

DOKUMENTATION UND ANALYSEN

Bundestag der Tausend – Berechnungen zu Reformvorschlägen für das Bundeswahlgesetz

Friedrich Pukelsheim

Bekanntlich konstituierte sich der 19. Deutsche Bundestag im Oktober 2017 mit 709 Abgeordneten und nicht mit den 598 Mitgliedern, die das Bundeswahlgesetz (BWG 2013) in § 1(1) nennt. Allerdings steht diese Sollgröße unter dem Vorbehalt, dass sich aus den weiteren Vorschriften des Gesetzes Abweichungen ergeben können. Dies geschah 2017 und führte zur Schaffung von 111 zusätzlichen Sitzen.

Die Zusatzsitze irritieren in ihrer Anzahl wie auch in ihrer Unbestimmtheit – es hätten weniger sein können oder zweihundert oder gar mehr. Selbst ein Bundestag der Tausend rückt in den Bereich des Denkbaren.¹ Um diesen Missstand zu beheben, rief Bundestagspräsident *Wolfgang Schäuble* gleich zu Beginn der Wahlperiode eine Arbeitsgemeinschaft Wahlrechtsreform ins Leben, in die jede Fraktion ein Mitglied entsendete und die zur Erleichterung der Konsensfindung Vertraulichkeit wahren sollte.

Im Juli 2018 wurde der Autor von der AG beauftragt, Berechnungen zu Reformvorschlägen zu erstellen. Für die im August fertiggestellte Ausarbeitung wurde er gebeten, zunächst von einer Veröffentlichung abzusehen. Anfang November 2018 nahm der Autor an der siebten AG-Sitzung teil, um die Berechnungen zu erläutern, zusammen mit dem Mathematik-Professor *Christian Hesse* von der Universität Stuttgart. Nach der zwölften Sitzung im April 2019 ging die AG ohne Ergebnis auseinander und stellte fürs Erste ihre Arbeit ein. Die Veröffentlichungssperre wurde aufgehoben. Die der AG vorgelegte Ausarbeitung wird in Abschnitt 1 hiermit allgemein zur Kenntnis gebracht.²

Der Berechnungsauftrag der AG beschränkte sich auf wenige, präzise eingegrenzte Szenarien (siehe Abschnitt 1). Es gibt eine Vielzahl weiterer Lösungsmöglichkeiten, um den Bundestag auf seine Sollgröße von 598 Sitzen zurückzuführen. Um dies anzudeuten, werden in Abschnitt 2 weitere Reformvorschläge skizziert, die im Gespräch sind.

1. Berechnungen zu drei Reformvorschlägen für das Bundeswahlgesetz

Die Hauptursache für den Aufwuchs durch die Wahl 2017 ist die Unausgewogenheit der Verbindung zwischen den beiden Hauptkomponenten des Wahlsystems, nämlich zwischen der Personenwahl und der Verhältniswahl. Eine konfliktfreie Einbettung der Ergebnisse der

1 Das Programm www.mandatsrechner.de von *Christian Brugger* führt die extremen Schwankungen vor Augen, mit denen die Bundestagsgröße auf die jeweils aktuellen Umfrageergebnisse reagieren würde (Abruf am 26. August 2019).

2 Die Ausarbeitung ist für die Veröffentlichung in der ZParl leicht überarbeitet und um den Datenanhang gekürzt. Die Langfassung ist verfügbar unter der Adresse www.uni-augsburg.de/pukelsheim/berechnungen.pdf (Abruf am 26. August 2019).

Tabelle 1: Geschätzte Bundestagsgrößen 2017, 2013, 2009, 2005, 2002 bei Sollgröße 598 für 299, 270, 250, 240, 230, 200 Wahlkreise und drei Reformvorschläge					
Anzahl der Wahlkreise	2017	2013	2009	2005	2002
Vorschlag Nr. 1 (analog BWG 2013): Mindestsitzzahlen via Sitzkontingentverfahren					
299	709 CDU	631 CSU	671 CDU	625 SPD	610 SPD
270	660 CDU	631 CSU	633 CDU	614 SPD	604 SPD
250	630 CDU	631 CSU	619 CDU	608 SPD	604 SPD
240	620 AfD	631 CSU	608 CDU	608 SPD	605 CDU
230	620 AfD	631 CSU	605 Linke	606 CSU	605 CDU
200	620 AfD	631 CSU	605 Linke	606 CSU	605 CDU
Vorschlag Nr. 2 (BWG 2013 ohne Sitzkontingente): Mindestsitzzahlen = Direktmandate					
299	700 CSU	598	641 CSU	598	598
270	639 CSU	598	598	598	598
250	598	598	598	598	598
240	598	598	598	598	598
230	598	598	598	598	598
200	598	598	598	598	598
Kompromissvorschlag Nr. 3: Mindestsitzzahlen = Direktmandate plus zehn Prozent					
299	723 CDU	598	653 CDU	598	598
270	646 CDU	598	598	598	598
250	598	598	598	598	598
240	598	598	598	598	598
230	598	598	598	598	598
200	598	598	598	598	598
Anmerkung: Bei Erhöhungen über die Sollgröße 598 hinaus ist jeweils die Partei genannt, deren Mindestsitzzahl als letzte befriedigt wird. Quelle: Eigene Berechnungen.					

Personenwahl (Direktmandate) in die Ergebnisse der Verhältniswahl ist nicht mehr möglich, wenn einerseits die Direktmandate die Hälfte der Sollsitze ausmachen (299) und andererseits die stärkste Partei mit etwa einem Drittel der Zweitstimmen aus Sicht der Verhältnisrechnung nur etwa ein Drittel der Sollsitze beanspruchen kann ($598/3 = 199$).³

Die hier vorgelegten Berechnungen liefern Schätzwerte für die Bundestagsgröße unter der Annahme, dass die derzeitige Zahl der Wahlkreise (299) verringert wird auf 270, 250, 240, 230 oder 200.

Wenn die bundesweite Gesamtzahl der Wahlkreise abgesenkt wird, ändert sich auch die Anzahl der Wahlkreise, die auf die einzelnen Bundesländer entfallen. Die Direktmandatsgewinne, die sich tatsächlich eingestellt haben, sind daher umzurechnen auf hypothetische Gewinne, die sich bei abgesenkter Gesamtzahl *wahrscheinlich* eingestellt hätten.⁴

3 Vgl. Joachim Behnke / Frank Decker / Florian Grotz / Robert Vehrkamp / Philipp Weinmann, Reform des Bundestagswahlsystems – Bewertungskriterien und Reformoptionen, Gütersloh 2017.

4 Valentin Schröder, Parteienproporz, Länderproporz und Bundestagsgröße im neuen Bundestagswahlrecht, in: ZParl, 45. Jg. (2014), H. 4, 838 – 858, S. 852, plädiert für eine moderate Senkung der Direktmandate.

Tabelle 1 dokumentiert auf dieser Grundlage für obige Wahlkreis-Szenarien und für drei Reformvorschläge (siehe unten), welche endgültigen Bundestagsgrößen sich bei den fünf Bundestagswahlen seit 2002 schätzungsweise ergeben hätten.

1.1. Vorschlag Nr. 1 (analog BWG 2013): Mindestsitzzahlen via Sitzkontingentverfahren

Dieser Vorschlag nimmt an, dass lediglich die Zahl der Wahlkreise verringert wird und ansonsten das BWG 2013 unverändert bleibt. Das BWG 2013 bestimmt für alle Parteien Mindestsitzzahlen, die in aufwendiger Vorabkalkulation mittels landesweiser Sitzkontingente berechnet werden. Die Bundestagsgröße wird dann erhöht, bis jede Partei mindestens so viele Sitze zugeteilt bekommt, wie ihre Mindestsitzzahl vorgibt.

Ausweislich Tabelle 1 wird in keinem Fall die gewünschte Sollgröße eingehalten. Daher ist Vorschlag Nr. 1 nicht zu empfehlen.⁵

Der Grund für das Fehlverhalten liegt in der Vorabkalkulation der Mindestsitzzahlen, bei der durch die länderweisen Sitzkontingente die Erfolge von Erststimmen (Direktmandate) und Zweitstimmen (Landeslisten) auf undurchsichtige Art miteinander vermengt werden. Diese Vermengung ist auch daran ablesbar, dass die Endgrößen oft von Parteien abhängen, deren wenige Direktmandate sich problemlos in die Verhältnisrechnung einfügen würden (AfD, Linke).

Wegen dieses penetranten Fehlverhaltens ist es unabdingbar, das Bundeswahlgesetz von 2013 zu novellieren. Aber das Kind sollte nicht mit dem Bade ausgeschüttet werden. Zwar ist die Art, wie die Erfolge der Landeslisten in die Mindestsitzzahlen hineingerechnet werden, kontraproduktiv. Dagegen ist die Absicht, bei den Mindestsitzzahlen nicht nur die Direktmandatsgewinne sondern auch die Landeslisten im Blick zu behalten, sachgerecht. Kompromissvorschlag Nr. 3 wird dieser Absicht besser Rechnung tragen.

1.2. Vorschlag Nr. 2 (BWG 2013 ohne Sitzkontingente): Mindestsitzzahlen = Direktmandate

Verfahrensvorschlag Nr. 2 entledigt sich der mühseligen Auswertung der Sitzkontingente des BWG 2013. Stattdessen wird festgelegt, dass die bundesweiten Direktmandatsgewinne einer Partei als Mindestsitzzahl dieser Partei gelten sollen. Ansonsten folgt der Vorschlag den Vorschriften des BWG 2013. Am Beispiel der Wahl von 2017 kann man sehen, dass eine Wahlauswertung nun zur Darstellung nicht mehr zwei Seiten braucht, sondern auf eine Seite passt.⁶

Wie in Tabelle 1 zu sehen, wird bei 250 oder weniger Wahlkreisen die gewünschte Sollgröße als endgültig bestätigt. Vordergründig ist das Ziel erreicht, die Sollgröße einzuhalten, aber im Hintergrund lauern Schwierigkeiten. Abstrakt erwachsen diese daraus, dass die Mindestsitzzahlen nur auf die Direktmandatsgewinne ausgerichtet sind, ohne auch die Zweitstimmenerfolge zu bedenken.

5 Das Fehlverhalten erstreckt sich auf *alle* Bundestagswahlen, siehe *Friedrich Pukelsheim / Matthias Rossi*, Imperfektes Wahlrecht, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 28. Jg. (2013), H. 3, S. 209 – 226, S. 222.

6 Vgl. *Friedrich Pukelsheim*, 598 Sitze im Bundestag statt 709? 200 Wahlkreise statt 299!, in: *DVBl*, 133. Jg. (2018), H. 3, S. 153 – 160, S. 155 f., S. 159.

Konkret lassen sich diese Schwierigkeiten am Beispiel der Wahl 2009 verdeutlichen. Damals gewann die CDU bundesweit 173 Direktmandate. Bei Sollgröße 598 hätte ihr die Oberzuteilung ebenso viele Verhältnissitze zugeteilt (173). Die Direktmandate hätten den Sitzanspruch voll ausgeschöpft. Es wäre nicht ein einziges Listenmandat für die Landeslisten übrig geblieben. Der CDU-Landesverband Brandenburg hätte sich damit begnügen müssen, von einem einzigen Wahlkreissieger im Bundestag repräsentiert zu sein, obwohl die mehr als 300 000 CDU-Zweitstimmen normalerweise vier oder fünf Sitze hätten erwarten lassen. Oder noch schlimmer: Wenn es in Brandenburg gar kein CDU-Direktmandat gegeben hätte (aber einen zusätzlichen CDU-Wahlkreissieger anderswo, damit die Gesamtzahl der CDU-Direktmandate bei 173 geblieben wäre), dann wäre die stattliche CDU-Wählerschaft in Brandenburg weder durch Direktmandate noch durch Listenmandate repräsentiert worden.

Vermutlich war es ein solch denkbarer Extremfall, dem mit der undurchsichtigen Vorabkalkulation des BWG 2013 entgegengearbeitet werden sollte.

1.3. Kompromissvorschlag Nr. 3: Mindestsitzzahlen = Direktmandate plus zehn Prozent

Vorschlag Nr. 3 bietet aus Sicht des Autors einen Kompromiss zwischen Vorschlag Nr. 1, der bei der Bestimmung der Mindestsitzzahlen den Landeslisten übermäßiges Gewicht einräumt, und Vorschlag Nr. 2, der bei der Bestimmung der Mindestsitzzahlen die Erfolge der Landeslisten gar nicht erst berücksichtigt. Der Kompromissvorschlag Nr. 3 definiert die Mindestsitzzahlen so, dass zu den bundesweiten Direktmandatsgewinnen einer Partei, die in zwei oder mehr Ländern antritt, ein Aufschlag von zehn Prozent hinzugerechnet wird.⁷ Dieser Aufschlag sichert ein Reservoir an Sitzen, die nicht von Direktmandaten aufgezehrt werden, sondern für Listenmandate zur Verfügung stehen. Wie Tabelle 1 ausweist, wird bei dieser Variante die Sollgröße 598 für 250 oder weniger Wahlkreise eingehalten, weshalb der Kompromissvorschlag Nr. 3 vorzugswürdig erscheint.

Am Beispiel der Wahl 2009 wäre die CDU mit bundesweit 173 Direktmandaten auf die Mindestsitzzahl $173 + 17 = 190$ gekommen. Davon wären fünf Sitze auf die CDU-Landesliste Brandenburg entfallen. Im Gegensatz zu Vorschlag Nr. 2 hätte der Kompromissvorschlag Nr. 3 die eklatante Unterrepräsentation der mehr als 300 000 CDU-Zweitstimmen vermieden.

1.4. Empfehlungen

Im Ergebnis legen die Berechnungen nahe, die Zahl der Wahlkreise auf 250 oder weniger zu verringern *und gleichzeitig* den Kompromissvorschlag Nr. 3 umzusetzen.

⁷ Gerundet zur nächstliegenden ganzen Zahl. Ein Aufschlag von zehn Prozent lässt sich durch Hinsehen „ausrechnen“, hat indes keine anderen höheren Weihen. Der Gesetzgeber kann einen anderen Prozentsatz dekretieren, so er will. – Die Motivation für die Formel „Direktmandate plus zehn Prozent“ bestand darin, das Auftreten negativer Stimmgewichte zu vermeiden, siehe *Richard Peifer / Daniel Lübbert / Kai-Friederike Oelbermann / Friedrich Pukelsheim*, Direktmandatsorientierte Proporzanpassung: Eine mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl ohne negative Stimmgewichte, in: DVBl, 127. Jg. (2012), H. 12, S. 725 – 730. Dort, vgl. ebenda, S. 726 f., findet sich auch ein Entwurf für eine gesetzliche Normierung. Siehe auch *Joachim Behnke / Frank Decker / Florian Grotz / Robert Vehrkamp / Philipp Weinmann*, a.a.O. (Fn. 3), S. 91, S. 95.

Allerdings hätte bei der Wahl 2017 mit 250 Wahlkreisen die Sollgröße 598 nur knapp ausgereicht, denn einerseits wäre die CDU mit 153 (hypothetischen) Direktmandaten auf die Mindestsitzzahl $153 + 15 = 168$ gekommen; andererseits hätte ihr die Verhältnisrechnung von den 598 Sollsitzen genau 168 Sitze zugeteilt. Um Raum für etwaige Schwankungen zu belassen, ist eine Reduktion auf 240 Wahlkreise der sicherere Weg.

Diese Verringerung bedeutet, dass zwei Fünftel der 598 Bundestagssitze als Direktmandate über die Personenwahl in Wahlkreisen besetzt werden.⁸ Daraus ergeben sich zwei konkrete Empfehlungen:

- (1) Die Zahl der Wahlkreise sollte von derzeit der Hälfte der Sollgröße des Bundestags auf zukünftig zwei Fünftel verringert werden.
- (2) Die Bestimmung der Mindestsitzzahlen der Parteien sollte gemäß der Formel „Direktmandate plus zehn Prozent“ erfolgen.

Die Sollgröße von 598 Sitzen würde sich dann in 240 Direktmandate und eine erhöhte Zahl von Listenmandaten (358 statt bisher 299) aufgliedern. Damit wäre bei den bundesrepublikanischen Gegebenheiten zu erwarten, dass die Sollgröße auch die Größe ist, mit der ein gewählter Bundestag tatsächlich amtiert.⁹

Historisch würde das prozentuale Verhältnis zwischen Direktmandaten und Listenmandaten von anfänglich¹⁰ 60 zu 40 über derzeit 50 zu 50 (299 Wahlkreise bei Sollgröße 598 im BWG 2013) zu zukünftig 40 zu 60 (240 Wahlkreise bei Sollgröße 598) angepasst. Die Anpassung würde der Tatsache Rechnung tragen, dass bereits seit einiger Zeit die anwachsende Bundestagsgröße das empirische Verhältnis von Direktmandaten und Listenmandaten in Richtung der Listenmandate verschoben hat.

2. Weitere Reformvorschläge

Die Bitte, durch Wahrung von Vertraulichkeit eine Kompromissfindung zu erleichtern, erreichte jenseits von AG-Mitgliedern und Gästen nicht alle Akteure im politischen Berlin. Ende November 2018 sprach CSU-Landesgruppenchef *Alexander Dobrindt* sich öffentlich dafür aus, die Wahlperiode des Bundestages von vier auf fünf Jahre zu verlängern. Eine Reduzierung der Zahl der 299 Wahlkreise lehne er ab. Durch Begrenzung der Ausgleichs- und Überhangmandate könne man sicher dafür sorgen, dass das Parlament nicht noch größer werde, so *Dobrindt*.¹¹

8 $240/598 = 40$ Prozent = $2/5$.

9 Eine Sollgröße von 500 Sitzen wäre noch sicherer, sollte eine weitere Diversifizierung des Parteiensystems doch einmal dazu führen, dass die gewünschte Sollgröße erhöht werden muss. Solche Konstellationen sind theoretisch denkbar, insbesondere mit Blick auf die hohe Hebelwirkung der CSU. Wenn etwa bei der Wahl 2017 zwanzig Prozent der CSU-Zweitstimmen zu Grünen, Linken und AfD abgewandert wären, würde auch Vorschlag Nr. 3 eine Erhöhung der Sollgröße bewirken, nämlich bei 200 Direktmandaten und Sollgröße 500 auf Endgröße 594 (und bei 240 Direktmandaten und Sollgröße 598 sogar auf Endgröße 710).

10 Wahl zum ersten Bundestag 1949, siehe *Wolfgang Schreiber*, BWahlG – Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 8. Auflage, Köln 2009, S. 87.

11 „CSU-Landesgruppenchef Dobrindt will Bundestagswahlen nur noch alle 5 Jahre“, in: Handelsblatt online vom 20. November 2018, www.handelsblatt.com/politik/deutschland/wahlreform-csu-landesgruppenchef-dobrindt-will-bundestagswahlen-nur-noch-alle-5-jahre/23660840.html (Abruf am 26. August 2019).

Der Autor hatte den Berechnungsauftrag der AG jedoch nicht in dem Sinn verstanden, dafür zu sorgen, „dass das Parlament nicht noch größer werde“ als mit derzeit 709 Sitzen, sondern dass es deutlich kleiner werden und im Regelfall die Sollgröße 598 einhalten sollte.

Auch die Begriffe „Überhangmandate“ und „Ausgleichsmandate“ sind aus Sicht des BWG 2013 mit Vorsicht zu genießen. *Henner Jörg Boehl* überschreibt in seiner Darstellung des BWG 2013 den zweiten Abschnitt in fetten Lettern mit „Beseitigung des Phänomens der Überhangmandate“¹², denn im amtierenden Bundestag gibt es weder Überhangmandate noch Ausgleichsmandate. Wer von Überhang- und Ausgleichsmandaten spricht, bezieht sich auf die hypothetischen 598 Sollsitze, mit denen aber der aktuelle Bundestag *nicht* amtiert. Hinsichtlich der *tatsächlichen* Größe des amtierenden Bundestages bestimmt das BWG 2013 ja gerade, dass die Direktmandatsgewinne in die Bestimmung der Mindestsitzzahlen eingehen und durch die nachfolgende Anhebung der Bundestagsgröße sichere Berücksichtigung finden. Somit wird ein uneingeschränkter Proporz hergestellt und das Element der Personenwahl voll und ganz in das verhältnismäßig-rechtliche Verteilungsprinzip eingefügt.¹³

Niedrigere Mindestsitzzahlen ergeben sich, wenn geringere Direktmandatsgewinne zustande kommen. Dies würde geschehen, wenn es weniger Wahlkreise gäbe. Dieser Ansatz lag dem Berechnungsauftrag der AG an den Autor zugrunde. Jede Reduzierung der Anzahl der Wahlkreise ist zweifellos ein politischer Kraftakt. Dass damit eine Systemrevolution verbunden wäre, ist jedoch grundlos übertrieben. Schaut man auf die von *Sebastian Goderbauer* und *Marco Lübbecke* präsentierten Grafiken der faktischen 299 Wahlkreise und der hypothetischen 248 Wahlkreise, die von den Autoren errechnet wurden, dann springt die Ähnlichkeit der Karten ins Auge, nicht ihr Unterschied.¹⁴

Andere Reformvorschläge setzten andere Schwerpunkte. *Joachim Behnke* und *Philipp Weinmann* gestalten das Sitzzuteilungsverfahren als „flexiblen und zielgerichteten Ausgleich“¹⁵. Dieser ähnelt dem obigen Kompromissvorschlag Nr. 3, addiert zur Festlegung der Mindestsitzzahlen auf die Direktmandatsgewinne jedoch nicht einen fixen, sondern einen flexiblen Aufschlag, um Abweichungen vom Länderproporz in Schach zu halten. Der flexible Ausgleich bietet eine sensiblere Anpassung und zahlt als Preis mit einer erhöhten Komplexität. In Anwendungsfällen, in denen die Sollgröße 598 keiner Erhöhung bedarf (etwa wegen einer Verringerung der Anzahl der Wahlkreise), unterscheiden sich die beiden Verfahren nicht mehr merklich.¹⁶

Joachim Behnke legte außerdem einen Lösungsvorschlag vor, der die Komponente der Personenwahl in Zweierwahlkreisen realisiert. Dazu wird die Anzahl der Wahlkreise von 299 auf 150 gesenkt und § 5 des Bundeswahlgesetzes geändert zu: „In jedem Wahlkreis

12 *Henner Jörg Boehl*, Das neue Wahlrecht – personalisierte Verhältniswahl reloaded, in: *Torsten Oppelland* (Hrsg.), Das deutsche Wahlrecht im Spannungsfeld von demokratischer Legitimität und politischer Funktionalität, Berlin 2015, S. 21 – 63.

13 So die Wortwahl des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs hinsichtlich einer vergleichbaren Regelung im bayerischen Landeswahlgesetz, siehe VerfGH, 65. Jg. (2012), S. 189 – 218, S. 211.

14 Vgl. *Sebastian Goderbauer* / *Marco Lübbecke*, Reform der Bundestagswahlkreise: Unterstützung durch mathematische Optimierung, in: ZParl, 50. Jg. (2019), H. 1, S. 3 – 21, S. 20.

15 *Joachim Behnke* / *Philipp Weinmann*, Flexibler und Zielgerichteter Ausgleich – Eine am innerparteilichen Proporz orientierte Alternative zum geltenden Bundestagswahlrecht, in: ZParl, 47. Jg. (2016), H. 2, S. 369 – 388.

16 Vgl. *Philipp Weinmann*, Stimmenverrechnung, in: *Joachim Behnke* / *Frank Decker* / *Florian Grotz* / *Robert Vehrkamp* / *ders.*, a.a.O. (Fn. 3), S. 65 – 96, S. 90.

werden zwei Abgeordnete gewählt. Gewählt sind diejenigen Bewerber, die die meisten Stimmen auf sich vereinigen.¹⁷ Auf diese Weise wird in die Personenwahl eine homöopathische Dosis Verhältnismäßigkeit injiziert, die darauf abzielt, dass keiner Partei ein Übermaß an Direktmandaten zufällt, und die dadurch die Einfügung der Ergebnisse in das verhältniswahlrechtliche Verteilungsprinzip entscheidend erleichtert.

Thomas Oppermann und *Stefan Klecha* wollen die Einrichtung von Zweierwahlkreisen damit kombinieren, dass die Wähler nicht nur eine Personenstimme abgeben, sondern zwei: eine für einen Mann und eine für eine Frau. Der Bundestag würde „kleiner, weiblicher“ und – wie die Autoren vermuten – „besser“.¹⁸

Albert Funk sieht das Hauptproblem des bestehenden Wahlsystems in der garantierten Zuteilung der Direktmandate an die Wahlkreissieger und favorisiert zur Problemlösung ein „Zwei-Listen-Modell“ für die Sitzzuteilung.¹⁹ Die herkömmliche Stimmgebung wird beibehalten. Anders als bisher besetzt aber in jedem Land eine Partei die ihr im Verhältnis der Zweitstimmen zugeteilten Sitze zur Hälfte aus einer „Wahlkreisbestenliste“ und nur zur verbleibenden Hälfte aus der Landesliste. In den landesweiten Bestenlisten reiht eine Partei ihre Wahlkreiskandidaten nach fallenden Erststimmenanteilen. Eine Partei, die beispielsweise in einem Land zwanzig Sitze erringt, würde zehn Sitze mit ihren erfolgreichsten Wahlkreiskandidaten besetzen und die anderen zehn Sitze aus der Landesliste. Die vorgegebene Bundestagsgröße wird genau eingehalten. Somit kommen die Personenwahlkomponente und die damit einhergehende Wahlkreisbindung sogar bei *allen* Parteien zur Wirkung, nicht nur bei wenigen wie bisher. Nachteilig ist die Möglichkeit, dass manche Wahlkreise durch keinen Abgeordneten repräsentiert sein könnten. Die personalisiert-territoriale Repräsentation²⁰, die bisher durch die Direktmandate lückenlos gewährleistet wird, würde mit „weißen Flecken“ durchbrochen.

Oliver Lembcke und *Frank Heber* fragen nach den Konsequenzen, wenn die Wahl in den Wahlkreisen nach absoluter statt relativer Mehrheitswahl erfolgte.²¹ Typischerweise – wie in Frankreich – würde dann ein zweiter Wahlgang erforderlich. Um diesen zu vermeiden, könnte eine Präferenzstimmgebung an die Stelle der Erststimme treten.²² Die Stimmen für

17 *Joachim Behnke*, Überhangmandate und negatives Stimmgewicht: Zweimannwahlkreise und andere Lösungsvorschläge, in: ZParl, 41. Jg. (2010), H. 2, S. 247 – 260, S. 257; vgl. *ders.*, Zweipersonenwahlkreise oder die Reduktion der Anzahl der Einpersonenwahlkreise als „Catch all“ Reformoptionen, in: *ders.* / *Frank Decker* / *Florian Grotz* / *Robert Vehrkamp* / *Philipp Weinmann*, a.a.O. (Fn. 3), S. 137 – 184, S. 170.

18 Vgl. *Thomas Oppermann* / *Stefan Klecha*, Quadratur des Kreises. Kleiner, weiblicher, besser – eine Reform des Wahlrechts für den Bundestag, in: FAZ vom 6. Dezember 2018, S. 8.

19 Vgl. *Albert Funk*, Einfach, gerecht, demokratisch, bundesstaatlich – Das Zwei-Listen-Modell als Ausweg aus der Sackgasse der deutschen Wahlrechtsdebatte, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 33. Jg. (2018), H. 1, S. 35 – 46.

20 Vgl. *Florian Grotz*, Verhältniswahl und Regierbarkeit – Das deutsche Wahlsystem auf dem Prüfstand, in: *Gerd Strohmeier* (Hrsg.), Wahlsystemreform, Baden-Baden 2009, S. 155 – 181, S. 173.

21 Vgl. *Oliver Lembcke* / *Frank Heber*, Vertagt, verdrängt – verfassungswidrig: Wie der Bundestag sich um eine überfällige Reform des Wahlrechts drückt, in: Verfassungsblog: On Matters Constitutional vom 4. Dezember 2018, doi.org/10.17176/20181209-202752-0 (Abruf am 26. August 2019).

22 Vgl. *Daniel Hellmann*, Weg vom Pfadabhängigkeitsproblem: Präferenzwahl in Mehrpersonenwahlkreisen als Reformoption des Bundeswahlrechts?, in: ZParl, 47. Jg. (2016), H. 2, S. 389 – 428.

die jeweils schwächsten Kandidaten wären gemäß der vom Wähler gekennzeichneten Reihung zu übertragen, bis ein Kandidat die absolute Mehrheit erreicht. Erfahrungsgemäß würden dadurch moderate Kandidaturen begünstigt. Die Konzentration der Direktmandate auf wenige Parteien würde spürbar gemindert.

Andere Experten sehen eine grundsätzliche Systemschwäche im Nebeneinander von Erst- und Zweitstimme und deren Zusammenwirken.²³ Sie streben nicht die Beibehaltung des Zweistimmensystems an, sondern seine Abschaffung. Wählerinnen und Wähler sollen nur eine Stimme bekommen, die dann doppelt gewertet wird: einmal für die Person und einmal für die Partei. Jedoch würde der Rückzug auf eine doppelt gewertete Einzelstimme allein noch nicht garantieren, dass sich die dann einstellenden Direktmandatsgewinne in die Verhältnisrechnung mit Sollgröße 598 einfügen. Die Umstellung der Stimmgebung müsste mit weiteren Vorschriften flankiert werden.

Hans Meyer plädiert dafür, die bedingungslose Zuteilung von Direktmandaten aufzugeben und stattdessen so viele Wahlkreissieger mit den schwächsten Erststimmenanteilen auszuscheiden, dass sich eine Erhöhung der Bundestagsgröße über die gesetzlich vorgesehene Zahl von 598 Sitzen erübrigt.²⁴ Zwar müsse man in Kauf nehmen, dass einige Wahlkreise ohne Direktmandat blieben. Vorteilhaft sei aber, dass die herkömmliche Anzahl von 299 Wahlkreisen beibehalten werden könne.

Christoph und *Sophie Schönberger* schlagen vor, den Übergang vom Zweistimmensystem zur doppelt gewerteten Einzelstimme dadurch zu ergänzen, dass jede Partei ihre Sitze je hälftig aus der Wahlkreisbestenliste à la *Funk* und der Landesliste besetzt.²⁵ Abgesehen von der Änderung der Stimmgebung erbt der Vorschlag wesentliche Eigenschaften des Zweilisten-Modells von *Albert Funk*.

Der Begriff Wahlkreisbestenliste lässt glauben, dass hohe Erststimmenanteile als besser zu werten sind als niedrigere. Diese Wertung ist angreifbar, wie folgendes Erlebnis andeutet: Wir haben früher eine Option skizziert, die bei drohendem Anfall von Überhangmandaten entsprechend viele Wahlkreissieger mit den *wenigsten* Erststimmen von der Sitzzuteilung ausschließt²⁶, ähnlich dem obigen Vorschlag von *Hans Meyer*. Die Erwähnung dieser Option in einem Vortrag führte zur engagierten Gegenrede eines Staatsrechtlers in der Diskussion. Ein Ausschluss der Kandidaten mit den wenigsten Erststimmen wäre nur dann gerechtfertigt, wenn die reinen Grundsätze einer relativen Mehrheitswahl anzuwenden

23 Vgl. *Sophie-Charlotte Lenski* (verh. *Schönberger*), Paradoxien der personalisierten Verhältniswahl, in: AöR, 134. Jg. (2009), H. 4, S. 473 – 512; *Martin Morlok*, Das Verhältnis von Erst- und Zweitstimme aus juristischer Sicht, in: *Thorsten Oppelland* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 12), S. 91 – 103; *Eckhard Jesse*, Das Zweistimmensystem in der Bundesrepublik Deutschland – Funktionsweise, Kritik, Alternative, in: *Thorsten Oppelland* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 12), S. 105 – 123; *Frank Decker*, Reformen der Stimmgebung, Rückkehr zum Einstimmensystem von 1949 und Einführung einer Ersatzstimme, in: *Joachim Behnke* / *ders.* / *Florian Grotz* / *Robert Vehrkamp* / *Philipp Weinmann*, a.a.O. (Fn. 3), S. 97 – 136; *Hans Meyer*, Welche Medizin empfiehlt sich gegen einen adipösen Bundestag?, in: AöR, 143. Jg. (2018), H. 4, S. 521 – 553.

24 Vgl. *Hans Meyer*, a.a.O. (Fn. 23), S. 547.

25 Vgl. *Christoph Schönberger* / *Sophie Schönberger*, Die Lebenslüge des deutschen Wahlrechts – Die personalisierte Verhältniswahl braucht einen Neustart, in: FAZ vom 9. Mai 2019, S. 6.

26 Vgl. *Olga Birkeimer* / *Kai-Friederike Oelbermann* / *Friedrich Pukelsheim* / *Matthias Rossi*, Eine schonende Verbindung von Personen- und Verhältniswahl zum Abbau negativer Stimmgewichte bei Bundestagswahlen, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, 94. Jg. (2011), H. 1, S. 55 – 79, S. 58.

wären. Aber im Bundeswahlgesetz sei nicht von Mehrheitswahl die Rede, sondern von Personenwahl. Die politische Leistung einer Person, die in ihrem Wahlkreis denkbar knapp gegen die Konkurrenz eine Mehrheit an Erststimmen erkämpft, sei fraglos höher zu werten als die Leistung von jemandem, dem in einem sicheren Wahlkreis die Mehrheit ganz ohne Ansehen der Person blind zufalle. Letzterer könne sich nach der Nominierung durch die Wahlkreisdelegierten sorglos in den Urlaub verabschieden. Wenn überhaupt irgendwelche Wahlkreissieger auszuscheiden seien, dann jene mit den *meisten* Erststimmen und nicht die mit den wenigsten.

In der Tat ist es ein überaus anspruchsvolles Unterfangen, Ausschlusskriterien zu erfinden, die nicht bei irgendjemandem auf empörte Ablehnung stoßen würden. Ohne Ausschlüsse hat ein System ein Problem weniger.

Diese Liste von Reformvorschlägen ist nicht erschöpfend; es gibt weitere Möglichkeiten.²⁷ Zudem lassen sich die diversen Querbeziehungen vertiefter analysieren als hier.²⁸ Nur ist die ganze Arbeit vergebens, solange sich die Fraktionen des Bundestages aus parteipolitischen Eigeninteressen nicht vom Fleck bewegen.

Mit der Einrichtung einer vertraulich tagenden Arbeitsgemeinschaft folgte Bundestagspräsident *Schäuble* dem Beispiel seines Vorgängers *Norbert Lammert* aus der vorherigen Wahlperiode. Leider schuf die Klausuratsmosphäre keine Bühne für innovative Ideen. Nachdem auch der zweite Versuch im Nichts verebbte, kommt man nicht umhin, das Konklaveformat für gescheitert zu erklären.

Hubertus Buchstein und *Michael Hein* bezweifeln, dass der Bundestag aus eigener Kraft einen Ausweg aus dem Dilemma finden wird.²⁹ Sie schlagen vor, die Novellierung des Wahlrechts dem Parteienstreit zu entziehen und in eine ausgeloste Bürgerversammlung zu verlagern. Die Bundestagsfraktionen sollten sich dazu verpflichten, die Beschlussempfehlung der Bürgerversammlung ohne Änderung zu übernehmen.

Als schonender Ausgleich zwischen Ohnmacht des Wahlvolks und Entmachtung des Parlaments böte sich die Einsetzung einer Enquetekommission an, in der Abgeordnete und außerparlamentarische Vertreter in aller Öffentlichkeit Vorschläge zu Händen des Bundestages erarbeiten.

Solche Zuarbeit würde Rückenwind bekommen, wenn nach der nächsten Wahl die Regierungsparteien schon im Koalitionsvertrag ihre feste Absicht bekundeten, den vermurksten § 6 des BWG 2013 neu zu fassen. In der Zeit bis zur Wahl sollte die Verwaltung des Bundestages den Immobilienmarkt studieren und sich wappnen, damit sie auch einem Bundestag der Tausend standesgemäße Herbergen zu bieten hat.

27 Zum Beispiel die von Mehr Demokratie e.V. favorisierten Mehrpersonenwahlkreise, siehe www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2019-08-06_Position_Reform_BT-Wahlrecht_Zusammenfassung.pdf (Abruf am 26. August 2019).

28 Erwa *Joachim Behnke*, Die Unausweichlichkeit der Reform des Wahlsystems nach seinem offenkundigen Scheitern bei der Bundestagswahl 2017, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 67. Jg. (2019), S. 23 – 49.

29 Vgl. *Hubertus Buchstein* / *Michael Hein*, Eine Obergrenze für den Bundestag – Wie die dringende Reform des deutschen Wahlrechts gelingen könnte, in: *Verfassungsblog: On Matters Constitutional* vom 5. Oktober 2017, [dx.doi.org/10.17176/20171006-092213](https://doi.org/10.17176/20171006-092213) (Abruf am 26. August 2019).