

Blick- punkt

Nr. 13 | April 2024

iparl

Institut für
Parlamentarismus-
forschung

Was taugt das neue Wahlgesetz?

Daniel Hellmann

Seit mehr als 15 Jahren ist das Bundeswahlgesetz mittlerweile eine Dauerreformbaustelle. Nun hat der Bundestag mit den Stimmen der Ampel-Fraktionen dessen bislang umfangreichste Reform beschlossen. Die Oppositionsfraktionen, allen voran CDU/CSU und Linke, üben mitunter harsche Kritik am neuen Gesetz. Aber was ändert sich durch die Reform, und was taugt sie? Es werden voraussichtlich künftig einzelne Wahlkreise ohne direktgewählte Abgeordnete auskommen müssen. Das heißt aber nicht, dass diese Wahlkreise und ihre Wähler nicht repräsentiert werden oder dass sich gar die Repräsentationsleistung des Bundestags dadurch verschlechtern muss. Ob hingegen die Streichung der Grundmandatsklausel ein notwendiger Reformschritt war, bleibt fraglich. Alles in allem kann man dem neuen Wahlgesetz aber bescheinigen, dass es viele Probleme, allen voran die Vergrößerung des Bundestags und negative Stimmgewichte, behebt. _____

Am 17. März 2023 hat der Bundestag mit den Stimmen der Ampelkoalition (und drei Stimmen der AfD sowie einer Stimme eines fraktionslosen Abgeordneten) das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und damit die bislang weitgehendste Reform des Wahlsystems für Bundestagswahlen beschlossen.¹ Das Gesetz vereinfacht die Stimmenverrechnung und stellt den Verhältniswahlcharakter der personalisierten Verhältniswahl klar heraus. Es schafft eine proportionale Mandatsverteilung, wird aber insbesondere von CDU, CSU und der Partei DIE LINKE als zutiefst unfair empfunden. Die CSU, DIE LINKE und die bayerische Landesregierung haben daher jeweils Anträge beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG) eingereicht.² Zuletzt hat die CDU/CSU-Bundestagsfraktion im Dezember 2023 einen abstrakten Normenkontrollantrag in Karlsruhe gestellt.³ Um die Reform und die darum entbrannte Debatte verstehen zu können, muss der Blick auf die Probleme gelenkt werden, die das Gesetz gelöst, und die, die es geschaffen hat bzw. nicht gelöst hat.

Die Vorgeschichte

Anders als gemeinhin angenommen, ist die personalisierte Verhältniswahl kein Mischwahlsystem aus einer Mehrheitswahl mittels der Erststimme und einer Verhältniswahl über die Zweitstimme. Vielmehr werden alle Mandate im Verhältnis der Zweitstimmen vergeben. Die über die Erststimme zu wählenden Direktkandidaten bieten den Wählerinnen und Wählern eine zusätzliche Auswahlmöglichkeit in Ergänzung zur Listenwahl. Die gewonnenen Direktmandate einer Partei in einem Bundesland werden von den ihr dort zustehenden Mandaten nach Zweitstimme abgezogen. Die verbleibenden Mandate werden nach der Reihenfolge der Landesliste besetzt. So wird die proportionale Zuteilung aller Sitze bei gleichzeitiger Rückkopplung der Abgeordneten an den Wahlkreis und mit der begrenzten Möglichkeit der Personalauswahl durch die Wählerinnen und Wähler ermöglicht.⁴

Durch diese Verrechnung der beiden Mandatstypen konnten in der Vergangenheit Überhangmandate entstehen. Wenn eine Partei in einem Land mehr Direktmandate errang, als ihr dort nach Zweitstimmenergebnis zustanden, verblieb die Differenz als Überhangmandate bei dieser Partei. Insbesondere aufgrund der schon seit den 1970er Jahren schlechter werdenden Wahlergebnisse der großen Parteien CDU, CSU und SPD, die trotzdem nach wie vor die überwiegende Mehrheit der Direktmandate gewinnen konnten, traten seit der Wiedervereinigung vermehrt Überhangmandate auf. Diese führten zu einer leichten Vergrößerung des Bundestages und einer Verzerrung des Parteienproporz.

Infolge zweier vielbeachteter Urteile des Bundesverfassungsgerichts 2008 und 2012⁵ musste der Gesetzgeber aktiv werden und eine Lösung für den Umgang mit Überhangmandaten finden. Das Gericht beanstandete neben ihrer proporzverzerrenden Wirkung auch, dass sie zu einem sogenannten negativen Stimmgewicht führen können. Durch das Zusammenspiel von Ober- und Unterverteilung (Näheres dazu im folgenden Abschnitt) und Überhangmandaten konnte es vorkommen, dass Wähler durch die Stimmabgabe für eine Partei dieser schaden. Dieser Effekt konnte lange Zeit nur als hypothetisches Szenario im Sinne eines

¹ Siehe zum Entwurf BT Drs. 20/6015.

² Die CSU und DIE LINKE klagen jeweils im Rahmen eines Organstreitverfahrens (2 BvE 2/23 und 2 BvE 9/23). Die bayerische Staatsregierung hat ein abstraktes Normenkontrollverfahren eingeleitet (2 BvF 1/23).

³ 2 BvF 3/23.

⁴ Siehe dazu Hans-Dieter Klingemann / Bernhard Weßels, The Political Consequences of Germany's Mixed-Member System: Personalization at the Grass Roots?, in: Matthew Shugart / Martin P. Wattenberg, Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?, Oxford 2003, S. 279 – 296.

⁵ BVerfGE 121, 266; BVerfGE 131, 316. Siehe generell zur Rechtsprechung des BVerfG zum Wahlrecht: Daniel Hellmann, Bundesverfassungsgericht und Wahlrecht, in: Robert van Ooyen / Martin H.W. Möllers (Hrsg.), Handbuch Bundesverfassungsgericht im politischen System, online first 2023.

„Wenn X Wähler Y statt Z gewählt hätten, dann hätte Y ein Mandat mehr erhalten“ nachgewiesen werden. Im Fall der Nachwahl im Wahlkreis Dresden I bei der Bundestagswahl 2005, die aufgrund des Todes einer Wahlkreiskandidatin zwei Wochen nach der eigentlichen Wahl stattgefunden hatte, trat dieser Effekt erstmals offen zutage, da die Wähler in Dresden das Ergebnis der Bundestagswahl im restlichen Bundesgebiet kannten und sich entsprechend strategisch verhalten konnten.⁶ Das BVerfG befand, dass dieser Effekt des negativen Stimmgewichts mit dem Wahlgrundsatz der Gleichheit nicht vereinbar sei und der Gesetzgeber daher hier Abhilfe zu schaffen habe.

Nach einer Reform durch die CDU/CSU-FDP-Koalition im Jahr 2012, die vom BVerfG verworfen wurde, musste eine neue Lösung gefunden werden. Eine Mehrheit aus CDU/CSU, SPD, FDP und Grünen beschloss 2013 ein neues Wahlgesetz, das die Einführung zusätzlicher Verrechnungsschritte und die Vergabe von Ausgleichsmandaten⁷ vorsah. Dadurch wurde sowohl der proporzverzerrende Effekt der Überhangmandate als auch der Effekt des negativen Stimmgewichts eliminiert. Dies ging allerdings zulasten der Bundestagsgröße, denn die Vergabe von Ausgleichsmandaten erforderte ein Anwachsen des Bundestages, bis der Parteienproporz trotz Überhangmandaten wiederhergestellt war. Außerdem wurde die Stimmenverrechnung dadurch zusätzlich verkompliziert. Eine Reform der Großen Koalition 2020 konnte den Größenzuwachs zwar begrenzen⁸, indem neben weiteren Rechenschritten auch die Regelung dreier unausgeglichener Überhangmandate eingeführt wurde; dennoch brachte die Bundestagswahl im darauffolgenden Jahr mit 736 Abgeordneten den bislang größten Bundestag aller Zeiten hervor.

Die Reform von SPD, Grünen und FDP

Es kursieren seit Jahren vielfältige Lösungsvorschläge, die jeweils Vor- und Nachteile haben. Ausgleichsmandate führen zu einem insgesamt größeren Bundestag. Kompensationsmodelle, die Überhangmandate mit Listenmandaten einer anderen Landesliste derselben Partei ausgleichen, verzerren den föderalen Proporz zwischen den Ländern. Ferner könnten sie nichts gegen sogenannte externe Überhänge, also den Fall, dass eine Partei bundesweit mehr Direktmandate erringt, als ihr Listenmandate zustehen, ausrichten.⁹

Die Fraktionen der Ampelkoalition haben sich in ihrem Gesetzentwurf darauf verständigt, Überhangmandate schlichtweg abzuschaffen. Das heißt, dass Direktmandate nur noch vergeben werden, wenn sie der Landesliste der Partei nach Zweitstimmenergebnis zustehen. Entsprechend kann es vorkommen, dass Kandidaten, die eine Erststimmenmehrheit in einem Wahlkreis errungen haben, nicht wie bisher als Wahlkreisgewinner ein Direktmandat erhalten. Sollte es zu einem Überhangmandat für eine Partei in einem Bundesland kommen, zieht der Kandidat dieser Partei mit der geringsten Erststimmenmehrheit in diesem Land nicht in den Bundestag ein. Um die Häufigkeit solcher Kürzungen zu verringern, wurde die Bundestagsgröße auf 630 (bei weiterhin 299 Wahlkreisen) angehoben, wodurch das Verhältnis von Wahlkreisen zur Gesamtzahl der Mandate verringert wurde.

⁶ Für eine nachvollziehbare Beispielrechnung siehe [wahlrecht.de: Mögliche Auswirkungen der Nachwahl 2005 in Dresden I](https://www.wahlrecht.de/moegliche-auswirkungen-der-nachwahl-2005-in-dresden-i), <https://www.wahlrecht.de/ueberhang/beispiel-bundestagswahl-2005.html> (Abruf 5.12.2023).

⁷ Auf Landesebene existieren diese schon länger. Für eine Übersicht über die Regelungen auf Landesebene, siehe Florian Grotz / Wolfgang Schroeder, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Tabelle 5.3, S. 127f.

⁸ Statt 787 Mandaten nach 2013er BWahlG wuchs der Bundestag nur auf 736 Mandate an, vgl. Daniel Hellmann / Danny Schindler: Kleinerer Bundestag durch vereinte Unionsparteien? Eine minimalinvasive und parteienproporzneutrale Option für die aktuelle Wahlrechtsreform, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 53. Jg. (2022), H. 1, S. 87 – 101, S. 91.

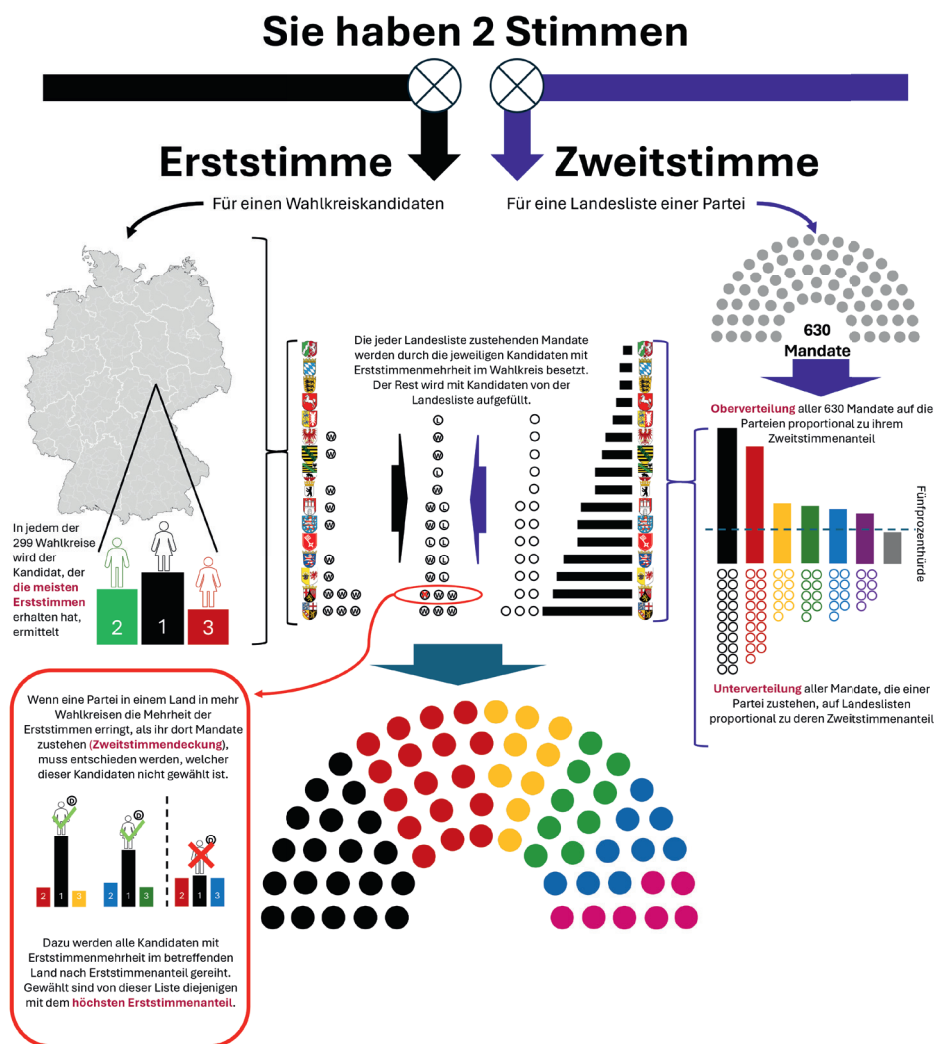
⁹ Für eine Übersicht zu möglichen Reformoptionen siehe Daniel Lübbert: Negatives Stimmgewicht und die Reform des Bundestags-Wahlrechts, Info Brief WD 8 – 3000 – 020/09, 2009.

4 Was taugt das neue Wahlgesetz?

Die Stimmenverrechnung nach dem neuen Wahlgesetz lässt sich in vier Schritte unterteilen: (1) Oberverteilung, (2) Unterverteilung, (3) Ermittlung der Kandidaten mit Erststimmenmehrheit und (4) Ermittlung der gewählten Direktkandidaten (siehe Abbildung 1). Diese lassen sich anhand eines Beispiels verdeutlichen¹⁰:

Abbildung 1: Bundestagswahlrecht (Stand März 2024)

Blickpunkt | IParl
Nr. 13 | April 2024



Quelle: Eigene Darstellung.

¹⁰ Das Ergebnis der Bundestagswahl wird hier nur zu illustrativen Zwecken verwendet. Ob die Wählerinnen und Wähler anders abgestimmt hätten, wenn das aktuelle Wahlgesetz bereits bei der letzten Bundestagswahl Anwendung gefunden hätte, lässt sich nicht mit Gewissheit sagen.

- (1) Oberverteilung (siehe Tabelle 1): Die CDU errang bei der Bundestagswahl 2021 8.775.471 Zweitstimmen, das entspricht 18,1 Prozent der Wählerschaft. Von den 630 Mandaten stünden ihr demnach 130 Mandate zu.¹¹
- (2) Unterverteilung: Diese 130 werden auf die Landeslisten der CDU verteilt. Dabei erhält jede Landesliste so viele Mandate, wie ihr nach Zweitstimmen zustehen. In Baden-Württemberg hat die CDU beispielsweise 1.477.612 Zweitstimmen erhalten. Von den 130 Mandaten stehen ihr dort 22 Sitze zu.
- (3) Ermittlung der Kandidaten mit Erststimmenmehrheit¹²: In jedem Wahlkreis werden die Erststimmen ausgezählt und so ermittelt, wer in welchem Wahlkreis die Mehrheit errungen hat. In Baden-Württemberg haben die Direktkandidaten der CDU dies in 33 Wahlkreisen erreicht.
- (4) Ermittlung der gewählten Direkt- und Listenkandidaten: Von den jeder Partei pro Land zustehenden Mandaten ziehen zunächst die Kandidaten mit Wahlkreismehrheit in den Bundestag ein, sofern deren Zahl nicht die Gesamtzahl der dieser Partei zustehenden Mandate übersteigt. Der Rest wird mit Kandidaten nach der Reihenfolge der Landesliste besetzt. Wenn aber eine Partei in mehr Wahlkreisen die Erststimmenmehrheit gewinnt, als ihr in diesem Land Mandate nach Zweitstimmen zustünden, greift die eigentliche Neuerung des Bundeswahlgesetzes. Nach dem alten Wahlrecht wären diese Kandidaten automatisch als direkt gewählte Abgeordnete in den Bundestag eingezogen. Es wären elf Überhangmandate entstanden. Nach neuem Wahlrecht würden elf Kandidaten trotz ihrer Erststimmenmehrheit keine Direktmandate erhalten. Um zu ermitteln, welche Kandidaten dies betrifft, werden alle Kandidaten der CDU Baden-Württemberg, die die Mehrheit der Erststimmen in ihrem Wahlkreis gewonnen haben, nach Erststimmenanteil gereiht. Die elf Kandidaten mit dem geringsten Erststimmenanteil würden nicht in den Bundestag einziehen. Auch für die SPD, CSU und AfD würden unter Zugrundelegung des Ergebnisses der Bundestagswahl 2021 einzelne nach altem Wahlrecht direkt gewählte Abgeordnete keine Wahlkreismandate mehr erhalten. Die Wahlkreise, deren Kandidaten mit Erststimmenmehrheit nicht in den Bundestag einziehen, sind Tabelle 2 zu entnehmen.

¹¹ Im Rahmen der hier vorgestellten Reform wurde auch die Grundmandatsklausel abgeschafft, was zur Folge hätte, dass die Partei DIE LINKE nicht im aktuellen Bundestag vertreten wäre. Dennoch wurde aus Gründen der Vergleichbarkeit die Mandatsverteilung hier auf der Grundlage berechnet, dass DIE LINKE trotzdem an der Mandatsverteilung teilnehmen würde.

¹² Die Umschreibung "Kandidaten mit Erststimmenmehrheit" bezeichnet diejenigen, die nach altem Wahlrecht ihren Wahlkreis direkt gewonnen hätten. Da die Reform des BWahlG den Wahlkreisgewinn unter den Vorbehalt der Zweitstimmendeckung stellt, kann nicht mehr ohne weiteres von Wahlkreisgewinnern gesprochen werden.

6 Was taugt das neue Wahlgesetz?

Tabelle 1: Hypothetische Mandatsverteilung bei der Bundestagswahl 2021 nach neuem Bundeswahlgesetz

Oberverteilung				
Partei	Zweitstimmen	Divisor*	Mandate	
CDU	8.775.471	: 67.356 ≈	130	
SPD	11.955.434		177	
AfD	4.803.902		71	
FDP	5.319.952		79	
GRÜNE	6.852.206		102	
DIE LINKE	2.270.906		34	
CSU	2.402.827		36	
SSW	55.578		1	
Gesamt	42.436.276			630



Unterverteilung CDU					
Land	Zweitstimmen	Divisor*	Mandate	Direktmandate	Differenz
Baden-Württemberg	1.477.612	: 64.302 ≈	22	33	-11
Bayern			0		0
Berlin	289.691		4	3	1
Brandenburg	233.891		4		4
Bremen	56.499		1		1
Hamburg	155.220		2		2
Hessen	753.512		11	7	4
Mecklenburg-Vorpommern	160.103		2		2
Niedersachsen	1.093.579		16	8	8
Nordrhein-Westfalen	2.566.719		38	30	8
Rheinland-Pfalz	576.533		9	7	2
Saarland	135.134		2		2
Sachsen	422.879		6	4	2
Sachsen-Anhalt	252.286		4	3	1
Schleswig-Holstein	388.399		6	2	4
Thüringen	213.414		3	1	2
Gesamt	8.775.471			130	98

* Die mathematische Umrechnung von Stimmen zu Mandaten geschieht mittels des Sainte-Laguë/Schepers-Verfahrens. Die Stimmen werden durch einen Divisor geteilt und das Ergebnis der Teilung wird standardmäßig auf ganze Zahlen gerundet. Der Divisor ist so zu wählen, dass exakt die Anzahl an Mandaten, die vergeben werden sollen, durch dieses Verfahren auch verteilt werden.

7 Was taugt das neue Wahlgesetz?

Neben dieser Änderung in der Stimmenverrechnung wurde die zur Bundestagswahl 1953 eingeführte Grundmandatsklausel, die seit 1956 unverändert im Bundeswahlgesetz normiert war, abgeschafft. Die Grundmandatsklausel stellte eine Möglichkeit dar, die Fünfprozenthürde zu umgehen: Wenn eine Partei drei Direktmandate erringen konnte, war sie von der Fünfprozenthürde ausgenommen. Diese Ausnahmeregelung verhalf der DP 1953 und 1957, der Zentrumspartei 1953 und der Partei DIE LINKE (vormals PDS) 1994 und 2021 zu parlamentarischer Vertretung in Höhe ihres Zweitstimmenanteils.

Tabelle 2: Nach neuem Bundestagswahlgesetz nicht gewählte Bewerber mit Erststimmenmehrheit sowie weitere Abgeordnete aus demselben Wahlkreis (auf Basis der Wahlergebnisse der Bundestagswahl 2021)

CDU Baden-Württemberg			
WK-Nr	WK-Name	Erststimmenanteil in Prozent	Parteien, die mit Abgeordneten, die auch im Wahlkreis kandidiert haben und über die Landesliste ein Mandat erhalten haben, im Bundestag vertreten sind (#Rangfolge nach Erststimmenanteil, Erststimmenanteil)
282	Lörrach – Müllheim	25,2	SPD (#2, 21,8), FDP (#4, 14,2)
259	Stuttgart II	25,9	GRÜNE (#2, 23,7)
290	Tübingen	27,0	Grüne (#2, 25,7), SPD (#3, 18,2)
267	Heilbronn	27,8	SPD (#2, 23,2), FDP (#4, 9,6)
283	Emmendingen – Lahr	27,8	SPD (#2, 27,8)
279	Pforzheim	28,5	SPD (#2, 20,9), GRÜNE (#4, 12,7)
277	Rhein-Neckar	28,5	SPD (#2, 27,0), FDP (#4, 11,7)
264	Waiblingen	29,0	FDP (#3, 15,6)
265	Ludwigsburg	29,5	GRÜNE (#2, 20,3), SPD (#3, 18,4), AfD (#5, 8,4)
278	Bruchsal – Schwetzingen	29,6	
260	Böblingen	29,7	SPD (#2, 21,1), FDP (#3, 16,6), GRÜNE (#4, 15,6), AfD (#5, 8,3)
SPD Brandenburg			
59	Märkisch-Oderland – Barnim II	24,8	
65	Elbe-Elster – Oberspreewald-Lausitz II	25,4	CDU (#3, 16,2)
58	Oberhavel – Havelland II	26,3	CDU (#2, 20,8), Linke (#6, 8,0)
SPD Saarland			
298	St. Wendel	35,1	FDP (#4, 8,3)
SPD Schleswig-Holstein			
29,5	Kiel	29,5	GRÜNE (#2, 28,1)
AfD Sachsen			
154	Leipzig-Land	24,6	

8 Was taugt das neue Wahlgesetz?

CSU Bayern			
217	München-Nord	25,7	FDP (#4, 11,2), AfD (#5, 4,3)
220	München-West/Mitte	27,0	GRÜNE (#2, 26,4), FDP (#4, 9,7), LINKE (#6, 3,5)
252	Augsburg-Stadt	28,1	GRÜNE (#2, 20,6), SPD (#3, 18,0)
244	Nürnberg-Nord	28,5	GRÜNE (#2, 22,6), SPD (#3, 21,9), FDP (#4, 7,5), AfD (#5, 5,9)
256	Oberallgäu	29,7	FDP (#4, 11,2), AfD (#5, 4,3)
229	Passau	30,7	SPD (#3, 15,8)
218	München-Ost	31,7	SPD (#3, 19,8)
245	Nürnberg-Süd	34,4	GRÜNE (#3, 12,1)

Die ausgegrauten Zellen signalisieren, dass aus diesen Wahlkreisen kein Abgeordneter eingezogen wäre.
Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage der Ergebnisse der Bundestagswahl 2021.

Wie ist die Reform zu bewerten?

Wahlsysteme sind keine „eierlegenden Wollmilchsauen“¹³ und können daher nicht alle an sie gestellten Erwartungen erfüllen.¹⁴ Jede Änderung des Status quo hat ihre Vor- und Nachteile. Die Vorteile der letzten Reform sollten nicht unterschätzt werden. Erstens stellt sie sicher, dass exakt die vorher festgelegten 630 Abgeordneten gewählt werden und nicht mehr. Das Bundestagswahlrecht gab bislang zwar eine Regelgröße vor, die aber durch Überhangmandate und seit 2013 durch Ausgleichsmandate nach oben offen war. Lediglich von der fünften bis zur achten Wahlperiode entsprach die Größe des Bundestags der in §1 Abs. 1 BWahlG vorgegebenen Regelgröße. In allen anderen Wahlperioden war er größer als eigentlich vorgesehen. Insbesondere der durch Ausgleichsmandate verursachte Aufwuchs auf aktuell 735 Mandate (137 mehr als eigentlich vorgesehen) führte zu viel Kritik.¹⁵ Die verbindliche Deckelung auf 630 Mandate ist vor diesem Hintergrund sehr zu begrüßen.

Zweitens wird durch die Reform der Proporz konsequenter als bislang eingehalten. Diese Eigenschaft, dass Mandate proportional zu den Stimmen vergeben werden, ist insbesondere für Verhältniswahlsysteme essenziell. Außer der Verteilung der Mandate auf die Parteien (Parteienproporz) ist dieses Prinzip noch für die Verteilung der Mandate auf die Landeslisten der Parteien relevant (föderaler Proporz). Da im Rahmen der Ober- und Unterverteilung alle Mandate nach Zweitstimmenanteilen vergeben werden, sind – von rundungsbedingten Abweichungen abgesehen – diese zwei Merkmale erfüllt. Diese konsequente Einhaltung des Verhältniswahlprinzips ist neu, denn bis 2013 verzerrten Überhangmandate den Parteien- und Föderalproporz. Von 2013 bis 2023 tangierte die interne Kompensation von Überhängen zumindest den föderalen Proporz; die zur Bundestagswahl 2021 zulässigen drei unausgeglichenen Überhangmandate konnten wiederum das Verhältnis zwischen den Parteien verzerren.

¹³ Suzanne S. Schüttemeyer, Editorial, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 43. Jg. (2012), H. 3, S. 505.

¹⁴ Ähnlich auch Nohlen: „Es gibt aber kein ideales Wahlsystem, das immer und in jedem Fall den Vorzug genießt“ (Dieter Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem, Opladen 2014, S. 187).

¹⁵ Exemplarisch sei hier auf den Bund der Steuerzahler verwiesen, der eine Petition anführte: Bund der Steuerzahler, Wahlrechtsdebakel, <https://steuerzahler.de/newsundservice/news/wahlrechtsdebakel/?L=0&c-Hash=b8128fc9067c2e50798bd8e965924eb5> (Abruf am 31.12.2024). Siehe kritisch zum pauschalen Argument, der Bundestag sei zu groß: Wolfgang Zeh, Abgeordnetenzahl im Parlament – zu groß, zu klein, gerade richtig?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 49. Jg. (2018), H. 4, S. 744 – 756.

Diese Leistungen sollten nicht unterschätzt werden, denn der Proporz ist das zentrale Ziel eines Verhältniswahlsystems. Die Überschreitung der Regelgröße des Parlaments war überdies in den vergangenen Jahren stets Anlass für Unzufriedenheit mit der Leistung des Wahlsystems. Allerdings weist die Reform der Ampelkoalition auch Nachteile auf, die im Folgenden erläutert und diskutiert werden sollen.

Erststimmen, Direktmandate und Personalisierung

Die Leistungen der Reform gehen vor allem zulasten der Direktmandate. Es ist kontraintuitiv, dass Kandidaten, die die Erststimmenmehrheit in ihrem Wahlkreis erreicht haben, nicht direkt in den Bundestag einziehen. Auch das Kriterium, dass demjenigen, der den geringsten Erststimmenanteil erreicht hat, das Mandat gegebenenfalls nicht zugeteilt wird, ist nicht unbedingt einleuchtend. Zwar ist es sinnvoll, nicht demjenigen den Wahlsieg abzuerkennen, der ihn mit großem Vorsprung errungen hat, aber zugleich ist ein knapper Sieg in einem umkämpften Wahlkreis nicht weniger wert. Es dürfte generell dem landläufigen Fairnessempfinden widersprechen, nach altem Wahlrecht gewonnene Direktmandate nicht zuzuteilen. Nicht zuletzt aus diesem Grund stellt das neue Bundeswahlgesetz den Erwerb der Direktmandate unter den generellen Vorbehalt der Zweitstimmendeckung. So müssen, zumindest technisch-formell gesehen, Mandate, die bereits gewonnen wurden, nicht aberkannt werden, sondern werden nur zugeteilt, wenn sichergestellt ist, dass sie nicht zu Überhangmandaten führen.

Mit der „Streichung“ der Direktmandate, die nicht durch Zweitstimmen gedeckt sind, geht auch einher, dass die für diese Wahlvorschläge abgegebenen Erststimmen nicht wie bisher üblich zu einem Wahlkreismandat beitragen. Zwar werden sie regulär gezählt, so dass die Zählwertgleichheit nicht verletzt ist; allerdings tragen sie nicht unmittelbar zum Direktmandatserwerb bei. Dass einige Stimmen keinen Einfluss auf die Mandatsvergabe nehmen, ist im Rahmen der Mehrheitswahl unumgänglich, da auch alle Erststimmen, die nicht für den stimmenstärksten Kandidaten im Wahlkreis abgegeben werden, keinen Einfluss auf das Ergebnis haben. Das heißt nicht, dass die Abgabe der Erststimme keinen Einfluss auf das Ergebnis hat, denn mehr Stimmen erhöhen zum einen die Chance, überhaupt die Stimmenmehrheit im Wahlkreis zu erreichen und tragen zugleich auch dazu bei, dass der gewählte Kandidat in der Listung aller Kandidaten mit Erststimmenmehrheit seiner Partei aufsteigt. Dennoch lässt sich nicht bestreiten, dass anders als bislang üblich Erststimmen für den stärksten Kandidaten entwertet werden. Ursprünglich hatten die Fraktionen der SPD, Grünen und FDP zur Abfederung dieses Stimmverlusts den ambitionierten Plan einer Ersatzstimme für die Erststimme angedacht, damit so wegfallende Erststimmen entsprechend der Zweitpräferenz gezählt werden könnten.¹⁶ Diese Idee wurde – vermutlich aus Komplexitätsgründen – bereits im ersten Gesetzentwurf verworfen.¹⁷

Entsprechend kann es Wahlkreise geben, die nicht durch einen direkt gewählten Abgeordneten im Bundestag vertreten sind. Häufig ziehen dennoch Kandidaten, die in diesem Wahlkreis kandidiert haben, über die Landesliste ihrer Partei ins Parlament ein. Wahrhaftig „verwaiste“

¹⁶ Sebastian Hartmann / Konstantin Kuhle / Till Steffen, Wie der Bundestag verkleinert werden kann, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18.5.2022, S. 8; siehe auch: Joachim Behnke, Stellungnahme zur Vergrößerung des Bundestags, zur Sitzung am 23. Juni der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, Kommissionsdrucksache 20(3)24, 2022.

¹⁷ BT-Drs. 20/5370.

Wahlkreise (d.h. Wahlkreise, aus denen kein Abgeordneter in den Bundestag einzieht) werden daher vermutlich selten sein. Unter Anwendung des neuen Bundeswahlgesetzes auf die Ergebnisse der Bundestagswahl 2021 ergeben sich von den 28 betroffenen Wahlkreisen nur drei, aus denen gar kein Kandidat eingezogen wäre. Alle weiteren Wahlkreise wären durch mindestens einen, in 13 Wahlkreisen sogar durch mehr als einen Abgeordneten vertreten gewesen (siehe Tabelle 2).

Durch die mögliche Nicht-Wahl einiger Kandidaten mit Erststimmenmehrheit wird zudem das Ausmaß an Personalisierung der personalisierten Verhältniswahl potentiell abgeschwächt. Allerdings wurde die Erststimme auch in der Vergangenheit nur eingeschränkt als Personalisierungsstimme genutzt. Thomas Gschwend und Thomas Zittel etwa zeigten anhand einer Analyse der Daten der GLES (German Longitudinal Election Study) zur Bundestagswahl 2009, dass Direktkandidaten vor allem unter den Anhängern ihrer Partei bekannt sind und auch personalisierte Wahlkämpfe ihre Bekanntheit nur in diesem Kreis steigern können.¹⁸ Da diese Gruppe im Verhältnis zu der Gesamtheit der Wähler eher klein ist, dürfte die Erststimme für die meisten Wähler vor allem nach strategischen Gesichtspunkten (im Fall von Stimmensplitting) oder als weitere Parteistimme abgegeben werden. Möglicherweise könnte der Wettbewerb unter den Wahlkreiskandidaten derselben Partei sogar ein Anreiz für eine Verstärkung des personalisierten Wahlkampfes sein. Dennoch kann die mögliche Streichung einiger weniger Direktmandate als unfair empfunden werden, weil dies dazu führt, dass Erststimmen entwertet werden und dass das bisherige Maß an Personalisierung zurückgeht.

Schwindet die Repräsentationsleistung?

Werden Wahlkreise, die nicht durch einen direkt gewählten Abgeordneten im Bundestag vertreten sind, noch repräsentiert? Dafür sprechen mehrere Befunde. Es wurde bereits aufgezeigt, dass nur die wenigsten Wahlkreise gänzlich ohne Abgeordneten auskommen müssten, da nach aller Erfahrung auch Kandidaten ohne Erststimmenmehrheit über die Landesliste ihrer Partei in den Bundestag einziehen würden. Entsprechend wäre unter Anwendung der neuen Regeln des Wahlrechts auf das Ergebnis der Bundestagswahl 2021 für 99 Prozent der Wahlkreise die territoriale Vertretung sichergestellt. Für die Frage des Repräsentationsgefühls der Bevölkerung dürfte indes wichtiger sein, dass es einen Abgeordneten der Partei vor Ort gibt, der man selbst nahesteht und die Stimme gegeben hat. Direkt gewählte Abgeordnete können in den allerwenigsten Fällen von sich behaupten, tatsächlich eine überwältigende Mehrheit der Wählerinnen und Wähler in ihrem Wahlkreis zu vertreten. Insbesondere in den von der Streichung betroffenen Wahlkreisen können Mehrheiten sehr dünn ausfallen, wie etwa im Wahlkreis 283 Emmendingen Lahr, in dem Yannick Bury (CDU) 2021 mit nur 90 Stimmen Vorsprung vor seinem Herausforderer Johannes Fechtner (SPD) gewonnen hat. Entsprechend ist in den meisten Wahlkreisen dieses Repräsentationsgefühl eher dadurch sicherzustellen, dass Kandidaten verschiedener Parteien in den Bundestag einziehen. Auch ist es weder unter dem neuen Wahlrecht noch war es in den Vorgängerversionen der Fall, dass Wähler der Parteien, die keine Direktkandidaten in den Bundestag entsenden, nicht vertreten sind. Insbesondere bei den kleineren Parteien gibt es stets das System der „Betreuungs-wahlkreise“, d.h. ein Abgeordneter ist neben dem Wahlkreis, in dem er kandidiert hat, auch für andere Wahlkreise in der Umgebung mitzuständig, sofern aus diesem Wahlkreis kein Kandidat derselben Partei gewählt wurde. So wird für jede im Bundestag vertretene Partei die

¹⁸ Thomas Gschwend / Thomas Zittel, Machen Wahlkreiskandidaten einen Unterschied? Die Persönlichkeitswahl als interaktiver Prozess, in: Rüdiger Schmitt-Beck (Hrsg.), Politische Vierteljahresschrift (PVS) Sonderheft Wahlen in Deutschland, Baden-Baden 2011, S. 371 – 392.

11 Was taugt das neue Wahlgesetz?

Abdeckung des gesamten Gebiets, in der sie angetreten ist, sichergestellt.

Ob sich direkt gewählte Abgeordnete von über die Landeslisten gewählten Abgeordneten unterscheiden, ist fraglich. Die überwältigende Mehrheit der Abgeordneten tritt sowohl über die Liste als auch in einem Wahlkreis an, und auch Abgeordnete, die ihren Wahlkreis gewonnen haben, können bei der nächsten Wahl auf ihren Listenplatz angewiesen sein.¹⁹ Auch hinsichtlich des Verhaltens im Parlament lässt sich die These, dass direkt gewählte Abgeordnete sich grundsätzlich anders verhalten, nicht bestätigen. Sie besetzen nicht unbedingt andere Ausschüsse²⁰ und weichen auch nicht öfter bei Abstimmungen von der Fraktionsdisziplin ab.²¹ In der Beobachtung der Wahlkreisarbeit von direkt gewählten und Listenabgeordneten im Rahmen des CITREP (Citizens and Representatives)-Projekts ließen sich ebenso kaum Unterschiede zwischen beiden Gruppen feststellen.²²

Der mitunter kolportierten Verschiebung der Macht in den Parteien hin zu den Parteivorständen²³ durch einen geringeren Anteil direkt gewählter Abgeordneter ist entschieden zu widersprechen. Weder haben Bundesvorstände und Fraktionen einen nennenswerten Einfluss auf die Kandidatenaufstellung²⁴, noch sinkt durch die Reform der Anteil direkt gewählter Abgeordneter. Unter Anwendung des neuen Bundeswahlgesetzes auf das Ergebnis der Bundestagswahl 2021 wären von 630 Abgeordneten insgesamt 271 direkt gewählt, was einem Anteil von 43 Prozent entspricht. Aktuell unter den Regeln des alten Bundeswahlgesetzes sind 40,6 Prozent (299 von 736) Wahlkreisabgeordnete.

Generell lässt sich konstatieren, dass das neue Bundeswahlgesetz deutlicher als bisher als Verhältniswahlsystem zu begreifen ist. Die Erststimme dient der dem Proporz nachgeordneten Personalisierung. Man kann aber zu Recht fragen, ob es nicht bessere Mittel der Personalisierung, wie offene Listen, Ranked-Choice-Verfahren o.ä., gäbe, die in sich konsistenter wären als eine Personalisierung unter Vorbehalt.

19 Siehe u.a. Philipp Manow, *Mixed Rules, Different Roles? An Analysis of the Typical Pathways into the Bundestag and of MPs' Parliamentary Behaviour*, in: *The Journal of Legislative Studies*, 19. Jg. (2013), H. 3, S. 287 – 308.

20 Vgl. ebd.; Dominic Heinz, *Mandatstypen und Ausschussmitgliedschaften der Mitglieder des Deutschen Bundestags – Eine empirische Untersuchung von 1949 bis 2005*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 41. Jg. (2010), H. 3, S. 518 – 527.

21 Ulrich Sieberer und Tamaki Ohmura argumentieren, dass sich häufigere Abweichungen nur bei Abgeordneten zeigen, die ausschließlich auf ihre Wahlkreisandidatur angewiesen und zugleich hinsichtlich ihrer Wiederwahl im Wahlkreis unsicher sind, siehe: dies., *Mandate type, electoral safety, and defections from the party line: The conditional mandate divide in the German Bundestag, 1949–2013*, in: *Party Politics*, 27. Jg. (2019), H. 4, S. 704 – 715.

22 Sven T. Siefken, *At the grassroots of representation: District work of MPs in Germany*, in: *French Politics*, 14. Jg. (2016), H. 4, S. 469 – 485, S. 481.

23 Siehe beispielsweise Andreas Delhaes-Guenther, *Zur Wahlrechtsreform. Verfassungsbruch im Hauruckverfahren*, online verfügbar: <https://www.hss.de/news/detail/verfassungsbruch-im-hauruckverfahren-1-news10585/> (letzter Abruf: 15.12.2023)

24 Der Einfluss des Bundesvorstandes und der Bundestagsfraktion auf die Kandidatenauswahl wurde in der Befragung von über 10.000 an der Kandidatenaufstellung Beteiligten als überwiegend gering eingeschätzt. Im Durchschnitt kam der Bundesvorstand auf einer Skala von 1 ‚gar keinen Einfluss‘ bis 5 ‚sehr großen Einfluss‘ auf einen Mittelwert von 2,38, die Fraktionsführung auf einen Durchschnitt von 2,22. Siehe dazu je Partei: Suzanne S. Schüttemeyer / Benjamin Höhne, (Hrsg.), *Durch das Nadelöhr der Demokratie*, Berlin 2019.

Das Problem mit der Grundmandatsklausel

Die Forderung nach der Abschaffung der Grundmandatsklausel als Ausnahme zur Fünfprozenthürde ist nicht neu.²⁵ Sie stellt eine selten relevant gewordene Ausnahmeregelung von der Fünfprozenthürde dar, die vor allem durch die Vertretung regionaler Partikularinteressen begründet wird. Die Vertretung nationaler Minderheiten (wie der Dänen und Friesen durch den SSW) ist durch andere Maßnahmen, wie die Ausnahme von der Fünfprozenthürde, besser zu gewährleisten. Regionalparteien (wie die CSU oder die frühere PDS) waren ohnehin durch die von ihnen errungenen Direktmandate in ihren Hochburgen vertreten. Entsprechend war die Bedeutung der Grundmandatsklausel lange Zeit strittig.

Blickpunkt | IParl
Nr. 13 | April 2024

Allerdings bringt ihre Streichung in Kombination mit der Einführung der Zweitstimmendeckung und Fortgeltung der Fünfprozenthürde ein praktisches Problem mit sich. Neben der Linken, die Gefahr läuft, es ohne die drei Direktmandate künftig nicht mehr zu schaffen, entsprechend ihres Zweitstimmenanteils in den Bundestag einzuziehen, läuft auch die CSU Gefahr, künftig keine Abgeordneten mehr zu stellen. Da die CSU nur in Bayern kandidiert, kann es passieren, dass sie weniger als fünf Prozent der Zweitstimmen bundesweit gewinnt. In diesem Fall würden auch die zahlreichen Kandidaten der CSU mit Erststimmenmehrheit in ihrem Wahlkreis nicht mehr in den Bundestag einziehen, da die Mandate nicht durch Zweitstimmen gedeckt sind. Praktisch würden aus den meisten bayerischen Wahlkreisen keine direkt gewählten Abgeordneten mehr im Bundestag vertreten sein. Dieses Problem betrifft insbesondere die CSU, aber auch jede andere Partei, die einen besonders starken regionalen Fokus hat. Die CSU nimmt allerdings eine Sonderstellung ein²⁶: Sie tritt zwar wahlrechtlich unabhängig von der CDU an, bildet mit dieser aber stets eine gemeinsame Fraktion.

Vor diesem Hintergrund hätte die CSU, sollte sie tatsächlich befürchten, unter die Fünfprozenthürde zu fallen, nur zwei Möglichkeiten, sich Parlamentsmandate zu sichern. Erstens könnte sie eine Vereinigung mit der CDU anstreben und so als 16. Landesverband der gemeinsamen Partei an der Bundestagswahl teilnehmen. Aktuell lässt das Bundeswahlgesetz aber keine Listenverbindungen oder andere wahlrechtlichen Kooperationen zwischen CDU und CSU zu, die hier Abhilfe schaffen könnten. Zweitens könnten die CSU-Kandidaten als parteiunabhängige Kandidaten antreten und so die Zweitstimmendeckung umgehen. Mit diesem Vorgehen sind einige Nachteile verbunden: Zum einen müssten sie Unterschriftensammlungen sammeln, um antreten zu können. Zum anderen dürften sie auf dem Stimmzettel fortan nicht mehr an erster Stelle, sondern müssten am unteren Ende stehen, da sie offiziell nicht für eine Partei, die auch bei der letzten Wahl angetreten ist, kandidierten. Die Platzierung auf dem Wahlzettel kann die Wahlchancen der Kandidaten jedoch beeinflussen.²⁷

25 Vgl. Eckhard Jesse, Grundmandatsklausel und Überhangmandate. Zwei wahlrechtliche Eigentümlichkeiten in der Kritik, in: Hans-Dieter Klingemann / Max Kaase, (Hrsg.), Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1994, Wiesbaden, 1998 S. 15 – 41, S. 36; Niels Dehmel, Wege aus dem Wahlrechtsdilemma. Eine komparative Analyse ausgewählter Reformen für das deutsche Wahlsystem, Baden-Baden 2019, S. 509 – 512; ein neuerer Beitrag kommt von Christoph Schönberger, Ein Nachruf ohne Tränen. Das Ende der Grundmandatsklausel, in: Verfassungsblog, <https://verfassungsblog.de/ein-nachruf-ohne-tranen/> (Abruf: 15.12.2023).

26 Gerhard Hirscher, Tatsächliche Union oder Quasi-Zweierkoalition? Das Bündnis von CDU und CSU, in: Frank Decker / Eckhard Jesse (Hrsg.) Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013, Baden-Baden 2013, S. 419 – 436.

27 Hierfür gibt es eine Vielzahl von internationalen Belegen wie für die USA: Jonathan G. S. Koppell / Jennifer A. Stehen, The Effects of Ballot Position on Election Outcomes, in: Journal of Politics, 66. Jg. (2004), H. 1. S. 267 – 281; oder der Schweiz: Georg Lutz, First come, first served: The Effect of Ballot position on electoral success in open ballot PR elections, in: Representation, 46. Jg. (2010), H. 2, S. 167 – 181.

Die Einführung der Zweitstimmendeckung und die Abschaffung der Grundmandatsklausel sind für sich genommen schlüssig und trotz einiger Kritikpunkte nachvollziehbar. Zusammengefasst sind sie allerdings geeignet, bestimmten Parteien, insbesondere der CSU, einen Nachteil zu verschaffen. Uwe Volkmann urteilt daher zur Streichung der Grundmandatsklausel treffend: „Aber auch wenn es, wofür einiges spricht, für den Vorwurf der Verfassungswidrigkeit am Ende nicht reichen sollte [...]: Ein schöner Zug war deren Streichung nicht. Vielleicht nicht einmal ein besonders kluger.“²⁸

Fazit: Ein mutiger, aber strittiger Schritt

Die Reform der Ampelfraktionen durchschlägt den gordischen Knoten, vor dem der Gesetzgeber seit dem Bundesverfassungsgerichtsurteil von 2008 stand. Überhangmandate, negatives Stimmgewicht und übergroße Bundestage gehören nun der Vergangenheit an. Diese Erfolge gehen zulasten einiger Direktmandate. Die mitunter artikulierten Befürchtungen über mögliche Auswirkungen der Reform sind allerdings überzogen. Die Abschaffung der Grundmandatsklausel in Verbindung mit der Einführung der Zweitstimmendeckung hinterlässt allerdings einen unschönen Nachgeschmack. Bis zur Bundestagswahl 2025 ist noch Zeit für Nachbesserungen, etwa die Zulassung von Listenverbindungen nicht-konkurrierender Parteien, so dass CDU und CSU gemeinsam antreten und so die CSU vor dem Scheitern an der Fünfprozenthürde bewahren könnten. Die Regierungsfaktionen haben allerdings erst einmal Nägel mit Köpfen gemacht. Wie das Bundesverfassungsgericht die Reform bewertet, wird hoffentlich bald entschieden, um vor der nächsten Bundestagswahl Rechtssicherheit zu gewährleisten.

²⁸ Uwe Volkmann, Kein schöner Zug, in: Verfassungsblog.de, <https://verfassungsblog.de/kein-schoener-zug/> (Abruf: 15.12.2023).

Autor



Daniel Hellmann ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Parlamentarismusforschung und am Lehrstuhl für Regierungslehre und Policyforschung an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung des Instituts für Parlamentarismusforschung dar. Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung.

DOI: 10.36206/BP2024.01

Herausgeber

iparl

Institut für
Parlamentarismus-
forschung

Mauerstraße 83/84
10117 Berlin
info@iparl.de
@i_parl

www.iparl.de



Eine Einrichtung der STIFTUNG
Wissenschaft &
Demokratie

