

**Allgemeines**

ifs Analyse



Wolfgang Gerz

**Die Wahlrechtsreform des Deutschen Bundestages  
Könnten die New Yorker „Federalist Papers“ (1788/89) Einsichten  
und Anstöße vermitteln?**

**Institut für Sozialstrategie**

Laichingen – Jena – Berlin

Bleichwiese 3, 89150 Laichingen  
[www.institut-fuer-sozialstrategie.de](http://www.institut-fuer-sozialstrategie.de)  
[kontakt@institut-fuer-sozialstrategie.org](mailto:kontakt@institut-fuer-sozialstrategie.org)

Berlin, März 2020.

### **Abstract [en]:**

Although the Federal Constitutional Court's ruling in 2012 declared certain parts of the electoral law unconstitutional, the Federal Parliament - despite looming Federal elections in 2021 - did not yet tackle the reform. The parliamentary factions and their political parties are now struggling how to proceed and install a procedure, which will guide a majority to vote for a reformed electoral system. This article will provide an overview regarding the present reform situation and summarily inform about the Federal Constitutional Court's decisions in 2008 and 2012, the latter triggering the drive for electoral law reform.

The article is not intended to repeat everything which has already been said, but rather to point out an interesting historical reference in form of the "Federalist Papers", thereby insinuating a review of certain fixations such as the number of 598 seats of the Federal Parliament. The Federalist Papers, predominantly known as a source to scholars of American studies or constitutional comparison, are of a great assistance for a political science approach.

James Madison's disputations in the Federalist Papers are referring to the advantages and weaknesses of the U.S. Constitution's articles dealing with the U.S. Congress and here the House of Representatives. His arguments present a reasoning for the appropriate number of mandates in the House of Representatives which is worth considering. The article closes by presenting theses of interest for amending the electoral law.

### **Abstract [de]:**

Die vom Bundesverfassungsgericht 2012 dem Deutschen Bundestag wegen verfassungswidriger Wahlbestimmungen aufgegebene Wahlrechtsreform will trotz der regulär im Herbst 2021 wieder anstehenden Parlamentswahl nicht vonstattengehen. Die Fraktionen und die sie tragenden, taktgebenden politischen Parteien tun sich schwer, eine Vorgehensweise festzulegen, welche eine von der Mehrheit der Abgeordneten des Deutschen Bundestages getragene und umgesetzte Reform wahrscheinlich macht.

Dieser Beitrag gibt einen summarisch gehaltenen Überblick über den aktuellen Sachstand, der auch – kursorisch - auf die beiden Urteile des Bundesverfassungsgerichts von 2008 und 2012 eingeht. Er will nicht wiederholen, was schon in ausreichendem Maße gesagt wurde, sondern feststehende Determinanten wie die Anzahl von 598 Mandaten des Deutschen Bundestages in Form eines historischen Bezuges hinterfragen. Es spricht nämlich alles dafür, die vornehmlich Amerikanisten und Verfassungsrechtsvergleichern bekannten „Federalist Papers“ auch für einen politikwissenschaftlichen Ansatz heranzuziehen.

James Madisons Erörterungen zu Vorzügen und Schwächen der das U.S. Repräsentantenhaus betreffenden Regelungen der U.S. Verfassung werden vor dem Hintergrund der Frage, welche Mandatsanzahl für das U.S. Repräsentantenhaus angemessen erschien, vorgestellt. Daran schließen sich Thesen an, die auf weitere Aspekte einer Wahlrechtsreform eingehen.

## Einleitung

Die Bundestagsfraktionen haben sich bisher nicht auf die Grundzüge einer Wahlrechtsreform einigen können, insbesondere fehlt ein Konzept, ein Anwachsen der Zahl der Abgeordneten im Deutschen Bundestag bei der nächsten anstehenden Wahl zu begrenzen. Dies war in der Aktuellen Stunde des Parlaments mit dem Titel „Demokratie stärken, Akzeptanz und Arbeitsfähigkeit des Parlaments sichern – Für eine schnelle Einigung bei der Wahlrechtsreform“ Ende Januar 2020 deutlich geworden.<sup>1</sup> Die gesetzlich vorgesehene Regelgröße des Bundestags liegt bei 598 Abgeordneten. Wegen der Überhang- und Ausgleichsmandate sind gegenwärtig 709 Abgeordnete im Deutschen Bundestag vertreten.<sup>2</sup> Überhangmandate entstehen, wenn eine Partei mehr Direktmandate erlangt, als das Zweitstimmenergebnis hergibt. Damit die Verhältniswahlkomponente nicht durch diese Mandate beeinträchtigt wird, erhalten die anderen Parteien im Gegenzug Ausgleichsmandate. Zwar hatte in der konstituierenden Sitzung des 18. Deutschen Bundestages der Bundestagspräsident die Notwendigkeit einer Ergänzung des Wahlrechts angesprochen und in seiner Antrittsrede als wiedergewählter Präsident am 22. Oktober 2013 mit Blick auf eine mögliche Erhöhung der Mandatsanzahl erklärt: „Da es immer besser ist, sich mit solchen Entwicklungen dann auseinanderzusetzen, wenn die Probleme noch nicht eingetreten sind, spricht manches dafür, dass wir nicht erst nach der nächsten Wahl, sondern rechtzeitig vor der nächsten Wahl noch einmal einen gemeinsamen Blick auf diese Regelungen werfen.“<sup>3</sup> Trotz verschiedener Anläufe ist bis heute nichts geschehen, was Anlass zu Optimismus gibt.

## I. Die Wahlrechtsreform des Deutschen Bundestages als politische Herausforderung

Zu befürchten ist nunmehr, dass sich bei der nächsten Wahl zum Deutschen Bundestag im September 2021 die Zahl der Parlamentssitze nochmals erhöht. Bundestagsvizepräsident Thomas Oppermann sah deshalb eine Abstimmung ohne Fraktionszwang als wohl einzige Möglichkeit, eine Wahlrechtsreform rechtzeitig durchführen zu können und eine Übergröße des Parlaments zu vermeiden. Sollte die Große Koalition keinen eigenen Vorschlag für eine Obergrenze machen, müsste die Abstimmung über ein Gesetz zur Wahlrechtsreform eben freigegeben werden, so Oppermann. Erstaunlicherweise wurden die beiden bundesverfassungsgerichtlichen Urteile zur Wahlrechtsreform (2008 und 2012) entgegen allen Beteuerungen der Parlamentarier nicht als Anlass gesehen, zügig eine Reform in Angriff zu nehmen. Dieser Vorwurf ist letztlich allen politischen Parteien und den sie repräsentierenden Fraktionen zu machen. Selbst die stärkste politische Kraft im Deutschen Bundestag, die Fraktionsgemeinschaft von CDU/CSU, will trotz ihrer beeindruckenden Zahl an Direktmandaten wohl keine Führungsrolle in der angestrebten Wahlreform übernehmen.

---

<sup>1</sup> Aktuelle Parlamentarische Stunde, 29.01.2020, Wahlrechtsreform: Keine Annäherung der Standpunkte, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw05-de-aktuelle-stunde-demokratie-679598> (11.02.2020).

<sup>2</sup> Lammert, Blockade der Wahlrechtsreform durch Parteien ist „peinlich“, DLF, 9.02.2020, [https://www.deutschlandfunk.de/lammert-blockade-der-wahlrechtsreform-durch-parteien-ist-1939.de.html?drn:news\\_id=1099349](https://www.deutschlandfunk.de/lammert-blockade-der-wahlrechtsreform-durch-parteien-ist-1939.de.html?drn:news_id=1099349) (11.02.2020).

<sup>3</sup> Siehe <https://www.bundestag.de/bundestagswahl2017/wahlrechtsreform-lammert-487942> (11.02.2020).

## I.1 Das Wahlrechtssystem in der Verfassung

### I.1.a) Verhältniswahlrecht oder Mehrheitswahlrecht

Die für die demokratische Herrschaftsausübung so wichtige Bestimmung der Art des Wahlrechts ist nicht in der Verfassung geregelt.<sup>4</sup> Dem Gesetzgeber steht es frei, sich entweder für das Verhältniswahlrecht oder das im angelsächsischen Rechtskreis gebräuchliche Mehrheitswahlrecht zu entscheiden.<sup>5</sup> Das Bundeswahlgesetz schreibt das Verhältniswahlrecht mit einer personalisierten Komponente in Form einer Direktwahl in den Wahlkreisen fest. Die Mehrheit der Wählerstimmen entspricht so der Mehrheit der Mandate.<sup>6</sup> Die ältere Methode ist das System des Mehrheitswahlrechts.<sup>7</sup> Hier reichen schon geringe Veränderungen im Wahlverhalten aus, um Mehrheitsverhältnisse deutlich zu verändern. Das Verhältniswahlrecht bildet hingegen alle politischen Strömungen ab und begünstigt so auch das Aufkommen kleinerer politischer Parteien. Während die Wahlgrundsätze in Artikel 38 Abs. 1 GG festgelegt sind, stellt der einfache Gesetzgeber die Regeln auf, anhand derer der Wahlprozess bis zur Zuerkennung der Mandate an die Wahlbewerber gestaltet wird. Die Zusammensetzung des Deutschen Bundestages hängt dabei von den Zweitstimmen ab, welche die politischen Parteien auf sich vereinigen. Gleichzeitig müssen sie die Fünfprozent-Sperrklausel überspringen bzw. drei Direktmandate erwerben.

### I.1.b) Die Wahlrechtsreform 2013

Im Bundestag war im September 2011 der gemeinsame Entwurf der Fraktionen von CDU/CSU und FDP verabschiedet worden, der im Dezember 2011 in Kraft trat.<sup>8</sup> Dieses 19. Änderungsgesetz zum Bundeswahlgesetz wurde vom Bundesverfassungsgericht in Teilen für verfassungswidrig erklärt, so dass eine neuerliche Novellierung erforderlich wurde. Im Oktober 2012 einigten sich die Fraktionen von CDU/CSU, SPD, FDP und Grünen auf eine Änderung des Bundeswahlgesetzes, welche Ausgleichsmandate einführt. Der Deutsche Bundestag verabschiedete 2013 diese neuerliche Novellierung des Bundeswahlgesetzes, welche am 9. Mai 2013 in Kraft trat.<sup>9</sup> Hier wurden - abhängig von der Zahl der Überhangmandate - Ausgleichsmandate eingeführt und die bereits festgelegten Determinanten innerhalb des Verrechnungsverfahrens übernommen.<sup>10</sup> Die Anzahl der Mandate war bereits mit dem 13. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes (15.11.1996) für die 15. Wahlperiode auf 598 Mandate reduziert worden.

Heute werden eine fehlende Verständlichkeit des Wahlsystems moniert, die Schlüssigkeit des Systems hinterfragt und die je nach Wahlausgang möglicherweise notwendig werdende Mandatserhöhung kritisiert.<sup>11</sup> Die Reformdiskussion dauert an, wobei der politische Wille, die personalisierte Verhältniswahl doch beizubehalten, eine Lösung zumindest erschwert.<sup>12</sup> Im Vordergrund steht die Frage, wie unter Beibehaltung des Verhältniswahlrechts der Mandatsaufwuchs begrenzt und der Parteienproporz gewahrt werden kann.<sup>13</sup>

---

<sup>4</sup> Volkmann, Grundzüge einer Verfassungslehre der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 2013, S. 63.

<sup>5</sup> Vgl. MdB Oppermann, Plenarprotokoll 17/215, 14.12.2012, S. 26510, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/17/17215.pdf#P.26507> (27.02.2020): „[...] Die Union wollte übrigens im Parlamentarischen Rat das Mehrheitswahlrecht durchsetzen. Auch das Mehrheitswahlrecht hat ja Vorzüge. Es schafft eine enge Bindung zwischen den Wählern und den Gewählten [...]“

<sup>6</sup> Ipsen, Wahlrecht im Spannungsfeld von Politik und Verfassungsgerichtsbarkeit, DVBl 2013, 265-274 (266).

<sup>7</sup> Ipsen, Staatsrecht I: Staatsorganisationsrecht, München 2013, S. 24 f.

<sup>8</sup> <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/062/1706290.pdf> (19.02.2020).

<sup>9</sup> Deutscher Bundestag, Basisinformation, <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/495/49591.html> (5.03.2020); 1. Lesung, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/17/17215.pdf#P.26507> (28.02.2020).

<sup>10</sup> Grotz in Behnke/Decker/ders./Vehrkamp/Weinmann, Reform des Bundestagswahlsystems. Bewertungskriterien und Reformoptionen, Gütersloh 2017, S. 30. ff.

<sup>11</sup> Grotz/Vehrkamp, a.a.O., S. 9 und 11 sowie zum Reformprozess 2005 bis 2013, S. 24 bis S. 39.

<sup>12</sup> Grotz/Vehrkamp, a.a.O., S. 38.

<sup>13</sup> Grotz/Vehrkamp, a.a.O., S. 39.

## **I.2 Die Diskussion im Deutschen Bundestag**

### **I.2.a) Vorschlag des Bundestagspräsidenten Norbert Lammert, 13. April 2016<sup>14</sup>**

Der Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG sollte nach Lammert wie folgt ergänzt werden: „Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl *nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl (Kursivsetzung durch Verfasser)* gewählt.“ Damit wäre das Wahlsystem im Grundgesetz selbst festgelegt worden.

In einem Artikel 38 Absatz 3 GG wäre dann auf ein Bundesgesetz verwiesen worden, welches die absolute zahlenmäßige Obergrenze für die Mandate im Deutschen Bundestages sowie eine Sperrklausel festgelegt hätte. Bei Erreichen der Gesamtsitzzahl hätte sich diese um die Anzahl der Überhangmandate erhöht, wobei ein Ausgleich der zusätzlich erlangten Direktmandate entfallen wäre. Mit Artikel 39 Absatz 1 GG wäre die Wahlperiode im Übrigen auf fünf Jahre erhöht worden.<sup>15</sup>

### **I.2.b) Vorschlag des Bundestagspräsidenten Wolfgang Schäuble, 17. Mai 2019**

Bundestagspräsident Schäuble plädierte dafür, die Zahl der Wahlkreise von derzeit 299 auf 270 zu verringern und die ersten 15 Überhangmandate nicht mehr auszugleichen. Der Bundestag stehe, so Schäuble, jetzt unter Handlungsdruck, weil seine Arbeitsfähigkeit mit zunehmender Größe nachlassen würde, das Verfassungsgericht Änderungen annehme und die Öffentlichkeit alles kritisch verfolge.

Die deutsche Sektion der Internationalen Juristenkommission, die im Deutschen Bundestag zur Wahlrechtsreform tagte, hält zwar die Verabschiedung eines umfassend novellierten Bundeswahlgesetzes für erforderlich, würde aber schon die Beseitigung wesentlicher Schwachstellen im bestehenden Wahlrecht als Fortschritt begrüßen.<sup>16</sup>

### **I.2.c) Gesetzentwurf der Fraktion der AfD (19/14066)<sup>17</sup>**

Die Fraktion der AfD wünschte die Zahl der in den Wahlkreisen gewonnenen Direktmandate einer Partei entsprechend deren Zweitstimmenergebnis zu begrenzen.<sup>18</sup> Der Bundestag würde auf etwa 500 Abgeordnete verkleinert, die Zahl der Direktmandate wäre vom Zweitstimmenergebnis abhängig und Überhangmandate entfallen.

### **I.2.d) Gesetzentwurf der Fraktionen der FDP//Die Linke//Bündnis 90/Die Grünen (19/14672)<sup>19</sup>**

Die o. g. Fraktionen sahen in ihrem gemeinsamen Gesetzentwurf zunächst eine Verkleinerung der Zahl der Wahlkreise von 299 auf 250 vor.<sup>20</sup> Neben dieser Rückführung sollte der Bundestag von 599 auf 630 Abgeordnete vergrößert und Überhangmandate mit

<sup>14</sup> Grotz/Vehrkamp, a.a.O., S. 38 sehen in Lammert die treibende Kraft hinter dem neuerlichen Anlauf.

<sup>15</sup> Siehe <https://www.bundestag.de/bundestagswahl2017/wahlrechtsreform-lammert-487942> (11.02.2020); [https://www.bundestag.de/resource/blob/418390/32adcebc780611d4aaa61e39f5a92059/kw15\\_wahlrechtsreform\\_vorschlag-data.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/418390/32adcebc780611d4aaa61e39f5a92059/kw15_wahlrechtsreform_vorschlag-data.pdf) (17.02.2020).

<sup>16</sup> Schäuble, Wahlrechtsreform, Tagung internationale Juristenkommission, 17.05.2019, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2019/kw20-juristenkommission-643570> (11.02.2020).

<sup>17</sup> Siehe <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/140/1914066.pdf> (18.02.2020).

<sup>18</sup> Vgl. Aktuelle parlamentarische Stunde, 29.01.2020, Wahlrechtsreform: Keine Annäherung der Standpunkte, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw05-de-aktuelle-stunde-demokratie-679598> (11.02.2020).

<sup>19</sup> Siehe <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/146/1914672.pdf> (18.02.2020).

<sup>20</sup> Vgl. Aktuelle parlamentarische Stunde, 29.01.2020, a.a.O., Fn. 17.

Listenmandaten abgeglichen worden.<sup>21</sup> Dem liegt der Gedanke zugrunde, das Verhältnis von Listen- und Direktmandaten zugunsten der Listenmandate zu verändern.

### **I.2.e) Überlegungen der Fraktionsgemeinschaft von CDU/CSU und der Fraktion der SPD**

Die Fraktionsgemeinschaft der CDU/CSU hat noch keinen Gesetzesentwurf erarbeitet, jedoch Vorschläge für eine Wahlrechtsreform entwickelt. So will die CSU 650 oder 690 Sitze als Höchstgrenze festgelegt sehen und die Direktmandate zu Lasten der Listenmandate garantieren. Eine andere Gruppe sieht in einem Grabenwahlsystem, bei dem Erststimme und Zweitstimme nicht verrechnet werden, die Lösung.<sup>22</sup> Bei einem Grabenwahlsystem werden das Verhältniswahlrecht und das Mehrheitswahlrecht miteinander kombiniert und die jeweils erzielte Anzahl von Mandaten addiert.<sup>23</sup> Ein Grabenwahlsystem besitze den Vorteil, „[...] wünschenswerte Eigenschaften von Verhältnis- und Mehrheitswahl [...]“ miteinander zu kombinieren.<sup>24</sup>

Die Fraktion der SPD präsentiert jüngst ebenfalls Eckpunkte einer Wahlrechtsreform, ohne jedoch detaillierte Novellierungsvorschläge zu entwickeln. Dabei sollen nicht mehr Mandate als 690 vergeben und darüber hinaus gehende Überhangmandate nicht mehr zugeteilt werden.<sup>25</sup>

### **I.3 Die Begrenzung der Mandatszahl auf 598 Sitze als Regelgröße**

Nach § 1 Abs. 1 BWahlG besteht der Bundestag vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen aus 598 Abgeordneten. Eine Stellschraube zur Begrenzung der Anzahl der Bundestagsmandate könnte neben der Regulierung der Überhang- und Ausgleichsmandate in der Reduzierung der Wahlkreise liegen. Größere Wahlkreise sollen jedoch zu einer räumlichen Distanz zwischen Bürgern und Abgeordneten führen und unter Demokratiesichtspunkten kaum begrüßenswert sein. Allerdings seien unterhalb der Bundesebene zahlreiche Mandatsträger in Kommunen, Kreistagen, Landschaftsversammlungen, Regionalräten und Landtagen tätig, die ebenfalls als Mittler zwischen Bürger und Bundesebene fungierten. Die Parteien seien so über Kreis-, Bezirks- und Landesverbände mit ihren Bundesparteien und deren Abgeordneten verbunden, was eine Beschränkung der Mandatszahl akzeptabel erscheinen lasse.<sup>26</sup> Ein Neuzuschnitt der Wahlkreise vor der nächsten Bundestagswahl setzt allerdings eine Einigung über geografische und demografische Maßstäbe und eine ausreichend Zeit zu deren Begutachtung voraus.<sup>27</sup> Hierfür dürfte die verbliebene Zeit bis zur Bundestagswahl kaum

---

<sup>21</sup> Siehe Schaible, Aufgeblähtes Parlament, SPON, 24.01.2020, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/wahlrechtsreform-vorschlaege-fuer-verkleinerung-des-bundestags-a-64643925-2e22-4f51-9743-c549dbd9b762> (11.02.2020).

<sup>22</sup> Siehe Schaible, a.a.O.; vgl. ZeitOnline, Wahlrechtsreform: Unionsabgeordnete wollen Bundestag deutlich verkleinern, 27.12.2019, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2019-12/wahlrechtsreform-cdu-csu-bundestag-verkleinerung-mehrheitswahlrecht> (11.02.2020).

<sup>23</sup> Linhart, Mögliche Auswirkungen von Grabenwahlsystemen in der Bundesrepublik Deutschland. Theoretische Überlegungen und Simulationen, ZParl 2009, 637-660 (S. 638).

<sup>24</sup> Linhart, a.a.O.

<sup>25</sup> SPON, Oppermann hält 'umfassende Wahlreform' für nicht mehr möglich, 11.03.2020, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/thomas-oppermann-haelt-umfassende-wahlreform-fuer-nicht-mehr-moeglich-a-a2c2062f-919f-48fb-8be4-73eb837661da> (11.03.2020).

<sup>26</sup> Söffing, Wahlrechtsreform - Von Fröschen und Ästen, Cicero, 7.02.2020, <https://www.cicero.de/innenpolitik/wahlrechtsreform-bundestag-abgeordnete> (11.02.2020).

<sup>27</sup> Vgl. Steffens, Gerrymandering in Amerika: Eine Demokratie mit Macken, FAZ, 27.1.2018, <https://www.faz.net/aktuell/politik/trumps-praesidentschaft/usa-streit-ueber-gerrymandering-und-das-wahlsystem-15414307.html> (17.01.2020): „In vielen Bundesstaaten gibt es immer wieder Streit um das ‚Gerrymandering‘, bei dem eine Partei die Wahlkreise so zuschneidet, dass sie davon profitiert.“

ausreichen, so dass die Anzahl der Wahlkreise höchstwahrscheinlich keine Veränderung erfahren wird.

## II. Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts

### II.1 Urteil des Bundesverfassungsgerichts, 3. Juli 2008<sup>28</sup>

Der Leitsatz des Urteils des Bundesverfassungsgerichts (Juli 2008 - 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07 -) lautet: „§ 7 Absatz 3 Satz 2 i. V. m. § 6 Absätze 4 und 5 des Bundeswahlgesetzes verletzt die Grundsätze der Gleichheit und der Unmittelbarkeit der Wahl, soweit hierdurch ermöglicht wird, dass ein Zuwachs an Zweitstimmen zu einem Verlust an Sitzen der Landeslisten oder ein Verlust an Zweitstimmen zu einem Zuwachs an Sitzen der Landeslisten führen kann.“<sup>29</sup> Der durch diese Regelungen mögliche Effekt des negativen Stimmgewichts könne Parteien, die Überhangmandate in einem Land gewinnen, insofern benachteiligen, als sie in demselben oder einem anderen Land deshalb - möglicherweise - Mandate verlieren. Umgekehrt könne auch die Nichtabgabe einer Wählerstimme für die eigentlich unterstützte Partei hilfreich sein. Weil der Effekt des negativen Stimmgewichts die Grundsätze der Gleichheit und Unmittelbarkeit der Wahl verletze, sei bezogen auf das negative Stimmgewicht die Regelung verfassungswidrig.<sup>30</sup> Die Erfolgswertgleichheit fordere, „[...] dass der Erfolgswert jeder Stimme, für welche Partei sie auch immer abgegeben wurde, gleich ist [...]“.<sup>31</sup> Ein Wahlsystem, das bei einem Zuwachs an Stimmen Mandatsverluste bewirke, führe „[...] zu willkürlichen Ergebnissen und lässt den demokratischen Wettbewerb um Zustimmung bei den Wahlberechtigten widersinnig erscheinen [...]“.<sup>32</sup> Die Regelungen dienten zwar den Belangen des föderalen Proporz. Doch rechtfertige dieser Aspekt nicht den Effekt des negativen Stimmgewichts. Das Bundesverfassungsgericht verpflichtete deshalb den Gesetzgeber, spätestens bis zum 30. Juni 2011 eine verfassungsgemäße Regelung zu treffen.<sup>33</sup>

### II.2 Urteil des Bundesverfassungsgerichts, 25. Juli 2012<sup>34</sup>

Nachdem im März 2011 der Deutsche Bundestag den Gesetzentwurf von Bündnis 90/Die Grünen (Drucksache [17/4694](#))<sup>35</sup> zur Wahlrechtsnovelle behandelt hatte, befasste sich im Mai 2011 das Plenum mit den Gesetzentwürfen der SPD-Fraktion (Drucksache [17/5895](#)) und der Linksfraktion (Drucksache [17/5896](#)).<sup>36</sup> Im Bundestag beschlossen wurde jedoch im September 2011 der gemeinsame Entwurf der Fraktionen von CDU/CSU und FDP, der dann auch im Dezember 2011 in Kraft trat.<sup>37</sup> Dieses 19. Änderungsgesetz zum Bundeswahlgesetz wurde vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 25. Juli 2012 in Teilen für verfassungswidrig erklärt.<sup>38</sup> Der Leitsatz des

---

<sup>28</sup> Urteilsbesprechung Ipsen, Wahlrecht im Spannungsfeld von Politik und Verfassungsgerichtsbarkeit, DVBl 2013, 265-274 (S. 268 f.). Der Vollständigkeit halber müssen die beiden Urteile BVerfGE 95, 335 ff. und BVerfGE 97, 317 ff. erwähnt werden, auch wenn sie die Entwicklung seit 2012 nicht beeinflusst haben.

<sup>29</sup> [http://www.bverfg.de/e/cs20080703\\_2bvc000107.html](http://www.bverfg.de/e/cs20080703_2bvc000107.html) (27.02.2020).

<sup>30</sup> Bundesverfassungsgericht, Pressemitteilung, 2008, 3.07.2008, Urteil vom 3.07.2008, [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2008/bvg08-068.html;jsessionid=839FA359524563389428E875C1716093.1\\_cid383](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2008/bvg08-068.html;jsessionid=839FA359524563389428E875C1716093.1_cid383) (11.02.2020).

<sup>31</sup> Vgl. Pressemitteilung, a.a.O.

<sup>32</sup> Vgl. Pressemitteilung, a.a.O.

<sup>33</sup> Vgl. Pressemitteilung, a.a.O.

<sup>34</sup> Urteilsbesprechung Ipsen, DVBl 2013, 270 f.

<sup>35</sup> <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/046/1704694.pdf> (19.02.2020).

<sup>36</sup> SPD, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/058/1705895.pdf> (19.02.2020); Die Linke,

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/058/1705896.pdf> (19.02.2020).

<sup>37</sup> <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/062/1706290.pdf> (19.02.2020).

<sup>38</sup> Besprechung bei Ipsen, a.a.O., 270 f.

Bundesverfassungsgerichts (Urteil - 2 BvF 3/11 -) lautet:[...] Die Bildung der Ländersitzkontingente nach der Wählerzahl gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 BWG ermöglicht den Effekt des negativen Stimmgewichts und verletzt deshalb die Grundsätze der Gleichheit und Unmittelbarkeit der Wahl sowie der Chancengleichheit der Parteien.“<sup>39</sup> Das novellierte Bundeswahlgesetzes verstoße „[...] gegen die Grundsätze der Gleichheit und Unmittelbarkeit der Wahl sowie der Chancengleichheit der Parteien [...]“<sup>40</sup>. Da man die Regelungen für unvereinbar mit dem Grundgesetz erklärte, fehlte es nunmehr an einer wirksamen Regelung des Sitzzuteilungsverfahrens für die Wahlen zum Deutschen Bundestag.

Zum Effekt des negativen Stimmgewichts heißt es in der Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts: „[...] Widersinnige Wirkungszusammenhänge zwischen Stimmabgabe und Stimmerfolg beeinträchtigen nicht nur die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit der Parteien, sondern verstoßen auch gegen den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl, da es für den Wähler nicht mehr erkennbar ist, wie sich seine Stimmabgabe auf den Erfolg oder Misserfolg der Wahlbewerber auswirken kann [...]“<sup>41</sup>. Der Effekt des negativen Stimmgewichts könne nicht hingenommen werden, weil er sich nicht konkret vorhersehen lasse und der einzelne Wähler dies kaum beeinflussen könne. Objektiv willkürliche Wahlergebnisse ließen „[...] den demokratischen Wettbewerb um Zustimmung bei den Wahlberechtigten widersinnig erscheinen [...]“<sup>42</sup>. Der Gesetzgeber sei nicht daran gehindert, diesen Ursachenzusammenhang innerhalb des Wahlsystems aufzulösen. Durch die Reststimmenverwertung werde zudem „[...] einem Teil der Wählerstimmen eine weitere Chance auf Mandatswirksamkeit eingeräumt [...]“<sup>43</sup>. Diese Ungleichbehandlung sei nicht gerechtfertigt. Die personalisierte Verhältniswahl erlaube Überhangmandate nur in einem Umfang, „[...] der den Grundcharakter der Wahl als einer Verhältniswahl [...]“<sup>44</sup> nicht aufhebe. Überhangmandate von mehr als einer halben Fraktionsstärke verletzen die Grundsätze der Gleichheit der Wahl sowie der Chancengleichheit der Parteien. Das Gericht sah die zulässige Höchstgrenze bei 15 Überhangmandaten. Der Gesetzgeber müsse folglich Vorkehrungen treffen, um ein Übermaß ungleicher Überhangmandate zu verhindern.

### II.3 Kritik an der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012

Dem Bundesverfassungsgericht wird grundsätzlich entgegengehalten, mit seinen Vorgaben letztlich einen „[...] unerfüllbaren Auftrag an die Politik [...]“<sup>45</sup> erteilt zu haben. Der Gesetzgeber könne unter diesen Voraussetzungen das bisherige System der personalisierten Verhältniswahl nicht beibehalten.<sup>46</sup> Im Übrigen habe das Gericht Politik an die Stelle der Auslegung des Verfassungsrechts gesetzt. Das berge „[...] die Gefahr einer nachhaltigen Störung des Verhältnisses von Bundestag und Verfassungsgericht [...]“<sup>47</sup>. Richterliche Zurückhaltung wäre hier wünschenswert gewesen.

Die Kritik betrifft das Verhältnis zweier Verfassungsorgane und berührt nicht die sachlichen Einwände gegen das Wahlsystem. Es soll aber darauf hingewiesen werden, dass das im

---

<sup>39</sup> Urteil vom 25.07.2012, [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2012/07/fs20120725\\_2bvf000311.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2012/07/fs20120725_2bvf000311.html) (2.03.2020).

<sup>40</sup> Bundesverfassungsgericht, Pressemitteilung, 25.07.2012, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2012/bvg12-058.html> (3.02.2020).

<sup>41</sup> Bundesverfassungsgericht, Pressemitteilung, 25.07.2012, a.a.O.

<sup>42</sup> Bundesverfassungsgericht, Pressemitteilung, 25.07.2012, a.a.O.

<sup>43</sup> Bundesverfassungsgericht, Pressemitteilung, 25.07.2012, a.a.O.

<sup>44</sup> Bundesverfassungsgericht, Pressemitteilung, 25.07.2012, a.a.O.

<sup>45</sup> Lang, Wahlrecht und Bundesverfassungsgericht: Eine Skizze aktueller wahlrechtlicher Entscheidungen und Probleme, Baden-Baden 2014, S. 70 f.; Ipsen, DVBl 2013, S. 273 sieht die „Quadratur des Kreises“.

<sup>46</sup> Lang, a.a.O., S. 70.

<sup>47</sup> Lang, a.a.O., S. 75; Ipsen, DVBl 2013, S. 273 spricht von einem bisweilen prekären Verhältnis von Parlament und Verfassungsgerichtsbarkeit.



nachfolgenden Abschnitt dargestellte Taktieren der Fraktionen des Deutschen Bundestages teilweise jedenfalls seine Begründung auch in der Schwierigkeit der Aufgabe finden könnte, welche das Bundesverfassungsgericht gestellt hat.

### III. Das Taktieren der parlamentarischen Fraktionen

Angesichts dieser inhaltlichen und zeitlichen Herausforderungen überrascht es nicht, dass die Fraktionen des Deutschen Bundestages nicht die politische Kraft aufzubringen scheinen, das Wahlrecht im Grundsatz zu reformieren.<sup>48</sup> Als Repräsentanten der sie tragenden politischen Parteien dürften sie sich zudem schwertun, ein ihrem eigenen Nutzen in mehrfacher Hinsicht vorteilhaft erscheinendes Wahlverfahren abzuschaffen. Denn das Interesse der Abgeordneten, die parlamentarische Machtbasis ihrer politischen Partei zu erhalten, scheint keinerlei Kompromisse zuzulassen. So würde eine Reform mit einer signifikanten Begrenzung der Mandatsanzahl nicht wenige Listenkandidaten um ihre parlamentarische Existenz bringen, die als Direktkandidaten wahrscheinlich nur geringe Erfolgsaussichten hätten, ein Mandat zu erringen.<sup>49</sup> Ihre Parteien würden an Macht und Einfluss verlieren. Die in der Regierungskoalition befindlichen Parteien haben zudem immer die möglichen negativen Auswirkungen auf ihre Fähigkeit im Auge, an einer Mehrheitsbildung beteiligt zu sein.<sup>50</sup> Die gegen Art. 33 Abs. 2 GG verstoßende und eine parteipolitische Ausrichtung stärkende Ämterpatronage wäre im Vergleich zum Istzustand nur eingeschränkt möglich.<sup>51</sup> Die Feststellung Behnkes, dass „[...] die Parteien, die aktuell eine Mehrheit im Bundestag hinter sich haben, tendenziell eher kritisch Reformen gegenüber eingestellt [...]“<sup>52</sup> sind, liefert eine Erklärung. Behnke trifft sich hier mit Ipsen, dem zufolge jeder Novellierung des Wahlrechts die Gefahr innewohne, von einer Parlamentsmehrheit als Prämie auf die Macht genutzt zu werden.<sup>53</sup> Denn: „[...] Alle Politik ist auf den Erwerb oder Erhalt von Macht im Staat gerichtet und es wäre naiv anzunehmen, dass die politischen Parteien sich ihres Einflusses auf die Frage, wer diese Macht ausüben soll, gerade in der hochsensiblen Materie des Wahlrechts enthielten [...]“<sup>54</sup>.

Klar ist, dass die Untätigkeit der Parlamentarier dem System Schaden zufügt. Die Mandatsträger vermitteln den Eindruck, dass das Parlament seinem Gestaltungsauftrag als primär legitimiertes Verfassungsorgan bei einem überaus wichtigen Reformprojekt nicht nachzukommen bereit ist. Gerade mit dem 2019 erfolgten ergebnislosen Abbruch der Beratungen scheint die fraktionsübergreifende Arbeitsgruppe diesen Vorwurf zu belegen. Eine provisorische Regelung des Wahlrechts – wie sie jetzt wahrscheinlich wird – stellt den Abgeordneten ein Armutszeugnis in Anbetracht all der Zeit aus, die seit 2013 bereits ungenutzt verstrichen ist. Bundestagsvizepräsident Oppermann scheint der erste Parlamentarier von Rang zu sein, der eine umfassende Wahlrechtsreform in dieser Legislaturperiode als gescheitert ansieht und diese Wahrheit ausspricht: „Mit Blick auf die verlorene Zeit ist jetzt eine umfassende Wahlreform nicht mehr möglich“, so Oppermann. Man könne jedoch als Provisorium eine Deckelung für der Zahl der Abgeordneten

---

<sup>48</sup> Vgl. Benke, Das Parlament verkleinern – aber wie? FAZ, 13.02.2020, S. 6; Henneke, Steinmeier ist nicht Hindenburg, FAZ, 14.02.2020, S. 6; Schaible, Aufgeblähtes Parlament: Der Bundestag soll kleiner werden – aber wie? SPON, 24.01.2020, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/wahlrechtsreform-vorschlaege-fuer-verkleinerung-des-bundestags-a-64643925-2e22-4f51-9743-c549dbd9b762> (11.02.2020).

<sup>49</sup> Behnke, Die Unausweichlichkeit der Reform des Wahlsystems nach seinem offenkundigen Scheitern bei der Bundestagswahl 2017, JöR 2019, 23-49 (S. 24).

<sup>50</sup> Behnke, JöR 2019, S. 24.

<sup>51</sup> Gröpl, Staatsrecht I: Staatsgrundlagen, Staatsorganisation, Verfassungsprozess, Darmstadt 2011, S. 92; Vgl. Legal Tribune Online, Juristenauswahlverfahren im BMI: SPD-Fraktion interessiert sich für angebliche Unregelmäßigkeiten, 28.05.2013, <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/bundesinnenministerium-bewerber-auswahl-arbg-berlin-spd-kleine-anfrage/> (6.03.2020); Clauss, Haarsträubende Personalpolitik im Innenministerium, WeltOnline, 6.05.2013, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article115912607/Haarstraebende-Personalpolitik-im-Innenministerium.html> (6.03.2020).

<sup>52</sup> Behnke, JöR 2019, S. 24.

<sup>53</sup> Ipsen, Wahlrecht im Spannungsfeld von Politik und Verfassungsgerichtsbarkeit, DVBl 2013, 265-332 (S. 265).

<sup>54</sup> Ipsen, a.a.O., S. 265.

beschließen.<sup>55</sup> Die programmatischen Aussagen der Fraktionen, dem Gemeinwohl verpflichtet zu sein, erweisen sich vor ihrem wirkmächtigen Eigeninteresse als höchst fragwürdig.

#### **IV. Die „Federalist Papers“ als Denkschrift für eine Wahlrechtsreform**

Das U.S. Repräsentantenhaus besteht seit 1912 aus 435 Abgeordneten, welche turnusmäßig alle zwei Jahre gewählt werden. Zwar ist in der U.S. Verfassung die Mitgliederzahl des Repräsentantenhauses nicht festgelegt, doch beschloss man 1929, das zu erwartende Bevölkerungswachstums nicht zum Anlass einer Erhöhung der Abgeordnetenanzahl zu nehmen, sondern die Sitze des Repräsentantenhauses unter den Einzelstaaten nach einem Zensus neu zu verteilen.<sup>56</sup> Als 1959 Alaska und Hawaii als Bundesstaaten in die Union aufgenommen wurden, hob man die Mandatszahl des U.S. Repräsentantenhauses nur für eine begrenzte Zeit, nämlich für die nächsten vier Jahre um zwei weitere Sitze auf 437 an.<sup>57</sup> Trotz der rapide gewachsenen Bevölkerungszahl hat das U.S. Repräsentantenhaus an der Mandatsanzahl von 435 Abgeordneten festgehalten, was die Funktionsfähigkeit des U.S. Kongresses bereits mehr als 108 Jahre sichert.<sup>58</sup>

##### **IV.1 Die Bedeutung der „Federalist Papers“**

Bei den Federalist Papers handelt es sich um einen Verfassungskommentar, der vor Inkrafttreten der U.S. Verfassung in einer Abfolge von 85 Zeitungsartikeln in verschiedenen New York Zeitungen von vier namhaften, föderal gesinnten Amerikanern mit dem Ziel veröffentlicht wurde, die Bevölkerung des zukünftigen Bundesstaates zu bewegen, der föderalen Verfassung zuzustimmen. Die Föderalisten sahen die Zukunft der U.S.A. nicht in einem Staatenbund, sondern in einem Bundesstaat. Die von Alexander Hamilton, James Madison und John Jay verfassten Beiträge in den Zeitungen wurden 1788 im Federalist als Kompendium veröffentlicht. Zur Erinnerung: Die 1787 ausgearbeitete Bundesverfassung trat 1789 für die 13 Gründerstaaten in Kraft.<sup>59</sup> Der spätere Bundesstaat Virginia hatte im Juni 1788, New York im Juli 1788 die Verfassung gebilligt.

Der Federalist gilt als bedeutendstes Werk der politischen Wissenschaften der U.S.A. sowie als originäre und autoritative Quelle in einer verfassungsrechtlichen Argumentation.<sup>60</sup> Man betrachtet die Ausführungen als „[...] an exposition of certain timeless truths about constitutional government [...]“<sup>61</sup>. Der Federalist befasst sich mit den Vorzügen einer bundesstaatlichen Ordnung; er stellt die Schwächen der Vorläuferordnung, der sog. Articles of Confederation heraus, die lediglich eine lose Ordnung der ehemaligen Kolonien in Form eines Staatenbundes vorsahen. Er stellt den neuen Konstitutionalismus analytisch vor und legt die Bedeutung einer vom Volk frei gewählten Regierung für das Wohlergehen

---

<sup>55</sup> SPON, Oppermann hält 'umfassende Wahlreform' für nicht mehr möglich, 11.03.2020, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/thomas-oppermann-haelt-umfassende-wahlreform-fuer-nicht-mehr-moeglich-a-a2c2062f-919f-48fb-8be4-73eb837661da> (11.03.2020).

<sup>56</sup> Semmler, Das Amt des Speaker of the House of Representatives im amerikanischen Regierungssystem, Berlin 2002, S. 41 f.

<sup>57</sup> Cullop, The Constitution of the United States, 1999, S. 18; mit dem Gesetz zum Vertrag vom 3.08.1990 zur Vorbereitung und Durchführung der ersten gesamtdeutschen Wahl des Deutschen Bundestages war die Zahl vorübergehend auf 656 Mandate erhöht worden.

<sup>58</sup> Vgl. zum Wahlrecht als einem fundamentalen Recht Müller, Die Rolle der Equal Protection Clause des 14. Amendments im U.S.-amerikanischen Verfassungs- und insbesondere Wahlrecht im Vergleich zum deutschen Gleichheitssatz, ZaöRV 2019, 85-120.

<sup>59</sup> Zweigert/Kötz, Einführung in die Rechtsvergleich, Tübingen 1996, S. 234 f.

<sup>60</sup> Rossiter, The Federalist Papers – Alexander Hamilton/James Madison/John Jay, 1961, S. VII.

<sup>61</sup> Rossiter, a.a.O.

der Bürger in einem solchen Gemeinwesen dar.<sup>62</sup> Die föderale Staatsform wird „[...] for its contributions to peace within the land [...]“ und „[...] for the firm foundation it provides for the enjoyment of individual freedom [...]“<sup>63</sup> gewürdigt. Rossiter formuliert die Botschaft des Federalist zum Abschluss seiner Einführung wie folgt: „[...] no happiness without liberty, no liberty without selfgovernment, no selfgovernment without constitutionalism [...]“<sup>64</sup>. Die große Verehrung, welche die Amerikaner ihrer Verfassung und deren Vätern entgegenbringen und die Strahlkraft, welche diese Verfassung heute noch in aller Welt entfaltet, kommt in diesem Zitat zum Ausdruck.

## IV.2 Die Ausführungen Madisons zum U.S. Repräsentantenhaus

### IV.2.a) Kapitel 55

Madison geht auf vier Aspekte ein, welche die Festlegung der Mandatsanzahl im U.S. Repräsentantenhaus betreffen.<sup>65</sup> Erstens geht es um die Frage, ob eine zu geringe Anzahl an Volksvertretern nicht deren originäre Aufgabe, das Gemeinwohl in den Mittelpunkt ihres parlamentarischen Strebens zu stellen, gefährdet. Zweitens wird aufgeworfen, ob der Abgeordnete mit den Belangen seines Wahlkreises überhaupt vertraut sein kann, wenn dessen Bevölkerung zahlreich ist. Der dritte Punkt soll nur der Vollständigkeit halber erwähnt werden: Könnten die Abgeordneten nicht einer bürgerfernen, einer elitären Schicht entstammen, welche für die Sorgen und Anliegen der Bevölkerung kein Ohr haben? Was ist dann zu tun? Der vierte Aspekt schließlich befasst sich mit den Auswirkungen des Bevölkerungswachstums auf die Frage der Proportionalität des Zahlenverhältnisses zwischen Vertretern und Vertretenen.

Gerade im Hinblick auf die aktuelle Diskussion im Deutschen Bundestag zur Anzahl der Abgeordneten sind Madisons Feststellungen interessant: „[...] In general it may be remarked on this subject that no political problem is less susceptible of a precise solution than that which relates to the number most convenient for a representative legislature [...]“<sup>66</sup>. Und: „[...] the ration between the representatives and the people ought not to be the same where the latter are very numerous as where they are very few [...]“<sup>67</sup>. Madison warnt damit vor arithmetischen Prinzipien, welche die Basis für politische Überlegungen darstellen könnten. Eine bestimmte Mindestanzahl sei erforderlich, um eine freie Diskussion sicherzustellen. Diese bilde eine Barriere gegen die Gefahren der Hinterzimmer-Politik.<sup>68</sup> Andererseits sollte die Zahl nach oben hin begrenzt sein, um die Herausforderungen zu vermeiden, die sich mit einer übermäßig großen Mandatsanzahl verbinden. Das betrifft zu einen die Arbeitsfähigkeit des Parlaments, zum anderen einen höchst interessanten, weil psychologischen Aspekt, den Madison folgendermaßen beschreibt: „In all very numerous assemblies, of whatever characters composed, passion never fails to wrest the scepter from reason.“<sup>69</sup> Diese vor ca. 240 Jahren gemachte Beobachtung scheint auch noch heute zuzutreffen, wenn man sich folgende Aussage in einer deutschen Wochenzeitung vor Augen führt: „Im Parlament ist der Ton rauer geworden: Die Zahl der Ordnungsrufe ist auf dem Höchststand seit 20 Jahren.“<sup>70</sup> Madison schließt seine Betrachtung zunächst mit dem Hinweis, dass in einem bi-kameralen

---

<sup>62</sup> Rossiter, a.a.O., S. XII.

<sup>63</sup> Rossiter, a.a.O.

<sup>64</sup> Rossiter, a.a.O., S. XVI.

<sup>65</sup> Rossiter, a.a.O., S. 341 f.

<sup>66</sup> Rossiter, a.a.O.

<sup>67</sup> Rossiter, a.a.O., S. 342.

<sup>68</sup> Siehe Rossiter, a.a.O.: „[...] to guard against too easy a combination for improper purposes [...].“

<sup>69</sup> Rossiter, a.a.O.: „Had every Athenian citizen been a Socrates, every Athenian assembly would still have been a mob.“

<sup>70</sup> ZeitOnline, Bundestag. Zahl der Ordnungsrufe stark angestiegen, 31.12.2019, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2019-12/bundestag-ordnungsrufe-zahl-hoehchststand-afd> (25.02.2020).

parlamentarischen System die Anzahl der Abgeordneten in der ersten Kammer geringer ausfallen darf, als wenn es sich um eine unitarische Legislative handelte.<sup>71</sup> Schon 400 dem Repräsentantenhauses angehörige Abgeordnete würden Madison zufolge die Gefahren bannen, die sich mit einer geringen Größe des Legislativorgans verbinden könnte.<sup>72</sup>

#### **IV.2.b) Kapitel 56**

Madison betont hier Notwendigkeit, dass die Mitglieder des U.S. Repräsentantenhauses mit den Verhältnissen in ihrem Wahlkreis vertraut sein müssen, um sich in zweckdienlicher Weise für die Interessen ihrer Wähler einsetzen zu können.<sup>73</sup> Eine mittlere Zahl an Abgeordneten sei durchaus ausreichend, um der Bedingung zu entsprechen. Damals betrachtete man einen Mandatsträger pro 30.000 Menschen als angemessen. Bei der Übertragung auf heutige Verhältnisse darf jedoch nicht vergessen werden, dass die technischen Möglichkeiten, insbesondere in der Kommunikation, eine umfassende und – letztlich – problemlose, nahezu zeitgleiche Ansprache vieler Bürger im Wahlkreis ermöglichen. Heute umfasst ein Kongresswahlbezirk aufgrund des Zensus 2010 etwa 710.000 Einwohner.<sup>74</sup> In Deutschland beispielsweise gehören zum Wahlkreis 058 (Oberhavel) insgesamt 243.000 Wahlberechtigte und 305.000 Einwohner.<sup>75</sup>

#### **IV.2.c) Kapitel 58**

Madison befasst sich mit dem Zensus, der alle zehn Jahre unternommen wird und zu einer zahlenmäßigen Angleichung aller Wahlkreise sowie – im Ergebnis – zur Beibehaltung der Mandatsanzahl führt. Die Vergrößerung eines Parlaments bietet nach Madison keinen Schutz vor Gefahren, die sich mit einer übermäßigen Vergrößerung des Parlaments ergeben würden: „[...] The people can never err more than in supposing that by multiplying their representatives beyond a certain limit they strengthen the barrier against a government of a few [...]“<sup>76</sup> Madison sieht es als sogar als wahrscheinlich an, dass eine größere Anzahl von Abgeordneten das Parlament auch solchen Volksvertretern öffnet, die nicht über die wünschenswerten Fähigkeiten verfügen, die erforderlich sind, um ihrer hohen Aufgabe gerecht zu werden.<sup>77</sup>

### **V. Bewertung**

Wie die mit Blick auf die Bundestagswahl 2021 anhaltende politische und rechtswissenschaftliche Diskussion zeigt, wird nicht nur die Wahlrechtsreform 2013 als ein Provisorium betrachtet, sondern ebenso auch die ausstehende, nämlich die kommende Bundestagswahl vorbereitende. Darüber hinaus erscheint eine weitere Reform unausweichlich, nicht, um dem Wählerwillen im Deutschen Bundestag besser abbilden zu können oder stabile Mehrheitsverhältnisse herzustellen, sondern, um dem Gebot der Stimmgleichheit zu entsprechen und die Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages zu sichern. Eine grundlegende Reform des Wahlsystems muss sich um eine bessere Verständlichkeit jedenfalls soweit bemühen, wie die Art des gewählten Systems dies zulässt. Denn erst eine gewisse Verständlichkeit und damit Nachvollziehbarkeit trägt zur Akzeptanz des Systems in der Bevölkerung bei.

---

<sup>71</sup> Rossiter, a.a.O., S. 343.

<sup>72</sup> Rossiter, a.a.O.

<sup>73</sup> Rossiter, a.a.O., S. 346.

<sup>74</sup> <https://de.wikipedia.org/wiki/Kongresswahlbezirk> (25.02.2020).

<sup>75</sup> Beispielsweise Bundestagswahl 2017: Wahlkreis Oberhavel-Havelland II, [https://de.wikipedia.org/wiki/Bundestagswahlkreis\\_Oberhavel\\_%E2%80%93\\_Havelland\\_II](https://de.wikipedia.org/wiki/Bundestagswahlkreis_Oberhavel_%E2%80%93_Havelland_II) (25.02.2020).

<sup>76</sup> Rossiter, a.a.O., S. 360.

<sup>77</sup> Rossiter, a.a.O.: „[...] the greater will be the proportion of members of limited information and of weak capacities [...]“

Bis heute konnten sich die Fraktionen nicht dazu durchringen, „[...] realistische Anstrengungen für einen entsprechenden Prozess [...]“<sup>78</sup> zu unternehmen. Die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts bieten eine Relling, um zu einer verfassungsgemäßen Regelung zu gelangen.<sup>79</sup> Gibt er der Ausübung des primären demokratischen Willensaktes einen im Prinzip allseits konsentierten rechtlichen Rahmen vor, indem er die Anzahl der Mandate zu limitieren versteht, so entzieht er der Kritik, das deutsche Parlament sei zu einem Nationalen Volkskongress angewachsen, den Boden. Eine solche Mandatszahl wird nicht aus der Luft gegriffen sein, wenn man sich etwa auf einen Ländervergleich zwischen nationalen Parlamenten einlässt, um eine Zahl zu extrapolieren.<sup>80</sup> Hier kommen auch die Federalist Papers ins Spiel, die nicht nur als eine Denkschrift für Staatsrechtler fungieren, sondern auch für Parlamentarier, die bereit sind, sich nicht nur mit dogmatischen, sondern auch mit pragmatischen Argumenten auseinanderzusetzen, einen guten und sogar kurzen Lesestoff abgeben. Der Gesetzgeber muss das Problem der Wahlrechtsreform jetzt angehen – weiteres Abwarten ist keine Option! Dabei steht es im Ermessen des Gesetzgebers, die Komponente des Mehrheitswahlrechts im System des personalisierten Verhältniswahlrechts zu stärken und so einem – jedenfalls nach allen politischen Äußerungen zu urteilen – heute doch präferierten System zu stärken. Hieraus leiten sich folgende Thesen ab:

1. Wegen der Grundsätzlichkeit des Novellierungsvorhabens muss das personalisierte Verhältniswahlrecht mit Blick auf die Frage seiner hinreichenden Funktionalität auf den Prüfstand gestellt werden.<sup>81</sup> Der Deutsche Bundestag muss prüfen, ob die Grundsätze der im Deutschen Bundestag erarbeiteten Wahlrechtsreform angesichts ihrer Bedeutung für den primären demokratischen Akt nicht Aufnahme in die Verfassung finden müssen.<sup>82</sup> Beispielsweise könnte Art. 38 Abs. 3 GG (n.F.) lauten: „Das Prinzip des personalisierten Verhältniswahlrechts liegt dem Wahlrecht zugrunde. Die Anzahl der zu vergebenden Mandate wird auf X Sitze (beispielsweise 500) begrenzt, die Anzahl der Wahlkreise auf Y (beispielsweise 250) festgelegt. Alles Weitere regelt das Bundeswahlgesetz.“
3. Möchte der Gesetzgeber davon absehen, diese Rahmenregelung in die Verfassung aufzunehmen, so soll die Novellierung des Bundeswahlgesetzes nicht mit einfacher, sondern mit qualifizierter Mehrheit erfolgen.
4. Der Gesetzgeber verfolgt im Besonderen das Ziel, die Arbeitsfähigkeit des Deutschen Bundestages zu sichern. Er ist sich bewusst, dass es ab einer gewissen Anzahl<sup>83</sup> von Mandatsträgern organisatorisch schwierig ist, den parlamentarischen Arbeitsablauf effektiv zu gestalten.
5. Die eigentliche Wahlrechtsreform wird in der nächsten Legislaturperiode angegangen. Zur ihrer Vorbereitung beruft der Deutsche Bundestag eine Enquetekommission.<sup>84</sup> Zur

---

<sup>78</sup> Schönberger, Die personalisierte Verhältniswahl – eine Dekonstruktion, JöR 2019, 1-22 (S. 2).

<sup>79</sup> Vgl. Jankowski/Linhart/Tepe, Welches Wahlsystem wollen die Wähler? Evidenz von einem Conjoint-Experiment, Politische Vierteljahresschrift 2019, 226 f., <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11615-019-00152-2> (20.02.2020).

<sup>80</sup> Lang, a.a.O., S. 80, sieht den Bundestag im europäischen Vergleich als kleines Parlament.

<sup>81</sup> Schönberger, Die personalisierte Verhältniswahl – eine Dekonstruktion, JöR 2019, S. 3.

<sup>82</sup> Des Öfteren werden parteipolitische Forderungen auf Festschreibung eines bestimmten Zieles in der Verfassung erhoben, vgl. etwa FocusOnline, Rasse aus Artikel 3 streichen. Vor Integrationsgipfel: Grüne fordern Änderungen im Grundgesetz, 2.03.2020, [https://www.focus.de/politik/deutschland/rasse-aus-artikel-3-streichen-vor-integrationsgipfel-gruene-fordern-aenderungen-im-grundgesetz\\_id\\_11721519.html](https://www.focus.de/politik/deutschland/rasse-aus-artikel-3-streichen-vor-integrationsgipfel-gruene-fordern-aenderungen-im-grundgesetz_id_11721519.html) (2.03.2020). Unverständlicherweise scheint dahinter die Bedeutung des Wahlsystems für die Demokratie zurückzutreten; vgl. Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/067/1406710.pdf> (26.02.2020).

<sup>83</sup> Schönberger, a.a.O., S. 14 f.: der hier vorgestellte und „als nicht mehr so unwahrscheinlich“ dargestellte Beispielsfall kommt im Ergebnis zu einer Bundestagsgröße von 997 Abgeordneten.

<sup>84</sup> Siehe Enquete-Kommission Verfassungsreform, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/07/059/0705924.pdf> (26.02.2020); seit 1971 hat es 29 Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages gegeben. vgl. auch die

Vorbereitung der 2021 durchzuführenden Wahl zum Deutschen Bundestag erarbeiten die parlamentarischen Fraktionen eine Novellierung des Wahlgesetzes, der Übergangscharakter zukommt.

6. Die Fraktionen sind aufgefordert, beide Prozesse mit den Mitteln der fraktionellen Öffentlichkeitsarbeit nach § 47 Abs. 3 Abgeordnetengesetz zu begleiten und ihre Standpunkte sowie Lösungskonzepte einer breiten Öffentlichkeit - proaktiv - bekannt zu machen, um das Vertrauen der Bevölkerung in die Handlungsfähigkeit ihres Parlamentes zu stärken.

*Der Autor Wolfgang Gerz ist unter [wolfgang.gerz@arcor.de](mailto:wolfgang.gerz@arcor.de) zu erreichen.*

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten des Instituts für Sozialstrategie ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.



Publikationen des IfS unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen- und kollegen und durch die Institutsleitung. Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorinnen und Autoren wieder.