

Kriterien für eine Reform des Bundestagswahlrechts

Wahlen sind das zentrale, konstitutive Element einer repräsentativen-parlamentarischen Demokratie. Das Volk als Ursprung und Bezugspunkt allen staatlichen Handelns wählt aus seiner Mitte Abgeordnete seines Vertrauens. Ihnen wird das Mandat übertragen, „für und im Interesse des Volkes sowie in Verantwortung vor dem Volk“ (Abraham Lincoln) zu handeln. Da die Parteien ihr je eigenes Interesse mit einer Reform des Wahlrechts verbinden, gehört es zur politischen Kultur, Fragen des Wahlrechts mit einem parteiübergreifenden Konsens zu beantworten.

Zudem fordern wir einen gelosten Bürgerbeirat, der das Reformprojekt unterstützt. Durch den Bürgerbeirat sollen die Perspektiven und Prioritäten der Wählerinnen und Wähler als unmittelbar Betroffene in Bezug auf eines ihrer wichtigsten Grundrechte im repräsentativ-demokratischen Gemeinwesen repräsentativ und deliberativ in die Debatte eingebracht werden.

Angesichts der seit über einem Jahrzehnt stets erfolglosen Reformen könnte es hilfreich sein, sich zunächst auf Kriterien für eine Reform des Bundestagswahlrechts zu verständigen. Mehr Demokratie e.V. schlägt hier einen Kriterienkatalog für die anstehende Reform vor.

Ein neues Bundestagswahlrecht sollte folgende Kriterien erfüllen:

1. **Personenwahl ausbauen:** Der Einfluss der Wählerinnen und Wähler auf die personelle Zusammensetzung des Bundestages soll weiter ausgebaut werden.
2. **Verhältnismahl als Grundprinzip:** Alle Wählerinnen und Wähler sollen den gleichen Einfluss auf die Zusammensetzung des Bundestages haben. Die Parteien sollen Sitze in dem Verhältnis erhalten, wie sie Stimmenanteile auf Bundesebene erhalten haben.
3. **Regionalen Bezug erhalten:** Alle Menschen sollen in der Region verankerte Abgeordnete haben, die die Perspektiven der Region in die Arbeit des Bundestages einbringen.

4. **Abbildung der Vielfalt der Gesellschaft begünstigen:** Das Wahlrecht soll günstigenfalls die Vielfalt der Bevölkerung im Bundestag abbilden. Das soll neben den Geschlechteranteilen auch für andere Kriterien gelten. Wahlfreiheit, Parteiautonomie und passive Wahlgleichheit sollten aber nicht durch gesetzliche Quoten eingeschränkt werden.
5. **Anteil nicht wirksamer Stimmen senken:** Möglichst alle abgegebenen Stimmen sollen auch in die Sitzverteilung einfließen.
6. **Verständliche Stimmabgabe:** Die Auswirkung der Stimmabgabe soll für die Wählerinnen und Wähler nachvollziehbar sein. Paradoxien und unverständliche Effekte im Wahlsystem sind möglichst zu vermeiden.
7. **Wahlrechtsausschluss überprüfen:** Das Mindestalter soll den erforderlichen Grad an Reife und Vernunft für die Wahlen sicherstellen. Zu überprüfen ist, ob das Wahlrecht 16- und 17-Jährigen vorenthalten werden darf.
8. **Größe des Bundestags begrenzen:** Die Größe des Bundestags soll so begrenzt werden, dass Abweichungen nur im Ausnahmefall und in begrenztem Umfang auftreten. Eine Verkleinerung der Sollgröße sollte erwogen werden.

Erläuterungen

- Zu 1.) Da im aktuellen Wahlrecht von jeder Partei nur eine Person im Wahlkreis antreten kann, gibt es keine Auswahl zwischen verschiedenen Personen einer Partei und die Personenauswahl im Wahlkreis wird von der Parteipräferenz überlagert. Für den mindestens hälftigen Anteil der Mandate, die an die Landeslisten vergeben werden, gibt es gar keine Personenwahl. Im aktuellen Bundestag beträgt der Anteil der direkt gewählten Abgeordneten nur knapp 42 %, da Ausgleichsmandate und Nachrückende von den Landeslisten besetzt werden. Ein Ausbau, ohne die Verhältniswahl zu verzerren, wäre aber wünschenswert und ist möglich. Der Status der Abgeordneten als Vertreterinnen und Vertreter des ganzen Volkes, die an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen sind, verlangt eine entsprechende persönliche demokratische Legitimation. Entscheidend ist dabei stets, dass die Wählerinnen und Wähler eine Auswahl zwischen mehreren Kandidatinnen und Kandidaten der von ihnen präferierten Partei treffen können.
- Zu 2.) Soweit möglich sollen Verzerrungen in der proportionalen Sitzverteilung vermieden werden. Insbesondere sollten sie keinen maßgeblichen Einfluss auf die Mehrheitsverhältnisse im Bundestag haben, da es andernfalls zu einer höchst problematischen Mehrheitsumkehr kommen kann. Einschränkungen der Proportionalität müssen stets einem überragend wichtigen Zweck dienen. Dies ist etwa bei Überhangmandaten, die nicht ausgeglichen werden, nicht der Fall. Zumal Überhangmandate nicht einmal

besonders gute Wahlerfolge belohnen, sondern erst bei – im Vergleich zu den Direktmandaten – sehr schlechten (Zweitstimmen)Ergebnissen anfallen.

- Zu 3.) Der regionale Bezug von Abgeordneten erleichtert den Wählerinnen und Wählern die Verbindung zum Bundestag und die Identifikation mit ihrem Parlament. Eine Vergrößerung der Wahlkreise ist akzeptabel, ein völliger Verzicht auf Wahlkreise würde den regionalen Bezug der Abgeordneten aber stark verringern. Die aktuellen

299 Direktmandate sichern zwar den lokalen Bezug der jeweils dort gewählten Abgeordneten. Allerdings werden nur die Wählerinnen und Wähler der siegreichen Partei lokal vertreten. Dagegen würden beispielsweise zwei Abgeordnete verschiedener Parteien in einem etwas größeren Wahlkreis deutlich mehr Wählerinnen und Wählern eine ihnen politisch nahestehende und immer noch regional gewählte Repräsentanz bieten. Zudem werden inzwischen Direktmandate mit immer geringeren Stimmenanteilen gewonnen. Wurde 2013 noch ein Drittel der Mandate mit über 50 % gewonnen, waren es 2017 nur noch 4,3 %. In jedem fünften Wahlkreis hatten die siegreichen Abgeordneten weniger als ein Drittel der Wählerinnen und Wähler hinter sich, in einem reichten sogar 23,5 %. Hatten 2013 noch 46,8 % ihre Wahlkreisabgeordneten auch gewählt, waren es 2017 nur noch 38,6 %. Der lokale Bezug verkommt zunehmend zu einer Vertretung durch eine Minderheit, die immer mehr Wählerinnen und Wähler ohne politisch nahestehende Vertretung zurücklässt. Dieses Ergebnis ist auch auf die relative Mehrheitswahl zurückzuführen, die jedenfalls unter den derzeitigen Bedingungen ungeeignet ist, den Willen der Wählerinnen und Wähler hinreichend abzubilden.

- Zu 4.) Die Parteien stellen für die Direktmandate jeweils nur eine Person auf. Dadurch können Wählerinnen und Wähler ihre Auswahl kaum nach Geschlecht, Berufsgruppe, Alter oder anderen Kriterien treffen, sondern hauptsächlich nach Parteizugehörigkeit. Menschen mit Behinderung, mit Hauptschulabschluss, Muslime und Musliminnen sowie andere Gruppen sind im Bundestag stark unterrepräsentiert (<https://projekte.sueddeutsche.de/artikel/politik/bundestag-diese-abgeordneten-ehlen-e291979>). Der geringe Frauenanteil von 30,7 % im 2017 gewählten Bundestag ist vor allem auf die Direktmandate zurückzuführen. Unter den Direktmandaten beträgt der Frauenanteil nur 21,4 %, unter den Listenmandaten immerhin 37,6 %. Durch fehlende Auswahl und die Fokussierung auf Einer-Wahlkreise wird eine Abbildung der Vielfalt der Bevölkerung allein den Parteien überlassen, die ihrerseits alles andere als divers sind. Gesetzliche Geschlechterquoten sind aber nicht geeignet. Sie haben sich in Brandenburg und Thüringen als nicht vereinbar mit der Landesverfassung herausgestellt. Für andere Kriterien wären Quoten kaum zu quantifizieren. Stattdessen sollte darauf geachtet werden, zum Beispiel durch Wahlkreisverbände oder Mehrpersonwahlkreise, den Parteien bessere Möglichkeiten zu geben, selbst auf ein vielfältigeres Personalangebot hinzuwirken.

- Zu 5.) Die Sperrklausel führt regelmäßig dazu, dass Millionen Stimmen nicht repräsentiert werden. Diese Regelung sollte überarbeitet werden, um die Zahl der wirkungslosen Stimmen zu begrenzen. Maßnahmen wie eine Ersatzstimme können diese Anforderung ohne Nachteile, wie zum Beispiel eine Zersplitterung der Parteienlandschaft, erfüllen. Zudem ist eine Absenkung der Sperrklausel auf beispielsweise 3 % sinnvoll, da dies die Anzahl der Fraktionen im Bundestag nur unwesentlich erhöhen würde.
- Zu 6.) Auch nach über 70 Jahren bzw. in den ostdeutschen Ländern nach 30 Jahren Erfahrung mit unserem Wahlrecht weiß ein großer Teil der Wählerinnen und Wähler nicht, wie Erst- und Zweitstimme wirken. Weiterhin wird die maßgebliche Stimme mit dem Label „Zweitstimme“ missverständlich benannt. Bis zur Reform 2013 kam es sogar regelmäßig und vorhersehbar vor, dass eine Zweitstimme der gewählten Partei schadete, bzw. dass mehr Zweitstimmen zu weniger Sitzen für die Partei führten. In welchem Ausmaß dies nach der Reform 2020 wieder eintritt, ist noch nicht systematisch analysiert worden.
- Zu 7.) Das Wahlrecht sichert das demokratische Existenzminimum. Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist der „Anspruch auf freie und gleiche Teilhabe an der öffentlichen Gewalt (...) in der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG) verankert.“ Infolge dessen sind Einschränkungen des allgemeinen Wahlrechts menschenwürderelevant und erfordern äußerste Zurückhaltung. Da bereits vier Bundesländer 16- und 17-Jährige für ausreichend vernünftig und reif erachten, sie an Landtagswahlen teilnehmen zu lassen, und bereits elf Bundesländer dies auch für Kommunalwahlen ermöglichen, ist mindestens die Frage aufgeworfen, ob ein pauschaler Wahlrechtsentzug für 16- und 17-Jährige noch vertretbar ist.
- Zu 8.) Unter den demokratischen Ländern hat Deutschland mit 709 Abgeordneten inzwischen alle anderen Länder bei der Parlamentsgröße überholt, darunter auch die viermal so großen USA, die über fünfmal so große Europäische Union und das 16 Mal so große Indien. Ein empirischer Befund der vergleichenden Politikwissenschaft ist, dass die Parlamentsgröße oft der Kubikwurzel der Bevölkerungszahl recht nahe kommt (Taagepera, R., 1972. The size of national assemblies. Social science research, 1(4), 385-401, und https://en.wikipedia.org/wiki/Cube_root_rule). Nach diesem Kriterium wären für Deutschland etwa 400 bis 500 Abgeordnete angemessen. Selbst die Sollgröße von 598 ist schon vergleichsweise hoch und könnte abgesenkt werden. Noch problematischer ist aber, dass beim jetzigen Wahlrecht damit zu rechnen ist, dass diese Sollgröße in Zukunft je nach Wahlergebnis unter schwer nachvollziehbaren Bedingungen stark überschritten wird, wie zum Beispiel bereits 2017. In Italien hat eine Verkleinerung des Parlaments von 630 auf 400 (und damit ziemlich genau auf die Kubikwurzel der Bevölkerungszahl) in einem Referendum eine deutliche Mehrheit von 70 % gefunden.