



Zukunft der Demokratie | 01.2017

## »598«

Die Regelgröße des Bundestages von 598 Abgeordneten wird durch das neue Wahlrecht zur Makulatur. 2017 droht ein Parlament mit 700 oder mehr Abgeordneten. Noch wäre Zeit für eine nachhaltig wirksame Reform.

Das seit 2013 geltende Wahlrecht zum Deutschen Bundestag ist ein „Parlamentsvergrößerungsgesetz“. Erhält eine Partei mehr Mandate als ihr nach bundesweitem Zweitstimmenproporz zustehen, werden diese durch weitere Mandate für alle anderen Bundestagsparteien ausgeglichen. Damit ist zwar der innerparlamentarische Mandatsproporz wiederhergestellt. Der Preis dafür ist jedoch ein teils drastischer Mandatsaufwuchs. Aus der gesetzlich vorgesehenen Regelgröße des Bundestages von 598 Abgeordneten kann, je nach Wahlergebnis, schnell ein Parlament mit 700 oder mehr Abgeordneten werden. Die aktuellen Verschiebungen im Parteiensystem machen extreme Vergrößerungen sogar immer wahrscheinlicher. Das zeigen aktuelle Simulationen auf der Grundlage von Umfrageergebnissen. Damit wäre das Parlament nicht mehr optimal arbeitsfähig, würde unnötig hohe Kosten verursachen und letztlich die eigene Legitimität

beschädigen. Ein über die Maßen aufgeblähter Bundestag wäre darüber hinaus ein Elfmeter für alle Populisten. Der Bundestagspräsident hat daher die Parteien immer wieder aufgefordert, das Wahlrecht erneut zu reformieren – bislang jedoch vergeblich. Was wäre konkret zu tun? Für die anstehende Wahl könnte durch eine „Deckelung“ der Parlamentsgröße und eine begrenzte interne Verrechnung von Überhangmandaten zumindest die Wahrscheinlichkeit eines „aus dem Leim gehenden“ Bundestages deutlich reduziert werden. Mittelfristig könnten Überhangmandate durch eine Wahlkreisreform gänzlich vermieden werden – und damit die Regelgröße „598“ wieder eingehalten werden. Der notwendige Grundsatzbeschluss dazu sollte nicht auf Sankt Nimmerlein verschoben, sondern noch vor der im Herbst 2017 anstehenden Wahl gefasst werden, mit Wirksamkeit für den übernächsten Bundestag. Noch wäre dafür Zeit.

## Plädoyer für eine nachhaltige Wahlrechtsreform

Die Abgeordneten hätten auf Norbert Lammert hören können. In der konstituierenden Sitzung des 18. Deutschen Bundestages am 22. Oktober 2013 rief der gerade wiedergewählte Bundestagspräsident dazu auf, „noch einmal in Ruhe und gründlich auf das novellierte Wahlrecht zu schauen“. Im Hintergrund dieser Ermahnung stand die Vergrößerung des Parlaments durch das erst kurz vor der Bundestagswahl 2013 veränderte Wahlsystem. Dadurch habe sich der Bundestag „bei ganzen vier Überhangmandaten“ um insgesamt 33 auf 631 Mandate vergrößert. Dieses Ergebnis lasse die Folgen erahnen, „die sich bei einem anderen, knapperen Wahlausgang für die Größenordnung künftiger Parlamente ergeben könnten“. Das Protokoll verzeichnet daraufhin Beifall aus allen Fraktionen. Gleichwohl hat sich der Bundestag bis heute nicht mit einer neuerlichen Reform des Wahlrechts befasst. Er hätte jedoch allen Grund dazu. Denn die von Lammert befürchteten „anderen“ Wahlausgänge und Größenordnungen künftiger Parlamente werden immer wahrscheinlicher.

Woran liegt das? Was haben die Ergebnisse der Parteien bei der Wahl des Bundestages mit der Größe des Parlaments zu tun, und warum können „knappere“ Wahlergebnisse zu übergroßen Bundestagen führen?

## Überhangmandate – das „ewige Menetekel“

Das Hauptproblem und „ewige Menetekel“ des deutschen Wahlrechts sind die Überhangmandate. Sie fallen immer dann an, wenn eine Partei in einem Bundesland aufgrund ihrer Erststimmenergebnisse mehr Wahlkreise direkt gewinnt, als ihr nach Zweitstimmenproporz an Gesamtmandaten zustünden. Anders ausgedrückt: Überhangmandate sind durch Zweitstimmen nicht gedeckte Direktmandate. In dem Bundestagswahlrecht, das bis 2009 galt, wurden diese Zusatzmandate nicht ausgeglichen. Hatte eine Partei in einem Land mehr Direkt- als Listenmandate gewonnen, erhielt sie diese Sitze gutgeschrieben. Die anderen Parteien erhielten keinen Ausgleich. Problematisch war dabei nicht nur, dass nach 1990 deutlich mehr Überhangmandate auftraten als zuvor und den parlamentsinternen Parteienproporz verzerrten, indem sie der jeweils stärksten Partei einen Mandatsbonus verschafften. Normativ prekär war vor allem, dass diese zusätzlichen Sitze relativ willkürlich und teilweise aufgrund paradoxer Mechanismen entstanden. Eine solche Paradoxie – das sogenannte

„negative Stimmgewicht“ – veranlasste das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2008, das Bundeswahlgesetz für revisionsbedürftig zu erklären und den Bundestag zu einer Reform zu zwingen. Nach einigen Irrungen und Wirrungen trat diese Reform schließlich im Frühjahr 2013 in Kraft.

## Unzureichende Wahlrechtsreform 2013

Das neue Wahlrecht löst das Problem durch einen Ausgleich der Mandate: Bei Überhangmandaten für eine Bundestagspartei erhalten jetzt alle anderen so viele Mandate, bis der nationale Parteienproporz wiederhergestellt ist, der sich in den Zweitstimmen abbildet. Überhangmandate werden somit politisch neutralisiert. Der Preis dieser Lösung besteht freilich darin, dass die Zahl der Abgeordneten erheblich ansteigt. Das geltende Wahlrecht ist in seiner Logik deshalb ein „Bundestagsvergrößerungsgesetz“.

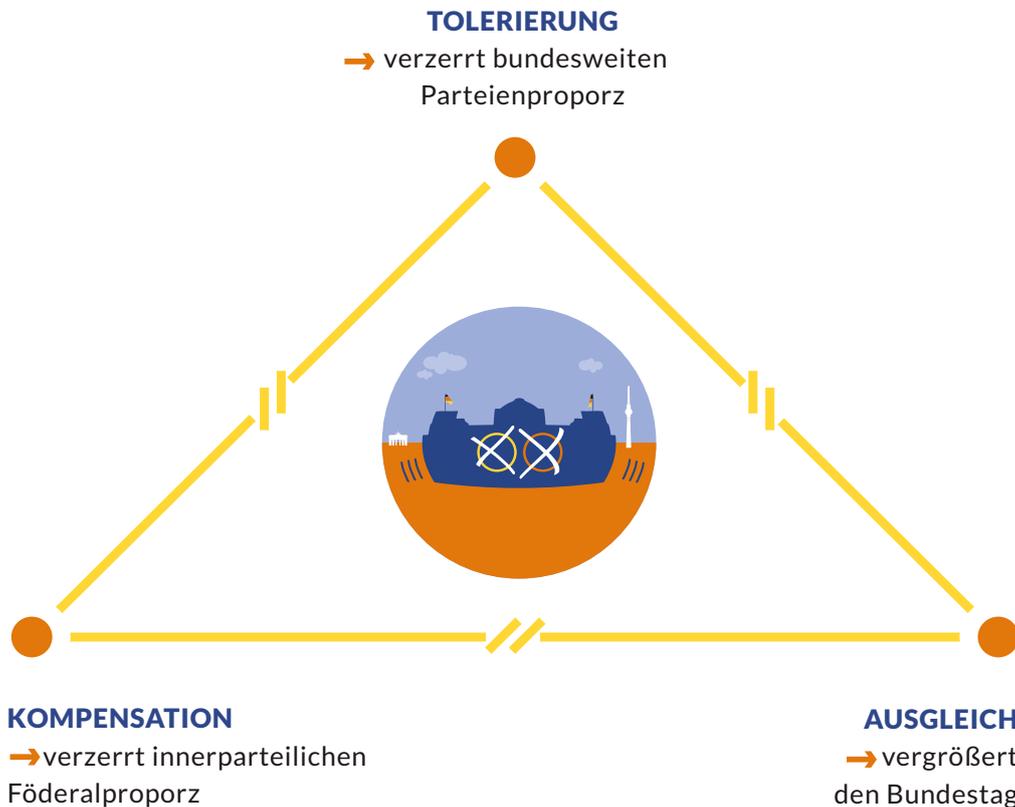
Die generelle Regel heißt: Je mehr Überhangmandate eine Partei in Relation zu ihrem sonstigen Mandatsanteil erhält und je mehr Parteien im Parlament vertreten sind, desto höher die Anzahl an Ausgleichsmandaten für die anderen Parteien und desto größer der Bundestag. Etwa so: Die CSU als „kleine“ Bundestagspartei erhält im September 2017 drei oder vier Überhangmandate. Gleichzeitig ziehen sechs weitere Parteien in den Bundestag ein. Im Ergebnis steigt die Zahl der Abgeordneten auf 700 oder mehr.

## „Das geltende Wahlrecht von 2013 ist ein Bundestagsvergrößerungsgesetz.“

Anders als zu Beginn der Legislaturperiode ist eine derart starke Vergrößerung des Bundestages inzwischen deutlich wahrscheinlicher geworden. Das liegt zum einen an den Umfragewerten von AfD und FDP, zum anderen aber auch an der relativen Schwäche von CDU/CSU und SPD. Die Konsequenzen dieser Umschichtungen innerhalb des Parteiensystems verdeutlichen Simulationsrechnungen, die auf der Grundlage von insgesamt 1662 Wahlergebnisvarianten der vergangenen zehn Jahre durchgeführt wurden. Die Regelgröße des Bundestages von 598 Abgeordneten wurde in keiner einzigen Simulation erreicht. Das Parlament wird also immer größer als eigentlich im Wahlgesetz vorgesehen. Das Ausmaß der Vergrößerung variierte je nach Wahlergebnis. Das Maximum lag bei etwa 800 Abgeordneten. In etwa einem Viertel aller Fälle vergrößerte sich der Bundestag auf zum Teil

## MAGISCHES DREIECK DER WAHLRECHTSREFORM

– Alle drei Optionen im Umgang mit Überhangmandaten haben ihren Preis –



Im deutschen Wahlrecht fallen Überhangmandate immer dann an, wenn eine Partei in einem Bundesland mehr Direktmandate gewinnt, als ihr nach Zweitstimmenproporz an Gesamtmandaten zusteht. Vermeiden ließen sich Überhangmandate durch eine geeignete Reform der Wahlkreisstruktur (vgl. dazu S. 5 f.). Sind Überhangmandate einmal angefallen, gibt es nur drei Optionen mit ihnen umzugehen, und alle drei Optionen haben einen demokratiepolitischen Preis. Die Wahlrechtsreformer befinden sich in einem „magischen Dreieck“:

● **TOLERIERUNG:** Die Parteien behalten ihre Überhangmandate, ohne dass die anderen Parteien dafür zusätzliche Ausgleichsmandate erhalten. Eine Partei bekommt durch Überhangmandate dann mehr Sitze im Parlament, als ihr nach dem (Zweitstimmen-)Ergebnis der Verhältniswahl zustehen würde. Das verzerrt das Ergebnis der Verhältniswahl. Der Preis der Tolerierung besteht deshalb in einer Verzerrung des bundesweiten Parteienproporzes.

● **KOMPENSATION:** Überhangmandate einer Partei werden „intern“ mit Listenmandaten derselben Partei aus anderen Bundesländern verrechnet. Weil in einem Land Überhangmandate erzielt wurden, verliert dieselbe Partei in einem anderen Land ihr eigentlich zustehende Listenmandate. Der Preis der Kompensation besteht deshalb in einer Verzerrung des innerparteilichen Föderalproporzes.

● **AUSGLEICH:** Überhangmandate der einen Partei werden durch zusätzliche Ausgleichsmandate für alle anderen Parteien politisch neutralisiert. Je mehr Überhangmandate anfallen, desto mehr Ausgleichsmandate kommen für die anderen Parteien hinzu; entsprechend größer wird das Parlament. Der Preis des Ausgleichs besteht deshalb in einer wahlergebnisabhängigen Vergrößerung des Bundestages.

deutlich mehr als 650 Abgeordnete. Betrachtet man nur die Simulationsdaten für das Jahr 2016, dann kam in drei Viertel der Fälle ein Bundestag mit 650 bis 700 Abgeordneten zustande. Nach weiteren Verschiebungen in der Parteienlandschaft könnte der Mandatsaufwuchs sogar noch weit darüber hinausgehen.

Damit nicht genug. Unter dem seit 2013 gültigen Wahlrecht kann es auch ganz ohne Überhangmandate dazu kommen, dass die Zahl der Abgeordneten über die Mindestzahl von 598 hinausgeht. Den bisherigen Verrechnungsebenen wurde nämlich eine weitere Mandatsverteilung auf Länderebene „vorgeschaltet“. Dabei kann eine Partei einen überproportionalen Sitzanspruch erhalten, ohne dass sie in dem betreffenden Land mehr Direktmandate als Listenmandate gewonnen hat. Kurzum: Diese neue Ausgangsverteilung macht die Mandatsberechnung nur komplizierter und ineffizienter. Sie könnte daher ersatzlos wegfallen.

Doch auch ohne Ausgangsverteilung werden unter den gegenwärtigen Bedingungen bei der Bundestagswahl 2017 höchstwahrscheinlich Überhangmandate entstehen und entsprechend viele Ausgleichsmandate anfallen.

## **Parlamentsvergrößerung wird zum unkalkulierbaren Risiko**

Diese realitätsnahen Szenarien zeigen: Für ein Sieben-Parteien-System mit schrumpfender Bedeutung der beiden größeren Parteien ist das derzeitige Wahlrecht ungeeignet. Für die Größe des Parlaments ist das Wahlrecht ein unkalkulierbares Risiko. Es macht die tatsächliche Anzahl der Bundestagsmitglieder abhängig von mannigfachen Zufälligkeiten des Wahlergebnisses. Eine Vergrößerung des Parlaments um Dutzende oder sogar über hundert Abgeordnete kann man nicht mehr als unschönen Nebeneffekt eines komplizierten Wahlsystems abtun. Im Extremfall wird daraus ein Problem für die Legitimität der parlamentarischen Demokratie. Die gesetzliche Regelgröße von 598 Abgeordneten wird zur Makulatur. Schwerer wiegt, dass der Vergrößerungsmechanismus eine zentrale Wirkung demokratischer Wahlen beeinträchtigt: die politischen Parteien zur Rechenschaft zu ziehen. Wenn Parteien Wählerstimmen verlieren, sollte sich das auch im Verlust von Parlamentsmandaten niederschlagen. Wenn Parteien aber trotz geringerer Stimmenanteile durch das Wahlrecht gleich viele oder sogar mehr Mandate erhalten, wird

die politische Sanktionsabsicht des Wählervotums verzerrt, wenn nicht konterkariert. Führen aber schlechtere Wahlergebnisse für die Parteien zu mehr Mandaten, könnte deren ohnehin sinkende gesellschaftliche Akzeptanz weiter schwinden.

## **„Die gesetzliche Regelgröße von 598 Abgeordneten wird zur Makulatur.“**

Vor diesem Hintergrund ist es ein Verdienst des Bundestagspräsidenten, in der Wahlrechtsfrage nicht lockergelassen zu haben. Immer wieder hat Norbert Lammert versucht, den Bundestag aus seinem wahlrechtlichen Dornröschenschlaf zu reißen, zuletzt sogar mit einem konkret ausformulierten „Deckelungsvorschlag“. Die Fraktionen haben darauf jedoch zurückhaltend bis ablehnend reagiert. Alle Gespräche über eine Reform des Wahlrechts sind bislang ergebnislos verlaufen.

## **Was ist jetzt zu tun?**

Muss man sich angesichts der herannahenden Bundestagswahl nun damit abfinden, dass die notwendige Wahlrechtsänderung auf den Sankt-Nimmerleins-Tag verschoben wird? Nein! Eine nachhaltige Reform, die der Vergrößerung des Bundestages zuvorkäme, ist nach wie vor möglich. Zugegeben: Ein einfaches Unterfangen ist eine solche Reform nicht – weder inhaltlich noch politisch. Was könnte man konkret tun?

Zunächst sei daran erinnert, dass sich alle Bundestagsparteien in einem zentralen Punkt einig waren und sind: Die personalisierte Verhältniswahl soll als Grundstruktur des Wahlrechts beibehalten werden. Sie hat sich über Jahrzehnte hinweg bewährt, ist im Wahlvolk bekannt und akzeptiert und weist auch theoretisch viele Vorzüge auf. Das charakteristische Merkmal dieses Wahlsystemtyps ist, dass die in Einerwahlkreisen erzielten Direktmandate mit den proportional verteilten Listenmandaten verrechnet werden. Doch genau dieser Anrechnungsmechanismus kann auch die genannten problematischen Nebenwirkungen hervorbringen.

Die Schlüsselfrage einer Wahlrechtsreform lautet deshalb: Wie kann die Grundstruktur der personalisierten Verhältniswahl bewahrt werden, ohne den nationalen Parteienproporz zu verzerren oder den Bundestag deutlich zu vergrößern? Sicherlich gibt es keine perfekte Antwort, wohl aber einige, die den Status quo deutlich verbesserten.

Dabei ist zwischen zwei Typen von Reformansätzen zu unterscheiden: Die einen wollen Überhangmandate vermeiden, die anderen wollen Überhangmandate bestmöglich verrechnen.

Würden Überhangmandate von vornherein vermieden, wäre ein Mandatsausgleich überflüssig. Das Parlament vergrößerte sich nicht und das Problem wäre mit einem Schlag beseitigt. Das einfachste und sicherste Verfahren dazu wäre eine „Mandatskappung“: Erhielte eine Partei mehr Direkt- als Listenmandate, würden die überzähligen Direktmandate nicht vergeben. Die siegreichen Wahlkreiskandidaten mit den geringsten Stimmenzahlen erhielten kein Abgeordnetenmandat. Dieser Vorschlag ist normativ prekär, weil er das Prinzip der gleichen Repräsentation der Wahlkreise unterläuft. Politisch ist er ebenfalls prekär. Eine nachträgliche Aberkennung von Direktmandaten wäre weder den Parteien noch den Wählern vermittelbar. Die Kappung von Direktmandaten stellt mithin keine sinnvolle Reformoption dar.

## Zwei Optionen einer nachhaltigen Wahlkreisreform

Andere Überlegungen zur Vermeidung von Überhangmandaten setzen bei der Einteilung der Wahlkreise an. Zum einen könnte man den Anteil der Einerwahlkreise an den Gesamtmandaten von derzeit 50 Prozent reduzieren, etwa auf 33 Prozent. Von den insgesamt

598 Mandaten würden also nicht mehr 299, sondern nur noch 200 direkt in den Wahlkreisen vergeben. Dadurch würde es extrem unwahrscheinlich, dass die stärkste Partei in einem Land mehr Direktmandate als Listenmandate erhält. Eine signifikante Verringerung des Anteils der Einerwahlkreise führte also mit großer Wahrscheinlichkeit dazu, dass Überhangmandate erst gar nicht entstünden. Der Nachteil dieser Lösung wäre indes die geringere Anzahl an Direktmandaten, die dann in territorial größeren Wahlkreisen vergeben würden. Die damit verbundene „Ausdünnung“ der Personalisierungsdimension ist jedoch ein Preis, der sich demokratiepolitisch wohl noch am ehesten verschmerzen ließe – vor allem, wenn man ihn mit den Auswirkungen anderer Reformoptionen vergleicht.

Zum anderen könnte man die bestehenden Einerwahlkreise durch Zweierwahlkreise ersetzen. Das bedeutet: Die Größe der Wahlkreise würde verdoppelt und ihre Anzahl damit halbiert (von heute 299 auf 149 oder 150). Gleichzeitig würden künftig in jedem Wahlkreis nicht nur ein, sondern zwei Direktmandate vergeben. In einem Wahlkreis wäre dann nicht nur der erstplatzierte Kandidat mit den meisten Stimmen direkt gewählt, sondern auch der Zweitplatzierte. Jeder Wahlkreis wäre dann mit zwei Direktkandidaten im Bundestag vertreten. Trotz halbiertes Anzahl der Wahlkreise blieben also die Anzahl und der Anteil der direkt gewählten Abgeordneten an der Gesamtzahl

## WIE GROSS WIRD DER BUNDESTAG?

Ergebnisse für 1.692 mögliche Wahlergebnisse auf Basis von Umfragen Sept. 2005 - Jan. 2017

GRÖSSE DES BUNDESTAGES	GELTENDES WAHLRECHT	LAMMERT-VORSCHLAG	EFFIZIENTER AUSGLEICH
= 598	0	0	0
599-630	601	1432	1395
631-650	631	257	231
651-700	413	3	58
> 700	47	0	8

Angegeben ist jeweils die Anzahl des Auftretens von Bundestagsgrößen in der jeweiligen Größenordnung. Simuliert wurden die Bundestagsvergrößerungen für die drei Wahlrechtsvarianten **Geltendes Wahlrecht** (=das derzeit geltende Bundeswahlgesetz von 2013), den **Lammert-Vorschlag** (=Vergrößerung des Bundestages nach geltendem Wahlrecht bis max. 630 und darüber hinaus Verrechnung interner sowie Tolerierung externer Überhangmandate) und den hier vorgeschlagenen **Effizienten Ausgleich** (=modifizierter Lammert-Vorschlag ohne Ausgangsverteilung und mit Garantiegrenzen der internen Verrechnung sowie Ausgleich externer Überhangmandate).

Quelle: Philipp Weinmann, Universität Freiburg (s. Quellenverweis auf S. 7)

aller Abgeordneten konstant. Zugleich würden Zweierwahlkreise im Normalfall dazu führen, dass die Direktmandate unter den zwei oder drei stärksten Parteien eines Landes aufgeteilt würden. Das wiederum würde die Konzentration der Direktmandate auf eine Partei vermeiden und damit das Auftreten von Überhangmandaten verhindern. Diese Reformoption hätte den Charme, dass die Anzahl der Direktmandate gleichbliebe. Zudem würden die personalisierten Direktmandate gleichmäßiger zwischen den Bundestagsparteien verteilt. Allerdings müssten zahlreiche Details der Stimmgebung und Kandidatenaufstellung neu geregelt werden. Das würde das Wahlsystem noch komplizierter machen und seine Handhabung durch Parteien und Wähler weiter erschweren. Die Verringerung der Zahl der Einerwahlkreise wäre wohl die einfachere Variante.

Ganz gleich, für welche dieser Varianten man sich entscheidet: Ohne eine Veränderung der Wahlkreisstruktur kann das Bundestagswahlsystem nicht sinnvoll reformiert werden. Sie ist der einzig praktikable Weg, um die Überhangmandate faktisch zu eliminieren und damit das Problem an der Wurzel zu packen. Reformen, die Überhangmandate zunächst entstehen lassen und erst bei ihrer Verrechnung ansetzen, können bestenfalls „Schadensbegrenzung“ in die eine oder andere Richtung betreiben.

## Grundsatzbeschluss noch in dieser Legislaturperiode

Freilich: Die Neueinteilung von Wahlkreisen wäre sehr aufwendig. Außerdem müssten sich Parteien und Wähler auf die neue Wahlkreisstruktur hinreichend früh einstellen können. Für die Bundestagswahl 2017 ist es dafür zu spät. Umso wichtiger wäre, dass der Bundestag noch in der laufenden Periode einen Grundsatzbeschluss über eine Wahlkreisstrukturreform fasst, die dann mit Blick auf die übernächste Bundestagswahl in Kraft tritt. Dieses Vorgehen hätte zwei entscheidende Vorteile. Zum einen bliebe in der neuen Legislaturperiode ausreichend Zeit, um Wahlkreise neu zu ordnen. Zum anderen wäre eine solche Wahlkreisreform politisch viel leichter durchsetzbar, wenn sie erst ab der übernächsten Wahl griffe. Dann wären nämlich jene Bundestagsabgeordneten, die sich im kommenden Herbst zur Wiederwahl stellen, nicht unmittelbar betroffen. Erheblich schwieriger, wenn nicht unmöglich wäre eine Wahlkreisreduktion, wenn sich nach der Bundestagswahl 2017 ein deutlich vergrößertes Parlament mit diesem Thema befassen müsste. Dann ginge es nicht mehr nur um eine Verringerung der Direktmandate. Über die daraus

folgende Verkleinerung des Bundestages auf die „Normalnorm“ von 598 hätten dann möglicherweise mehr als 700 Abgeordnete zu befinden. Was die Verschiebung in die nächste Legislaturperiode für die Chancen der einzelnen Abgeordneten auf ihre Wiederwahl und damit für ihre Reformneigung bedeuten würde, lässt sich leicht ausmalen.

## „Ohne eine Veränderung der Wahlkreisstruktur ist keine nachhaltige Reform des Wahlrechts erreichbar.“

Für eine zeitlich versetzte Mandatsreform gibt es im Übrigen einen erfolgreichen Präzedenzfall: Im Herbst 1996 beschloss der Bundestag, seine gesetzliche Regelgröße von 656 auf 598 Abgeordnete zu verringern; dabei galt die seinerzeitige Neuregelung nicht für die unmittelbar folgende, sondern erst für die übernächste Bundestagswahl des Jahres 2002.

Bis zum Herbst 2017 reicht die Zeit nicht mehr, um eine Wahlkreisreform zu realisieren. Das bedeutet zugleich, dass bei der Bundestagswahl zwangsläufig Überhangmandate entstehen. Und nicht nur das: Vieles deutet darauf hin, dass sie in erheblich größerer Zahl anfallen als zuletzt, was wiederum zu einem noch größeren Bundestag als derzeit führte. Was könnte man dagegen noch unternehmen?

## Schadensbegrenzung für die Bundestagswahl 2017

Zu den kurzfristig realisierbaren Möglichkeiten zählt die oben erwähnte Idee von Norbert Lammert, die Zahl der Abgeordneten zu beschränken. Sein Vorschlag folgt einer dreistufigen Logik. Die erste Stufe bleibt im Rahmen des geltenden Wahlrechts, Überhangmandate werden allerdings nur ausgeglichen, bis die Zahl von 630 Abgeordneten erreicht ist. Auf der zweiten Stufe werden dann noch nicht ausgeglichene Überhangmandate so weit wie möglich „intern kompensiert“, also mit verfügbaren Listenmandaten der betreffenden Parteien aus anderen Bundesländern verrechnet. Auf der dritten Stufe schließlich werden noch verbleibende Überhangmandate, wie vor der Wahlrechtsreform 2013 üblich, als ausgleichslose Zusatzmandate toleriert und bleiben der betreffenden Partei erhalten.

Wie ist diese Initiative des Bundestagspräsidenten zu beurteilen?

Zunächst berücksichtigt der Vorschlag alle Stellschrauben, an denen für eine kurzfristige Reform noch gedreht werden kann. Er wäre auch praktisch geeignet, der Vergrößerungsdynamik des jetzigen Wahlrechts Einhalt zu gebieten. Simulationsrechnungen zeigen, dass dieses Verfahren sein Ziel einer Deckelung nahezu perfekt erreicht. Dies gilt auch und gerade für die Simulationen mit Umfragedaten aus dem Jahr 2016.

Dennoch scheint der Vorschlag bei den im Bundestag vertretenen Fraktionen keine Chance zu haben. Aus welchen Gründen? Und wie könnte der Vorschlag modifiziert werden, um doch noch eine möglichst weitgehende und für alle Parteien zustimmungsfähige „Schadensbegrenzung“ zu bewirken?

Der Widerstand gegen Lammerts Vorschlag speist sich aus der Betrachtung von zwei seiner möglichen Auswirkungen. Zum einen kann er zu einer erheblichen territorialen Umverteilung der Mandate führen. Wie erläutert, sollen Überhangmandate, die eine Partei in einem Land gewonnen hat, auf der zweiten Stufe unbegrenzt mit Listenmandaten aus anderen Ländern verrechnet werden. Das könnte dazu führen, dass einzelne Landeslisten gar nicht mehr zum Zuge kommen. So könnte es beispielsweise passieren, dass die CDU in mehreren ostdeutschen Ländern Überhangmandate gewinnt und dafür in Bremen, wo sie nur Listen- und keine Direktmandate erhalten hat, aufgrund des Anrechnungsmechanismus komplett leer ausgeht. Ein CDU-Landesverband wäre mithin überhaupt nicht im Bundestag repräsentiert. Das verzerrt den innerparteilichen Regionalproporz und erschwert zusätzlich die Planung, weil Parteien die Möglichkeit verlieren, Fraktionsmitglieder, die für sie wichtig sind, über ihre Landeslisten abzusichern. Beides ist für die davon potentiell betroffenen Landesgruppen und Fraktionen nicht zustimmungsfähig.

Im Übrigen verletzt der Vorschlag unter Umständen auch die parteipolitische Neutralität der Mandatsverteilung. Auf der dritten Stufe könnten ähnlich wie im alten Bundestagswahlrecht „externe“ Überhangmandate auftreten, die nicht ausgeglichen werden. Sie würden somit nicht nur den bundesweiten Parteien-

proporz verzerren. Vielmehr könnte es auch sein, dass sie bei einem knappen Wahlausgang bestimmte Koalitionsoptionen beziehungsweise Regierungsmehrheiten ermöglichen oder verhindern, die sich bei einem vollständigen Ausgleich der Mandate komplett anders dargestellt hätten. Eine solche Mehrheitsregierung oder -verhinderung durch Überhangmandate wäre demokratiepolitisch der größte anzunehmende Unfall, den die personalisierte Verhältniswahl bewirken könnte.

## **Deckelung und Verrechnung kombinieren – Ausgangsverteilung abschaffen**

Es gibt also gute Gründe, Lammerts Vorschlag in seiner jetzigen Version abzulehnen. Der Bundestagspräsident und die Fraktionen könnten den Vorschlag aber in zweifacher Hinsicht modifizieren und damit für alle zustimmungsfähig machen.

Zum einen könnte man die parteiinterne Verrechnung der Überhangmandate auf der zweiten Stufe begrenzen, indem jeder Landesliste beispielsweise ihr jeweils erstes Listenmandat und darüber hinaus mindestens die Hälfte aller weiteren garantiert werden. Auf diese Weise bliebe der Vorteil der internen Verrechnung zur Vermeidung weiterer Ausgleichsmandate weitgehend erhalten. Zugleich würde sich das Risiko für die einzelnen Landesverbände verringern, nicht mehr adäquat in der Bundestagsfraktion repräsentiert zu sein. Zum anderen könnte man die externen Überhangmandate, die auf der dritten Stufe noch verbleiben, vollständig ausgleichen. Das würde zwar die Mandatszahl abermals über den „Deckel“ von 630 katapultieren. Allerdings wäre diese Vergrößerung immer noch unproblematischer, als erneut proporzverzerrende Überhangmandate hinzunehmen.

Ergänzend dazu könnte die Ausgangsverteilung des geltenden Wahlrechts ersatzlos gestrichen und die Stimmenverrechnung wieder auf das bewährte Modell einer bundesweiten Oberverteilung mit anschließender Unterverteilung auf die Landeslisten der Parteien umgestellt werden. Das würde die vorhandenen Ineffizienzen beseitigen und zumindest verhindern, dass der Bundestag sich unnötig vergrößert. Der modifizierte Lammert-Vorschlag wäre dann nicht nur eine kurzfristige „Notoperation“ für die Bundestagswahl 2017, sondern als verbessertes Verrechnungssystem auch langfristig mit der hier unterbreiteten Anregung kombinierbar, die Wahlkreise neu einzuteilen.

## **Quellenverweis**

Die im Text erwähnten Simulationsergebnisse zur Größe des Bundestages wurden im Auftrag der Bertelsmann Stiftung von Philipp Weinmann erstellt. Sämtliche Daten wie auch der Simulator, mit dem die Berechnungen durchgeführt wurden, sind zu finden unter <http://portal.uni-freiburg.de/politik/professuren/vergleichende-regierungslehre/mitarbeiter/weinmann-philipp>

## Was der Bundestag noch vor der Wahl tun könnte

Zusammenfassend liegt damit klar auf der Hand, was der Bundestag noch in dieser Legislaturperiode tun könnte: Zur kurzfristigen Schadensbegrenzung wären schon für die Bundestagswahl 2017 die ineffiziente Ausgangsverteilung ersatzlos zu streichen und die Mandatsverteilung um eine geeignete interne Verrechnung von Überhangmandaten zu ergänzen. Das wäre zwar kein hundertprozentiger Schutz vor einer übermäßigen Vergrößerung des Bundestags. Deren Wahrscheinlichkeit würde aber deutlich reduziert. Die Alternative dazu wäre, den Kopf in den Sand zu stecken und auf ein Wahlergebnis zu hoffen, bei dem sich der Mandatsaufwuchs jenseits der 598er-Marke in Maßen hält.

Noch wichtiger als die kurzfristige Schadensbegrenzung wäre allerdings die Verabschiedung der hier vorgeschlagenen Wahlkreisreform. Zumindest in diesem Punkt könnten die Abgeordneten auf ihren Präsidenten hören und mit der notwendigen Reform nicht erst beginnen, wenn der Schadensfall bereits eingetreten ist. Der notwendige Grundsatzbeschluss dazu könnte noch vor der anstehenden Bundestagswahl gefasst werden, mit Wirksamkeit erst für die übernächste Bundestagswahl. Das würde auch die möglicherweise „unschönen“ Folgen des jetzigen Wahlrechts im kommenden Herbst lindern: Ein Bundestag mit 700 Abgeordneten wäre erträglicher, wenn von vornherein sichergestellt wäre, dass daraus kein Dauerzustand wird und der übernächste Bundestag seine regulären „598“ wieder einhält.

## Autoren



**Prof. Dr. Florian Grotz**  
grotz@hsu-hh.de  
Tel. +49 40 6541 2868

Florian Grotz lehrt Politikwissenschaft an der Helmut-Schmidt-Universität der Bundeswehr Hamburg.



**Prof. Dr. Robert Vehrkamp**  
robert.vehrkamp@bertelsmann-stiftung.de  
Tel. +49 5241 81 81526

Robert Vehrkamp ist Director des Programms „Zukunft der Demokratie“ der Bertelsmann Stiftung.

Der EINWURF ist als Vorabdruck auf der Seite „Gegenwart“ in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 23. Januar 2017 erschienen.

## Weiterführende Literatur:

Behnke, Joachim/Decker, Frank/Grotz, Florian/Vehrkamp, Robert/Weinmann, Philipp (erscheint 2017): Reform des Bundestagswahlsystems - Bewertungskriterien und Reformoptionen, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Grotz, Florian (2014): Happy End oder endloses Drama? Die Reform des Bundestagswahlsystems. In: Jesse, Eckhard/Sturm, Roland (Hrsg.): Bundestagswahl 2013. Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen. Baden-Baden: Nomos, S. 113-140.

Behnke, Joachim/Grotz, Florian/Hartmann, Christof (2017): Wahlen und Wahlsysteme. München.

Weinmann, Philipp (2014): Zweierwahlkreise als Mittel gegen übergroße Bundestage? Eine Simulationsanalyse auf Basis von Umfragedaten. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft 24 (2014), 4, S. 449-489.

### V.i.S.d.P.

Bertelsmann Stiftung · Carl-Bertelsmann-Straße 256  
D-33311 Gütersloh · [www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

Prof. Dr. Robert Vehrkamp  
[robert.vehrkamp@bertelsmann-stiftung.de](mailto:robert.vehrkamp@bertelsmann-stiftung.de)  
Tel. +49 5241 81 81526

Redaktion: Christina Tillmann, Dr. Dominik Hierlemann

Redaktionsassistentin und Anfragen:  
[gaelle.beckmann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:gaelle.beckmann@bertelsmann-stiftung.de)  
Tel. +49 5241 81 81105  
Januar 2017 | ISSN: 2197-5256

### EINWURF – Ein Policy Brief der Bertelsmann Stiftung

Der EINWURF ist ein Policy Brief des Programms »Zukunft der Demokratie« der Bertelsmann Stiftung. Er beschäftigt sich mit aktuellen Themen und Herausforderungen einer Demokratie. Schwerpunkte sind Fragen der politischen Teilhabe, der Zukunft von Parteien und Parlamenten, der Nachhaltigkeit demokratischer Politik sowie neue Formen der direkten Demokratie und Bürgerbeteiligung. Der EINWURF erscheint unregelmäßig in 6-8 Ausgaben pro Jahr.