

Die Quadratur der Wahlkreise

Die Reform des personalisierten Verhältniswahlrechts ist in der entscheidenden Phase. Mit der verbundenen Mehrheitsregel bietet sich erstmals die Chance, die Normgröße des Bundestages verlässlich einzuhalten.

von Professor Dr. Florian Grotz und Professor Dr. Robert Vehrkamp

Mit der „Zeitenwende“, die sich durch den russischen Angriff auf die Ukraine vollzogen hat, sind etliche Reformprojekte der Bundesregierung in den Hintergrund der öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt. Einer der Bereiche, für den sich die Ampelparteien „mehr Fortschritt“ vorgenommen haben, ist das Wahlrecht. Laut Koalitionsvertrag soll es „innerhalb des ersten Jahres“ überarbeitet werden, „um nachhaltig das Anwachsen des Bundestages zu verhindern“. Angesichts von Krieg, Energiekrise und Inflation scheint die Bundestagsgröße von eher geringer Bedeutung zu sein. Tatsächlich handelt es sich um ein institutionelles Strukturproblem im Herz der parlamentarischen Demokratie, das spätestens bei der nächsten Wahl wieder akut wird.

Das Problem besteht nicht allein darin, dass die Anzahl der Bundestagsmandate die Normgröße von 598 demnächst noch stärker übersteigen könnte als derzeit mit 736 Abgeordneten. Es war schon von einem „Bundestag der Tausend“ die Rede – ohne Ironie. Unter dem aktuellen Wahlrecht ist außerdem völlig unklar, wie groß das Parlament am Ende wird. Weil immer mehr Wahlkreise mit geringen Mehrheiten gewonnen werden und die ehemals großen Parteien unter einer dauerhaften Zweitstimmenschwäche leiden, können selbst kleinste Veränderungen in der Stimmenverteilung erhebliche Konsequenzen für die Parlamentsgröße nach sich ziehen, und zwar in beide Richtungen. Nicht zuletzt geht es um die drei nichtausgeglichenen Überhangmandate, die 2020 eingeführt wurden. Sie bremsen den Mandatsaufwuchs nur marginal, können aber umgekehrt dazu führen, dass politische Mehrheiten, die sich aus dem bundesweiten Parteienproporz ergeben, verhindert werden, oder alternative Mehrheiten entstehen, die nicht durch das Verhältniswahlresultat gedeckt sind. Laut Umfragedaten wäre es zu einer solchen Umkehr der Mehrheitsverhältnisse gekommen, wenn die Bundestagswahl 2021 einige Wochen früher stattgefunden hätte. Dieser Effekt der nichtausgeglichenen Überhangmandate hätte zweifellos die lagerübergreifende Akzeptanz des Wahlergebnisses beeinträchtigt. Wohin das führen kann, zeigen Entwicklungen in anderen Demokratien, die auch als wenig gefährdet galten. Das gegenwärtige Wahlrecht kann folglich die Legitimität der politischen Kerninstitutionen unterminieren – in einer Zeit, in der die Demokratie ohnehin mit vielfältigen externen und internen Herausforderungen zu kämpfen hat.

Die Einhaltung der Normgröße des Bundestages bleibt also ein zentrales Desiderat. Da zudem eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig ist, die hohe Erfolgsaussichten hat, ist eine erneute Wahlrechtsreform unvermeidbar. Bereits seit 2008 hat es mehrere Anläufe gegeben, das Wahlgesetz entsprechend zu ändern. Allerdings war keiner davon erfolgreich, weil die Bundestagsparteien nicht von ihren divergierenden Eigeninteressen absehen konnten, um sich auf eine tragfähige Lösung zu verständigen. Mithin ist die Wahlrechtsfrage auch zu einem Lackmustest geworden, ob das Parlament überhaupt in der Lage ist, sich selbst zu reformieren.

Nun zeichnet sich ein Silberstreif am Horizont ab. Im Frühjahr 2022 hat eine neu zusammengesetzte Wahlrechtskommission des Bundestages ihre Arbeit aufgenommen. Die aus diesem Gremium kommenden Vorschläge sind zum Teil deutlich ambitionierter als zuvor. Dabei gibt es mehrere Gemeinsamkeiten zwischen den Positionen der Ampelregierung und der CDU/CSU-Opposition, die in der laufenden Diskussion häufig übersehen werden, aber für die Bemühungen um einen parteiübergreifenden Konsens noch wichtig werden könnten. Erstens haben sich beide Seiten mit ihren Vorschlägen zur gesetzlichen Normgröße von 598 Abgeordneten bekannt. Damit folgen sie der Empfehlung einer früheren Reformkommission, die der Bundestag so beschlossen hat und die seit 2002 gilt. Auch international vergleichende Analysen demokratischer Parlamente zeigen, dass der Bundestag schon mit 598 Abgeordneten eher zu groß als zu klein ist. Eine formale Heraufsetzung der Parlamentsgröße wäre also funktional nicht begründbar und – gerade in Zeiten wie diesen – politisch kaum vermittelbar. Zweitens sehen die Vorschläge der Ampelparteien und der Union vor, dass die Bundestagsgröße in Zukunft nicht nur für bestimmte Fälle, sondern für alle vorstellbaren Parteienkonstellationen und Wahlergebnisse eingehalten wird. Die meisten zuvor diskutierten Reformoptionen hätten den Mandatsaufwuchs nur mehr oder minder stark begrenzt, etwa durch nichtausgeglichene Überhangmandate, auf andere Landeslisten angerechnete Überhangmandate oder eine Verringerung der Wahlkreise. Demgegenüber ist die nun erfolgte Festlegung auf eine verbindliche Einhaltung der Parlamentsgröße ein erheblicher Gewinn an Verlässlichkeit und Kalkulierbarkeit. Drittens besteht Konsens, die hälftige Personalisierung der Mandatszusammensetzung vollständig zu erhalten. Dagegen hätten gerade jene früheren Vorschläge, die den Mandatsaufwuchs über eine Wahlkreisreduktion begrenzt hätten, die für das deutsche Wahlsystem charakteristische Personalisierungskomponente stark zusammengeschrumpft. Nicht zuletzt besteht Einigkeit, die 2013 eingeführte Ausgangsverteilung, die die Stimmenverrechnung nur unnötig kompliziert macht, wieder abzuschaffen.

Im Sinne einer Wahlrechtsreform, die die wesentlichen Bestandteile der personalisierten Verhältniswahl beibehält und zugleich eine Parlamentsvergrößerung wirksam vermeidet, sind diese grundlegenden Gemeinsamkeiten ausgesprochen begrüßenswert. Sie hätten zudem das Potential, zu einem von Regierungs- und Oppositionsfraktionen geteilten Reformkonzept zu führen. Im bisherigen Verlauf der Kommissionsarbeit wurde diese Chance nicht genutzt, da sowohl die Ampelkoalition als auch die Union ihre jeweiligen Reformvorschläge relativ schnell und ohne vorherige gemeinsame Beratung der Öffentlichkeit präsentiert haben. Damit lag der Fokus von vornherein eher auf den konzeptionellen Unterschieden als auf den Gemeinsamkeiten. Auch für das Regierungslager enthält der bereits vorliegende Zwischenbericht der Kommission verschiedene Varianten, von denen nicht immer klar ist, wie sie im Detail aussehen und was ihre spezifischen Vor- und Nachteile sind. Daher stellen wir im Folgenden die wichtigsten Reformoptionen dar, die gegenwärtig zur Debatte stehen, diskutieren ihre Stärken und Schwächen und illustrieren ihre möglichen Effekte anhand der letzten Bundestagswahl bzw. anhand von Umfragedaten, die in deren zeitlichem Umfeld erhoben wurden.

Wir beginnen mit dem Reformvorschlag von CDU/CSU, der von ihren Vertretern als „echtes Zweistimmensystem“ bezeichnet wird und schon vor der aktuellen Wahlrechts-

kommission in die Diskussion eingebracht wurde. Dabei handelt es sich um ein Wahlsystem, das unter dem Begriff Grabensystem international gebräuchlich ist und in Ländern wie Italien, Japan oder Mexiko zum Einsatz kommt. In diesem System sind Erst- und Zweitstimme tatsächlich gleichwertig, weil Wahlkreis- und Listenmandate strikt getrennt voneinander verrechnet werden. Die über die Erststimmen vergebenen Wahlkreismandate werden nach relativer Mehrheit besetzt, die andere Hälfte der Mandate wird über die Zweitstimmen proportional zugeteilt. Diese Verrechnung ist leicht nachzuvollziehen, und es können keine Überhang- und Ausgleichsmandate mehr entstehen. Allerdings zählt dieses System nicht mehr zum Typ der personalisierten Verhältniswahl, weil die Wahlkreismandate nicht in die proportionale Gesamtverteilung eingefügt werden. Das „echte Zweistimmensystem“ wäre vielmehr ein Schritt in Richtung Mehrheitswahl, die den relativ größten Parteien einen substanziellen Bonus verschafft, wobei die stimmenstärkste Partei nicht notwendigerweise bei den Mandaten vorn liegen muss. Dies lässt sich anhand der letzten Bundestagswahl illustrieren: Unter einem Grabensystem hätte die CDU/CSU mit 24 Prozent der Stimmen 37 Prozent der Mandate erhalten, während die SPD mit 26 Prozent der Stimmen nur 34 Prozent der Mandate bekommen hätte. Trotz dieser erheblichen Zuwächse hätte keine der beiden Parteien eine „kleine“ Zweierkoalition bilden können, weil sowohl Grüne als auch FDP im Vergleich zu ihren Stimmenanteilen deutlich weniger Mandatsanteile erhalten hätten. 2021 hätte das Grabensystem also die Union als zweitplatzierte Partei am stärksten begünstigt und gleichwohl die Koalitionsbildung nicht erleichtert. Somit zeigt sich, dass die gleichberechtigte Kombination der beiden Repräsentationsprinzipien Mehrheits- und Verhältniswahl auch das „Schlechteste beider Welten“ hervorbringen kann: eine empfindliche Verzerrung des Parteienproporz ohne klare Regierungsmehrheit. Derartige Wahlergebnisse würden wohl nicht nur von den kleineren Parteien strikt abgelehnt, sondern selbst bei erheblichen Teilen der Unionswählerschaft auf Unverständnis stoßen. Daher ist das „echte Zweistimmensystem“ keine sinnvolle Reformoption für den Bundestag.

Die Parteien der Ampelkoalition haben sich dagegen auf die Einführung einer „verbundenen Mehrheitsregel“ in den Wahlkreisen verständigt. Das bedeutet, dass eine Partei maximal so viele Wahlkreismandate erhalten kann, wie ihr nach dem bundesweiten Zweitstimmenproporz zustehen. Bekanntlich zeichnet sich die personalisierte Verhältniswahl dadurch aus, dass die Wahlkreismandate nicht für sich stehen, sondern in die proportional ermittelten Gesamtmandate ihrer Partei eingefügt werden. Deswegen entscheidet die Zweitstimme über die parteipolitische Zusammensetzung des Bundestages. Die Erststimme dient dagegen nur zur hälftigen Personalisierung der Mandate innerhalb der Parteikontingente, die durch das bundesweite Verhältniswahlergebnis bestimmt werden. Zwar werden in den Wahlkreisen Personen gewählt, doch sind dies zuallererst Kandidaten einer bestimmten Partei. Auch für die Wähler ist die Parteizugehörigkeit der Wahlkreiskandidaten das entscheidende Kriterium. Das zeigt der seltene Fall, in dem ein Wahlkreisabgeordneter nach einem Parteiaustritt wieder als unabhängiger Kandidat antritt und dann abgeschlagen auf den hinteren Rängen landet.

Die verbundene Mehrheitsregel führt die geschilderte Grundlogik der personalisierten Verhältniswahl konsequent zu Ende, indem sie die proportionale Zweitstimmendeckung für alle Parteien zur Voraussetzung für die Vergabe von Wahlkreismandaten macht. Erst innerhalb dieser proporzbasierten Direktmandatskontingente entscheidet

die relative Mehrheitsregel, welche Kandidaten in den Bundestag einziehen. Auf diese Weise können keine Überhangmandate mehr entstehen, die nach der Logik der personalisierten Verhältniswahl ein „Fremdkörper“ sind, weil ihnen die entscheidende Legitimation aus dem Zweitstimmenergebnis fehlt. Zugleich wird die Normgröße des Bundestages von 598 verlässlich eingehalten, ohne dass die Anzahl der Wahlkreise verändert werden muss. Folglich ist die verbundene Mehrheitsregel ein ebenso einfacher wie effektiver Reformansatz, um das bestehende Wahlsystem weitestgehend beizubehalten, ohne dass es zu Parlamentsvergrößerungen kommt. Offen bleibt freilich, wie man mit der Besetzung von Wahlkreisen umgeht, in denen die nach Erststimmen vorne liegenden Kandidaten nicht in den Bundestag einziehen, weil ihr Mandat nicht durch den Zweitstimmenanteil ihrer Partei gedeckt ist.

Sowohl im Zwischenbericht der Kommission als auch in der Ampelkoalition werden verschiedene Varianten diskutiert, um mit dieser Frage umzugehen. Die erste und vermeintlich einfachste ist die Mandatskappung. Wenn eine Partei in mehr Wahlkreisen vorne liegt, als ihr nach Zweitstimmenproporz zustehen, erhalten entsprechend viele Wahlkreiskandidaten, die die schwächsten Erststimmenanteile innerhalb ihrer Partei aufweisen, kein Mandat. Die Normgröße von 598 wird also schlicht dadurch eingehalten, dass „Überhangwahlkreise“ unbesetzt bleiben. Je nach Wahlergebnis könnte jedoch die Anzahl der unbesetzten Wahlkreise relativ hoch liegen und regional sehr unterschiedlich ausfallen. Wäre dieses Vergabeverfahren (ohne Ausgangsverteilung) bei der Bundestagswahl 2021 zur Anwendung gekommen, hätten 35 Wahlkreismandate „gekappt“ werden müssen: Zwölf von der CDU, jeweils elf von CSU und SPD und eines von der AfD. In Bayern wären 24 Prozent der Wahlkreise davon betroffen gewesen, in Baden-Württemberg 32 Prozent und in Brandenburg sogar 40 Prozent. Dagegen wäre in Berlin, Hamburg, NRW, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen kein einziger Wahlkreis unbesetzt geblieben. Angesichts solcher Ergebnisse wird verständlich, dass dieser Option in der bisherigen Reformdebatte mit großer Zurückhaltung begegnet wurde. So sah ein Vorschlag der SPD-Fraktion vom Februar 2020 eine Mandatskappung erst bei einer Bundestagsgröße von 690 Mandaten vor und wollte dies ausdrücklich nur als temporäre „Brückenlösung“ zu einer „nachhaltigen Wahlrechtsreform“ verstanden wissen. Denn selbst wenn man einen „Mandatsdeckel“ weit oberhalb der Normgröße einführen würde, wären unbesetzte Wahlkreise nie ganz ausgeschlossen. Abgesehen davon würde dadurch die faktische Bundestagsgröße heraufgesetzt, was kaum mit dem Reformehrgeiz und den selbstgesetzten Zielen der Ampelregierung vereinbar wäre. Die Kappung schwächt also die Personalisierung und führt die Parteien in Versuchung, die Normgröße des Bundestages zu reißen. Der Eigennutz des Mandatszuwachses würde dabei mit dem Hinweis, zu viele unbesetzte Wahlkreise vermeiden zu wollen, nur dürftig verschleiert. Der langen Liste an Fehlleistungen würde so eine weitere hinzugefügt.

Innerhalb der Ampelkoalition wird daher überlegt, die Wahlkreise, die aufgrund der verbundenen Mehrheitsregel im ersten Vergabeschritt frei bleiben, durch nachrückende Kandidaten zu besetzen. Die einfachste Variante dieses Nachrückermodells ließe sich im Rahmen des bisherigen Stimmgebungsverfahrens realisieren. Demnach wird ein Überhangwahlkreis mit dem Kandidaten besetzt, dessen Mandat durch den Zweitstimmenproporz seiner Partei gedeckt ist und der unter den verbliebenen Wahlkreiskandidaten mit Zweitstimmendeckung die meisten Erststimmen bekommen hat.

Diese Reformvariante ähnelt dem bekannten Nachrückverfahren auf Wahllisten, bei dem der Nächstplatzierte einen freien Sitz übernimmt. Der einzige Unterschied ist, dass es sich nicht um eine Parteiliste, sondern um die „Liste“ der unterschiedlichen Parteikandidaten eines Wahlkreises handelt, der aufgrund der verbundenen Mehrheitsregel zunächst unbesetzt geblieben wäre. In dieser einfachen Variante des Nachrückermodells würden alle Wahlkreismandate vergeben. Die Normgröße des Bundestages würde für alle denkbaren Parteikonstellationen und Wahlergebnisse eingehalten. Der Parteien- und Länderproporz wäre bestmöglich gewahrt. Anzahl und Zuschnitt der Wahlkreise, Stimmgebung und Wahlzettel könnten bleiben wie sie sind. Erforderlich wäre lediglich eine minimale Anpassung der Vergaberegeln für die Wahlkreismandate. Die entsprechende Formulierung haben die Obleute der Ampelfraktionen bereits in dieser Zeitung vorgestellt (FAZ v. 17.05.2022): „Ein Wahlkreismandat erhält nun, wer in einem Wahlkreis die meisten durch Listenstimmen gedeckten Personenstimmen vorweisen kann.“ Damit wäre die Quadratur der Wahlkreise gelungen: Alle 299 Wahlkreise hätten einen direkt gewählten Abgeordneten, der nicht nur durch das Ergebnis der Personenstimmen (= Erststimmen), sondern auch durch das proportionale Gesamtergebnis der Parteistimmen (= Zweitstimmen) legitimiert wäre.

Gleichwohl haben es die Obleute der Ampelfraktionen nicht bei dem einfachen Nachrückermodell belassen, sondern ihren Vorschlag um eine Ersatzstimme ergänzt. Demnach erhält jeder Wähler zusätzlich zu seiner eigentlichen Erststimme eine weitere Stimme, mit der er eine Alternative zu seinem erstpräferierten Wahlkreiskandidaten angeben kann. Diese Stimme wird allerdings nicht für alle Wähler ausgezählt, sondern nur für diejenigen, die mit ihrer Erststimme einen „weggefallenen“ Kandidaten gewählt haben. Wer nach dieser erneuten Auszählung unter den verbliebenen Wahlkreiskandidaten die meisten Stimmen hat, bekommt das Mandat. Die selektive Anrechnung der Ersatzstimme dient also gleichsam als Entschädigung der Wähler des „Überhangkandidaten“ für die Nichtzuteilung des Wahlkreismandates. Diese Ergänzung des einfachen Nachrückermodells klingt zunächst plausibel. Doch wofür genau werden die Wähler eines Überhangkandidaten entschädigt, wenn der Grund für die Nichtzuteilung des Wahlkreismandats die fehlende Legitimation aus dem Zweitstimmenergebnis ist? Wie lässt sich die Vorzugsbehandlung dieser marginalen Wählergruppe gegenüber der überwiegenden Wählermehrheit rechtfertigen, deren Ersatzstimmen nicht berücksichtigt werden? Und wie kann man schließlich der Öffentlichkeit die Einführung einer weiteren Stimme als sinnvolle Reform „verkaufen“, wenn von vornherein feststeht, dass sie für die allermeisten Wahlkreise vollkommen irrelevant bleibt? Darüber hinaus zeigen Umfragedaten zu den Ersatzstimmenpräferenzen, die im Kontext der Bundestagswahl 2021 erhoben wurden, dass die Ergebnisse der beiden Nachrückermodelle nahezu identisch ausgefallen wären: Lediglich fünf der 35 Überhangwahlkreise wären durch das Ersatzstimmenmodell anders besetzt worden als durch das einfache Nachrückermodell. Zugleich wären die Ersatzstimmen für 96 Prozent der Wähler gar nicht ausgezählt worden. Lohnt sich dafür der enorme Aufwand, eine zusätzliche Stimme einzuführen und im Bewusstsein aller Wähler zu verankern?

Etwas ganz anderes wäre es, über eine „echte“ Präferenzstimmgebung in den Wahlkreisen in Form eines Kandidatenrankings oder einer Zustimmungswahl nachzudenken, wie sie etwa in Australien zur Anwendung kommt. Solche Präferenzstimmen wür-

den dann für alle Wähler und alle Wahlkreise beispielsweise so ausgezählt, dass jeweils die stimmenschwächsten Kandidaten gestrichen würden und deren Zweit- bzw. Drittpräferenzen den verbleibenden Kandidaten zugerechnet werden, bis am Ende der Kandidat mit der größten Zustimmung verbleibt und das Wahlkreismandat bekommt. Auf diese Weise würden die Wahlkreisabgeordneten über eine deutlich breitere Legitimationsbasis verfügen als derzeit, da unter den Bedingungen eines fragmentierten Parteiensystems viele Wahlkreise mit immer geringeren Mehrheiten gewonnen werden. Aufgrund der relativen Mehrheitsregel können dabei auch Kandidaten populistischer bzw. extremistischer Parteien reüssieren, obwohl sie von der überwiegenden Mehrheit der dortigen Wähler abgelehnt werden. Ein Präferenzstimmensystem würde das verhindern, weil dann die Wahlkreismandate nur an Kandidaten gehen, die auch über ihre eigene Partei hinaus breite Zustimmung erfahren. Auch politisch könnte ein solches Stimmgebungssystem eine Konsenslinie zwischen Ampel und Union darstellen. Aus guten Gründen haben sich CDU und CSU stets als Verteidiger der Personalisierung im Wahlkreis positioniert. Ein Stimmgebungsverfahren, das den zustimmungsfähigsten Kandidaten ermittelt, müsste deshalb in ihrem ureigenen Interesse liegen. Man kann bedauern, dass derartige Optionen der Konsensbildung bislang nicht ausgelotet wurden. Ob in dieser Hinsicht noch ein Neustart möglich ist, bleibt abzuwarten. In jedem Fall wäre dies eine anders akzentuierte, zusätzliche Dimension der Wahlrechtsreform. Denn jedes andere Stimmgebungsverfahren hätte es im gegenwärtigen Wahlsystem ebenfalls mit dem Problem von Überhangmandaten und der daraus resultierenden Konsequenz unkontrollierter Bundestagsvergrößerungen zu tun. Die verbundene Mehrheitsregel wäre also auch dann erforderlich, wenn ein „allgemeines“ Präferenzstimmensystem eingeführt würde.

Insgesamt bietet das Konzept der verbundenen Mehrheitsregel eine außergewöhnliche Chance, die Normgröße des Bundestages verlässlich einzuhalten, ohne wesentliche Bestandteile der personalisierten Verhältniswahl zu verändern. Unter den diesbezüglichen Reformvarianten scheint das einfache Nachrückermodell überzeugender als die Kappung oder das Ersatzstimmenmodell. Wie auch immer sich die Politik entscheidet: Hinter den erreichten Diskussionsstand, die Normgröße „598“ zuverlässig einzuhalten, sollte sie nicht zurückfallen. Inzwischen haben sich mehrere Bundesregierungen in unterschiedlichen parteipolitischen Zusammensetzungen erfolglos an einer nachhaltigen Wahlrechtsreform versucht. Ein nochmaliges „Herumwursteln“ mit lediglich vorläufigen und unvollständigen Teillösungen können sich weder die Ampelkoalition noch der Bundestag erlauben, wenn sie die Glaubwürdigkeit in ihre Fähigkeit zur Selbstreform erhalten wollen. Diesmal muss die Quadratur der Wahlkreise gelingen.

Florian Grotz lehrt Politikwissenschaft an der Helmut-Schmidt-Universität der Bundeswehr Hamburg.

Robert Vehrkamp ist Senior Advisor der Bertelsmann Stiftung, Gastprofessor an der Leuphana Universität Lüneburg und Mitglied der Wahlrechtskommission des Deutschen Bundestages.