wahlrechtsexperte Hans Meyer stellte im Zuge vergangener Wahlrechtsdebatten im Jahre 2010 fest: „Das Wahlrecht ist eine Wettbewerbsordnung. Sie liegt in der Hand der Wettbewerber selbst.“¹ Ausgangspunkt dieses Zitats war eine Veröffentlichung Meyers anlässlich des damals geltenden Bundeswahlgesetzes, was wieder einmal der kritischen Würdigung der Karlsruher Richter unterzogen wurde und in Teilen für verfassungswidrig erklärt wurde.² Meyer wusste zum Zeitpunkt seines Zitats allerdings noch nicht, dass die Regelung, die im Nachgang des Urteils getroffen wurde, erneut bei den Karlsruher Richtern durchfiel.³ Nach Betrachtung der Historie der Wahlrechtsänderungen und den Entscheidungen muss man zwangsläufig zu dem Schluss kommen, dass in einem Wettbewerb um Wählerstimmen und Parlamentsmandate gravierende Fehler nicht zu vermeiden sind.

Die von Meyer angesprochenen Wettbewerber sind die politischen Parteien, die in einem Wettbewerb um die Stimmen der Wähler stehen, denn diese entscheiden *hauptsächlich* darüber, in welchem Verhältnis die Parteien im gewählten Parlament vertreten sind. Das Wort *hauptsächlich* wurde bewusst gewählt: das Wahlrecht kennt unterschiedliche Gestaltungselemente, wie und in welchem Umfang sich der Wille der Wählenden auf die Parlamentsmandate ausschlägt. Das Wahlrecht zum Bundestag wird seit jeher als Recht des Parlaments verstanden. Gesetzesinitiativen kommen weder vom Bundesrat oder der Bundesregierung, sondern immer aus der Mitte des Bundestages, also aus den Fraktionen. Besonders den regierenden Fraktionen liegt es nahe, ihre Machtstellung zu erhalten und das durch gezielte Maßnahmen im Wahlrecht zu fördern. „Wahlrechtsfragen sind also Machtfragen“⁴ – diesem Satz ist zuzustimmen. Doch nicht ausnahmslos wird sich dabei Methoden bedient, die den Anforderungen des Verfassungsrechts Rechnung tragen. Da das Wahlrecht „das vornehmste Recht des Bürger[s] im demokratischen Staat“⁵ ist, sind die Hürden an die Verfassungsmäßigkeit entsprechend hoch, wie die Vergangenheit gezeigt hat.

Die Arbeit beschäftigt sich in diesem Kontext mit der Fragestellung, inwieweit der im Herbst 2020 vorgestellte Gesetzentwurf der Regierungsfractionen zur Änderung des Bundeswahlgesetzes wirklich den Namen „Reform“ verdient. Dass Reform nicht nur

¹ Meyer, Hans: *Die Zukunft des Bundestagswahlrechts. Zwischen Unverstand, obiter dicta, Interessenkalkül und Verfassungsverstoß*. 2010, S. 7.

² BVerfGE 121, 266.

³ BVerfGE 131, 316.

⁴ Seils, Christoph: *Das neue Wahlrecht und die Crux mit den Überhangmandaten*, abrufbar unter <https://www.bpb.de/politik/wahlen/bundestagswahlen/163311/das-neue-wahlrecht?p=0> [letzter Zugriff 28.06.2021].

⁵ BVerfGE 1, 14, 33.

Änderung bedeutet, leuchtet ein. Vielmehr bezieht sich der Begriff auf eine „planmäßige Neuordnung, Umgestaltung [und] Verbesserung des Bestehenden“.⁶ Ob diese Verbesserung tatsächlich eintritt, wird im Folgenden untersucht.

Zunächst wird die Entstehungsgeschichte des bundesdeutschen Wahlsystems und dessen Kontextfaktoren nach dem zweiten Weltkrieg dargelegt. Ferner werden die wichtigsten Rechtsgrundlagen des Bundeswahlrechts skizziert. Ein Hauptaugenmerk liegt hierbei auf den Wahlrechtsgrundsätzen. Im Hauptteil der Arbeit befindet sich eine Erklärung des Sitzzuteilungsverfahrens, was bis einschließlich der Bundestagswahl 2017 angewendet wurde. Danach findet eine Auseinandersetzung mit dem Gesetzentwurf der regierenden Fraktionen von CDU/CSU und SPD statt, der Änderungen am bisherigen Verfahren vorsieht und neue Gestaltungselemente in das Sitzzuteilungsverfahren einbaut. Hierbei wird untersucht, ob der Gesetzentwurf seine selbstgesteckten Ziele erreicht und welche Probleme mit der Verabschiedung dieses Entwurfs verbunden sind. Im Rahmen dieser Analyse wird auch auf Vorschläge anderer Fraktionen eingegangen. In der gesamten Arbeit werden zur besseren Darstellung komplexer Berechnungen Tabellen verwendet, damit einzelne Schritte besser nachzuvollziehen sind. Im letzten Kapitel erfolgt eine Gesamtbetrachtung der gewonnenen Erkenntnisse und deren mögliche Auswirkungen auf die Zukunft.

⁶ Duden.de: *Reform*, abrufbar unter <https://www.duden.de/rechtschreibung/Reform> [letzter Zugriff 28.06.2021].

2 Rechtsgrundlagen des Bundeswahlrechts

2.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen

2.1.1 Verfassungsgeschichtliche Einordnung

Bereits ein Blick in die Verfassungsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland zeigt, dass die Thematik Bundestagwahlrecht schon immer eine streitbare Angelegenheit war. Zuständig für die Entwicklung einer zunächst vorläufigen Verfassung für die drei westlichen Besatzungszonen⁷ nach dem 2. Weltkrieg war der Parlamentarische Rat, der vom 1. September 1948 bis Mai 1949 in Bonn tagte. Die insgesamt 65 Mitglieder dieses Gremiums sowie die fünf Berliner Abgeordneten, die lediglich eine Beobachterrolle einnahmen und sieben weitere Vertreter waren von den Vertretungskörperschaften der Länder gewählt worden.⁸ Der Parlamentarische Rat hatte in Art. 38 GG lediglich grobe Züge des neuen Wahlrechts niedergeschrieben, ein spezifisches Wahlrechtssystem war aber ab Inkrafttreten des Grundgesetzes am 8. Mai 1949 noch nicht verabschiedet worden.⁹ Im Grundgesetz selbst fand sich in Art. 137 folgende Regelung: „Für die Wahl des ersten Bundestages, der ersten Bundesversammlung und des ersten Bundespräsidenten der Bundesrepublik gilt das vom Parlamentarischen Rat zu beschließende Wahlgesetz.“ Dieses Wahlgesetz wurde zwei Tage nach Gründung der Bundesrepublik, am 10. Mai 1949, von ebendiesem beschlossen. Um zu verdeutlichen, wie schwierig es damals war, ein solches Wahlrechtssystem zu entwickeln, lohnt sich ein Blick auf die Sitzverteilung im Parlamentarischen Rat.

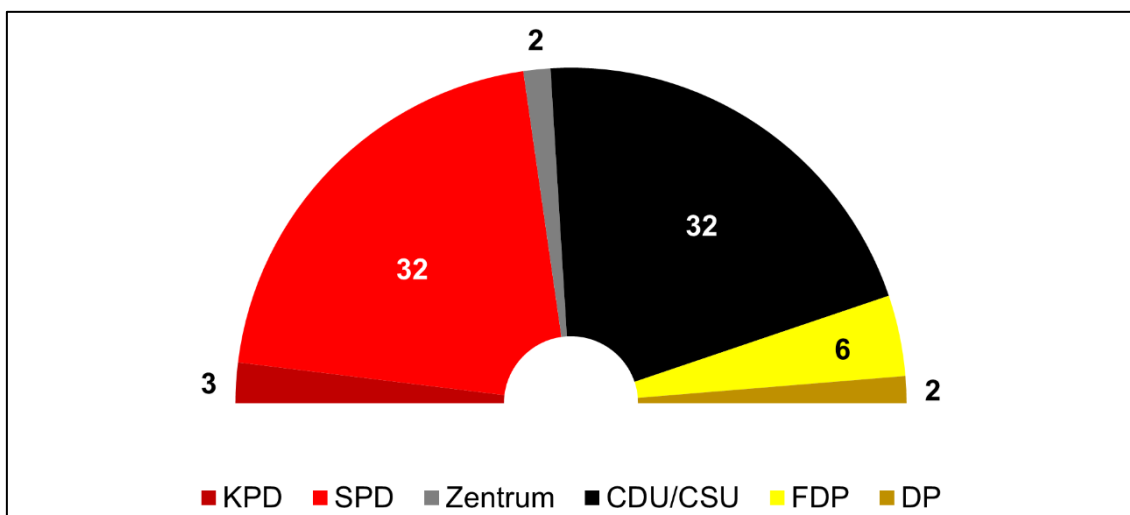


Abbildung 2.1.1-1: Sitzverteilung im Parlamentarischem Rat¹⁰

⁷ Dies waren die britische, die amerikanische und die französische Besatzungszone.

⁸ Vgl. Frotscher, Werner; Pieroth, Bodo: *Verfassungsgeschichte*. 2011, S. 381 Rn. 787.

⁹ Vgl. Deutscher Bundestag: *Vor 65 Jahren. Erstes Bundeswahlgesetz beschlossen*, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2014/274506-274506> [letzter Zugriff 24.06.2021].

¹⁰ Vgl. Frotscher; Pieroth: a. a. O., S. 381 Rn. 787.

SPD und CDU/CSU entsandten mit jeweils 32 Vertretern die meisten Mitglieder, während FDP, KPD, DP und die Zentrumspartei nur ein relativ kleines Stimmgewicht besaßen. Die entscheidende Frage war, ob man ein Mehrheitswahlrecht oder ein Verhältniswahlrecht einführen sollte. Der gesamte Prozess der Erstellung des Grundgesetzes fußte auf den vorangegangenen Ereignissen: „Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates standen unter dem Eindruck des gerade erst zu Ende gegangenen furchtbaren Krieges und eines von allen rechtstaatlichen Fesseln gelösten Unrechtssystems auf deutschem Boden, das eine schlecht funktionierende, langsam im Chaos versinkende (Weimarer) Demokratie abgelöst hatte. **Wesentliche Einflußfaktoren** für ihre Arbeit lagen von daher bereits auf der Hand.“¹¹ Ein bekannter Schwachpunkt der Weimarer Verfassung bestand in der zersplitterten Parteienlandschaft. Nahezu alle Parteien, die bei den Wahlen Stimmen enthielten, konnten ohne Sperrklausel in den Reichstag einziehen und gestalteten die Bildung von stabilen Regierungsmehrheiten schwierig.

In den Beratungen zum ersten Bundeswahlgesetz gab es zwei Lager. Die Parteien CDU/CSU und DP befürworteten ein Mehrheitswahlrecht, um der Parteiensplitterung vorzubeugen und eine arbeitsfähige Demokratie zu schaffen. Die restlichen Parteien, insbesondere die SPD, sahen ein Verhältniswahlrecht für angemessen an. Besonders die kleinen Parteien FDP, KPD und Zentrum wollten damit erreichen, dass auch sie im zukünftigen Bundestag berücksichtigt werden, obwohl sie vermutlich nur eine sehr niedrige Anzahl an Stimmen erreichen. Im weiteren Verlauf der Beratungen konnte keine Einigkeit erreicht werden, manche Autoren sprechen sogar von einem „Drama“, was sich im Parlamentarischen Rat abgespielt hatte.¹² Um beide Lager zu vereinen, verbreitete die SPD einen Kompromissvorschlag, der Vorteile von beiden Systemen beinhaltete: der Anteil der Gesamtmandate im ersten Bundestag sollte nach Verhältniswahlrecht ermittelt werden und ein Teil der Abgeordneten sollte aus den Wahlkreisen stammen, die nach Mehrheitswahlrecht ermittelt werden. Der Antrag der SPD wurde mit 36 Stimmen angenommen, 29 Mitglieder, darunter 27 aus den Reihen der CDU/CSU, stimmten dagegen.¹³ Doch auch der SPD-Antrag stieß bei den Militärgouverneuren nicht auf vollständige Zustimmung, da diese sowohl die 5%-Sperrklausel, als auch die Grundmandatsklausel im neuen Gesetz einführten, die im Antrag der SPD nicht vorgesehen waren. Die erste Bundestagswahl nach dem neuen Wahlrecht fand am 14. August 1949 statt, in deren Folge zehn Parteien in den ersten Deutschen Bundestag einzogen.

¹¹ Frotscher; Pieroth: a. a. O., S. 381, Rn. 788.

¹² Vgl. Frotscher; Pieroth: a. a. O., S. 388, Rn. 802.

¹³ Vgl. Feldkamp, Michael F.: *Der Parlamentarische Rat 1948 – 1949. Die Entstehung des Grundgesetzes*. 2019, S. 102.

2.1.2 Demokratieprinzip und Wahlrechtsgrundsätze

Im Grundgesetz ist das Bundestagswahlrecht in den Art. 20 Abs. 1 – 2 und 38 normiert. Die Staatsstrukturprinzipien der Bundesrepublik finden sich in Art. 20 GG. So heißt es in Abs. 1: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“. Das Wort Demokratie bezeichnet dabei sowohl die Staatsform Deutschlands als auch ein Verfassungsprinzip¹⁴: „Das Recht der Bürger, in Freiheit und Gleichheit durch Wahlen und Abstimmungen die öffentliche Gewalt personell und sachlich zu bestimmen ist elementarer Bestandteil des Demokratieprinzips (BVerfGE 131, 316, 334).“¹⁵ So sieht es auch Art. 20 Abs. 2 GG vor, der sich auf die vom Grundgesetz vorgesehenen Wahlen und Abstimmungen bezieht. Als Wahl kommt hier aber lediglich die Wahl zum Deutschen Bundestag nach Art. 38 GG in Betracht, da alle anderen obersten Verfassungsorgane, wie z. B. der Bundeskanzler oder Bundespräsident, nicht selbst vom Volk gewählt werden können. Als Abstimmungen gelten die Verfahren nach Art. 29, 118a und 146 GG, die die Neugliederung des Bundesgebietes und die Neufassung des Grundgesetzes beinhalten. Der Bundestag ist das deutsche Parlament und zugleich zentrales Repräsentativorgan.¹⁶ Seine Hauptfunktionen bestehen im Gesetzgebungsverfahren, bei der Bestellung von Bundesorganen, bei der Feststellung des Haushaltsplanes und bei der politischen Gestaltung der Innen- und Außenpolitik des Landes.¹⁷ Wie der Bundestag organisiert ist und welche Statusrechte seine Mitglieder besitzen, ergibt sich vorrangig aus dem III. Abschnitt des GG, Art. 38 bis 48. In anderen Abschnitten sind weitere Aufgaben und Befugnisse benannt.¹⁸ Das Grundgesetz nennt in Art. 38 Abs. 1 allgemeine Wahlrechtsgrundsätze für die Wahl zum Bundestag, die entsprechend Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG auch in den Ländern, Kreisen und Gemeinden gelten:

Zunächst muss die Bundestagswahl allgemein sein. Dieser Grundsatz verbietet es dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Wahl auszuschließen.¹⁹ Ein Ausschluss vom aktiven Wahlrecht ist nur aus sachlichen Gründen gerechtfertigt, wie bspw. in § 13 BWahlG festgelegt ist: „Ausgeschlossen vom deutschen Wahlrecht ist, wer infolge Richterspruchs das Wahlrecht nicht besitzt“. Weiterhin sind Personen vom Wahlrecht ausgenommen, die unter den Voraussetzungen des § 12 Abs. 2 – 5 BWahlG nicht im Wahlgebiet sesshaft sind. Hierbei wird davon ausgegangen, dass Auslandsdeutsche zu wenig an der politischen

¹⁴ BVerfGE 107, 59, 91.

¹⁵ Sodan, Helge (Hrsg.): *Grundgesetz*. Kommentar. S. 253 Rn. 7.

¹⁶ BVerfGE 80, 188, 217 f.

¹⁷ Vgl. Zippelius, Reinhold; Würtenberger, Thomas: *Staatsrecht*. § 38 Rn. 1 ff.

¹⁸ So z. B. in Art. 76 Abs. 1 GG, der den Bundestag berechtigt, Gesetzesvorlagen einzubringen.

¹⁹ BVerfGE 58, 202, 205.

Meinungsbildung teilnehmen und keinen Beitrag zur demokratischen Legitimation durch Wahlen leisten.²⁰

Weiterhin gilt der Grundsatz der Wahlfreiheit. Der Wahlberechtigte muss frei in seiner Entscheidung sein dürfen, welche Entscheidung er am Wahltag trifft. Von öffentlichen oder privaten Stellen darf kein Druck hinsichtlich der Wahlentscheidung entstehen. Wahlfreiheit bedeutet nach überwiegender Ansicht auch, sich am Wahltag für die Option zu entscheiden, gar nicht wählen zu gehen. Eine Wahlpflicht sei nicht mit dem Grundsatz der Wahlfreiheit vereinbar, da auch durch das Nichtwählen eine politische Willensbekundung zum Ausdruck komme (sog. negative Wahlfreiheit).²¹

Eng mit dem Grundsatz der Wahlfreiheit verbunden ist der Grundsatz der Geheimheit der Wahl. Keine Person darf wissen, welche Wahl der Wahlberechtigte getroffen hat, sodass dem Wahlberechtigtem keine Folgen, insbesondere durch den Staat oder von Dritten, aus seiner Wahlentscheidung drohen. Problematisch zur Wahrung des Wahlgeheimnisses ist die Briefwahl, da hier nicht gewährleistet werden kann, dass die Stimmabgabe höchstpersönlich, frei und geheim erfolgt ist. Nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht ist die Briefwahl, die mehrere Wahlrechtsgrundsätze einschränkt, aber zulässig. Die Wahlorgane müssen dabei aber sorgfältig auf Wahrung des Wahlgeheimnisses achten.²²

Weiterhin müssen Bundestagswahlen unmittelbar sein, d. h. die Stimmabgabe der Wahlberechtigten muss sich auf die in das Staatsorgan zu entsendenden Vertreter selbst ohne Zwischenschaltung von Wahlmännern oder anderen Instanzen beziehen.²³ Falls die Mandate über Listen vergeben werden, muss im Voraus der Wahl feststehen, wie sich die Bewerber zusammensetzen und in welcher Reihenfolge sie in den Bundestag einziehen.²⁴

Die Wahlgleichheit gilt als der wichtigste Wahlrechtsgrundsatz, da dieser den Gesetzgeber, die Verwaltungen und Gerichte bindet.²⁵ Im Falle der Wahlrechtsgleichheit geht Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG dem allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 GG vor. Im Falle von Verfassungsbeschwerden aufgrund einer möglichen Verletzung der Wahlrechtsgleichheit kann sich in diesem Fall nur auf Art. 38 Abs. 1 Satz 1 gestützt werden.²⁶ Wahlrechtsgleichheit bedeutet, dass alle Wahlberechtigten das Wahlrecht gleich ausüben können. Dabei muss zunächst in Zählwert und Erfolgswert unterschieden werden:

²⁰ Vgl. Zippelius; Würtenberger: a. a. O., § 39 Rn. 2.

²¹ Vgl. Zippelius; Würtenberger: a. a. O., § 39 Rn. 7 sowie Degenhart: *Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht*. § 2 IV 2 Rn. 89.

²² BVerfGE 21, 200, 204 ff. und 59, 119, 125 ff.

²³ BVerfGE 7, 63, 68 f.

²⁴ Vgl. Degenhart: a. a. O., § 2 IV 2 Rn. 87.

²⁵ Vgl. Sodan: a. a. O., S. 409 Rn. 32.

²⁶ Vgl. Degenhart: a. a. O., § 2 IV 6 Rn. 108.

Zählwertgleichheit bedeutet, dass alle Stimmen gleich zählen. Erfolgswertgleichheit bedeutet, dass alle Stimmen die gleiche Erfolgchance haben, also den gleichen Effekt auf eine Zusammensetzung der Vertretungskörperschaft. Dies bedeutet im Falle einer Mehrheitswahl, dass alle Wahlkreise eine etwa gleiche Anzahl von Wahlberechtigten besitzen, also deren Größe nur begrenzt voneinander abweicht.²⁷ Im Falle einer Verhältniswahl muss die Anzahl der Stimmen, die auf ein Mandat entfallen, in etwa gleich sein.

²⁷ Vgl. Michael, Lothar; Morlok, Martin: *Staatsorganisationsrecht*. 2017, § 5 Rn. 226.

2.2 Bundesgesetzliche Grundlagen

Das Bundeswahlgesetz regelt die Ausgestaltung des Wahlsystems zum Deutschen Bundestag unter Maßgabe der in Kapitel 2.1.2 dargestellten Wahlrechtsgrundsätze. Es ist ein formelles Gesetz, was seine Rechtsgrundlage in Art. 38 Abs. 3 GG findet: „Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz.“ Im Folgenden soll ein kurzer Überblick über die Regelungsinhalte dieses Gesetzes gegeben werden:

Abschnitt		§§	relevante Inhalte
I	Wahlsystem	1 – 7	Zusammensetzung, Einteilung des Wahlgebiets, Wahlsystem i. e. S.
II	Wahlorgane	8 – 11	Gliederung und Bildung
III	Wahlrecht und Wählbarkeit	12 – 15	aktives und passives Wahlrecht und Ausschluss von diesem
IV	Vorbereitung der Wahl	16 – 30	Wahltag, Wählerverzeichnis, Zulassung und Aufstellung der Wahlvorschläge
V	Wahlhandlung	31 – 36	Öffentlichkeit, Stimmabgabe, Briefwahl
VI	Feststellung des Wahlergebnisses	37 – 42	Wahlergebnis im Wahlbezirk und Wahlkreis, Ungültige Stimmen
VII	Besondere Vorschriften für Nachwahlen und Wiederholungswahlen	43 – 44	Verfahren bei Nachwahlen und Wiederholungswahlen
VIII	Erwerb und Verlust der Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag	45 – 48	Erwerb und Verlust, Entscheidung über Verlust, Nachfolger auf Listenplätzen
IX	Schlußbestimmungen	49 – 55	Ordnungswidrigkeiten, Fristen und Termine
Anlagen			Wahlkostenindex, Wahlkreiseinteilung

Tabelle 2.3-1: Übersicht zum Bundeswahlgesetz

Weitere Bestimmungen zum Bundeswahlrecht finden sich in der Bundeswahlordnung (BWahlO). Die Bundeswahlordnung spezifiziert die Regelungen des Bundeswahlgesetzes. Die Verordnungsermächtigung findet sich in § 52 Abs. 1 BWahlG. Die BWahlO wird vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat erlassen und bedarf gem. § 52 Abs. 2 BWahlG keiner Zustimmung des Bundesrates. Wie beim Bundeswahlgesetz soll nun ein kurzer Überblick über die Regelungsinhalte dieser Verordnung gegeben werden:

Abschnitt		§§	relevante Inhalte
I	Wahlorgane	1 – 11	Wahlleiter, Wahlausschüsse, Wahlvorstand, Entschädigung
II	Vorbereitung der Wahl	12 – 48	Wahlbezirke, Wählerverzeichnis, Wahlscheine, Stimmzettel, Wahlräume
III	Wahlhandlung	49 – 66	Wahlkabinen, Wahlurnen, Stimmabgabe
IV	Ermittlung und Feststellung der Wahlergebnisse	67 – 81	Zählung der Wähler, Zählung der Stimmen, Wahlniederschrift, Bekanntmachung des Ergebnisses

V	Nachwahl, Wiederholungswahl, Berufung von Listennachfolgern	82 – 84	s. l.
VI	Übergangs- und Schlussbestimmungen	85 – 93	Datenschutz, Sicherung und Vernichtung der Wahlunterlagen
Anlagen			Mustervorlagen der Stimmzettel

Tabelle 2.3-2: Übersicht zur Bundeswahlordnung

Neben den drei wichtigsten Rechtsgrundlagen – Grundgesetz, Bundeswahlgesetz und Bundeswahlordnung, gibt es weitere Rechtsgrundlagen, die für die Bundestagswahl von Bedeutung sind. Im Abgeordnetengesetz (AbgG) sind die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages geregelt. Es schreibt außerdem vor, welche Voraussetzungen vorliegen müssen, um sich für ein Mandat im Deutschen Bundestag zu bewerben. Das Parteiengesetz (PartG) gibt vor, welche verfassungsrechtliche Stellung die Parteien haben und trifft Aussagen über deren innere Ordnung. Für die Organisation der Parteien gelten die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB), insbesondere die §§ 21 – 79 BGB. Die Feststellung der Rechtmäßigkeit der Bundestagswahlen unterliegt den Normen des Wahlprüfungsgesetzes (WahlPrG). Das Wahlstatistikgesetz (WStatG) regelt die Erstellung der Wahlstatistik und beinhaltet Maßnahmen zum Schutz des Wahl- und Statistikgeheimnisses.

Hinweis: Ab dem folgenden Kapitel sind sämtliche Paragraphen ohne Gesetzesangabe solche des Bundeswahlgesetzes. Sind Unterschiede zwischen der aktuellen Fassung und der alten Fassung vorhanden, so wird dem Paragraphen „a. F.“ hinzugefügt.

3 Das Wahlsystem zum Deutschen Bundestag am Beispiel der Bundestagswahl 2017

3.1 Wahlrecht und Wahlsystem

Für die Beantwortung der Fragestellung, wie sich aus dem Wahlergebnis konkret die Sitzverteilung im Deutschen Bundestag ergibt, müssen zunächst zwei Begriffe voneinander unterschieden werden, die ziemlich häufig synonym verwendet werden, obwohl sie nicht das gleiche ausdrücken²⁸: Wahlrecht und Wahlsystem. „Das Wahlrecht vereint demnach alle rechtlich und gewohnheitsrechtlich verbrieften Normen und Regeln, die den Ablauf und die Bestimmungen von Wahlen definieren.“²⁹ Wahlsysteme werden als Teile des geltenden Wahlrechts angesehen: „Es bezeichnet ein Set von Regeln, die zum einen die Form der Stimmabgabe festlegen und zum anderen die Übertragung der gültigen Wählerstimmen in Parlamentsmandate definieren.“³⁰ Der Fokus in diesem Kapitel liegt folglich auf dem Wahlsystem, da die untersuchten Gesetzentwürfe lediglich auf eine geänderte Übertragung der Wählerstimmen und Mandate zielen und nicht der Änderung grundlegender Normen, wie z. B. der Wahlrechtsgrundsätze oder den Ablauf der Wahlhandlung am Wahltag. Der von einigen Medien benutzte Terminus „Wahlrechtsreform“³¹ ist somit inhaltlich nicht treffend genug und bedarf einer exakteren Bezeichnung, wie z. B. „Wahlsystemreform“. Ebenso zu unterscheiden ist die oben verwendete Bedeutung des Begriffs „Wahlrecht“ im Sinne dieser Arbeit von dem Begriff des aktiven Wahlrechts, der das Recht eines Wahlberechtigten beschreibt, bei einer Wahl teilnehmen zu dürfen und vom Begriff des passiven Wahlrechts, der die Wählbarkeit bei einer Wahl beschreibt.

Das Grundgesetz schweigt zu der Fragestellung, welches Wahlsystem in Deutschland für die Wahl zum Bundestag gelten soll. So heißt es in Art. 38 Abs. 3 GG lediglich: „Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz.“ Es unterliegt also dem Gesetzgeber, dieses Wahlsystem durch ein Bundesgesetz genau festzulegen. Grundsätzlich sind zwei Idealformen von Wahlsystemen zu unterscheiden: die Verhältniswahl und die Mehrheitswahl. Bei der Verhältniswahl (auch Proporzwahl genannt) wird das gesamte Wahlgebiet als ein großer Wahlkreis betrachtet. Die Parlamentssitze werden im Verhältnis der abgegebenen Stimmen vergeben. Die Verhältniswahl gilt als das gerechtere Wahlsystem, weil sich dadurch

²⁸ Vgl. Decker, Frank: *Regieren im Parteienbundesstaat. Zur Architektur der deutschen Politik*. Wiesbaden 2011, S. 135.

²⁹ Dehmel, Niels: *Wege aus dem Wahlrechtsdilemma. Eine komparative Analyse ausgewählter Reformen für das deutsche Wahlsystem*. Baden-Baden 2020, S. 101.

³⁰ Behnke, Joachim; Grotz, Florian; Hartmann, Christof: *Wahlen und Wahlsysteme*. Berlin 2017, S. 57.

³¹ Vgl. Südwest Presse (Hrsg.): *Wahlrechtsänderung – Der Bundestag stimmt ab*, abrufbar unter <https://www.swp.de/politik/wahlrechtsaenderung-bundestag-abstimmung-cdu-csu-spd-gruene-fdp-linke-afd-52183757.html> [letzter Zugriff 24.06.2021] oder auch Funk, Albert: *Bundestag beschließt neues Wahlrecht*, abrufbar unter <https://www.tagesspiegel.de/politik/extrawurst-fuer-die-union-bundestag-beschliesst-neues-wahlrecht/26258666.html> [letzter Zugriff 24.06.2021].

die politische Präferenzverteilung der Wähler am besten in der Volksvertretung widerspiegelt. Durch die Verhältniswahl kann es aber zu einer erheblichen Zersplitterung der Parteienlandschaft im Parlament kommen, was als größter Nachteil dieses Systems gilt, da es besonders bei Regierungsbildungen zu einer schwierigen Mehrheitsbildung kommen kann.³² Diesem Problem kann man mit Sperrklauseln entgegen.

Die Mehrheitswahl erfordert eine Aufteilung des gesamten Wahlgebiets in Wahlkreise. Es gewinnt derjenige Kandidat das Parlamentsmandat, der die meisten Stimmen im Wahlkreis erlangt. Im Vergleich zu einer relativen Mehrheitswahl, bei der die einfache Stimmenmehrheit genügt, sind bei einer absoluten Mehrheitswahl 50 % der Stimmen erforderlich, um das Parlamentsmandat zu erringen. Wird dies im ersten Wahlgang nicht erreicht, ist ein zweiter Wahlgang vonnöten. Die Mehrheitswahl führt zu eindeutigen Parlamentsverhältnissen, die stabile Regierungsmehrheiten zur Folge haben. Der Vorteil ist zugleich auch der Nachteil dieses Wahlsystems: Stimmen, die in den Wahlkreisen nicht für den gewählten Wahlkreiskandidaten abgegeben werden, werden bei der Zusammensetzung des Parlaments nicht berücksichtigt. So kann es vorkommen, dass eine Partei mehr Parlamentssitze erlangt, obwohl sie weniger Stimmen erhalten hat. Ebenso haben kleine und neue Parteien kaum eine Chance, Sitze im Parlament zu erhalten.³³

Da die beiden Wahlsysteme lediglich als Idealtypen gelten, sind zwischen den beiden Optionen verschiedene Kombinationen möglich. Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass Wahlgleichheit kein bestimmtes Wahlsystem verlangt und sowohl Mehrheitswahl (BVerfGE 6, 84, 90; 95, 335, 349) als auch Verhältniswahl (BVerfGE 1, 208, 245; 95, 335, 352) zulässig ist.³⁴

3.2 Elemente des Wahlsystems

3.2.1 Grundlagen des Zweistimmensystems

In diesem Kapitel wird das Wahlsystem betrachtet, welches seit der Bundestagswahl 1953 Anwendung findet. Die in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG niedergeschriebenen Wahlrechtsgrundsätze werden in § 1 Abs. 1 Satz 2 einfachrechtlich wiederholt; ebenso trifft der Gesetzgeber in dieser Vorschrift eine Bezeichnung des angewendeten Wahlsystems. Es handelt sich um eine „mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl.“³⁵ Diese Kombination der Elemente von Mehrheits- und Verhältniswahl hat das

³² Michael; Morlok: a. a. O., § 5 Rn. 207.

³³ Vgl. Degenhart: a. a. O., § 2 IV 2 Rn. 80.

³⁴ Vgl. Sodan: a. a. O., S. 410 Rn. 34.

³⁵ Im Folgenden wird diese Formulierung mit dem Begriff der „personalisierten Verhältniswahl“ gleichgesetzt.

Bundesverfassungsgericht als zulässig erachtet.³⁶ Ausgangspunkt für die Ermittlung der Sitzverteilung im Deutschen Bundestag nach den Bundestagswahlen ist § 1 Abs. 1 Satz 1, der die Mindestgröße des Bundestags mit 598 Abgeordneten festgelegt. Diese Anzahl kann vorbehaltlich der sich aus dem Bundeswahlgesetz ergebenden Abweichungen erhöhen. Von den 598 Abgeordneten werden nach § 1 Abs. 2 299 Abgeordnete nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und alle übrigen Abgeordneten nach Landeswahlvorschlägen gewählt. Das Prinzip der personalisierten Verhältniswahl wird im Bundeswahlgesetz dadurch verwirklicht, dass nach § 4 jeder Wähler zwei Stimmen hat: eine Erststimme für die Wahl eines Wahlkreisabgeordneten und eine Zweitstimme für die Wahl eines Landeswahlvorschlags. „Dem geltenden Wahlsystem liegt die Annahme zugrunde, dass die legitimierende Kraft der Wahl für das Parlament als Repräsentant des Volkes besonders überzeugend ist, wenn dieses eine gerechte Vertretung aller wesentlichen in der Bevölkerung bestehenden politischen Meinungen darstellt und daher von der Wählerschaft als berufener Sprecher der Gesamtheit empfunden werden kann.“³⁷ Das Wahlsystem garantiert dem Wähler mehr Beweglichkeit in der Wahlentscheidung als ein Einstimmensystem, das bis zur Änderung des Bundeswahlrechts 1953 angewendet wurde. Grundgedanke eines Zweistimmenwahlsystems ist es, dem Wähler die Möglichkeit zu geben, durch die Erststimme auch nach lokaler Präferenz einen Direktkandidaten zu wählen und somit unmittelbar auf die Besetzung des Bundestages Einfluss zu nehmen. Die Auswahl eines Wahlkreis Kandidaten indiziert eine enge persönliche Bindung zum Wahlkreis und ein intensives Vertrautsein mit den Problemen der dort wohnenden Bürger.³⁸ Durch die Zweitstimme kann der Wähler der Landesliste seine Stimme geben, mit deren Programmatik er sich am meisten identifiziert. Grundsätzlich lässt sich das bundesdeutsche Wahlsystem als Verhältniswahlsystem klassifizieren, da die Zusammensetzung des Bundestages maßgeblich vom Zweitstimmenergebnis abhängt. Die Parteien erhalten grundsätzlich so viele Sitze, wie ihnen im Verhältnis ihres Zweitstimmenergebnisses zustehen. Durch Besonderheiten kann sich dieses Sitzverhältnis noch ändern und die Gesamtmandatsanzahl im Deutschen Bundestag erhöhen.

³⁶ BVerfGE 121, 266, 296.

³⁷ Schreiber, Wolfgang (Hrsg.): *BWahlG*. Kommentar. § 4 Rn. 1.

³⁸ Vgl. ebd., § 4 Rn. 3.

3.2.2 Wahl in den Wahlkreisen

Das Wahlgebiet der Bundestagswahl ist das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland, vgl. § 2 Abs. 1. Die Einteilung der Wahlkreise erfolgt nach § 2 Abs. 2 i. V. m. Anlage 2. Falls sich Änderungen an der Wahlkreiseinteilung bzw. der Bezeichnung der Wahlkreise ergeben, wird dies vor der Bundestagswahl öffentlich bekanntgemacht.³⁹ Das Wahlgebiet gliedert sich aktuell in 299 Wahlkreise. Die Wahlkreise können entsprechend § 2 Abs. 3 in Wahlbezirke gegliedert werden, die Untereinheiten zu den Wahlkreisen darstellen und vornehmlich aus wahlorganisatorischen Gesichtspunkten gebildet werden.⁴⁰

Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 wird in jedem Wahlkreis ein Abgeordneter gewählt. Es erlangt derjenige Bewerber das Bundestagsmandat, der die meisten Stimmen auf sich vereinigt. Es handelt bei dieser Art von Wahl um eine relative Mehrheitswahl. Jeder Wähler hat die Möglichkeit genau eine Stimme, die Erststimme, zu verteilen. Jede Partei darf nach § 18 Abs. 5 in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag einreichen. Dieser Kreiswahlvorschlag der jeweiligen Partei bzw. Wählervereinigung darf dabei aber auch nur den Namen eines Bewerbes enthalten, vgl. § 20 Abs. 1. Die Zahl der direkt in den Bundestag gewählten Abgeordneten bleibt in jedem Falle konstant bei 299, unabhängig davon, dass sich der Bundestag auf mehr als 598 Abgeordnete vergrößern kann. Bei der Wahlkreiseinteilung sind die Vorgaben des § 3 zu beachten. Besonders wichtig ist im Hinblick auf den Grundsatz der Gleichheit der Wahl, dass die Wahlkreise eine annähernd gleiche Größe aufweisen, da sonst das Prinzip der Erfolgsgleichheit der Stimmabgabe gefährdet ist. Das Bundeswahlgesetz sieht daher in § 3 Abs. 1 Satz 1 Nummer 3 vor, dass die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise um nicht mehr als 15 vom Hundert nach oben oder unten abweichen soll. Beträgt die Abweichung mehr als 25 vom Hundert, muss der Gesetzgeber eine Neuabgrenzung vornehmen. Da man vollständige Gleichheit der Wahlkreise praktisch nicht erreichen kann, ist diese Toleranzgrenze unverzichtbar.⁴¹ Die nach § 3 Abs. 2 Satz 1 vom Bundespräsident zu ernennende Wahlkreiskommission hat die Aufgabe, über Änderungen der Bevölkerungszahlen im Wahlgebiet zu berichten und darzulegen, ob und welche Änderungen der Wahlkreiseinteilung sie im Hinblick darauf für erforderlich hält (§ 3 Abs. 3 Satz 1).

³⁹ So auch vor der Bundestagswahl 2017; vgl. Bekanntmachung zur Wahlkreiseinteilung für die Wahl zum Deutschen Bundestag vom 30.08.2017, BGBl. I S. 3339 (Nr. 60).

⁴⁰ So bilden Wahlbezirke die unterste Ebene für die Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses (§ 37 BWahlG, § 67 ff. BWahlO) und sind ebenso Grundlage für die Aufstellung der Wählerverzeichnisse (§ 17 Abs. 1 Satz 1 BWahlG).

⁴¹ Vgl. Schreiber: a. a. O., § 3 Rn. 20.

3.2.3 Wahl nach Landeslisten

Die Bezeichnung „Wahl nach Landeslisten“, bei der mindestens 299 Abgeordnete gewählt werden, ist ein eher irreführender Ausdruck, wie schon Schreiber zutreffend feststellt.⁴² Der Ausdruck impliziert, dass in sogenannten Landeslisten Regeln und Grundsätze niedergeschrieben sind, wie sich der deutsche Bundestag künftig zusammensetzt. Im tatsächlichen Sinne handelt es sich aber vielmehr um eine „Wahl von Landeslisten“. Der Begriff der Landesliste bedarf zunächst einer Definition: Als Landesliste bezeichnet man einen Landeswahlvorschlag, der zwingend von einer politischen Partei eingereicht werden muss (vgl. § 27 Abs. 1). Auch bei der Wahl der Landeswahlvorschläge kann der Wähler genau eine Stimme, die Zweitstimme, vergeben. Der Landeswahlvorschlag beinhaltet im Vergleich zum Kreiswahlvorschlag mehrere Bewerber.⁴³ Je nach Partei beinhalten die Landeslisten unterschiedlich viele Personen. Beispielsweise beinhaltete die sächsische CDU-Landesliste bei der Bundestagswahl 2017 20 Bewerber⁴⁴, währenddessen die Landesliste von Bündnis 90/Die Grünen lediglich 11 Bewerber hatte.⁴⁵ Je größer die Anzahl der zu erwartenden Sitze bei der Bundestagswahl, die von der Landesliste stammen, desto zahlenmäßig größer ist auch die personelle Besetzung dieser. Eine zu geringe Besetzung hätte bei einem unerwartet guten Zweitstimmenergebnis zur Folge, dass Mandate nicht mit Abgeordneten der Partei besetzt werden können und somit unbesetzt bleiben, vgl. § 6 Abs. 6 Satz 8. Im Freistaat Sachsen wurden zur Bundestagswahl 2017 insgesamt 17 Landeslisten zugelassen.⁴⁶

3.3 Grundlagen der Mandatsverteilung

Die Mandatsverteilung für den neu gewählten Deutschen Bundestag erfolgt in zwei Stufen. In der ersten Stufe werden zunächst werden aus der Gesamtsitzzahl von 598 Sitzen (vgl. § 1 Abs. 1) Ländersitzkontingente gebildet, die sich nach den jeweiligen Einwohnerzahlen richten. Danach erfolgt die Verteilung der Sitzkontingente des jeweiligen Landes auf die Parteien entsprechend der Zahl ihrer Zweitstimmen. Das Ergebnis der ersten Berechnungsstufe ist das Maximum aus den nach Sitzkontingenten errechneten Sitzen und den gewonnen Wahlkreissitzen und wird auch als Mindestsitzanspruch bezeichnet.

⁴² Schreiber: a. a. O., § 6 Rn. 1.

⁴³ Da keine Mindestzahl vorgeschrieben ist, könnte dieser aber theoretisch auch nur einen Bewerber enthalten; vgl. Schreiber: a. a. O., § 27 Rn. 3.

⁴⁴ Vgl. Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung (MIT) der CDU Sachsen: *Aufstellung der Bewerber für die Landesliste zur Bundestagswahl 2017*, abrufbar unter https://www.mit-sachsen.de/sites/www.mit-sachsen.de/files/downloads/landesliste_cdu_sachsen_btw2017.pdf [letzter 26.05.2021].

⁴⁵ Vgl. Bündnis 90/Die Grünen in Sachsen: *Landesliste Sachsen zur Bundestagswahl 2017*, abrufbar unter <https://www.gruene-sachsen.de/wahlen/bundestagswahl-2017/landesliste/> [letzter Zugriff 26.05.2021].

⁴⁶ Vgl. Der Landeswahlleiter: *Medieninformation des Landeswahlleiters zur Wahl des 19. Deutschen Bundestages 4/2017*, abrufbar unter <https://www.wahlen.sachsen.de/download/Medieninformation/LWL-4-2017.pdf> [letzter Zugriff am 26.05.2021].

In der zweiten Stufe erfolgt entsprechend des Zweitstimmenproporz zunächst die Erhöhung der Gesamtsitzzahl, bis jede Partei mindestens den errechneten Sitzanspruch aus der ersten Stufe erhält. Sodann werden die nun ermittelten Sitze pro Partei wieder auf die jeweiligen Landeslisten aufgeteilt. Bei der Verteilung der Sitze werden allerdings nur Parteien berücksichtigt, die im gesamten Wahlgebiet mindestens 5 % der Zweitstimmen erhalten haben (sog. 5%-Hürde, vgl. § 6 Abs. 3 Satz 1 Alt. 1) oder in mindestens drei Wahlkreisen einen Sitz errungen haben (sog. Grundmandatsklausel, vgl. § 6 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2).

Grundsätzlich gibt es verschiedene Möglichkeiten zur Berechnung der Mandatsverteilung nach einer Wahl. Die am häufigsten benutzten Berechnungsverfahren sind das Quotenverfahren Hare-Niemeyer, das Höchstzahlverfahren d'Hondt und das Divisorverfahren Sainte-Laguë/Schepers. Alle drei Verfahren fanden bei vorangegangenen Bundestagswahlen Anwendung. Bis einschließlich der Wahl zum 10. Deutschen Bundestag im Jahr 1982 fand das Höchstzahlverfahren des belgischen Rechtsprofessors d'Hondt Anwendung, bei denen die auf die Wahlvorschlagsliste entfallenden Stimmen so oft durch natürliche Zahlen dividiert werden, bis mindestens soviele Quotienten entstehen, wie Sitze zu verteilen sind. In der Reihenfolge der gebildeten Quotienten werden dann die Sitze vergeben. Im Vergleich zu den Verfahren Hare-Niemeyer und Sainte-Laguë/Schepers wird hier zunächst kein allgemeiner Wahlquotient ermittelt, sondern auf das Stimmenverhältnis der Parteien untereinander abgestellt. Zur Verdeutlichung der Funktionsweise dieses Systems dient folgender Sachverhalt: In einem Parlament sind insgesamt zehn Sitze zu vergeben. Bei der Wahl entfallen auf X-Partei 200.000 Stimmen, auf die Y-Partei 140.000 Stimmen und auf Z-Partei 60.000 Stimmen.

Divisor	X-Partei		Y-Partei		Z-Partei	
	200.000 Stimmen		140.000 Stimmen		60.000 Stimmen	
	Quotient	Sitz-Nr.	Quotient	Sitz-Nr.	Quotient	Sitz-Nr.
1	200.000	1	140.000	2	60.000	6
2	100.000	3	70.000	4	30.000	
3	66.666,667	5	46.666,667	8	20.000	
4	50.000	7	35.000	10	15.000	
5	40.000	9	28.000		12.000	
6	33.333,333		23.333,333		10.000	

Tabelle 3.3.1-1: Berechnungsbeispiel d'Hondt⁴⁷

Somit entfallen auf X-Partei 5 Sitze, auf die Y-Partei 4 Sitze und auf die Z-Partei 1 Sitz.

Das Höchstzahlverfahren d'Hondt wurde im Jahr 1985⁴⁸ durch das Quotenverfahren Hare-Niemeyer ersetzt, was erstmals zur Bundestagswahl 1987 angewendet wurde.

⁴⁷ Darstellung nach eigener Berechnung.

⁴⁸ Vgl. Art. 1 Nr. 1 des 7. Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 8. März 1985 (BGBl. I S. 521).

Ausgangspunkt dieses Systems ist das vom englischen Juristen Thomas Hare begründete Hare-System, was durch den deutschen Mathematikprofessor Horst O. Niemeyer mittels einer anderen Berechnungsart abgewandelt wurde. Da beide Varianten zu dem gleichen Ergebnis führen, ist in Staatspraxis, Rechtssprechung und Wissenschaft die Bezeichnung Hare/Niemeyer üblich.⁴⁹ Das Quotenverfahren Hare-Niemeyer wurde bis einschließlich der Bundestagswahl 2005 angewendet. Hierbei wird die Gesamtzahl der zu verteilenden Abgeordnetensitze mit der Summe aller Stimmen⁵⁰ multipliziert und das dadurch entstehende Produkt durch die Gesamtzahl der Stimmen der jeweiligen Partei dividiert. Auch hier gilt die 5%-Hürde. Das Verfahren soll nun kurz am Beispiel des Ergebnisses der Bundestagswahl 1998⁵¹ verdeutlicht werden.⁵²

Parteien, die mindestens 5 % aller Zweitstimmen erhalten haben	Anzahl der Zweitstimmen, die auf alle Landeslisten der Partei entfallen sind
CDU	14.004.908
CSU	3.324.480
SPD	20.181.269
Grüne	3.301.624
FDP	3.080.955
PDS ⁵³	2.515.454
<i>Summe</i>	46.408.690

Tabelle 3.3.1-2: Zweitstimmen Bundestagswahl 1998

Die Zweitstimmen werden nun mit der Gesamtsitzzahl von 598 multipliziert und durch die Summe der Zweitstimmen aller an der Verteilung teilnehmenden Parteien (46.408.690) dividiert. Die Quotienten werden nun in einen ganzzahligen Anteil und den entstehenden Rest aufgeteilt. Da nach Addition der ganzzahligen Anteile lediglich eine Gesamtsitzzahl von 595 entsteht, werden die restlichen drei Sitze an die Parteien verteilt, die den größten aus der Division entstehenden Rest besitzen. In der Summe entsteht sodann die zu erreichende Gesamtsitzzahl von 598.

⁴⁹ Vgl. Schreiber: a. a. O., § 6 Rn. 10.

⁵⁰ Bei Bundestagswahlen: Gesamtzahl der Zweitstimmen aller Landeslisten einer Partei.

⁵¹ Vgl. Der Bundeswahlleiter: *Ergebnisse früherer Bundestagswahlen*. Wiesbaden 2018, S. 27 ff., abrufbar unter https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/397735e3-0585-46f6-a0b5-2c60c5b83de6/btw_ab49_gesamt.pdf [letzter Zugriff 31.05.2021].

⁵² Die Zahlen dienen lediglich als Grundlage für die vorgenommene Beispielrechnung. In der Realität gab es aufgrund einer höheren Sitzzahl und entstehenden Überhangmandaten eine andere Sitzverteilung.

⁵³ PDS = Partei des demokratischen Sozialismus, Vorgängerpartei der Partei Die Linke.

Partei	Ganzzahliger Anteil	Rest	zusätzliche Sitze	finale Anzahl an Sitzen
CDU	180	0,460		180
CSU	42	0,838	+ 1	43
SPD	260	0,046		260
Grüne	42	0,543	+ 1	43
FDP	39	0,700	+ 1	40
PDS	32	0,413		32
<i>Summe</i>	595		+ 3	598

Tabelle 3.3.1-3: Berechnungsbeispiel Hare-Niemeyer⁵⁴

Im Vergleich zum Verfahren nach d'Hondt handelt es sich hierbei um ein „neutrales Verfahren“⁵⁵, da eine ziemlich genaue Übertragung des Stimmenergebnisses in die zu verteilende Sitze stattfindet.

Das Hare-Niemeyer-Verfahren wurde zur Bundestagswahl 2009 durch das Divisorverfahren Sainte-Laguë/Schepers ersetzt. Hintergrund der Änderung des Wahlsystems war die Tatsache, dass die Anwendung des Hare-Niemeyer-Verfahrens zu paradoxen Situationen bei der Mandatsverteilung führte. Ein Verlust von Zweitstimmen einer Partei⁵⁶ führt unter Umständen nicht zu einem Verlust von Mandaten dieser Partei, sondern zu Mandatsverschiebungen zwischen anderen Parteien, die keine Änderungen am Zweitstimmenergebnis erfahren haben. Weiterhin kann in einigen Fällen auch das Alabama-Paradoxon auftreten, bei dem bei Erhöhung der Gesamtzahl der zu vergebenden Sitze eine Partei einen Sitz verliert, obwohl die Stimmenverteilung auf die Wahlvorschläge gleich geblieben ist. Grundsätzlich entspricht das Hare-Niemeyer-Verfahren aber den Grundsätzen der Wahlrechtsgleichheit i. S. d. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG.⁵⁷

Das Divisorverfahren Sainte-Laguë/Schepers soll die Paradoxien, die innerhalb des Hare-Niemeyer-Verfahrens auftreten können, beseitigen und so zu einem gerechterem Wahlsystem führen. Das Verfahren ist benannt nach dem französischen Mathematiker André Sainte-Laguë und dem ehemaligen deutschen Ministerialrat und Physiker Hans Schepers. Beide Wissenschaftler entwickelten eigenständige Verfahren, die stets zu dem gleichen Ergebnis führen, weswegen das Verfahren auch kurz mit „Sainte-Laguë/Schepers“ bezeichnet wird. Aus mathematischen Gesichtspunkten ist das Verfahren ein Divisorverfahren mit Standardrundung bzw. Iterativverfahren, bei dem ein Zuteilungsdvisor bestimmt wird, der die Grundlage für die Sitzzuteilung bildet. Verbleiben bei dieser Diskrepanzen, wird der Zuteilungsdvisor so lange herauf- oder herabgesetzt, bis eine Sitzzuteilung erreicht ist, bei der die Summe der zu vergebenden Sitze mit der

⁵⁴ Darstellung nach eigener Berechnung.

⁵⁵ Schreiber: a. a. O., § 6 Rn. 15.

⁵⁶ Das ist möglich, wenn das vorläufige Wahlergebnis im Rahmen der Feststellung des amtlichen Wahlergebnisses korrigiert wird, vgl. Schreiber: a. a. O., § 6 Rn. 16.

⁵⁷ Vgl. Schreiber: a. a. O., § 6 Rn. 16.

Summe der auf die einzelnen Wahlvorschläge entfallenden Sitze identisch ist.⁵⁸ Werden als Resultat der Rechnung zu wenig Sitze vergeben, wird der Divisor entsprechend heraufgesetzt; bei einer zu hohen Sitzzahl wird der Divisor herabgesetzt.

Wie bereits am Beginn dieses Kapitels kurz beschrieben, erfolgt die Verteilung der Sitze in 2 Stufen. Diese sollen nun anhand des Ergebnisses der Bundestagswahl 2017 skizziert werden. Damalige Rechtsgrundlage für die Verteilung der Sitze war das Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 15.06.2017 (BGBl. I S. 1570) geändert worden ist. Dabei findet das Divisorverfahren Sainte-Laguë/Schepers in jeder Berechnungsstufe Anwendung.

3.4 Ermittlung der Sitzverteilung nach der Bundestagswahl 2017

3.4.1 Ergebnis der Bundestagswahl⁵⁹

Für die Sitzverteilung im 19. Deutschen Bundestag ist entsprechend des bundesdeutschen Wahlsystems das Zweitstimmenergebnis von hoher Bedeutung. Dabei sind gem. § 6 Abs. 3 Satz 1 zunächst nur die Parteien zu berücksichtigen, die mindestens fünf Prozent der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten oder in mindestens drei Wahlkreisen einen Sitz errungen haben. Das schafften bei der Bundestagswahl 2017 sieben Parteien. Zunächst ist aber noch die Bestimmung des § 6 Abs. 1 Satz zu beachten: Es werden nur Zweitstimmen von Wählern berücksichtigt, die ihre Erststimme für einen Bewerber abgegeben haben, der nach § 20 Abs. 3 von einer Partei vorgeschlagen ist, die bei der Sitzverteilung berücksichtigt wird und in dem betreffenden Land eine zugelassene Landesliste besitzt. Es ist notwendig diese Zweitstimmen außer Acht zu lassen, da sonst der Wähler die Möglichkeit besitzt, einen doppelten Stimmerfolg zu erzielen: zum einen könnte er einen Wahlkreisbewerber in den Bundestag wählen, zum anderen könnte er zusätzlich noch einem Bewerber der Landesliste ein Mandat verschaffen.⁶⁰ Die Bundestagswahl 2017 hatte folgendes Ergebnis:

⁵⁸ Vgl. Der Bundeswahlleiter: *Sainte-Laguë/Schepers*, abrufbar unter <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/s/sainte-lague-schepers.html> [letzter Zugriff 01.06.2021].

⁵⁹ Zum Ergebnis der Bundestagswahl und der Berechnung der Mandatsverteilung vgl. Der Bundeswahlleiter: *Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 – Heft 3, Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen*. Wiesbaden 2017, abrufbar unter https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/3f3d42ab-faef-4553-bdf8-ac089b7de86a/btw17_heft3.pdf [letzter Zugriff 24.06.2021].

⁶⁰ Vgl. Schreiber: a. a. O., § 6 Rn. 21.

Partei	Summe der Zweitstimmen, die auf alle Landeslisten der Partei entfallen sind	Anteil	errungene Wahlkreismandate
CDU	12.447.656	26,76 %	185
CSU	2.869.688	6,17 %	46
SPD	9.539.381	20,51 %	59
Grüne	4.158.400	8,94 %	1
FDP	4.999.449	10,75 %	0
Linke	4.297.270	9,24 %	5
AfD	5.878.115	12,64 %	3
Summe	44.189.959		299

Tabelle 3.4.1-1: Ergebnis Bundestagswahl 2017

3.4.2 Erste Berechnungsstufe

Das Verfahren der ersten Berechnungsstufe richtet sich nach § 6 Abs. 2 Satz 1. Hierbei werden zunächst für jedes Bundesland Sitzkontingente ermittelt, die sich nach der Einwohnerzahl der Bundesländer am Stichtag 30.06.2017 orientieren. Die deutsche Bevölkerung bestand am Stichtag aus insgesamt 73.377.332 Einwohnern. Diese Zahl wird nun durch die zu vergebenden Sitze von 598 (vgl. § 1 Abs. 1) geteilt. Der durch diese Rechenoperation entstehende Anfangsdivisor 122.704,569 führt allerdings zu einer niedrigeren Gesamtsitzzahl von lediglich 597 Sitzen. Folglich muss dieser Anfangsdivisor herabgesetzt werden, um die Gesamtsitzzahl um eins auf 598 zu erhöhen. Durch mathematische Anpassungen wurde nun der neue Divisor 122.650 gewählt⁶¹, durch den die jeweiligen Einwohnerzahlen der Länder zu teilen sind.

Bundesland	Bevölkerung	Sitze ungerundet	Sitze gerundet ⁶²
Schleswig-Holstein	2.673.803	21,800	22
Mecklenburg-Vorpommern	1.548.400	12,625	13
Hamburg	1.525.090	12,434	12
Niedersachsen	7.278.789	59,346	59
Bremen	568.510	4,635	5
Brandenburg	2.391.746	19,501	20
Sachsen-Anhalt	2.145.671	17,494	17
Berlin	2.975.745	24,262	24
Nordrhein-Westfalen	15.707.569	128,068	128
Sachsen	3.914.671	31,917	32
Hessen	5.281.198	43,059	43
Thüringen	2.077.901	16,942	17
Rheinland-Pfalz	3.661.245	29,851	30
Bayern	11.362.245	92,640	93

⁶¹ Vgl. Der Bundeswahlleiter (2017): a. a. O., S. 397.

⁶² Es wird kaufmännisch gerundet; vgl. § 6 Abs. 2 Satz 3. Lediglich bei einem Rest von exakt 0,5 kann es Abweichungen geben, bei dem das vom Bundeswahlleiter zu ziehende Los für die Sitzzuteilung entscheidend, vgl. § 6 Abs. 2 Satz 4.

Baden-Württemberg	9.365.001	76,355	76
Saarland	899.748	7,336	7
<i>Summe</i>			598

Tabelle 3.4.2-1: Erste Oberverteilung

Aufgrund der hohen Bevölkerungsanzahl erhält Nordrhein-Westfalen mit 128 Sitzen das größte Kontingent. Bei dieser Berechnung handelt es sich aber nicht um eine finale Sitz-zuteilung sondern nur um einen vorbereitenden Schritt. Nun werden die Sitzkontingente pro Bundesland je nach Zweitstimmenergebnis auf die Landeswahlvorschläge aufgeteilt (§ 6 Abs. 2 Satz 1 – 2). Es werden analog zum ersten Berechnungsschritt die zu berücksichtigenden Zweitstimmen durch die zu verteilenden Sitze pro Land geteilt. Der entstehende Ausgangsdivisor wird nun so lange angepasst, bis die Anzahl der sich aus dieser Rechenoperation ergebenden Sitze mit der Anzahl der tatsächlich zu verteilenden Sitze übereinstimmt. Die o. g. Rechnung muss in allen Bundesländern durchgeführt werden, sodass insgesamt alle 598 Sitze auf die Landeslisten verteilt werden. Dafür ist aufgrund der unterschiedlichen Zweitstimmenverteilung pro Bundesland immer ein anderer Divisor nötig.

Partei	Zweitstimmen	Sitze ungerundet	Sitze gerundet
CDU	665.751	8,997	9
SPD	261.105	3,528	4
Grüne	113.608	1,535	2
FDP	203.662	2,752	3
Die Linke	398.627	5,387	5
AfD	669.940	9,053	9
<i>Summe</i>	2.312.693		32

Tabelle 3.4.2-2: Erste Unterverteilung⁶³

Als tabellarisches Beispiel ist die Verteilung der Sitze im Freistaat Sachsen dargestellt worden. Es sind entsprechend der Rechnung in Tabelle 3.4.2-1 insgesamt 32 Sitze auf die Landesliste zu verteilen. Der Ausgangsdivisor ist zunächst 72.271,656, muss aber aufgrund fehlender Kongruenz zwischen errechneten und zu verteilenden Sitzen entsprechend heraufgesetzt werden und beträgt 74.000. Die meisten Sitze erhält die CDU, die wenigsten Sitze die Grünen.

Nun erfolgt nach § 6 Abs. 4 Satz 1 die Abrechnung der ermittelten Sitzzahl für jede Landesliste mit den in den Wahlkreisen errungenen Sitzen. Nach Satz 2 verbleiben die in den Wahlkreisen errungenen Sitze immer bei dieser Partei, selbst wenn diese die für diese Landesliste ermittelte Sitzzahl übersteigen. Diese so zusätzlich entstehenden Mandate werden Überhangmandate genannt. Der einer Partei zustehende Mindestsitzanspruch richtet sich folglich nach dem Maximum aus errungenen Wahlkreismandaten und

⁶³ Vgl. Der Bundeswahlleiter (2017): a. a. O., S. 384.

Listenmandaten. Oder vereinfacht ausgedrückt: „Fallen weniger Direktmandate als Listenmandate für eine Partei in einem Bundesland an, richtet sich der Sitzanspruch nach den Listenmandaten; übersteigt die Zahl der Direktmandate die Listenmandate, folgt er den Wahlkreissitzen.“⁶⁴ Werden nun alle Mindessitzzahlen der Parteien auf Bundesebene addiert, erhält man automatisch die Mindestsitzzahl des neuen Deutschen Bundestages, die sich innerhalb der zweiten Berechnungsstufe noch erhöhen kann. Im Freistaat Sachsen entstanden bei der Bundestagswahl 2017 insgesamt drei Überhangmandate, die allesamt durch das Erststimmenergebnis der CDU entstanden sind. Wie in Tabelle 3.4.2-2 dargestellt, werden entsprechend des Zweitstimmenergebnisses der CDU neun Mandate zugeteilt. Tatsächlich gewann die CDU aber 12 der 16 sächsischen Wahlkreise, was in der Differenz zu drei Überhangmandaten führte.⁶⁵ Die Sitzzahl in Sachsen erhöht sich folglich von 32 auf 35 Sitze. Auf Bundesebene entstanden insgesamt 46 Überhangmandate, was vorerst zu einer Vergrößerung des Bundestages auf 644 Sitze führte.⁶⁶ Der errechnete Mindestsitzanspruch ergab folgende Verteilung: CDU 200 Sitze, SPD 134 Sitze, Linke 59 Sitze, Grüne 57 Sitze, CSU 46 Sitze, FDP 65 Sitze und AfD 83 Sitze.

3.4.3 Zweite Berechnungsstufe

Die zweite Stufe zur Berechnung der Mandatsverteilung ergibt sich aus den § 6 Abs. 5 und 6 a. F. Hierbei muss nun das Verhältnis der Zweitstimmen wiederhergestellt werden, was bei der Entstehung von Überhangmandaten in Schieflage gekommen ist. Dadurch entstehen sogenannte Ausgleichsmandate. Innerhalb der zweiten Stufe kommt entsprechend des Verweises in § 6 Abs. 6 Satz 1 a. F. wieder das Verfahren Sainte-Lague/Schepers zur Anwendung. Zunächst wird die Gesamtzahl der bei der Mandatsverteilung berücksichtigten Zweitstimmen (44.189.959) durch die in der ersten Berechnungsstufe ermittelte „neue“ Sitzzahl von 644 geteilt, was im Ergebnis 68.617,949 ergibt. Bei diesem Rechenschritt gilt aber die Bedingung, dass pro Partei die garantierte Mindestsitzanzahl der ersten Berechnungsstufe erreicht wird (§ 6 Abs. 5 Satz 1 a. F.). Bei dem errechneten Ausgangsdivisor ergibt sich für die Sitzzuteilung eine zu niedrige Sitzzahl bei allen Parteien, sodass der Zuteilungsdivisor folglich herabgesetzt werden muss, um die Mindestsitzzahl jeder Partei zu erreichen.⁶⁷ Als Grundlage der Berechnung des neuen Divisors ist dabei stets die Partei ausschlaggebend, die bei der Berechnung mithilfe des Ausgangsdivisors am stärksten unterrepräsentiert ist. Das ist im Sachverhalt die CDU, auf

⁶⁴ Dehmel: a. a. O., S. 214.

⁶⁵ Vgl. Der Bundeswahlleiter (2017): a. a. O., S. 177 – 192.

⁶⁶ Davon entstanden allein 36 Überhangmandate bei der CDU, sieben bei der CSU und drei bei der SPD, vgl. Der Bundeswahlleiter (2017): a. a. O., S. 387 – 388.

⁶⁷ Vgl. Der Bundeswahlleiter (2017): a. a. O., S. 390.

die 19 Mandate zu wenig entfallen. Es wird nun mithilfe des iterativen Verfahrens genau der Divisor errechnet, bei dem die CDU ihre Mindestsitzzahl von 200 erhält. Da mathematisch gerundet wird, reicht in diesem Fall die Sitzzahl von 199,5 als Zielgröße der Berechnungen aus. Im vorliegenden Fall wurde eine mögliche Divisorspanne errechnet, in der sich der ausgewählte Divisor von 62.300 befindet.⁶⁸ Die abgegebenen Zweitstimmen pro Partei werden nun durch 62.300 geteilt und die Sitze analog zur ersten Berechnungsstufe gerundet.⁶⁹

Partei	Sitzzahl mit Ausgangsdivisor	Mindestsitzzahl nach 1. Stufe	Zweitstimmen	Sitze	Differenz zur 1. Stufe
CDU	181	200	12.447.656	200	-
CSU	42	46	2.869.688	46	-
SPD	139	134	9.539.381	153	+ 19
Grüne	61	57	4.158.400	67	+ 10
FDP	73	65	4.999.449	80	+ 15
Linke	63	59	4.297.270	69	+ 10
AfD	86	83	5.878.115	94	+ 11
<i>Summe</i>	644	644	44.189.959	709	+ 65

Tabelle 3.4.3-1: Zweite Oberverteilung⁷⁰

CDU und CSU kommen bei diesem Rechenschritt exakt auf die errechnete Mindestsitzzahl, währenddessen sich die Sitze aller übrigen Parteien nochmals um 65 Sitze in der Summe erhöhen. Damit steht die Gesamtsitzzahl des 19. Deutschen Bundestags mit insgesamt 709 Sitzen fest. Es kommt folglich zu einer Erhöhung der Ausgangssitzzahl (vgl. § 6 Abs. 5 Satz 2 a. F.) um 111 Sitze, was einem Zuwachs von rund 18,6 % entspricht.

Im letzten Berechnungsschritt müssen nun die neu errechneten Mandate pro Partei wiederum unter den jeweiligen Landeslisten entsprechend des Zweitstimmenergebnisses aufgeteilt werden. Als Bezugsgröße gilt in diesem Rechenschritt zunächst die Summe der bundesweit abgegebenen Zweitstimmen einer Partei. Diese wird nun durch die zu vergebenen Sitze pro Partei (Tabelle 3.4.3-1) geteilt. Als Ergebnis erhält man wieder einen Divisor, der ggf. angepasst werden muss, um die genaue Sitzzahl zu erreichen. Als tabellarisches Beispiel lohnt sich der Blick auf die CDU, die 2017 die meisten Überhangmandate erzielte. Der Ausgangsdivisor war zunächst zu klein, weil durch die Rechnung deutlich mehr als die ermittelten 200 Sitze auf die CDU entfallen würden. Folglich ist der Divisor heraufzusetzen und auf 76.000 festgelegt worden.⁷¹ Mithilfe dieses Divisors wird nun die Anzahl der Zweitstimmen pro Land geteilt, als Ergebnis erhält man die Sitzzahl pro Bundesland. Hierbei ist wieder zu beachten, dass jede Landesliste mindestens die

⁶⁸ Vgl. ebd., S. 414.

⁶⁹ Zur übersichtlicheren Darstellung der Tabelle wurde auf die Angabe der ungerundeten Sitze verzichtet.

⁷⁰ Vgl. Der Bundeswahlleiter (2017): a. a. O., S. 390.

⁷¹ Vgl. Der Bundeswahlleiter (2017): a. a. O., S. 415 – 420.

Anzahl an Sitzen erhält, die in den Wahlkreisen entsprechend des Erststimmenergebnisses errungen wurden.⁷² Ist die Anzahl der errungenen Wahlkreissitze größer als die Landeslistensitze, orientiert sich die Gesamtsitzzahl pro Bundesland folglich nach der Anzahl der errungenen Wahlkreise; genauso auch umgedreht, wenn die Zahl der Landeslistensitze größer ist und die Orientierung danach erfolgt.

Bundesland	Zweitstimmen	Landeslistensitze	Wahlkreissitze	Sitze gesamt
Schleswig-Holstein	583.135	8	10	10
Mecklenburg-Vorpommern	307.263	4	6	6
Hamburg	266.312	4	1	4
Niedersachsen	1.623.481	21	16	21
Bremen	83.409	1	-	1
Brandenburg	397.839	5	9	9
Sachsen-Anhalt	377.411	5	9	9
Berlin	424.321	6	4	6
Nordrhein-Westfalen	3.214.013	42	38	42
Sachsen	665.751	9	12	12
Hessen	1.033.200	14	17	17
Thüringen	372.258	5	8	8
Rheinland-Pfalz	848.003	11	14	14
Baden-Württemberg	2.061.687	27	38	38
Saarland	189.573	2	3	3
<i>Summe</i>		164	185	200

Tabelle 3.4.3-2: Zweite Unterverteilung⁷³

Für jede Landesliste wird diese Rechnung analog des in der Tabelle dargestellten Beispiels durchgeführt. Am Ende dieser Berechnung lässt sich nun für jede Partei feststellen, wieviele Sitze der Gesamtsitzzahl aus welchem Bundesland stammen und wieviele Bewerber über welche „Art von Sitz“ in den Bundestag einziehen. Für die sächsischen CDU-Abgeordneten bedeutet dies, dass alle zwölf Abgeordneten ihr Mandat aufgrund eines gewonnenen Wahlkreises errungen haben und kein Bewerber aufgrund der Landesliste in den Bundestag eingezogen ist. Die 21 CDU-Abgeordneten aus Niedersachsen setzen sich beispielsweise aus den 16 Wahlkreisgewinnern und fünf Bewerbern des Landeswahlvorschlags zusammen. Hierbei ist zu beachten, dass nicht grundsätzlich die ersten fünf Bewerber dieser Landesliste in den Bundestag einziehen, sondern dass die Bewerber nicht berücksichtigt werden, die bereits über einen gewonnenen Wahlkreis ihr Bundestagsmandat erhalten haben (§ 6 Abs. 6 Satz 5 a. F.)⁷⁴ So erhielt bspw. der Abgeordnete Fritz Güntzler über die Landesliste sein Mandat, obwohl er lediglich auf Platz

⁷² Vgl. ebd., S. 391.

⁷³ Vgl. ebd., S. 391.

⁷⁴ Neu findet sich diese Regelung in § 6 Abs. 6 Satz 7.

neun dieser gewählt wurde.⁷⁵ Diesen Umstand lag die Tatsache zugrunde, dass die Bewerber auf den Listenplätzen zwei, drei, fünf und sieben ihr Mandat bereits durch einen gewonnen Wahlkreis errungen haben und somit für die Mandatsverteilung der Landeswahlvorschläge unberücksichtigt bleiben.⁷⁶

Letzte relevante Norm ist § 6 Abs. 7 BWahlG, die sog. „Mehrheitssicherungsklausel“.⁷⁷ Hierbei ist einer Partei, die mehr als die Hälfte aller Zweitstimmen der zu berücksichtigenden Parteien erhalten hat, auch die absolute Mehrheit an Sitzen im Bundestag garantiert. Damit kann sich in diesem Rechenschritt die Anzahl an Sitzen nochmals final erhöhen. Diese erstmals zur Bundestagswahl 2005 geltende Norm kam bislang nicht zur Anwendung, da bei allen Bundestagswahlen 2005 bis 2017 auf keine Partei mehr als die Hälfte aller zu berücksichtigenden Zweitstimmen entfallen ist.⁷⁸

Als Folge aller Rechenschritte ist im Jahr 2017 ein Bundestag mit 709 Abgeordneten entstanden. 299 dieser Abgeordneten sind direkt gewählte Wahlkreisbewerber (42,2 %), währenddessen die restlichen 410 Abgeordneten aus den Landeswahlvorschlägen der jeweiligen Parteien stammen (57,8 %).

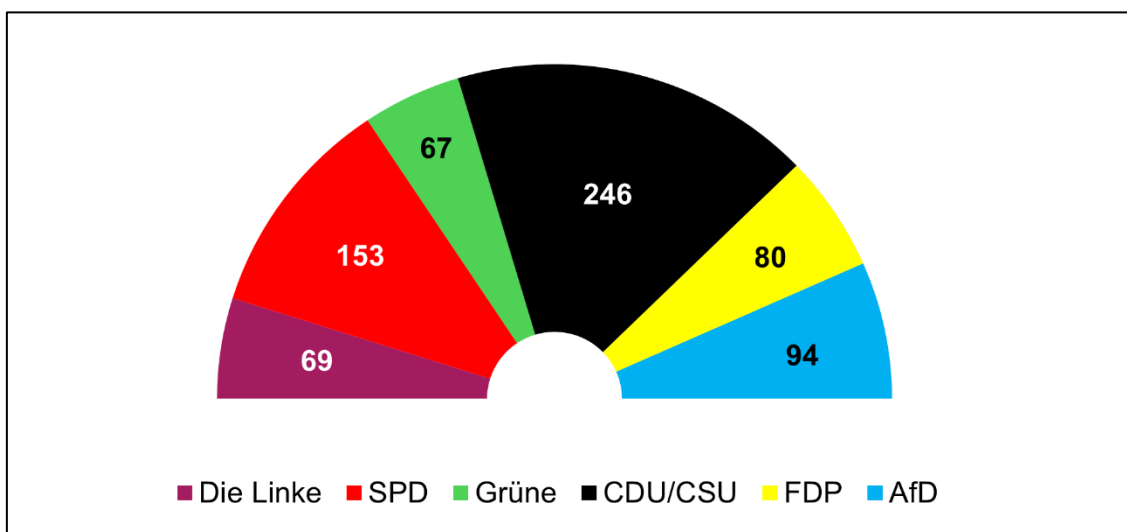


Abbildung 3.4.3-1: Sitzverteilung 19. Deutscher Bundestag⁷⁹

Die CDU/CSU-Fraktion ist mit 246 Abgeordneten die größte Fraktion, währenddessen die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen mit 67 Abgeordneten die kleinste im Bundestag darstellt.

⁷⁵ Vgl. CDU Niedersachsen: *CDU-Landesliste Bundestagswahl 2017. Beschluss der Landesvertreterversammlung am 6. Mai 2017 in Hannover*. Hannover 2017, abrufbar unter https://cdu-niedersachsen.de/wp-content/uploads/2017/05/2017_05_06_LVV_BTW_final.pdf [letzter Zugriff 08.06.2021].

⁷⁶ Das betraf u. a. den Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Michael Grosse-Brömer, der im Wahlkreis Harburg mit 40,6 % der Erststimmen das Direktmandat erhielt, vgl. *Der Bundeswahlleiter* (2017): a. a. O., S. 62.

⁷⁷ *Schreiber*: a. a. O., § 6 Rn. 1d.

⁷⁸ Vgl. *Der Bundeswahlleiter* (2018): a. a. O., S. 27 – 28.

⁷⁹ Eigene Darstellung.

4 Änderungsvorschläge des bundesdeutschen Wahlsystems

4.1 Relevante Entscheidungen der Vergangenheit

Das Wahlsystem zum Deutschen Bundestag erfuhr in der jüngeren Vergangenheit zahlreiche Änderungen, denen sowohl Reformvorschläge der im Parlament vertretenen Fraktionen als auch wegweisende Urteile des Bundesverfassungsgerichts zugrunde lagen. Die wohl bedeutendste Entscheidung stammt aus dem Jahr 2008, in dem die Verfassungsrichter einen Teil des damals geltenden Bundeswahlgesetzes für verfassungswidrig erklärten, da dieser die Grundsätze der Gleichheit und Unmittelbarkeit der Wahl verletzt.⁸⁰ Hintergrund war der Effekt des sog. „negativen Stimmgewichts“ oder auch „inversen Erfolgswerts“ bei dem es vorkommen kann, dass ein „Zugewinn an Zweitstimmen für eine Parteiliste mit dem Verlust eines Bundestagsmandats und damit einer parlamentarischen Schwächung dieser Partei einhergehen konnte.“⁸¹ Dem Gesetzgeber wurde aufgegeben, bis spätestens 30. Juni 2011 eine verfassungskonforme Neuregelung zu treffen, der den Effekt des negativem Stimmgewichts beseitigt.⁸² Erst drei Monate nach dem Ende dieser Frist beschloss der Bundestag am 29. September 2011 ein geändertes Wahlgesetz, was am 3. Dezember 2011 in Kraft trat.⁸³ Gegen diesen Gesetzentwurf reichten die damaligen Oppositionspartien SPD, Grüne und Linke vor dem Bundesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerde ein. Das Gericht stellte in der Urteilsverkündung am 25. Juli 2012 fest, dass dieses Wahlgesetz ebenfalls wegen erheblicher Mängel in der Sitzzuteilung verfassungswidrig ist.⁸⁴ Schon im Vorfeld dieser Entscheidung wurde das Gesetz von Experten heftig kritisiert. Der Staatsrechtler und Wahlrechtsexperte Hans Meyer sah darin sogar das liederlichste Stück Wahlrecht, was er je erlebt hat.⁸⁵ Das Bundesverfassungsgericht gestattete dem Gesetzgeber aufgrund der „wenig rühmlichen Vorgeschichte“⁸⁶ keine weitere Übergangsfrist, sodass ein neues Bundeswahlgesetz noch vor der Bundestagswahl 2013 beschlossen werden musste. Dies geschah mit dem 22. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes (BGBl. I S. 1082), was die Grundlagen der Mandatsverteilung nach den Bundestagswahlen 2013 und 2017

⁸⁰ BVerfGE 121, 266, 274 ff.

⁸¹ Thomas Wolf: *Das negative Stimmgewicht als wahlgleichheitswidriger Effekt – Auswirkungen, Bewertungen und Chancen einer Neuregelung.* 2016, S. 27.

⁸² BVerfGE 121, 266, 267.

⁸³ 19. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 25. November 2011 (BGBl. I S. 2313).

⁸⁴ BVerfGE 131, 316 ff.

⁸⁵ Vgl. Christian Hesse: *Ein perfektes Modell gibt es nicht.* Süddeutsche Zeitung vom 9. August 2012, S. 2, abrufbar unter

<https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahU-KEwjn45j7v7DxAhVkmOwKHQ-0BygQFjAAegQIBBAD&url=https%3A%2F%2Fwww.prof-christian-hesse.de%2Fapp%2Fdownload%2F17376674296%2FSZ-KeinPerfektesModell.pdf%3Ft%3D1595406478&usq=AOvVaw32EttXZ4spdzIKIGam5VVH&cshid=1624545690280367> [letzter Zugriff 24.06.2021].

⁸⁶ Dehmel: a. a. O., S. 36.

festlegte. In diesem Gesetz wurde erstmals festgelegt, dass Überhangmandate auszugleichen sind, was wiederum die Entstehung von Ausgleichsmandaten zur Folge hat.

4.2 Anträge und Gesetzentwürfe der 19. Legislaturperiode

Das Ergebnis der Bundestagswahl 2017 und die daraus resultierende Gesamtsitzzahl des Bundestages zeigen deutlich, wie notwendig eine Reform des Wahlsystems ist und welche Schwächen das Wahlgesetz von 2013 hat. Mit 709 Abgeordneten ist der 19. Deutsche Bundestag der Größte in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Nie zuvor entstanden so viele Überhangmandate wie 2017, die mit einer so hohen Zahl an Ausgleichsmandaten kompensiert werden mussten. Währenddessen die Bundestagswahl 2013 die Schwächen dieses Systems noch weitestgehend verdeckte⁸⁷ und ein Handeln des Gesetzgebers als nicht notwendig erschien, wurde mit dem Ergebnis 2017 der Bedarf einer Reform schonungslos aufgedeckt. Die Kosten des Bundestages überschritten im Haushaltsplanentwurf für das Jahr 2020 erstmals die Grenze von einer Milliarde Euro.⁸⁸ Ein Großteil dieser Kosten entsteht durch die hohe Anzahl an Abgeordneten. Deswegen mahnte der Fraktionsvorsitzende der Partei Die Linke im Bundestag, Dietmar Bartsch, an: „Vielen Menschen fehlt das Verständnis, wenn der Bundestag innerhalb von vier Jahren um ein Drittel teurer wird. Das muss ein Alarmsignal für alle Gegner einer Wahlrechtsreform sein.“⁸⁹ Ob die Regierungskoalition aus CDU, CSU und SPD die aktuelle Größe des Bundestages ebenfalls als „Alarmsignal“ angesehen hat, erscheint hingegen fraglich. Bis zum Herbst 2020 lag kein gemeinsamer Gesetzentwurf der Regierungsfractionen oder der Bundesregierung vor; zu diesem Zeitpunkt war die aktuelle Legislaturperiode nahezu drei Jahre alt. Das Fehlen eines solchen Entwurfs lag keineswegs daran, dass der Großen Koalition die Notwendigkeit dieser Reform nicht vor Augen gehalten wurde. Bereits im Herbst 2019 legten die Fraktionen der FDP, der Grünen und der Linken einen gemeinsamen Gesetzentwurf vor, der zahlreiche Änderungen des aktuellen Bundeswahlrechts beinhaltete.⁹⁰ Dieser Entwurf wurde nach der ersten Beratung in der Sitzung am 14. November 2019 zunächst an den federführenden Ausschuss für Inneres und Heimat und den mitberatenden Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz verwiesen. Am gleichen Tag wurde außerdem über einen Antrag der AfD-Fraktion

⁸⁷ Bei der Bundestagswahl 2013 entstanden lediglich vier Überhangmandate bei der CDU, vgl. Deutscher Bundestag: *Überhangmandate*, abrufbar unter <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/u/ueberhangmandate.html> [letzter Zugriff 09.06.2021].

⁸⁸ Vgl. ZEIT ONLINE: *Kosten für Bundestag steigen kontinuierlich*, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2019-10/parlamentsetat-bundestag-ausgaben-die-linke-wahlrecht> [letzter Zugriff: 09.06.2021].

⁸⁹ Ebd.

⁹⁰ Vgl. Deutscher Bundestag: *Gesetzentwurf der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes*. Drucksache 19/14672 vom 06.11.2019, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/19/146/1914672.pdf> [letzter Zugriff 28.06.2021].

abgestimmt, der ebenfalls auf die Verkleinerung des Bundestages abzielte. Der Antrag forderte die Bundesregierung auf, einen Gesetzentwurf vorzulegen, der fünf von der AfD-Fraktion genannte Kriterien erfüllt, darunter die Sicherstellung der gesetzlich festgelegten Regelgröße des Bundestages von 598 Abgeordneten.⁹¹ Dieser Antrag wurde in der Sitzung vom 17. Oktober 2019 in die Ausschüsse überwiesen und am 14. November 2019 entsprechend der Empfehlung des Innenausschusses abgelehnt.⁹²

Der gemeinsame Gesetzentwurf der Fraktionen der FDP, der Grünen und der Linken war Gegenstand der 92. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat am 25. Mai 2020. Dazu wurden in einer öffentlichen Anhörung sieben verschiedene Sachverständige eingeladen, die ihre Einschätzung zum Gesetzentwurf präsentierten.⁹³ Da nach dieser Ausschusssitzung zunächst keine Beratungen stattfanden, stellte die Fraktion der Grünen einen Antrag nach § 62 Abs. 2 Satz 1 GO-BT, um den Stand der Beratungen zu erfragen. Im dann vorliegenden Bericht wurde deutlich, dass die Beratungen vertagt wurden.⁹⁴ Über diesen Bericht wurde in der Bundestagsitzung am 3. Juli 2020 beraten. Weiterhin stellten die den Gesetzentwurf tragenden Funktionen einen weiteren Antrag nach § 80 Abs. 2 Satz 1 und 2 GO-BT i. V. m. § 20 Abs. 3 Satz 3 GO-BT, um direkt in die zweite Beratung des Gesetzentwurfs einzutreten. Dieser Antrag wurde von der Mehrheit der Mitglieder des Deutschen Bundestages allerdings abgelehnt⁹⁵, sodass hier ebenfalls kein Fortschritt erzielt wurde. Zu diesem Zeitpunkt lag auch noch kein Entwurf der Regierungsfractionen vor. Dies änderte sich allerdings nach der Sommerpause 2020, als erstmals ein gemeinsamer Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD vorgestellt wurde⁹⁶, dem kurze Zeit später auch ein Gesetzentwurf der AfD-Fraktion⁹⁷ folgte. Somit standen im Herbst 2020 drei Vorschläge zur Reformierung des

⁹¹ Vgl. Deutscher Bundestag: *Antrag der Abgeordneten Albrecht Glaser, Tobias Matthias Peterka, weiterer Abgeordneter und der AfD-Fraktion. Wahlrechtsreform jetzt – Bundestag auf definitive Mindestzahl verkleinern*. Drucksache 19/14066 vom 16.10.2019, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/19/140/1914066.pdf> [letzter Zugriff 24.06.2021].

⁹² Vgl. Ders.: *Stenografischer Bericht. 118. Sitzung vom 17. Oktober 2019. Plenarprotokoll 19/118*, S. 14539, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btp/19/19118.pdf> [letzter Zugriff 28.06.2021], sowie Ders.: *Stenografischer Bericht: 127. Sitzung vom 14. November 2019. Plenarprotokoll 19/127*, S. 15963, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btp/19/19127.pdf> [letzter Zugriff 28.06.2021].

⁹³ Vgl. Ders.: Ausschuss für Inneres und Heimat. *Wortprotokoll der 92. Sitzung*, S. 4, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/709140/9933172f303a23c998f216f5ce9d351e/Protokoll-25-05-2020-data.pdf> [letzter Zugriff: 10.06.2021].

⁹⁴ Vgl. Ders.: Ausschuss für Inneres und Heimat. *Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss) gemäß § 62 Absatz 2 der Geschäftsordnung*. Drucksache 19/20149 vom 23.06.2020, abrufbar unter <https://dip.bundestag.de/drucksache/gem%C3%A4%C3%9F-62-absatz-2-der-gesch%C3%A4ftsordnung-zu-dem-gesetzentwurf-der/242325?term=19/20149&rows=25&pos=1> [letzter Zugriff 28.06.2021].

⁹⁵ Vgl. Ders.: *Stenografischer Bericht. 171. Sitzung vom 3. Juli 2020. Plenarprotokoll 19/171*, S. 21464, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btp/19/19171.pdf> [letzter Zugriff 28.06.2021].

⁹⁶ Vgl. Ders.: *Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes*. Drucksache 19/22504 vom 15.09.2020, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/19/225/1922504.pdf> [letzter Zugriff 28.06.2021].

⁹⁷ Vgl. Ders.: *Gesetzentwurf der Abgeordneten Albrecht Glaser, Tobias Matthias Peterka, weiterer Abgeordneter und der AfD-Fraktion. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes*. Drucksache 19/22894 vom 29.09.2020, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/19/228/1922894.pdf> [letzter Zugriff 28.06.2021].

Deutschen Wahlsystems zur Debatte. Die Vorschläge von CDU/CSU- und SPD-Fraktion auf der einen und der AfD-Fraktion auf der anderen Seite wurden in der 100. Sitzung des Innenausschusses am 5. Oktober 2020 beraten, dazu wurden wie bereits im Frühjahr 2020 anlässlich des gemeinsamen Entwurfs von FDP, Grünen und Linken mehrere Sachverständige eingeladen, die ihre Meinung zu den Änderungsvorschlägen vorstellten.⁹⁸ Im Bundestag wurde über alle drei Entwürfe am 08.10.2020 abgestimmt. Die Gesetzentwürfe der Oppositionsfraktionen wurden in zweiter Beratung abgelehnt⁹⁹, sodass nach § 83 Abs. 3 GO-BT jede weitere Beratung entfällt. Der Gesetzentwurf der Regierungsfaktionen wurde in zweiter Beratung angenommen¹⁰⁰, was sofort den Eintritt in die dritte Beratung zur Folge hatte. In der namentlichen Schlussabstimmung stimmten 362 Abgeordnete für den Gesetzentwurf, 281 dagegen, acht Abgeordnete enthielten sich ihrer Stimme.¹⁰¹ Der Gesetzentwurf der Regierungsfaktionen ist folglich angenommen worden.

Hinweis: Die Vorüberlegungen zu dieser Arbeit und die Themenformulierung fand zu einer Zeit statt, in der der Gesetzentwurf von CDU/CSU und SPD auch noch den Charakter als solcher hatte. Mittlerweile ist es ein beschlossenes, zu großen Teilen in Kraft getretenes Gesetz. Dennoch wird zur besseren Lesbarkeit weiterhin die Bezeichnung „Gesetzentwurf“ verwendet.

⁹⁸ Vgl. Ders: Ausschuss für Inneres und Heimat. *Wortprotokoll der 100. Sitzung. Protokoll-Nr. 19/100*, S. 5, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/806114/ae21ad02d8f9e3ed3563f168327fab0f/Protokoll-05-10-2020-data.pdf> [letzter Zugriff 14.06.2021]

⁹⁹ Vgl. Ders.: *Stenografischer Bericht. 183. Sitzung vom 8. Oktober 2020. Plenarprotokoll 19/183*, S. 23052, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btp/19/19183.pdf> [letzter Zugriff 28.06.2021].

¹⁰⁰ Vgl. ebd.

¹⁰¹ Vgl. ebd., S. 23061.

4.3 Die Gesetzentwürfe im Einzelnen¹⁰²

4.3.1 Entwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD

Die Regierungsfractionen erkennen in der Problemdefinition an, dass der Bundestag mit der Beibehaltung des bisherigen Wahlrechts an die Grenzen seiner Arbeits- und Handlungsfähigkeit stößt und dass die Akzeptanz des Parlaments in der Bevölkerung beeinträchtigt werden könnte.¹⁰³ Grundsätzlich positionieren sich die Fraktionen für das in Deutschland seit 1953 praktizierte System der personalisierten Verhältniswahl mit zwei Stimmen. Weiterhin wird am zweistufigen System der Sitzverteilung, was in Kapitel 3 beschrieben wird, festgehalten. Der Entwurf ändert das bisherige Wahlsystem zum Bundestag an vier Punkten: (1) Reduzierung der Wahlkreise, (2) Einsetzen des Ausgleichs zwischen den Parteien erst nach drei Überhangmandaten, (3) Modifikation der Auswirkung der ersten Stufe der Sitzverteilung und (4) Einsetzung einer Reformkommission.¹⁰⁴

(1) Der Gesetzesentwurf sieht vor, die Wahlkreise von insgesamt 299 auf 280 zu reduzieren. Dazu wird die erforderliche Angabe in § 1 Abs. 2 geändert. Mit der Reduzierung der Wahlkreise möchten die Regierungsfractionen die Entstehung von Überhangmandaten eindämmen, die dadurch entstehen, dass eine Partei mehr Direktmandate erringt als ihr aus der Zahl der zu vergebenden Mandate nach dem Zweitstimmenverhältnis eigentlich zustehen. Die Wahl fiel im Vergleich zum Gesetzesentwurf der Fraktionen der FDP, der Grünen und der Linken, die eine Reduzierung auf 250 Mandate vorsah¹⁰⁵, auf lediglich 280 Mandate, um aufgrund der flächenmäßigen Ausdehnung der Wahlkreise den Kontakt zwischen Wähler und Wahlbewerber nicht erheblich zu erschweren¹⁰⁶ und „den Zweck der im Rahmen der Verhältniswahl realisierten Elemente der Personenwahl“¹⁰⁷ nicht zu beschädigen. Nach Art. 2 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs tritt diese Regelung allerdings erst am 1. Januar 2024 in Kraft und würde ihre Wirkung frühestens bei der planmäßigen Bundestagswahl 2025 entfalten.

(2) Weiterhin sieht der Entwurf vor, dass bis zu drei Überhangmandate bei der Sitzzahlerhöhung nach § 6 Abs. 5 nicht mehr berücksichtigt werden und erst bei Überschreitung dieser Grenze der Ausgleichsmechanismus einsetzt. Die Fraktionen gehen davon aus, dass diese „in Kauf genommene Proporzbeeinträchtigung“¹⁰⁸ den Ausgleich zwischen genauer Abbildung des Zweitstimmenergebnisses und dem Erhalt von Wahlkreismandaten immer noch wahr.¹⁰⁹ Diese Regelung findet sich nun neu in § 6 Abs. 5 Satz 4.

¹⁰² Aus Platzgründen soll an dieser Stelle auf den Entwurf der AfD nicht eingegangen werden.

¹⁰³ Vgl. Deutscher Bundestag: Drucksache 19/22504 vom 15.09.2020, S. 1.

¹⁰⁴ Vgl. ebd.

¹⁰⁵ Vgl. Deutscher Bundestag: Drucksache 19/14672 vom 06.11.2019, S. 6.

¹⁰⁶ Vgl. Ders.: Drucksache 19/22504 vom 15.09.2020, S. 5.

¹⁰⁷ Ebd., S. 6.

¹⁰⁸ Ebd.

¹⁰⁹ Vgl. ebd.

(3) Außerdem sollen die Auswirkungen der ersten Berechnungsstufe der Sitzzuteilung modifiziert werden. Die Mindestsitzzahl pro Landesliste definierte sich bei den o. g. Wahlen aus den Sitzen, die auf die jeweiligen Landeslisten entfallen zuzüglich der nicht darauf anrechenbaren Direktmandate (Überhangmandate). Künftig muss entsprechend § 6 Abs. 5 Satz 2 ein Vergleich durchgeführt werden, welche Zahl als Bezugsgröße verwendet wird. Verglichen werden die Zahl der im Bundesland von Wahlbewerbern der Partei errungenen Sitze (Direktmandate) mit dem auf eine ganze Zahl gerundeten Mittelwert aus Direktmandaten und den auf die Landesliste nach der ersten Verteilung entfallenden Sitzen. Oder vereinfacht ausgedrückt: Ist die Zahl der Direktmandate im Bundesland größer als die Zahl der auf die Landesliste entfallenden Sitze, wird die Zahl der Direktmandate als Bezugsgröße genommen. Ist die Zahl der auf die Landesliste entfallenden Sitze größer als die Zahl der Direktmandate im Bundesland, wird künftig nicht diese Zahl verwendet, sondern der Mittelwert zwischen Direktmandaten und Sitzen der Landesliste.

(4) Mit Verabschiedung dieses Gesetzentwurfs erkennen die Regierungsfractionen weitergehenden Reformbedarf für das bundesdeutsche Wahlsystem an. Dazu wird der Bundestag beauftragt, eine Kommission zu bilden, „die sich mit Fragen des Wahlrechts befasst und hierzu Empfehlungen vorlegt.“¹¹⁰ Hierbei spielen nicht nur Fragen der Verkleinerung des Bundestags eine Rolle, sondern auch die Stärkung des Frauenanteils im Parlament, da diese einer „deutlichen Unterrepräsentanz“¹¹¹ unterliegen. Die Kommission soll nach einem Einsetzungsbeschluss des Bundestages ihre Arbeit aufnehmen und ihre Ergebnisse bis zum 30. Juni 2023 präsentieren.

Die Kosten der Umsetzung des Gesetzentwurfs liegen nach Ansicht von CDU/CSU und SPD im elektronischen Bereich. Mit der Änderung des Verfahrens zur Ermittlung der Gesamtsitzzahl fallen Kosten an der elektronischen Software an, die diese Sitzzahl automatisch ermittelt und folglich geändert werden müsste. Kosteneinsparungen sind dann zu erwarten, wenn sich die Gesamtsitzzahl nach der Bundestagswahl weniger erhöht. Das betrifft vor allem die Kosteneinsparungen für die Amtsausstattung der Abgeordneten sowie deren Entschädigung und Versorgungsansprüche.¹¹²

¹¹⁰ Vgl. ebd., S. 7.

¹¹¹ Vgl. ebd.

¹¹² Vgl. ebd., S. 2.

4.3.2 Entwurf der Fraktionen der FDP, Grüne und Linke

Der Entwurf sieht etwas mehr Änderungen vor als der Entwurf der Regierungsfractionen. Im Rahmen der Problemdefinition erkennen die o. g. Oppositionsfractionen den Reformbedarf eben so an wie die Regierungsfractionen, werden allerdings präziser, in dem sie zwei Ursachen für die Aufblähung des Deutschen Bundestages nennen: einerseits die Überhangmandate, die im Verhältnisausgleich der Zweitstimmen Ausgleichsmandate nach sich ziehen und andererseits das Sitzkontingentverfahren, erste Berechnungsstufe des Sitzzuteilungsverfahrens, dass den Ausgleichsbedarf zusätzlich verstärkt.¹¹³ Der Gesetzentwurf behält ebenso das System der personalisierten Verhältniswahl und das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers bei, setzt aber mitunter an unterschiedlichen Elementen an: (1) Reduzierung der Wahlkreise, (2) Änderung des Verhältnisses von Direktmandaten und Listenmandaten, (3) Abschaffung des Sitzkontingentverfahrens.¹¹⁴ Im Rahmen der Bewertung möglicher Alternativen zu diesem Gesetzentwurf lösen sich die Fraktionen klar von der Beibehaltung des status quo, der 2017 zum größten Deutschen Bundestag aller Zeiten geführt hat. Weiterhin erteilen sie allen Vorschlägen, die auf einen fehlenden Ausgleich von Überhangmandaten abzielen, eine Absage.¹¹⁵ „Der Zweitstimmenproporz darf nicht durch Zufallsmomente verzerrt werden.“¹¹⁶

(1) Die Wahlkreise sollen von 299 auf 250 reduziert werden, dazu ist eine Änderung in § 1 Abs. 2 vonnöten. Mit der Reduzierung der Wahlkreise soll die Möglichkeit des Entstehens von Überhangmandaten verkleinert und zur Senkung der Gesamtsitzzahl des Bundestages beitragen werden. Die Reduzierung der Wahlkreise fällt deutlich größer aus als im Entwurf der Regierungsfractionen.

(2) Das Verhältnis von Direktmandaten und Listenmandaten soll ebenso geändert werden. Bei einem Bundestag in seiner Sollgröße von 598 Abgeordneten beträgt das Verhältnis ohne zusätzlich entstehende Mandate 50:50. Um das Verhältnis zu ändern, wird neben der Reduzierung der Wahlkreise auf 250 die Sollgröße des Deutschen Bundestages von 598 auf 630 Abgeordnete erhöht, sodass das Verhältnis sich zugunsten der Listenmandate verschiebt. Eine Erhöhung der Gesamtsitzzahl ist im Entwurf von CDU/CSU und SPD dagegen nicht vorgesehen. Die Berechnung beginnt in diesem wie gewohnt mit der Ausgangssitzzahl von 598.

(3) Weiterhin ist im gemeinsamen Entwurf eine komplette Änderung des § 6 vorgesehen, der das Sitzzuteilungsverfahren beinhaltet. Die Fraktionen weisen darauf hin, dass sich ihr gemeinsamer Gesetzentwurf grundsätzlich systematischer fassen ließe, sie aber auf

¹¹³ Vgl. Deutscher Bundestag: Drucksache 19/14672 vom 06.11.2019, S. 1.

¹¹⁴ Vgl. ebd.

¹¹⁵ Vgl. ebd., S. 2

¹¹⁶ Ebd.

eine solche Fassung verzichtet haben, um den lediglich minimalinvasiven Eingriff in die geltenden Regelungen zu verdeutlichen.¹¹⁷ Die Hauptänderung besteht darin, das geltende und auch im Entwurf der Regierungsfractionen beibehaltene Sitzkontingentverfahren¹¹⁸ komplett abzuschaffen und somit das Sitzzuteilungsverfahren abzukürzen. Dieses beginnt nach Art. 1 Nr. 4 des Gesetzentwurfs direkt mit der Verteilung der 630 Sitze auf die Parteien entsprechend ihres Zweitstimmenergebnisses mithilfe eines sog. Bundesdivisors (Oberverteilung). Der Bundesdivisor ergibt sich aus allen bei der Sitzzuteilung zu berücksichtigenden Zweitstimmen geteilt durch die Gesamtsitzzahl von 630.¹¹⁹ Im zweiten Schritt erfolgt die Anrechnung und der Ausgleich von Überhangmandaten. Verglichen mit dem Gesetzentwurf der Regierungsfractionen erfolgt hier ein Vollaussgleich aller anfallenden Überhangmandate, kein einziges Überhangmandat bleibt unberücksichtigt. Um die Überhangmandate auszugleichen wird die Sitzzahl solange erhöht, bis jede Partei mindestens die Gesamtzahl der in den Wahlkreisen errungenen Sitze erreicht. Hierbei wird wieder der Divisor verwendet, mit dem die am stärksten unterrepräsentierteste Partei genau die sich ergebende Mindestsitzzahl erreicht. Das ist in der Regel die Partei, bei der auch die meisten Überhangmandate anfallen. Dieser Divisor wird dann auch für alle übrigen Parteien verwendet, um das Zweitstimmenverhältnis wiederherzustellen. Im dritten Schritt (Unterverteilung) wird die nun aufgrund von Überhang- und Ausgleichsmandaten erhöhte Sitzzahl auf die jeweiligen Landeslisten der Parteien mithilfe eines sog. Parteidivisors aufgeteilt. Es ist wiederum zu beachten, dass jede Landesliste mindestens die Zahl der in den Wahlkreisen des Landes von der Partei errungenen Sitze erhält. Der Parteidivisor ergibt sich aus der Teilung aller zu berücksichtigenden Zweitstimmen der Partei mit der „neuen“ Sitzzahl der Partei aus dem zweiten Rechenschritt. Auch hier muss der Parteidivisor im Rahmen des iterativen Verfahrens ggf. angepasst werden, damit jede Landesliste die genaue Sitzzahl erhält.

Der Gesetzentwurf behält die in § 6 Abs. 7 geregelte „Mehrheitssicherungsklausel“ bei, bei der eine Partei die absolute Mehrheit an Sitzen erhält, die auch die Mehrheit aller abgegebenen Zweitstimmen im Bundesgebiet errungen hat.

¹¹⁷ Dennoch entschlossen sich die Fraktionen dazu, einen Vorschlag für eine systematischere Regelung mit in ihren Gesetzentwurf aufzunehmen; vgl. ebd., S. 7 – 8.

¹¹⁸ Vgl. dazu die Tabelle 3.4.2-1, in der das Ergebnis des Sitzkontingentverfahrens dargestellt wird.

¹¹⁹ Diese kann sich allerdings noch verringern. Im Gesetzentwurf wird die bestehende Regelung des § 6 Abs. 1 Satz 2 – 3 sinngemäß übernommen.

5 Analyse und Bewertung der Entwürfe

5.1 Fraktionen CDU/CSU und SPD

5.1.1 Allgemeines

Bei der Bewertung der Entwürfe spielen zwei wesentliche Kriterien eine Rolle: die handwerkliche Umsetzung des Gesetzentwurfs und der Grad der Zielerreichung, der bei Anwendung der neuen gesetzlichen Regelung erreicht wird. Die Zieldefinition ist in der Gesetzesbegründung nicht eindeutig beschrieben, dennoch deuten Wortgruppen wie „Zur Verminderung der Bundestagsvergrößerung [...]“¹²⁰ oder „Das [...] würde dazu beitragen, das Anwachsen der Größe des Deutschen Bundestages zu verringern.“¹²¹ deutlich daraufhin, dass mit dem Gesetzentwurf erreicht werden soll, dass sich die Größe des Deutschen Bundestages nicht weiter erhöht und ein Szenario wie nach der Bundestagswahl 2017 vermieden wird. Bei der Analyse dieses Gesetzentwurfs lassen sich die beiden Kriterien allerdings nur sehr schwer voneinander trennen. Die handwerkliche Umsetzung des Gesetzes und die daraus folgende Auslegung der Normen ergeben den Grad der Zielerreichung des Gesetzes. Wie bereits in Kapitel 4.2 angesprochen, wurde der Gesetzentwurf der Regierungsfaktionen am 8. Oktober 2020 vom Deutschen Bundestag angenommen. Bis auf eine Ausnahme trat dieses 25. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes (BGBl. I S. 395) am 19. November 2020 in Kraft.

5.1.2 Reduzierung der Wahlkreise

Diese eine Ausnahme ist in Art. 2 Abs. 2 des o. g. Gesetzes aufgeführt: die Reduzierung der Wahlkreise von 299 auf 280 hat demnach noch keine Auswirkungen auf die kommende Bundestagswahl 2021, sondern erst auf die (reguläre) Bundestagswahl 2025, da diese Änderung erst am 1. Januar 2024 in Kraft tritt. Handwerklich ist diese Regelung nicht zu bestanden, da lediglich die Zahl in § 1 Abs. 2 ausgetauscht wird. Hintergrund des erst so späten Inkrafttretens ist die Tatsache, dass dem Gesetzgeber „hinreichend Zeit für eine Wahlkreiseinteilung“¹²² und eine somit verbundene Änderung der Anlage 2 des zur Verfügung stehen soll. Der mit der Reduzierung der Wahlkreise angestrebte Effekt, die Anzahl an Überhangmandaten zu verringern und somit die weitere Aufblähung des Bundestages zu vermeiden, kann im Herbst 2021 also noch gar nicht erreicht werden. Unabhängig der Tatsache, dass allein eine Reduzierung der Wahlkreise bzw. der damit verbundenen Direktmandate noch keine Garantie für eine Vermeidung von

¹²⁰ Deutscher Bundestag: Drucksache 19/22504 vom 15.09.2020, S. 1.

¹²¹ Ebd., S. 2.

¹²² Ebd., S. 9.

Überhangmandaten und Erfolgswertverzerrungen darstellt¹²³, ist die Gesetzesbegründung aufgrund des Zeitpunkts des Einbringens des Gesetzentwurfs kritisch zu würdigen. Die Gefahren, denen sich die Regierungsfractionen bei Beibehaltung des geltenden Wahlrechts aussetzen, waren hinreichend bekannt. Spätestens ab Einbringen des Gesetzentwurf von FDP, Grünen und Linken hätten CDU/CSU und SPD einen eigenen Entwurf einbringen können, wenn der Oppositionsentwurf ihrer Ansicht nach nicht zur Zielerreichung beiträgt. Aufgrund der wenig verbleibenden Zeit die Reduzierung der Wahlkreise dann auf eine spätere Bundestagswahl zu verlegen, erscheint aber folgerichtig. Es ist für die Wahlkreiskommission eine schwierige Aufgabe, innerhalb eines Zeitraums von nur rund neun Monaten zwischen Gesetzesverkündung im November 2020 und einer möglichen Bekanntmachung der Wahlkreise Ende August 2021¹²⁴ einen Bericht nach § 3 Abs. 3 Satz 1 vorzulegen und Vorschläge zur künftigen Wahlkreiseinteilung zu unterbreiten. Die Wahlkreiskommission benötigt hierzu umfassende Daten zu den einzelnen Wahlkreisen, um eine gewissenhafte Entscheidung zur künftigen Einteilung und Verbindung dieser zu treffen. Unabhängig von der möglichen und tatsächlichen Arbeitsleistung der Wahlkreiskommission hätte sich die ganze Problematik einfacher dargestellt, wenn die Regierungsfractionen deutlich eher einen Gesetzentwurf zur Änderung des Bundeswahlgesetzes in den Bundestag eingebracht hätten und so die gemeinsame politische Auseinandersetzung mit diesen möglich gewesen wäre.

Wie bereits kurz in Kapitel 3.2.2 skizziert, richtet sich die Einteilung der Wahlkreise nach § 2 Abs. 2 i. V. m. Anlage 2. In der Anlage wird für jedes Bundesland festgelegt, welche Gemeinde bzw. Gemeindeteile zu welchem Wahlkreis gehören, welche Bezeichnung der Wahlkreis trägt und welche fortlaufende Nummerierung dieser besitzt. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Wahlkreisreduzierung muss den Anforderungen des § 3 Abs. 1 Satz 1 entsprechen. Hiernach müssen die Ländergrenzen eingehalten werden; im Bundesland selbst sollen die Grenzen der Gemeinden, Kreise und kreisfreien Städte nach Möglichkeit eingehalten werden. Weiterhin soll der Wahlkreis ein zusammenhängendes Gebiet bilden. Von Bedeutung für die Abgrenzung und die Anzahl der Wahlkreise ist § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, der festlegt, dass die Zahl der Wahlkreise in den Ländern deren Bevölkerungsanteil soweit wie möglich entsprechen muss. Zur Berechnung der Wahlkreise pro Bundesland wird wieder auf das Verfahren Sainte-Laguë/Schepers verwiesen, was auch bei der Sitzzuteilung angewendet wird. Auf Basis der Bevölkerungsdaten, die bei der Bundestagswahl 2017 die Grundlage bildeten, würde das folgende neue Wahlkreisverteilung ergeben:

¹²³ Vgl. Wolf: a. a. O., S. 481.

¹²⁴ So fand die Wahlkreiseinteilung vor der Bundestagswahl 2017 Ende August dieses Jahres statt; vgl. Bekanntmachung zur Wahlkreiseinteilung für die Wahl zum Deutschen Bundestag vom 30. August 2017 (BGBl. I S. 3339).

Bundesland	299 Wahlkreise		280 Wahlkreise		Differenz
	Wahlkreise ungerundet	Wahlkreise gerundet	Wahlkreise ungerundet	Wahlkreise gerundet	
Schleswig-Holstein	10,895	11	10,284	10	- 1
Mecklenburg-Vorp.	6,309	6	5,955	6	0
Hamburg	6,214	6	5,866	6	0
Niedersachsen	29,660	30	27,995	28	- 2
Bremen	2,317	2	2,187	2	0
Brandenburg	9,746	10	9,199	9	- 1
Sachsen-Anhalt	8,743	9	8,253	8	- 1
Berlin	12,126	12	11,445	11	- 1
Nordrhein-Westfalen	64,006	64	60,414	60	- 4
Sachsen	15,952	16	15,056	15	- 1
Hessen	21,520	22	20,312	20	- 2
Thüringen	8,467	8	7,992	8	0
Rheinland-Pfalz	14,919	15	14,082	14	- 1
Bayern	46,299	46	43,701	44	- 2
Baden-Württemberg	38,161	38	36,019	36	- 2
Saarland	3,666	4	3,461	3	- 1
<i>Summe</i>		299		280	- 19

Tabelle 5.1-1: Veränderte Wahlkreisverteilung I¹²⁵

Mit dem Beibehalten der Ausgangsgröße des Deutschen Bundestags von 598 Abgeordneten verändert sich das Verhältnis von Direkt- und Listenmandaten von ursprünglich 50:50 auf ca. 47:53. In der Literatur hat sich die sog. „40-Prozent-Regel“ bewährt. Diese besagt, dass rund 40 Prozent der Gesamtsitze in Gestalt von Direktmandaten besetzt werden können.¹²⁶ Um den Erfordernissen dieser Regel gerecht zu werden, müsste die Wahlkreisreduzierung aber deutlicher ausfallen als im Gesetzentwurf. Ausgehend von 598 Abgeordneten würden ca. 240 Wahlkreise der Regel entsprechen. Inwieweit bei einer solchen Reduktion noch die zwingend erforderliche Nähebeziehung zwischen Wähler und Wahlkreisbewerber gewahrt wird, ist fraglich, da teilweise übergroße Wahlkreise entstehen könnten. Schon bei der Bundestagswahl 2017 entstand mit dem Bundestagswahlkreis 17 Mecklenburgische Seenplatte II – Landkreis Rostock II ein Wahlkreis, der eine Gesamtgröße von rund 6.300 km² besaß.¹²⁷ Auch wenn eine Reduzierung der Wahlkreise von 299 auf 280 den Effekt der „merklichen Erschwerung des Kontakts der Bürger untereinander sowie zu den Wahlkreisbewerbern“¹²⁸ weiter fördert, ist die Art der

¹²⁵ Quelle: eigene Berechnung nach den verwendeten Bevölkerungszahlen zur Berechnung der Sitzuteilung nach der Bundestagswahl 2017; vgl. Der Bundeswahlleiter (2017): a. a. O., S. 380.

¹²⁶ Vgl. Pukelsheim, Friedrich: *Anhörung „Bundeswahlgesetz“ am Montag, 05. Oktober 2020*. Deutscher Bundestag – Ausschuss für Inneres und Heimat. Ausschussdrucksache 19(4)584 A neu, S. 4, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/796284/d75c462a3205fea3aa41af43515f8d7a/A-Drs-19-4-584-A-neu-data.pdf> [letzter Zugriff 24.06.2021].

¹²⁷ Vgl. Der Bundeswahlleiter: *Strukturdaten Bundestagswahl 2017*, abrufbar unter <https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2017/strukturdaten/bund-99/land-13/wahlkreis-17.html> [letzter Zugriff 21.06.2021].

¹²⁸ Grzeszick, Bernd: *Stellungnahme zu den Gesetzesentwürfen BT-Drs. 19/22504 und BT-Drs. 19/13512 und BT-Drs. 19/22894*. Deutscher Bundestag – Ausschuss für Inneres und Heimat, Ausschussdrucksache 19(4)584 E, S. 3, abrufbar unter

Reduzierung noch verhältnismäßig. Auch Bernd Grzeszick verteidigt in der Stellungnahme den Umstand, dass die beschlossene Reduzierung erst 2024 in Kraft tritt: „Allerdings sind für die dazu nötige Neueinteilung von Wahlkreisen anspruchsvolle politische Abstimmungsprozesse erforderlich, die auch Zeit in Anspruch nehmen. Der Gesetzgeber durfte darauf Rücksicht nehmen [...]“¹²⁹ Wie bereits angesprochen, hätte eine rechtzeitige Verabschiedung des Gesetzes diese Zeitprobleme nicht verursacht. In welchem Umfang eine Reduzierung der Wahlkreise den Charakter der Personenwahl innerhalb des personalisierten Verhältniswahlsystems ungerechtfertigt beeinträchtigt ist bislang durch das Bundesverfassungsgericht noch nicht beantwortet worden.

Grundsätzlich ist die Reduzierung der Wahlkreise aber ein geeignetes Mittel, um die Zahl an Überhangmandaten einzudämmen. Dabei erzeugt ein Direktmandat auch jeweils ein potenzielles Überhangmandat. Mit dem Wegfall von Direktmandaten sinkt folglich auch die Wahrscheinlichkeit des Entstehens von Überhangmandaten. Es soll an dieser Stelle nochmal verdeutlicht werden, dass die klassischen Überhangmandate eben gerade nicht Direktmandate sind, sondern Listenmandate. Direktmandate sind lediglich die Ursache für Überhangmandate. Hans Meyer spekulierte schon im Jahre 2010, dass eine deutlichere Reduzierung der Wahlkreise nicht wahrscheinlich ist, da hierzu ein „parlamentarischer Kraftakt“¹³⁰ notwendig sei. Dieser Kraftakt lässt sich mit Verabschiedung des Gesetzes eher nicht feststellen. Zu klein sind die Wirkungen, die mit der Reduzierung auf 280 Wahlkreise einhergehen. Aus diesem Grund wurde sich bewusst auf eine Kombination mehrerer Elemente konzentriert.

5.1.3 Modifikation der Sitzzuteilung

Im Gesetzentwurf wurde ferner eine neue Art der Verrechnung von Überhang- und Ausgleichsmandaten festgelegt. Es ist das Ziel, bis zu drei Überhangmandate nicht mehr auszugleichen, um die Anzahl an Ausgleichsmandaten zu verringern. Problematisch stellt sich hierbei die neue Formulierung in den geänderten Abs. 5 und 6 des § 6 dar, die in mehrfacher Hinsicht missverständlich sind. Die genannte Norm wurde durch Art. 1 Nr. 3 des 25. Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes grundlegend erneuert. Die nachfolgende Übersicht gliedert die Abs. 5 und 6 übersichtlich auf; Änderungen sind kursiv dargestellt.

<https://www.bundestag.de/resource/blob/796872/36c426f442f9d111e235756a847ba348/A-Drs-19-4-584-E-data.pdf> [letzter Zugriff 24.06.2021].

¹²⁹ Grzeszick: a. a. O., S. 3 – 4.

¹³⁰ Vgl. Meyer: a. a. O., S. 88.

§ 6 Abs. 5 BWahlG	Satz 1	Die Zahl der nach Absatz 1 Satz 3 verbleibenden Sitze wird so lange erhöht, bis jede Partei bei der zweiten Verteilung der Sitze nach Absatz 6 Satz 1 mindestens die <i>Gesamtzahl der ihren Landeslisten nach den Sätzen 2 und 3 zugeordneten Sitze erhält.</i>
	Satz 2	<i>Dabei wird jeder Landesliste der höhere Wert aus entweder der Zahl der im Land von Wahlbewerbern der Partei in den Wahlkreisen nach § 5 errungenen Sitze oder dem auf ganze Sitze aufgerundeten Mittelwert zwischen diesen und den für die Landesliste der Partei nach der ersten Verteilung nach den Absätzen 2 und 3 ermittelten Sitzen zugeordnet.</i>
	Satz 3	<i>Jede Partei erhält mindestens die bei der ersten Verteilung nach den Absätzen 2 und 3 für ihre Landeslisten ermittelten Sitze.</i>
	Satz 4	<i>Bei der Erhöhung bleiben in den Wahlkreisen errungene Sitze, die nicht nach Absatz 4 Satz 1 von der Zahl der für die Landesliste ermittelten Sitze abgerechnet werden können, bis zu einer Zahl von drei unberücksichtigt.</i>
	Satz 5	Die Gesamtzahl der Sitze (§ 1 Absatz 1) erhöht sich um die Unterschiedszahl.
§ 6 Abs. 6 BWahlG	Satz 1	Die nach Absatz 5 zu vergebenden Sitze werden in jedem Fall bundesweit nach der Zahl der zu berücksichtigenden Zweitstimmen in dem in Absatz 2 Satz 2 bis 7 beschriebenen Berechnungsverfahren auf die nach Absatz 3 zu berücksichtigenden Parteien verteilt.
	Satz 2	In den Parteien werden die Sitze nach der Zahl der zu berücksichtigenden Zweitstimmen in dem in Absatz 2 Satz 2 bis 7 beschriebenen Berechnungsverfahren auf die Landeslisten verteilt; dabei wird jeder Landesliste mindestens die <i>nach Absatz 5 Satz 2 für sie ermittelte Sitzzahl</i> zugeteilt.
	Satz 3	Von der für jede Landesliste ermittelten Sitzzahl wird die Zahl der von der Partei in den Wahlkreisen des Landes errungenen Sitze (§ 5) abgerechnet.
	Satz 4	<i>In den Wahlkreisen errungene Sitze verbleiben einer Partei auch dann, wenn sie die nach Satz 1 ermittelte Zahl übersteigen.</i>
	Satz 5	<i>In diesem Fall erhöht sich die Gesamtzahl der Sitze (§ 1 Absatz 1) um die Unterschiedszahl; eine erneute Berechnung nach Satz 1 findet nicht statt.</i>
	Satz 6	Die restlichen Sitze werden aus der Landesliste in der dort festgelegten Reihenfolge besetzt.
	Satz 7	Bewerber, die in einem Wahlkreis gewählt sind, bleiben auf der Landesliste unberücksichtigt.
	Satz 8	Entfallen auf eine Landesliste mehr Sitze, als Bewerber benannt sind, so bleiben diese Sitze unbesetzt.

Tabelle 5.1-2: Neufassung des Bundeswahlgesetzes¹³¹

Die erste Berechnungsstufe wurde keiner Änderung unterzogen, sodass § 6 Abs. 2 – 4 weiterhin wie bisher anzuwenden ist. § 6 Abs. 5 – 6 regelt nun die modifizierte zweite

¹³¹ Eigene Darstellung in Anlehnung an die Darstellung auf buzer.de: *Änderung § 6 Bundeswahlgesetz vom 19.11.2020*, abrufbar unter <https://www.buzer.de/gesetz/33/al115531-0.htm> [letzter Zugriff 23.06.2021].

Berechnungsstufe, in der die Überhangmandate ausgeglichen werden sollen und sich so die Gesamtsitzzahl der ersten Berechnungsstufe entsprechend erhöht, vgl. § 6 Abs. 5 Satz 1. Zunächst eher schwer verständlich ist dabei der gegenseitige Verweis im jeweils ersten Satz der beiden Absätze, der voraussetzt, dass die Rechnung des jeweils anderen Absatzes schon durchgeführt worden ist.¹³² Die Gesetzesbegründung zu § 6 Abs. 5 Satz 1 schafft diesem Problem allerdings Abhilfe: „Nach Satz 1 wird die Gesamtsitzzahl so weit erhöht, bis jede Partei bei der bundesweiten Oberverteilung nach Absatz 6 Satz 1 die Summe der Sitze, die den Landeslisten dieser Partei nach Maßgabe des Absatzes 5 Sätze 2 und 3 zugeordnet sind, erhält.“¹³³ Es geht im Abs. 6 also folglich nicht um die einmalige Verteilung der Abs. 5 errechneten Sitze, sondern um ein weiteres stufenweise durchzuführendes Verteilungsverfahren, bis jede Partei mindestens die auf alle Landeslisten dieser Partei garantieren Mindestsitze nach Abs. 5 Satz 2 – 3 erhält. Vereinfacht ausgedrückt: in Abs. 5 wird eine Gesamtsitzzahl des Bundestages ermittelt, die später in Abs. 6 in mehreren Schritten auf die Parteien und deren Landesliste verteilt wird.

Ausgangspunkt der Berechnung nach Abs. 6 ist also die Berechnung der Mindestsitzzahl aller Landeslisten einer Partei nach Abs. 5 Satz 2 – 3. Es muss nun in allen Landeslisten der Partei zwischen gewonnen Wahlkreismandaten und dem Mittelwert aus Wahlkreismandaten¹³⁴ und auf die Landesliste entfallenden Listenmandaten ein Vergleich durchgeführt werden. Entsprechend der Darstellung in der Tabelle 3.4.2-2 ergäbe das für das Bundesland Sachsen folgende Situation:

Partei	Sitzzahl nach § 6 Abs. 2	Direktmandate	Mittelwert aus Spalte 2 und 3	Mindestsitze
CDU	9	12	11	12
SPD	4	0	2	2
Grüne	2	0	1	1
FDP	3	0	2	2
Linke	5	1	3	3
AfD	9	3	6	6

Tabelle 5.1-3: Modifizierte Berechnung der Mindestsitzzahl

Nach Satz 3 erhält nun jede Partei mindestens die nach der Erstverteilung errechneten Mindestsitze. Entsprechend des Wortlauts in Satz 3 („für ihre Landeslisten“) geht es hierbei um die Summe aller Mindestsitze der Landeslisten der jeweiligen Partei. Diese Summe genießt im Vergleich zur errechneten Zahl aus Abs. 5 Satz 2 in gewisser Form „Bestandsschutz“, da der Wert der Summe nicht unterschritten werden darf. Im Hinblick auf Abs. 5 Satz 1 bedeutet diese Regelung, dass die Verteilung der Sitze innerhalb

¹³² Dieser Zirkelverweis befand sich auch in der Vorgängerregelung, vgl. § 6 Abs. 5 – 6 BWahlG a. F.

¹³³ Deutscher Bundestag: Drucksache 19/22504 vom 15.09.2020, S. 8.

¹³⁴ Entsprechend der Regelung in § 6 Abs. 5 Satz 2 BWahlG wird dieser auf ganze Sitze aufgerundet.

dieser Rechenstufe (noch) dem Zweitstimmenproporz entspricht und alle Parteien ihre gewonnen Wahlkreismandate erhalten. Die Wirkung der hier dargelegten internen Verrechnung von Direkt- und Listenmandaten fällt allerdings nur gering aus. Bei der CSU, aufgrund entstehender Überhangmandate potenziell ein Kandidat für diese Art der Verrechnung, ist sie gar nicht durchführbar, da die CSU nur in Bayern mit einem Landeswahlvorschlag antritt und keine gegenseitigen Verrechnungsmöglichkeiten vorhanden sind.

5.1.4 Nichtberücksichtigung von Überhangmandaten

In § 6 Abs. 5 Satz 4 ist eine der Hauptänderungen des Gesetzesentwurfs enthalten: die Nichtberücksichtigung von bis zu drei Überhangmandaten im Zuge der Sitzerrhöhung innerhalb des Ausgleichs dieser. Allerdings führt dieser Satz 4 zu einigen Problemen, da er mehrdeutig auszulegen ist und Diskrepanzen zwischen Gesetzestext und Gesetzesbegründung offenbart.

Laut Wortlaut des Gesetzestextes sollen bis zu drei Sitze bei der Erhöhung (nach Satz 1) unberücksichtigt bleiben. Diese bis zu drei Sitze sind „in den Wahlkreisen errungene Sitze, die nicht nach Absatz 4 Satz 1 von der Zahl der für die Landesliste ermittelten Sitze abgerechnet werden können [...]“. Die Wortwahl „nicht abgerechnet“ bedeutet dabei ganz einfach, dass die Zahl der gewonnenen Direktmandate die Zahl der zunächst zugeordneten Listenmandate übersteigt. Grundsätzlich wäre aber „nicht verrechnet“ eine bessere Wortwahl, da die Direktmandate, soweit noch möglich, mit den Listenmandaten verrechnet werden und diese, je nach Anzahl der Direktmandate, verdrängen. Diese „nicht abrechenbare“ Mandate kann man auch ganz durch den in der Praxis gängigen Begriff „Überhangmandate“ ersetzen.¹³⁵ Während diese Formulierung mit wenig Aufwand auszulegen ist, gestaltet sich es beim Wortlaut „bis zu einer Zahl von drei“ schwieriger. Es ist fraglich, bei welcher Bezugsgröße diese „bis zu drei“ Überhangmandate keine Berücksichtigung finden sollen.¹³⁶ Möglich wären drei Optionen: (1) drei Überhangmandate pro Landesliste einer Partei, (2) drei Überhangmandate pro Partei

¹³⁵ Dieser Auffassung folgt Joachim Behnke in der öffentlichen Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages; vgl. Behnke, Joachim: *Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 5. Oktober 2020 in Berlin über den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes der Fraktionen der CDU/CSU und SPD (Drucksache 19/22504)*. Deutscher Bundestag – Ausschuss für Inneres und Heimat, Ausschussdrucksache 19(4)584 D, S. 8, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/796296/da18ff5cd124b47e4e6ba590b2626c55/A-Drs-19-4-584-D-data.pdf> [letzter Zugriff 24.06.2021].

¹³⁶ Die Beantwortung dieser Frage bleibt auch in einer Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages aufgrund der unpräzisen Formulierung unbeantwortet, vgl. Deutscher Bundestag: Wissenschaftliche Dienste. *Ausarbeitung. Ausgewählte Fragen zum Gesetzentwurf zur Änderung des Bundeswahlgesetzes (BT-Drs. 19/22504)*, S. 6 und 8, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/797926/b3fa6dbcf01900922988f191bc40eaf7/WD-3-222-20-pdf-data.pdf> [letzter Zugriff 24.06.2021].

insgesamt oder (3) drei Überhangmandate aller Parteien in allen Bundesländern. Ergeben sich für einen Gesetzestext mehrere mögliche Interpretationen, so gibt es vier klassische Methoden, um diesen auszulegen: die grammatikalische, die historische, die systematische und die teleologische. Bei der grammatikalischen Auslegung wird nach dem Wortlaut des Gesetzes eine mögliche Auslegung ermittelt, währenddessen bei der historischen Auslegung „die Vorstellung, der Wille und die Motive des Gesetzgebers ermittelt werden sollen“¹³⁷ und so auf eine mögliche Interpretation geschlossen wird. Innerhalb der systematischen Auslegung wird das Normengeflecht des Gesetzes betrachtet, insbesondere alle anderen Paragraphen, Titel und Überschriften.¹³⁸ Die teleologische Auslegung befasst sich mit dem Sinn und Zweck, der mit der Norm erreicht werden soll. Hierbei „soll [...] ein Interessenausgleich vorgenommen werden, damit ein ungerechtes und auch sachfremdes Ergebnis vermieden wird.“¹³⁹ Alle Methoden können im vorliegenden Fall angewendet werden, um eine sachgerechte Auslegung der Norm zu ermitteln.

(1) Im Wortlaut des Gesetzes findet sich die Regelung „[...] der für die Landesliste ermittelten Sitze [...]“. Das Wort Landesliste ist hier im Singular formuliert, demzufolge handelt es sich bei dieser Auslegung um bis zu drei Überhangmandate einer Landesliste einer Partei. Im Hinblick auf die Bundestagswahl 2017 würden dementsprechend alle Überhangmandate der SPD unberücksichtigt bleiben, bei der CDU alle Überhangmandate in Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen, Thüringen, Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland (da diese kleiner bzw. gleich drei sind) und jeweils drei der vier Überhangmandate in Sachsen-Anhalt und drei der elf Überhangmandate in Baden-Württemberg. Bei der CSU blieben drei der sieben Überhangmandate unberücksichtigt. Umgedreht bedeutet diese Auslegung der Norm, dass nur das verbleibende eine Überhangmandat in Sachsen-Anhalt, die verbleibenden acht in Baden-Württemberg und die verbleibenden vier in Bayern in einer späteren Berechnung ausgeglichen werden.

(2) Weiterhin könnte man den Wortlaut auch so auslegen, dass jeweils drei Sitze pro Partei nicht berücksichtigt werden. Dies beträfe somit alle drei Überhangmandate der SPD, sowie drei von 46 der CDU und drei von sieben der CSU. Problematisch ist hierbei jedoch die Tatsache, dass im Gesetzestext das Wort „Landesliste“ in der Singularform geschrieben steht anstatt in der Pluralform, die bei dieser Auslegung notwendig gewesen wäre. Allerdings ist bei systematischer Auslegung der Norm insbesondere Abs. 5

¹³⁷ Juraindividuell.de: *Gesetzesauslegung – Fälle zur Methodenlehre*, abrufbar unter <https://www.juraindividuell.de/pruefungsschemata/gesetzesauslegung-faelle-zur-methodenlehre/#:~:text=systematische%20Auslegung,vorgenommen%2C%20also%20zu%20anderen%20Paragraphen.> [letzter Zugriff 23.06.2021].

¹³⁸ Vgl. ebd.

¹³⁹ Ebd.

Satz 1 und 3 in den Blick zu nehmen, in denen wieder die Pluralform „Landeslisten“ im Sinne von allen Landeslisten einer Partei gemeint ist, was bei analoger Anwendung zur gleichen Interpretation in Satz 4 führen würde.

(3) Bei der dritten möglichen Auslegung des Gesetzestextes würden bundesweit drei Überhangmandate unberücksichtigt bleiben, also von der Summe aller Überhangmandate der Parteien in allen Bundesländern. Dieser Auslegung legten die Sachverständigen Joachim Behnke und Friedrich Pukelsheim ihre Berechnungen zugrunde, als sie im Oktober 2020 im Innenausschuss des Deutschen Bundestages zur öffentlichen Anhörung ihre Einschätzungen zum neuen Bundeswahlgesetz präsentierten.¹⁴⁰ Ulrich Vosgerau nimmt diese Auslegung ebenso vor.¹⁴¹ Auch in der Einschätzung von Robert Vehrkamp ist davon auszugehen, dass er sich in seiner Stellungnahme auf die Auslegungsvariante (3) bezieht, da er immer den Passus „drei Überhangmandate“ nutzt, ohne diese noch näher zu umschreiben, wie etwa „pro Landesliste“ oder „pro Partei“.¹⁴² Die Sachverständige Sophie Schönberger legt sich auf keine bestimmte Auslegung fest, sondern kritisiert die fehlende Präzision dieser Regelung.¹⁴³ Im Widerspruch zur Ansicht von Schönberger ist Bernd Grzeszick, der die Regelung im Hinblick auf die Genese, also der Auslegung mit Hilfe der Entstehungsgeschichte des Gesetzes (historische Auslegung), für deutlich formuliert erachtet: „Die entsprechende Regelung des § 6 Abs. 5 S. 4 BWahlG ergibt dabei mit Blick sowohl auf die explizite Begründung als auch auf die Genese deutlich, dass nur insgesamt bis zu drei unausgeglichenen Überhangmandaten möglich sein sollen, und nicht drei pro Landesliste bzw. Partei.“¹⁴⁴ In der von Grzeszick angesprochenen Gesetzesbegründung ist die Rede von „im Ergebnis bis zu drei Überhangmandaten“¹⁴⁵ bei der endgültigen Verteilung. Das Wort „endgültig“ deutet darauf hin, dass es sich um die letzte Verteilung zur Bestimmung der finalen Zusammensetzung

¹⁴⁰ Vgl. Behnke: a. a. O., S. 8; Pukelsheim: a. a. O., Anlage 4.

¹⁴¹ Vgl. Vosgerau, Ulrich: *Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes*, BT-Drucks. 19/22504, zum *Gesetzentwurf der Fraktion der GRÜNEN: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 38)*, BT-Drucks. 19/13512 sowie zum *Gesetzentwurf der Fraktion der AfD: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes*. Deutscher Bundestag – Ausschuss für Inneres und Heimat. Ausschussdrucksache 19(4)584 F, S. 2, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/796874/ced90e180757e1425b82291c9529e129/A-Drs-19-4-584-F-data.pdf> [letzter Zugriff 25.06.2021].

¹⁴² Vgl. Vehrkamp, Robert (2020b): *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)*. Deutscher Bundestag – Ausschuss für Inneres und Heimat. Ausschussdrucksache 19(4)584 C, S. 4 ff., abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/796290/c863b067ec2ac79ad00c55d7d6d30d02/A-Drs-19-4-584-C-data.pdf> [letzter Zugriff 25.06.2021].

¹⁴³ Schönberger, Sophie (2020): *Änderung des Bundeswahlgesetzes. Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 5.10.2020*. Deutscher Bundestag – Ausschuss für Inneres und Heimat. Ausschussdrucksache 19(4)584 B, S. 5, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/796286/9d448a45923aafec2b2fc97294c301cf/A-Drs-19-4-584-B-data.pdf> [letzter Zugriff 25.06.2021].

¹⁴⁴ Grzeszick: a. a. O., S. 6.

¹⁴⁵ Deutscher Bundestag: Drucksache 19/22504 vom 15.09.2020, S. 9.

des Bundestages handelt und alle anderen Rechenschritte, insbesondere die Verteilung der Mandate auf die Landeslisten der Parteien und dann die Addition dieser, schon geschehen sind. Im Ergebnis kommt man dann wieder zu der Ansicht, dass es sich um insgesamt bis zu drei Überhangmandate aller Parteien in allen Bundesländern handelt.

Die Auslegung des Terminus „bleiben [...] unberücksichtigt“ kann auch unterschiedlich erfolgen. Möglich wäre es, dass nach der endgültigen Verteilung der Sitze lediglich bis zu drei Sitze abgezogen werden. Das würde aber dem Ziel des Gesetzentwurfs, den Bundestag zu verkleinern, nicht wirklich gerecht werden, da bei jeder möglichen Sitzverteilung immer nur drei Mandate abgezogen werden und die Eindämpfung der Bundestagsgröße somit äußerst gering bleiben würde. In den Regelungskontext der Norm besser einfügen würde sich die Auslegung, dass die bis zu drei Überhangmandate nicht nach der Sitzzahlerhöhung unberücksichtigt bleiben, sondern während dieser. Da in Abs. 5 Satz 4 eine „Erhöhung“ genannt wird, ist es wahrscheinlich, dass hier die Berechnung der Erhöhung nach Abs. 5 Satz 1 gemeint ist und nicht das Ergebnis der Erhöhung. Dennoch führt auch die hier sinnvollere Auslegung zu Problemen: in Abs. 5 Satz 1 ist die Rede von der Mindestsitzzahl nach den Sätzen 2 und 3, die sich auf die Summe der Mindestsitze aller Landeslisten einer Partei bezieht. Genau an dieser Mindestsitzzahl soll nun die Nichtberücksichtigung von Überhangmandaten stattfinden, allerdings immer mit der Maßgabe, dass insgesamt bundesweit nur bis zu drei dieser keine Berücksichtigung finden. Das wiederum macht eine Vorabbestimmung notwendig, von welcher Partei und welcher Landesliste nun diese bis zu drei Überhangmandate stammen. Besonders bei der CDU ergäben sich damit umfangreiche, ja sogar willkürliche Auswahlmöglichkeiten. Einzelne Sachverständige in der öffentlichen Anhörung im Innenausschuss nutzten eigene Verfahren zur Bestimmung dieser Überhangmandate, die so im Gesetzestext nicht vorgesehen waren.

Pukelsheim und Behnke¹⁴⁶ erhöhen die Zahl der Gesamtsitze nach folgendem Schema: zunächst wird die jeweilige Sitzzahl der „Überhangparteien“ CDU, CSU und SPD solange erhöht, bis die Summe dieser drei Sitzzahlen die Summe der vorher errechneten Mindestsitzzahlen (Satz 2 und 3) um zusammengerechnet nicht mehr als drei Sitze unterschreitet. Parallel dazu werden auch die Sitzzahlen der anderen Parteien erhöht, wobei hier darauf geachtet werden muss, dass diese ihre garantierte Mindestsitzzahl aus Satz 2 und 3 erhalten. Die Sitzzahlerhöhung aller Parteien endet folglich dann, wenn bei den „Überhangparteien“ die Differenz aus Mindestsitzzahl und der in diesem Schritt zuge teilten Sitze in der Summe nicht mehr als drei beträgt. Aus mathematischer Sicht führt

¹⁴⁶ Bei Pukelsheim kann man aus der Darstellung diese Rechnung entnehmen, währenddessen Behnke lediglich das Ergebnis präsentiert, was dem von Pukelsheim allerdings identisch ist, sodass auf einen gleichen Rechenweg geschlossen werden kann; vgl. Pukelsheim: a. a. O., Anlage 5, S. 2 – 3; Behnke: a. a. O., S. 7.

dies nun wieder zu Berechnungen, bei der ein Ausgangsdivisor solange angepasst werden muss, bis dieser Umstand eintritt. Pukelsheim stellt in seiner Stellungnahme den vorletzten und letzten Rechenschritt dar. Wie zu sehen ist, nähert er sich der „Lösung“ mithilfe des iterativen Verfahrens an. Im vorletzten Rechenschritt ist sein benutzter Divisor (64.670) noch zu groß, sodass in der Summe vier Mandate unberücksichtigt bleiben. Erst nach Herabsetzen des Divisors auf 64.640 erhält er das gewünschte Ergebnis von in der Summe drei Überhangmandaten, die nicht in die Verteilung einfließen.¹⁴⁷ Diese drei Mandate werden dann erst *nach* der letzten Verteilung proporzverzerrend auf die jeweiligen Parteien addiert. Bei der Bundestagswahl 2017, die als Rechenbeispiel von Pukelsheim und Behnke diente, entstanden zwei unausgeglichene Überhangmandate bei der CSU und eins bei der CDU.¹⁴⁸ Die von Pukelsheim bezeichneten „Proporzsitze“¹⁴⁹ in Höhe von 683 erhöhen sich also nun um die drei angesprochenen Mandate auf die finale Sitzzahl von 686.

Wie bereits darauf hingewiesen, kann aus dem reinen Gesetzestext dieser Rechenschritt nicht abgeleitet werden. Er ist mehr als Hilfskonstrukt zur Auslegung dieser Norm zu verstehen. Weiterhin kann sich dieser Rechenschritt auch insoweit ändern, als dass eine andere Auslegung des Sachverhalts mit den drei nicht zu berücksichtigenden Überhangmandaten zuvor vorgenommen wurde. Dies würde, je nach Auslegungsvariante, zu komplett unterschiedlichen Rechenergebnissen führen.¹⁵⁰

Nach Abs. 6 wird nun die in Abs. 5 ermittelte Sitzzahl auf die Parteien und sodann auf die Landeslisten der jeweiligen Parteien verteilt. Auch wenn der Gesetzestext darüber schweigt, ob die Sitzzahl mit den drei Überhangmandaten (686) oder ohne diese (683) verwendet werden soll, ist klar, dass es sich um die Zahl 683 handeln muss, da ja gerade diese drei Überhangmandate nicht in die Sitzzuteilung einfließen, sondern proporzverzerrend keine Berücksichtigung finden sollen. Desweiteren fehlt in Abs. 6 ein Hinweis, dass die drei Überhangmandate nach dieser Verteilung auf die betreffenden Parteien wieder hinzuaddiert werden. Auch in einem anderen Punkt ist Abs. 6 widersprüchlich. Wenn man sich nun (folgerichtig) dafür entscheidet, diese 683 Mandate zu verwenden, ergibt sich ein Widerspruch mit Abs. 6 Satz 2, wenn diese Mandate nun auf die Landeslisten der Parteien verteilt werden (sog. 2. Unterverteilung). Abs. 6 Satz 2 setzt voraus, dass jede Landesliste die Mindestsitzzahl nach Abs. 5 Satz 2 erhält – und in dieser

¹⁴⁷ Vgl. Pukelsheim: a. a. O., Anlage 5, Seite 2.

¹⁴⁸ Vgl. ebd.

¹⁴⁹ Pukelsheim: ebd.

¹⁵⁰ Vgl. Schönberger, Sophie [Prozessbevollmächtigte] (2021): *Antrag auf abstrakte Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG und Antrag auf einstweilige Anordnung nach § 32 BVerfGG*, S. 39 – 41, abrufbar unter <https://www.fdpbt.de/sites/default/files/2021-02/Normenkontrolle-Wahlrecht.pdf> [letzter Zugriff 26.06.2021]. In ihrer Rechnung entstehen Gesamtsitzzahlen von 658, 655, 691, 677 und 683 Sitzen.

Berechnung sind die Überhangmandate allerdings mit inbegriffen. „Geht man nämlich davon aus, dass nach Satz 1 nur die Gesamtzahl **ohne** Berücksichtigung der Überhangmandate verteilt wird, so ist es rechnerisch schlicht nicht möglich, diese Sitze nach Satz 2 [...] zu verteilen [...]“.¹⁵¹ Das lässt sich einfach anhand des Rechenbeispiels von Behnke verdeutlichen: die Mindestsitzzahl nach Abs. 5 Satz 2 beträgt für die CDU entsprechend seiner Rechnung 194 Sitze.¹⁵² Auf diese 194 Sitze kann man aber entsprechend des Wortlauts und der Berechnung nach Abs. 6 Satz 2 nur 193 Sitze verteilen. Das gleiche Problem betrifft die CSU: die berechneten 44 „Proporzmandate“ müssten so auf die Landesliste verteilt werden, dass sich dort die Mindestsitzzahl von 46 ergeben würde.¹⁵³ Das ist mathematisch nicht möglich. Nimmt man bei der Verteilung der Sitze in Abs. 6 Satz 2 nun doch die Bezugsgröße von 686, die die drei Überhangmandate beinhaltet, würden die Zahl der zu verteilenden Sitze in Abs. 6 Satz 2 (686) von der Zahl in Abs. 6 Satz 1 (683) unterscheiden, obwohl sich beide Sätze auf die gleiche Zahl beziehen. Ebenso widersprüchlich ist in Abs. 6 Satz 2 der Verweis auf Verfahren Sainte-Laguë/Schepers, was bei der 2. Unterverteilung angewendet werden soll. Die Anwendung dieses Verfahrens würde bedeuten, dass die Sitze entsprechend des Zweitstimmenverhältnisses auf die Landeslisten verteilt werden. Dies wiederum steht im kompletten Gegensatz zum Wortlaut der Gesetzesbegründung, bei der eine „teilweise Verrechnung von Wahlkreissitzen mit Landeslistensitzen länderübergreifend möglich“¹⁵⁴ gemacht werden soll und so Überhangmandate des eines Bundeslandes mit Listenmandaten des anderen verrechnet werden. Der Gesetzgeber stellt in seiner Gesetzesbegründung selbst fest, dass es sich hier um eine „Proporzbeeinträchtigung“¹⁵⁵ handelt. Wie das im Einklang mit dem Rechenverfahren Laguë/Schepers stehen soll, was auf eine proportionale Abbildung der Stimmen abzielt, ist fraglich. Weiterhin fehlt auch jede gesetzliche Regelung, wie dieses Verfahren im Falle des Abs. 6 Satz 2 abgeändert werden soll,¹⁵⁶ um die Sitzzuteilung auf die Landeslisten der Parteien in Einklang mit anderen Bestimmungen im Regelungskontext dieses Satzes zu bringen.

Weiterhin ist festzustellen, dass die fehlende Bestimmtheit des Abs. 6 auch Auswirkungen auf den 8. Abschnitt des BWahlG entfaltet, der den Erwerb und den Verlust der Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag beinhaltet. Infolge der Änderung von § 6 wurde auch § 48 durch Art. 1 Nr. 5 des 25. Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes geändert. Seit einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts 1998 gilt der Grundsatz „kein Nachrücken in den Überhang“. Das bedeutet, dass der Sitz eines direkt gewählten

¹⁵¹ Schönberger (2021): a. a. O., S. 43 – 44.

¹⁵² Vgl. Behnke: a. a. O., S. 6, Tab. 4.

¹⁵³ Vgl. Schönberger (2021): a. a. O., S. 44.

¹⁵⁴ Deutscher Bundestag: Drucksache 19/22504 vom 15.09.2020, S. 8.

¹⁵⁵ Ebd., S. 6.

¹⁵⁶ Vgl. Schönberger (2021): a. a. O., S. 45.

Abgeordneten des Bundestags nach dessen Ausscheiden nicht aus der Landesliste besetzt werden, solange die Partei in dem betreffenden Land über unausgeglichene Überhangmandate verfügt.¹⁵⁷ Im neu eingefügten § 48 Abs. 1 Satz 2 heißt es sinngemäß, dass ein Nachrücken nicht stattfindet, wenn die Partei im betreffenden Bundesland Mandate nach § 6 Abs. 6 Satz 4 besitzt. Auch dieser Verweis ist zu unkonkret, will doch der Gesetzgeber genau auf die bis zu drei unausgegleichenen Überhangmandate verweisen, die allerdings nicht in Abs. 6 Satz 4 entstehen, sondern in Abs. 5 Satz 4. Deswegen wäre ein Verweis auf diese Vorschrift treffender.

Da mit der Änderung des BWahlG nun wieder bis zu drei unausgeglichene Überhangmandate entstehen sollen, ist eine Identifizierung notwendig, aus welchem Bundesland diese drei Überhangmandate überhaupt stammen. Die Formulierung „in dem betreffenden Land“ gibt darüber keinerlei Aufschluss. Auch in der Gesetzesbegründung finden sich zur Ermittlung des Bundeslandes, aus dem die Überhangmandate stammen, keine Anhaltspunkte. Im betreffenden Bundesland muss lediglich eine „Überhangmandatssituation“¹⁵⁸ vorgelegen haben. Eine genaue Definition des Begriffs liegt nicht vor. In den Stellungnahmen der Sachverständigen gab es zur Identifikation der Überhangmandate unterschiedliche Meinungen. Klar ist, dass die im Rechenbeispiel zur Bundestagswahl 2017 entstandenen zwei CSU-Überhangmandate zweifelsfrei dem Bundesland Bayern zuzuordnen sind, da nur dort die CSU mit einem Landeswahlvorschlag angetreten ist. Fraglich ist, aus welchem Bundesland das eine unausgeglichene CDU-Überhangmandat stammt. Friedrich Pukelsheim kann das Mandat aufgrund unkonkreter gesetzlicher Bestimmung nicht identifizieren.¹⁵⁹ Nach seiner Ansicht tritt eine Überhangsituation dann auf, wenn im betreffenden Bundesland Überhangmandate entstehen. Bei der Bundestagswahl 2017 war das für die CDU nachweislich in zehn Bundesländern der Fall. Sobald nun ein direkt gewählter Abgeordneter der CDU während der Legislaturperiode aus dem Bundestag ausscheidet und sein Wahlkreis in einem der zehn betreffenden Bundesländer liegt, wird dieser Sitz nicht nachbesetzt. Erst bei einem weiteren Ausscheiden eines direkt gewählten Abgeordneten findet wieder ein Nachrücken statt. Pukelsheim spricht hierbei von „retardierten Kappungsmandaten“.¹⁶⁰

Bernd Grzeszick hingegen ermittelt das Bundesland anhand einer Vergleichsrechnung, in der er die Landesliste ermittelt, bei der der Wahlkreissitz am wenigstens mit

¹⁵⁷ BVerfGE 97, 317.

¹⁵⁸ Deutscher Bundestag: Drucksache 19/22504 vom 15.09.2020, S. 9.

¹⁵⁹ Pukelsheim weist darauf hin, dass die Vorschrift des § 6 Abs. 6 Satz 4 „inhaltsleer“ ist, da diese auf Abs. 6 Satz 1 verweist, der sich allerdings auf „bundesweite Summenzahlen“ bezieht und nicht auf Länderzahlen; Pukelsheim: a. a. O., Anlage 4, S. 1, Fn. 1.

¹⁶⁰ Vgl. Pukelsheim: a. a. O., Anlage 4, S. 1; die identische Bezeichnung wählt auch Grzeszick, vgl. Grzeszick: a. a. O., S. 10.

Zweitstimmen unterlegt ist.¹⁶¹ Dazu kann entweder der Durchschnitt von Zweitstimmen pro Sitz berechnet werden¹⁶² oder das von ihm beschriebene Verfahren der fiktiven Sitzzahlerhöhung. Schönberger berechnete in beiden Fällen, dass das Überhangmandat aus Sachsen-Anhalt stammt.¹⁶³ In einer anderen möglichen Auslegung, die sich an den Mindestsitzkontingenten des § 6 Abs. 2 orientiert, errechnete sie, dass das Überhangmandat aus Brandenburg stammt.¹⁶⁴ Es ist festzuhalten, dass die aus dem unklar formulierten Gesetzestext entstandene Vielfalt an unterschiedlichen Auslegungsmethoden zu unterschiedlichen Ergebnissen führt, was so vom Gesetzgeber so nicht beabsichtigt sein kann.

Verfassungsrechtlich problematisch ist weiterhin, dass hier vom Gesetzgeber bewusst drei nicht ausgeglichene Überhangmandate entstehen sollen. Mit unausgebalancierten Überhangmandaten gibt der Gesetzgeber das Ziel auf, dass die engültige Sitzverteilung im Bundestag dem Verhältnis der Zweitstimmen aller Parteien entspricht. Bei diesem Umstand kann nun auch die Erststimme Proporzwirkung entfalten.¹⁶⁵ Das Bundesverfassungsgericht hat sich in vielen Fällen mit der Thematik Überhangmandate und Erfolgswertgleichheit beschäftigt. Grundsätzlich verlangt der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit bei der Verhältniswahl für den Verhältnisausgleich den gleichen Erfolgswert der Stimmen.¹⁶⁶ Im vorliegenden Fall handelt es sich um einen Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit aus Art. 38 Abs. 1 GG, da nun die Stimmen einen unterschiedlichen Erfolgswert aufweisen. Fraglich ist, ob dieser Eingriff gerechtfertigt, also verhältnismäßig ist. Eine Grundsatzentscheidung, die auch in den Stellungnahmen der Sachverständigen eine Rolle spielt, hat das Bundesverfassungsgericht 2012 getroffen.¹⁶⁷ Gegenstand dieses Urteils des Zweiten Senats war das von den damaligen Regierungsfractionen CDU/CSU und FDP eingebrachte 19. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, was im Großteil gegen die Wahlrechtsgleichheit aus Art. 38 Abs. 1 GG und die Chancengleichheit der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 GG verstößt. Hauptgegenstand des Urteils war neben der Problematik des negativen Stimmgewichts auch das ausgleichlose Anfallen von Überhangmandaten, was durch die aktuelle Gesetzesänderung wieder aufgegriffen wird. Das Bundesverfassungsgericht hat eine Grenze gezogen, ab wann das ausgleichlose Anfallen von Überhangmandaten den Grundcharakter der Bundestagswahl als Verhältniswahl aufheben kann: „Dies ist der Fall, wenn die Zahl der Überhangmandate etwa die Hälfte der für die Bildung einer Fraktion erforderlichen Zahl von

¹⁶¹ Vgl. Grzeszick: a. a. O., S. 9.

¹⁶² Vgl. Schönberger (2021): a. a. O., S. 51

¹⁶³ Vgl. ebd., S. 52 – 53.

¹⁶⁴ Vgl. ebd., S. 55.

¹⁶⁵ Vgl. Vehrkamp (2020b): a. a. O., S. 4.

¹⁶⁶ BVerfGE 1, 208, 248.

¹⁶⁷ BVerfGE 131, 316.

Abgeordneten überschreitet.“¹⁶⁸ Zur Bildung einer Fraktion sind nach § 10 Abs. 1 GO-BT mindestens fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages notwendig. Geht man von der Mindessitzzahl des Deutschen Bundestags (§ 1 Abs. 1) von 598 aus, ergäbe sich gerundet ein Wert von 15 Abgeordneten, die die Hälfte der für die Bildung einer Fraktion erforderlichen Zahl von Abgeordneten darstellen. Etwas später führt das Bundesverfassungsgericht an, dass „[d]ie verfassungsrechtliche Grenze für die ausgleichslose Zuteilung von Überhangmandaten [...] überschritten [ist], wenn Überhangmandate von mehr als etwa einer halben Fraktionsstärke zu erwarten sind [...]“.“¹⁶⁹ In den Stellungnahmen der Sachverständigen wird das Urteil des Bundesverfassungsgerichts unterschiedlich bewertet. Während Behnke das Urteil nur beiläufig erwähnt, als er versucht, die missverständliche Formulierung „die Landesliste“ auszulegen¹⁷⁰, setzen sich Grzeszick, Schönberger und Vehrkamp inhaltlich mit diesem auseinander.

Grzeszick kommt zunächst zu der Feststellung, dass die drei ausgleichslosen Überhangmandate die o. g. Grenze von 15 nicht überschreiten und somit an „den Grundsätzen des Wahlsystems im Sinne der personalisierten Verhältniswahl keine prinzipielle Änderung vorgenommen [...]“¹⁷¹ wird. Weiterhin führt er eine „verfassungsrechtliche Gegenprobe“¹⁷² durch, in dem er den Abschnitt des Urteils zitiert, in dem eine verfassungsrechtliche Pflicht zum vollständigen Ausgleich aller Überhangmandate verneint wird (BVerfGE 131, 316, 366 f.). Grzeszick sieht in der Zulassung von bis zu 15 ausgleichslosen Überhangmandaten einen Spielraum des Gesetzgebers, in dem er sich, ohne gegen die Verfassung zu verstoßen, zwischen den beiden Zielen Personalwahl und Verhältnisproporz entscheiden kann. Im Ergebnis kommt er zu der Feststellung, dass die Zahl drei sich innerhalb dieser Grenze befindet und die Regelung verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist.¹⁷³

Dieser Auffassung tritt Schönberger in ihrer Stellungnahme entgegen. Sie interpretiert das Urteil des Bundesverfassungsgerichts so, dass es „vielmehr Anforderungen an das Zusammenwirken von Wahlsystem und tatsächlichen Gegebenheiten des Wählerverhaltens“¹⁷⁴ stellt, als dem Gesetzgeber die Möglichkeit zu eröffnen, im Ergebnis bis zu 15 Überhangmandate unausgeglichen zu lassen. Sie stellt in ihrer Argumentation auf das Wort „erwarten“ ab, was sich im Urteilstext¹⁷⁵ befindet: „Dies bedeutet, dass 15 unausgeglichene Überhangmandate als verfassungsrechtlich zulässig angesehen werden

¹⁶⁸ BVerfGE 131, 316, 357.

¹⁶⁹ BVerfGE 131, 316, 363.

¹⁷⁰ Vgl. Behnke: a. a. O., S. 8; vgl. hierzu auch S. 47 dieser Arbeit.

¹⁷¹ Grzeszick: a. a. O., S. 6.

¹⁷² Ebd.

¹⁷³ Vgl. ebd., S. 7.

¹⁷⁴ Schönberger (2020): a. a. O., S. 8.

¹⁷⁵ BVerfGE 131, 316, 363.

können, wenn sie sich als Nebenfolge zu einer wahlrechtlichen Systementscheidung im Zusammenspiel mit den tatsächlichen Umständen des Wählerverhaltens darstellen.“¹⁷⁶ Schönberger stellt hierbei also, im Gegensatz zur Grzeszick, nicht auf eine schon von vornherein im Gesetz festgesetzte Anzahl von zulässigen ausgleichlosen Überhangmandaten ab, sondern sieht bis diese bis zu 15 ausgleichlosen Überhangmandate als Ergebnis der Entscheidung für das personalisierte Verhältniswahlssystem und dem Votum der Wähler am Wahltag, was die Entstehung von Überhangmandaten begünstigen könnte. Demzufolge kommt sie zum Ergebnis, dass die Regelung verfassungswidrig ist, da der Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der Parteien durch den minimalen Effekt der Mandatseinsparung, der durch die Regelung erreicht wird, nicht zu rechtfertigen ist.¹⁷⁷

Vehrkamp verweist in seinem Schreiben auf seine Stellungnahme bezüglich des Gesetzentwurfs der Fraktionen der FDP, der Grünen und der Linken aus dem Mai 2020.¹⁷⁸ Bereits in dieser deutet er an, dass eine Einführung von ausgleichslosen Überhangmandaten dem Grundcharakter der Verhältniswahl widersprechen würde. Weiterhin sieht er die Wahrscheinlichkeit als hoch an, dass im Falle einer Wahlanfechtung diese Regelung vom Bundesverfassungsgericht verworfen wird.¹⁷⁹ Er sieht wie Schönberger, dass ausgleichlose Überhangmandate eben nicht von vornherein festgelegt werden sondern als „unerschwünschte Nebenfolge“¹⁸⁰ Folge entstehen. Vehrkamp kommt zu einem identischen Ergebnis wie Schönberger.

In der Frage der Urteilsinterpretation ist Schönberger und Vehrkamp zuzustimmen. Grzeszick bezieht sich in seiner Stellungnahme zu einseitig auf die Passage, in der das Bundesverfassungsgericht den Nichtausgleich von Überhangmandaten bis zu einer Grenze von umgerechnet 15 Mandaten zulässt und lässt dabei die eigentliche Aussage der Urteils Passage außer Acht. Es geht eben gerade nicht darum, dass das Urteil dem Gesetzgeber einen Spielraum eröffnet, ausgleichslose Überhangmandate bis zur einer Zahl von 15 zuzulassen, und somit sämtliche, durch den Gesetzgeber willkürlich festgelegte Zahlen innerhalb dieser Grenze zulässig wären. In diesem Fall wäre die Regelung als vom Gesetzgeber bewusst eingesetztes Gestaltungsmerkmal zu verstehen. Es geht viel mehr darum, dass ausgleichslose Überhangmandate bis zu 15 dann zulässig sind,

¹⁷⁶ Schönberger (2020): a. a. O., S. 8.

¹⁷⁷ Vgl. Schönberger (2020): S. 8.

¹⁷⁸ Vgl. Vehrkamp (2020b): a. a. O., S. 4.

¹⁷⁹ Vgl. Vehrkamp, Robert (2020a): *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)*. Deutscher Bundestag – Ausschuss für Inneres und Heimat. Ausschussdrucksache 19(4)502 C, S. 5, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/697534/4a4afc87bd8c0eccc5870d215c067e52/A-Drs-19-4-502-C-data.pdf> [letzter Zugriff 27.06.2021].

¹⁸⁰ Ebd., S. 6.

wenn sie unwillkürlich als Begleitumstand eines Wahlsystems entstehen. Das mit der im neuen Gesetzestext verankerten Regelung gerade nicht der Fall. Hier wird innerhalb des scheinbar zulässigen Rahmens eine willkürliche Zahl von drei Überhangmandaten ausgewählt, die bewusst proporzverzerrend wirken und so eben kein Begleitumstand zum Wahlsystem darstellen, um z. B. die Komponente der Personenwahl innerhalb des Wahlsystems durchzusetzen. Da Überhangmandate nach Ansicht der Richter „das Ergebnis eines nicht vollständig durchführbaren Verrechnungsverfahrens“¹⁸¹ sind widerspricht die neu getroffene Regelung dieser Feststellung, da in dieser die Überhangmandate eben nicht aufgrund des Verrechnungsverfahrens entstehen, sondern schon vorher durch den Gesetzgeber bewusst eingesetzt werden, um den Zweitstimmenproporz zu verändern. Die Regelung in § 6 Abs. 5 Satz 4 sorgt für enorme verfassungsrechtliche Bedenken, da sie sowohl gegen die elementaren Grundsätze aus den Art. 21 Abs. 1, 38 Abs. 1 GG verstößt als auch mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts nicht in Einklang zu bringen ist.

5.1.5 Einsetzen einer Reformkommission

Das Einsetzen einer Reformkommission, neu in § 55 geregelt, geht im Dickicht der anderen Änderungen des Bundeswahlgesetz etwas unter. Die Reformkommission bedarf laut Gesetzestext der Einsetzung des Deutschen Bundestags und soll sich mit verschiedenen Fragen des Wahlrechts und der parlamentarischen Arbeit befassen. Die Ergebnisse der Reformkommission sollen spätestens Ende Juni 2023 vorliegen. Von einer unverzüglichen Einsetzung der Kommission, wie in § 55 Satz 4 gefordert, kann aber keine Rede sein: das 25. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetz trat bereits Mitte November 2020 in Kraft, doch erst in der Sitzung am 22. April 2021 gelangte der Antrag der Regierungsfractionen zur Einsetzung der Kommission auf die Tagesordnung der entsprechenden Sitzung.¹⁸² Das lag unter anderem auch daran, dass ein bereits interfraktionell vorbereiteter Beschluss in der CDU/CSU-Fraktion keine Mehrheit fand¹⁸³, sodass ein neuer Beschluss erarbeitet werden musste, der eben erst im Frühjahr 2021 auf die Tagesordnung gelangte. Weiterhin verteidigt der Abgeordnete Ansgar Heveling (CDU/CSU) in seiner zu Protokoll gegebenen Rede, dass der Einsetzungsbeschluss auch deshalb so spät kommt, weil die Regierungsfractionen zunächst den eingereichten Antrag auf abstrakte Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht gegen das

¹⁸¹ BVerfGE 131, 316, 361.

¹⁸² Vgl. Deutscher Bundestag: *Stenografischer Bericht. 224. Sitzung vom 22. April 2021. Plenarprotokoll 19/224*, S. 28556, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btp/19/19224.pdf> [letzter Zugriff 27.06.2021].

¹⁸³ So der Abgeordnete Mahmut Özdemir (SPD) in der Plenardebatte; vgl. ebd., S. 28557.

beschlossene Änderungsgesetz abwarten möchten.¹⁸⁴ Auch die Staatsministerin bei der Bundeskanzlerin, Annette Widman-Mauz (CDU), drückt ihr Bedauern über die späte Einsetzung der Kommission aus.¹⁸⁵

Im Antrag selbst werden die Beratungsgegenstände, mit denen sich die Reformkommission nach § 55 beschäftigten soll, detaillierter beschrieben.¹⁸⁶ Weiterhin finden sich Angaben über die Zusammensetzung und die Arbeitsweise der Kommission. Besonders die Angaben über die Arbeitsweise lassen eine sinnvolle Arbeitsaufnahme der Kommission in der 19. Legislaturperiode als wenig wahrscheinlich anmuten: spätestens sechs Wochen nach dem Einsetzungsbeschluss soll die Reformkommission ihre Arbeit aufnehmen. Da in der gleichen Plenarsitzung dieser Beschluss zustande kam¹⁸⁷, würde eine mögliche Arbeitsaufnahme in den Monaten Mai und Juni 2021 gelegen haben. Weiterhin ist im Hinblick auf den Sitzungskalender des Deutschen Bundestages ziemlich zweifelhaft, ob für solche Sitzungen überhaupt noch Zeit besteht. Die letzten regulären Sitzungswochen fanden in der 25. Kalenderwoche vom 21. – 25. Juni 2021 statt¹⁸⁸, danach gingen alle Abgeordneten in die Sommerpause, um sich im Anschluss auf den Wahlkampf zur Bundestagswahl 2021 zu konzentrieren. Wie in Zeiten von Wahlkampf und eventuellen Sondierungsgesprächen nach der Bundestagswahl die Reformkommission die im Einsetzungsbeschluss benannte Aufgabe, dem Bundestag bis zum 30.09.2021 einen Zwischenbericht zu erstellen, überhaupt substantiiert nachkommen will, erscheint hingegen fraglich. Dieser Umstand findet auch in der Plenardebatte Anerkennung. So stellt der FDP-Abgeordnete Konstantin Kuhle angesichts des Zeitpunktes des Einsetzungsbeschlusses fest: „Wir haben nur noch vier Sitzungswochen und insgesamt nur noch fünf Monate Zeit.“¹⁸⁹ Auch die Erste Parlamentarische Geschäftsführerin der Grünen-Fraktion, Britta Haßelmann, fragt die Regierungsfaktionen im Hinblick auf die verbleibende Zeit: „Was wollen Sie denn in den nächsten vier Wochen machen? Die Kommission einsetzen! Und danach gehen wir alle in die Wahlkreise.“ Über eine tatsächliche Arbeitsaufnahme der Kommission sind keine Anhaltspunkte bekannt. Dieser Umstand korreliert auch mit Abschnitt II. 3. b) des Einsetzungsbeschlusses: hiernach *kann* die Kommission lediglich festlegen, dass die Sitzungen öffentlich sind, eine Verpflichtung dazu besteht aber nicht. Offensichtlich wurde von diesem Ermessen zum Nachteil der

¹⁸⁴ Vgl. ebd., S. 28595.

¹⁸⁵ Vgl. ebd., S. 28597.

¹⁸⁶ Vgl. Deutscher Bundestag: *Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Einsetzung einer Kommission zur Reform des Bundeswahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit*. Drucksache 19/28787 vom 20.04.2021, S. 1 – 2, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/19/287/1928787.pdf> [letzter Zugriff 27.06.2021].

¹⁸⁷ Vgl. Deutscher Bundestag: *Stenografischer Bericht. 224. Sitzung vom 22. April 2021. Plenarprotokoll 19/224*, S. 28561.

¹⁸⁸ Vgl. Deutscher Bundestag: *Sitzungswochen im Deutschen Bundestag 2021*, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/parlament/plenum/sitzungskalender/bt2021-688402> [letzter Zugriff 27.06.2021].

¹⁸⁹ Deutscher Bundestag: *Stenografischer Bericht. 224. Sitzung vom 22. April 2021. Plenarprotokoll 19/224*, S. 28559.

Öffentlichkeit Gebrauch gemacht. Nach II. 3. e) unterliegt auch der Einsetzungsbeschluss den Prinzipien der sachlichen, personellen und organisatorischen Diskontinuität. Das hat zur Folge, dass mit der Konstituierung des neu gewählten Bundestages alle bisherigen Abgeordneten ihr Mandat verlieren, alle Untergliederungen und Organe des Bundestages neu gebildet und alle Gesetzesvorlagen, die vom alten Bundestags noch nicht beschlossen wurden, neu eingebracht werden müssen.¹⁹⁰ Folglich muss auch der Einsetzungsbeschluss im 20. Deutschen Bundestag neu beschlossen und die Besetzung an das Stärkeverhältnis der Fraktionen angepasst werden. Damit setzen sich die Abgeordneten allerdings dem Risiko aus, dass die erneute Einsetzung der Kommission in Vergessenheit gerät und auf der politischen Agenda einen hinteren Platz einnimmt.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Verankerung der Reformkommission im Bundeswahlgesetz und die Einsetzung dieser grundsätzlich eine sinnvolle Maßnahme ist, da sie sich mit zahlreichen zukunftsrelevanten Themen rund um das Thema Bundestagswahlrecht beschäftigt. Die Art und Weise der Einsetzung erscheint im Hinblick auf den Zeitpunkt und die damit verbundene Unmöglichkeit, noch innerhalb der laufenden Legislaturperiode zu sinnvollen Ergebnissen zu kommen, äußerst fraglich. Grundsätzlich liegt das Kernproblem im Zeitpunkt des Inkrafttretens des geänderten Bundeswahlgesetzes, was das Einsetzen der Reformkommission erst ab November 2020 ermöglichte. Dennoch hätte bereits ab diesem Zeitpunkt die Einsetzung beschlossen werden können. Sachliche Gründe für die erst so späte Einsetzung sind höchstens in der CDU/CSU-Fraktion zu finden, die einen bereits im Dezember 2020 vorliegenden Einsetzungsbeschluss ihre Mehrheit verweigerte. Der vom CDU-Abgeordneten Heveling genannte Grund, man müsse erst die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe über den Antrag der Oppositionsfraktionen auf abstrakte Normenkontrolle abwarten¹⁹¹, schlägt indes fehl. Der Antrag richtet sich insbesondere auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit des neu geregelten Sitzzuteilungsverfahrens in § 6 Abs. 5 – 6. Es dreht sich also im Hinblick auf die genannten Beratungsgegenstände des § 55 lediglich um „Fragen des Wahlrechts“, oder, wie im Sinne dieser Arbeit besser formuliert, um Fragen des Wahlsystems. Andere in § 55 genannte Dinge, wie z. B. das Wahlrecht ab 16 Jahren, die Dauer der Legislaturperiode oder die gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern spielen in dem zu erwartenden Urteil keine Rolle. Damit hätte sich die Reformkommission zumindest mit den zuletzt genannten Dingen schon eher beschäftigen können, wenn denn der dazu nötige Einsetzungsbeschluss entsprechend dem Gesetzestext wirklich „unverzüglich“ verabschiedet worden wäre. So ist zu der

¹⁹⁰ Vgl. Deutscher Bundestag: *Diskontinuität*, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/services/glossar/glossar/D/diskont-245382> [letzter Zugriff 28.06.2021].

¹⁹¹ Vgl. Deutscher Bundestag: *Stenografischer Bericht*. 224. Sitzung vom 22. April 2021. *Plenarprotokoll* 19/224, S. 28595.

Einschätzung zu gelangen, dass es sich bei der Einsetzung der Reformkommission am 22. April 2021 eher um einen Akt der Symbolpolitik der Regierungsfractionen handelt als um eine inhaltlich sinnvolle Maßnahme, noch in der laufenden Legislaturperiode Ergebnisse zu erzielen.

5.2 Fraktionen FDP, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke

Nun sollen kurz die wesentlichen Vorschläge des Oppositionsentwurfs skizziert werden. Im Vergleich zum Gesetzentwurf der Regierungsfaktionen sieht der gemeinsame Entwurf von FDP, Grünen und Linken den Wegfall des Sitzkontingentverfahrens vor, also die sog. erste Oberverteilung (vgl. Tabelle 3.4.2-1). Es wird sofort entsprechend des Zweitstimmenergebnisses den Parteien eine Mindestsitzzahl zugeordnet. Da im Gesetzentwurf ebenfalls ein Anstieg der Sollgröße des Bundestages von 598 auf 630 Abgeordnete¹⁹² vorgesehen ist, ergibt sich für das Rechenbeispiel Bundestagswahl 2017 folgende erste Oberzuteilung:

Partei	Zweitstimmen	Sitze ungerundet	Sitze gerundet
CDU	12.447.656	177,824	178
CSU	2.869.688	40,996	41
SPD	9.539.381	136,277	136
Grüne	4.158.400	59,406	59
FDP	4.999.449	71,421	71
Linke	4.297.270	61,390	61
AfD	5.878.115	83,973	84
Summe	44.189.959		630

Tabelle 5.2-1: Oberzuteilung des Oppositionsentwurfs

Die Gesamtsumme der zu berücksichtigenden Zweitstimmen wird durch die Gesamtsitzzahl geteilt. Der durch diese Rechenoperation entstehende Bundesdivisor (70.142,792) muss zunächst herabgesetzt werden, da die Mindestsitzzahl nicht erreicht wird. Durch den angepassten und im Rechenbeispiel verwendeten Bundesdivisor (70.000) wird die Anzahl der Zweitstimmen aller Parteien geteilt und die Sitze pro Partei ermittelt. Nun entsteht die neue Sitzverteilung mit der Gesamtsitzzahl von 630.

Nun muss entsprechend des Gesetzesentwurfs ein Ausgleich von anfallenden Überhangmandaten erfolgen. Ein weiteres Vorgehen am Beispiel des Ergebnisses der Bundestagswahl 2017 ist jetzt nicht mehr möglich, da der Entwurf eine Reduzierung der Wahlkreise von 299 auf 250 vorsieht. Etwaige anfallende Überhangmandate sind nun nicht mehr so leicht zu ermitteln. Dass die Reduzierung der Wahlkreise ein geeignetes Mittel ist, um das Entstehen von Überhangmandaten zu verringern, steht außer Frage. Hingegen schwierig gestaltet sich die Beurteilung, wieweit die Reduzierung gehen darf, um den Grundcharakter der mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl nicht zu gefährden. Die Regierungsfaktionen weisen in ihrem Gesetzentwurf daraufhin, dass durch den Entwurf von FDP, Grünen und Linken die Wahlkreise zu groß werden würden und die Bürger somit durch die Wahlkreisabgeordneten nicht mehr angemessen

¹⁹² Im Entwurf ist der komplette § 6 neu gestaltet worden; vgl. Deutscher Bundestag: Drucksache 19/14672 vom 06.11.2019, S. 3.

repräsentiert werden.¹⁹³ „Gerade in Flächenländern bestünde zudem die Gefahr, dass der Kontakt zwischen Bürgerinnen und Bürgern und ihren Abgeordneten beeinträchtigt würde.“¹⁹⁴ Auch an dieser Stelle sei auf die fehlende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht zum Thema Wahlkreisreduzierung verwiesen.

Entsprechend der Berechnung in Kapitel 5.1 ergibt sich für die Wahlkreiseinteilung mit 250 Wahlkreisen folgende Übersicht:

Bundesland	299 Wahlkreise		250 Wahlkreise		Differenz
	Wahlkreise ungerundet	Wahlkreise gerundet	Wahlkreise ungerundet	Wahlkreise gerundet	
Schleswig-Holstein	10,895	11	9,188	9	- 2
Mecklenburg-Vorp.	6,309	6	5,321	5	- 1
Hamburg	6,214	6	5,241	5	- 1
Niedersachsen	29,660	30	25,013	25	- 5
Bremen	2,317	2	1,954	2	- 0
Brandenburg	9,746	10	8,219	8	- 2
Sachsen-Anhalt	8,743	9	7,373	7	- 1
Berlin	12,126	12	10,226	10	- 2
Nordrhein-Westfalen	64,006	64	53,978	54	- 10
Sachsen	15,952	16	13,452	13	- 3
Hessen	21,520	22	18,148	18	- 4
Thüringen	8,467	8	7,141	7	- 1
Rheinland-Pfalz	14,919	15	12,582	13	- 2
Bayern	46,299	46	39,046	39	- 8
Baden-Württemberg	38,161	38	32,182	32	- 6
Saarland	3,666	4	3,092	3	- 1
<i>Summe</i>		299		250	- 49

Tabelle 5.2-2: Veränderte Wahlkreisverteilung II¹⁹⁵

Die Bundesländer, die die meisten Einwohner besitzen, sind folglich am stärksten von einer Reduzierung der Wahlkreise betroffen. So verlieren z. B. Baden-Württemberg sechs, Bayern acht und Nordrhein-Westfalen sogar zehn Wahlkreise.

Bei diesem großen Einschnitt in die bisher abgegrenzten Wahlkreise müssen Grundsätze gewahrt werden. Die Wahlkreiseinteilung erfordert das Gebot möglichst gleich großer Wahlkreise¹⁹⁶, um den Grundsatz der Wahlgleichheit aus Art. 38 Abs. 1 GG zu wahren. Die Wahlgleichheit bezieht sich auf die direkt gewählten Wahlkreisabgeordneten, deren gleiche Repräsentativchancen gesichert werden müssen.¹⁹⁷ Je kleiner ein Wahlkreis, desto größer sind die Einflussmöglichkeiten eines Wählers im Rahmen der Abgabe der Erststimme auf die Wahl des Wahlkreisabgeordneten und desto größer ist somit

¹⁹³ Vgl. Deutscher Bundestag: Drucksache 19/22504 vom 15.09.2020, S. 7.

¹⁹⁴ Ebd.

¹⁹⁵ Eigene Berechnung nach den verwendeten Bevölkerungszahlen zur Berechnung der Sitzzuteilung nach der Bundestagswahl 2017; vgl. Der Bundeswahlleiter (2017): a. a. O., S. 380.

¹⁹⁶ Mit gleicher Größe ist die gleiche Anzahl an Einwohnern pro Wahlkreis gemeint.

¹⁹⁷ Vgl. Hahnen in Schreiber: a. a. O., § 3 Rn. 6.

auch der Erfolgswert dieser Stimme als in anderen, größeren Wahlkreisen. Diese unterschiedliche Gewichtung des Erfolgswertes der Erststimme ist nur im Rahmen der in § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BWahlG geregelten Grenzen zulässig. Nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der Gesetzgeber verpflichtet, die Einteilung der Wahlkreise regelmäßig zu prüfen und ggf. zu korrigieren.¹⁹⁸

Die Wahlkreiskommission hätte bei Zustimmung des Bundestags zu diesem Gesetzentwurf einen Zeitraum von ca. 15 Monaten gehabt, um die Wahlkreise neu einzuteilen und den entsprechenden Bericht vorzulegen. Dieser Zeitraum scheint zumindest besser geeignet als der recht kurze Zeitraum, der bei sofortiger Wahlkreisreduktion innerhalb des Gesetzentwurfs der Regierungsfractionen zur Verfügung gestanden hätte.

¹⁹⁸ BVerfGE 130, 212, 227 ff.

5.3 Simulationen künftiger Bundestagsgrößen

Ziel beider Gesetzentwürfe ist es, die weitere Aufblähung des Deutschen Bundestages zu verhindern und eine ähnlich große Mandatszahl wie 2017 zu vermeiden. Dazu wurden von den genannten Sachverständigen Vergleichsrechnungen durchgeführt, denen unterschiedliche Zahlen zugrunde lagen. Alle hier dargestellten Rechnungen verwenden die in Kapitel 5.1.4 besprochene Auslegung, dass insgesamt drei Überhangmandate aller Parteien auf Bundesebene nicht ausgeglichen werden.

Friedrich Pukelsheim untersuchte die Wirkungen des Gesetzes der Regierungsfractionen anhand der Bundestagswahlergebnisse 2002, 2005, 2009, 2013 und 2017. In seinen Berechnungen kam er zu folgenden Ergebnis:

Wahl	Bundestagsgröße nach damaligem BWahIG ¹⁹⁹	Bundestagsgröße nach aktuellem BWahIG	„eingesparte“ Mandate	Unterschied zur Sollgröße § 1 Abs. 1
2002	603	604	-	+ 6
2005	614	606	8	+ 8
2009	622	636	-	+ 38
2013	631	631	-	+ 33
2017	709	686	23	+ 88

Tabelle 5.3-1: Simulation der Bundestagswahlen 2002 – 2017²⁰⁰

Würde man das aktuelle Sitzzuteilungsverfahren bei den o. g. Bundestagswahlen anwenden, käme man nur zwei von fünf Fällen überhaupt auf eine Mandatsreduzierung. Im Hinblick auf die Bundestagsgröße in Folge des Ergebnisses der Wahl 2017 wird immer noch eine Vergrößerung des Bundestag von 88 Mandaten im Vergleich zur Sollgröße erreicht.

Joachim Behnke berechnete zunächst die Auswirkungen des geänderten Bundeswahlgesetzes anhand der durchschnittlichen Umfragewerte der Parteien im September 2020. Nach seiner Rechnung würde der Bundestag eine Größe von 755 Abgeordneten haben, was einer Vergrößerung um mehr als 25 % entspricht.²⁰¹ Da sich diese Umfragewerte aber höchstwahrscheinlich nicht im Wahlergebnis 2021 widerspiegeln, simulierte er die Bundestagsgröße mithilfe von 4.000 fiktiven Wahlergebnissen, die sich alle in einem realistischen Erwartungsumfeld befinden. Als Berechnungsgrundlage nutzte er das 2017 zur Anwendung gekommene Wahlgesetz, das geänderte Wahlgesetz mit sowohl 299 als auch 280 Wahlkreisen (WK) sowie den Gesetzentwurf der Oppositionsfractionen FDP, Grüne und Linke. Als Ergebnis der Simulation kam folgende Verteilung zustande:

¹⁹⁹ Vgl. Der Bundeswahlleiter (2018): a. a. O., S. 93 ff.

²⁰⁰ Eigene Darstellung nach den Berechnungen von Pukelsheim, vgl. Pukelsheim: a. a. O., Anlage 3 und Anlage 5, S. 3 ff.

²⁰¹ Vgl. Behnke: a. a. O., S. 10.

	BWahIG a. F. (2017)	BWahIG (299 Wahlkreise)	BWahIG (280 Wahlkreise)	Grüne, FDP, Linke
Mittelwert Bundestag	749,0	739,5	690,3	637,7
Anteil Fälle > 800	5,6 %	3,0 %	0,0 %	0,0 %
Anteil Fälle > 750	49,5 %	39,1 %	2,1 %	0,0 %
Anteil Fälle > 709	87,5 %	81,1 %	27,4 %	0,0 %
Anteil Fälle > 660	99,1 %	98,2 %	83,3 %	8,1 %
Anteil Fälle > 630	99,98 %	99,9 %	96,4 %	38,9 %

Tabelle 5.3-2: Vergleich der Berechnungsgrundlagen I²⁰²

Es ist klar ersichtlich, dass das neue Bundeswahlgesetz bei der kommenden Bundestagswahl keine Wirkung entfaltet, die dem Ziel der Gesetzesänderung nahe kommt. In fast 100 % der Fälle wird eine Größe von über 630 Abgeordneten erreicht. Selbst die jetzige Rekordgröße von 709 Abgeordneten wird mit hoher Wahrscheinlichkeit im Herbst 2021 überschritten werden. Die Dämpfungseffekte der künftigen Wahlkreisreduzierung auf 280 sind zwar aus den Daten deutlich ersichtlich, dennoch kommt es in über 80 % der Fälle zu einem Bundestag mit mehr als 660 Abgeordneten, was dem Ziel einer wirksamen Verkleinerung widerspricht. Der Gesetzentwurf der Opposition hingegen erreicht nur im Ausnahmefall eine Größe von mehr als 660 Abgeordneten, in den meisten Fällen entspricht die Bundestagsgröße der Ausgangssitzzahl von 630 oder leicht darüber. Die Wirksamkeit des Gesetzentwurfs der Opposition liegt klar über der des aktuellen Bundeswahlgesetzes.

Robert Vehrkamp, der seinen Berechnungen ebenfalls Umfragen aus dem September 2020 sowie ein mögliches Splittingverhalten der Wähler²⁰³ zugrundelegte, errechnete eine Bundestagsgröße von 661, in anderen Fällen erhöhte sich diese Zahl sogar noch auf 728 bzw. 750.²⁰⁴ Eine Simulation von Wahlergebnisvarianten und Stimmensplitting ließ im Auftrag der Vehrkamp angehörigen Bertelsmann-Stiftung Dr. Philipp Weinmann von der Universität der Bundeswehr in Hamburg durchführen. Das ergab folgende Ergebnisse:

	BWahIG a. F. (2017)	BWahIG (299 Wahlkreise)	Grüne, FDP, Linke
Anteil Fälle ≥ 700	24 %	14 %	0,4 %
Anteil Fälle ≥ 650	52 %	29 %	4 %
Anteil Fälle = 598 bzw. 630	0 %	0,4 %	90 %

Tabelle 5.3-3: Vergleich der Berechnungsgrundlagen II²⁰⁵

²⁰² Behnke: a. a. O., S. 15.

²⁰³ Wähler splitten ihre Stimmen, wenn die Partei des gewählten Wahlkreisbewerbers nicht mit dem gewählten Landeswahlvorschlag übereinstimmt.

²⁰⁴ Vgl. Vehrkamp (2020b): a. a. O., S. 2.

²⁰⁵ Vehrkamp (2020b): S. 3.

Auch die Berechnungen, die Vehrkamp in seiner Stellungnahme erwähnt, zeigen deutlich, dass der Vorschlag der Regierungsfractionen zur Eindämpfung der Bundestagsvergrößerung wenig wirksam ist. Der Oppositionsentwurf hingegen bleibt, ähnlich zu den Berechnungen Behnkes, in den allermeisten Fällen bei der Regelgröße von 630.

Da die Stellungnahmen der Sachverständigen aus dem Herbst 2020 stammen, soll nun aufgrund aktuellerer Umfragewerte eine mögliche Bundestagsgröße ermittelt werden. Dazu dienen die ermittelten Umfragewerte von infratest dimap für die Zweitstimmen²⁰⁶ und die Direktmandatsprognose der Website election.de vom 25. Juni 2021.²⁰⁷

Partei	CDU/CSU	SPD	FDP	Grüne	Linke	AfD
%	29	14	19	22	7	10
DM	220	33	0	39	3	4

Tabelle 5.3-4: Umfrage vom 25.06.2021

Mithilfe des „Mandatsrechners“ ergibt sich eine Größe des Bundestages von 747 Abgeordneten. Wendet man das alte Bundeswahlgesetz an, so käme man sogar auf eine Größe von 762 Sitzen.²⁰⁸ Ein genaue Prognose für die kommende Bundestagsgröße lässt sich aufgrund des zeitlichen Abstands der Wahl und der damit verbundenen Unwägbarkeiten aber nicht vornehmen.

²⁰⁶ Vgl. infratest dimap: *Sonntagsfrage Bundestagswahl 25.06.2021*, abrufbar unter <https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/sonntagsfrage/> [letzter Zugriff 28.06.2021].

²⁰⁷ Vgl. election.de: *Erststimmen-Prognose Bundestagswahl - Stand 25.06.2021*, abrufbar unter https://www.election.de/cgi-bin/showforecast_bt21.pl [letzter Zugriff 28.06.2021].

²⁰⁸ Vgl. mandatsrechner.de: *Mandatsrechner zur Bundestagswahl*, abrufbar unter <https://www.mandatsrechner.de/> [letzter Zugriff 28.06.2021].

6 Fazit und Ausblick

Die Debatten um das Wahlsystem zum Deutschen Bundestag waren in der Vergangenheit zahlreich, sind in der Gegenwart zahlreich und werden wahrscheinlich auch in Zukunft zahlreich bleiben. Die Erkenntnis, dass ein „weiter so“ in Sachen Wahlsystem keine wirkliche Option darstellt, war spätestens nach der endgültigen Sitzverteilung in Folge des Ergebnisses der Bundestagswahl 2017 klar. Schon früh mehrten sich die Stimmen, die eine grundlegende Änderung am bisher praktizierten System forderten.²⁰⁹ Aufgrund der Ereignisse in der 19. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags gelangt man leicht zu der Erkenntnis, dass das bekannte Zitat „was lange währt, wird gut“ in diesem Fall nicht zutrifft. Wer erwartet hat, dass das Thema Wahlsystemänderung ganz vorn auf der politischen Agenda innerhalb der letzten vier Jahre stand, der wurde getäuscht. Ganz im Gegenteil: der Zeitpunkt einer ernsthaften Befassung der Regierungsfractionen mit dieser Thematik lassen den wahren Stellenwert dieses Themas erkennen. Der Wille, das aktuell bestehende System wirksam zu ändern, ist CDU/CSU und SPD zu keinem Zeitpunkt innerhalb der vergangenen vier Jahre anzumerken gewesen. Erst als die Oppositionsfractionen einen eigenen Gesetzentwurf vorgelegt hatten, sahen sich die Regierungsfractionen veranlasst, selbst einen Vorschlag zur Gesetzesänderung zu erarbeiten.

Dieser Gesetzentwurf leidet allerdings unter drei gravierenden Problemen. Das Hauptproblem ist die Zielverfehlung, die mit dem Gesetzentwurf einhergeht. Wie Berechnungen von Experten zeigen, wird das Ziel, die Größe des Bundestags zu minimieren, in keinster Weise erreicht. Weiterhin ergeben sich Probleme mit dem schon vorher schwer zu verstehendem Gesetzestext. Manche Passagen sind so unpräzise und mehrdeutig auslegbar, dass eine klare Mandatszuteilung nicht mehr möglich erscheint und so in die Hände der gesetzessvollziehenden Behörde gelegt wird. Weiterhin sorgen die drei nicht ausgleichenden Überhangmandate für enorme verfassungsrechtliche Bedenken. Von einer „Reform“, die nach der in Kapitel 1 verwendeten Definition auch einen verbesserten Effekt besitzt, kann hier keine Rede sein. Der Oppositionsentwurf hingegen ist für die Zielerreichung besser geeignet.

Die angesprochenen Grundprobleme des Gesetzentwurfs führen wieder einmal zu, dass ein Bundeswahlgesetz in Karlsruhe landet. Im Februar 2021 reichten die Abgeordneten der Oppositionsfractionen mit Ausnahme der AfD einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG vor dem

²⁰⁹ So z. B. der Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble kurz nach der Wahl 2017; vgl. Funk, Albert: *Schäuble mahnt zügige Reform des Wahlrechts an*, abrufbar unter <https://www.tagesspiegel.de/politik/bundestag-schaeuble-mahnt-zuegige-reform-des-wahlrechts-an/20799978.html> [letzter Zugriff 27.06.2021].

Bundesverfassungsgericht ein. Ziel des Antrags ist es, insbesondere die Normen, die das Sitzzuteilungsverfahren regeln, für verfassungswidrig erklären zu lassen. Die Antragsteller sehen in den drei ausgleichlosen Überhangmandate einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl, währenddessen sie durch die unklaren Regelungen des Sitzzuteilungsverfahrens das Gebot der Normenklarheit verletzt sehen.²¹⁰ Aufgrund der Eilbedürftigkeit des Antrags wurde im Hinblick auf die kommende Bundestagswahl außerdem ein Antrag auf einstweilige Anordnung nach § 32 BVerfGG gestellt.

Es bleibt nun abzuwarten, wie die Karlsruher Richter entscheiden. Wie bereits zu Beginn dieser Arbeit angesprochen wäre es nicht das erste Mal, dass Teile des geltenden Bundestagswahlrechts für als mit der Verfassung unvereinbar angesehen werden. Selbst wenn die Entscheidung in Karlsruhe zuungunsten der antragstellenden Parteien ausfällt und die Gesetzesänderung in ihrer Form bestätigt wird, zeigt insbesondere die Entwicklung in Sachen Bundestagsgröße eindrucksvoll auf, wie dringend eine Reform dieses Systems doch ist. Sie muss zwingend in der nächsten Legislaturperiode kommen und einen deutlich invasiveren Eingriff in die bestehenden Regelungen beinhalten als das letzte Änderungsgesetz.

²¹⁰ Vgl. Schönberger (2021): a. a. O., S. 68.

Kernsätze

1. Das Wahlsystem zum Deutschen Bundestag trägt den Charakter einer Verhältniswahl, die mit Elementen der Personenwahl verbunden ist.
2. Die Regelungen im Bundeswahlgesetz bilden die Grundlage für die Umrechnung des Wahlergebnisses in Bundestagssitze.
3. Das bisher angewendete Sitzzuteilungsverfahren hat in der Vergangenheit zu Bundestagsgrößen geführt, die deutlich über der Ausgangsgröße von 598 Sitzen lagen.
4. Alle Fraktionen im Bundestag erkennen den dringenden Bedarf an, eine Regelung zu schaffen, die die weitere Vergrößerung eindämpft.
5. Die Regierungsfraktionen CDU/CSU und SPD legten im Herbst 2020 einen Gesetzentwurf vor, der dieses Ziel in keinster Weise erreicht und zudem noch verfassungsrechtlichen Bedenken verursacht.
6. Die Wirkung des Gesetzentwurfs von FDP, Grünen und Linken ist deutlich stärker einzuschätzen.
7. In der kommenden Legislaturperiode braucht es eine wirkliche Reform, will man die weitere Vergrößerung des Bundestags verhindern.

Anhangverzeichnis

Anhang 1: Gesetzentwurf von CDU/CSU und SPD.....	67
Anhang 2: Gesetzentwurf der Fraktionen der FDP, Grüne und Linke.....	76

Gesetzentwurf

der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes

A. Problem

Der Deutsche Bundestag hat aufgrund der Veränderung des Wählerverhaltens und der Parteienlandschaft auf der Grundlage des bisherigen Wahlrechts bei der Bundestagswahl 2017 eine Größe von 709 Abgeordneten angenommen. Eine weitere Erhöhung der Sitzzahl ist nicht ausgeschlossen. Dies könnte den Deutschen Bundestag an die Grenzen seiner Arbeits- und Handlungsfähigkeit bringen und die Akzeptanz des Parlaments in der Bevölkerung beeinträchtigen.

B. Lösung

Der Entwurf hält am Wahlsystem der personalisierten Verhältniswahl fest, bei dem die Personenwahl von Wahlkreisbewerbern nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl mit der Verhältniswahl von Landeslisten der Parteien kombiniert ist und durch Anrechnung der gewonnenen Direktmandate auf die Listenmandate der Grundcharakter der Verhältniswahl gewahrt wird.

Auch an der mit der Wahlrechtsänderung von 2013 eingeführten Sitzzahlerhöhung zum Ausgleich von Überhangmandaten wird festgehalten. Es erfolgt weiterhin eine erste Verteilung der Sitze nach festen Sitzkontingenten der Länder mit bundesweiter Verteilung der Sitze in der zweiten Verteilung, um eine föderal ausgewogene Verteilung der Bundestagsmandate zu gewährleisten. Zur Verminderung der Bundestagsvergrößerung wird (1.) die Zahl der Wahlkreise mit Wirkung zum 1. Januar 2024 von 299 auf künftig 280 reduziert, (2.) mit dem Ausgleich von Überhangmandaten erst nach dem dritten Überhangmandat begonnen und (3.) ein weiterer Aufwuchs auch durch Anrechnung von Wahlkreismandaten auf Listenmandate der gleichen Partei in anderen Ländern vermieden, wobei der erste Zuteilungsschritt so modifiziert wird, dass weiterhin eine föderal ausgewogene Verteilung der Bundestagsmandate gewährleistet bleibt. Darüber hinaus wird (4.) dem Deutschen Bundestag aufgegeben, eine Reformkommission einzusetzen, die sich mit Fragen des Wahlrechts befasst und hierzu Empfehlungen erarbeitet.

C. Alternativen

Keine.

Die Beibehaltung der jetzigen Rechtslage kommt nicht in Betracht. Sie wäre mit dem Risiko behaftet, dass die Mandatszahlen und der damit verbundene Finanzbedarf weiter steigen, die Funktionsfähigkeit des Bundestages mit mehr Mandatsträgern jedoch eher beeinträchtigt wird.

Der Gesetzentwurf der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Bundestagsdrucksache 19/14672) schlägt eine Reduzierung der Wahlkreise von derzeit 299 auf 250 vor. Das ist grundsätzlich ein geeignetes Mittel und würde dazu beitragen, das Anwachsen der Größe des Deutschen Bundestages zu verringern. Hierdurch würden jedoch die Wahlkreise so groß, dass eine angemessene Repräsentation durch Wahlkreisabgeordnete nicht mehr gewährleistet sein dürfte. Gerade in Flächenländern bestünde zudem die Gefahr, dass der Kontakt zwischen Bürgerinnen und Bürgern und ihren Abgeordneten beeinträchtigt würde.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die Änderungen des Bundeswahlgesetzes haben keine Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand zur Folge.

E. Erfüllungsaufwand

Durch die Änderung des Bundeswahlgesetzes fallen Kosten insoweit an, als die Software des Bundeswahlleiters zur IT-unterstützten Ermittlung des Wahlergebnisses an das neue Verfahren der Mandatzuteilung angepasst werden muss. Wenn sich nach dem Ergebnis einer Bundestagswahl die Gesamtzahl der Sitze weniger erhöht, fallen nach dem Abgeordnetengesetz geringere Mehrkosten für die Amtsausstattung, Abgeordnetenentschädigung und Versorgungsansprüche Abgeordneter an.

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Bundeswahlgesetzes

Das Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 25. Juni 2020 (BGBl. I S. 1409) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird die Angabe zu § 55 wie folgt gefasst:
„§ 55 Reformkommission“.
2. In § 1 Absatz 2 wird die Angabe „299“ durch die Angabe „280“ ersetzt.
3. § 6 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 5 wird wie folgt gefasst:

„(5) Die Zahl der nach Absatz 1 Satz 3 verbleibenden Sitze wird so lange erhöht, bis jede Partei bei der zweiten Verteilung der Sitze nach Absatz 6 Satz 1 mindestens die Gesamtzahl der ihren Landeslisten nach den Sätzen 2 und 3 zugeordneten Sitze erhält. Dabei wird jeder Landesliste der höhere Wert aus entweder der Zahl der im Land von Wahlbewerbern der Partei in den Wahlkreisen nach § 5 errungenen Sitze oder dem auf ganze Sitze aufgerundeten Mittelwert zwischen diesen und den für die Landesliste der Partei nach der ersten Verteilung nach den Absätzen 2 und 3 ermittelten Sitzen zugeordnet. Jede Partei erhält mindestens die bei der ersten Verteilung nach den Absätzen 2 und 3 für ihre Landeslisten ermittelten Sitze. Bei der Erhöhung bleiben in den Wahlkreisen errungene Sitze, die nicht nach Absatz 4 Satz 1 von der Zahl der für die Landesliste ermittelten Sitze abgerechnet werden können, bis zu einer Zahl von drei unberücksichtigt. Die Gesamtzahl der Sitze (§ 1 Absatz 1) erhöht sich um die Unterschiedszahl.“
 - b) Absatz 6 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 wird die Angabe „Satz 1“ gestrichen.
 - bb) In Satz 2 zweiter Halbsatz werden die Wörter „Zahl der in den Wahlkreisen des Landes von der Partei errungenen Sitze“ durch die Wörter „nach Absatz 5 Satz 2 für sie ermittelte Sitzzahl“ ersetzt.
 - cc) Nach Satz 3 werden die folgenden Sätze eingefügt:

„In den Wahlkreisen errungene Sitze verbleiben einer Partei auch dann, wenn sie die nach Satz 1 ermittelte Zahl übersteigen. In diesem Fall erhöht sich die Gesamtzahl der Sitze (§ 1 Absatz 1) um die Unterschiedszahl; eine erneute Berechnung nach Satz 1 findet nicht statt.“

4. In § 46 Absatz 2 wird die Angabe „Satz 5“ durch die Angabe „Satz 7“ ersetzt.
5. Nach § 48 Absatz 1 Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:
„Dies gilt nicht, solange die Partei in dem betreffenden Land Mandate gemäß § 6 Absatz 6 Satz 4 innehat.“
6. § 55 wird wie folgt gefasst:

„§ 55 Reformkommission

Beim Deutschen Bundestag wird eine Reformkommission eingesetzt, die sich mit Fragen des Wahlrechts befasst und Empfehlungen erarbeitet. Sie befasst sich auch mit der Frage des Wahlrechts ab 16 Jahren, der Dauer der Legislaturperiode und entwickelt Vorschläge zur Modernisierung der Parlamentsarbeit. Die Reformkommission wird darüber hinaus Maßnahmen empfehlen, um eine gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern auf den Kandidatenlisten und im Deutschen Bundestag zu erreichen. Die Kommission soll spätestens bis zum 30. Juni 2023 ihre Ergebnisse vorlegen. Das Nähere regelt ein vom Deutschen Bundestag unverzüglich zu verabschiedender Einsetzungsbeschluss.“

Artikel 2

Inkrafttreten

- (1) Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich des Absatzes 2 am Tag nach der Verkündung in Kraft.
- (2) Artikel 1 Nummer 2 tritt am 1. Januar 2024 in Kraft.

Berlin, den 15. September 2020

Ralph Brinkhaus, Alexander Dobrindt und Fraktion
Dr. Rolf Mützenich und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Der Deutsche Bundestag hat aufgrund der Veränderung des Wählerverhaltens und der Parteienlandschaft auf der Grundlage des bisherigen Wahlrechts bei der Bundestagswahl 2017 eine Größe von 709 Abgeordneten angenommen. Eine weitere Erhöhung der Sitzzahl ist nicht ausgeschlossen. Dies könnte den Deutschen Bundestag an die Grenzen seiner Arbeits- und Handlungsfähigkeit bringen und die Akzeptanz des Parlaments in der Bevölkerung beeinträchtigen.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Der Entwurf hält am Wahlsystem der personalisierten Verhältniswahl fest, bei dem die Personenwahl von Wahlkreisbewerbern nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl mit der Verhältniswahl von Landeslisten der Parteien kombiniert ist und durch Anrechnung der gewonnenen Direktmandate auf die Listenmandate der Grundcharakter der Verhältniswahl gewahrt wird.

Auch an der mit der Wahlrechtsänderung von 2013 eingeführten Sitzzahlerhöhungen zum Ausgleich von Überhangmandaten wird festgehalten. Es erfolgt weiterhin eine erste Verteilung der Sitze nach festen Sitzkontingenten der Länder mit bundesweiter Verteilung der Sitze in der zweiten Verteilung, um eine föderal ausgewogene Verteilung der Bundestagsmandate zu gewährleisten.

Zur Verminderung der Bundestagsvergrößerung wird (1.) die Zahl der Wahlkreise mit Wirkung zum 1. Januar 2024 von 299 auf künftig 280 reduziert, (2.) mit dem Ausgleich von Überhangmandaten erst nach dem dritten Überhangmandat begonnen und (3.) ein weiterer Aufwuchs auch durch Anrechnung von Wahlkreismandaten auf Listenmandate der gleichen Partei in anderen Ländern vermieden, wobei der erste Zuteilungsschritt so modifiziert wird, dass weiterhin eine föderal ausgewogene Verteilung der Bundestagsmandate gewährleistet bleibt. Darüber hinaus setzt (4.) der Deutsche Bundestag eine Reformkommission ein, die sich mit Fragen des Wahlrechts befasst und hierzu Empfehlungen erarbeitet.

1. Reduzierung der Wahlkreise von 299 auf 280

Die unerwünscht große Bundestagsvergrößerung wird durch Überhangmandate und deren Ausgleich nach § 6 Absatz 5 Bundeswahlgesetz (BWG) verursacht. Überhangmandate drohen immer dann, wenn Wahlkreisbewerber einer Partei in den Wahlkreisen mehr Direktmandate gewinnen als der Partei nach dem Zweitstimmenverhältnis Sitze aus der Zahl der zu vergebenden Sitze zustehen. Zur Vermeidung von Überhangmandaten kann man also entweder die Sitzzahl erhöhen oder die auf die Sitzzahl der Partei anzurechnenden Direktmandate reduzieren.

Eine Reduzierung der Zahl der Wahlkreise senkt von vornherein die Zahl der Direktmandate, die im Rahmen der vorgeschalteten Mehrheitswahl in den Wahlkreisen maximal gewonnen werden können. Auch die Parteien, deren Wahlbewerber mehr Direktmandate gewinnen als auf die Landeslisten der Partei Sitze nach dem Zweitstimmenverhältnis im Rahmen der Verhältniswahl nach Landeslisten entfallen, würden bei der gleichen Stimmenzahl bei weniger Wahlkreisen voraussichtlich weniger Direktmandate gewinnen als bei der jetzigen Zahl von 299 Wahlkreisen.

Der Entwurf sieht daher eine Reduzierung der Wahlkreiszahl von 299 auf 280 Wahlkreise vor, um durch die kleinere Zahl von Direktmandaten dem Phänomen entgegenzuwirken, dass Wahlbewerber einer Partei in der Wahl in den Wahlkreisen (§ 5 BWG) mehr Direktmandate gewinnen als der Landesliste der Partei nach dem Zweitstimmenverhältnis in der Wahl nach Landeslisten (§ 6 BWG) Sitze zustehen. Damit die Wählerzahl pro Wahlkreis und die flächenmäßige Ausdehnung der Wahlkreise nicht die Möglichkeit des Kontakts zwischen Wäh-

lern und Wahlbewerbern bzw. Gewählten erheblich erschwert und so den Zweck der im Rahmen der Verhältniswahl realisierten Elemente der Personenwahl beschädigt, ist mit der Reduzierung um 19 Wahlkreise nur eine maßvolle Reduzierung der Wahlkreiszahl vorgesehen.

2. Einsetzen des Ausgleichs erst nach drei Überhangmandaten

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 liegt ein Verstoß gegen die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der Parteien vor, wenn das ausgleichslose Anfallen von Überhangmandaten in einem Umfang zugelassen wird, der den Charakter der Bundestagswahl als Verhältniswahl aufhebt (BVerfGE 131, 316 [357 ff.]). Zwar hielt das Gericht an seiner Rechtsprechung fest, wonach die mit der ausgleichslosen Zuteilung von Überhangmandaten verbundene Differenzierung des Erfolgswerts der Wählerstimmen in begrenztem Umfang durch das besondere Anliegen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gerechtfertigt werden könne, um dem Wähler die Möglichkeit zu geben, im Rahmen der Verhältniswahl Persönlichkeiten zu wählen, die eine enge persönliche Bindung zu ihrem Wahlkreis haben (BVerfGE 131, 316, [365 ff.] mit Verweis auf BVerfGE 7, 63 [74 f.]; 16, 130 [140]; 95, 335 [360 f.]). Das darf aber nicht dazu führen, dass der Grundcharakter der Wahl als einer am Ergebnis der für die Parteien abgegebenen Stimmen orientierten Verhältniswahl aufgehoben wird (BVerfGE 131, 316 [367]).

Überhangmandate sind danach nur in eng begrenztem Umfang mit dem Charakter der Wahl als Verhältniswahl vereinbar. Fallen sie regelmäßig und in größerer Zahl an, widerspreche dies der Grundentscheidung des Gesetzgebers (BVerfGE 131, 316 [368 f.] unter Hinweis auf BVerfGE 95, 335 [365 f.]). In der Entscheidung vom 25. Juli 2012 sah das Gericht einen angemessenen Ausgleich zwischen dem Anliegen möglichst proportionaler Abbildung des Zweitstimmenergebnisses im Bundestag und dem mit der Personenwahl verbundenen Belang uneingeschränkten Erhalts von Wahlkreismandaten dann nicht mehr als gewahrt an, wenn die Zahl der Überhangmandate etwa die Hälfte der für die Bildung einer Fraktion erforderlichen Zahl von Abgeordneten überschreitet (BVerfGE 131, 316 [369]).

Der Entwurf nimmt nunmehr zur Reduzierung der Bundestagsgröße drei Überhangmandate in Kauf, indem er bei der Berechnung der Sitzzahlerhöhung nach § 6 Absatz 5 Satz 4 bis zu drei nicht anrechenbare Direktmandate unberücksichtigt lässt, und erst danach der Ausgleich durch Sitzzahlerhöhung einsetzt, so dass bei der endgültigen Sitzverteilung in der 2. Stufe nach § 6 Absatz 6 Satz 4 und 5 künftig bis zu drei unausgeglichene Überhangmandate entstehen können. Die damit in Kauf genommene Proporzbeeinträchtigung dürfte noch nicht dazu führen, dass der Ausgleich zwischen dem Anliegen möglichst proportionaler Abbildung des Zweitstimmenergebnisses und dem mit der Personenwahl verbundenen Belang uneingeschränkten Erhalts von Wahlkreismandaten nicht mehr als gewahrt anzusehen wäre.

3. Modifikation der Auswirkung der ersten Stufe der Sitzzuteilung

Dadurch, dass unter der Rechtslage nach dem 22. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vor der endgültigen Sitzverteilung die Sitzzahl nach § 6 Absatz 5 BWG so lange erhöht wird, bis jede Partei bei der zweiten Verteilung der Sitze nach § 6 Absatz 6 Satz 1 BWG mindestens die bei der ersten Verteilung nach den Absätzen 2 und 3 für sie ermittelte Sitzzahl zuzüglich der in den Wahlkreisen errungenen Sitze erhält, die nicht nach § 6 Absatz 4 Satz 1 von der für die Landesliste ermittelten Sitze abgerechnet werden können (Überhangmandate), ist sichergestellt, dass bei der Unterverteilung der in der Oberverteilung nach § 6 Absatz 6 Satz 1 BWG den Parteien zugeteilten Sitze alle Landeslisten die ihnen nach der ersten Verteilung zugeordneten Listenmandate erhalten.

Denn wenn nach der Erhöhung weniger als die Zahl der Listenmandate zuzüglich der Überhangmandate auf eine Partei entfällt, würde die durch § 6 Absatz 6 Satz 2, 2. Halbsatz BWG angeordnete vorrangige Verteilung der Sitze an die Landeslisten, bei denen Direktmandate anzurechnen sind, in der Unterverteilung anderen Landeslisten zu wenig Sitze zugeteilt und dadurch Direktmandate zu Lasten von Listenmandaten in anderen Ländern kompensiert. Das könnte im Extremfall dazu führen, dass einer Landesliste keine Sitze zugeteilt werden und die Zweitstimmen für diese Landesliste ohne Erfolg bleiben, weil die Sitze in der Unterverteilung innerhalb dieser Partei vorrangig anderen Landeslisten dieser Partei mit Direktmandaten zugewiesen wurden. Die Erhöhung der Sitzzahl in § 6 Absatz 5 BWG sichert damit also bisher nicht nur vor Verzerrungen des Parteienproporzes der Verhältniswahl durch Überhangmandate, sondern auch vor Verzerrungen des föderalen Proporz durch Kompensation.

So wie der Entwurf künftig eine maßvolle Disparität zwischen Listenmandaten und Wahlkreismandaten sowie eine geringfügige Verzerrung des Parteienproporz durch die Inkaufnahme von bis zu drei unausgeglichene Überhangmandaten in Kauf nimmt, wird eine Verzerrung des föderalen Proporz durch Anrechnung von Direktmandaten auf Listenmandate in anderen Ländern teilweise in Kauf genommen. Denn wenn die Sitzzahlerhöhung nach § 6 Absatz 5 Satz 1 BWG künftig nicht mehr in Höhe der in der ersten Stufe aus der Wahl nach Landeslisten zuzüglich der darauf nicht anrechenbaren Direktmandate, sondern nur noch die Zahl der Direktmandate oder, wenn diese höher ist, den Mittelwert zwischen der Zahl der Direktmandate und der Zahl der Listenmandate garantiert, dann ist den Landeslisten nur noch die Hälfte der Listenmandate garantiert, die andere Hälfte kann zur Anrechnung von Direktmandaten in anderen Ländern benutzt werden. So wie die Proporzverzerrung durch Überhangmandate zwischen den Parteien erst ab einer gewissen Höhe den Ausgleich zwischen dem Anliegen möglichst proportionaler Abbildung des Zweitstimmenergebnisses und dem mit der Personenwahl verbundenen Belang uneingeschränkter Erhalts von Wahlkreismandaten nicht mehr wahrt, so wird die darin liegende Beeinträchtigung der Erfolgswertgleichheit der Zweitstimmen der Wähler der Partei in den verschiedenen Ländern nicht als Verletzung der Wahlrechtsgleichheit anzusehen sein, solange die Repräsentation durch Wahlbewerber der gleichen Partei im Bundestag sichergestellt ist und die Anrechnung von Direktmandaten in anderen Ländern nicht dazu führen, dass eine Landesliste gar keine Abgeordneten entsendet.

4. Einsetzung einer Reformkommission

Auch mit Verabschiedung des 26. Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes besteht weiterhin Reformbedarf in Bezug auf das Wahlrecht. Deshalb wird dem Bundestag aufgegeben, eine Kommission einzusetzen, die sich mit Fragen des Wahlrechts befasst und hierzu Empfehlungen vorlegt. Die Kommission soll insbesondere auch aktuelle Reformdebatten etwa zur Frage des Wahlrechts ab 16 Jahren aufgreifen. Sie soll darüber hinaus Vorschläge zur Modernisierung der Parlamentsarbeit und zur Dauer der Legislaturperiode entwickeln. Ein Schwerpunkt der Kommissionsarbeit soll auf der Entwicklung von Empfehlungen liegen, um vor dem Hintergrund einer nach wie vor festzustellenden deutlichen Unterrepräsentanz von Frauen eine gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern auf den Kandidatenlisten und im Deutschen Bundestag zu erreichen.

Die Kommission soll unverzüglich eingesetzt werden und spätestens bis zum 30. Juni 2023 ihre Ergebnisse vorlegen. Das Nähere regelt ein vom Bundestag zu verabschiedender Einsetzungsbeschluss.

III. Alternativen

Keine.

Die Beibehaltung der jetzigen Rechtslage kommt nicht in Betracht. Sie wäre mit dem Risiko behaftet, dass die Mandatszahlen und der damit verbundene Finanzbedarf weiter steigen, die Funktionsfähigkeit des Bundestags mit mehr Mandatsträgern jedoch eher beeinträchtigt wird.

Der Gesetzentwurf der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Bundestagsdrucksache 19/14672) schlägt eine Reduzierung der Wahlkreise von derzeit 299 auf 250 vor. Das ist grundsätzlich ein geeignetes Mittel und würde dazu beitragen, das Anwachsen der Größe des Deutschen Bundestages zu verringern. Hierdurch würden jedoch die Wahlkreise so groß, dass eine angemessene Repräsentation durch Wahlkreisabgeordnete nicht mehr gewährleistet sein dürfte. Gerade in Flächenländern bestünde zudem die Gefahr, dass der Kontakt zwischen Bürgerinnen und Bürgern und ihren Abgeordneten beeinträchtigt würde.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Artikel 38 Absatz 3 GG.

V. Gesetzesfolgen

Die Änderungen des Bundeswahlgesetzes haben keine Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand zur Folge.

Das Gesetz führt auch zu keinem zusätzlichen Aufwand für die Wahlorganisation. Ein Vollzugaufwand entsteht nur hinsichtlich der notwendigen Anpassung der für die Wahl eingesetzten Software des Bundeswahlleiters. Diese

Software, die für die IT-unterstützte Ermittlung des Wahlergebnisses eingesetzt wird, muss an das neue Verfahren der Sitzverteilung angepasst werden.

Wenn sich durch die Änderung des Verteilmechanismus die Gesamtzahl der Sitze weniger als nach dem bisherigen Recht erhöht (§ 6 Absätze 5 und 6 BWG), fallen dementsprechend nach dem Abgeordnetengesetz geringere Mehrkosten für die Amtsausstattung, Abgeordnetenentschädigung und Versorgungsansprüche weiterer Abgeordneter an, deren tatsächliches Anfallen und Höhe von künftigen Wahlergebnissen abhängt und im Vorhinein nicht quantifizierbar ist.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Bundeswahlgesetzes)

Zu Nummer 1 (Inhaltsübersicht)

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu Artikel 1 Nummer 6.

Zu Nummer 2 (§ 1)

Durch die Änderung wird die Zahl der Wahlkreise mit Wirkung zum 1. Januar 2024 von 299 auf 280 reduziert.

Dadurch ändert sich das Verhältnis von Wahlkreis- und Listenmandaten, da es bei der gemäß Absatz 1 festgelegten Ausgangssitzzahl von 598 Abgeordneten verbleibt.

Durch den höheren Anteil der aus den Landeslisten zu besetzenden Sitze ist es wahrscheinlicher, dass zukünftig ein höherer Anteil der Direktmandate von der in der Wahl nach Landeslisten ermittelten Sitzzahlen abgerechnet werden können und dadurch weniger Überhangmandate ausgeglichen werden müssen.

Die Ausgangssitzzahl erhöht sich durch die nach den gesetzlichen Bestimmungen in § 6 Absatz 5 Satz 5 und in § 6 Absatz 6 Satz 5 angeordneten Sitzzahlerhöhungen.

Zu Nummer 3 (§ 6)

Zu Buchstabe a

Absatz 5 regelt, wie bisher, die Erhöhung der Gesamtsitzzahl für die endgültige Sitzverteilung in der zweiten Stufe der Sitzverteilung nach Absatz 6.

Nach Satz 1 wird die Gesamtsitzzahl so weit erhöht, bis jede Partei bei der bundesweiten Oberverteilung nach Absatz 6 Satz 1 die Summe der Sitze, die den Landeslisten dieser Partei nach Maßgabe des Absatzes 5 Sätze 2 und 3 zugeordnet sind, erhält.

Für die Ermittlung der den Landeslisten der Partei zugeordneten Sitze wird nach Satz 2 jeder Landesliste der höhere Wert aus entweder der Zahl der von der Partei im Land errungenen Wahlkreissitze oder aus dem auf ganze Sitze gerundeten Mittelwert zwischen diesen und den für die Landesliste in der ersten Stufe nach den Absätzen 2 und 3 ermittelten Sitzen zugeordnet. Bei dieser das Maß der notwendigen Erhöhung der Gesamtsitzzahl bestimmenden Ermittlung der den Landeslisten zuzuordnenden Sitze, wird innerhalb der Partei eine teilweise Verrechnung von Wahlkreissitzen mit Landeslistensitzen länderübergreifend möglich. Durch die Garantie der Landeslistensitze in Höhe des Mittelwertes ist sichergestellt, dass erfolgreiche Landeslisten nicht ganz ohne Listenmandate bleiben und die in der Oberverteilung der Partei zugewiesenen Sitze in der Unterverteilung nicht zur Gänze zur Anrechnung von Wahlkreissitzen derselben Partei in anderen Ländern anderen Landeslisten zugeteilt werden.

Für den Fall, dass die Summe der auf diese Weise den Landeslisten zugeordneten Sitze die Summe der für die Landeslisten dieser Partei in der ersten Stufe nach den Absätzen 2 und 3 ermittelten Sitze unterschreitet, garantiert Satz 3 für jede Partei bei der bundesweiten Oberverteilung nach Absatz 6 Satz 1 zumindest die Summe der für ihre Landeslisten in der ersten Stufe nach den Absätzen 2 und 3 ermittelten Sitze.

Für die Erhöhung der Gesamtsitzzahl ordnet Satz 4 zudem an, dass bei der Erhöhung bis zu drei nach der ersten Stufe drohende Überhangmandate, also in einem Land errungene Wahlkreissitze, die nicht nach Absatz 4 Satz 1 auf die für die Landesliste ermittelte Sitzzahl angerechnet werden können, unberücksichtigt bleiben. Die erhöhte Gesamtsitzzahl fällt darum also im Ergebnis um so viele Sitze zu niedrig für eine vollständige Anrechnung aller

Wahlkreismandate aus, dass bei der endgültigen Verteilung nach Absatz 6 im Ergebnis bis zu drei Überhangmandate entstehen. Dadurch wird die nach bisherigem Recht für den Vollaussgleich aller Überhangmandate erforderliche Bundestagsvergrößerung reduziert.

Zu Buchstabe b**Zu Doppelbuchstabe aa**

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a.

Zu Doppelbuchstabe bb

In der zweiten Stufe der Sitzverteilung werden in der Unterverteilung nach Satz 2, wie bisher, die Sitze nach der Zahl der zu berücksichtigenden Zweitstimmen nach dem in Absatz 2 bis 7 beschriebenen Berechnungsverfahren verteilt. Dabei erhält nach dem neuen Absatz 6 Satz 2 2. Halbsatz jede Landesliste mindestens die nach Absatz 5 Satz 2 für sie ermittelte Sitzzahl. Auf die Begründung zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a wird verwiesen.

Zu Doppelbuchstabe cc

Der neue Satz 4 ordnet an, dass nach § 5 gewonnene Wahlkreissitze einer Partei auch dann verbleiben, wenn sie die für die Partei in der Oberverteilung nach Absatz 6 Satz 1 auf der Grundlage der erhöhten Gesamtsitzzahl nach Absatz 5 ermittelte Zahl übersteigen. Dadurch erfolgt die Zuteilung der in Absatz 5 Satz 4 aus der Erhöhung der Gesamtsitzzahl und damit aus dem Ausgleich ausgenommenen bis zu drei Überhangmandate.

Der neue Satz 5 vollzieht diese über die nach Absatz 5 Satz 5 hinausgehende Erhöhung der Gesamtzahl der Sitze (§ 1 Absatz 1).

Zu Nummer 4 (§ 46)

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe b Doppelbuchstabe cc.

Zu Nummer 5 (§ 48)

§ 48 Absatz 1 Satz 2 trifft eine Sonderregelung für den Fall, dass ein Wahlkreisabgeordneter einer Partei mit unausgeglichenen Überhangmandaten aus dem Bundestag ausscheidet, wenn der Abgeordnete aus einem Land kommt, in dem eine Überhangmandatssituation vorlag. Durch die Änderung in Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe b Doppelbuchstabe cc können zukünftig wieder bis zu drei Überhangmandate auftreten. Nach der endgültigen Sitzverteilung in der zweiten Stufe fallen zwar maximal drei Überhangmandate bei einer Partei an; diese lassen sich aber bei mehr Überhangsituationen einer Partei als für sie entfallenden Überhangmandate nicht ermitteln, Daher könnte jedes Direktmandat einer Partei in Ländern mit Überhangsituationen potentiell ein unausgeglichenes Überhangmandat sein. Die für diesen Fall durch das Gesetz zur Änderung des Wahl- und Abgeordnetenrechts vom 17. März 2008 (BGBl. I S. 394) in § 48 Absatz 1 Satz 2 getroffene Regelung, die durch das 22. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1082) gegenstandslos wurde, wird dadurch wieder erforderlich. Der wieder eingefügte § 48 Absatz 1 Satz 2 führt dazu, dass die in § 48 Absatz 1 Satz 1 für solche Fälle grundsätzlich geregelte Nachbesetzung aus der Landesliste, für die der Abgeordnete bei der Wahl aufgetreten ist, nicht zur Anwendung kommt, wenn der Abgeordnete aus einem Land kommt, in dem eine Überhangmandatssituation vorlag, solange die betroffene Partei unausgeglichene Überhangmandate im Sinne des § 6 Absatz 6 Satz 4 erlangt hat.

Zu Nummer 6 (§ 55)

Die Vorschrift regelt die Einsetzung der Reformkommission und überträgt die Aufgabe dem Deutschen Bundestag, der unverzüglich einen entsprechenden Einsetzungsbeschluss fassen soll.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Außer der Änderung in Artikel 1 Nummer 2 tritt das Gesetz am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Die Änderung in Artikel 1 Nummer 2 zur Reduzierung der Zahl der Wahlkreise von 299 auf 280 tritt am 1. Januar 2024 in Kraft. Damit steht hinreichend Zeit für eine Wahlkreiseinteilung durch den Gesetzgeber zur Umsetzung von Artikel 1 Nummer 2 und einer entsprechenden Anpassung der Anlage 2 zu diesem Gesetz zu Verfügung. Vor diesem Zeitpunkt könnte eine Bundestagswahl nach Artikel 39 Absatz 1 Satz 4 GG ohne Rechtsverstoß noch in den durch das 24. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 25. Juni 2020 (BGBl. I S. 1409) gebildeten Wahlkreisen stattfinden.

Gesetzentwurf

der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes

A. Problem

Die Zahl der Mitglieder des Deutschen Bundestages hat sich bei den letzten Bundestagswahlen deutlich über die Sollgröße des § 1 Absatz 1 Satz 1 des Bundeswahlgesetzes (BwahlG) von 598 Mitgliedern erhöht. So hatte der Deutsche Bundestag nach der Bundestagswahl 2013 nach der Wahl 631 Mitglieder, seit der Bundestagswahl 2017 zählt er 709 Mitglieder. Es ist – gemessen an aktuellen Umfragewerten – nicht unwahrscheinlich, dass ein Bundestag, der aktuell gewählt werden würde, bei einem unveränderten Wahlrecht eine Mitgliederzahl von weit über 800 aufwiese.

Der enorme Aufwuchs ist vor allem bedingt durch Überhangmandate, die im System der personalisierten Verhältniswahl entstehen, wenn eine Partei mehr Direktmandate erhält als ihr nach dem Verhältnis der Zweitstimmen zustehen würden. Diese Überhangmandate machen einen Ausgleich erforderlich, um den Zweitstimmenproporz herzustellen, so dass sie Ausgleichsmandate nachschieben. Aber auch das Sitzkontingentverfahren, das vor der tatsächlichen Sitzzuteilung im Wege einer Vorabkalkulation den Ausgleichsbedarf zusätzlich verstärkt, indem die aufsummierten Wahlergebnisse der Parteien in den einzelnen Ländern am Maßstab von vorab zugeteilten Sitzkontingenten zum Ausgangspunkt für die Zuteilung von Ausgleichsmandaten gemacht werden, führt zur Erhöhung der Mandatszahl.

B. Lösung

Der Gesetzentwurf behält das System der personalisierten Verhältniswahl bei und setzt an der Vermeidung von Überhangmandaten an. Das System der personalisierten Verhältniswahl hat sich bewährt und ist den Wählern und Wählerinnen vertraut und stößt auf einen breiten politischen Konsens. Die Entstehung von Überhangmandaten in diesem System sollte jedoch möglichst vermieden werden, um den Aufwuchs der Sitzzahl gering zu halten. Dies wird erreicht, indem das Verhältnis von Listen- und Direktmandaten zugunsten der Listenmandate verändert wird: die Zahl der Wahlkreise wird auf 250 verringert, die Gesamtsitzzahl moderat auf 630 erhöht. Zudem wird das Sitzkontingentverfahren abgeschafft. Denn auch dieses Verfahren führt zu unnötigem Ausgleichbedarf für andere Parteien, um den Zweitstimmenproporz bei der Sitzverteilung wieder herzustellen.

C. Alternativen

Die Beibehaltung der bisherigen Rechtslage kann keine Alternative sein, weil sie angesichts der Entwicklung der Parteienlandschaft zu einem übergroßen und in seiner Größe unvorhersehbaren Bundestag führen würde.

Ebenso sind alle Vorschläge, die darauf zielen, unausgeglichene Überhangmandate beizubehalten, nicht akzeptabel. Denn das System der personalisierten Verhältniswahl ist ein System der Verhältniswahl. Das heißt, die Sitzverteilung im Bundestag muss dem Zweitstimmenergebnis der Parteien nach einer Wahl entsprechen. Mit der Erststimme wird hingegen nur über die personelle Besetzung des Bundestages bestimmt. Der Zweitstimmenproporz darf nicht durch Zufallsmomente verzerrt werden. Eine Regierungsmehrheit muss die Wählermehrheit widerspiegeln und darf sich nicht aus dem Zufall des Entstehens von Überhangmandaten ergeben.

Zur Vermeidung der Vergrößerung des Bundestages sind zahlreiche Alternativen auch außerhalb der personalisierten Verhältniswahl denkbar. Diese Modelle stellen jedoch einen größeren Eingriff in das bisherige System dar als der hier gemachte minimalinvasive Vorschlag. Eine Reduzierung der Zahl der Direktmandate führt wegen der Verringerung des Risikos der Entstehung von Überhangmandaten dazu, dass deutlich weniger Ausgleichsmandate notwendig werden.

D. Kosten

Durch die Änderung des Bundeswahlgesetzes fallen Kosten dadurch an, dass die Software des Bundeswahlleiters zur IT-unterstützten Ermittlung des Wahlergebnisses an das neue Verfahren der Mandatzuteilung angepasst werden muss.

Außerdem entsteht ein Erfüllungsaufwand durch die Notwendigkeit des Neuzuschnitts von Wahlkreisen.

Da durch die Neuregelung mit einer erheblichen Verringerung der Gesamtzahl der Sitze im Vergleich zum aktuellen Rechtszustand zu rechnen ist, fallen weniger Kosten nach dem Abgeordnetengesetz für die Amtsausstattung, Abgeordnetenentschädigung und Versorgungsansprüche weiterer Abgeordneter an.

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Bundeswahlgesetzes

Das Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juni 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird die Angabe zu § 53 wie folgt gefasst:
„§ 53 Übergangsregelungen“.
2. § 1 Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - a) In Satz 1 wird die Angabe „598“ durch die Angabe „630“ ersetzt.
 - b) In Satz 2 wird die Angabe „299“ durch die Angabe „250“ ersetzt.
3. § 3 Absatz 1 Nr. 2 wird wie folgt gefasst:
„2. Die Zahl der Wahlkreise in den einzelnen Ländern muss deren Bevölkerungsanteil soweit wie möglich entsprechen. Sie wird mit demselben Berechnungsverfahren ermittelt, das nach § 6 Absatz 2 Satz 2 bis 8 für die Verteilung der Sitze auf die Parteien angewandt wird.“
4. § 6 wird wie folgt gefasst:

„§ 6

Wahl nach Landeslisten

(1) Für die Verteilung der nach Landeslisten zu besetzenden Sitze werden die für die Parteien abgegebenen Zweitstimmen zusammengezählt. Nicht berücksichtigt werden dabei

1. Parteien, die weniger als 5 Prozent der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten haben, wenn sie in weniger als drei Wahlkreisen einen Sitz errungen haben und
2. die Zweitstimmen derjenigen Wähler, die ihre Erststimme für einen im Wahlkreis erfolgreichen Bewerber abgegeben haben, der gemäß § 20 Absatz 3 oder von einer Partei vorgeschlagen ist, die nach Nummer 1 bei der Sitzverteilung nicht berücksichtigt wird oder für die in dem betreffenden Land keine Landesliste zugelassen ist.

Satz 2 Nummer 1 findet keine Anwendung auf Listen, die von Parteien nationaler Minderheiten eingereicht wurden. Von der Gesamtzahl der Abgeordneten (§ 1 Absatz 1) wird die Zahl der erfolgreichen Wahlkreisbewerber abgezogen, die in Satz 2 Nummer 2 genannt sind.

(2) Zwischen den Parteien erfolgt die Verteilung der Sitze im Verhältnis der zu berücksichtigenden Zweitstimmen, die sie im Wahlgebiet erhalten haben. Hierzu wird zunächst die nach Absatz 1 Satz 1 und 2 zu berücksichtigenden Gesamtzahl der Zweitstimmen der Parteien durch die Zahl der nach Absatz 1 Satz 4 verbleibenden Sitze geteilt (Ermittlung des Bundesdivisors). Anschließend wird für jede Partei die Summe

der von ihr bundesweit erzielten und zu berücksichtigenden Zweitstimmen durch diesen Bundesdivisor geteilt. Zahlenbruchteile unter 0,5 werden auf die darunter liegende ganze Zahl abgerundet, solche über 0,5 werden auf die darüber liegende ganze Zahl aufgerundet. Zahlenbruchteile, die gleich 0,5 sind, werden so aufgerundet oder abgerundet, dass die Zahl der zu vergebenden Sitze eingehalten wird. Ergeben sich dabei mehrere mögliche Sitzuteilungen, so entscheidet das vom Bundeswahlleiter zu ziehende Los. Entfallen danach mehr Sitze auf die Parteien, als Sitze insgesamt zu vergeben sind, ist der Bundesdivisor so heraufzusetzen, dass sich bei der Berechnung die zu vergebende Sitzzahl ergibt. Entfallen zu wenig Sitze auf die Parteien, ist der Bundesdivisor entsprechend herunterzusetzen.

(3) Übersteigt die Gesamtzahl der in den Wahlkreisen errungenen Sitze (§ 5) einer Partei die für sie nach Absatz 2 ermittelte Zahl (Überhangmandate), wird die Zahl der nach Absatz 1 Satz 4 verbleibenden Sitze durch Heruntersetzung des Zuteilungsdivisors und unter Anwendung der Rundungsregelungen nach Absatz 2 Satz 4 bis 6 so lange erhöht, bis jede Partei mindestens ihre Gesamtzahl der in den Wahlkreisen errungenen Sitzen erreicht (Vergabe von Ausgleichsmandaten). Die Gesamtzahl der Sitze (§ 1 Absatz 1 Satz 1) erhöht sich entsprechend.

(4) Die Verteilung der nach den Absätzen 2 und 3 für eine Partei ermittelten Mandate wird im Verhältnis ihrer zu berücksichtigenden Zweitstimmen in den einzelnen Ländern vorgenommen. Dabei wird jeder Landesliste mindestens die Zahl der in den Wahlkreisen des Landes von der Partei errungenen Sitze zugeteilt. Für die Berechnung wird die Gesamtzahl der nach Absatz 1 Satz 1 und 2 zu berücksichtigenden Zweitstimmen einer Partei durch die Zahl der für sie nach den Absätzen 2 und 3 ermittelten Sitze geteilt (Ermittlung des Parteidivisors). Anschließend wird für jedes Land die Summe der von dieser Partei in diesem Land erzielten und zu berücksichtigenden Zweitstimmen durch den Parteidivisor geteilt. Die Rundungsregelungen gemäß Absatz 2 Satz 4 bis 6 finden Anwendung. Entfallen danach mehr Sitze auf die Landeslisten, als Sitze an diese Partei insgesamt zu vergeben sind, ist der Parteidivisor so heraufzusetzen, dass sich bei der Berechnung die zu vergebende Sitzzahl ergibt. Entfallen zu wenig Sitze auf die Landeslisten, ist der Parteidivisor entsprechend herunterzusetzen. Von der für jede Landesliste ermittelten Sitzzahl wird die Zahl der von der Partei in den Wahlkreisen des Landes errungenen Sitze (§ 5) abgerechnet. Die restlichen Sitze werden aus der Landesliste in der dort festgelegten Reihenfolge besetzt. Bewerber, die in einem Wahlkreis gewählt sind, bleiben auf der Landesliste unberücksichtigt. Entfallen auf eine Landesliste mehr Sitze, als Bewerber benannt sind, so bleiben diese Sitze unbesetzt.

(5) Erhält bei der Verteilung der Sitze nach den Absätzen 2 und 3 eine Partei, auf die mehr als die Hälfte der Gesamtzahl der Zweitstimmen aller zu berücksichtigenden Parteien entfallen ist, nicht mehr als die Hälfte der Sitze, werden ihr weitere Sitze zugeteilt, bis auf sie ein Sitz mehr als die Hälfte der Sitze entfällt. Die Sitze werden in der Partei entsprechend Absatz 4 verteilt. In einem solchen Falle erhöht sich die nach Absatz 5 ermittelte Gesamtzahl der Sitze (§ 1 Absatz 1) um die Unterschiedszahl.“

5. In § 46 Absatz 2 werden die Wörter „§ 6 Absatz 6 Satz 5“ durch die Wörter „§ 6 Absatz 4 Satz 10“ ersetzt.
6. § 53 wird wie folgt geändert:
 - a) Die Paragraphenüberschrift wird wie folgt gefasst:

„§ 53

Übergangsregelungen“.

- b) Der Wortlaut wird Absatz 1.
- c) Folgender Absatz 2 wird angefügt:

„(2) Die Wahlkreiscommission (§ 3 Absatz 2) hat dem Deutschen Bundestag bis zum Ablauf des dritten Monates, der auf den in Artikel 2 Absatz 1 genannten Zeitpunkt folgt, nach den Maßgaben des 3 einen Vorschlag für eine Wahlkreiseinteilung auf der Basis von 250 Wahlkreisen für das Wahlgebiet vorzulegen.“

Artikel 2

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

(1) Artikel 1 Nummer 6 tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft; er tritt zu dem im Absatz 2 genannten Zeitpunkt außer Kraft.

(2) Im Übrigen tritt das Gesetz an dem Tag in Kraft, in dem das Gesetz in Kraft tritt, mit dem die Anlage zum Bundeswahlgesetz auf der Basis von 250 Wahlkreisen neu gefasst wird. Der Tag des Inkrafttretens ist im Bundesgesetzblatt bekannt zu machen.

Berlin, den 22. Oktober 2019

Christian Lindner und Fraktion
Dr. Sahra Wagenknecht, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion
Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Bei der letzten Bundestagswahl ist die Sitzzahl des Deutschen Bundestages erheblich über die in § 1 Absatz 1 BWahlG vorgesehene Zahl von 598 Sitzen angestiegen. Dies liegt zum einen an der zunehmenden Zahl von Überhangmandaten, die Ausgleichsmandate nach sich ziehen. Zum anderen liegt der Aufwuchs an dem Sitzkontingentverfahren (auch Mindestsitzzahlverfahren genannt).

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Der Gesetzentwurf hält am System der personalisierten Verhältniswahl fest. Die personalisierte Verhältniswahl ist nicht nur bei den Wählern bekannt und stößt aufgrund ihres Charakters als Verhältniswahl, das um personale Elemente angereichert ist, auf breite Akzeptanz; auch politisch ist sie von einem breiten Konsens getragen. Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, die Zahl der Überhangmandate und somit auch die Zahl der durch sie erforderlich werdenden Ausgleichsmandate deutlich zu reduzieren und so erhebliche und unabsehbare Aufwüchse der Sitzzahl des Bundestages zu vermeiden.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Der Gesetzentwurf behält das System der personalisierten Verhältniswahl bei. Er reduziert jedoch die Wahrscheinlichkeit der Entstehung von Überhangmandaten erheblich, indem das Verhältnis von Listenmandaten zu Direktmandaten zugunsten der Listenmandate verändert wird. Dies geschieht, indem einerseits die Zahl der Wahlkreise von 299 auf 250 reduziert und andererseits die Gesamtsitzzahl minimal von 598 auf 630 angehoben wird. Außerdem wird das Sitzkontingentverfahren abgeschafft. Durch dieses Verfahren werden zusätzliche Sitze zugeteilt, ohne dass dabei Überhangmandate auszugleichen wären. So war bei der Bundestagswahl 2013 der Aufwuchs von 598 auf 631 Mandate allein durch das Sitzkontingentverfahren bedingt. Dies vermeidet der Entwurf. Es gibt keinen überzeugenden Grund dafür, einer Landesliste einer Partei mehr Sitze zuzubilligen, als der Partei anteilig bundesweit zustehen. Es handelt sich um eine Wahl auf Ebene des Bundes. Daher muss das Interesse der Parteien, nicht nur mit Direktmandaten, sondern auch mit Listenmandaten im Bundestag vertreten zu sein, hinter dem Interesse der Vermeidung eines zu großen Bundestages zurückstehen. Im Übrigen sind im System der personalisierten Verhältniswahl Direktmandate und Listenmandate gleichwertig.

Die Gefahr eines übermäßigen Anstiegs der Sitzzahl über die Sollgröße hinaus wird mit diesem Entwurf insgesamt deutlich reduziert. Die Größe des Bundestages wird damit konstanter und vorhersehbarer.

III. Alternativen

Vorschläge, die darauf zielen, unausgeglichene Überhangmandate beizubehalten, sind nicht akzeptabel. Denn das System der personalisierten Verhältniswahl ist ein System der Verhältniswahl. Das heißt, die Sitzverteilung im Bundestag muss dem Zweitstimmenergebnis der Parteien nach einer Wahl entsprechen. Mit der Erststimme wird hingegen nur über die personelle Besetzung des Bundestages bestimmt. Der Zweitstimmenproporz darf nicht durch Zufallsmomente verzerrt werden. Eine Regierungsmehrheit muss die Wählermehrheit widerspiegeln und darf sich nicht aus dem Zufall des Entstehens von Überhangmandaten ergeben.

Hinzu kommt, dass selbst ein „Stehenlassen“ von bis zu ca. 15 unausgebalancierten Überhangmandaten das Problem eines übergroßen Bundestages nach der derzeitigen Entwicklung des Parteiensystems nicht löst.

Zur Vermeidung der Vergrößerung des Bundestages sind zahlreiche Alternativen auch außerhalb der personalisierten Verhältniswahl denkbar. Diese Modelle stellen jedoch einen größeren Eingriff in das bisherige System dar als der hier gemachte minimalinvasive Vorschlag.

Für diskutabel hielten die antragstellenden Fraktionen Modelle wie dasjenige, das Prof. Dr. Sophie Schönberger und Prof. Dr. Christoph Schönberger im Mai 2019 vorgeschlagen haben (vgl. FAZ vom 09.05.2019 S. 6, vgl. hierzu auch Albert Funk, Tagesspiegel vom 24.01.2017 sowie ZG 2018, S. 35 ff.).

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass der vorliegende Gesetzentwurf sich systematischer fassen ließe. Hierauf wurde nur deshalb verzichtet, weil klargemacht werden sollte, dass der Eingriff minimalinvasiv ist. Eine systematischere Regelung könnte klarer wie folgt lauten:

§ 6 Allgemeines zur Verteilung der Sitze auf die Landeslisten

(1) Die Sitze sind zunächst auf die Parteien (§ 7) und sodann auf die Landeslisten der Parteien (§ 7a) zu verteilen.

(2) Bei der Verteilung der Sitze werden nur Parteien berücksichtigt, die mindestens 5 vom Hundert der im Wahlgebiet abgegebenen Zweitstimmen erhalten oder in mindestens drei Wahlkreisen erfolgreich waren. Dies gilt nicht für Parteien nationaler Minderheiten.

(3) Bei der Berechnung werden die Zweitstimmen derjenigen Wähler, die ihre Erststimme einem erfolgreichen Wahlkreisbewerber im Sinne des § 20 Absatz 3, einem erfolgreichen Wahlkreisbewerber einer Partei, die nach Absatz 2 nicht berücksichtigt wird oder einem erfolgreichen Wahlkreisbewerber gegeben haben, für den in dem Land keine Landesliste zugelassen ist, nicht berücksichtigt.

(4) Die Gesamtzahl der zu vergebenden Sitze im Sinne der nachfolgenden Vorschriften entspricht der in § 1 Absatz 1 Satz 1 genannten Zahl. Dies gilt nicht in den in Absatz 3 genannten Fällen. In diesen Fällen ist die Zahl der danach erfolgreichen Wahlbewerber zur Ermittlung der Gesamtzahl von der in § 1 Absatz 1 Satz 1 genannten Zahl abzuziehen.

(5) Soweit in den nachfolgenden Vorschriften eine Rundung vorgesehen ist, werden Zahlenbruchteile unter 0,5 auf die darunter liegende ganze Zahl abgerundet, Zahlenbruchteile über 0,5 auf die darüber liegende ganze Zahl aufgerundet. Zahlenbruchteile, die gleich 0,5 sind, werden so auf- oder abgerundet, dass die Gesamtzahl der zu vergebenden Sitze eingehalten wird. Ergeben sich dabei mehrere Sitzzuteilungen, entscheidet das vom Bundeswahlleiter zu ziehende Los.

§ 7 Zuteilung der Sitze an die Parteien auf Bundesebene (Oberzuteilung)

(1) Zwischen den Parteien erfolgt die Verteilung der Sitze im Verhältnis der zu berücksichtigenden Zweitstimmen, die sie im Wahlgebiet erhalten haben.

(2) Hierzu werden alle zu berücksichtigenden Zweitstimmen durch die Gesamtzahl der zu vergebenden Sitze geteilt (Bundesdivisor). Der Bundesdivisor gibt an, wie viele Zweitstimmen notwendig sind, um nach dem Ergebnis der Zweitstimmen einen Sitz im Deutschen Bundestag zu erlangen.

(3) Anschließend werden für jede Partei die nach Absatz 1 zu berücksichtigenden Zweitstimmen zusammengezählt. Die Summen werden jeweils durch den Bundesdivisor geteilt. Jedes Teilungsergebnis wird gerundet. Entspricht die Summe der für die Parteien ermittelten Sitze nicht der Gesamtzahl der zu vergebenden Sitze, ist der Bundesdivisor so herauf- oder herabzusetzen, dass die Gesamtzahl der zu vergebenden Sitze erreicht wird.

(5) Die so für jede Partei ermittelte Zahl ist die Zahl der ihr zur Verfügung stehenden Sitze (Gesamtsitzzahl).

(6) Übersteigt die Gesamtzahl der in den Wahlkreisen errungenen Sitze einer Partei deren Gesamtsitzzahl (Überhangmandate), wird die Gesamtzahl der zu vergebenden Sitze durch Herabsetzung des Bundesdivisors so lange erhöht, bis jede Partei mindestens ihre Gesamtzahl der in den Wahlkreisen errungenen Sitze erreicht (Vergabe von Ausgleichsmandaten). Die Gesamtzahl der Sitze (§ 1 Absatz 1 Satz 1) erhöht sich auf diese Zahl. Die so für jede Partei ermittelte Zahl ist deren neue Gesamtsitzzahl.

(7) Erhält eine Partei, auf die mehr als die Hälfte aller zu berücksichtigenden Zweitstimmen entfallen, nicht mehr als die Hälfte aller Sitze, so werden ihr so viele weitere Sitze zugeteilt, bis auf sie ein Sitz mehr als die Hälfte der Sitze entfällt. In einem solchen Falle erhöht sich die nach Absatz 5 ermittelte Gesamtzahl der Sitze (§ 1 Absatz 1) um die Unterschiedszahl. Die so für diese Partei ermittelte Zahl ist deren neue Gesamtsitzzahl.

§ 7a Zuteilung der Sitze an die Landeslisten der Parteien (Unterzuteilung)

(1) Die Verteilung der Sitze, die einer Partei nach § 7 zustehen, auf deren Landeslisten erfolgt nach dem Verhältnis der Zweitstimmenergebnisse dieser Listen.

(2) Hierzu wird die Summe der zu berücksichtigenden Zweitstimmen, die eine Partei im Wahlgebiet errungen hat, durch die für diese Partei nach § 7 Absatz 5 bis 7 zu bestimmende Gesamtsitzzahl geteilt (Parteiodivisor). Der Parteiodivisor gibt jeweils an, wie viele Zweitstimmen eine Partei benötigt werden, um nach dem Ergebnis ihrer Zweitstimmen einen Sitz im Deutschen Bundestag zu erlangen.

(3) Anschließend werden die zu berücksichtigenden Zweitstimmen einer Partei in jedem Land zusammengezählt. Die Summen werden jeweils durch den für diese Partei ermittelten Parteiodivisor geteilt. Jedes Teilungsergebnis wird gerundet. Jeder Landesliste wird mindestens die Zahl der in den Wahlkreisen des Landes von der Partei errungenen Sitze (§ 5) zugeteilt. Entspricht die Summe der so in allen Ländern ermittelten Sitze einer Partei nicht deren Gesamtsitzzahl, ist der Parteiodivisor so herauf- oder herabzusetzen, dass die Gesamtsitzzahl erreicht wird.

(4) Von der nach dem vorstehenden Absatz für die Landesliste einer Partei ermittelten Sitzzahl wird die Zahl der von dieser Partei in den Wahlkreisen des betreffenden Landes errungenen Sitze (§ 5) abgerechnet. Die verbleibenden Sitze werden aus der Landesliste in der dort festgelegten Reihenfolge besetzt. Bewerber, die in einem Wahlkreis gewählt sind, bleiben auf der Landesliste unberücksichtigt. Entfallen auf eine Landesliste mehr Sitze, als Bewerber benannt sind, so bleiben diese Sitze unbesetzt.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Der Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Änderung des Wahlgesetzes ergibt sich aus Art. 38 Abs. 3 GG.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Bundeswahlgesetzes)

Zu Nr. 1 (Inhaltsübersicht)

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung, die auf Grund der Einfügung von § 53 Abs. 2 notwendig wird.

Zu Nr. 2 (§ 1)

Zu Nr. 2 Buchstabe a

Es wird die Gesamtsitzzahl von 598 auf 630 erhöht.

Zu Nr. 2 Buchstabe b

Es wird die Zahl der Wahlkreise von 299 auf 250 verringert.

Durch die Änderungen wird das Verhältnis von Listen- zu Direktmandaten von aktuell bei Einhaltung der Sollgröße 50:50 auf etwa 60:40 verändert. Dadurch wird die Wahrscheinlichkeit der Entstehung von Überhangmandaten deutlich reduziert. Auch nach aktuellem Wahlrecht gibt es immer dann, wenn Überhangmandate entstehen, mehr Listenmandate als Direktmandate. Im 18. Deutschen Bundestag betrug das tatsächliche Verhältnis von Listen- zu Direktmandaten 52,5:47,5, im 19. Deutschen Bundestag sank der Anteil von Direktmandaten auf gut 42 %. Würde sich die Sitzzahl im Bundestag bei einer Wahl nach aktuellem Wahlrecht auf 800 Sitze erhöhen, wie es aktuelle Umfragen befürchten lassen, betrüge der Anteil an Direktmandaten nur noch knapp 37,5 %.

Zu Nr. 3 (§ 3 Absatz 1 Satz 2 Nr. 2)

Es handelt sich um eine Folgeänderung. Das Sitzzuteilungsverfahren ist nunmehr in § 6 Abs. 2 geregelt. Die Wahlkreise werden den Ländern nach wie vor anhand des Divisorverfahrens mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) auf Grundlage der Bevölkerungszahlen (§ 3 Abs. 1 S. 2 BWahlG) zugeteilt.

Zu Nr. 4 (§ 6)

Das Sitzzuteilungsverfahren wird in § 6 neu geregelt. Die Systematik des Paragraphen wird dabei soweit wie möglich beibehalten. Sowohl die Oberverteilung der Sitze auf die Parteien als auch die Unterverteilung auf die Landeslisten wird weiterhin in § 6 geregelt. Durch die Streichung des Sitzkontingentverfahrens und einige systematische Verschiebungen ändert sich jedoch mitunter der Standort von Regelungen innerhalb der Norm.

Zu Abs. 1

Die Sperrklausel wird von ihrem bisherigen Standort in Absatz 3 in Absatz 1 gezogen und als Nr. 1 der Regelung zu den „Berliner Zweitstimmen“ vorangestellt.

Zu Abs. 2 und Abs. 3

Die Vorschriften regeln die bundesweite Verteilung der Sitze auf die Parteien. Sie erfolgt nach dem Proporz der bundesweit erzielten Zweitstimmenergebnisse, die die an der Verteilung teilnehmenden Parteien erreicht haben (Oberzuteilung). Eine Vorabverteilung von Sitzen auf die Parteien in den Ländern – wie bislang in § 6 Abs. 2 BWahlG geregelt (Sitzkontingentverfahren) – entfällt.

Mathematisch wird das Divisorverfahren mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) angewandt – ein Verfahren, das auch bei der Sitzzuteilung im aktuell gültigen Wahlrecht zur Anwendung kommt. In einem ersten – in Absatz 2 geregelten Schritt – wird dabei die Sitzzuteilung auf die Parteien errechnet, wie sie sich bezogen auf die Zahl von 630 Mandaten ergeben würde. Erhält eine Partei bundesweit allerdings mehr Direktmandate als ihr nach Absatz 2 Sitze insgesamt zustehen würden (echte Überhangmandate), wird die Sitzzahl nach Absatz 3 in einem zweiten Schritt solange erhöht, bis diese Partei mindestens die Zahl ihrer Direktmandate erhält. Hierzu wird der als Bundesdivisor bezeichnete Zuteilungsdivisor herabgesetzt. Die so ermittelten Zahlen entsprechen damit dem bundesweit erzielten Zweitstimmenergebnis der (an der Sitzverteilung teilnehmenden) Parteien.

Zu Abs. 4

Absatz 4 regelt die Verteilung der in den Absätzen 2 und 3 ermittelten Sitzzahlen der Parteien auf deren jeweilige Landeslisten (Unterverteilung). Sie erfolgt nach demselben Verfahren wie bisher (vgl. § 6 Abs. 6 Sätze 2 bis 6). Das Divisorverfahren mit Standardrundung kommt folglich auch in diesem Zuteilungsschritt zur Anwendung: Die einer Partei bundesweit zustehenden Sitze (vgl. Regelungen in Absätzen 2 und 3) werden auf deren Landeslisten proportional nach den dort jeweils erreichten Zweitstimmenergebnissen verteilt. Die Direktmandate werden hiervon jeweils abgerechnet.

Allerdings erhält eine Landesliste dabei – wie auch bislang – mindestens die Anzahl der von der betreffenden Partei in diesem Land errungenen Direktmandate. Wäre in einem solchen Fall die Anzahl der nach Zweitstimmen an die Landesliste zu vergebenden Mandate geringer gewesen als die Anzahl der Direktmandate der Partei in diesem Land, so wird dieser „Überhang“, wie auch in der bisherigen Regelung des § 6 Abs. 6 BWahlG zu Lasten von anderen Landeslisten dieser Partei intern ausgeglichen. Dieser Umstand ist damit zu rechtfertigen, dass es sich bei der Wahl zum Deutschen Bundestag um eine Verhältniswahl handelt: Die Vergabe der Sitze entsprechend dem bundesweiten Zweitstimmenergebnis mit dem Ziel, die Sitzzahl des Bundestages nur so wenig wie notwendig über die gesetzliche Zielgröße von 630 Sitzen hinaus zu vergrößern, soll deshalb vor dem Landesproporz Priorität haben. Der Bedarf an parteiinternem Ausgleich sinkt zudem aufgrund der deutlichen Reduzierung der Wahlkreise erheblich.

Zu Abs. 5

Die Vorschrift enthält die bislang in § 6 Abs. 7 BWahlG enthaltene Mehrheitsklausel mit redaktionellen Anpassungen.

Zu Nr. 5 (§ 46 Absatz 2)

Es handelt sich um eine Folgeänderung.

Zu Nr. 6

Die nach § 3 Abs. 2 BWahlG gebildete Wahlkreiskommission erhält die Aufgabe, einen Vorschlag für eine Neugliederung des Bundesgebietes in 250 Wahlkreise zu erarbeiten und unmittelbar dem Deutschen Bundestag vorzulegen. Der Vorschlag soll dem Bundestag spätestens drei Monate nach Inkrafttreten der Regelung (Tag der Verkündung, vgl. Artikel 2 Absatz 1 Satz 1) zugeleitet werden. Der Deutsche Bundestag ist anschließend gehalten, sich mit dem Vorschlag zu beschäftigen und die Wahlkreisneueinteilung in Gesetzesform zu verabschieden (die Wahlkreiseinteilung ist gem. § 2 Abs. 2 BWahlG als Anlage Bestandteil des Bundeswahlgesetzes). An dem Tag, an dem das Gesetz zur Wahlkreisneueinteilung in Kraft tritt, tritt die Änderung des § 53 wieder außer Kraft (vgl. Art. 2 Abs. 1 S. 2).

Findet vor Abschluss des Verfahrens eine Neuwahl des Deutschen Bundestages statt, so gelten dafür die bisherigen Regelungen.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Zu Abs. 1

Die Regelung, nach der die Wahlkreiskommission den Auftrag erhält, einen Vorschlag für die Neugliederung des Bundesgebietes in 250 Wahlkreise zu erarbeiten und dem Bundestag vorzulegen, tritt am Tage nach der Verkündung des Gesetzes im Bundesgesetzblatt in Kraft. Vgl. im Übrigen die Begründung zu Artikel 1 Nr. 6.

Zu Abs. 2

Die Regelungen aus Artikel 1 Nr. 1 bis 5 treten erst an dem Tag in Kraft, an dem das Gesetz in Kraft tritt, das die Neugliederung des Bundesgebietes in 250 Wahlkreise regelt. Ab diesem Zeitpunkt finden nachfolgende Wahlen mit 250 Wahlkreisen statt. Zugleich tritt die Regelung zum Auftrag an die Wahlkreiskommission wieder außer Kraft, da er sich erledigt hat. Vgl. im Übrigen die Begründung zu Artikel 1 Nr. 6.

Literatur- und Quellenverzeichnis

Behnke, Joachim; Grotz, Florian; Hartmann, Christof: *Wahlen und Wahlsysteme*. Berlin 2017.

Behnke, Joachim: *Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 5. Oktober 2020 in Berlin über den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes der Fraktionen der CDU/CSU und SPD (Drucksache 19/22504)*. Deutscher Bundestag – Ausschuss für Inneres und Heimat, Ausschussdrucksache 19(4)584 D, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/796296/da18ff5cd124b47e4e6ba590b2626c55/A-Drs-19-4-584-D-data.pdf> [letzter Zugriff 24.06.2021].

Bündnis 90/Die Grünen in Sachsen: *Landesliste Sachsen zur Bundestagswahl 2017*, abrufbar unter <https://www.gruene-sachsen.de/wahlen/bundestagswahl-2017/landesliste/> [letzter Zugriff 26.05.2021].

buzer.de: *Änderung § 6 Bundeswahlgesetz vom 19.11.2020*, abrufbar unter <https://www.buzer.de/gesetz/33/al115531-0.htm> [letzter Zugriff 23.06.2021].

CDU Niedersachsen: *CDU-Landesliste Bundestagswahl 2017. Beschluss der Landesvertreterversammlung am 6. Mai 2017 in Hannover*, abrufbar unter https://cdu-niedersachsen.de/wp-content/uploads/2017/05/2017_05_06_LVV_BTW_final.pdf [letzter Zugriff 08.06.2021].

Decker, Frank: *Regieren im Parteienbundesstaat. Zur Architektur der deutschen Politik*. 1. Auflage, Wiesbaden 2011.

Degenhart, Christoph: *Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht*. 35., völlig neu bearbeitete Auflage, Heidelberg 2019.

Dehmel, Niels: *Wege aus dem Wahlrechtsdilemma. Eine komparative Analyse ausgewählter Reformen für das deutsche Wahlsystem*. 1. Auflage, Baden-Baden 2020.

Der Bundeswahlleiter: *Bundestagswahl 2017 – Strukturdaten*, abrufbar unter <https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2017/strukturdaten/bund-99/land-13/wahlkreis-17.html> [letzter Zugriff 24.06.2021].

Der Bundeswahlleiter: *Ergebnisse früherer Bundestagswahlen*. Wiesbaden 2018, abrufbar unter https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/397735e3-0585-46f6-a0b5-2c60c5b83de6/btw_ab49_gesamt.pdf [letzter Zugriff 31.05.2021].

Der Bundeswahlleiter: *Sainte-Laguë/Schepers*, abrufbar unter <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/s/sainte-lague-schepers.html> [letzter Zugriff 01.06.2021].

Der Bundeswahlleiter: *Strukturdaten Bundestagswahl 2017*, abrufbar unter <https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2017/strukturdaten/bund-99/land-13/wahlkreis-17.html> [letzter Zugriff 21.06.2021].

Der Bundeswahlleiter: *Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 – Heft 3, Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen.* Wiesbaden 2017, abrufbar unter https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/3f3d42ab-faef-4553-bdf8-ac089b7de86a/btw17_heft3.pdf [letzter Zugriff 24.06.2021].

Der Landeswahlleiter: *Medieninformation des Landeswahlleiters zur Wahl des 19. Deutschen Bundestages 4/2017,* abrufbar unter <https://www.wahlen.sachsen.de/download/Medieninformation/LWL-4-2017.pdf> [letzter Zugriff 26.05.2021].

Deutscher Bundestag: *Antrag der Abgeordneten Albrecht Glaser, Tobias Matthias Peterka, weiterer Abgeordneter und der AfD-Fraktion. Wahlrechtsreform jetzt – Bundestag auf definitive Mindestzahl verkleinern.* Drucksache 19/14066 vom 16.10.2019, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/19/140/1914066.pdf> [letzter Zugriff 24.06.2021].

Deutscher Bundestag: *Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Einsetzung einer Kommission zur Reform des Bundeswahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit.* Drucksache 19/28787 vom 20.04.2021, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/19/287/1928787.pdf> [letzter Zugriff 27.06.2021].

Deutscher Bundestag: *Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss) gemäß § 62 Absatz 2 der Geschäftsordnung zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Drucksache 19/20149 vom 23.06.2020,* abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/19/201/1920149.pdf> [letzter Zugriff 24.06.2021].

Deutscher Bundestag: *Diskontinuität,* abrufbar unter <https://www.bundestag.de/services/glossar/glossar/D/diskont-245382> [letzter Zugriff 28.06.2021].

Deutscher Bundestag: *Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes.* Drucksache 19/22504 vom 15.09.2020, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/19/225/1922504.pdf> [letzter Zugriff 28.06.2021].

Deutscher Bundestag: *Gesetzentwurf der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes.* Drucksache 19/14672 vom 06.11.2019, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/19/146/1914672.pdf> [letzter Zugriff 24.06.2021].

Deutscher Bundestag: *Gesetzentwurf der Abgeordneten Albrecht Glaser, Tobias Matthias Peterka, weiterer Abgeordneter und der AfD-Fraktion. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes.* Drucksache 19/22894 vom 29.09.2020, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/19/228/1922894.pdf> [letzter Zugriff 28.06.2021].

Deutscher Bundestag: *Sitzungswochen im Deutschen Bundestag 2021,* abrufbar unter <https://www.bundestag.de/parlament/plenum/sitzungskalender/bt2021-688402> [letzter Zugriff 27.06.2021].

Deutscher Bundestag: *Stenografischer Bericht. 118. Sitzung vom 17. Oktober 2019. Plenarprotokoll 19/118,* abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btp/19/19118.pdf> [letzter Zugriff 28.06.2021].

- Deutscher Bundestag:** *Stenografischer Bericht: 127. Sitzung vom 14. November 2019. Plenarprotokoll 19/127*, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btp/19/19127.pdf> [letzter Zugriff 28.06.2021].
- Deutscher Bundestag:** *Stenografischer Bericht. 171. Sitzung vom 3. Juli 2020. Plenarprotokoll 19/171*, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btp/19/19171.pdf> [letzter Zugriff 28.06.2021].
- Deutscher Bundestag:** *Stenografischer Bericht. 183. Sitzung vom 8. Oktober 2020. Plenarprotokoll 19/183*, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btp/19/19183.pdf> [letzter Zugriff 28.06.2021].
- Deutscher Bundestag:** *Stenografischer Bericht. 224. Sitzung vom 22. April 2021. Plenarprotokoll 19/224*, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btp/19/19224.pdf> [letzter Zugriff 27.06.2021].
- Deutscher Bundestag:** *Überhangmandate*, abrufbar unter <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/u/ueberhangmandate.html> [letzter Zugriff 09.06.2021].
- Deutscher Bundestag:** *Vor 65 Jahren. Erstes Bundeswahlgesetz beschlossen*, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2014/274506-274506> [letzter Zugriff 24.06.2021].
- Deutscher Bundestag:** Ausschuss für Inneres und Heimat. *Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss) gemäß § 62 Absatz 2 der Geschäftsordnung*. Drucksache 19/20149 vom 23.06.2020, abrufbar unter <https://dip.bundestag.de/drucksache/gem%C3%A4%C3%9F-62-absatz-2-der-gesch%C3%A4ftsordnung-zu-dem-gesetzentwurf-der/242325?term=19/20149&rows=25&pos=1> [letzter Zugriff 28.06.2021].
- Deutscher Bundestag:** Ausschuss für Inneres und Heimat. *Wortprotokoll der 92. Sitzung*, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/709140/9933172f303a23c998f216f5ce9d351e/Protokoll-25-05-2020-data.pdf> [letzter Zugriff: 10.06.2021].
- Deutscher Bundestag:** Ausschuss für Inneres und Heimat. *Wortprotokoll der 100. Sitzung. Protokoll-Nr. 19/100*, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/806114/ae21ad02d8f9e3ed3563f168327fab0f/Protokoll-05-10-2020-data.pdf> [letzter Zugriff 14.06.2021]
- Deutscher Bundestag:** Wissenschaftliche Dienste. *Ausarbeitung. Ausgewählte Fragen zum Gesetzentwurf zur Änderung des Bundeswahlgesetzes (BT-Drs. 19/22504)*, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/797926/b3fa6dbcf01900922988f191bc40eaf7/WD-3-222-20-pdf-data.pdf> [letzter Zugriff 24.06.2021].
- duden.de:** *Reform*, abrufbar unter <https://www.duden.de/rechtschreibung/Reform> [letzter Zugriff 28.06.2021].
- election.de:** *Erststimmen-Prognose Bundestagswahl - Stand 25.06.2021*, abrufbar unter https://www.election.de/cgi-bin/showforecast_btw21.pl [letzter Zugriff 28.06.2021].
- Feldkamp, Michael F.:** *Der Parlamentarische Rat 1948 – 1949. Die Entstehung des Grundgesetzes*. Überarbeitete Neuausgabe, Göttingen 2019.

- Frotscher**, Werner; Pieroth, Bodo: *Verfassungsgeschichte*. 10., überarbeitete Auflage, München 2011.
- Funk**, Albert: *Bundestag beschließt neues Wahlrecht*, abrufbar unter <https://www.tagesspiegel.de/politik/extrawurst-fuer-die-union-bundestag-beschliesst-neues-wahlrecht/26258666.html> [letzter Zugriff 24.06.2021].
- Funk**, Albert: *Schäuble mahnt zügige Reform des Wahlrechts an*, abrufbar unter <https://www.tagesspiegel.de/politik/bundestag-schaeuble-mahnt-zuegige-reform-des-wahlrechts-an/20799978.html> [letzter Zugriff 27.06.2021].
- Grzeszick**, Bernd: *Stellungnahme zu den Gesetzesentwürfen BT-Drs. 19/22504 und BT-Drs. 19/13512 und BT-Drs. 19/22894*. Deutscher Bundestag – Ausschuss für Inneres und Heimat, Ausschussdrucksache 19(4)584 E, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/796872/36c426f442f9d111e235756a847ba348/A-Drs-19-4-584-E-data.pdf> [letzter Zugriff 24.06.2021].
- Hesse**, Christian: *Ein perfektes Modell gibt es nicht*, in: Süddeutsche Zeitung vom 9. August 2012, abrufbar unter <https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjn45j7v7DxAhVkmOwKHQ-0BygQF-jAAegQIBBAD&url=https%3A%2F%2Fwww.prof-christian-hesse.de%2Fapp%2Fdownload%2F17376674296%2FSZ-KeinPerfektesModell.pdf%3Ft%3D1595406478&usg=AOvVaw32EttXZ4spdzIKIGam5VVH&cshid=1624545690280367> [letzter Zugriff 24.06.2021].
- infratest dimap**: *Sonntagsfrage Bundestagswahl 25.06.2021*, abrufbar unter <https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/sonntagsfrage/> [letzter Zugriff 28.06.2021].
- juraindividuell.de**: *Gesetzesauslegung – Fälle zur Methodenlehre*, abrufbar unter <https://www.juraindividuell.de/pruefungsschemata/gesetzesauslegung-faelle-zur-methodenlehre/#:~:text=systematische%20Auslegung,vorgekommen%2C%20also%20zu%20anderen%20Paragraphen.> [letzter Zugriff 23.06.2021].
- mandatsrechner.de**: *Mandatsrechner zur Bundestagswahl*, abrufbar unter <https://www.mandatsrechner.de/> [letzter Zugriff 28.06.2021].
- Meyer**, Hans: *Die Zukunft des Bundestagswahlrechts. Zwischen Unverstand, obiter dicta, Interessenkalkül und Verfassungsverstoß*. 1. Auflage, Baden-Baden 2010.
- Michael**, Lothar; Morlok, Martin: *Staatsorganisationsrecht*. 3. Auflage, Baden-Baden 2017.
- Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung (MIT) der CDU Sachsen**: *Aufstellung der Bewerber für die Landesliste zur Bundestagswahl 2017*, abrufbar unter https://www.mit-sachsen.de/sites/www.mit-sachsen.de/files/downloads/landesliste_cdu_sachsen_btw2017.pdf [letzter Zugriff 26.05.2021].
- Pukelsheim**, Friedrich: *Anhörung „Bundeswahlgesetz“ am Montag, 05. Oktober 2020*. Deutscher Bundestag – Ausschuss für Inneres und Heimat. Ausschussdrucksache 19(4)584 A neu, abrufbar unter

<https://www.bundestag.de/re-source/blob/796284/d75c462a3205fea3aa41af43515f8d7a/A-Drs-19-4-584-A-neu-data.pdf> [letzter Zugriff 24.06.2021].

Schönberger, Sophie (2020): *Änderung des Bundeswahlgesetzes. Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 5.10.2020*. Deutscher Bundestag – Ausschuss für Inneres und Heimat. Ausschussdrucksache 19(4)584 B, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/re-source/blob/796286/9d448a45923aafec2b2fc97294c301cf/A-Drs-19-4-584-B-data.pdf> [letzter Zugriff 25.06.2021].

Schönberger, Sophie [Prozessbevollmächtigte] (2021): *Antrag auf abstrakte Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG und Antrag auf einstweilige Anordnung nach § 32 BVerfGG*, abrufbar unter <https://www.fdpbt.de/sites/default/files/2021-02/Normenkontrolle-Wahlrecht.pdf> [letzter Zugriff 26.06.2021].

Schreiber, Wolfgang (Hrsg.): *BWahlG. Kommentar*. 10., vollständig neu bearbeitete Auflage, Köln 2017

Seils, Christoph: *Das neue Wahlrecht und die Crux mit den Überhangmandaten*, abrufbar unter <https://www.bpb.de/politik/wahlen/bundestagswahlen/163311/das-neue-wahlrecht?p=0> [letzter Zugriff 28.06.2021].

Sodan, Helge (Hrsg.): *Grundgesetz. Kommentar*. 4., wesentlich überarbeitete Auflage, München 2018.

Südwest Presse: Wahlrechtsänderung – Der Bundestag stimmt ab, abrufbar unter <https://www.swp.de/politik/wahlrechtsaenderung-bundestag-abstimmung-cdu-csu-spd-gruene-fdp-linke-afd-52183757.html> [letzter Zugriff 24.06.2021].

Vehrkamp, Robert (2020a): *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)*. Deutscher Bundestag – Ausschuss für Inneres und Heimat. Ausschussdrucksache 19(4)502 C, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/re-source/blob/697534/4a4afc87bd8c0eccc5870d215c067e52/A-Drs-19-4-502-C-data.pdf> [letzter Zugriff 27.06.2021].

Vehrkamp, Robert (2020b): *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)*. Deutscher Bundestag – Ausschuss für Inneres und Heimat. Ausschussdrucksache 19(4)584 C, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/re-source/blob/796290/c863b067ec2ac79ad00c55d7d6d30d02/A-Drs-19-4-584-C-data.pdf> [letzter Zugriff 25.06.2021].

Vosgerau, Ulrich: *Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, BT-Drucks. 19/22504, zum Gesetzentwurf der Fraktion der GRÜNEN: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 38), BT-Drucks. 19/13512 sowie zum Gesetzentwurf der Fraktion der AfD: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes.*

Deutscher Bundestag – Ausschuss für Inneres und Heimat. Ausschussdruck-sache 19(4)584 F, S. 2, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/796874/ced90e180757e1425b82291c9529e129/A-Drs-19-4-584-F-data.pdf> [letzter Zugriff 25.06.2021].

Wolf, Thomas: *Das negative Stimmgewicht als wahlgleichheitswidriger Effekt. Auswirkungen, Bewertung und Chancen einer Neuregelung*. Berlin 2016.

ZEIT ONLINE: *Kosten für Bundestag steigen kontinuierlich*, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2019-10/parlamentsetat-bundestag-ausgaben-die-linke-wahlrecht> [letzter Zugriff: 09.06.2021].

Zippelius, Reinhold; Würtenberger, Thomas: *Deutsches Staatsrecht*. 33. Auflage, München 2018.

Rechtsprechungsverzeichnis

Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 23.10.1951 – 2 BvG 1/51
(BVerfGE 1, 14)

Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 05.04.1952 – 2 BvH 1/52
(BVerfGE 1, 208)

Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 23.01.1957 – 2 BvE 2/56
(BVerfGE 6, 84)

Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 03.07.1957 – 2 BvR 9/56
(BVerfGE 7, 63)

Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 15.02.1967 – 2 BvC 2/66
(BVerfGE 21, 200)

Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 07.10.1981 – 2 BvC 2/81
(BVerfGE 58, 202)

Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 24.11.1981 – 2 BvC 1/81
(BVerfGE 59, 119)

Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 13.06.1989 – 2 BvE 1/88
(BVerfGE 80, 188)

Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 10.04.1997 – 2 BvF 1/95
(BVerfGE 95, 335)

Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 26.02.1998 – 2 BvC 28/96
(BVerfGE 97, 317)

Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 05.12.2002 – 2 BvL 5/98, 2 BvL
6/98 (BVerfGE 107, 59)

Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 03.07.2008 – 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07
(BVerfGE 121, 266)

Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 31.01.2012 – 2 BvC 3/11
(BVerfGE 130, 212)

Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 25.07.2012 – 2 BvF 3/11, 2 BvR
2670/11, 2 BvE 9/11
(BVerfGE 131, 316)

Rechtsquellenverzeichnis

Abgeordnetengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 1996 (BGBl. I S. 326), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 9. April 2021 (BGBl. I S. 741) geändert worden ist

Bekanntmachung zur Wahlkreiseinteilung für die Wahl zum Deutschen Bundestag vom 30.08.2017, BGBl. I S. 3339 (Nr. 60).

Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 15. Juni 2017 (BGBl. I S. 1570) geändert worden ist

Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 3. Juni 2021 (BGBl. I S. 1482) geändert worden ist

Bundeswahlordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 2002 (BGBl. I S. 1376), die zuletzt durch Artikel 10 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist

Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 9. Juni 2021 (BGBl. I S. 1666) geändert worden ist

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 u. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist.

Parteiengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149), das zuletzt durch Artikel 13 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist

Wahlprüfungsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 111-2, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 11 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist

Wahlstatistikgesetz vom 21. Mai 1999 (BGBl. I S. 1023), das zuletzt durch Artikel 1a des Gesetzes vom 27. April 2013 (BGBl. I S. 962) geändert worden ist

Eidesstattliche Versicherung

Ich versichere hiermit an Eides Statt, dass ich die vorgelegte Bachelorarbeit selbstständig verfasst, nur die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt sowie alle Stellen der Arbeit, die wörtlich oder sinngemäß aus anderen Quellen übernommen wurden, als solche kenntlich gemacht habe und die Bachelorarbeit in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner Prüfungsbehörde vorgelegt wurde.

Die gedruckte und digitalisierte Version der Bachelorarbeit sind identisch.

Meißen, 01.07.2021

Unterschrift