

# Operation am Herzen der repräsentativen Demokratie: Es braucht endlich eine wirkungsvolle und nachhaltige Reform des Wahlrechts

Mit den Stimmen der Regierungsfractionen hat der Bundestag im Oktober 2020 eine Reform des Bundeswahlgesetzes (BWahlG) beschlossen, die dem Anwachsen der Größe des Bundestages begegnen soll. Zwar legt § 1 Abs. 1 S. 1 BWahlG die Mitgliederzahl des Bundestages grundsätzlich auf 598 Abgeordnete fest, die durch das Hinzukommen von Überhang- und Ausgleichsmandaten bedingte tatsächliche Mitgliederzahl ist jedoch seit der Bundestagswahl 2002 stetig gewachsen. Der 19. Deutsche Bundestag ist mit 709 Sitzen, darunter 46 Überhang- und 65 Ausgleichsmandate, der größte in der Geschichte der Bundesrepublik. Ohne Änderungen stand (und steht?) zu befürchten, dass der Bundestag weiter anwachsen und in der nächsten Legislaturperiode 800-850 Abgeordnete umfassen wird.

Die stetig steigende Zahl an Abgeordneten wird dabei nicht nur in der (Boulevard-)Presse als „Bläh-Bundestag“ bemängelt, sondern auch in Wissenschaft und Politik aufgrund der gestiegenen Kosten und Bedenken hinsichtlich der Arbeitsfähigkeit des Parlaments und seiner Akzeptanz in der Bevölkerung kritisiert. Um mögliche Reformansätze, die eine deutliche Reduktion der Abgeordnetenzahl bewirken, aber auch vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) Bestand haben sollen, wird seit nunmehr über zehn Jahren zäh gerungen.

Im Zentrum der neuerlichen Reform stehen folgende Regelungen: In einem ersten Schritt mit Wirkung schon für die nächste Bundestagswahl im September sollen Überhangmandate nicht mehr vollumfänglich, sondern erst ab dem vierten Überhangmandat ausgeglichen werden (§ 6 Abs. 5 S. 4, Abs. 6 S. 4 BWahlG n.F.). Zudem werden Überhangmandate nun in gewissem Umfang mit Listenmandaten der gleichen Partei in anderen Ländern verrechnet (§ 6 Abs. 5 S. 2, Abs. 6 S. 2 BWahlG n.F.), was den föderalen Proporz zugunsten einer geringeren Zahl nötig werdender Ausgleichsmandate einschränkt. In einem zweiten Schritt, mit Wirkung erst ab dem Jahr 2024, soll dann die Zahl der Wahlkreise von 299 (§ 1 Abs. 2 BWahlG) auf 280 reduziert werden.

Die Neuregelungen stehen stark in der Kritik. Allenfalls ein Abdämpfen des Anwachsens sei durch sie möglich, jedoch keine nennenswerte Reduktion der Sitzzahl. Zudem bestehen Bedenken hinsichtlich ihrer Verfassungsmäßigkeit. Abgeordnete der Oppositionsfractionen Bündnis 90/Die Grünen, FDP und Die Linke haben Anfang Februar beim BVerfG einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle gestellt, mit dem sie u.a. die Einschränkung des Ausgleichs von Überhangmandaten sowie die Verrechnung von Überhang- mit Listenmandaten angreifen. Mit Blick auf die bevorstehende Bundestagswahl wollen sie zudem eine einstweilige Anordnung erreichen, nach der die angegriffenen Regelungen für die Wahl nicht angewendet werden dürften.

Hier soll exemplarisch nur auf einen verfassungsrechtlich zumindest fragwürdigen Punkt der Reform eingegangen werden: die Institutionalisierung von „bis zu drei“ nicht

ausgeglichenen Überhangmandaten und die damit nicht mehr nur als bloße Folge in Kauf genommene, sondern im Wahlrecht explizit angelegte Verzerrung des Zweitstimmenergebnisses. Diese stellt einen Eingriff in die in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG garantierte Wahlgleichheit in Form der Erfolgswertgleichheit dar, zu dessen verfassungsrechtlicher Rechtfertigung in der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 19/22504, S. 6) auf die Entscheidung Überhangmandate II (BVerfGE 131, 316 (369 f.)) rekurriert wird. Das BVerfG hatte darin die Zahl von 15 nicht ausgeglichenen Überhangmandaten als Obergrenze definiert, bei deren Überschreiten ein angemessener Ausgleich zwischen dem Zweitstimmenergebnis und dem Erhalt der Wahlkreismandate nicht mehr gewährleistet sei. Dies wird nun teilweise so verstanden, als sei die ausbleibende Kompensation von bis zu 15 Überhangmandaten in jedem Fall verfassungsrechtlich unbedenklich bzw. gar ein Vorschlag an den Gesetzgeber. Davon kann jedoch nicht ohne Weiteres ausgegangen werden. Denn bereits eine geringe Zahl an nicht ausgeglichenen Überhangmandaten kann, so wie sie das neue Regelungsmodell vorsieht, dazu führen, dass ein negatives Stimmgewicht entsteht, also dass etwa ein Weniger an Zweitstimmen letztendlich zu einem zusätzlichen Sitz im Bundestag führt. Es ist daher zweifelhaft, ob diese Regelung vor dem BVerfG Bestand haben wird.

Politisch ist es durchaus nachvollziehbar, dass eine wirkungsvolle wie verfassungsmäßige Reform des Wahlrechts kein leichtes Unterfangen ist, entscheiden die Abgeordneten doch mittelbar über ihr Abschneiden bei künftigen Wahlen. Je nachdem, an welcher Stellschraube „gedreht“ wird, geht dies tendenziell zu Lasten der einen oder der anderen Partei. Nicht nachvollziehbar hingegen ist das ständige Hangeln von Reform zu Reform, von denen eine nach der anderen scheitert. Es bindet parlamentarische Ressourcen und leistet der Politikverdrossenheit Vorschub. Angesichts der elementar wichtigen Bedeutung des Wahlrechts für die repräsentative Demokratie sollte es im Interesse aller demokratischen Parteien sein, endlich eine Lösung von Bestand zu finden. Das Grundgesetz schreibt ein personalisiertes Verhältniswahlrecht nicht vor. Wenn also die der Verknüpfung von Mehrheits- und Verhältniswahl inhärenten Konflikte gegenwärtig nur dadurch in einem verfassungskonformen Wahlrecht aufgelöst werden können, dass dieses immer komplexer bzw. der Bundestag immer größer wird, sollte womöglich verstärkt über eine grundlegende Änderung des Wahlsystems nachgedacht werden.

über den Autor  
**Felix Schott**

Der Autor leitet das Unterressort Öffentliches Recht der Redaktion der BRZ. Er studiert im neunten Fachsemester Rechtswissenschaft und ist studentische Hilfskraft am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und die Internationalisierung der Rechtsordnung (Univ.-Prof. Dr. Helmut Aust) an der Freien Universität Berlin. Dieses Editorial spiegelt ausschließlich seine persönliche Meinung wider.

Stand: 24.02.2021