

FAQ

zur Wahlrechtsreform mit 598 Mitgliedern des Bundestages und 299 Wahlkreisen

In unserem Koalitionsvertrag für die 20. Wahlperiode haben SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP vereinbart, das Wahlrecht zu ändern, um nachhaltig das Anwachsen des Bundestages zu verhindern und ihn in Richtung seiner gesetzlichen Regelgröße von 598 zu verkleinern. Hierzu wurden bereits mehrere Möglichkeiten diskutiert, z. B. die Einführung einer Ersatzstimme. Daneben steht auch die nach geltender Rechtslage notwendige Reduzierung der Zahl der Wahlkreise von 299 auf 280 im Raum. Auf Grundlage dieser Diskussionen, den Erörterungen in der Wahlrechtskommission und unserem gemeinsamen Beschluss der Koalitionsfraktionen vom 5. Juli 2022 zu Eckpunkten einer Wahlrechtsreform haben die Obleute einen Gesetzentwurf erarbeitet, der das stetige Anwachsen des Bundestages beenden und die Einhaltung der gesetzlichen Regelgröße von 598 garantieren wird. Einer Ersatzstimme bedarf es dazu nicht und auch die Absenkung der Zahl der Wahlkreise soll rückgängig gemacht werden, sodass es bei den derzeitigen 299 Wahlkreisen bleiben kann.

Die wichtigsten Fragen zum Gesetzentwurf sollen im Folgenden beantwortet werden.

Was sind die wesentlichen Kernpunkte des Gesetzentwurfs?

Es wird zukünftig auch weiterhin nur zwei Stimmen geben. Die bisherige Zweitstimme wird „Hauptstimme“ und die Erststimme „Wahlkreisstimme“ heißen. Die Hauptstimme allein wird für die Verteilung der 598 Sitze des Bundestages maßgeblich sein. Deshalb soll sie auf dem Stimmzettel an erster Stelle stehen. Eine Ersatzstimme wird es nicht geben. Mit der Hauptstimme werden die Landeslisten der Parteien gewählt und mit der Wahlkreisstimme über Kreiswahlvorschläge in 299 Wahlkreisen abgestimmt. Die auf die Landeslisten der Parteien entfallenden Hauptstimmen entscheiden über die Verteilung der Sitze, die in jedem Land zunächst nach dem Verfahren der Hauptstimmendeckung an die Wahlkreiskandidierenden der Parteien vergeben werden und dann an die Kandidierenden der Landesliste.

Warum ist eine Wahlrechtsreform überhaupt notwendig?

Das derzeitige Wahlrecht führt durch Überhang- und Ausgleichsmandate zu einem unkontrollierbaren Anwachsen des Bundestages. Modellrechnungen kennen Szenarien mit über 900 Abgeordneten. Ausgangspunkt der stetigen Vergrößerung des Bundestages ist die Verknüpfung der Verhältniswahl mit einer vorgeschalteten Mehrheitswahl in den Wahlkreisen. Die Wahl in den Wahlkreisen ist vorgeschaltet, weil Wahlkreismandate in jedem Fall mit relativer Mehrheit der Erststimmen gewonnen werden. Da die Wahl nach ihrem Grundcharakter jedoch eine Verhältniswahl ist, werden die gewonnenen Wahlkreismandate einer Partei auf die nach Zweitstimmen gewonnenen Sitze dieser Partei angerechnet. Gewinnt eine Partei in einem Land mehr Wahlkreismandate, als die Partei nach Zweitstimmen Sitze für dieses Land errungen hat, entstehen Überhangmandate. Diese Überhangmandate verzerren das Zweitstimmenverhältnis der Parteien zueinander. Zur Wiederherstellung des Kräfteverhältnisses der Parteien müssen Überhangmandate durch Ausgleichsmandate bei anderen Parteien kompensiert werden. Diese Ausgleichsmandate erhöhen die Gesamtsitzzahl des Bundestages – abhängig vom Zweitstimmenanteil der Partei, bei der sie entstehen – erheblich. Besonders deutlich wird dies bei der CSU. Bei der Bundestagswahl 2021 entfielen auf sie 11 Überhangmandate. Diese verursachten aufgrund des bundesweit geringen Zweitstimmenanteils der CSU einen

besonders hohen Ausgleichsbedarf; bei der Bundestagswahl 2021 im Durchschnitt 16 Ausgleichsmandate für jedes Überhangmandat. Dieses stetige Anwachsen des Bundestages schafft für die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments zahlreiche Probleme.

Zur Sicherstellung der verfassungsmäßigen Aufgabenerfüllung des Bundestages ist eine Wahlrechtsreform deshalb unumgänglich. Die im Jahr 2020 beschlossenen Neuerungen im Wahlrecht, im Zuge dessen auch die Zahl der Wahlkreise auf 280 gesenkt wurde, ist zur Zielerreichung nicht ausreichend. Die Reduzierung der Zahl der Wahlkreise verfolgte den Ansatz, die Zahl der Überhangmandate und die damit notwendigen Ausgleichsmandate dadurch zu senken, dass diese in aufgelösten Wahlkreisen erst gar nicht entstehen können. Dies erscheint jedoch unzureichend und löst das Problem nicht. Es soll deshalb bei den bisherigen 299 Wahlkreisen bleiben und die Größe des Bundestages anderweitig effektiv begrenzt werden.

Wie soll die Größe des Bundestages begrenzt werden?

Entsprechend unseres gemeinsamen Eckpunktebeschlusses wird das Entstehen von Überhang- und Ausgleichsmandanten zukünftig ausgeschlossen. Hierzu wird der vom Bundesverfassungsgericht anerkannte Grundcharakter der Bundestagswahl als Verhältniswahl konsequent weitergeführt. Allein die mit der Hauptstimme gewählten Landeslisten der Parteien sind für das Kräfteverhältnis der Parteien im Parlament ausschlaggebend. Damit dieses Kräfteverhältnis nicht mehr durch Überhangmandate verfälscht und durch Ausgleichsmandate wiederhergestellt werden muss, werden zukünftig nur noch die Sitze vergeben, die durch die Parteien nach ihrem Hauptstimmenergebnis errungen wurden.

Wie werden die 598 Sitze des Bundestages verteilt?

Die Sitze werden, wie bisher grundsätzlich auch, auf die Parteien durch eine Oberverteilung anhand der bundesweit für ihre Landeslisten abgegebenen Hauptstimmen verteilt. Die so auf die einzelnen Parteien entfallenden Sitze werden wiederum in Unterverteilungen auf deren Landeslisten verteilt. Im Gegensatz zur bisherigen Regelung wird die Verteilung der Sitze nun klar geregelt. Der Gesetzentwurf definiert in § 4, ohne die bisherige Darstellung der Berechnungsmethode, die Grundsätze der Sitzverteilung, regelt in § 5 gesondert das mathematische Verfahren und bestimmt in § 6 die konkrete Vergabe der so errechneten Sitze an die Kandidierenden. Das Regelwerk wird dadurch im Vergleich zu der heute schwer verständlichen Formulierung deutlich übersichtlicher, da es dem tatsächlichen Ablauf der Sitzverteilung folgt.

Was bedeutet das Prinzip der Hauptstimmendeckung?

Das Prinzip der Hauptstimmendeckung ist die Grundlage für den Ausschluss von Überhang- und Ausgleichsmandaten. Es bedeutet, dass Wahlkreiskandidierende einer Partei nur als Abgeordnete des Wahlkreises gewählt sind, wenn sie einen durch ihre Partei nach deren Hauptstimmenergebnis im betreffenden Land errungenen Sitz erhalten. Hierzu werden alle Wahlkreiskandidierenden einer Partei mit den meisten Wahlkreisstimmen gereiht. Die Reihenfolge richtet sich nach dem prozentualen Anteil der Wahlkreisstimmen in den Wahlkreisen, beginnend mit dem höchsten Wahlkreisstimmenanteil. In dieser Reihenfolge werden die durch ihre Partei nach deren Hauptstimmenergebnis im betreffenden Land errungenen Sitze zunächst an die Wahlkreiskandidierenden vergeben. Sind mehr Sitze der Partei zu vergeben, als Wahlkreiskandidierende der Partei im Land erfolgreich waren, werden die verbleibenden Sitze an die Kandidierenden der Landesliste der Partei in der dort festgelegten Reihenfolge vergeben.

Was passiert mit Wahlkreisen, in denen nach dem Verfahren der Hauptstimmendeckung kein Abgeordneter gewählt wurde?

Haben mehr Kandidierende einer Partei in einem Land die meisten Wahlkreisstimmen errungen, als für die Partei Sitze im betreffenden Land zur Verfügung stehen, wird in Wahlkreisen, in denen Wahlkreiskandidierende nach dem Verfahren der Hauptstimmendeckung keinen Sitz erhalten konnten, kein*e direkt gewählte*r Abgeordnete*r bestimmt. Die grundsätzlich gewünschte Repräsentation der Wahlkreise bleibt aber auch in diesem Fall wahrscheinlich, weil typischerweise mehrere Abgeordnete aus einem Wahlkreis kommen, auch wenn diese nicht über die Wahlkreisstimme gewählt sind.

Ist es zulässig, dass Wahlkreise keine direkt gewählten Abgeordneten haben?

Ja. Es gibt aus verfassungsrechtlicher Sicht keine institutionelle Garantie der ausnahmslosen Repräsentation aller Wahlkreise nach relativer Mehrheitswahl. Der Grundcharakter der Wahl ist eine Verhältniswahl. Dies wird auch im aktuellen Wahlrecht deutlich. Scheiden heute direkt gewählte Abgeordnete aus dem Bundestag aus, werden die frei gewordenen Sitze aus der Landesliste der Partei nachbesetzt, für die die gewählten Kandidierenden oder ausgeschiedenen Abgeordneten bei der Wahl aufgetreten sind. Wenn die Partei, für die die Ausgeschiedenen angetreten sind, im betreffenden Land Überhangmandate hat, werden die Sitze in diesen seltenen Fällen gar nicht nachbesetzt. Eine Ersatzwahl findet für Wahlkreisabgeordnete von Parteien mit zugelassener Landesliste also nicht statt. Dies hat in der Staatspraxis erhebliche Bedeutung, da es in jeder Wahlperiode mehrfach zum Ausscheiden von Abgeordneten kommt. In den vergangenen vier Wahlperioden sind allein zwischen 11 und 17 direkt gewählte Abgeordnete ausgeschieden, deren Sitze aus der Landesliste nachbesetzt wurden oder unbesetzt blieben. Dadurch war auch in den vergangenen Wahlperioden nach dem Ausscheiden der Gewählten ein erheblicher Anteil an Wahlkreisen nicht mehr mit direkt gewählten Abgeordneten besetzt (19. WP: 17 Wahlkreise, 18. WP: 17 Wahlkreise, 17. WP: 11 Wahlkreise, 16. WP: 12 Wahlkreise).

Lässt sich das Wahlrecht nicht anders reformieren, so dass jeder Wahlkreis direkt gewählte Abgeordnete hat?

In der Wahlrechtskommission wurden mehrere Varianten vorgestellt, wie eine Verkleinerung des Bundestages realisiert werden kann. Diese werden im Zwischenbericht der Wahlrechtskommission vom 1. September 2022 vorgestellt (BT-Drucks. 20/3250, S. 13 ff.). Die vorgestellten Modelle sind im Vergleich zum hier gewählten Lösungsansatz jedoch weniger überzeugend. Insbesondere das Modell von CDU/CSU, das als sog. Grabenwahlrecht diskutiert wird, kann keine Option sein. Es verspricht zwar die gleichrangige Besetzung von 299 Listen- und 299 Wahlkreismandaten und damit die Besetzung aller Wahlkreise unter Einhaltung der gesetzlichen Regelgröße von 598 Abgeordneten. Die Mehrheitswahl wäre hier jedoch gleichrangig mit der Verhältniswahl verbunden, was mehrheitserhebliche Umschichtungen ermöglicht. Es kann so passieren, dass die nach Zweitstimmen zweitgrößte Partei die meisten Sitze im Parlament erhält. Es würde die Union zudem noch stärker als bisher bevorteilen, denn bei den Bundestagswahlen 2009, 2013 und 2017 hätte das Modell zu einer absoluten Mehrheit der Union geführt. Kleinere Parteien ohne Wahlkreismandate würden dagegen benachteiligt.

Die Wahlrechtskommission hat in der Gesamtschau der Alternativen zur Vermeidung von Überhangmandaten deshalb mehrheitlich empfohlen, dass einer Partei in einem Land nur so viele Wahlkreismandate zugeteilt werden sollten, wie ihrer Landesliste Mandate zur Verfügung

stehen. Würde man dagegen unterstellen, dass aus der Wahlrechtsgleichheit ein Anspruch auf Besetzung sämtlicher Wahlkreise herzuleiten ist, wäre eine Verkleinerung des Bundestages unter den Bedingungen der Verhältniswahl ohne eine Abschaffung aller Wahlkreise nicht möglich.

Können unabhängige Kandidierende noch zur Wahl antreten?

Ja. Entsprechend den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts können auch weiterhin unabhängige Kandidierende an der Bundestagswahl teilnehmen, die nicht für eine Partei antreten. Dies ist eine notwendige Ausnahme im sonst durchgängig geltenden System der Verhältniswahl, da diese nicht von den Hauptstimmen einer Partei gedeckt sein können.

Parteien, die an der Fünf-Prozent-Hürde scheitern, können heute in Fraktionsstärke in den Bundestag einziehen, wenn sie drei Wahlkreise gewinnen. Gilt dies weiterhin?

Ja. Die vom Bundesverfassungsgericht nicht beanstandete Sperrklausel von 5 Prozent bleibt weiterhin bestehen. Als Ausnahme hiervon gilt auch weiterhin die angepasste Grundmandatsklausel für Parteien fort, die in drei Wahlkreisen die meisten Wahlkreisstimmen erhalten haben. Neben der Zulassung von unabhängigen Kandidierenden sind dies die beiden einzigen Ausnahmen vom sonst konsequent umgesetzten Verhältniswahlprinzip.

Wie soll die Nachfolge von ausgeschiedenen Abgeordneten geregelt werden?

Im äußerst seltenen Fall, dass Wahlkreisabgeordnete einer Partei in einem Land ausscheiden, in dem nicht alle Wahlkreiskandidierenden einen Sitz erhalten konnten, würde der frei gewordene Sitz mit einer oder einem Wahlkreiskandidierenden mit den nächstmeisten Stimmen nachbesetzt. Diese Situation tritt heute nur bei Parteien mit Überhangmandaten auf, wobei der Sitz heute jedoch nicht nachbesetzt wird. Dies kam in den vergangenen vier Wahlperioden nur bei der CDU/CSU vor.

Nach dem neuen System müssen jedoch diejenigen erstplatzierten Wahlkreiskandidierenden der Partei im betreffenden Land einen Sitzanspruch haben, die bisher aufgrund fehlender Hauptstimmendeckung kein Mandat erhalten konnten. Beim Ausscheiden von parteiunabhängigen Kandidierenden bleibt der Sitz jedoch unbesetzt.

Weshalb enthält der Gesetzentwurf keine Regelungen zur paritätischen Besetzung?

In der Wahlrechtskommission wurde die paritätische Besetzung des Bundestages mit Frauen und Männern diskutiert. Es konnte dort jedoch bisher kein Modell mehrheitlich beschlossen werden, welches die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung sicher ausschließt. Aus diesem Grund enthält der Gesetzentwurf hierzu keine Regelung.

Wieso wird im Gesetzentwurf nicht auch das Wahlalter auf 16 Jahre gesenkt und die Dauer der Wahlperiode geändert?

Sowohl für die Absenkung des Wahlalters für die Bundestagswahl auf 16 Jahre als auch für die Änderung der Dauer der Legislaturperiode muss das Grundgesetz geändert werden, was eine Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat erfordert. Von Seiten der CDU/CSU, die dies deshalb mittragen müsste, besteht derzeit keine Bereitschaft zu einer solchen Änderung.