

## Rezensionen

**Joachim Behnke/Frank Decker/Florian Grotz/Robert Vehrkamp/Philipp Weinmann: Reform des Bundestagswahlsystems. Bewertungskriterien und Reformoptionen, BertelsmannStiftung, Gütersloh 2017, 206 S., ISBN 978-3-86793-750-4, € 25.**

Bundestagspräsident *Norbert Lammert* war wohl der einzige Abgeordnete, der sich zwischen 2013 und 2017 unermüdlich für eine Reform des Wahlsystems ausgesprochen hatte, um eine Aufblähung des Bundestages zu vermeiden. Er wartete sogar mit einem eigenen, die Proportionalität nicht ganz wahrenen Vorschlag auf. Zudem plädierten zahlreiche Politik- und Rechtswissenschaftler unterschiedlicher Couleur vor der Bundestagswahl 2017 für eine derartige Reform – ebenfalls vergebens.

Die Vorgeschichte zu dem im Schnittpunkt von Recht und Politik angesiedelten Problem: Bei der Bundestagswahl 2005 gab es in Dresden eine Nachwahl aufgrund des Todes eines Wahlkreis Kandidaten. Die Konsequenz: Weniger Zweitstimmen für die CDU und der Gewinn des Direktmandates führten zu einem (weiteren) CDU-Überhangmandat. Nach der Klage riefen Bürger daraufhin das Bundesverfassungsgericht an, das in seinem Urteil von 2008 dieses negative Stimmgewicht als verfassungswidrig deklarierte. Der Bundestag müsse bis Mitte 2011 das Wahlgesetz ändern. Da die Parteien angesichts unterschiedlicher handfester Interessen keine Übereinkunft zu erzielen vermochten, beschloss das Parlament mit der Mehrheit von Union und FDP ein kompliziertes Wahlgesetz, das durch das Bundesverfassungsgericht im Juli 2012 nach einem Normenkontrollantrag der SPD und der Grünen erneut für verfassungswidrig erklärt wurde, u.a. deshalb, weil zahlreiche Überhangmandate das Wahlergebnis verzerren könnten. Sie seien lediglich bis zu einer Größe von 15 tolerierbar. Nun einigten sich die Bundestagsparteien schnell auf ein neues Wahlverfahren – nur Die Linke votierte dagegen.

Das Anfang 2013 verabschiedete Wahlgesetz sieht einerseits einen vollständigen Ausgleich von Überhangmandaten vor und macht andererseits das negative Stimmgewicht unmöglich. Der gravierende Nachteil (neben der mangelnden Nachvollziehbarkeit bei der Berechnung der Mandate): die angesichts der Fragmentierung des Parteiensystems zu erwartende Aufblähung des Bundestages durch Zusatzmandate vor allem dann, wenn große Parteien zwar mehr oder weniger alle Direktmandate gewinnen, aber bei den Zweitstimmen weniger gut ab-

schneiden als bisher. Gab es nach der Bundestagswahl 2013 nur 33 Zusatzmandate, so stieg deren Anteil 2017 auf sage und schreibe 111.

Eben das hatten die Verfasser dieser Studie der BertelsmannStiftung befürchtet. Der Text wurde vor der Bundestagswahl 2017 fertiggestellt, aber erst danach publiziert. Eingangs erörtern der Hamburger Politikwissenschaftler *Florian Grotz* und der Wirtschaftswissenschaftler *Robert Vehrkamp* von der BertelsmannStiftung das Hin und Her um das Zustandekommen des Wahlsystems von 2013. Plausibel benennen sie die hier bereits erwähnten Schwächen. Und zu Recht erwähnen sie das unermüdliche Engagement *Norbert Lammerts*. Ihre Leitfrage, die dieser Studie zugrunde liegt, lautet: „Wie kann die Grundstruktur der personalisierten Verhältniswahl bewahrt werden, ohne eine Verzerrung beim nationalen Parteienproporz oder eine deutliche Vergrößerung des Bundestages zu verursachen“ (S. 39)?

Im zweiten Kapitel entwirft *Grotz* Kriterien und Ansatzpunkte für eine nachhaltige Wahlsystemreform. Unter dieser begreift er eine Reform, die Legitimität mit Effizienz verbindet. Im Vordergrund steht also nicht das politisch Machbare, sondern das demokratietheoretisch Wünschbare. Den allgemeinen Kriterien (im Anschluss an *Dieter Nohlen* ist von Repräsentation, Konzentration, Partizipation, Einfachheit und Legitimität die Rede) – sie stehen zum Teil in einem gewissen Zielkonflikt zueinander – folgen kontextbezogene. Hierzu zählen verfassungsgerichtliche Vorgaben (Vermeidung des negativen Stimmgewichts, vollständige Kompensation von Überhangmandaten), angemessene Funktionseigenschaften des Wahlsystems wie Proportionalität (mit Blick auf Parteien- und Länderproporz), Partizipation (mit Blick auf differenzierte Stimmgebung, Personalisierung und Dichte der Wahlkreise) und Transparenz (mit Blick auf Verständlichkeit und Einhaltung der Parlamentsgröße) sowie die politischen Rahmenbedingungen (Reformumfang, parteipolitische Neutralität). Bei den Reformen spielen drei Grundkomponenten eine Rolle: die Stimmenverrechnung, die Stimmgebung, der Wahlkreis. Dieses Kapitel liefert damit eine ausgezeichnete Grundlage für die nachfolgend vorgestellten Reformprojekte.

In dem Text des Freiburger Politikwissenschaftlers *Philipp Weinmann* wird die Stimmenverrechnung anhand von zwei Beispielen geprüft. Die beiden Verfahren, die der Autor zugrunde legt, versuchen einen Ausgleich zwischen der Einhaltung der Normalgröße des Bundestages und dem innerparteilichen Proporz zu finden. Bei dem einen Modell (*Peifer/*

*Pukelsheim* III) kommt der innerparteiliche Proporz schlechter weg als die Begrenzung der Größe des Bundestages, bei dem anderen Modell (*Behnke/Weinmann*) ist es gerade umgekehrt. Der stark mathematisch angelegte Beitrag erweckt den Eindruck, beide Reformoptionen böten eine mögliche Lösung. Die Bewertung (etwa hinsichtlich der Transparenz) fällt weitaus zu positiv aus. Zum Schluss heißt es allerdings ganz klar: „Um beide Ziele zuverlässig zugleich erreichen zu können, bedarf es zusätzlich einer Reform der Direktmandatsverteilung, die die Anzahl entstehender Überhangmandate deutlich reduziert“ (S. 96). In der Tat, aber wieso wird dann überhaupt eine solche Variante in Erwägung gezogen?

Der Bonner Politikwissenschaftler *Frank Decker* analysiert das Einstimmensystem, auch in der Variante mit einer Nebenstimme. Diese kommt dann zum Zuge, wenn die Hauptstimme eine Partei erhält, die an der Fünfprozenthürde gescheitert ist. Beide Varianten, die der Rezensent seit Jahrzehnten verfehlt, schneiden positiv ab (z.B. in puncto Partizipation, Personalisierung und Transparenz). Was oft übersehen wird: Das Zweistimmensystem fördert faktisch bloß Scheinpartizipation, da es der Erststimme weithin an Relevanz fehlt. Wenn ein Kandidat deutlich mehr Erststimmen gewinnt als seine Partei Zweitstimmen, ist der Effekt jetzt irrelevant. Bei einem Einstimmensystem dagegen zählt die Stimme für Partei und Kandidaten. Wer sein Kreuz nur wegen eines Kandidaten macht, hilft so auch der Partei. Allerdings lösen die beiden Varianten lediglich in geringem Umfang das Problem der Überhangmandate, die Ausgleichsmandate nach sich ziehen. Das erwähnt *Decker* zwar, ohne aber näher auf die Größenordnung einzugehen.

Der Politikwissenschaftler *Joachim Behnke* von der Zeppelin Universität in Friedrichshafen kommt zum Kern der Sache und prüft zwei Reformoptionen: die Einführung von Zweipersonenwahlkreisen und – etwas weniger ausführlich – die Reduktion der Anzahl an Einpersonenwahlkreisen. In bewährter-bester Manier erörtert der Autor die diffizile Problematik. Sein überzeugend begründetes Votum fällt positiv aus: „Der entscheidende Punkt [...], warum die geographische Nähe der Bürger zu ihren Abgeordneten weniger schützenswert erscheint als der Interparteien- oder der Intraparteienproporz, besteht schlicht in der Tatsache, dass die Verletzung der letztgenannten Prinzipien zulasten bestimmter Gruppen, Parteianhänger oder Landeslisten geht, die einseitig die Kosten für Vergünstigungen anderer Gruppen zu tragen haben“ (S. 169). Anders als der Autor, der zu dem Modell

der Zweipersonenwahlkreise neigt (die Konflikte zwischen den Kandidaten *einer* Partei kommen nicht zur Sprache), ohne dieses ganz offen zu propagieren, plädiert der Rezensent für eine Halbierung der Zahl der Einpersonenwahlkreise. Mithin sind Überhangmandate faktisch ausgeschlossen. Neben dem Wahlkreisgewinner ziehen in einem Wahlkreis im Schnitt drei über die Liste gewählte Abgeordnete ein, während bei den Zweipersonenwahlkreisen das Verhältnis von Direkt- und Listenmandaten gleich bliebe. Dieser minimalinvasive Eingriff würde die Aufblähung des Parlaments beseitigen. Es ist ein unhaltbarer Zustand, dass Stimmenverluste für Parteien sich nicht notwendigerweise in Mandatsverlusten niederschlagen. Die SPD hatte im Bundestag 2009 mit 23,0 Prozent 146 Mandate und 2017 mit 20,5 Prozent 153.

Die Schrift, weithin wie aus einem Guss, da die Autoren sich an den von *Grotz* entfalteten Kriterien orientieren, betont zu Recht die Notwendigkeit einer Reform und gelangt zu einem klaren Ergebnis: „Ohne eine Veränderung der Wahlkreisstruktur ist mithin keine nachhaltige Reform des Bundestagswahlsystems zu erreichen. Sie ist der einzig praktikable Weg, die Überhangmandate faktisch zu eliminieren und damit das Problem an der Wurzel zu packen“ (S. 190) – so das Fazit von *Grotz* und *Vehrkamp*. Sie beklagen den mangelhaften Handlungseifer der Politiker in eigener Sache. Obwohl eine Reform der Reform von höchster Dringlichkeit ist, spielt der Gesetzgeber auf Zeit – wieder einmal. Aus der achtköpfigen Arbeitsgruppe unter der Ägide des neuen Bundestagspräsidenten *Wolfgang Schäuble* dringt nichts Verheißungsvolles nach außen, das auf ein konstruktives Ergebnis schließen ließe. Für *Schäuble* wäre schon viel gewonnen, das Wahlgesetz in dieser Legislaturperiode zu verabschieden, es aber erst nach der nächsten in Kraft treten zu lassen. Das stoße auf eine größere Akzeptanz durch die Abgeordneten, hofft er.

Diese dürfen die Erkenntnisse der Studie nicht ignorieren. Sollten sie es nicht schaffen, in der jetzigen Legislaturperiode eine überfällige Reform der Reform auf den Weg zu bringen, müsste als Ausweg eine Sachverständigenkommission, deren Ergebnis der Bundestag dann übernimmt, gebildet werden, damit die weitere Aufblähung des Bundestages ein Ende findet. Dieser hat in der Theorie 598 Abgeordnete – und so sollte es auch in der Praxis sein. Das ist nicht zu viel verlangt.

*Prof. Dr. Eckhard Jesse*