

*Joachim Behnke, Frank Decker, Florian Grotz,
Robert Vehrkamp, Philipp Weinmann*

Reform des Bundestags- wahlsystems

Bewertungskriterien und Reformoptionen



Reform des Bundestagswahlsystems

*Joachim Behnke, Frank Decker, Florian Grotz,
Robert Vehrkamp, Philipp Weinmann*

Reform des Bundestags- wahlsystems

Bewertungskriterien und Reformoptionen

| Verlag BertelsmannStiftung

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Für eine bessere Lesbarkeit verwenden wir entweder die weibliche oder die männliche Form von personenbezogenen Substantiven. Wenn nicht anders erwähnt, sind damit beide Geschlechter gemeint.

© 2017 Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Verantwortlich: Dr. Robert B. Vehrkamp, Lars Bischoff
Lektorat: Sibylle Reiter
Herstellung: Christiane Raffel
Umschlaggestaltung: Elisabeth Menke
Umschlagabbildung: Deutscher Bundestag/Thomas Trutschel/photothek.net
Satz: Katrin Berkenkamp, Bielefeld
Druck: Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH, Bielefeld
ISBN 978-3-86793-750-4 (Print)
ISBN 978-3-86793-830-3 (E-Book PDF)
ISBN 978-3-86793-831-0 (E-Book EPUB)

www.bertelsmann-stiftung.de/verlag

Inhalt

Vorwort	9
Zusammenfassung	11
Executive Summary	13
I. Das Wahlsystem von 2013: Entstehung, Funktionsweise und Reformbedarf	15
<i>Florian Grotz, Robert Vehrkamp</i>	
1. Das Wahlsystem zum Deutschen Bundestag: vom internationalen Modell zum Problemfall	16
2. Der bisherige Reformprozess (2005–2013)	24
3. Das neue Wahlsystem: eine kritische Zwischenbilanz	32
II. Kriterien und Ansatzpunkte einer nachhaltigen Wahlsystemreform	41
<i>Florian Grotz</i>	
1. Die Bewertung von Wahlsystemen: allgemeine Kriterien und ihre Anwendung	44
2. Kontextbezogene Bewertungskriterien	49
3. Institutionelle Ansatzpunkte für eine Wahlsystemreform	60

III. Stimmenverrechnung	65
<i>Philipp Weinmann</i>	
1. Einleitung	65
2. Überblick über Reformoptionen der Stimmenverrechnung ..	66
3. Beschreibung der wichtigsten Verfahren	72
4. Auswirkungen der Verfahren auf Bundestagsgröße und innerparteilichen Proporz	77
5. Auswirkungen bei einer Kombination mit Zweierwahlkreisen	86
6. Zusammenfassung der Reformoptionen	88
7. Vergleichende Bewertung beider Reformoptionen	90
8. Fazit	94
IV. Reformen der Stimmgebung. Rückkehr zum Einstimmen- system von 1949 und Einführung einer Ersatzstimme	97
<i>Frank Decker</i>	
1. Funktionsschwächen des bestehenden Wahlsystems	97
2. Transparenz/Verständlichkeit	102
3. Partizipation/Personalisierung	108
4. Überhangmandate/Parlamentsgröße	115
5. Repräsentation/Proportionalität	118
6. Umsetzbarkeit	130
7. Zusammenfassende Bewertung der Reformvorschläge	134
V. Zweipersonenwahlkreise oder die Reduktion der Anzahl der Einpersonwahlkreise als »Catch all«- Reformoptionen	137
<i>Joachim Behnke</i>	
1. Beschreibung der Ausgangslage und des damit verbundenen Reformdilemmas	137
2. Die Entstehung von Überhangmandaten	143
3. Der Effekt der Einführung von Zweipersonenwahlkreisen ...	147
4. Strategische Potenziale von Wahlsystemmodellen mit Zwei- personenwahlkreisen und die Bedeutung von Fairness- kriterien für die Auswahl eines geeigneten Modells	158

5. Die Reduktion der Wahlkreise	162
6. Zusammenfassende Bewertung der behandelten Reformvorschläge	166
7. Fazit	174
Anhang: Die Methode zur Ermittlung des Neuzuschnitts der Wahlkreise als Zweipersonenwahlkreise	175
Fazit	185
<i>Florian Grotz, Robert Vehrkamp</i>	
Literatur	195
Die Autoren	205

Vorwort

Das Wahlsystem des Deutschen Bundestages hat sich über Jahrzehnte bewährt. Das Grundprinzip der personalisierten Verhältniswahl genießt bei den Wählerinnen und Wählern und vielen Expertinnen und Experten in Deutschland einen guten Ruf. Auch international gilt das deutsche Wahlsystem als Modell und Vorbild für andere Länder.

Erst in den 1990er-Jahren geriet das Bundestagswahlrecht wieder verstärkt in die Diskussion. Veränderungen im Parteiensystem und im Wahlverhalten führten zu einem verstärkten Auftreten sogenannter Überhangmandate. Diese Herausforderung ist trotz einiger Anläufe bis heute nicht bewältigt worden.

Auch nach der Reform des Jahres 2013 und den beiden Bewährungsproben der Bundestagswahlen 2013 und 2017 bleibt das deutsche Wahlsystem umstritten. Zum einen, weil es zu kompliziert und intransparent ist, und zum anderen, weil es zu unkontrollierten Vergrößerungen des Bundestages führen kann. Bei der Bundestagswahl 2017 ist die Zahl der Abgeordneten von 598 auf 709 angestiegen – eine unnötige Vergrößerung des Parlaments, die durch eine rechtzeitige Reform des Wahlrechts vermeidbar gewesen wäre.

In Zeiten, in denen Transparenz an Bedeutung gewinnt und demokratische Institutionen zunehmend infrage gestellt werden, muss das Wahlsystem zur Zusammensetzung des Parlaments höchsten Legitimitätsansprüchen genügen. Wir brauchen eine Reform der

Reform. Aber wie kann diese aussehen? Welche Kriterien müssen dabei erfüllt sein und welche konkreten Reformoptionen stehen dem Gesetzgeber dafür zur Verfügung?

Auf diese Fragen gibt die vorliegende Publikation »Reform des Bundestagswahlsystems« Antworten und diskutiert konkrete Vorschläge für eine nachhaltige Wahlsystemreform.

Aart De Geus

Vorsitzender des Vorstands der Bertelsmann Stiftung

Dr. Robert Vehrkamp

*Senior Advisor im Programm »Zukunft der Demokratie«
der Bertelsmann Stiftung*

Zusammenfassung

2013 wurde das Wahlsystem zum Deutschen Bundestag erstmals seit Jahrzehnten substanziell reformiert. Die Gesetzesnovelle kam durch einen breiten parteipolitischen Kompromiss zustande und berücksichtigt die wesentlichen Auflagen, die das Bundesverfassungsgericht in zwei vorangegangenen Urteilen formuliert hat. Allerdings hat die Reform auch erhebliche Nachteile. Das Wahlsystem ist noch komplexer als zuvor. Außerdem kann es normativ problematische Nebenwirkungen hervorbringen. Dazu zählt insbesondere eine Vergrößerung des Bundestages, die weit über das bisherige Maß hinausgeht. Unter dem gegenwärtigen Parteiensystem, das durch zunehmende Fragmentierung und rückläufige Stimmenstärke der beiden Volksparteien gekennzeichnet ist, ist jetzt ein Aufwuchs von bis zu 100 Mandaten durchaus realistisch. Wenn aber Parteien trotz geringerer Stimmenanteile nur aufgrund des Wahlrechts gleich viele oder sogar mehr Mandate erhalten, wird die politische Sanktionsabsicht des Wählervotums verzerrt, wenn nicht konterkariert.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine Reform der Reform unabweisbar. Die Schwierigkeit besteht jedoch darin, dass alle Beteiligten die Grundstruktur der personalisierten Verhältniswahl beibehalten wollen, aber genau aus dieser Struktur die prekären Nebenwirkungen entstehen: Im alten Bundestagswahlsystem waren es die nicht kompensierten Überhangmandate, im neuen ist es der unkontrollierbare Mandatsaufwuchs. Die Schlüsselfrage lautet deshalb: Wie kann man die Grundstruktur der personalisierten Verhältniswahl

bewahren, ohne eine Verzerrung des nationalen Parteienproporz oder eine deutliche Vergrößerung des Bundestages zu verursachen?

Die vorliegende Studie zielt darauf ab, die theoretischen und empirischen Grundlagen für eine solche Reform des Bundestagswahlsystems aufzuzeigen. Dazu werden kontextbezogene Bewertungskriterien entwickelt, an denen sich die Reform ausrichten sollte. Daraufhin werden ausgewählte Reformvorschläge untersucht, inwieweit sie diese Kriterien erfüllen. Diese Vorschläge setzen jeweils bei unterschiedlichen Wahlsystemelementen an: bei der Struktur der Wahlkreise, der Form der Stimmgebung oder dem Verfahren der Stimmenverrechnung.

Im Ergebnis wird deutlich, dass eine nachhaltige Reform des Bundestagswahlsystems nur durch eine Änderung der Wahlkreisstruktur realisiert werden kann, weil so das Auftreten von Überhangmandaten von vornherein vermieden wird. Dann kommt keine Proporzverzerrung zwischen den Parlamentsparteien mehr zustande, die wiederum einen Mandatsausgleich erforderlich macht. In diesem Zusammenhang werden zwei Reformvarianten ausführlich dargestellt: die Einführung von Zweierwahlkreisen und die Verringerung der Einerwahlkreise.

Alle anderen Handlungsoptionen würden dagegen Überhangmandate entstehen lassen und könnten daher bestenfalls Schadensbegrenzung in die eine oder andere Richtung betreiben. Das gilt zunächst für die Einführung eines Einstimmensystems, die in der Reformdebatte immer wieder ins Feld geführt wird. Diese Option hätte zwar einiges für sich, würde jedoch die Überhangmandate nicht effektiv beseitigen. Auch alle Reformvarianten, die bei der Verrechnungsformel ansetzen, stellen keine nachhaltigen Problemlösungen dar, weil sie nicht gleichzeitig die Einhaltung der Bundestagsgröße und den innerparteilichen Proporz gewährleisten können, sobald Überhangmandate entstanden sind.

Die Autoren

Prof. Dr. Joachim Behnke ist Inhaber des Lehrstuhls für Politikwissenschaft an der Zeppelin Universität in Friedrichshafen. Seine Schwerpunkte in Forschung und Lehre beinhalten Wahlsysteme und Wahlverhalten, insbesondere das bundesdeutsche Wahlsystem; Moderne Politische Theorie, insbesondere Demokratie- und Gerechtigkeitstheorien; Politische Ökonomie sowie Entscheidungs- und Spieltheorie.

Prof. Dr. Frank Decker hat seit 2001 einen Lehrstuhl für Politische Wissenschaft am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Seit 2011 ist er außerdem Wissenschaftlicher Leiter der Bonner Akademie für Forschung und Lehre praktischer Politik (BAPP). Seine neuesten Buchveröffentlichungen sind »Handbuch der deutschen Parteien« (hrsg. mit Viola Neu, 2018), »Europas Ende, Europas Anfang« (hrsg. mit Jürgen Rüttgers, 2017), »Der Irrweg der Volksgesetzgebung« (2016) und »Parteiendemokratie im Wandel« (2016).

Prof. Dr. Florian Grotz ist seit 2013 Inhaber des Lehrstuhls für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Vergleichende Regierungslehre an der Helmut-Schmidt-Universität der Bundeswehr Hamburg. Zuvor war er an den Universitäten Heidelberg, Berlin (FU), Würzburg und Lüneburg tätig. Zudem war er Gastwissenschaftler an verschiedenen Forschungseinrichtungen im In- und Ausland. Sein wissenschaftliches Interesse gilt der Funktionsweise und Reform demokratischer Institutionen im internationalen Vergleich.

Dr. Robert Vehrkamp ist Senior Advisor im Programm »Zukunft der Demokratie« der Bertelsmann Stiftung und derzeit Gastwissenschaftler der Abteilung »Demokratie und Demokratisierung« am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB). Zuvor forschte und lehrte er u. a. an der Universität Witten/Herdecke und an der Zeppelin Universität in Friedrichshafen. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehört die Wahlforschung, insbesondere die soziale Selektivität der Wahlbeteiligung. Er ist Mitautor der Stiftungsstudien »Gesplaltene Demokratie« (2013), »Prekäre Wahlen« (2013), »Wählen ab 16« (2015) sowie »Die Stunde der Populisten?« (2017).

Philipp Weinmann ist Politikwissenschaftler und hat an der Universität Freiburg gearbeitet und promoviert. Seine Forschungsschwerpunkte betreffen Parteien und Wahlen, insbesondere Wahlsysteme. Sein in diesem Band veröffentlichter Beitrag zur Stimmenverrechnung ist Teil seiner kumulativen Promotion über Reformoptionen für das Bundestagswahlrecht.