

Bundswahlrecht – die Zeit wird knapp

Im Nachgang zur US-Präsidentschaftswahl wird vielfach Kritik am amerikanischen Wahlrecht geäußert: Wie kann es sein, dass in den Vorwahlen Präsidentschaftskandidaten einer Partei auch von Anhängern anderer Parteien mitbestimmt werden? Wie kann es sein, dass die Bürgerinnen und Bürger Wahlmänner wählen statt unmittelbar den Präsidenten? Und auch das Grundprinzip: „The winner takes it all“ erscheint uns doch sehr eigenartig.

Man muss allerdings gar nicht so weit schauen, um auf ein eigenartiges Wahlrecht zu treffen, ein Blick nach Deutschland genügt: Das Bundeswahlrecht ist sehr kompliziert und für den „normalen“ Bürger, der sich nicht ständig mit Wahlrechtsfragen beschäftigt, schwer nachzuvollziehen. Aber auch für Experten ist die Auswirkung der Stimmabgabe auf die Mandatsverteilung nur schwer einschätzbar. In dieser Situation ist es schwierig, Änderungen des Wahlrechts breit zu diskutieren, obwohl insbesondere die Diskussion rund um die Größe des Bundestages dank Norbert Lammert wieder an Schwung gewonnen hat.

Um eine Grundlage für die Bewertung und die Diskussion von Verbesserungsvorschlägen zu haben, werden im Folgenden wesentliche Elemente des geltenden Bundeswahlrechts in Kurzform dargestellt:

1. Jeder Wähler hat zwei Stimmen, die Erststimme für die Wahl von Direktkandidaten und die Zweitstimme für die Wahl von Parteilisten.
2. Nur Parteien, die bundesweit mehr als 5% der gültigen Zweitstimmen erzielen, sind für die weitere Sitzverteilung relevant.
3. In einer sogenannten **ersten Verteilung** wird für jede Partei eine Mindestsitzzahl berechnet, die ihr bundesweit zusteht:
 - a) Die 598 Regelsitze werden proportional zu den Bevölkerungszahlen auf die 16 Bundesländer als Sitzkontingente verteilt. Bundestagswahl 2013: Auf Bayern entfiel z.B. ein Kontingent von 92 Sitzen.
 - b) In jedem Bundesland wird das Sitzkontingent proportional zu den Zweitstimmen im jeweiligen Land auf die relevanten Parteien verteilt. Bundestagswahl 2013: In Bayern entfielen von den 6.580.755 gültigen Zweitstimmen 0 auf die CDU, 3.243.569 auf die CSU, 1.314.009 auf die SPD, 248.920 auf die LINKE und 552. 818 auf die Grünen. Das bayerische Sitzkontingent von 92 Mandaten wird wie folgt aufgeteilt: 56 für die CSU, 23 für die SPD, 4 für die Linke und 9 für die Grünen.
 - c) Je Bundesland und Partei wird die Zahl der Direktmandate bestimmt: Bundestagswahl 2013: In Bayern hat die CSU alle 45 Direktmandate gewonnen.
 - d) Je Bundesland und Partei wird das Maximum aus b) und c) bestimmt. Bundestagswahl 2013: Für die CSU in Bayern ist 56 das Maximum von 56 und 45.
 - e) Je Partei werden die unter d) berechneten Werte aus allen 16 Bundesländern addiert. Bundestagswahl 2013: Diese Summen betragen für die CDU 242, CSU 56, SPD 183, DIE LINKE 60 und die Grünen 61. Das macht zusammen 602 Sitze. Die so berechneten Summen wurden jeder Partei als Mindestsitzzahl garantiert, alle anderen Zwischenergebnisse der ersten Verteilung spielen für die weitere Verteilung der Mandate keine Rolle!
4. Bundesweit werden nun in einer zweiten Verteilung diese 602 Mandate auf die relevanten Parteien anhand der bundesweit erzielten Zweitstimmen vergeben. Bundestagswahl 2013: Von den 602 Mandaten entfallen auf die CDU 244, CSU 53, SPD 184, LINKE 61 und GRÜNE 60. Hier gab es zwei Probleme: Auf die CSU entfallen 53 Mandate, aber ihr stehen 56 Mindestsitze zu. Auf die Grünen entfallen nur 60 Mandate, obwohl Ihnen 61 Mindestsitze zustehen.

5. Deshalb wir die Gesamtzahl der Mandate schrittweise von 602 auf 603, 604, 605 usw. erhöht, bis die Mindestfallzahlen für alle Parteien erreicht werden. Das „Grünen-Problem“ wäre mit einer Erhöhung auf 605 Mandate bereits gelöst. Das „CSU-Problem“ ist hartnäckiger: Die Sitzzahl im Bundestag musste auf 631 erhöht werden, damit auf die CSU ihre 56 Mindestsitze entfallen.

Mit dem bestehenden Wahlrecht wird sichergestellt, dass jedes gewonnene Direktmandat erhalten bleibt und zugleich die Verteilung der Mandate auf die Parteien proportional zu ihren Zweitstimmen erfolgt. Aber das wird teuer erkaufte: Zum einen ist das Wahlrecht extrem kompliziert und zum anderen hatte der Gesetzgeber zur Bundestagswahl 2002 die Zahl der Regelsitze von 656 auf 598 reduziert. Insofern widerspricht das Ergebnis mit 631 Mandate dieser Zielsetzung. Und es kann noch weitaus schlimmer kommen. Treiber sind zum einen die Direktmandate: Falls eine Partei mit einem niedrigen Stimmenanteil viele Direktmandate gewinnt, wird dieser Partei eine hohe Mindestsitzzahl garantiert. Diese Situation wird sich in Zukunft verschärfen, da mit AfD und FDP zwei weitere Mitspieler wahrscheinlich in den Bundestag einziehen werden. Zum anderen können unterschiedliche Wahlbeteiligungen in den Bundesländern die Mandatszahl in die Höhe treiben. Gerade dieser zweite Punkt findet wenig Beachtung und soll hier deshalb vorgestellt werden.

Das Beispiel geht davon aus, dass sich gegenüber der Wahl 2013 nichts ändert außer in Bayern: Dort sinkt die Wahlbeteiligung um 5 Prozentpunkte auf 64,5%, aber innerhalb von Bayern bleibt das Kräfteverhältnis zwischen den Parteien unverändert: 49,3% der gültigen Zweitstimmen entfallen auf die CSU, 20% auf die SPD, 3,8% auf die Linke und 8,4% auf die Grünen. An der Mindestsitzzahl von 56 für die CSU ändert dies nichts, aber um diese sicherzustellen, müsste das Parlament auf 673 Mandate aufgebläht werden, und das nur, weil die Wahlbeteiligung in Bayern gesunken ist!

Das Spiel lässt sich weitertreiben: Wenn in Bayern aufgrund eines Wahlboykotts nur noch eine Million gültiger Stimmen (mit obiger Verteilung von 49,3% für die CSU, 20% für die SPD usw.) abgegeben werden würden, wären etwa 3.700 (!) Mandate für den Bundestag zu vergeben. Theoretisch ist der „Wahnsinn“ also unbegrenzt.

Was kann man tun, um dieses Problem, dass 2013 schon zu einer kräftigen Erhöhung der Mandatszahl geführt hat, zu entschärfen? Eine Möglichkeit ist einfach und schnell umsetzbar: Die sogenannte **erste Verteilung** (siehe Punkt 3) wird ersatzlos gestrichen. Diese erste Verteilung hat nur eine einzige Auswirkung und nur einen einzigen Zweck: Die Erhöhung der Zahl der Mandate. Wenn man also eine Korrektur am Wahlrecht vornehmen will, um der Vergrößerung des Parlaments entgegenzuwirken, dann gehört diese Regel als allererstes abgeschafft! Die beiden Ziele, dass jedes gewonnene Direktmandat erhalten bleibt und zugleich die Verteilung der Mandate auf die Parteien proportional zu Ihren bundesweiten Zweitstimmen erfolgt, sind auch ohne diese Regelung sichergestellt. Zugleich wäre das Wahlrecht viel verständlicher. Man kann es nicht deutlich genug sagen: Hätte es diese erste Verteilung zur Bundestagswahl 2013 nicht gegeben, dann wäre man auch mit 598 Mandaten ausgekommen (CDU 242, CSU 53, SPD 182, LINKE 61, Grüne 60). In diesem Fall hätten die CDU-Landesverbände Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Baden-Württemberg jeweils ein Mandat für die CDU-Überhangmandate in Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Saarland abgeben müssen. Alternativ hätte man auch die Sitzzahl auf 609 erhöhen können, um die 4 CDU-Überhangmandate auszugleichen (CDU 246, CSU 54, SPD 186, LINKE 62, Grüne 61), ohne dass andere CDU-Landesverbände darunter leiden. In beiden Fällen wäre das Parlament deutlich kleiner ausgefallen!

Ein Streichen der ersten Verteilung würde nicht alle Probleme lösen. Insbesondere können Überhangmandate der CSU nicht durch andere Landesverbände ausgeglichen werden, da die CSU nur in Bayern antritt. Zudem haben CSU-Überhangmandate eine starke Hebelwirkung, da der bundesweite CSU-Anteil relativ gering ist und deshalb viele Ausgleichsmandate je Überhangmandat anfallen.

Ein wenig beachteter Ausweg bestünde darin, dass die Partei mit den meisten Erststimmen in einem Wahlkreis nicht zwingend ein Direktmandat erwirbt. Eine denkbare Realisierung soll an einem Beispiel erläutert werden: Eine Partei hat aufgrund der Zweitstimmen einen Anspruch auf 10 Mandate, aber stellt in 12 Wahlkreisen die Bewerber mit den meisten Erststimmen. Dann könnte der Partei nur in den 10 Wahlkreisen mit den höchsten Erststimmanteilen ein Direktmandat zugeteilt werden und in zwei der zwölf Wahlkreise käme der Kandidat einer anderen Partei zum Zuge. Eine Zwischenlösung könnte darin bestehen, dass Kandidaten mit absoluter Mehrheit - also mit mehr als 50% der abgegebenen Erststimmen - das Wahlkreismandat garantiert wird. So ließe sich eine Verzerrung der Sitzanteile gegenüber den Zweitstimmenanteilen vermeiden. Genau dies ist das Problem am Vorschlag von Norbert Lammert, der eine Obergrenze von 630 Mandaten vorsieht und dafür nicht ausgeglichene Überhangmandate in Kauf nehmen würde.

Der Vorschlag, die erste Verteilung zu streichen, lässt sich schnell umsetzen und könnte noch zur kommenden Bundestagswahl wirksam werden. Weitergehende Änderungen, die den bundesweiten Proporz zwischen den Parteien nicht in Frage stellen, wären darüber hinaus sinnvoll. Mittelfristig gäbe es eine weitere attraktive Möglichkeit, Überhangmandate weitgehend zu vermeiden, indem man Zwei-Personen-Wahlkreise statt der bisherigen Ein-Personen-Wahlkreise zur Vergabe der Direktmandate einführt.

Die Zeit ist knapp, aber sie kann und sollte für eine Überarbeitung des Wahlrechts genutzt werden.

18. 11. 2016

Michael Kunert

Kontakt

Irina Roth

Irina.roth@infratest-dimap.de

Twitter: [@infratestdimap](https://twitter.com/infratestdimap)

T +49 30 53322 -112

Infratest dimap

Gesellschaft für Trend- und Wahlforschung mbH

www.infratest-dimap.de