

Prof. Dr. Joachim Behnke
Lehrstuhl für Politikwissenschaft
Zeppelin Universität
Am Seemooser Horn 20
88045 Friedrichshafen
Email: joachim.behnke@zu.de

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)502 A

**Schriftliche Stellungnahme
zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages
am 25. Mai 2020 in Berlin
über den Gesetzentwurf der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE
GRÜNEN zur Änderung des Wahlgesetzes (Drucksache 19/14672)**

1. Aufbau der Stellungnahme

Ich werde zu dem Gesetzesentwurf im engeren Sinn in den Abschnitten 5 und 6 Stellung nehmen. Wer lediglich an meinen Einschätzungen dazu interessiert ist, kann somit unmittelbar zu diesen Abschnitten springen. Um den Hintergrund der Notwendigkeit einer Reform besser beurteilen zu können, ist es allerdings wichtig, die Entstehungsursachen der Überhangmandate zu kennen, die Stellschrauben von Reformentwürfen bzw. die normativen Bedingungen, denen die Reform genügen soll, und die Mechanik der Vergrößerung. Diese Themen werden in den Abschnitten 2 bis 4 behandelt. Der siebte Abschnitt stellt ein Fazit dar mit Empfehlungen für einen möglichen Kompromissvorschlag, der den inhaltlichen Stillstand der Debatten womöglich aufzulösen helfen könnte.

Wenig überraschend gehorcht die Wahlreformdebatte nicht allein dem „zwanglosen Zwang des besseren Arguments“ im Sinne von Habermas. Wahlrechtspolitik ist immer auch Machtpolitik, daher lässt sich die Dynamik des Reformprozesses bzw. die eben gerade nicht vorhandene Dynamik nur unter Einbeziehung verhandlungsstrategischer Aspekte vollständig verstehen und interpretieren. Man möge mir daher verzeihen, wenn ich meine Expertise nicht ausschließlich auf objektive Eigenschaften und Effekte bestimmter Elemente beschränke, sondern diese gelegentlich in ihrer Wechselwirkung mit diesen verhandlungsstrategischen Aspekten behandle und würdige. Grundlegende Maßstab für jede Art der Beurteilung, sowohl der auf das

Wahlsystem im engeren bezogenen als auch der auf die Form und Dynamik des Aushandlungsprozesses, sind allgemein akzeptable Prinzipien der Fairness und Gerechtigkeit.

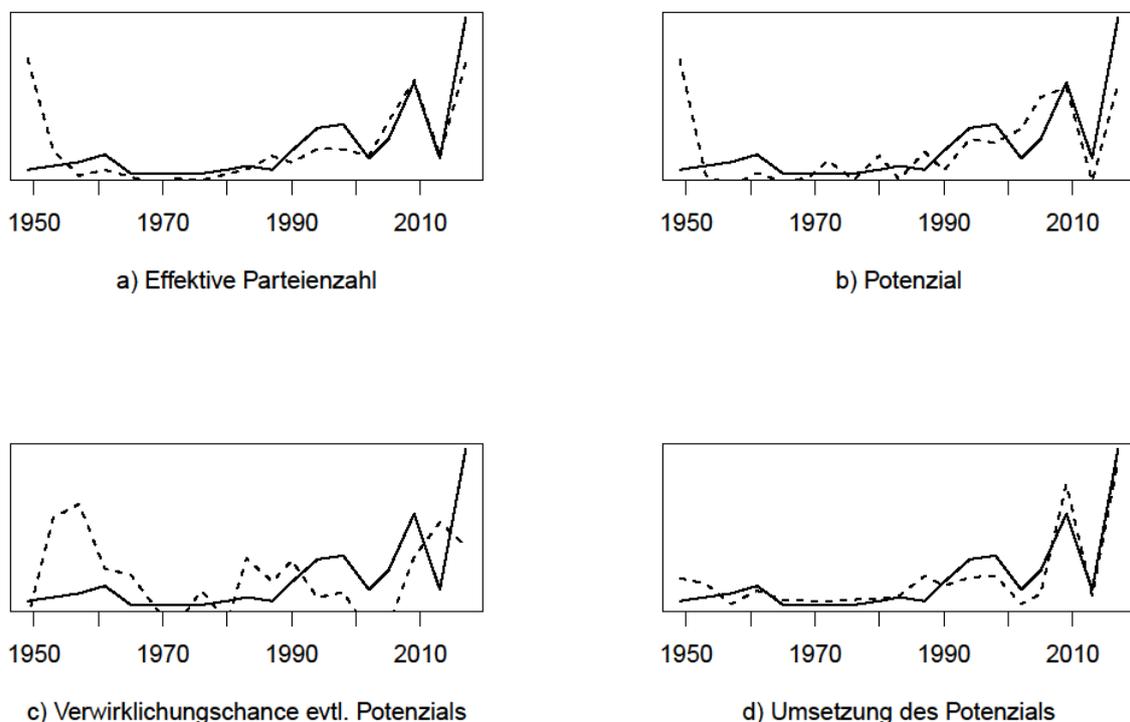
2. Entstehungsursachen von Überhangmandaten

Um die Wirkung und insbesondere die Wirksamkeit spezifischer Reformvorschläge zur Verringerung des Bundestags bzw. genauer der Vermeidung der Vergrößerung des Bundestags über die Normgröße beurteilen zu können, ist es notwendig, die Mechanik der Entstehung von Überhangmandaten genau zu verstehen. Die übliche Formel zur Beschreibung von Überhangmandaten lautet ungefähr folgendermaßen: Überhangmandate entstehen, wenn eine Partei in einem Bundesland mehr Direktmandate gewinnt, als ihr dort Mandate im Verhältnis zu ihren Zweitstimmen zustehen würden. Die Ursachen sind allerdings nicht so einfach zu benennen und kommen häufig aufgrund von komplexen Wechselwirkungen zwischen mehreren relevanten Faktoren zustande. Dabei lässt sich zwischen den rein mechanischen Ursachen und den substantiellen unterscheiden. Mechanische Ursachen beziehen sich auf strukturelle Eigenschaften der Verteilungen von Stimmen und Sitzen, substantielle auf soziologische und psychologische Prozesse, die ihrerseits diese Strukturen erst hervorbringen. Im Wesentlichen gibt es zwei mechanische bzw. strukturelle Ursachen, die in ihrem Zusammenwirken zur Entstehung von Überhangmandaten beitragen. Die erste bezieht sich auf das Potenzial möglicherweise entstehender Überhangmandate. Der Einfachheit halber gehe ich im Folgenden grundsätzlich davon aus, dass Überhangmandate immer bei der stärksten Partei entstehen. Dies ist logisch nicht zwingend, entspricht aber in der Regel den empirischen Zusammenhängen. Das Potenzial ist dann nichts anderes als die Lücke zwischen dem Stimmenanteil (Zweitstimmenanteil) der stärksten Partei und dem Anteil der Gesamtheit der Mandate, den die Direktmandate ausmachen. Gehen wir davon aus, dass dieser Anteil 50% beträgt, wie es momentan beim Bundestagswahlsystem der Fall ist, dann beträgt das Potenzial die Differenz zwischen 50% und dem Stimmenanteil der stärksten Partei. Das Potenzial entspricht also dem Anteil an der Ausgangszahl der Mandate insgesamt, den die stärkste Partei in Form von Überhangmandaten gewinnen kann, wenn sie sämtliche Direktmandate gewinnt. Hat die stärkste Partei 45% der Zweitstimmen, dann beträgt das Potenzial 5% bzw. ein Zwanzigstel der Ausgangsgröße, hat die stärkste Partei hingegen 40% der Zweitstimmen, dann ist das Potenzial schon doppelt so groß und bei 30% der Zweitstimmen sogar viermal so groß. Nehmen wir an, auf das betreffende Bundesland entfallen insgesamt 60 Mandate, dann beträgt das Potenzial bei 45% 3 Überhangmandate, bei 40% der Stimmen 6 Überhangmandate und bei 30% 12 Überhangmandate. Verwirklicht die Partei das Potenzial, dann nimmt der Faktor der

Überrepräsentation bei abnehmender Stärke noch einmal stärker zu als das Potenzial, da sich ja gleichzeitig die Ausgangsgröße verringert. Eine Partei, die mit 45% 50% der Sitze gewinnt, ist um ein Neuntel bzw. 11% überrepräsentiert, eine Partei, der dies mit 40% der Stimmen gelingt, ist um ein Viertel bzw. 25% überrepräsentiert und eine Partei, die mit 30% der Zweitstimmen alle Direktmandate gewinnt, ist um $\frac{2}{3}$ bzw. 67% überrepräsentiert.

Der zweite mechanische Faktor ist die Verwirklichungschance des Potenzials, die dem Anteil der Direktmandate entspricht, der tatsächlich von der stärksten Partei gewonnen wird. Als grobe, aber hinreichend genaue und in jedem Fall hilfreiche Faustregel zur Abschätzung der Effekte kann man davon ausgehen, dass die stärkste Partei, wenn sie mindestens 10 Prozentpunkte vor der zweitstärksten Partei liegt, 100% oder zumindest annähernd 100% der Direktmandate gewinnt. Mit dem Zusammenwirken dieser beiden Faktoren kann das Ausmaß entstehender Überhangmandate ziemlich genau beschrieben werden, wie in Abbildung 1 zu sehen ist.

Abbildung 1: Zusammenhänge zwischen den Überhangmandaten und potenziellen Erklärungsfaktoren. Die Überhangmandate entsprechen immer der durchgehenden Linie.



(Grafik aus Behnke 2019a)

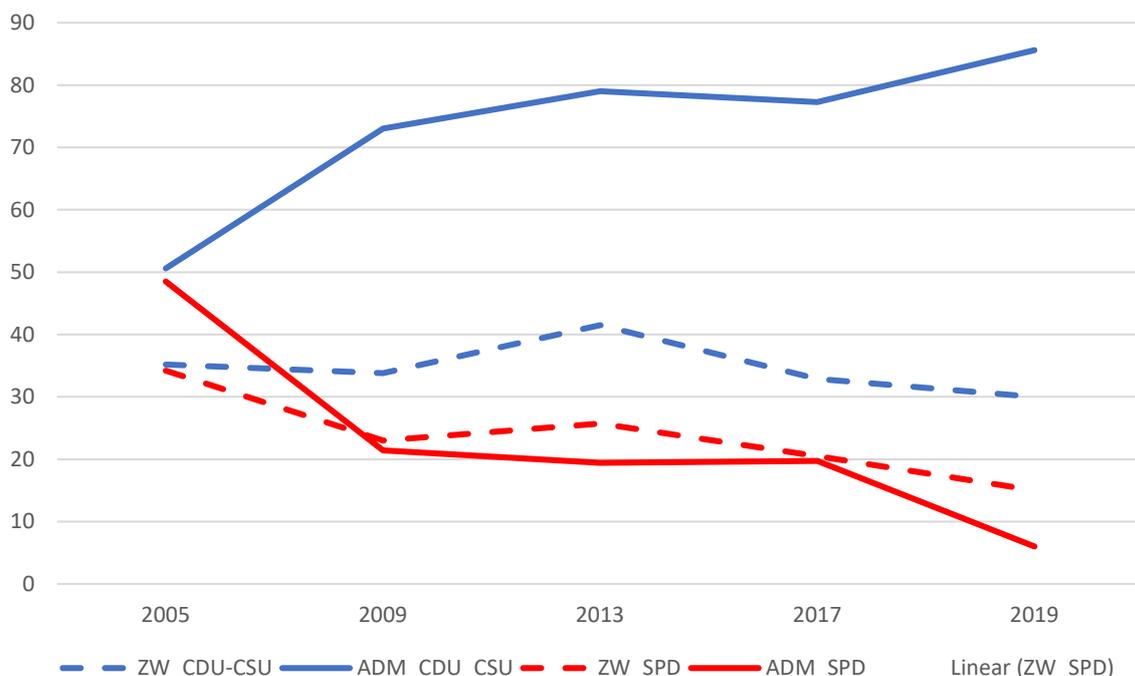
1949 z.B. verfügte die CDU/CSU über ein sehr hohes Potenzial, da sie nur 31% der Zweitstimmen gewann. Da sie allerdings nur zwei Prozentpunkte vor der SPD lag, konnte sie

dieses Potenzial nicht verwirklichen, beide Parteien teilten sich die Direktmandate annähernd gleichmäßig auf und es kam insgesamt zu nur zwei Überhangmandaten. 1953 und 1957 gewann die Union zwar den überragenden Teil der Direktmandate, konnte aber diese hohe Verwirklichungschance nicht nutzen, da sie in den Bundesländern, wo sie alle Direktmandate gewann, auch um die 50% der Zweitstimmen oder nur unwesentlich weniger gewonnen hatte, so dass es auch hier nur zu sehr wenigen Überhangmandaten kam.

Grundsätzlich gilt also: **Eine stärkste Partei, die deutlich weniger als 50% der Stimmen erhält, aber gleichzeitig weit vor der zweitstärksten Partei liegt, ist der denkbar (un)günstigste Fall in Bezug auf die Entstehung von Überhangmandaten.**

Genau dieser denkbar ungünstige Fall aber liegt seit der Wiedervereinigung immer häufiger vor und fand seine extremen Ausprägungen bei der Wahl 2009 und 2017. Dies lässt sich noch einmal besonders eindrücklich mit Abbildung 2 darstellen. Der sprunghafte Anstieg 2009 des Anteils der Direktmandate, den die CDU gewinnt, kommt einzig und allein dadurch zustande, dass die CDU nun deutlich vor der SPD liegt. Liegt dann aufgrund eines schlechten Zweitstimmenergebnisses der CDU, wie es 2009 und 2017 der Fall war, ein großes Potenzial vor, dann kommt es zur Ausschöpfung desselben und zu entsprechend vielen Überhangmandaten.

Abbildung 2: Anteile Zweitstimmen und Direktmandate von Union und SPD seit 2005 (Die Werte für 2019 stammen aus Schätzungen aufgrund von Umfragen im Frühjahr 2019)



Die benannten strukturellen Ursachen hängen offensichtlich stark mit der Struktur des Parteiensystems zusammen, d.h. einerseits mit der Anzahl der Parteien und andererseits mit der Verteilung der Stimmen unter diesen. Dabei gilt: **Je mehr Parteien es gibt und je gleichmäßiger sich die Stimmen unter den anderen Parteien (aus Sicht der größten Partei) verteilen, desto leichter wird es möglich, dass die größte Partei einerseits deutlich unter 50% liegt und zugleich deutlich vor der zweitstärksten Partei, was wiederum die Entstehung von Überhangmandaten begünstigt.**

In einem Zwei-Parteien-System erringt die stärkste Partei entsprechend unserer Faustregel 100% aller Direktmandate, wenn sie 55% und die andere Partei 45% erhält. Hier kann es gar nicht zur Entstehung von Überhangmandaten kommen. Das Parteiensystem der 60er und 70er-Jahre kommt dieser Struktur mit zwei sehr großen, dominanten Parteien sehr nahe. In einem Drei-Parteien-System kann die stärkste Partei nun theoretisch mit 40% der Stimmen alle oder annähernd alle Direktmandate gewinnen (wenn die anderen beiden Parteien jeweils 30% erhalten). In einem Vier-Parteien-System ist dies theoretisch schon mit 32,5% der Stimmen möglich (bei jeweils 22,5% der Stimmen für die anderen drei Parteien) usw. Ein Sechs-Parteien-System mit CDU/CSU¹, SPD, FDP, Grüne, Linke und AfD ist demnach naturgemäß schon grundsätzlich sehr anfällig für die Entstehung von Überhangmandaten.

Es ist auch falsch, aus den aktuellen Umfragen abzuleiten, dass sich die Gefahr der Vergrößerung in den letzten Monaten wesentlich vermindert hätte, weil die Union einen deutlichen Anstieg an Popularität verzeichnen konnte. Abgesehen davon, dass diese Umfragen kaum tauglich für eine Prognose bezüglich des Wahlausgangs der nächsten Wahl sind, würden sie selbst, wenn sie diesen korrekt vorhersagen würden, keineswegs Anlass zur Entwarnung sein. Denn zwar sinkt einerseits durch den Anstieg der CDU das Potenzial für den Gewinn von Überhangmandaten, gleichzeitig aber steigt die Chance der Verwirklichung des Potenzials durch die Nivellierung der Ergebnisse der beiden stärksten Verfolgerparteien, der SPD und der Grünen.

Wie gesagt ist das derzeitige Umfragehoch der Union einer aktuellen Ausnahmesituation geschuldet. Im Laufe der letzten Jahrzehnte hat die Volatilität der Wählerschaft zugenommen, so dass es kurzfristig zu sehr großen Schwankungen der Umfrageergebnisse und auch der Wahlergebnisse selbst kommen kann. Kandidaten- und Sachthemeneffekte können daher den Ausgang der nächsten Wahl maßgeblich in **alle** denkbaren Richtungen beeinflussen. Es ist daher zwar nicht auszuschließen, dass die CDU/CSU in zukünftigen Wahlen auch wieder mal

¹ CDU und CSU werden hier wie eine Partei behandelt, da jeweils nur eine von beiden in einem Bundesland antritt.

um die 40% der Stimmen oder sogar über 40% der Stimmen erhält (genauso, wie das auch nicht für andere Parteien und insbesondere die SPD oder die Grünen ausgeschlossen werden kann), langfristig aber handelt es sich beim Abschmelzen der ehemaligen Volksparteien um einen stabilen Trend, der auf kontinuierlich wirkenden soziologischen und psychologischen Prozessen beruht. Ein Ergebnis von ca. 30% der CDU wie 2017 stellt daher mit großer Wahrscheinlichkeit keinen historischen und sich wieder selbst bereinigenden Ausreißer dar, sondern dürfte eher typisch für die mittelfristige Entwicklung sein. **Diese substanziellen soziologischen Ursachen der Veränderung des Parteiensystems führen also zu einer Situation, in der wir Überhangmandate in der Größenordnung von 2017 nicht als Ausnahme, sondern eher als Regel vorfinden werden, Tendenz steigend**, unter ansonsten gleichbleibenden Bedingungen, insbesondere wenn der Anteil der Direktmandate an allen Mandaten konstant bei 50% gehalten wird.

3. Bedingungen, denen Reformentwürfe genügen sollen

Die Vergrößerung des Bundestags hängt ursächlich (in der Regel hauptsächlich wenn nicht sogar ausschließlich) mit den Überhangmandaten zusammen. Wie umfangreich die Vergrößerung im Endeffekt ausfällt, hängt dabei unter anderem davon ab, welche Bedingungen in Bezug auf die Behandlung des Problems der Überhangmandate eingehalten werden sollen. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um die folgenden drei Bedingungen:

1. Aufrechterhaltung des Interparteienproporz: Die endgültigen bundesweiten Sitzzahlen der Parteien sollen dem Verhältnis ihrer bundesweit erzielten Zweitstimmen entsprechen.
2. Unantastbarkeit der Direktmandate: Direktmandate, d.h. Wahlkreismandate, die eine Partei dadurch errungen hat, dass ihr Kandidat im Wahlkreis eine relative Mehrheit an Erststimmen gewonnen hat, sollen der Partei ungeschmälert zugeteilt werden.
3. Unantastbarkeit der Listenmandate: Listenmandate, die einer Partei proportional zu ihren Zweitstimmen in einem Bundesland zustehen, ausgehend von der Regelgröße des Bundestags von 598 Sitzen, sollen der jeweiligen Landesliste der Partei in vollem Umfang zustehen.

Anhand dieser drei Bedingungen lässt sich eine Typologie bzw. eine Taxonomie aufstellen, die die einzelnen Modelle bzw. Gesetzesentwürfe einer bestimmten Klasse zuordnet, je nachdem, welche der drei Bedingungen von ihnen erfüllt werden bzw. welche nicht. In Tabelle 1 ist eine

Übersicht dieser Typologie zu sehen, die Ausprägung „0“ bedeutet dabei jeweils, dass die entsprechende Bedingung nicht erfüllt ist, „1“ bedeutet, dass sie erfüllt ist.

Tabelle 1: Taxonomie der vorliegenden Modelle bzw. Gesetzesentwürfe anhand der drei Bedingungen

Typ	Interpart eien- proporz	Unantast barkeit DM	Unantast -barkeit LM	Wesentliche Modelleigenschaft	Gesetzesentwürfe
1	0	0	0		-
2	0	0	1		-
3	0	1	0	Unausgegl. ext. ÜM	Grünenentwurf 2009 ²
4	0	1	1	Unausgegl. int. und ext. ÜM	Wahlgesetz 2008, Schäublevorschlag 2019 ³
5	1	0	0	Globale Kappung von ÜM	Grünenentwurf 2011 ⁴
6	1	0	1	Interne Kappung von ÜM	AfD-Vorschlag 2019 ⁵ , SPD- Vorschlag 2020 ⁶
7	1	1	0	Kompens. der ÜM durch LM	Linkenentwurf 2011 ⁷ , Drei- Fraktionen-Modell 2019 ⁸
8	1	1	1	Keine Opfer	SPD-Ausgleichsmodell 2011 ⁹ , Wahlgesetz 2013

4. Das Ausmaß der Vergrößerung

Im Folgenden soll davon ausgegangen werden, dass die ersten beiden Bedingungen gelten sollen, also die Direktmandate unangetastet bleiben sollen und der Interparteienproporz eingehalten werden soll. Dies entspricht auch den Bedingungen, denen offensichtlich der Entwurf der drei Oppositionsparteien entsprechen soll.

Wenn aber die Verhältniswahl uneingeschränkt umgesetzt werden soll und keine Direktmandate dabei geopfert werden dürfen, dann heißt dies nichts anderes, als dass die Direktmandate in der Mandatsverteilung, wie sie sich aufgrund der Verhältniswahl ergibt, aufgehen müssen. Alle Direktmandate sind dann durch die Zweitstimmen der Partei abgedeckt. Die minimal notwendige Größe des Bundestags, damit es hier zu keiner Unverträglichkeit der

² BT-Drucksache 16/11885

³ <https://www.sueddeutsche.de/politik/bundestag-wahlrecht-reform-gescheitert-ueberhangmandate-1.4395493> (abgerufen 18.3.2020)

⁴ BT-Drucksache 17/4694

⁵ BT-Drucksache 19/14066. Aus dem Antrag selbst ist nicht hundertprozentig eindeutig zu erschließen, ob die AfD ein Kappungsmodell im Sinne von Typ 6 vorschlägt. Mit diesem Text vereinbar wäre auch ein gänzlich anderes System, bei dem die Wahlkreisstimmen lediglich die Rangfolge der Vergabe der Sitze, die einer Partei zustehen, bestimmen, ähnlich wie es im Wahlsystem für die Landtagswahl in Baden-Württemberg für die Besetzung der Proporzmandate der Parteien üblich ist. Äußerungen des AfD-Abgeordneten Glaser bei den zwei Aktuellen Stunden zum Thema der Wahlreform am 29. Januar 2020 und am 11. März 2020 legen aber die hier vorgenommene Interpretation nahe.

⁶ <https://www.spdfraktion.de/system/files/documents/beschluss-wahlrecht-spd-20200303.pdf> (abgerufen 18.3.2020)

⁷ BT-Drucksache 17/5896

⁸ BT-Drucksache 19/14672

⁹ BT-Drucksache 17/5895

beiden Prinzipien kommt, ist dann die Größe des Bundestags, bei der die Anzahl aller Direktmandate der stärksten Partei genau der Zahl an Mandaten entspricht, die ihr proportional zu ihren Zweitstimmen zustehen würden. Dieser Zusammenhang lässt sich als folgende Basisregel formulieren:

Basisregel

*Gewinnt eine Partei mit einem Anteil z der Zweitstimmen einen Anteil d der Direktmandate, dann muss die Größe des Parlaments mindestens das $\frac{d}{z}$ -fache der fixierten Gesamtzahl der Direktmandate betragen, damit alle gewonnenen Direktmandate in dem Sitzanteil aufgehen, der der Partei proportional zu ihren Zweitstimmen zusteht.*¹⁰

Erzielt z.B. eine Partei mit 30% der Zweitstimmen 80% der Direktmandate, dann muss die Größe des Bundestags, damit alle Direktmandate durch die Zweitstimmen gedeckt sind, das $\frac{80}{30}$ -fache bzw. $\frac{8}{3}$ -fache der Anzahl der Direktmandate betragen. Gehen wir von einer auf 300 fixierten Anzahl der Direktmandate aus, dann müsste der Bundestag dementsprechend auf 800 Sitze vergrößert werden. Erzielt die Partei mit 30% der Stimmen 90% der Direktmandate, dann muss er auf 900 Sitze vergrößert werden, und schließlich, wenn die Partei mit 30% der Zweitstimmen 100% der Direktmandate erzielt, landen wir – ausgehend von einer fixierten Direktmandatszahl von 300 – beim „Bundestag der Tausend“ (Pukelsheim 2019).

Als Kernergebnis dieses zwingend geltenden Zusammenhangs können wir festhalten:

Die zur Abdeckung aller Direktmandate durch die Zweitstimmen im Sinne der Verhältniswahl benötigte Größe des Parlaments ist ausschließlich durch die gegebene Anzahl der Direktmandate und durch das Verhältnis des Direktmandatsanteils der stärksten Partei zum Zweitstimmenanteil der stärksten Partei bestimmt, wobei sich die minimal notwendige Größe des Parlaments konkret als das Produkt aus der Anzahl der Direktmandate und diesem Verhältnis bestimmen lässt.

Diese Aussage soll im Folgenden als *Kernsatz* bezeichnet werden. Die wichtigste Eigenschaft des Kernsatzes besteht dann darin, **dass in ihm die Normgröße des Bundestags überhaupt**

¹⁰ Als Formel ausgedrückt: $MVD = \frac{d_A}{z_A}$, wobei MVD gleich dem Faktor der minimalen Vergrößerung im Verhältnis zur Anzahl der Direktmandate ist, d_A gleich dem Anteil der Direktmandate, den Partei A erringt und z_A gleich dem Zweitstimmenanteil der Partei A. Dabei wird davon ausgegangen, dass Partei A die größte aller Parteien ist, an der sich der Ausgleich orientiert.

nicht vorkommt. Legt man die Endgröße des Bundestags so fest, dass man – ausgehend von irgendeiner niedrigen Startzahl, die auf jeden Fall unterhalb der Endgröße liegt, z.B. der Anzahl der Direktmandate selbst – ihn so lange vergrößert, bis alle Direktmandate im Proporz aufgehen, was ja genau dem Wesen des Ausgleichs entspricht, dann ist für die absolute Endgröße des Bundestags nur das Wahlergebnis selbst, das sich im Zweitstimmenanteil und im gewonnenen Direktmandatsanteil der stärksten Partei widerspiegelt, und die fixe Anzahl der Direktmandate verantwortlich¹¹. Zu einer Vergrößerung gegenüber der Normgröße kommt es nun, wenn die minimal notwendige Größe über der Normgröße liegt. Erst durch die Normgröße wird damit eine kritische Verhältniszahl festgelegt, nämlich das Verhältnis der Normgröße selbst zur Anzahl der Direktmandate. (Momentan liegt diese Zahl bei 2.) Wir können nun die Basisregel auch so umformulieren:

Liegt das Verhältnis des Direktmandatsanteils der stärksten Partei zu ihrem Zweitstimmenanteil über dem Verhältnis der Normgröße zur fixierten Anzahl der Direktmandate, dann kommt es zu Überhangmandaten und demnach anschließend zu einer Vergrößerung des Bundestags.

Die Definition eines Überhangmandats ist daher eine rein nominalistische und keine substanzielle (Realdefinition), die einem Wesenszug, der dem Überhangmandat selbst zueigen wäre, entspricht. Während das, „was uns Rose heißt, wie es auch hieße“, dennoch „lieblich duften“ würde, ist das, „was uns Überhangmandat heißt“, ein reiner Artefakt, der lediglich dem Design des Wahlsystems entspringt bzw. - konkreter - dem Missverhältnis zwischen dem zur Abdeckung der Direktmandate benötigten Vervielfältigungsfaktor (im Verhältnis zur fixen Anzahl der Direktmandate) und dem durch die Normgröße festgelegten. Wie willkürlich die Überhangmandate aufgrund eines zu niedrig gewählten Verhältnisses von Normgröße zur fixierten Anzahl der Direktmandate entstehen, lässt sich am Vergleich des Bundestagswahlsystems mit dem Landtagswahlssystem von Nordrhein-Westfalen feststellen. In Nordrhein-Westfalen beträgt die Normgröße 181 und die fixierte Anzahl der Direktmandate, die durch die Anzahl der Wahlkreise bestimmt ist, 128. Das Verhältnis aus diesen beiden Zahlen beträgt nur ca. 1,4. Bei der Landtagswahl 2012 gewann die SPD 99 der 128 Direktmandate, also „nur“ ca. 77%. Gleichzeitig gewann sie ca. 42% der bei der Sitzverteilung berücksichtigten

¹¹ Dabei gehe ich davon aus, dass der Anteil der von der stärksten Partei gewonnenen Direktmandate unabhängig von der Anzahl der Direktmandate ist. Diese Annahme ist weitgehend unproblematisch, da in dem kritischen Fall, den wir untersuchen, meist alle Direktmandate von der stärksten Partei gewonnen werden.

Zweitstimmen. Das Verhältnis von Direktmandatsanteil zu Zweitstimmenanteil betrug also 77/42 bzw. ca. 1,8 und lag damit deutlich über dem kritischen Schwellenwert von 1,4. Der Landtag musste daher von 181 auf 237 Sitze um über 30% vergrößert werden, was unter anderem zu dem demokratietheoretisch nicht ganz unproblematischen Effekt führte, dass die CDU trotz eines Stimmenverlusts von 10% gegenüber 2010 ihre Sitzzahl exakt erhalten konnte. Bei einem Verhältnis der Normgröße zur Anzahl der Wahlkreise bzw. Direktmandate von 2 wie auf der Bundesebene, hätte es überhaupt keine Überhangmandate gegeben und es hätte keiner Vergrößerung des Landtags bedurft. Was in Nordrhein-Westfalen also zum Überhangmandat wurde, wäre unter einem Kontext wie beim Bundestagswahlssystem keines geworden.

Die Entstehung von Überhangmandaten verdankt sich letztlich also der Willkür bei der Festlegung des Verhältnisses von Normgröße zur Anzahl der Wahlkreise. Die Überhangmandate sind gewissermaßen ein sich aus dem Design beiläufig ergebender Effekt und können daher als Überhangmandate selbst keinen Wert darstellen, der an sich schützenswert wäre.

Die Endgröße ist das Produkt aus Anzahl der Direktmandate und dem Verhältnis von Direktmandatsanteil zu Zweitstimmenanteil der stärksten Partei. Soll die Normgröße nicht überschritten werden, dann muss sie als gesetzt betrachtet werden, woraus zwangsläufig folgt, dass die Anzahl der Direktmandate zur variablen Größe wird, die nun aus der Normgröße abgeleitet werden kann, da das Verhältnis von Direktmandatsanteil zu Zweitstimmenanteil der stärksten Partei ja eine Charakteristik des Wahlergebnisses darstellt und somit ebenfalls als gegeben betrachtet werden muss. Für diesen Quotienten muss dann ein „typischer“ Wert gesucht werden, wie er für das gegenwärtige Parteiensystem als halbwegs repräsentativ angenommen werden kann. In Tabelle 2 sind die Koeffizienten einzeln für die Bundesländer aufgeführt, wie sie sich aufgrund des Wahlergebnisses der Bundestagswahl von 2017 ergeben. In der letzten Spalte der Tabelle ist die Größe des Bundestags aufgeführt, die sich ergeben hätte, wenn die Gesamtvergrößerung in demselben Maß erfolgt wäre.

Die länderspezifischen Quotienten schwanken zwischen 0 für Bremen (in dem die CDU kein Direktmandat erhielt) und 3,3 in Thüringen. Der mit der Ländergröße gewichtete Mittelwert des Quotienten beträgt ca. 2,2. Insgesamt hätte der Bundestag daher auf mindestens knapp unter 660 Sitze vergrößert werden müssen, wenn alle Direktmandate in der Proporzrechnung aufgehen sollen. Der Mittelwert ist relativ niedrig, weil hohe Werte weit über 2 durch Werte unter 2 aufgefangen und zumindest teilweise wieder neutralisiert werden. Dies entspricht demnach einer Logik, in der Überhangmandate in den Ländern, in denen der Quotient über 2

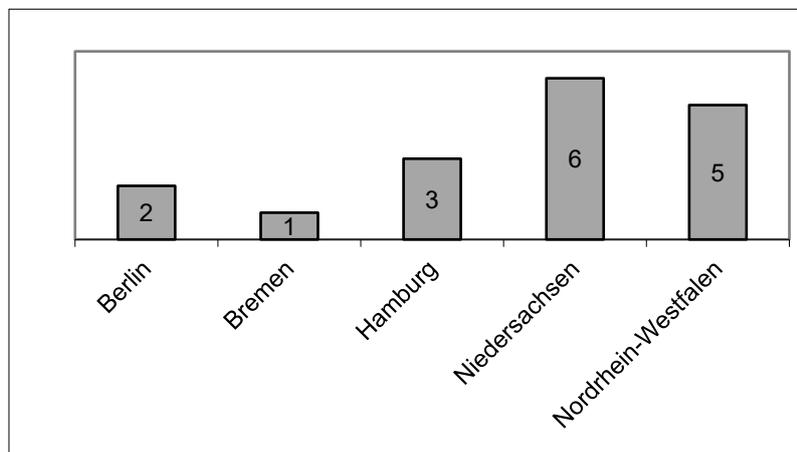
liegt, durch Listenmandate in Ländern, in denen der Quotient unter 2 liegt, kompensiert wird, weil auch in diesen Ländern die CDU nur so viele Mandate erhält, wie sie dort Direktmandate gewinnt. Die zur Kompensation herangezogenen Listenmandate sind in Abbildung 3 zu sehen.

Tabelle 2: Kennzahlen für die einzelnen Bundesländer auf der Basis der Ergebnisse der Bundestagswahl 2017

Land	Zweitst. Land	Zweitst. CDU	Anteil Zweitst.	DM Land	DM CDU	Anteil DM	QDZ	Prog. Btgg.
Baden-Württemberg	5724496	2061687	36,02	38	38	100	2,777	830,2
Berlin	1736907	424321	24,43	12	4	33,33	1,364	408
Brandenburg	1396941	397839	28,48	10	9	90	3,16	944,9
Bremen	318015	83409	26,23	2	0	0	0	0
Hamburg	933742	266312	28,52	6	1	16,67	0,584	174,7
Hessen	3201975	1033200	32,27	22	17	77,27	2,395	716
Mecklenburg-Vorpommern	882138	307263	34,83	6	6	100	2,871	858,4
Niedersachsen	4480224	1623481	36,24	30	16	53,33	1,472	440,1
Nordrhein-Westfalen	9475240	3214013	33,92	64	38	59,38	1,75	523,4
Rheinland-Pfalz	2269589	848003	37,36	15	14	93,33	2,498	746,9
Saarland	562430	189573	33,71	4	3	75	2,225	665,3
Sachsen	2312693	665751	28,79	16	12	75	2,605	779
Sachsen-Anhalt	1174448	377411	32,14	9	9	100	3,112	930,4
Schleswig-Holstein	1669995	583135	34,92	11	10	90,91	2,603	778,4
Thüringen	1210040	372258	30,76	8	8	100	3,251	971,9
Bund	44189959	12447656	28,17	299	185	61,87	2,197	656,9

Quelle: eigene Berechnungen

Abbildung 3: Listenmandate der CDU bei der Bundestagswahl 2017



Die CDU in Niedersachsen müsste z.B. seine sechs verbliebenen Listenmandate abgeben, so dass sie statt den ihr proportional zustehenden 22 Mandaten nur noch die 16 Direktmandate erhält, die sie dort gewonnen hat. Sie verliert also etwas mehr als ein Viertel ihrer aufgrund der ihr ursprünglich aufgrund des Proporz zugeteilten Mandate. Nordrhein-Westfalen müsste 5 von 43 Mandaten abgeben und verlöre demnach ca. ein Achtel. Von den insgesamt 34 Überhangmandaten der CDU können 17 als interne Überhangmandate mit Listenmandaten

kompensiert werden, die übrigen 17 sind externe Überhangmandate, die in jedem Fall ausgeglichen werden müssen. Der benötigte Ausgleich fällt also ungefähr halb so groß aus wie der tatsächlich aufgrund des aktuellen Wahlsystems stattgefunden habende.

Geht man also von diesem Quotienten 2,2 aus, dann müsste die Anzahl der Direktmandate auf ca. 270 verringert werden, damit die minimale Endgröße unter 600 liegt, wohlgermerkt unter der Annahme eines Ergebnisses wie dem von 2017 und *der Verrechnung der verbliebenen Listenmandate mit internen Überhangmandaten*.

Sollen die Listenmandate ebenfalls unangetastet bleiben wie die Direktmandate, dann ergeben sich in Abhängigkeit von verschiedenen Verhältnissen der Normgröße zur Anzahl der Wahlkreise bzw. der Direktmandate die Zahlen in Tabelle 3.

Tabelle 3: Kennzahlen für die einzelnen Bundesländer auf der Basis der Ergebnisse der Bundestagswahl 2017, in Abhängigkeit von verschiedenen Werten des Vervielfältigungs-faktors k

Land	Wahlsystem mit Normgröße 598 und 299 Wahlkr.		Wahlsystem mit Normgröße 600 und 250 Wahlkr.		Wahlsystem mit Normgröße 630 und 250 Wahlkr.		Wahlsystem mit Normgröße 600 und 200 Wahlkr.		Gewicht
	DZQ min2.0	Prog. Btgr.	DZQ min2.4	Prog. Btgr.	DZQ min2.52	Prog. Btgr.	DZQ min3.0	Prog. Btgr.	
Baden-Württemberg	2,777	830,2	2,777	694,2	2,777	694,2	3	600	0,162
Berlin	2	598	2,4	600	2,52	630	3	600	0,035
Brandenburg	3,16	944,9	3,16	790	3,16	790	3,16	632	0,034
Bremen	2	598	2,4	600	2,52	630	3	600	0,006
Hamburg	2	598	2,4	600	2,52	630	3	600	0,02
Hessen	2,395	716	2,4	600	2,52	630	3	600	0,084
Mecklenburg-Vorpommern	2,871	858,4	2,871	717,7	2,871	717,7	3	600	0,025
Niedersachsen	2	598	2,4	600	2,52	630	3	600	0,129
Nordrhein-Westfalen	2	598	2,4	600	2,52	630	3	600	0,258
Rheinland-Pfalz	2,498	746,9	2,498	624,5	2,52	630	3	600	0,067
Saarland	2,225	665,3	2,4	600	2,52	630	3	600	0,016
Sachsen	2,605	779	2,605	651,3	2,605	651,3	3	600	0,055
Sachsen-Anhalt	3,112	930,4	3,112	778	3,112	778	3,112	622,4	0,034
Schleswig-Holstein	2,603	778,4	2,603	650,9	2,603	650,9	3	600	0,046
Thüringen	3,251	971,9	3,251	812,6	3,251	812,6	3,251	650,1	0,029
Bund	2,393	715,4	2,575	643,9	2,642	660,6	3,016	603,3	

Quelle: eigene Berechnungen

Wenn sowohl Listenmandate als auch Direktmandate geschützt wären, ergäbe sich bei 598 Sitzen und 299 Wahlkreisen eine Mindestgröße des Bundestags von ca. 715. Dies entspricht auch weitgehend dem aktuellen System, die Unterschiede ergeben sich aufgrund von Rundungseffekten und vor allem dadurch, dass der erste Schritt der Mandatsverteilung auf die Länder entsprechend zu ihren Bevölkerungszahlen entfällt¹². Das durchschnittliche Verhältnis

¹² Dieser erste Schritt im aktuellen System ist verantwortlich für viele Inkonsistenzen, da die Bevölkerungszahlen für die endgültigen Sitzzahlen völlig irrelevant sind, da für diese nur die Zweistimmen von Bedeutung sind (vgl.

der garantierten Mandate (Mindestsitze) zu den Direktmandaten beträgt nun ca. 2,4. Bei einer Normgröße des Bundestags von 600 Sitzen und 250 Direktmandaten ergäbe sich ein Faktor von etwas weniger als 2,6 und eine Endgröße des Bundestags von ca. 640 Sitzen. Bei einer Normgröße des Bundestags von 630 Sitzen und 250 Wahlkreisen, wie es der Vorschlag der drei Oppositionsfraktionen vorsieht, würde die Endgröße, wenn man die Listenmandate unangetastet ließe (was im Drei-Fraktionen-Vorschlag nicht vorgesehen ist), ca. 660 Mandate betragen. Will man die Normgröße bei 600 setzen und möchte sowohl die Direkt- als auch die Listenmandaten unangetastet bleiben, dann hätte unter der Annahme von einem Wahlergebnis wie 2017 die Anzahl der Wahlkreise bei 200 liegen müssen, damit es zu keiner Vergrößerung zur Garantie des Proporz kommt.

Was man mit diesen Zahlen gut illustrieren kann, ist der Trade-Off zwischen den verschiedenen Stellschrauben bzw. ihre gegenseitige Substituierbarkeit. Ein System mit Direktmandatsgarantie, aber Verrechnung von Überhangmandaten mit Listenmandaten und 299 Wahlkreisen (Tabelle 2, letzte Spalte) führt zu einem ungefähr gleich großen Bundestag wie ein System mit Direkt- und Listenmandatsgarantie und 250 Wahlkreisen. Bei gegebener Normgröße schafft die Reduktion der Wahlkreise einen Spielraum für den Erhalt von Listenmandaten. Verzichtet man auf die Reduktion der Wahlkreise, muss man den Preis für die Erhaltung der Normgröße eben auf andere Weise errichten, z.B. in Form der Preisgabe von Listenmandaten für die Verrechnung mit Überhangmandaten oder in Form der Streichung bzw. Kappung von überschüssigen Direktmandaten. Denn wie aus den Tabellen ersichtlich, kann die Reduktion von Wahlkreisen allein vermutlich nicht garantieren, dass die Normgröße eingehalten wird, außer man reduziert sie auf eine Größenordnung von ca. 200. Flankierende Maßnahmen zur Einhaltung der Normgröße werden also häufig benötigt werden. **Eine Garantie der Einhaltung einer bestimmten Normgröße wird zwangsläufig mit der Möglichkeit der Kappung von überschüssigen Direktmandate verbunden sein müssen.** Die Reduktion der Wahlkreise führt aber in jedem Fall zu einer geringeren Ergebnisgröße, die dann evtl. noch durch zusätzliche Maßnahmen auf die Normgröße getrimmt werden kann. Die Reduktion der Wahlkreise ist also lediglich die sanfteste Form der Reduktion der Direktmandate, wenn eine solche Reduktion so oder so notwendig sein wird, um die Einhaltung der Normgröße zu gewährleisten. Wenn wir uns also in einem solchen Kontext befinden, dass eine Partei zu viele Direktmandate im Verhältnis zu den Zweitstimmen erhält, dann gilt: **Jedes Direktmandat, das die stärkste Partei durch die Reduktion der Wahlkreise verliert, ist**

Behnke 2013). Dass in diesem Fall der erste Schritt mit Bildung der Ländersitzkontingente zu etwas geringeren Sitzzahlen führt, ist daher reiner Zufall, genauso hätte er auch leicht höher ausfallen können.

eines, das ihr ansonsten später durch die Kappung entfallen würde¹³. Denn will man den Interparteienproporz einhalten und die Normgröße, dann muss die Anzahl der Direktmandate auf die Zahl von Mandaten gedeckelt sein, die durch den Zweitstimmenanteil abgedeckt ist. Ob man diese Deckelung dann vorausschauend durch die Reduktion der Wahlkreise oder als ex-post-Korrektur durch Streichung vornimmt, ist vom Ergebnis her unerheblich. Es ist aber offensichtlich aus Gründen der Vermittelbarkeit vorzuziehen, eine Sache erst gar nicht zu vergeben, die man sonst später wieder wegnehmen müsste. In der Psychologie spricht man hier von sogenannten „Endowment-Effekten“. Denn selbst die vorläufige, unberechtigte Zuordnung einer Sache (oder eines Mandats) zu einer Person oder Partei, die später durch keinen legitimen Anspruch aufrechterhalten werden kann, so dass das Objekt wieder zurückgegeben werden muss, schafft eine psychologische Bindung, die nur im Zusammenspiel mit dem Eindruck eines Verlustes wieder zu lösen ist.

5. Der Drei-Fraktionen-Gesetzesentwurf für sich

5.1. Kerneigenschaften des Entwurfs

Im Wesentlichen besteht der Drei-Fraktionen-Entwurf aus den folgenden Elementen:

1. Abschaffung der Zuweisung von Ländersitzkontingenten im Verhältnis zu den Bevölkerungszahlen
2. Reduktion der Wahlkreise von derzeit 299 auf 250
3. Erhöhung der Normgröße des Bundestags von derzeit 598 auf 630
4. Verrechnung von internen Überhangmandaten mit Listenmandaten

Zu 1.) Abschaffung der Zuweisung von Ländersitzkontingenten im Verhältnis zu den Bevölkerungszahlen

Nach dem Wahlgesetz von 2013 werden auf der ersten Stufe der Verteilung sogenannte Ländersitzkontingente gebildet. Dafür werden die regulär zu verteilenden 598 auf die Länder entsprechend deren Bevölkerungszahl verteilt. Danach erfolgt die Verteilung der Sitze der Ländersitzkontingente auf die einzelnen Landeslisten der Parteien, wobei jede Partei immer mindestens so viele Sitze erhält, wie sie im betreffenden Land Direktmandate gewonnen hat (Mindestsitze). Im Zuge des Ausgleichs wird jedoch wieder die Logik des Wahlgesetzes von 2008 angewandt, d.h. es wird jeweils entsprechend der Zweitstimmenanteile zuerst eine bundesweite Oberverteilung der Sitze zwischen den Parteien und dann die Unterverteilung

¹³ Dies gilt zumindest, solange man grundsätzlich am System der personalisierten Verhältniswahl festhält, was von keiner Seite ernsthaft in Frage gestellt wird. In meinen Analysen gehe ich grundsätzlich davon aus, dass dieses System in seinen Grundzügen beibehalten werden soll.

innerhalb der Sitzkontingente der Parteien auf die einzelnen Landeslisten vorgenommen. Dadurch wird aber die erste Verteilung aufgrund der Bevölkerungszahlen völlig irrelevant und stellt daher nur einen unnötigen Zwischenschritt dar. Durch diesen Wechsel des Zuteilungsmaßstabs kommt es allerdings zu unsinnigen Inkonsistenzen. So entstehen auf dem ersten Zuteilungsschritt Schein-Überhangmandate bzw. Schein-Überhänge von Mandaten, die auf der fehlenden Passung zwischen der Verteilung der Bevölkerungszahlen und der Zweitstimmenzahlen beruhen. Im Extremfall kann es dann sogar - wie bei der Bundestagswahl 2013 - zu einem substanziell unnötigen Ausgleich kommen. Die Erhöhung um 31 Sitze 2013 richtete sich an der CSU aus. Diese hatte allerdings gar keine Überhangmandate, war aber aufgrund einer unterdurchschnittlichen Wahlbeteiligung und eines überdurchschnittlichen Anteils von Wählerstimmen für Parteien, die gar nicht an der Sitzverteilung teilnahmen, daher im Verhältnis zu ihren Zweitstimmen überrepräsentiert (vgl. Behnke 2014). Um diese Überrepräsentation der CSU in Bayern auszugleichen, musste der Bundestag um 33 Sitze erhöht werden. Für einen Ausgleich der wenigen Überhangmandate der CDU hätte eine Größe von 610 Mandaten ausgereicht.

Um diese Inkonsistenzen und solche Formen eines überflüssigen Ausgleichs grundsätzlich auszuschließen, ist die Abschaffung der Bildung von Ländersitzkontingenten auf Basis der Bevölkerungszahlen unbedingt zu begrüßen. Der Entgegnung, diese seien seinerzeit zur Abschaffung des negativen Stimmgewichts eingeführt worden, so dass dieses dann wieder auftreten würde, ist nicht überzeugend, da aufgrund des Ausgleichs das negative Stimmgewicht zwar immer noch als sogenanntes „absolutes negatives Stimmgewicht“ auftreten kann, aber nicht mehr als „relatives negatives Stimmgewicht“. Nur wenn beides zusammen in einer notwendigen Kombination (sogenanntes „perfektes negatives Stimmgewicht“ (Behnke 2015)) auftritt, kommt es zu einem bewusst manipulierbaren Effekt des negativen Stimmgewichts zu Gunsten einer Partei, wie er bei der Wahl 2005 aufgetreten ist (Behnke 2008), der normativ bedenklich ist. Durch den Ausgleich wird eine solche Konstellation aber vermieden und es ist reiner Zufall, wer sich am Schluss aufgrund der Rundungseffekte besser stellt. Nebenbei sei bemerkt, dass es auch im aktuellen Wahlgesetz aufgrund des Ausgleichs zu einem negativen Stimmgewicht kommen kann (Behnke 2014), der aber offensichtlich bisher nirgends verfassungsrechtliche Bedenken ausgelöst hat.

Falsch ist allerdings die Annahme im Entwurf der drei Fraktionen, dass „das Sitzkontingentverfahren ... den Ausgleichsbedarf zusätzlich verstärkt.“ Die beiden Ausgleichsbedarfe, der durch die systemwidrige Orientierung an den Bevölkerungszahlen bei der Zuteilung der Ländersitzkontingente entstandene einerseits, der durch die

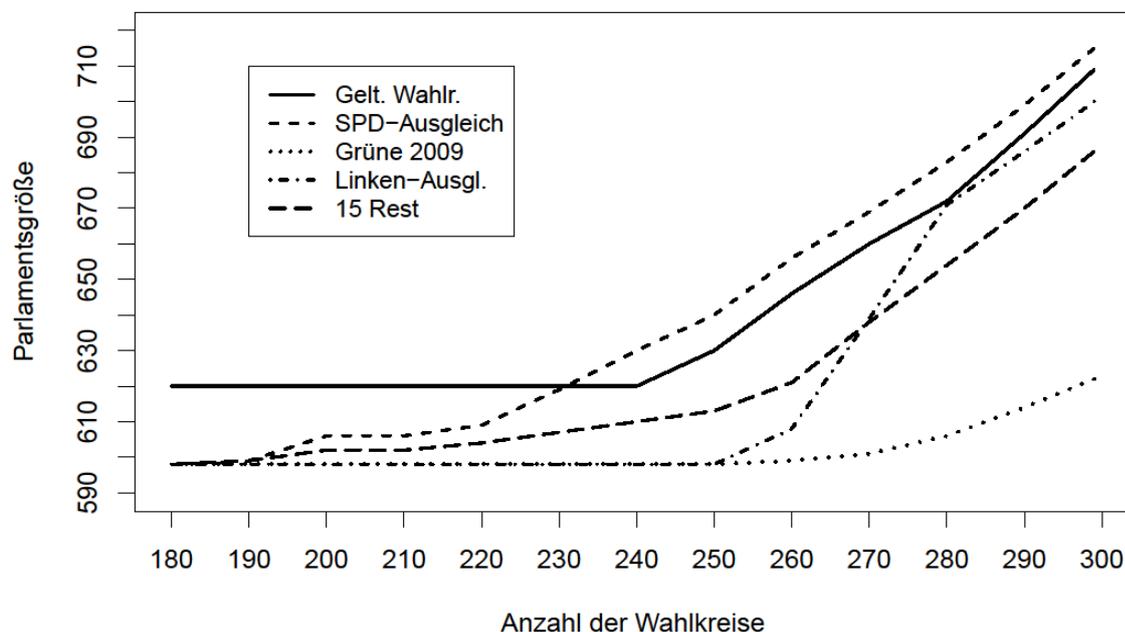
Überhangmandate entstandene andererseits, addieren sich nicht auf, sondern überlappen sich, so dass sich der Ausgleich letztendlich an demjenigen der beiden Effekte orientiert, der stärker ausfällt, 2013 war dies der Ländersitzkontingenteffekt, 2017 der durch die Überhangmandate bedingte. Da 2013 hinsichtlich der Überhangmandate ein Ausreißer war in der Form, dass es bei dieser Wahl zu untypisch wenigen Überhangmandaten kam, was vor allem an dem extrem großen Anteil nicht verwerteter Stimmen aufgrund des knappen Scheiterns an der 5%-Hürde von FDP und AfD lag, würde die Beseitigung des Ländersitzkontingents keinen wesentlichen Effekt auf die Sitzvergrößerung bzw. die Verminderung der Sitzvergrößerung ausüben. Dies würde sich allerdings ändern, sobald durch entsprechende Maßnahmen nur noch wenige Überhangmandate anfielen. Daher ist es in jedem Fall sinnvoll, diesen Designfehler vorsorglich und aus Gründen der Institutionenästhetik nun zu beheben.

Zu 2.) Reduktion der Wahlkreise von derzeit 299 auf 250

Durch die Reduktion der Anzahl der Wahlkreise von 299 auf 250 allein kann noch nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden, dass es zu keiner Vergrößerung gegenüber der Normgröße mehr kommen kann. Die Vergrößerung besteht in dem Entwurf als letzter Ausfluchtweg weiterhin, die dann noch stattfindende Vergrößerung wäre aber in jedem Fall sehr viel geringer als derzeit. Das kann man sich leicht vor Augen führen. Nach dem aktuellen Gesetz wäre eine Partei, die mit 35% der Zweitstimmen alle Direktmandate gewinnt (damit also 50% der Mandate), um 42% überrepräsentiert. Nach dem Vorschlag der drei Fraktionen wäre sie nur noch um 14% überrepräsentiert. Die Überrepräsentation und damit auch das zu ihrer Kompensation benötigte Ausmaß der Vergrößerung betrüge also nur noch ein Drittel des jetzigen Wertes. Da zusätzlich noch der Verrechnungsmechanismus mit Landeslisten in Kraft treten soll, wäre die Vergrößerung sogar noch geringer.

Auch die Schilderung der Zusammenhänge zwischen der minimal notwendigen Größe und dem Verhältnis von Direktmandatsanteil zu Zweitstimmenanteil der stärksten Partei im vierten Abschnitt *beweisen*, dass die Reduktion der Wahlkreise unumstößlich zu einer Verringerung der minimal notwendigen Größe des Bundestags zum Auffangen der Direktmandate im Proporz führt, und zwar unabhängig davon, mit welchen sonstigen Elementen zur Reduktion der Bundestagsgröße das jeweilige Modell kombiniert wird. Die Reduktion der Wahlkreise wirkt sich bei jedem innerhalb der Wahlreformdebatte diskutierten Modell in Richtung einer starken Verkleinerung des Bundestags aus, wie in Abbildung 4 beispielhaft für einige dieser Modelle zu sehen ist.

Abbildung 4: Simulierte Bundestagsgrößen für verschiedene Reformmodelle in Abhängigkeit von der Anzahl der Wahlkreise, ausgehend von den Ergebnissen der Bundestagswahl 2017



Diese Reduktion der minimal notwendigen Bundestagsgröße fällt proportional zu dem kritischen Verhältnis des Direktmandatsanteils der stärksten Partei zu ihrem Zweitstimmenanteil aus. Beträge dieses Verhältnis z.B. bundesweit 2,5, wie es in Rheinland-Pfalz bei der Bundestagswahl 2017 der Fall war (Tabelle 2), was also ein durchaus realistischer Wert ist, dann würde sich die minimal notwendige Größe um das 2,5-fache von 50, also um 125 Sitze verringern. Bei einem Faktor von 2,2, wie er 2017 bundesweit aufgetreten ist, verringert sich die minimal notwendige Zahl um 110 von ca. 660 auf ca. 550 (unter der Annahme, dass interne Überhangmandate mit Listenmandaten verrechnet werden). Es bestünde also genügend Spielraum, um noch unter 600 zu bleiben, selbst wenn sich der Überhang von Direktmandaten zu Zweitstimmen noch einmal deutlich verstärken würde, oder – falls dies nicht der Fall ist – die Anwendung der Verrechnung von Listenmandaten mit internen Überhangmandaten deutlich zu verringern. Denn die 50 Mandate Spielraum, die sich bei einem Wahlergebnis wie 2017 und 250 Wahlkreisen ergeben hätten, würden ja für alle Parteien proportional mit weiteren Listenmandaten aufgefüllt, d.h. auch die CDU hätte noch einen wesentlichen Teil ihrer Listenmandate erhalten, da sie nicht vollständig in der Verrechnung mit Überhangmandaten aufgehen würden.

Die Maßnahme der Reduktion der Wahlkreise bliebe nur dann „wirkungslos“, wenn die Normgröße durch Anwendung der anderen Stellschraubenelemente - wie z.B. Kappung der überschüssigen Direktmandate - auch ohne Vergrößerung schon hätte erreicht werden können.

Diese Wirkungslosigkeit wäre aber nur eine des äußeren Erscheinungsbilds in Hinsicht auf die Einhaltung der Normgröße. Denn wie schon erwähnt würde die Reduktion der Wahlkreise in diesem Fall das Ausmaß reduzieren, in dem man auf diese ergänzenden Elemente zur Reduktion der Gesamtgröße zurückgreifen muss. Da alle diese Elemente oder „Stellschrauben“ wie Kappung überschüssiger Direktmandate oder Verrechnung von Listenmandaten deutlich schmerzhaftere Eingriffe bedeuten würden, ist die Reduktion der Wahlkreiszahl als Präventivmaßnahme zur Vermeidung der Anwendung eben dieser schmerzhaften Eingriffe selbst auf jeden Fall vorzuziehen. Noch einmal: **Ein Direktmandat weniger am Anfang der Verteilung ist ein Direktmandat weniger, das am Ende der Verteilung gekappt werden muss, oder ein Listenmandat weniger, das für die Verrechnung eines internen Überhangmandats geopfert werden muss.**

Die Reduktion der Anzahl der Wahlkreise ist ein höchst sinnvoller Weg zur Reduktion der Bundestagsgröße. Er reagiert auf angemessene Weise auf die in Kapitel 2 genannten Ursachen der Vergrößerung, insbesondere der Veränderung der Struktur des Parteiensystems, da er das kritische Verhältnis von Normgröße zur fixierten Anzahl der Direktmandate gleichsinnig zur Dynamik des soziologischen Prozesses, der der Veränderung des Parteiensystems zugrunde liegt, verändert. Kurz: **Die Reduktion der Anzahl der Wahlkreise packt das Problem an der Wurzel an.**

Zu 3.) Erhöhung der Normgröße des Bundestags von derzeit 598 auf 630

Es ist offensichtlich, dass eine Erhöhung der Normgröße keinen Beitrag zu einer Reform leisten kann, deren Ziel die Rückführung der Größe des Bundestags auf die ursprüngliche Normgröße ist. Es handelt sich hier um eine Ad-hoc-Modifikation des Ziels selbst, was insofern der Stoßrichtung der Reform den Boden entzieht, denn wenn die Ziele selbst beliebig variiert werden können, ist es müßig, über die geeigneten Mittel zur Erreichung der Ziele nachzudenken.

Wie für die Obergrenze von 690 beim sogenannten Brückenmodell der SPD gibt es für eine Normgröße von 630 keine substantielle Begründung. Diese Setzungen sind als rein politische Entscheidungen zu betrachten, die die Wirkungen der Reform auf homöopathisch verträgliche Dosen für die Parteien einstellen sollen, um deren Akzeptanzbereitschaft zu erhöhen. Die Aufnahme solcher Elemente mag daher einem Argument strategischer Klugheit folgen, kann aber nicht wahlsystemimmanent begründet werden¹⁴.

¹⁴ Allerdings mag es eine Eigengesetzlichkeit politischer Verhandlungsprozesse geben, die mitunter auch Lösungen akzeptabel erscheinen lässt, die – in der Diktion von John Rawls (1972) – nicht der „idealen Theorie“

Dies wäre anders, wenn es ein unabhängiges Argument im Sinne der Funktionsfähigkeit des Parlaments gäbe, das eine Vergrößerung auf 630 (oder bis zu 690) Mandate nahelegen würde. Ein solches Argument ist mir nicht bekannt und wird im Entwurf der drei Fraktionen auch nicht aufgeführt. Es spricht also aus wahlssystemtheoretischer Sicht nichts dafür, die Normgröße von 598 Sitzen auf 630 zu erhöhen.

Zu 4.) Verrechnung von internen Überhangmandaten mit Listenmandaten

Die Verrechnung von internen Überhangmandaten mit Listenmandaten führt zu einer u.U. wesentlichen niedrigeren notwendigen Vergrößerung des Bundestags, da dann ja nur noch die externen Überhangmandate ausgeglichen werden müssen. 2017 hätte so die Vergrößerung ungefähr halbiert werden können, da 17 der insgesamt 34 Überhangmandate interner Natur waren. Alle 17 verbliebenen Listenmandate der CDU wären dann für die Verrechnung geopfert worden (vgl. Abbildung 3). In Hamburg wären dies drei der vier Mandate gewesen, die der CDU dort proportional zu ihren Zweitstimmen zugestanden hätten, in Bremen hätte das einzige dortige Mandat der CDU geopfert werden müssen.

Wesentlicher als die Verzerrung des innerparteilichen föderalen Proporztes erscheint mir jedoch, dass durch die Opferung von Listenmandaten zur Deckung von Direktmandaten grundlegende Gerechtigkeitserfordernisse verletzt werden (Behnke 2019b), die eine systematische Benachteiligung der Listenkandidaten in den betroffenen Bundesländern gegenüber den Kandidaten *derselben Partei* in anderen Bundesländern bedeuten würden. Faktisch bedeutet die Verrechnung von Listenmandaten zur Kompensation von Überhangmandaten, dass Zweitstimmen buchungstechnisch aus einem Bundesland in ein anderes Bundesland transferiert werden, um die dortigen überschüssigen Direktmandate zu bezahlen. Dies führt zu einer erheblichen föderalen Ungleichheit der länderspezifischen Erfolgswerte der Partei. Wäre 2017 die Verrechnungsmethode angewandt worden, hätte die Hamburger CDU ungefähr fünfmal so viele Zweitstimmen für ihr letztes Mandat aufwenden müssen wie die CDU in Baden-Württemberg. Denn die CDU in Hamburg hätte für 266 312 Zweitstimmen nur einen Sitz, die in Baden-Württemberg hingegen für 2 061 687 Zweitstimmen 38 Sitze erhalten und somit im Durchschnitt für einen Sitz einen „Preis in Zweitstimmen“ von 54 255 bezahlt.

entsprechen, aber als politisch tragbare Ergebnisse zumindest zu einer Verbesserung des Status Quos beitragen mögen und somit im Sinne einer Logik des „kleineren Übels“ immer noch verfolgenswert erscheinen. Die Heraufsetzung der Normgröße auf 630 wäre daher bestenfalls pragmatisch zu rechtfertigen, wenn damit nachvollziehbar die Realisierungswahrscheinlichkeit des in seinen wesentlichen Grundelementen sehr guten Vorschlags der drei Fraktionen erhöht werden könnte.

Nach dem aktuellen Wahlgesetz wählen die Bürger die Landesliste ihrer Partei in ihrem Bundesland. Ein Wähler, der mit seiner Zweitstimme für die CDU in Hamburg, Niedersachsen oder Nordrhein-Westfalen gewissermaßen die Überhangmandate der CDU in Baden-Württemberg zu „finanzieren“ hilft, könnte mit Recht Vorbehalte gegen diese regionale Umverteilung der effektiven Anrechenbarkeit seiner Zweitstimme haben. Dieser *Länderfinanzausgleich* von Zweitstimmen würde zudem in die falsche Richtung verlaufen, denn die Landesverbände, bei denen keine Überhangmandate auftreten, sind ja schon allein dadurch im Verhältnis zu denen mit Überhangmandaten unterrepräsentiert. Eine Kompensation von Überhangmandaten mit Listenmandaten würde diese Schieflage noch verstärken. Der Verweis auf den unitarischen Charakter der Bundestagswahl bzw. des Bundestags mag formaljuristisch genügen, ignoriert aber die Bedeutsamkeit bzw. Mischung verschiedener Strömungen für die Herausbildung der Gesamtidentität einer Partei. Eine CDU-Fraktion mit einer starken Überrepräsentation von Mitgliedern aus den Landesverbänden in den neuen Bundesländern hat eine andere Identität als eine, in der alle Regionen angemessen repräsentiert sind.

Die Verrechnung von Listenmandaten mit internen Überhangmandaten in anderen Bundesländern erscheint mir daher grundsätzlich problematisch. Dies gilt umso mehr, als es aufgrund der veränderten Struktur des Parteiensystems inzwischen möglich ist, ein Direktmandat mit deutlich weniger als 30% der Erststimmen zu gewinnen. Die „besondere Legitimation“ von Wahlkreiskandidaten durch die Direktwahl im Wahlkreis – wenn sie denn überhaupt jemals bestanden haben sollte – steht argumentativ inzwischen auf schwächeren Füßen als je zuvor. Es ist bekannt, dass die relative Mehrheitswahl unter den Umständen eines stark fragmentierten Parteiensystems wie dem unserem in hohem Maße fehleranfällig bei der Auswahl des repräsentationstheoretisch besten Kandidaten bzw. der besten Kandidatin ist. Die relative Mehrheitswahl produziert in diesen Fällen häufig den „falschen“ Sieger, wenn es einen anderen als den nach relativer Mehrheit gewählten Kandidaten gibt, der von einer absoluten Mehrheit gegenüber dem „Wahlkreisgewinner“ vorgezogen worden wäre (Behnke 2019b). Der Wahlkreisgewinner ist dann zwar der nach den geltenden Regeln formal korrekt bestimmte „Gewinner“, es sind aber die offensichtlich falschen Regeln, zumindest wenn man den Sinn von Regeln darin sieht, dass sie Sieger hervorbringen sollen, die nach den in der Logik des Spiels liegenden Maßstäben bestimmt werden. Im Extremfall führt die relative Mehrheitsregel sogar dazu, dass der schlechteste aller Kandidaten gewählt wird, d.h. derjenige, der in einer Stichwahl gegen *jeden* anderen Kandidaten haushoch verloren hätte. Aus den in Kapitel 2 genannten Gründen entstehen Überhangmandate ja sogar gerade besonders leicht in einem

Bundesland, wenn die CDU dort eher unterdurchschnittlich abschneidet. All dies macht die Rechtfertigung von Transfers von Zweitstimmen in ebendiese Länder wenig überzeugend.

5.2. Einwände gegen den Drei-Fraktionen-Entwurf

Häufig – so auch in den letzten Aktuellen Stunden des Bundestags zum Thema - wird insbesondere von Unionspolitikern gerne der Eindruck erweckt, als ginge diese Reform vor allem zu Kosten der Union, da sie eine Reduktion der Direktmandate vorsieht, diese aber hauptsächlich von der Union gewonnen werden.

Diese Sichtweise entbehrt aber jeglicher sachlichen Grundlage und beruht auf einem fundamentalen Missverständnis bezüglich des Mechanismus der Sitzverteilung, wenn nicht sogar auf Unkenntnis desselben. Denn entscheidend ist ja in erster Linie der Sitzverlust, den jede Partei aufgrund der Verkleinerung bzw. der verminderten Vergrößerung erleiden würde¹⁵. Der relative Sitzverlust aber wäre für jede Partei exakt derselbe, weil er für jede Partei auch genau dem Anteil entsprechen würde, um den das Parlament als Ganzes verkleinert würde. Von einer systematischen Benachteiligung einer bestimmten Partei kann daher keine Rede sein. Wahr ist lediglich, dass der Verlust der Union zu einem größeren Teil aus Direktmandaten als bei den anderen Parteien bestehen würde, weil ihre Mandate nun einmal zu einem größeren Anteil Direktmandate sind. Der Anteil der Mandate, die der Union verloren gingen, die Direktmandate wären, wäre daher weitgehend gleich dem Anteil der Gesamtzahl ihrer Direktmandate an der Gesamtzahl ihrer Mandate. Auch der Anteil der Direktmandate an allen Mandaten würde sich durch die Reform nur sehr geringfügig von derzeit ca. 42% (299 von 709) auf 40% (250 von 630) verändern. Wie die Ausführungen in Kapitel 4 gezeigt haben, muss ja der Anteil der Direktmandate gegenüber dem Ausgangszustand zwangsläufig durch den Ausgleich sinken, *wenn bzw. weil die Direktmandate garantiert bleiben sollen*. Aber auch bei einem Kappungsmodell würde der Anteil der Direktmandate auf einen ähnlichen Wert gesenkt werden müssen. Würde man nur die externen Überhangmandate von CDU (17) und CSU (7) kappen, käme immerhin schon eine Reduktion auf 275 besetzte Direktmandate zustande, was einem Direktmandatsanteil von 46% (275/598) entsprechen würde. Würde man sowohl externe als auch interne Überhangmandate kappen, damit keine Listenmandate für die Verrechnung mit Überhangmandaten geopfert werden müssen, dann wären dies 44 Direktmandate, die nicht besetzt würden, also noch 255 verbliebene besetzte Direktmandate, die dann einen Anteil von 43% aller 598 Mandate ausmachen würden.

¹⁵ Korrekt dürften wir daher eigentlich nicht von Sitzverlusten sprechen, sondern von verminderten Sitzgewinnen gegenüber den Ansprüchen, die bei Einhaltung der Normgröße bestehen würden.

Nicht nur der Interparteienproporz bliebe also erhalten, auch weitgehend die Verteilung der Direktmandate zwischen den Parteien und sogar die Verteilung von Direktmandaten und Listenmandaten innerhalb der Parteien, *alles aber bei einem von 709 auf 630 wesentlich verkleinerten Bundestag.*

Ein weiterer Einwand gegen den Drei-Fraktionen-Entwurf besteht darin, dass er nicht garantieren könne, dass es nicht zu einer Vergrößerung über die 630 Sitze hinaus kommen könne bzw. dass er keine Obergrenze für die Vergrößerung vorsehe. Dies ist richtig, aber eine solche Obergrenze sieht das aktuelle Wahlgesetz ja bekanntlich ebenfalls nicht vor. Der Drei-Fraktionen-Entwurf kann daher zwar theoretisch keine Vergrößerung des Bundestags gegenüber der Normgröße ausschließen, diese Vergrößerung wäre aber in jedem Fall deutlich geringer als im aktuellen Gesetz. Selbst wenn der Entwurf mit einer Garantie der Listenmandate kombiniert würde, wäre es 2017 bei ihm zu „nur“ 661 Sitzen gekommen oder – bei einer Normgröße von 600 Sitzen – sogar nur zu 644 (Tabelle 3). Lässt man die Verrechnung interner Überhangmandate mit Listenmandaten zu, wie es der Entwurf vorsieht, wäre es bisher zu überhaupt keiner Vergrößerung über die Normgröße von 630 gekommen.

Insofern ist der Entwurf in jedem Fall, sogar ohne Verrechnungsmethode, dem Status Quo uneingeschränkt vorzuziehen. Unterlegen wäre er in Hinsicht auf die fehlende Obergrenze bestenfalls gegenüber einem Modell, das die Einhaltung einer solchen Obergrenze oder eines „Deckels“ garantieren könnte. Die strikte Einhaltung eines Schwellenwertes, „Deckels“ oder einer Obergrenze ist aber nur konsistent zu den Vorgaben der personalisierten Verhältniswahl umzusetzen, wenn sie mit der Kappung der Überhangmandate versehen ist, die bei Erreichen der Obergrenze immer noch vorhanden wären. Genau dies sieht z.B. das SPD-Brückenmodell daher vor. Um dem Einwand zu entgegnen, dass der Drei-Fraktionen-Entwurf ein offenes Wachstum nach oben nicht ausschließt, könnte er daher zusätzlich mit einer Obergrenze wie beim SPD-Brückenmodell versehen werden. Eine sinnvolle Kombination des Drei-Fraktionen-Entwurfs mit diesen attraktiven Elementen des SPD-Brückenmodells könnte daher in der Aufnahme einer Obergrenze bei 660 Sitzen bestehen, von der dann aufgrund der Reduktion der Wahlkreise auf 250 nur noch wenige überschüssige Direktmandate – wenn überhaupt noch welche – betroffen sein würden.

6. Der Drei-Fraktionen-Gesetzesentwurf im Vergleich mit anderen Lösungsvorschlägen und Lösungskonzepten

Im Folgenden möchte ich den Drei-Fraktionen-Entwurf mit anderen Modellen, die in der Debatte vorkommen, vergleichen.

6.1. Das SPD-Brückenmodell

Das SPD-Modell sieht ebenfalls eine Streichung des ersten Schritts zur Bildung von Ländersitzkontingenten vor. Die Regelgröße bleibt bei 598. Ansonsten erfolgt der Ausgleich in der üblichen Weise bis zu einer Größe von 690 Sitzen. Dann noch verbleibende überschüssige Direktmandate werden nicht zugeteilt. Des Weiteren sieht der Vorschlag paritätische Listen vor.

Eine Begrenzung der maximal zulässigen Größe durch Setzen eines Schwellenwertes bzw. einer Obergrenze ist grundsätzlich zu begrüßen. Das Mittel der Kappung von dann noch vorhandenen Überhangmandaten ist in diesem Fall angemessen und nach Ansicht von juristischen Experten verfassungsrechtlich unbedenklich¹⁶. Im Vergleich zur Neutralisierung von Überhangmandaten durch die Verrechnung mit Listenmandaten scheint die Kappung sogar in vielerlei Hinsicht die weniger problematische Alternative, da sie schlimmstenfalls gegen eine mehr oder weniger liebgewonnene Gewohnheit, aber nicht gegen grundlegende Gerechtigkeitsprinzipien verstößt (Behnke 2019b). Dies gilt umso mehr, als die Bestimmung der Wahlkreissieger nach relativer Mehrheitswahl aus den schon erwähnten Gründen als in hohem Maße willkürlich und nicht entsprechend vernünftiger Maßstäbe zur Festlegung „verdienter“ Sieger erfolgt.

Als Schönheitsfehler jedes Kappungsmodells und damit auch des Brückenmodells der SPD könnte allerdings das Auftreten verwaister Wahlkreise betrachtet werden, die als notwendige Folge davon in Erscheinung treten würden. Unabhängig von der Verfassungsgemäßheit gibt es auch hier verbreitete Missverständnisse bzw. Fehlwahrnehmungen. Der Abgeordnete Frieser z.B. hat in der letzten Aktuellen Stunde die Ansicht vertreten, dass der Erfolgswert aller Stimmen, die in einem Wahlkreis abgegeben werden, auf Null gesetzt würden, wenn in diesem Wahlkreis kein Direktmandat vergeben würde¹⁷. Dies ist insofern falsch, weil sich der Erfolgswert immer auf das Verhältnis von Mandaten zu Zweitstimmen bezieht¹⁸. Dieser wird demnach durch die Streichung keineswegs auf Null gesetzt. Genau umgekehrt führt die

¹⁶ Maßgeblich hierzu Meyer 2018, aber laut SPIEGEL (<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/wahlrecht-reform-horst-seehofer-mischt-sich-ein-a-515a285e-87c2-4a12-a669-2525c8fd2779>, abgerufen am 21.5.2020) teilen auch die Verfassungsrechtler Schönberger und Morlok diese Ansicht.

¹⁷ Plenarprotokoll 19/160, S. 19888

¹⁸ Der Maßstab der Erfolgswertgleichheit ist demnach mit dem „gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis“ (BVerfGE 1, 208: 246) zu identifizieren. Dabei operationalisiert das Bundesverfassungsgericht den Erfolgswert typischerweise etwas ungünstig in Form der abgegebenen Stimmen pro Mandat (BVerfGE 95, 335), was angemessener als „Vertretungsgewicht“ bezeichnet werden sollte (Pukelsheim 2000). Der Kehrwert Mandat/Wählerstimmen gibt die kausale Richtung von Stimmen auf Sitze besser wieder und ist daher die glücklichere Operationalisierung für den Erfolgswert.

Streichung ja erst zu einer stärkeren Homogenisierung der Erfolgswerte der Parteien und nivelliert die Unterschiede auf das niedrigstmögliche Niveau. Die Streichung des betreffenden Direktmandats führt zwar zu einer Erniedrigung des Erfolgswerts der CDU, dieser wird aber aufgrund des Vorteils des letzten Sitzes dennoch immer noch leicht über dem der anderen Parteien liegen. Des Weiteren geht Frieser an der gleichen Stelle davon aus, dass derjenige, der eine relative Mehrheit im Wahlkreis errungen hat, diesen „gewonnen“ hätte, so dass eine Nichtvergabe des Direktmandats damit gleichzusetzen wäre, dass dem Sieger seine verdiente Trophäe zu Unrecht aberkannt würde. Diese Sichtweise verkennt, dass ja erst die geltende Regel festlegt, wer der „Sieger“ ist und welchen Anspruch auf welche Trophäe er hätte. Wenn die Direktmandate nur konditional vergeben würden, also nur dann, wenn sie hinreichend durch Zweitstimmen abgedeckt sind, dann wäre der Kandidat mit der relativen Mehrheit eben kein Sieger mehr und hätte keinen Anspruch auf die Trophäe des Direktmandats, da die Zweitstimmen der Parteien schon aufgebraucht sind, um den Sitzanspruch auf die übrigen vergebenen Direktmandate abzusichern. Bei einer Auktion erhält nicht derjenige das zu ersteigende Gut, der die höchste Zahl nennt, sondern derjenige, der das höchste Gebot macht **und dieses auch zu bezahlen in der Lage ist**. Auch in anderen Kontexten ist es üblich, neben einer Qualifikation aufgrund des Rangplatzes (erster Platz bzw. relative Mehrheit) zusätzlich noch eine absolute Qualifikation zu verlangen, z.B. bei Stipendien. Nicht die Nichtvergabe von Direktmandaten, auf die kein berechtigter Anspruch erhoben werden kann, ist ein Problem, sondern die Vergabe von nicht durch Zweitstimmen abgedeckten Direktmandate, denn das ist „Einkaufen mit Hilfe ungedeckter Schecks“.

Verwaiste Wahlkreise könnten allerdings als Mangel empfunden werden, weil den Bürgern dann ein Kanal über den lokalen Ansprechpartner fehlt, der die Politik für sie vor Ort verkörpert und physisch sichtbar macht und über den sie möglicherweise auf basisdemokratischem Weg ihre Anliegen in den politischen Meinungsbildungsprozess einspeisen können. Das stellt allerdings vor allem ein Koordinationsproblem und weniger ein Repräsentationsproblem dar, das auch auf andere Weise leicht gelöst werden könnte. Zum Einen verfügen die Bürger in den allermeisten Fällen über solche Ansprechpartner in Form von Wahlkreiskandidaten, die zwar nicht die relative Mehrheit erhalten haben, aber über die Liste in den Bundestag eingezogen sind. Eine andere Möglichkeit bestünde in der Bestimmung von „Ersatzansprechpartnern“. Dies könnte eventuell der zweitplatzierte Kandidat sein, wie von Robert Vehrkamp vorgeschlagen. Unerwünschte Effekte dieses - in seiner Begründungslogik folgerichtigen - Vorschlags aber könnten darin bestehen, dass viele Wahlkreismandate dann an Kandidaten fallen würden, die einen womöglich noch deutlich geringeren Rückhalt in der Bevölkerung haben als der

Erstplatzierte. Außerdem würden dann die Stimmen der Wähler der bestplatzierten Partei, die ja die relativ größte Wählergruppe sind, bei der Festlegung des lokalen Ansprechpartners bzw. Vertrauensmanns oder der lokalen Ansprechpartnerin bzw. Vertrauensfrau in keiner Weise berücksichtigt, was in der Tat nicht wünschenswert ist. Andererseits aber hat die Partei, deren Kandidaten sie gewählt haben, eben keinen Anspruch mehr auf ein Mandat, der durch die Zweitstimmen abgedeckt wäre. Um diesen Konflikt aufzulösen, könnte man ein Verfahren anwenden, das ich das umgekehrte „Alternative Vote“-Verfahren genannt habe¹⁹. Jeder Wähler gibt im Wahlkreis seine Erststimme für den von ihm am meisten gewünschten Kandidaten an und dann noch eine Ersatzstimme für den Kandidaten, der zum Zuge kommen sollte, falls der höchstbewertete Kandidat nicht mehr berücksichtigt werden kann. Kann das Mandat des Kandidaten mit der höchsten Stimmenzahl nicht vergeben werden, weil es nicht durch eine hinreichende Anzahl von Zweitstimmen abgedeckt ist, kommt die Ersatzstimme ins Spiel und derjenige Kandidat erhält das Mandat, der nun als Summe seiner Erstpräferenzen und der für ihn abgegebenen Ersatzstimmen die höchste Stimmenzahl erzielt²⁰. Auf diese Weise wäre sichergestellt, dass der „Wahlkreisgewinner“ – besser lokaler Repräsentant des Wahlkreises – einen sehr großen Rückhalt in der Bevölkerung des Wahlkreises hätte, denn er wäre für einen sehr großen, wenn nicht den überwiegenden Teil der Wählerschaft mindestens der zweitbeste zur Verfügung stehende Kandidat.

Entscheidet man sich für eine länderbezogene Kappung der Überhangmandate, und dies scheint im Falle des SPD-Brückenmodells beabsichtigt zu sein, dann kommen dort nur so viele Direktmandate zum Zuge, wie sie der Partei in diesem Land aufgrund ihres Zweitstimmenanteils zustehen würden. Konkret bestimmt man also im ersten Schritt die Anzahl der Sitze, die der Partei in einem Land aufgrund der Zweitstimmen zustehen, um diese dann in einem zweiten Schritt anhand einer virtuellen Liste, die sich durch die Wahlkreisergebnisse konstruieren lässt, zu verteilen. Da es dann strenggenommen gar keine Direktmandate mehr gibt (bzw. wäre es klug, für eine solche Regelung eine Formulierung zu finden, die weniger den

¹⁹ Für eine genauere Schilderung siehe den Eintrag im Blog der DVPW (<https://www.dvpw.de/blog/blog-beitraege/2020/das-trauerspiel-der-wahlrechtsreformdebatte-strategische-blockaden-und-ein-moeglicher-weg-aus-der-sackgasse-oder-eine-faire-wahlrechtsreform-ist-moeglich-ein-beitrag-von-joachim-behnke/>), abgerufen am 21.5.2020)

²⁰ Bei der Bundestagswahl 2017 z.B. hätte die CDU in Baden-Württemberg nur auf 28 Mandate einen Anspruch aufgrund der Zweitstimmen gehabt, sie gewann aber alle 38 Direktmandate. Nach dem umgekehrten Alternative Vote-Verfahren erhielten nur die 28 Wahlkreiskandidaten ein Mandat, die die besten 28 Erststimmenergebnisse im Wahlkreis erzielt haben. Die Wähler, die ihre Erstpräferenz für die nicht-berücksichtigten 10 CDU-Kandidaten abgegeben haben, kommen nun noch mit ihrer Ersatzstimme ins Spiel. Stehen auf ihren Wahlzetteln z.B. der Kandidat oder die Kandidatin der FDP, der SPD oder der Grünen an zweiter Stelle, dann wird diese Ersatzstimme zu den Erstpräferenzen der anderen Wähler hinzugezählt und gewählt ist in diesen Wahlkreisen nun derjenige Kandidat mit der relativen Mehrheit an Gesamtstimmen (vorausgesetzt, auch sein Mandat ist durch Zweitstimmen abgedeckt).

Eindruck erzielt, es ginge um individuelle Erfolge im Wahlkreis und vielmehr das Augenmerk auf die Kriterien der Verteilung als Ganzes richtet), kann die Nichtvergabe von Direktmandaten auch kein Problem mehr darstellen. Denkt man diese Logik konsequent zu Ende, kann man sie aber auch auf alle Parteien anwenden und man kommt zu einem System der Sitzzuteilung, das dem von Baden-Württemberg sehr ähnelt. Der Publizist Albert Funk schlägt dieses Modell als Zweilistenvariante vor, bei der die eine Hälfte der Proporzsitze wie bisher nach einer von der Partei zentral aufgestellten Liste vergeben wird, die andere Hälfte entsprechend einer Reihenfolge, die aufgrund der Wahlkreisergebnisse dort kandidierender Kandidaten generiert wird (Funk 2018). Dieses Baden-Württemberger System ließe sich auch mit anderen Komponenten - wie z.B. der Verwendung von Zwei-Personen-Wahlkreisen zur besseren Repräsentation von Frauen – kombinieren und so zu „BaWü-Plus“ entwickeln (Behnke 2019b). Ohne Zweifel wäre eine bessere Repräsentation von Frauen im deutschen Bundestag grundsätzlich wünschenswert. Reine Listenlösungen wie das von der SPD vorgeschlagene werden dieses Problem, wenn man es denn als eines sieht, aber nicht zufriedenstellend lösen können. Des Weiteren kommt dazu, dass es nicht sinnvoll ist, eine solche mit den Reformbemühungen zur Verkleinerung des Bundestags zu verknüpfen. Denn in jedem Vorschlag gibt es eine Liste. Soll die Parität durch die Verwirklichung des Reißverschlussprinzips auf der Liste durchgesetzt werden, so kann das grundsätzlich als nachgeschobene Zusatzreform auf jeden denkbaren Reformentwurf aufsetzen. Das Thema liegt damit quer bzw. orthogonal zu den inhaltlichen Gesichtspunkten, die sich der Verkleinerung widmen. Es ist daher sinnvoll, dieses Thema separat zu behandeln. Die Verknüpfung mit den Verkleinerungsmechanismen im Sinne einer Paketlösung würde verhandlungsstrategisch nur dann Sinn ergeben, wenn man den Verhandlungsdruck dazu nutzen könnte, um diesen Aspekt mit behandeln zu lassen. Das geht aber nur, wenn der Rest des Pakets ein Angebot an die anderen Parteien enthält, das diesen Zugeständnissen macht und derart attraktiv ist, dass man mit vernünftigen Gründen von einer Bereitschaft, einem in diesem Punkt entgegen zu kommen, ausgehen kann. Genau dies ist aber im vorliegenden Fall offenkundig nicht der Fall. Die Verknüpfung des SPD-Modells mit der Quote erhöht daher die Hürde für eine Einigung bezüglich der Reform zur Verkleinerung des Bundestags und verringert sogar gleichzeitig die Chance der Verwirklichung einer Quote, weil eine dafür evtl. bestehende Mehrheit nicht kongruent mit der für eine potenzielle Einigung bei der Verkleinerung wäre, womit eine separate Behandlung auch die Durchsetzungswahrscheinlichkeit der Quote eher erhöhen würde.

Genauso wie das Drei-Fraktionen-Modell ist der SPD-Entwurf grundsätzlich fair und behandelt alle Parteien gleich. Er stellt daher einen ernsthaften und berücksichtigungsfähigen Vorschlag für eine Reform dar. Allerdings muss ihm eine gewisse Ambitionslosigkeit unterstellt werden, da mit einem Schwellenwert von 690 Mandaten, die vermutlich in der mittelfristigen Zukunft auch zur Gänze vergeben würden, der Status Quo hinsichtlich der Größe im Wesentlichen erhalten bleibt, auch wenn natürlich gleichzeitig garantiert wäre, dass diese Grenze niemals überschritten würde. Dennoch ist zu kritisieren, dass mit dem Entwurf das Ziel der Reform von einer Rückführung auf die ursprüngliche Normgröße zu einer Nicht-Weiter-Vergrößerung gegenüber dem Status Quo abgeschwächt worden ist, wohlgermerkt in Hinsicht auf einen Status Quo, der unmittelbar nach seinem Auftreten allgemein als inakzeptabel empfunden worden ist. Der Ausnahmezustand von gestern ist damit zum Normalzustand von heute geworden, ein Gewöhnungseffekt, der nicht begrüßt werden kann und daher auch nicht befördert werden sollte. Damit verfehlt der SPD-Entwurf aus Mutlosigkeit das eigentliche Ziel der Reform und ist daher dem Drei-Fraktionen-Entwurf letztlich unterlegen, auch wenn die in ihm enthaltenen Elemente einer Deckelung in Verbindung mit der Kappung von dann noch verbleibenden Überhangmandaten fruchtbare Beiträge für eine Kombination aus den beiden Modelle im oben beschriebenen Sinn liefern können.

6.2. Grabenwahlsystem

In einem offenen Brief haben sich 24 CDU-Abgeordnete und zuletzt der Abgeordnete Philipp Amthor in der Aktuellen Stunde am 14.5.2020 für das Grabenwahlsystem ausgesprochen. Der Form halber soll dieser Vorschlag daher erwähnt werden, obwohl er für eine ernsthafte Auseinandersetzung nicht geeignet ist, da er keine berücksichtigungsfähige, d.h. berücksichtigungswerte Alternative darstellt. Dabei gehe ich von der kantianischen Annahme aus, dass nur solche Vorschläge berücksichtigungswert sind, die auf Prinzipien beruhen, die grundsätzlich eine unparteiische, allgemeine Zustimmungsfähigkeit besitzen. Dies sind meines Erachtens die „Metanormen“, denen sich eine Debatte verpflichtet fühlen sollte (Behnke 2019c, 369). Ein Vorschlag, der vor allem auf die Gewinnung eines eigenen Vorteils zielt, scheidet damit aus. Genau dies ist aber beim Grabenwahlsystem der Fall. Dieses hätte z.B. allein bei den letzten drei Bundestagswahlen zu einer absoluten Mehrheit der Union und einer Halbierung der Sitze der kleineren Parteien führen (Tabelle 4a-d).

Tabelle 4a: Sitzverteilungen für verschiedene Wahlverfahren anhand Ergebnisse 2005

Partei	ZS- Anteil	VW	VW- Anteil	GrmS	GrmS- Anteil	GroS	GroS- Anteil
CDU	27,8	173	28,9	192	32,1	189	31,6
CSU	7,4	46	7,7	67	11,2	66	11
SPD	34,2	213	35,6	252	42,1	248	41,5
GRÜNE	8,1	51	8,5	26	4,3	25	4,2
FDP	9,8	61	10,2	31	5,2	29	4,8
LINKE	8,7	54	9	30	5	29	4,8
SONSTIGE	3,9	0	0	0	0	12	2

Tabelle 4b: Sitzverteilungen für verschiedene Wahlverfahren anhand Ergebnisse 2009

Partei	ZS- Anteil	VW	VW- Anteil	GrmS	Grms- Anteil	GroS	GroS- Anteil
CDU	27,3	173	28,9	260	43,5	254	42,5
CSU	6,5	42	7,0	66	11,0	64	10,7
SPD	23,0	146	24,4	137	22,9	133	22,2
GRÜNE	10,7	68	11,4	35	5,9	33	5,5
FDP	14,6	93	15,6	46	7,7	44	7,4
LINKE	11,9	76	12,7	54	9,0	52	8,7
SONSTIGE	6,0	0	0	0	0	18	3

Tabelle 4c: Sitzverteilungen für verschiedene Wahlverfahren anhand Ergebnisse 2013

Partei	ZS- Anteil	VW	VW- Anteil	GrmS	Grms- Anteil	GroS	GroS- Anteil
CDU	34,1	217	36,3	300	50,2	293	49,0
CSU	7,4	47	7,9	69	11,5	67	11,2
SPD	25,7	164	27,4	140	23,4	135	22,6
GRÜNE	8,4	54	9,0	28	4,7	26	4,3
FDP	4,8	31	5,2	15	2,5	14	2,3
LINKE	8,6	55	9,2	31	5,2	30	5,0
AFD	4,7	30	5	15	2,5	14	2,3
SONSTIGE	6,2	0	0	0	0	19	3,2

Tabelle 4d: Sitzverteilungen für verschiedene Wahlverfahren anhand Ergebnisse 2017

Partei	ZS- Anteil	VW	VW- Anteil	GrmS	Grms- Anteil	GroS	GroS- Anteil
CDU	26,8	168	28,1	269	45,0	265	44,3
CSU	6,2	39	6,5	65	10,9	64	10,7
SPD	20,5	129	21,6	124	20,7	120	20,1
GRÜNE	8,9	56	9,4	29	4,8	28	4,7
FDP	10,7	68	11,4	34	5,7	32	5,4
LINKE	9,2	58	9,7	34	5,7	33	5,5
AFD	12,6	80	13,4	43	7,2	41	6,9
SONSTIGE	5	0	0	0	0	15	2,5

Wegen dieser Effekte kann das Grabenwahlsystem nur als Anschlag auf die Demokratie gesehen werden, oder wie es der Staatsrechtler Peter Badura schon vor 50 Jahren ausgedrückt hat, als „staatstreichartige politische Entscheidung im Mantel des Wahlrechts.“ (Badura 1967). Auch wenn die Nichtverankerung des Wahlgesetzes im Grundgesetz hier dem Gesetzgeber auf den ersten Blick einen weiten Spielraum einräumen mag bei der Bestimmung des konkreten Wahlsystems, so ist die Situation natürlich gänzlich anders zu bewerten, je nachdem, ob man ein Wahlsystem zu Beginn einer politischen Zeitenwende wie 1949 einführt oder nachdem sich in einem über Jahrzehnte erstreckenden historischen Prozess Loyalitäten zu bestimmten Parteien herausgebildet haben und so zur Bildung eines bestimmten Parteiensystems geführt haben. Das Grabenwahlsystem wäre eine flächendeckende Stimmrechtsenteignung, da die Zweitstimme aller der Wähler, die eine Loyalität zu Parteien entwickelt haben, die keine Direktmandate gewinnen, schlagartig nur noch halb so viel wert wäre, womit sich auch der Erfolgswert aller dieser Wähler halbieren würde. Eine parlamentarische Mehrheit, die die Sitzverschiebungen, die sich historisch durch Gründungen neuer Parteien und die Wahlentscheidungen der Bürger ergeben haben, einfach durch ein neues Wahlgesetz zu ihrem eigenen Vorteil wieder rückgängig macht, würde sich mit Recht den Vorwurf der Manipulation gefallen lassen müssen. Allerdings ist eine solche parlamentarische Mehrheit gar nicht in Sicht (anders als womöglich zu Anfangszeiten der Großen Koalition von 1966), weshalb selbst aus einer hobbesianischen Perspektive, in der die Parteien nur ihren eigenen Vorteil suchen und es zu Einigungen nur kommt, wenn gemeinsame Kooperationsgewinne möglich sind, das Grabenwahlsystem keine realistische Reformoption darstellt.

6.3. Unausgeglichene Überhangmandate

Unausgeglichene Überhangmandate sind aus den oben genannten Gründen ebenfalls nicht als berücksichtigungsfähiges Element eines Reformmodells zu betrachten, da sie nicht der Metanorm der Unparteilichkeit entsprechen. Denn ohne Zweifel ziehen sie einen klaren und einseitigen Vorteil für eine bestimmte Partei, nämlich die Union (zumindest mittelfristig), nach sich. Unausgeglichene Überhangmandate sind daher die unattraktive kleine Schwester des noch unansehnlicheren großen Bruders eines Grabenwahlsystems

Unausgeglichene Überhangmandate führen zu enormen Verzerrungen der Erfolgswertgleichheit. Unausgeglichene Überhangmandate entsprechen gewissermaßen einem unendlichen Erfolgswert, weil in diesem Fall ein Mandat vergeben wird, dem gar keine Zweitstimmen mehr gegenüberstehen, denn alle verfügbaren Zweitstimmen der betroffenen Partei in diesem Bundesland sind ja schon zu Gunsten der anderen Direktmandate, die noch

durch die Zweitstimmen gedeckt sind, verbucht worden. Die Vergabe von Direktmandaten, die nicht durch Zweitstimmen gedeckt sind, ist daher vergleichbar mit einer Situation, in der jemand im Comicladen sein ganzes Geld im Portemonnaie schon ausgegeben hat, dann noch ein paar zusätzliche Comics mit Monopolygeld kauft und der Ladenbesitzer das auch noch akzeptiert. Im normalen Alltagsleben würden wir ein solches Gebaren mehr als befremdlich empfinden.

Unausgeglichene Überhangmandate sind zudem demokratietheoretisch als problematisch zu betrachten, da sie bestehende Mehrheiten beseitigen und neue Mehrheiten schaffen können. Diese neuen Mehrheiten sind insofern „falsche“ Mehrheiten, als bei ihnen die Opposition mehr Stimmen hinter sich hat als die Regierungsparteien. Um die Anfälligkeit des Systems für Mehrheitsveränderungen aufgrund von unausgebalancierten Überhangmandaten wurde eine Simulation durchgeführt. Ausgehend von Umfrageergebnissen der Forschungsgruppe Wahlen vom 15.5.2020 (Quelle: wahlrecht.de), bei denen die CDU/CSU 38% erhielt, die SPD 15%, die Grünen 18%, die FDP 5%, die Linke 8% und die AfD 10% wurden durch Zufallsfaktoren 10000 „realistische“ Wahlergebnisse in der Umgebung des Ausgangsergebnisses berechnet²¹. Es ist dabei nicht sonderlich erheblich, wie wahrscheinlich es ist, dass das Ausgangsergebnis auch dem späteren Wahlergebnis entsprechen könnte, entscheidend ist in diesem Fall nur, dass eine hohe Streuung von Wahlergebnissen erzeugt wird, die alle nicht gänzlich unrealistisch sind. Für jedes dieser Wahlergebnisse wurde die Sitzverteilung berechnet, wobei von 598 zu verteilenden Sitzen ausgegangen wurde. Dann wurde für jedes Wahlergebnis für alle 63 theoretisch möglichen Koalitionsbildungen berechnet, ob diese jeweils eine Mehrheit an Sitzen hatten oder nicht. Im nächsten Schritt wurden der CDU/CSU sukzessive 1 bis 15 zusätzliche Mandate aufgeschlagen und für jede dieser neuen Sitzverteilungen berechnet, ob sich durch die zusätzlichen Mandate neue Koalitionsmehrheiten ergeben bzw. bestehende vernichtet werden. Die Ergebnisse dieser Simulationen sind in Tabelle 5 aufgeführt.

²¹ Dabei wurden für alle sechs Parteien sechs unabhängige normalverteilte Zufallsvariablen mit einem Mittelwert von Null und Standardabweichungen zwischen 1,5 und 3 gewählt. Die Standardabweichungen sind also deutlich größer als die in üblichen Umfragen mit 1000 Befragten, aber die Zufallsschwankungen sollen ja nicht nur die Unsicherheit der Umfragewerte widerspiegeln, sondern auch echte Veränderungen der politischen Stimmung in einem gewissen Bereich um den Ausgangswert.

Tabelle 5: Anzahl der veränderten Mehrheiten aufgrund der Zuteilung von unausgeglichenen Überhangmandaten an die Unionsparteien

Anzahl zus. Mandate	Anzahl veränderter Mehrheiten						
	0	1	2	3	4	5	6
1	9380	610	10				
3	8760	593	620	17	10		
5	8173	568	1174	41	43	1	
7	7647	544	1635	65	107	1	1
9	7145	520	2066	88	178	2	1
11	6658	504	2454	101	276	5	2
13	6196	492	2814	1122	372	6	8
15	5752	473	3142	130	483	7	13

Erhält die CDU/CSU 15 unausgeglichene Überhangmandate, dann kommt es in ca. 43% der Fälle zu einer Veränderung der Mehrheitsverhältnisse. In ca. 31% der Fälle kommt es zu zwei Mehrheitsveränderungen. Der häufigste auftretende Fall dürfte damit der Verlust einer Mehrheit sein, der mit dem Gewinn einer Mehrheit der bisherigen Gegenkoalition verbunden ist. In knapp 5% der Fälle kommt es sogar zu 4 Veränderungen der Mehrheiten. Die Wahrscheinlichkeit, dass es zur Entstehung neuer Mehrheiten kommt, muss also als sehr hoch eingeschätzt werden. Es mag sein, dass es sich dabei um politisch nicht verwirklichtbare Mehrheiten handelt, z.B. eine Koalition mit Union und der Linken an Bord, aber die Zahlen geben das Ausmaß der Verwundbarkeit der Mehrheitsverhältnisse aufgrund von unausgeglichenen Überhangmandaten dennoch gut wieder. Selbst bei „nur“ 5 unausgeglichenen Überhangmandaten kommt es noch in über 18% der Fälle zu einer Veränderung der Mehrheitsverhältnisse, bei 3 unausgeglichenen Überhangmandaten immer noch in über 12% der Fälle und selbst ein einziges unausgeglichenes Überhangmandat kann noch in 6% der Fälle zu einer Veränderung der Mehrheitsverhältnisse führen.

Auch bei unausgeglichenen Überhangmandaten kommt es gerne zu konzeptionellen Missverständnissen. Beispielhaft ist dafür die folgende Äußerung von Philipp Amthor bei der Aktuellen Stunde am 14.5.2020:

„Ich kann Ihnen sagen: Die Kappung, dass die vermeintlich schlechtesten Wahlkreissieger nicht in den Deutschen Bundestag einziehen, führt doch zu völlig abstrusen Ergebnissen. Eine Variante ist: Jemand gewinnt einen Wahlkreis mit vielleicht nur 24 oder 25 Prozent. Da sagen Sie: Das ist zu wenig; der soll nicht einziehen. – Aber über die Landesliste zieht dann der unterlegene Kandidat ein, der vielleicht nur 10 Prozent erzielt hat. Das kann doch kein richtiges Ergebnis sein!“ (Plenarprotokoll 19/160, S. 19895)

Durch den Vergleich zwischen den 25% des gekappten Kandidaten mit den 10% des über die Liste eingezogenen wird der Eindruck eines Ungleichgewichts erzeugt, in dem Sinn, dass das zweite Mandat sich faktisch auf weniger Stimmen stützen könnte. Doch dieser Eindruck wäre

völlig falsch. Das Mandat des Kandidaten der kleinen Partei, der über die Liste einzieht, wird im Preis an Zweitstimmen bezahlt, der im Zuge der proportionalen Sitzverteilung zu entrichten ist. Da insgesamt 598 Sitze zu verteilen sind, entspricht dieser Preis in Stimmen ungefähr einem 600stel sämtlicher abgegebenen, bei der Verrechnung berücksichtigter Zweitstimmen. Diese Zahl soll X genannt werden. Da es nur 299 Wahlkreise gibt, entfallen auf einen Wahlkreis grob doppelt so viele Stimmen wie für ein Proporzmandat zu bezahlen sind, also ca. $2X$. Erhält nun ein Kandidat ungefähr 50% der Erststimmen erhält er sein Direktmandat für ungefähr genauso viele Stimmen, wie normalerweise auch für ein Mandat im Zuge der proportionalen Sitzverteilung zu entrichten sind. Gewinnt er sein Direktmandat hingegen mit 25% der Stimmen, beträgt seine Erststimmenzahl, mit der er das Direktmandat gewinnt, nur die Hälfte des normalen Preises X für ein Mandat. Dies ist unproblematisch, solange die Wahlkreisgewinner lediglich die personale Füllung der Sitzkontingente bestimmen, die einer Partei aufgrund ihrer Zweitstimmen zustehen. Wenn es nun aber zu unausgeglichene Überhangmandaten kommt, sind die nun noch zum Zug kommenden Überhangmandate, die ansonsten gestrichen werden sollten, die Direktmandate mit den schlechtesten Ergebnissen der „Wahlkreisgewinner“, sie liegen daher oft genau in diesem Bereich von 25% bis 30% der Erststimmen. Wenn diese Direktmandate nun zugeteilt würden, kommt es zu einem im doppelten Sinn fragwürdigen Effekt. Diese Direktmandate sind einerseits nicht durch Zweitstimmen abgedeckt, der Sitzanspruch gründet sich ausschließlich auf die Erststimmen. Darüber hinaus ist aber die für einen Sitz, der auf diese Weise erworben wird, benötigte Stimmzahl deutlich geringer, ungefähr nur halb so groß oder etwas größer, als die Stimmzahl, die für ein Listenmandat entrichtet werden muss. Während für das Listenmandat der FDP-Kandidat oder der der Linken, z.B. 70000 Wähler der Partei ihre Stimme geben müssen, erhält der Wahlkreissieger eines nicht durch die Zweitstimmen seiner Partei abgedeckten Direktmandats sein Mandat, wenn ihm ungefähr 35000 Wähler ihre Erststimme geben. Diese Wähler haben nach allgemeinem Sprachgebrauch ein „doppeltes Stimmgewicht“, denn sie tragen sowohl mit ihrer Zweitstimme zum Erwerb eines normalen Listenmandats bei bzw. eines über die Zweitstimmen erworbenen Anspruchs auf ein Mandat als auch mit ihrer Erststimme zusätzlich zum Erwerb eines Direktmandats, das neben bzw. unabhängig von der Zweitstimmenprozedur vergeben wird²². Da diese Wähler dieses Direktmandat aber überdies zum halben Stimmenpreis erwerben, den sie normalerweise für ein Mandat bezahlen müssten, haben sie faktisch sogar ein dreifaches Stimmgewicht. **Diese nicht gekappten überschüssigen Direktmandate sind also diejenigen**

²² Noch bizarrer wird es aus naheliegenden Gründen, wenn das Direktmandat und damit auch das Überhangmandat erst aufgrund von Stimmensplitting zustande gekommen sind.

Mandate, die sich grundsätzlich auf den mit Abstand niedrigsten Wählerzuspruch berufen können bzw. diejenigen, hinter denen die mit Abstand geringste Anzahl von Wählern steht. Es verhält sich also genau umgekehrt zu dem, was die Aussage von Philipp Amthor suggerieren soll. Diese Sitze werden nicht nur mit der falschen Währung der Erststimmen bezahlt bzw. mit Monopolygeld, sondern das Monopolygeld besitzt sogar einen höheren Kurswert als das echte.

7. Fazit

Fallen Überhangmandate einmal in größerer Zahl an, kann eine Vergrößerung des Bundestags nur vermieden oder zumindest gedämpft werden, wenn man an mindestens einer der drei Stellschrauben oder auch an mehreren zusammen dreht:

- Kappung überschüssiger Direktmandate
- Verrechnung interner Überhangmandate mit Listenmandaten
- Unausgeglichene Überhangmandate

Alle drei Mechanismen sind nicht sonderlich attraktiv, unausgeglichene Überhangmandate sind sogar eindeutig abzulehnen, da sie nicht überzeugend legitimiert werden können und einen einseitigen Vorteil zu Gunsten der CDU/CSU darstellen würden und somit grundlegende Fairnessfordernisse verletzen.

Der beste Weg besteht daher darin, Überhangmandate erst gar nicht oder zumindest nur in einem deutlich geringeren Umfang entstehen zu lassen. Diesen Weg schlägt der Drei-Fraktionen-Entwurf ein, indem er die Anzahl der Wahlkreise von 299 auf 250 reduziert. Diese Vorgehensweise führt zu einer effektiven und bedeutsamen Verkleinerung bzw. Verminderung der zu erwartenden Vergrößerung. Darüber hinaus reagiert diese Maßnahme in angemessener Weise auf die Veränderung des Parteiensystems, wie sie sich in den letzten Jahrzehnten entwickelt hat. Auch wenn weiterhin Parteien zunehmen und verlieren, neu entstehen oder absterben werden, so kann mit annähernder Sicherheit ausgeschlossen werden, dass sich das Parteiensystem wieder zu einem entwickelt, bei dem Parteien, die einen hohen Anteil an Direktmandaten gewinnen, sich nahe an der 50%-Schwelle der Stimmenanteile bewegen. Die Reduktion des Anteils der Direktmandate wird dieser Entwicklung gerecht. Als Kritik könnte man hier höchstens anführen, dass sie noch zu maßvoll ausfällt (vgl. u.a. Pukelsheim 2018). Auch die Abschaffung der dysfunktionalen Zuteilung der Ländersitzkontingente im Verhältnis zur Bevölkerungszahl ist zu begrüßen, auch wenn sie einen eher unerheblichen Effekt in Bezug auf die verminderte Verkleinerung spielt.

DER VORLIEGENDE ENTWURF DER DREI FRAKTIONEN, DER ZUDEM DER EINZIGE ENTWURF IST, DER IN AUSGEARBEITETER FORM ALS GESETZESVORLAGE VORLIEGT, IST IN JEDEM FALL EINE DEUTLICHE VERBESSERUNG GEGENÜBER DEM STATUS QUO IN HINSICHT AUF DIE VERHINDERUNG DER VERGRÖßERUNG DES BUNDESTAGS. DAHER IST DER GESETZESENTWURF IN EINEM PAARWEISEN VERGLEICH MIT DEM STATUS QUO DES AKTUELLEN GESETZES DIESEM EINDEUTIG VORZUZIEHEN. SOWEIT NUR DIESER GESETZESENTWURF ZUR ABSTIMMUNG KOMMT, SOLLTE ER VERWIRKLICHT WERDEN.

Würde sich im Laufe der Diskussion eine Weiterentwicklung ergeben, bei der neue Modelle und ausgearbeitete Vorschläge entstehen, könnte man womöglich aber alternative Vorschläge finden, die dem Drei-Fraktion-Modell vorzuziehen sein könnten und dessen Schwächen – die allerdings nur geringfügig sind und eher schwache Wirkungen erzielen würden – noch auszubügeln versuchen. Eher skeptisch im Entwurf ist die Erhöhung der Normgröße auf 630 zu beurteilen. Auch wenn sie eher geringfügig ausfällt, gibt es keinen substantziellen Grund dafür. Ebenfalls kritisch ist das Element des Vorschlags zu sehen, interne Überhangmandate mit Listenmandaten zu verrechnen. Einen Mangel stellt das Fehlen einer garantierten Obergrenze dar. Eine sinnvolle Modifikation dieses Modells könnte daher so aussehen:

- Die Reduktion der Wahlkreise auf 250 wird beibehalten.
- Ebenso die Abschaffung der Ländersitzkontingente im Verhältnis zur Bevölkerungszahl.
- Beibehaltung der alten und aktuellen Normgröße von 598
- Einführung einer Obergrenze für den Ausgleich von 660 Mandaten, ab der dann noch vorhandene überschüssige Direktmandate gekappt werden
- Verzicht auf die Verrechnung von Listenmandaten mit Überhangmandaten (Listenmandate wären also garantiert, aber die Anzahl der garantierten Listenmandate würde geringer ausfallen als im Entwurf, da sie sich auf eine Normgröße von 598 und nicht 630 beziehen würden.)

Dieses Modell wäre im wahren Sinn auch als Kompromisslösung zu bezeichnen. Die Einführung der Obergrenze und einer Kappung übernehme Aspekte des SPD-Vorschlags, der Verzicht auf die Verrechnung der Listenmandate käme der CDU/CSU entgegen. Sollte sie als einziges einer Einigung mit der CDU/CSU entgegenstehen, könnte sogar auch noch auf die

Abschaffung der Ländersitzkontingente verzichtet werden. Deren Beibehaltung stellte zwar einen dysfunktionalen Atavismus dar, aber der dadurch angerichtete Schaden wäre eher ästhetischer Natur und in Hinsicht auf die konkreten Folgen vermutlich marginal, da die Verzerrungen auf dieser Ebene in der Regel wohl auch in diesem Modell durch den Ausgleich bis zur Obergrenze aufgefangen würden. Wohlgemerkt wäre dies in erster Linie ein womöglich zumutbares Zugeständnis im Zuge eines Kompromisses, aber dennoch immer noch die schlechtere Lösung.

Dies wäre wie gesagt ein echter Kompromiss, auch wenn der Begriff des Kompromisses in der Wahlreformdebatte geradezu inflationär und häufig unpassend eingesetzt wird. Von einem echten Kompromiss kann im verhandlungstheoretischen Sinn nur dann die Rede sein, wenn jede Seite von ihrer Wunschposition abrückt und der Position der anderen Seite auf Kosten der eigenen Interessen entgegenkommt. Die Rückfallposition bei Nichteinigung ist immer der Status Quo und der Druck zur Einigung und zum Kompromiss entsteht durch die Möglichkeit gemeinsamer Kooperationsgewinne, die durch die Nichteinigung verloren gingen, so dass jede Partei ein Interesse hat, von ihrer Extremposition abzurücken, um überhaupt an diesen Gewinnen partizipieren zu können. Das Problem bei der Wahlrechtsdebatte ist, dass es keine solchen gemeinsamen Kooperationsgewinne gibt, da bei einer Reform alle Parteien, zumindest was ihre Sitzzahl angeht, gleichermaßen Verluste erleiden werden. Die Partei, auf deren Interessen zugegangen werden soll, sitzt gar nicht mit am Verhandlungstisch, es ist die „Partei“ der Wähler und Steuerzahler. Soweit die Parteien also „aufeinander zugehen“, kann sich das nur auf sekundäre Interessen wie ihr Erscheinungsbild nach außen als erfolgreicher Verhandler beziehen, ansonsten müssten alle aus Verantwortungsgefühl gegenüber dem Wähler dessen Interessen entgegenkommen, die eindeutig in einer Reduktion der Bundestagsgröße liegen. Modelle wie der Schäubleentwurf oder seinerzeit der Lammertentwurf sind daher keine echten Kompromissvorschläge, da sie sich ihr Entgegenkommen auf Vorschläge, die unparteiisch und fair sind, also zu keinem einseitigen Nachteil einer Partei, aber zur Reduktion der Bundestagsgröße führen, was zum Vorteil der Bürger und Wähler geschieht, mit einem Entgegenkommen der anderen Verhandlungspartner bezahlen lassen wollen, das ihnen bzw. ihrer Partei einen einseitigen Vorteil verschaffen soll. Dabei kann die potenzielle Drohung, eine Einigung daran scheitern zu lassen, dass sich die anderen Parteien nicht auf unausgeglichene Überhangmandate und damit auf eine Regelung zum einseitigen Vorteil der Union einlassen, absurderweise nur vor dem Hintergrund der Annahme funktionieren, dass die anderen Parteien durch ein höheres Verantwortungsgefühl dem Wähler gegenüber verwundbar sind und daher anfällig sein könnten, diesem so empfundenen Druck nachzugeben. Dies entspräche dem

bekanntes Muster der Selbstausbeutung aufgrund intrinsischer Motivation, mit dem das niedrige Gehalt z.B. in Erziehungs- und Pflegeberufen erklärt werden kann. So wie die dort Beschäftigten für ihren Wunsch, eine sozial wertvolle Tätigkeit auszuüben, bezahlen, würden die anderen Parteien, wenn sie sich auf das unbillige Ansinnen der Union auf unausgeglichene Überhangmandate einließen, für ihr stärkeres Verantwortungsgefühl gegenüber der Bevölkerung mit einer relativen Verschlechterung ihrer Position gegenüber der Union bezahlen. Dies wäre allein aus verhandlungspädagogischen Gründen abzulehnen, darüber hinaus aber auch aus dem Grund, dass das neue Gesetz der neue Status Quo und damit die neue Rückfallposition der Parteien bei den nächsten Verhandlungen zum Wahlgesetz darstellen wird. Selbst ein Gesetz mit Verfallsdatum würde diese Neujustierung empfundener Anspruchsrechte nicht verhindern können.

Literatur

- Badura, Peter (1967): Machtbehauptung durch Mehrheitswahl. In: *Politik*, 11-12
- Behnke, Joachim (2008): Strategisches Wählen bei der Nachwahl in Dresden zur Bundestagswahl 2005. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 49/4, 695-720
- Behnke, Joachim (2013): Das neue Wahlgesetz, sicherlich nicht das letzte. In: *Recht und Politik*, 2013 Heft 1, 1-10.
- Behnke, Joachim (2014): Das neue Wahlgesetz im Test der Bundestagswahl 2013, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 45. Jg. (1/2014), 17-37
- Behnke, Joachim (2015): Die Lösung des Problems des negativen Stimmgewichts als notwendige Nebenbedingung zukünftiger Reformen des Wahlsystem. In: *Zeitschrift für Politik*, 62, Heft 2, S. 123-139
- Behnke, Joachim (2019a): Die Unausweichlichkeit der Reform des Wahlsystems nach seinem offenkundigen Scheitern bei der Bundestagswahl 2017. In , Hrsg. Susanne Baer, Oliver Lepsius, Christoph Schönberger, Christian Waldhoff, and Christian Walter, 23-50. Tübingen: Mohr-Siebeck.
- Behnke, Joachim (2019b): Einfach, fair, verständlich und effizient – personalisierte Verhältniswahl mit einer Stimme, ohne Direktmandate und einem Bundestag der Regelgröße. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 50/3:630-654.
- Behnke, Joachim (2019c): Die nicht enden wollende Debatte um die Reform des unvollendeten Wahlgesetzes. In: *Recht und Politik* 55/4:363-374.
- Funk, Albert (2018): Einfach, gerecht, demokratisch, bundesstaatlich - Das Zwei-Listen-Modell als Ausweg aus der Sackgasse der deutschen Wahlrechtsdebatte. In: *Zeitschrift für Gesetzgebung* 33 , S. 35-46.
- Meyer, Hans (2018): Welche Medizin empfiehlt sich gegen einen adipösen Bundestag? In: *Archiv des öffentlichen Rechts* 143:521-553.
- Pukelsheim, Friedrich (2000): Mandatszuteilungen bei Verhältniswahlen: Vertretungsgewichte der Mandate. In: *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, 83, 76-103
- Pukelsheim, Friedrich (2018): 598 Sitze im Bundestag statt 709? 200 Wahlkreise statt 299! In: *Deutsches Verwaltungsblatt* Heft 3:153-160.
- Pukelsheim, Friedrich (2019): Bundestag der Tausend – Berechnungen zu Reformvorschlägen für das Bundeswahlgesetz. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 50/3:469-477.