

Vierzig-Prozent-Regel für mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahlen: Empirische Überprüfung einer praktischen Hypothese

Wolfgang Bischof, Friedrich Pukelsheim und Maria Stelz

Die mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl bezeichnet einen Wahlsystemtyp, der nach dem Zweiten Weltkrieg in der Bundesrepublik Deutschland für die Wahl des Bundestages und vieler Landesparlamente eingeführt wurde und sich bewährt hat. Dabei wird neben der Verhältniswahl eine Personenwahl durchgeführt, deren Ergebnisse in die Verhältniswahlresultate eingefügt werden. Auch aus internationaler Sicht gilt der Systemtyp als ein Erfolgsmodell.¹

Zentral für diesen Wahlsystemtyp ist die Gewichtung der Komponenten der Personenwahl und der Verhältniswahl. Wir zeigen empirisch, dass die Komponenten bei den bisherigen bundesdeutschen Verhältnissen ohne größere Komplikationen zusammenwirken, wenn über die Personenwahlkomponente vierzig Prozent der Gesamtsitze besetzt würden. Diese Vierzig-Prozent-Regel ist nicht als ehernes Gesetz zu sehen, sondern als praktische Hypothese und Beitrag zur aktuellen Wahlrechtsdiskussion.

Auch in der inzwischen seit Jahren geführten Debatte spielt die Gewichtung von Personen- und Verhältniswahl eine bedeutende Rolle. Seit 2002 sind im Bundeswahlgesetz 299 Wahlkreise für die Personenwahl vorgesehen, also fünfzig Prozent der Sollgröße von 598 Bundestagssitzen. Mit der Wahlrechtsreform 2020 wird ab der übernächsten Wahl die Zahl der Wahlkreise auf 280 abgesenkt. Allerdings wurden im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens keinerlei Vergleichsrechnungen vorgetragen, welche konkreten Folgen die Absenkung erwarten lässt. Diese argumentative Lücke soll der vorliegende Beitrag schließen. Die Vierzig-Prozent-Regel wird dabei anhand gedachter Anwendungen auf vergangene Wahlen eindrucksvoll bestätigt.

Bei Sollgröße 598 würde die Vierzig-Prozent-Regel nach einer Absenkung auf 240 Wahlkreise rufen. Ob von 299 auf 280 oder auf 240, das Kernproblem jeglicher Reduzierung der Anzahl der Wahlkreise ist, dass im Gegenzug die Wahlkreise größer werden. Die Konsequenzen, die damit einhergehen, sind zu reflektieren. Hinsichtlich der Struktur der Wahlkreise ist eine Verbesserung fast sicher garantiert, weil ein Neuzuschnitt es gestatten würde, sie von der Bevölkerungsgröße her weniger ungleich auszugestalten und die Grenzen der Gemeinden, Kreise und kreisfreien Städte besser einzuhalten als bisher.² Hinsichtlich der Wählerschaft ist die bessere Einhaltung kommunaler Grenzen ebenfalls zu begrüßen; die Wahlkreisgrößen selbst dürften für sie weniger eine Rolle spielen, sofern die Kontaktaufnahme zu Abgeordneten hauptsächlich über zeitgemäße Kommunikationskanäle erfolgt. Auf die anfänglichen Bewerber und Bewerberinnen, die endgültigen Mandatsträger und die politischen Parteien wirkt sich die Vergrößerung der Wahlkreise am massivsten aus, denn alle Abgeordneten – ob mit Direkt- oder mit Listenmandat – orientieren ihre

1 Vgl. *Matthew Soberg Shugart / Martin Paul Wattenberg* (Hrsg.), *Mixed-Member Electoral Systems – The Best of Both Worlds?*, Oxford 2001.

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

Basisarbeit an den Wahlkreisen. Was die Abgeordneten betrifft, ist der Bundestag autark, ihre Ausstattung an geänderte Rahmenbedingungen anzupassen. Die größte Herausforderung dürfte auf die Parteien mit ihrer institutionellen Schwerfälligkeit zukommen, da sie ihre Parteigliederungen an neuzugeschnittene Wahlkreise anpassen müssten.

Das Nebeneinander von Menschen und Institutionen war natürlich auch früheren Wahlsystemen zu eigen; die mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl ist eine Antwort auf diese Erfahrungen. Das für den Weimarer Reichstag verwendete Verhältniswahlsystem beruhte auf von den Parteien vorgegebenen Kandidatenlisten, wobei die Reihungen in den Listen unbeeinflusst vom Wählervotum blieben. Die den Parteien zugeteilten Sitze nahmen die Kandidaten in genau der Reihenfolge ein, die durch die Liste festgelegt war. Die starren Listen waren der vehementen Kritik ausgesetzt, dass sie eine „Quelle der Parteibürokratie-Übermacht“ wären und zur „Unpersönlichkeit des ganzen Wahlkampfes“ führten.³

Eine mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl begegnet dieser Kritik, indem sie einen Teil der Sitze in Einerwahlkreisen mittels Wahl durch einfache Mehrheit vergibt und so die Verhältniswahl durch eine starke Komponente der Personalisierung ergänzt. Ein erstes Verfahren dieser Art wurde schon 1902 von *Siegfried Geyerhahn* entworfen.⁴

Geyerhahn schlug vor, die Hälfte der Parlamentssitze durch Personenwahl in Einerwahlkreisen zu besetzen (Direktmandate) und nur für die weiteren Sitze auf Listenkandidaten zurückzugreifen (Listenmandate). Zur Möglichkeit, dass eine Partei mehr Direktmandate gewinnt, als ihr gemäß Stimmenverhältnis an den Gesamtsitzen zustehen, meinte der Autor beschwichtigend: „Man wird zugestehen, dass derartiges nur sehr selten vorkommen wird, aber es kann vorkommen, und deshalb muss für diese Eventualität ein Ausweg geschaffen werden.“⁵ *Geyerhahn* skizzierte nicht nur einen Ausweg, sondern zwei. Erstens könne man die Zahl der Gesamtsitze erhöhen, bis alle Direktmandate in die Verhältnisrechnung eingefügt sind. Zweitens könne man von den Wahlkreissiegern - in der Reihung der auf sie entfallenden Stimmen - nur so vielen ein Mandat zuweisen, wie die Verhältnisrechnung es zulässt.

Die angesprochene Eventualität wird heutzutage damit umschrieben, dass Überhangmandate anfallen. Insbesondere seit der Wiedervereinigung hat sich dies vom seltenen Vorkommnis zum beständigen Normalfall gewandelt.

Abschnitt 1 belegt anhand einer retrospektiven Auswertung vergangener Wahlen, dass eine Rücknahme der Anzahl der Direktmandate auf vierzig Prozent der Parlamentssitze erwarten lässt, dass das Auftreten von Überhangmandaten wieder zu dem wird, was *Geyerhahn* zugestand: eine seltene Eventualität. Abschnitt 2 skizziert andere Reformvorschläge, die der Einfügung der Direktmandate in die Verhältniswahl dadurch den Weg ebnen, dass die Stärkeverhältnisse der Parteien schon bei der Personenwahl ansatzweise zum Tragen kommen.

3 *Hans Gustav Erdmannsdörffer*, Das automatische System – Betrachtungen zum Reichswahlrecht, in: Zeitschrift für Politik, 20. Jg. (1931), S. 170 - 175.

4 Vgl. *Siegfried Geyerhahn*, Das Problem der verhältnismäßigen Vertretung – Ein Versuch seiner Lösung, in: Wiener Staatswissenschaftliche Studien, Band 3, Heft 4, herausgegeben von *Edmund Bernatzik* / *Eugen von Philippovich*, Tübingen 1902 [archive.org/details/dasproblemderve00geye-goog]. Siehe auch Abschnitt 16.12 „Siegfried Geyerhahn (1879–1960)“, in: *Friedrich Pukelsheim*, Proportional Representation, Apportionment Methods and Their Applications. With a Foreword by *Andrew Duff* MEP, Second Edition, Cham 2017, S. 312 f.

5 *Siegfried Geyerhahn*, a.a.O. (Fn. 4), S. 29 f.

1. Vierzig-Prozent-Regel

Für die Wahl zum Deutschen Bundestag übernahm der Gesetzgeber 2013 im Wesentlichen *Geyerhahns* ersten Ausweg, das Parlament im Bedarfsfall über die Sollgröße von 598 Sitzen hinaus so weit zu vergrößern, bis alle Direktmandate in die Ergebnisse der Verhältnisrechnung eingefügt sind. Bekanntlich führt dieses Vorgehen zu einer massiven Erhöhung der Bundestagsgröße, zuletzt nach der Wahl 2017 auf 709 Sitze. Um diesen Aufwuchs zu dämpfen, wurde mit der 2020 beschlossenen Novellierung des Bundeswahlgesetzes ab der übernächsten Wahl 2025 die Anzahl der Wahlkreise von 299 auf 280 reduziert. Bei Sollgröße 598 bedeutet dies eine Verringerung von fünfzig auf siebenundvierzig Prozent.⁶

Wird die Absenkung von 299 auf 280 Wahlkreise das Ziel erreichen, dass die Größe eines amtierenden Bundestages nahe der vom Gesetz vorgegebenen Sollgröße von 598 Sitzen bleibt? Die empirischen Untersuchungen, die in der Literatur vorliegen, wecken starke Zweifel.⁷

Als konstruktiven Orientierungspunkt formulierten *Pukelsheim / Bischof* für die bundesdeutschen Verhältnisse: „Vierzig Prozent der Gesamtsitze können in Gestalt von Direktmandaten in den Zweitstimmenproporz eingefügt werden.“⁸

Bei 598 Sollsitzen im Bundeswahlgesetz würde die Vierzig-Prozent-Regel eine Reduktion auf 240 Wahlkreise erfordern, nicht 280. Die in einem Gesetzentwurf der Bundestagsfraktionen FDP, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen genannten 630 Gesamtmandate und 250 Wahlkreise sind mit der Vierzig-Prozent-Regel verträglich.⁹ Dasselbe gilt im Hessischen Landtag für eine Initiative der FDP-Fraktion, die für das hessische Landtagswahlgesetz bei Sollgröße 110 die Einrichtung von 45 Wahlkreisen vorschlägt (statt bisher 55).¹⁰

Um die Wirksamkeit der Vierzig-Prozent-Regel zu verdeutlichen, haben wir aus vergangenen Wahlen 765 Prüffälle konstruiert, von der Landtagswahl in Hessen am 1. Dezember 1946 bis zur Landtagswahl in Sachsen-Anhalt am 6. Juni 2021.¹¹ In 115 Landtagswahlen

6 Vgl. *Friedrich Pukelsheim / Wolfgang Bischof*, Bundeswahlgesetz 2020 – Vom Regen in die Traufe, in: DVBl., 136. Jg. (2021), H. 7, S. 417 – 427.

7 Vgl. *Valentin Schröder*, Parteienproporz, Länderproporz und Bundestagsgröße im neuen Bundestagswahlrecht, in: ZParl, 45. Jg. (2014), H. 4, S. 838 – 858; *Joachim Behnke*, Einfach, fair, verständlich und effizient – personalisierte Verhältniswahl mit einer Stimme, ohne Direktmandate und einem Bundestag der Regelgröße, in: ZParl, 50. Jg. (2019), H. 3, S. 630 – 654; *Philipp Weinmann / Florian Grotz*, Seat Enlargements in Mixed-Member Proportional Systems: Evidence from the German Länder, in: West European Politics, 44. Jg. (2021), H. 4, S. 946 – 968; *dies.*, Reconciling Parliamentary Size with Personalized Proportional Representation? Frontiers of Electoral Reform for the German Bundestag, in: German Politics, Online-Veröffentlichung am 21. Juli 2020, <https://doi.org/10.1080/09644008.2020.1790531>.

8 *Friedrich Pukelsheim / Wolfgang Bischof*, a.a.O. (Fn. 6), S. 426. Ebenso schon *Friedrich Pukelsheim*, Mandatszuteilungen bei Verhältniswahlen: Vertretungsgewichte der Mandate, in: KritV, 83. Jg. (2000), H. 1, S. 76 – 103, S. 97.

9 Vgl. BT-Drs. 19/14672 vom 6. November 2019.

10 Vgl. LT-Drs. 20/3680 vom 22. September 2020.

11 Datenquellen: Datenbank des Programms BAZI (www.th-rosenheim.de/bazi/); *Valentin Schröder*, Wahlen in Deutschland (www.wahlen-in-deutschland.de/); Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (www.wahlen-berlin.de/Historie/wahldatenbank/Tabellen/tabellen.asp).

war das Wahlgebiet das gesamte Land, dies ergibt 115 Prüffälle. Wenn es dort k Wahlkreise gab, wird geprüft, ob bei gedachten $h = 2,5 \cdot k$ Gesamtsitzen Überhänge aufgetreten wären.¹²

Baden-Württemberg, Bayern und Berlin unterteilen für Wahlen zum Landtag bzw. Abgeordnetenhaus das Wahlgebiet in die Regierungsbezirke bzw. Bezirke als Wahldistrikte. Um zu prüfen, ob sich die Direktmandate in die Verhältnisrechnung innerhalb der Distrikte einfügen, behandeln wir diese eigenständig. Auf diese Weise steuern siebzehn Landtagswahlen in Baden-Württemberg (vier Regierungsbezirke) 68 Prüffälle bei und siebzehn Landtagswahlen in Bayern (sieben Regierungsbezirke) 119 Prüffälle. In Berlin variierte die Zahl der Bezirke. Bis 1989 gab es neun Wahlen mit zwölf Bezirken,¹³ dann drei Wahlen mit 23 Bezirken und nach der Verwaltungsreform 2001 vier Wahlen mit zwölf Bezirken. Insgesamt führt dies zu 225 Prüffällen.

Ähnlich wurde bei Bundestagswahlen aus jedem Bundesland ein eigenständiger Prüffall konstruiert. So ergaben die acht Wahlen 1990 bis 2017 (16 Länder) 128 Prüffälle, die neun Wahlen 1957 bis 1987 (10 Länder) 90 Prüffälle und die Wahlen 1953 und 1949 (neun beziehungsweise elf Länder) 20 Prüffälle. Alles zusammen ergibt 765 Prüffälle.

In allen Fällen gehen wir von den Zweitstimmen (oder – wo angebracht – von den doppeltgewichteten Einzelstimmen) aus, die auf die zu berücksichtigenden Parteien entfallen. Einzige Ausnahmen sind die Landtagswahlen in Niedersachsen 1951 und 1955. Da dort damals keine Fünf-Prozent-Hürde galt, waren neun beziehungsweise acht Parteien bei der Sitzverteilung zu berücksichtigen. Mit der heutigen Fünf-Prozent-Hürde wären beide Male nur fünf Parteien verblieben. Beide Wahlen werden in der Rubrik von fünf Parteien mitgezählt.

Jeder der 765 Prüffälle wurde mit dem Divisorverfahren mit Standardrundung (*Sainte-Laguë / Schepers*) ausgewertet. Das Verfahren ist seit 2008 im Bundeswahlgesetz normiert und auch in vielen Landeswahlgesetzen vorgeschrieben, aber nicht in allen. Einige Länder benutzen noch das Quotenverfahren mit Ausgleich nach größten Resten (*Hare / Niemeyer*), andere das Divisorverfahren mit Abrundung (*d'Hondt*). Für die vorliegende Fragestellung vernachlässigen wir die Unterschiede zwischen den Verfahren und konzentrieren uns zur Vergleichbarkeit der Analyse auf das Divisorverfahren mit Standardrundung.

Die Auswertung der Prüffälle ist in Tabelle 1 zusammengefasst, gegliedert nach Jahrzehnt und Anzahl der zu berücksichtigenden Parteien. In nur 22 der 765 Fälle kommt es zu Überhangmandaten. Anders ausgedrückt hätte die Einhaltung der Vierzig-Prozent-Regel in mehr als 97 Prozent der Fälle dazu geführt, dass alle Direktmandate in die Verhältnisrechnung eingefügt werden und keine Überhangmandate anfallen.

Problemfälle, in denen trotz Beachtung der Vierzig-Prozent-Regel doch Überhangmandate anfallen würden, treten nur in Systemen mit fünf oder sechs zu berücksichtigenden Parteien auf. Bei der Bundestagswahl 1953 wäre in Hamburg eines der zwei Direktmandate der Deutschen Partei als Überhangmandat stehen geblieben. Auf Landesebene ist die Wahl zum 17. Schleswig-Holsteinischen Landtag 2009 auffällig. Die CDU gewann 34 der 40 Wahlkreise. Die Vierzig-Prozent-Regel hätte $2,5 \cdot 40 = 100$ Gesamtsitze verlangt, von

12 Der Anteil der Direktmandate an den Gesamtsitzen beträgt dann $k / h = 1 / 2,5 = 40$ Prozent.

13 Nur West-Berlin.

Tabelle 1: Prüffälle mit Überhängen bei Vierzig-Prozent-Regel bezogen auf alle Prüffälle, gegliedert nach Jahrzehnt und Anzahl der zu berücksichtigenden Parteien

Jahrzehnt	Anzahl der zu berücksichtigenden Parteien					Summe
	2	3	4	5	6	
bis 1949		-/1	-/4	-/7	-/2	-/14
1950 bis 1959	-/12	-/2	-/16	1/39	-/2	1/71
1960 bis 1969		-/68	-/19	-/1		-/88
1970 bis 1979	-/2	-/80	-/14			-/96
1980 bis 1989	-/8	-/22	-/60	1/12		1/102
1990 bis 1999		-/24	-/74	-/52	2/23	2/173
2000 bis 2009		-/10	-/32	6/71	1/3	7/116
2010 bis 2019		-/1	-/30	1/27	10/41	11/99
ab 2020				-/4	-/2	-/6
Summe	-/22	-/208	-/249	9/213	13/73	22/765

Quelle: Eigene Berechnungen.

denen das Divisorverfahren mit Standardrundung (*Sainte-Laguë / Schepers*) der CDU 33 Sitze zugewiesen und ein Überhangmandat übriggelassen hätte.¹⁴ In Berlin wäre es in fünf Bezirken zu je einem SPD-Überhangmandat gekommen, und zwar 1989 in Kreuzberg, 1990 in Prenzlauer Berg und in Pankow, 2011 in Treptow-Köpenick und 2016 in Charlottenburg-Wilmersdorf. Dagegen wären 2016 zwei Überhangmandate für die CDU in Reinickendorf angefallen.

Die restlichen 14 Problemfälle entstehen im Rahmen der Bundestagswahlen 2005 (je ein SPD-Überhang im Saarland und in Sachsen-Anhalt), 2009 (zwei CDU-Überhänge in Baden-Württemberg, je ein CDU-Überhang im Saarland und in Sachsen, ein SPD-Überhang in Bremen) und 2017 (vier CDU-Überhänge in Baden-Württemberg, je zwei CDU-Überhänge in Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen, je ein CDU-Überhang in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen, je ein SPD-Überhang in Bremen und Hamburg).

Für Bundestagswahlen ist zu bedenken, dass wir jedes Bundesland eigenständig für sich ausgewertet haben. Zwei Beobachtungen bestärken die Erwartung, dass die Vierzig-Prozent-Regel auch für das Bundeswahlgesetz eine heilende Medizin wäre. Erstens wären bei keinem der Prüffälle CSU-Überhangmandate entstanden, die wegen ihrer Hebelwirkung gefürchtet sind.¹⁵ Zweitens verwendet das Wahlsystem für den Bundestag bei der Unterteilung der Sitze einer Partei an ihre Landeslisten nicht das Divisorverfahren mit Standardrundung, sondern dessen direktmandatsbedingte Variante.¹⁶ Diese hätte etwaige Überhänge, die in den Prüffällen aufscheinen, mühelos eingefügt.

14 Das im Wahlgesetz für den Landtag von Schleswig-Holstein normierte Divisorverfahren mit Abrundung (*d'Hondt*) hätte der CDU 34 von 100 Gesamtsitzen zugewiesen und alle Direktmandate eingefügt.

15 Vgl. Hans Meyer, Welche Medizin empfiehlt sich gegen einen adipösen Bundestag?, in: AöR, 143. Jg. (2018), H. 4, S. 521 – 553.

16 Vgl. Friedrich Pukelsheim / Wolfgang Bischof, a.a.O. (Fn. 6), S. 421.

In der Gesamtschau sehen wir in der hypothetischen Anwendung der Vierzig-Prozent-Regel auf die 765 konstruierten Prüffälle aus der Vergangenheit eine empirische Bestätigung. Die Regel liefert einen praktikablen Orientierungswert, bei dem Systeme einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl im Regelfall die vorgegebene Sollgröße einhalten.

2. Andere Reformvorschläge

Die Vierzig-Prozent-Regel unterstellt, dass die Art der Stimmgebung durch die Wähler und Wählerinnen unangetastet bleibt und nur die Anzahl der Wahlkreise zur Disposition steht. Allerdings ist jeder Eingriff in die Wahlkreisstruktur ein politischer Kraftakt, für den amtierende Parlamentarier wenig Sympathien erkennen lassen. Die unzureichende Reduzierung von 299 auf 280 Wahlkreise im Bundeswahlgesetz ist dafür nur ein Exempel unter vielen.

Andere Reformvorschläge injizieren in die Personenwahl eine Dosis Verhältnismäßigkeit, so dass schon bei der Stimmgebung für Personen die unterschiedlichen Stärken der Parteien zum Tragen kommen und im Sinn der Verhältniswahl wirken. Es gibt diverse Ansätze: Zweipersonenwahlkreise, Zwei-Listen-Modelle, absolute Mehrheitswahl mit übertragbarer Einzelstimmgebung u.a.m.¹⁷ Allerdings bedarf jede Änderung der Stimmgebung eines beträchtlichen zeitlichen Vorlaufs, um Wählerschaft und Administration auf solch einen Systemwechsel vorzubereiten. Anders verhält es sich mit der Absenkung des Wahlkreisanteils von fünfzig auf vierzig Prozent der Regelgröße: Auch ohne Systemwechsel genügt diese den Erfordernissen einer gewachsenen Parteienvielfalt in den Parlamenten.

17 Vgl. *Joachim Behnke*, Überhangmandate und negatives Stimmgewicht: Zweimannwahlkreise und andere Lösungsvorschläge, in: ZParl, 41. Jg. (2010), H. 2, S. 247 – 260; *Albert Funk*, Einfach, gerecht, demokratisch, bundesstaatlich – Das Zwei-Listen-Modell als Ausweg aus der Sackgasse der deutschen Wahlrechtsdebatte, in: ZG, 33. Jg. (2018), H. 1, S. 35 – 46; *Oliver W. Lembcke / Frank Heber*, Hinter Peking, aber locker vor Pjöngjang. Das deutsche Riesenparlament und die überfällige Reform des deutschen Wahlrechts, in: RuP, 56. Jg. (2020), Beiheft 5, S. 25 – 33. Für eine Skizze weiterer Reformvorschläge siehe Abschnitt 2 in *Friedrich Pukelsheim*, Bundestag der Tausend – Berechnungen zu Reformvorschlägen für das Bundeswahlgesetz, in: ZParl, 50. Jg. (2019), H. 3, S. 469 – 477.