

Udo Ehrich

Wahlen?

Die Wahlrechtsreformen von 2011 bis 2023

7. erweiterte und aktualisierte Auflage

Wahlen?
Die Wahlrechtsreformen von 2011 bis 2023
Udo Ehrich

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographi-
sche Daten sind im Internet über www.dnb.de abrufbar.

<https://www.wahlrechtsreform2023.de/>

<https://www.wahlergebnisse.info/>

wahlrechtsreformen@wahlergebnisse.info

Impressum:

Copyright: © 2023 Udo Ehrich

7. erweiterte und aktualisierte Auflage

Herstellung und Verlag:

BoD – Books on Demand, Norderstedt

<http://www.bod.de/>

ISBN 3-7578-8313-3

Umschlaggestaltung: Udo Ehrich

| | |
|--|-----------|
| Einführung..... | 9 |
| Konstruktion und Realität..... | 13 |
| Wahlssysteme: Mehrheits- und Verhältniswahl..... | 14 |
| Die Mehrheitswahl..... | 14 |
| Die Verhältniswahl..... | 18 |
| Mischsysteme..... | 20 |
| Abschaffung der Stichwahl in Nordrhein-Westfalen..... | 21 |
| Erste Abschaffung der Stichwahl zur Kommunalwahl 2009..... | 21 |
| Zweite Abschaffung der Stichwahl zur Kommunalwahl 2020..... | 26 |
| Wahlen zum Deutschen Bundestag..... | 31 |
| Zweitstimmen entscheiden die Wahl..... | 32 |
| Irreführende Bezeichnungen?..... | 35 |
| Personalisierung durch Wahlkreiskandidat/innen..... | 37 |
| Entstehung von Überhangmandaten..... | 38 |
| Grundmandate und doppeltes Stimmgewicht..... | 43 |
| Inverser Erfolgswert (Negatives Stimmgewicht)..... | 45 |
| Bewußter Einsatz des inversen Erfolgswerts?..... | 48 |
| Nachwahlen in einzelnen Wahlkreisen..... | 52 |
| Bundestagswahl 2005: Nachwahl in Dresden I..... | 53 |
| Mecklenburg-Vorpommern: Nachwahl in Rügen I..... | 56 |
| Was daraus folgt..... | 57 |
| Wahlwiederholung in Berlin 2023..... | 59 |
| Wahlwiederholung und Neuwahl..... | 59 |
| Wiederholung der Abgeordnetenhauswahl..... | 60 |
| Wiederholung der Bundestagswahl..... | 65 |
| Folgen der Wahlwiederholung..... | 67 |
| Überhangmandate bei Wahlen..... | 69 |
| Überhangmandate bei der Bundestagswahl 2009..... | 69 |
| Landtagswahlen in Brandenburg und Schleswig-Holstein..... | 71 |
| Nordrhein-Westfalen..... | 74 |
| Möglichkeiten einer Wahlrechtsreform..... | 76 |
| Reformen und ihre Wirkungen..... | 76 |
| Offene Listen..... | 78 |
| Abschaffung der Erststimme und Zweierwahlkreise..... | 82 |
| Die Präferenzwahl..... | 86 |
| Das paritätische Wahlrecht..... | 96 |
| Das Grabenwahlsystem..... | 113 |
| Heraufsetzung der Sperrklausel..... | 123 |

| | |
|---|------------|
| Norbert Lammert: Begrenzung der Mandate im Bundestag..... | 124 |
| Reduzierung der Zahl der Wahlkreise | 129 |
| Stärkung der Briefwahl?..... | 131 |
| Das Wahlrecht betreuter Menschen..... | 138 |
| Die Wahlrechtsreform vom Sommer 2011 | 141 |
| Das Urteil des Verfassungsgerichts | 141 |
| Die Wahlrechtsreform der Bundesregierung..... | 144 |
| Wahlrechtsreformen der Opposition..... | 147 |
| Das Urteil vom Juli 2012..... | 155 |
| Die Überhangmandate | 156 |
| Der inverse Erfolgswert..... | 158 |
| Die Wahlrechtsreform von 2012/13 | 161 |
| Die überparteiliche Einigung | 161 |
| Der Entwurf der Linkspartei | 164 |
| Das Wahlrecht der Auslandsdeutschen..... | 165 |
| Nach der Bundestagswahl 2013 | 170 |
| Das neue Wahlrecht in der Praxis..... | 171 |
| Wir müssen draußen bleiben..... | 174 |
| Das Parlament nach der Bundestagswahl 2017..... | 187 |
| Nach der Bundestagswahl: 709 Abgeordnete im Parlament..... | 187 |
| Anwendung des Wahlrechtsvorschlages von Norbert Lammert | 192 |
| Wahlrechtsreform auf den letzten Metern der 19. Wahlperiode? | 195 |
| Das Parlament nach der Bundestagswahl 2021..... | 204 |
| Nach der Bundestagswahl: Keine Verkleinerung des Parlaments..... | 204 |
| Entwicklung der prozentualen Anteile der Wahlsieger in den Wahlkreisen..... | 206 |
| Die Wahlrechtsreform 2023..... | 209 |
| Wahlrechtsreform im Wahlkampf..... | 209 |
| Die Wahlrechtskommission und ihre Vorschläge..... | 211 |
| Abschlußbericht der Wahlrechtskommission | 216 |
| Der erste Gesetzentwurf der »Ampel-Koalition« | 218 |
| Anwendung auf die Bundestagswahl 2021 | 223 |
| Der zweite Gesetzentwurf der »Ampel-Koalition«..... | 230 |
| Anwendung auf die Bundestagswahl 2021 | 231 |
| Kritik, Rechtfertigungen und Begründungen | 237 |
| Klage vor dem Verfassungsgericht..... | 241 |
| Die Sperrklausel und ihre Legitimation | 245 |
| Rechtfertigung der Sperrklausel..... | 245 |

| | |
|---|------------|
| Die Sperrklausel bei der Europawahl – 2. Urteil | 248 |
| Die Sperrklausel bei der Europawahl – erneute Umsetzung..... | 253 |
| Wahl mit offenen Listen..... | 254 |
| Kritik am Bundesverfassungsgericht | 255 |
| Sperr- und Grundmandatsklauseln im Bundes- und Landtagswahlrecht | 258 |
| Wahlrecht wohin?..... | 268 |
| Was möglich wäre..... | 268 |
| Ein Ausblick auf künftige Bundestagswahlen..... | 276 |
| Literaturverzeichnis | 280 |
| Monographien und Sammelbände | 280 |
| Urteile des Bundes- und der Landesverfassungsgerichte | 280 |
| Parlamentsdrucksachen..... | 282 |
| Artikel und Zeitschriften..... | 285 |
| Studien und Artikel aus dem Internet | 285 |
| Parteiprogramme und Koalitionsverträge..... | 287 |
| Anhang 1: Berechnungen der Varianten..... | 288 |
| Bundestagswahl 2017..... | 294 |
| Auszählung nach dem Vorschlag Norbert Lammerts..... | 300 |
| Bundestagswahl 2013..... | 301 |
| Bundestagswahl 2013 mit FDP und AfD | 306 |
| Bundestagswahl 2009, ausgezählt nach dem Wahlrecht von 2013 | 312 |
| Anhang 2: Kappungsmodell der »Ampel-Koalition«..... | 318 |
| Tabellenverzeichnis | 335 |

Einführung

In seinem Urteil vom 3. Juli 2008 hatte das Bundesverfassungsgericht entschieden, daß der Effekt des negativen Stimmgewichts gegen die Verfassung verstieß, genauer gesagt: gegen die Norm aus dem Artikel 38 Absatz 1 Satz 1, die bestimmt, daß die Abgeordneten in »allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl«¹ zu wählen seien. Dem Gesetzgeber wurde aufgetragen, die verfassungswidrige Regelung bis zum 30. Juni 2011 zu beseitigen.² Somit räumte das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber die Möglichkeit ein, die Bundestagswahl von 2009 noch einmal mit dem alten Wahlrecht durchzuführen, obwohl es bereits als verfassungswidrig verworfen worden war. Dies war möglich, weil das Bundesverfassungsgericht das »Verfallsdatum« des Wahlgesetzes in die nächste Wahlperiode verlegt hatte und die Parteien sich nicht in der Lage sahen, noch vor der Bundestagswahl 2009 eine Einigung bezüglich eines reformierten Wahlrechts herbeizuführen. Das Verfassungsgericht hatte in seine Erwägungen einbezogen, daß die Materie der Wahlrechtsreform kompliziert sei und die Parteien hinreichend Zeit haben sollten, diese zu bearbeiten und sich auf ein neues Wahlrecht zu einigen.

Statt jedoch eine überparteiliche Einigung herbeizuführen, beschloß die schwarz-gelbe Regierung nach der Bundestagswahl 2009 mit ihrer Mehrheit im Bundestag und bei Überschreiten der vom Verfassungsgericht eingeräumten Frist gegen die Stimmen der Opposition eine Wahlrechtsreform. Gegen diese Reform wurde von SPD und Grünen und zahlreichen Bürgern Verfassungsbeschwerde, beziehungsweise Organklage erhoben. Am 25. Juli 2012 verwarf das Verfassungsgericht die Reform der Regierung Merkel mit der Begründung, daß das negative Stimmgewicht nicht beseitigt worden sei, und daß das Anfallen von ausgleichslosen Überhangmandaten geeignet sei, den Charakter der Bundestagswahl als Verhältniswahl aufzuheben.³

Das negative Stimmgewicht – auch inverser Erfolgswert genannt – ist ein Effekt, der im Zusammenwirken mit Überhangmandaten im Rahmen der Unterverteilung der Sitze auf die Landeslisten der Parteien auftritt. Dieser Effekt bewirkt, daß eine Stimmabgabe für eine Partei dieser schaden oder umgekehrt eine Nichtwahl der präferierten Partei dieser nutzen konnte. An dieser Stelle braucht jedoch niemand dieses Buch aus der Hand zu legen, der mit dererlei Details des Wahlrechts nicht vertraut ist: Alle Hintergründe, die für ein Verständnis und für eine Diskussion der in diesem Buch besprochenen Inhalte notwendig sind, werden erläutert. Denn dieses Buch richtet sich zwar auch an Politikwissenschaftler, jedoch ebenso an Wähler/innen, die sich

¹ Grundgesetz: Artikel 38 Absatz 1 Satz 1.

² vgl. BVerfGE 121, 266, 266.

³ vgl. BVerfGE 131, 316, 339f.

für das Wahlrecht und die Reformen desselben, die im Umfeld der Bundestagswahl von 2013 im Gange waren, interessieren.

Im ersten Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht im Jahr 2008 spielten die Überhangmandate nur eine untergeordnete Rolle. Sie wurden hauptsächlich als Teil der Auslöser des negativen Stimmgewichts erwähnt. Dies änderte sich im zweiten Verfahren im Jahr 2012, zumal hier auch durch die Oppositionsparteien die Problematik der Überhangmandate stärker in den Vordergrund gestellt wurde.

Die Regierung Merkel, die ein parteipolitisches Interesse am Erhalt der Überhangmandate hatte – waren der CDU/CSU bei der Bundestagswahl 2009 immerhin 24 Überhangmandate zugefallen –, versuchte bei der Reform des Wahlrechts die Möglichkeit der Entstehung von Überhangmandaten zu erhalten und gleichzeitig die Entstehung des inversen Erfolgswertes über die Auflösung der Verbindung der Landeslisten zu beseitigen. Diese Strategie wurde gerade dadurch begünstigt, daß im Urteil von 2008 die Überhangmandate nur als Ursache für das negative Stimmgewicht Beachtung fanden und nicht etwa als eigenes Problem wahrgenommen wurden. Insofern konnte die Bundesregierung darauf verweisen, daß das Bundesverfassungsgericht an der grundsätzlichen Rechtsprechung zur Problematik der Überhangmandate nichts geändert habe.

Gleichwohl geriet der das Zweitstimmenergebnis verzerrende Effekt von Überhangmandaten stärker in den Mittelpunkt der Diskussion. Überhaupt fürchtete die Opposition angesichts der 24 Überhangmandate, die der CDU/CSU bei der Bundestagswahl 2009 zugefallen waren, daß diese beiden Parteien auch bei den kommenden Wahlen verstärkt von diesem »Kollateralschaden«⁴ des Wahlsystems profitieren könnten.

Gleichzeitig wurde und wird die Problematik der Nachwahlen in einzelnen Wahlkreisen überhaupt nicht diskutiert, obwohl es in den Jahren 2005 und 2011 zu zwei spektakulären Fällen gekommen war, die ebenfalls einen Handlungsbedarf nahelegten.

Auch weitere Probleme trug das Wahlrecht schon seit längerer Zeit in sich, die in diesem Buch angesprochen werden sollen, von denen allerdings nicht alle auch in der öffentlichen Diskussion eine Rolle spielen.

Mit der Wahlrechtsreform von 2012/13 waren dann die Ambitionen der Bundestagsparteien auf diesem Gebiet zunächst erschöpft. Eine weitere Reform des Wahlrechts wurde zwar diskutiert, aber angesichts des Umstandes, daß die Vergrößerung des Bundestages im Jahr 2013 moderat ausfiel, wurde der Handlungsbedarf insbesondere bei jenen als gering angesehen, die ohnehin kein Interesse an einer weitergehenden Reform hatten. Dies auch zu einer Zeit, als im Vorfeld der Bundestagswahl 2017 vor einem übergroßen Bun-

⁴ Meyer, Hans: Die Zukunft des Bundestagsrechts. S. 22.

destag gewarnt wurde, wobei abermals nicht die Frage diskutiert wurde, ob das Verhältnis von Bürgern, die auf einen Abgeordneten kamen, eher keinen Anlaß zum Alarmismus gaben. Die Feststellung, daß nur ein kleiner Bundestag ein guter Bundestag sei, zog sich indes wie ein roter Faden durch die Wahlrechtsdiskussionen der vergangenen Jahre.

Mit dem Wahlergebnis im Jahr 2017 wurde jedoch klar, daß neben einer moderaten Vergrößerung des Bundestages wie im Jahr 2013 auch die Möglichkeit eines erheblichen Zuwachses an Überhang- und Ausgleichsmandaten möglich war. Mit 46 Überhangmandaten stellte der 19. Deutsche Bundestag einen Rekord auf. Eine entsprechende Menge an Ausgleichsmandaten wurde nötig, um das Wahlergebnis der Zweitstimmen wiederherzustellen, woraufhin der Bundestag auf 709 Abgeordnete anwuchs.

Prognosen im Vorfeld der Bundestagswahl im Jahr 2021 besagten, daß der 20. Bundestag aus 800 und mehr Abgeordneten bestehen könnte. Abermals ist darauf zu verweisen, daß auch dies im Verhältnis zur Zahl der Bürger noch kein außergewöhnlich großer Bundestag wäre, verglichen mit dem Verhältnis von Bürgern zu Parlamentariern in anderen Demokratien.

Gleichzeitig ist nicht davon zu berichten, daß das Ergebnis aus dem Herbst 2017 und der Ausblick auf über 800 Abgeordnete dazu beigetragen hätten, daß die Wahlrechtsdebatte spürbar in Bewegung gekommen wäre. Dies hatte vor allem auch damit zu tun, daß sich der »Kollateralnutzen« für die Union bei der 19. Bundestagswahl, auch gemessen an dem Ergebnis von 2009, noch einmal erweitert hatte. Vorschläge aus der Union hatten vor allem das Ziel, nicht nur an der Möglichkeit zur Entstehung von Überhangmandaten festzuhalten, sondern möglichst auch einen Ausgleich derselben zu verhindern. Erst auf den letzten Metern vor der Bundestagswahl, also zu einer Zeit, als tiefgreifende Reformen wegen der fortgeschrittenen Wahlvorbereitungen nur noch schwer umzusetzen waren, geriet die Debatte richtig in Bewegung. Dazu beigetragen hatte auch ein Entwurf der Oppositionsparteien FDP, Linkspartei und Grüne, der sich jedoch nicht durchsetzen konnte.

Die mit heißer Nadel der großen Koalition in der ausgehenden 19. Wahlperiode führte dazu, daß sich der Bundestag in der 20. Wahlperiode erneut mit der Reform des Wahlrechts befassen mußte. Die Reform des Wahlrechts, die die große Koalition auf den Weg gebracht und verabschiedet hatte, wurde auch innerhalb der SPD als unzureichend betrachtet. Die neue Regierung aus SPD, Grüne und FDP legte im Koalitionsvertrag Ziele für ein neues Wahlrecht fest und machte sich kurz nach der Konstituierung an die Umsetzung. Bereits zum 1. September 2022 legte die »Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit« mit der Bundestagsdrucksache 20/3250 einen Zwischenbericht vor. Abermals sah es danach aus, als würde über das Wahlrecht zwischen den Parlamentsfraktionen streitig entschieden.

Denn insbesondere die Unionsparteien lehnten den Weg ab, auf dem die Regierungsparteien künftig die Vergrößerung des Parlaments über die Regelgröße von 598 Abgeordneten hinaus verhindern wollten. Eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht gegen diese Regelung wäre möglich, hieß es aus den Reihen der Unionsparteien. Besonders betroffen von einer solchen Regelung könnte hierbei die CSU sein, die bei den letzten beiden Bundestagswahlen trotz vergleichsweise schwacher Ergebnisse alle oder nahezu alle Wahlkreise in Bayern gewonnen hatte und ohnehin schon seit je her zu einem der wesentlichen Treiber der Vergrößerung des Bundestages wurde.

Darüber hinaus soll ein kurzer Blick auf die Wiederholung der Bundestags- und Abgeordnetenhauswahl in Berlin geworfen werden, die wegen der bei der regulären Wahl unterlaufenen Wahlfehler von besonderem Interesse sind. Somit würde die sechste Auflage gegenüber der fünften um die aktuellen Wahlrechtsdebatten erweitert und darüber hinaus in dem einen oder anderen Bereich überarbeitet. Nach einer Einführung in verschiedene Probleme des Wahlrechts führt es chronologisch durch die Entwicklung der Debatte und nimmt auch immer wieder Vorschläge vom Wegesrand auf, die auch nicht Teil der öffentlichen Diskussion um die Reform des Wahlrechts waren. Im Anhang sind nach wie vor die Berechnungen der Varianten, die in diesem Buch erwähnt werden, nachzuvollziehen.

Nach der Veröffentlichung der sechsten Auflage legte die Regierung einen geänderten Gesetzentwurf zur Reform des Wahlrechts vor. Hierbei wurden nicht nur die Überhang- und Ausgleichsmandate abgeschafft. Darüber hinaus wurde – für viele Beobachter überraschend – die Grundmandatsklausel gestrichen, die einer Partei den Einzug in der Stärke des Zweitstimmenergebnisses ermöglichte, wenn diese mindestens drei Direktmandate erreicht hatte. Mit der Beseitigung dieser Regelung erwuchs der »Ampel-Koalition« neben den Unionsparteien in der Linkspartei ein weiterer Gegner der Wahlrechtsreform. Eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht erscheint nun unausweichlich, zumal die durch die Neuregelung vermeintlich benachteiligten Parteien diese mit entsprechendem Nachdruck angekündigt haben.

Diese auch für viele Beobachter überraschende Wende führte dazu, daß die für das Frühjahr 2024 geplante Veröffentlichung der sieben Auflage dieses Buches vorgezogen wurde. Diese Veröffentlichung stellt indes keinen Schnellschuß dar, sondern erfolge nunmehr im Herbst 2023, weil die ohnehin vorgesehenen Aktualisierungen und Erweiterungen ungeachtet der neuen Entwicklung vorgenommen werden sollten. Diese Auflage enthält somit eine Überarbeitung und Erweiterung in den Kapiteln zum Paritätswahlrecht, zur Wahlwiederholung in Berlin sowie zu den aktuellen Entwicklungen im Wahlrecht zum Europäischen Parlament. Ebenfalls aus aktuellem Anlaß wurde zudem ein Kapitel zum Bürgerrat hinzugefügt.

Die Wahlrechtsreform 2023

Die Mehrheitsverhältnisse entsprechend der Sitzverteilung ergaben für eine Regierungsbildung die Möglichkeit der Fortsetzung der großen Koalition – jedoch mit der SPD als größerem Koalitionspartner – sowie die Bildung von Dreier-Koalitionen aus SPD/Grünen/FDP sowie CDU/Grünen/FDP. Eine Fortsetzung der großen Koalition war weder von SPD noch von der CDU/CSU gewünscht, so daß nach der Wahl die Entscheidung zwischen den beiden möglichen Dreierbündnissen fallen mußte. Nach Vorverhandlungen entschlossen sich SPD, Grüne und FDP zur Bildung einer sogenannten »Ampel-Koalition«.

Diese Koalition aus SPD, Grüne und FDP hatte bereits in ihrem Koalitionsvertrag festgeschrieben, daß sie das Wahlrecht überarbeiten möchte. Es sollte eine »Kommission zur Reform des Bundeswahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit« eingerichtet werden.⁵⁰¹ Als Ziele einer Bundestagswahlrechtsreform wurden die Parität von Frauen und Männern im Parlament, die Bündelung von Wahlterminen, die Verlängerung der Wahlperiode auf fünf Jahre, die Begrenzung der Amtszeit des Bundeskanzlers sowie die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre ausgegeben.⁵⁰² Zu einigen dieser Ziele wurden in diesem Buch bereits Ausführungen gemacht, weshalb auf diese verwiesen werden und sie in der gebotenen Kürze erläutert werden können.

Auch vieles von den Vorschlägen der Wahlrechtskommission, die weiter unten zu diskutieren sind, war bereits Thema in diesem Buch, denn es handelt sich Konzepte, die in der Politikwissenschaft und in der politisch interessierten Öffentlichkeit schon länger diskutiert, beziehungsweise von Parteien bereits bei früheren Wahlrechtsreformen als Vorschlag in die Diskussion gebracht wurden. Dennoch sind sie unter dem Aspekt der bevorstehenden Wahlrechtsreform zu diskutieren.

Wahlrechtsreform im Wahlkampf

Bereits in den Wahlprogrammen schien die Absicht, das Wahlrecht zu reformieren, bei den Koalitionsparteien auf, wenn auch in unterschiedlicher Intensität. Im Wahlprogramm der SPD erschien eine Reform des Bundestagswahlrechts lediglich in der Ankündigung, daß sich die SPD für Paritätsgesetze für den Bundestag, die Länder und Kommunen einsetzen werde.⁵⁰³

Die Grünen äußerten sich in ihrem Wahlprogramm deutlich umfangreicher zu einer Reform des Wahlrechts. Sie strebten ein Wahlrecht an, das den Bun-

⁵⁰¹ vgl. »Mehr Fortschritt wagen«. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Grüne und FDP 2021 bis 2025, S. 10.

⁵⁰² vgl. ebd.

⁵⁰³ vgl. SPD-Parteivorstand (Hrsg.): Zukunftsprogramm. S. 42.

destag deutlich verkleinere, was unter anderem durch eine Reduzierung der Wahlkreise erreicht werden sollte. Eine Amtszeitbegrenzung des Bundeskanzleramtes sollte geprüft werden sowie Hürden für den Zugang zum Bundestag abgebaut und ein Paritätsgesetz beschlossen werden. Das Wahlalter sollte für die Europa- und Bundestagswahl auf 16 Jahre und auf Grundlagen einer Untersuchung gegebenenfalls noch weiter abgesenkt werden.⁵⁰⁴

Auch die FDP setzte sich in ihrem Wahlprogramm für eine Begrenzung der Amtszeit für Bundeskanzler sowie die Einrichtung von Bürgerräten ein. Die Legislaturperiode sollte auf fünf Jahre verlängert und die Wahlen gebündelt werden. Auch sollten die Direktmandate durch die Reduzierung der Zahl der Wahlkreise auf 250 beschränkt werden und das Wahlalter auf 16 abgesenkt werden.⁵⁰⁵ Als einzige der drei Parteien führte die FDP auch Kostengründe für die Notwendigkeit der Verkleinerung des Bundestages an.⁵⁰⁶

Daß Grüne und FDP der Wahlrechtsreform einen größeren Raum in den Wahlprogrammen einräumten, dürfte auch darauf zurückzuführen sein, daß die Parteien im 19. Bundestag gemeinsam mit der Linkspartei einen Entwurf zur Reform des Wahlrechts eingebracht hatten, der dem Entwurf der großen Koalition gegenüber gestellt wurde. Die drei Oppositionsparteien des 19. Bundestages zeigten sich auch mit der von der Großen Koalition beschlossenen Reform unzufrieden und wollten weiterhin eigene Vorstellungen durchsetzen, wozu Grüne und FDP im Rahmen der »Ampel-Koalition« nun auch die Möglichkeit bekam. Für die Sozialdemokraten war – zumindest für ihr Wahlprogramm – das Thema der Wahlrechtsreform nach dem Kompromiß mit der Union offenbar eher in den Hintergrund gerückt.

Zugleich zeigt sich, daß die Vorhaben aus dem Bundestagswahlkampf von FDP und Grünen im Rahmen der Koalitionsverhandlungen teilweise einer Wandlung unterlagen. So setzte die Koalition nicht mehr auf die in den Wahlprogrammen von Grünen und FDP angestrebte Reduzierung der Wahlkreise zur Verkleinerung des Bundestages. Statt dessen wurde nur das allgemeine Ziel der Verkleinerung des Bundestages angesprochen. Die Ziele der paritätischen Besetzung des Bundestages, einer Begrenzung der Amtszeit des Bundeskanzlers sowie die Verlängerung der Wahlperiode, die Bündelung von Wahlterminen und die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre finden sich im Koalitionsvertrag wieder. Der von den Grünen gewünschte Auftrag zur Evaluation und weiteren Absenkung des Wahlalters wurden im Koalitionsvertrag nicht mehr erwähnt.

⁵⁰⁴ vgl. Die Grünen (Hrsg.): Deutschland. Alles ist drin. S. 176ff.

⁵⁰⁵ vgl. FDP (Hrsg.): Nie gab es mehr zu tun. Wahlprogramm der FDP. S. 50.

⁵⁰⁶ vgl. ebd.

Die Wahlrechtskommission und ihre Vorschläge

Durch Beschluß des Bundestages wurde eine Wahlrechtskommission eingesetzt, die sich mit Fragen des Wahlrechts und der Modernisierung der Parlamentsarbeit befassen sollte.⁵⁰⁷ Im Einsetzungsbeschluß der Bundesregierung aus SPD, Grüne und FDP heißt es:

»Die Kommission soll sich mit der Frage des Wahlrechts ab 16 Jahren sowie der Dauer der Legislaturperiode befassen und Vorschläge zur Modernisierung der Parlamentsarbeit entwickeln. Sie soll 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.«⁵⁰⁸

Die Kommission legte am 1. September 2022 einen Zwischenbericht vor, der über den bisherigen Gang der Beratungen und die ersten Vorschläge informieren sollte.⁵⁰⁹ Die bereits bearbeiteten Themen lauteten:

- Verkleinerung des Bundestages
- Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre
- Gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern im Deutschen Bundestag.⁵¹⁰

Verkleinerung des Bundestages

Viele der Vorschläge, die die Kommission diskutierte, waren bereits Bestandteil der Debatte in Öffentlichkeit und Politikwissenschaften und wurden auch bereits in diesem Buch behandelt.

Zu Beginn des Kapitels gibt die Kommission eine Übersicht über die Ursachen der Vergrößerung des Bundestages und verweist hierbei auf die Veränderungen im Parteiensystem. Besonders hervorgehoben wurde hierbei die Rolle der CSU, die regelmäßig fast alle Direktmandate in Bayern gewinne, diese jedoch durch den sinkenden Zweitstimmenanteil der Partei nicht gedeckt seien und dadurch einen besonders hohen Ausgleichsbedarf schufen.⁵¹¹

Unter den möglichen Lösungsmöglichkeiten wurde als erste die »Verbundene Mehrheitsregel« aufgeführt, die die Zuteilung eines Wahlkreismandates nur dann ermöglichen soll, wenn dies durch die Zweitstimmen gedeckt ist. Die Zweitstimmen sollten also über die Zahl der Sitze entscheiden, die einer

⁵⁰⁷ vgl. Deutscher Bundestag, Bundestagsdrucksache 20/1023 am 15.03.2022.

⁵⁰⁸ ebd. S. 1.

⁵⁰⁹ vgl. Deutscher Bundestag, Bundestagsdrucksache 20/3250 am 01.09.2022.

⁵¹⁰ vgl. ebd. Inhaltsverzeichnis.

⁵¹¹ vgl. ebd. S. 10.

Partei zustünden (Verhältniswahl). Wenn eine Partei mehr Direktmandate erringt, als ihr nach den Zweitstimmen zustehen, werden die Direktmandate nicht zugeteilt, deren Kandidaten im Vergleich die niedrigsten prozentualen Ergebnisse hätten.⁵¹² Es handelt sich mithin um das Modell, das die »Ampel-Koalition« im Januar 2023 als Wahlrechtsreform zur Verkleinerung des Bundestages vorstellen würde.

Die Bedenken, die hinsichtlich der Nichtzuteilung von Direktmandaten bestünden, wenn die Partei in dem jeweiligen Bundesland Überhangmandate erzielten, seien unbegründet. Der Gesetzgeber könne selbst bestimmen, unter welchen Bedingungen ein Wahlkreis gewonnen werden könne. Die Voraussetzung der Deckung der Direktmandate durch die Zweitstimmen sei vergleichbar mit einem Quorum, das erreicht werden müsse. Dem stehe entgegen, daß die Mehrheitsregel unmittelbar verfassungsrechtlich verankert sei und somit nicht zur Disposition des Gesetzgebers stehe.⁵¹³

Auch das Problem, daß Wahlkreise, deren Direktkandidaten ihr Mandat nicht zugeteilt würde, im Bundestag nicht vertreten seien, wurde diskutiert. Für diesen Fall wurde die Möglichkeit zur Abgabe einer Ersatzstimme vorgeschlagen, die zum Zuge käme, wenn die Erstpräferenz mangels Zweistimmendeckung der gewählten Kandidat/innen nicht berücksichtigt würde, und die dann den Erstpräferenzen der anderen Wähler/innen hinzugezählt würde.⁵¹⁴ Dieser Vorschlag ist nicht zu verwechseln mit einer echten Präferenzwahl, denn hier geht es lediglich darum zu vermeiden, daß ein konkreter Wahlkreis im Bundestag nicht vertreten ist, wenn aufgrund des Auftretens von Überhangmandaten dem Direktkandidat sein Mandat nicht zugeteilt wird. Bei der Präferenzwahl würde in jedem Wahlkreis der Kandidat über einen Stimmentransfer ermittelt, wodurch es zu einer Gleichbehandlung aller Kandidaten käme, statt diesen nur in dem Fall vorzunehmen, in dem der Direktkandidat trotz Stimmenmehrheit scheitert.

Die Ersatzstimme solle sicherstellen, daß der betroffene Wahlkreis im Bundestag repräsentiert werde, ohne daß eine Stichwahl notwendig würde. Dagegen wurde vorgebracht, daß sich die Wähler/innen im Rahmen der Ersatzstimme für einen Kandidaten oder eine Kandidatin einer konkurrierenden Partei entscheiden müsse und die Wähler/innen, deren Ersatzstimme zum Zuge komme, eine zweite Chance bekämen, die die Wähler/innen, deren erste Wahl das Mandat erhalte, nicht hätten. Dies verkompliziere die Stimmabgabe und stelle eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung dar.⁵¹⁵

Hinzuzufügen wäre noch der Einwand, daß für die Wähler/innen zum Zeitpunkt der Stimmabgabe nicht erkennbar ist, wen der oder die Wähler/in

⁵¹² vgl. ebd. S. 13.

⁵¹³ vgl. ebd. S. 14.

⁵¹⁴ vgl. ebd. S. 15.

⁵¹⁵ vgl. ebd.

wählt. Verwiesen wird darauf, daß es sich um keinen zweiten Wahlgang handele, bei dem die Wähler/innen noch einmal entscheiden könnten.⁵¹⁶

Ein weiterer Vorschlag, der in diesem Zusammenhang diskutiert wurde, ist die Vergabe des Mandates an die Kandidat/innen mit den nächstmeisten Stimmen unter der Voraussetzung der gleichzeitigen Deckung durch die Zweitstimmen. Hier wiederum spräche dagegen, daß das Mehrheitsprinzip verfassungsrechtlich geschützt sei und die Legitimation der nachplazierten Kandidat/innen fraglich sei.⁵¹⁷

Auch wurde die echte Präferenzwahl erwähnt und beschrieben, ohne daß unmittelbar eine Bewertung vorgenommen wurde.⁵¹⁸

Die Wahlrechtskommission diskutierte neben dem Kappungsmodell mit seinen Auswirkungen auch über das »Echte« Zwei-Stimmen-Wahlrecht, welches hier auch weiterhin als »Grabenwahlsystem« oder »Grabenwahlrecht« bezeichnet werden soll. Danach sollen, wie bereits oben beschrieben, die Erst- und Zweitstimmen getrennt voneinander, also ohne Verrechnung, abgegeben und gewertet werden. Die Hälfte der Abgeordneten würde in einem solchen System im Rahmen einer Mehrheitswahl oder relativen Mehrheitswahl gewählt, die andere Hälfte der Abgeordneten würde über die Verhältniswahl bestimmt. Hierbei sei auch eine Abweichung von einer 50:50 Verteilung denkbar. Zudem könne ein Quorum eingeführt werden, das verhindern solle, daß im Rahmen einer relativen Mehrheitswahl die Wahlkreise mit nur geringem Stimmenanteil gewonnen würden, wobei die Stichwahl mit der Verhältniswahl verbunden werden könne.⁵¹⁹

Vorteile längen in der Stärkung des Wahlkreismandates und darin, daß die Regelgröße des Parlaments stets eingehalten werde. Zudem habe das Bundesverfassungsgericht eine solche Lösung bereits als verfassungsgemäß qualifiziert. Die Befürchtung, daß in einem solchen System eine Mehrheit im Parlament unabhängig von der Mehrheit der abgegebenen Stimmen entstünde, träfe nicht zu.⁵²⁰ Letzteres wurde bereits in diesem Buch widerlegt. Das Element der Mehrheitswahl schlägt in einer Weise durch, daß eben doch absolute Mehrheiten entstehen können, die durch das Wähler/innenvotum nicht gedeckt sind. Denn neben den gewonnenen Wahlkreisen, die eine Partei, die Direktmandate erzielt, erhält, kommen noch die Listenmandate aus der Verhältniswahl hinzu. Daß es bei unverändertem Stimmverhalten bei den vergangenen vier Wahlen zu einer absoluten Mehrheit der CDU/CSU gekommen sei, wird auch im Bericht der Kommission vorgetragen.⁵²¹

⁵¹⁶ vgl. ebd.

⁵¹⁷ vgl. ebd. S. 16.

⁵¹⁸ vgl. ebd.

⁵¹⁹ vgl. ebd. S. 17.

⁵²⁰ vgl. ebd. S. 18.

⁵²¹ vgl. ebd. S. 18.

Ein weiterer Vorschlag zur Verkleinerung des Bundestages wäre die Einführung einer Verhältniswahl mit veränderbaren Listen. Hierbei könnten die Wähler/innen die Reihenfolge auf den von den Parteien vorgeschlagenen Listen ändern, indem sie für eine oder mehrere Personen Stimmen abgeben. Hier könnten auch Präferenzelemente zur Gestaltung der Parteilisten durch die Wähler/innen eingeführt werden.⁵²²

Weitere Vorschläge, die hier nicht ausgeführt werden sollen, wurden angesprochen und anschließend Empfehlungen abgegeben. Hiernach soll das Wahlrecht die Regelgröße des Bundestages von 598 Sitzen sicherstellen, wobei die Sitzverteilung weiterhin nach dem Zweitstimmenergebnis erfolgen soll. Um Überhangmandate zu vermeiden, sollen die Direktmandate durch die Zweitstimmen gedeckt sein und ansonsten nicht zugeteilt werden (Kapungsmodell). Um den Wahlkreis nicht unbesetzt zu belassen, soll vorzugsweise eine Ersatzstimme eingeführt oder alternativ auch andere Modelle umgesetzt werden, worunter auch die echte Präferenzwahl erwähnt wird. Weiterhin sollen Kandidaturen parteiloser Kandidaten möglich bleiben und an der Sperrklausel in Höhe von fünf Prozent festgehalten werden. Von der Einführung des Grabenwahlsystems wird abgeraten, wovon es wiederum abweichende Voten gibt.⁵²³

Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre

Die Koalition aus SPD, Grüne und FDP hatte in ihrem Koalitionsvertrag festgeschrieben, das Wahlalter auf 16 Jahre zu senken. Hier verweist die Wahlrechtskommission darauf, daß dies für die Wahlen zum Europäischen Parlament ohne weiteres möglich sei, denn die Einzelheiten des Wahlrechts zu regeln sei Angelegenheit der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, während für eine entsprechende Änderung bei der Bundestagswahl die Änderung des Grundgesetzes notwendig sei, weil hier der Art. 38 Abs. 2 GG das Wahlalter auf mindestens 18 Jahre festlege.⁵²⁴ Verschiedene Bundesländer haben bereits auf Landes- beziehungsweise auf kommunaler Ebene das Wahlalter auf 16 Jahre gesenkt oder planen dies, in naher Zukunft zu tun.⁵²⁵ Eine Verpflichtung zur Absenkung des Wahlalters bestehe nicht und sei auch nicht aus der UN-Kinderrechtskonvention abzuleiten.⁵²⁶

Zu den Aspekten, die bei einer Absenkung des Wahlalters zu berücksichtigen seien, wurde auch die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erwähnt, die »die zur Teilnahme am demokratischen Kommunikati-

⁵²² vgl. ebd. S. 19f.

⁵²³ vgl. ebd. s. 21 ff.

⁵²⁴ vgl. ebd. S. 27.

⁵²⁵ vgl. ebd. S. 27f.

⁵²⁶ vgl. ebd. S. 28.