

Volker Meier und Niklas Potrafke

# Zur Reform des Bundestagswahlrechts: Zwei Modellvorschläge\*

Der Deutsche Bundestag umfasst gegenwärtig 709 Abgeordnete. In keiner Legislaturperiode zuvor waren es so viele. Schließlich liegt die Sollstärke bei 598 Abgeordneten – 299 direkt gewählte Abgeordnete aus den Wahlkreisen und ebenso 299 Abgeordnete, die über die Liste ins Parlament einziehen. Dass es 709 statt 598 Abgeordnete sind, liegt an Überhang- und Ausgleichsmandaten. Die hohe Anzahl an Abgeordneten wird für den Steuerzahler teuer; vermutlich ein hoher zweistelliger Millionenbetrag im Jahr aufgrund von Ausgaben für zusätzliche Diäten, Gehälter für Mitarbeiter, Anmietung zusätzlicher Räume für Büros, Reisekosten, Gegenwartswerte zusätzlicher Pensionsaufwendungen und anderes mehr. Immerhin führt der Bundesrechnungshof den Anstieg der Ausgaben für den Bundestag im Bundeshaushalt von 822,2 Mio. Euro (2017 Ist) auf 973,7 Mio. Euro (2018 Soll) maßgeblich auf die Vergrößerung des Bundestages von 630 auf 709 Abgeordnete zurück. Wenn man die Zahl der Abgeordneten reduzieren möchte, stellt sich die Frage, wie man das umsetzen kann, ohne die angemessene Vertretung der Wähler zu beeinträchtigen. Wir präsentieren zwei Reformvorschläge.

Der Grund für den starken Anstieg der Mandate liegt in der Hybridkonstruktion des Wahlrechts zum Bundestag. Dieses sieht nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum personifizierten Verhältniswahlrecht einerseits den Vorrang des Verhältnismäßigkeitswahlrechts gemäß Zweitstimmenanteil der Parteien vor, um das gleiche Gewicht aller Wählerstimmen zu garantieren. Andererseits sollen alle Wahlkreise repräsentiert sein. Dies wird gegenwärtig dadurch erreicht, dass die Hälfte der Sollstärke des Bundestags an die Gewinner der Wahlkreise geht. Falls aber mehr Direktmandate gewonnen werden, als der Partei gemäß Zweitstimmenergebnis zustehen, entstehen Überhangmandate – bei der Wahl 2017 vor allem zugunsten von CDU und CSU. Alle Überhangmandate werden inzwischen als Folge der Bundesverfassungsgerichtsbarkeit durch zusätzliche Ausgleichsmandate kompensiert, bis am Ende das Zweitstimmenergebnis korrekt abgebildet ist. Aus-

gleichsmandate entstehen auch bundesländerübergreifend als Folge anderer Ausgleichsmandate, zum Beispiel um ein höheres Gewicht Bayerns im Bund aufgrund von erteilten Ausgleichsmandaten in Bayern zu verhindern.

Eine Reform des Wahlrechts sollte so wenig zusätzliche Mandate wie irgend möglich erzeugen und dabei zwei Grundsätzen genügen:

1. Der absolute Vorrang des Verhältniswahlrechts muss gewahrt bleiben. Die Verteilung der Sitze im Bundestag folgt ausschließlich dem Zweitstimmenanteil der Parteien.
2. Alle Wahlkreise sind repräsentiert, und zwar – neben etwaigen Listenkandidaten – mindestens einmal durch einen durch Erststimmen wählbaren Direktkandidaten.

Offensichtlich ist es nicht möglich, gleichzeitig erstens die Zahl der Abgeordneten auf die Sollstärke zu beschränken, zweitens die Sitzverteilung gemäß des Zweitstimmenergebnisses vorzunehmen und drittens die Hälfte der Sitze an die Gewinner der Erststimme in den Wahlkreisen zu vergeben. Wir beschreiben zwei Modellansätze, die beiden oben genannten Grundsätzen genügen und das Erststimmenwahlrecht modifizieren.

## MODELL 1: WENIGER WAHLKREISE

Der Gesetzgeber könnte die Anzahl der Wahlkreise reduzieren, zum Beispiel durch Zusammenlegung zweier Wahlkreise, so dass nur 25% der regulären Sitze direkt vergeben werden. Je höher die Verringerung der Zahl der Wahlkreise, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit der Entstehung von Überhangmandaten, die zu Ausgleichsmandaten und einer Vergrößerung des Bundestages führen. Verringert man den Anteil der Direktmandate hingegen nur auf 40%, wäre zwar gegenüber der gegenwärtigen Regelung die Zahl der Überhangmandate reduziert, allerdings nicht auf null. Eine stärkere Reduktion der Zahl der Direktmandate beinhaltet aber auch eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, dass einige heutige Wahlkreise weder durch einen Direktkandidaten noch durch einen Listenkandidaten repräsentiert sind.

\* Eine kürzere Fassung des Textes ist am 5. März 2019 in der *Frankfurter Rundschau* erschienen.

## MODELL 2: BESCHRÄNKUNG DER DIREKT-MANDATE GEMÄSS ERSTSTIMMENANTEIL

Eine andere Möglichkeit besteht darin, von der Vergabe einzelner Direktmandate an den Wahlkreissieger abzusehen, wenn dadurch Überhangmandate entstehen würden. Direktmandate werden demnach an eine Partei nur so lange vergeben, wie dies ihrem Zweitstimmenanteil entspricht, wobei wie bisher die einzelnen Bundesländer separat behandelt werden. Die Beschränkung erfolgt gemäß der erzielten Anteile an Erststimmen. Als Beispiel betrachte man eine Partei, die gemäß Zweitstimmenergebnis Anspruch auf vier Sitze hat, aber sechs Wahlkreise direkt gewonnen hat, mit Erststimmenanteilen 55%, 45%, 39%, 35%, 30% und 28%. Dann würden nur die Erststimmenbewerber in den ersten vier Wahlkreisen zum Zuge kommen, die anderen beiden sowie die Listenkandidaten gehen leer aus. Die beiden noch nicht vertretenen Wahlkreise gehen dann an die zweitplatzierten Bewerber, sofern deren Parteien gemäß Zweitstimmenergebnis Ansprüche auf diese Sitze haben. Danach sollten in der Regel alle Erststimmenmandate vergeben sein. Sollte ausnahmsweise auch die zweite Runde zu Überhangmandaten führen, würden wiederum nur die Kandidaten mit dem relativ höchsten Erststimmenanteil zum Zuge kommen. Wenn also in obigem Beispiel die Zweitplatzierten in den beiden letzten Wahlkreisen derselben Partei angehören, mit Erststimmenergebnissen von 25% und 27%, das Zweitstimmenergebnis aber nur einen Anspruch auf einen Sitz beinhaltet, wird dieser an den Kandidaten mit 27% vergeben. Im Anschluss würde in den letzten verbliebenen Wahlkreisen das Zuteilungsverfahren mit dem drittplatzierten Kandidaten fortgesetzt.

Auf diese Weise werden am Ende alle Direktmandate vergeben. Im Anschluss kommt es wie bisher zur Zuteilung der weiteren Mandate entsprechend den Landeslisten. Durch diese Konstruktion werden Überhangmandate und Ausgleichsmandate vermieden. Ferner ist am Ende jeder der Wahlkreise durch mindestens einen Abgeordneten vertreten, ohne dass auch nur ein Wahlkreis vergrößert werden muss.

Ein Nachteil dieses Verfahrens wäre, dass einige Wahlkreissieger nicht in den Bundestag einziehen, wenn ihre Partei keinen ausreichenden Mandatsanspruch gemäß Zweitstimmenergebnis aufweist. Dies wird nach dem Zuteilungsverfahren allerdings grundsätzlich nur Kandidaten betreffen, deren Ergebnis weit unter der absoluten Mehrheit liegt. Unplausibel erscheint dagegen die theoretische Möglichkeit, dass alle Wahlkreiskandidaten einer Partei ihren Wahlkreis mit mehr als 50% gewinnen, gleichzeitig aber einige aufgrund eines Zweitstimmenergebnisses ihrer Partei von deutlich unter 50% nicht in den Bundestag einziehen können. Vielmehr wird man mit dem gegenwärtigen Parteiensystem davon ausgehen müssen, dass die meisten nicht be-

rücksichtigten Kandidaten weniger als 35% erzielen. Je weiter ihr Ergebnis aber unter der Schwelle von 50% liegt, desto weniger legitim ist unter Berücksichtigung eines nur personifizierten Verhältniswahlrechts – also einer Vermischung der Wahlsysteme – ihr Einzug in den Bundestag aufgrund ihres Erststimmenergebnisses. Insofern erscheint die vorgenommene Beschränkung der Wählbarkeit durch Erststimmen statthaft, vor allem aber wegen des verfassungsgerichtlich festgestellten Vorrangs des Zweitstimmenergebnisses.

Eine derartige Wahlrechtsänderung könnte strategische Verhaltensreaktionen bei den Parteien hervorrufen, die gegebenenfalls von der Beschränkung der Erststimmensieger betroffen wären. Sie könnten in Wahlkreisen mit hoher Erfolgsaussicht unabhängige Kandidaten ins Rennen schicken, die erst nach der Wahl ihrer Fraktion beitreten, um so ihre Mandatszahl zu erhöhen. Eine derartige Manipulationsmöglichkeit besteht allerdings auch schon gegenwärtig, da für unabhängige Erststimmensieger keine Ausgleichsmandate erteilt werden. Somit wäre gegenwärtig zwar kein zusätzliches Mandat zu erzielen, wohl aber der relative Einfluss im Parlament zu steigern. Derartige Versuche erscheinen allerdings tolerierbar, zumal sie für diese Partei nicht ohne Risiko wären. Zum Beispiel könnten Wähler auf einen im Wahlkreis fehlenden Erststimmenkandidaten der Partei durch die Vergabe weniger Zweitstimmen an die Partei reagieren.

## FAZIT

Beide Modelle sind folglich geeignet, die Zahl der Abgeordneten in Richtung Sollstärke des Parlaments zu reduzieren. Das Modell der Beschränkung der Erststimmenmandate gemäß Zweitstimmenanteil garantiert sogar, dass die Sollstärke nicht überschritten wird – allerdings um den Preis, dass einige erstplatzierte Erststimmenbewerber mit schwächeren Ergebnissen nicht ins Parlament einziehen.