

Verzwegte Sieger

Trotz der Wahlrechtsänderung der Großen Koalition von 2020 ist die Anzahl der Bundestagsmandate auf ein neues Rekordhoch gestiegen. Das jüngste Wahlergebnis macht eine nachhaltige Reform noch dringlicher und verbessert zugleich ihre Realisierungschancen. Dabei sollte auch über eine grundlegende Neuausrichtung der Direktmandate debattiert werden.

Von Prof. Dr. Florian Grotz und Dr. Philipp Weinmann

Die Bundestagswahl vom 26. September 2021 hat in vielerlei Hinsicht bemerkenswerte Ergebnisse hervorgebracht. Besonders augenfällig sind der beispiellose Absturz von CDU und CSU und der deutliche Zugewinn der SPD, die nach den 16 Jahren der Kanzlerschaft Angela Merkels wieder vor der Union liegt. Zusammen haben beide Volksparteien jedoch erstmals weniger als 50 Prozent der Wählerschaft auf sich vereint. Damit hat sich die Dekonzentration des Parteiensystems fortgesetzt, die in den 1980er Jahren begann und sich seit 2005 beschleunigt hat. Gleichzeitig hat die Größe des Bundestages eine neue Rekordmarke erreicht. War er bereits 2017 mit 709 Mandaten das größte demokratische Parlament weltweit, so ist diese Zahl nun noch einmal auf 736 gestiegen – bei einer gesetzlichen Regelgröße von 598.

Im personalisierten Verhältniswahlrecht deutscher Prägung hängt die tatsächliche Parlamentsgröße eng mit der Fragmentierung des Parteiensystems zusammen. Wenn die größten Parteien immer weniger Zweitstimmen erhalten und trotzdem viele Wahlkreise wegen der relativen Mehrheitsregel gewinnen, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass sie deutlich mehr Direktmandate erhalten, als ihnen über die bundesweite Proporzverteilung zustehen. Diese Überhangmandate bleiben nicht nur den betreffenden Parteien erhalten, sondern seit 2013 bekommen auch die anderen Bundestagsparteien so viele zusätzliche Ausgleichsmandate, bis der bundesweite Zweitstimmenproporz wiederhergestellt ist. Bei der Wahl 2013 fielen wegen der relativ hohen Zweitstimmenanteile von CDU und CSU „nur“ 33 Zusatzsitze an. 2017 waren es bereits 111, nachdem die Union an Zweitstimmen verloren hatte, aber noch immer mit Abstand stärkste Kraft blieb. Weil sich das Abschmelzen beider Volksparteien auch danach fortsetzte, intensivierten die Bundestagsparteien ihre Bemühungen um eine Wahlrechtsreform, konnten aber keine gemeinsame Lösung erreichen. Schließlich verabschiedete die Große Koalition im September 2020 gegen den Willen der Opposition eine Wahlrechtsnovelle, die den Mandatsaufwuchs wirksam begrenzen sollte. Dazu wurde eine partielle Anrechnung von Direktmandaten einer Partei auf ihre anderen Landeslisten eingeführt (Kompensation), um die Anzahl der Überhangmandate zu verringern. Bis zur Hälfte der anfänglichen Listenmandate können dadurch umverteilt werden. Außerdem bleiben nun bis zu drei Überhangmandate unausgeglichen, um die entsprechenden Ausgleichsmandate der anderen Parteien einzusparen. Schließlich verständigten sich Union und SPD darauf, die Anzahl der Wahlkreise für die übernächste Wahl von 299 auf 280 abzusenken und eine Kommission einzusetzen, die Empfehlungen für eine erneute Wahlrechtsreform erarbeiten soll.

In der Sachverständigenanhörung des Bundestages traf diese Gesetzesnovelle aus mehreren Gründen auf scharfe Kritik. Erstens macht sie das Wahlrecht noch komplizierter und enthält einige unklare Regelungen zur Sitzvergabe. Zweitens begrenzt sie den Mandatsaufwuchs wesentlich schlechter als alternative Reformvorschläge. Dies

gilt insbesondere für einen Gesetzentwurf von FDP, Grünen und Linken, der von der Großen Koalition zurückgewiesen wurde. Drittens beeinträchtigt sie den zwischenparteilichen Proporz durch die unausgeglichenen Überhangmandate. Da dieser ungerechtfertigte Mandatsbonus absehbar an CDU oder CSU gehen würde, waren vor allem die Oppositionsparteien strikt dagegen. Im Februar 2021 stellten die Fraktionen von FDP, Grünen und Linken einen Eilantrag beim Bundesverfassungsgericht, um die Reform noch vor der Wahl zu stoppen. Zwar lehnten die Karlsruher Richter dies ab, doch hoben sie mehrere zweifelhafte Punkte an dem neuen Wahlrecht hervor, die im Hauptsacheverfahren zu klären sind.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen stellen sich mehrere Fragen: Wie stark hat das neue Wahlsystem den Mandatsaufwuchs bei der Bundestagswahl 2021 gebremst? Wie dringlich ist eine erneute Wahlrechtsänderung im Licht der aktuellen Ergebnisse? Welche Realisierungschancen hat eine nachhaltige Reform in der kommenden Legislaturperiode – und worauf sollte dabei besonders geachtet werden?

Zunächst zur Ursache der aktuellen Vergrößerung. Anders als bei der Bundestagswahl 2017 war nicht die CDU für den Mandatsaufwuchs verantwortlich. Zwar verlor sie erheblich an Zweitstimmenanteilen, aber auch fast die Hälfte ihrer Direktmandate, so dass sie nur zwölf statt 34 Überhangmandate erhielt. Die Zweitstimmen der CSU brachen in einer ähnlichen Größenordnung ein, doch konnte sie sich dank der relativen Mehrheitsregel 45 der 46 Direktmandate in Bayern sichern, weswegen sie elf Überhangmandate erzielte. Damit war die CSU die am stärksten überrepräsentierte Bundestagspartei und bestimmte den Mandatsausgleich. Aufgrund ihrer geringen Größe musste jedes CSU-Überhangmandat durch ungefähr 16 zusätzliche Mandate für die anderen Bundestagsparteien ausgeglichen werden. Dadurch hätte sich eine Vergrößerung auf insgesamt 787 Sitze ergeben. Tatsächlich waren es nur 736, weil gemäß der Reform von 2020 drei Überhangmandate ohne Ausgleich blieben. Folglich hat diese Neuregelung der CSU drei „überzählige“ Mandate beschert und zugleich 51 Mandate „eingespart“.

Der Preis dafür war eine nicht unerhebliche Abweichung vom innerparlamentarischen Proporz: Die Zweitstimme jedes CSU-Wählers hatte ein um 7% stärkeres Gewicht als diejenigen für die anderen Bundestagsparteien. Außerdem hätte der ungerechtfertigte Mandatsbonus fast die Mehrheitsverhältnisse im Bundestag verändert. In den ersten Prognosen, die Infratest dimap am Wahlabend veröffentlichte, wurde die CDU/CSU noch als mandatsstärkste Fraktion geführt, obwohl der SPD etwas mehr Stimmenanteile vorausgesagt wurden. In diesem Fall hätte die Union nur aufgrund der unausgeglichenen Überhangmandate weiterhin den Bundestagspräsidenten stellen und möglicherweise ein „Prä“ bei der Regierungsbildung beanspruchen können. Um Haaresbreite hätte die Wahlreform von 2020 auch die rechnerisch möglichen Koalitionsoptionen beeinflusst. So hätten SPD, Grüne und Linke für eine Bundestagsmehrheit nur ca. 0,6 Prozentpunkte mehr Zweitstimmen benötigt. Wenn also beispielsweise 0,3% aller Wähler SPD statt Union gewählt hätten, hätte Rot-Grün-Rot zwar eine Mehrheit der zuteilungsberechtigten Zweitstimmen auf sich vereint, aber aufgrund der unausgeglichenen Überhangmandate der CSU keine Mandatsmehrheit gehabt. Selbst wenn es dann nicht zu einer rot-grün-roten Bundesregierung gekommen wäre, hätte diese Abweichung vom Zweitstimmenproporz zumindest die Verhandlungspositionen von SPD und Grünen gegenüber der FDP geschwächt.

Das zweite Element der Wahlrechtsreform von 2020 – die interne Kompensation – konnte 2021 keine „Bremswirkung“ entfalten, weil die CSU nur in Bayern antritt und ihre Überhangmandate daher nicht auf andere Landeslisten angerechnet werden können. Wenn es allerdings keine CSU-Überhangmandate gegeben hätte, hätte die interne Kompensation durchaus „gegriffen“. Nach dem bisherigen Wahlrecht hätte der Bundestag dann 647 Mandate gehabt, nach dem neuen dagegen 604 – und damit fast die Regelgröße von 598 erreicht. Diese Mandatsreduzierung wäre fast ausschließlich durch die interne Kompensation zustande gekommen. Die drei unausgeglichenen Überhangmandate hätten in diesem Fall lediglich ein einziges Zusatzmandat eingespart, d.h. auch bei vollständigem Mandatsausgleich hätte der Bundestag nur 605 Mandate umfasst. Dies zeigt nochmals deutlich, dass die unausgeglichenen Überhangmandate die Bundestagsgröße vor allem dann besonders stark bremsen, wenn sie auf die CSU entfallen.

Freilich kann die interne Kompensation nun den Proporz zwischen den Ländern noch stärker beeinträchtigen. Schon bisher waren Länder mit vielen Überhangmandaten gemessen an ihrem Zweitstimmenanteil im Bundestag überrepräsentiert. Bei der Bundestagswahl 2021 gilt dies neben Bayern (mit elf CSU-Überhangmandaten) vor allem für Baden-Württemberg, wo zwölf Überhangmandate für die CDU anfielen, und Brandenburg, wo die SPD vier Überhangmandate gewann. Die Überhangmandate in den letztgenannten Ländern wurden auf die jeweiligen Parteilisten in anderen Ländern ohne Überhangmandate angerechnet. Im Ergebnis waren dann Hessen und Thüringen am stärksten unterrepräsentiert. Zumindest ist die Hälfte der ursprünglichen Listenmandate vor solchen Umverteilungen geschützt, was als vertretbarer Mittelweg erscheint. Allerdings kann es aufgrund des Berechnungsverfahrens auch dann zu Vergrößerungen kommen, wenn keinerlei Überhangmandate anfallen. Dies wurde bereits seit 2013 immer wieder kritisiert, aber bislang nicht verändert.

Die Wahlrechtsreform von 2020 konnte also nicht verhindern, dass der Bundestag noch größer geworden ist, obwohl weniger Überhangmandate angefallen sind als 2017. Die Ursache für den massiven Mandatsaufwuchs war die relativ hohe Konzentration von Überhangmandaten auf eine kleine Bundestagspartei. Dabei hätten schon geringe Stimmenverschiebungen erhebliche Auswirkungen auf die Parlamentsgröße gehabt. So gewann der CSU-Kandidat im Wahlkreis München-West/Mitte mit nur 137 Stimmen Vorsprung vor dem grünen Direktkandidat. Wären dort nur ein paar Dutzend Erststimmen mehr an die Grünen gegangen, hätte die CSU ein Überhangmandat weniger erhalten – und der Bundestag wäre um 17 Mandate kleiner geworden (719 statt 736). Somit hätten vor allem CSU-Anhänger den Mandatsaufwuchs leicht verringern können, wenn sie – paradoxerweise – ihre Erststimme einer anderen Partei gegeben hätten.

Allgemein ist die Vergrößerung des Bundestags jedoch kein alleiniges „CSU-Problem“. Wer schon mit einem der im Internet verfügbaren Mandatsrechner herumgespielt hat, weiß, dass selbst minimale Änderungen der Zweitstimmenanteile oder des Stimmsplittings zu extrem unterschiedlichen Bundestagsgrößen führen können – unter Umständen mit verschiedenen Parteien, die den Mandatsausgleich auslösen. So könnten auch SPD oder CDU relativ zweitstimmenschwach bleiben, aber dennoch flächendeckend Direktmandate gewinnen. Das ist realistisch, wenn sie einen merklichen

Stimmenvorsprung vor der zweitplatzierten Partei haben und gegebenenfalls zusätzlich von Stimmensplitting profitieren. Dadurch fallen in fast allen Ländern Überhangmandate für dieselbe Partei an. Weil dann für die Kompensation kaum noch Listenmandate bereitstehen und die drei nichtkompensierten Überhangmandate kaum Ausgleichsmandate einsparen, kann es zu einer massiven Vergrößerung kommen. Die Wahl 2017 ist ein Beispiel für diesen Mechanismus (mit der CDU), es sind aber noch extremere Szenarien denkbar, in denen über 800, 850 oder 900 Bundestagsmandate anfallen könnten.

Für solche Fälle, die auch künftig nicht unwahrscheinlich sind, ist das neue Wahlrecht schlecht gerüstet. Seine „Dämpfungswirkung“ ist viel zu gering, obwohl es durch die drei unausgeglichene Überhangmandate den innerparlamentarischen Proporz verzerrt. Zwar soll es ab der nächsten Bundestagswahl nur noch 280 statt 299 Wahlkreise geben. Doch diese moderate Wahlkreisreduktion genügt bei weitem nicht, um die Entstehung zahlreicher Überhangmandate zu verhindern und so die Mandatszahl wieder in den Bereich der Regelgröße zu befördern. 2021 wären bei 280 Wahlkreisen nur ein bis zwei CSU-Überhangmandate verhindert worden, was die Bundestagsgröße lediglich auf 719 bzw. 701 Mandate verringert hätte. Demgegenüber hätten etliche der zuvor diskutierten Reformalternativen besser abgeschnitten. Dazu zählt der erwähnte Gesetzentwurf von FDP, Grünen und Linken, der eine weitergehende Reduzierung der Direktmandate auf 250 sowie eine vollständige Kompensation von Überhangmandaten durch andere Landeslisten vorsieht. Demnach wären voraussichtlich 681 statt 736 Mandate angefallen. Wenn die Wahlkreisreform dazu geführt hätte, dass Die Linke eines ihrer drei Direktmandate verliert, wäre die Mandatszahl sogar auf 647 gesunken – obwohl der Entwurf keine unausgeglichene Überhangmandate enthält, die verfassungsrechtlich prekär sind. Allerdings greift er durch die vollständige Kompensation von Überhangmandaten stärker in den Länderproporz ein. Jedenfalls zeigt diese Alternative, dass eine wirksamere Begrenzung der Bundestagsgröße möglich ist.

Blickt man auf die bisherige Reform des Bundestagswahlrechts zurück, macht sich Ernüchterung breit. Seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum „negativen Stimmgewicht“ vom Juli 2008 wird kontinuierlich über eine Anpassung der personalisierten Verhältniswahl debattiert. 2011, 2013 und 2020 wurde das Wahlgesetz geändert, aber immer wieder haben die Eigeninteressen einzelner Bundestagsparteien eine verfassungskonforme und funktional überzeugende Lösung verhindert. Zuletzt war es vor allem die CSU, die sich gegen jede Reduzierung der Wahlkreise gesperrt hat. Daher scheint zunächst Skepsis angezeigt, ob der Bundestag überhaupt noch zu einer nachhaltigen Wahlrechtsänderung fähig ist.

Gleichwohl sind die Chancen für eine solche Reform lange nicht mehr so günstig gewesen. Denn die Bundestagswahl 2021 hat auch in dieser Hinsicht die politischen Kräfteverhältnisse verschoben. Zum einen werden mit der FDP und den Grünen wahrscheinlich zwei Parteien der kommenden Bundesregierung angehören, die sich am stärksten für eine grundlegende Wahlrechtsreform engagiert haben. Gemeinsam mit der SPD könnten sie diese Reform zum Bestandteil einer „progressiven Modernisierungsagenda“ machen, womit die neue Regierung zugleich ihren politischen Gestaltungswillen unter Beweis stellen könnte. Zum anderen sind die Direktmandate gleichmäßiger zwischen den Parteien verteilt als bei den vorangegangenen Bundestagswahlen. Vor allem die CDU hat viele Direktmandate verloren und ist daher von einer

weitergehenden Wahlkreisreform nicht mehr so stark betroffen, was ihr eine Zustimmung erleichtern könnte. Allein die CSU-Landesgruppe besteht nach wie vor fast ausschließlich aus Direktmandatsträgern. Allerdings hat sie keine starke Vetoposition mehr, wenn die Union in die Opposition geht, weil das Wahlrecht mit einfacher Mehrheit geändert werden kann. Auch die SPD als voraussichtliche Kanzlerpartei ist nun besonders gefordert, sich angesichts der Verdopplung ihrer Direktmandate (von 59 auf 121) nicht von institutionellen Eigeninteressen leiten zu lassen, sondern die dringend notwendige Reform beherzt anzugehen.

Folglich könnte sich die Arbeit der Kommission zur Reform des Bundeswahlrechts, die seit Juni 2021 besteht und bis Mitte 2023 ihren Abschlussbericht vorlegen soll, dynamischer und produktiver gestalten, als es bei ihrer Einsetzung absehbar war. Dabei sollte nicht einfach der Reformentwurf der ehemaligen Oppositionsparteien konsensfähig gemacht werden. Vielmehr gibt das Ergebnis der Bundestagswahl auch Anlass, grundsätzlicher über eine Neuausrichtung der personalisierten Direktmandate nachzudenken. Besonders frappant waren nämlich nicht nur die knappen Mehrheiten in vielen Wahlkreisen, sondern auch die gesunkene Wählerunterstützung der meisten Wahlkreissieger. 2021 erhielt die Hälfte der Direktgewählten weniger als ein Drittel der Erststimmen. 2017 betrug der entsprechende Mittelwert noch 38%, 2013 sogar 46%. Bei der jetzigen Wahl erreichte lediglich ein einziger Direktkandidat die absolute Mehrheit der Erststimmen. 2017 wurden noch 13 Wahlkreise mit mehr als 50% gewonnen, 2013 waren es ein Drittel (99). Auch die geringste Mehrheit, mit der ein Wahlkreis gewonnen wurde, ist weiter gesunken: 2021 lag sie bei 18,6%, 2017 bei 23,5% und 2013 bei 28,3%.

Die fortschreitende Fragmentierung des Parteiensystems hat also zu einer elektoralen Verzweigung der Direktmandatsträger geführt: Immer mehr Wahlkreissieger repräsentieren eine immer kleinere Wählerminderheit. Damit ist die landläufige Vorstellung, dass direkt gewählte Abgeordnete einen breiten Rückhalt im Wahlkreis haben, brüchig geworden. Wenn die strukturelle Erststimmenschwäche der Wahlkreissieger anhält, dürfte dies auch zu Legitimitätsproblemen führen. Das gilt insbesondere für Wahlkreise, die von Kandidaten radikaler Parteien gewonnen werden: Gerade dort dürfte sich die Wählermehrheit schwer damit tun, „verzweigte Sieger“ als ihre Wahlkreisrepräsentanten anzuerkennen. Bei der Bundestagswahl 2021 hat dieses Phänomen an Brisanz gewonnen, da die AfD ihre 16 Direktmandate in Sachsen und Thüringen mit relativ geringen Stimmenanteilen gewonnen hat. Auf den stärksten dieser Wahlkreissieger entfielen 35,8% der Erststimmen, bei den meisten anderen (10) waren es weniger als 30%. Angesichts der übergroßen Stimmenmehrheit für gemäßigte Parteien ist anzunehmen, dass die AfD-Kandidaten in einer Stichwahl gegen CDU- oder SPD-Kandidaten verloren hätten und damit nicht die bestmöglichen Repräsentanten ihres Wahlkreises sind. Lediglich die Aufteilung der moderateren Wähler auf zahlreiche Parteien in Kombination mit dem Erfordernis einer nur relativen Mehrheit dürfte zu den AfD-Direktmandaten geführt haben.

Es geht bei der anstehenden Reform also nicht nur um die Vermeidung von Überhangmandaten und der daraus resultierenden Bundestagsvergrößerung, sondern auch um ein Verfahren, das eine stärkere Legitimation der „personalisierten“ Mandate unter den Bedingungen eines fragmentierten Parteiensystems gewährleistet. Dafür gibt es unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten.

Eine erste, naheliegende Reformoption wäre, die Anzahl der Wahlkreise deutlich zu reduzieren und in diesen die absolute Mehrheitsregel einzuführen. Wenn Direktkandidaten mehr als 50% der Stimmen erhalten müssen, steht ihr Wählerückhalt auf einem hinreichend breiten Fundament. Um eine Stichwahl zu vermeiden, könnte man sich an der „Alternativstimmgebung“ in Australien orientieren. Dort „reihen“ die Wähler die Kandidaten auf dem Stimmzettel. Bei der Auszählung werden die Zweitpräferenzen des Kandidaten mit den wenigsten Erstpräferenzen auf die anderen verteilt und der Vorgang so lange wiederholt, bis einer mehr als 50% der Stimmen hat. Allerdings hat die absolute Mehrheitsregel ambivalente Effekte auf die Entstehung von Überhangmandaten. Teils würden wohl Überhangmandate abgebaut (z.B. in bayerischen Großstädten), teils könnten neue hinzukommen (z.B. für die CDU in Sachsen). Diese Reform müsste also mit einer deutlichen Verringerung der Wahlkreise kombiniert werden, um die Bundestagsgröße effektiv zu reduzieren.

Ein zweiter, weitergehender Reformvorschlag stammt von Joachim Behnke. Danach bleiben zwar die bestehenden Wahlkreise erhalten, aber es gibt keine Wahlkreissieger mehr, die nach einer Mehrheitsregel ermittelt werden. Stattdessen werden alle Wahlkreiskandidaten gemäß ihrem Erststimmenanteil in eine innerparteiliche Rangfolge gebracht. Davon ziehen so viele in den Bundestag ein, wie der Partei im jeweiligen Land proportional Sitze zustehen. Damit sind Überhangmandate ausgeschlossen, die Regelgröße des Bundestages würde ebenso strikt eingehalten wie der Länderproporz. Außerdem könnte der Anteil der personalisierten Mandate deutlich steigen (bis hin zu allen Abgeordneten, also ganz ohne Listen). Allerdings würde die Logik der Personalisierung grundlegend verändert: von den im Wahlkreis stärksten Direktkandidaten zu den relativen Hochburgen der einzelnen Parteien. Je nach Personalisierungsanteil und Variante könnte es daher passieren, dass aus einem Wahlkreis niemand gewählt wird.

Eine dritte Reformoption besteht darin, die Anzahl zu wählender Mandate pro Wahlkreis zu erhöhen, damit sich diese nicht so stark auf eine Partei konzentrieren. Dazu werden mehrere Wahlkreise zusammengelegt, um darin zwei oder mehr Kandidaten „direkt“ zu wählen. Auf diese Weise würden flächendeckende Wahlkreisgewinne viel seltener, sodass weniger Überhangmandaten entstehen und sich der Bundestag wieder der Regelgröße annähert. Zugleich würden die meisten Wahlkreise von Abgeordneten mehrerer Parteien vertreten, was eine breiter gefächerte Legitimationsbasis schafft. Je nach konkreter Ausgestaltung hat auch dieser Vorschlag spezifische Schwächen. Aber er dämmt die Bundestagsvergrößerung effektiv ein und produziert keine Wahlkreissieger, die nur noch von einer immer kleineren Wählerminderheit legitimiert sind.

Selbstverständlich ließen sich noch viele weitere Reformalternativen anführen. Es sollte jedoch deutlich geworden sein, dass sowohl das altbekannte Problem der Bundestagsvergrößerung als auch das neuere Phänomen der „verzweigten Wahlkreissieger“ aus den Direktmandaten resultiert, die nach relativer Mehrheit vergeben werden. Diese passen offensichtlich immer weniger zur Struktur des deutschen Parteiensystems. Wenn also die 20er Jahre ein „Modernisierungsjahrzehnt“ werden sollen, wäre es jetzt an der Zeit, eine breite Debatte über die Neuausrichtung der personalisierten Verhältniswahl zu führen und auf dieser Basis eine Reform zu verabschieden, die wirklich trägt.