

## Stellungnahme für die 5. Sitzung am 19. Mai 2022: Verkleinerung des Bundestages

### 1. Was ist unter "personalisierter Verhältniswahl" zu verstehen? (Leitfrage II.1)

Der Begriff *personalisierte Verhältniswahl* bezeichnet Wahlsysteme, die den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl genügen, wie es in § 1 BWG heißt. Die Formulierung im Gesetz ist informativer, weil sie erkennen lässt, dass zu den zwei Systemkomponenten *Personalisierung* und *Verhältniswahl* eine weitere hinzutritt. Die dritte – wichtigste – Komponente ist die *Verbindung*, wie Personalisierung und Verhältniswahl miteinander verknüpft werden.

### 2. Welche Ursachen hat die Vergrößerung des Bundestages auf 736 Mitglieder? (I.1.)

Das derzeitige BWG normiert eine Verbindung von Personenwahl und Verhältniswahl, die aus der Zeit gefallen ist. Hier liegt die Ursache für die Vergrößerungen der letzten Bundestage.

Die Normierung ging ursprünglich von der Einschätzung aus, dass die Wahlkreisbewerber mit den meisten Erststimmen sich in den Zweitstimmenproporz der Parteien einfügen lassen. In den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik war diese Sicht vertretbar; nicht-einfügbare Wahlkreismandate erschienen als seltene Eventualität. Ungeachtet etwaiger Abweichungen vom Zweitstimmenproporz zwischen den Parteien blieben diese Mandate bis zum BWG 2008 erhalten; dies führte zu (geringfügigen) Erhöhungen der Sollgröße.

Die jüngst zu beobachtende Auffächerung des Parteiensystems ändert die Lage grundlegend. Regelmäßig ergibt sich eine beachtliche Zahl von Wahlkreisbewerbern mit den meisten Erststimmen, die ohne Zweitstimmendeckung bleiben, wenn der Proporzrechnung die Sollgröße des Bundestages zugrunde gelegt wird. Als Reaktion darauf ging die Novellierung des BWG 2013 dazu über, die Bundestagsgröße zu erhöhen, bis alle Wahlkreismandate sich in den Parteienproporz auf Bundesebene einfügen. Dieser Schritt führt zu (massiven) Erhöhungen der Sollgröße.

Allerdings wird die Zweitstimmendeckung der Wahlkreismandate erst auf Länderebene erkennbar. Gemäß BWG 2013 bewirkt eine Überzahl von Wahlkreismandaten einer Partei in einem Bundesland, dass in anderen Ländern ihre Sitzansprüche entsprechend niedriger ausfallen. Solche Störungen des föderalen Proporz – d.h. Abweichungen vom Zweitstimmenproporz zwischen den Landeslisten ein- und derselben Partei – wurden im BWG 2020 abgemildert. Zudem erlaubt das Gesetz wieder bis zu drei Wahlkreismandate, die ohne Zweitstimmendeckung bleiben. Das Übereinandertürmen dieser Ziele verwirrt und wird durch Vorabkalkulationen und unnötige Zwischenschritte weiter verfremdet. Ich halte § 6 BWG 2020 für unkappierbar.

### 3. Welche unterschiedlichen Gestaltungsmöglichkeiten gibt es? (III.1)

Es gibt Gestaltungsmöglichkeiten für die Verbindung von Personenwahl und Verhältniswahl, die frei sind von den erkannten Schwächen, indem sie das Erfordernis der Zweitstimmendeckung von Wahlkreismandaten an den Anfang stellen, statt erst Unwuchten zu erzeugen und dann am Ende anstrengt zu versuchen, die erzeugten Unwuchten gerade zu biegen.

Diese Systeme beruhen auf einer *verbundenen Mehrheitsregel*, um Wahlkreismandate von Anfang an durch **Erststimmenerfolg und Zweitstimmendeckung** doppelt zu legitimieren, nämlich sowohl hinsichtlich der Personenwahl als auch hinsichtlich der Verhältniswahl.

Bisher heißt es in § 5 BWG:

*Gewählt ist der Bewerber, der die meisten Stimmen auf sich vereinigt.*

Eine verbundene Mehrheitsregel würde diese Norm konditionieren:

*Gewählt ist der Bewerber, der die meisten Stimmen auf sich vereinigt, falls sein Mandat zweitstimmengedeckt ist.*

Andernfalls scheidet dieser Bewerber aus; die verbundene Mehrheitsregel ist durch eine Bestimmung zu konkretisieren, wem von den anderen Bewerbern das Wahlkreismandat zugewiesen wird.

Der entscheidende Paradigmenwechsel ist das Erfordernis der Zweitstimmendeckung.

Die Wahl im Wahlkreis erfordert nun nicht nur, dass der Bewerber die meisten Erststimmen erhält. Zusätzlich muss das Wahlkreismandat sich in den Sitzanspruch der Partei im Land einfügen lassen.

D.h. hat eine Partei im Land auf Grund ihrer Zweitstimmen einen Anspruch auf X Sitze, ist ein Wahlkreisbewerber gewählt, wenn er die meisten Erststimmen im Wahlkreis auf sich vereinigt und unter allen Wahlkreisbewerbern der Partei im Land, die in ihren Wahlkreisen ebenfalls die meisten Erststimmen erhalten, zu denen mit den X höchsten Erststimmenanteilen gehört.

Im gegenteiligen Fall, wenn ein Wahlkreisbewerber mit den meisten Erststimmen nicht zu der Gruppe derer mit den X höchsten Erststimmenanteilen gehört, ist er nicht gewählt. Die spezielle Ausgestaltung der verbundenen Mehrheitsregel legt in solchen Sonderfällen fest, wer von den anderen Wahlkreisbewerbern das Wahlkreismandat wahrnimmt.

#### **4. Was sind die Erfordernisse für ein klar geregeltes und verständliches Wahlgesetz? (II.7)**

Für ein klar geregeltes und verständliches Wahlgesetz ist erforderlich, dass die Ziele des Gesetzes klar geregelt und verständlich sind. Eine verbundene Mehrheitsregel erfüllt dieses Erfordernis:

- a. Transparente Zuteilung der gesetzlichen Sollsitze: Zuerst bundesweite Oberzuteilung der Gesamtsitze an die Parteien, dann Untertzuteilungen der Parteisitze an die Landeslisten.
- b. Die Zahl der Wahlkreise kann vom Gesetzgeber frei vorgegeben werden.
- c. Eine hälftige Zusammensetzung des Bundestages aus Direktmandaten und Listenmandaten ist möglich.
- d. Die gesetzliche Sollgröße des Bundestages wird immer exakt eingehalten.
- e. Keine Landesliste muss Sitze hergeben, um Unwuchten in anderen Ländern zu kompensieren (d.h. keine Störungen des föderalen Proporz in den Parteien).
- f. Jeder Wahlkreis hat einen Vertreter; es gibt keine verwaisten Wahlkreise.
- g. Es kommt zu keinen Überhangmandaten.
- h. Es entsteht kein negatives Stimmgewicht.
- i. Die unnötige Vergrößerung des Bundestags aufgrund der Ermittlung von Landessitzkontingenten im Verhältnis zur Bevölkerungszahl (BWG 2013) fällt weg.
- j. In Fällen, in denen nach altem Recht (BWG 2008) keine Überhangmandate anfallen, ist die Sitzverteilung mit jeder verbundenen Mehrheitsregel identisch mit der alten Sitzverteilung.
- k. 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.

Trotz klarer und verständlicher Ziele stellt der Wechsel zu einer verbundenen Mehrheitsregel eine Herausforderung dar. Man muss umdenken. Die neue Denkweise hat zu verinnerlichen, dass der Erststimmenerfolg im Wahlkreis durch Zweitstimmendeckung im Land qualifiziert sein muss, um eine Sitzvergabe im Wahlkreis zu begründen. Die (vergleichsweise wenigen) Wahlkreise, in denen Bewerber mit den meisten Erststimmen mangels Zweitstimmendeckung ausscheiden, werden von anderen Wahlkreisbewerbern vertreten. Die so besetzten Wahlkreismandate verdrängen im Land Listenmandate, die sonst zum Zuge gekommen wären.

Summa summarum hebt eine verbundene Mehrheitsregel die Verbindung von Personenwahl und Verhältniswahl auf die Höhe der Zeit. Beide Systemkomponente beeinflussen sich gegenseitig. Die Wahlkreismandate der Personenwahl verdrängen wie bisher die Listenmandate der Verhältniswahl. Umgekehrt werden die Wahlkreismandate der Personenwahl zukünftig bedingt am Sitzanspruch der Partei im Land, den die Verhältniswahl vorgibt.

17.05.2022 / Friedrich Pukelsheim