

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

**Negative Stimmgewichte
und die Reform des Bundestags-Wahlrechts**

- INFO-BRIEF -

Daniel Lübbert

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser: Dr. Daniel Lübbert (Dipl.-Phys.)

Negative Stimmgewichte und die Reform des Bundestags-Wahlrechts

INFO-BRIEF WD 8 – 3000 - 020/09

Abschluss der Arbeit: 18.03.2009

Fachbereich WD 8:

Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit, Bildung und Forschung

**Das Dokument gibt nicht notwendigerweise die Auffassung des Deutschen Bundestages oder seiner Verwaltung wieder und ist urheberrechtlich geschützt.
Eine Verwertung bedarf der Zustimmung durch die Leitung der Abteilung W.**

Inhalt

1.	Einleitung: Bundestags-Wahlrecht und aktueller Reformbedarf	3
2.	Das Wahlsystem bei Bundestagswahlen	4
2.1.	Gegenwärtiger Stand	4
2.2.	Entstehung von Überhangmandaten	5
2.3.	Vergangene Reformen des Bundestags-Wahlsystems	6
3.	Negative Stimmgewichte: Das Problem	7
3.1.	Verfassungswidrigkeit	7
3.2.	Mechanismus des Auftretens	8
4.	Negative Stimmgewichte: Lösungsmöglichkeiten	9
4.1.	Föderale Struktur und System der Ober- und Unterverteilung	9
4.1.1.	Einführung von Bundeslisten	9
4.1.2.	Separate Sitzzuteilung in den Ländern	10
4.2.	Verhinderung von Überhangmandaten	12
4.2.1.	Reines Mehrheits- oder Verhältniswahlrecht	12
4.2.2.	Grabenwahlsystem	13
4.2.3.	Geringerer Anteil an Direktmandaten	13
4.2.4.	Weniger Überhang-freundliches Zuteilungsverfahren	14
4.2.5.	Direktmandate nicht vergeben	14
4.2.6.	Ausgleichsmandate	15
4.2.7.	Kompensation von Überhangmandaten aus anderen Landeslisten	16
5.	Fazit und Ausblick	21
6.	Quellen und weiterführende Literatur	22

1. Einleitung: Bundestags-Wahlrecht und aktueller Reformbedarf

„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen ... ausgeübt“: Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland weist in Art. 20 auf die zentrale Bedeutung von Wahlen im demokratischen System hin. Es konkretisiert die Anforderungen an Wahlen in zwei weiteren Artikeln: „Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden **in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl** gewählt“ (Art. 38 Abs. 1 GG). Gleiches gilt für die Parlamente auf den unteren staatlichen Ebenen: „In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist“ (Art. 28 Abs. 1 GG).

Genauere Regeln zum Ablauf von Bundestagswahlen wurden vom Gesetzgeber im **Bundeswahlgesetz**¹ (BWahlG) erlassen. Darin enthalten sind Vorschriften zur Vorbereitung und Listenaufstellung, zur technischen Durchführung der Wahl, zur Wahlkreiseinteilung, zu Wahlrecht und Wählbarkeit, zur Auszählung und Feststellung des Wahlergebnisses, zum Sitzzuteilungsverfahren und zu weiteren Verfahrensfragen. Außerdem wird das Bundesministerium des Inneren ermächtigt, weitere Details per Rechtsverordnung (**Bundeswahlordnung**²) zu regeln (§ 52 BWahlG).

Das in Bundeswahlgesetz und Bundeswahlordnung festgeschriebene Wahlrecht dient dazu, die im Grundgesetz festgeschriebenen Wahlgrundsätze konkret auszugestalten. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch mit Urteil vom 3. Juli 2008³ das bisher geltende Wahlrecht wegen eines Systemfehlers **für verfassungswidrig erklärt**: Bei der Bundestagswahl 2005 war deutlich geworden, dass eine für eine Partei abgegebene (Zweit-) Stimme unter bestimmten Umständen dieser Partei nicht nützen, sondern sogar schaden kann („**negatives Stimmgewicht**“). Dies verletzt nach Feststellung des Gerichts die Grundsätze der Gleichheit und Unmittelbarkeit der Wahl; dem Gesetzgeber wurde aufgegeben, den verfassungswidrigen Zustand **spätestens bis zum 30. Juni 2011 zu beheben**.

Im Folgenden wird in Kapitel 2 zunächst das bisherige Bundestags-Wahlssystem erläutert. Dabei wird auch der Mechanismus der Entstehung von Überhangmandaten rekapituliert. Diese erweisen sich als wichtiger Baustein zum Verständnis des negativen

1 Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), zuletzt geändert durch Artikel 1 G. vom 17. März 2008 (BGBl. I S. 394). Im Internet: <http://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/index.html>

2 Bundeswahlordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 2002 (BGBl. I S. 1376), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 27. März 2008 (BGBl. I S. 476). Im Internet: http://www.gesetze-im-internet.de/bwo_1985/index.html

3 Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 3. Juli 2008 – 2 BvC 1/07 und 2 BvC 7/07. Im Internet: http://www.bverfg.de/entscheidungen/cs20080703_2bvc000107.html

Stimmgewichts, dessen Auftreten im Kapitel 3 diskutiert wird. Kapitel 4, das den Schwerpunkt der Darstellung bildet, konzentriert sich auf die Frage, wie das Bundestags-Wahlrecht so reformiert werden kann, dass das Auftreten negativer Stimmgewichte zukünftig verhindert wird. Dieser Überblick über Änderungsmöglichkeiten ist gezielt breit angelegt und bezieht zunächst auch Vorschläge mit ein, die erkennbar geringe Aussichten auf politische Durchsetzbarkeit haben. Das abschließende Kapitel 5 unternimmt in einem Fazit den Versuch, aus der breiten Masse der Reformansätze diejenigen herauszufiltern, die für die konkrete Umsetzung in Frage kommen.

2. Das Wahlsystem bei Bundestagswahlen

2.1. Gegenwärtiger Stand

Das bei den Wahlen zum Deutschen Bundestag angewandte Wahlsystem, wie es im ersten Abschnitt des Bundeswahlgesetzes (§§ 1-7 BWahlG) definiert wird, verbindet das Prinzip der Verhältniswahl mit Elementen einer Mehrheitswahl. Es wird daher als „**personalisierte Verhältniswahl**“ (bzw. laut § 1 Abs. 1 BWahlG als „mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl“) bezeichnet. Das System ist in seinen Grundzügen seit Jahrzehnten bewährt, wird vielfach als bewahrungswürdig angesehen und wurde auch international verschiedentlich zum Vorbild genommen.

Jeder Wähler kann eine Erst- und eine Zweitstimme abgeben (§ 4 BWahlG). Die Erststimme dient der Wahl eines lokalen Wahlkreisbewerbers, während die Zweitstimme über die Mandatsverteilung zwischen den Parteien nach dem Prinzip der Verhältniswahl entscheidet. Die resultierenden Stärkeverhältnisse der Fraktionen im Parlament richten sich fast ausschließlich nach dem Zweitstimmenergebnis; lediglich die personelle Besetzung der Mandate wird maßgeblich auch über die Erststimmen beeinflusst. In diesem Sinne überwiegt im gemischten deutschen Wahlsystem der Charakter der Verhältniswahl.

Erst- und Zweitstimmen werden getrennt ausgezählt. Nach Auszählung aller Stimmen erfolgt die Verteilung der Sitze auf Bewerber bzw. Parteien wie folgt: Die Hälfte der regulären Gesamtzahl (gegenwärtig 598 – § 1 Abs. 1 BWahlG) der Parlamentssitze wird in den 299 Wahlkreisen jeweils an den lokalen Bewerber mit der höchsten Zahl der Erststimmen vergeben; dies ergibt 299 **Direktmandate** (§ 5 BWahlG). Die verbleibenden Parlamentssitze werden als **Listenmandate** zwischen den zur Wahl angetretenen Parteien so verteilt, dass die Gesamtzahl der Mandate pro Partei (Direktmandate *plus* Listenmandate) das Verhältnis der für die Parteien im gesamten Bundesgebiet abgegebenen Zweitstimmen möglichst genau wiedergibt.

Die konkrete Zuteilung der Listenmandate erfolgt in einem zweistufigen Verfahren: Zunächst werden aus den Stimmenergebnissen jeder Partei auf Bundesebene die ihr zustehenden Sitzzahlen – d.h. die zukünftigen Fraktionsstärken im Bundestag – berechnet („**Oberverteilung**“). Im zweiten Schritt wird die so errechnete Gesamtzahl der Sitze – für jede Partei getrennt – auf die einzelnen Landeslisten der Partei verteilt („**Unterverteilung**“). Hat die Partei im jeweiligen Bundesland Direktmandate errungen, so werden diese auf die der Landesliste zustehende Sitzzahl angerechnet – erst jetzt, also im Rahmen der Unterverteilung in den einzelnen Ländern, nicht etwa schon auf Bundesebene während der Oberverteilung. Der Rest der Mandate wird mit den Listenbewerbern gemäß ihrer Reihenfolge auf der Liste aufgefüllt.

2.2. Entstehung von Überhangmandaten

Im oben geschilderten Verfahren entsteht offensichtlich immer dann eine besondere Lage, wenn eine Partei in einem Bundesland nach Erststimmen schon mehr Direktmandate gewonnen hat, als ihr im Rahmen der Unterverteilung nach Zweitstimmen insgesamt an Mandaten zugewiesen werden müsste. Der Gesetzgeber hat sich in der Vergangenheit dafür entschieden, solche „überzähligen“ Mandate der jeweiligen Partei zu belassen (§ 6 Abs. 5 BWahlG). Diese **Überhangmandate** kommen zur regulären Sitzzahl im Bundestag hinzu; sie sind in der Geschichte der Bundestagswahlen eher die Regel als die Ausnahme. Insbesondere seit der Wiedervereinigung fallen bei fast jeder Wahl Überhangmandate in einer Größenordnung von etwa einem Dutzend an.

Genauer muss zwischen internen und externen Überhangmandaten unterschieden werden. **Interne** Überhangmandate fallen nach dem beschriebenen Mechanismus in den einzelnen Bundesländern an. **Externe** Überhangmandate würden dann auftreten, wenn eine Partei sogar auf Bundesebene insgesamt mehr Direktmandate errungen hätte, als ihrer Fraktion im Ergebnis der Oberverteilung zustehen würden. Dieser Fall ist in der Geschichte der Bundesrepublik noch nie vorgekommen; alle bisherigen Überhangmandate waren interne. Die Unterscheidung ist insofern wichtig, als einige der in Abschnitt 4 zu diskutierenden Reformvorschläge auf die Abschaffung bzw. Kompensation von internen (nicht jedoch von externen) Überhangmandaten abzielen. Auch wenn externe Überhangmandate für die Zukunft nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden können, so liegt ihr Auftreten nach gegenwärtigen Umständen allenfalls für die CSU im Bereich des Denkbaren; da diese Partei bisher nur in Bayern antritt, wären interne Überhangmandate für sie zugleich auch externe.

Überhangmandate vergrößern die Gesamtstärke des Parlaments. Gleichzeitig verändern sie die Verhältnisse der Sitzzahlen zwischen den Fraktionen zugunsten der „überhängenden“ Partei – in Abweichung vom Ergebnis der Verhältniswahl nach Zweitstimmen. Zudem verschieben sie die Vertretungsgewichte der Bundesländer im Parlament in

Richtung einer verstärkten Repräsentanz des „überhängenden“ Bundeslandes. Überhangmandate beeinträchtigen damit in gewissem Maße gleichzeitig den Partei- wie den Regional-Proporz. Dies äußert sich auch darin, dass die „Erfolgswerte“ und Stimmgewichte (d.h. Wählerstimmen pro Sitz, bzw. Sitze pro Million Stimmen) der Parteien relativ stark voneinander abweichen: Eine „überhängende“ Landesliste erzielt mehr Sitze pro Stimme bzw. benötigt weniger Stimmen pro Sitz als eine Partei ohne Überhangmandate.

Das Bundesverfassungsgericht hat Beschwerden von Wählern gegen die Vergabe von Überhangmandaten und die daraus resultierenden unterschiedlichen Stimmgewichte in der Vergangenheit mehrfach abgewiesen und ihr Auftreten nicht für verfassungswidrig erklärt.

2.3. Vergangene Reformen des Bundestags-Wahlsystems

Das geltende Wahlsystem ist in seinen Grundzügen seit Bestehen der Bundesrepublik relativ stabil geblieben, insbesondere in seinem Charakter als „personalisierte Verhältniswahl“. Es hat jedoch in den Details immer wieder Änderungen erfahren. Manche davon erscheinen im vorliegenden Zusammenhang nicht unmittelbar relevant und sollen aus historischem Interesse nur kurz erwähnt werden (vgl. Jesse 2003): So wurden bei vielfältigen Reformen ab den 1950er Jahren Nachwahlen – die ursprünglich nach Ausscheiden eines Wahlkreisabgeordneten durchgeführt wurden – abgeschafft, die Sperrklausel („5%-Hürde“) verschärft, das Wahlalter gesenkt, die Briefwahl und das Wahlrecht für Auslandsdeutsche eingeführt, und die Gesamtzahl der Abgeordneten mehrfach erhöht – nach der Wiedervereinigung bis auf 656, um ab 2002 wieder auf 598 verringert zu werden.

Einige weitere Änderungen sind für die heutigen Diskussionen um die anstehende Reform von größerer Bedeutung. Erst zur zweiten Bundestagswahl 1953 wurde das **System von Erst- und Zweitstimme** etabliert und so das sog. „Stimmensplitting“ ermöglicht (anfangs hatte der Wähler nur eine Stimme, die zweifach gewertet wurde). Zur dritten Wahl 1957 wurden dann erstmals **Listenverbindungen** (§ 7 BWahlG) zugelassen und das **zweistufige System der Sitzzuteilung** mit Ober- und Unterverteilung eingeführt. So hat sich nach und nach das heute gültige Wahlsystem herausgebildet. Zugleich brachten diese Änderungen jedoch problematische Nebenwirkungen (mehr Überhangmandate, negatives Stimmgewicht – s. Abschn. 3) mit sich, die zuvor nicht auftraten. Eine denkbare – wenn auch nicht notwendigerweise die bestmögliche – Lösung der heutigen verfassungsrechtlichen Probleme des Wahlrechts könnte deshalb darin liegen, Teile der Reformen der 1950er Jahre zurückzunehmen; Details werden in Kapitel 4 erörtert.

Mehrfach geändert wurde auch das bei der Sitzzuteilung im Bundestag angewandte mathematische Verfahren (vgl. Mausberg 1995). Während anfangs das Verfahren nach **d'Hondt** (auch: „Divisorverfahren mit Abrundung“) angewandt wurde, wurde mit der Wahl 1987 ein Wechsel zum Verfahren nach **Hare/Niemeyer** (auch: „Quotenverfahren mit Restausgleich nach größten Bruchteilen“) vollzogen. In der jüngsten Wahlrechtsnovelle vom März 2008 hat sich der Gesetzgeber für die kommenden Wahlen auf das Verfahren nach **Sainte-Laguë/Schepers** (auch: „Divisorverfahren mit Standard-Rundung“) festgelegt (vgl. Bundeswahlleiter 2008). Dieses jüngst eingeführte Sitzzuteilungsverfahren hat Vorteile gegenüber seinen Vorläufern: So benachteiligt es nicht kleine Parteien gegenüber den Großen, wie das Verfahren nach d'Hondt es tut. Vielmehr wirkt es parteigrößen-neutral und ist in diesem Sinne mathematisch optimal im Hinblick auf das Kriterium der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen. Auch leidet es nicht unter Unstetigkeiten bzw. „Paradoxien“, wie sie etwa beim Verfahren nach Hare/Niemeyer in bestimmten Situationen zu schwer nachvollziehbaren Sprüngen in der zugeteilten Sitzzahl führen (vgl. Nurmi 1999). In der Frage des mathematischen Sitzzuteilungsverfahrens besteht daher heute kaum mehr Änderungsbedarf.

3. Negative Stimmgewichte: Das Problem

3.1. Verfassungswidrigkeit

Am 3. Juli 2008 hat das Bundesverfassungsgericht jedoch zwei Wahlprüfungsbeschwerden stattgegeben und das zur Bundestagswahl 2005 angewandte Wahlsystem in einzelnen Punkten für **verfassungswidrig** erklärt. Die Gründe sind eng verbunden mit dem Auftreten von Überhangmandaten. Jedoch war mit der Wahl 2005 ein verfälschender Effekt offenbar geworden, der über die Proporz-Verzerrung hinausgeht:

Durch eine im Wahlkreis 160 – Dresden-I – notwendige Nachwahl war deutlich geworden, dass eine für eine Partei abgegebene (Zweit-) Stimme unter bestimmten Umständen dieser Partei nicht nützen, sondern sogar schaden kann („**negatives Stimmgewicht**“, s.u.). Der Effekt war von Wahlrechtsexperten bei vielen vorangehenden Bundestagswahlen im Nachhinein festgestellt und wiederholt kritisiert worden. Erst durch die besondere Situation der Nachwahl drang er jedoch ins Bewusstsein einer breiteren Öffentlichkeit: Da die Abstimmungsergebnisse aller anderen Wahlkreise bereits ausgezählt und veröffentlicht waren, konnten Wähler und Parteien in Dresden die Situation genau analysieren, die Folgen ihres geplanten Wahlverhaltens vorab berechnen und durch gezieltes Handeln bei der Abstimmung die Nebenwirkungen des Systems zu ihren Gunsten nutzen⁴.

4 Vgl. „Tipps und Tricks zur Bundestagswahl 2005“, <http://www.wahlrecht.de/bundestag/2005/index.html>

Das so manifestierte negative Stimmgewicht verletzt nach Feststellung des Verfassungsgerichts die Grundsätze sowohl der **Gleichheit** als auch der **Unmittelbarkeit** der Wahl: Die negativ ins Gewicht fallenden Stimmen wirken sich im Ergebnis offensichtlich nicht gleich aus wie „normale“ Stimmen. In Kenntnis des Phänomens können sich Wähler außerdem gezwungen sehen, ihre Stimme nicht der Partei ihrer ersten Wahl zu geben, sondern „um die Ecke zu denken“; sie können so ihren Einfluss auf die Zusammensetzung des Parlaments nicht mehr unmittelbar ausüben.

Das Wahlrecht muss daher nach dem Urteil des Verfassungsgerichts bis spätestens zum 30. Juni 2011 reformiert und mit dem Grundgesetz in Übereinstimmung gebracht werden. Trotz der jüngsten Änderung des Bundeswahlgesetzes im Frühjahr 2008 besteht aktuell weiterhin Gesetzgebungsbedarf: Die BWahlG-Novelle vom März 2008⁵ schreibt zwar den Übergang zum Zuteilungsverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers fest; negative Stimmgewichte können jedoch unabhängig vom gewählten Sitzzuteilungsverfahren auftreten.

3.2. Mechanismus des Auftretens

Dem Auftreten von negativen Stimmgewichten wie bei der Dresdener Nachwahl liegt folgender Mechanismus⁶ zugrunde: Vorausgesetzt sei, dass eine Partei in einem Bundesland eine gewisse Anzahl Zweitstimmen erhält, und zusätzlich nach Erststimmen eine bestimmte Zahl an Direktmandaten. Nun stellt sich die Frage, welche Folgen es hätte, wenn die Partei im betrachteten Bundesland – bei gleichem Erststimmenergebnis – eine bestimmte Anzahl an Zweitstimmen weniger erhalten hätte. Liegt in einem ersten Szenario die Zahl dieser Stimmenverluste relativ hoch, so kann die Partei deshalb einen oder mehrere Sitze weniger zugewiesen bekommen. Falls hingegen entweder die Verluste gering oder die Direktmandate der Partei so zahlreich sind, dass daraus ein Überhangmandat entstehen kann, verliert die Partei kein Mandat. Trotz der Verluste bleibt ihre Sitzzahl gleich – dieses zweite Szenario ist in der Regel auch nicht problematisch.

Zwischen beiden Szenarien existiert jedoch ein dritter möglicher Fall: Es kann sich ergeben, dass mittelgroße Verluste einer Partei im Rahmen der Oberverteilung noch nicht zu einer Änderung der Sitzzahlen der Parteien auf Bundesebene führen; die regulären Fraktionsstärken bleiben im ersten Verteilungsschritt insgesamt gleich. Jedoch würde

5 Gesetz zur Änderung des Wahl- und Abgeordnetenrechts vom 17. März 2008. Bundesgesetzblatt I Nr. 10 (20. März 2008), S. 394. Im Internet: <http://www.bgblportal.de/BGBl/bgb11f/bgb1108s0394.pdf>

6 Es existieren einige weitere Konstellationen, die ebenfalls zum Auftreten von negativem Stimmgewicht führen können. Einige davon stehen im speziellen Zusammenhang mit den Paradoxien des Zuteilungsverfahrens nach Hare/Niemeyer, das für den Bundestag jedoch nicht mehr angewandt wird. Andere jedoch sind vom Zuteilungsverfahren unabhängig und können u.U. bei Volksabstimmungen oder bei Kommunal- und Landtagswahlen weiterhin relevant sein. Diese Fälle sollen hier nicht weiter betrachtet werden; eine genauere Darstellung findet sich u.a. unter <http://www.wahlrecht.de/systemfehler>.

bei der nachfolgenden Unterverteilung an die einzelnen Landeslisten der betrachteten Partei der letzte, „gerettete“ Sitz nicht länger in das fragliche Bundesland vergeben, sondern in ein anderes Bundesland abwandern (z.B. von Sachsen nach Nordrhein-Westfalen). Kommt nun eine relativ hohe Zahl an Direktmandaten im „abgebenden“ Bundesland hinzu, so tritt der besondere Fall ein: Das „abgewanderte“ Mandat geht dem betrachteten Landesverband nicht real verloren; vielmehr wird lediglich ein reguläres Mandat in ein Überhangmandat umgewandelt. Der andere Landesverband derselben Partei profitiert dennoch von dem zu ihm gewanderten Listenmandat und schickt einen Abgeordneten mehr ins Parlament. Insgesamt hat die Partei so allein aufgrund von Stimmenverlusten ein Mandat hinzugewonnen.

Die Bedingungen, unter denen dieses Szenario Realität werden kann, wirken zunächst exotisch. Jedoch traten sie in der Vergangenheit immer wieder tatsächlich ein, auch wenn der Effekt nie zuvor in der Weise „unter Laborbedingungen“ beobachtet werden konnte, wie es im Jahr 2005 aufgrund der Nachwahl-Situation der Fall war.

4. Negative Stimmgewichte: Lösungsmöglichkeiten

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom 3. Juli 2008 den Gesetzgeber verpflichtet, das Wahlrecht (§§ 6 und 7 des Bundeswahlgesetzes) bis zum 30. Juni 2011 neu zu fassen und dabei sicherzustellen, dass ein negatives Stimmgewicht nicht mehr auftreten kann. Der Effekt, soweit er nach dem oben beschriebenen Mechanismus zustande kommt, wird durch ein **Zusammenspiel von zwei Faktoren** verursacht: den Überhangmandaten einerseits, und dem zweistufigen System aus Ober- und Unterverteilung andererseits. Eine erste Option zur Vermeidung negativer Stimmgewichte wäre daher, das Entstehen von (internen) Überhangmandaten zu verhindern. Falls Überhangmandate nicht mehr wie bisher aufträten, könnte der in Abschnitt 3.2 erläuterte Mechanismus nicht mehr funktionieren, und negative Stimmgewichte wären nicht mehr möglich. Will man sich jedoch nicht von den Überhangmandaten trennen, besteht eine zweite Option in Änderungen am verbundenen System der Ober- und Unterverteilung. Lösungsansätze zu beiden Varianten werden im Folgenden einzeln vorgestellt.

4.1. Föderale Struktur und System der Ober- und Unterverteilung

4.1.1. Einführung von Bundeslisten

Ein Vorschlag zur Reform des Systems aus Ober- und Unterverteilung geht dahin, die bisherigen Landeslisten abzuschaffen und die Parteien ihre Kandidatenvorschläge in Form von **Bundeslisten** aufstellen zu lassen. Eine Unterverteilung würde sich damit erübrigen, die Sitzverteilung im Bundestag könnte in einem einzigen Rechenschritt (bisherige Oberverteilung) aus dem Ergebnis der Wählerstimmen errechnet werden. Ein

bei der Unterverteilung zutage tretendes negatives Stimmgewicht könnte nicht mehr auftreten.

Diesen Vorteilen stehen allerdings gewichtige Nachteile gegenüber: Der Regional-Proporz, d.h. die angemessene Verteilung der Mandate auf Kandidaten aus allen Bundesländern, wäre nicht mehr automatisch durch das Zuteilungsverfahren garantiert, sondern müsste von den Parteien im Zuge der Listenaufstellung beachtet und sichergestellt werden. Daneben wird bereits heute den über Landesliste gewählten Abgeordneten teils eine mangelnde Bürgernähe unterstellt – im Gegensatz zu den direkt gewählten Wahlkreisabgeordneten, die als Vertreter lokaler Belange klar identifizierbar sind. Auch wenn dieser Verdacht meist nicht gerechtfertigt ist, da auch fast alle Listenkandidaten vielfältige Kontakte vor Ort haben und Wahlkampf in den Wahlkreisen führen, könnte der Übergang von Landes- zu Bundeslisten den Verdacht mangelnder Verankerung der Abgeordneten vor Ort verstärken. Insgesamt steht der Vorschlag daher in einem Spannungsverhältnis zur föderalen Tradition der Bundesrepublik und dem Wunsch nach regionaler Verankerung.

4.1.2. Separate Sitzzuteilung in den Ländern

Nach dem bisher gültigen System (vgl. Kapitel 2) wird die Gesamtzahl der Sitze im Bundestag zunächst auf die Parteien, innerhalb der Parteien dann im zweiten Schritt auf deren einzelne Landeslisten aufgeteilt. Hierzu regelt § 7 BWahlG, dass Landeslisten derselben Partei als „verbunden“ gelten, solange die Partei dem nicht widerspricht. Die verbundenen Landeslisten treten bei der Oberverteilung zunächst gemeinsam an und werden erst im Rahmen der Unterverteilung getrennt betrachtet. So kommt es zu dem Mechanismus des Abwanderns von Listenmandaten zwischen Landeslisten derselben Partei, der in Kapitel 3 als ein notwendiger Baustein beim Entstehen von negativen Stimmgewichten erkannt wurde.

4.1.2.1. „Sanfte“ Lösung: Landeslisten konkurrieren getrennt auf Bundesebene

Eine Änderung, die dies verhindert, könnte darin bestehen, **Listenverbindungen nicht mehr zuzulassen**. Die Unterverteilung würde sich damit erübrigen. Bereits im Rahmen der Oberverteilung würden alle Landeslisten aller Parteien einzeln gegeneinander antreten. Hier würden dann nicht wie bisher etwa 5 Parteien, sondern je 5 Parteien aus allen 16 Ländern, also insgesamt 80 separate Landeslisten gleichzeitig um die Zuteilung von Parlamentssitzen konkurrieren.

Vorteil des Verfahrens wäre, dass ein negatives Stimmgewicht nach Dresdener Vorbild weniger wahrscheinlich wäre. „Abwandernde“ Sitze würden nicht mehr automatisch anderen Landeslisten derselben Partei zugute kommen. Vielmehr würde es vom Verhältnis der Stimmenergebnisse aller 80 Landeslisten abhängen, welche andere Liste im

Rahmen des Sitzzuteilungsverfahrens von einem abgewanderten Sitz profitiert. Allerdings wäre deshalb auch nicht mit Sicherheit auszuschließen, dass dies rein „zufällig“ dennoch wieder eine Liste derselben Partei wäre. Ein negatives Stimmgewicht könnte also nicht mit Sicherheit verhindert werden. Daher wäre diese Variante wohl nicht geeignet, die Anforderungen des Verfassungsgerichts zu erfüllen.

4.1.2.2. „Harte“ Lösung: Separate Sitzzuteilung in den einzelnen Ländern

Eine schärfere Variante bestünde darin, die Bundesländer zu völlig eigenständigen Wahlgebieten zu erklären und keinerlei Verrechnung der Stimmenergebnisse auf Bundesebene mehr vorzunehmen, sondern die Wahlauszählung und Sitzzuteilung in jedem Bundesland getrennt durchzuführen. Listenverbindungen und ein Wandern von Mandaten zwischen Landeslisten wären obsolet; das Auftreten eines negativen Stimmgewichts nach dem in Abschn. 3.2 geschilderten Mechanismus wäre mit Sicherheit ausgeschlossen.

Ein Nachteil des Verfahrens kann darin liegen, dass es kleine Parteien möglicherweise benachteiligt⁷. Diese müssten dann in jedem einzelnen Bundesland die „kritische Masse“ aufbringen, um dort jeweils mindestens ein Listenmandat zu erringen – was gerade in kleinen Bundesländern für Parteien knapp oberhalb der 5%-Schwelle nicht selbstverständlich ist. Manche Kommentatoren sprechen hier von einer „Vervielfachung des Effekts der Benachteiligung kleinerer Parteien“. Dies könnte selbst dann gelten, wenn die 5%-Hürde weiter wie bisher auf Bundesebene angewandt wird. Würde die Schwelle hingegen zukünftig separat in jedem Bundesland auf die Zweitstimmenzahl der einzelnen Landeslisten angewandt, so würde dies voraussichtlich zu deutlichen Sitzverlusten bei kleinen Parteien führen, weil deren Zweitstimmen-Kontingente von ihren jeweils zu schwachen Landeslisten „wegbrechen“ würden. In einem solchen Fall entfielen bei der Auszählung auch der letzte Grund, die Zweitstimmen-Summen auf Bundesebene überhaupt auszurechnen. Im Folgenden wird daher davon ausgegangen, dass die 5%-Hürde weiter auf Bundesebene angewandt wird.

Einen weiteren Nachteil der separaten Sitzzuteilung in den einzelnen Ländern nennt Meyer (2009): Dieser Ansatz verletze den **unitarischen Charakter** des Organs Bundestag. Er müsse vom „**Bundesvolk**“, nicht von den „separierten Landesvölkern“ gewählt werden. Der Einwand kann sich u.a. auf die Formulierung im Grundgesetz stützen, nach der die Abgeordneten „Vertreter des **ganzen Volkes**“ sind (Art. 38 Abs. 1

7 Ob die „vervielfachte Benachteiligung“ tatsächlich eintritt, hängt stark vom gewählten Sitzzuteilungsverfahren ab: Der Gedanke stammt aus Zeiten des Verfahrens von d’Hondt, das kleine Parteien tatsächlich benachteiligt. Bei ihm würde die Summe der einzelnen Nachteile in 16 Bundesländern zu einem deutlichen Gesamtverlust auf Bundesebene führen. Seit 2008 das parteigrößen-neutrale Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers eingeführt wurde, muss aus der Abschaffung der Listenverbindungen auf Bundesebene aber kein spezifischer Nachteil für bestimmte Parteien mehr entstehen.

GG). Fraglich ist allerdings, wie sich dieser „unitarische Gedanke“ mit der Tatsache verträgt, dass die Wahl auch bisher schon weitestgehend nach Ländern getrennt organisiert ist und der Wähler jeweils nur zwischen Listen bzw. Kandidaten aus seinem eigenen Bundesland entscheiden kann.

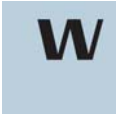
4.2. Verhinderung von Überhangmandaten

Als prinzipielle Alternative bietet es sich an, Wege zur **Verhinderung von Überhangmandaten** zu suchen, ohne das bestehende System aus Ober- und Unterverteilung ansonsten zu verändern. Überhangmandate führen nicht nur zum Auftreten von negativen Stimmgewichten, sondern verzerren sowohl den Partei- als auch den Regionalproporz. Auch verändern sie zu einem gewissen Grade die Erfolgswerte der Wählerstimmen und berühren damit das Prinzip der Gleichheit der Wahl (vgl. Wild 2003). Daneben gehören sie zu den nicht ganz leicht verständlichen Merkmalen des deutschen Wahlsystems – für Wähler in Deutschland wie für Beobachter im Ausland. Aus allen diesen Gründen liegt es nahe, über ihre Abschaffung nachzudenken⁸.

4.2.1. Reines Mehrheits- oder Verhältniswahlrecht

Überhangmandate entstehen aus dem Zusammenspiel von Erststimme und Zweitstimme. Eine einfache Möglichkeit zur Verhinderung von Überhangmandaten besteht deshalb darin, wahlweise entweder die **Erst- oder die Zweitstimme abzuschaffen** und so zu einem reinen Mehrheitswahlrecht oder einem reinen Verhältniswahlrecht überzugehen. Beides widerspräche jedoch fundamental der Tradition des bundesdeutschen Wahlrechts. Ein reines Mehrheitswahlrecht würde die Ausbildung eines Zwei- (wie in den USA) oder Drei-Parteien-Systems (Großbritannien) begünstigen und daher absehbar zu massiven Widerständen bei den kleinen Parteien und deren Wählerschichten führen. Eine Abschaffung der Erststimme (reines Verhältniswahlrecht) würde das Parteienspektrum kaum verändern, jedoch die Verankerung der Abgeordneten vor Ort schwächen. Dies könnte als „Schritt zurück in Richtung Weimarer Republik“ angesehen werden, da dort ein Verhältniswahlrecht galt. Beide Optionen erscheinen daher praktisch wenig relevant.

8 Über Möglichkeiten zur Verhinderung von Überhangmandaten wurde bereits im Vorfeld der 1996 beschlossenen Wahlrechts-Reform diskutiert. Der Bundestag hatte sich damals entschieden, hierzu keine spezifischen Maßnahmen zu treffen, sondern auf den erhofften Überhang-reduzierenden Effekt eines Neuzuschnitts der Wahlkreise zu vertrauen (BT-Drs. 13/5583). Der Bundesrat wünschte sich dagegen weitergehende Maßnahmen, verzichtete schließlich jedoch auf einen Einspruch und wartete das damals anstehende Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit der Überhangmandate ab (BR-Drs. 737/96). In der am 10. April 1997 verkündeten, knappen Entscheidung (4:4 Richterstimmen) wurden Überhangmandate nicht für verfassungswidrig erklärt. Die Überhang-Problematik verlor so vorübergehend an Brisanz. Im Zuge der Bundestagswahl 2002 wurde die neue Wahlkreiseinteilung erstmals angewandt. Bei der Wahl 2005 entstanden dann 16 Überhangmandate – mehr als jemals zuvor. Die erhoffte Reduktion ist also in der Praxis nicht eingetreten. Durch das negative Stimmgewicht als Folge des Auftretens von Überhangmandaten hat sich die Brisanz der Problematik jüngst noch deutlich verschärft.



4.2.2. Grabenwahlsystem

Statt das Wahlsystem komplett auf reine Mehrheits- oder Verhältniswahl umzustellen, könnte man diese bisher miteinander verbundenen Teilaspekte des geltenden deutschen Wahlsystems in zwei separate Hälften trennen. Bei einem solchen „**Grabenwahlsystem**“ (Meyer 2009) würden Mehrheits- und Verhältniswahl voneinander getrennt und jeweils auf die Hälfte der Bundestagssitze angewandt. Direktmandate würden nach Mehrheit im Wahlkreis vergeben; Listenmandate nach Anteilen an Zweitstimmen. Beide würden nicht mehr miteinander verrechnet, sondern stünden jeweils für sich.

Auch wenn ein solches gemischtes System eine „sanftere“ Option darstellen würde als etwa ein Übergang zu einem reinen Mehrheitswahlrecht, wären dabei dennoch einige Randbedingungen zu beachten. Weil die Ergebnisse der Mehrheitswahl in den Wahlkreisen nicht mehr auf Bundesebene verrechnet würden, müsste noch mehr Mühe als bisher auf die Wahlkreiseinteilung verwendet werden. Insbesondere müssten alle Wahlkreise strikt gleich groß sein, und ihr Zuschnitt müsste bei Änderungen der Einwohnerzahl jeweils kurzfristig angepasst werden. Auch könnten „befreundete“ Parteien sich zu Wahlabsprachen gezwungen sehen, um ihren Kandidaten in verschiedenen Wahlkreisen jeweils gegenseitig zum Erfolg in der Mehrheitswahl zu verhelfen.

Der Parteiproporz nach Zweitstimmen-Anteilen wäre ansonsten nur noch für die Hälfte der Sitze gewahrt, in der anderen Hälfte aber durch ein Übergewicht der Wahlkreisgewinner, die typischerweise aus den großen Parteien stammen, verändert. Die Vertretung kleiner Parteien im Parlament wäre, zumindest solange sie nicht Direktmandate in nennenswerter Zahl gewinnen, auf etwa die Hälfte ihrer bisherigen Stärke verringert. Die Nebenwirkungen auf das Parteienspektrum wären also ähnlich wie bei einem Übergang zu einem reinen Mehrheitswahlsystem. Daher wären auch vergleichbare politische Widerstände gegen die Durchsetzung zu erwarten.

4.2.3. Geringerer Anteil an Direktmandaten

Das Entstehen von Überhangmandaten kann, wenn nicht verhindert, so doch wesentlich unwahrscheinlicher gemacht werden, indem der (relative) **Anteil der Direktmandate verringert** und der Anteil der Listenmandate erhöht wird. Momentan stellen beide Gruppen je genau die Hälfte der Gesamtzahl der Abgeordneten im Bundestag (§ 1 BWahlG). Vor 1953 wurde sogar mehr als die Hälfte der Sitze (242 von 400) über Direktmandate vergeben. Um zukünftig deren Anteil unter die Hälfte abzusenken, könnten wahlweise weniger Direktmandate oder mehr Listenmandate als bisher vergeben werden. Beides hätte Nebenwirkungen in Form von größeren, „unpersönlicheren“ Wahlkreisen oder aber in Form eines größeren (und damit evtl. weniger arbeitsfähigen, jedenfalls aber teureren) Parlaments. Gegen diese Lösung spricht vor allem, dass so das

Auftreten von negativen Stimmgewichten zwar unwahrscheinlicher gemacht, nicht aber – wie vom Verfassungsgericht gefordert – sicher verhindert werden könnte.

4.2.4. Weniger Überhang-freundliches Zuteilungsverfahren

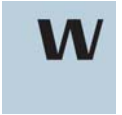
Dem Entstehen von Überhangmandaten könnte alternativ auch dadurch entgegengewirkt werden, dass bei der Sitzzuteilung ein **mathematisches Zuteilungsverfahren** gewählt würde, das den typischen „Überhang-Kandidaten“ unter den Landeslisten tendenziell mehr Listenmandate zuteilt, so dass weniger Überhänge verblieben. Behnke (2007, S. 202-203) berechnet, dass ein Übergang zum Zuteilungsverfahren nach Adams („Divisorverfahren mit Aufrundung“), angewandt zumindest auf die Unterverteilung, dafür geeignet sein könnte. Dies hätte allerdings eine Nebenwirkung: Ebenso wie das Verfahren nach d’Hondt ist das Adams-Verfahren nicht parteigrößen-neutral, sondern begünstigt Parteien bzw. Landeslisten bestimmter Größe, allerdings in umgekehrter Richtung: Es ergäbe sich bei der Unterverteilung tendenziell ein Vorteil für kleinere Landeslisten.

Gegen eine solche Lösung spricht wiederum auch das Argument, dass damit negative Stimmgewichte nicht mit Sicherheit verhindert werden könnten.

4.2.5. Direktmandate nicht vergeben

Mit Sicherheit verhindert werden könnten **Überhangmandate** hingegen dadurch, dass überhängige Direktmandate (in Abänderung des bisherigen § 6 Abs. 5 BWahlG) **nicht mehr vergeben** würden. Eine Landesliste könnte dann in keinem Fall mehr Sitze zugeteilt bekommen, als ihr nach Zweitstimmen zustünden. Hat sie zuvor eine höhere Zahl an Direktmandaten gewonnen, dürften einige ihrer bei den Erststimmen siegreichen Kandidaten nicht in den Bundestag einziehen. Welche/n Kandidaten es treffen würde, könnte im Einzelnen entweder nach der geringsten absoluten Stimmenanzahl oder nach dem geringsten prozentualen Stimmenanteil im Wahlkreis festgelegt werden. Kandidaten, die zusätzlich über die Landesliste abgesichert sind, würden an dieser Negativ-Auswahl nicht teilnehmen.

Das Verfahren hätte den Vorteil, dass der Wählerwille zumindest in Form sowohl des Partei- als auch des Regional-Proporztes stärker als bisher gewahrt bliebe. Auch würde die Gesamtzahl der Abgeordneten genau auf die vorher festgelegte Sitzzahl (gegenwärtig 598 gemäß § 1 (1) BWahlG) begrenzt. Gewichtige Nachteile der Lösung lägen jedoch darin, dass einige Wahlkreis-Kandidaten trotz ihres Sieges bei den Erststimmen nicht in den Bundestag einziehen dürften und so zu „Siegern auf Vorbehalt“ und ihre Wahlkreise zu „verwaisten Wahlkreisen“ würden (vgl. Behnke 2007, S. 196 bzw. Pukelsheim 2001, S. 3).



4.2.6. Ausgleichsmandate

Eine weitere, schon lange diskutierte Option besteht darin, entstehende Überhangmandate zwar weiterhin zu vergeben, aber durch **Ausgleichsmandate** für die anderen Parteien zu kompensieren. Fraglich ist, ob diese Ausgleichsmandate auf Landes- oder Bundesebene vergeben werden sollten. Würden andere Landeslisten innerhalb desselben Bundeslandes durch Ausgleichsmandate belohnt, so würde dadurch das relative Gewicht dieses Landes im Bundestag noch stärker verzerrt, als dies allein schon aufgrund der Überhangmandate der Fall wäre. Auch wirken sich auf kleinerer Ebene mathematische Rundungsprobleme stärker aus: Erhielte beispielsweise eine große Partei (nur) ein Überhangmandat, so müssten den kleineren Parteien dafür jeweils Bruchteile von Ausgleichsmandaten zugesprochen werden. Würden diese Bruchteile auf ganze Mandate aufgerundet, so müsste evtl. auch die große Partei selbst, zusätzlich zu ihrem Überhangmandat, weitere Ausgleichsmandate zugeteilt bekommen.

Um derartige Probleme zu umgehen, erschiene es sinnvoller, Ausgleichsmandate auf Bundesebene zu vergeben. Dann stellte sich jedoch unmittelbar die Frage, aus welcher Landesliste eine Partei das ihr zugeteilte Ausgleichsmandat besetzen sollte. Vorschläge hierzu, basierend auf dem Kriterium der Erfolgswerte bzw. Vertretungsgewichte, finden sich z.B. bei Behnke (2007, S. 203-206). Als Alternative könnte man die Parteien zusätzliche Bundes-Ausgleichslisten aufstellen lassen, deren Kandidaten nur dann ins Parlament einzögen, wenn Ausgleichsmandate tatsächlich anfielen. Eine dritte Variante bestünde darin, die Gesamtgröße des Parlaments so lange um je einen Sitz zu erhöhen und das Sitzzuteilungsverfahren mit der erhöhten Sitzzahl jeweils neu zu durchlaufen, bis die Überhangmandate „verschwunden“ und in reguläre Mandate umgewandelt wären (vgl. den Vorschlag für den Landtag Nordrhein-Westfalen in Pukelsheim/Maier 2008). In dieser Form würde die Parlamentsvergrößerung auf das erforderliche Minimum beschränkt und der Regional- und Partei-Proporz gemäß den Eigenschaften des gewählten Sitzzuteilungsverfahrens automatisch gewahrt.

Ein Nachteil einer Lösung über Ausgleichsmandate liegt nach Meinung mancher Experten darin, dass diese **gar keine Lösung des eigentlich Problems** darstellten, weil sie „an dem Phänomen des negativen Stimmgewichts nichts ändern“ (Meyer 2009). Dieser Einwand kann insofern als teilweise berechtigt erscheinen, als eine Partei tatsächlich weiterhin durch weniger Stimmen eine höhere (absolute) Sitzzahl erhalten könnte. Jedoch würden alle anderen Parteien dafür mit Ausgleichsmandaten entschädigt. Im Idealfall wäre daher das (relative) parlamentarische Gewicht einer nach Wählerstimmen geschwächten Partei tatsächlich kleiner, oder evtl. noch gleich groß, nie aber größer als ohne den Stimmenverlust.

Ein weiterer, wohl entscheidender Nachteil der Lösung über Ausgleichsmandate liegt in der daraus resultierenden **Vergrößerung des Parlaments**, die nicht nur höhere Kosten verursachen würde, sondern evtl. auch negative Folgen für die Arbeitsfähigkeit und Effektivität des Parlaments haben könnte. Während dieser Nachteil bei Landtagswahlen mit einem einheitlichen Wahlgebiet noch akzeptabel sein kann (vgl. Pukelsheim/Maier 2008), verschärft er sich bei den Bundestagswahlen aufgrund der Aufteilung des Bundesgebiets in Länder: Hier müssten alle Landeslisten Ausgleichsmandate zugeteilt bekommen, selbst die nicht überhängenden, nur damit die wenigen überhängenden Landeslisten wie benötigt wachsen. Daraus resultiert eine übergroße Zahl an Ausgleichsmandaten, die für viele der jüngeren Bundestagswahlen in der Größenordnung von 200-300 gelegen hätte (Pukelsheim 2000; Berechnungsprogramm „Bazi“ – vgl. Maier/Pukelsheim 2007). Eine solche Vergrößerung erscheint definitiv inakzeptabel; die Ausgleichsmandat-Lösung scheidet daher in der Praxis vermutlich aus.

4.2.7. Kompensation von Überhangmandaten aus anderen Landeslisten

Will man Überhänge weder gänzlich „abschneiden“ noch durch Ausgleichsmandate kompensieren, so besteht eine weitere Möglichkeit darin, Überhangmandate einer Partei in einem Bundesland durch entsprechende **Kürzung der Listenmandate derselben Partei in anderen Bundesländern** zu kompensieren. Konkretisierungen dieses Grundgedankens sind vielfach vorgeschlagen worden, so von Mann (1996), im Gesetzentwurf auf Bundestags-Drucksache 13/5575 (1996), sowie jüngst – als Reaktion auf das Urteil zum negativen Stimmgewicht – von Pukelsheim (2008) und von Meyer (2009).

Derselbe Ansatz kann äquivalent auch als Veränderung bei der Anrechnung von Direktmandaten auf Listenplätze formuliert werden: Im aktuellen Wahlsystem werden die von einer Partei errungenen Direktmandate erst im Stadium der Unterverteilung auf ihr Kontingent an Parlamentssitzen im jeweiligen Bundesland angerechnet (§ 6 Abs. 4 und 5 BWahlG). Geschähe diese **Anrechnung schon** im vorhergehenden Schritt, also **bei der Oberverteilung auf Bundesebene**, dann würde dies in der nachfolgenden Unterverteilung quasi automatisch zu einer Kompensation von Überhangmandaten aus anderen Landeslisten derselben Partei führen. Die Details bedürften allerdings einiger Aufmerksamkeit bei der gesetzestechnischen Formulierung, damit bei der Errechnung der errungenen Sitze nicht mit negativen Zahlen gearbeitet werden müsste, für die die Sitzzuteilungsverfahren mathematisch nicht gemacht sind.

Naundorf (1996) argumentiert, dass eine solche Kompensation bereits heute im Wahlgesetz angelegt sei. Die Kürzung aus anderen Landeslisten sei mit Wortlaut und Systematik der geltenden Vorschriften des Bundeswahlgesetzes verträglich, ja darin sogar logisch zwingend vorgeschrieben. Der „wahre Wille“ des Gesetzgebers wäre demnach bisher nur vom Wahlleiter wie vom Verfassungsgericht falsch ausgelegt worden. Zur

Korrektur bedürfte es nur einer veränderten Interpretation des Gesetzes, jedoch keiner neuen Gesetzgebung. Diese Position ist zweifellos interessant, allerdings nicht in Übereinstimmung mit der unter Wahlrechtsexperten herrschenden Meinung. Daher bleibt die Frage von Interesse, wie eine Kompensation in einer Gesetzes-Novelle praktisch realisiert werden könnte.

4.2.7.1. Vorschlag G. H. Mann (1996)

Mann (1996) regt an, die Ober- und Unterverteilung wie bisher durchzuführen und anschließend einen Korrekturschritt anzufügen, bei dem die zuvor möglicherweise entstandenen Überhangmandate in gleicher Zahl bei anderen Landeslisten derselben Partei „von Hand“ wieder abgezogen werden. Der Abzug soll nach seinem Vorschlag von den größten Landeslisten der betroffenen Partei erfolgen, da diesen der Verlust einzelner Listenmandate am ehesten zuzumuten wäre.

Der Vorschlag scheint im Prinzip für eine praktische Umsetzung geeignet. Allerdings bleibt fraglich, ob das Kriterium für die Auswahl der zu kürzenden Landeslisten tatsächlich ideal ist. Es könnte in der genannten Form zu einer relativ starken Verzerrung der Stimmgewichte der Wähler bzw. der Wahlchancen der Listenkandidaten derselben Partei in verschiedenen Bundesländern führen (vgl. Behnke 2007, S. 201).

4.2.7.2. Vorschlag auf Bundestags-Drucksache 13/5575

Die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen brachte im Jahr 1996 einen Gesetzentwurf (BT-Drs. 13/5575) in den Bundestag ein, der ein ähnliches Ziel hatte, jedoch im Detail anders funktioniert: Die Unterverteilung läuft so lange wie bisher, bis eine Landesliste Überhangmandate zugeteilt bekommt. Diese Landesliste scheidet dann aus der Verteilung aus und behält die zugeteilten Mandate inklusive der Überhänge. Für die restlichen Landeslisten derselben Listenverbindung⁹ wird die Unterverteilung noch einmal von vorne gestartet, wobei die Zahl der noch zu verteilenden Sitze zuvor entsprechend gekürzt wird. Das Verfahren wird so lange wiederholt (iteriert), bis keine Überhänge mehr auftreten.

Der Vorteil dieses Verfahrens gegenüber dem Vorschlag von Mann liegt darin, dass die Auswahl der zu kürzenden Landeslisten über das allgemein bei der Unterverteilung angewandte Sitzzuteilungsverfahren vorgenommen würde. Verzerrungen von Stimmgewichten und Wahlchancen in den verschiedenen Bundesländern würden so auf dasjenige Minimum reduziert, das aufgrund der zuvor entstandenen Überhangmandate unvermeidlich ist.

9 Für den Sonderfall, dass eine Landesliste keiner Listenverbindung angehört, sieht der Vorschlag stattdessen Ausgleichsmandate für die anderen Parteien vor. Landeslisten derselben Partei sollen jedoch, anders als bisher, zwangsweise als verbunden gelten.

4.2.7.3. Vorschlag von Behnke (2007)

Behnke (2007, S. 198-201) diskutiert Realisierungsmöglichkeiten des allgemeinen Prinzips, die von einer Partei errungenen Direktmandate schon auf Bundesebene vom Sitzkontingent der Partei abzuziehen und nur den verbleibenden Rest in der Unterverteilung auf die Landeslisten zu verteilen. Die praktische Durchführung gestaltet sich relativ kompliziert, falls als Sitzzuteilungsverfahren ein Quotenverfahren (Hare/Niemeyer) gewählt wird; für diesen Fall schlägt Behnke eine iterative Vorgehensweise vor. Einfacher wird das Vorgehen für den Fall, dass die Unterverteilung nach einem Divisorverfahren (wie Sainte-Laguë/Schepers) abläuft – was nach dem aktuellen BWahlG der Fall ist. Divisorverfahren haben den Vorteil, Sitzkontingente nicht „en bloc“ zuzuteilen, sondern einen Sitz nach dem anderen in nachvollziehbarer Reihenfolge zu vergeben. Zur Kompensation der Überhangmandate könnte man deshalb nach der Unterverteilung, die nach dem bisherigen Muster ablief, die zuletzt zugeteilten Landeslisten-Sitze nach und nach wieder zurücknehmen, bis alle Überhänge kompensiert wären.

Diese Variante kombiniert Vorteile der beiden zuvor genannten Vorschläge, indem sie einerseits das bewährte Verfahren der Ober- und Unterverteilung unverändert lässt und ihm lediglich einen Korrekturschritt anfügt, andererseits die Auswahl der Kompensations-Landeslisten dem allgemeinen Sitzzuteilungsverfahren überlässt und so Verzerrungen minimiert. Ein weiterer Vorteil kann darin gesehen werden, dass die Streichungs-Reihenfolge auch als vorab festgelegte Rangfolge für Nachrücker dienen kann, falls Abgeordnete aus überhängenden Landeslisten vorzeitig aus dem Parlament ausscheiden. Die Idee des „Zurücknehmens“ wird teils aber auch als Nachteil interpretiert: Sie könnte bei Kandidaten, denen ein Sitz schon fast zugeteilt war, der dann „nachträglich“ zwecks Kompensation wieder gestrichen wurde, zu starkem Missfallen und so möglicherweise zu Wahlanfechtungen führen.

4.2.7.4. Vorschlag von F. Pukelsheim (2008)

In Reaktion auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Juli 2008 veröffentlichte F. Pukelsheim einen Formulierungsvorschlag für eine Novellierung des Bundeswahlgesetzes mit dem ausdrücklichen Ziel, negative Stimmgewichte zu verhindern (Pukelsheim 2008). Die Änderungen betreffen ausschließlich die §§ 6-7 BWahlG, die sprachlich gestrafft und systematisch umstrukturiert (z.B. klarer als bisher in Ober- und Unterverteilung getrennt), ansonsten aber in vielen inhaltlichen Details beibehalten werden. Das Zuteilungsverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers (realisiert als Divisorverfahren mit Standardrundung mit Hilfe eines einheitlichen Bundesdivisors für die Oberverteilung und von Parteidivisoren für die Unterverteilung) wird in einer detaillierten Formulierung festgeschrieben.

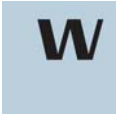
Der Vorschlag folgt denselben Prinzipien wie zuvor: Direktmandate werden den Parteien schon auf Bundesebene angerechnet, Überhänge in einzelnen Ländern bleiben zwar erhalten, führen aber zu Kürzungen bei anderen Landeslisten derselben Partei. Der Mechanismus, über den diese Kürzung realisiert wird, unterscheidet sich der Form nach von den oben diskutierten: Die Kürzung erfolgt weder über einen wiederholten Neustart (Iteration) der Unterverteilung noch durch einen nachträglich Korrekturschritt. Vielmehr wird der Wert des Parteidivisors, der für das Ergebnis des Divisorverfahrens ausschlaggebend ist, so angepasst (d.h. erhöht), dass die Landeslisten der Partei zusammen nicht mehr Sitze erhalten, als der Partei auf Bundesebene zustehen.

Im Übrigen wird in dem Vorschlag die Idee des „Zurücknehmens“ von Mandatzuteilungen vermieden. Vielmehr werden Direktmandate und Listenmandate noch vor der Festlegung der Sitzzahl einer Landesliste begrifflich vereinigt, und so der ungünstige Eindruck eines nachträglichen Mandatsverlustes bei der Kompensation gar nicht erst erweckt. Der Autor verwendet für dieses Verfahren die Bezeichnung „**direktmandatsbedingte Divisormethode mit Standardrundung** (Augsburger Zuteilungsverfahren)“. Abgesehen von dem Unterschied im formalen Ansatz dürfte das mathematische Ergebnis der Verteilung sehr ähnlich sein wie beim Divisorverfahren mit nachträglichem Korrekturschritt (Behnke 2007).

4.2.7.5. Vorschlag von H. Meyer (2009)

Der Vorschlag von Meyer (2009), ebenfalls in Folge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum negativen Stimmgewicht vorgelegt, ist in ähnlicher Weise als konkreter Gesetzes-Vorschlag ausgearbeitet. Er unternimmt wiederum den Versuch, die bestehenden Paragraphen des Bundeswahlgesetzes sprachlich und systematisch zu straffen, wobei die Änderungen sich hier auf die Struktur des gesamten Abschnitts „Wahl-system“ (§§ 1-7 BWahlG) beziehen. Inhaltlich realisiert der Vorschlag die Kompensation aus anderen Landeslisten derselben Partei, indem nach dem Auftreten von Überhangmandaten in einem Bundesland die Unterverteilung für die anderen Länder erneut gestartet wird. Dabei wird die Gesamtzahl der noch zu vergebenden Sitze entsprechend reduziert, was sich mathematisch in einem erhöhten Zuteilungsdivisor äußert.

Das Verfahren weist große Ähnlichkeiten mit dem Vorschlag auf BT-Drs. 13/5575 auf, auch wenn der iterative Charakter des Vorgehens nicht in der gleichen Weise sprachlich deutlich wird. Ein wesentlicher Unterschied liegt darin, dass das konkrete Zuteilungsverfahren (in der Zwischenzeit umgestellt auf Sainte-Laguë/Schepers) bei Meyer (2009) im Text wesentlich stärker verankert ist. Bei gleicher Wahl des Zuteilungsverfahrens sollten beide Vorschläge mathematisch zu identischen Verteilungsergebnissen kommen.



4.2.7.6. Kompensation aus anderen Landeslisten – Fazit und offene Fragen

Die Vielzahl der konkreten Vorschläge zur Kompensation von Überhangmandaten aus anderen Landeslisten derselben Partei deutet bereits darauf hin, dass diese Option in den Augen vieler Experten eine ideale Lösung für das Problem der negativen Stimmgewichte wäre. Sie stellt einen relativ geringfügigen Eingriff in das bestehende Wahlsystem dar und wäre dennoch geeignet, negative Stimmgewichte mit Sicherheit zu verhindern. Gleichzeitig würde sie bewirken, dass die Gesamtgröße des Parlaments zuverlässig auf die gesetzliche Regelzahl an Sitzen (598) beschränkt wird.

Um dies auch über die gesamte Dauer einer Legislaturperiode zu gewährleisten, müssten manche der Vorschläge allerdings noch im Hinblick auf die Frage konkretisiert werden, was geschehen soll, wenn ein Abgeordneter aus einem „überhängenden“ Bundesland vorzeitig ausscheidet. Bisher werden diese Sitze nicht nachbesetzt. Will man verhindern, dass die Parlamentsstärke unter das Regel-Soll sinkt (was bisher nicht geschehen kann), müsste zukünftig ein **Nachrücker** ins Parlament einziehen. Dieser Nachrücker könnte theoretisch entweder aus dem gleichen Bundesland stammen, das zuvor den Überhang verursacht hatte, oder aber aus derjenigen Landesliste, die zur Kompensation des Überhangs ein Listenmandat verloren hatte. Diese Frage könnte der Gesetzgeber relativ frei entscheiden.

Abgesehen von diesen Nuancen sind die genannten Vorschläge zur Kompensations-Lösung einander sehr ähnlich und sollten in aller Regel zu praktisch identischen Verteilungs-Ergebnissen führen. Bei einer endgültigen Formulierung sind allerdings zwei Details zu beachten, die bisher nicht in allen vorliegenden Vorschlägen gleichermaßen berücksichtigt sind:

Erstens muss der Fall berücksichtigt werden, dass eine Partei zwar an der 5%-Hürde scheitern, aber dennoch mit ein oder zwei Direktmandaten in den Bundestag einziehen kann (so wie die PDS bei der Wahl 2002). Zweitens konnten Parteien bisher erklären, dass bestimmte ihrer Landeslisten von der automatischen Listenverbindung ausgeschlossen sein sollen. Würde diese Möglichkeit aufrecht erhalten, dann könnten Parteien zukünftig einen starken Anreiz verspüren, ihre Landeslisten mit absehbarer Überhang-Tendenz vorab von der Listenverbindung auszuschließen. Diese würden dann an der Kompensation nicht teilnehmen, sondern würden ihre Überhangmandate weiterhin als zusätzliche Sitze in den Bundestag einbringen. Die Landeslisten derselben Partei sollten daher zukünftig nicht nur optional, sondern zwingend als verbunden gelten. Unklar bleibt vorerst, wie dies auch im Fall der CSU umgesetzt werden könnte, die zwar im Bundestag eine Fraktionsgemeinschaft mit der CDU, aber mit ihrer bayerischen Landesliste keine Listenverbindung mit den CDU-Landeslisten eingeht, da es sich um zwei getrennte Parteien handelt.

5. Fazit und Ausblick

Die obige Darstellung hat gezeigt, dass eine Vielzahl verschiedener Ansätze zur Lösung des Problems der negativen Stimmgewichte im Bundestags-Wahlrecht denkbar ist. Einige davon sind zur Erfüllung der Anforderungen des Verfassungsgerichts insofern nicht geeignet, als sie das Problem nur lindern, aber nicht vollständig lösen. Sortiert man diese Ansätze aus, so verbleiben zwei Möglichkeiten: eine „große“ oder eine „kleine“ Lösung. Eine **„große“ Lösung** würde die aktuelle Problemlage zum Anlass nehmen, um eine grundlegende Reform des Wahlsystems vorzunehmen. Beispielsweise wäre es vorstellbar, das Wahlrecht auf ein Grabenwahlsystem (wenn nicht gleich auf eine reine Mehrheitswahl) umzustellen. Dies würde das konkrete Problem lösen, allerdings auch erhebliche Nebenwirkungen für die Wahlorganisation, für das Parteienspektrum und die Wahlchancen kleinerer Parteien mit sich bringen. Zudem würde eine Lösung dieser Art, sollte sie schnell beschlossen werden, mit den bereits angelaufenen Vorbereitungen für die Bundestagswahl 2009 in Konflikt stehen, die auf das bisherige System der personalisierten Verhältniswahl ausgerichtet sind. Eine „große“ Lösung könnte daher frühestens nach der Wahl im September 2009 umgesetzt werden.

Eine **„kleine Lösung“** würde hingegen das bewährte System der personalisierten Verhältniswahl so weit als möglich unverändert lassen, aber in „minimal-invasiver“ Weise so korrigieren, dass negative Stimmgewichte verhindert werden. Zur Realisierung dieser Strategie könnte der Gesetzgeber etwa beschließen, Überhangmandate gänzlich abzuschaffen. Will man dies nicht tun – wofür es angesichts der praktischen Detail-Folgen gute Gründe gibt –, so bleibt als einzige Alternative die Kompensation von Überhangmandaten durch entsprechende Kürzung bei anderen Landeslisten derselben Partei. Diese Variante kann als harmonische Fortentwicklung des bestehenden Systems mit den geringsten Nebenwirkungen angesehen werden. Eine solche kleine Lösung könnte natürlich ebenfalls nach September 2009, aber eventuell. auch noch vor der Wahl beschlossen werden. Da die darin enthaltenen Änderungen sich nur auf die Sitzzuweisung, nicht aber auf die Wahlhandlung und Listenaufstellung erstrecken, müssten sie nicht mit den bereits angelaufenen Wahlvorbereitungen in Konflikt stehen.

Nach der vom Verfassungsgericht gesetzten Frist bis 2011 ist sowohl eine schnelle als auch eine langsame Lösung zulässig. Die Bundestagswahl im September 2009 könnte also noch nach dem bisherigen Wahlrecht stattfinden. Die großzügige Fristsetzung hat allerdings teils massive Kritik auf sich gezogen (Roth 2008, Meyer 2009). Für eine schnelle Reform spricht daher nicht nur die Tatsache, dass umsetzungsreif formulierte Lösungsvorschläge bereits vorliegen. Dafür spricht vielmehr auch die Vorstellung, dass eine Wahl, die bewusst nach einem vom Verfassungsgericht bereits beanstandeten Sys-

tem abgehalten wird, nachträglich Anlass zu Anfechtungen bieten könnte, vor allem wenn Wahlergebnis und Regierungsmehrheiten sehr knapp ausfallen.

6. Quellen und weiterführende Literatur

- Behnke, Joachim (2007). Das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland: Logik, Technik und Praxis der Verhältniswahl. Baden-Baden: Nomos. Im Internet: http://www.nomos-extra.de/ne/Behnke_2262-7_start.lasso
- Bundesverfassungsgericht (2008). Urteil vom 3.7.2008, Az. 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07. Im Internet: http://www.bverfg.de/entscheidungen/cs20080703_2bvc000107.html
- Bundeswahlleiter (2008). Neues Sitzzuteilungsverfahren bei Bundestagswahl und Europawahl. Autorin: Christiane Egert-Wiensch. Im Internet: http://www.bundeswahlleiter.de/de/aktuelle_mitteilungen/downloads/Kurzdarst_Sitzzuteilung.pdf
- Feldkamp, Michael; Ströbel, Birgit (2005). Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1994 bis 2003. Berlin: Wiss. Dienste des Deutschen Bundestages. Im Internet: <http://www.bundestag.de/wissen/archiv/dbuch/Datenhandbuch.pdf>
- Jesse, Eckhard (2003). Reformvorschläge zur Änderung des Wahlrechts. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 52/2003, S. 3-11. Im Internet: http://www.bpb.de/publikationen/NAJBND.0.Reformvorschla%E4ge_zur_%C4nderung_des_Wahlrechts.html
- Limpert, Martin (2008). Neuere Entwicklungen im Wahlrecht. Aktueller Begriff Nr. 35/2008 der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages. Im Internet: <http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2008/wahlrecht.pdf>
- Mann, Gerald (1996). Die unumgängliche Umkehr bei der Berechnung von Überhangmandaten: Reformvorschläge. Zeitschrift für Parlamentsfragen, Bd. 27, S. 398-404.
- Maier, Sebastian; Pukelsheim, Friedrich (2007). Bazi: A Free Computer Program for Proportional Representation Apportionment. Preprint Nr. 042/2007, Universität Augsburg. Im Internet: http://www.opus-bayern.de/uni-augsburg/volltexte/2007/711/pdf/mpreprint_07_042.pdf
- Mausberg, Wolfgang (1995). Anteile, Zugriffe und Reihenfolgen (AZUR). Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste / Referat ZI 5, Arbeitspapier 1995/003. Im Internet: http://www.bundestag.de/ausschuesse/azur/azur_ref.pdf
- Meyer, Hans (2009). Lösungsmöglichkeiten nach dem Wahlrechtsurteil des BVerfG vom 3. Juli 2008. Deutsches Verwaltungsblatt, Februar 2009.
- Naundorf, Christian (1996). Der überflüssige Überhang: Reformvorschläge. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Bd. 27 (3), S. 393.
- Nurmi, Hannu (1999). Voting Paradoxes – and how to deal with them. Berlin: Springer.
- Pukelsheim, Friedrich (2000). Mandatzuteilungen bei Verhältniswahlen: Vertretungsgewichte der Mandate. In: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, Bd. 83, S. 76-103. Im Internet: <http://www.math.uni-augsburg.de/stochastik/pukelsheim/2000b.html>
- Pukelsheim, Friedrich (2008). Vorschlag für § 6-7 BWahlG zur Vermeidung negativer Stimmgewichte. Im Internet: <http://www.math.uni-augsburg.de/stochastik/pukelsheim/2008Berlin/VorschlagBWahlG.pdf>
- Pukelsheim, Friedrich; Maier, Sebastian (2008). Parlamentsvergrößerung als Problemlösung für Überhangmandate, Pattsituationen und Mehrheitsklauseln. Zeitschrift für Parlamentsfragen, Bd. 2/2008, S. 312-322.
- Roth, Gerald (2008). Negatives Stimmgewicht und Legitimationsdefizite des Parlaments. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Bd. 11/2008, 1199-1201.

Wild, Michael (2003). Die Gleichheit der Wahl. Dogmengeschichtliche und systematische Darstellung. Berlin: Dunkler & Humblot, Reihe „Beiträge zum Parlamentsrecht“.