

## Beitrag aus der Forschung zur Wirtschaftspolitik

Salvatore Barbaro\*

# Wie sollten wir unseren Bundestag wählen?

<https://doi.org/10.1515/pwp-2025-0013>

**Zusammenfassung:** Bei der Bundestagswahl im Februar 2025 wurde erstmals das von der vormaligen Ampelmehrheit beschlossene Wahlrecht angewendet. Es hatte zum Ziel, den Bundestag zu verkleinern – was auch gelang. Doch bereits am Wahlabend sorgte das neue Wahlrecht für Unmut, da Kandidierende trotz relativer Mehrheit in ihren Wahlkreisen nicht in den Bundestag einzogen. Die Union, deren Kandidierende überproportional häufig, obwohl Wahlkreissieger, nicht in den Bundestag einzogen, möchte das Wahlrecht neuerlich ändern. Als ökonomisch fundierte Perspektive für ein neues Wahlrecht schlägt Salvatore Barbaro in diesem Beitrag die Wahl von Condorcet-Siegern in den Wahlkreisen vor.

**JEL-Klassifikation:** D71, D72

**Schlüsselwörter:** Wahlen, Bundestag, Social Choice

## 1 Das Bundeswahlrecht und die Aggregation von Präferenzen

Der 15. Bundestag (2002–05) bestand noch aus 603 Abgeordneten. Der im Jahr 2021 gewählte Bundestag wuchs auf 736 Abgeordnete an und entfernte sich deutlich von der im Bundeswahlgesetz verankerten Zielzahl von 598 Abgeordneten. Nicht zuletzt der frühere Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble (CDU) mahnte immer wieder eine Reform des Bundeswahlrechts an, um die Arbeitsfähigkeit des Parlamentes zu sichern.

Ich formuliere folgende drei Axiome, die weithin als wünschenswerte Eigenschaften gesehen werden: Erstens sollen alle Wahlkreise durch direkt gewählte Abgeordnete vertreten sein (Axiom I). Zweitens soll sich die Sitzverteilung am Zweitstimmenergebnis orientieren (Axiom II). Drittens sollen die Wahlergebnisse in den Ländern abgebildet werden (Axiom III).

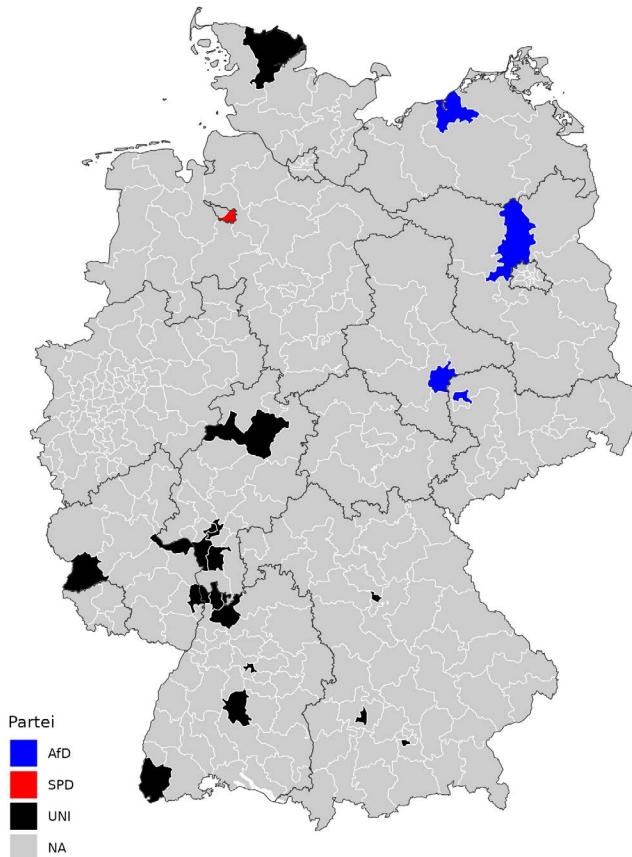
Diese drei Ziele sind nicht sämtlich miteinander vereinbar, wenn die Zahl der Abgeordneten begrenzt sein soll. Es liegt ein Quadrilemma vor: Wenn zum Beispiel eine Partei  $x$  alle Wahlkreise in Niedersachsen gewinnt und keinen Wahlkreis in Berlin, und alle Wahlkreisgewinner in den Bundestag einziehen, so kann das zweite Ziel nur durch Überhang- und Ausgleichsmandate erreicht werden. Die Option, dass die Partei dann keine Abgeordneten aus Berlin hat, verstieße gegen das dritte Ziel.

Eine Lösungsoption läge in der Vergrößerung der Wahlkreise und somit in der Reduzierung ihrer Zahl. Doch ein Blick auf die Wahlkreiskarte zeigt, dass eine ganze Reihe von Wahlkreisen sehr großflächig zugeschnitten ist, vor allem in den ostdeutschen Ländern und im ländlichen Raum insgesamt. Schon heute sind Abgeordnete von einem Termin zum nächsten oft 90 Minuten und mehr unterwegs. Die wiederholt formulierten Bedenken, noch größere Wahlkreise würden die Wahlkreisarbeit kaum mehr möglich machen, sind durchaus plausibel. Darüber hinaus ist jeder Neuzuschliff von Wahlkreisen mit neuen Risiken und Akzeptanzverlust verbunden. Gerade wenn Wahlkreissieger einen hohen Stellenwert erhalten sollen, sind strategische Überlegungen bei der Gestaltung neuer Wahlkreise relevant. Dieses als „Gerrymandering“ (Emmenegger und Walter 2024) bekannte Problem wird besonders virulent, wenn Wahlkreissieger zwingend ein Bundestagsmandat erhalten sollen (erstes Axiom) und dies zu einer Aufweichung der Zweitstimmenproportionalität führt (zweites Axiom).

Die im Jahr 2022 eingesetzte Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit (Wahlrechtsreformkommission) hat insbesondere über zwei Optionen diskutiert. Die Union präferierte ein sogenanntes Grabenwahlrecht: Die eine Hälfte des Parlaments würde mit den Wahlkreissiegern bestückt, die andere Hälfte nach dem Anteil der Zweitstimmen. Damit hätte man das zweite Axiom aufgegeben. Beispielsweise könnte eine Partei mit 20 Prozent Stimmenanteil eine absolute Mehrheit im Bundestag erzielen, wenn sie nur hinreichend viele Wahlkreise gewinne.

Die Ampelparteien haben mit Mehrheit die zweite erörterte Variante durchgesetzt, die am ersten Axiom rüttelt. Einige Wahlkreissieger ziehen nicht in den Bundestag ein, was Überhang- und Ausgleichsmandate reduziert. Im Kern

\*Kontaktperson: Salvatore Barbaro, Johannes-Gutenberg-Universität Mainz, Interdisciplinary Public Policy, Jakob-Welder-Weg 4, 55129 Mainz. E-Mail: sbarbaro@uni-mainz.de. <https://orcid.org/0000-0002-4203-7595>



**Abbildung 1:** Wahlkreise, die nicht durch direkt gewählte Abgeordnete vertreten sind

Quelle: eigene Darstellung

sieht die Regelung vor, dass in einem Land nur maximal so viele Wahlkreisgewinner einer Partei in den Bundestag einziehen, wie diese Partei in diesem Land Mandate nach den Zweitstimmen zugewiesen bekommt. Kriterium für den Nichteinzug ist der Anteil der im Wahlkreis erzielten Stimmen. Der Wahlkreissieger mit dem niedrigsten Stimmenanteil der „überrepräsentierten“ Partei wird nicht entsendet.

Mit dem neuen Wahlrecht ist es gelungen, den im Februar 2025 gewählten 21. Bundestag auf 630 Abgeordnete zu begrenzen. Erkauft wurde dies mit insgesamt 23 Wahlkreissiegern, die nun nicht im Bundestag vertreten sind. 18 dieser 23 Personen wurden von CDU oder CSU nominiert; betroffen sind vor allem Wahlkreise in den Ballungsgebieten Rhein-Main und Rhein-Neckar. Abbildung 1 zeigt die Wahlkreise und Parteien der nicht im Bundestag vertretenen Wahlkreissiegerinnen und -sieger.

Noch am Wahlabend äußerten die betroffenen Kandidierenden ihre Empörung. Von einem antideokratischen oder undemokratischen Wahlrecht wurde gesprochen. Auf einer Pressekonferenz am Tag nach der Wahl sagte Fried-

rich Merz (CDU): „Wenn 23 Wahlkreise Wahlkreisabgeordnete wählen, die anschließend nicht in den Deutschen Bundestag kommen, dann ist das ein Schaden an unserer Demokratie“ (Schlitt 2025).

Merz kündigte an, in der neuen Legislaturperiode das Wahlrecht neuerlich ändern zu wollen. Dieselbe Forderung erhob Bundestagspräsidentin Julia Klöckner (CDU) in ihrer Eröffnungsrede. Die regierungstragenden Fraktionen haben im September 2025 eine neue Kommission zur Änderung des Wahlrechts einberufen. In welche Richtung die Revision des Wahlrechts konkret gehen soll, ist bislang nicht ersichtlich. Klar ist nur, dass jede Reform das Quadrilemma nicht lösen kann, wenn man die Zahl der Wahlkreise nicht verringert.

Der Hinweis auf das Quadrilemma ist für eine rationale Auseinandersetzung mit dem Wahlrecht wichtig. Seit Kenneth Arrows Unmöglichkeitstheorem (Arrow 1963) wissen wir, dass jedes denkbare Aggregationsverfahren einen Makel aufweist – sogar dann, wenn die Anforderungen an ein Wahlrecht deutlich milder sind als die drei oben formulierten Axiome. Wer sich über einen Makel empört (wie hier die Nichtzuteilung), kann diesen Makel nur lösen, indem er ein anderes Problem schafft. Es kann also nicht um die perfekte Lösung gehen, sondern nur um systematische und konsistente Verbesserungen. Deshalb seien im Folgenden drei regelmäßig vorgebrachte Argumente kritisch beleuchtet.

**Argument I:** Wahlkreissieger haben eine besondere demokratische Legitimation. Ihre Wahl bildet den Mehrheitswillen im Wahlkreis ab. Diese Legitimation übertrumpft die Legitimation für ein Mandat, das über eine Landesliste errungen wird.

**Argument II:** Niedrige Stimmenanteile für Wahlkreissieger sind ein Indiz für eine schwache demokratische Legitimation, weil zu wenige Menschen diese Wahlkreissieger präferieren.

**Argument III:** Die Präferenzen der Wählerschaft bilden sich am besten durch eine Sitzverteilung im Bundestag nach dem Anteil der Zweitstimmen ab.

Argument I lässt sich klar den Unionsparteien zuschreiben. Argument II spiegelt die aktuelle (umstrittene) Rechtslage wider. Argument III sehen SPD und Grüne (auch die FDP) als unumstößlich an. Die Anhänger des Grabenwahlrechts hingegen sehen durch Argument I eine Rechtfertigung, vom Grundsatz der proportionalen Repräsentation (Axiom II) abzuweichen.

Die Social-Choice-Theorie beschäftigt sich mit der Konsistenz von Aussagen im Kontext kollektiver Entscheidungen. Durch die Brille dieses Forschungszweigs gesehen weisen alle drei Argumente Inkonsistenzen auf, wie im Folgenden zu sehen ist.

## 2 Die besondere demokratische Legitimation der Wahlkreissieger

Der Ärger darüber, dass ein Wahlkreissieger nicht in den Bundestag einzieht, ist emotional nachvollziehbar. Auch wirft die Nichtzuteilung neue Fragen nach der Legitimität auf. Schließlich sind in den oben genannten Wahlkreisen in aller Regel andere Abgeordnete über die jeweiligen Landeslisten in den Bundestag eingezogen. Ein im Wahlkreis unterlegener Kandidat gehört dem Bundestag an, die Wahlkreissiegerin nicht. Wie soll man das den Bürgerinnen und Bürgern erklären?

Elementare Erkenntnisse der Social-Choice-Theorie weisen darauf hin, dass ein Wahlkreissieger nicht zwingend eine Mehrheit hinter sich vereinigt und insofern auch nicht mehrheitlich befürwortet wird. Grund dafür ist die Art und Weise, wie das Bundeswahlrecht die Aggregation unserer Präferenzen vorsieht. Die Wahlkreissieger werden nach der relativen Mehrheitswahl („plurality rule“) bestimmt. Die Wählerinnen und Wähler dürfen auf dem Stimmzettel eine Kandidatin oder einen Kandidaten ankreuzen. Damit ist es uns Wahlberechtigten nur erlaubt, einen minimalen Teil unserer gesamten Präferenzordnungen über die Kandidatinnen und Kandidaten anzugeben. Dies wiederum kann zu Anomalien (Dasgupta und Maskin 2020) führen, weil das Mehrheitsprinzip verletzt werden kann.

Das Mehrheitsprinzip besagt, dass ein Kandidat  $x$  nicht gewählt werden sollte, wenn es eine andere Kandidatin  $y$  gibt, die von einer Mehrheit dem Kandidaten  $x$  vorgezogen wird. Finden also mehr Wählerinnen und Wähler  $y$  besser als  $x$ , so sollte  $x$  nicht gewählt werden (Sen 2017, Def. 5.1). Bei der zur Ermittlung der Wahlkreissieger angewandten relativen Mehrheitswahl kann und wird dieses Mehrheitsprinzip verletzt. Sogar der Condorcet-Verlierer („Condorcet loser“), also ein Kandidat, der im Condorcet-Verfahren jeden paarweisen Vergleich verliert, kann als Sieger der relativen Mehrheitswahl und somit auch als Wahlkreissieger hervorgehen (sogenanntes Borda-Paradox). Im Condorcet-Verfahren werden die Kandidierenden paarweise nach der Mehrheitswahl verglichen und es gewinnt derjenige Kandidat, der jeden paarweisen Vergleich gewinnt („Condorcet-Sieger“).

In Tabelle 1 sind zwei Beispiele von möglichen Wahlausgängen abgebildet, anhand derer sich verschiedene Problematiken des bestehenden Verfahrens zeigen lassen. In Beispiel 1 treten in einem Wahlkreis die Kandidierenden  $\{A, B, C\}$  an, in Beispiel 2 sind es die Kandidierenden  $\{a, \dots, d\}$ . Die obere Zeile gibt die Wähleranteile für die jeweiligen Präferenzordnungen an. So präferieren 32 Prozent die Kandidatin  $B$ , sehen  $C$  als zweitbeste Alternative und

Tabelle 1: Relative Mehrheitswahl und Mehrheitsprinzip

Beispiel 1			Beispiel 2		
40 %	32 %	28 %	34 %	33,5 %	32 %
$A$	$B$	$C$	$a$	$b$	$c$
$C$	$C$	$B$	$d$	$d$	$d$
$B$	$A$	$A$	$c$	$c$	$b$
			$b$	$a$	$a$

Quelle: eigene Zusammenstellung

$A$  als schlechteste Alternative an. Gewählt wird nach der relativen Mehrheitswahl.

Die Wahlkreissieger sind  $A$  in Beispiel 1 und  $a$  in Beispiel 2. Bei beiden Gewinnern handelt es sich um Condorcet-Verlierer. Bezogen auf Beispiel 1: 60 Prozent der Wählerschaft finden  $B$  besser als  $A$  und ebenfalls 60 Prozent präferieren  $C$  gegenüber  $A$ . Gleichwohl geht ausgerechnet  $A$  als Wahlkreissieger hervor. Wenn man dem Mehrheitsprinzip folgt, müsste nicht  $A$ , sondern  $C$  in den Bundestag einziehen. Denn neben der 60-prozentigen Mehrheit gegenüber  $A$  gibt es auch eine 68-prozentige Mehrheit gegenüber  $B$ .

Die Beispiele (Beispiel 2 wird im nächsten Abschnitt detaillierter behandelt) illustrieren eine allgemeinere Einsicht, nach der bei unveränderten Wählerpräferenzen ganz verschiedene Kandidaten als Sieger hervorgehen können, wenn man nur verschiedene Wahlsysteme anwendet (Saari 2000). Um dies zu zeigen, braucht man keine Zahlenkonstruktionen – vielmehr lassen sich fast alle Anomalien in Wahlergebnissen mit überraschend einfachen Beispielen demonstrieren (Brandt, Matthäus und Saile 2022). In Beispiel 1 beispielsweise gewinnt, wie bereits erwähnt,  $A$  nach der relativen Mehrheitswahl,  $C$  bei Anwendung des Condorcet-Verfahrens (einfache Mehrheitswahl) und auch nach dem Borda-Verfahren<sup>1</sup>. Hingegen gewinnt  $B$  die Wahl bei zwei Wahlgängen mit Stichwahl (so werden in der Regel Oberbürgermeister bestimmt):  $A$  und  $B$  kommen in die Stichwahl, weil sie im ersten Wahlgang die meisten Stimmen erhalten, in der Stichwahl votieren die 28 Prozent, deren erste Präferenz ( $C$ ) es nicht in die Stichwahl geschafft

1 Im Borda-Verfahren erhalten die Kandidierenden Punkte (Scores) reziprok zu ihren Platzierungen in den Präferenzordnungen der Wählenden. Bei drei Kandidierenden erhält jeder Kandidat einen Punkt für jeden Wählenden, der ihn am stärksten präferiert. Er erhält einen halben Punkt für jede Zweitplatzierung und null Punkte für jede Drittplatzierung. Es gewinnt der Kandidat mit dem höchsten Score. Auch wenn dieses Verfahren heute nach dem Chevalier de Borda benannt ist, der es zur Zeit der Französischen Revolution vorstellte, geht es auf Nikolaus von Kues zurück, der es 1433 in seiner Schrift „De conditoria catholica“ vorschlug.

hat, für  $B$ , womit  $B$  eine Mehrheit gegenüber  $A$  auf sich vereinigen kann).

Für Wahlanomalien wie in Beispiel 1 gibt es eine Reihe empirischer Evidenz. Für viele Länder wurde gezeigt, dass relative Mehrheitsgewinner („plurality winner“) in mindestens einem Fall keine Mehrheit gegenüber Mitbewerbern hatten (vgl. Dasgupta und Maskin 2004, 2008, 2020, Maskin und Sen 2016, Kurrild-Klitgaard 2008, 2018, Potthoff und Munger 2021, Feizi, Ramezanian und Sadati 2020, Kaminski 2018, Deemen und Vergunst 1998).

Auch für Bundestagswahlen gibt es empirische Evidenz. Für den 19. Bundestag wurde ermittelt, dass in 33 der 299 Wahlkreise (also rund 11 Prozent) die Wahlkreissieger keine Condorcet-Sieger waren und somit auf Grundlage der relativen Mehrheit gewonnen haben. In drei Wahlkreisen wurden Condorcet-Verlierer in den Bundestag gewählt (Barbaro und Steiner 2023).

Das Phänomen, dass Wahlkreissieger die jeweilige Condorcet-Siegerin ausstechen, tritt insbesondere in städtisch beziehungsweise universitär geprägten Wahlkreisen auf. In diesen wetteifern CDU beziehungsweise CSU, SPD und Grüne um die Stimmen. Bei der Wahl zum 19. Bundestag (2017) setzten sich häufig die Kandidierenden aus dem konservativen Lager mit knapper Mehrheit durch. Die Daten zeigen aber, dass die SPD-Wählenden mit überwältigend großer Mehrheit die jeweiligen Kandidierenden der Grünen gegenüber jenen der Unionspartei vorzogen. Wählerinnen und Wähler der Grünen präferierten SPD-Kandidierende gegenüber jenen von CDU oder CSU. Es finden sich also gerade in größeren Städten Präferenzstrukturen, die jenen aus Beispiel 1 in Tabelle 1 ähneln.

Bei der Bundestagswahl 2025 beispielsweise ist die Kandidatin der CDU im Wahlkreis Darmstadt als Siegerin hervorgegangen, nicht aber in den Bundestag eingezogen. Sie erhielt 26,7 Prozent der Stimmen und lag damit vor dem Kandidaten der Grünen mit 21,7 Prozent und dem Kandidaten der SPD mit 21,1 Prozent. Wenn die Verteilung der Präferenzordnungen im Jahr 2025 nicht gänzlich anders aussieht als in den Vorjahren (für die es schon Daten gibt) und falls weiterhin das eben beschriebene Muster gilt, dann war die Wahlkreissiegerin keine Condorcet-Siegerin. Anders gesprochen: Eine Mehrheit hätte einen oder zwei andere Kandidaten der Wahlkreissiegerin vorgezogen. Hier nun zu argumentieren, die Wahlkreissiegerin habe eine besondere demokratische Legitimation (Argument I), ist zumindest gewagt. Was man sagen kann, ist: Das spezifische Wahlsystem hat diese Kandidatin als Siegerin hervorgebracht. Aber das bildet noch keine Mehrheit ab.

Wenn man dem Argument I eine wissenschaftliche Fundierung geben wollte, müsste man die Wahlkreissieger nach dem Condorcet-Verfahren bestimmen. Doch werden

in der politischen Diskussion allzu leichtfertig Begriffe wie undemokatisch, unfair, und ungerecht in den Raum geworfen.

In der wirtschaftswissenschaftlichen Tradition werden demokratische Prinzipien mit Axiomen wie Anonymität und Neutralität (Sen 2017, Kapitel 5) erfasst. Anonymität bildet das Prinzip „one person, one vote“ ab. Es ist leicht zu erfüllen, abgesehen von verfassungsrechtlich akzeptierten Ausnahmen (wie das Mindestalter). Schwieriger ist der Anspruch, alle Kandidierenden gleich zu behandeln (Neutralität). Wenn für alle Kandidierenden  $i$  gilt, dass sie gegenüber Kandidierenden  $j$  gesellschaftlich vorgezogen werden, wenn eine Mehrheit  $i$  vor  $j$  präferiert, dann lässt sich das in praktisch keinem Wahlsystem erreichen. Traditionell spricht man von einer Verletzung des Arrow-IIA-Axioms (Sen 2017, Sec. 3). Eine Ausnahme ist das Condorcet-Verfahren (May 1952, Dasgupta und Maskin 2020) – zum Condorcet-Paradoxon siehe unten. Im Status Quo aber gibt es Gründe, Argument I in Frage zu stellen.

### 3 Der Stimmenanteil als Indikator

Beispiel 2 zeigt nicht nur, dass ein Condorcet-Verlierer zum Wahlkreissieger gekürt werden kann, es illustriert auch die schwache Aussagekraft des Stimmenanteils für die Identifikation eines Condorcet-Siegers. In Beispiel 2 ist die Condorcet-Siegerin  $d$ , die jedoch in einer relativen Mehrheitswahl keine einzige Stimme erhält. Bei nicht-strategischem Verhalten (einem hier ignorierten Aspekt) bekommen alle Kandidierenden, die nicht Condorcet-Sieger sind, Stimmen – also nur  $a$ ,  $b$ ,  $c$ , nicht aber die Condorcet-Siegerin  $d$ .

Nach einem Wahlausgang wie in Beispiel 2 illustriert würden viele Kommentatoren wahrscheinlich davon sprechen, dass Kandidatin  $d$  gar keinen Zuspruch in der Bevölkerung gewinnen konnte. Doch das Gegenteil ist richtig. Eine Mehrheit präferiert sie sowohl gegenüber  $a$  als auch  $b$  oder  $c$ .

Wenn aber eine Condorcet-Gewinnerin eine Kandidatin ohne jede Stimme sein kann, dann ist der Stimmenanteil kein hinreichend guter Indikator für ihre Unterstützung im Wahlvolk. Nur Kandidierende mit mehr als 50 Prozent der Stimmen sind sicher Condorcet-Sieger. Kandidierende mit 49,9 Prozent der Stimmen können Condorcet-Verlierer sein.

Für die Bundestagswahl 2017 wurde ermittelt, dass Wahlkreissieger mit mehr als 40 Prozent keine Condorcet-Sieger waren, wohingegen Condorcet-Sieger mit weniger als 20 Prozent Stimmenanteil ihre Wahlkreise nicht gewonnen haben (Barbaro und Steiner 2023, Abbildung 6).

## 4 Die proportionale Repräsentation

Auf den ersten Blick mag es plausibel klingen: Wenn eine Partei 25 Prozent der Stimmen auf sich vereinigt, soll sie auch (approximativ) ein Viertel der Parlamentssitze erhalten. Die Präferenzen der wahlberechtigten Bevölkerung wären in dieser Verhältniswahl proportional abgebildet. Das dies mitnichten so sein muss, kann man auch am Beispiel 2 in Tabelle 1 ersehen. Seien  $a, \dots, d$  Parteien statt Kandidierende. In der Verhältniswahl erringt die Condorcet-Sieger-Partei,  $d$ , keinen einzigen Sitz im Bundestag. Stärkste Kraft wird hingegen ausgerechnet die Condorcet-Verlierer-Partei  $a$ . Beispiele wie diese veranlassten Monroe (1995, S. 925) zu den völlig berechtigten Fragen: „Proportional to what? And representation of what?“

Man kann die Widersprüchlichkeiten des Ansatzes proportionaler Repräsentation weiter illustrieren: Zwei Parteien erhalten nach dem im Bundeswahlrecht verankerten Prinzip der Verhältniswahl die identische Anzahl an Parlamentssitzen, wenn sie einen identischen Zweitstimmenanteil errungen haben. Angenommen, in einer Wahl mit sechs Parteien auf dem Wahlzettel erzielen zwei Parteien  $\{x, y\}$  jeweils 15 Prozent der Stimmen. 85 Prozent der Wahlberechtigten erachten  $x$  als die schlechteste Alternative (sie rangiert in der Präferenzordnung auf dem letzten Platz). Partei  $y$  hingegen sehen alle Wahlberechtigten, die sie nicht wählen, als zweitbeste Alternative. Auf Grundlage welches Axioms könnte man ernsthaft behaupten, gleich viele Sitze für  $x$  und  $y$  bildeten die Wählerpräferenzen proportional ab?

Die Zweitstimmenverteilung bildet wie die relative Mehrheitswahl nur einen minimalen Teil der Präferenzen ab und kann insofern zu normativ fragwürdigen Ergebnissen führen. Abgesehen davon begünstigt das herrschende Verhältniswahlrecht polarisierende Parteien. Eine Partei polarisiert, wenn sie ein signifikanter Teil der Bevölkerung als sehr gut und ein anderer signifikanter Teil als sehr schlecht bewertet. In den Beispielen der Tabelle 1 sind es die Alternativen  $A/a$ . Weil im Verhältniswahlrecht (und auch in der relativen Mehrheitswahl) nicht die gesamte Präferenzordnung abgebildet wird, ist es für Parteien nicht rational, eine gesamtgesellschaftliche Politik des Konsenses zu verfolgen.

Partei  $d$  ist ein Beispiel für eine konsensorientierte Partei („unifying alternative“, Gehrlein 2005). Alle Wahlberechtigten bewerten die Partei gut, aber das bringt ihr keinen Wahlerfolg. Erfolg hat die Partei  $a$ , die sich auf eine Minderheit konzentriert und deren Zuspruch sie sich beispielsweise durch eine frauen- und fremdenfeindliche Haltung sichert. Andere Wahlverfahren, welche die gesamte Präferenzordnungen berücksichtigen und auf dem Condorcet- oder dem Borda-Verfahren beruhen, bilden

Wählerpräferenzen nicht nur besser ab, sie sind auch deutlich weniger anfällig für den Erfolg polarisierender Parteien und Kandidaten (Barbaro 2025).

Dies alles rüttelt an den Grundfesten des Arguments III. Es gibt keine fundierte Begründung für eine Überhöhung der Verhältniswahlkomponente. Die Verfasser des aktuellen Bundeswahlrechts sahen es anders und stellten die vermeintliche Proportionalität über die Erststimmenergebnisse in den Wahlkreisen.

## 5 Leitplanken für ein neues Bundeswahlrecht: Condorcet-Siegerinnen in den Bundestag!

Veränderungen am Wahlrecht gilt es behutsam vorzunehmen, denn es gewinnt seine legitimierende Kraft aus der Akzeptanz in der Bevölkerung (Habermas 2009, S. 361–63). Die Aufgabe der wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung liegt zunächst darin, weithin akzeptierte und von den Parteien in den Vordergrund gestellte Argumente auf ihre Konsistenz und Rationalität hin zu überprüfen. Bei allen drei oben genannten Argumenten ist eine rationale Fundierung schwerlich auszumachen. Eine solche sollte aber am Beginn einer wissenschaftlich fundierten Diskussion um Neuerungen des Wahlrechts stehen.

Möglicherweise wird die Union wieder das Grabenwahlrecht in die Debatte einbringen. In diese Richtung deuten Aussagen von Bundestagspräsidentin Klöckner (Delhaes 2025). Sie fordert eine Reform des Wahlrechts, infolge derer jeder Wahlkreissieger auch in den Bundestag einzieht und die Zahl von 630 Abgeordneten dennoch erhalten bleibt. Es ist allerdings kaum vorstellbar, dass ein Grabenwahlrecht die Akzeptanz der Bevölkerung findet. Man mag einwenden, dass in anderen Ländern gar keine Verhältniswahlkomponente zum Tragen kommt, beispielsweise in Großbritannien mit dem First-past-the-post-System. Aber es gibt in der Bundesrepublik eine andere Tradition (und eine durch das Verhältniswahlrecht beeinflusste Parteienlandschaft, die auch kleineren Parteien Optionen für eine Regierungsbeteiligung eröffnet). Zugleich sollte man den Missmut über die Nichtzuteilung nicht leichtfertig abtun. Immerhin umfassen die 23 betroffenen Wahlkreise rund 4,6 Millionen Wahlberechtigte.

## 5.1 Condorcet-Sieger

Wenn man am Verhältniswahlrecht festhalten und gleichzeitig das Problem der Nichtzuteilung zumindest reduzieren will, dann bietet sich als inkrementelle und normativ begründbare Alternative an, die Wahlkreissieger durch das Condorcet-Verfahren zu bestimmen. Anhand verfügbarer Daten zur Bundestagswahl 2017 zeigten Barbaro und Specht (2024), dass der Bundestag deutlich kleiner wäre, wenn man die direkt gewählten Abgeordneten nach dem Condorcet-Verfahren bestimmt hätte.

Wie lässt sich das erklären? Das Problem des übergrößen Bundestages entstand durch Überhang- und Ausgleichsmandate. Überhangmandate liegen vor, wenn eine Partei mehr Wahlkreise gewinnt, als sie in dem jeweiligen Land Stimmenanteile erzielt. Ausgleichsmandate für andere Parteien kompensierten diese Asymmetrie im Sinne der Verhältniswahl. Eine Zahl (für die Bundestagswahl 2017) mag die Dimension deutlich machen: Für jeden zusätzlich von der CSU gewonnenen Wahlkreis wäre der Bundestag um weitere 18 Abgeordnete gewachsen.

Wenn eine Partei insgesamt gut abschneidet, gewinnt sie empirisch gesehen auch viele Wahlkreise. Der Kern des Problems taucht, wie schon beschrieben, in den urbanen Wahlkreisen auf, insbesondere in Wahlkreisen mit größeren Universitätsstädten. In diesen ist zu beobachten, dass sich drei Parteien (vor allem im Westen: CDU/CSU, SPD, Grüne) ein enges Rennen um die relative Mehrheit liefern. Wenn die Unionsparteien insgesamt stark sind, gewinnen sie auch viele Mandate in diesen urbanen Wahlkreisen. Im Februar 2025 waren das zum Beispiel Wahlkreise in München, Nürnberg, Frankfurt und Düsseldorf. Gerade in diesen Wahlkreisen finden sich knappe Siege der Kandidaten der Unionsparteien. Bei der Bundestagswahl 2021 profitierten überdurchschnittlich die Kandidierenden der SPD. Basierend auf Daten früherer Wahlen (2017, 2021 – die notwendigen Daten zu Präferenzordnungen 2025 werden erst in einigen Monaten vorliegen) muss man davon ausgehen, dass eine Reihe dieser Wahlkreissieger keine Condorcet-Sieger waren. Denn die überwältigende Mehrheit der SPD-Wähler präferiert die jeweiligen Grünen-Kandidierenden vor den Unions-Kandidierenden. Gleichzeitig präferiert die überwältigende Mehrheit der Grünen-Wähler die SPD-Bewerber im direkten Vergleich mit jenen der CDU oder CSU.

Weil aber nicht Condorcet-Sieger gewählt werden, kamen 2017 viele Kandidaten der Unionsparteien zu Wahlkreisen, die wiederum Ausgleichsmandate provozierten. In 2021 war die SPD eher stark und gewann einige Wahlkreise knapp vor den Grünen, obwohl – gerade im Südwesten – ein signifikanter Anteil der Unionswähler eine größere Nähe zu den Grünen aufweist (Barbaro und Steiner 2023).

Verfechter des aktuellen Wahlrechts mögen nun einwenden, dass doch gerade jene Wahlkreissieger nicht in den Bundestag einziehen, die wahrscheinlich keine Condorcet-Sieger sind. Schließlich sind es jene mit relativ geringen Stimmenanteilen, die von der Nichtzuteilung betroffen sind. Ganz abwegig ist diese Argumentation nicht. Zu den Wahlkreisen mit Nichtzuteilung gehören beispielsweise Bremen, Leipzig, Frankfurt, Mainz, München und Nürnberg. Aber es ist erstens nicht klar, ob es sich tatsächlich um Nicht-Condorcet-Sieger handelt, und zweitens ist es nicht befriedend. Es wäre transparenter, direkt die Condorcet-Sieger zu identifizieren, statt letztlich konsequenzlos relative Mehrheitsgewinner wählen zu lassen.

Wären die Wahlkreissieger aber Condorcet-Gewinner, dann spräche viel dafür, dass sie auch in den Bundestag einziehen sollten. Schließlich kann die Dominanz der Verhältniswahlkomponente, wie oben argumentiert, nicht normativ begründet werden.

## 5.2 Condorcet-Paradox

Ein perfektes Wahlrecht kann es nicht geben. Doch die Bestimmung der direkt gewählten Abgeordneten als Condorcet-Sieger reduziert einige schwerwiegende axiomatische Mängel der relativen Mehrheitswahl, insbesondere die anderen Verfahren inhärente Verletzung des Mehrheitsprinzips (vgl. Moulin 1991, Kapitel 9.1).

Das Condorcet-Verfahren hat – soweit man nicht ordinale Informationen über Präferenzintensitäten berücksichtigen möchte – eine ganze Reihe von axiomatischen Vorzügen (May 1952, Horan, Osborne und Sanver 2019 sowie Dasgupta und Maskin 2020). Doch gibt es auch zwei axiomatische Schwachpunkte. Das Condorcet-Verfahren und, allgemeiner, Condorcet-konsistente Wahlverfahren verletzen „Reinforcement“ und „Participation“, wenn zyklische Mehrheiten auftreten (vgl. Moulin 1991, Kapitel 9.3). Der wohl bekannteste Mangel des Condorcet-Verfahrens jedoch ist mit dem von Condorcet selbst entdeckten Paradoxon verbunden: Trotz transitiver Präferenzen der Wählenden können zyklische Strukturen auftreten. Angenommen, eine Mehrheit befürwortet *A* gegenüber *B*, *B* hat eine Mehrheit gegenüber *C*, doch *C* hat eine Mehrheit gegenüber *A* – dann zeigt sich in den kollektiven Entscheidungen eine Intransitivität.

Mit Blick auf eine Reform des Bundeswahlrechts wäre zu klären, was mit den Wahlkreisen ohne Condorcet-Sieger geschehen soll. Eine Sichtweise ist, dass das Condorcet-Paradox zwar als formales, nicht aber als praktisches Problem zu betrachten ist. Zyklische Präferenzen sind demnach ein Ausdruck einer kollektiven Entscheidung: Die Wahlbevöl-

kerung hat zum Ausdruck gebracht, dass keiner der Kandidaten die mehrheitliche Unterstützung hat (Moulin 1991, Kapitel 9). In diesem Sinne würde einiges dafür sprechen, diese Wahlkreise tatsächlich unbesetzt zu lassen.

Eine andere Sichtweise hebt darauf ab, dass über genau diese Möglichkeit – die Nichtzuteilung – gar nicht abgestimmt wird. Vor die Wahl gestellt, gar keinen direkt gewählten Abgeordneten zu entsenden, oder jemanden, der kein Condorcet-Sieger ist, würden viele Menschen wahrscheinlich zur ersten Option neigen. Das spricht dafür, im Fall eines Condorcet-Paradoxons eine Person aus dem Condorcet-Set zu bestimmen, also aus jenen Kandidierenden, über die zyklische Mehrheiten bestehen. Hierfür notwendige „Zyklus-Brecher“ sind in Condorcet-konsistenten Wahlverfahren eingebaut. In den meisten Fällen kommt ein Verfahren zum Einsatz, das die zyklischen Mehrheiten an der Stelle mit der geringsten Mehrheit bricht (Brandt, Dong und Peters 2024). Es ist also möglich, trotz eines Condorcet-Paradoxons einen Wahlkreissieger zu ermitteln.

Es erscheint auch konsistent, dies zu tun. Schließlich kann es auch in der relativen Mehrheitswahl den Fall geben, dass zwei Kandidierende die exakt gleiche Stimmenanzahl erzielen und es insofern keinen eindeutigen Sieger gibt. Für diesen Fall sieht das Bundeswahlrecht vor, den Wahlkreissieger durch einen Losentscheid zu bestimmen (§ 6 Abs. 3 BWahlG). Der Einwand, dass ein Patt in einer relativen Mehrheitswahl viel unwahrscheinlicher ist als in einem Condorcet-Verfahren, kann nicht überzeugen. Offensichtlich richtig ist, dass ein Patt sehr unwahrscheinlich ist. Doch auch das Auftreten von Condorcet-Paradoxa ist eine ausgesprochen seltene Ausnahme. In einer empirischen Untersuchung mit Daten aus 253 Wahlen in 59 Staaten (Barbaro und Kurella 2025) fanden sich in nur einem Fall (Peru in 2011) zyklische Mehrheiten. Und selbst dieser Fall ist mit starker Wahrscheinlichkeit eher auf Zufallseffekte bei der Ziehung der Stichprobe zurückzuführen (in 10 000 Bootstrap-Replikationen fanden sich in der überwiegenden Zahl keine zyklischen Mehrheiten). In einer ähnlich gelagerten Untersuchung für die 299 Wahlkreise in Deutschland kamen Barbaro und Steiner (2023) zu dem Befund, dass zyklische Mehrheiten in keinem Wahlkreis aufgetreten sind<sup>2</sup>. Desai und Kalandrakis (2025) gelangen in einer 193

Wahlen umfassenden Analyse zu dem Ergebnis, dass es in praktisch allen Fällen eine Core-Partei gibt, also mindestens eine schwache Condorcet-Siegerin.

### 5.3 Reform der Landeslisten

Wenn man aus nachvollziehbaren Gründen (Stichwort: Gerrymandering) von einer Reduzierung der Wahlkreise absehen möchte, gilt es über eine Reform der Landeslisten (Axiom 3) nachzudenken. Das Problem, dass eine Partei in einem Land keine Abgeordneten über die Landesliste in den Bundestag entsendet, weil die gleiche Partei in einem anderen Land „zu viele“ Wahlkreise gewonnen hat, ist zu vermeiden, nicht zuletzt aus Respekt vor der föderalen Ordnung. Eine Antwort hierauf wäre die Einführung länderübergreifender Listen (Regionallisten). Denkbar wären Regionallisten der Stadtstaaten mit Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Brandenburg sowie gemeinsame Landeslisten von Saarland und Rheinland-Pfalz. Praktisch würde dies im letztgenannten Beispiel bedeuten, dass die Regionalliste der CDU durch einen gemeinsamen Parteitag der beiden betroffenen CDU-Landesverbände gewählt wird. Die Sicherstellung einer regionalen Ausgewogenheit obliege dann den Parteien.

## 6 Lex suffragii reformanda est

Es gibt eine Reihe von Gründen, die für eine Revision des Wahlrechtes dahingehend sprechen, die Wahlkreissieger durch die einfache Mehrheitswahl (Condorcet-Verfahren) bestimmen zu lassen. Auch wenn in den Jahren 2017 und 2025 insbesondere CDU und CSU von der relativen Mehrheitswahl profitiert haben, würde eine Umstellung auf ein Condorcet-Verfahren keine lex adversus conservatores darstellen, also keine nur gegen die Union gerichtete Gesetzesänderung. Politische Landschaften ändern sich und jede Partei kann von der besonders problematischen relativen Mehrheitswahl profitieren – siehe den Erfolg auch in den Wahlkreisen der SPD 2021. Die Gründe für eine Anwendung des Condorcet-Verfahrens sind eher die folgenden:

- Es bildet das Prinzip der Mehrheitsentscheidung ab, was demokratische Entscheidungen stärkt.
- Condorcet-Siegerinnen sind bezogen auf ihre Parteizugehörigkeit empirisch gesehen vielfältiger als Siegerinnen der relativen Mehrheitswahl. Damit kann die Asymmetrie zwischen Erst- und Zweitstimmenergebnis gedämpft werden.

<sup>2</sup> Einschränkend muss man jedoch betonen, dass vergangene Daten nicht zwingend einen Aufschluss über die Wahrscheinlichkeiten für das Auftreten des Paradoxons geben können. Ein anderes Wahlverfahren kann andere Kandidierende hervorbringen oder auch das Abstimmungsverhalten ändern. Allerdings konstruieren die erwähnten empirischen Untersuchungen die individuellen Präferenzordnungen aus sogenannten Skalometer-Daten, die als „strategy-proofed“ gelten. Insofern ist eine gewisse Robustheit der Ergebnisse zu erwarten.

- Condorcet-Siegerinnen haben tatsächlich eine axiomatisch herleitbare demokratische Legitimation, weshalb zumindest Abstriche an der Verhältniswahlkomponente vertretbar erscheinen.

Lex suffragii reformanda est – das Wahlrecht sollte geändert werden! Der hier skizzierte Vorschlag hat zum Ziel, die demokratische Legitimation der Wahlkreissieger zu stärken und das strikte Festhalten an der Verhältniswahlkomponente aufzugeben. Wollte man die Verhältniswahlkomponente stärken, wäre eine umfassende Reform des Wahlrechts nötig – und zwar in der Weise, dass die Wählerinnen und Wähler ihre gesamte Präferenzordnung angeben dürften (wie beispielsweise in Australien, Malta und Irland) und es zu einer Sitzverteilung nach einem Condorcet- oder Borda-System käme. Soll eine neuerliche Reform aber behutsam ausgestaltet sein, dann bietet sich eher die Wahl von Condorcet-Siegern in den Wahlkreisen an, eine gesetzliche Höchstgröße für den Bundestag, und als Konsequenz eine Abschwächung der Verhältniswahlkomponente.

**Danksagung:** Der Autor ist zwei anonymen Gutachter:innen, den Herausgebern Giacomo Corneo und Karen Horn sowie Maike Roth von der Johannes Gutenberg-Universität Mainz für wertvolle Hinweise und kritische Anmerkungen zu Dank verpflichtet.

#### Ethik-Erklärung:

**Forschungsethik:** Der Autor hat hierzu keine Angaben zu machen.

**Beiträge zur Veröffentlichung:** Der Autor hat die Verantwortung für den gesamten Inhalt des Manuskripts übernommen und dessen Einreichung genehmigt.

**Interessenkonflikte:** Der Autor gibt an, dass kein Interessenkonflikt besteht.

**Forschungsfinanzierung:** Der Autor gibt an, dass im Zusammenhang mit dieser Arbeit keine externen Mittel eingesetzt wurden.

**Datenverfügbarkeit:** Die Geo-Daten zu den Bundestagswahlkreisen sind vom Bundeswahlleiter zur Verfügung gestellt.

## Literaturverzeichnis

- Arrow, K. J. (1963), *Social Choice and Individual Values*, New York, Wiley.  
 Barbaro, S. (2025), Election methods and political polarization, *Mathematical Social Sciences* 135, S. 102417.  
 Barbaro, S. und A.-S. Kurella (2025), On the prevalence of Condorcet's paradox, *Public Choice* (im Erscheinen).

- Barbaro, S. und A. Specht (2024), Condorcet method, independence of irrelevant alternatives, and the size of the Bundestag, *German Politics* 33(3), S. 611–39.  
 Barbaro, S. und N. D. Steiner (2023), Plurality rule, majority principle and indeterminacy in German elections, *FinanzArchiv / Public Finance Analysis* 79(1), S. 64–91.  
 Brandt, F., C. Dong und D. Peters (2025), Condorcet-consistent choice among three candidates, *Games and Economic Behavior* 153, S. 113–30.  
 Brandt, F., M. Matthäus und C. Saile (2022), Minimal voting paradoxes, *Journal of Theoretical Politics* 34(4), S. 527–51.  
 Dasgupta, P. und E. Maskin (2004), The fairest vote of all, *Scientific American* 290(3), S. 92–97.  
 Dasgupta, P. und E. Maskin (2008), On the robustness of majority rule, *Journal of the European Economic Association* 6(5), S. 949–73.  
 Dasgupta, P. und E. Maskin (2020), Strategy-proofness, independence of irrelevant alternatives, and majority rule, *American Economic Review: Insights* 2(4), S. 459–74.  
 Deemen, A. M. A. van und N. P. Vergunst (1998), Empirical evidence of paradoxes of voting in Dutch elections, *Public Choice* 97(3), S. 475–90.  
 Delhaes, D. (2025), Klöckner mahnt einen „breiten Rückhalt“ für das Wahlrecht an, *Handelsblatt* vom 14. April.  
 Desai, Z. und T. Kalandrakis (2025), The core of the party system, *Journal of Politics* 87(4), S. 1499–514.  
 Emmenegger, P. und A. Walter (2024), Partisan districting and the adoption of proportional representation: Gerrymandering and its discontents, *European Political Science Review* 16(2), S. 187–206.  
 Feizi, M., R. Ramezanian und S. M. Sadati (2020), Borda paradox in the 2017 Iranian Presidential election: Empirical evidence from opinion polls, *Economics of Governance* 21(2), S. 101–13.  
 Gehrlein, W. V. (2005), Probabilities of election outcomes with two parameters: The relative impact of unifying and polarizing candidates, *Review of Economic Design* 9(4), S. 317–36.  
 Habermas, J. (2009), *Faktizität und Geltung*, Frankfurt, Suhrkamp.  
 Horan, S., M. J. Osborne und M. Remzi Sanver (2019), Positively responsive collective choice rules and majority rule: A generalization of May's theorem to many alternatives, *International Economic Review* 60(4), S. 1489–504.  
 Kaminski, M. M. (2018), Spoiler effects in proportional representation systems: Evidence from eight Polish parliamentary elections, 1991–2015, *Public Choice* 176(3–4), S. 441–60.  
 Kurrild-Klitgaard, P. (2008), Voting paradoxes under proportional representation: Evidence from eight Danish elections, *Scandinavian Political Studies* 31(3), S. 242–67.  
 Kurrild-Klitgaard, P. (2018), Trump, Condorcet and Borda: Voting paradoxes in the 2016 Republican presidential primaries, *European Journal of Political Economy* 55 (Dezember), S. 29–35.  
 Maskin, E. und A. Sen (2016), How majority rule might have stopped Donald Trump, *New York Times* vom 28. April.  
 May, K. O. (1952), A set of independent necessary and sufficient conditions for simple majority decision, *Econometrica* 20(4), S. 680–84.  
 Monroe, B. L. (1995), Fully proportional representation, *American Political Science Review* 89(4), S. 925–40.  
 Moulin, H. (1991), *Axioms of Cooperative Decision Making*, Cambridge, Cambridge University Press.  
 Potthoff, R. F. und M. C. Munger (2021), Condorcet loser in 2016: Apparently Trump; Condorcet winner: Not Clinton?, *American Politics Research* 49(6), S. 618–36.

- Saari, D. G. (2000), Mathematical structure of voting paradoxes:  
II. Positional voting, *Economic Theory* 15, S. 55–102.
- Schlitt, A.-L. (2025), Friedrich Merz will Wahlrecht wieder ändern, *Zeit  
online* vom 24. Februar.
- Sen, A. (2017), *Collective Choice and Social Welfare*, Cambridge MA, Harvard  
University Press.