

FAQ

zur Wahlrechtsreform mit 630 Mitgliedern des Bundestages und 299 Wahlkreisen

SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP haben im Koalitionsvertrag für die 20. Wahlperiode vereinbart, das Wahlrecht zu ändern, um nachhaltig das Anwachsen des Bundestags zu verhindern und ihn in Richtung seiner gesetzlichen Regelgröße von 598 zu verkleinern. Hierzu wurden bereits mehrere Möglichkeiten diskutiert. Daneben steht auch die nach geltender Rechtslage notwendige Reduzierung der Zahl der Wahlkreise von 299 auf 280 im Raum. Unser Ziel war eine deutliche Verringerung der Parlamentssitze bei gleichzeitigem Erhalt der 299 Wahlkreise. Nach intensiven Erörterungen in der Wahlrechtskommission und den von den Koalitionsfraktionen am 5. Juli 2022 beschlossenen Eckpunkten einer Wahlrechtsreform haben die Obleute der Koalition einen Gesetzentwurf erarbeitet, der das stetige Anwachsen des Bundestags beenden und die Einhaltung der gesetzlichen Regelgröße von 598 garantieren sollte. Zudem sieht der Entwurf die Beibehaltung der 299 Wahlkreise vor. Nach einer 1. Lesung im Bundestag, einer sehr konstruktiven Anhörung im Innenausschuss und ausführlichen Beratungen haben wir uns nun noch auf einige Änderungen am Gesetzentwurf geeinigt.

Anlässlich der nun anstehenden 2./3. Lesung im Bundestag möchten wir die wichtigsten Fragen zum Gesetzentwurf und zum Änderungsantrag beantworten.

Welche Änderungen haben wir am ursprünglichen Gesetzentwurf vorgenommen?

➤ **Erhöhung auf 630 Mandate**

Die Regelgröße von bisher 598 Sitzen erhöhen wir in § 1 des Bundeswahlgesetzes auf 630 – unter Beibehaltung der bisherigen 299 Wahlkreise. Durch die Erhöhung der Regelgröße erreichen wir, dass sich die Zahl der Wahlkreisersten, die kein Wahlkreismandat zugeteilt bekommen, verringert und eine absolute Ausnahme darstellt. Zudem eröffnen wir durch mehr Listenplätze bessere regionale Ausgleichsmöglichkeiten.

➤ **Bezeichnung der Stimmen**

Wir kehren mit dem Änderungsantrag zurück zu den jetzt gültigen Bezeichnungen „Erststimme“ und „Zweitstimme“. Die bisherige Bezeichnung hat sich bewährt und vermeidet eventuelle Anwendungsprobleme. Zudem bleibt die Bezeichnung der Stimmen bei Bundes- und Landtagswahlen gleich.

➤ **Unabhängige Bewerber**

Wir schließen aus, dass nicht von einer Partei vorgeschlagene Wahlkreisbewerber (unabhängige Bewerber) auf einer Landesliste einer Partei kandidieren können. So vermeiden wir, dass die Kappingsregelung, also dass die Zuteilung des Wahlkreises nur erfolgt, wenn das Direktmandat auch durch die Höhe der Zweitstimmen gedeckt ist, umgangen werden kann. Es ist parteiunabhängigen Bewerbern natürlich weiterhin möglich, in einem Wahlkreis zu kandidieren. Diese Möglichkeit sieht der Entwurf auch weiterhin vor.

➤ **Feste 5-Prozent-Hürde**

Wir entscheiden uns im neuen System der Verhältniswahl für eine 5-Prozent-Hürde – ohne Grundmandatsklausel. In der Sachverständigenanhörung wurde deutlich, dass die Fortgeltung der Grundmandatsklausel im System der Zweitstimmendeckung einen stärkeren Systembruch darstellt, als dies bisher der Fall war. Die Erststimme dient nämlich vorrangig der Besetzung der von den Parteien nach ihrem Zweitstimmenergebnis errungenen Sitze und nicht wie bisher der Personenwahl. Die bisherige Ausnahme für Parteien, die im Wahlgebiet weniger als 5 Prozent der abgegebenen Zweitstimmen, aber in drei Wahlkreisen die meisten Erststimmen erhalten haben, ist im System der Zweitstimmendeckung verfassungsrechtlich de facto nicht mehr zu rechtfertigen.

➤ **Größe der Wahlkreise**

Um die negativen Effekte unterschiedlicher Wahlkreisgrößen zu verringern, sollen die Abweichungskorridore gemäß der Empfehlung der Venedig-Kommission angepasst werden. Diese empfiehlt in ihrem Verhaltenskodex für Wahlen als Abweichungskorridor eine Sollschränke von 10 und eine Mussschränke von 15 Prozent. Die Regelung soll ab 1.1.2026 zur Bundestagswahl 2029 in Kraft treten.

Was sind die Kernpunkte des angepassten Gesetzentwurfs?

Es wird weiterhin nur zwei Stimmen geben. Die Zweitstimme allein wird für die Verteilung der nunmehr 630 Sitze des Bundestags maßgeblich sein. Eine Ersatzstimme wird es nicht geben. Mit der Zweitstimme werden die Landeslisten der Parteien gewählt und mit der Erststimme über Kreiswahlvorschläge in 299 Wahlkreisen abgestimmt. Die auf die Landeslisten der Parteien entfallenden Zweitstimmen entscheiden über die Verteilung der Sitze, die in jedem Land zunächst nach dem Verfahren der Zweitstimmendeckung an die Wahlkreiskandidierenden der Parteien vergeben werden und dann an die Kandidierenden der Landesliste.

Warum ist eine Wahlrechtsreform überhaupt notwendig?

Das derzeitige Wahlrecht führt durch Überhang- und Ausgleichsmandate zu einem unkontrollierbaren Anwachsen des Bundestags. Modellrechnungen kennen Szenarien mit über 900 Abgeordneten. Ausgangspunkt der stetigen Vergrößerung des Bundestags ist die Verknüpfung der Verhältniswahl mit einer vorgeschalteten Mehrheitswahl in den Wahlkreisen. Die Wahl in den Wahlkreisen ist vorgeschaltet, weil Wahlkreismandate in jedem Fall mit relativer Mehrheit der Erststimmen gewonnen werden. Da die Wahl nach ihrem Grundcharakter jedoch eine Verhältniswahl ist, werden die gewonnenen Wahlkreismandate einer Partei auf die nach Zweitstimmen gewonnenen Sitze dieser Partei angerechnet. Gewinnt eine Partei in einem Land mehr Wahlkreismandate, als die Partei nach Zweitstimmen Sitze für dieses Land errungen hat, entstehen Überhangmandate. Diese Überhangmandate verzerren das Zweitstimmenverhältnis der Parteien zueinander. Zur Wiederherstellung des Kräfteverhältnisses der Parteien müssen Überhangmandate durch Ausgleichsmandate bei anderen Parteien kompensiert werden. Diese Ausgleichsmandate erhöhen die Gesamtsitzzahl des Bundestags – abhängig vom Zweitstimmenanteil der Partei, bei der sie entstehen – erheblich. Besonders deutlich wird dies bei der CSU, auf die bei der Bundestagswahl 2021 11 Überhangmandate entfielen. Diese verursachten aufgrund des bundesweit geringen Zweitstimmenanteils der CSU einen besonders hohen Ausgleichsbedarf. Bei der Bundestagswahl 2021 entstanden im Durchschnitt 16 Ausgleichsmandate für jedes Überhangmandat. Das stetige Anwachsen des Bundestages schafft für die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments zahlreiche Probleme.

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

Wie soll die Größe des Bundestags begrenzt werden?

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

Wie werden die 630 Sitze des Bundestages verteilt?

Die Sitze werden anhand der bundesweit abgegebenen Zweitstimmen auf die Parteien verteilt (Oberverteilung). Die so auf die Parteien entfallenden Sitze werden nach den jeweiligen Ergebnissen in den Bundesländern auf deren Landeslisten verteilt (Unterverteilung). Im Gegensatz zur bisherigen Regelung wird die Verteilung der Sitze nun gesetzlich klar geregelt.

Was bedeutet das Prinzip der Zweitstimmendeckung?

Mit dem Erfordernis der Zweitstimmendeckung verhindern wir Überhang- und Ausgleichsmandate. Demzufolge sind Wahlkreiskandidierende einer Partei nur dann als Abgeordnete des Wahlkreises gewählt, wenn sie einen durch ihre Partei nach deren Zweitstimmenergebnis im betreffenden Land errungenen Sitz erhalten. Hierzu werden alle Wahlkreiskandidierenden einer Partei mit den meisten Erststimmen gereiht. Die Reihenfolge richtet sich nach dem prozentualen Anteil der Erststimmen in den Wahlkreisen, beginnend mit dem höchsten Erststimmenanteil. In dieser Reihenfolge werden die durch ihre Partei nach deren Zweitstimmenergebnis im betreffenden Land errungenen Sitze zunächst an die Wahlkreiskandidierenden vergeben. Sind mehr Sitze der Partei zu vergeben, als Wahlkreiskandidierende der Partei im Land erfolgreich waren, werden die verbleibenden Sitze an die Kandidierenden der Landesliste der Partei in der dort festgelegten Reihenfolge vergeben.

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

Haben mehr Kandidierende einer Partei in einem Land die meisten Wahlkreisstimmen errungen, als für die Partei Sitze im betreffenden Land zur Verfügung stehen, wird in Wahlkreisen, in denen Wahlkreiskandidierende nach dem Verfahren der Zweitstimmendeckung keinen Sitz erhalten konnten, kein*e direkt gewählte*r Abgeordnete*r bestimmt.

Die Repräsentation der Wahlkreise bleibt aber auch in diesem Fall wahrscheinlich, weil typischerweise mehrere Abgeordnete aus einem Wahlkreis kommen, auch wenn diese nicht über die Wahlkreisstimme gewählt sind. Durch die Erhöhung der Regelgröße von 598 auf 630 Sitze

erreichen wir, dass dies in möglichst wenigen Wahlkreisen vorkommt, also die Zahl der Nichtzuteilung von Wahlkreismandaten „ohne Zweitstimmendeckung“ geringer gehalten wird.

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

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

Lässt sich das Wahlrecht nicht in der Weise reformieren, dass jeder Wahlkreis direkt gewählte Abgeordnete hat?

In der Wahlrechtskommission wurden mehrere Varianten zur Verkleinerung des Bundestags diskutiert (s. Zwischenbericht der Wahlrechtskommission vom 1. September 2022, BT-Drucks. 20/3250, S. 13 ff.). Die vorgestellten Modelle sind im Vergleich zu der hier gewählten Lösung jedoch weniger überzeugend. Insbesondere das Modell von CDU/CSU, das als sog. Grabenwahlrecht diskutiert wird, kann keine Option sein. Beim Grabenwahlrecht wird wie derzeit die Hälfte der Mandate von in den Wahlkreisen direkt gewählten Abgeordneten besetzt, jedoch unabhängig von den Zweitstimmenergebnissen. Die zweite Hälfte der Mandate wird entsprechend dem Zweitstimmenergebnis an Listenkandidaten vergeben. Damit werden zwar 299 Listen- und 299 Wahlkreismandate gleichrangig besetzt und die gesetzlichen Regelgröße von 598 Abgeordneten eingehalten. Die Mehrheitswahl wäre hier jedoch gleichrangig mit der Verhältniswahl verbunden, was mehrheitserhebliche Umschichtungen ermöglicht. Es kann so passieren, dass die nach Zweitstimmen zweitgrößte Partei die meisten Mandate erlangt. Es würde die Union zudem noch stärker als bisher bevorteilen, denn bei den Bundestagswahlen 2009, 2013 und 2017 hätte das Modell zu einer absoluten Mehrheit der Union geführt. Kleinere Parteien ohne Wahlkreismandate würden dagegen benachteiligt.

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

Können unabhängige Kandidierende noch zur Wahl antreten?

Ja. Entsprechend den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts können auch weiterhin unabhängige Kandidierende an der Bundestagswahl teilnehmen. Dies ist eine notwendige Ausnahme im sonst durchgängig geltenden System der Verhältniswahl, da diese nicht von den Hauptstimmen einer Partei gedeckt sein können. Diese unabhängigen Bewerber dürfen jedoch nicht auf einer Landesliste kandidieren, dies schließen wir durch unseren Änderungsantrag explizit aus. Damit besteht keine Umgehungsmöglichkeit der erforderlichen Zweitstimmendeckung für Parteibewerber*innen über den Umweg der Einzelkandidatur im Wahlkreis und späterem Beitritt zu einer Fraktion im Deutschen Bundestag.

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

Nein. Es besteht keine rechtliche Notwendigkeit, dies beizubehalten. Im Gegenteil: Die vom Bundesverfassungsgericht nicht beanstandete Sperrklausel von 5 Prozent bleibt weiterhin bestehen. Die bisherige Ausnahme der Grundmandatsklausel schaffen wir ab. In der Sachverständigenanhörung zum Gesetzentwurf wurde deutlich, dass die Fortgeltung der angepassten Grundmandatsklausel im System der Zweistimmendeckung einen stärkeren Systembruch darstellt, als dies bisher der Fall war. Denn die Wahl in den Wahlkreisen dient der vorrangigen Besetzung der von den Parteien nach ihrem Zweitstimmenergebnis errungenen Sitze und nicht wie bisher der Personenwahl. Eine Ausnahme für Parteien, die im Wahlgebiet weniger als 5 Prozent der abgegebenen Zweitstimmen, aber in drei Wahlkreisen die meisten Erststimmen erhalten haben, mit der Folge, dass diese nach dem Verhältnis ihrer Zweitstimmen einziehen, ist im System der Zweistimmendeckung verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen.

Wie soll die Nachfolge von ausgeschiedenen Abgeordneten geregelt werden?

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

Nach dem neuen System müssen jedoch diejenigen erstplatzierten Wahlkreiskandidierenden der Partei im betreffenden Land einen Sitzanspruch haben, die bisher aufgrund fehlender Zweitstimmendeckung kein Mandat erhalten konnten. Sollte dies nicht der Fall sein, wird der Sitz aus der Reserveliste der bisherigen Partei/Liste zugeteilt. Beim Ausscheiden von parteiunabhängigen Kandidierenden bleibt der Sitz unbesetzt.

Weshalb enthält der Gesetzentwurf keine Regelungen zur paritätischen Besetzung?

In der Wahlrechtskommission wurde die paritätische Besetzung des Bundestags mit Frauen und Männern diskutiert. Es konnte dort jedoch bisher kein Modell mehrheitlich beschlossen werden, welches die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung sicher ausschließt.

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

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