

Ergänzender Bericht

der Reformkommission zur Größe des Deutschen Bundestages

zu dem Zwischenbericht
- Drucksache 13/4560 -

Empfehlungen für die Wahl zum 14. Deutschen Bundestag und zu den
wesentlichen Regelungen für die Verkleinerung des Deutschen Bundestages

hier: Empfehlungen zu den wesentlichen Regelungen für die Verkleinerung
des Deutschen Bundestages ab der 15. Wahlperiode

gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages vom 29. Juni 1995
- Drucksache 13/1803 -

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung der Empfehlungen	3
I. Beratungs- und Verfahrensstand	3
II. Empfehlungen der Reformkommission zu den wesentlichen Regelungen für die Verkleinerung des Deutschen Bundestages	4
A. Zahl der Mitglieder des Deutschen Bundestages ab der 15. Wahlperiode	4
B. Kriterien für die Wahlkreiseinteilung und -verteilung ab der Wahl zum 15. Deutschen Bundestag	5
1. Zulässige Abweichung der Bevölkerungszahl in den Wahlkreisen vom Durchschnitt	5
2. Verteilung der Wahlkreise auf die Länder	6
C. Gesetzliche Verankerung der wesentlichen Regelungen für die Verkleinerung des Deutschen Bundestages	7
Anhang	
1. Verzeichnis weiterer Kommissions-Protokolle	8
2. Verzeichnis weiterer Kommissions-Drucksachen	8
3. Verzeichnis weiterer Kommissions-Materialien	8

Ergänzender Bericht der Reformkommission zur Größe des Deutschen Bundestages

Zusammenfassung der Empfehlungen

Zahl der Mitglieder des Deutschen Bundestages ab der 15. Wahlperiode

Der Deutsche Bundestag besteht ab der 15. Wahlperiode vorbehaltlich der sich aus dem Bundeswahlgesetz ergebenden Abweichungen aus 598 Abgeordneten.

Kriterien für die Wahlkreiseinteilung und -verteilung ab der Wahl zum 15. Deutschen Bundestag

Die Bestimmung des § 3 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 des Bundeswahlgesetzes wird ab der Wahl zum 15. Deutschen Bundestag dahin gehend geändert, daß die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise um nicht mehr als 15 v.H. nach oben oder unten abweichen soll und eine Neuabgrenzung des Wahlkreises vorzunehmen ist, wenn die Abweichung mehr als 25 v.H. beträgt.

Die Bestimmung des § 3 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 des Bundeswahlgesetzes wird mit Wirkung ab der 15. Wahlperiode dahin gehend geändert, daß die Zahl der Wahlkreise in den einzelnen Ländern deren Bevölkerungsanteil soweit wie möglich entsprechen muß.

Gesetzliche Verankerung der wesentlichen Regelungen für die Verkleinerung des Deutschen Bundestages

Gemeinsam mit den für die Wahl zum 14. Deutschen Bundestag erforderlichen Änderungen des Bundeswahlrechts werden die Zahl der Mitglieder des Deutschen Bundestages und die Kriterien für die Wahlkreiseinteilung in § 3 Abs. 2 des Bundeswahlgesetzes, die mit Wirkung von der 15. Wahlperiode an gelten, gesetzlich verankert.

I. Beratungs- und Verfahrensstand

Die Reformkommission legte dem Deutschen Bundestag am 8. Mai 1996 einen Zwischenbericht „Empfehlungen für die Wahl zum 14. Deutschen Bundestag und zu den wesentlichen Regelungen für die Verkleinerung des Deutschen Bundestages“ vor (Drucksache 13/4560). Sie kündigte darin an, noch vor der Sommerpause 1996 einen Ergänzungsbericht mit den im Zwischenbericht noch nicht enthaltenen Empfehlungen zur Zahl der Mitglieder des Deutschen Bundestages ab der 15. Wahlperiode und zu den Kriterien der Wahlkreiseinteilung und -verteilung ab der Wahl zum 15. Deutschen Bundestag zu erstatten. Diese Zusage löst sie mit dem vorliegenden Ergänzungsbericht ein, dessen Empfehlungen in ihrer 9. Sitzung am 11. Juni 1996 beschlossen wurden.

Der Deutsche Bundestag überwies den Zwischenbericht in seiner 104. Sitzung am 9. Mai 1996 zusammen mit dem Bericht der Wahlkreiskommission für die 13. Wahlperiode des Deutschen Bundestages gemäß § 3 des Bundeswahlgesetzes (BWG) (Drucksache 13/3804) an den Innenausschuß zur federführenden Beratung und an den Ausschuß für Wahlprü-

fung, Immunität und Geschäftsordnung zur Mitberatung.

Der Innenausschuß hat die Beratung der beiden Berichte begonnen und beabsichtigt, sie am 12. Juni 1996 – unter Berücksichtigung der ergänzenden Empfehlungen der Reformkommission – abzuschließen. Der Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung sieht keine parlamentsrechtlichen Bedenken und empfahl in seiner Sitzung am 23. Mai 1996, die Berichte zur Kenntnis zu nehmen.

Die Reformkommission beabsichtigt, ihre Beratungen zur Überprüfung der Fünfprozentklausel, der Grundmandatsklausel und der Überhangmandatsregelung aus rechtspolitischer Sicht nach den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Grundmandatsklausel und zur Überhangmandatsregelung fortzusetzen, die noch in diesem Jahr ergehen sollen. Sie wird sich außerdem mit dem Durchschnitt der Wahlkreise für die Wahl zum 15. Deutschen Bundestag befassen. Ihre Empfehlungen zu diesen Beratungskomplexen wird sie voraussichtlich im Frühjahr 1997 in ihrem Schlußbericht vorlegen.

II. Empfehlungen der Reformkommission zu den wesentlichen Regelungen für die Verkleinerung des Deutschen Bundestages

A. Zahl der Mitglieder des Deutschen Bundestages ab der 15. Wahlperiode

Die Reformkommission empfiehlt mit breiter Mehrheit:

Der Deutsche Bundestag besteht ab der 15. Wahlperiode vorbehaltlich der sich aus dem Bundeswahlgesetz ergebenden Abweichungen aus 598 Abgeordneten.

Der Deutsche Bundestag beschloß am 29. Juni 1995, das Parlament mit Wirkung von der 15. Wahlperiode an auf unter 600 Abgeordnete (heutiger Stand minus höchstens bis zu 100 Abgeordnete) bei Beibehaltung einer personalisierten Verhältniswahl mit Parität zwischen Listen- und Direktmandaten zu verkleinern.

Drucksache 13/1803;
Stenographischer Bericht der 47. Sitzung des Deutschen Bundestages, S. 3866 D.

Damit war die Grundsatzentscheidung über eine Verkleinerung getroffen. Die Aufgabe der Reformkommission ist, einen Vorschlag zum Ausmaß der Verkleinerung innerhalb des durch den Beschluß vorgegebenen Rahmens – zwischen 572 und 598 Abgeordnete – zu erarbeiten. Die Empfehlung der Reformkommission hierzu beruht auf einer Abwägung der Gesichtspunkte, die für und gegen eine stärkere Verminderung der Zahl der Abgeordneten sprechen.

Für eine volle Ausschöpfung des Verminderungsspielraums wird im wesentlichen ins Feld geführt, die mit der Parlamentsreform angestrebte Verbesserung der Effizienz und Wirtschaftlichkeit der parlamentarischen Arbeit erfordere es, die Zahl der Abgeordneten möglichst niedrig anzusetzen. Damit entspreche der Deutsche Bundestag auch den Forderungen, die er an andere, wie etwa die öffentlichen Verwaltungen, stelle. Von ihnen verlange er eine deutliche „Verschlankung“, beispielsweise durch die Straffung von Arbeitsabläufen.

Die Befürworter einer höheren Zahl von Abgeordneten weisen vor allem auf die Tatsache hin, daß jede Verminderung der Abgeordnetenzahl zu einer Vergrößerung der Wahlkreise führt. Die Folge seien ein Verlust von Bürgernähe und eine höhere Belastung der einzelnen Abgeordneten. Dies könne besonders bei denjenigen Abgeordneten an die Grenze des Zumutbaren gehen, die Flächenwahlkreise zu betreuen hätten. Damit werde auch die Möglichkeit für die Bürger erschwert, die Abgeordneten unmittelbar anzusprechen. Zu bedenken sei auch, daß es für die kleineren Parteien dann noch schwerer als bisher sein werde, im Wahlkreis und in den zahlreichen Gremien des Parlaments hinreichend präsent zu sein.

Die Reformkommission mißt der Wahlkreisgröße bei ihren Abwägungen eine entscheidende Bedeutung zu. Sie hat bereits in ihrem Zwischenbericht auf die herausragende Bedeutung des Wahlkreises und seiner Betreuung für den demokratischen Willensbildungsprozeß und damit für das Funktionieren des politischen Systems in Deutschland hingewiesen.

Zwischenbericht der Reformkommission (Drucksache 13/4560), S. 16 f.

Sie weiß aufgrund der eigenen Erfahrungen der überwiegenden Zahl ihrer Mitglieder überdies, daß die Erwartungen der Bürger im Wahlkreis auf eine Berücksichtigung ihrer Wünsche, Forderungen und Interessen durch die Wahlkreisabgeordneten ständig steigen. Dies alles erfordert Wahlkreise, deren Größe eine intensive Betreuung durch die Abgeordneten noch zuläßt.

Die durchschnittliche deutsche Bevölkerung eines Wahlkreises beläuft sich gegenwärtig auf rund 227 000 Bürger. Sie würde sich bei einer Verminderung der Zahl der Abgeordneten auf die Mindestzahl von 572 auf rund 260 500 erhöhen.

Statistisches Bundesamt, Unterlage für die Reformkommission vom 3. Mai 1996 (Kommissions-Drucksache 17), S. 20.

Der Zuwachs von durchschnittlich 33 500 zu betreuenden Bürgern je Wahlkreis, der sich danach bei der höchstmöglichen Verringerung der Abgeordnetenzahl ergäbe, entspricht der Einwohnerzahl einer mittelgroßen Stadt. Schon dies allein macht die Dimension der zusätzlich erforderlichen Betreuung deutlich. Das Problem verschärft sich noch in Flächenwahlkreisen, in denen die hinzukommenden rund 33 500 Bürger auf eine Vielzahl kleinerer Gemeinden verteilt und damit schwerer erreichbar und ansprechbar sind als in städtischen Bereichen.

Das Beispiel zeigt, daß eine volle Ausschöpfung des Verminderungsspielraumes nicht vertretbar erscheint. Sie würde die Möglichkeiten einer intensiven Wahlkreisarbeit zu stark beeinträchtigen. Dies spricht dafür, die Zahl der durchschnittlichen Wahlkreisbevölkerung – im vorgegebenen Rahmen – deutlich niedriger anzusetzen.

Unter dem Gesichtspunkt der ausreichenden Betreuungsmöglichkeit eines Wahlkreises hält die Reformkommission eine Wahlkreisbevölkerung von durchschnittlich rund 249 000 deutschen Einwohnern für angemessen, die bei insgesamt 299 Wahlkreisen im Bundesgebiet erreicht wird.

Statistisches Bundesamt, Unterlage für die Reformkommission vom 3. Mai 1996 (Kommissions-Drucksache 17), S. 20.

Dem entspricht eine Zahl von 598 Abgeordneten im Deutschen Bundestag.

Die damit erreichte Verminderung der Zahl der Abgeordneten um 74 gegenüber dem gegenwärtigen Stand von 672, also um 11 v. H., steht nach Einschätzung der Reformkommission auch im Einklang mit der Forderung, das Parlament deutlich zu „verschlanken“, um eine Verbesserung der Effizienz und Wirtschaftlichkeit der parlamentarischen Arbeit zu ermöglichen. Sie hält sich darüber hinaus in einem Rahmen, der es nach den Erfahrungen früherer Wahlperioden auch den kleineren Fraktionen und den Gruppen ermöglicht, ihre Aufgaben im Parlament ausreichend wahrzunehmen.

Die tatsächliche Zahl der Mitglieder des Deutschen Bundestages ab der 15. Wahlperiode kann von der hier empfohlenen Zahl abweichen. Insbesondere können, solange die Überhangmandatsregelung in ihrer gegenwärtigen Fassung besteht, zusätzlich Überhangmandate anfallen.

Die Minderheit der Kommissionsmitglieder hält trotz der zusätzlichen Belastungen bei der Betreuung der Wahlkreise sowie bei der parlamentarischen Arbeit besonders für die Mitglieder kleinerer Fraktionen eine weitere Verkleinerung des Parlaments im Hinblick auf die dadurch zu erwartende größere Steigerung von Effizienz und Wirtschaftlichkeit der parlamentarischen Arbeit für wünschenswert.

B. Kriterien für die Wahlkreiseinteilung und -verteilung ab der Wahl zum 15. Deutschen Bundestag

1. Zulässige Abweichung der Bevölkerungszahl in den Wahlkreisen vom Durchschnitt

Die Reformkommission empfiehlt einvernehmlich:

Die Bestimmung des § 3 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 des Bundeswahlgesetzes wird ab der Wahl zum 15. Deutschen Bundestag dahin gehend geändert, daß die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise um nicht mehr als 15 v. H. nach oben oder unten abweichen soll und eine Neuabgrenzung des Wahlkreises vorzunehmen ist, wenn die Abweichung mehr als 25 v. H. beträgt.

In ihrem Zwischenbericht vom 8. Mai 1996 hat die Reformkommission zur aktuellen Rechtslage nach dem Bundeswahlgesetz bereits darauf hingewiesen, daß derzeit bei der Frage der Neuabgrenzung von Wahlkreisen unter dem Aspekt der Abweichung von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise zwei Toleranzgrenzen zu beachten sind:

- zum einen die des § 3 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2, zweiter Halbsatz BWG. Danach ist eine Abweichung der Bevölkerungszahl der Wahlkreise vom Durchschnitt allenfalls bis zu 33⅓ v. H. hinnehmbar. Abweichungen nach oben oder unten, die diesen Wert überschreiten, müssen korrigiert werden.

- zum anderen die des § 3 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 erster Halbsatz BWG. Danach soll die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise um nicht mehr als 25 v. H. nach oben oder unten abweichen.

Zwischenbericht der Reformkommission (Drucksache 13/4560), S. 10f.

Die beiden Toleranzgrenzen sind das Ergebnis einer typisierenden Entscheidung des Gesetzgebers im Spannungsfeld der Wahlrechtsgleichheit. Sie werden überwiegend als eine zulässige Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Wahlgrundsätze angesehen.

Zwischenbericht der Reformkommission (Drucksache 13/4560), S. 11f.

Die Verkleinerung des Deutschen Bundestages auf 598 Abgeordnete und die damit einhergehende Verringerung der Zahl der Wahlkreise auf 299 geben Anlaß, die gesetzgeberische Entscheidung über die Toleranzgrenzen zu überdenken. Immerhin steigt durch die Verringerung der Zahl der Wahlkreise von 328 auf 299 die durchschnittliche Zahl der deutschen Bevölkerung je Wahlkreis von 227 079 auf 249 104. Damit erhöht sich auch – in absoluten Zahlen – die Einwohnerzahl, um die ein Wahlkreis von der durchschnittlichen Einwohnerzahl aller Wahlkreise abweichen darf.

Statistisches Bundesamt, Unterlage für die Reformkommission vom 3. Mai 1996 (Kommissions-Drucksache 17), S. 20.

In Zahlen ausgedrückt bedeuten die derzeit gültigen Toleranzgrenzen des Bundeswahlgesetzes bei 328 Wahlkreisen folgendes: Ausgehend von der aktuellen durchschnittlichen Zahl der deutschen Bevölkerung je Wahlkreis von 227 079 dürfen im Rahmen der 33⅓-v.H.-Abweichung nach unten der kleinste Wahlkreis 151 386 und nach oben der größte 302 772 Deutsche umfassen. Das heißt, der kleinste Wahlkreis darf sich zum größten wie 1 : 2 verhalten.

Auf die 25-v. H.-Grenze übertragen ergeben sich folgende Werte: Abweichungen nach unten bis zu 170 309, Abweichungen nach oben bis zu 283 849. Hier verhält sich der kleinste zum größten Wahlkreis also wie 1 : 1,67.

Statistisches Bundesamt, Unterlage für die Reformkommission vom 3. Mai 1996 (Kommissions-Drucksache 17), S. 19.

Wird nun die Zahl der Wahlkreise im Zuge der Verkleinerung des Deutschen Bundestages auf 299 reduziert, steigt die durchschnittliche Zahl der deutschen Bevölkerung auf 249 104. Das ist ein Zuwachs von 9,7 v. H. Um diesen Prozentsatz vergrößert sich auch der Abstand zwischen den beiden Abweichungswerten für die 33⅓-v. H.- und für die 25-v. H.-Grenze:

- 33⅓-v. H.-Grenze: Abweichung nach unten: 166 069, Abweichung nach oben: 332 139;
- 25-v.H.-Grenze: Abweichung nach unten: 186 828, Abweichung nach oben: 311 380.

Das Verhältnis vom kleinsten zum größten Wahlkreis von 1:2 (33⅓-v. H.-Grenze) bzw. 1:1,67 (25-v. H.-Grenze) verändert sich zwar nicht, wohl aber der Abstand in absoluten Zahlen. Er steigt um 14 683 von 151 386 auf 166 069 (33⅓-v. H.-Grenze) bzw. um 11 012 von 113 540 auf 124 552 (25-v. H.-Grenze).

Statistisches Bundesamt, Unterlage für die Reformkommission vom 3. Mai 1996 (Kommissions-Drucksache 17), S. 19.

Die Reformkommission ist der Auffassung, daß Abweichungen in dieser Größenordnung künftig nicht mehr hingegenommen werden sollten.

Der Gesetzgeber hat bei der Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätze einen Ermessensspielraum. Er ist nicht auf bestimmte Prozentsätze fixiert. Die Toleranzgrenzen müssen zwar aus den verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätzen entwickelt werden. Sie liegen aber nicht fest.

Heintzen, Gutachten (Kommissions-Drucksache 9), S. 58; Löwer, Gutachten (Kommissions-Drucksache 10), S. 49.

Der von der Reformkommission angehörte Sachverständige Badura meint zwar, die Werte von 33⅓ v.H. und 25 v.H. seien nicht nur einfach mathematische Größen, sondern seit Jahrzehnten Maßstäbe des Wahlrechtsgesetzgebers. Das könne seiner Ansicht nach nicht einfach verändert werden.

Badura, Stenographischer Bericht Anhörung, S. 32.

Die Reformkommission macht sich diesen Standpunkt indessen nicht zu eigen. Sie ist vielmehr mit dem Bundesverfassungsgericht der Ansicht, daß Inhalt und Realisierung der verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätze nicht ein für allemal abstrakt festgestellt werden können, sondern vielmehr von den jeweiligen zeitlichen, örtlichen und politischen Verhältnissen abhängen.

Zwischenbericht der Reformkommission (Drucksache 13/4560), S. 13 m.w.N.

Deswegen greift sie die Anregung mehrerer der angehörten Sachverständigen auf, die große Wahlkreisreform dazu zu nutzen, die Toleranzgrenzen abzusenken. Mahrenholz etwa ist der Meinung, daß man eigentlich nur bis 15 v.H. großzügig sein dürfe. Dann verhielte sich der kleinste zum größten Wahlkreis wie 1:1,35. Das hieße, der größte Wahlkreis hätte immer noch gut ein Drittel mehr Bevölkerung als der kleinste. Eine größere Abweichung sei mit dem Erfordernis der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen nicht vereinbar.

Mahrenholz, Stenographischer Bericht Anhörung, S. 17, 25.

Der Sachverständige Püttner hält sogar ein Absenken der Toleranzgrenze auf 10 v.H. für notwendig.

Püttner, Stenographischer Bericht Anhörung, S. 19.

Der Sachverständige Schneider meint hingegen, daß bei 33⅓ v. H. gewissermaßen die „rote verfassungs-

rechtliche Karte“ aufleuchte; die „gelbe“ würde er bei 20 v. H. ansiedeln.

Schneider, Stenographischer Bericht Anhörung, S. 20.

Die Reformkommission ist mit den Sachverständigen der Überzeugung, daß die Toleranzgrenzen für Wahlkreisabweichungen niedriger als bisher festgesetzt werden müssen. Sie hält eine Obergrenze von 25 v. H., ab der Wahlkreisrekturen erfolgen müssen, für angemessen und ausreichend und empfiehlt, die zweite Toleranzgrenze, ab der Wahlkreisrekturen erfolgen sollen, bei 15 v. H. anzusiedeln. Mit diesen Grenzwerten wird zum einen dem Grundsatz des gleichen Erfolgswerts der Wählerstimmen hinreichend Rechnung getragen. Zum anderen ermöglichen sie es, beim Wahlkreiszuschnitt die anderen neben der Bevölkerungszahl maßgebenden Kriterien, wie etwa die Einhaltung der Grenzen der Gemeinden, Kreise und kreisfreien Städte ausreichend zu berücksichtigen. Schließlich vermeiden relativ hohe Grenzwerte den Zwang, die Wahlkreise ständig neu zu schneiden, um sie der jeweiligen Bevölkerungsentwicklung anzupassen, zumal sich die hierdurch erforderlichen Änderungen nicht auf den jeweils betroffenen Wahlkreis beschränken, sondern Änderungen bei weiteren Wahlkreisen nach sich ziehen.

2. Verteilung der Wahlkreise auf die Länder

Die Reformkommission empfiehlt weiterhin einvernehmlich:

Die Bestimmung des § 3 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 des Bundeswahlgesetzes wird mit Wirkung ab der 15. Wahlperiode dahin gehend geändert, daß die Zahl der Wahlkreise in den einzelnen Ländern deren Bevölkerungsanteil soweit wie möglich entsprechen muß.

Für die Frage, wann eine Neuabgrenzung von Wahlkreisen erforderlich ist, ist neben der Bestimmung in Nummer 2 des § 3 Abs. 2 Satz 3 BWG dessen Nummer 3 von zentraler Bedeutung. Danach soll die Zahl der Wahlkreise in den einzelnen Ländern deren Bevölkerungsanteil soweit wie möglich entsprechen. Diese Regelung beruht nicht auf einer Betrachtung des einzelnen Wahlkreises, sondern ausgehend von den föderalen Elementen des Wahlrechts auf deren Verteilung auf die Länder.

Die Reformkommission hat in ihrem Zwischenbericht bereits auf die Bedeutung der proportionalen Verteilung der Wahlkreise auf die Länder für die Vermeidung von Überhangmandaten und die dazu ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hingewiesen.

Zwischenbericht der Reformkommission (Drucksache 13/4560), S. 14 f., 21 jeweils m.w.N.

Hier liegt für die Zukunft ein zentraler Ansatzpunkt für den Gesetzgeber, um die Entstehung von Überhangmandaten zu vermeiden, soweit sie nicht auf einer Entscheidung der Wähler oder anderen legislativ nicht zu beeinflussenden Faktoren beruht. Eines der

von der Reformkommission eingeholten Gutachten kommt daher sogar zu dem Schluß, daß die Sollvorschrift des § 3 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 BWG verfassungskonform als Mußvorschrift zu interpretieren sei.

Heintzen, Gutachten (Kommissions-Drucksache 9), S. 27.

Dabei soll dem Gesetzgeber allerdings ein Rundungsermessen zustehen, so daß eine Umverteilung erst dann zwingend ist, wenn ein Land rechnerisch einen vollen Wahlkreis zu viel oder zu wenig besitzt.

Heintzen, Gutachten (Kommissions-Drucksache 9), S. 53ff.

Auch das zweite Gutachten, das diese Frage behandelt, und die angehörten Sachverständigen halten die proportionale Verteilung der Wahlkreise auf die Länder im Grundsatz für verfassungsrechtlich geboten.

Löwer, Gutachten (Kommissions-Drucksache 19) S. 40, 55ff.; Badura, Stenographischer Bericht Anhörung S. 62f.; Bryde, ebd., S. 13; Knies, ebd., S. 14; Mahrenholz, ebd.; S. 47; Schneider, ebd., S. 49f.

Während die Reformkommission für die Ausnahmesituation vor der Wahl zum 14. Deutschen Bundestag ein Abweichen von der proportionalen Verteilung für gerechtfertigt hält, ist sie der Überzeugung, daß diesen Überlegungen ab der 15. Wahlperiode bei der Überprüfung des Wahlkreiszuschnitts durch die Wahlkreiscommission zu Beginn jeder Wahlperiode Rechnung getragen werden sollte. Sie empfiehlt daher, die Sollvorschrift des § 3 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 des Bundeswahlgesetzes in eine Mußvorschrift umzuwandeln. Dadurch wird einerseits ein strengerer Maßstab als bisher zwingend festgelegt, der zur Vermeidung von Überhangmandaten beiträgt. Durch die Einschränkung, daß die Anpassung an die Bevölkerungszahlen nur „soweit wie möglich“ erfolgen muß, bleibt andererseits ein genügend großer Spielraum, um die übrigen in § 3 Abs. 2 Satz 3 des Bundeswahlgesetzes aufgeführten Kriterien und das Interesse an der möglichst lang anhaltenden Kontinuität der Wahlkreiseinteilung zu berücksichtigen und eine zu häufige Neufestsetzung der Anteile der einzelnen Länder zu vermeiden.

Die Reformkommission hat ergänzend den Vorschlag erwogen, die Regelung der Wahlkreisverteilung auf die Länder dahin gehend zu ergänzen, daß ab der 15. Wahlperiode rechnerische Abweichungen um einen vollen Wahlkreis unzulässig und solche um mehr als zwei Drittel eines Wahlkreises dann auszugleichen sind, wenn in einem anderen Land eine entsprechende Abweichung besteht.

Bonn, den 12. Juni 1996

Hans Ulrich Klose
Vorsitzender

Formulierungsvorschlag des Abgeordneten Gerhard Scheu (Kommissions-Drucksache 18).

Dadurch würde der zitierten, in der Anhörung vorgebrachten Ansicht Rechnung getragen, daß jedenfalls ein Ausgleich ganzzahliger Differenzen bei der Wahlkreisverteilung erforderlich ist. Für geringere Differenzen würde eine konkrete Regelung geschaffen.

Die Reformkommission regt an, diesen Gedanken bei der parlamentarischen Beratung der Novelle zum Bundeswahlgesetz weiter zu prüfen.

C. Gesetzliche Verankerung der wesentlichen Regelungen für die Verkleinerung des Deutschen Bundestages

Die Reformkommission empfiehlt einvernehmlich folgende Konkretisierung ihrer bereits im Zwischenbericht gegebenen Empfehlung:

Gemeinsam mit den für die Wahl zum 14. Deutschen Bundestag erforderlichen Änderungen des Bundeswahlrechts werden die Zahl der Mitglieder des Deutschen Bundestages und die Kriterien für die Wahlkreiseinteilung in § 3 Abs. 2 des Bundeswahlgesetzes, die mit Wirkung von der 15. Wahlperiode an gelten, gesetzlich verankert.

Die Reformkommission hat in ihrem Zwischenbericht empfohlen, die wesentlichen Regelungen für die Verkleinerung des Deutschen Bundestages mit Wirkung von der 15. Wahlperiode an gemeinsam mit den für die Wahl zum 14. Deutschen Bundestag erforderlichen Änderungen des Bundeswahlrechts gesetzlich zu verankern. Sie hat diese Empfehlung im Zwischenbericht ausführlich begründet. Der entscheidende Gesichtspunkt ist: Die gesetzliche Verankerung der wesentlichen Regelungen für die Verkleinerung des Deutschen Bundestages mit Wirkung von der 15. Wahlperiode an schon zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist die Voraussetzung dafür, daß der Verzicht auf eine Umverteilung von Wahlkreisen zwischen den Ländern für die Wahl zum 14. Deutschen Bundestag verfassungsrechtlich vertretbar ist.

Zwischenbericht der Reformkommission (Drucksache 13/4560), S. 14, 18.

Die hiermit vorgelegte Konkretisierung der Empfehlung im Zwischenbericht berücksichtigt die Festlegungen zu den wesentlichen Regelungen für die Verkleinerung des Deutschen Bundestages ab der 15. Wahlperiode, die die Reformkommission in ihrer Sitzung am 11. Juni 1996 getroffen hat.

Anhang

1. Verzeichnis weiterer Kommissions-Protokolle

Sitzung/Datum	Wesentliche Beratungsgegenstände
8. Sitzung vom 20. Mai 1996	Beratung betreffend die künftige Mitgliederzahl des Deutschen Bundestages sowie die Kriterien für die Wahlkreiseinteilung und -verteilung
9. Sitzung vom 11. Juni 1996	Fortsetzung der Beratung über die künftige Mitgliederzahl des Deutschen Bundestages sowie die Kriterien für die Wahlkreiseinteilung und -verteilung

2. Verzeichnis weiterer Kommissions-Drucksachen

Nr.	Inhalt der Drucksache
17	Berechnungen über die geplante Verminderung der Abgeordnetenzahl und der damit verbundenen Reduzierung der Zahl der Wahlkreise für die 15. Wahlperiode sowie Zahlengerüst über Stand und Entwicklung der deutschen Bevölkerung [SV Johann Hahlen]
18	Formulierungsvorschlag zur Verteilung der Wahlkreise auf die Länder [Abgeordneter Gerhard Scheu]
19	Schreiben des Bundesministers des Innern an den Vorsitzenden der Reformkommission zu weiteren Wahlkreisen, deren Bevölkerung bis zur Wahl zum 14. Deutschen Bundestag voraussichtlich um mehr als 33 $\frac{1}{3}$ v. H. von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise abweichen wird
20	Schreiben des Staatssekretärs im Bundesministerium des Innern Dr. Kurt Schelter an den Vorsitzenden der Reformkommission – Formulierungshilfe für einen Gesetzentwurf zur Änderung des Bundeswahlgesetzes auf der Grundlage der Beratungen der Reformkommission – Stellungnahmen aus den Ländern zu den Vorschlägen zur Neuabgrenzung der Wahlkreise mit einer Abweichung der Bevölkerung um mehr als 33 $\frac{1}{3}$ v.H. von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise

3. Verzeichnis weiterer Kommissions-Materialien

Nr.	Inhalt der Materialie
7	Schreiben des Präsidenten des Statistischen Bundesamtes an einige Länder wegen des Wahlkreiszuschnitts für die Bundestagswahl 1998 für den Fall, daß eine Änderung nur für Wahlkreise erfolgt, deren Bevölkerung um 33 $\frac{1}{3}$ v.H. und mehr vom Bevölkerungsmittel abweicht
8	Eingabe des Vorsitzenden des Verbandes Deutscher Städtestatistiker – Regionale Arbeitsgemeinschaft Ost – betreffend die Abgrenzung der Bundestagswahlkreise für die Bundestagswahl 1998 (insbesondere Sachsen – Raum Leipzig)
9	Eingabe des stellvertretenden Vorsitzenden des Verbandes Deutscher Städtestatistiker – Regionale Arbeitsgemeinschaft Ost – betreffend die Abgrenzung der Bundestagswahlkreise für die Bundestagswahl 1998 (insbesondere Thüringen)