



Ein grafischer
Kommentar zur
aktuellen Debatte
über ein neues
Wahlrecht von
Rabban Ruddigkeit
ruddigkeit.de

Die Qual mit der Wahl

Das deutsche Parlament wird immer größer. Zuletzt scheiterte Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble mit einem Reformvorschlag für das Wahlrecht. Aber reichen kleine Anpassungen überhaupt noch – oder muss man grundsätzlich ran an das Wahlsystem?

VON CHRISTIAN HESSE

VON SOPHIE SCHÖNBERGER

Mehr als ein Jahr hat sich eine parteiübergreifende Arbeitsgruppe des Bundestages mit einer Reform des Wahlrechts befasst. Es ging dabei um die Suche nach einem Modell zur Ver schlankung des Parlaments. Bundestagspräsi dent Wolfgang Schäuble hat die Reformbemühung, ebenso wie schon sein Vorgänger Norbert Lamert, zur Chefsache gemacht. Doch wie sein Vorgänger musste Schäuble kürzlich einsehen, dass diese Bemühungen zu nächst als gescheitert betrachtet werden müssen. Zu grundsätzlich waren die Diffe renzen zwischen den Parteien. Derzeit gibt es im Bundestag 709 Abgeordnete – statt der Sollgröße von 598. Der Grund für die Aufblähung liegt in unserem perso nalisierten Verhältniswahlrecht.

Um es an dieser Stelle deutlich zu sa gen: Das bestehende Wahlrecht ist ein Er folgsmittel, das unserer Demokratie über Jahrzehnte sehr gute Dienste geleistet hat. Es sollte unbedingt erhalten blei ben, da es aus demokratietheoretischer Sicht viele positive Eigenschaften auf sich vereinigt. Doch es bedarf dringend der Nachjustierung – in erster Linie des halb, weil die einst großen Volksparteien stark in der Wählergunst abgenommen haben. Bei der Bundestagswahl 2017 war die CDU mit nur 26,8 Prozent der Zweitstimmen stärkste Partei, stellte aber 185 Wahlkreissieger. Das waren 31 Prozent der Sollgröße und führte zu 36 Überhangmandaten. Im Vergleich: die CSU errang sieben, die SPD drei, andere Parteien gingen leer aus.

Im aktuellen Wahlrecht werden alle Überhangmandate durch Ausgleichs mandate kompensiert, damit die Sitze teile der Parteien im Parlament deren Zweitstimmenanteile entsprechen. Die 43 Überhangmandate der Union und drei der SPD zogen 65 Ausgleichsman date nach sich. Angesichts dieser Aufblähung hat Wolfgang Schäuble selbst ein Wahlrechtsmodell vorgeschlagen, konnte sich aber damit nicht durchsetzen. Es hätte vorgesehen, die Zahl der Wahlkreise von 299 auf 270 zu reduzieren. Und ferner bis zu 15 Überhangmandate nicht aus zugleichen. Wie ist Schäubles Vorschlag einzuschätzen?

Bei der letzten Bundestagswahl hätte dieses Modell zu 641 Abgeordneten geführt. Orientieren wir uns aber an der der zeitigen politischen Wirklichkeit, so wären in Zukunft Sitzzahlen in der Größenordnung von 700 zu erwarten. Mit dem aktuel len Wahlrecht würde es bei den gegenwärtigen Umfrageergeb nissen der Parteien sogar fast 900 Abgeordnete geben. Der Bundestag würde in beiden Fällen aus allen Nähten platzen, die politische Arbeit wäre enorm erschwert, die Steuerzahler würden durch mehrere Millionen Euro zusätzliche Kosten be lastet. Der Druck auf die Parteien, sich doch auf eine Reform zu einigen, wäre noch weitaus größer.

Der zweite Kritikpunkt am Schäuble-Modell betrifft die 15 ausgleichslosen Überhangmandate. Nichtausgeglichene Über hangmandate erlauben den paradoxen Effekt des negativen Stimmgewichts: In bestimmten Konstellationen kann eine Par tei, bekäme sie hypothetisch einige Stimmen mehr, trotzdem einen Sitz im Parlament verlieren. Das liegt daran, dass Über hangmandate in den einzelnen Ländern anfallen und nicht zwi schen den Ländern ausgeglichen werden. Somit kann es passie ren, dass eine Partei bei etwas mehr Zweitstimmen in einem Land kein Überhangmandat erhält. Zusätzliche Wählerstim men würden der Partei also schaden. Das Bundesverfassungs gericht hat diesen Effekt als verfassungswidrig eingestuft.

Die Verringerung der Wahlkreiszahl ist im Prinzip der rich tige Reform-Ansatz. Auch Thomas Oppermann, Vizepräsi dent des Bundestages, hatte kürzlich eine Verminderung der Wahlkreiszahl ins Spiel gebracht. Die von ihm vorgesehene Anzahl von nur 120 Wahlkreisen, verbunden mit der Neue rung, dass in jedem Wahlkreis immer ein Mann und eine Frau gewählt werden sollten, ist dagegen ein sehr starker Eingriff, der zu einer über mäßigen Vergrößerung der Wahlkreise führt. Besonders in kleinen Bundeslän dern, wie etwa dem Saarland, stellen sich dann zwingend starke regionale Ver zerrungen ein, die dazu führen, dass die Wahlberechtigten in einigen Ländern eine größere Wirkung mit ihrer Stimme erzielen können als in anderen.

Ein gangbarer Weg beim Reformvorha ben wäre dagegen ein Modell der doppel ten Straffung: Es sieht vor, die Zahl der Wahlkreise auf 200 zu reduzieren. Grob gesprochen werden aus sechs Wahlkrei sen vier gemacht. Und zwar nach einem mathematisch optimierten, unpoliti schen und somit unparteiischen Ver fahren. Die Wahlkreise werden dadurch nicht unverändert groß. Die Bürgernä he der Direktkandidaten bliebe in der moder nen Zeit mit digitalen Methoden der Kom munikation hinreichend gewahrt. Die Vorteile überwiegen: Bei 200 Wahlkrei sen treten Überhangmandate und Aus gleichsmandate äußerst selten auf.

Die zweite Straffung betrifft den ersten Verfahrensschritt im aktuellen Wahl recht. Der eigentlichen Zuteilung der Sitze ist nämlich eine umfangreiche Vorab kalkulation vorgeschaltet. Sie soll garan tieren, dass jedem Bundesland genügend Sitze zugeordnet werden, um jeden Wahl kreissieger auch in den Bundestag einzie hen zu lassen. Die Ausgestaltung der Vor abkalkulation führt unweigerlich zu einer Vergrößerung des Bundestages über die Sollgröße hinaus, da die den Länder zuge wiesenen Sitzkontingente zu großzügig bemessen werden.

Zudem beinhaltet sie handwerkliche Fehler: So wird die Bundestagsgröße auch durch unterschiedliche Wahlbetei ligungen in den Ländern beeinflusst. Die Vorabkalkulation kann gestraft werden, ohne die Direktmandatsgarantie zu tan gieren. Dann würde das Sitzzuteilungsverfahren einfacher und normenklarer. Was im Übrigen ein weiterer Punkt ist, den das Bundesverfassungsgericht in seinen letzten Wahl rechtsurteilen angemahnt hat. Dieses Modell der doppelten Straffung hätte bei dem Ergebnis der Bundestagswahl 2017 die Sollgröße eingehalten. Die Parteien hätten prozentual ge nau so viele Sitze erhalten wie sie derzeit im Bundestag haben, aber eben bezogen auf nur 598 Sitze. Konkret sähe das mo mentan so aus: CDU (168 statt bisher 200 Sitze), SPD (129 statt 153), AfD (80 statt 94), FDP (68 statt 80), Linke (58 statt 69), Grüne (56 statt 67) und CSU (39 statt 46).

Es gibt kein perfektes Wahlsystem. Doch dieses minimalinvasive Modell der doppelten Straffung wäre fair gegenüber allen Parteien.



PRO

1 „Das bestehende Wahlrecht ist ein Erfolgsmodell, das unserer Demokratie über Jahrzehnte sehr gute Dienste geleistet hat.“

2 „Es bedarf aber einer Nachjustierung, weil die großen Volksparteien stark in der Wählergunst abgenommen haben.“

3 „Eine Verringerung der Wahlkreiszahl und eine Straffung der Vorabkalkulation würden genügen.“



Christian Hesse ist Professor für Mathematische Statistik an der Universität Stuttgart. Er hat das Bundesverfassungsgericht und den Bundestag rechtlich beraten.

Seitdem das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2008 das geltende Bundestagswahlrecht für verfassungswidrig erklärt hat, versucht der Bundestag erfolglos, eine tragfähige Neuregelung zu finden. Statt einer ewigen Suche nach kleinteiligen Anpassungen im gel ten System lohnt es sich, noch einmal grundsätzlich über das personalisierte Wahlsystem nachzudenken. Voraussetzung dafür wäre aller dings, sich einzugestehen, dass die Erzäh lungen, die wir um dieses Wahlsystem spinnen, entweder sachlich unzutreffend sind oder aber auf psychologischen An nahmen beruhen, für die es empirisch keinerlei Anhaltspunkte gibt.

Das betrifft das Zwei-Stimmen-System, mit dem zum einen mit der Erststimme für einen Wahlkreisabgeordneten, zum anderen mit der Zweitstimme für eine Landesliste votiert wird. Da das Wahlsystem im Ergebnis auf einer reinen Verhält niswahl zwischen Kandidaten der Par teien beruht, entscheidet allein die Zweitstimme über die Zusammensetzung des Bundestags. Der Erststimme soll hinge gen die Aufgabe zukommen, ein Element der Personenwahl in das Wahlsystem zu integrieren. Die Frage, welche Personen wahl genau der Wähler damit trifft, er weist sich allerdings als diffizil und inkon sistent, wenn man sie in ihrer Wechselwir kung mit der Zweitstimme betrachtet.

Der Wähler entscheidet nämlich mit seiner Erststimme nicht nur, ob Direktkandidat A oder Direktkandidat B in den Bundestag einzieht, sondern auch darü ber, ob die Mandate, die der A-Partei nach dem Ergebnis der Zweitstimmen zuste hen, durch den Direktkandidaten oder vielmehr durch einen Listenkandidaten besetzt werden sollen. Dadurch entsteht ein äußerst komplexes Entscheidungsmuster: Votiert ein Wähler sowohl mit sei ner Erst- als auch mit seiner Zweitstimme für die A-Partei, so bringt er mit seiner Zweitstimme zunächst seinen Willen zum Ausdruck, dass die A-Partei möglichst viele Sitze im Bundestag erhält. Mit seiner Erststimme drückt er demgegenüber zweierlei aus: zum einen, dass er lieber den Direktkandidaten der A-Partei als einen ande ren Direktkandidaten im Bundestag vertreten wissen möchte. Diese Auswahl geht über den Aussagegehalt seiner Zweitstimme nicht hinaus. Zum anderen bringt der Wähler aber zum Ausdruck, dass er lieber den Direktkandidaten als einen Listen kandidaten für die A-Partei im Bundestag sehen möchte. Das wird dem Wähler in den seltensten Fällen bewusst sein.

Votiert ein Wähler hingegen mit der Zweitstimme für die A-Partei, mit der Erststimme aber für den Wahlkreiskandida ten der B-Partei, liegt ein Fall des Stimmensplittings vor. Zu nächst drückt der Wähler mit der Zweitstimme auch hier sei nen Willen aus, dass die A-Partei viele Sitze im Bundestag erhält. Das scheint im Widerspruch zu stehen.

Als überhaupt in irgendeiner Weise nachvollziehbare Wahlentscheidung erweist sich dieses Verhalten nur, wenn man die wahrrechtliche Verquickung beider Stimmen in die Betrachtung einbezieht. Dann kann sich das Stimmensplitting nämlich zum einen als eine „Wenn-schon-dann-aber“-Entscheidung darstellen: Der Wähler will zwar, dass die A-Partei und nicht die B-Partei möglichst viele Sitze im Bundestag erhält. Wenn die B-Partei aber schon ein Mandat erringen kann, so soll dieses lieber von dem Direktkandidaten als von einem Listenkandida ten besetzt werden. Der Wähler übt in dieser Konstellation also eine Wahloption über die personale Zusammensetzung einer Bundestagsfraktion aus, die er gar nicht unterstützt.

Gerechtfertigt wird dieses wenig überzeugende Modell meist so: Das Instrument der Wahlkreismandate führt auf der einen Seite zu einer engeren Beziehung des Wahlkreisabgeord neten zu seinem Wahlkreis. Auf der anderen Seite stärkt es eine engere persönliche Bindung der Wähler an ihren Abge ordneten. Dies dient letztendlich also dem im Demokratieprin zip wurzelnden Repräsentationsgedan ken. Dieser zentrale Rechtfertigungsbaustein stellt jedoch nicht mehr als eine reine Hypothese dar. Der nachweisbare Befund, dass selbst vor einer Wahl mehr als 37 Prozent der Wähler keinen einzi gen Wahlkreiskandidaten benennen kön nen und mehr als 20 Prozent der Wähler sich lediglich an den Namen eines einzi gen Kandidaten erinnern, legt insofern bereits mehr als nahe, dass ein solcher Effekt der besonderen persönlichen Bin dung nicht besonders ausgeprägt sein kann. Hinzu treten die Wähler, die zwar mehr als einen Kandidaten benennen können, ihre Wahlentscheidung aber trotzdem nicht von der Person des Kandi daten, sondern von seiner parteipoliti schen Bindung abhängig machen.

Die Annahme, dass das beste Erst stimmenergebnis eine engere persönli che Bindung an den Wahlkreiskandida ten bewirkt als die eigene parteipoliti sche Präferenz, erscheint wenig plausibel. Dies gilt umso mehr angesichts der zunehmend knappen Ergebnisse, mit denen Wahlkreisabgeordnete ihr Mandat er ringen. So erhielten bei der Bundestags wahl 2017 nur 13 der gewählten Wahl kreisabgeordneten ein Erststimmener gebnis von mehr als 50 Prozent.

Es ist also an der Zeit, noch einmal grundsätzlich über das Wahlsystem nach zudenken. Ein Weg könnte dabei sein, das Wahlsystem zu einem ehrlichen Ver hältniswahlsystem weiterzuentwickeln und Aspekte der Personalisierung und regionalen Verankerung etwa durch offene

Listen oder durch Aufstellung von Parteilisten unterhalb der Landesebene zu berücksichtigen. Auch das in dieser Zeitung schon von Albert Funk vorgestellte Modell einer Anlehnung an das Recht in Baden-Württemberg, bei der die Wahlkreise nicht mehr an die „Gewinner“ mit der relativen Mehrheit, son dern über landesweite Parteilisten vergeben werden, könnte die Basis für eine Lösung sein.



CONTRA

1 „Statt das System ewig anzupassen, sollte man grundsätzlich über das personalisierte Wahlsystem nachdenken.“

2 „Die Bindung zwischen Wähler und Wahlkreiskandidat ist nicht besonders ausgeprägt.“

3 „Das bestehende Wahlsystem könnte man zu einem ehrlichen Verhältniswahlsystem weiterentwickeln.“



Sophie Schönberger ist Professorin für Öffentliches Recht an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf und Direktoriumsmitglied des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRUF).

TAGESSPIEGEL.DE

Wir laden interessante Autoren ein, sich auszutauschen und präsentieren jede Woche deren wichtigste Argumente im Zusammenhang. Weitere Debatten finden Sie unter: www.causa.tagesspiegel.de