

Blick- punkt aktuell

Nr. 2 | November 2024

iparl
Institut für
Parlamentarismus-
forschung

Grünes Licht aus Karlsruhe:
Was das Bundesverfassungsgerichtsurteil für
das neue Bundestagswahlrecht bedeutet

Daniel Hellmann

Wer die Überschriften der Medienbeiträge über das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 30. Juli 2024 in Sachen Wahlrechtsreform liest, dürfte den Eindruck bekommen, dass die Reform in weiten Teilen verfassungswidrig war. So titelte beispielsweise der Spiegel: „Verfassungsrichter kippen Teile der Wahlrechtsreform“¹, die Tagesschau zitierte Markus Söder, der von einer „Klatsche für die Ampel“ sprach², und auch die CDU verkaufte die Entscheidung als großen Sieg.³ Dabei stellt das BVerfG-Urteil keinen Verriss des neuen Wahlrechts dar, sondern bestätigt vielmehr die Zweitstimmendeckung als Kernelement der Reform.

Diese sorgt dafür, dass künftig Direktmandate nicht mehr bedingungslos vergeben werden, sondern nur noch dann, wenn ihre Anzahl von der Zweitstimme gedeckt ist. So soll das Entstehen von Überhangmandaten verhindert werden. Gewann früher eine Partei in einem Land mehr Direktmandate als ihr dort nach ihrem Zweitstimmenergebnis zustanden, so verblieben die überzähligen Mandate bei dieser Partei. Sie verzerrten den Parteienproporz und konnten zu negativen Stimmgewichten führen. Diese Effekte wurden in mehreren BVerfG-Urteilen bemängelt⁴, und infolgedessen konzentrierten sich alle Reformen seit 2013 nahezu ausschließlich auf deren Beschränkung. Die Ampelfraktionen wählten nun einen neuen Ansatz: Anstatt ein Überhangmandat zu vergeben, werden fortan nur die Direktmandate zugeteilt, die auch von den Zweitstimmen gedeckt sind. So kann es vorkommen, dass in Einzelfällen Bewerber, die die Erststimmenmehrheit in ihrem Wahlkreis errungen haben, nicht direkt in den Bundestag einziehen. Sollte diese Konstellation auftreten, würden alle Bewerber einer Partei, die eine Erststimmenmehrheit errungen haben, nach ihrem Erststimmenanteil gereiht und jene mit dem geringsten Ergebnis gestrichen (siehe Abbildung).⁵

¹ SpiegelOnline, Verfassungsrichter kippen Teile der Wahlrechtsreform vom 30. Juli 2024, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundesverfassungsgericht-kippt-teile-der-wahlrechtsreform-a-a2bciced-bb0c-4154-a950-0715e8bf5aa2> (Abruf am 19. September 2024).

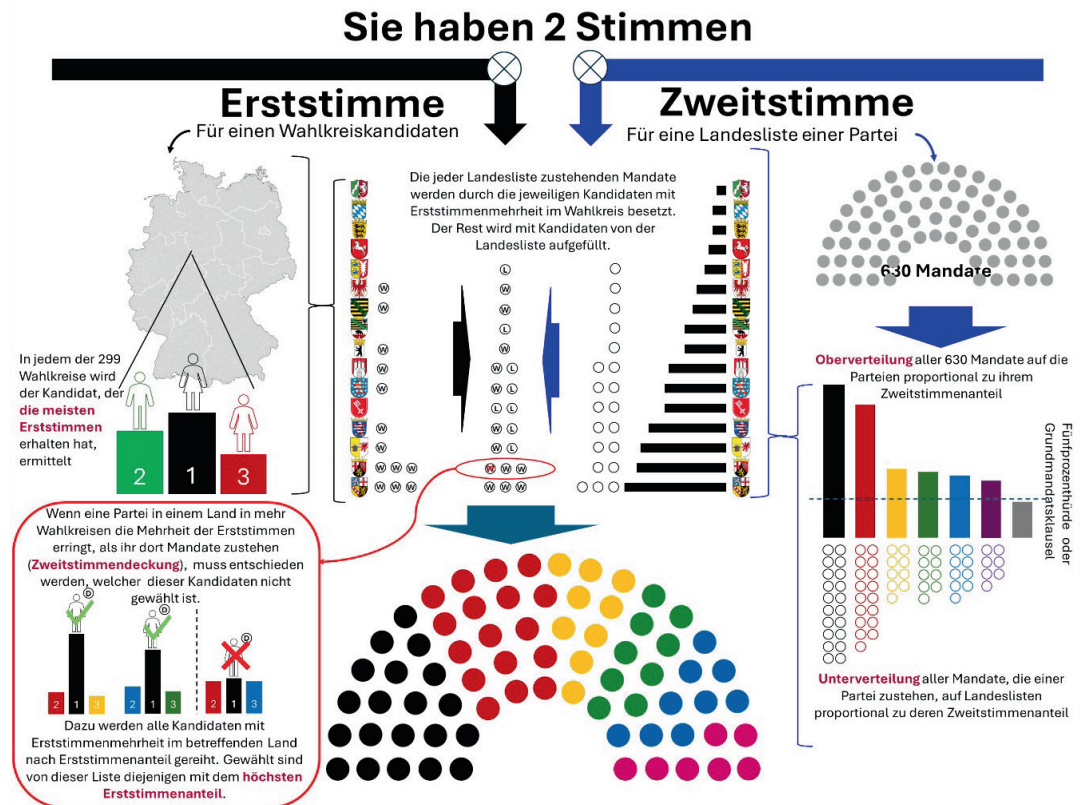
² Tagesschau.de, „Eine Klatsche für die Ampel“ vom 30. Juli 2024, <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/wahlrechtsreform-bundesverfassungsgericht-108.html> (Abruf am 25. September 2024).

³ CDU Deutschlands, Merz: Bundestag verkleinern, Erststimme wieder stärken vom 30. Juli 2024, <https://www.cdu.de/artikel/merz-bundestag-verkleinern-erststimme-wieder-staerken> (Abruf am 19. September 2024).

⁴ Siehe vor allem BVerfGE 121, 266 und BVerfGE 131, 316.

⁵ Siehe detailliert zum neuen Stimmverrechnungsverfahren Daniel Hellmann, Was taugt das neue Wahlgesetz?, in: IParl-Blickpunkt Nr. 13, April 2024.

Abbildung: Von der Stimme zum Mandat nach dem Bundeswahlgesetz von 2023



Gestaltet nach IParl-Blickpunkt Nr. 13.

Gegen diesen neuen Mechanismus wandten sich die bayerische Staatsregierung, 195 Abgeordnete der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und die Parteien der CDU und der CSU⁶. Sie argumentierten, die Reform vollführe einen Systemwechsel (1) und verletze die Wahlgrundsätze der Gleichheit (2) und Unmittelbarkeit (3) sowie das Demokratie- und Bundesstaatsprinzip (4) und die Chancengleichheit der Parteien nach Art. 21 Abs. 1 (5) GG.⁷ Das Bundesverfassungsgericht ist keinem dieser Argumente gefolgt. Es begründete dies im Einzelnen wie folgt:

- (1) Es obliegt dem Gesetzgeber, das Wahlsystem frei zu wählen, wobei die Wahlgrundsätze stets systemkonform zu interpretieren sind.⁸
- (2) Jenseits der Ungleichbehandlung von parteiunabhängigen Bewerbern und Parteibewerbern (die allerdings gerechtfertigt ist, weil für unabhängige Kandidaten keine Zweitstimmen anfallen und diese daher von der Deckungsregel ausgenommen sein müssen) lässt sich kein Verstoß gegen die Wahlrechtsgleichheit erkennen.⁹

⁶ 2 BvF 1/23 (Abstrakte Normenkontrolle der Bayerischen Staatsregierung), 2 BvF 3/23 (Abstrakte Normenkontrolle der Abgeordneten der CDU/CSU Bundestagsfraktion), 2 BvE 2/23 (Organstreitverfahren durch die Parteien CDU und CSU).

⁷ 2 BvF 1/23, Rn. 40.

⁸ 2 BvF 1/23, Rn. 168-198.

⁹ 2 BvF 1/23, Rn. 199-211.

- (3) Der Vorwurf, die Unmittelbarkeit der Wahl sei durch das neue Stimmenverrechnungsverfahren verletzt, verfängt dem Urteil zufolge auch nicht. Zwar führt der Gewinn der Erststimmenmehrheit im Wahlkreis nicht mehr unmittelbar zum Direktmandat, aber wie das Verfassungsgericht richtigerweise herausstellt, erhöhen mehr Erststimmen nach wie vor die Wahrscheinlichkeit auf den Direktmandatsgewinn.¹⁰
- (4) Unionsparteien, CDU/CSU-Bundestagsfraktion und bayerische Staatsregierung bemängeln ferner, dass das neue Wahlrecht die Regionalisierung und die Wahlkreisrepräsentation vernachlässige. Dazu stellt das BVerfG schlichtweg fest: „Soweit geltend gemacht wird, das Zweitstimmendeckungsverfahren verstoße gegen ein Gebot der Regionalisierung oder der Wahlkreisrepräsentation, finden solche Gebote nicht nur im Grundgesetz, sondern auch im bisherigen Wahlrecht keine Stütze.“¹¹
- (5) Auch die Chancengleichheit der Parteien ist nicht verletzt, weil die Mandatsverteilung nun klarer als zuvor dem Proporz folgt.¹² Dass die Überhangmandate nicht vergeben werden, die zuvor vor allem auf CDU und CSU entfielen, stellt keine Benachteiligung dieser Parteien dar, denn Überhangmandate selbst waren eine Beeinträchtigung der Chancengleichheit. Daher kann ihre Beseitigung nicht als Ungleichbehandlung interpretiert werden.¹³

Das Zweitstimmendeckungsverfahren wurde durch das Bundesverfassungsgericht somit in vollem Umfang bestätigt.

Anders sieht es mit der Abschaffung der Grundmandatsklausel aus. Dagegen wandten sich die oben aufgeführten Antragsteller (exklusive der bayerischen Staatsregierung), die Partei DIE LINKE, die Bundestagsfraktion DIE LINKE sowie verschiedene Einzelpersonen.¹⁴ Im Kern wird kritisiert, dass die Anwendung allein der Fünfprozenthürde ohne weitere Ausnahmeregeln die Chancengleichheit der Parteien verletze. Zwar hat das BVerfG dem Gesetzgeber wiederholt zugestanden, bezüglich der Wahlgleichheit zu differenzieren, sofern es einen sachdienlichen Grund gibt.¹⁵ Eine ausreichende Begründung für die Benachteiligung sieht es im Fall der Streichung der Grundmandatsklausel aber nicht gegeben. Zwar ist die Sperrklausel nach wie vor zulässig, weil sie die Parteienzersplitterung verhindert und so zur Sicherung der Regierungsfähigkeit beiträgt¹⁶, aber diese Funktion erfüllt sie nach Auffassung des Gerichts nicht, wenn Parteien von der Mandatsverteilung ausgeschlossen würden, die andernfalls zusammen eine Fraktion gebildet und somit die Sperrklausel überwunden hätten.¹⁷ Kurzum: Wenn die CSU, obwohl sie weniger als fünf Prozent der Stimmen erreicht hat, in den Bundestag einzieht und mit der CDU eine Fraktion bildet, erhöht dies nicht die Anzahl der Fraktionen und schmälert die Arbeitsfähigkeit des Bundestags nicht. Die Sonderstellung von CDU und CSU ist somit der Hauptgrund für die Entscheidung des Verfassungsgerichts. Andernfalls wäre die Abschaffung der Grundmandatsklausel vermutlich zulässig gewesen. Um diese Lücke zu schließen, hat das BVerfG die frühere Form der Grund-

¹⁰ 2 BvF 1/23, Rn. 212-214.

¹¹ 2 BvF 1/23, Rn. 179.

¹² 2 BvF 1/23, Rn. 215-218.

¹³ 2 BvF 1/23, Rn. 216.

¹⁴ 2 BvE 9/23 (Organstreitverfahren durch die Partei DIE LINKE), 2 BvE 10/23 (Organstreitverfahren durch die Bundestagsfraktion DIE LINKE), BvR 1523/23 und 1547/23 (Verfassungsbeschwerden durch Einzelpersonen).

¹⁵ BVerfGE 6, 84, 92. Siehe ähnlich auch zum Unterschriftserfordernis BVerfGE 157, 300, 313.

¹⁶ 2 BvF 1/23, Rn. 234-251.

¹⁷ 2 BvF 1/23, Leitsatz 3.

mandatsklausel wieder in Kraft gesetzt. Es steht dem Gesetzgeber weiterhin offen, die Klausel abzuschaffen, sofern man eine Lösung für die Sonderstellung von CDU und CSU findet. Für diese Wahlperiode soll es allerdings keine weiteren Wahlrechtsänderungen geben.

Die Wiedereinsetzung dieser Regelung könnte bei der nächsten Bundestagswahl politisch relevant sein. Dies betrifft insbesondere Linke und CSU, sollten diese Parteien unter die Fünfprozenthürde fallen. Während bei der Linken auch der Gewinn der notwendigen drei Direktmandate unsicher ist, dürfte die CSU sicher davon ausgehen können, in den nächsten Bundestag einzuziehen. Das Urteil mag durch die Streichung der Grundmandatsklausel wie ein Verriss durch das Bundesverfassungsgericht wirken. In allen anderen wesentlichen Punkten bestätigt das Gericht aber die Reform der Ampelfraktionen. Selbst die Streichung der Grundmandatsklausel wäre nicht zu beanstanden gewesen, wenn CDU und CSU durch ihr getrenntes Antreten bei gleichzeitiger Fraktionsgemeinschaft nicht eine Sonderstellung im Parteiensystem einnehmen würden.¹⁸ Ob der Gesetzgeber sich in der nächsten Wahlperiode erneut mit dem Wahlrecht befassen wird, dürfte vor allem davon abhängen, ob die Union bei künftiger Regierungsbeteiligung ihre Ankündigung¹⁹, das Wahlrecht erneut reformieren zu wollen, mit Nachdruck verfolgt. Die bisherige Rhetorik, die Reform sei Wahlbetrug²⁰, lässt dies zumindest vermuten. Als einzige Bundestagsparteien sind CDU und CSU mit dem neu geschaffenen Status quo unzufrieden. Dieser mangelnde Konsens mag für die langfristige Akzeptanz der Reform problematisch sein (auch wenn Konsens für Wahlrechtsreformen keine Notwendigkeit darstellt).²¹ Das BVerfG hat nun dafür gesorgt, dass der 21. Deutsche Bundestag mit einem klar verfassungskonformen Wahlrecht gewählt wird.

18 Zu diesem Problem siehe auch Daniel Hellmann / Danny Schindler, Kleinerer Bundestag durch vereinte Unionsparteien? Eine minimalinvasive und parteienproporzneutrale Option für die aktuelle Wahlrechtsdiskussion, in: ZParl, 53. Jg. (2022), H. 1, S. 87 – 100.

19 CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, Wahlrechtsreform: CDU/CSU erringt Erfolg in Karlsruhe, <https://www.cducusu.de/themen/wahlrechtsreform-cducsu-erringt-erfolg-karlsruhe> (Abruf am 8. 10. 2024).

20 CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, Wahlrechtsreform: Betrug am Wähler, <https://www.cducusu.de/themen/wahlrechtsreform-betrug-am-waehler> (Abruf am 8. 10. 2024).

21 Siehe dazu auch Joachim Behnke, Am offenen Herzen der Demokratie. Das Wahlgesetz als Ergebnis eines normgebundenen Wettkampfs von Interessen, in: APuZ, 74. Jg. (2024), H. 38 – 39, S. 18 – 25, S. 23 f.

Autor



Daniel Hellmann ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Parlamentarismusforschung.

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung des Instituts für Parlamentarismusforschung dar. Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung.

DOI: 10.36206/BPaktuell.02

Herausgeber

iparl

Institut für
Parlamentarismus-
forschung

Mauerstraße 83/84
10117 Berlin
info@iparl.de
@i_parl

www.iparl.de



STIFTUNG
Eine Einrichtung der Wissenschaft &
Demokratie

