

Das neue Wahlgesetz, sicherlich nicht das letzte
Joachim Behnke

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
17(4)640

11.01.2013

1. Einleitung

Mit der Drucksache 17/11819 liegt der Entwurf eines neuen Wahlgesetzes für das Jahr 2013 vor, der gemeinsam von den Fraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP und der Grünen getragen wird. Nötig war dieses neue Gesetz, nachdem das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil vom 25. Juli 2012¹ das erst nur wenig mehr als ein halbes Jahr zuvor verabschiedete Gesetz der Koalition aus CDU/CSU und FDP als verfassungswidrig verworfen hatte.

Dieses neue Wahlgesetz war seinerseits wieder als Folge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 3. Juli 2008² notwendig geworden, das das damals gültige Wahlgesetz vor allem wegen des Effekts des sogenannten negativen Stimmgewichts für verfassungswidrig erklärt hatte. Das neue Wahlgesetz wurde durch das letzte Urteil vom Juli 2012 unter anderem deswegen für ungültig erklärt, da es nach Ansicht der Richter das Problem des negativen Stimmgewichts nicht in angemessener Weise beseitigt hat. Darüber hinaus aber widmeten die Richter auch den Überhangmandaten ihre Aufmerksamkeit. Demnach dürfe die Anzahl der Überhangmandate den „Grundcharakter einer Verhältniswahl“ nicht in unzulässigem Maß verletzen, was nach dem neuen Gesetz ebenfalls nicht garantiert sei. Als Höchstgrenze für eine noch zulässige Anzahl von Überhangmandaten nannten die Richter die Zahl 15.

Nach dem Urteil verständigten sich die Parteien darauf zu versuchen, das neue Wahlgesetz – entsprechend der bisher üblichen Gepflogenheit, die beim letzten Wahlgesetz allerdings nicht eingehalten wurde – im parteienübergreifenden Konsens zu verabschieden. Ergebnis dieses Konsenses ist der vorliegende Entwurf, dem sich alle Fraktionen mit Ausnahme der Linken angeschlossen haben.

Tatsächlich erfüllt das neue Wahlgesetz die Minimalanforderungen an ein gutes Wahlgesetz, indem es das größte Problem der bisherigen Wahlgesetze beseitigt. Durch den vollen Ausgleich von Überhangmandaten, der in diesem Wahlgesetz vorgesehen ist, kommt es zu einer – abgesehen von Rundungseffekten – fast vollkommenen Annäherung an das Ideal der Erfolgswertgleichheit, die Preise in Stimmen, die jede Partei für ein Mandat zu entrichten hat, sind annähernd gleich, es gibt keinen systematischen Vorteil mehr zu Gunsten einer

¹ BVerfG, 2 BvF 3/11 vom 25.7.2012, Absatz-Nr. (1 - 164), http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20120725_2bvf000311.html

² BVerfGE 121, 266)

Partei aufgrund der Überhangmandate. Auch das Problem des negativen Stimmgewichts ist erfolgreich gelöst. Insofern stellt der Entwurf ohne Zweifel eine relative Verbesserung gegenüber dem neuen Wahlgesetz von 2011 dar und auch gegenüber dem zuvor geltenden von 2008. Allerdings beinhaltet das im Entwurf vorgesehene Wahlsystem gewisse, nicht unerhebliche Risiken. Außerdem gibt es im Verfahren interne Inkonsistenzen, die seine Verständlichkeit und Plausibilität doch stark in Mitleidenschaft ziehen. Zudem gibt es gewisse Nebenwirkungen und unnötige „Kosten“, die dieses Wahlsystem nach sich zieht. Das Wahlsystem scheint daher schon im prinzipiellen Sinne nicht ewigkeitstauglich zu sein³. Käme ein Marsianer zum Studium demokratischer Institutionen zu Besuch auf die Erde, und man erklärte ihm das Wahlsystem in Hinsicht auf die Funktionen, die es zu erfüllen hat, und der Einhaltung bestimmter Restriktionen, die es zu beachten gilt, so würde er – ausgestattet mit den für Marsianer typischen hochentwickelten analytischen Fähigkeiten – sehr wohl dennoch die Frage stellen, warum man sich für dieses System und nicht andere entschieden habe, die dieselben Funktionen und Restriktionen auf effizientere und elegantere Weise hätten erfüllen können. Tatsächlich lassen sich die Ecken und Kanten des im Entwurf vorgesehenen Wahlgesetzes wohl vor allem durch den historischen Entstehungsprozess erklären, weniger mit einer strikt an der Lösung von Problemen orientierten analytischen Vorgehensweise.

2. Das neue Wahlgesetz

Auf der ersten Stufe werden die Sitze zur Bildung von Ländersitzkontingenten proportional auf die einzelnen Bundesländer verteilt. Maßgebliches Kriterium für die proportionale Zuteilung ist dabei die Bevölkerungszahl. Da die Anzahl der auf ein Bundesland entfallenden Wahlkreise nach §3, Absatz 1, Satz 2 BWG ebenfalls nach der Bevölkerungszahl verteilt werden, entsprechen die Ländersitzkontingente daher einfach der doppelten Anzahl der Wahlkreise. Als nächstes werden jetzt die Sitze eines Ländersitzkontingents entsprechend der Zweitstimmen auf die einzelnen Landeslisten der Parteien verteilt, wobei das Verfahren nach Sainte-Laguë angewandt wird. Im Folgenden werden die einzelnen Schritte des neuen Gesetzes beispielhaft auf das Ergebnis von 2009 angewandt. Tabelle 1 gibt die Ergebnisse der proportionalen Sitzzuteilung innerhalb der Länderkontingente wieder. Die Ergebnisse unterscheiden sich nicht allzu sehr von denen, wie sie sich aufgrund des geltenden Wahlsystems 2009 ergeben haben. Insgesamt fallen bei der Proporzverteilung für die SPD

³ Für institutionelle Designs gilt hier wie für jede Ehe: Auch wenn die schnöde Empirie nahelegt, zumindest eines gewisse Skepsis gegenüber der Ewigkeitstauglichkeit an den Tat zu legen, so sollte es zumindest am Anfang mit einer rechtfertigbaren Menge an Optimismus nicht grundsätzlich unvernünftig erscheinen, von einer Ewigkeitstauglichkeit auszugehen oder auf diese zumindest hoffen zu dürfen.

und die Grünen ein Mandat mehr an als es nach dem Wahlgesetz von 2009 der Fall war, während die FDP zwei Mandate weniger erhält. CDU, CSU und Linke erhalten dieselbe Anzahl von Sitzen.

Tabelle 1: Proportionale Verteilung für Ergebnis 2009 nach 1. Schritt neues Wahlgesetz

	SPD	CDU	CSU	FDP	GRÜNE	LINKE	ALLE
Baden-Württemberg	16	28	0	15	11	6	76
Bayern	17	0	42	14	11	6	90
Berlin	5	6	0	3	5	5	24
Brandenburg	6	5	0	2	1	6	20
Bremen	1	1	0	0	1	1	4
Hamburg	3	4	0	2	2	1	12
Hessen	12	14	0	7	5	4	42
Mecklenburg-Vorpommern	3	5	0	1	1	4	14
Niedersachsen	19	21	0	8	7	5	60
Nordrhein-Westfalen	38	45	0	20	14	11	128
Rheinland-Pfalz	8	11	0	5	3	3	30
Saarland	2	2	0	1	1	2	8
Sachsen	5	12	0	5	2	8	32
Sachsen-Anhalt	3	6	0	2	1	6	18
Schleswig-Holstein	6	7	0	4	3	2	22
Thüringen	3	6	0	2	1	6	18
Bund	147	173	42	91	69	76	598

In Tabelle 2 sind die Direktmandate angegeben, die die Parteien in den Ländern gewinnen konnten. Daraus ergeben sich die in Tabelle 3 aufgeführten Überhangmandate. Auch hier kommt es nur zu geringfügigen Änderungen gegenüber den Ergebnissen von 2009. Insgesamt fallen nun 26 statt 24 Überhangmandate an, die CDU erhält 22 statt 21, für die SPD kommt eines (ihr einziges) hinzu, die CSU bleibt bei ihren drei Überhangmandaten. Insgesamt sieht es also so aus, als ob der Entwurf in Hinsicht auf die proportionale Sitzverteilung und die damit zusammenhängenden Verteilungen nicht sonderlich vom alten Wahlgesetz abweichen würde. Wenn er nun zusätzlich noch die Probleme des negativen Stimmgewichts und der Überhangmandate erfolgreich beseitigt, dann wäre er in der Tat ohne Zweifel als gelungen zu betrachten. Doch so einfach ist die Sache nicht, wenn man den Blick in die Details bzw. die weiteren Schritte des Verfahrens wirft. Die sich nach dem ersten Schritt inklusive der Überhangmandate ergebende Verteilung ist in Tabelle 4 abgebildet. Da dies für das nun folgende Ausgleichsverfahren die entscheidende Grundlage darstellt, werde ich sie im Folgenden auch als Grundverteilung bzw. Ausgangsverteilung (aus der ersten Stufe für die zweite Stufe) bezeichnen.

Tabelle 2: Direktmandatsverteilung für Wahl 2009

	SPD	CDU	CSU	FDP	GRÜNE	LINKE	ALLE
Baden-Württemberg	1	37	0	0	0	0	38
Bayern	0	0	45	0	0	0	45
Berlin	2	5	0	0	1	4	12
Brandenburg	5	1	0	0	0	4	10
Bremen	2	0	0	0	0	0	2
Hamburg	3	3	0	0	0	0	6
Hessen	6	15	0	0	0	0	21
Mecklenburg-Vorpommern	0	6	0	0	0	1	7
Niedersachsen	14	16	0	0	0	0	30
Nordrhein-Westfalen	27	37	0	0	0	0	64
Rheinland-Pfalz	2	13	0	0	0	0	15
Saarland	0	4	0	0	0	0	4
Sachsen	0	16	0	0	0	0	16
Sachsen-Anhalt	0	4	0	0	0	5	9
Schleswig-Holstein	2	9	0	0	0	0	11
Thüringen	0	7	0	0	0	2	9
Bund	64	173	45	0	1	16	299

Tabelle 3: Verteilung der Überhangmandate für Ergebnis 2009 nach 1. Schritt neues Wahlgesetz

	SPD	CDU	CSU	FDP	GRÜNE	LINKE	ALLE
Baden-Württemberg	0	9	0	0	0	0	9
Bayern	0	0	3	0	0	0	3
Berlin	0	0	0	0	0	0	0
Brandenburg	0	0	0	0	0	0	0
Bremen	1	0	0	0	0	0	1
Hamburg	0	0	0	0	0	0	0
Hessen	0	1	0	0	0	0	1
Mecklenburg-Vorpommern	0	1	0	0	0	0	1
Niedersachsen	0	0	0	0	0	0	0
Nordrhein-Westfalen	0	0	0	0	0	0	0
Rheinland-Pfalz	0	2	0	0	0	0	2
Saarland	0	2	0	0	0	0	2
Sachsen	0	4	0	0	0	0	4
Sachsen-Anhalt	0	0	0	0	0	0	0
Schleswig-Holstein	0	2	0	0	0	0	2
Thüringen	0	1	0	0	0	0	1
Bund	1	22	3	0	0	0	26

Tabelle 4: Sitze gesamt nach 1. Stufe, Grundverteilung oder Ausgangsverteilung für 2. Stufe

	SPD	CDU	CSU	FDP	GRÜNE	LINKE	ALLE
Baden-Württemberg	16	37	0	15	11	6	85
Bayern	17	0	45	14	11	6	93
Berlin	5	6	0	3	5	5	24
Brandenburg	6	5	0	2	1	6	20
Bremen	2	1	0	0	1	1	5
Hamburg	3	4	0	2	2	1	12
Hessen	12	15	0	7	5	4	43
Mecklenburg-Vorpommern	3	6	0	1	1	4	15
Niedersachsen	19	21	0	8	7	5	60
Nordrhein-Westfalen	38	45	0	20	14	11	128
Rheinland-Pfalz	8	13	0	5	3	3	32
Saarland	2	4	0	1	1	2	10
Sachsen	5	16	0	5	2	8	36
Sachsen-Anhalt	3	6	0	2	1	6	18
Schleswig-Holstein	6	9	0	4	3	2	24
Thüringen	3	7	0	2	1	6	19
Bund	148	195	45	91	69	76	624

Der vollständige Ausgleich der Überhangmandate sieht nun vor, dass die Gesamtzahl der Sitze nun so lange erhöht wird, bis die Mandatsansprüche aller Parteien, wie sie in der Grundverteilung aufgezeigt sind, durch die Zweitstimmenanteile der Parteien abgedeckt sind. Während die CDU z.B. 29,02 % der Zweitstimmen erzielte, ist sie in der Grundverteilung aufgrund der Überhangmandate deutlich überrepräsentiert und erhält dort 31,25 % der Mandate. Die 195 Sitze der CDU stehen dieser proportional aufgrund ihrer Zweitstimmen zu, wenn man die Gesamtsitzzahl auf 671 erhöht.

Tabelle 5: Zweitstimmen und Mandatsanteile

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	Summe
Zweitstimmen	9990488	11828277	2830238	6316080	4643272	5155933	40764288
in %	24,51	29,02	6,94	15,49	11,39	12,65	100,00
Mandate nach Grundverteilung	148	195	45	91	69	76	624
in %	23,72	31,25	7,21	14,58	11,06	12,18	100,00
Mandate nach Ausgleich	164	195	47	104	76	85	671
in %	24,44	29,06	7,00	15,50	11,33	12,67	100,00

Die SPD erhält 16 zusätzliche Ausgleichsmandate, die CSU 2, die FDP 13, die Grünen 7 und die Linke 9. Die den Parteien zustehenden Kontingente werden nun auf die Landeslisten

verteilt. Hier allerdings ist der Entwurf des Gesetzestextes unklar, denn es heißt dort in der Neuformulierung von §6, Absatz 6, Satz 2:

„In den Parteien werden die Sitze nach der Zahl der zu berücksichtigenden Zweitstimmen in dem in Absatz 2 Satz 2 bis 7 beschriebenen Berechnungsverfahren auf die Landeslisten verteilt; dabei wird jeder Landesliste mindestens die Zahl der in den Wahlkreisen des Landes von der Partei errungenen Sitze zugeteilt.“

Das in Absatz 2 Satz 2 bis 7 beschriebene Berechnungsverfahren ist das inzwischen übliche nach Sainte-Laguë. Verteilt man nun die den Parteien zustehenden Sitze entsprechend diesem Verfahren auf die Landeslisten, dann ergäbe sich die folgende Proporzverteilung in Tabelle 6:

Tabelle 6: Proporzverteilung der Parteiensitzkontingente auf die Landeslisten nach Ausgleich

	SPD	CDU	CSU	FDP	GRÜNE	LINKE	ALLE
Baden-Württemberg	17	31	0	17	12	6	83
Bayern	19	0	47	16	12	7	101
Berlin	6	7	0	3	5	6	27
Brandenburg	6	5	0	2	1	7	21
Bremen	2	1	0	1	1	1	6
Hamburg	4	4	0	2	2	2	14
Hessen	13	17	0	9	6	5	50
Mecklenburg-Vorpommern	2	5	0	1	1	4	13
Niedersachsen	21	24	0	10	8	6	69
Nordrhein-Westfalen	44	51	0	23	16	13	147
Rheinland-Pfalz	9	13	0	6	4	3	35
Saarland	2	3	0	1	1	2	9
Sachsen	5	13	0	5	2	9	34
Sachsen-Anhalt	3	6	0	2	1	6	18
Schleswig-Holstein	7	9	0	4	3	2	25
Thüringen	4	6	0	2	1	6	19
Bund	164	195	47	104	76	85	671

Diese Verteilung hält allerdings nicht die ebenfalls in Satz 2 von §6, Absatz 6 erwähnte Bedingung ein, dass „jeder Landesliste mindestens die Zahl der in den Wahlkreisen des Landes von der Partei errungenen Sitze zugeteilt“ werden müsse⁴. Die gleichzeitige Erfüllung

⁴ Dass dieser Formulierung allerdings womöglich nicht nur einer gewissen Nachlässigkeit in der sprachlichen Ausgestaltung, sondern tatsächlich ein echtes Missverständnis zugrundeliegen könnte, dafür spricht auch folgende Bemerkung in der Begründung des Gesetzesentwurfs: „Nach der neu eingeführten zweiten Stufe der Sitzverteilung verfügt darum in keinem Land eine Partei über mehr Direktmandate als ihrer Landesliste in dem Land Listensitze zustehen, sondern immer mindestens über genau so viele Listensitze wie Direktmandate.“ (Drs. 17/11819, S. 13)

beider Bedingungen, Verteilung der Parteiensitze nach Sainte-Laguë **und** Abdeckung der Sitzansprüche durch Direktmandate, ist nur beim vollständigen und doppelten Ausgleich möglich, bei dem sowohl der Proporz zwischen den Parteien als auch innerhalb der Parteien zwischen den Landeslisten hergestellt würde. Um aber die 4 Direktmandate der CDU im Saarland, wo die CDU durch die Direktmandate am stärksten im Verhältnis zu ihrem Zweitstimmenanteil überrepräsentiert ist, nach Proporz abzudecken, müsste die CDU insgesamt 233 Sitze erhalten. Dies wiederum würde dem bundeweiten Zweitstimmenanteil der CDU nur entsprechen, wenn dort insgesamt 801 Sitze verteilt würden.

Da nach Proporz der Landesliste von Baden-Württemberg z.B. nur 31 Sitze zustehen würden, sie dort aber 37 Direktmandate gewonnen hat, fallen weiterhin interne Überhangmandate an (bezogen auf die neue Hausgröße von 671), wenn man Überhangmandate als den Überschuss an Mandaten begreift, den eine Partei in einem Land im Verhältnis zu der Mandatsanzahl erhält, die ihr dort aufgrund der Zweitstimmen zustehen würden.

Die Form der Sitzverteilung, die daher offensichtlich in §6, Absatz 6 gemeint ist, wenn es auch nicht der derzeitigen Formulierung im strengen Sinn entspricht, ist die der Logik sogenannter Verrechnungs- oder Kompensationsmodelle entsprechende, in denen interne Überhangmandate einer Partei mit Listenmandaten verrechnet werden⁵. In einem Verrechnungs- oder Kompensationsmodell werden zuerst die Direktmandate vergeben, dann diese Anzahl von dem Sitzkontingent der Partei abgezogen. Die nach Abzug verbleibenden und noch zuzuteilenden Proporzmandate werden dann in der durch das Sainte-Laguë-Verfahren ermittelten Reihenfolge auf die Landeslisten sukzessive so lange verteilt, bis alle Proporzmandate aufgebraucht sind. Dabei sind die Direktmandate, die die Partei in einem Land erhalten hat, als eine Art von garantierten Sitzen oder eine „Startausstattung“⁶ zu betrachten. Eine Landesliste erhält eines der noch freien Proporzmandate immer nur dann zugewiesen, wenn der im Rahmen des Sainte-Laguë-Verfahrens erworbene Gesamtanspruch auf Sitze der dortigen Landesliste die Anzahl der in diesem Land gewonnenen Direktmandate übertrifft. Kompensationsverfahren werden seit Mitte der 90er-Jahre im Zusammenhang mit der Überhangmandatsproblematik diskutiert, die von den Grünen 1994 und 2009

⁵ Vgl. S. 628f. in Joachim Behnke (2012): Ein parteienproporzgewährendes länderproporzoptimierendes sparsames automatisches Mandatszuteilungsverfahren mit Ausgleich ohne negatives Stimmgewicht. In: ZParl, Heft 3/2012, S. 620 – 638

⁶ Vgl. Joachim Behnke, Überhangmandate: Ein (behebbarer) Makel im institutionellen Design des Wahlsystems, in: ZPol, 13. Jg. (2003), H. 3, S. 1235 – 1269, S. 1261 ff. Da die Direktmandate als „Startausstattung“ eine zu erfüllende Restriktion beziehungsweise Nebenbedingung darstellen, wird dieses Verfahren auch als „direktmandatsbedingte Divisormethode mit Standardrundung“ (vgl. Friedrich Pukelsheim, Bundeswahlgesetz – Nächste Etappe, in: DVBL, 123. Jg. (2008), H. 14, S. 889 – 897) bezeichnet.

eingebrachten Gesetzesentwürfe, entsprechen dieser Logik. Auch die Gesetzesentwürfe der Grünen und der Linken von 2011 enthalten dieses Element. Wendet man nun die Kompensationslogik auf die Verteilung von 671 Sitzen an, dann erhält man das Endergebnis der Sitzverteilung entsprechend dem neuen Entwurf, wie es in Tabelle 7 dargestellt ist.

Tabelle 7: Endverteilung der Mandate nach neuem Wahlgesetzentwurf

	SPD	CDU	CSU	FDP	GRÜNE	LINKE	ALLE
Baden-Württemberg	17	37	0	17	12	6	89
Bayern	19	0	47	16	12	7	101
Berlin	6	6	0	3	5	6	26
Brandenburg	6	5	0	2	1	7	21
Bremen	2	1	0	1	1	1	6
Hamburg	4	4	0	2	2	2	14
Hessen	13	15	0	9	6	5	48
Mecklenburg-Vorpommern	2	6	0	1	1	4	14
Niedersachsen	21	22	0	10	8	6	67
Nordrhein-Westfalen	44	45	0	23	16	13	141
Rheinland-Pfalz	9	13	0	6	4	3	35
Saarland	2	4	0	1	1	2	10
Sachsen	5	16	0	5	2	9	37
Sachsen-Anhalt	3	5	0	2	1	6	17
Schleswig-Holstein	7	9	0	4	3	2	25
Thüringen	4	7	0	2	1	6	20
Bund	164	195	47	104	76	85	671

3. Kritik

Die historische Pfadabhängigkeit des neuen Gesetzes lässt sich am stärksten an der Beibehaltung der ersten Verteilungsstufe erkennen, der der Verteilung der Sitzzahl auf die Ländersitzkontingente.

In ihrem Wahlgesetz von 2011 hatte die Koalition das negative Stimmgewicht dadurch zu beseitigen versucht, indem es die Listenverbindungen aufbrach, und die zu vergebenden Sitze zuerst auf die Länder verteilt hat. Da die Berechnung der Ländersitzkontingente jedoch anhand der Wählerzahlen (und nicht einer feststehenden Größe wie der Wahlberechtigten oder der Bevölkerung) erfolgte, kam es zu neuen Formen des negativen Stimmgewichts, die vom Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig erkannt wurden. Durch den jetzt vorgenommenen Bezug auf die Bevölkerungszahl ist dieses Problem beseitigt und es kommt in der Tat nicht mehr zu einem negativen Stimmgewicht (zumindest nicht in Bezug auf Zweitstimmen).

Allerdings kommt es im Zusammenhang mit dem Ausgleich zu neuen Problemen. Im Sinne der Ausgleichslogik dient die erste Verteilung der Sitze als eine Art von „Strohmannverteilung“ oder Rechenzwischenschritt, die herangezogen wird, um die Zahl der benötigten Ausgleichsmandate bzw. die für den Ausgleich benötigte Größe des Parlaments festzulegen. Problematisch am Gesetzesentwurf ist nun aber, dass die Logik der Sitzverteilung, wenn die Hausgröße einmal feststeht, einer anderen Logik folgt als die der ersten, der „Strohmannverteilung“. Während die Endverteilung sich strikt am Kriterium der Erfolgswertgleichheit im Sinne der Zweitstimme orientiert, werden die Länderkontingente ja nicht anhand der Zweitstimmen, sondern der Bevölkerungszahlen ermittelt. Dadurch aber kommt es zu einer Inkonsistenz zwischen Grundverteilung und Endverteilung, und zwar in dem Sinn, dass erster nicht in zweite „eingebettet“ ist. Die Endverteilung kann nicht zwangsläufig so konstruiert werden, dass man, ausgehend von der Grundverteilung, gewissen Landeslisten im Zuge des Ausgleichs zusätzliche Sitze gibt. Vielmehr verlieren in der Endverteilung bestimmte Landeslisten im Vergleich zur Grundverteilung.

Tabelle 8: Differenz Endverteilung und Grundverteilung nach neuem Wahlgesetzentwurf

	SPD	CDU	CSU	FDP	GRÜNE	LINKE	ALLE
Baden-Württemberg	1	9	0	2	1	0	13
Bayern	2	0	5	2	1	1	11
Berlin	1	0	0	0	0	1	2
Brandenburg	0	0	0	0	0	1	1
Bremen	1	0	0	1	0	0	2
Hamburg	1	0	0	0	0	1	2
Hessen	1	1	0	2	1	1	6
Mecklenburg-Vorpommern	-1	1	0	0	0	0	0
Niedersachsen	2	1	0	2	1	1	7
Nordrhein-Westfalen	6	0	0	3	2	2	13
Rheinland-Pfalz	1	2	0	1	1	0	5
Saarland	0	2	0	0	0	0	2
Sachsen	0	4	0	0	0	1	5
Sachsen-Anhalt	0	-1	0	0	0	0	-1
Schleswig-Holstein	1	2	0	0	0	0	3
Thüringen	1	1	0	0	0	0	2
Bund	17	22	5	13	7	9	73

Dies gilt z.B. für die SPD-Landesliste in Mecklenburg-Vorpommern und die der CDU in Sachsen-Anhalt, wo diese Landeslisten jeweils einen Sitz in der Endverteilung weniger erhalten, als sie in der Grundverteilung zugewiesen bekommen haben. Diese kleinen Vorkommnisse eines „negativen Ausgleichs“ mögen (in diesem Fall) nicht sonderlich

dramatisch ausfallen, sie stellen aber ein grundsätzliches Problem der internen Konsistenz des Verfahrens dar. Die Idee des Ausgleichs wie dem auf der zweiten Stufe besteht ja üblicherweise darin, durch die Vergabe *zusätzlicher* Sitze die Disproportionalität zwischen den Parteien zu beseitigen, *ohne dabei irgendjemanden, also auch keine Landesliste, schlechter zu stellen, als es vor dem Ausgleich der Fall war.*

Die mangelnde Einbettung der ersten in die zweite Verteilung führt noch zu einem anderen paradoxen Ergebnis. Da der „Ausgleich“ nach §6 Absatz 6 in jedem Fall durchgeführt wird, also auch dann, wenn im ersten Schritte gar keine Überhangmandate entstanden wären, kann es also zu Verlusten in der Endverteilung kommen im Vergleich zur Grundverteilung, obwohl es nach der ersten Verteilung gar keinen Anlass zu einer zweiten Verteilung gegeben hätte, (zumindest keinen in Form von Überhangmandaten). Man kann sich hierzu problemlos vorstellen, dass die Verteilung in Tabelle 1 auch der Grundverteilung entspricht, weil in keinem Fall die Proporzmandate durch die Anzahl der Direktmandate übertroffen wird, es also nicht zu Überhangmandaten kommt. Die nicht ganz unbedeutenden Veränderungen, die sich zwischen erstem und zweitem Schritt ergeben würden, sind in Tabelle 9 dargestellt.

Tabelle 9: Differenz Endverteilung und Grundverteilung nach neuem Wahlgesetzentwurf, wenn im ersten Schritt gar keine Überhangmandate entstehen

	SPD	CDU	CSU	FDP	GRÜNE	LINKE	ALLE
Baden-Württemberg	-1	-1	0	0	0	0	-2
Bayern	-1	0	0	0	-1	0	-2
Berlin	0	0	0	0	-1	0	-1
Brandenburg	-1	0	0	0	0	0	-1
Bremen	1	0	0	1	0	0	2
Hamburg	1	0	0	0	0	0	1
Hessen	0	1	0	1	1	0	3
Mecklenburg-Vorpommern	-1	-1	0	0	0	0	-2
Niedersachsen	0	0	0	1	0	1	2
Nordrhein-Westfalen	1	0	0	0	0	0	1
Rheinland-Pfalz	0	0	0	0	0	0	0
Saarland	0	1	0	0	0	0	1
Sachsen	0	0	0	-1	0	0	-1
Sachsen-Anhalt	0	-1	0	0	0	0	-1
Schleswig-Holstein	0	1	0	0	0	0	1
Thüringen	0	0	0	0	0	-1	-1
Bund	-1	0	0	2	-1	0	0

Während der Parteienproporz sich nur unbedeutend verschiebt, kommt es zu deutlichen regionalen Wanderungen der Mandate. So entfallen auf Hessen insgesamt 3 Sitze mehr als

nach der Grundverteilung, auf Baden-Württemberg, Bayern und Mecklenburg-Vorpommern hingegen zwei weniger. Das Muster und den dafür ausschlaggebenden Grund gibt Tabelle 10 wieder. In der vierten Spalte der Tabelle ist der Anteil der Zweitstimmen der zuteilungsberechtigten Parteien an der Bevölkerung eingetragen. Wie unmittelbar zu erkennen ist, sind die „Gewinner“ in der Endverteilung gegenüber Grundverteilung (bei gleichbleibender Anzahl der zu vergebenden Sitze) diejenigen Länder, bei denen dieser Anteil relativ hoch ausfällt, da sie bei der Verteilung im ersten Schritt diejenigen waren, die dort besonders benachteiligt wurden.

Tabelle 10:

	Bevölkerung	Verrechnete Zweitstimmen	Anteil verrechneter Zweitstimmen an Bevölkerung	Differenz Endverteilung-Grundverteilung
Baden-Württemberg	9483476	5093922	53,71	-2
Bayern	11344794	6075271	53,55	-2
Berlin	2951272	1587974	53,81	-1
Brandenburg	2457703	1285445	52,30	-1
Bremen	578369	320003	55,33	2
Hamburg	1526860	844302	55,30	1
Hessen	5390683	3016378	55,96	3
Mecklenburg-Vorpom.	1625022	815668	50,19	-2
Niedersachsen	7423245	4213986	56,77	2
Nordrhein-Westfalen	16046200	8920633	55,59	1
Rheinland-Pfalz	3720049	2070301	55,65	0
Saarland	944527	556610	58,93	1
Sachsen	4077550	2131530	52,27	-1
Sachsen-Anhalt	2339042	1140598	48,76	-1
Schleswig-Holstein	2687035	1541948	57,38	1
Thüringen	2220669	1149719	51,77	-1
Bund	74816496	40764288	54,49	0

Umgekehrt gilt: Länder, auf die im Verhältnis zur Bevölkerungszahl unterdurchschnittlich viele Zweitstimmen für zuteilungsberechtigte Parteien entfielen, sind im ersten Schritt bevorteilt und verlieren demnach zumindest relativ im zweiten Schritt und sogar absolut, wenn die Gesamtzahl der zu vergebenden Sitze konstant bleibt oder sich nur geringfügig erhöht. Alle Faktoren, die diese Quote beeinflussen, also alle Faktoren, die dafür sorgen, dass der Anteil der verrechneten Zweitstimmen in einem Bundesland an der Bevölkerungszahl (genauer: an der Anzahl der dort vorhandenen Wahlkreise) besonders niedrig (bzw. hoch)

ausfällt, begünstigen größere Verschiebungen von der Grundverteilung zur Endverteilung, selbst wenn die Anzahl der zu verteilenden Sitze konstant gehalten würde. Zu diesen Faktoren zählen insbesondere die Einteilung der Wahlkreise, die Wahlbeteiligung und der Anteil von Zweitstimmen der Parteien, die nicht ins Parlament gelangen. Nach dem neuen Entwurf hätte sich z.B. der Ausgleich 1994 und 1998 an den Sitzen der PDS orientiert, ***obwohl diese im ersten Schritt kein einziges Überhangmandat erzielt hätte***. Aber die PDS wäre dennoch die durch das Verteilungsverfahren im ersten Schritt am meisten bevorzugte Partei gewesen, so dass sich der Ausgleich demnach an ihr auszurichten gehabt hätte. Dies lag daran, dass die Linke und damalige PDS in den neuen Bundesländern relativ gesehen besonders gut abschneidet und diese Bundesländer aufgrund der Wahlkreiseinteilung 1994 und 1998 wiederum besonders bevorzugt waren, d.h. vor dem Wahlkreischnitt von 2002 fielen im Verhältnis zur Bevölkerungszahl zu viele Wahlkreise auf die neuen Länder. Auch wenn dieser Faktor im Wesentlichen seit 2002 beseitigt ist, so wirken unterschiedliche Wahlbeteiligungen und nicht verrechnete Zweitstimmen von Parteien, die an der 5%-Hürde scheitern, sich weiterhin aus. In den 90er Jahren z.B. fiel die Wahlbeteiligung in den neuen Bundesländern ebenfalls deutlich niedriger aus als in den alten Bundesländern, was den Wanderungseffekt nochmals verstärkte.

Statt eines unbedingten Ausgleichs einen bedingten Ausgleich einzuführen, also den Ausgleich nur dann vorzunehmen, wenn Überhangmandate im ersten Schritt anfallen, wäre allerdings auch keine Lösung, weil sonst wieder das negative Stimmgewicht eintreten würde. Weniger Stimmen in einem Bundesland würden zwar im ersten Schritt immer zu einem Proporzmandat weniger führen, ohne dass woanders ein neues für diese Partei entstehen würde. Wenn dadurch erst ein Überhangmandat entstehen würde, das dann den Ausgleichsmechanismus erst ein Gang setzen würde, so könnte es aufgrund der beschriebenen Wanderungen sein, dass die Partei insgesamt an Sitzen gewinnt, obwohl sie Zweitstimmen verloren hat. Außerdem löst die unkonditionale Durchführung des zweiten Schritts auch das „Reststimmenproblem“, da durch die bundesweite Verteilung der Sitze auf die Parteien in §6 Absatz 6 Satz 1 grundsätzlich alle Zweitstimmen der Parteien an der Sitzgewinnung beteiligt sind, also z.B. auch Zweitstimmend er FDP in Bremen, die im ersten Schritt keine realistische Chance haben, zum Gewinn eines Sitzes beizutragen.

Neben dem Problem, das der Ausgleich auch dann stattfindet, wenn auf der ersten Stufe gar keine Überhangmandate anfallen, kommt es auch zur umgekehrten Situation, dass auf der ersten Stufe Überhangmandate entstehen, die zu einer Vergrößerung des Bundestags führen, obwohl dieser Ausgleich gar nicht notwendig gewesen wäre, wenn man das Verfahren im

zweiten Schritt von Anfang an angewandt hätte. Anders ausgedrückt: Legte man dem zweiten Schritt die ursprüngliche Sitzzahl von 598 zugrunde, dann entstünden auf dieser Ebene gar keine Überhangmandate. Nehmen wir z.B. an, im ersten Schritt wären nur in Hessen, Saarland und Schleswig-Holstein jeweils ein Überhangmandat für die CDU entstanden, bei ansonsten gleichen Zweitstimmen für alle Parteien. Wie aus Tabelle 9 zu erkennen ist, würden diese Überhangmandate auf der ersten Stufe durch die Durchführung der zweiten Stufe „geschluckt“, selbst wenn wir die zweite Stufe auf der Basis von 598 zu verteilenden Sitzen durchführen würden. Durch die drei Überhangmandate auf der ersten Stufe erhöht sich aber die Anzahl der Mandate der CDU auf 176, drei mehr als ihr nach Proporz zustehen würden. Nach § 6 Absatz 5 wird nun aber die Hausgröße so lange erhöht, bis der Zweitstimmenanteil der CDU als proportionaler Sitzanteil ein Ergebnis hervorbringen würde, das den 176 Sitzen entspricht. Hierfür müsste die Sitzzahl auf 606 erhöht werden. Es kommt also zu 8 zusätzlichen Sitzen, von denen mindestens 5 „Ausgleichsmandate“ wären. Da diesen aber auf der letzten Stufe gar keine Überhangmandate gegenüberstehen, die es auszugleichen gälte, sind alle acht zusätzlichen Sitze strenggenommen weder Überhangmandaten noch Ausgleichsmandaten zuzurechnen. Man könnte dies neu hinzugewonnen acht Sitze der Parteien daher bestenfalls als „Verfahrensrendite“ in Sitzen bezeichnen.

Man mag nun diese acht zusätzlichen Sitze im Sinne einer nicht begründbaren „Verfahrensrendite“ als lässlich ansehen. Dabei wäre allerdings zu beachten, dass die zugrundeliegenden Zahlen von 2009 relativ ausgewogen waren, d.h. die Wanderungen von Grund- zu Endverteilung bei konstant gehaltener Anfangssitzzahl von 598 waren relativ mäßig. Doch das Potenzial eines unnötigen Ausgleichs in Form einer „Verfahrensrendite“ ist deutlich höher. In Tabelle 11 ist ebenfalls eine Differenzmatrix von End- und Grundverteilung aufgezeigt. Die Zahlen basieren allerdings auf einer Simulation für das Jahr 2012 aufgrund von Umfragedaten von Ende Oktober 2011. Während die Piraten und FDP auch nach den damaligen Umfragedaten eher nicht ins Parlament kamen, wurde zusätzlich die Simulation dahingehend modifiziert, dass auch die Linke nicht einziehen würde. Da die Linke in den neuen Ländern stark vertreten ist, würden im ersten Schritt durch die Orientierung der Sitze an den fixen Bevölkerungszahlen die Sitze, die „eigentlich“ der Linken zustehen würden, auf die anderen Parteien in den neuen Bundesländern verteilt. Diese Flutung in den ostdeutschen Ländern durch Mandate, die durch Zweitstimmen nicht abgedeckt sind, wird dann in der zweiten Stufe durch den Abriss der künstlichen Dämme der festen Länderkontingente rückgängig gemacht, so dass der Mandatspegel wieder überall den „wahren“ Werten entsprechend der Zweitstimmen entspricht. Die jetzt auftretenden Wanderungen zwischen

Grund- und Endverteilung sind dramatisch, wie man in Tabelle 11 sehen kann. Die positiven Überschüsse der CDU entsprechen jetzt immerhin neun Mandaten. Die „Verfahrensrendite“ könnte also jetzt schon ungefähr den dreifachen Wert annehmen. Mehr als zwanzig zusätzlicher Mandate, für die es keinerlei stichhaltige Begründung gibt, stellen aber sicherlich ein Problem dar.

Tabelle 11: Simuliertes Ergebnis für 2012 auf Basis von Umfragedaten Ende Oktober 2011

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	Piraten
Baden-Württemberg	0	-1	0	0	0	0	0
Bayern	1	0	3	0	1	0	0
Berlin	-1	-1	0	0	0	0	0
Brandenburg	-2	-1	0	0	0	0	0
Bremen	0	0	0	0	0	0	0
Hamburg	1	0	0	0	1	0	0
Hessen	1	1	0	0	0	0	0
Mecklenburg-Vorpom.	-1	-1	0	0	0	0	0
Niedersachsen	3	3	0	0	1	0	0
Nordrhein-Westfalen	4	4	0	0	2	0	0
Rheinland-Pfalz	1	0	0	0	0	0	0
Saarland	0	0	0	0	0	0	0
Sachsen	-2	-2	0	0	-1	0	0
Sachsen-Anhalt	-2	-3	0	0	-1	0	0
Schleswig-Holstein	2	1	0	0	0	0	0
Thüringen	-2	0	0	0	0	0	0

All die auf den letzten Seiten beschriebenen Probleme sind darauf zurückzuführen, dass die Grundverteilung nicht in die Endverteilung eingebettet ist. Dabei gäbe es mehrere Verfahren, wie dies leicht garantiert werden könnte.

Das einfachste dieser Verfahren besteht wohl in der Verwendung der automatischen Methode⁷ für den ersten Schritt der Erstellung einer „Strohmannverteilung“. Bei der automatischen Methode wird eine sogenannte Wahlzahl festgelegt, die der Anzahl von Stimmen entspricht, die man für einen Sitz benötigt, z.B. 70000. Aufgrund dieser Wahlzahl wird für jede einzelne Landesliste die ihr zustehende Anzahl an Proporzmandaten berechnet (mit Rundung der exakten Sitzzahlen, die sich durch Division der Zweitstimmenzahl durch die Wahlzahl ergeben). Diese so ermittelte Proporzverteilung müsste einfach nur in Tabelle 1 eingesetzt werden, die folgenden Schritte könnten analog verlaufen.

⁷ Joachim Behnke (2012): Ein parteienproporzgewährendes länderproporzoptimierendes sparsames automatisches Mandatzuteilungsverfahren mit Ausgleich ohne negatives Stimmgewicht. In: ZParl, Heft 3/2012, S. 620 – 638

Sollte die Gesamtzahl der zu vergebenden Sitze im zweiten Schritt unter der gesetzlich festgelegten Zahl von 598 liegen, so könnte diese als Ausgangszahl im zweiten Schritt herangezogen werden. Dies würde nichts anderes bedeuten, als dass in diesem Fall nach dem alten Wahlgesetz von 2008 keine Überhangmandate entstehen würden und man daher analog zu diesem Verfahren vorgehen kann⁸. Es käme jedenfalls nicht zu einer absurden „Verfahrensrendite“.

Neben den mehr oder weniger absurden Inkonsistenzen im vorliegenden Entwurf gibt es noch weiteres Risiko. Dieses besteht in der Aufblähung des Bundestags durch extrem viele Überhang- und vor allem Ausgleichsmandate. Dabei fällt dieser „Hebeleffekt“ (Überhangmandate zu zusätzlichen Mandaten) besonders dramatisch für Überhangmandate der CSU aus. Grob kann man davon ausgehen, dass jedes Überhangmandat der CSU durch ungefähr 20 zusätzliche Mandate ausgeglichen werden muss. Erhielte die CSU also z.B. 6 bis 7 Überhangmandate, was bei einem Zweitstimmenanteil der CSU von 36-38% der Fall sein könnte, dann wäre mit einer Gesamtgröße des Bundestags in der Größenordnung von 750 Sitzen zu rechnen. Dieses Risiko allerdings ist mit dem Ausgleich an sich verbunden und nicht mit der mangelnden Passung zwischen erster und zweiter Stufe. Auch wenn der Ausgleich im Moment das politisch gesehen wohl durchsetzungsfähigste Modell darstellt, so sollte zukünftig darüber nachgedacht werden, wie man Überhangmandate von vornherein am Entstehen hindern könnte, z.B. durch die Einführung von Mehrpersonenwahlkreisen⁹.

⁸ Fallen im zweiten Schritt keine internen Überhangmandate mehr an, dann ist das Verfahren im Ergebnis immer dasselbe wie das nach dem Wahlgesetz von 2008, das sich dort ergeben hätte, wenn man als Sitzzahl diejenige nimmt, die in den zweiten Schritt eingeht.

⁹ Vgl. *Joachim Behnke*, Überhangmandate und negatives Stimmgewicht: Zweimannwahlkreise und andere Lösungsvorschläge, in: *ZParl*, 41. Jg. (2010), H. 1, S. 247 – 260