Sehr gut, Gut, Akzeptabel

Für ein besseres Wahlgesetz noch zur Bundestagswahl 2021

Hendrik Henze & Gerd Grözinger

11.08.2020

Die große Koalition hat es mit ihrer Mehrheit also geschafft. Sie hat im Innenausschuss des Bundestags einen gemeinsamen Antrag von Grüne, Linke und FDP nicht ans Plenum verwiesen und damit auf die lange Bank geschoben. Dieser hatte vorgesehen, das Wahlgesetz so zu ändern, dass der Bundestag verkleinert wird. Der abgelehnte Vorschlag lief darauf hinaus, die Wahlkreise von 299 auf 250 zu verringern. Da aber demnächst in den Wahlkreisen schon mit den innerparteilichen Vorbereitungen für die Kür der KandidatInnen begonnen wird und die Sommerpause des Parlaments ansteht, ist es sehr unwahrscheinlich, dass die Koalition dies noch rechtzeitig vor der nächsten Bundestagswahl ändert. Zwar bastelt man bei der CDU/CSU an eigenen, quantitativ eher bescheidenen Überlegungen mit dem Ziel, dass einige Direktmandate wegfallen, aber es ist höchst unklar, ob daraus überhaupt etwas wird, ein Gesetzentwurf rechtzeitig kommt, was die SPD dazu sagt und vor allem, ob das juristisch dann Bestand haben wird.[1]

Die Ausgangslage

Kann es eine Lösung geben, die die Zahl der Wahlkreise prinzipiell konstant hält und trotzdem die Anzahl an Abgeordneten verringert? Die vielleicht dabei sogar noch die Treffsicherheit des Wahlprozesses erhöht? Diese beiden Fragen sollen hier mit Ja beantwortet werden. Die Ausgangslage ist bekannt. Der Bundestag hat regulär 598 Sitze. Bei der letzten Wahl mussten aber dazu 111 Überhangmandate verteilt werden, so dass er faktisch nun 709 Abgeordnete zählt, die größte Anzahl in seiner Geschichte. Überhangmandate kommen dann zustande, wenn die Direktmandate so ungleich verteilt sind, dass sie sehr viel mehr Sitze für eine Partei ergeben würden, als diese an Zweitstimmen erhalten hat. Und da unser Wahlsystem aus gutem Grund[2] grundsätzlich als Verhältniswahlrecht konzipiert ist, müssen die anderen Parteien in einem solchen Fall durch zusätzliche Sitze kompensiert werden. Weiter verkompliziert wird das dadurch, dass dieser Ausgleich aus Föderalismusgründen primär auf Landesebene durchgeführt wird.

Die institutionelle Blockade, hier so schwer etwas ändern zu können, liegt darin begründet, dass die Direktmandate zwar nicht eigentlich wahlentscheidend sind, deren InhaberInnen aber eine faktische Vetomacht innehaben. Direktmandate werden vor allem von den größeren Parteien errungen, auch wenn diese insgesamt in der Wählerattraktivität abnehmen. Das ergibt eine Diskrepanz. „Sie schlägt sich nieder in einer Fraktionszusammensetzung, bei der die größte Regierungsfraktion regelmäßig zu 3/5 bis 2/3 aus Direktabgeordneten besteht.“[3] Man sollte also nach einer Lösung Ausschau halten, die die Zahl der Direktmandate wenigstens formal nicht verringert und auch ihre Bedeutung einer direkteren regionalen Verankerung nicht schmälert.

Die Bedeutungsdimension bei den WählerInnen nimmt deutlich ab. Immer weniger InhaberInnen von Direktmandaten haben eine wirkliche Mehrheit, also mindestens 50% der gültigen Erststimmen. 2017 waren es unter den 299 Direktmandatierten bei der CDU

[1] Der Tagesspiegel, Kann der Bundestag jetzt noch Wahlkreise abschaffen?, 16.7.2020

[2] Ein kleiner Blick in die USA zeigt, wohin es führt, wenn nicht mehr die Mehrheit der Stimmen für einen Präsidenten, sondern ein veraltetes und ungleiches Delegiertensystem entscheidet. Weder Donald Trump 2016 noch George W. Bush 2000 wären gewählt worden, sondern Hillary Clinton und Al Gore.

[3] Philip Manow, Dimensionen der Disproportionalität–Erststimmen und Direktmandate in den Bundestagswahlen von 1953 bis 2009, *Politische Vierteljahresschrift* 51, No. 3, 2010, S. 433-55., S. 453.

gerade noch 8 Abgeordnete, bei der CSU 5, bei der SPD wie allen anderen Parteien 0. Das klägliche Häufchen markiert einen Riesenunterschied selbst zur vorherigen Bundestagswahl 2013, bei der die alten Volksparteien auch schon im Abstieg begriffen waren. Damals waren es bei der CDU immerhin noch 64, bei der CSU 36, und bei der SPD 2 Abgeordnete mit über 50% Zustimmung in ihren Wahlkreisen. Die logische Schlussfolgerung daraus ist, für die aussagemäßig immer schwächer gewordene Erststimme künftig mehr als eine einzige Präferenz zu fordern. Viel mehr WählerInnen hätten so Einfluss auf die Entscheidung, wer ihre Region im Bundestag vertritt, und zwar auch dann, wenn ihr(e) jeweilig meistgewünschte KandidatIn keinen Erfolg hätte.

Approval Voting und Condorcet

Solche Abfragen von Mehrfachpräferenzen können unterschiedlich gestaltet werden. Die einfachste Lösung ist die sogenannte Zustimmungswahl (‚Approval Voting'), die vor allem in den USA zunehmend bei Wahlen zu Leitungsgremien von Berufsverbänden eingesetzt wird. Dabei können die WählerInnen alle KandidatInnen, die sie für akzeptabel halten, auf dem Wahlzettel ankreuzen und die Person mit dem höchsten Stimmenanteil, bzw. bei mehreren SiegerInnen die mit dem höchsten Stimmenanteil über 50%, gewinnt. Dieses Verfahren hat allerdings den Nachteil, so gar keine Unterscheidungen zu erlauben. Ob ‚begeisterte Zustimmung' oder ‚wenn sein muss, geht die Person auch gerade noch' oder etwas dazwischen, hier ist immer ein Kreuz mit gleicher Gewichtung zu machen. Das entspricht sicher bei vielen WählerInnen nicht dem Grad der Ausdifferenzierung in der politischen Positionierung.

Auf dem Gegenpol des Spektrums möglicher Berücksichtigung von Mehrfach-Präferenzen steht eine weit kompliziertere Lösung. Sie reiht sämtliche KandidatInnen, um sogenannte ‚Condorcet'-Lösungen zu ermöglichen.[4] Dazu werden paarweise Vergleiche angestellt und der Gewinner/die Gewinnerin muss alle anderen schlagen. Wenn das nicht möglich ist, bleibt der Sitz leer. Auch das findet Fürsprecher, unter anderem in diesem Blog, und ist kürzlich in einer Ökonomiezeitschrift wieder einmal für den Bundestag als Reform bei den Erststimmen vorgeschlagen worden. Aber wirklich praktikabel erscheint das nicht. Es gibt mittlerweile jede Menge Kleinstparteien und wer will schon in der Wahlkabine darüber nachdenken müssen, ob die Kandidatin einer Tierschutzpartei dem Kandidaten einer angeblichen Familienpartei vorzuziehen ist, und wo man da noch im Vergleich die Vertreterin der Seniorenbewegung oder das lokale Aushängeschild einer Spaßgruppierung einzuordnen hat?

ExCumLex

Ich schlage deshalb eine dazwischenliegende, sehr praktikable Variante vor („ExCumLex"). Statt bei DirektkandidatInnen auf dem Wahlzettel wie jetzt nur eine Spalte vorzusehen, wo man maximal ein einziges Kreuz hinter einem Namen machen darf, könnte es derer drei geben. Sie würden etwa mit ‚Sehr gut', ‚Gut', ‚Akzeptabel' betitelt und alle WählerInnen könnten so viele KandidatInnen, wie sie oder er für sinnvoll halten, in einer der drei Spalten ankreuzen. Und zwar nur in einer, Häufungen von Stimmen für eine Person bleiben ausgeschlossen. Z.B. könnte so eine fiktive Thüringer Wählerin und sehr zufrieden mit ihrer von Ramelow geführten Koalition im Lande auch bei der Bundestagswahl 2021 eine solche Kombination vorziehen und in ihrem Wahlkreis deshalb den für sie auch persönlich überzeugenden Kandidaten der Linken als ‚Sehr gut' bewerten. Aber sie könnte auch die beiden Kandidatinnen von Grünen und SPD, sozusagen als Ersatz, wenn es für ihre Erstpräferenz nicht reichen sollte, noch als ‚Gut' ankreuzen. Und vielleicht würde sie auch an den Kandidaten der CDU noch ein ‚Akzeptabel' vergeben, um einen sonst eventuell drohenden Sieg des regionalen AfD-Vertreters zu verhindern helfen.

Die Auswahl der MandatsträgerInnen wäre trotz der relativ vielen erhobenen Informationen bei einer solchen Regelung eigentlich sehr einfach. Zuerst werden die ‚Sehr gut' ausgezählt. Gibt es dort eine Mehrheit über 50%, ist diese Person gewählt. Und sind es sogar mehrere, gewinnt die mit dem höchsten Wert.

[4] Ein französischer Mathematiker des 18. Jahrhunderts mit grundsätzlichen Arbeiten zu Entscheidungsproblemen- und verfahren.

Kommt es, wie oft sehr wahrscheinlich, auf dieser ersten Ebene nicht zu einem positiven Ergebnis, werden in einem zweiten Schritt ‚Sehr gut' und ‚Gut' zusammengezählt. Die virtuelle Frage an die WählerInnen lautet hier: Gibt es KandidatInnen, die Sie ‚sehr gut' oder ‚gut' finden? Beim Beispiel der Thüringer Wählerin wären für diese jetzt noch drei KandidatInnen im Auszählungstopf. Und wieder wird dann nach einer oder der größten Stimmenmehrheit über 50% geschaut. Führt auch dies zu keinem Ergebnis, werden schließlich noch die Nennungen von ‚Sehr gut', ‚Gut' und ‚Akzeptabel' zusammengefasst und erneut ausgezählt. Die Beispiels-Thüringerin hätte jetzt sogar für vier Personen ihre Zustimmung signalisiert. Kommt es auch bei diesem letzten Schritt nicht zu einem Ergebnis über 50%, bleibt der Direkt-KandidatInnensitz in diesem Wahlkreis leer. Hier war niemand Persönlichkeit genug und mit überzeugender Programmatik auftretend, um eine Mehrheit der Wahlberechtigten hinter sich zu versammeln.

Das ExCumLex Verfahren hat eine ganze Reihe Vorteile: Formal setzt es relativ ausdifferenziertere Meinungen, so wie sie in der politischen Sphäre häufig sind, sehr gut in Entscheidungen um.[5] Es ist außerdem transparent und nicht allzu kompliziert. Skalen von drei (oder auch vier, wenn man noch weiter differenzieren will) kennt man z.B. von Schulnoten. Damit kann jede und jeder umgehen. Und niemand muss hier mehr ankreuzen, wenn nicht gewünscht. Man kann genauso gut auch gar kein Kreuz machen, so wie jetzt, oder sich auf nur eine Person beschränken und alle anderen damit ablehnen. Es bietet aber definitiv mehr Möglichkeiten als vorher. Man muss bei einer Präferenz für KandidatInnen einer regional kleineren Partei seine Stimme nicht einfach verschenken oder innerlich etwas knurrend eine ‚Leihstimme' anderswo vergeben, sondern kann jetzt seine Vorlieben klar demonstrieren und trotzdem noch einen Einfluss über die jetzt mögliche Angabe von Ersatzpräferenzen auszuüben. Umgekehrt müssen die KandidatInnen selbst der größeren Parteien nach einer solchen Änderung nicht mehr nur ihre Kernklientel bedienen, sondern zusätzlich noch versuchen, auch die Folgepräferenzen von WählerInnen anderer Couleur anzusprechen. In Zeiten, in denen im Bundestag und auch in Landtagen Koalitionen mehrerer Parteien immer wahrscheinlicher werden, ist die Stärkung der Position nachgewiesen integrativer Abgeordneter vermutlich kein Nachteil für das demokratische Miteinander.

Eine starke Reduzierung der Bundestagsgröße darf man aus zwei Gründen erwarten. Zum einen ist es sehr wahrscheinlich, dass etliche Direktmandate nicht besetzt werden können, weil die erforderlichen 50% selbst bei der Berücksichtigung aller Folgepräferenzen nicht erreicht werden dürften. In vielen Fällen sind die Gräben zwischen den AnhängerInnen der Parteien doch zu tief, um politischen Gegnern wenigsten ein ‚Akzeptabel' zukommen zu lassen. Unbesetzte Direktmandate bei einer festgelegten Anzahl von Mindestsitzen für das Parlament erhöhen aber direkt den Spielraum für die Listenmandate und mindern den eventuellen Bedarf an Überhangsmandaten. Zum anderen, und das ist vermutlich die weit bedeutendere Wirkung, gehen nach dem gegenwärtigen System der nur relativen Mehrheit die Direktmandate weit überproportional an die größeren Parteien, vor allem auf die konservative Seite. Die Wahl 2017 ergab 231 Direktsitze für die CDU/CSU, 58 für die SPD, 5 für die Linke, 2 für die AfD, 2 für Grüne/Bündnis90, 0 für die FDP und 2 Sitze gingen noch an (heute) Fraktionslose. Das entspricht einem 77%-Anteil für die CDU/CSU und ist damit weit von ihrer Position bei den Zweitstimmen entfernt. Mit der Reform würde sich diese eklatante Schieflage stark abbauen und die Erststimmenverteilung mehr der Zweitstimmenverteilung annähern, indem sie kleinere Parteien stärkt. Die Zahl eventueller Überhangsmandate würde somit verringert. Das ist eine durchaus realistische Annahme, wie eine simulierte Landtagswahl von Baden-Württemberg 2011 zeigt.[6]

Schließlich wäre eine Auswertung der verschiedenen Muster an Präferenzen auch noch aus einem anderen Grund lehrreich: Nach einer Wahl beginnen Koali-

[5] Gerd Grözinger, Entscheidungskompetenz und Abstimmungslogik. Zur Wahl von Wahlverfahren, nebst Vorstellung einer neuen Variante, *Staatswissenschaft und Staatspraxis*, No. 2, 1996, S. 195 – 232.

[6] Joachim Behnke and Florian Bader, Die Ermittlung von Wahlkreissiegern mithilfe von Approval Voting. Eine Simulation anhand der baden-württembergischen Landtagswahl 2011, *ZPol Zeitschrift für Politikwissenschaft* 25, No. 4, 2015, S. 469-500.

tionsverhandlungen und niemand kann genau sagen, welche Kombinationen eigentlich vom Wahlvolk gewünscht werden. Wenn man aber sieht, welche Gruppen von WählerInnen bei der Erststimme welchen Kandidatinnen anderer Parteien auch noch in welcher Intensität vertrauen oder eben durch Nicht-Ankreuzen eher misstrauen, hätten die Parteiführungen eine bessere Grundlage für ihre Einschätzung, ob eine Koalitionsvariante eine prinzipielle Zustimmung bei ihren WählerInnen finden oder eher nicht.

Approval für Approval Voting

Die Wahlbevölkerung scheint für eine Erweiterung ihrer Optionen bei Wahlen sehr offen zu sein, sie ohne Probleme zu verstehen und sie auch aktiv anzuwenden. In einem Experiment von Forschern der Universität Konstanz wurden 2008 in einem Gebiet (Messel) in Hessen die Zustimmungsbereitschaft von WählerInnen für mehrere KandidatInnen direkt parallel zur Landtagswahl erhoben. Das gleiche Verfahren wurde noch mal bei der Bundestagswahl 2009 in einigen Bezirken der Stadt Konstanz durchgeführt. Etwa die Hälfte der Wahlberechtigten hat daran teilgenommen. Obwohl ‚Approval Voting' ein relativ grobes Instrument für politische Präferenzen darstellt, wurde es doch stark genutzt. Im Durchschnitt wurden jeweils knapp 2 Stimmen pro WählerIn abgegeben. Die relative Mehrheit wählte 2 aus, gefolgt von der Gruppe derjeniger mit nur 1 Stimmabgabe und dann von denen mit 3. Noch mehr Kreuzvergaben waren dagegen selten zu beobachten. In Messel bestätigte die Verteilung der Stimmen im Experiment dabei auch das Ergebnis der Landtagswahl. Die siegreiche Kandidatin (SPD) erhielt nun über 50% der Stimmen, während sie bei der eigentlichen Wahl darunterlag. Ganz anders dagegen war die Situation im Konstanzer Fall: Offiziell war hier der CDU-Kandidat mit weniger als 40% der Stimmen der Gewinner. Bei einer Zustimmungswahl wäre es aber der Kandidat der Grünen mit über 50% geworden, gefolgt von jemandem aus der SPD, während der CDUler hier nur auf Platz 3 landete.[7]

Natürlich wird sich die bisher so stark begünstigte CDU/CSU der Berücksichtigung von Mehrfachpräferenzen bei Erststimmen mit Macht entgegenstemmen. Aber die SPD könnte vielleicht begreifen, dass für sie als mittlerweile nur noch kleinerer Partei darin auch eine große Chance liegen dürfte, sich wieder stärker regional zu verankern. Sie könnte deshalb beim Koalitionspartner wegen der Grundsätzlichkeit der Frage auf eine Freigabe der Stimmabgabe drängen, um dann zusammen mit Grünen, Linken, FDP eine Koalition der demokratisch Vernünftigen zu bilden. Denn es ist sicher in der Bevölkerung höchst unpopulär, an einem Wahlsystem, das zu einem sich noch weiter aufblähenden Parlament führt, nur deshalb festzuhalten, weil einflussreiche Personen einer einzigen Parteiengruppierung um ihre Pfründe fürchten.

[7] Carlos Alós-Ferrer and Đura-Georg Granić, Two field experiments on approval voting in Germany, *Social Choice and Welfare* 39, No. 1, 2012, S. 171-205.

AUTOR*INNEN

Hendrik Henze
Gerd Grözinger
Gerd Grözinger, Volkswirt und Soziologe, ist Professor für Sozial- und Bildungsökonomik an der Europa-Universität Flensburg mit Forschungschwerpunkten Europäische Wirtschaftspolitik und Hochschulforschung.

EMPFOHLENE ZITATION

Henze, Hendrik; Grözinger, Gerd: Sehr gut, Gut, Akzeptabel: Für ein besseres Wahlgesetz noch zur Bundestagswahl 2021, Verfassungsblog, 11.08.2020, .

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.