

# Wahlrechtsreform: Ist der gordische Knoten endlich geplatzt?

Joachim Behnke

Angenommen: 15. August 2022 / Online publiziert: 20. September 2022  
© Der/die Autor(en) 2022

**Zusammenfassung** Seit Anfang der 1990er Jahre gibt es eine Debatte über eine notwendige Reform des Wahlrechts. Anlass war die sprunghaft gestiegene Anzahl sogenannter Überhangmandate. Fast alle in der dreißigjährigen Debatte vorgebrachten Vorschläge lassen sich danach charakterisieren, welche von drei grundlegenden Bedingungen sie aufzugeben oder einzuschränken bereit sind, um die Regelgröße des Bundestags weitgehend einzuhalten. Diese drei Bedingungen sind: Die Aufrechterhaltung des Interparteienproporz, die Unantastbarkeit der Wahlkreismandate und die Unantastbarkeit der Listenmandate. Mit der Wahlgesetzänderung von 2013 wurde die Einführung von Ausgleichsmandaten beschlossen, die den durch die Überhangmandate verletzten Proporz zwischen den Parteien wiederherstellen sollten. Allerdings führten diese zu einer extremen Vergrößerung des Bundestags bei den folgenden Wahlen. Maßnahmen zur Dämpfung des Vergrößerung im Wahlgesetzes von 2020 erwiesen sich als weitgehend wirkungslos. Das Wahlgesetz von 2020 sah des weiteren die Einsetzung einer Wahlrechtskommission vor, die über effektive Maßnahmen zur Verkleinerung des Bundestags beraten sollte. Im Sommer 2022 liegen nun zwei Vorschläge aus dem Kontext der Kommission vor. Der Vorschlag der Ampel sieht vor, die Regelgröße strikt einzuhalten, indem nur so viele Wahlkreismandate an die Parteien in den einzelnen Bundesländern zugeteilt werden, wie ihnen dort nach den Zweitstimmen zustehen. Die personale Besetzung der Wahlkreismandate soll durch eine Ersatzstimmenkonstruktion gewährleistet sein. Der Vorschlag der Unionsparteien sieht einen grundlegenden Systemwechsel zu einem Grabenwahlssystem vor. Soll Fairness eine weitere Bedingung an den Reformprozess sein, dann erfüllt nur der Ampelvorschlag die entsprechenden Anforderungen.

---

Prof. Dr. Joachim Behnke (✉)  
Zeppelin Universität Friedrichshafen, Friedrichshafen, Deutschland  
E-Mail: joachim.behnke@zu.de

**Schlüsselwörter** Überhangmandate · Wahlrechtsreform · Reguläre Bundestagsgröße · Direktmandate · Listenmandate

## **Has the gordian knot been solved? Comes the seemingly never-ending debate about the electoral reform to an end with the work of the currently meeting electoral reform commission?**

**Abstract** Since the begin of the 1990s there exists a debate about a necessary reform of the German Electoral Law. The debate was induced by a considerable rise in the number of so-called surplus mandates. Almost all of the proposals made in the thirty years old debate can be characterised in the way, in which they restrict one or more of three fundamental conditions to guarantee that the regular size of the Bundestag can be kept. These three conditions are: Adherence to proportionality between the parties, inviolability of the district mandates, and inviolability of the list mandates. With the new electoral law of 2013 the introduction of adjustment seats was enacted, which should reconstitute the proportionality between the parties violated before by the surplus seats. The consequence of this was an extreme augmentation of the Bundestag in the following elections. Measures to reduce the augmentation made by the electoral law of 2020 proved to be inefficient. The law of 2020 also provided for the establishment of an electoral reform commission. In summer 2022 two proposals were presented out of the commission. The proposal of the so-called „Ampel“-coalition envisages to guarantee the regular size of the Bundestag by distributing only as many district mandates to the parties in the Bundesländern as they are entitled to by their share of second votes. The construction of a substitute vote shall guarantee that every district mandate is distributed to some candidate. The proposal of the union parties consists of a fundamental system change from the current proportional system to a segmented electoral system. Under considerations of fairness only the proposal of the „Ampel“-coalition proves to be acceptable.

**Keywords** Surplus seats · Electoral system reform · Regular size of the Bundestag · District mandates · List mandates

### **1 Die lange währende Vorgeschichte der Reform des Bundestagswahlrechts**

Seit nunmehr ungefähr dreißig Jahren, konkret seit der Bundestagswahl 1994, quält sich das deutsche Parlament mit der Debatte über eine dringend notwendige Reform des deutschen Wahlsystems. Bei der Bundestagswahl kam es zu der bis dahin nie dagewesenen Anzahl von insgesamt 16 Überhangmandaten, von denen 12 für die CDU und 4 für die SPD anfielen. Die Wahl von 1994 war auch Anlass für einen Artikel von Hans Meyer (1994), der die kommende Debatte maßgeblich prägen sollte. Denn neben dem für ihn herausragenden Problem der Überhangmandate sprach Meyer auch eine aus seiner Sicht eher „unterhaltsame“ Absurdität des Wahlsystems an, nämlich den Effekt, der später vor allem unter dem Begriff des „negativen Stimmgewichts“ in der Debatte eine Rolle spielen sollte. Mit dem Urteil des Bun-

desverfassungsgerichts vom 3. Juli 2008<sup>1</sup> wurde dieses für verfassungswidrig erklärt, was zu einer ersten Blütezeit von Reformentwürfen in den Jahren 2009 bis 2011 führte und schließlich zu dem Wahlgesetz von Union und FDP von 2011. Diesem war allerdings nur eine kurze Lebenszeit beschieden, denn es wurde schon wieder 2012 durch ein neues Bundesverfassungsgerichtsurteil kassiert<sup>2</sup>. Mit diesem Urteil wurden zum ersten Mal nun die Überhangmandate selbst als verfassungswidrig erklärt, zumindest wenn sie die Anzahl von 15 überschreiten sollten. Das gemeinsam von allen Parteien außer der Linken schließlich verabschiedete Gesetz von 2013 sah daher konsequenterweise den Ausgleich aller Überhangmandate vor.

Bei der Bundestagswahl 2013 vergrößerte sich der Bundestag aufgrund des Ausgleichs um 33 Mandate auf 631 Sitze. Dass das neue Wahlgesetz aber grundsätzlich eine große Anfälligkeit für noch deutlich dramatischere Vergrößerungen des Bundestags aufwies, wurde durch mehrere Simulationsstudien eindeutig nachgewiesen (Weinmann 2013; Behnke 2014, 2017a).

Mit der Vergrößerung des Bundestags um 111 auf insgesamt 709 Sitze bei der Bundestagswahl 2017 wurde diese prognostizierte Anfälligkeit dann auf eindrucksvolle Weise Realität. Grund dafür waren Überhangmandate der CDU, die mit Ausgleichsmandaten für die anderen Parteien kompensiert werden mussten. Der Alterspräsident Hermann Otto Solms sprach in seiner Eröffnungsrede des neuen Bundestags in diesem Zusammenhang von einem „aufgeblähten Parlament“, unter dessen Größe „Ansehen und Arbeitsfähigkeit“ leide, was eine schnelle Reform des Wahlrechts erfordere.<sup>3</sup> Auch der Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble zeigte sich schon kurz darauf von der Notwendigkeit einer zügigen Reform überzeugt. Anfang 2018 wies er darauf hin, dass das Parlament nun einen Präsidenten habe, der „ein Scheitern nicht zulassen will“<sup>4</sup>. Auch 102 Verfassungsrechtler sprachen sich im Spätsommer 2019 aus „Sorge um das Ansehen der Demokratie“ in einem öffentlichen Appell für eine schnelle Reform des Wahlgesetzes aus<sup>5</sup>, damit durch die Handlungsunfähigkeit der Parteien bezüglich der Reform nicht das „Vertrauen der Menschen in unsere Demokratie“ erschüttert werde. Der Wahlrechtler Hans Meyer (2018) sprach von einem „adipösen Bundestag“ und der Mathematiker und Wahlsystemforscher Friedrich Pukelsheim (2019) hielt in Zukunft nicht einmal mehr einen „Bundestag der Tausend“ für ausgeschlossen, wenn Reformen des Wahlsystems ausblieben. Trotz des großen Drucks seitens der Öffentlichkeit, der Wissenschaft und der Politik passierte jedoch zunächst wenig. Eine von Schäuble eingesetzte Reformkommission musste im April 2019 ihr Scheitern eingestehen. Ein von Schäuble entworfener „Kompromissvorschlag“, der die Union voraussichtlich massiv bevorzugt hätte, war

<sup>1</sup> Vgl. BVerfG, 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07 vom 3. Juli 2008, [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2008/07/cs20080703\\_2bvc000107.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2008/07/cs20080703_2bvc000107.html) (abgerufen am 01.07.2022).

<sup>2</sup> Vgl. BVerfG, 2 BvF 3/11 vom 25. Juli 2012, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20120725\\_2bv000311.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20120725_2bv000311.html) (abgerufen am 01.07.2022).

<sup>3</sup> <https://www.welt.de/politik/deutschland/article169983673/Groesse-des-Bundestags-gefaehrdet-Ansehen-und-Arbeitsfaehigkeit.html> (abgerufen am 01.07.2022).

<sup>4</sup> <https://www.sueddeutsche.de/politik/bundestagspraesident-schaeuble-will-das-parlament-verkleinern-1.3976649> (abgerufen am 01.07.2022).

<sup>5</sup> [https://gfx.sueddeutsche.de/pdf/Brief\\_Wahlrechtsreform.pdf](https://gfx.sueddeutsche.de/pdf/Brief_Wahlrechtsreform.pdf) (abgerufen am 01.07.2022).

von den anderen Parteien abgelehnt worden<sup>6</sup>. Neuen Handlungsdruck schaffte ein Vorschlag der drei Oppositionsfraktionen Grüne, FDP und Linke, der als Kernelement eine Reduktion der Wahlkreise auf 250 beinhaltete<sup>7</sup>. Der Koalitionsausschuss der Große Koalition fand als Antwort darauf schließlich am 25. August 2020 zu einem Beschluss, der die Grundzüge des später folgenden Gesetzes enthielt, das dann selbst am 8. Oktober 2020 mit der Mehrheit der Großen Koalition im Bundestag beschlossen wurde.

Das neue Gesetz sah die folgenden „Dämpfungsmaßnahmen“ vor: Erstens die teilweise Verrechnung von Überhangmandaten mit Listenmandaten, die die Überhangspartei in Bundesländern noch erhält, wo sie keine Überhangmandate bekommt. Zweitens sollten bis zu drei Überhangmandate ohne Ausgleich bestehen bleiben dürfen. Drittens sollte es eine Reduktion der Anzahl der Wahlkreise von 299 auf 280 geben. Der letzte Punkt sollte allerdings noch nicht für die Wahl von 2021 in Kraft treten, sondern erst für die darauffolgende.

Trotz des neuen Gesetzes – man könnte auch sagen, wegen des neuen Gesetzes bzw. seiner Untauglichkeit – kam es bei der Bundestagswahl am 26. September 2021 zu einem noch größeren Bundestag als 2017. Mit insgesamt 736 Sitzen und einer Vergrößerung um 138 Mandate wurde ein neuerlicher trauriger Rekord des notorischen Riesenwachstums des deutschen Parlaments aufgestellt. Selbst die denkbar ambitionsloseste Aspiration für das neue Gesetz, wie sie von Annegret Kramp-Karrenbauers nach dem Koalitionsbeschluss noch formuliert worden war, damit sei „die Chance, dass der nächste Bundestag auf jeden Fall nicht größer wird als der jetzige, relativ groß“<sup>8</sup>, war damit nicht erfüllt worden.

## 2 Die Mechanik der Vergrößerung

Die Mechanik der Vergrößerung lässt sich anhand des Beispiels der letzten Wahl sehr einfach darstellen. Der Ausgleich orientierte sich an den Überhangmandaten der CSU. Aufgrund ihres Zweitstimmenanteils hätte die CSU einen Anspruch auf exakt 33,86 Mandate gehabt. Allerdings hatte sie 45 Direktmandate errungen. Mit 5,66 % der Zweitstimmen errang die CSU demnach aufgrund der Direktmandate einen Anspruch auf 7,53 % aller regulär zu vergebenden Mandate und war damit um mehr als 30 % überrepräsentiert (vgl. Tab. 1). Da nach dem neuen Wahlgesetz drei der Direktmandate der CSU als unausgeglichene Überhangmandate stehen bleiben durften, musste der Bundestag so lange vergrößert werden, bis die CSU auch aufgrund ihrer Zweitstimmen einen Sitzanspruch auf 42 Mandate gehabt hätte. Zusammen mit den drei unausgebalancierten Überhangmandaten kommt man daher zu einer Endgröße des Bundestags von 736 Sitzen.

<sup>6</sup> <https://www.sueddeutsche.de/politik/bundestag-wahlrecht-reform-gescheitert-ueberhangmandate-1.4395493> (abgerufen 01.07.2022).

<sup>7</sup> BT-Drucksache 19/14672.

<sup>8</sup> <https://www.reuters.com/article/deutschland-koalition-cdu-idDEKBN25M0GF> (abgerufen am 01.07.2022).

**Tab. 1** Wichtige Kennzahlen der Bundestagswahl vom 26.09.2021

	SPD	CDU	CSU	FDP	GRÜNE	LINKE	AfD	SSW	Gesamt
Zweitstimmen	11.955.434	8.775.471	2.402.827	5.319.952	6.852.206	2.270.906	4.803.902	55.578	42.436.276
Anteil Zweitstimmen	28,17	20,68	5,66	12,54	16,15	5,35	11,32	0,13	100
Proporzmandate	168,47	123,66	33,86	74,97	96,56	32,00	67,70	0,78	598
Direktmandate	121	98	45	0	16	3	16	0	299
Anteil DM an regulärer Gesamtgröße	20,23	16,39	7,53	0	2,68	0,50	2,68	0	100
Faktor der Überrepräsentation	0,718	0,792	1,329	0	0,166	0,094	0,236	0	–
Endverteilung	206	152	45	92	118	39	83	1	736

Hätten alle 45 Direktmandate der CSU durch Zweitstimmen abgedeckt werden müssen, hätte der Bundestag auf 787 Sitze, also noch einmal um 51 Sitze mehr, vergrößert werden müssen.

### 3 Lösungsansätze

Ist es einmal zu Überhangmandaten gekommen, dann gibt es verschiedene „Stellschrauben“, mit denen das System justiert werden kann, die sich wiederum als normative Bedingungen formulieren lassen, also als wünschenswerte Eigenschaften, die das Wahlsystem idealerweise erfüllen soll. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um die folgenden drei Bedingungen.

1. Aufrechterhaltung des Interparteienproporz: Die endgültigen bundesweiten Sitzzahlen der Parteien sollen dem Verhältnis ihrer bundesweit erzielten Zweitstimmen entsprechen.
2. Unantastbarkeit der Direktmandate: Direktmandate, d. h. Wahlkreismandate, die eine Partei dadurch errungen hat, dass ihr Kandidat im Wahlkreis eine relative Mehrheit an Erststimmen gewonnen hat, sollen der Partei ungeschmälert zugeteilt werden.
3. Unantastbarkeit der Listenmandate: Listenmandate, die einer Partei proportional zu ihren Zweitstimmen in einem Bundesland zustehen, ausgehend von der Regelgröße des Bundestags von 598 Sitzen, sollen der jeweiligen Landesliste der Partei in vollem Umfang zustehen.

Anhand dieser drei Bedingungen lässt sich eine Typologie bzw. eine Taxonomie aufstellen, in die die bisherigen Reformentwürfe eingeordnet werden können. Ein Gesetzesentwurf oder Modell wird einer bestimmten Klasse zugeordnet, je nachdem, welche der drei Bedingungen von ihnen erfüllt werden bzw. welche nicht. In Tab. 2 ist eine Übersicht dieser Typologie zu sehen, die Ausprägung „0“ bedeutet dabei jeweils, dass die entsprechende Bedingung nicht erfüllt ist, „1“ bedeutet, dass sie erfüllt ist. Geht man davon aus, dass der Charakter der Verhältniswahl unangefochten bleiben soll, kommen demnach nur die Typen 5 bis 8 in Frage. Modelle wie Typ 5 und 6, bei denen die überschüssigen Direktmandate einfach nicht vergeben werden, sind die einzigen, die garantieren können, dass die Regelzahl eingehalten wird. Die Verrechnung von Überhangmandaten mit Listenmandaten verringert zwar die Vergrößerung, kann aber die Einhaltung der Regelgröße nicht garantieren. Sollen sowohl Direktmandate als auch Listenmandate beibehalten werden, bleibt nichts anders als der Ausgleich übrig, mit den entsprechenden Folgen der Vergrößerung.

Eine andere Herangehensweise besteht darin, Überhangmandate erst gar nicht entstehen zu lassen oder ihr Entstehen zumindest unwahrscheinlicher zu machen. Die üblichen Vorschläge in dieser Richtung zielen auf die Reduktion des Anteils der Direktmandate oder die Schaffung von Mehrpersonenwahlkreisen (vgl. Behnke 2017b; Pukelsheim 2018). Da diese die Einhaltung der Regelgröße allerdings nicht garantieren können, müssen sie zusätzlich mit den zuvor erwähnten Mechanismen kombiniert werden, wenn die Regelgröße strikt gelten soll.

**Tab. 2** Taxonomie der vorliegenden Modelle bzw. Gesetzesentwürfe anhand der drei Bedingungen

Typ	Interpartei- Proporz	Unantast- barkeit DM	Unantast- barkeit LM	Wesentliche Modell- eigenschaft	Gesetzesentwürfe
1	0	0	0	–	–
2	0	0	1	–	–
3	0	1	0	Unausgegl. ext. ÜM	Grünenentwurf 2009 <sup>a</sup> , Gesetz von 2020
4	0	1	1	Unausgegl. int. und ext. ÜM	Wahlgesetz 2008, Schäuble- vorschlag 2019
5	1	0	0	Nichtvergabe externer ÜM	Grünenentwurf 2011 <sup>b</sup>
6	1	0	1	Nichtvergabe interner ÜM	AfD-Vorschlag 2019 <sup>c</sup> , SPD- Vorschlag 2020 <sup>d</sup>
7	1	1	0	Kompens. der ÜM durch LM	Linkenentwurf 2011 <sup>e</sup> , Drei- Fraktionen-Modell 2019 <sup>f</sup>
8	1	1	1	Keine Opfer	SPD-Ausgleichsmodell 2011 <sup>g</sup> , Wahlgesetz 2013

<sup>a</sup> BT-Drucksache 16/11885

<sup>b</sup> BT-Drucksache 17/4694

<sup>c</sup> BT-Drucksache 19/14066

<sup>d</sup> <https://www.spdfraktion.de/system/files/documents/beschluss-wahlrecht-spd-20200303.pdf> (abgerufen 18.03.2020)

<sup>e</sup> BT-Drucksache 17/5896

<sup>f</sup> BT-Drucksache 19/14672

<sup>g</sup> BT-Drucksache 17/5895

Noch einen Schritt weiter gehen Modelle, die die Einbettung des Personenwahllements in die Verhältniswahl so konsequent umsetzen, dass es von Anfang an gar nicht mehr erst zu Konflikten kommen kann. Modelle, die in der Tradition des ehemaligen Wahlsystems von Baden-Württemberg stehen (Funk 2018; Behnke 2019), erfüllen z.B. diese Anforderung. Weiterhin gibt es Wahlkreise mit Wahlkreiskandidaten. Das Abschneiden der Kandidaten im Wahlkreis begründet aber keinen eigenen autonomen Mandatsanspruch mehr, sondern wird dazu genutzt, um eine Priorisierung der Kandidaten einer Partei vorzunehmen, anhand derer bestimmt wird, an wen die Sitze, die eine Partei im Verhältnis zu ihren Zweitstimmen bzw. Listenstimmen erhält, gehen sollen. Insofern entfallen die klassischen Direktmandate ganz und damit auch die mit ihnen verbundenen Probleme. Allerdings könnte es ähnlich wie bei Modellen, in denen überschüssige Direktmandate nicht zugeteilt werden, dazu kommen, dass es „verwaiste“ Wahlkreise gibt, denen kein aufgrund des Wahlkreisergebnisses gewählter Abgeordneter zugeordnet werden kann.

#### 4 Diskutierte Vorschläge der Wahlrechtskommission

Das Wahlgesetz von 2020 sah die Einsetzung einer Wahlrechtskommission vor, die weitergehende Reformvorschläge ausarbeiten sollte. Zwei solcher Vorschläge wurden bis zur Sommerpause 2022 vorgelegt.

Der Vorschlag der drei Obleute der Ampelkoalition sieht vor, dass keine überschüssigen Direktmandate vergeben werden<sup>9</sup>. Dabei geht es um die internen Überhangmandate, die auf der Ebene der Bundesländer entstehen, der Vorschlag entspricht daher Typ 6 aus der Tabelle. Hat eine Partei in einem Bundesland im Verhältnis zu ihren Zweitstimmen Anspruch auf  $x$  Mandate, dann können maximal  $x$  Direktmandate an die Kandidaten dieser Partei vergeben werden, die in der Reihenfolge des Erststimmenanteils der Kandidaten zum Zuge kommen. Der bemerkenswerte Fortschritt bestünde also darin, dass erstmals *garantiert* wäre, dass die Regelgröße des Bundestags eingehalten würde und dabei sowohl der bundesweite Proporz zwischen den Parteien als auch der Proporz zwischen den Landeslisten einer Partei zu 100 % erhalten blieben. Weiterhin soll darüber hinaus gewährleistet sein, dass aus jedem Wahlkreis ein Abgeordneter entsandt wird. Daher ist im Entwurf der Obleute der Ampelkoalition eine sogenannte Ersatzstimme vorgesehen. Diese kommt zum Zug, wenn die oder der mit der Erstpräferenz gewählte Abgeordnete ihr bzw. sein Direktmandat nicht zugeteilt bekommen kann, weil es nicht durch Zweitstimmen gedeckt wäre. Die Ersatzstimme dieser Wähler wird dann den originären Erstpräferenzen der anderen Wähler für den jeweiligen Kandidaten hinzugezählt und das Wahlkreismandat erhält dann derjenige Kandidat, der die höchste Anzahl originärer Erststimmen plus Ersatzstimmen erhält (vgl. auch Behnke 2020)<sup>10</sup>.

Der Gegenvorschlag der Unionsparteien besteht in einem alten Bekannten, nämlich dem Grabenwahlsystem. In diesem wird wie bisher auch ein Teil der Mandats-träger durch die relative Mehrheitswahl im Wahlkreis gewählt und ein Teil nach den Grundsätzen der Verhältniswahl. Allerdings findet keine Verrechnung der Wahlkreismandate mit den Listenmandaten der Verhältniswahl statt. Das Grabenwahlsystem bevorzugt daher sehr stark die Parteien, die Direktmandate erhalten. Am deutlichsten lässt sich dies an der CSU illustrieren. Simuliert man die Ergebnisse für das Grabenwahlsystem bezüglich der Wahlergebnisse der letzten Bundestagswahl, dann hätte die CSU knapp 40 % an Mandaten hinzugewonnen (Behnke 2022), obwohl der Bundestag insgesamt um knapp 20 % reduziert worden wäre. Obwohl die CSU 2021 mit 31,7 % der Zweitstimmen ihr schlechtestes Ergebnis seit mehr als 70 Jahren erhielt, hätte sie in einem Grabenwahlsystem mit insgesamt 62 Mandaten über 10 % der Sitze erhalten, sowohl absolut als auch relativ *mehr* Sitze als sie 2002 in einem Verhältniswahlsystem mit einem Traumergebnis von 58,6 % der Zweitstimmen erhielt. Bei einer annähernden Halbierung ihres Zweitstimmenanteils seit 2002 hätte die CSU durch die Einführung eines Grabenwahlsystem also sogar noch zugelegt. 2009, 2013 und 2017 hätte es zudem für die Unionsparteien bei denselben Stimmergebnissen unter einem Grabenwahlsystem jeweils für eine absolute Mehrheit gereicht (Behnke 2022). Ein Grabenwahlsystem würde also zu extremen Verzerrungen der Sitzverteilung führen.

<sup>9</sup> <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/ampel-koalition-will-mit-wahlrecht-reform-bundestag-verkleinern-18037826.html> (abgerufen am 01.07.2022).

<sup>10</sup> Die scheinbar naheliegendere Lösung für den Nachrücker besteht intuitiv vermutlich darin, den Erststimmenweitplatzierten im Wahlkreis zu nehmen (vgl. u. a. Meier und Potrafke 2019). Allerdings würde dann nicht nur der durch Zweitstimmen nicht gedeckte Kandidat „disqualifiziert“ werden, sondern auch seine Wähler, was demokratietheoretisch nicht erwünscht sein kann. Mit der Ersatzstimme wird deren Mitspracherecht bei der Bestimmung eines „zulässigen“ Wahlkreis-kandidaten weiterhin gewährleistet.

## 5 Fairness als Metabedingung für Reformdiskussionen

Wahlen sind der Kern der Demokratie. Da diese heutzutage nur als repräsentative gedacht werden kann, ist der Akt, mit dem der Souverän seine Herrschaft auf Zeit an von ihm ernannte Akteure abgibt, der grundlegende überhaupt. Die Legitimität der auserwählten Repräsentanten wird dabei vor allem auch davon abhängig sein, wie die Prozeduren beschaffen sind, mit der die Herrschaftsübertragung vonstattengeht. Diese Prozeduren müssen allgemein zustimmungsfähig sein, zumindest in dem Sinn, dass ihnen mit vernünftigen Gründen nicht widersprochen werden kann (Scanlon 1998, S. 4). Dafür müssen die Regeln selbst fair sein, aber auch die Metaregeln, mit denen man sich über diese Regeln erst einigt, müssen allen Beteiligten gegenüber fair sein und es muss eine Art geteiltes Vorverständnis darüber geben, dass bei Fragen, in denen es um die gerechte Berücksichtigung von Interessen geht, insbesondere Machtinteressen erst gar nicht ins Spiel kommen dürfen (vgl. auch Behnke 2015).

Fast alle Vorschläge, die im Rahmen der Debatte gemacht wurden (vgl. Tab. 2), erfüllen diese Fairnessvoraussetzung. Auch der Vorschlag der Ampelkoalitionäre, über den man im Detail sicherlich streiten kann, ist unstrittig fair, weil er das zu bringende „Opfer“, das durch die Rückführung auf die Normgröße gebracht werden muss, gerecht zwischen allen Parteien aufteilt, da jede genau denselben Anteil ihrer Mandate abgeben müsste.

Es muss hingegen irritieren, dass die Union bisher ausschließlich Vorschläge in die Debatte eingebracht hat, bei denen sie guten Glaubens davon ausgehen konnte, dass sie selbst davon Vorteile hätte. Schon die von den ehemaligen Bundestagspräsidenten Norbert Lammert und Wolfgang Schäuble eingebrachten Vorschläge versuchten der Union einen Vorteil zu sichern, indem sie an unausgeglichenen Überhangmandaten festhielten. Damit verloren sie jegliche Glaubwürdigkeit, hier unparteilich als eine Art Bismarck'scher „ehrlicher Makler“ tätig zu sein, und fuhren so beide diese Verhandlungen erfolgreich gegen die Wand<sup>11</sup>.

Das Grabenwahlssystem stellt insofern aus Sicht der Union nur noch die letzte und konsequente Endstufe von Reformen zum Zweck der Schaffung eines Vorteils für die eigene Seite dar. Die Debatte begann mit 16 Überhangmandaten 1994, die allgemein durchaus als Problem wahrgenommen wurden, und die Lösung der Union besteht nun darin, ein Modell vorzuschlagen, das in gewisser Weise die Zahl der Überhangmandate auf 299 fixiert und keinerlei Ausgleich für diese vorsieht.

Die übliche Verteidigungslinie mancher Unionsabgeordneter, man verhalte sich insofern fair, weil die Vorteile, die bestimmten Parteien z. B. in Form unausgeglichener Überhangmandate oder beim Grabenwahlssystem zufallen würden, ja theoretisch bei Erfüllung der entsprechenden Bedingungen jeder Partei zufallen würden, kann nicht überzeugen. Denn diese Vorteile sind damit an Eigenschaften geknüpft, die stabil mit bestimmten Akteuren und deren Identität verbunden sind. Die FDP wird

---

<sup>11</sup> Bismarck hatte dabei die Figur des Mittlers aus Goethes „Wahlverwandtschaften“ im Auge, also nicht nur einen Schiedsrichter, sondern eine Figur der Vermittlung und des Ausgleichs, die keinerlei eigene Interessen verfolgt. Aus Misstrauen gegenüber der literarischen Bildung der Reichstagsabgeordneten wechselte Bismarck zum Bild des „ehrlichen Maklers“, wobei sich die Interesselosigkeit dieser Figur in dem Adjektiv „ehrlich“ widerspiegelt, was im Sinne von „ohne Provision“ gemeint war. (<https://www.zeit.de/1957/18/das-geheimnis-des-ehrlichen-maklers/komplettansicht>, abgerufen am 02.07.2022).

aller Voraussicht nach niemals in der Situation sein, Direktmandate in größerer Zahl zu gewinnen. Die Union könnte hier genauso gut argumentieren, es bräuhete keine Barrierefreiheit für Rollstuhlfahrer, weil dieser nicht systematisch benachteiligt würde, denn wenn der Rollstuhlfahrer gesund wäre, bräuhete er ja die entsprechenden Hilfsmaßnahmen ebenfalls nicht, bzw. hätte der Gesunde denselben Nachteil, wenn er in der Rolle des Rollstuhlfahrers wäre. Gerechtigkeit besteht nicht einfach darin, dass sich der eine genauso in der Rolle des anderen finden könnte (was empirisch meistens auch gar nicht der Fall ist), sondern dass derjenige, der sich in der Rolle des Benachteiligten findet, entsprechende Unterstützung findet bzw. diese Nachteile ausgeglichen oder beseitigt werden.

Von den vorliegenden Vorschlägen erfüllt daher nur der Ampelvorschlag das Kriterium, dass er zulässig ist in dem Sinn, dass er die Metanormen der Fairness einhält. Was wiederum nicht heißt, dass es nicht auch noch andere Vorschläge geben könnten, die diese Bedingung ebenfalls einhalten würden und die im Zuge der Diskussion noch ins Spiel kommen könnten.

**Funding** Open Access funding enabled and organized by Projekt DEAL.

**Open Access** Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

## Literatur

- Behnke, Joachim. 2014. Das neue Wahlgesetz – oder: Was lange währt, wird nicht unbedingt gut. In *Politik im Schatten der Krise. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2009–2013*, Hrsg. Reimut Zohlnhöfer, Thomas Saalfeld, 49–71. Wiesbaden: Springer VS.
- Behnke, Joachim. 2015. Die Spielregeln der Konstruktion von Spielregeln – Das Beispiel der Wahlrechtsdebatte. *Zeitschrift für Politische Theorie* 6:3–18.
- Behnke, Joachim. 2017a. Die mögliche Vergrößerung des Bundestages durch Überhang- und Ausgleichsmandate. *GWP – Gesellschaft. Wirtschaft. Politik* 66:59–70.
- Behnke, Joachim. 2017b. Zweipersonenwahlkreise oder die Reduktion der Anzahl der Einpersonenwahlkreise als „Catch all“-Reformoption. In *Reform des Bundestagswahlsystems*, Hrsg. Joachim Behnke, Frank Decker, Florian Grotz, Robert Vehrkamp, und Philipp Weinmann, 137–184. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Behnke, Joachim. 2019. Einfach, fair, verständlich und effizient – personalisierte Verhältniswahl mit einer Stimme, ohne Direktmandate und einem Bundestag der Regelgröße. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 50:630–654.
- Behnke, Joachim. 2020. Das Trauerspiel der Wahlrechtsreformdebatte: strategische Blockaden und ein möglicher Weg aus der Sackgasse. <https://www.dvpw.de/blog/blog-beitraege/2020/das-trauerspiel-der-wahlrechtsreformdebatte-strategische-blockaden-und-ein-moeglicher-weg-aus-der-sackgasse->

- oder-eine-faire-wahlrechtsreform-ist-moeglich-ein-beitrag-von-joachim-behnke/. Zugegriffen: 1. Juli 2022.
- Behnke, Joachim. 2022. Stellungnahme zur Vergrößerung des Bundestags III: Anmerkungen zum Grabenwahlsystem. Kommissionsdrucksache 20(31)24. <https://www.bundestag.de/resource/blob/899578/7665b903a45372224e9dd2e9e96bfe1e/K-Drs-024-Prof-Dr-Behnke-Stellungnahm-Grabenwahlsystem-data.pdf>. Zugegriffen: 2. Juli 2022.
- Funk, Albert. 2018. Einfach, gerecht, demokratisch, bundesstaatlich – Das Zwei-Listen-Modell als Ausweg aus der Sackgasse der deutschen Wahlrechtsdebatte. *Zeitschrift für Gesetzgebung* 33:35–46.
- Meier, Volker, und Niklas Potrafke. 2019. Zur Reform des Bundestagswahlrechts: Zwei Modellvorschläge. *ifo Schnelldienst* 72:40–41.
- Meyer, Hans. 1994. Der Überhang und anderes Unterhaltsames aus Anlaß der Bundestagswahl 1994. *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* 77:312–362.
- Meyer, Hans. 2018. Welche Medizin empfiehlt sich gegen einen adipösen Bundestag? *Archiv des öffentlichen Rechts* 143:521–553.
- Pukelsheim, Friedrich. 2018. 598 Sitze im Bundestag statt 709? 200 Wahlkreise statt 299! *Deutsches Verwaltungsblatt* 133:153–160.
- Pukelsheim, Friedrich. 2019. Bundestag der Tausend – Berechnungen zu Reformvorschlägen für das Bundeswahlgesetz. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 50:469–477.
- Scanlon, Thomas M. 1998. *What we owe to each other*. Cambridge: Harvard University Press.
- Weinmann, Philipp. 2013. Führt das Wahlrecht zur „Aufblähung“ des Bundestags? Simulationsrechnungen auf Basis des neuen Bundeswahlgesetzes. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 44:719–741.