

Stellungnahme für die 8. Sitzung am 7.7.2022: Anmerkungen zur Kommissionsdrucksache 20(31)027 von Bernd Grzeszick / Rudolf Mellinghoff / Stefanie Schmahl

Unter der Überschrift *Ein echtes Zwei-Stimmen-Wahlrecht für den Bundestag* werben die Autoren in zehn Thesen für ein Reformsystem, das die Struktur eines Grabenwahlsystems hat. Meine Anmerkungen richten den Blick auf Fragen der Ausgestaltung und Konsequenzen, die mit Grabensystemen einhergehen und die im Rahmen der Thesen nicht angesprochen werden.

1. Legitimitätsprobleme eines Grabensystems mit einfacher Mehrheitswahl (These 3)

These 3 behauptet von einem Grabensystem pauschal, *es verursachte [...] keine Legitimitätsprobleme*. Ob die Behauptung zutrifft oder nicht, hängt von der Ausgestaltung des Systems ab. In Grabensystemen, in denen für eine Wahl in den Wahlkreisen die meisten Stimmen ausreichen (einfache Mehrheit), kann es leicht dazu kommen, dass die Regierungsmehrheit im Parlament nur von einer Minderheit der Wählerschaft getragen wird. Ich befürchte, dass in Deutschland eine vom Wahlsystem fabrizierte Mehrheitsumkehr als Legitimitätsmangel gesehen würde, der schwer wiegt.

Dem könnte entgegengehalten werden, dass im Vereinigten Königreich das Parlament seit Urzeiten durch einfache Mehrheitswahl in Wahlkreisen gewählt wird. Ich möchte zu bedenken geben, dass die dortige Wahrnehmung eines Parlaments verschieden ist von der hiesigen. Für das englische Wahlsystem hat sich die Bezeichnung *First-past-the-post* etabliert. Gewonnen hat, wer auf der Kampfbahn als erster am Zielpfosten vorbeistürmt. Verlierer sollen nicht jammern, sondern trainieren, um beim nächsten Mal zu gewinnen. Diese sportliche Haltung mag in der angelsächsischen Weltsicht akzeptabel und auf Wahlen übertragbar sein. Dagegen werden in Deutschland Bundestag und Landtage als Repräsentationsorgane verstanden, in denen gesellschaftliche Strömungen politische Vertretung erlangen. Während eine Mehrheitsumkehr die Menschen im Vereinigten Königreich kalt lässt, wäre sie in Deutschland wohl ein heißes Legitimitätsproblem.

2. Verfassungsgemäße Ausgestaltung (These 4)

These 4 behauptet, *dass ein solches Wahlrecht eine verfassungsgemäße Ausgestaltung der Bundestagswahl ist*. Ich nehme am Indikativ **"ist"** Anstoß. Man könnte höchstens sagen, dass ein solches Wahlrecht eine verfassungsgemäße Ausgestaltung **zulässt**. Ob eine Ausgestaltung den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt oder nicht, hängt von den Einzelheiten ab. Der Teufel liegt im Detail.

In Grabensystemen wird die Wahl in den Wahlkreisen eigenständig. Um dem Grundsatz der Wahlgleichheit zu genügen, müssen die Wahlkreise gleich groß sein. Die bisherige Regelung ist freizügig. Bei Abweichungen von der durchschnittlichen Wahlkreisgröße um mehr als fünfzehn Prozent soll (Sollschranke) und um mehr als fünfundzwanzig Prozent muss (Mussschranke) ein Neuzuschnitt erfolgen. Die Venedig-Kommission empfiehlt zehn Prozent als Sollschranke und fünfzehn Prozent als Mussschranke. Neuseeland, das 1993 das deutsche Bundestagswahlsystem für sich adaptiert hat, erlaubt nur Abweichungen von bis zu fünf Prozent.

Die gewohnte Freizügigkeit dient der Wahlkreiskontinuität, die den Parlamentariern ans Herz gewachsen ist. Eine zukünftige Engführung von Soll- und Mussschranke wird den Abgeordneten die liebgewonnene Wahlkreiskontinuität wegnehmen. Angesichts der Mobilität heutiger Gesellschaften wird in jeder Legislatur eine spürbare Revision der Wahlkreiszuschnitte fällig werden.

Eine weitere Frage ist, ob und wie freigewordene Direktmandate nachbesetzt werden. Man kann Nachwahlen veranstalten (wie im Vereinigten Königreich) oder bei der Hauptwahl zugleich Nachrücker wählen (wie in Belgien) oder solche Wahlkreissitze vakant lassen oder eine andere Regelung erfinden. Insbesondere bei Nachwahlen ist zu bedenken, dass sie nicht nur eine verfahrenstechnische Einzelheit darstellen, sondern auch auf das politische Umfeld während der Legislaturperiode wesentlich rückwirken. Diese Frage wird von den Autoren nicht angesprochen.

3. Verschiebung der Balance in Richtung Verhältniswahl (These 5)

These 5 bietet an, dass die Balance zwischen den Sitzanteilen der Verhältniswahl und der Mehrheitswahl in Richtung Verhältniswahl verschoben wird. Es wäre erhellend zu erfahren, welche Zahlen den Autoren vorschweben. In der 7. Sitzung wurde angedeutet, dass möglicherweise an 280 Wahlkreise und 318 Listenmandate gedacht wäre, oder vielleicht auch weniger Wahlkreise. Dass einerseits die Mehrheitswahl das personale Element der Wahl stärker betonen sowie die Wahl bürgernäher ausrichten würde und andererseits die Zahl der unter die Mehrheitswahl fallenden Direktmandate reduziert wird, ist ein Gegensatz, der in den Raum gestellt wird und sich selbst überlassen bleibt.

Die Verschiebung der Balance soll Bedenken Rechnung tragen, dass ein Grabensystem kleinere Parteien benachteiligen würde. Diese wohlklingende Absicht ist nicht zu eng zu verstehen. Mit einem Stimmenanteil von etwas über fünf Prozent zählt die CSU zu den kleineren Parteien, jedoch steht ihr kein Nachteil ins Haus, sondern ein Vorteil. Es geht nicht um größere oder kleinere Parteien, sondern um Parteien mit vielen oder wenigen Direktmandaten.

Bezugspunkt für die Bewertung der Balance ist offenbar der Zweitstimmenproporz zwischen den Parteien. Ein Grabensystem verfehlt dieses Ziel, was kein Vorwurf ist, eben weil es sich dieses Ziel nicht setzt.

Schwerwiegender ist, dass auch parteiintern der Proporz zwischen den Landesverbänden verfehlt wird. Nachfolgende Tabelle weist 160 Sitze aus, wie sie in den Ländern auf die CDU entfielen, würden die Stimmzahlen der Wahl 2021 gemäß Grabensystem verrechnet.¹ Die Spalte "Proporzanspruch" zeigt die theoretischen föderalen Sitzansprüche. Die Proporzabweichungen (Spalte "Saldo") betragen sechzehn Sitze über Proporz für Baden-Württemberg (bei 33 Direktmandaten), ein Sitz für Nordrhein-Westfalen (30) und einer für Rheinland-Pfalz (7). Zehn Landesverbände im Norden, Westen und Osten verfehlen ihren proportionalen Sitzanspruch um bis zu vier Sitze.

Land	Graben-system	Proporz-anspruch	Saldo
SH	2+ 3= 5	7	-2
MV	0+ 1= 1	3	-2
HH	0+ 1= 1	3	-2
NI	8+ 8= 16	20	-4
HB	0+ 0= 0	1	-1
BB	0+ 2= 2	4	-2
ST	3+ 2= 5	5	0
BE	3+ 2= 5	5	0
NW	30+18= 48	47	+1
SN	4+ 3= 7	8	-1
HE	7+ 5= 12	14	-2
TH	1+ 2= 3	4	-1
RP	7+ 4= 11	10	+1
BW	33+10= 43	27	+16
SL	0+ 1= 1	2	-1
Summe	98+62=160	160	0

Zusätzlich würde das Grabensystem der CSU zu ihren fünfundvierzig Direktmandaten weitere siebzehn Sitze aus der Verhältnisrechnung hinzugeben. Insgesamt käme in der Unionsfamilie ein massiver Sitztransfer in die Südschiene zustande. Natürlich ist grundsätzlich gegen diese Transfers nichts einzuwenden, ein anderes Wahlsystem führt eben zu anderen Sitzverteilungen. Nur scheint mir, die Betroffenen sollten diese Effekte wirklich wollen, um sie am Ende gut zu finden.

¹ Mit 299 Wahlkreisen und ohne Überlegungen, wie die Wählerschaft auf ein Grabensystem reagieren würde.

4. Mindestquoten und Stichwahlen (These 6)

Für die Wahl in den Wahlkreisen kann gemäß These 6 *ein Mindestquorum vorgesehen werden, bei dessen Nichterreichen eine Stichwahl stattfindet*. Es wäre erhellend zu erfahren, welches Mindestquorum und welche Organisation der Stichwahlen den Autoren vorschwebt. Mangels Angebots eines narrativen Überbaus, wie die Repräsentationsvorstellungen aussehen, die zum Grabensystem führen, lassen sich diese Details nicht aus den zehn Thesen herauslesen.

Im Blick auf die Eigenständigkeit, die der Mehrheitswahl als Komponente des Grabensystems zukommt, wäre m.E. nur die Vorsehung einer Absolutmehrheit in sich schlüssig, d.h. ein Quorum von fünfzig Prozent der gültigen Stimmen im Wahlkreis. Die dann nachfolgenden und voraussichtlich zahlreichen Stichwahlen würden Bundestagswahlen eine gänzlich neue Gestalt geben.

Zum Beispiel gab es bei der letzten Wahl nur in einem der 299 Wahlkreise eine Absolutmehrheit.² Ein Quorum von fünfzig Prozent hätte 298 Stichwahlen nötig gemacht. Am Abend der Hauptwahl wäre nichts entschieden gewesen. Die übliche Elefantenrunde wäre als Spekulantenrunde dagestanden. Die Parteien wären mit sich selbst beschäftigt gewesen, eine Taktik für die anstehenden Stichwahlen zu finden, die über grob die Hälfte der Bundestagssitze und erst damit über mögliche Mehrheiten entschieden hätten.

Es gibt viele Arten, Stichwahlen zu organisieren. Eine Möglichkeit ist, nur Stimmmenerste und Stimmenzweite zur Stichwahl zuzulassen. Siegt der oder die Stimmmenerste aus der Hauptwahl auch in der Stichwahl, stände das Wahlkreismandat fraglos dem (dann bestätigten) Sieger zu. Fragen stellen sich in all den anderen Fällen, wenn Stimmenzweite in der Stichwahl siegen und das Wahlkreismandat bekommen. Der Wahlkreis würde dann von jemandem vertreten, der in der Hauptwahl verloren hat. Stichwahlen bewirken eine *legitimatorische Verkebrung zugunsten eines Verlierers*.³

Dies ist der Vorwurf, der gegen eine verbundene Mehrheitsregel vorgebracht wird. Jedoch erweist sich deren Koppelung von Erststimmenerfolg im Wahlkreis und Zweitstimmenerfolg im Land als systemkonformer zu einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl als Stichwahlen. Zudem interveniert eine verbundene Mehrheitsregel weitaus schonender, nämlich nur dort, wo Direktmandate sich nicht in die Proporzerggebnisse einfügen lassen (2021: 35 Wahlkreise), während Stichwahlen flächendeckend notwendig werden können (2021: 298 Wahlkreise).

30.06.2022 / Friedrich Pukelsheim

2 52,8 Prozent für Johann Saathoff (SPD) im Wahlkreis 24 Aurich–Emden.

3 Bernd Grzeszick: Reform des Bundestagswahlrechts: Ampel-Pläne evident verfassungswidrig. In: *Legal Tribune Online*, 24.05.2022, https://www.lto.de/persistent/a_id/48545/.