



15. April 2009 FP/fp

**Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 4. Mai 2009
zum Gesetzentwurf in BT-Drucksache 16/11885:
Beseitigung des negativen Stimmgewichts
durch eine systemkonforme Änderung im geltenden Wahlsystem**

Sofort vollziehbare Minimallösung

Die Änderung des Bundeswahlgesetzes gemäß BT-Drucksache 16/11885 beseitigt das negative Stimmgewicht, das 2005 bei der Nachwahl im Wahlkreis Dresden I Tausende von Wählern irritiert hat. Alles spricht dafür, die Änderung vorzunehmen. Sie beeinträchtigt weder die Kandidatenaufstellung noch die Wahlwerbung der Parteien. Sie lässt die Stimmgebung durch die Wählerinnen und Wähler unberührt. Vollzugstechnisch kann die Änderung von jetzt auf gleich umgesetzt werden.

Verbindung von Personen- und Verhältniswahl

Die Änderung lässt die Oberzuteilung auf Bundesebene unberührt. Sie betrifft nur die Untertzuteilungen an die Landeslisten der Parteien. Das bestehende Verfahren zur Verrechnung von Stimmen in Mandate, die Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers), wird zur *direktmandatsbedingten* Variante modifiziert (Augsburger Zuteilungsverfahren). Die Variante garantiert, dass jede Landesliste mindestens so viele Sitze erhält, wie sie Wahlkreissieger aufweist. Dies schafft eine materielle Verbindung zwischen Direkt- und Verhältnismandaten, die sich in den Parteidivisoren niederschlägt. Dem gesetzten Ziel, eine "mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl" zu schaffen, wird besser Genüge getan als bisher.

Bisher werden zunächst die beiden Komponenten der Personenwahl und der Verhältniswahl *unverbunden* ausgewertet und danach die so zu Stande gekommenen Sitzzahlen miteinander abgeglichen. Wenn es bei dem Abgleich hapert, verbleiben Überhangmandate. Beispiel 2005: Auf je 76 500 SPD-Zweitstimmen entfiel rund ein SPD-Sitz; es verblieben neun Überhangmandate. Überhangmandate können ihrerseits ein negatives Stimmgewicht für die Wähler und Wählerinnen nach sich ziehen.

Die vorgeschlagene Änderung garantiert, dass die einer Landesliste zugeweilten Sitze immer ausreichen, um alle Wahlkreissieger zum Zuge kommen zu lassen. Für die Wahl von 2005 zeigt dies **Anhang 1**: Je 80 000 SPD-Zweitstimmen begründen rund einen SPD-Sitz, außer wenn in einem Land die Direktmandatsgewinne mehr erfordern. Überhangmandate und negative Stimmgewicht werden in den Untertzuteilungen zu einem Relikt der Vergangenheit.

Einzelheiten

Der Änderungsvorschlag formuliert die für die Untertzuteilungen durchzuführenden Rechenschritte als Divisorverfahren. Dies erlaubt eine griffige und anschauliche Weitergabe des Ergebnisses in der Form: *Auf je x Stimmen entfällt rund ein Sitz, außer die Direktmandatsgewinne erfordern mehr.* Will man eher Einblick in die Bestimmung des Divisors (Wahlschlüssels) geben, kann man (zweitens) das Verfahren auch als Höchstzahlmethode darstellen, wie es **Anhang 2** am Beispiel SPD 2005 vormacht. Oder man folgt (drittens) der Beschreibung als Rangmaßzahlverfahren wie im Bundestagshandbuch. Meines Erachtens [8] gehören solche Vollzugsdetails nicht in das Wahlgesetz, sondern in die Wahlordnung.

Der Änderungsvorschlag unterscheidet die *Oberzuteilung* auf Bundesebene, bei der alle 598 Sitze im Verhältnis der Stimmenerfolge den Parteien zugeteilt werden, von den *Untertzuteilungen*, die für eine jede Partei ihre Sitze an die Landeslisten weiter reichen. Während das geltende Gesetz durch die (kaum verständlichen) Rückbezüge in §§6–7 für beide Stufen dieselbe Regelung vorgibt, kann der Gesetzgeber nun bei der ersten, unitarischen Zuteilungsstufe anders verfahren als bei der zweiten, föderalen Stufe. Der Vorschlag macht von dieser Gestaltungsmöglichkeit Gebrauch und beschränkt die Änderungen minimalistisch nur auf die Untertzuteilungen, siehe auch [9].

Denkbare zukünftige Ergänzungen

Der Änderungsvorschlag lässt es zu, dass bei der Oberzuteilung auf Bundesebene— auch wenn das noch nie der Fall war—Überhangmandate auftreten könnten. Für deren Vermeidung wäre unseres Erachtens [16] die beste Lösung, die Gesamtsitzzahl zu vergrößern, bis der angestrebten Verhältnismäßigkeit Raum gegeben wird.

Da der Änderungsvorschlag im Gesetz eine materielle Verbindung zwischen Direkt- und Verhältnismandaten herstellt, *bevor* es zur Sitzzuteilung kommt, findet der bisherige Antagonismus zwischen Direkt- und Verhältnismandaten ein Ende. Die Verbindung— einmal etabliert—kann dann auch *nach* der Sitzzuteilung zu Problemlösungen beitragen. Bei einem frei werdenden Mandat kann meines Erachtens [17] *immer* aus der betroffenen Landesliste nachgerückt werden.

Auch wenn jegliches negative Stimmgewicht zukünftig vermieden wird, bleiben Nachwahlen wie die in Dresden in jedem Fall ein massiver Stolperstein: Der größte Teil der Bürger wählt unter gänzlich anderen Bedingungen als ein kleiner Rest. Die materielle Verbindung zwischen Direkt- und Verhältnismandaten eröffnet auch hier neue Lösungswege. Um Nachwahlen aus dem Weg zu räumen, ließen sich ausgefallene Wahlkreisbewerber aus der Liste ersetzen. Zwar wäre auch dieser Weg nicht perfekt, aber einen tadellosen Königsweg für die Nachwahl-Problematik gibt es nicht.

Professor Dr. Friedrich Pukelsheim

Anhang 1: Sitzzuteilung 2005 gemäß BT-Drucksache 16/11885.

Anhang 2: Direktmandatsbedingte Divisormethode mit Standardrundung.

Anhang 3: Literaturanmerkungen.

Anhang 1: Sitzzuteilung 2005 gemäß BT-Drucksache 16/11885.

Die Oberzuteilung im Bund benutzt die bestehende Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers). Die Untertzuteilungen an die Landeslisten beruhen auf der neuen *direktmandatsbedingten* Variante (Augsburger Zuteilungsverfahren).

16. Wahlperiode	SPD	CDU	FDP	LINKE	GRÜNE	CSU
<i>Oberzuteilung von 598 Mandaten an die Parteien (Bundesdivisor = 76 000)</i>						
Bund	16 194 665	13 136 740	4 648 144	4 118 194	3 838 326	3 494 309
18. Sep. 2005	213	173	61	54	51	46
<i>Untertzuteilungen an die Landeslisten</i>						
Schleswig-Holstein	655 361 5√8=8-1	624 510 6√8=8	173 320 2	78 755 1	144 712 1	
Mecklenburg-Vorpommern	314 830 4√4=4	293 316 3√4=4	62 049 1	234 702 3	39 379 1	
Hamburg	365 546 6√5=6	272 418 3-1	84 593 1	59 463 1	140 751 2	
Niedersachsen	2 058 174 25√26=26-1	1 599 947 4√20=20-1	426 341 6	205 200 3	354 853 5	
Bremen	155 366 2√2=2	82 389 1	29 329 0	30 570 0	51 600 1	
Brandenburg	561 689 10√7=10	322 400 4	107 736 1	416 359 5	80 253 1	
Sachsen-Anhalt	474 909 10√6=10	357 663 5	117 155 2	385 422 5	59 146 1	
Berlin	637 674 7√8=8	408 715 1√5=5	152 157 2	303 630 3√4=4	254 546 1√3=3	
Nordrhein-Westfalen	4 096 112 40√51=51-3	3 524 351 24√44=44-2	1 024 924 13	529 967 7	782 551 10	
Sachsen	649 807 3√8=8	795 316 14√10=14	269 623 4	603 824 8	126 850 2	
Hessen	1 197 762 13√15=15-1	1 131 496 8√14=14-1	392 123 5	178 913 2	340 288 5	
Thüringen	432 778 6√5=6	372 435 3√5=5	115 009 1	378 340 5	69 976 1	
Rheinland-Pfalz	822 074 5√10=10-1	877 632 10√11=11-1	278 945 4	132 154 2	172 900 2	
Bayern	1 806 548 1√23=23-1		673 817 9	244 701 3	559 941 7	3 494 309 44√46=46
Baden-Württemberg	1 754 834 4√22=22-1	2 283 085 33√29=33	693 835 9	219 105 3	623 091 8	
Saarland	211 201 4√3=4	191 067 2-1	47 188 1	117 089 2	37 489 0	
<i>Parteidivisor</i>	<i>80 000</i>	<i>79 300</i>	<i>77 000</i>	<i>77 000</i>	<i>75 000</i>	<i>76 000</i>

Der Saarland-Eintrag $4 \vee 3 = 4$ für die SPD besagt, dass 4 Direktmandate verbunden sind mit 3 Verhältnismandaten; die größere Zahl hat Bestand (4). Die 3 Verhältnismandate resultieren aus Teilung der Zweitstimmen (Landeslisten-Stimmen) durch den SPD-Parteidivisor und Rundung ($211\,201/80\,000 = 2.64 \rightarrow 3$). Einträge der Art $0 \vee 2 = 2$ sind auf 2 verkürzt, Saldi zum Status quo in kleiner Schrift angefügt.

Anhang 2: Direktmandatsbedingte Divisormethode mit Standardrundung (Augsburger Zuteilungsverfahren).

Die Zuteilung der Sitze an die Landeslisten einer Partei lässt sich in alter Tradition nach fallenden Höchstzahlen reihen. Die Stimmen werden durch 0.5, 1.5, usw. geteilt und die Sitze in Reihung der Höchstzahlen zugewiesen, die auf die Direktmandatsgewinne (Dir) folgen. Die Tabelle zeigt am Beispiel der SPD bei der Wahl 2005, wie dieses Vorgehen zu den Sitzzahlen in Anhang 1 führt.

2005 SPD Sitze	Teiler	SH	MV	HH	NI	HB	BB	ST	BE	NW	SN	HE	TH	RP	BY	BW	SL
1	0.5	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir
2	1.5	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	1 204 365	Dir	Dir
3	2.5	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	722 619	Dir	Dir
4	3.5	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	185 659	Dir	Dir	Dir	516 157	Dir	Dir
5	4.5	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	144 402	Dir	Dir	Dir	401 455	389 963	46 934
6	5.5	119 157	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	118 147	Dir	Dir	149 468	328 463	319 061	
7	6.5	100 825	56 238	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	Dir	99 970	Dir	66 581	126 473	277 930	269 974	
8	7.5	87 381		Dir	Dir	Dir	Dir	85 023	Dir	Dir	86 641	Dir	109 610	240 873	233 978		
9	8.5	77 101		Dir	Dir	Dir	Dir	75 021	Dir	Dir	76 448	Dir	96 715	212 535	206 451		
10	9.5			Dir	Dir	Dir	Dir		Dir	Dir		Dir	86 534	190 163	184 719		
11	10.5			Dir	Dir	53 494	45 229		Dir	Dir		Dir	78 293	172 052	167 127		
12	11.5			Dir	Dir				Dir	Dir		Dir		157 091	152 594		
13	12.5			Dir	Dir				Dir	Dir		Dir		144 524	140 387		
14	13.5			Dir	Dir				Dir	Dir		88 723		133 818	129 988		
15	14.5			Dir	Dir				Dir	Dir		82 604		124 590	121 023		
16	15.5			Dir	Dir				Dir	Dir		77 275		116 551	113 215		
17	16.5			Dir	Dir				Dir	Dir				109 488	106 354		
18	17.5			Dir	Dir				Dir	Dir				103 231	100 276		
19	18.5			Dir	Dir				Dir	Dir				97 651	94 856		
20	19.5			Dir	Dir				Dir	Dir				92 643	89 991		
21	20.5			Dir	Dir				Dir	Dir				88 124	85 602		
22	21.5			Dir	Dir				Dir	Dir				84 025	81 620		
23	22.5			Dir	Dir				Dir	Dir				80 291	77 993		
24	23.5			Dir	Dir				Dir	Dir				76 874			
25	24.5			Dir	Dir				Dir	Dir							
26	25.5			80 713	Dir					Dir							
27	26.5			77 667	Dir					Dir							
—	—			—	—					—							
51	50.5			81 111													
52	51.5			79 536													

Griffiger ist die—ergebnisgleiche—Beschreibung als Divisormethode: *Auf je 80 000 SPD-Zweitstimmen entfällt rund ein Sitz, außer die Direktmandatsgewinne erfordern mehr.* Als Divisor (Wahlschlüssel) mag jede Zahl dienen, die zwischen der ersten unbenutzten Höchstzahl (NW: 79 536) und der letzten benutzten (BY: 80 291) liegt. In diesem Bereich sticht 80 000 als schöner Wert hervor.

Anhang 3: Literaturanmerkungen.

Eine mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl wurde meines Wissens als erstes 1902 von Geyerhahn entwickelt, einschließlich Varianten zur Vermeidung von Überhangmandaten. Jeder Wähler hatte eine Stimme, die zweifach ausgewertet wurde.

- [1] Siegfried Geyerhahn: *Das Problem der verhältnismässigen Vertretung—Ein Versuch seiner Lösung*. Tübingen, 1902 [12, 30].

Dasselbe Wahlsystem propagierte Heile 1926 in einem Zeitungsartikel.

- [2] Wilhelm Heile: “Ein Vorschlag zur Wahlreform.” *Frankfurter Zeitung und Handelsblatt*, Nr. 75 vom 29. Januar 1926.

Ein Jahr zuvor hatte Thoma ein Zweistimmen-System vorgeschlagen.

- [3] Richard Thoma: “Die Reform des Reichstags.” *Germania—Zeitung für das deutsche Volk*, Morgenausgaben Nr. 200 vom 30. April 1925 und Nr. 202 vom 1. Mai 1925. Auch als Sonderdruck, Heidelberg, 1925.

Nach dem Krieg arbeitete Heile im Ausschuss für Wahlrechtsfragen des Parlamentarischen Rates mit. Thoma hielt dort in der zweiten Sitzung als Sachverständiger ein Referat “Über die Geschichte des Verhältniswahlrechts”, in dem er sein Zweistimmen-System eindringlich darstellte.

- [4] Harald Rosenbach: *Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Akten und Protokolle. Band 6: Ausschuss für Wahlrechtsfragen*. Boppard am Rhein, 1994 [XXIII, 25, 106].

Meyer wies 1994 erstmals darauf hin, dass Überhangmandate aus Wählersicht ein negatives Stimmgewicht nach sich ziehen können.

- [5] Hans Meyer: “Der Überhang und anderes Unterhaltsames aus Anlass der Bundestagswahl 1994.” *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* 77 (1994) 312–362 [321].

In einem Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen wurde 1996 ein Weg aufgezeigt, Überhangmandate (und damit negative Stimmgewichte) zu vermeiden. Der Rechenweg war ergebnisgleich zum jetzigen, aber umständlicher formuliert.

- [6] BT-Drucksache 13/5575 vom 24. September 1996.

Schon seit 1998 wird die direktmandatsbedingte Variante, die mit der Divisormethode mit *Abrundung* (D’Hondt/Hagenbach-Bischoff) einher geht, für die Wahl zum Schottischen Parlament praktiziert.

- [7] Internet: www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga_19980046_en_2

Dagegen baut die vorgelegte BT-Drucksache 16/11885 auf der geltenden Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) auf und benutzt die zu dieser Methode gehörige direktmandatsbedingte Variante (Augsburger Zuteilungsverfahren).

Zwei Vorschläge meinerseits sollen mithelfen, die entsprechenden Systemänderungen transparent, berechenbar und abstrakt-generell auszugestalten und somit eine normenklare und verständliche Grundlage zu schaffen:

- [8] “Die Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers): Verfahrensnorm, Vollzugshinweise, Erläuterungsbeispiele.” 20. August 2007, Internet: www.uni-augsburg.de/bazi/DivStd.pdf.
- [9] “Vorschlag für §6–7 BWahlG zur Vermeidung negativer Stimmgewichte.” 22. September 2008, Internet: www.uni-augsburg.de/pukelsheim/2008Berlin/VorschlagBWahlG.pdf.

In mehreren Aufsätzen* habe ich die Variante an Hand der Wahlen 1994, 2002 und 2005 erläutert, die verfügbaren Rechenwege bewertet und alternative Regelungen aufgezeigt.

- [10] “Mandatzuteilungen bei Verhältniswahlen: Vertretungsgewichte der Mandate.” *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* 83 (2000) 76–103 [100].
- [12] “Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen? Der schwierige Umgang mit einem hehren Ideal.” *Stadtforschung und Statistik* 16 (2003) 56–61 [59].
- [13] “Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen zwischen Anspruch und Wirklichkeit.” *Die Öffentliche Verwaltung* 57 (2004) 405–413 [411].
- [14] “Das Kohärenzprinzip, angewandt auf den Deutschen Bundestag.” *Spektrum der Wissenschaft*, Heft 3/2004, 96.
- [15] “Stellungnahme zur Neuverteilung der Sitze im Vermittlungsausschuss vor dem Hintergrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 8. Dezember 2004.” Deutscher Bundestag, Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Ausschussdrucksache 15 - G - 46 vom 2. März 2005 [11]. Überarbeitungen (mit Sebastian Maier): “Eine schonende Mehrheitsklausel für die Zuteilung von Ausschusssitzen.” *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 36 (2005) 763–772 [772]. “A gentle majority clause for the apportionment of committee seats.” Seiten 177–188 [187] in: *Mathematics and Democracy—Recent Advances in Voting Systems and Collective Choice*. Berlin, 2006.
- [16] “Current issues of apportionment methods.” Seiten 167–176 [173] in: *Mathematics and Democracy—Recent Advances in Voting Systems and Collective Choice*. Berlin, 2006.
- [17] (Mit Sebastian Maier) Parlamentsvergrößerung als Problemlösung für Überhangmandate, Pattsituationen und Mehrheitsklauseln. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 39 (2008) 312–322 [315].
- [18] Bundeswahlgesetz—Nächste Etappe. *Deutsches Verwaltungsblatt* 123 (2008) 889–897 [891, 895].

* Als Volltexte unter www.uni-augsburg.de/pukelsheim/publikationen.html abrufbar.