

Stellungnahme für die 7. Sitzung am 23.06.2022: Verkleinerung des Bundestages II

1. Das Prinzip verbundener Mehrheitsregeln

Verbundene Mehrheitsregeln begründen die Vergabe eines Direktmandats mit zwei Legitimationssträngen: erstens mit dem Erfolg bei der Personenwahl für den Wahlkreisbewerber selbst und zweitens mit dem Erfolg bei der Verhältniswahl für die Partei des Bewerbers. Anstatt wie bisher Direktmandate nur auf die Wahl im Wahlkreis zu beziehen und den verhältnismäßigen Sitzanspruch der Partei im Land unbeachtet zu lassen, bedeutet die nun zweifache Legitimierung einen Paradigmenwechsel, der ein Umdenken erfordert. Im Ergebnis löst eine verbundene Mehrheitsregel die meisten der Probleme, die bei der vom BWG gewollten *mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl* in den letzten Jahrzehnten irritierend zu Tage getreten sind.¹

2. Gelöste Probleme

Der Bundestag kann auch zukünftig hälftig mit Direktmandaten und Listenmandaten besetzt werden. Die regionale Verwurzelung der Abgeordneten, die sich in der Wahl in den Wahlkreisen manifestiert, wurde in der Vergangenheit von allen Parteien als eine bewahrenswerte Eigenschaft des Wahlsystems angesehen; verbundene Mehrheitsregeln halten an dieser Praxis fest.

Bleibt es wie bisher bei 299 Direktmandaten und 299 Listenmandaten, wird die im Gesetz normierte Sollgröße von 598 Bundestagssitzen verlässlich eingehalten. Verbundene Mehrheitsregeln würden dem Gesetzgeber aber auch erlauben, eine andere Sollgröße festzulegen.²

Verbundene Mehrheitsregeln fügen sich in den Rahmen ein, den die Verhältniswahl bestimmt. Zunächst werden die verfügbaren Sitze im bundesweiten Zweitstimmenproporz auf die Parteien verteilt. Dies gewährleistet Erfolgswertgleichheit aller Wählerstimmen im gesamten Wahlgebiet. Dann werden für jede Partei ihre Sitze im Zweitstimmenproporz an die Landeslisten weitergereicht. Die resultierenden Sitzansprüche der Partei in den Ländern entsprechen dem Föderalproporz; keine Landesliste muss Sitze hergeben, um anderswo Unwuchten zu kompensieren.

Das Verfahren kehrt damit zu der Transparenz zurück, die das BWG bis 2008 auszeichnete. In Situationen, in denen nach altem Recht (BWG 2008) keine Überhangmandate anfallen, ist die Sitzverteilung mit einer verbundenen Mehrheitsregel identisch mit der alten Sitzverteilung.

Dem Stimmzettelversprechen, dass die Zweitstimme *die maßgebende Stimme für die Verteilung der Sitze insgesamt auf die Parteien* ist, wird ohne Wenn und Aber Genüge getan. Der Aufdruck dieser Erläuterung auf die Stimmzettel war 1985 ein Anliegen des damaligen Bundesinnenministers Zimmermann (CSU), um die Bedeutung der Zweitstimme vor Augen zu führen.

Alle verbundenen Mehrheitsregeln sind frei von den Defekten, die das geltende BWL plagen. Es gibt keine Überhangmandate. Es entsteht kein negatives Stimmgewicht. Eine Vergrößerung des Bundestages auf Grund von Landessitzkontingenten wie im BWG 2013 findet nicht statt.

Verbundene Mehrheitsregeln garantieren, dass jeder Wahlkreis durch einen seiner Bewerber vertreten wird; es gibt keine verwaisten Wahlkreise. Allen Ausgestaltungen ist gemeinsam, dass sie von den Wahlkreisbewerbern einer Partei höchstens so viele mandatieren, wie es der Sitzanspruch der Partei im Land zulässt. Die speziellen Ausgestaltungen unterscheiden sich in der Art, wie sie in den anderen Wahlkreisen, die von Höchstgrenzen betroffen sind, eine Vertretung sicherstellen.

1 Im Folgenden werden nur Bewerber betrachtet, für deren Partei im Land eine Landesliste zugelassen ist. Direktmandate für parteilose Bewerber oder für Bewerber, die vorgeschlagen sind von einer Partei, die in der Oberzuteilung nicht berücksichtigt wird oder für die im Land keine Landesliste zugelassen ist, werden vorweg gehandhabt wie bisher und bedürfen keiner Neuregelung.

2 Zum Beispiel wurde in der 5. Sitzung eine Bundestagsgröße von 430 Gesamtsitzen genannt.

3. Spezielle Ausgestaltungen

Die folgenden drei Ausgestaltungen verbundener Mehrheitsregeln unterscheiden sich durch die Stimmgebung, die sie der Wahl in den Wahlkreisen zugrunde legen.

3.1. Erstens kann man erwägen, die **herkömmliche Stimmgebung** mit Erststimme und Zweitstimme beizubehalten. Dann werden in jedem Land für jede Partei die Bewerber, die in ihren Wahlkreisen die meisten Erststimmen auf sich vereinigen (Stimmenerste), nach abnehmenden Erststimmenanteilen gereiht.³ In dieser Reihenfolge werden höchstens so viele Stimmenerste mandatiert, wie es der Sitzanspruch der Partei im Land zulässt. Etwaige weitere Stimmenerste scheidern mangels Zweitstimmendeckung aus. Für die betroffenen Wahlkreise im Land werden die Bewerber, die in ihren Wahlkreisen die zweitmeisten Erststimmen auf sich vereinigen (Stimmzweite) nach abnehmenden Erststimmenanteilen gereiht und, falls Zweitstimmendeckung durch ihre Partei im Land gegeben ist, mandatiert. Zieht man in dieses Vorgehen auch Stimmendritte mit ein, ist es praktisch ausgeschlossen, dass der Wahlkreissitz vakant bleibt.

3.2. Zweitens schlägt das Modell der Ampel-Obleute vor, die herkömmliche Stimmgebung um eine **Ersatz-erststimme** zu erweitern. Die Reihung der Stimmenersten nach Erststimmenanteilen und die Begrenzung ihrer Mandatierung durch den Sitzanspruch ihrer Partei im Land sind dieselben wie in Abschn. 3.1. In Wahlkreisen, wo die Stimmenersten mangels Zweitstimmendeckung ausscheiden und somit die Erststimmen ihrer Wählerschaft verfallen, werden deren Ersatz-Erststimmen ausgewertet. Entsprechend erhöhen sich für die übrigen Bewerber die Erststimmenergebnisse. Der Bewerber mit den meisten erhöhten Erststimmen (Ersatzerster) wird mandatiert, sofern das Mandat zweitstimmengedeckt ist. Zieht man in dieses Vorgehen auch Ersatzzweite mit ein, ist es praktisch ausgeschlossen, dass der Wahlkreissitz vakant bleibt.

3.3. Drittens könnte die Wahl in den Wahlkreisen mit einer **Präferenzstimmgebung** durchgeführt werden. Jeder Wähler kennzeichnet auf dem Stimmzettel den nach seiner Meinung besten Wahlkreisbewerber mit Präferenzziffer 1, den zweitbesten mit 2, den drittbesten mit 3 usw. Die Präferenzziffern der Wählerschaft eines Wahlkreises werden nach Art der übertragbaren Einzelstimmgebung zusammengeführt und münden in eine Reihung der Wahlkreisbewerber. Da diese Reihung die Präferenzen der Wählerschaft widerspiegeln, verstärkt dies nicht nur die Legitimation des Erstgereihten, sondern auch die von Zweit- und Drittgereihten. Die Mandatierung erfolgt wie in Abschn. 3.1, wobei der Erstgereichte die Stellung des Stimmenersten einnimmt, der Zweitgereichte die Stellung des Stimmzweiten und der Drittgereichte die Stellung des Stimmendritten.

4. Balancierte Verbindung von Personenwahl und Verhältniswahl

Die verbundene Mehrheitsregel stellt eine Balance her, wie die beiden Komponenten des Wahlsystems sich zueinander verhalten. Seit eh und je wird toleriert, dass die Personenwahl Einfluss auf die Verhältniswahl nimmt. Weist für eine Partei die Personenwahl auf hinreichend starke lokale Hochburgen hin, hat dies zur Folge, dass sie in der Verhältniswahlrechnung berücksichtigt wird.⁴ Mehr noch, allen Direktmandaten wird ein Vorrang vor Listenmandaten zugestanden. Denn der Sitzanspruch einer Partei im Land wird zuvorderst mit Direktmandaten bedient. Nur was übrig bleibt, kommt Listenmandaten zugute.

3 Traditionell werden Erststimmenanteile bezogen auf die Gesamtzahl der gültigen Erststimmen im Wahlkreis. Eine andere Bezugsgrösse könnten die Wahlberechtigten sein. Die reinen Absolutzahlen an Erststimmen sind ungeeignet, sie würden zu sehr von den Unterschieden in den Wahlkreisgrößen beeinflusst.

4 Bisheriger Maßstab ist der Gewinn von drei Direktmandaten (Direktmandatsklausel). Da bei verbundenen Mehrheitsregeln die Abfolge der Verfahrensschritte etwas anders verläuft, wäre hier zu fordern, dass drei Bewerber der Partei in ihren Wahlkreisen die meisten Erststimmen auf sich vereinigen. Dadurch wird die Partei bei der Verhältnisrechnung berücksichtigt und erwirbt für ihre Landeslisten entsprechende Sitzansprüche. Durch die so erlangte Zweitstimmendeckung bekommen auch hier die drei Stimmenersten der Partei jeweils ein Direktmandat.

Verbundene Mehrheitsregeln symmetrisieren die Verbindung von Personenwahl und Verhältniswahl, indem sie die Bindung der Verhältniswahl an die Personenwahl ergänzen durch eine Bindung der Personenwahl an die Verhältniswahl. Der aus dem Zweitstimmenproporz sich ergebende Sitzanspruch einer Partei im Land stellt eine Höchstgrenze dar, wie viele Direktmandate die Partei im Land besetzen kann. Die Verbindung von Personenwahl und Verhältniswahl wird dadurch ausbalanciert, sodass beide Komponenten einander bedingen und nicht nur die erste die zweite.

In der Abkehr von der apodiktischen Unbedingtheit der Personenwahl und im Übergang zu einer ausbalancierten Bedingtheit von Personen- und Verhältniswahl liegt der Paradigmenwechsel, der mit einer verbundenen Mehrheitsregel einhergeht. Es ist verfehlt, diese Balance in einen "absoluten Vorrang der Verhältniswahl" umzudeuten. Nach wie vor würden die meisten Direktmandate mit den Stimmenersten im Wahlkreis besetzt, weil für sie Zweitstimmendeckung gegeben ist. Bei der Wahl 2021 wäre dies für 264 der 299 Wahlkreise der Fall gewesen. Nur grob ein Zehntel der Wahlkreise (35) wäre durch andere Wahlkreisbewerber vertreten, um das Wahlsystem zu befähigen, die Direktmandate der Parteien in ihre Sitzansprüche in den Ländern einzufügen.

Diese Vorgehensweise verwirklicht die Idee der Personalisierung in Form lokaler Verwurzelung, damit die Wählerschaft eines Wahlkreises durch einen Bewerber aus eben diesem Wahlkreis vertreten wird. Offene Listen, die in früheren Kommissionssitzungen ebenfalls als eine Form der Personalisierung angesprochen wurden, sind dagegen nicht wahlkreisbezogen. Zwar erlauben sie der Wählerschaft, von der starr vorgegebenen Reihung auf den Landeslisten abzuweichen. Ob aber die so gewählten Bewerber sich auf die Wahlkreise verteilen oder statt dessen zu einer gestärkten Vertretung von Ballungsgebieten führen, bleibt dem Zufall überlassen.

5. Kontinuität der Wahlkreiseinteilung

Die Einfügung der Direktmandate in die Verhältniswahlsitze bietet den großen Vorteil, dass der Bundestag an seinem freizügigen Verständnis von Wahlkreisgleichheit festhalten kann. Denn mit verbundenen Mehrheitsregeln folgt die bundesweite Zuteilung der Sitze an die Parteien immer und strikt dem Zweitstimmenproporz und sichert somit den dominierenden Verfassungsgrundsatz der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen. Die Frage, wer die Wahlkreissitze einnimmt, hat keinen Einfluss auf die machtpolitische Sicht, über wie viele Bundestagssitze eine Partei verfügt. Dem pragmatischen Wunsch nach Kontinuität der Wahlkreiseinteilung kann nachgekommen werden, ohne den Grundsatz der Erfolgswertgleichheit zu gefährden.

Ganz anders ist die Situation bei Grabenwahlsystemen. Ziel eines Grabenwahlsystems ist es ja gerade, dass die Mehrheitswahlkomponente eigenständig auf die parteipolitische Zusammensetzung des Bundestages einwirkt. Wahlkreisgleichheit wird zu einem machtbestimmenden Faktor. Derzeit soll die Wahlkreiseinteilung nachjustiert werden, wenn die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises vom Durchschnitt aller Wahlkreise um mehr als fünfzehn Prozent abweicht (Sollschranke). Beträgt die Abweichung mehr als fünfundzwanzig Prozent, muss dies geschehen (Mussschranke). Die Schranken sind sehr freizügig im Vergleich mit den Empfehlungen der Venedig-Kommission. Dort sind für die Sollschranke zehn und für die Mussschranke fünfzehn Prozent genannt.⁵ Die engeren Schranken wären leicht realisierbar, wenn sich der Bundestag geeigneter Entscheidungstechniken befleißigen wollte.⁶ Angesichts des unabdingbaren Grundsatzes der Wahlgleichheit wäre die bisherige Praxis pragmatischer Wahlkreiskontinuität wohl kaum aufrecht zu erhalten.

5 Abschn. 15 auf Seite 18 in: Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission): *Verhaltenskodex für Wahlen – Leitlinien und erläuternder Bericht*. CDL-AD(2002)023rev2-cor.

6 Sebastian Goderbauer / Marco Lübbecke: *Reform der Bundestagswahlkreise: Unterstützung durch mathematische Optimierung*. Zeitschrift für Parlamentsfragen 50 (2019) 3–21.

6. Wer verliert? Wer gewinnt?

Um die Ergebnisse der Personenwahl mit weniger Reibungen in die Ergebnisse der Verhältniswahl einfügen zu können, beschloss der Bundestag 2020 eine Reduzierung der Anzahl der Wahlkreise auf 280. Der damalige Oppositionsentwurf sah sogar 250 Wahlkreise vor. Eine Reduzierung auf nur 200 Wahlkreise war auch im Gespräch. Jedoch bedeutet jede solche Reduzierung einen permanenten Verlust von 19, 49 oder gar 99 Wahlkreisen. Sie würden auch dann aufgegeben, wenn wie in vergangener Zeit dies aus Systemsicht nicht nötig wäre. Zudem garantiert keine dieser statischen Reduzierungen, dass die Ergebnisse sich immer ganz ohne Reibungen zusammenfügen.

Demgegenüber beinhalten verbundene Mehrheitsregeln einen dynamischen Anpassungsmechanismus, der 598 Bundestagssitze weiterhin hälftig gliedert in 299 Direktmandate und 299 Listenmandate. Nur bei so vielen Wahlkreisen wie nötig scheidet der Stimmenerste mangels Zweitstimmendeckung aus und ein anderer Wahlkreisbewerber nimmt das Wahlkreismandat wahr. Bei der Wahl 2021 wären 35 Wahlkreise betroffen gewesen. Im Sinne einer verbundenen Mehrheitsregel vertritt diese Wahlkreise kein Verlierer, sondern ein Gewinner, nämlich derjenige der Bewerber, *der die meisten zweitstimmengedeckten Stimmen auf sich vereinigt.*

Wer die Funktion verbundener Mehrheitsregeln auf eine "legitimatorische Verkehrung zugunsten eines Verlierers" verkürzt, kreierte ohne Zweifel eine verführerische Schlagzeile mit gehörigem populistischem Potential. Aber die Aussage stimmt nicht, sie geht an der Sache vorbei. Verbundene Mehrheitsregeln begründen die Vergabe eines Direktmandats mit zwei Legitimationssträngen. Es gewinnt nicht der, der einen Strang bestens erfüllt und den zweiten gar nicht, sondern der, der beiden Strängen am besten gerecht wird.

Im Licht der Entwicklung, die das Wahlsystem für den Bundestag genommen hat, erscheinen verbundene Mehrheitsregeln als ein schonender Eingriff, um das Wahlsystem den derzeitigen gesellschaftlichen Realitäten anzupassen. Das System einer *mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl* würde die Anerkennung zurückgewinnen, die es in Deutschland und der Welt auszeichnet.

20.06.2022 / Friedrich Pukelsheim