



7. Januar 2013 FP/fp

**Stellungnahme für die öffentliche Innenausschuss-Anhörung  
am 14. Januar 2013 zum Gesetzentwurf “Wahlrechtsreform”  
der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
und zum Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE**

[BT-Drucksachen 17/11819 und 17/11821, Ausschussdrucksache 17(4)625]

*Zusammenfassung.* Beide Gesetzentwürfe stellen für die parteiliche Zusammensetzung des Bundestags eine Erfolgswertgleichheit aller zuteilungsberechtigten Zweitstimmen sicher. Hinsichtlich der personellen Zusammensetzung wird die Erfolgswertgleichheit der (für die Landeslisten gewerteten) Zweitstimmen eingeschränkt, um Erst- und Zweitstimmenerfolge miteinander zu verbinden. Diese Verbindung kann föderale Unproportionalitäten bewirken, die im ersten Gesetzentwurf milder ausfallen als im zweiten.

Die durch die Reform neu geschaffene Verbindung von Personen- und Verhältniswahl beruht auf einer Flexibilisierung der Bundestagsgröße, die der erste Gesetzentwurf großzügiger handhabt. Letztlich hängt es dabei von der Zahl der Wahlkreise ab, auf welches Niveau die Gesamtsitzzahl ansteigt. Ausgehend von 275 Wahlkreisen (statt 299) und paritätischer Ausgangsgröße von 550 Sitzen (statt 598) dürfte die Flexibilisierung zu einem Bundestag von unter 600 Abgeordneten führen, was der Bundestag einer früheren Reformkommission als Maximalgröße vorgegeben hatte.

Zu BT-Drucksache 17/11820 kann ich aus mathematischer Sicht nichts beitragen.

	Seite
1. Blick zurück: Vom BWG2008 über das BWG2011 zum BWG2013	2
2. Blick voraus: BWG2013 und Wahlgrundsätze	2
2.1. Parteiliche Zusammensetzung des Bundestages	2
2.2. Personelle Zusammensetzung des Bundestages	3
2.3. Bestimmung der Bundestagsgröße	5
3. Blick auf Einzelpunkte	6
3.1. Textfassungen A und B des neuen Paragraphen 6	6
3.2. Notwendige Reparatur von Textfassung B	9
3.3. Negative Stimmgewichte	9
3.4. Stimmensplitting	9
3.5. Nachrücken auf Bundestagsmandate	10
3.6. Nachrücken von Wahlkreisbewerbern	10
3.7. Bundestagsgröße und Wahlkreiseinteilung	10

## 1. Blick zurück: Vom BWG2008 über das BWG2011 zum BWG2013

Nach wie vor soll das Bundeswahlgesetz (BWG) eine *mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl* verwirklichen. Im BWG2008 und BWG2011 führte die mangelhafte Verbindung der Wahlsystemkomponenten zu Schwierigkeiten, die durch das neue BWG2013 ausgeräumt werden.

Natürlich kann man die neuen Gesetzentwürfe im Rückblick erläutern, wie sie aus den Vorgängern hervorgegangen sind. Aber die alten Fassungen sind ja nun obsolet und wandern ins Archiv; sie bieten keinen tragfähigen Grund, die neuen Fassungen zu rechtfertigen. Auch der begriffliche Apparat, der dazu diente, das vergangene Ungemach zu beschreiben—wie Überhangmandate, Ausgleichsmandate, negative Stimmgewichte u.ä.—, rückt in Archivnähe.

Eine zukunftsorientierte Rechtfertigung der Wahlrechtsreform muss sich als Maßstab direkt auf die Wahlgrundsätze selbst beziehen. Die folgende Stellungnahme zeigt, dass dieser Bezug durchaus möglich ist und meines Erachtens überzeugend ausfällt.

## 2. Blick voraus: BWG2013 und Wahlgrundsätze

Das BWG2013 setzt die auf den Stimmzetteln eingedruckte Zusicherung, die Zweitstimme sei die *maßgebende Stimme für die Verteilung der Sitze insgesamt auf die einzelnen Parteien*, makellos in die Tat um (Abschnitt 2.1). Gleichzeitig kommen die mit den Erststimmen gewählten Wahlkreissieger vorbehaltlos zum Zuge, ohne dabei übermäßige föderale Unproportionalitäten hervorzurufen (Abschnitt 2.2). Der schonende Abgleich von Erst- und Zweitstimmenerfolgen wird durch eine Flexibilisierung der Bundestagsgröße ermöglicht, die in den beiden Gesetzentwürfen unterschiedlich ausgestaltet wird (Abschnitt 2.3).

### 2.1. Parteiliche Zusammensetzung des Bundestages

Die Zuteilung der Bundestagssitze an die Parteien beruht auf dem 2008 in das BWG aufgenommenen Divisorverfahren mit Standardrundung.<sup>1</sup> Das Verfahren ist so einfach wie nur denkbar. Die bundesweiten Zweitstimmenzahlen der Parteien werden durch einen gemeinsamen Wahlschlüssel—genannt *Bundesdivisor*—geteilt und die resultierenden Quotienten werden zur Sitzzahl der jeweiligen Partei gerundet; der Bundesdivisor wird so bestimmt, dass die Bundestagsgröße genau ausgeschöpft wird.

Der Begriff *Bundestagsgröße* bezeichnet die Zahl der Sitze, mit denen der Bundestag während der Legislaturperiode amtiert. Zum Beispiel wäre auf der Grundlage des künftigen BWG2013 aus der vergangenen Wahl 2009 ein Bundestag mit 671 Sitzen entstanden. Damit geht ein Bundesdivisor 60 800 einher; das heißt: Auf je 60 800 Zweitstimmen entfällt rund einer der 671 Sitze. Allgemein wird im BWG2013 die Bundestagsgröße aus dem Wahlergebnis heraus bestimmt, siehe unten Abschnitt 2.3.

---

<sup>1</sup> Auch benannt nach *André Sainte-Laguë* (1882–1950), Professor am Conservatoire national des arts et métiers in Paris, und *Hans Schepers* (\*1928), Leiter der Gruppe Datenverarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages.

Siehe auch [www.uni-augsburg.de/puke1sheim/2002g.html](http://www.uni-augsburg.de/puke1sheim/2002g.html).

Das Divisorverfahren mit Standardrundung harmoniert in hervorragender Weise mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit. Mit diesem Verfahren werden die Erfolgswerte aller Zweitstimmen<sup>2</sup> im gesamten Wahlgebiet so gleich wie möglich gestellt. Es gibt diverse Möglichkeiten, die Gleichheit der Erfolgswerte zu bewerten, also die—aufgrund der Ganzzahligkeit der Sitze—praktisch unvermeidliche Ungleichheit zu messen. In drei Hinsichten erweist sich das Divisorverfahren mit Standardrundung als optimal.

Erstens sind die quadrierten Abweichungen zwischen realen Erfolgswerten und idealem Einhundertprozent-Erfolg in der Summe über aller Wähler so klein wie möglich.<sup>3</sup> Zweitens ist das Verfahren neutral in dem Sinn, dass bei wiederholten Anwendungen im Durchschnitt keine Verzerrungen zu Gunsten stärkerer und zu Lasten schwächerer Parteien auftreten, oder umgekehrt.<sup>4</sup> Drittens würde bei jeder Änderung der Zuteilung ein Sitztransfer von einer Partei zu einer anderen die Erfolgswertunterschiede zweier Wähler dieser Parteien in der Regel verschlechtern, nie aber verbessern.<sup>5</sup>

Die parteiliche Zusammensetzung des Bundestags mit Hilfe des Divisorverfahrens mit Standardrundung gerät also nicht nur so einfach wie denkbar, sondern genügt auch dem Grundsatz der gleichen Wahl so weit wie irgend möglich.

## 2.2. Personelle Zusammensetzung des Bundestages

Die bundesweit auf eine Partei entfallenen Sitze können nicht ohne weiteres mit Personen besetzt werden, da weiterhin die Parteien ihre Kandidaten nicht auf einer (einzigen) Bundesliste aufstellen, sondern auf (vielen) Landeslisten. Um bei der Unterteilung der bundesweiten Sitze einer Partei an ihre Landeslisten auch die Wahlkreissieger zu bedenken, wird das Divisorverfahren mit Standardrundung zu einer *direktmandatsbedingten Variante* modifiziert.<sup>6</sup>

Die direktmandatsbedingte Variante garantiert jeder Partei, dass die einem Landesverband zugewiesenen Sitze für alle seine Wahlkreissieger ausreichen. Für jede Partei werden die Zweitstimmenzahlen der Landeslisten durch einen gemeinsamen Wahlschlüssel—genannt *Parteidivisor*—geteilt und die resultierenden Quotienten werden zur *Verhältnissitzzahl* gerundet; die Verhältnissitzzahl oder, falls mehr, die Zahl der gewonnenen Direktmandate ergibt die Sitzzahl der Landesliste; der Parteidivisor wird so bestimmt, dass die bundesweite Sitzzahl der Partei genau ausgeschöpft wird.

---

<sup>2</sup> genauer: aller zuteilungsberechtigten Zweitstimmen.

<sup>3</sup> *André Sainte-Laguë*: La représentation proportionnelle et la méthode des moindres carrés. Annales scientifiques de l'École normale supérieure, Troisième série 27 (1910) 529–542.

<sup>4</sup> *Georg Pólya*: Über die Verteilungssysteme der Proportionalwahl. Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft 54 (1918) 363–387.

<sup>5</sup> *Ladislaus von Bortkiewicz*: Ergebnisse verschiedener Verteilungssysteme bei der Verhältniswahl. Annalen für soziale Politik und Gesetzgebung 6 (1919) 592–613.

Mehr zu den Optimalitätskonzepten in [www.uni-augsburg.de/pukelsheim/2000a.html](http://www.uni-augsburg.de/pukelsheim/2000a.html).

<sup>6</sup> Wir haben andernorts die direktmandatsbedingte Variante des Divisorverfahrens mit Standardrundung auch kurz *Augsburger Zuteilungsverfahren* genannt, um die Variante abzuheben vom originären Divisorverfahren mit Standardrundung nach Sainte-Laguë/Schepers. Siehe Ausschussdrucksache 16(4)592 A und die dortigen Literaturanmerkungen.

Für eine Partei, die keine oder nur wenige Wahlkreissieger stellt, spielt die direktmandatsbedingte Einschränkung keine Rolle, weil—wie früher—in jedem Land die Verhältnissitzzahl ausschlaggebend bleibt. Somit erweist sich hier die Untertzuteilung an die Landeslisten wiederum als erfolgswertoptimal; das heißt, die Erfolgswerte der für ihre Landeslisten gewerteten Zweitstimmen werden so gleich gestellt wie möglich.

Für eine Partei mit vielen Wahlkreissiegern kann die Sitzzuteilung gemäß der direktmandatsbedingten Variante anders ausfallen als die Sitzzuteilung, die mit dem (unbedingten) Divisorverfahren mit Standardrundung zu Stande käme und als erfolgswertoptimal gelten kann. Mit anderen Worten: Die in das BWG2013 aufgenommene direktmandatsbedingte Variante des Divisorverfahrens mit Standardrundung kann dazu führen, dass die Erfolge aus der Verhältniswahl den Erfolgen aus der Personenwahl nachgeordnet werden.

Dass die Erfolge aus der Personenwahl vorbehaltlos zur Geltung kommen, ist das erklärte politische Ziel aller Fraktionen. Die Wahrung der Personenwahlergebnisse zieht aber unausweichlich die Notwendigkeit nach sich, die Verhältniswahlkomponente dementsprechend anzupassen.<sup>7</sup> Die somit auch unausweichlichen föderalen Unproportionalitäten werden in den Begründungen der beiden Gesetzentwürfe meines Erachtens zu stiefmütterlich behandelt.<sup>8</sup>

Die föderalen Unproportionalitäten erhellen den Unterschied der beiden Gesetzentwürfe. Wir zeigen dies an Hand der Wahl 2009, bei der nur die CDU-Untertzuteilung davon betroffen gewesen wäre. Das alte BWG2008 gab der CDU 194 Sitze (nämlich 173 Sitze von der Ausgangsgröße von 598 Sitzen zuzüglich 21 Überhangmandate). Wären 194 Sitze rein im Verhältnis der für die Landeslisten gewerteten Zweitstimmen zugeteilt worden, wären zwölf Sitze unter den CDU-Landeslisten anders zugeteilt worden. Im alten Gesetz betrug die föderale Unproportionalität also zwölf Transfers von 194 Sitzen.

Der Vier-Fraktionen-Gesetzentwurf hätte als Ergebnis der Vorabkalkulation die Bundestagsgröße auf 671 Sitze angehoben. Davon wären auf die CDU bundesweit 195 Sitze entfallen. Die CDU-Untertzuteilung mit Hilfe der direktmandatsbedingten Variante hätte sich um zwölf Sitztransfers von der rein proportionalen Zuteilung unterschieden. Hier beträgt die föderale Unproportionalität zwölf Transfers von 195 Sitzen.

Der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE hätte 2009 zum Ausgleich der 45 CSU-Direktmandate die Bundestagsgröße auf 641 Sitze heraufgesetzt, wovon auf die CDU 186 Sitze entfallen würden. Bei der CDU-Untertzuteilung hätten die direktmandatsbedingte Zuteilungsvariante und die rein proportionale Zuteilung einen Unterschied von sechzehn Sitztransfers ergeben. Hier fällt die föderale Unproportionalität mit sechzehn Transfers bei einem kleineren Kontingent von 186 Sitzen vergleichsweise stärker aus.

---

<sup>7</sup> So auch der Abgeordnete Dr. Günter Krings in der ersten Beratung am 14. Dezember 2012 (Plenarprotokoll 17/215, Seite 26519D): *Aber entscheidend ist doch, dass wir heute schon durch die Existenz von Überhangmandaten eine gewisse unvermeidbare föderale Verzerrung haben.*

<sup>8</sup> Für eine ausführlichere Diskussion der föderalen Unproportionalitäten in den parteiinternen Untertzuteilungen und ihrer Bewertung durch die damit einhergehende Zahl der Sitztransfers siehe Abschnitt III.3 in: *Richard Peifer, Daniel Lübbert, Kai-Friederike Oelbermann, Friedrich Pukelsheim: Direktmandatsorientierte Proporzanpassung: Eine mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl ohne negative Stimmgewichte.* Deutsches Verwaltungsblatt 12/2012 (127. Jg.) 725–730. [[www.uni-augsburg.de/pukelsheim/2012c.pdf](http://www.uni-augsburg.de/pukelsheim/2012c.pdf)]

### 2.3. Bestimmung der Bundestagsgröße

Beide Gesetzentwürfe bewerkstelligen eine schonende Verbindung von Personen- und Verhältniswahl dadurch, dass sie die Bundestagsgröße beweglich gestalten. Die gezielte Flexibilisierung der Bundestagsgröße fügt einen gestalterischen Freiheitsgrad in das Wahlsystem ein, der neu ist.<sup>9</sup> Der Bundestag ist in der Bestimmung seiner Größe weitestgehend frei. Verfassungsrechtliche Untersuchungen, ob die Wahlgrundsätze Vorgaben für die Bundestagsgröße implizieren, sind mir nicht bekannt.<sup>10</sup>

Der Vier-Fraktionen-Gesetzentwurf (Ds. 17/11819) bestimmt die Bundestagsgröße aus einer Überschlagsrechnung,<sup>11</sup> die Erst- und Zweitstimmenerfolge getrennt nach Ländern zusammenführt. In jedem Land wird jeder Liste die Verhältnissitzzahl<sup>12</sup> oder, falls mehr, die Zahl ihrer Wahlkreissieger zugeordnet. Für jede Partei ergibt die Summe der ihren Landeslisten zugeordneten Sitzzahlen ihre bundesweite Garantiesitzzahl. Die Bundestagsgröße ist dann durch die Forderung bestimmt, dass bei der parteilichen Zusammensetzung des Bundestages (Oberzuteilung) jede Partei ihre Garantiesitzzahl erreicht. Ist dies schon bei der Ausgangsgröße gemäß §1(1) BWG gegeben, fallen nominelle Hausgröße und tatsächliche Bundestagsgröße zusammen. Andernfalls wird die Ausgangsgröße so lange erhöht, bis der Forderung Genüge getan wird.

Der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE (Ds. 17/11821) passt die Bundestagsgröße nur dann an, wenn für eine Partei die bundesweite Zahl ihrer Wahlkreissieger größer ist als die Zahl der Sitze, die im Verhältnis der Zweitstimmen von 598 Ausgangssitzen auf die Partei entfallen. Mit dieser Regelung wäre bei allen Wahlen bis 2005 die nominelle Hausgröße unverändert geblieben. Die Regelung hätte nur bei der Wahl 2009 gegriffen, als die CSU 45 Direktmandate gewann und mit 42 Verhältnissitzen (von 598) dahinter zurückblieb. Die Bundestagsgröße wäre von 598 auf 641 heraufgesetzt worden. Auch im Vergleich mit früheren Wahlen wird deutlich, dass der erste Gesetzentwurf die Flexibilisierung der Bundestagsgröße großzügiger handhabt als der zweite:

Wahljahr	BWG2008	4F	Li
2009	598+21+3	671	641
2005	598+9+7	625	598
2002	598+4+2	610	598
1998	656+13	693	656
1994	656+13+3	692	656

4F = Vier-Fraktionen-Entwurf = Ds. 17/11819

Li = DIE LINKE-Entwurf = Ds. 17/11821

<sup>9</sup> Neu ist das gestalterische Element, das sich der Gesetzgeber damit schafft. Nicht neu ist die Flexibilisierung der Bundestagsgröße an sich. Kein Bundestag seit 1980 amtierte mit der in §1(1) BWG genannten nominellen Hausgröße von früher 496, später 656, und derzeit 598 Sitzen, alle Bundestage waren größer.

<sup>10</sup> Die von der Reformkommission zur Größe des Deutschen Bundestages eingeholten Rechtsgutachten von *Markus Heintzen* (1996) und *Wolfgang Löwer* (1997) erwähnen diesen Punkt mit keinem Wort. Der Kommission war aufgegeben, von einem *auf unter 600 Abgeordnete* verkleinerten Bundestag auszugehen.

<sup>11</sup> In der Begründung wird die Vorabkalkulation als *1. Stufe* bezeichnet (Seite 9).

<sup>12</sup> Die Verhältnissitzzahl beruht hier auf den zuteilungsberechtigten Zweitstimmen im Land und auf dem Sitzkontingent des Landes. Auf jedes Land entfallen doppelt so viele Sitze wie Wahlkreise.

Die Großzügigkeit erfüllt einen wählerorientierten Zweck, denn sie umgeht verhältnismäßige Engpässe. Zum Beispiel hätte 2009 das Wahlergebnis so ausfallen können, dass die CSU nur 42 Wahlkreise gewonnen hätte bei ansonsten identischen Zweitstimmenresultaten. Der erste Gesetzentwurf hätte weiterhin zu 671 Sitzen im Bundestag geführt. Von diesen wären 195 auf die CDU entfallen, und davon fünf auf die CDU-Landesliste Brandenburg mit ihren 327 454 Zweitstimmen. Der zweite Entwurf hätte es bei der Ausgangsgröße von 598 Sitzen belassen. Die anteiligen 173 CDU-Sitze hätten gerade für die 173 CDU-Wahlkreissieger ausgereicht und davon wäre nur einer aus Brandenburg gekommen.<sup>13</sup>

Die Art, wie der erste Gesetzentwurf die Vorabkalkulation der Garantiesitze durchführt, ist natürlich nicht in Stein gemeißelt; es gibt dazu viele Alternativen. Ebenso natürlich ist es Pflicht, die Bewegungen der nunmehr beweglichen Bundestagsgröße im Auge zu behalten. Inhalt und Begründung des zweiten Gesetzentwurfs machen dieses Anliegen aus meiner Sicht besonders deutlich.

### 3. Blick auf Einzelpunkte

#### 3.1. *Textfassungen A und B des neuen Paragraphen 6*

Für Paragraph 6 des ersten Gesetzentwurfs liegen zwei Textfassungen vor: die aus Ausschussdrucksache 17(4)625 (im Folgenden: “A”) und die aus Bundestagsdrucksache 17/11819 (“B”). Beide Fassungen produzieren absolut dieselbe Sitzzuteilung. Allerdings liest sich Fassung A, die offenbar zeitlich später entstanden ist und so auf B aufbauen konnte, unendlich viel verständlicher und ist deshalb definitiv vorzuziehen. Die Textfassungen A und B sind auf den folgenden Seiten 7 und 8 gegenübergestellt.

Fassung A beinhaltet eine deutlich klarere Abschnittsgliederung und weit weniger Querverweise. Verständlichkeit ist eine essentielle Qualität für ein Wahlgesetz. Das Gesetz soll und muss von den Lehrkörpern in der politischen Bildungsarbeit und im schulischem Unterricht dem Volk nahe gebracht werden. Ein unverständlicher Text, der auf die Deutung aus dritter Hand angewiesen ist, stellt sich selbst ein Bein.

Zudem zwingt Textfassung B den Bundeswahlleiter als Vollzugsorgan zu Rechnungen, die das Reformvorhaben in ein schlechtes Licht rücken. Da Paragraph 6(5) der Fassung B erst von zweiter Verteilung und danach von erster Verteilung spricht, muss die Rechnung diese Stufen ausweisen. Im Saldo ergeben sich nicht nur altbekannte Ausgleichsmandate, sondern auch so abstruse Sachen wie negative Ausgleichsmandate!<sup>14</sup> Dagegen macht Paragraph 6(2) der Fassung A mühelos klar, dass sein Zweck die Bestimmung bundesweiter Garantiesitzzahlen ist.

---

<sup>13</sup> Die föderale Unproportionalität wäre auf 21 Transfers der 173 Sitze hinausgelaufen.

<sup>14</sup> In der ersten Beratung am 14. Dezember 2012 thematisiert von der Abgeordneten Halina Wawzyński unter dem Stichwort “regionaler Proporz” (Plenarprotokoll 17/215, Seite 26514B).

1 § 6 Wahl nach Landeslisten – **Textfassung A [Ausschussdrucksache 17(4)625, S. 1–3]**

2 (1) Für die Verteilung der nach Landeslisten zu besetzenden Sitze werden die für jede Landesliste abge-  
3 gebenen Zweitstimmen zusammengezählt. Dabei werden Zweitstimmen derjenigen Wähler nicht berück-  
4 sichtigt, die

- 5 1. mit ihrer Zweitstimme eine Partei gewählt haben, die weniger als fünf Prozent der im Wahlgebiet ab-  
6 gegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten hat, es sei denn, die Partei hat in mindestens drei Wahl-  
7 kreisen einen Sitz errungen oder es handelt sich um eine Partei einer nationalen Minderheit, oder
- 8 2. mit ihrer Erststimme einen im Wahlkreis erfolgreichen Bewerber gewählt haben, der  
9 a) gemäß § 20 Absatz 3 nominiert worden ist oder  
10 b) von einer Partei vorgeschlagen worden ist, für die in dem betreffenden Land keine Landesliste  
11 zugelassen ist oder deren Zweitstimmen nach Nummer 1 bei der Sitzverteilung nicht zu berück-  
12 sichtigten sind.

13 (2) Auf jedes Land entfallen zunächst doppelt so viele Sitze wie Wahlkreise (§ 2 Absatz 2). Von dieser  
14 Landessitzzahl wird die Zahl der im jeweiligen Land erfolgreichen Wahlkreisbewerber nach Absatz 1 Satz 2  
15 Nummer 2 abgezogen. Jeder Landesliste werden so viele der verbleibenden Landessitze zugeordnet, wie  
16 sich nach Teilung der Summe ihrer Zweitstimmen durch einen nach Absatz 4 zu ermittelnden Zuteilungs-  
17 divisor mit anschließender Rundung ergeben. Mindestens wird der Landesliste jedoch die Zahl der von der  
18 Partei in den Wahlkreisen des Landes errungenen Sitze zugeordnet. Die Summe der nach Satz 3 und 4  
19 zugeordneten Sitzzahlen der Landeslisten jeder Partei ergibt ihre bundesweite Garantiesitzzahl.

20 (3) Vorbehaltlich des Absatzes 5 wird die endgültige Verteilung der Sitze wie folgt vorgenommen:

- 21 1. Die Gesamtzahl der Sitze (§ 1 Absatz 1) abzüglich der Gesamtzahl der erfolgreichen Wahlkreis-  
22 bewerber nach Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 wird nach dem Verhältnis der von den Parteien bundes-  
23 weit errungenen Zweitstimmen auf die Parteien verteilt. Dazu wird die Zweitstimmenzahl jeder  
24 Partei durch einen nach Absatz 4 ermittelten Zuteilungsdivisor geteilt und anschließend gerundet.  
25 Wird dabei die nach Absatz 2 ermittelte Garantiesitzzahl für mindestens eine Partei nicht erreicht, so  
26 ist die Zahl der zu verteilenden Sitze solange zu erhöhen und erneut nach dem Verhältnis der  
27 Zweitstimmen auf die Partei zu verteilen, bis für jede Partei die Garantiesitzzahl erreicht ist.
- 28 2. In den Parteien werden die für sie nach Nummer 1 ermittelten Sitze auf die Landeslisten verteilt. Auf  
29 jede Landesliste entfallen so viele der Sitze, wie sich nach Teilung ihrer Zweitstimmenzahl durch  
30 einen nach Absatz 4 ermittelten Zuteilungsdivisor mit nachfolgender Rundung ergeben, jedoch  
31 mindestens so viele Sitze, wie die Partei in dem Land Wahlkreise errungen hat, wobei sich die Zahl  
32 der nach Satz 1 auf die Partei zu verteilenden Sitze nicht erhöht.
- 33 3. Von der für jede Landesliste so ermittelten Abgeordnetenzahl wird die Zahl der von der Partei in den  
34 Wahlkreisen des Landes errungenen Sitze abgerechnet. Die restlichen Sitze werden aus der  
35 Landesliste in der dort festgelegten Reihenfolge besetzt. Bewerber, die in einem Wahlkreis gewählt  
36 sind, bleiben auf der Landesliste unberücksichtigt. Entfallen auf eine Landesliste mehr Sitze als  
37 Bewerber benannt sind, so bleiben diese Sitze unbesetzt.

38 (4) Der jeweilige Zuteilungsdivisor ist so zu bestimmen, dass sich bei der Berechnung insgesamt so viele Sitze  
39 ergeben, wie Sitze zu verteilen sind. Zu seiner Bestimmung wird zunächst die Zahl der zu berücksichtigenden  
40 Zweitstimmen durch die Gesamtzahl der jeweils zu vergebenden Sitze geteilt. Ergeben sich Sitzbruchteile  
41 unter 0,5, so werden diese auf die darunter liegende ganze Zahl abgerundet, solche über 0,5 werden auf die  
42 darüber liegende ganze Zahl aufgerundet. Sitzbruchteile, die gleich 0,5 sind, werden so aufgerundet oder  
43 abgerundet, dass die Gesamtzahl der zu vergebenden Sitze eingehalten wird. Ergeben sich dabei mehrere  
44 mögliche Sitzzuteilungen, so entscheidet das vom Bundeswahlleiter zu ziehende Los. Entfallen nach Run-  
45 dung mehr oder weniger Sitze auf die Landeslisten als Sitze insgesamt zu vergeben sind, ist der Zuteilungs-  
46 divisor so herauf- oder herabzusetzen, dass sich bei der Berechnung die zu vergebende Sitzzahl ergibt.

47 (5) Erhält bei der Verteilung der Sitze nach Absatz 3 eine Partei, auf die mehr als die Hälfte der Gesamtzahl  
48 der Zweitstimmen aller zu berücksichtigenden Parteien entfallen ist, nicht mehr als die Hälfte der Sitze,  
49 werden ihr weitere Sitze zugeteilt, bis auf sie mehr als die Hälfte der Sitze entfällt. Die Sitze werden in der  
50 Partei entsprechend Absatz 3 Nr. 2 auf die Landeslisten verteilt.

1 § 6 Wahl nach Landeslisten – **Textfassung B [Bundestagsdrucksache 17/11819, S. 3–5]**

2 (1) Für die Verteilung der nach Landeslisten zu besetzenden Sitze werden die für jede Landesliste abgege-  
3 benen Zweitstimmen zusammengezählt. Nicht berücksichtigt werden dabei die Zweitstimmen derjenigen  
4 Wähler, die ihre Erststimme für einen im Wahlkreis erfolgreichen Bewerber abgegeben haben, der gemäß  
5 § 20 Absatz 3 oder von einer Partei vorgeschlagen ist, die nach Absatz 3 bei der Sitzverteilung nicht berück-  
6 sichtigt wird oder für die in dem betreffenden Land keine Landesliste zugelassen ist. Von der Gesamtzahl der  
7 Abgeordneten (§ 1 Absatz 1) wird die Zahl der erfolgreichen Wahlkreisbewerber abgezogen, die in Satz 2  
8 genannt sind.

9 (2) Die nach Absatz 1 Satz 3 verbleibenden Sitze werden den Landeslisten auf der Grundlage der zu berück-  
10 sichtigenden Zweitstimmen zunächst getrennt nach Ländern zugeordnet, wobei auf jedes Land doppelt so  
11 viele Sitze wie Wahlkreise (§ 2 Absatz 2) entfallen. Jede Landesliste erhält so viele Sitze, wie sich nach  
12 Teilung der Summe ihrer erhaltenen Zweitstimmen durch einen Zuteilungsdivisor ergeben. Zahlenbruchteile  
13 unter 0,5 werden auf die darunter liegende ganze Zahl abgerundet, solche über 0,5 werden auf die darüber  
14 liegende ganze Zahl aufgerundet. Zahlenbruchteile, die gleich 0,5 sind, werden so aufgerundet oder  
15 abgerundet, dass die Zahl der zu vergebenden Sitze eingehalten wird; ergeben sich dabei mehrere mögliche  
16 Sitzzuteilungen, so entscheidet das vom Bundeswahlleiter zu ziehende Los. Der Zuteilungsdivisor ist so zu  
17 bestimmen, dass insgesamt so viele Sitze auf die Landeslisten entfallen, wie Sitze zu vergeben sind. Dazu  
18 wird zunächst die Gesamtzahl der Zweitstimmen aller zu berücksichtigenden Landeslisten durch die Zahl der  
19 jeweils nach Absatz 1 Satz 3 verbleibenden Sitze geteilt. Entfallen danach mehr Sitze auf die Landeslisten als  
20 Sitze zu vergeben sind, ist der Zuteilungsdivisor so heraufzusetzen, dass sich bei der Berechnung die zu  
21 vergebende Sitzzahl ergibt; entfallen zu wenig Sitze auf die Landeslisten, ist der Zuteilungsdivisor entspre-  
22 chend herunterzusetzen.

23 (3) Bei Verteilung der Sitze auf die Landeslisten werden nur Parteien berücksichtigt, die mindestens fünf  
24 Prozent der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten oder in mindestens drei Wahl-  
25 kreisen einen Sitz errungen haben. Satz 1 findet auf die von Parteien nationaler Minderheiten eingereichten  
26 Listen keine Anwendung.

27 (4) Von der für jede Landesliste so ermittelten Sitzzahl wird die Zahl der von der Partei in den Wahlkreisen  
28 des Landes errungenen Sitze (§ 5) abgerechnet. In den Wahlkreisen errungene Sitze verbleiben einer Partei  
29 auch dann, wenn sie die nach den Absätzen 2 und 3 ermittelte Zahl übersteigen.

30 (5) Die Zahl der nach Absatz 1 Satz 3 verbleibenden Sitze wird so lange erhöht, bis jede Partei bei der  
31 zweiten Verteilung der Sitze nach Absatz 6 Satz 1 mindestens die bei der ersten Verteilung nach den  
32 Absätzen 2 und 3 für sie ermittelten zuzüglich der in den Wahlkreisen errungenen Sitze erhält, die nicht nach  
33 Absatz 4 Satz 1 von der Zahl der für die Landesliste ermittelten Sitze abgerechnet werden können. Die  
34 Gesamtzahl der Sitze (§ 1 Absatz 1) erhöht sich um die Unterschiedszahl.

35 (6) Die nach Absatz 5 Satz 1 zu vergebenden Sitze werden in jedem Fall bundesweit nach der Zahl der zu  
36 berücksichtigenden Zweitstimmen in dem in Absatz 2 Satz 2 bis 7 beschriebenen Berechnungsverfahren auf  
37 die nach Absatz 3 zu berücksichtigenden Parteien verteilt. In den Parteien werden die Sitze nach der Zahl  
38 der zu berücksichtigenden Zweitstimmen in dem in Absatz 2 Satz 2 bis 7 beschriebenen Berechnungs-  
39 verfahren auf die Landeslisten verteilt; dabei wird jeder Landesliste mindestens die Zahl der in den Wahl-  
40 kreisen des Landes von der Partei errungenen Sitze zugeteilt. Von der für jede Landesliste ermittelten Sitz-  
41 zahl wird die Zahl der von der Partei in den Wahlkreisen des Landes errungenen Sitze (§ 5) abgerechnet. Die  
42 restlichen Sitze werden aus der Landesliste in der dort festgelegten Reihenfolge besetzt. Bewerber, die in  
43 einem Wahlkreis gewählt sind, bleiben auf der Landesliste unberücksichtigt. Entfallen auf eine Landesliste  
44 mehr Sitze als Bewerber benannt sind, so bleiben diese Sitze unbesetzt.

45 (7) Erhält bei der Verteilung der Sitze nach den Absätzen 2 bis 6 eine Partei, auf die mehr als die Hälfte der  
46 Gesamtzahl der Zweitstimmen aller zu berücksichtigenden Parteien entfallen ist, nicht mehr als die Hälfte  
47 der zu vergebenden Sitze, werden ihr weitere Sitze zugeteilt, bis auf sie ein Sitz mehr als die Hälfte der zu  
48 vergebenden Sitze entfällt. Die Sitze werden in der Partei entsprechend Absatz 6 Satz 2 bis 6 verteilt. In  
49 einem solchen Falle erhöht sich die nach Absatz 5 ermittelte Gesamtzahl der Sitze (§ 1 Absatz 1) um die  
50 Unterschiedszahl.

### 3.2. Notwendige Reparatur von Textfassung B

Sollte doch von Textfassung B Gebrauch gemacht werden, muss Paragraph 6 Absatz 2 Satz 1 repariert werden, wonach *auf jedes Land doppelt so viele Sitze wie Wahlkreise (§ 2 Absatz 2) entfallen* sollen. Da Paragraph 6 Absatz 1 Satz 3 in Fassung B die Zahl der erfolgreichen Wahlkreisbewerber, die ohne parteiliche Landesliste dastehen, von der Gesamtzahl der Abgeordneten abzieht, kann es zu Kalamitäten kommen. So geschehen 2002, als nach Abzug von zwei Sitzen für PDS-Wahlkreissiegerinnen nur noch 596 Sitze zu verteilen waren. Es ist schlichtweg unmöglich, dass bei 299 Wahlkreisen und 596 Sitzen *auf jedes Land doppelt so viele Sitze wie Wahlkreise (§ 2 Absatz 2) entfallen*. Als Reparaturmöglichkeit bietet sich Paragraph 6 Absatz 2 Satz 2 aus Textfassung A an.

### 3.3. Negative Stimmgewichte

Beide Gesetzentwürfe sind frei vom verfassungswidrigen Effekt des negativen Stimmgewichts. Im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juni 2012 heißt es bei Randnummer 85 dazu: *Die Verteilung der Mandate auf die Parteien entsprechend dem Verhältnis der Summen der Wählerstimmen darf im Grundsatz nicht dazu führen, dass die Sitzzahl einer Partei erwartungswidrig mit der auf diese oder eine konkurrierende Partei entfallenden Stimmenzahl korreliert (Effekt des negativen Stimmgewichts)*. Erwartungswidrige Korrelationen zwischen dem Votum der Wähler und Wählerinnen und der parteilichen Zusammensetzung des Bundestages sind auf Rundungseffekte beschränkt, die wegen der Ganzzahligkeit der Sitzzuteilung unausweichlich sind.

Dabei ist zu bedenken, dass die Verteilung “*der Mandate*” sich nunmehr auf eine flexible Bundestagsgröße bezieht. Die Flexibilität dient dem Zweck, einen schonenden Abgleich der Erfolge aus Personen- und Verhältniswahl zu ermöglichen. Wenn die Erfolge aus Personen- und Verhältniswahl auseinanderlaufen, wird die Bundestagsgröße nach oben getrieben und es kann zu Gegenläufigkeiten kommen. Aber auch auf dem neuen Gesamtniveau—also bezüglich der Zahl der Abgeordneten, mit der der Bundestag dann amtiert—ist die Verhältnismäßigkeit der parteilichen Zusammensetzung des Bundestages uneingeschränkt gewahrt.

### 3.4. Stimmensplitting

Ein Auseinanderdriften der Komponenten der Personenwahl und der Verhältniswahl wäre insbesondere dann absehbar, wenn die Wähler und Wählerinnen exzessiv zum Splitten von Erst- und Zweitstimmen übergehen würden. Dies könnte im Extremfall auf ein inakzeptables Wachstum der Bundestagsgröße hinauslaufen und den Gesetzgeber zum Einschreiten veranlassen. Da aber beide Gesetzentwürfe an der Verhältnismäßigkeit der parteilichen Bundestagszusammensetzung festhalten, ist eine taktische Vorteilsnahme auf Grund von Stimmensplitting künftig ausgeschlossen. Von daher wird der Motivation zum Stimmensplitting in keinem Fall Vorschub geleistet.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Zu den diffizilen Auswirkungen des Stimmensplittings siehe *Sophie-Charlotte Lenski*: Paradoxien der personalisierten Verhältniswahl. Archiv des öffentlichen Rechts 134 (2009) 473–512.

### 3.5. *Nachrücken auf Bundestagsmandate*

Das ehemalige Nachrückverbot in Überhangmandate ging von der Deutung der damaligen Gesetzesfassung aus, dass Erststimmen für sich alleine und ohne Verbindung mit den Zweitstimmen zu einem Sitzserfolg führen konnten. Mit der in den Gesetzentwürfen geschaffenen Verbindung, wie Erst- und Zweitstimmen vor der Sitzzuteilung zusammengeführt werden, kann das Nachrückverbot in Überhangmandate ersatzlos wegfallen. In der Tat sehen beide Entwürfe immer ein Nachrücken aus der betroffenen Landesliste vor. Es bedeutet, dass jede Landesliste ihren Sitzanspruch aus Wahlkreissiegern und Verhältnisstimmen nach dem Wahltag verlässlich über die gesamte Legislaturperiode beibehält. Diese Regelung betont die enge Verbindung, die beide Entwürfe zwischen Personen- und Verhältniswahl herstellen. Der Vollzug der Regelung verbleibt wie bisher beim Landeswahlleiter des betroffenen Landes.

Eine Alternativregelung wäre, bei einem freigewordenen Direktmandat die Unterzuteilung der betroffenen Partei als Ganzes zu aktualisieren. Wenn alle Abgeordneten der Partei in diesem Land Wahlkreissieger waren, kann mit der Neurechnung eine etwaig vorhandene föderale Unproportionalität gemildert werden. Soweit föderale Unproportionalitäten als widrige Proporzstörungen klassifiziert werden, deren Korrekturbedürftigkeit während der Legislaturperiode fort dauert, ist die Alternativregelung vorzuziehen. Zum Beispiel würde mit den Zahlen von 2009 ein ausgeschiedener CDU-Abgeordneter aus Baden-Württemberg durch einen Nachrücker von der nordrhein-westfälischen CDU-Landesliste ersetzt. Wegen des länderübergreifenden Charakters müsste der Vollzug dem Bundeswahlleiter übertragen werden.

### 3.6. *Nachrücken von Wahlkreisbewerbern*

Angesichts der zukünftigen Verzahnung von Personen- und Verhältniswahl ließe sich auch das Problem der Nachwahlen pragmatischer angehen. Das Gesetz könnte Vorkehrungen treffen, um ausgefallene Wahlkreisbewerber durch Listenkandidaten zu ersetzen. Dieser Automatismus würde Nachwahlen am Tag der Hauptwahl erlauben. Die Regelung ist keine Idealösung, erscheint uns aber im Ermessen des Gesetzgebers zu bleiben. Jede später stattfindende Nachwahl bringt andere Probleme mit sich.<sup>16</sup>

### 3.7. *Bundestagsgröße und Wahlkreiseinteilung*

Die Tabelle in Abschnitt 2.3 zeigt, dass der erste Gesetzentwurf die Ausgangsgröße von 598 Sitzen nur bei der Wahl 2009 um mehr als zehn Prozent angehoben hätte. Würde die Zahl der Wahlkreise auf etwa 275 herabgesetzt und entsprechend paritätisch die Ausgangsgröße auf 550, so sollte die endgültige Bundestagsgröße die früher gesetzte Grenze von unter 600 Abgeordneten vermutlich einhalten. Es wäre erwägenswert, eine Reduzierung der Zahl der Wahlkreise zu koppeln mit der Neueinteilung, die wegen der abgeschlossenen Volkszählung in der nächsten Legislaturperiode sowieso ansteht.

---

<sup>16</sup> Sechs der sieben Nachwahlen seit 1961 gingen auf den Tod eines Wahlkreisbewerbers zurück. Davon fand die Nachwahl zweimal am Tag der Hauptwahl statt und viermal später. Siehe *Michael Frank Feldkamp*: Nachwahlen. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Der aktuelle Begriff Nr. 63/05, 9. September 2005.