

Die halbherzige Reform: wider den aufgeblähten Bundestag

Eckhard Jesse

Zusammenfassung

Ein demokratischer Verfassungsstaat wie die Bundesrepublik Deutschland basiert auf demokratischen Wahlen. Der Beitrag analysiert einen Wahlrechtsaspekt, der schon seit einiger Zeit in aller Munde ist: Wie kann die Aufblähung des Deutschen Bundestages unterbleiben? Dabei wird ein Reformansatz erörtert: Die radikale Reduktion der Zahl der Wahlkreise gewährleistet die Einhaltung der Soll-Größe von 598 Abgeordneten.

1. Einleitung

War das hiesige Wahlverfahren auch vor den Eingriffen im letzten Jahrzehnt nicht ganz einfach zu verstehen (Behnke 2007), so ist es seither noch „schlimmer“ geworden. Seit mehr als einer Dekade steht in der (Politik-)Wissenschaft, der Publizistik und der Politik das Wahlrecht auf der Agenda, und zwar ein spezifischer Aspekt. Dieser bewegt die Gemüter. Das Bundesverfassungsgericht hat angesichts des Streits mehrfach dazu Stellung bezogen (Meyer 2015). Seit längerem wird darüber diskutiert, wie sich ein weiteres personelles Aufblähen des Deutschen Bundestages verhindern lässt. Mehrere Versuche des früheren Bundestagspräsidenten Nobert Lammert und des jetzigen Wolfgang Schäuble führten zu keinem Erfolg, obwohl beide sogar mit eigenen Vorschlägen aufwarteten.

Wenngleich alle Parteien prinzipiell die Notwendigkeit eingesehen haben, die Zahl der Bundestagsabgeordneten zu verringern, hadert(e) der Deutsche Bundestag mit ei-



Prof. Dr. Eckhard Jesse

Bis 2014 Professor im Fach Politikwissenschaft an der TU Chemnitz

ner Reform. Die politische Klasse muss den Vorwurf hinnehmen, offenkundig eigene Interessen über das Gesamtwohl zu stellen, wie das halbherzige Reförmchen vom Oktober 2020 belegt. Das unausgesprochene Motto: Wenn wir schon Stimmen verlieren, wollen wir uns möglichst viele Mandate sichern. An dieser Stelle soll nach einer kurzen terminologischen Klärung und Hinweisen auf einzelne Wahlrechtsänderungen in der Vergangenheit die Rede davon sein, wie das Problem mit dem aufgeblähten Parlament entstanden ist, was die Parteien an Initiativen zur Lösung unterlassen bzw. unternommen haben und welcher Ausweg aus der Sackgasse führen könnte.

2. Terminologie: Wahlrecht und Wahlsystem, Überhang- und Ausgleichsmandate

Oft werden die Begriffe „Wahlrecht“ und „Wahlsystem“ nicht nur von politisch interessierten Bürgern synonym verwandt, sondern auch von Forschern, die sich mit der Materie befassen, weil die Übergänge fließend sind (Jesse 1985; Nohlen 2014; Dehmel 2020: 100-113. Wer zwischen „Wahlrecht“ und „Wahlsystem“ trennscharf zu unterscheiden gedenkt, hat zwei Möglichkeiten. Im ersten Fall gilt Wahlrecht als Oberbegriff für alle einschlägigen Aspekte. Der Begriff Wahlsystem ist somit ein Teil des Wahlrechts. Im zweiten Fall betrifft das Wahlsystem die Umsetzung von Stimmen in Mandate. Die bekannteste Unterscheidung ist die zwischen dem Mehrheitswahl- und dem Verhältniswahlsystem. Eine Mehrheitswahl strebt die Diskrepanz von Stimmen- und Mandatsanteil an, eine Verhältniswahl den Proporz von Stimmen- und Mandatsanteil. Eine Reihe von Wahlsystemen ist dazwischen angesiedelt („Mischwahlsysteme“). Wahlrecht bezieht sich dann auf alle übrigen Wahlregularien, z.B. mit Bezug auf die Wahlrechtsgrundsätze oder die Wahlkreiseinteilung. Der Verfasser hält an der Trennung von Wahlrecht und Wahlsystem fest, präferiert also die zweite Variante.

Bei der komplexen Materie tauchen immer wieder zwei Begriffe auf, die sich, anders als Wahlrecht und Wahlsystem, klar voneinander abgrenzen lassen: Überhangmandate und Ausgleichsmandate (Dehmel 2020: 527-621). Überhangmandate fallen den Parteien zu, die in einem Bundesland mehr Direktmandate erreichen als ihr nach den Zweitstimmen zustehen. Die Ursachen für Überhangmandate sind höchst vielfältig. Je höher der prozentuale Anteil von Direktmandaten ist, umso eher können Überhangmandate die Folge sein. Starke Drittparteien, die keine Direktmandate gewinnen, begünstigen das Auftreten von Überhangmandaten. Bei einem Zweistimmensystem wie bei Bundestagswahlen kommt es auch durch starkes Splitting zu Überhangmandaten. Allerdings ist die unterschiedliche Abgabe von Erst- und Zweitstimme nicht die einzige Ursache.¹ Bei den Wahlen zum Bundestag wurden bis zum Jahre 2009 diese Überhangmandate, die in der Regel nur große Parteien erreichen, nicht kompensiert. So konnten Schwarz-Gelb 1994 dank der Überhangmandate für die CDU und Rot-Grün 2002 dank der Überhangmandate für die SPD die jeweils knappe Regierungsmehrheit ausbauen („it's the overhang, stupid!“).

Seit den Bundestagswahlen 2013 ist es anders: Von nun an verfügen die Parteien, die Überhangmandate erzielt haben, über keine Vorteile mehr.² Überhangmandate

werden durch Ausgleichsmandate kompensiert. Wer diese befürwortet, muss nicht prinzipiell die oft komplizierte Art des Ausgleichs rechtfertigen. Möglich ist auch – wie beim neuen Wahlgesetz – der Ausgleich nur eines Teiles der Überhangmandate. Hier steckt der Teufel im (Wahlrechts-)Detail. So gingen 2013 die 29 Ausgleichsmandate nicht auf die vier Überhangmandate der CDU zurück, sondern auf die CSU, der bei der bundesweiten Oberverteilung drei Mandate weniger zustanden als sie erhalten hatte. Daraus erklärt sich dann der Ausgleich für die anderen Parteien (Behnke 2014: 30f.).

3. Wahlrechtsreformen in der Vergangenheit

Reformen des Wahlrechts spielten in der Vergangenheit dann und wann eine Rolle (Jesse 2003). Meistens gab es, anders als bei der Frage des Wahlsystems, ungeachtet mancher Debatten einen großen Konsens bei den Parteien, etwa bei der Abschaffung der Nachwahlen (1953), der Verschärfung der Fünfprozentklausel (1953/1956), der Einführung des Zweistimmensystems (1953), der Etablierung der Briefwahl (1957), der Senkung des aktiven Wahlalters auf 18 Jahre (1970), der Änderung des Auszählverfahrens von d'Hondt zu Hare/Niemayer (1985) und von Hare/Niemayer zu Sainte-Laguë (2008). Über andere Fragen (Decker/Jesse 2020) wird nach wie vor diskutiert, so zur Senkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre (wie in Brandenburg, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein), so zur Verlängerung der Wahlperiode auf fünf Jahre (wie mittlerweile in allen Bundesländern bis auf den Stadtstaat Bremen).

Besonders umstritten ist die Frage des derivaten Elternwahlrechts: Sollen Familien das Wahlrecht für ihre Kinder solange wahrnehmen, bis diese 18 Jahre alt sind? In allen Fraktionen gibt es Anhänger dieses Modells. Der Streit entzündet sich an der Interpretation der Wahlrechtsgrundsätze „allgemein“ und „gleich“. Wer ein „Familienwahlrecht“ befürwortet, übt Kritik daran, dass jetzt das Prinzip „allgemein“ nicht umgesetzt ist; wer es verwirft, sieht in ihm eine Verletzung des Prinzips „gleich“. Die Aussichten, ein solches „Familienwahlrecht“ einzuführen, sind nicht hoch – ganz unabhängig davon, ob ein solches überhaupt verfassungsgemäß wäre. „Ein Stellvertreterwahlrecht verletzt den demokratischen Grundsatz der Gleichheit der Wahl schon allein, weil ihm die Möglichkeit eines Pluralwahlrechts und der Stimmenkumulierung innewohnt“ (Dehmel 2020: 669).

Tabelle 1: Zahl der Mandate seit der Bundestagswahl 1990

Wahljahr	Regelgröße	Direktmandate	Listenmandate	Bundestagsgröße
1990	656	328	334	662
1994	656	328	344	672
1998	656	328	341	669
2002	598	299	304	603
2005	598	299	315	614
2009	598	299	323	622
2013	598	299	332	631
2017	598	299	410	709

Quelle: Zusammenstellung nach den amtlichen Statistiken.

Was die Frage nach der Gesamtzahl der Bundestagssitze betrifft, bestand weithin Konsens. Betrug die Regelgröße, also ohne Überhangmandate, bei der ersten Bundestagswahl 400, stieg sie 1953 auf 484 und 1957 auf 494 (durch die Eingliederung des Saarlandes). Zwischen 1965 und 1990 betrug sie 496. Durch den Beitritt der neuen Bundesländer wurde die gesetzliche Mitgliederzahl 1990 zunächst auf 656 erhöht, dann auf 598 reduziert (vgl. Tabelle 1). Dies geschah bereits 1996, trat aber erst für die übernächste Bundestagswahl 2002 in Kraft. Ein derartiger Zeitverzug machte den Abgeordneten ein solches Votum leichter. Klare Kriterien für die angemessene Zahl der Parlamentarier sind zwar schwer zu ermitteln (Zeh 2018), aber dass der Wähler vorher nicht weiß, wie viele Abgeordnete in das Parlament ziehen, mutet seltsam an und irritiert.

4. Der Streit um das negative Stimmgewicht: 2005-2013

Für das Verständnis der jetzigen Problematik des aufgeblähten Bundestages ist es notwendig, bis auf das Jahr 2005 zurückzublicken. Wenige Tage vor der Bundestagswahl verstarb eine Wahlkreiskandidatin der NPD. Daraufhin fand nach Maßgabe des Wahlgesetzes in diesem Wahlkreis – Dresden I – 14 Tage später eine Nachwahl statt, damit die Partei einen anderen Direktkandidaten – es war ausgerechnet Franz Schönhuber, der frühere Chef der „Republikaner“ – ins Rennen schicken konnte. Nach Bekanntgabe des Bundestagswahlergebnisses wurde der Effekt des paradox anmutenden negativen Stimmgewichts – ein anderer Terminus ist der inverse Erfolgswert – für jedermann erkennbar.³ Mehr Zweitstimmen für die CDU in diesem Wahlkreis hätten unter dem Strich zu einem Mandat weniger führen können – das ist die Paradoxie –, und zwar durch den Verlust eines Überhangmandates. Repräsentanten der CDU wollten das vermeiden und ermunterten ihre Wähler, mit der Erststimme für den eigenen Kandidaten zu votieren und mit der Zweitstimme für die FDP. So errang ihr Direktkandidat das Wahlkreismandat, und das Zweitstimmenresultat fiel für sie erfreulich niedrig aus. Das Bundesverfassungsgericht erklärte als Reaktion auf Wahlprüfungsbeschwerden im Jahre 2008 – der in der Endnote 3 erwähnte Martin Fehndrich gehörte zu den Initiatoren – ein derartiges negatives Stimmgewicht für null und nichtig (Fehndrich 2013) und erlegte dem Parlament auf, bis zum 30. Juni 2011 ein verfassungsgemäßes Wahlgesetz zu verabschieden.

Die Parlamentarier ließen bis Ende September 2011 Zeit verstreichen, bevor die Regierungsfractionen (CDU/CSU und FDP) ein Wahlgesetz verabschiedeten, ohne die Opposition einzubeziehen. Dies war ein Novum und rief Gegner der neuen Regelung auf den Plan. Das Bundesverfassungsgericht gab der Klage der Opposition 2012 Recht, erklärte auch dieses Gesetz für verfassungswidrig und verlangte für die Bundestagswahl 2013 ein korrektes Wahlverfahren. Zum einen beanstandeten die Richter den nach wie vor bestehenden inversen Erfolgswert, zum andern die Gefahr des Aufkommens von Überhangmandaten in ausuferndem Maße. Nur bis zu 15 Überhangmandate seien rechtens. Das bis 2020 geltende Wahlgesetz von 2013, nun mit den Stimmen aller Bundestagsparteien verabschiedet, sah für Überhangmandate Ausgleichsmandate vor (Fehndrich 2013; Dehmel/Jesse 2013). Um allen Einwänden des

Gerichts in puncto inverser Erfolgswert Rechnung zu tragen, ist das Wahlgesetz kompliziert und intransparent ausgefallen, nicht zuletzt aufgrund des dreistufigen Zuteilungsverfahrens. Und bereits seinerzeit war aufgrund der Schwäche der großen Parteien ein aufgeblähtes Parlament absehbar.

Wie eine Untersuchung zum Diskurs über die Reformen 2011 und 2013 erhellt, erfuhr das Thema Wahlrecht in der Öffentlichkeit nur wenig Resonanz. „Dass Fragen wie das Wahlrecht, das womöglich stellvertretend für die Frage steht, wie wir unser politisches System ausgestalten wollen, selbst an Kreuzungspunkte wie einer gerichtlich erzwungenen Reform nicht intensiver diskutiert werden – und durch eine breite Debatte auch Legitimität sowohl hinsichtlich des Reformprozesses als auch mit Blick auf das Resultat gestiftet werden kann – muss als vergebene Chance gewertet werden“ (Linhart/Bahnsen 2020: 864). Als mildernder Umstand lässt sich anführen, dass ein trockenes Thema wie Wahlrecht nur bedingt als geeignet erscheint, demokratische Legitimität zu fördern, obwohl die Wahl ein konstitutives Element des demokratischen Verfassungsstaates ist.

5. Attentismus der Parteien: 2013-2020

Da es bei der Bundestagswahl 2013 „nur“ zu vier Überhangmandaten gekommen war (und – irrigerweise, wie erwähnt, – zu 29 Ausgleichsmandaten), fühlten sich die Parlamentarier nicht zu Initiativen in eigener Sache bemüht, obwohl die Wissenschaft immer wieder auf die Notwendigkeit zum Handeln hingewiesen hatte (Behnke 2017; Grotz 2014; Jesse/Nohlen 2016). Die Parlamentarier unternahmen keine Reformanstrengungen, ließen alles schleifen. Lediglich Bundestagspräsident Norbert Lammert bemühte sich um Initiativen, sei es wegen der fehlenden Transparenz des Wahlverfahrens, sei es wegen der Befürchtung, die Größe des nächsten Bundestages könne aus den Fugen geraten. So geschah es dann auch: Die Zahl der Abgeordneten stieg gegenüber der Regelgröße 2017 um 111 auf 709, und zwar durch 46 Überhang- und 65 Ausgleichsmandate (vgl. Tabelle 2). Der Hauptgrund: Die Union hatte zwar massiv an Zweitstimmen verloren, aber zugleich den Löwenanteil an Direktmandaten eingeheimst.

Tabelle 2: Überhangmandate seit der Bundestagswahl 1990

Wahljahr	CDU	CSU	SPD	Summe
1990	6			6
1994	12		4	16
1998	13			13
2002	1		4	5
2005	7		9	16
2009	21		3	24
2013	4			4 (plus 29 Ausgleichsmandate: CDU 13, SPD 10, Die Linke 4, Grüne 2)
2017	36	7	3	46 (plus 65 Ausgleichsmandate: SPD 19, FDP 15, AfD 11, Die Linke 10, Grüne 10)

Quelle: Zusammenstellung nach den amtlichen Statistiken.

Der neue Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble trat in die Fußstapfen des alten und setzte 2018 eine mit je einem Vertreter der Bundestagsparteien bestückte Arbeitsgruppe ein. Auch er war sich der Problematik eines Aufwuchses des Parlaments bewusst: Unverständnis bei der Bevölkerung, steigende Kosten für den Steuerzahler, Erschwernis der Kommunikation im Parlament, fehlende Sitzplätze für Abgeordnete und Räume für ihre Mitarbeiter. Die Arbeitsgruppe sollte in aller Vertraulichkeit ein Reformmodell ausarbeiten, doch im April 2019 musste sie ihr Scheitern eingestehen.

Von nun an agierten die Parteien mehr oder weniger auf eigene Faust. Die drei Oppositionsparteien FDP, Die Linke und Bündnis 90/Grüne einigten sich immerhin auf einen Gesetzentwurf, der eine Gesamtzahl von 630 Mandaten vorsah und die Zahl der Wahlkreise auf 250 reduzierte.⁴ Allerdings konnte dieses Modell mit etwa 60 Prozent Listenmandaten und 40 Prozent Direktmandaten die Höchstzahl von 630 nicht garantieren. Für den Gesetzentwurf der AfD war die Regelgröße von 598 Mandaten jedoch gesichert.⁵ Die Zahl der von einer Partei in einem Land gewonnenen Direktmandate dürfe dabei nicht die Zahl der Landeslistenmandate übersteigen. Die mögliche Konsequenz: Wer seinen Wahlkreis mit einem eher schwachen Resultat gewinnt, ist nicht im Bundestag vertreten (verwaiste Wahlkreise). Wartete die SPD mit einem Vorschlag auf, die Zahl der Abgeordneten – ohne einen Neuzuschnitt der Wahlkreise – auf 690 zu begrenzen (notfalls mit einer Kappung für Direktmandate wie bei der AfD), präsentierte die Union nach längerem Hin und Her den Vorschlag, die Zahl der Wahlkreise auf 280 zu reduzieren und sieben Überhangmandate nicht auszugleichen. Damit wäre das Ziel einer Verkleinerung des Bundestages nicht erreicht worden. Weder die Union noch die SPD brachte einen solchen Gesetzesentwurf in das Parlament ein. Die Regierungsparteien spielten abermals auf Zeit.

Ein flammender Appell von 102 deutschen Staatsrechtslehrern, die unterschiedliche politische Richtungen repräsentierten, richtete sich im September 2019 an die Bundestagsabgeordneten. Er beklagte das kompliziert gewordene Wahlverfahren wie die Übergröße des Bundestages und schloss mit den folgenden Sätzen: „In Sorge um das Ansehen der Demokratie appellieren wir deshalb an den Deutschen Bundestag, die Reform des Bundeswahlgesetzes alsbald in Angriff zu nehmen. Die Zeit drängt. Auf keinen Fall darf der Eindruck entstehen, viele Abgeordnete würden die dringend nötigen Änderungen verzögern, weil das eigene Hemd ihnen wichtiger sei als der Gemeinwohlrock. Das würde das Vertrauen der Menschen in unsere Demokratie schwer erschüttern.“⁶ Doch auch dieser Aufruf verpuffte, und exakt der Eindruck, der nach dem Appell vermieden werden sollte, trat ein.

6. „Reform“ in letzter Minute: 2020

Dem neuen Wahlgesetz ging eine Einigung im Koalitionsausschuss voraus. Sie sah folgendermaßen aus: Das Gesetz hält weiterhin an der Verteilung nach festen Sitzkontingenten für die Länder fest, verrechnet aber zum Teil Wahlkreismandate einer Partei mit deren Listenmandaten in anderen Ländern, um Überhangmandate zu begrenzen. Die ersten drei Überhangmandate erfahren keinen Ausgleich. Gelten diese Bestim-

mungen bereits für die Bundestagswahl am 26. September 2021, so soll vom 1. Januar 2024 an die Zahl der Direktmandate auf 280 reduziert werden. § 55 des neuen Wahlgesetzes sieht eine Reformkommission vor: „Beim Deutschen Bundestag wird eine Reformkommission eingesetzt, die sich mit Fragen des Wahlrechts befasst und Empfehlungen erarbeitet. Sie befasst sich auch mit der Frage des Wahlrechts ab 16 Jahren, der Dauer der Legislaturperiode und entwickelt Vorschläge zur Modernisierung der Parlamentsarbeit. Die Reformkommission wird darüber hinaus Maßnahmen empfehlen, um eine gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern auf den Kandidatenlisten und im Bundestag zu erreichen. Die Kommission soll spätestens bis zum 30. Juni 2023 ihre Ergebnisse vorlegen. Das Nähere regelt ein vom Bundestag unverzüglich zu verabschiedender Einsetzungsbeschluss.“⁷ Über den Kopf dieser Reformkommission wurde aber bereits die – magere – Reduktion der Direktmandate auf 280 festgelegt. Kann es wirklich sein, dass einer solchen Kommission in einer zentralen Frage die Hände gebunden sind? Oder setzt sie sich darüber hinweg?

Bei einer Anhörung des Innenausschusses am 5. Oktober 2020 ließen die Sachverständigen aus den Reihen der Mathematik, der Politik-, der Rechts- und der Wirtschaftswissenschaft (Joachim Behnke, Friedrich Pukelsheim, Sophie Schöneberger, Robert Vehrkamp, Ulrich Vosgerau) kein gutes Haar an diesem unausgegorenen Gesetzentwurf (Behnke 2020). Er erreiche nicht seinen Zweck, die Reduktion der Zahl der Abgeordnetensitze, verstoße durch die drei unausgeglichene Überhangmandate gegen das Proportionalprinzip und beseitige nicht das negative Stimmgewicht. Die Düsseldorfer Juristin Sophie Schöneberger etwa beklagte zu Recht die Unverständlichkeit des Gesetzentwurfs. Nur der Staatsrechtslehrer Bernd Grzeszick verteidigte ihn.

Am 8. Oktober 2020 verabschiedete der Bundestag mit den Stimmen der Union und der SPD gegen die der Oppositionsparteien das Gesetz. Bei der namentlichen Abstimmung enthielten sich immerhin sechs Abgeordnete der CDU, darunter Wolfgang Schäuble: „Die vorgesehenen Maßnahmen sind zu der dringend notwendigen Reform kaum geeignet und reichen nicht aus.“⁸ Dies ist offenkundig. Die Parteien, zumal Union und SPD, müssen die Frage hinnehmen, ob die Halbherzigkeit in der Wahlrechtsfrage ihre generelle Reformunfähigkeit signalisiert. Wer die Ergebnisse der Bundestagswahl 2017 in einer Simulation zugrunde legt, kommt immerhin auf 686 Sitze, also auf 88 Überhang- und Ausgleichsmandate (Behnke 2020: 769f.).

Die Reformkommission, die öffentlich tagen soll, hat zu Anfang des Jahres 2021 ihre Arbeit noch immer nicht aufgenommen, obwohl § 55 des Wahlgesetzes einen „unverzüglich zu verabschiedenden Einsetzungsbeschluss“ vorsieht. Gedacht ist an 18 Personen, neun Politiker (Union mit drei und SPD mit zwei Mitgliedern; alle anderen im Bundestag vertretenen Parteien mit jeweils einem Mitglied) und neun Sachverständigen. Ferner soll ein „Rat der Bürgerinnen und Bürger“ gebildet werden, ausgelöst, aus 160 Personen bestehend. Geplant ist ein Zwischenbericht noch in dieser Wahlperiode.⁹

In der nächsten Wahlperiode dürfte dieses Gesetz keinen Bestand haben, sei es, weil es das Bundesverfassungsgericht nicht für verfassungsgemäß erklärt¹⁰, sei es, weil eine neue, parteipolitisch anders zusammengesetzte Regierung als die alte, abermals

ein Gesetz auf den Weg bringt. Sollten erneut viele Überhang- und Ausgleichsmandate entstehen, dürfte der öffentliche Druck ohnehin so groß sein, dass die Parlamentarier nicht umhinkommen, Aktivitäten zu entfalten.

7. Reformvorschlag: Reduzierung der Zahl der Wahlkreise

Viele Ideen, wie sich ein aufgeblähtes Parlament vermeiden lässt, waren und sind im Gespräch, zum Beispiel Zweipersonenwahlkreise (Behnke u.a. 2017). Alle weisen sie mehr oder weniger den einen oder anderen Pferdefuß auf. Die vielzitierte „eierlegende Wollmilchsau“ ist ein Phantom. Der folgende Reformvorschlag mag radikaler Natur sein, aber sein Vorteil liegt auf der Hand: Die Zahl der Direktmandate, bisher 50 Prozent, wird auf ein Viertel reduziert, also auf 150. Nach menschlichem Ermessen entstehen keine Überhangmandate und somit keine Ausgleichsmandate. Der Wählerwille kommt ohne Aufstockung der Mandate ungefiltert zur Geltung. Keine Partei muss Nachteile befürchten. Die Union büßt dadurch zwar zahlreiche Direktmandate ein, aber der Proporz bleibt durch den größeren Anteil an Listenmandaten gewahrt.

Der gravierende Einwand lautet, dadurch bröckele die Verbindung zwischen Abgeordneten und Wählern. Doch stimmt das? Erstens ist fraglich, ob eine solche enge Beziehung überhaupt besteht. Zweitens basiert der Vorbehalt weithin auf einem Missverständnis, da die Listenabgeordneten, die in der Regel auch im Wahlkreis kandidiert haben, ebenso „Wahlkreispflege“ betreiben. Im Internetzeitalter gibt es ohnehin genügend Möglichkeiten der unmittelbaren Kommunikation zwischen Abgeordneten und Wählern – das „Corona-Jahr“ 2020 hat die Digitalisierung weitergefördert. Und im Bundestag spielt der Unterschied zwischen Wahlkreis- und Listenabgeordneten keine sonderlich große Rolle, wenngleich ein direkt Gewählter dank seiner Hausmacht wohl über eine größere Unabhängigkeit verfügt.

Eine Reform muss mehr oder weniger sicher die Regelgröße von 598 Mandaten garantieren. Das wäre bei einer drastischen Reduzierung der Direktmandate – wie erwähnt – der Fall. Wem an einem Erhalt der Zahl der Direktmandate in der bisherigen Höhe gelegen ist, muss konsequent sein und Hans Meyers Vorschlag wohl oder übel akzeptieren: Es darf nicht mehr Direktmandate für eine Partei geben als dieser nach dem Zweitstimmenanteil zustehen (Meyer 2018). Die Crux: Die siegreichen Wahlkreisbewerber gelangen nicht in das Parlament. Dies hatten SPD und AfD bei ihren Vorschlägen in Kauf genommen.

Das Parlament sollte zu Beginn der nächsten Legislaturperiode eine „Entscheidung in eigener Sache“, so die erstmals von Hans Herbert von Arnim (1970: 48f.) geprägte Terminologie, fraktionsübergreifend beschließen. Zu diesem Komplex, bei dem die Abgeordneten auf besondere Fairness achten müssen, zählen nicht nur die Diäten, sondern auch die Regelungen zum Wahlrecht (Arnim 2009). Die politisch interessierte Öffentlichkeit müsste selbst dann Druck ausüben, wenn der Wahlausgang 2021 nicht erneut zu dem befürchteten Aufblähen führt, z.B. durch ein sehr gutes Zweitstimmenergebnis der Union und/oder durch zahlreiche Direktmandate für die anderen Parteien. Die übergreifende Reformagenda dürfte nicht nur die Parlaments-

größe betreffen, sondern auch andere Punkte, etwa die Dauer der Wahlperiode oder die Alternativklausel, wonach eine Partei mit weniger als fünf Prozent der Zweitstimmen beim Gewinn von mindestens drei Direktmandaten ins Parlament zieht (Grotz 2017; Dehmel 2020; Decker/Jesse 2020).

Was dabei wichtig wäre: Grundprinzipien des Wahlsystems sollten hinfort im Grundgesetz verankert sein. Das bedeutet nicht, es sei damit ein für allemal festgeschrieben. Eine als notwendig empfundene Reform würde dann auf dem Konsens der tragenden politischen Kräfte beruhen, darf doch ein Wahlsystem niemals ein Spielball politischer Interessen sein.

8. Fazit und Ausblick

Wahlrechtsfragen sind nicht nur Machtfragen, sondern auch Legitimationsfragen. Schließlich entscheidet der Souverän bei der Wahl darüber, wer zur Regierungsübernahme demokratisch legitimiert ist. Der Beitrag sollte verdeutlicht haben: Das Verhalten der Parteien in der komplizierten Wahlrechtsmaterie stellt kein Ruhmesblatt dar. Sie haben viel Vertrauen verspielt. Schließlich waren lange Zeit keine ernsthaften Bemühungen erkennbar, um die offenkundigen Missstände abzustellen, obwohl immer wieder mit Nachdruck auf das expandierende Parlament hingewiesen wurde. Der jetzigen lauen Reform fehlt es daher an Legitimität. Sie überzeugt weder die Öffentlichkeit noch die Wissenschaft.

Wie sieht die Zukunft aus? Angesichts der hohen Wählerfluktuationen (Niedermayer 2018; Jun/Niedermayer 2020) sind Vorhersagen über die Zusammensetzung des Bundestages schwierig. Vieles spricht aber dafür, dass die im Oktober 2020 verabschiedete Reform eine erneute und grundlegende Reform erfährt, zumal dann, wenn eine Fortsetzung der Großen Koalition ausbleibt. Das verdient Zustimmung, denn das jetzige Gesetz beseitigt wahrlich nicht das Übel. Im Grunde wissen das auch die Politiker. Aber sie sperren sich gegen eine Verkleinerung des Parlaments auf die Normgröße von 598. Doch nach der nächsten Bundestagswahl führt kein Weg an einer entschiedenen Reform vorbei.

Anmerkungen

- 1 So entstanden bei der Bundestagswahl 1949 unter den Bedingungen eines Einstimmensystem zwei Überhangmandate.
- 2 Bei Landtagswahlen werden Überhangmandate prinzipiell ausgeglichen.
- 3 Bereits vor mehr als zwei Jahrzehnten hatte der Physiker Martin Fehndrich, einer der Verantwortlichen des überparteilichen Internetangebots „Wahlrecht.de“, auf diese Wahlrechtsparadoxie hingewiesen (Fehndrich 1999). Siehe schon Meyer (1994).
- 4 Vgl. Bundestagsdrucksache 19/14672 vom 6. November 2019.
- 5 Vgl. Bundestagsdrucksache 19/22894 vom 29. September 2020.
- 6 Offener Brief. Ein Appell deutscher Staatsrechtslehrer, 20. September 2019, https://gfx.sueddeutsche.de/pdf/Brief_Wahlrechtsreform.pdf (15. Januar 2021)
- 7 Bundestagsdrucksache 19/22504, S. 4.

- 8 Stenographische Protokolle des Deutschen Bundestages, 19. Wahlperiode, 183. Sitzung vom 8. Oktober 2020, S. 23.115.
- 9 Vgl. folgende Kurzinformation: Wahlrechtsreform, in: Der Spiegel v. 9. Januar 2021, S. 20.
- 10 Am 1. Februar 2021 haben SPD, Bündnis 90/Grüne und Die Linke eine einstweilige Verfügung gegen das neue Wahlgesetz beim Bundesverfassungsgericht eingereicht. Sollte dieses der Anordnung stattgeben, würde das alte Wahlgesetz wieder in Kraft treten.

Literatur

- Arnim, Hans Herbert von (1970): Parlamentsreform, Wiesbaden.
- Arnim, Hans Herbert von (2009): Wahlgesetze: Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache. *Juristenzeitung* 64 (17), 813-820.
- Behnke, Joachim (2007): Das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland. Logik, Technik und Praxis der Verhältniswahl, Baden-Baden: Nomos.
- Behnke, Joachim (2014): Das neue Wahlgesetz im Test der Bundestagswahl 2013, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 45 (1), S 17-37.
- Behnke, Joachim (2017): Die mögliche Vergrößerung des Bundestags durch Überhang- und Ausgleichsmandate. *Gesellschaft.Wirtschaft.Politik (GWP)* 66 (1), 59-70.
<https://doi.org/10.3224/gwp.v66i1.060340-1758-2020-4-785>
- Behnke, Joachim (2020): Das neue Bundeswahlgesetz der Großen Koalition von 2020. Eine Risikoanalyse. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 51 (4), 764-784. <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2020-4-764>
- Behnke, Joachim/Frank Decker/Florian Grotz/Robert Vehrkamp (2017): Reform des Bundestagswahlsystems. Bewertungskriterien und Reformoptionen, Gütersloh: BertelsmannStiftung.
- Decker, Frank und Eckhard Jesse (2020): Wahlrechtsreform. Eine Agenda in zwölf Punkten. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 51 (4), 785-801. <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2020-4-785>
- Dehmel, Niels (2020): Wege aus dem Wahlrechtsdilemma. Eine komparative Analyse ausgewählter Reformen für das deutsche Wahlsystem, Baden-Baden: Nomos.
- Dehmel, Niels/Eckhard Jesse (2013): Das neue Wahlgesetz zur Bundestagswahl 2013. Eine Reform der Reform der Reform ist unvermeidlich. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 44 (1), 201-213.
- Fehndrich, Martin (1999): Paradoxien des Bundestags-Wahlsystems. *Spektrum der Wissenschaft* 22 (2), 70-73.
- Fehndrich, Martin (2013): Bundeswahlgesetz – dritter Versuch. *Spektrum der Wissenschaft* 36 (9), 72-77.
- Grotz, Florian (2014): Happy End oder endloses Drama? Die Reform des Bundestagswahlsystems, in: Eckhard Jesse/Roland Sturm (Hrsg.), *Bundestagswahl 2013. Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen*, Baden-Baden: Nomos, 113-140.
- Grotz, Florian (2017): Kriterien und Ansatzpunkte einer nachhaltigen Wahlsystemreform, in: Joachim Behnke/Frank Decker/Florian Grotz/Robert Vehrkamp (2017): *Reform des Bundestagswahlsystems. Bewertungskriterien und Reformoptionen*, Gütersloh: BertelsmannStiftung, 41-63.
- Jesse, Eckhard (1985): Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform. Eine Analyse der Wahlsystemdiskussion und der Wahlrechtsänderungen in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1983, Düsseldorf: Droste.
- Jesse, Eckhard (2003): Reformvorschläge zur Änderung des Wahlrechts. *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 52, 3-11.
- Jesse, Eckhard/Dieter Nohlen (2016): Irrsinn mit Methode. *Cicero* 13 (2), 38f.
- Jun, Uwe/Oskar Niedermayer (2020): Die Parteien nach der Bundestagswahl 2017, Wiesbaden.
- Linhart, Eric/Oke Bahnsen (2020): Die Reformen des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag 2011 und 2013 im öffentlichen Diskurs. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 51 (4), 844-864.
<https://doi.org/10.5771/0340-1758-2020-4-844>

- Meyer, Hans (1994): Der Überhang und anderes Unterhaltsame aus Anlass der Bundestagswahl 1994. *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* 77 (4), 312-362.
- Meyer, Hans (2015): Bundesverfassungsgericht und Wahlrecht, in: Robert Chr. van Ooyen/Martin H.W. Möllers (Hrsg.), *Handbuch Bundesverfassungsgericht im politischen System*, Wiesbaden: Springer, 511-523.
- Meyer, Hans (2018): Welche Medizin empfiehlt sich gegen einen adipösen Bundestag? *Archiv des öffentlichen Rechts* 143 (4), 531-553.
- Niedermayer, Oskar (2018): Die Entwicklung des deutschen Parteiensystems. Zur Bedeutung kurzfristiger Faktoren im Jahrzehnt des europäischen Wandels. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 49 (2), 386-303. <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2018-2-286>
- Nohlen, Dieter (2014): *Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme*, 7. Auflage, Opladen/Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich.
- Zeh, Wolfgang (2018): Abgeordnetenzahl im Parlament – zu groß, zu klein, gerade richtig? *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 49 (4), 744-756. <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2018-4-744>