

Antrag

der Abgeordneten Albrecht Glaser, Tobias Matthias Peterka, Thomas Seitz, Roman Johannes Reusch, Stephan Brandner, Jens Maier, Fabian Jacobi, Dr. Lothar Maier, Jochen Haug, Peter Boehringer, Jürgen Braun, Marcus Bühl, Tino Chrupalla, Siegbert Droese, Peter Felser, Dr. Götz Frömming, Markus Frohnmaier, Franziska Gminder, Wilhelm von Gottberg, Armin-Paulus Hampel, Verena Hartmann, Martin Hess, Martin Hohmann, Johannes Huber, Stefan Keuter, Norbert Kleinwächter, Enrico Komning, Jörn König, Steffen Kotré, Andreas Mrosek, Ulrich Oehme, Jürgen Pohl, Stephan Protschka, Martin Reichardt, Uwe Schulz, Detlev Spangenberg, Dr. Dirk Spaniel, René Springer, Dr. Harald Weyel, Dr. Christian Wirth und der Fraktion der AfD

Wahlrechtsreform – Der Weg zu einem kleineren Bundestag

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die durch das Bundeswahlgesetz fixierte Sollzahl an Bundestagsmandaten beträgt 598. Aufgrund von Überhang- und Ausgleichsmandaten wuchs die Zahl der Abgeordneten von 603 im Jahr 2002 auf 709 Abgeordnete in der aktuellen Legislaturperiode an (Quelle: Bundeswahlleiter). Zuweilen ergaben sich über die Jahrzehnte sogar Regierungsmehrheiten, die ohne das Phänomen der Überhang- und Ausgleichsmandate nicht möglich gewesen wären. Auch die unverhältnismäßig hohen Kosten des stetig wachsenden Bundestags, der bald über 800 Sitze zählen könnte, werden zu Recht kritisiert von Seiten der Wissenschaft und gesellschaftlicher Organisationen (z. B. Bund der Steuerzahler). Dies alles ist auch eine Folge des zunehmenden Bedeutungsverlustes der vormaligen, sogenannten Volksparteien CDU, CSU und SPD und geschieht vor dem Hintergrund der seit Jahren vielfach in der Öffentlichkeit erhobenen Forderung, nicht nur die Ausweitung der Mandatszahlen möglichst zu verhindern, sondern den Bundestag deutlich zu verkleinern. Diese Forderung wird sowohl durch Hinweis auf die Größenverhältnisse der Parlamente anderer vergleichbarer Länder gestützt als auch darauf, dass der Anteil der Rechtssetzungsaktivitäten der EU inzwischen einen so großen Umfang erlangt habe, dass sich die verminderte nationale Rechtssetzungstätigkeit auch in der Größe des Bundestages niederschlagen müsse.

Trotz intensiver Bemühungen ist es weder dem vormaligen Bundestagspräsidenten, Dr. Norbert Lammert, noch dem derzeitigen Präsidenten Dr. Wolfgang Schäuble gelungen, einen Konsens der Fraktionen zur Reform des Wahlrechts herbeizuführen. Nachdem die eingesetzte parlamentarische Arbeitsgruppe Wahlrechtsreform ihre Arbeit im April 2019 ergebnislos beendet hatte, verharrten die Koalitionsparteien bis

heute in einer gegenseitigen Blockadehaltung. Ein dringend notwendiger, tragfähiger Kompromiss zur wirksamen Begrenzung oder gar Reduzierung der Abgeordnetenzahl im Deutschen Bundestag kam nicht zustande.

Bedauerlicherweise hat die vielfach beschworene Demokratieverdrossenheit durch die Unfähigkeit der als politische Klasse wahrgenommenen Akteure der Parteien reichhaltige Nahrung erhalten. Den Wählern und Steuerzahlern ist eine weitere Verschleppung der durch das Bundesverfassungsgericht angemahnten Reform des Bundeswahlgesetzes weder zu vermitteln noch zuzumuten. Eine grundsätzliche und an den Prinzipien der demokratischen Partizipation orientierte Reform des Bundestagswahlrechts ist längst überfällig.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

einen Gesetzentwurf vorzulegen, der

- sicherstellt, dass eine Partei in einem Bundesland höchstens so viele Direktmandate erhält, wie es dem Zweitstimmenanteil der Partei in diesem Land entspricht,
- beibehält, dass für den Fall, dass eine Partei durch den Zweitstimmenanteil mehr Mandate zustehen als sie Direktmandate errungen hat, diese über den Zugriff auf die Landesliste besetzt werden,
- am Prinzip der personalisierten Verhältniswahl festhält,
- gewährleistet, dass die in § 1 Abs. 1 BWahlG gesetzlich festgelegte Regelgröße des Deutschen Bundestags von 598 Abgeordneten nicht überschritten wird,
- dem Wähler mehrere Zweitstimmen zur Verfügung stellt, um einzelne Bewerber zu kennzeichnen und damit direkten Einfluss zu nehmen auf die Reihenfolge der Bewerber auf der Landesliste.

Berlin, den 30. Juni 2020

Dr. Alice Weidel, Dr. Alexander Gauland und Fraktion

Begründung

Der drohenden weiteren Aufblähung des Bundestages auf über 800 Mandate ist durch eine echte Reform des Wahlrechts entschieden entgegenzuwirken, die bloße Feinjustierung der Regelungen innerhalb des heutigen Systems wird seit mehreren Legislaturperioden ohne Erfolg versucht.

Der Kern dieser Reform beruht darauf, dass nur so viele Direktmandate errungen werden können, wie den Parteien in den Bundesländern Mandate nach ihrem Zweitstimmenergebnis zustehen. Dies hätte den großen Nutzen einer Beendigung der Kultur von Überhang- und Ausgleichsmandaten, die demokratietheoretisch seit eh und je hoch fraglich ist. Als handwerklich und zeitlich machbare Lösung bietet sich das hier vorliegende, parteipolitisch neutrale Kappungs-Modell an.

Es sieht vor, innerhalb des Kreises der Direktkandidaten einer Partei eine Reihung zu bilden, die sich nach der Prozentzahl der im jeweiligen Wahlkreis errungenen Erststimmen richtet. Diejenigen Direktbewerber, die die relativ schlechtesten Stimmergebnisse erzielt haben, sind in ihrem Wahlkreis nicht gewählt. Zum Zug kommen auf diese Weise nur so viele Direktkandidaten, wie es dem Proporz der Zweitstimmen ihrer jeweiligen Partei im betreffenden Bundesland entspricht. Überhang- und Ausgleichsmandate entstehen nicht.

Die geforderte Änderung des bestehenden Wahlrechts ist verfassungsrechtlich nicht bedenklich. Das Landtagswahlrecht Baden-Württembergs beruht auf einem ähnlichen wie dem hier vorgeschlagenen System, was zu keiner Zeit zur Kritik oder gar rechtlichen Beanstandung geführt hat. Dass es in Zukunft aber auch einzelne Wahlkreise geben wird, die keinen Direktkandidaten in den Bundestag entsenden, ist hinzunehmen, weil dieser Nachteil dadurch überkompensiert wird, dass sowohl die Verkleinerung des Parlaments als auch die vorab exakt bestimmbare Zahl der Abgeordneten vollständig erreicht werden kann. Bei den Direktbewerbern, die die neu einzuführende zusätzliche Hürde für die Erringung eines Mandats zukünftig nicht mehr erfüllen werden, handelt es sich um Kandidaten, die typischerweise bisher mit Zustimmungsraten von nur knapp über 20 Prozent in den Deutschen Bundestag eingezogen sind. Das heißt im Umkehrschluss, dass solche Bewerber bei nahezu 80 Prozent der Wahlkreiswähler keinen Rückhalt haben. (Hinzu kommt, dass für den Erwerb eines Direktmandats bisher im Schnitt nur ca. 35 000 Stimmen benötigt werden, für ein Listenmandat hingegen ca. 70 000.)

Die von den kleinen Parteien und dem Bundestagspräsidenten vorgeschlagene Reduzierung der Zahl der Wahlkreise führt nicht zum Ziel. Eine Reduzierung der Wahlkreise würde einen erheblichen Eingriff in das Prinzip der Direktwahl bedeuten. Weil die Größe der Wahlkreise eine personale Beziehung zwischen Kandidat und Wahlvolk kaum mehr möglich macht.

Das Bundesverfassungsgericht erkennt zwar die Bedeutung der Wahlkreismandate an, wenn es urteilt, „dass über die Wahlkreisabgeordneten, deren Zahl fest steht, lokale und regionale Anliegen zur Bundesebene hin vermittelt werden können und daher nicht zu besorgen ist, dass gewichtige Anliegen von der Volksvertretung ausgeschlossen bleiben und damit die Integrationsfunktion der Wahl (...) verfehlt werden könnte“ (BVerfGE 131, 316 ff, RdNr. 74). Gleichzeitig ist jedoch jeder Abgeordnete „Vertreter des ganzen Volkes“ und repräsentiert nicht nur seinen Wahlkreis. BVerfGE 131, 316 ff, RdNr. 73: „Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebietes in Listenwahlkreise nicht in Frage gestellt. Wie im bisherigen Bundeswahlrecht ist Wahlgebiet das Bundesgebiet (vgl. § 2 Abs. 1, § 6 Abs. 2a, 3 BWG), ist das Staatsvolk der Bundesrepublik Deutschland als Träger und Subjekt der Staatsgewalt (vgl. BVerfGE 83, 37 <50 f.>) zur Wahl berufen (vgl. §§ 12, 13 BWG) und werden die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt.“

Zu dem Problemfeld kommentiert Professor Dr. Martin Morlok, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf in NVwZ 2012, 1101 ff: „Im Übrigen ist die Annahme, die Wahl einer bestimmten Person in einem Wahlkreis sei ein schützenswertes Gut, im Hinblick auf das geltende Wahlrecht durchaus fragwürdig. Das vom Gericht genannte Ziel einer hälftigen Besetzung der zu vergebenden Bundestagsmandate mit persönlich gewählten Abgeordneten ist jedenfalls nicht mit Verfassungsrang ausgestattet. Auch ist zu berücksichtigen, dass die meisten Kandidaten auch in einem Wahlkreis antreten und versuchen, dort Stimmen für sich und ihre Partei zu gewinnen. Sie profilieren sich als Vertreter dieses Wahlkreises und agieren später im Parlament als dessen Interessenvertreter, gleichviel, ob sie das Direktmandat errungen haben oder über die Landesliste in den Bundestag eingezogen sind. Weiter ist zu sehen, dass es eine gewisse Anzahl von relativ ‚sicheren‘ Wahlkreisen für eine Partei gibt, die dort regelmäßig eine Mehrheit der Erststimmen erringt. Die sozialstrukturelle Zusammensetzung der Wählerschaft und deren kulturelle Prägung dominieren, so dass die Wahl deutlich weniger von der Person der Kandidaten abhängt. Auch ist die persönliche Legitimation eines Direktkandidaten, der mit nur stark 30 % der Stimmen

erfolgreich sein kann, fragwürdig – haben sich doch ca. zwei Drittel der Wähler gegen ihn entschieden.“

Zudem wird die Komponente der Persönlichkeitswahl durch Einführung der geforderten freien Listenwahl (also des Ankreuzens der bevorzugten Kandidaten auf der Liste) erheblich gestärkt. Auch über diese Listenwahl können Regionen im Bundestag vertreten sein, die eventuell nicht durch ein Direktmandat repräsentiert werden.

In der bisherigen Diskussion zur Kappung der Direktmandate bei fehlender Entsprechung durch den Prozentanteil der Partei am Zweitstimmenergebnis wurde von der Bundestagsfraktion Die Linke ins Feld geführt, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 25.07.2012 (BVerfGE 131, 316 ff) festgestellt habe, dass jedes gewonnene Direktmandat auch gegeben werden müsse. Diese Vorgabe bezieht sich jedoch nur auf das diesem Urteil zugrundeliegende Wahlrecht. Eine allgemein gültige Entscheidung zum Umgang mit Direktmandaten wurde damit nicht getroffen. In Randnummer 136 desselben Urteils heißt es weiter: „Das Anliegen der Personenwahl und das mit der Verhältniswahl verfolgte Ziel weitgehender Proportionalität stehen mithin in einem Spannungsverhältnis, das sich nur durch einen vom Gesetzgeber vorzunehmenden Ausgleich beider Prinzipien auflösen lässt. Im Rahmen des ihm insoweit zukommenden Gestaltungsspielraums darf der Gesetzgeber das Anliegen einer proportionalen Verteilung der Gesamtzahl der Sitze grundsätzlich zurückstellen und Überhangmandate ohne Wiederherstellung des Proporz zulassen.“ Umgekehrt muss es dem Gesetzgeber also auch gestattet sein, das Prinzip der Verhältniswahl in den Vordergrund zu stellen und das Element der Personenwahl zu schwächen.

Dies wird auch in BVerfGE 131, 316 ff, RdNr. 56 betont: „Der Gesetzgeber kann, den ihm von der Verfassung erteilten Auftrag zur Schaffung eines Wahlsystems, das diesen teils gegenläufigen Zielen genügt, nur erfüllen, wenn ihm ein weiter Gestaltungsspielraum zukommt. (...) Er kann auch beide Gestaltungen miteinander verbinden, indem er einen Teil der Mitglieder des Deutschen Bundestages nach dem Mehrheits- und den anderen nach dem Verhältniswahlprinzip wählen lässt (Grabensystem), eine Erstreckung des Verhältniswahlprinzips auf die gesamte Sitzverteilung unter Vorbehalt angemessener Gewichtung der Direktmandate gestattet oder sich für eine andere Kombination entscheidet.“ Demnach ist die Forderung, dass eine Partei in einem Bundesland nur so viele Direktmandate erhält, wie es dem Zweitstimmenanteil der Partei in dem Land entspricht, vom Grundgesetz gedeckt.

Die Erhöhung der Regelgröße des Bundestages auf 630 Abgeordnete, wie derzeit im Gesetzentwurf von FDP, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen enthalten, wirkt für den Wähler wie eine Ohrfeige und erinnert eher an einen Schildbürgerstreich. Der Vorschlag erreicht die Einhaltung der derzeitigen Regelgröße nicht. Vielmehr werden zusätzliche Mandate entstehen, weil der Mechanismus der Überhangmandate, der nachfolgend zu Ausgleichsmandaten führt, nicht beseitigt ist. Das Ziel einer wirksamen Parlamentsverkleinerung wird somit prinzipiell nicht erreicht. Insgesamt würde die Zahl der Mandate vermutlich leicht sinken. Von einer Wahlrechtsreform, die die derzeitige Regelgröße von 598 Abgeordneten im Blick hat oder gar eine wirkungsvolle Parlamentsverkleinerung herbeiführt, kann keine Rede sein.

Das Prinzip der personalisierten Verhältniswahl soll durch den geforderten Gesetzentwurf nicht nur beibehalten, sondern durch die freie Listenwahl gestärkt werden. Die Möglichkeit für den Wähler auf der Landesliste durch Vergabe mehrerer Zweitstimmen einzelne Kandidaten zu wählen, verschafft dem Wahlbürger die Chance, die Reihenfolge der Bewerber auf den von Parteien aufgestellten Landeslisten zu verändern. So würde das personale Element der Verhältniswahl gestärkt.

Die Reduzierung der Bundestagsgröße auf zum Beispiel 450 oder 500 Sitze oder wenigstens die Regelgröße von 598 Mandaten ist im hier von der AfD vorgelegten Vorschlag mit geringen Eingriffen in das bestehende Wahlrecht realisierbar und könnte unter Umständen möglicherweise noch in der 19. Wahlperiode umgesetzt werden. Wem es wirklich ernst ist mit dem jahrzehntelangen Problem des Bundestagswahlrechts und wer eine weitere Ansehenschädigung des politischen Betriebs in diesem Lande wirklich verhindern will, hätte in den vergangenen Monaten als dies zeitlich entspannt noch möglich war, eine Wahlrechtsreform auf den Weg bringen müssen. Die derzeitige Hektik, zu einem Zeitpunkt, zu welchem nach geltendem Wahlrecht bereits Aufstellungsversammlungen durchgeführt werden können, wird aller Voraussicht nach zu unausgegorenen und rechtlich fragwürdigen Lösungen führen.