

Martin Stark

Die Quadratur des Wahlrechts

Das Bundeswahlgesetz zwischen Demokratietheorie,
Staatsrecht und Parteiinteressen



Nomos

Martin Stark

Die Quadratur des Wahlrechts

Das Bundeswahlgesetz zwischen Demokratietheorie,
Staatsrecht und Parteiinteressen



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-7560-1666-2 (Print)

ISBN 978-3-7489-4509-3 (ePDF)

1. Auflage 2024

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2024. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	9
B. Das Wahlrecht im Spannungsverhältnis von Demokratietheorie und Staatsrecht	25
I. Demokratietheoretische Anforderungen	25
1. Parteienstaat	25
2. Repräsentation	34
3. Responsivität	39
4. Das parlamentarische Mandat	48
5. Empirische Befunde zur Frage von Repräsentation und Responsivität	53
6. Diskussion	60
II. Bestimmungen des Grundgesetzes	62
1. Art. 20 – Demokratieprinzip	62
2. Art. 21 – Parteien	64
3. Art. 38 – Wahlgrundsätze	67
a) Allgemeinheit der Wahl	67
b) Unmittelbarkeit der Wahl	68
c) Freiheit der Wahl	68
d) Gleichheit der Wahl	69
e) Geheimheit der Wahl	71
f) Öffentlichkeit der Wahl	71
g) Diskussion	71
III. Urteile des Bundesverfassungsgerichts	75
1. BVerfGE 1, 208 vom 05.04.1952	75
2. BVerfGE 3, 19 vom 01.08. 1953	77
3. BVerfGE 6, 84 vom 23.01.1957	78
4. BVerfGE 7, 63 vom 03.07.1957	81
5. BVerfGE 11, 266 vom 12.07.1960	83
6. BVerfGE 11, 351 vom 02.11.1960	84
7. BVerfGE 13, 127 vom 26.08.1961	84
8. BVerfGE 16, 130 vom 22.05.1963	86

9. BVerfGE 44, 308 vom 10.05.1977	87
10. BVerfGE 79, 169 vom 24.11.1988	88
11. BVerfGE 80, 188 vom 13.06.1989	89
12. BVerfGE 95, 335 vom 10.04.1997	93
13. BVerfGE 95, 408 vom 10.04.1997	102
14. BVerfGE 121, 266 vom 03.07.2008	103
15. BVerfGE 131, 316 vom 25.07.2012	106
16. 2 BvF 1/21 vom 29.11.2023	113
17. Diskussion	118
IV. Proportionalität	122
V. Partei- und Fraktionsbindung des Abgeordneten	129
VI. Erfolgswert	134
VII. Diskussion	142
C. Die Debatten zum Wahlrecht des Deutschen Bundestages im Zeitverlauf	147
I. Beratungen des Ausschusses für Wahlrechtsfragen des Parlamentarischen Rates 1948–1949	147
1. Vorgeschichte: Positionen der Parteien vor Konstituierung des Parlamentarischen Rates	149
a) Besatzungszonen	149
b) CDU/CSU	150
c) SPD	153
d) FDP	156
2. Beratungen im Parlamentarischen Rat	157
a) Mehrheitswahlrecht	157
b) Personenwahl	158
c) Verhältniswahlrecht	162
d) Mischsysteme	163
e) Einfluss der Militärgouverneure und der Ministerpräsidenten	164
f) Zusammenfassung	165
II. Wahlrechtsdebatten nach 1949	167
III. Beratungen der ersten großen Koalition	172
IV. Beratungen in der 13. WP – Verkleinerung des Deutschen Bundestages	173

V. Beratungen der 16. und 17. WP – Auf dem Weg zur Vergrößerung durch Vollaussgleich	184
VI. Beratungen der 18. WP – Auftakt zur Reform	204
VII. Beratungen der 19. WP – Die Reform vor der Reform?	212
1. Reformkommission	212
2. Antrag der AfD	218
3. Erste Lesung des Gesetzentwurfs von FDP, Grüne, Linke	221
4. Aktuelle Stunde auf Antrag der FDP	223
5. Aktuelle Stunde auf Antrag der AfD	225
6. Zweite Aktuelle Stunde auf Antrag der FDP	228
7. Anhörung zum Gesetzentwurf von FDP, Grüne, Linke	231
8. Zweiter Antrag der AfD	236
9. Erste Lesung des Gesetzentwurfs von Union und SPD	240
10. Anhörung zum Gesetzentwurf von Union und SPD	243
11. 2./3. Lesung der Gesetzesentwürfe	251
12. Normenkontrollklage	252
13. Zusammenfassung	259
VIII. Beratungen der 20. WP – Die Reform nach der Reform	273
IX. Diskussion	312
D. Bewertungskriterien	315
I. Kriterien nach Nohlen	315
II. Kriterien nach Jesse	317
III. Kriterien nach Grotz	318
IV. Diskussion	321
V. Bewertungssystem als Grundlage der Analyse	324
1. Repräsentation	324
2. Partizipation	325
3. Integration	326
4. Transparenz	326
5. Legitimität	327

VI. Reformmodelle	328
1. Reformvorschlag AfD	328
2. Reformvorschlag Union I	332
3. Reformvorschlag Union II	335
4. Reformvorschlag SPD I	337
5. Reformvorschlag FDP	340
6. Reformvorschlag Grüne	344
7. Reformvorschlag Linke	348
8. Reformvorschlag FDP, Grüne und Linke	351
9. Reformvorschlag CSU I	356
10. Reformvorschlag Schäuble	360
11. Reformvorschlag CSU II	363
12. Reformvorschlag SPD II	366
13. Reformvorschlag Brinkhaus	370
14. Gesetzentwurf von Union und SPD	374
15. Reformvorschlag SPD, Grüne und FDP	377
16. Gesetzentwurf von SPD, Grüne und FDP	380
17. Eigener Reformvorschlag	384
VII. Diskussion	386
E. Die Reform des Bundeswahlgesetzes – Die Quadratur des Wahlrechts oder Spielball der Parteiinteressen?	389
F. Quellenverzeichnis	417
1. Literaturverzeichnis	417
2. Internetquellen	422
3. Presseartikel	424
4. Amtliche Quellen	425
5. Rechtsprechung	428

A. Einleitung

„Die CDU/CSU, der von den anderen Parteien zunehmend die Verantwortung für die stockenden Verhandlungen angelastet wurde, war damit isoliert.“¹ Der geneigte Leser mag dies als Beschreibung der aktuellen Debatte um eine Reform des Bundestagswahlrechts erkennen, doch er irrt. Das Zitat bezieht sich auf die Beratungen des Ausschusses für Wahlrechtsfragen des Parlamentarischen Rates zur Erarbeitung des Wahlrechts zur Wahl des ersten Deutschen Bundestages 1949.

Doch die Ähnlichkeit ist frappierend. Stefan Ruppert, FDP-Bundestagsabgeordneter, äußerte 70 Jahre später in einer Plenardebatte: „Also: Ändern Sie Ihre Haltung. Geben Sie Ihre Blockade auf, und geben Sie diesem Parlament seine Glaubwürdigkeit zurück, indem Sie einen eigenen Vorschlag machen oder auf uns zukommen, um über Kompromisse zu reden.“²

Das Wahlrecht in Deutschland ist seit Gründung der Bundesrepublik 1949 Konstante und Diskussionsobjekt zugleich. Nach einer kurzen Phase des Ein-Stimmen-Wahlrechts wird der Bundestag seit 1953 mit zwei Stimmen gewählt und besteht aus paritätischen Direkt- und Listenmandaten. Es verbindet dabei Elemente des Mehrheits- und des Verhältniswahlrechts zum sogenannten personalisierten Verhältniswahlrecht. Dieses System hat sich nach herrschender Meinung bewährt.

Gleichwohl wird das Wahlrecht immer wieder zum Gegenstand von Reformüberlegungen. Besondere Aufmerksamkeit erhält diese Debatte seit den letzten beiden Bundestagswahlen, in deren Folge aufgrund einer vorangegangenen Reform die Regelgröße des Bundestages von 598 Sitzen deutlich überschritten wurde. Aktuell umfasst das Parlament 736 Mandate, 138 mehr als eigentlich vorgesehen. Ein Ergebnis des 2013 neugeschaffenen Ausgleichsmechanismus. Dieser Reform wiederum gingen zwei Urteile des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) voraus. Das erste im Jahr 2008 erklärte den Effekt des sogenannten negativen Stimmgewichts für verfassungswidrig. Das zweite Urteil im Jahr 2012 befand wiederum eine unbegrenzte Anzahl an ausgleichslosen Überhangmandaten für verfassungswidrig und

1 Rosenbach Harald: Ausschuß für Wahlrechtsfragen, in: Schick, Rupert; Kahlenberg Friedrich P. (Hrsg.): Der Parlamentarische Rat: 1948–1949 – Akten und Protokolle, Band 6, Harald Boldt Verlag: Boppard am Rhein, 1994, S. XXXIII.

2 BT-Plenarprotokoll 19/127, S. 15953C.

begrenzte deren zulässige Zahl auf 2,5 von 100, also der Hälfte einer Fraktionsstärke. Der nun für die Vergrößerung des Bundestages verantwortliche Ausgleichsmechanismus war die Antwort des Gesetzgebers auf die Urteile.

Während zwischen den politischen Vertretern Konsens herrscht, dass eine Reform, insbesondere eine Eindämmung dieser möglichen Vergrößerung, notwendig ist, ist der Weg dorthin umstritten. Dabei mangelt es nicht an Vorschlägen, von denen es auch zahlreiche Seitens der Wissenschaft gibt; es mangelt an einem Konsens darüber, wie das System am Ende konkret aussehen soll, welche Stellschrauben hierfür notwendig sind und welche Ursache-Wirkungsmechanismen überhaupt bestehen respektive im Endeffekt relevant sind.

„Das in jeder Hinsicht negative Abstimmungsergebnis war bezeichnend für die konträren Positionen innerhalb des Ausschusses. Auch in der Folge wichen die Kontrahenten nur wenig von den einmal gemachten Vorschlägen ab.“³ Auch dieses Zitat bezieht sich auf die Arbeit des Ausschusses für Wahlrechtsfragen des Parlamentarischen Rates. Wer an den Sitzungen der Reformkommission zum Wahlrecht in der 19. Wahlperiode (WP) des Deutschen Bundestages teilgenommen hat, wird sich hingegen an die dort geführten Beratungen erinnern fühlen.⁴ Gleiches gilt für folgendes Zitat: „Vielmehr prägten das Fehlen eines noch so schmalen Konsenses und die unflexible Verhandlungsstrategie der Ausschußmitglieder, größtenteils bedingt durch das machtpolitische Kalkül der Parteien, die Beratungen des Ausschusses.“⁵

Während insbesondere FDP und Grüne das Überhangmandat als Fehlerursache ausgemacht haben und daraus ableitend eine Reduzierung der Zahl der Direktmandate als Lösung fordern, widersprechen dem CDU und CSU mit dem Verweis darauf, dass keine direkte Verbindung zwischen

3 Rosenbach, S. XXXIII.

4 Der Autor hat in der Funktion eines wissenschaftlichen Mitarbeiters eines Bundestagsabgeordneten an den Sitzungen der Reformkommission teilgenommen. Die Sitzungen der Kommission wurden nicht protokolliert. Dort eingebrachte oder erstellte Unterlagen sind keine offiziellen Drucksachen. Darüber hinaus hat der Autor an den weitergehenden Beratungen und Verhandlungen zur Reform des Wahlrechts in der 19. WP in gleicher Funktion teilgenommen. Schriftsätze, Berechnungen und sonstige Dokumente, die Teil der Beratungen und Debatten waren und auf die in der vorliegenden Arbeit Bezug genommen wird, liegen dem Autor vor. Die hier vorgenommenen Beurteilungen und Darstellungen der Debatten folgen dabei dem Anspruch der Wissenschaftlichkeit und basieren auf den im Rahmen dieser Arbeit entwickelten demokratietheoretischen und verfassungsrechtlichen Maßstäben. Eine Parteinahme erfolgt nicht.

5 Rosenbach., S. XXVIII.

Überhang- und Ausgleichsmandat besteht, da der Ausgleichsmechanismus anders konzipiert sei.

Britta Haßelmann, Bundestagsabgeordnete der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, führt beispielsweise im Plenum aus: „Jede und jeder, die oder der sich mit dem Wahlrecht befasst, weiß, dass die Diskrepanz zwischen der Zahl der Direktmandate, die Sie erzielen – insbesondere bei der Union –, und dem Zweitstimmenergebnis zu dem Überhang führt. Und der muss wiederum für alle Fraktionen ausgeglichen werden. Meine Damen und Herren, der einzige Weg, die Zahl dieser Überhangmandate und Ausgleichsmandate nicht so überbordend werden zu lassen, ist die Reduzierung der Zahl der Wahlkreise.“⁶

Dem entgegen steht beispielsweise eine Aussage Michael Friesers, CSU-Bundestagsabgeordneter: „Es gibt im derzeitigen Wahlrecht keinen Automatismus, dass ein Überhangmandat zu einem Ausgleichsmandat führt. [...] Es wird nicht der Proporz ausgeglichen, sondern Unterschiede im sogenannten Erfolgswert, sodass jedes Mandat mit der gleichen Anzahl an Stimmen gewonnen wird.“⁷

Die Debatte befasst sich somit zu einem nicht unerheblichen Teil mit technischen Fragen. Die demokratietheoretischen Implikationen bleiben dabei jedoch größtenteils außen vor. Trotz des technischen Charakters der Diskussion wird viel mit persönlichen Meinungen argumentiert, weniger mit grundsätzlichen theoretischen Überlegungen. In diesem Punkt gleichen sich die Wahlrechtsdebatten von 1949 und heute. Für die damaligen Beratungen konstatiert Rosenbach:

„Allgemein fällt an der Art der Besprechung der Wahlgesetzentwürfe auf, wie selten die meisten der Ausschußmitglieder von theoretischen Überlegungen ausgingen, wenn sie ihre Vorstellungen formulierten; dagegen führten sie häufig eigene Erfahrungen aus dem politischen und privaten Leben an, um ihre Argumente für diese oder jene Wahlrechtsthese zu untermauern.“⁸

Neben theoretischen Positionen und persönlichen Meinungen werden Argumente und Verhandlungsstrategien durch Interessen geprägt. Dieses Muster findet sich ebenfalls bei den Wahlrechtsdebatten 1949 und heute.

So wird aktuell insbesondere der Union der Vorwurf gemacht, es ginge ihr allein um die Manifestation ihrer (Direkt-)Mandate. Rupert äußert

6 BT-Plenarprotokoll 19/127, S. 15959D.

7 Frieser, Michael: Schrumpfen, aber ehrlich, in: Die Welt, 30.09.2019, S.2.

8 Rosenbach. S. XIV.

im Plenum des Deutschen Bundestages: „[...] weil Sie nämlich bei allen anderen gekürzt haben, außer bei sich selbst. Ein gutes Wahlrecht muss aber darauf achten, dass es proportional bei jeder Fraktion gleichmäßig Sitze abschmilzt.“⁹ Nicht nur, dass damit ein theoretisches Fundament beziehungsweise eine ideelle Grundlage der Argumentation negiert wird, verdeckt es zum Teil die Motivlage des eigenen Handelns. Hierzu äußert der SPD-Bundestagsabgeordnete Mahmut Özdemir in der gleichen Debatte: „5 von 69 Abgeordneten sind bei den Linken direkt gewählt, 1 von 67 bei den Grünen, bei der FDP ist von 80 Abgeordneten niemand direkt gewählt. Daher geht es Ihnen leicht von der Hand, die Zahl der Direktwahlkreise kürzen zu wollen, weil sich Ihre Fraktion bis auf wenige hochgeschätzte Ausnahmen aus den Landeslisten speist.“¹⁰ Zur Debatte vor 70 Jahren heißt es: „Während für die großen Parteien die Wahlrechtsgestaltung eine Machtfrage war, bedeutete sie für die kleineren Parteien eine Frage des politischen Überlebens.“¹¹

Während ideelle Überzeugung, persönliche Meinung und Machtfragen nicht von zu unterschätzender Bedeutung für das Handeln der Akteure in der Wahlrechtsdebatte sind, stehen im Zentrum zwei sehr technische Elemente: Erfolgswert und Proporz.

Dies stellt dann auch den großen Unterschied zwischen den Debatten 1949 und heute dar. Vor 70 Jahren stand vor allem die Systemfrage im Mittelpunkt: Mehrheits- oder Verhältniswahl.

Heute hingegen herrscht Konsens, dass sich das personalisierte Verhältniswahlrecht bewährt hat und innerhalb dessen eine Lösung gefunden werden soll.

Doch was verbirgt sich eigentlich hinter dem Begriff „personalisiertes Verhältniswahlrecht“? Gemeinhin wird als Definition für das System des geltenden Wahlrechts benutzt, das eine Personenwahl mittels Mehrheitswahlrecht in Wahlkreisen mit einer Parteienwahl mittels Verhältniswahlrecht verbindet. Dabei werden jeweils 299 Mandate vergeben.

Trotz dieser festgelegten Parität wird häufig argumentiert, es handele sich originär um ein Verhältniswahlrecht, das lediglich durch die Personenwahl attribuiert wäre. So äußert Britta Haßelmann beispielsweise im Plenum des Deutschen Bundestages: „[A]ls wäre das personalisierte Verhältniswahlrecht schon immer so ausgestaltet, dass 299 Abgeordnete direkt

9 BT-Plenarprotokoll 19/127, S. 15953C.

10 Ebd., S. 15957D.

11 Rosenbach, S. XIV.

gewählt werden und weitere 299 über die Liste kommen. Meine Damen und Herren, so ist es nicht. Personalisiertes Verhältniswahlrecht bedeutet was ganz anderes. 299 direkt gewählte Abgeordnete und 299 Listenabgeordnete, das sieht das Grabenwahlrecht vor.¹²

Im Bundeswahlgesetz (BWahlG) findet sich folgende Formulierung in § 1: „Der Deutsche Bundestag besteht [...] aus 598 Abgeordneten. Sie werden [...] nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gewählt. Von den Abgeordneten werden 299 nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und die übrigen nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) gewählt.“¹³

Die Parität ist eindeutig und somit keineswegs, wie von Haßelmann insinuiert, Charakteristikum des sogenannten Grabenwahlrechts. Es stellt sich damit die Frage, inwiefern sich aus der Formulierung des Bundeswahlgesetzes das Primat eines Wahltypus herauslesen lässt. Gleichzeitig zeigt es, dass sich die Debatte um das Wahlrecht grundsätzlich im Spannungsverhältnis der Mehrheitswahl einer Person sowie der Verhältniswahl der Parteilisten bewegt. Unter Berücksichtigung dessen, dass das System paritätisch aufgestellt ist, stellt sich dann wiederum die Frage, ob ein Element vorherrschend sein kann und wenn eine Dominanz bejaht wird, wie stark Einbußen des anderen Elements als zulässig anzuerkennen sind? Es ist insbesondere aus demokratietheoretischer Perspektive relevant, ob eine mögliche Dominanz eines Elements ein anderes so stark dominieren darf, dass dort substantielle Einschränkungen zu akzeptieren sind. Hierbei sind ebenso die im Grundgesetz festgeschriebenen Wahlgrundsätze der freien, gleichen, unmittelbaren und allgemeinen Wahl sowie die Stellung des unabhängigen Abgeordneten mit einem freien Mandat zu berücksichtigen.

Gleichzeitig stellt sich die Frage, welche besonderen Anforderungen an ein Wahlsystem in einer repräsentativen Demokratie zu stellen sind und welche Folgen dies zu zeitigen hat. Was genau wird unter Repräsentation verstanden und kann diese Interpretation die Deutungshoheit beanspruchen? Den Wortbeiträgen der jüngsten Bundestagesdebatten zu Folge ist der Repräsentation dann hinreichend genüge getan, wenn die Stärkeverhältnisse der Parteien bestmöglich abgebildet sind. Doch ist das Repräsentation? Und welche Bedeutung besitzen und welche Rolle spielen Parteien

12 BT-Plenarprotokoll 19/142, S. 17764B.

13 Sofern nicht anders angegeben, wird im Folgenden der Arbeit beim BWahlG stets auf die zum Zeitpunkt des Verfassens dieser Dissertation gültige Fassung vom 14.11.2020 Bezug genommen.

eigentlich in der deutschen Ausgestaltung der repräsentativen Demokratie? Hier bestehen durchaus Zweifel am Absolutheitscharakter solcher Annahmen, denn grundsätzlich geht es um Abgeordnete, nicht um Parteien. Laut Art. 38 GG sind Abgeordnete Vertreter des gesamten Volkes und nur ihrem Gewissen unterworfen. Es heißt nicht, Abgeordnete sind Vertreter der Parteien und haben ausschließlich die Aufgabe, von Parteien formulierte Ziele umzusetzen. Auch die Bedeutung von Parteien ist kritisch zu diskutieren, denn nach Art. 21 GG wirken sie an der politischen Willensbildung lediglich mit, bestimmen sie aber weder allein noch ausschließlich. Repräsentation aus demokratietheoretischer Sicht kann sich daher nicht in der weitest gehenden Abbildung des Zweitstimmenproporz erschöpfen. Insbesondere dann nicht, wenn Repräsentation im Sinne Böckenfördes als dialektischer Prozess, also aus Austausch zwischen Repräsentierten und Repräsentanten verstanden wird, der nicht mit dem Wahllakt endet, sondern davon unabhängig fortbesteht.

In diesem Zusammenhang ist ein weiterer Aspekt zu diskutieren: Die allgemeine Annahme, dass Abgeordnete Vertreter von Parteien sind und deswegen sich die Abbildung des Zweitstimmenproporz in Fraktionsstärken bemisst. Weder der im Grundgesetz skizzierte freie Abgeordnete noch die Maßgaben der Repräsentation lassen es hingegen zwingend erscheinen, dass jeder Abgeordnete zwangsläufig in Beziehung zu einer Partei steht. Dies gilt für Listenmandate, da entsprechende Landeslisten nur von Parteien aufgestellt werden können, jedoch nicht für Wahlkreisbewerber. Die nächste Problematik dieser Annahme ergibt sich in der folgenden Stufe im Parlament. Die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages geht zwar vom sich in Fraktionen organisierenden Abgeordneten aus, weshalb fraktionslose Abgeordnete auch von einigen Mitwirkungsmöglichkeiten ausgeschlossen sind, was demokratietheoretisch mindestens bemerkenswert ist, gleichzeitig gibt es jedoch keinen Zwang zur Fraktionsbildung. Und genau vor diesem Hintergrund muss die Abbildung des Zweitstimmenproporz kritisch diskutiert werden. Kann es Aufgabe eines Wahlsystems sein, zwingend einen Proporz zu sichern, der systemisch im Organ gar nicht besteht? Folgende Szenarien sind denkbar: In den Wahlkreisen werden 299 Abgeordnete gewählt, die keiner Partei angehören. Ihnen steht es frei, a) fraktionslos zu bleiben oder aber sich b) einer Fraktion anzuschließen. Im Fall a) ist der Zweitstimmenproporz beschränkt, im Fall b) völlig außer Kraft gesetzt, da sich die Kräfteverhältnisse der Fraktionen sich dem vermeintlichen Wählervotum vollständig entziehen. Weiterhin ist es möglich, dass c) Abgeordnete zwar als Parteibewerber in das Parlament einziehen, sich

jedoch nicht der eigenen oder gar keiner Fraktion anschließen. Auch in diesem Fall wäre der Zweitstimmenproporz hinfällig.

Diese denkbaren Optionen entfalten jedoch erst dann Wirkung, wenn durch das Zuteilungsverfahren des Wahlsystems die Mandate bereits im Sinne des Zweitstimmenproporzes auf die Parteien verteilt wurden. Es wird also ein Proporz versucht herzustellen, der keinerlei rechtliche Bindekraft hat. Auch vor diesem Hintergrund ist folglich zu diskutieren, welche Bedeutung Repräsentation und welche Relevanz die konkrete Ausgestaltung aus demokratiethoretischer Sicht haben können.

Ausgehend von diesen Überlegungen und aufgrund der Fokussierung auf die technischen Elemente und der weitest gehenden Nichtberücksichtigung demokratiethoretischer Implikationen lautet die Forschungsfrage:

Welche Bedeutung haben Erfolgswert und Proporz aus demokratiethoretischer Sicht?

Hieraus ergibt sich wiederum die Frage nach der Relevanz von Erfolgswert und Proporz für das Finden einer nachhaltigen Reformlösung im Sinne der Ursache-Wirkungsmechanismen.

Die Reform zur Debatte des Wahlrechts bewegt sich im Spannungsfeld zwischen Demokratiethorie, Rechtsprechung, Parteiinteressen und den Wirkzusammenhängen der Wahlrechtselemente.

Dieses Spannungsfeld hat Leibholz bereits 1931 bei einer Tagung treffend beschrieben: „Bei der Wahlrechtsreform handelt es sich nicht nur um ein mathematisch-technisches, sondern vor allem um ein politisch-soziologisches Problem. [...] Ein solches bestes Wahlsystem gibt es nicht und kann es nicht geben, weil jedes Wahlrecht zugleich strukturell aufs engste mit den politisch-soziologischen Grundlagen einer Verfassung zusammenhängt, für die es seiner Funktion nach eine ganz bestimmte integrierende Bedeutung hat. Wird doch der Ruf nach einer Wahlreform nicht zufällig gerade deshalb so häufig erhoben, weil das Wahlrecht mehr mathematisch rechnerisch konstruiert als politisch dynamisch gewachsen ist.“¹⁴

Diese Arbeit hat das Ziel, die Grundelemente des Wahlrechts aufzuzeigen und die einzelnen Bestandteile kritisch zu diskutieren. Vor dem Hintergrund des BVerfG-Urteils von 2012 steht dabei vor allem die Frage der Bedeutung von Erfolgswert und Zweitstimmenproporz im Vordergrund. Zwei Termini, die mehrheitlich gleichgesetzt werden, aber nicht gleichbedeutend

14 Leibholz, Gerhard: Strukturprobleme der modernen Demokratie, Verlag C.F. Müller: Karlsruhe, 1967, S.9.

sind und insbesondere aus systemischer Betrachtung unterschiedliche Konsequenzen zeitigen.

Entscheidend hierbei ist zudem die Wahrnehmung respektive Interpretation des geltenden Rechts, insbesondere der Funktionsweise des Ausgleichsmechanismus. Obgleich in der Gesamtbewertung und bezüglich der Implikationen für einen Reformbedarf konträre Meinungen in der Wissenschaft zu finden sind, ist Konsens hinsichtlich der Funktionsweise des Ausgleichs zu konstatieren. Behnke formuliert beispielweise, „[m]it dem neuen Wahlgesetz von 2013 werden Überhangmandate durch Ausgleichsmandate kompensiert [...]“¹⁵ Boehl wiederum betrachtet diesen Aspekt aus der Perspektive der Anrechnung, wonach das „neue Wahlrecht [...] die Hausgröße flexibel vergrößert, bis bei allen [...], die mit Überhangmandaten errechneten Sitzzahlen auch nach Zweitstimmenproporz anfallen.“¹⁶

Des Weiteren sollen die verschiedenen Reformvorschläge der 19. Wahlperiode systemisch und aus parteipolitischer Sicht dargestellt und diskutiert werden. Welche Folgen hat welches System und inwiefern lassen sich daraus Begründungen für die Bewertung der Parteien zu diesen Systemvorschlägen ableiten? Um insbesondere die Positionen und Verhandlungsstrategien der Parteien einordnen zu können, erfolgt ein Rückblick auf die Debatte des Parlamentarischen Rates ob ihres grundsätzlichen Charakters. Die beratenden Politiker verfügten lediglich über Erfahrungen aus „gescheiterten“ Staaten und führten daher eine substantielle Debatte zur Frage, was ein Wahlsystem leisten soll und wie dies am besten zu erreichen sei. Darüber hinaus erfolgt zur Einordnung eine kursorische Darstellung der Wahlrechtsdebatte seit 1949.

Ergänzt wird die Darstellung der heutigen Debatte durch einen eigenen Reformvorschlag, der noch nicht in der Wissenschaft diskutiert wurde. Dieser Vorschlag wird aus den demokratietheoretischen und systemischen Anforderungen an ein Wahlrecht heraus entwickelt. Die Relevanz ergibt sich aus der anhaltenden Diskussion, deren Prämissen sachlich teils falsch

15 Behnke, Joachim: Die Vergrößerung des Bundestages bei der Bundestagswahl 2017: Ursachen, normative Bewertungen und mögliche Abhilfen, in: Weßels, Bernhard; Schoen, Harald (Hrsg.): Wahlen und Wähler: Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2017, Springer VS: Wiesbaden, 2021, S. 228.

16 Boehl, Henner Jörg: Das neue Wahlrecht – personalisierte Verhältniswahl reloaded, in: Oppelland, Torsten (Hrsg.): Das deutsche Wahlrecht im Spannungsfeld von demokratischer Legitimität und politischer Funktionalität, Schriften des Hellmuth-Loening-Zentrums für Staatswissenschaften e.V., Band 21, Berliner Wissenschafts-Verlag: Berlin, 2015, S. 34.

sind. Dies betrifft insbesondere Fragen von Erfolgswert und Proporz. Es ist daher als Beitrag zur Debatte von Bedeutung, Erfolgswert und Proporz als Aspekte des Wahlrechts und ihrer Auswirkungen auf das System sowie vor dem Hintergrund der Rechtsprechung und der Folgen dieser zu diskutieren. Gleiches gilt für Fragen des Überhangmandates. Welche Bedeutung spielt das Überhangmandat für mögliche Vergrößerungen des Bundestages, welche Folgen können diesbezügliche Reformvorschläge zeitigen und wie prägen parteipolitische Interessen die diesbezügliche Diskussion?

Ausgehend von den Kriterien Nohlens¹⁷ als auch weiterführend Grotz¹⁸ und auf Basis der theoretischen Überlegungen werden Bewertungsmaßstäbe erstellt, mit deren Hilfe die verschiedenen Reformvorschläge verglichen werden.

Entscheidend ist dabei eine systemische Betrachtung, die Berechnungsergebnisse lediglich als Hilfsmittel betrachtet, jedoch nicht als abschließende Validierung der Gültigkeit eines Modells.

Zur Reform des Wahlrechts wurden in den letzten Jahren unzählige Artikel veröffentlicht, die sich mit grundlegenden Fragen von Wahlsystemen, aber auch spezifisch mit Aspekten von Proporz, Überhangmandaten und möglichen Reformoptionen sowie mit Fragen der Rechtsprechung und Parteiinteressen beschäftigen. Hinsichtlich der Forschungsfrage erfolgt im Folgenden eine Darstellung ausgewählter Aufsätze.

Peifer et al. verfolgen mit der „direktmandatsorientierten Proporzanpassung“ („Pukelsheim III“) das Ziel, die personalisierte Verhältniswahl sowie die Gewährung der Direktmandate beizubehalten und zugleich negatives Stimmgewicht auszuschließen sowie die Erfolgswertgleichheit der Zweitstimmen bundesweit zu garantieren.¹⁹ Hierbei werden die Direktmandate einer Partei mit einem Aufschlag von zehn Prozent als Mindestsitzzahl der Partei definiert. Erweist sich der Sitzanspruch der Verhältniswahl als nicht ausreichend, um diese Mindestsitzzahl darzustellen, wird die Sitzzahl entsprechend angehoben. Um den bundesweiten Zweitstimmenproporz

17 Vgl. Nohlen, Dieter: *Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme*, Verlag Barbara Budrich: Opladen, 2014, S. 187 ff.

18 Vgl. Grotz, Florian: *Kriterien und Ansatzpunkte einer nachhaltigen Wahlsystemreform*, in: Behnke, Joachim; Decker, Frank; Grotz, Florian; Vehrkamp, Robert; Weimann, Philipp: *Reform des Bundeswahlsystems. Bewertungskriterien und Reformoptionen*, Verlag Bertelsmann Stiftung: Gütersloh, 2017, S. 41–64.

19 Vgl. Peifer, Richard; Lübbert, Daniel; Oelbermann, Kai-Friederike; Pukelsheim, Friedrich: „Direktmandatsorientierte Proporzanpassung: Eine mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl ohne negative Stimmgewichte“, DVBl, 2012, S. 725.

zu wahren, entfallen auch auf alle anderen Parteien, deren Sitzanspruch bereits vorher erfüllt war, zusätzliche Sitze.²⁰ Ausgangspunkt der Reformüberlegung von Peifer et al. ist dabei die Feststellung, dass Situationen entstehen können, in denen die Zahl der Direktmandate einer Partei die Listenmandate voll ausschöpft.²¹ Mit dem vorgeschlagenen Aufschlag von zehn Prozent soll dem entgegengewirkt werden. Zu berücksichtigen ist, dass dieser Reformvorschlag auf den Mechanismus des BWahlG 2008 aufsetzt.²²

Schönberger und Schönberger stellen ein Modell vor, das zu einem Einstimmen-System zurückkehren und das Verteilungsverfahren umstellen würde.²³ Anhand der auf eine Partei entfallenden Stimmen würde der bundesweite Sitzanspruch festgestellt. Im Folgenden werden die sich daraus ergebenden Sitze hälftig auf Wahlkreis- und Listenvorschläge verteilt. Um die Verteilung der Wahlkreismandate in dieser Konstellation ermöglichen zu können, führen Schönberger und Schönberger eine Rangliste der Wahlkreisbewerber ein, wobei die Sitze nach dem Stimmenanteil ausgehend vom besten Ergebnis vergeben werden.²⁴ Dies hat zur Folge, dass nicht mehr jeder Wahlkreissieger zwingend das Direktmandat erhält. Der Reformvorschlag ermöglicht die Einhaltung der Regelgröße von 598 Sitzen durch eine etwaige Nichtzuteilung von Direktmandaten.

Diesem Ansatz einer Wahlkreisbestenliste, also einem Zwei-Listen-Modell, folgt auch Funk.²⁵ Hierbei wird jedoch am Zwei-Stimmen-System festgehalten²⁶, wodurch der Wähler weiterhin die Möglichkeit des Stimmensplittings hätte. Funk erweitert seinen Vorschlag um die Idee einer „Spitzenkandidaten-Garantie“²⁷, wodurch der Listenvorschlag immer dann einen Vorrang vor dem Wahlkreisbewerber im entsprechenden Bundesland erhält, wenn nur ein Mandat in einem Bundesland zu vergeben ist.

20 Vgl. ebd., S. 725 ff.

21 Vgl. ebd., S. 725 f.

22 Vgl. ebd., S. 726 f.

23 Vgl. Schönberger, Christoph; Schönberger, Sophie: Die Lebenslüge des deutschen Wahlrechts. Die personalisierte Verhältniswahl braucht einen Neustart, F.A.Z., Nr. 107, 09.05.2019, S. 6.

24 Vgl. ebd.

25 Vgl. Funk, Albert: Einfach, gerecht, demokratisch, bundesstaatlich – das Zwei-Listen-Modell als Ausweg aus der Sackgasse der deutschen Wahlrechtsdebatte, Zeitschrift für Gesetzgebung, Jahrgang 33, Heft Nr. 1, 2018, S. 4.

26 Vgl. ebd., S. 5.

27 Vgl. ebd., S. 6.

In eine ähnliche Richtung geht Behnke mit seinem Modell „BaWü-Plus“, das in Grundzügen nur noch eine Stimme sowie eine Rangliste vorsieht.²⁸ Unterschied hierbei ist, dass die bisherige Mandatsaufteilung zwischen Direkt- und Listenmandat aufgehoben wird. Behnke spricht zwar von einer Abschaffung des Direktmandates, de facto handelt es sich jedoch um eine Abschaffung der Listenmandate, da nach Behnkes Vorschlag nur noch die Wahlkreisbewerber gewählt werden und diese für die Partei entsprechend ihres Ergebnisses auf der Rangliste platziert werden.²⁹ Die weiteren Ausführungen schwächen diese Grundannahmen des Modells jedoch ab. So wird erst nachträglich angemerkt, dass dieser Ansatz eine Veränderung des Wahlkreiskandidatensystems zur Folge haben könnte, entsprechend also Zwei-Personen-Wahlkreise einzuführen wären, wonach jede Partei aber auch zwei Kandidaten aufstellen kann.³⁰ Ein weiteres zusätzliches Element ist die Einführung einer Reserveliste. Diese folgt dem Gedanken der „Spitzenkandidaten-Garantie“ Funks. Um den Einzug von Spitzenkandidaten – richtigerweise ist eher von Spitzenpersonal zu reden – zu sichern, schlägt Behnke eine Ergänzungsliste in Höhe von 60 Mandaten vor, um die Ansprüche der Parteien abzusichern. Diese 60 Mandate würden nach dem Zweitstimmenproporz verteilt und zusätzlich zu den Mandaten der Regelgröße vergeben werden.³¹

Einen völlig anderen Weg gehen Behnke und Weimann mit ihrem Modell des „flexiblen und zielgerichteten Ausgleichs“.³² In diesem Modell bleibt es beim Ausgleich von externen Überhangmandaten, dieser Ausgleich ist jedoch begrenzt. Maßgabe ist dabei ein Schwellenwert für die als zu akzeptierend erachteten Verluste von Landeslisten bei der internen Kompensation. Vorgeschlagen wird ein Schwellenwert von 20 Prozent.³³ Ferner sind die Einführung einer Maximalgröße sowie eines maximal zumutbaren Verlustes in Höhe von beispielsweise zwei Mandaten denkbar.³⁴

28 Vgl. Behnke, Joachim: Einfach, fair, verständlich und effizient – personalisierte Verhältniswahl mit einer Stimme, ohne Direktmandate und einem Bundestag der Regelgröße, ZParl, Nr. 3, 2019, S. 650 f.

29 Vgl. ebd., S. 651.

30 Vgl. ebd., S. 652.

31 Vgl. ebd., S. 653.

32 Vgl. Behnke, Joachim; Weimann, Philipp: Flexibler und Zielgerichteter Ausgleich – Eine am innerparteilichen Proporz orientierte Alternative zum geltenden Bundeswahlrecht, ZParl, Nr. 2, 2016, S. 379.

33 Vgl. ebd.

34 Vgl. ebd., S. 385 f.

Gemein ist diesen Vorschlägen, dass sie das Ziel verfolgen, den Bundestag in seiner derzeitigen Größe zu reduzieren, ein Anwachsen der Mandatszahl also zu minimieren oder zu verhindern. Gleich ist weiterhin die Prämisse, dass das Überhangmandat und in der Folge das Direktmandat Ursache der (meisten) Probleme sind. Ebenso findet sich in allen Vorschlägen das Motiv des Proporz und dessen Bedeutung. Unterschiede bestehen hierbei jedoch in der Bewertung der Umfänglichkeit der Abbildung des Verhältnisses sowie der Art des Proporz, woraus die Reformansätze resultieren.

Zum Reformprozess sowie den „Leitplanken“ durch Parteiinteressen, Medien und Rechtsprechung liefert Jacob eine erste Darstellung, die die Vielzahl unterschiedlicher Werte und damit auch Bewertungen im Hinblick auf Notwendigkeiten und zu erfüllende Aufgaben eines Wahlsystems präsentiert.³⁵

Eine ausführliche Analyse der Urteile des BVerfG der Jahre 2008 und 2012 findet sich bei Haug, der zudem die Frage aufwirft, ob das Gericht insbesondere mit dem Urteil von 2012 nicht selbst zum Gesetzgeber geworden ist und durch die Bestimmungen zum negativen Stimmgewicht und den Überhangmandaten den Gestaltungsspielraum des Parlaments als verfassungsgemäßen Gesetzgeber nicht in unzulässiger Weise eingeschränkt hat.³⁶

Wolf schließt mit seiner Dissertation hieran an und entwickelt ausgehend vom Urteil des BVerfG zum negativen Stimmgewicht staatsrechtliche Determinanten für ein verfassungskonformes Wahlsystem.³⁷ Hinsichtlich der Anforderungen, die sich aus den Wahlgrundsätzen ergeben, kommt Wolf unter anderem zu dem Ergebnis, dass die Unmittelbarkeit bedingt, dass die Stimmabgabe des Wählers sich in „einer Weise auf das Ergebnis auswirkt, die von diesem nicht vorhersehbar ist.“³⁸ Damit geht jedoch

35 Vgl. Jacob, Marc S.: Von der Quadratur des Kreises zur Wahlsystemreform? Verhandlungen über das Wahlrecht im 19. Deutschen Bundestag, ZParl, Nr. 3, 2019, S. 478–493.

36 Vgl. Haug, Volker M.: Das Bundesverfassungsgericht als Gesetzgeber anstelle des Gesetzgebers: Ein kritischer Blick auf das Wahlrechtsurteil vom 25. Juli 2012, ZParl, Nr. 3, 2012, S. 673 f.

37 Wolf, Thomas: Das negative Stimmgewicht als wahlgleichheitswidriger Effekt – Auswirkungen, Bewertungen und Chancen einer Neuregelung. Staatsrechtliche Determinanten für ein verfassungskonformes Wahlsystem, Duncker & Humblot GmbH: Berlin, 2016.

38 Ebd., S. 585.

nicht der Anspruch auf die Kenntnis ex ante eines konkreten Ergebnisses einher. Wolf argumentiert, dass insbesondere Auswirkungen, die sich „aus dem Zusammenwirken der Handlungen verschiedener Wähler ergeben“, in begrenztem Maße zulässig sind.³⁹ Aus dem Grundsatz der Gleichheit ergibt sich keine kongruente Ausgestaltung der Wahlsysteme, stattdessen begründet der Grundsatz divergierende Anforderungen.⁴⁰ Obgleich Wolf weiter ausführt, „[s]ystembedingte Abweichungen begründen in derartigen Fällen keine verfassungswidrige ‚Ungleichheit‘“⁴¹, so kommt er im weiteren zu dem Ergebnis, dass der Gleichheitsgrundsatz Wahlsysteme verbietet, in denen grundsätzlich Überhangmandate anfallen können.⁴² Hinsichtlich des negativen Stimmgewichts urteilt Wolf, dass nicht die tatsächliche Mandatszahl, sondern der relative Stimmenanteil entscheidend sei. Ein inverser Effekt liegt demzufolge erst dann vor, wenn nicht lediglich ein Mandat verloren oder gewonnen wird, sondern wenn sich hierdurch der relative Stimmenanteil verändert.⁴³ Wolf widerspricht dem BVerfG, wonach dem Gesetzgeber ein weiterer Gestaltungsspielraum zur Ausgestaltung eines Wahlsystems zukomme, stattdessen sei dieser eingeschränkt.⁴⁴ Deutlich bestätigt Wolf den Grundsatz der Folgerichtigkeit der Ausgestaltung von Wahlsystemen.⁴⁵ Die Arbeit orientiert sich hierbei ausschließlich am Maßstab der Erfolgswertgleichheit. Fragen der Repräsentation, der Responsivität sowie der Zusammensetzung des Parlaments werden nicht behandelt. Die Gestaltung eines konkreten Rahmens staatsrechtlicher Determinanten erfolgt nicht. Die Handlungsempfehlungen sind überschaubar, indem vor allem auf die Notwendigkeit der Abwägung zwischen verschiedenen Zielstellungen hingewiesen wird.⁴⁶ Sowohl reine Wahlsysteme, ein Grabenwahlsystem, als auch beispielsweise Ausgleichsmodelle sind laut Wolf verfassungsrechtlich zulässig.⁴⁷

Mit Fragen der Repräsentation und wie diese im Rahmen der Verhältniswahl umsetzbar ist, beschäftigt sich Behnke in seiner Habilitationsschrift. Hierbei unterscheidet Behnke zwischen der Repräsentation als Reproduk-

39 Ebd.

40 Vgl. ebd., S. 586.

41 Ebd.

42 Vgl. ebd.

43 Vgl. ebd., S. 587.

44 Vgl. ebd., S. 589.

45 Vgl. ebd.

46 Vgl. ebd., S. 592f.

47 Vgl. ebd., S. 590–592.

tion sowie der Repräsentation durch Auswahl.⁴⁸ Bei der Repräsentation als Reproduktion wird das Ideal der direkten Demokratie verfolgt, sodass mittels Auswahlverfahren wie der Zufallsstichprobe ein bestmögliches Abbild des Volkes erfolgen soll.⁴⁹ Repräsentation durch Auswahl begreift Repräsentation hingegen nicht lediglich als Ersatz für die direkte Demokratie, sondern als überlegene Form.⁵⁰ Die Betrachtung der Repräsentation bleibt jedoch überwiegend auf Art und Ergebnis der Auswahl beschränkt, eine weitergehende Diskussion zu Anforderungen einer repräsentativen Demokratie, auch im Hinblick auf das Mandat, unterbleibt. Behnke kommt zu dem Schluss, dass „das Verhältniswahlssystem selbst, unter Annahme bestimmter Bedingungen, die logische Konsequenz strategischen Verhaltens ist.“⁵¹ Die von Behnke angeführten normativen Gründe begründen jedoch keine stringente Herleitung. Einige Darstellungen, unter anderem zur historischen Entwicklung des bundesrepublikanischen Wahlrechts, halten einer sachlichen Prüfung zudem nicht umfänglich stand. So äußert Behnke direkt im ersten Satz, dass 1949 das Verhältniswahlssystem eingeführt worden wäre und das Wahlsystem im Konsens nicht im GG verankert wurde.⁵² In dieser Arbeit werden diese Aussagen widerlegt.

Pickel wiederum widmet sich der Bedeutung der Responsivität in repräsentativen Demokratien und vertritt die These, dass ein Mangel an Responsivität eine Gefahr für die Demokratie darstellt, indem es das Vertrauen der Bürger untergräbt.⁵³ Dabei stellt Pickel vor allem den Austausch zwischen Repräsentierten und Repräsentanten heraus, wobei Repräsentation dann gerade nicht die bloße Orientierung am durch Umfragen erhobenen vermeintlichen Bürgerwillen meint.⁵⁴ Ein Problem der Responsivität sieht Pickel in der Ausgestaltung des parlamentarischen System als Parteiendemokratie, dem ein gewisser Ausschluss inhärent sei.⁵⁵ Es ist Pickels

48 Vgl. Behnke, Joachim: *Das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland. Logik, Technik und Praxis der Verhältniswahl*, Nomos: Baden-Baden, 2007, S. 71–87.

49 Vgl. ebd., S. 71–82.

50 Vgl. ebd., S. 82–87.

51 Ebd., S. 98.

52 Vgl. ebd., S. 11.

53 Vgl. Pickel, Susanne: „Wahlkampfzeit ist Responsivitätszeit“. Die Kluft zwischen Politikern und Bürgern in der repräsentativen Demokratie, in: Mannewitz, Tom (Hrsg.): *Die Demokratie und ihre Defekte. Analysen und Reformvorschläge*, Springer VS: Wiesbaden, 2018, S. 172.

54 Vgl. ebd., S. 175 f.

55 Vgl. ebd., S. 184.

Verdienst, mit diesem Beitrag auf die Bedeutung der Responsivität und der Grenzen der Parteiendemokratie hinzuweisen.

Ebenfalls mit der Responsivität beschäftigt sich Kranenpohl mit seiner Überblicksdarstellung zu Formen, empirischen Ergebnissen und Grenzen der Responsivität.⁵⁶ Kranenpohl zeigt zugleich auf, welche Herausforderungen sich bei der Messung der Güte von Responsivität ergeben, wenn diese nicht unzutreffenderweise als Kongruenz zwischen Repräsentanten und Repräsentierten begriffen wird, und beispielsweise bei einem parteigebundenen Listenmandat die theoretische Frage nicht abschließend zu beantworten ist, wem dieses gegenüber responsiv verpflichtet ist.⁵⁷

Die vorliegende Arbeit⁵⁸ gliedert sich wie folgt: Im folgenden Abschnitt B werden die demokratietheoretischen und staatsrechtlichen Anforderungen dargestellt und erörtert. Hierbei werden unter anderem die sich aus dem Grundgesetz ergebenden Anforderungen an das Wahlsystem sowie die Rechtsprechung des BVerfG diskutiert. Im Abschnitt C erfolgt eine Darstellung der bisherigen Diskussion der Wahlrechtsreform mit Fokus auf die Entwicklung seit 2011. Diese Betrachtung verfolgt unter anderem das Ziel, mögliche parteipolitische Prägungen der Debatten aufzuzeigen. Ferner wird untersucht, welche Bedeutung systemische und demokratietheoretische Aspekte für die Argumentation der Abgeordneten besitzen. Anschließend erfolgt in Abschnitt D eine Darstellung der bekannten Reformvorschläge sowie einer kritischen Würdigung dieser. Darauf aufbauend wird die politische Dimension diskutiert sowie ein eigenes Reformmodell vor dem Hintergrund der in den vorherigen Abschnitten aufgezeigten theoretischen und parteipolitischen Dimensionen entwickelt. Der abschließende

56 Vgl. Kranenpohl, Uwe: Responsivität: unzeitgemäße (?) Anmerkungen zu einer zentralen Kategorie repräsentativer Demokratie, in: Münch, Ursula; Kalina, Andreas (Hrsg.): Demokratie im 21. Jahrhundert. Theorien, Befunde, Perspektiven, Nomos: Baden-Baden, 2020, S. 143–163.

57 Vgl. ebd., S. 147 ff.

58 Die vorliegende Arbeit stellt eine überarbeitete und aktualisierte Fassung der am 17.03.2023 am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin eingereichten und am 11.12.2023 verteidigten Dissertation mit dem Titel „Die Reform des Bundestagswahlrechts im Spannungsverhältnis von Demokratietheorie, Staatsrecht und Parteiinteressen“ dar. Die Arbeit wurde um das BVerfG-Urteil vom 29.11.2023 sowie – in Auszügen – die Sachverständigenanhörung und abschließende Lesung des BWahlG 2023 ergänzt. Das Kapitel zur Presseberichterstattung wurde gestrichen, das Kapitel der Bewertung der Reformvorschläge auf jene Reformmodelle aus dem parlamentarischen Raum begrenzt.

A. Einleitung

Abschnitt geht der Frage nach, ob es sich bei der Wahlrechtsreform um die sogenannte Quadratur des Kreises handelt und weist Wege in die Zukunft.

B. Das Wahlrecht im Spannungsverhältnis von Demokratiethorie und Staatsrecht

Im Folgenden sollen bestimmte Aspekte der Diskussion, insbesondere zur Proportionalität und zum Erfolgswert, aus rechtlicher und demokratiethoretischer Perspektive dargestellt und diskutiert werden. Grundsätzlich ist die Frage zu klären, welche demokratiethoretischen Anforderungen die repräsentative, parlamentarische Demokratie aufstellt. Dem werden die Bestimmungen der Verfassung sowie die Urteile des BVerfG entgegengestellt. Sowohl die wissenschaftliche Kommentierung des Grundgesetzes als auch das BVerfG stellen die Bedeutung des Proporz sowie der Erfolgswertgleichheit heraus. Diese Position prägt, wie unten ausführlich dargestellt, auch seit Jahrzehnten die wahlrechtspolitische Diskussion. Diesbezüglich ist jedoch zu klären, ob die dort vorgebrachte Betonung der Aspekte Proporz und Erfolgswertgleichheit sich einerseits aus den verfassungsrechtlichen und andererseits aus demokratiethoretischen Bestimmungen ergibt und somit gerechtfertigt werden kann oder ob es sich im Ergebnis um eine unzulässige Überbetonung von Teilaspekten handelt, denen kein zwingender Grund zukommt, insbesondere hinsichtlich der Ausgestaltung des Wahlsystems.

I. Demokratiethoretische Anforderungen

1. Parteienstaat

Die Bundesrepublik Deutschland wird vielfach als Parteiendemokratie oder Parteienstaat bezeichnet, wobei Parteien entsprechend eine besonders herausgehobene Bedeutung zukommt. Parteien wirken demnach nicht einfach nur an der politischen Willensbildung mit, wie es in Art. 21 GG heißt, sondern sind letztlich allein für diese Willensbildung maßgeblich. Ausgehend vom im GG verankerten Demokratieprinzip und dessen „fast durchgehend repräsentativer Ausgestaltung“⁵⁹ „bedarf das Volk eines Transmissionsrie-

59 Huber, Peter M.: Der Parteienstaat als Kern des politischen Systems, Juristenzeitung, 49. Jahrgang, Nr. 14, 15.07.1994, S. 690.

mens für seinen politischen Willen“.⁶⁰ Und weiter Huber prägnant: „Und diese können [...] nur die Parteien sein.“⁶¹ Huber sieht folglich nicht den einzelnen, frei gewählten Abgeordneten als Mittler zwischen Volk und Politik, sondern allein die Parteien.

In diesem Zusammenhang äußert Huber, dass Wahlen weniger der Bestellung von Abgeordneten dienen, sondern Wahlen dienen „auch im rechtlichen Sinne der Richtlinienbestimmung für die Politik“.⁶² Der Wähler trifft mit der Wahl eine Entscheidung für das Programm sowie das personelle Angebot, insbesondere des Kandidaten für die Kanzlerwahl; der Abgeordnete tritt hingegen hinter seine Partei zurück.⁶³ Huber kommt zu dem Schluss, dass den Parteien eine zentrale Bedeutung zukommt und ohne diese und deren personelle wie inhaltliche Angebote eine repräsentative Demokratie gar nicht möglich wäre.⁶⁴

Trotz dieser Hervorhebung der Bedeutung der Parteien für die repräsentative Demokratie als alleiniger Transmissionsriemen des politischen Willens des Volkes attestiert Huber im Folgenden eine Störung der Kommunikation zwischen Volk und Staat und somit eine verminderte oder gar nicht mehr vorhandene Rückkoppelungsfunktion der Parteien.⁶⁵ Als weiteres Problem benennt Huber, dass viele Parteioxponenten sich der Mittlerrolle entziehen und sich stattdessen auf eine nachträglich erklärende Rolle zurückziehen.⁶⁶

Ein anderes Argument, um die Bedeutung der Parteien für den Parlamentarismus herauszustellen, führt Herzog in die Diskussion ein. Ihm zu Folge ist der Verweis auf Art. 21 GG zu kurz gegriffen, ebenfalls relevant seien die Aussagen der Art. 63, 67, 68 sowie 81 GG.⁶⁷ Hierbei geht es unter anderem um die Wahl des Bundeskanzlers sowie das konstruktive Misstrauensvotum. Herzog äußert, dass diese Sicherungsmechanismen der parlamentarischen Demokratie im Zusammenhang mit dem Vorhandensein von Fraktionen und somit von politischen Parteien zu sehen sind. Ohne die

60 Ebd.

61 Ebd.

62 Ebd.

63 Vgl. ebd.

64 Vgl. ebd.

65 Vgl. ebd., S. 693.

66 Vgl. ebd.

67 Vgl. Herzog, Roman: Verfassungsrechtliche Grundlagen des Parteienstaates, Schriftenreihe Juristische Studiengesellschaft Karlsruhe, Nr. 206, C.F. Müller Juristischer Verlag; Heidelberg, 1993, S. 7 f.

Existenz von Parteien und Fraktionen als parlamentarischem Arm dieser wäre die Sicherungsfunktion der Mechanismen geringer.⁶⁸

Sowohl Interpretation der Grundgesetzartikel als auch die daraus resultierenden Schlussfolgerungen zur Bedeutung der Parteien sind bemerkenswert, ist in den genannten Artikeln 63, 67 sowie 68 doch von Entscheidungen der Mitglieder des Bundestages die Rede und nicht von Entscheidungen der Fraktionen. Des Weiteren irrt Herzog genauso wie Huber, wenn aus der Aufgabe des Parlaments zur Wahl des Bundeskanzlers eine direkte Verbindung zu den Parteien, insbesondere im Sinne der Rekrutierung und Bestimmung von Personal, gezogen wird. Der Deutsche Bundestag wählt laut Art. 63 GG den Bundeskanzler mit der Mehrheit seiner Stimmen im ersten Wahlgang nach Vorschlag des Bundespräsidenten, in den etwaigen folgenden Wahlgängen können Kandidatenvorschläge aus der Mitte des Parlaments gemacht werden. Dies ist jedoch nicht gleichbedeutend mit einer Mitgliedschaft des Kandidaten im Parlament. Grundsätzlich hat sich die Suche nach einem geeigneten Kandidaten nur daran zu orientieren, ob dieser eine Mehrheit hinter sich vereinen und eine stabile Regierung bilden kann. Die Mitwirkung der Parteien ist jedoch nicht zwingend, schon gar nicht verfassungsrechtlich determiniert, denn weder Bundeskanzler noch Bundesminister müssen Mitglied im Deutschen Bundestag oder Mitglied einer Partei sein.

Der Haltung Hubers tritt beispielsweise Klein entgegen. Klein zu Folgedient die grundgesetzlich verbriefte Freiheit des Mandats dem Anspruch, den Abgeordneten von der „repräsentativ-demokratischen Tugend nicht abirren zu lassen.“⁶⁹ Ein Parteibezug des Abgeordneten stellt hierfür keine rechtlichen Einschränkungen dar.⁷⁰ Ganz im Gegenteil verweist Klein ausdrücklich auf Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, der den Einfluss der Parteien in dieser Frage ganz eindeutig begrenzt.⁷¹

Gegen die Stellung der Parteien ist ferner anzuführen, dass die grundgesetzliche Wahlfreiheit für die Wahlberechtigten ein freies Wahlvorschlags-

68 Ebd., S. 8.

69 Klein, Hans Hugo: Status des Abgeordneten, in: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III, C.F. Müller Juristischer Verlag: Heidelberg, 2005, S. 745.

70 Vgl. ebd.

71 Vgl. ebd.

recht vorsieht. Gegen dieses freie Wahlvorschlagsrecht verstieße jedoch ein ausschließliches Vorschlagsrecht der Parteien.⁷²

Zur Frage des Parteienstaats darf Leibholz nicht vergessen werden, der die Doktrin des Parteienstaats wissenschaftlich bereits seit Ende der 1920er als auch in der Rechtsprechung maßgeblich begründet hat. So wirkte Leibholz als Richter am Bundesverfassungsgericht maßgeblich an der Rechtsprechung zum Wahlrecht mit und prägte diese im Sinne seiner Parteienstaatsdoktrin.⁷³

Das Verhältniswahlrecht beschreibt Leibholz im Sinne Meyers „mehr als ein Wahlrecht der Mathematiker als der Politiker“.⁷⁴ Hiernach besitzt der Proporz lediglich eine „rational unpersönliche Struktur“, bei dem es allein um eine „zahlenmäßig exakte und damit gerechte Erfassung der Stimmen“ geht.⁷⁵ Entsprechend kommt der Wahl eine andere Bedeutung zu, da lediglich die Kandidaten der Parteien gewählt werden und nicht eine politische Persönlichkeit an sich. Denn unter diesem Begriff der politischen Persönlichkeit ist Leibholz zu Folge im 20. Jahrhundert etwas anderes zu verstehen als im 19. Jahrhundert. Es geht nicht mehr um eine „freie repräsentative Persönlichkeit“, sondern lediglich um einen „Exponent der politischen Partei“.⁷⁶

Leibholz sieht die Verhältniswahl als Ausfluss des massendemokratischen Parteienstaats. In diesem Sinne erfolgt eine Paarung von Verhältniswahl und Parteienstaat sowie Mehrheitswahl und repräsentativem Parlamentarismus, weshalb sich eine Verbindung beider Wahlmodi ausschließe.⁷⁷ Aus dieser Sichtweise des massendemokratischen Parteienstaats negiert Leibholz die Reichweite des Art. 38 Abs.1 GG zur Stellung des Abgeordneten, sondern hebt im Gegenteil Art. 21 Abs.1 GG hervor. Eine Einschränkung der Stellung der Partei durch Art. 38 Abs.1 GG kann Leibholz zu Folge nicht erfolgen, da der Abgeordnete im modernen Parteienstaat weder Ver-

72 Starck, Christian: Grundrechtliche und demokratische Freiheitsidee: in: Isensee; Kirchhof, 2005, S. 20.

73 Zur Rolle Leibholz' vgl. u.a. Nettersheim, Christian: Die Parteienstaatstheorie von Gerhard Leibholz, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität: Bonn, 2008, S. 299.

74 Leibholz, 1967, S. 19.

75 Ebd.

76 Leibholz, Gerhard: Der Parteienstaat des Bonner Grundgesetzes, in: Recht, Staat und Wirtschaft: Schriftenreihe des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen für Staatswissenschaftliche Forschung, Dritter Band, Verlag L. Schwann: Düsseldorf, 1951, S. 105.

77 Vgl. Leibholz, 1967, S. 23, S. 112 ff.

treter des ganzen Volkes noch ausschließlich seinem Gewissen unterworfen sei. Im Gegenteil formuliert Leibholz die Position, dass der Abgeordnete gerade nicht frei sei, sondern zahlreichen Weisungen unterworfen, insbesondere jenen seiner Partei.⁷⁸ Eindeutig formuliert Leibholz: Der Abgeordnete „ist heute weitgehend nichts anderes mehr [...] als ein an die Weisungen der Partei und Parteihonoratioren gebundener Funktionär, der von den Wählern auch nur als Zugehöriger zu einer bestimmten politischen Partei und nicht mehr auf Grund seiner besonderen politischen Verdienste oder persönlichen Fähigkeiten in das Parlament entsandt wird.“⁷⁹ Bereits 1951 äußert Leibholz in einem Beitrag diese Auffassung und stellt die vermeintliche Bindung des Mandats der negierten Freiheit des Abgeordneten, der nur seinem Gewissen unterworfen und die gesamte Nation repräsentiert gegenüber.⁸⁰ Leibholz geht jedoch noch darüber hinaus, indem er äußert, dass der Abgeordnete nicht legitimiert ist, eine andere politische Linie zu verfolgen als jener von Partei und Fraktion. „Er ist grundsätzlich fremdem Willen unterworfen.“⁸¹ Weiter äußert Leibholz, dass der freie Abgeordnete letztlich entbehrlich ist, da seine einzige Aufgabe darin besteht, an der Willensbildung innerhalb von Fraktion und Partei mitzuwirken. Aufgabe ist folglich nicht mehr die Vertretung des gesamten Volkes und Mitwirkung an der Willensbildung, sondern lediglich Mitwirkung am „Parteienmehrheitswillen“ und an der „Konstituierung des Parteiwillens“.⁸² Hierin sieht Leibholz nicht nur Legitimation, sondern sogar Ausdruck der verfassungstheoretischen Existenz eines imperativen Mandats.⁸³ Ziel solch eines imperativen Mandats ist „das legitime Ziel, die notwendige Homogenität innerhalb aller Gliederungen der Partei zu sichern, ohne die ein Parteienstaat nicht funktionieren kann.“⁸⁴ Wenn der Abgeordnete jedoch lediglich Exponent der Partei ist, ohne direkte Legitimation und ohne Aufgabe der Vertretung des Volkswillens sowie als Ergebnis einer Verhältniswahl, kann es kein Problem darstellen, ein Listenmandat aus höher geordneten Gründen nicht zuzuteilen. Ebenso besteht gerade keine notwendige Homogenität, wie insbesondere Volksparteien zeigen. Zugleich ist eine Fraktion, um die es

78 Vgl. ebd., S. 73.

79 Ebd.

80 Vgl. Leibholz, 1951, S. 102.

81 Ebd., S. 104.

82 Leibholz, 1967, S. 97.

83 Vgl. ebd.

84 Ebd.

hier letztlich nur gehen kann, gerade kein Element einer Parteigliederung, sondern ein autonomes Gebilde, das auch Parteilose aufnehmen kann.

Leibholz entwickelt die Idee des Parteienstaats aus der Feststellung, dass sich die sozialen Unterschichten seit 1800 politisch emanzipiert hätten und hieraus die Stärke der Parteien erwachsen sei, denn erst die Parteien seien es gewesen, die „die Millionen von politisch mündig gewordenen Aktivbürgern erst organisiert und aktionsfähig gemacht haben.“⁸⁵ Sie sind damit zu einem „unentbehrlichen Bestandteil des politischen Integrationsprozesses“ geworden.⁸⁶ Nach Ansicht Leibholz‘ teilt diese Auffassung auch das BVerfG, indem es in seinem Urteil aus dem Jahr 1952 die Parteien als Sprachrohr des Volks definiert.⁸⁷ Hier beweist Leibholz eine gewisse Chuzpe, da er in der Fußnote zwar selbst darauf verweist, dass er eine entsprechende Äußerung bereits 1951 in einem Beitrag publiziert hat, jedoch nicht, dass er an diesem Urteil selbst als Richter des zuständigen Senats mitgeschrieben und sich vermutlich schlicht selbst zitiert hat. In diesem Beitrag von 1951 führt Leibholz aus, dass in einem Flächenstaat nur Parteien die Möglichkeit haben, die Bürger zu „politisch aktionsfähigen Gruppen zusammenzuschließen.“⁸⁸ Und weiter: „Sie sind geradezu das Sprachrohr, dessen sich das mündig gewordene Volk bedient, um sich artikuliert zu äußern und politische Entscheidungen fällen zu können.“⁸⁹ Ohne die Parteien als Intermediäre zwischen Staat und Volk könnten die Bürger keinen politischen Einfluss ausüben. Erst durch die Parteien werden die Bürger Teil der staatlichen Politik. Leibholz spricht gar davon, das Volk würde andernfalls „ohnmächtig und hilflos hin und her vegetieren.“⁹⁰

Der moderne Parteienstaat ist Leibholz zu Folge eine „rationalisierte Erscheinungsform der plebiszitären Demokratie oder [...] ein Surrogat der direkten Demokratie im modernen Flächenstaat.“⁹¹ Im Plebiszit erschöpft sich der politische Wille in Zustimmung oder Ablehnung der vorgeschlagenen Kandidaten der Parteien.⁹² Vor diesem Hintergrund ergibt sich, dass es im Parteienstaat nicht um die Abbildung des Volkswillens im Sinne einer Identität der Mehrheit mit dem Volk geht, sondern dass hier eine Identität

85 Ebd., S. 89.

86 Ebd., S. 90.

87 Vgl. ebd. sowie Vgl. BVerfGE 1, 208 [223 f.]

88 Leibholz, 1951, S. 104.

89 Ebd.

90 Ebd.

91 Leibholz, 1967, S. 94.

92 Vgl. Leibholz, 1951, S. 107.

zwischen Parteimehrheit und Volkswillen besteht. Die *volonté générale* ergibt sich nicht aus der Repräsentation, sondern der Identität von Partei und Volk.⁹³ Entsprechend spricht Leibholz davon, dass „die Parteien das selbstorganisierte Volk sind.“⁹⁴

Aus diesen Überlegungen kommt Leibholz zu dem Schluss, dass das Parlament in einem Parteienstaat letztlich nicht mehr ist als eine Zusammenkunft, in dem Beschlüsse der Parteien, die außerhalb des Parlaments getroffen wurden, durch Beauftragte der Parteien – Abgeordnete – für die Öffentlichkeit festgehalten werden.⁹⁵

Leibholz sieht insgesamt eine Identität von Volk und Partei und in der Folge von Partei und Abgeordnetem. Entsprechend spricht er auch von einem „überragenden monopolartigen Einfluß“ der Parteien.⁹⁶ Der faktische Einfluss der Parteien ist nicht in Abrede zu stellen, doch die von Leibholz vorgenommene Absolutsetzung entbehrt jeglicher Grundlage, denn es werden immer noch eigenständige Abgeordnete gewählt, wovon die Hälfte theoretisch ohne jeglichen Parteibezug gewählt werden könnte.

Um zu dieser absoluten Einschätzung der Parteien zu kommen, hat Leibholz jedoch einen gewissen Weg zurückgelegt. Diese Wendungen folgen in seinen Werken mitunter unvermittelt aufeinander. In seinem Werk „Wesen der Repräsentation“ spricht Leibholz noch davon, dass sich der Volkswille erst durch Repräsentation konstituiert und andernfalls richtungs- und wirkungslos bliebe. Es bedarf gewisser repräsentativer Institutionen, die die einzelnen Willensbekundungen zu einem einheitlichen Volkswillen formen. „Kurzum, erst die Repräsentation ermöglicht die Willensbildung innerhalb der Volksgemeinschaft. Sie ist verfassungstheoretisch gesehen das funktionell wichtigste Konstitutionsprinzip des modernen [...] Staates.“⁹⁷

Auch die Freiheit des Abgeordneten sowie der Regierung bewertete Leibholz mitunter anders. So führt er im gleichen Werk aus, dass eine Regierung selbstständig sein muss. Ist eine Regierung dies nicht, ist sie keine Regierung.⁹⁸ Leibholz bekräftigte diese Bewertung ausdrücklich für das parlamentarische Regierungssystem. Wäre die Freiheit in einer parlamentarischen Demokratie nicht gewährleistet, auch nicht der Regierungs-

93 Vgl. ebd., S. 106.

94 Ebd.

95 Vgl. ebd.

96 Vgl. ebd., S. 110.

97 Leibholz, Gerhard: Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, Verlag de Gruyter: Berlin, 1960, S. 58.

98 Vgl. ebd., S. 80.