

Positionspapier Nr. 17

Reform des Bundestagswahlrechts

Beschlossen von der Bundesmitgliederversammlung am 28./29. April 2018

Paul Tiefenbach

paul.tiefenbach@mehr-demokratie.de

Karl-Martin Hentschel

karl.m.hentschel@mehr-demokratie.de

Jan Lorenz

post@janlo.de

Inhaltsverzeichnis

Teil A: Grundideen der Reform	2
Teil B: Reformvorschlag im Detail und Erläuterungen	3
Zu 1: Mehrpersonenwahlkreise	3
Zu 2: Aufstellung der Kandidaten	3
Zu 3: Bundesliste	4
Zu 4: Stimmabgabe	4
Zu 5: Sperrklausel	5
Zu 6 und 7: Verteilung der Sitze über die Wahlkreise und die Bundeslisten	5
Zu 8: Wahlrecht von Staatsbürgerschaft entkoppeln	7
Zu 9: Wahlalter senken	7
Zu 10: Proteststimme	7
Zu 11: Heilungsregeln	7
Zu 12: Maßnahmen zur Erhöhung der Wahlbeteiligung	8

Wir schlagen eine Persönlichkeitswahl in Mehrpersonenwahlkreisen mit Verhältnisausgleich vor. Solche Systeme *mit oder ohne Verhältnisausgleich* gibt es in der Schweiz, in Norwegen, Dänemark, Island, Irland, Finnland, Österreich und vielen anderen Staaten sowie bei der Landtagswahl in Bayern und bei den meisten Kommunalwahlsystemen in Deutschland.

So findet eine echte Persönlichkeitswahl statt. Der örtliche Bezug der Kandidaten bleibt bestehen, und doch sind die Parteien proportional ihrer bundesweiten Stimmenanteile im Bundestag vertreten. Nach dem Vorschlag gibt es keine Überhangmandate mehr. Über die Bundesliste können wichtige Kandidaten weiterhin durch die Parteien abgesichert werden. Gleichzeitig werden fast 90 Prozent der Abgeordneten direkt als Personen wählbar.

Teil A: Grundideen der Reform

1. **Mehrpersonenwahlkreise:** Die Wahl erfolgt in Mehrpersonenwahlkreisen. Es werden auf Beschluss des Landesparlaments ein oder mehrere Wahlkreise in jedem Bundesland gebildet.
2. **Aufstellung der Kandidaten:** Die Parteien müssen im Wahlkreis eine Liste aufstellen, die mindestens doppelt so viel Kandidaten enthält, wie bei der letzten Wahl im Wahlkreis für die Partei gewählt wurden – mindestens aber zwei Kandidaten. So haben die Wähler eine Auswahl. Es können auch lokale Wählergemeinschaften oder parteiunabhängige Einzelbewerber kandidieren.
3. **Bundesliste:** Jede Partei stellt auf Bundesebene eine Bundesliste auf. Es werden 528 Abgeordnete in den Wahlkreisen gewählt. 70 Abgeordnete werden über die Bundeslisten der Parteien gewählt. Somit beträgt die Gesamtzahl der Sitze im Bundestag 598.
4. **Stimmabgabe:** Jeder Wähler hat drei Personenstimmen, die direkt an einzelne Kandidaten oder pauschal mit Hilfe einer einzigen Hauptstimme (Parteistimme) vergeben werden können. Er kann mit der Hauptstimme eine Partei, eine lokale Wählergemeinschaft oder einen unabhängigen Kandidaten wählen. Mit den Personenstimmen kann man Kandidaten mehrerer Parteien, lokalen Wählergemeinschaften oder Unabhängige wählen (Panaschieren). Für die Hauptstimme kann der Wähler zusätzlich eine Ersatzstimme abgeben. Sie ersetzt gegebenenfalls alle Stimmen, die sonst durch die Sperrklausel auf Bundesebene oder die natürliche Sperrklausel im Wahlkreis verfallen würden.
5. **Sperrklausel:** Eine Partei wird bei der Verteilung der Bundesliste (siehe Punkt 7) nur berücksichtigt, wenn sie mindestens 3 Prozent der abgegebenen Parteistimmen erhält oder wenn 10 Kandidaten der Partei unmittelbar gewählt werden (siehe Punkt 6).
6. **Vergabe der Mandate über die Wahlkreise:** Die Mandate für einen Wahlkreis werden proportional zu den im Wahlkreis gewonnen Stimmenanteilen für eine Partei, eine Wählergemeinschaft oder Unabhängige Kandidaten vergeben.
7. **Verteilung der Sitze über die Bundeslisten:** Die Vergabe von 70 Abgeordnetensitzen über die Bundeslisten der Parteien ermöglicht den Parteien, für sie wichtige Kandida-

- ten über die Bundesliste abzusichern und trägt ggf. zum Verhältnisausgleich bei.
8. **Wahlrecht von Staatsbürgerschaft entkoppeln:** EU-Bürger sollen wahlberechtigt sein, für Nicht-EU-Bürger soll das gelten, wenn sie sich mehr als fünf Jahre rechtmäßig in Deutschland aufhalten.
 9. **Wahlalter senken:** Das Wahlalter soll auf 16 Jahre gesenkt werden.
 10. **Proteststimme:** Wer keine Partei und keinen der Kandidaten wählen möchte, kann eine Proteststimme abgeben, die gesondert gezählt werden.
 11. **Heilungsregeln:** Wenn ein Stimmzettel falsch ausgefüllt wurde, dann wird er nach Möglichkeit nach festgelegten Regeln korrigiert, soweit der Wille eindeutig erkennbar ist.
 12. **Maßnahmen zur Erhöhung der Wahlbeteiligung:** Jeder Wahlberechtigte bekommt die Briefwahlunterlagen mit Stimmzettel und einer Broschüre mit Vorstellung der Parteien und Kandidaten direkt zugeschickt. Er kann ab drei Wochen vor dem Wahltermin im Rathaus und in Bürgerbüros abstimmen.

Teil B: Reformvorschlag im Detail und Erläuterungen

Zu 1: Mehrpersonenwahlkreise

Die Wahl erfolgt in Mehrpersonenwahlkreisen. Es werden auf Beschluss des Landesparlaments ein oder mehrere Wahlkreise in jedem Bundesland gebildet.

Zunächst werden 528 Bundestagsmandate nach Anzahl der Wahlberechtigten proportional auf die Länder verteilt.

Dann können die Landtage mit Zweidrittel-Mehrheit die Wahlkreise festlegen. In jedem Wahlkreis sollten mindestens sechs (Ausnahme Bremen vier) und maximal 19 Abgeordnete gewählt werden. Bundesländer mit elf oder weniger unmittelbaren Mandaten bilden daher nur einen Wahlkreis. In Bremen wären das vier Abgeordnete in einem Wahlkreis, in Hamburg elf, in München acht usw. Bayern könnte aber auch beschließen, dass die Regierungsbezirke jeweils einen Wahlkreis bilden (nur Oberbayern müsste in zwei Wahlkreise geteilt werden).

Die Zuteilung der Mandate des Landes auf die Wahlkreise muss proportional zur Anzahl der wahlberechtigten Bevölkerung erfolgen.

Wahlkreise müssen zusammenhängende Gebiete sein und sollen die Gemeinde- und Kreisgrenzen berücksichtigen. Unzusammenhängende Wahlkreise sind zugelassen, sofern sie sich schon aus den Landesgrenzen (Bremen/Bremerhaven) oder Kreisgrenzen (Helgoland) ergeben.

Zu 2: Aufstellung der Kandidaten

Die Parteien müssen im Wahlkreis eine Liste aufstellen, die mindestens doppelt so viel Kandidaten enthält, wie Abgeordnete der Partei bei der letzten Wahl im Wahlkreis gewählt wurden – mindestens aber zwei Kandidaten. So haben die Wähler eine Auswahl. Es können auch lokale Wählergemeinschaften oder parteiunabhängige Einzelbewerber kandidieren.

Die maximale Zahl der Kandidaten pro Partei darf jedoch die Zahl der zu wählenden Abgeordneten im Wahlkreis nicht überschreiten.

Die Zahl der Kandidaten wird durch dieses Verfahren im Vergleich zu anderen Wahlverfahren klein gehalten, um das Angebot für die Wähler übersichtlich zu halten, aber dem Wähler doch eine Auswahlmöglichkeit zu sichern. Kleinen Parteien wird die Teilnahme erleichtert, da sie weniger Kandidaten aufstellen müssen und diese nicht im Wahlkreis wohnen müssen.

Zu 3: Bundesliste

Jede Partei stellt auf Bundesebene eine Bundesliste auf. Es werden 528 Abgeordnete in den Wahlkreisen gewählt. 70 Abgeordnete werden über die Bundeslisten der Parteien gewählt. Somit beträgt die Gesamtzahl der Sitze im Bundestag 598.

Die Bundesliste ermöglicht es den Parteien, für sie wichtige Kandidaten über die Liste abzusichern. Sie kann auch zum Verhältnisausgleich beitragen. Da vermutlich viele der Kandidaten auf der Bundesliste im Wahlkreis gewählt werden, rückt dann ggf. jeweils der nächste Kandidat auf der Bundesliste nach.

Zu 4: Stimmabgabe

Jeder Wähler hat drei Personenstimmen, die direkt an einzelne Kandidaten oder pauschal mit Hilfe einer einzigen Hauptstimme (Parteistimme) vergeben werden können. Er kann mit der Hauptstimme eine Partei, eine lokale Wählergemeinschaft oder einen unabhängigen Kandidaten wählen. Mit den Personenstimmen kann man Kandidaten mehrerer Parteien, lokale Wählergemeinschaften oder Unabhängige wählen (Panaschieren). Für die Hauptstimme kann der Wähler zusätzlich eine Ersatzstimme abgeben. Sie ersetzt für die Festlegung der Oberverteilung der Mandate auf Bundesebene gegebenenfalls alle Stimmen, die sonst durch die Sperrklausel auf Bundesebene oder die natürliche Sperrklausel im Wahlkreis verfallen würden.

Panaschieren wurde in Deutschland in fast allen Bundesländern bei den Kommunalwahlen eingeführt und hat sich bewährt. Kumulieren von mehreren Stimmen auf einen Kandidaten schlagen wir nicht vor. So wird eine zu starke Personalisierung vermieden, da es für die Kandidaten auch wichtig ist, dass die Partei im Wahlkreis ein gutes Ergebnis bekommt.

Grundlage der Mandatsvergabe sind Personenstimmen. Sie gelten sowohl für die Wahl der Kandidaten im Wahlkreis wie auch für die Wahl der Mandate über die Bundesliste. Die Hauptstimme wird nur dann berücksichtigt, wenn nicht alle drei Personenstimmen vergeben wurden. Dann bekommt die Partei entsprechend viele neutrale (also personenunabhängige) Stimmen. Diese werden zusammengezählt und gleichmäßig auf die Kandidaten verteilt.

Wurde jedoch ein unabhängiger Kandidat mit der Hauptstimme gewählt, dann kann dieser bis zu drei Stimmen bekommen, je nachdem wie viele Personenstimmen auf andere Kandidaten gefallen sind.

Die Hauptstimme gibt dem Wähler einen einfachen und eindeutigen Weg, alle seine Stimmen wirkungsvoll seiner bevorzugten Partei zukommen zu lassen. Es gibt weniger Missverständnis-

se, ob nun die Erst- oder Zweitstimme wichtiger sei.

Die Ersatzstimme kommt jeweils zum Tragen, wenn die vom Wähler gewählten Kandidaten nicht unmittelbar gewählt wurden und die Partei aufgrund der Sperrklausel (siehe 5) nicht bei der Bundesliste berücksichtigt wird. Ersatzstimmen gibt es schon in vielen Ländern, zum Beispiel bei der Wahl des Bürgermeisters in London und in Neuseeland und bei der Parlamentswahl in Australien. Die Ersatzstimme sorgt dafür, dass keine Stimme verloren geht. Jeder Wähler kann ohne taktische Überlegungen die Partei oder die Kandidaten wählen, die er am besten findet. Dennoch muss nicht auf die Konzentrationswirkung einer Sperrklausel verzichtet werden.

Zu 5: Sperrklausel

Eine Partei wird bei der Verteilung der Bundesliste (siehe Punkt 7) nur berücksichtigt, wenn sie mindestens 3 Prozent der abgegebenen Parteistimmen erhält (Sperrklausel) oder wenn zehn Kandidaten der Partei in Wahlkreisen gewählt werden (Grundmandatsklausel). Wenn die Partei die Sperrklausel und die Grundmandatsklausel nicht erfüllt, werden unmittelbar gewählte Kandidaten dieser Parteien wie gewählte Einzelbewerber behandelt.

Eine Sperrklausel von 3 Prozent erscheint uns ausreichend. Danach hätte es im jetzigen Bundestag keine weiteren Parteien gegeben. Da es bei diesem Wahlverfahren leichter ist, ein Direktmandat zu gewinnen, wurde die Zahl der Kandidaten, die unmittelbar gewählt werden müssen, um die Sperrklausel zu überwinden, auf zehn erhöht. Durch die Möglichkeit einer Ersatzstimme erzeugt die Sperrklausel für die Anhänger kleiner Parteien keinen Anreiz mehr aus strategischen Gründen anders zu wählen.

Zu 6 und 7: Verteilung der Sitze über die Wahlkreise und die Bundeslisten

Grundsätze: Die Sitzvergabe wird nach einem Verfahren durchgeführt, welches in jedem Fall garantiert, dass

- der Bundestag aus genau 598 Abgeordneten besteht (keine Überhangmandate) und
- die Mandatsverteilung der Parteien, die die bundesweite Sperrklausel überwunden haben, **proportional zu ihrem bundesweit errungenen Stimmenanteil** ist. Der Bundesproporz hat absoluten Vorrang.

In den **Wahlkreisen** werden die Mandate **möglichst genau proportional** zum Ergebnis der Wahlvorschläge im Wahlkreis vergeben. Die 70 Bundesmandate müssen nicht proportional an die **Bundeslisten** vergeben werden, sondern können zum **Verhältnisausgleich** genutzt werden. Es sollen in der Regel einige Mandate an jede Partei über der Sperrklausel anfallen.

Die Mandatszuteilung kann unter Beachtung der Grundsätze in den folgenden Schritten ablaufen.

1. **Auszählung in den Wahlkreisen:** Die Stimmenanteile der Parteien, Wählervereinigungen und Unabhängigen werden festgestellt. Für alle Bewerberinnen und Bewerber, wird die Anzahl ihrer Stimmen festgestellt. Die Stimmen, die personenunabhängig

über die Hauptstimmen vergeben wurden, werden gleichmäßig auf alle Bewerberinnen und Bewerber aufgeteilt. Es wird geprüft welche Parteien zehn oder mehr Mandate in Wahlkreisen errungen haben.¹ Diese nehmen an der Verteilung der Sitze über die Bundesliste teil (Grundmandatsklausel).

2. **Erstauszählung für alle Parteien, die Bundeslisten aufgestellt haben:** Die Stimmen aller Bewerberinnen und Bewerber von Parteien, die Bundeslisten aufgestellt haben, werden zusammengezählt. Es wird geprüft, welche Parteien mehr als drei Prozent der Stimmen erhalten haben. Nur diese nehmen an der Verteilung der Sitze über die Bundesliste teil (Sperrklausel).
3. **Endauszählung auf Bundesebene unter Berücksichtigung von Ersatzstimmen:** In den Wahlkreisen wird nun geprüft, welche Stimmen weder auf Wahlkreisebene noch auf Bundesebene zu einem Mandatserwerb beitragen. All diese Stimmen werden auf Bundesebene den Wahlvorschlägen der auf den Stimmzetteln vermerkten Hauptstimme bzw. der Ersatzstimme zugerechnet, wenn diese Partei die Sperrklausel überwunden hat oder die Grundmandatsklausel erfüllt. Trifft beides auch für die Ersatzstimme nicht zu, dann verfallen die Stimmen. Im Wahlkreis hat die Ersatzstimme keine Auswirkungen.
4. **Feststellung der Mandatsverteilung (Oberverteilung) auf Bundesebene:** Von 598 Mandaten werden all die Mandate abgezogen, die in den Wahlkreisen von Unabhängigen, lokalen Wählervereinigungen und Parteien, die keine Sitze von einer Bundesliste erhalten, erworben wurden. Die übrigen Mandate werden als Oberverteilung proportional an die Parteien vergeben, die die Sperrklausel überwunden oder die Grundmandatsklausel erfüllt haben.
5. **Feststellung der Mandatsverteilung (Unterverteilung) an die Bundeslisten und die Parteilisten in den Wahlkreisen:** Für die Parteien, die die Sperrklausel überwunden oder die Grundmandatsklausel erfüllt haben, werden die Mandate an Wahlkreislisten und die Bundesliste zugeteilt, so dass die oben genannten Grundsätze eingehalten werden.²

1 Hierfür werden nach der ausgeglichen Methode nach Saint-Laguë (Divisorfolge 0,5 - 1,5 - 2,5 - 3,5 - ...) Höchstzahlen für die Stimmanteile der Wahlvorschläge ermittelt werden. Um eine spätere Verrechenbarkeit bezüglich der Oberverteilung sicherzustellen, können hier entweder alle Wahlkreismandate vorläufig zugeteilt werden, oder in jedem Wahlkreise je nach Größe und notwendigem Sicherheitspuffer ein oder zwei Mandate weniger. Für die Prüfung der Grundmandatsklausel werden dann entweder die vorläufigen Mandate, oder die um eins oder zwei reduzierten unmittelbaren Wahlkreismandate gezählt. Im ersten Fall müssten in seltenen Fällen später Wahlkreismandate gestrichen werden. Im zweiten Fall würden die weiteren Wahlkreismandate unter Berücksichtigung des Bundesergebnis später vergeben und dabei in manchen Fällen Abweichungen von der proportionalen Verteilung im Wahlkreis in Kauf genommen.

2 Im Wahlkreis kann zum Beispiel nach den Höchstzahlen im Wahlkreis vorgegangen werden, wobei Mandate einer Parteien nicht zugeteilt werden, wenn die Oberverteilung keine Mandate mehr zulässt. Dies würde weitestgehend der vorläufigen Verteilung im Wahlkreis entsprechen, es würden aber gegebenenfalls etwas weniger Mandate in den Wahlkreisen vergeben werden. Die Bundesmandate können vollständig zur Verrechnung genutzt werden, wodurch in den Wahlkreisen überproportional erfolgreiche Parteien keine Bundesmandate erhalten würden. Es kann aber auch ein Teil der Bundesmandate vorab unabhängig vergeben werden. Alternativ kann für die Wahlkreise ein doppelt proportionales Divisorverfahren (nach Pukelsheim) benutzt werden. Hierbei werden alle Wahlkreismandate vergeben. Es kann aber in manchen Fällen zu einer gegenläufigen Mandatsvergabe im Wahlkreis kommen. Die Bundesmandate können als Wahlkreis in das doppelt proportionale Verfahren integriert werden oder (teilweise) zur Verrechnung genutzt werden. Die Details sowie der Umgang mit praktisch sehr unwahrscheinlichen Extremfälle, können für diesen Entwurf hinten angestellt bleiben.

6. **Vergabe der Mandate an die Bewerberinnen und Bewerber:** Zuerst werden die Mandate der Unterverteilung an die Wahlkreislisten an diejenigen mit den meisten Stimmen zugeteilt. Danach werden die Bundesmandate nach der Liste zugeteilt, wobei diejenigen Bewerber übersprungen werden, die schon ein Mandat im Wahlkreis errungen haben.

Modellrechnungen zu den Bundestagswahlergebnissen 2005, 2009, 2013 und 2017 zeigen, dass die proportionale Vergabe im Wahlkreis in fast allen Fällen (insbesondere 2017) exakt erfüllt werden kann und das gleichzeitig für alle berechtigten Parteien Bundesmandate anfallen. In den Ausnahmefällen bleiben die Abweichungen auf Wahlkreisebene klein.

Zu 8: Wahlrecht von Staatsbürgerschaft entkoppeln

EU-Bürger sollen wahlberechtigt sein, für Nicht-EU-Bürger soll das gelten, wenn sie sich mindestens fünf Jahre rechtmäßig in Deutschland aufhalten.

EU-Bürger sollen künftig das aktive und passive Wahlrecht für den Bundestag bekommen. Das Gleiche soll für Bürger eines Nicht-EU-Landes gelten, wenn sie sich seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig, geduldet oder gestattet in Deutschland aufhalten und am Wahltag eine Aufenthaltserlaubnis besitzen oder keiner Aufenthaltserlaubnis bedürfen.

Zu 9: Wahlalter senken

Das Wahlalter soll auf 16 Jahre gesenkt werden.

Jugendlichen sollen ab 16 Jahren das aktive Wahlrecht bekommen, so wie es schon in vielen Bundesländern bei Kommunal- und Landtagswahlen der Fall ist.

Zu 10: Proteststimme

Wer keine Partei und keinen der Kandidaten wählen möchte, kann eine Proteststimme abgeben, die gesondert gezählt werden.

Eine Proteststimme kann durch Abgabe eines leeren Stimmzettels oder durch Durchstreichen des Stimmzettels abgegeben werden. Die Proteststimmen werden neben den gültigen Stimmen und den ungültigen Stimmen gesondert ausgezählt und beim Wahlergebnis ausgewiesen.

Zu 11: Heilungsregeln

Wenn ein Stimmzettel falsch ausgefüllt wurde, dann wird er nach Möglichkeit nach festgelegten Regeln korrigiert, soweit der Wille oder zumindest ein Teil des Willens eindeutig erkennbar ist.

Dies soll folgendermaßen geschehen:

- *Alle Markierungen sind gültig, wenn der Wille eindeutig erkennbar ist.*
- *Markierungen oder sonstige Beschriftungen auf dem Stimmzettel, die nicht zum Aus-*

druck bringen, dass der Wähler möchte, dass seine Stimme ungültig gewertet wird, werden ignoriert, wenn die Stimmabgabe erkennbar ist.

- *Hat jemand mehr als drei Personenstimmen abgegeben, dann werden nach folgenden Regeln so viele Personenstimmen gestrichen, bis die Anzahl stimmt:*
 - *Wurden nur Kandidaten einer Partei oder Wählergemeinschaft gewählt, dann werden die Stimmen der letzten Kandidaten der Liste, die eine Stimme bekommen haben, gestrichen, bis nur noch drei Stimmen vergeben sind.*
 - *Wurde auch panaschiert, dann wird von allen Parteien, Wählergemeinschaften und Unabhängigen nach dem obigen Verfahren jeweils gleichzeitig eine Stimme gestrichen. Danach eine zweite usw. bis nicht mehr als drei vergebene Stimmen überbleiben.*
 - *Sind danach weniger als drei Personenstimmen vergeben worden, dann werden für die fehlenden Personenstimmen entsprechend der Parteistimme neutrale Stimmen vergeben (siehe 4.).*
- *Hat jemand mehrere Parteistimmen abgegeben, dann werden die Parteistimmen ignoriert, aber die Personenstimmen gewertet.*
- *Hat jemand mehrere Ersatzstimmen abgegeben, dann wird die Ersatzstimme als nicht vergeben gewertet.*
- *Hat jemand keine Parteistimme abgegeben, aber eine Ersatzstimme, dann zählt letztere als Parteistimme.*

Zu 12: Maßnahmen zur Erhöhung der Wahlbeteiligung

Jeder Wahlberechtigte bekommt die Briefwahlunterlagen mit Stimmzettel und einer Broschüre mit Vorstellung der Parteien und Kandidaten direkt zugeschickt. Er kann ab drei Wochen vor dem Wahltermin im Rathaus oder Bürgerbüro abstimmen.

Da Datenschützer befürchten, dass mit der Zahl der Briefwähler die Missbrauchsanfälligkeit wächst, soll bei der Briefwahl per Post die Personalausweisnummer angegeben werden. Bei der Wahl im Rathaus und im Wahllokal sollte künftig der Personalausweis vorgezeigt werden.

Ein Vorteil des Verfahrens ist auch, dass künftig Photos von Stimmzetteln keine Beweiskraft mehr haben, da ja jeder den Stimmzettel kopieren kann, aber eben nur einmal abgeben.

In der Broschüre hat jeder Kandidat und jede Partei die Möglichkeit, sich kurz vorzustellen. Das Verfahren ermöglicht insbesondere, dass die Wahl wie in der Schweiz zu Hause oder am Arbeitsplatz diskutiert wird und soll dadurch zur Politisierung und zur Erhöhung der Wahlbeteiligung beitragen.