

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Albrecht Glaser, Tobias Matthias Peterka, Jochen Haug, Dr. Gottfried Curio, Martin Hess, Dr. Bernd Baumann, Beatrix von Storch, Dr. Christian Wirth, Thomas Seitz, Petr Bystron, Siegbert Droese, Dietmar Friedhoff, Jörn König, Andreas Mrosek, Christoph Neumann, Uwe Schulz und der Fraktion der AfD

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes

A. Problem

Der Grundsatz des personalisierten Verhältniswahlrechts (§ 1 Absatz 1 Satz 2 BWahlG) hat in den letzten Jahrzehnten vor dem Hintergrund der Diversifizierung der Parteienlandschaft zu einer stetigen Vergrößerung des Deutschen Bundestages geführt, die parteiübergreifend und in der Wissenschaft (Offener Brief der 100 Staatsrechtslehrer, 20. September 2019) als problematisch wahrgenommen wird. Der 12. (und erste gesamtdeutsche) Deutsche Bundestag (1990 bis 1994) hatte noch 662 Abgeordnete, der 13. Deutsche Bundestag (1994 bis 1998) dann 672 Abgeordnete, der 14. Deutsche Bundestag (1998 bis 2002) zu Beginn der Legislaturperiode 669 Abgeordnete. Schon damals wurde die Größe des Bundestages als Problem wahrgenommen; daher wurde 2002 die gesetzliche Anzahl der Mitglieder des Deutschen Bundestages mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU und FDP von 672 auf 598 reduziert und die Zahl der Wahlkreise von 328 auf 299 verringert. Infolgedessen hatte der 15. Deutsche Bundestag (2002 bis 2005) zu Beginn der Legislaturperiode nur noch 603 Abgeordnete, der 16. Deutsche Bundestag (2005 bis 2009) dann anfangs 614 Abgeordnete. Der 17. Deutsche Bundestag (2009 bis 2013) hatte bei Konstituierung schon 622 Abgeordnete, der 18. Deutsche Bundestag (2013 bis 2017) zu Beginn der Wahlperiode 631 Abgeordnete. Der Zuwachs der Abgeordnetenzahl beruhte auf der Einführung eines neuen Wahlrechts in Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 (2 BvF 3/11 u. a., E 131, 316 ff.) über das negative Stimmgewicht und die Ausgleichspflicht für Überhangmandate.

Bei der Wahl zum jetzigen 19. Bundestag 2017 entfaltete sich der Effekt der Ausgleichspflicht von Überhangmandaten unerwartet deutlich und führte zu einem Bundestag mit 709 Mandaten. Maßgeblich hierfür ist insbesondere der Sonderfall der CSU, die alle bayerischen Wahlkreise gewann, während ihr nach Zweitstimmen deutlich weniger Mandate zustanden. Die auf diese Weise entstandenen sieben Überhangmandate bedeuten bei der Regionalpartei CSU circa 18 Prozent mehr Sitze aus Direktmandaten, die proportional bei allen anderen Parteien zu Ausgleichsmandaten von in Summe 108 Sitzen führten (zum Ganzen etwa Hans Meyer, AöR 143 [2018], 521 [528 f.]). Damit sind die möglichen Effekte aber

noch nicht ausgeschöpft; so schätzt der Wahlforscher Joachim Behnke den künftigen noch möglichen „Hebeleffekt“ auf bis zu 20 Ausgleichmandate für ein CSU-Überhangmandat ein (vergl. Meyer a. a. O. mit Fn. 24 m. w. N.; Wissenschaftlicher Dienst, Größe des Bundestages, WD 3 – 3000-002/16, Dokumentation vom 6. Januar 2016). Bei der Tatsache der Entstehung von Überhangmandaten spielt eine entscheidende Rolle, dass für die Erringung von Direktmandaten bereits eine relative Mehrheit der Stimmen genügt. Das heißt: bei einer Mehrheit von Direktbewerbern und einem einzigen Wahlgang gewinnt derjenige das Mandat, der mehr Stimmen erringt als jeder seiner Mitbewerber, selbst wenn seine Stimmenzahl weit entfernt von einer einfachen Mehrheit der abgegebenen Stimmen ist (eine wahlrechtliche Regelung, die für die Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen vom dortigen Staatsgerichtshof als verfassungswidrig verworfen worden ist).

Jedoch auch ohne diesen CSU-Effekt ist bei der nächsten Bundestagswahl eine weitere Vergrößerung des Bundestages zu befürchten. Diese würde nicht nur die jährlichen Kosten der parlamentarischen Arbeit weiter in die Höhe treiben, sondern v. a. die Arbeitsfähigkeit des Parlaments und seine logistischen Möglichkeiten zunehmend in Frage stellen.

Die notwendige ergebnisoffene und lösungsorientierte Debatte um eine neuerliche Reform des Wahlgesetzes wird durch die in den Massenmedien wie teils auch in der Wissenschaft stets wiederholte Behauptung derzeit erschwert, dass eine Verkleinerung des Deutschen Bundestages eine neuerliche Verminderung der Zahl der Wahlkreise voraussetze; diese Annahme ist jedoch unzutreffend.

B. Lösung

Das Grundgesetz gebietet zwar, eventuell entstehende Überhangmandate, sofern sie eine Partei, die auch mit Landeslisten antritt, überproportional stärken, entsprechend und zugunsten der Landeslisten der übrigen Parteien wieder auszugleichen, so dass der Grundcharakter der Verhältniswahl gewahrt bleibt; das Grundgesetz gebietet aber nicht, dass Überhangmandate überhaupt entstehen müssen. Vielmehr ist der einfach-rechtlich verfestigte Grundsatz aus § 5 Satz 2 BWahlG, der kein Verfassungsgebot konkretisiert, nur historisch zu erklären. Dem 1. Deutschen Bundestag (1949 bis 1953) gehörten vor Einführung der 5-Prozent-Hürde auf Bundesebene noch zehn politische Parteien und außerdem drei unabhängige Abgeordnete an. Nach Einführung der 5-Prozent-Klausel in der 2. Legislaturperiode (1953 bis 1957) bestand dann zwischen 1957 (3. Deutscher Bundestag) und 1983 (10. Deutscher Bundestag) in der Bundesrepublik Deutschland ein stabiles Drei-Parteien-System, in dem Direktmandate ausschließlich entweder von der CDU/CSU oder von der SPD erworben wurden und deren jeweilige Wahlkreis-kandidaten in der Regel deutliche Mehrheiten erreichten. Diese Situation hat sich wegen eines grundlegend anderen Wählerverhaltens und der stetigen Verringerung des Stimmenanteils der historischen „Volksparteien“ CDU, CSU und SPD verändert; dem jetzigen, 19. Deutschen Bundestag gehören 27 direkt gewählte Abgeordnete an, die in ihren Wahlkreisen weniger als 30 Prozent Erststimmenanteil erreicht haben, hiervon haben zwei direkt gewählte Abgeordnete (Dresden I und Berlin-Mitte) sogar weniger als 25 Prozent Erststimmenanteil erreicht. Dass ein Wahlkreisbewerber, gegen den in seinem Wahlkreis über 70 Prozent der Wahlberechtigten gestimmt haben, dennoch zum Inhaber des Direktmandats erklärt werden muß, ist verfassungsrechtlich nicht nur nicht zwingend, sondern im Gegenteil demokratietheoretisch und damit verfassungsrechtlich problematisch.

Die verfassungskonforme und gerechte Lösung zur Verkleinerung des Deutschen Bundestages besteht daher darin, die Direktmandate in unverändert bestehenbleibenden 299 Wahlkreisen in jedem Bundesland jeweils so zu vergeben, dass keine Überhangmandate mehr entstehen.

Dies geschieht dadurch, dass zur Erringung eines Direktmandats die relative Stimmenmehrheit im Wahlkreis zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung darstellt. Bewerber, die eine relative Stimmenmehrheit errungen haben (qualifizierte Wahlkreiskandidaten) müssen zusätzlich zu der Gruppe der Kandidaten einer Partei in einem Bundesland gehören, die auf die Zahl der Listenmandate begrenzt ist, welche der gleichen Partei nach ihrem Zweitstimmenergebnis in diesem Bundesland zusteht. Zur Bestimmung dieser Gruppe wird zwischen allen qualifizierten Wahlkreiskandidaten eine Reihenfolge gebildet, die sich von oben nach unten nach der Höhe der erzielten prozentualen Stimmergebnisse richtet.

Die Mandatszuteilung erfolgt in der Reihenfolge der absteigenden prozentualen Stimmergebnisse, beginnend mit dem höchsten prozentualen Stimmergebnis. Ist für das letzte zuteilungsfähige Direktmandat mehr als ein Bewerber mit dem gleichen prozentualen Stimmergebnis (gerechnet bis zur dritten Stelle nach dem Komma) vorhanden, so kommt keiner von ihnen zum Zuge, sondern das Mandat wird über die Landesliste besetzt. Beim nachträglichen Wegfall eines Mandatsträgers erfolgt dessen Ersetzung durch Nachrücken des nächstfolgenden Listenkandidaten gemäß Absatz 4, es sei denn, es sind qualifizierte Wahlkreiskandidaten des gleichen Wahlvorschlags bislang nicht zum Zuge gekommen.

C. Alternativen

Alternativen wären, soweit erkennbar, mittelfristig 1. die weitere Herabsetzung der Zahl der Wahlkreise oder aber 2. die Einführung eines „Grabensystems“, bei dem 299 Wahlkreise erhalten bleiben, in denen nach bisherigem Recht Direktkandidaten gewählt werden (d. h., dass „direkt gewählte“ Abgeordnete mit weniger als 30 Prozent der Stimmen gewählt werden), und Beschränkung des Verhältniswahlrechts auf die übrigen 299 „Listenplätze“ im Bundestag. Gegen die erste Alternative spricht schon, dass sie allenfalls zu einer sehr überschaubaren Verkleinerung des Deutschen Bundestages führen würde und zugleich offensichtliche und gravierende Nachteile aufweist, nämlich die Erschwerung des Kontakts zwischen Bürgern und Abgeordneten in zu großen und unübersichtlichen Wahlkreisen. Gegen die zweite Alternative („Grabensystem“) spricht, dass sie nach der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Urt. vom 25. Juli 2012, 2 BvF 3/11 u. a., s. o.) verfassungswidrig sein dürfte. Denn wenn es der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung zugunsten eines Verhältniswahlrechts, das um personale Elemente ergänzt wird, widerspricht, Überhangmandate ab der Größenordnung von 2,5 Prozent der gesamten Mandate im Deutschen Bundestag nicht auszugleichen, so muß es dem Grundsatz des Verhältniswahlrechts um so mehr widersprechen, dieses faktisch zu 50 Prozent ganz abzuschaffen, weil es eben nur noch für die eine Hälfte des Bundestages gelten würde, wohingegen für die andere Hälfte ein britisches „First-past-the-post“-System eingeführt wird, das dem deutschen Verfassungsrecht fremd ist.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Dem Bund entstehen unmittelbar keine Kosten; in der weiteren Folge der Reform verringern sich die Kosten des Bundes für die Unterhaltung des Deutschen Bundestages erheblich und dauerhaft.

E. Erfüllungsaufwand**E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Der Verwaltung entsteht ein gewisser Erfüllungsaufwand infolge der Tatsache, dass die Bürger über die Veränderung des Wahlrechts und insbesondere über die mögliche Ausgestaltung der Zweistimme als bis zu dreimal abzugebender Bewerberstimme informiert werden müssen. Maßnahmen in diesem Zusammenhang wären etwa die Gestaltung von Internetseiten und der Druck von Informationsbroschüren, u. U. auch die Schaltung von kurzen Sendungen in Fernsehen und Rundfunk („die Bundesregierung informiert“).

F. Weitere Kosten

Keine.

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 (BGB. I S. 1288, bereinigt S. 1594), zuletzt geändert durch das vierundzwanzigste Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 25. Juni 2020, BGBl. I S. 1409), wird wie folgt geändert:

1. In § 1 Absatz 1 Satz 1 werden die Wörter „vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen“ gestrichen und werden nach dem Wort „Abgeordneten“ ein Komma und die Wörter „es sei denn, diese Zahl erhöht sich um unabhängige Wahlkreismandate im Sinne von § 6 Absatz 5“ eingefügt.
2. § 1 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Von den Abgeordneten werden 299 aufgrund von Kreiswahlvorschlägen in Wahlkreisen gewählt, im Übrigen nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten).“
3. In § 4 Satz 1 wird das Wort „Wahlkreisabgeordneter“ durch „Wahlkreiskandidaten“ ersetzt. Nach Satz 1 werden die folgenden Sätze 2 bis 7 eingefügt:

„Die Zweitstimme kann jedoch auch in Gestalt von bis zu drei Voten für eine Landesliste abgegeben werden. Mit jedem Votum können einzelne Bewerber, die auf der Landesliste verzeichnet sind, direkt gekennzeichnet werden (Bewerberstimme). An einzelne Bewerber darf jedoch nur ein Votum vergeben werden. Eine Kumulation von Voten ist daher unzulässig. Eine zusätzliche Kennzeichnung der Landesliste ist entbehrlich. Zur Ermittlung des Zweitstimmenergebnisses gemäß § 6 Absatz 1 Satz 1 wird auch bei der Abgabe mehrerer Voten nur eine Zweitstimme pro Wähler gezählt.“
4. In § 5 Satz 1 wird das Wort „Abgeordneter“ durch die Wörter „qualifizierter Wahlkreiskandidat“ ersetzt.
5. Nach § 5 Satz 3 wird folgender Satz eingefügt:

„Qualifizierte Wahlkreiskandidaten erringen ein Mandat nach Maßgabe des § 6 Absatz 3.“
6. § 6 Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Für die Verteilung der nach Landeslisten zu besetzenden Sitze werden die für jede Landesliste abgegebenen Zweitstimmen zusammengezählt. Nicht berücksichtigt werden dabei die Zweitstimmen derjenigen Wähler, die ihre Erststimme für einen im Wahlkreis gemäß Absatz 5 Satz 1 erfolgreichen Bewerber abgegeben haben, der gemäß § 20 Absatz 3 oder von einer Partei vorgeschlagen ist, die nach Satz 4 und 5 bei der Sitzverteilung nicht berücksichtigt wird oder für die in dem betreffenden Land keine Landesliste zugelassen ist. Bei Verteilung der Sitze auf die Landeslisten werden nur Parteien berücksichtigt, die mindestens 5 Prozent der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten haben. Auf nach § 5 gewählte Wahlkreiskandidaten, deren Parteien 5 Prozent an gültigen Zweitstimmen nicht erreichen, findet die Regelung für parteiunabhängige Wahlkreisbewerber nach § 6 Absatz 5 entsprechende Anwendung. Satz 1 findet auf die von Parteien nationaler Minderheiten eingereichten Listen keine Anwendung.“
7. In § 6 Absatz 2 Satz 1 werden die Wörter „dort nach Absatz 1 Satz 3 verbleibenden“ gestrichen.

8. In § 6 Absatz 2 Satz 6 werden die Wörter „jeweils nach Absatz 1 Satz 3 verbleibenden Sitze“ durch die Wörter „Sitze gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 (598)“ ersetzt.
9. § 6 Absatz 3 Satz 1 und 2 wurden zu den neuen Sätzen 3 und 4 des § 6 Absatz 1. In Satz 1, also Satz 3 der neuen Fassung, entfallen die Wörter „oder in mindestens drei Wahlkreisen einen Sitz errungen“.
10. § 6 Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Ist die Zahl der gemäß § 5 gewählten qualifizierten Wahlkreiskandidaten einer Partei in einem Bundesland höher als dieser Partei Sitze nach ihrem Zweitstimmergebnis zustehen, so wird eine Rangfolge der qualifizierten Wahlkreiskandidaten nach der Höhe ihrer jeweils erzielten prozentualen Stimmergebnisse in absteigender Weise gebildet. Die prozentualen Stimmergebnisse werden bis zur 3. Stelle nach dem Komma ermittelt. In dieser Rangfolge werden den qualifizierten Wahlkreiskandidaten Abgeordnetenmandate zugeteilt, bis die Zahl der Sitze erreicht ist, welche der jeweiligen Partei im jeweiligen Bundesland auf Grund ihres Zweitstimmenergebnisses zustehen. Ist für das letzte zuteilungsfähige Direktmandat mehr als ein Bewerber mit dem gleichen prozentualen Stimmergebnis vorhanden, so kommt keiner von ihnen zum Zuge. Stattdessen wird dieses Mandat über die Landesliste besetzt. Beim nachträglichen Wegfall von Mandatsträgern erfolgt deren Ersetzung durch Nachrücker. Als Nachrücker sind zunächst weitere qualifizierte Wahlkreiskandidaten, danach Bewerber auf der Landesliste berufen.“
11. § 6 Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

„(4) Die Sitzvergabe an Bewerber auf den Landeslisten erfolgt in der Reihenfolge ihrer Platzierung vorbehaltlich einer Veränderung dieser Reihenfolge durch Erringung persönlicher Bewerberstimmen gemäß § 4 Satz 2. Die jeweils abgegebenen Bewerberstimmen wirken sich auf die Rangfolge der Listenkandidaten wie folgt aus:

Die errungenen Zweitstimmen gemäß § 4 Satz 1 werden durch die Zahl der rechnerisch errungenen Listenmandate geteilt. Jeder Bewerber auf der Landesliste, der mehr Bewerberstimmen gemäß § 4 Satz 3 erhalten hat als es der Hälfte dieses Quotienten entspricht, wird nach seinem individuell erzielten Bewerberstimmenergebnis für die Mandatzuteilung der Listenbewerber berücksichtigt. Die Reihung dieser Bewerber findet ab Platz 2 jeder Landesliste einer Partei nach Höhe ihrer Stimmergebnisse von oben nach unten statt. Im Falle der Stimmgleichheit entscheidet der Bundeswahlleiter durch Los die Reihenfolge. Erst danach greift die Platzierung der Bewerber auf der Landesliste wie sie durch die Aufstellungsversammlungen der Parteien beschlossen worden sind.“
12. § 6 Absatz 5 wird wie folgt gefasst:

„(5) Ist in einem Wahlkreis der qualifizierte Wahlkreiskandidat im Sinne von § 5 ein parteiunabhängiger Wahlkreisbewerber im Sinne von § 18 Absatz 1 in Verbindung mit § 20 Absatz 3, so erhält dieser ohne weiteres ein unabhängiges Wahlkreismandat im Deutschen Bundestag; die Zahl der Bundestagsabgeordneten gemäß § 1 Absatz 1 erhöht sich entsprechend, ein Ausgleich findet nicht statt. Der ihm von der Rangfolge des Erststimmenergebnisses her nächstfolgende Wahlkreiskandidat einer Partei gilt dann ebenfalls als qualifizierter Wahlkreiskandidat im Sinne von Absatz 3 (unechter qualifizierter Wahlkreiskandidat) und wird entsprechend in das Verteilungsverfahren miteinbezogen. Absatz 3 Satz 5 zweiter Halbsatz findet auf unechte qualifizierte Wahlkreiskandidaten keine Anwendung.“
13. In § 6 Absatz 6 Satz 1 werden die Wörter „nach Absatz 5 Satz 1 zu vergebenden“ gestrichen. In Satz 2 wird das Semikolon durch einen Punkt ersetzt; der zweite Halbsatz entfällt. In Satz 3 werden in der Klammer die Wörter „§ 5“ durch die Wörter „Absatz 3“ ersetzt. In Satz 4 werden nach dem Wort „Reihenfolge“ die Wörter „(Absatz 4)“ eingefügt.
14. § 6 Absatz 7 wird aufgehoben.
15. In § 37 werden nach dem Wort „sind“ die Wörter „und wie viele Bewerberstimmen die Listenkandidaten jeweils erhalten haben“ eingefügt.
16. In § 38 werden nach dem Wort „entfallen“ die Wörter „und wie viele Bewerberstimmen die Listenkandidaten jeweils erhalten haben“ eingefügt.

17. In § 39 Absatz 1 Satz 1 wird nach Nummer 5 folgende Nummer 6 eingefügt:
„6. Ferner ist die Zweitstimme ungültig, wenn die Bewerberstimmen auf Bewerber verschiedener Landeslisten verteilt werden, wenn einem Bewerber offenbar mehr als eine Stimme zuerkannt werden soll oder wenn ein Bewerber gestrichen worden ist.“
18. In § 41 Satz 1 wird nach dem Wort „sind“ ein Komma sowie die Wörter „wie viele Bewerberstimmen die Listenkandidaten jeweils erhalten haben“ eingefügt; das Wort „Wahlkreisabgeordneter“ wird durch die Wörter „qualifizierter Wahlkreiskandidat“ ersetzt.
19. In § 42 Absatz 1 werden nach dem Wort „sind“ die Wörter „und wie viele Bewerberstimmen die Listenkandidaten jeweils erhalten haben“ eingefügt.
20. In § 46 Absatz 2 werden die Wörter „Absatz 6“ durch die Wörter „Absatz 4“ ersetzt.
21. In § 48 Absatz 1 Satz 1 werden nach dem Wort „ist“ die Wörter „es sei denn, es sind qualifizierte Wahlkreiskandidaten des gleichen Wahlvorschlags bislang nicht zum Zuge gekommen.“ eingefügt.
22. In § 48 Absatz 1 Satz 2 werden nach dem Wort „Listenbewerber“ die Wörter „oder bislang nicht zum Zuge gekommene qualifizierte Wahlkreiskandidaten“ eingefügt.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 28. September 2020

Dr. Alice Weidel, Dr. Alexander Gauland und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung dient der nachhaltigen Verkleinerung des Deutschen Bundestages auf regelmäßig nur noch 598 Abgeordnete, also die gesetzlich vorgesehene Mitgliederzahl bei gleichzeitiger Stärkung, nicht Schwächung des verfassungsrechtlich vorgesehen Verhältniswahlrechts, was die Folge der Einführung eines „Grabensystems“ wäre. Obwohl sich durch die vorgeschlagene Wahlrechtsreform das Verhältniswahlrecht aufgrund des Wegfalls sämtlicher Überhangmandate endlich vollständig und verteilungsgerecht durchsetzt, gelingt es ihr zugleich, auch das personale Element im Rahmen des Verhältniswahlrechts gegenüber dem bisherigen Mischsystem mit Überhangmandaten und Ausgleichsmandaten zu stärken. Dies gelingt durch die Möglichkeit, die Zweitstimme nicht nur als Listenstimme zugunsten einer bestimmten Partei abzugeben, sondern auch bis zu drei Bewerberstimmen zugunsten einzelner Kandidaten auf der Landesliste einer Partei zu vergeben, wodurch die Reihenfolge der Landeslistenbewerber einer Partei künftig beeinflusst werden kann.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Die Verfassung gebietet nur, dass Überhangmandate ausgeglichen werden müssen, nicht jedoch, dass Überhangmandate überhaupt entstehen können. Denn es ist nicht verfassungsrechtlich geboten, sondern eher verfassungsrechtlich zweifelhaft, dass auch ein Direktkandidat mit weniger als 30 Prozent, im Einzelfall sogar mit weniger als 25 Prozent Erststimmenanteil ohne weiteres zum „direkt gewählten“ Bundestagsabgeordneten seines Wahlkreises erklärt wird. Daher sollen mit der Erststimme künftig nicht mehr unmittelbar Bundestagsabgeordnete, sondern qualifizierte Wahlkreiskandidaten gewählt werden. Erringen die qualifizierten Wahlkreiskandidaten einer Partei mehr Mandate, als der Landesliste ihrer Partei nach dem Zweitstimmenergebnis zustehen würden, so wird eine Rangfolge der Direktkandidaten einer Partei nach ihrem prozentualen Stimmergebnis aufgestellt. Danach werden den qualifizierten Wahlkreiskandidaten Mandate bis zur Erreichung der Sitzzahl zugeteilt, die der betreffenden Partei nach dem Zweitstimmenergebnis zusteht. Die Mandatzuteilung erfolgt in der Reihenfolge der absteigenden prozentualen Stimmergebnisse, beginnend mit dem höchsten prozentualen Stimmergebnis.

Eine gewisse Durchbrechung erfährt dieses Zuteilungssystem ohne Überhangmandate freilich für den (nach allen bisherigen Erfahrungen völlig unwahrscheinlichen und daher eher theoretischen) Fall, dass ein parteiunabhängiger Bewerber (Kreiswahlvorschlag im Sinne von § 18 Abs. 1 2. Halbsatz, § 20 Absatz 3 BWahlG) sich in einem Wahlkreis nach Erststimmen durchsetzt. Denn das Wahlvorschlagsrecht ist nicht auf politische Parteien beschränkt, und parteiunabhängige Bewerber müssen eine Chance haben, in den Bundestag gewählt zu werden. Schon von daher kann der Einzug eines parteiunabhängigen Bewerbers, der in einem Wahlkreis die meisten Erststimmen auf sich vereinigt, in den Bundestag nicht von dem weiteren Kriterium abhängig gemacht werden, dass seine Partei aufgrund des Zweitstimmenergebnisses einen Sitz verdient hat, da er keine Partei vertritt und daher dieses Kriterium nie erfüllen könnte. Es wäre aber auch von vornherein nicht sinnvoll, dieses weitere Kriterium auch im Hinblick auf parteiunabhängige Bewerber anwenden zu wollen, da es von vornherein der gerechten Verteilung auch der Direktmandate unter Parteien dient, die mit konkurrierenden Landeslisten antreten. Daher ist nur beim parteiunabhängigen Wahlkreisbewerber der Status des „qualifizierten Wahlkreiskandidaten“ mit dem des direkt gewählten Bundestagsabgeordneten identisch. Das unabhängige Wahlkreismandat wird, wenn es tatsächlich einmal entsteht, der eigentlich angestrebten gesetzlichen Mitgliederzahl des Deutschen Bundestages hinzugerechnet, so dass sich die „Verteilungsmasse“ der Mandate unter den politischen Parteien – 598 Mandate – hierdurch nicht ändert. Dies hat pragmatische Gründe und dient eigentlich nur dazu, den ohnehin komplizierten Berechnungsmechanismus aus § 6 Absatz 2 BWahlG nicht komplett neu erfinden zu müssen (und dies dann auch noch im Hinblick auf einen Fall, der tatsächlich vermutlich nie eintritt). Dieselben rein pragmatischen und re-

chentechnischen Gründe hat der Umstand, dass auch im Fall der Entstehung eines unabhängigen Wahlkreismandats der dem Erststimmenkönig nächstfolgende Parteienbewerber als „unechter qualifizierter Wahlkreiskandidat“ im Rennen bleibt und an der Hierarchisierung und Direktmandatsvergabe ebenfalls weiter teilnimmt. Dies kann theoretisch dazu führen, dass ein Wahlkreis im Bundestag doppelt vertreten wird. Dies wäre aber kein verfassungsrechtliches Problem und ist auch schon heute faktisch oft der Fall, weil ein unterlegener Direktkandidat, der über die Landesliste seiner Partei dennoch in den Bundestag kommt, sich dort ebenfalls als (wenn auch insofern nicht gewählter) Vertreter seines Wahlkreises gerieren wird. Praktisch wird es hingegen kaum vorkommen, dass ein Wahlkreisbewerber, der den Erststimmen nach einem unabhängigen Wahlkreisbewerber unterlegen ist, nach der Hierarchisierung der qualifizierten Wahlkreiskandidaten nach Erststimmenerfolg dennoch in die Nähe eines Direktmandats gelangen wird. Ein praktisch relevanter Unterschied zwischen dem (echten) qualifizierten Wahlkreiskandidaten und dem „unechten“, d. h. einem unabhängigen Wahlkreisbewerber eigentlich unterlegenen qualifizierten Wahlkreiskandidaten würde hingegen darin bestehen, dass letzterer im Nachrückerverfahren gegenüber den Listenbewerbern nicht privilegiert würde.

Durch die Möglichkeit, die Zweitstimme nicht nur pauschal zugunsten der Landesliste einer Partei abzugeben, sondern auch in bis zu drei Bewerberstimmen aufzuteilen, die jeweils an bestimmte Listenkandidaten einer Partei verteilt werden können, wird das Personenwahl-Element im Rahmen des verfassungsrechtlich in erster Linie gebotenen Verhältniswahlrechts bedeutend gestärkt. Denn durch diesen Mechanismus können die Wähler nun faktisch die Listenreihenfolge der von ihnen präferierten politischen Partei und sogar – falls gewünscht – das Geschlecht der zu wählenden Abgeordneten jeweils selbst mitbestimmen.

III. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Artikel 38 Absatz 3 des Grundgesetzes. Es handelt sich um ein Einspruchsgesetz, kein Zustimmungsgesetz.

IV. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und mit völkerrechtlichen Verträgen vereinbar. Nach dem Recht der Europäischen Union verbleibt die Ausgestaltung des Wahlrechts zu nationalen Parlamenten jedenfalls beim Mitgliedstaat.

V. Gesetzesfolgen

1. Nachhaltigkeitsaspekte

Die Novelle führt zu einer nachhaltigen und dauerhaften Verkleinerung des Bundestages auf 598 Abgeordnete, ein gesetzgeberisches Ziel, das seit Jahrzehnten erfolglos verfolgt wurde.

2. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Dem Bund entstehen unmittelbar keine Kosten; in der weiteren Folge der Reform verringern sich die Kosten des Bundes für die Unterhaltung des Deutschen Bundestages erheblich und dauerhaft.

3. Erfüllungsaufwand

a) Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

b) Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht kein Erfüllungsaufwand.

c) Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Bund, möglicherweise in einem gewissen, eher geringen Umfang auch Länder und Gemeinden werden durch das Gesetz mit geringfügigen, nicht genau bezifferbaren zusätzlichen Ausgaben belastet. Diese folgen aus der Notwendigkeit, die Wähler über die Veränderungen im Wahlrecht u. a. durch entsprechende Broschüren und Internetseiten zu unterrichten.

4. Weitere Kosten

Keine.

5. Weitere Gesetzesfolgen

Gleichstellungspolitische Belange werden nicht berührt.

VI. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung oder Evaluierung ist nicht erforderlich.

B. Besonderer Teil**Zu Artikel 1 (Änderung des Bundeswahlgesetzes)****Zu Nummer 1**

Die Neufassung stellt klar, dass der Bundestag nach Wegfall aller Überhang- und also auch Ausgleichsmandate regelmäßig nur noch 598 Mitglieder hat. Von diesem Grundsatz wird nur dann abgewichen, wenn sich in einem Wahlkreis ein unabhängiger Wahlkreisbewerber gegen alle von politischen Parteien mit Landeslisten aufgestellten Bewerber durchgesetzt hat. Die Mandate unabhängiger Wahlkreisbewerber würden zu der gesetzlichen Zahl der Bundestagsabgeordneten hinzuaddiert.

Zu Nummer 2

Die Neufassung trägt den Umständen Rechnung, dass auch ein Wahlkreiskandidat, der die relativ meisten Erststimmen auf sich vereinigt, dadurch künftig noch nicht unmittelbar zum direkt gewählten Bundestagsabgeordneten wird, sondern zum qualifizierten Wahlkreisbewerber, und dass künftig den Bewerberstimmen der Wähler im Hinblick auf die effektive, d. h. für das Wahlergebnis relevante Gestaltung der Landeslisten entscheidende Bedeutung zukommt.

Zu Nummer 3

In der Neufassung wird das neue Konzept der um drei Bewerberstimmen erweiterten Zweitstimme normiert, das eine stärkere Personalisierung der Bundestagswahl herbeiführt, ohne das verfassungsrechtliche Prinzip der strengen Verhältniswahl deswegen in Frage zu stellen oder auch nur teilweise zu relativieren. Dabei muß aber das „Panaschieren“ ausgeschlossen bleiben, weil es tendenziell zu einer Erhöhung des Stimmgewichts von Wählern führt, die ihre Stimmen zwischen konkurrierenden Wahlvorschlägen aufteilen.

Zu Nummer 4

In den Wahlkreisen werden nicht immer Bundestagsabgeordnete durch relative Mehrheitswahl gewählt, sondern qualifizierte Wahlkreiskandidaten. Diese werden dann landesweit nach der Prozentzahl der von ihnen jeweils im Wahlkreis erreichten Erststimmen gereiht und bekommen nach dieser Rangfolge ihre Direktmandate zugeteilt, aber nur so weit, bis die Zahl der Direktmandate der Zahl der Mandate ihrer Partei nach Zweitstimmen entspricht. Die Umstellung auf dieses Doppelschritt-Verfahren mit qualifizierten Wahlkreisbewerbern ist unerlässlich, um bereits anfänglich die Entstehung von Überhangmandaten zu verhindern.

Zu Nummer 5

Hierbei handelt es sich um eine klarstellende Rechtsgrundverweisung, die den Gesetzestext übersichtlicher und verständlicher machen soll.

Zu Nummer 6

Schon nach der jetzigen Fassung des Gesetzes bezieht sich die Vorschrift nur auf die Zweitstimmen von Wählern, die einen erfolgreichen Wahlkreisbewerber gewählt haben, der nicht für eine mit Landesliste antretende Partei kandidiert hat oder aber für eine Partei, deren Landesliste wegen der 5-Prozent-Klausel nicht bei der Sitzverteilung berücksichtigt wird. Künftig werden erfolgreiche Wahlkreisbewerber einer Partei, die nicht in den Bundestag einzieht, entsprechend der Regelung für parteiunabhängige Wahlkreisbewerber behandelt. Eine Schlechterstellung des parteizugehörigen Wahlkreisbewerbers gegenüber einem parteiunabhängigen Wahlkreisbewerber wäre ungerechtfertigt. In diesem Sonderfall erhöht sich die Anzahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages nach § 1 Abs. 1 um den jeweiligen Wahlkreisbewerber.

Zu Nummer 7

Es gibt jedenfalls anfänglich keine nach Abzug der Direktmandate „verbleibenden“ Sitze mehr, weil sich die Direktmandate aus dem Zweitstimmenresultat ergeben.

Zu Nummer 8

Die 5-Prozent-Klausel ist am Anfang der Vorschrift und vor dem Berechnungsschlüssel in Absatz 2 systematisch besser untergebracht. Da sich die Zahl der Direktmandate, die an von Parteien aufgestellte Wahlkreisbewerber vergeben werden, sich künftig nach dem Verhältnis der Zweitstimmenanteile richtet und ein Wahlkreis jedenfalls durch einen von einer Partei aufgestellten Bewerber nur in Zusammenhang mit einem entsprechenden Zweitstimmenergebnis errungen werden kann, muß die Möglichkeit, 5 Prozent der Zweitstimmen im Bund durch drei Direktmandate ersetzen zu können, systematisch entfallen.

Zu Nummer 9

Es werden durch das neue System alle Mandate im Bundestag dem Verhältnis der Zweitstimmen gemäß verteilt.

Zu Nummer 10

Der neue § 6 Absatz 3 BWahlG ist das Kernstück der Wahlrechtsreform und regelt die Vergabe der Wahlkreismandate an qualifizierte Wahlkreiskandidaten unter Berücksichtigung der durch Zweitstimmen rechnerisch erlangten Mandatszahl der Parteien.

Zu Nummer 11

§ 6 Absatz 4 enthält als zweite wesentliche Änderung des Wahlrechts in seinem Satz 1 die Möglichkeit einer Veränderung der Reihenfolge der Landesliste der jeweiligen Partei, die der Wähler durch seine drei optionalen Bewerberstimmen beeinflussen kann.

Ab § 6 Absatz 4 Satz 2 wird der Modus der Veränderung der Reihenfolge der Landesliste durch die drei optionalen Bewerberstimmen des Wählers bestimmt. Nach Satz 3 wird die Gesamtzahl der gültigen Zweitstimmen durch die Anzahl der sich rechnerisch ergebenden Listenplätze geteilt. Dieser Quotient entspricht der durchschnittlichen Anzahl der gültigen Stimmen pro gewähltem Listenbewerber.

Nach § 6 Absatz 4 Satz 4 ist Mindestvoraussetzung für eine Beeinflussung der Reihenfolge der Landesliste, dass ein Listenbewerber wenigstens halb so viele optionale Bewerberstimmen erhalten hat, wie es dem Quotient nach Satz 2 entspricht. Diese Mindestzahl erforderlicher Bewerberstimmen stellt einen Schwellenwert dar, der überschritten werden muss, um die Reihenfolge der Landesliste zu beeinflussen. Die Landesliste behält damit ihre grundsätzliche Bedeutung. Beim Überschreiten der erforderlichen Mindestzahl an Bewerberstimmen ist ein Listenbewerber jedoch auch dann gewählt, wenn er in der Reihenfolge der Landesliste ansonsten nicht zum Zuge käme. Die Festlegung des Schwellenwerts an Bewerberstimmen für diesen Vorrang gegenüber der Reihenfolge der Landesliste in Höhe der Hälfte der durchschnittlich abgegebenen gültigen Stimmen pro Listenbewerber resultiert aus der Erfahrung, dass Wahlkreiskandidaten häufig mit der Hälfte der Stimmen wie ein Listenbewerber gewählt werden. Er ist mithin hoch, aber nicht unerreichbar.

Nach § 6 Absatz 4 Satz 5 bleibt Platz 1 jeder Landesliste unveränderlich. Einer Partei bleibt es sodann vorbehalten den ersten Platz der Liste mit einem von ihr gewünschten als Spitzenkandidaten zu besetzen.

Zu Nummer 12

Der neue § 6 Absatz 5 regelt den Sonderfall des parteiunabhängigen Wahlkreisbewerbers, der in seinem Wahlkreis die meisten Erststimmen erringt. In diesem Fall ist der qualifizierte Wahlkreiskandidat auch direkt gewählter Abgeordneter, da auch parteiunabhängigen Bewerbern die Chance eröffnet werden muß, in den Bundestag zu kommen. Die Einbeziehung unabhängiger Kandidaten in das Verteilungssystem nach Absatz 3 wäre nicht nur technisch unmöglich, sondern auch von vornherein nicht sinnvoll, da das System dem verhältnismäßigen Ausgleich der an konkurrierende Parteien zu vergebende Mandate dient; der unabhängige Wahlkreisbewerber steht von vornherein außerhalb dieses Konkurrenzsystems.

Zu Nummer 13

§ 6 Absatz 6 Satz 1 liefert nur eine Generalnorm für die Verteilung aller Mandate im Deutschen Bundestag. Der Bezug auf Absatz 5 Satz 1 alte Fassung entfällt, da es in Ermangelung von Überhangmandaten keine Ausgleichsmandate mehr gibt.

Zu Nummer 14

§ 6 Absatz 7 entfällt; die Vorschrift enthält nur „eine überflüssige Lösung für zwei außergewöhnliche Fälle, deren kombinierter Eintritt höchst unwahrscheinlich ist und der daher auch noch nie eine Rolle gespielt hat“ (*Meyer*, DÖV 2015, 700 [703]).

Zu Nummer 15

Der Wortlaut der Vorschrift wird an die Einführung der „Bewerberstimmen“ (§ 6 Absatz 4) angepaßt.

Zu Nummer 16

Wie zu Nummer 16.

Zu Nummer 17

Weil nach der Systematik des Bundeswahlgesetzes die Ungültigkeit von Stimmen in § 39 geregelt wird, wird hier die bereits in § 4 Satz 3 neue Fassung enthaltene Klarstellung wiederholt. Strenggenommen ist das überflüssig, macht das Gesetz aber übersichtlicher und fügt sich in dessen vorhandene Systematik ein.

Zu Nummer 18

Der Wortlaut der Vorschrift wird an das neue System mit qualifizierten Wahlkreiskandidaten einerseits und Bewerberstimmen andererseits angepaßt.

Zu Nummer 19

Der Wortlaut der Vorschrift wird an das neue System gemäß § 4 Satz 2 neue Fassung und § 6 Absatz 4 neue Fassung angepaßt.

Zu Nummer 20

Der Wortlaut der Vorschrift wird an das neue System angepaßt.

Zu Nummer 21

Der Wortlaut der Vorschrift wird an das neue NachrückerSystem mit Präferenz für bislang noch nicht zum Zuge gekommene qualifizierte Wahlkreiskandidaten angepaßt, sofern es sich – wie wohl eigentlich immer – um „echte“ und nicht „unechte“ qualifizierte Wahlkreiskandidaten handelt. „Unechte“ qualifizierte Wahlkreiskandidaten sind von Parteien aufgestellte Wahlkreiskandidaten, die einem unabhängigen Bewerber nach Erststimmen unterlegen sind. Der Vereinfachung halber verbleiben sie im Verteilungssystem, als Nachrücker werden sie jedoch gegenüber den Listenkandidaten nicht privilegiert. In der Praxis werden sich diese Probleme kaum je stellen.

Zu Nummer 22

Der Wortlaut der Vorschrift wird an das neue Nachrückersystem angepaßt.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

