

Prof. Dr. Thorsten Kingreen  
Prozessbevollmächtigter von Mehr Demokratie e.V.

Ralf-Uwe Beck, Bundesvorstandssprecher Mehr Demokratie e.V.  
Alexander Trennheuser, Bundesgeschäftsführer Mehr Demokratie e.V.

## **Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juli 2024 zur Wahlrechtsreform**

### **1. Die Wahlrechtsreform ist im Wesentlichen verfassungskonform**

Das Bundesverfassungsgericht hat das in den §§ 1 Abs. 3, 6 Abs. 1 und 4 S. 1 und 2 BWahlG geregelte **Verfahren der Zweitstimmendeckung vollumfänglich für verfassungskonform** erklärt. Das ist zu begrüßen, denn dieses Verfahren verhindert Überhang- und Ausgleichsmandate und begrenzt damit die Anzahl der Mitglieder des Deutschen Bundestages zukünftig auf 630 und vereinfacht das Wahlrecht insgesamt. „Mehr Demokratie e.V.“ hat dies daher auch nicht verfassungsgerichtlich angegriffen.

Das Bundeswahlgesetz ist damit im Wesentlichen verfassungskonform. Die Bayerische Staatsregierung und die CDU-/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag haben das von ihnen angestrebte Normenkontrollverfahren entgegen einiger öffentlicher Äußerungen vollumfänglich verloren; der Antrag der CSU im Organstreitverfahren hatte nur insoweit Erfolg, als sie hilfsweise eine Abänderung der Sperrklausel beantragt hat (Rn. 285).

### **2. Von Mehr Demokratie angegriffene „harte“ Sperrklausel ist verfassungswidrig**

Das Bundesverfassungsgericht hat lediglich **§ 4 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 BWahlG, der die 5%-Sperrklausel enthält**, für **verfassungswidrig** erklärt. Das entsprach exakt dem Antrag der Beschwerdeführenden von Mehr Demokratie e. V.. Wir haben nur diese eine Norm angegriffen, und nur diese ist für verfassungswidrig erklärt worden. Die Verfassungsbeschwerde war daher juristisch zu 100% begründet (Rn. 283). Dieser Erfolg kommt auch darin zum Ausdruck, dass Mehr Demokratie e. V. alle notwendigen Auslagen erstattet werden (Urteilstenor Nr. 10 und Rn. 292).

- a) Das Bundesverfassungsgericht hält allerdings eine 5%-Sperrklausel entgegen der Auffassung Mehr Demokratie e.V. nicht generell in dieser Höhe für verfassungswidrig. Es hat sich zwar auf die Argumentation eingelassen, dass sich die rechtliche Wirkung der Sperrklausel durch das Zweitstimmendeckungs-Verfahren und den Wegfall der Grundmandatsklausel verschärft hat (Rn. 113-115, Rn. 246-248). Es hat aber keine für die verfassungsrechtliche Beurteilung maßgebenden tatsächlichen Veränderungen erkennen

können (Rn. 249). Allerdings wurde in den Schriftsätzen und auch in der mündlichen Verhandlung auf den seit etwa zwei Jahrzehnten zu beobachtenden, durch die Pluralisierung der Gesellschaft bedingten Trend hingewiesen, dass immer mehr Stimmen auf Parteien entfallen, die an der Sperrklausel scheitern.

- b) Das Bundesverfassungsgericht hält die 5%-Sperrklausel nur insoweit für verfassungswidrig als sie auch Parteien erfasst, die nach der Wahl eine Fraktionsgemeinschaft mit einer anderen Partei bilden (Leitsatz 3 und Rn. 249-272). Es hat dabei vor allem Parteien im Auge, die bereits eine Fraktionsgemeinschaft bilden (weil das eine Prognose für kommende Legislaturperioden zulasse, Rn. 270) und die nicht miteinander im Wettbewerb stehen (Rn. 271). Das trifft derzeit nur für die CSU zu; das Bundesverfassungsgericht lässt aber offen, ob diese Eigenschaften kumulativ vorliegen müssen. Denkbar wäre die Ausnahme also auch für Parteien, die zwar im Wettbewerb stehen, aber nach der Wahl eine Fraktionsgemeinschaft bilden, wie das nach der Europawahl 2024 die Partei „Volt“ praktiziert hat, die der Grünen-Fraktion beigetreten ist.

Die Ausnahme von der Sperrklausel für Parteien, die eine Fraktionsgemeinschaft bilden werden, ist zwar plausibel, weil solche in Fraktionen eingebundene Parteien die Funktionen des Parlamentsbetriebs nicht beeinträchtigen. Konsequenz zu Ende gedacht dürfte die Sperrklausel für sie dann gar nicht (und nicht etwa nur abgesenkt und auch nicht nur durch die Grundmandatsklausel abgeschwächt, dazu gleich c)) gelten, sofern die Fraktionsgemeinschaft bundesweit insgesamt 5 % der Zweitstimmen erreicht. Problematisch ist, dass verfassungsrechtlich zwingend derzeit nur Parteien erfasst werden, die bereits eine Fraktionsgemeinschaft bilden. Das schließt – wie das Beispiel „Volt“ zeigt – alle Parteien aus, die noch nicht im Bundestag vertreten sind. Ausgeschlossen sind aber auch Parteien, die im Bundestag zwar als Fraktion vertreten sind, aber bei der kommenden Bundestagswahl weniger als 5% der Zweitstimmen erhalten. Verhindert wird damit etwa auch, dass FDP und Freie Wähler von der Sperrklausel ausgenommen werden, auch wenn sie nach der Wahl ankündigen sollten, eine Fraktionsgemeinschaft zu bilden und dazu darauf verweisen können, dass sie diese im Europaparlament bereits praktizieren, wo sie beide „Renew Europe“ angehören. Das Bundesverfassungsgericht hat mit der Befreiung der Fraktionsgemeinschaften von der Sperrklausel einen Ausnahmetatbestand geschaffen, der sich nicht auf die CSU beschränken lassen. Auch politisch ließe es sich kaum verkaufen, dass ausgerechnet der politisch umstrittene Sonderstatus der CSU nun zu einer verfassungsrechtlich zwingenden Privilegierung beim Zugang zu Bundestagsmandaten führen soll.

- c) Es wäre aufgrund der Ausführungen unter b) konsequent gewesen, die Sperrklausel nur insoweit für verfassungswidrig zu erklären, als sie auch Parteien erfasst, die unter den in der Entscheidung näher ausbuchstabilten Voraussetzungen eine Fraktionsgemeinschaft eingehen werden/wollen. Das Bundesverfassungsgericht hat die Sperrklausel aber in der jetzigen Form ohne diese Einschränkung für unvereinbar mit Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG erklärt (Rn. 287) und hält ihre Fortgeltung nur dann für legitim, wenn die Grundmandatsklausel (vom Gericht Wahlkreis-klausel genannt) vorläufig wieder eingeführt wird – entweder noch durch den Gesetzgeber, sonst kraft richterlicher Anordnung (Rn.

289-292). Hier besteht also ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen Leitsatz und Inhalt der Unvereinbarkeitserklärung. Während der Leitsatz die Sperrklausel nur im Hinblick auf zukünftige Fraktionsgemeinschaften für verfassungswidrig erklärt, beinhaltet die Unvereinbarkeitserklärung die Reaktivierung der Grundmandatsklausel, die auch Parteien begünstigen könnte, die gar keine Fraktionsgemeinschaft bilden werden und wollen.

### 3. Was folgt aus dem Urteil?

Es ist nicht zu erwarten, dass der Gesetzgeber das Bundeswahlgesetz für die kommende Bundestagswahl (voraussichtlich am 28. September 2025) noch einmal reformieren wird. Das von der Ampel beschlossene Wahlrecht gilt also mit der vom Bundesverfassungsgericht angeordneten Grundmandatsklausel. Das bedeutet aber auch, dass nach der Bundestagswahl 2025 erneut über das Wahlrecht diskutiert werden wird:

- a) Eine Reform des Zweitstimmendeckungs-Verfahrens ist zwar vorstellbar und wurde von CDU/CSU für den Fall einer Regierungsbeteiligung bereits angekündigt. Politisch ist eine Reform aber nicht sonderlich wahrscheinlich, weil die Alternative – erneute Vergrößerung des Bundestages – weder sinnvoll noch populär ist. Man kann – wie es CDU/CSU tun – schwerlich auf der einen Seite unter Hinweis auf die Funktionsfähigkeit des Bundestages für die Aufrechterhaltung der Sperrklausel eintreten, aber auf der anderen Seite die Arbeitsfähigkeit des Bundestages durch die Erhöhung der Mitgliederzahl wieder beeinträchtigen.
- b) Die Grundmandatsklausel ist keine sinnvolle Dauerlösung. Es ist – selbst wenn man dem Gedanken einer besonderen regionalen Verankerung irgendetwas abgewinnen könnte – schwer einsehbar, dass Parteien, die in den Wahlkreisen mit einer Mehrheit von gerade einmal 20-25% drei Wahlkreise gewinnen, an der Sperrklausel vorbei in den Bundestag einziehen, Parteien, die bundesweit mehr Wählerzuspruch erhalten, aber keine Wahlkreise gewonnen haben, hingegen nicht.
- c) Das Bundesverfassungsgericht lässt ausdrücklich **auch andere Wege zur Reform der Sperrklausel offen; dazu zählt es auch ihre Absenkung** oder gar Abschaffung (Rn. 273-274). Für diesen Weg sprechen gute Gründe:
  - 2029 werden regulär Europawahl und Bundestagswahl innerhalb von nur vier Monaten stattfinden. Es wäre jedenfalls politisch kaum vermittelbar, wenn für zwei bundesweite Wahlen unterschiedlich hohe Sperrklauseln gelten. Für die Europawahlen 2029 ist, wenn überhaupt, eine Sperrklausel von allenfalls 3% zu erwarten. Für den Fall, dass Spanien den Direktwahlakt nicht ratifizieren wird (wovon bei der derzeitigen Regierungskonstellation in Spanien auszugehen ist), ist auf der Grundlage der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts jedenfalls unsicher, ob bei der Europawahl überhaupt eine Sperrklausel eingeführt werden dürfte.

- Wenn Fraktionsgemeinschaften die Funktionsfähigkeit des Bundestages nicht gefährden, müssen alle Parteien von der Sperrklausel ausgenommen werden, die eine solche Fraktionsgemeinschaft für die Zeit nach der Wahl gemeinsam ankündigen. Anderenfalls würde ausgerechnet der nur historisch erklärbare besondere Status der CSU zu einem höchst fragwürdigen verfassungsrechtlichen Privileg.
  - Zudem dürfte sich bis 2029 der Trend weiter verfestigen, dass ein nicht nur geringer Anteil der Stimmen für Parteien abgegeben wird, die an der 5%-Sperrklausel scheitern. Dann könnte bei der Aussage des Bundesverfassungsgerichts angesetzt werden, dass eine neue verfassungsrechtliche Beurteilung geboten ist, „wenn der sperrklauselbedingte Ausfall von Stimmen einen Umfang erreichte, der die Integrationsfunktion der Wahl beeinträchtigte“ (Rn. 248).
- d) Zusammenfassend bietet die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts also **hinreichende Ansatzpunkte** dafür, **die politische und ggfs. auch verfassungsrechtliche Diskussion über die Sperrklausel nach der Bundestagswahl 2025 wieder aufzugreifen.**

#### 4. Die Bürgerklage mit 4242 Mitklägerinnen und -klägern

Mehr Demokratie e. V. hatten sich 4242 Bürgerinnen und Bürger angeschlossen und dafür den Prozessbevollmächtigten per unterschriebenem Formular beauftragt. Die drei Hauptbeschwerdeführenden haben mit Kopien der Personalausweise ihre Wahlberechtigung gegenüber dem Gericht nachgewiesen. Alle anderen Mitklägerinnen und -kläger haben lediglich unterzeichnet, dass sie auf die Voraussetzungen hingewiesen wurden. So war Mehr Demokratie e. V. auch bei früheren Bürgerklagen verfahren. Das Gericht hat die Mitklagenden nicht berücksichtigt, weil es möglich sein könnte, dass unter den 4239 auch Menschen sind, die nicht wahlberechtigt sind (Rn. 111). Juristisch hat das keinerlei Auswirkungen. Die Bürgerklage ist ein politisches Mittel, um kenntlich zu machen, dass die Beschwerde aus der Mitte der Bevölkerung kommt, was medial auch immer wieder aufgegriffen wurde. Der politische Rückenwind, den mehr als 4.000 Unterstützerinnen und Unterstützer der Klage gegeben haben, wird dadurch nicht geschmälert.

10. August 2024