

Proporzährende Anpassung der Bundestagsgröße – ein Lösungsvorschlag für das Problem der negativen Stimmengewichte bei Bundestagswahlen

Daniel Lübbert, F. Arndt, Friedrich Pukelsheim

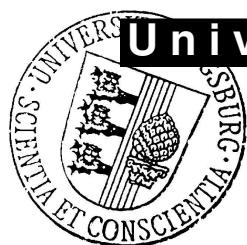
Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Lübbert, Daniel, F. Arndt, and Friedrich Pukelsheim. 2011. "Proporzährende Anpassung der Bundestagsgröße – ein Lösungsvorschlag für das Problem der negativen Stimmengewichte bei Bundestagswahlen." Augsburg: Universität Augsburg.

Nutzungsbedingungen / Terms of use:

licgercopyright





Universität Augsburg

Institut für
Mathematik

D. Lübbert, F. Arndt, F. Pukelsheim

**Proporzwahrende Anpassung der Bundestagsgröße – ein
Lösungsvorschlag für das Problem der negativen Stimmengewichte bei
Bundestagswahlen**

Preprint Nr. 02/2011 — 17. Februar 2011

Institut für Mathematik, Universitätsstraße, D-86135 Augsburg

<http://www.math.uni-augsburg.de/>

Impressum:

Herausgeber:

Institut für Mathematik
Universität Augsburg
86135 Augsburg
<http://www.math.uni-augsburg.de/pages/de/forschung/preprints.shtml>

ViSdP:

Friedrich Pukelsheim
Institut für Mathematik
Universität Augsburg
86135 Augsburg

Preprint: Sämtliche Rechte verbleiben den Autoren © 2011

Proporzwährende Anpassung der Bundestagsgröße – ein Lösungsvorschlag für das Problem der negativen Stimmgewichte bei Bundestagswahlen

D. Lübbert*, F. Arndt*, F. Pukelsheim**

Abstract

Die vom Bundesverfassungsgericht monierten negativen Stimmgewichte sind als Problem des Bundestags-Wahlrechts weiterhin ungelöst. Im Folgenden wird ein Lösungsmodell vorgestellt, das einige Vorteile gegenüber den bisher diskutierten Vorschlägen aufweist. Das Verfahren besteht aus drei Schritten: Im Anfangsschritt wird eine anfängliche Sitzverteilung nach dem bisherigen Verfahren berechnet. Fallen dabei Überhangmandate an, so wird im zweiten Schritt – der Anpassungsrechnung – die Bundestagsgröße so lange schrittweise nach oben angepasst, bis alle in der Anfangszuteilung auf die einzelnen Parteien entfallenden Sitzzahlen in der Verhältnisrechnung ihren Platz finden und der Partei-Proporz wiederhergestellt ist. In der Endzuteilung werden die Sitze dann endgültig den Parteien und ihren Landeslisten zugeteilt. Die Analyse der Eigenschaften des Verfahrens zeigt, dass es zahlreiche Vorteile, aber – wie letztlich alle bisher diskutierten Lösungsmodelle – auch spezifische Nachteile gegenüber dem heutigen Wahlsystem hat. Diese Nachteile erscheinen jedoch im Vergleich zu anderen Lösungsoptionen als relativ geringfügig, und können im Übrigen in bestimmten Varianten des Verfahrens weiter abgemildert werden.

1. Einleitung

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 3. Juli 2008 zum negativen Stimmgewicht im Bundeswahlgesetz dem Gesetzgeber aufgegeben, bis zum 30. Juni 2011 den monierten Defekt zu reparieren.¹ Trotz der in spürbare Nähe gerückten Frist hat die Diskussion um das Wahlrecht bisher zu keiner Einigung auf ein Reformmodell geführt. In der jüngeren Diskussion² wurden u.a. einige fundamentale Alternativen zum gegenwärtigen Wahlsystem, von der Einführung eines reinen Mehrheitswahlrechts über ein Grabenwahlssystem³ bis hin zur Wahlorganisation mit Hilfe von Bundes- statt Landeslisten der Parteien, erwogen. Jeder dieser Vorschläge hätte den monierten Defekt im Wahlsystem abstellen können, doch hätten sie

* Die Autoren sind Mitarbeiter der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages. Der Beitrag gibt ausschließlich ihre persönliche Auffassung wieder.

** Institut für Mathematik der Universität Augsburg

¹ BVerfGE 121, 266-317. Zur Problematik und einigen Lösungsmöglichkeiten siehe Schreiber (2009) [242-247], Lübbert (2010), Meyer (2010a) oder Pukelsheim/Rossi (2010) und Birkmeier/Oelbermann/Pukelsheim/Rossi (2011).

² Vgl. Behnke (2007), Grotz (2009), Lübbert (2009), Meyer (2009), Meyer (2010a)

³ zur Kritik an Grabenwahlssystemen Mahrenholz (1998), 81 ,Fn. 44.

andererseits auch zu große Veränderungen entweder im Ergebnis (bei den Mehrheitsverhältnissen im Parlament) oder im Verfahren (bei der innerparteilichen Kandidatenaufstellung) nach sich gezogen, um der notwendigen Mehrheit der Beteiligten akzeptabel zu erscheinen. Wünschenswert wäre darüber hinaus eine Lösung, die nicht nur von der notwendigen, sondern von einer möglichst breiten Mehrheit getragen wird.

Die Diskussion fokussiert sich daher zunehmend auf Reformmodelle, die vielfach als „minimal-invasive“ Fortentwicklungen des bestehenden und in seinen Grundzügen bewährten Systems einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl bezeichnet wurden. Das Prädikat „minimal-invasiv“ wurde dabei durchweg uneinheitlich gebraucht und alternativ entweder auf das Verfahren oder auf das Ergebnis der Sitzzuteilung bezogen.⁴ Entsprechend groß ist die Anzahl der Reformmodelle, die dieser Gruppe zugeordnet werden können: „Länder als getrennte Wahlgebiete“ (Abschaffung der aggregierten Stimmenauswertung auf Bundesebene bzw. der zweistufigen Sitzzuteilung), „Listenverbindungen abschaffen“ (sämtliche Landeslisten aller Parteien konkurrieren bei der Sitzzuteilung direkt auf Bundesebene miteinander), „Listenverbindungen bei Bedarf lösen“ (ähnliches Prinzip, jedoch werden nur diejenigen Landeslisten sukzessive aus ihrer jeweiligen Listenverbindung gelöst, die bereits Überhangmandate oder zumindest null Listenmandate erzielt haben), oder „Kompensation aus anderen Landeslisten“ (erzielt eine Partei in einigen Ländern Überhangmandate, so muss sie in anderen Ländern auf ebenso viele Listenmandate verzichten). Letzteres Modell wurde als bisher einziges auch in Form eines Gesetzentwurfs in den Bundestag eingebracht (BT-Drs. 16/11885).

Auch diese Modelle wären durchweg geeignet, das problematische Phänomen der negativen Stimmgewichte entweder gar nicht mehr oder zumindest merklich seltener als bisher auftreten zu lassen. Manche Lösungsvorschläge setzen allerdings nur an dem Entstehungsmechanismus für negative Stimmgewichte an, der im geltenden Wahlrecht die primäre Rolle spielt. Sie verhindern aber nicht andere Mechanismen, die zwar weniger wahrscheinlich zu negativen Stimmgewichten führen, diese aber immer noch in einer nicht nur durch unvermeidbare mathematische Rundungsphänomene verursachten Weise begünstigen.⁵ Ob diese unterschiedlichen Entstehungsmechanismen trotzdem zu

⁴ Dies sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass einige der Vorschläge in demokratietheoretischer Hinsicht tiefgreifende Veränderungen mit sich brächten.

⁵ In diesen Fällen wandern z.B. durch Stimmenverluste einer Landesliste frei werdende Mandate nicht automatisch zu einer anderen Landesliste der gleichen Partei, sondern kommen erst über den Umweg über die Oberverteilung mit einiger Wahrscheinlichkeit dort an.

unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Würdigungen führen, soll hier nicht vertieft erörtert werden.⁶

Im Laufe der Diskussion ist deutlich geworden, dass jedes der Reformmodelle neben Vorteilen auch spezifische Nachteile gegenüber dem bisherigen Wahlsystem aufweist. So stellt etwa das Kompensations-Modell zwar den Proporz zwischen den Parteien entsprechend ihres Zweitstimmenanteils wieder her, verstärkt im Gegenzug bei den Parteien mit Überhangmandaten aber die Verzerrung des föderalen Proporzes, die schon heute zwischen Landeslisten mit Überhängen und solchen ohne Überhänge zu verzeichnen ist. Zudem kann dieses Modell dazu führen, dass eine Partei in manchen Bundesländern gar nicht mehr durch Abgeordnete vertreten ist, obwohl sie dort einen ansehnlichen Anteil der Zweitstimmen erhalten hat.

Vor diesem Hintergrund ist es das Anliegen des vorliegenden Aufsatzes, eine Lösungsoption darzustellen, die wir für besonders systemnah halten. Der Ansatz beruht auf der Idee, die Beweglichkeit der Bundestagsgröße systemstabilisierend einzusetzen.⁷ Schon heute gilt, dass die in §1 BWahlG genannte gesetzliche Bundestagsgröße von 598 Sitzen aufgrund von Überhangmandaten regelmäßig überschritten wird und *de facto* dadurch ihre Beweglichkeit beweist. Anstatt diesen Effekt nur passiv hinzunehmen, setzt das hier vorgestellte Anpassungsverfahren die Beweglichkeit der Bundestagsgröße aktiv zur Problemlösung ein. Ausgehend von einer Anfangsgröße wird die Zahl der Sitze im Bundestag möglichst sparsam so nach oben angepasst, dass die beiden im Bundeswahlgesetz vorgesehenen Komponenten der Personenwahl und der Verhältniswahl konfliktfrei miteinander verbunden werden.

Das Verfahren steht insoweit in erkennbarem Zusammenhang mit Lösungsvorschlägen, die bisher unter dem Begriff „Ausgleichsmandate“ diskutiert wurden. Allerdings wurde darunter bisher meist eine Lösung gefasst, die das Sitzzuteilungssystem ansonsten unverändert lässt und nur die Hausgröße so lange heraufsetzt, bis alle Überhangmandate proportionalisiert sind. Dies hat den Vorteil, sowohl den Partei-Proporz als auch den föderalen Proporz perfekt wiederherzustellen, allerdings um den Preis eines kaum mehr akzeptablen Parlamentswachstums (um über 200 Sitze unter

⁶ Dem Umstand, dass eine der vom Bundesverfassungsgericht in einer Nebenbemerkung angeregten Lösungen (BVerfGE 121, 266 (307, 315)) bei Lichte besehen nicht alle Entstehungsmechanismen ausschließen kann, sollte allerdings nicht überinterpretiert werden. Die Gründe der Entscheidung enthalten keine Anzeichen, dass dem BVerfG die alternativen Entstehungsmechanismen überhaupt vor Augen standen. Ein solches obiter dictum entbindet den Gesetzgeber daher nicht von seiner Pflicht zur sorgfältigen und umfassenden verfassungsrechtlichen Prüfung.

⁷ In diesem Sinne schon früher Behnke (2003), Pukelsheim/Maier (2008).

aktuellen Verhältnissen). Im Unterschied dazu bewirkt das im Folgenden vorzustellende Modell nur einen begrenzten Ausgleich in dem Sinne, dass zwar der Partei-Proporz auf Bundesebene, nicht aber der föderale Proporz zwischen den einzelnen Landeslisten vollständig um die durch Überhangmandate ausgelösten Verzerrungen korrigiert wird – mit dem Nebeneffekt eines deutlich begrenzteren Anwachsens der Sitzzahl im Bundestag.⁸

Der vorliegende Artikel ist wie folgt gegliedert: Abschnitt 2 stellt die Verfahrensweise dar und illustriert anhand empirischer Zahlen den Ablauf des Verfahrens. Abschnitt 3 nimmt eine wahlsystematische Einordnung des Anpassungsverfahrens vor und zeigt, dass es die vom Bundeswahlgesetz vorgegebene Maxime, eine mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl zu schaffen, voll umsetzt. Abschnitt 4 diskutiert die weiteren Eigenschaften des Anpassungsverfahrens, insbesondere hinsichtlich des Parteienproporztes bei der Oberzuteilung auf Bundesebene sowie hinsichtlich des föderalen Proporztes bei der Unterzuteilung an die Landeslisten der Parteien. Abschnitt 5 stellt als Ergänzung der Grundidee mögliche Varianten des Verfahrens vor, bevor in Abschnitt 6 ein generelles Fazit gezogen wird.

Das Anpassungsverfahren kann ohne Schwierigkeiten sofort umgesetzt und unmittelbar bei der nächsten Wahl angewendet werden. Wenn die mit dem Verfahren einhergehende moderate Vergrößerung des Bundestages zurückgeführt werden soll, um die derzeitige Regelgröße des Bundestages von etwa 600 Sitzen auch zukünftig im Mittel einzuhalten, so kann der Anfangsschritt bei nachfolgenden Wahlen auf niedrigerem Niveau starten. Eine solche Entscheidung sollte spätestens zu Beginn der nächsten Legislaturperiode fallen, damit der sich daraus ergebende Wahlkreis-Neuzuschnitt rechtzeitig vorgenommen werden kann.

2. Verfahrensweise

Das Anpassungsverfahren besteht aus drei Stufen, dem Anfangsschritt, der Zwischenanpassung und der Endzuteilung.

Im **Anfangsschritt** wird eine vorläufige Sitzverteilung nach den unveränderten Prinzipien des bisherigen Wahlrechts berechnet. Zum Beispiel standen bei der Wahl 2009 am Anfang die gesetzlichen 598 Sitze für die Verteilungsrechnung zur Verfügung. Davon entfielen bundesweit auf die CDU 173 Sitze, deren Unterzuteilungen an die Landeslisten zu 21 Überhangmandaten führten. Daraus wird für die Zwischenrechnung

⁸ Wie hier die alternative Begründung der Richter Limbach, Graßhof, Sommer und Hassemer in BVerfGE 95, 335 (403).

ein Bedarf von $173+21=194$ CDU-Sitzen vorgemerkt. Bei der CSU ergaben sich im Anfangsschritt 42 Sitze. Da die CSU 45 Direktmandate gewann, wird hier für die Zwischenanpassung ein Bedarf von 45 CSU-Sitzen vorgemerkt. Bei den anderen Parteien (SPD, Linke, Grüne, FDP) ergeben sich keine Anfangsüberhangmandate und somit auch keine zusätzlichen Bedingungen für die Zwischenanpassung.

In der **Zwischenanpassung** wird die Bundestagsgröße schrittweise so lange um jeweils einen Sitz erhöht und (nur) die Oberzuteilung an die Parteien auf Bundesebene wiederholt durchgeführt, bis für alle Parteien die vorgemerkteten Sitzkontingente befriedigt und vom Zweitstimmenanteil der Partei auf Bundesebene abgedeckt sind. Zum Beispiel erreicht bei der Wahl 2009 die CDU erstmals bei einer Bundestagsgröße von 666 Gesamtsitzen das für sie vorgemerkte Kontingent von 194 Sitzen. Im Windschatten dieser Erhöhung wird das Sitzkontingent für die CSU (45) automatisch erreicht und mit 46 Sitzen sogar übertroffen. Damit ist für 2009 die Endgröße des Bundestages festgestellt, nämlich 666 Sitze.

In der **Endzuteilung** erhält bundesweit jede Partei genauso viele Mandate, wie die Verhältnisrechnung mit dem Divisorverfahren mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) für sie ausgibt. Mit der ermittelten Endgröße werden die Sitze in der Oberzuteilung also im genauen Verhältnis ihrer Zweitstimmenerfolge den Parteien zugeteilt. Auf Bundesebene wird dem Prinzip der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen uneingeschränkt Genüge getan. In der zweiten Stufe, den Unterzuteilungsrechnungen, werden dann pro Partei die ihr zustehenden Sitze an ihre Landeslisten weitergereicht. Dabei kommt die direktmandatsbedingte Variante des Divisorverfahrens mit Standardrundung (Augsburger Zuteilungsverfahren) bei der Unterzuteilung zum Einsatz. Aufgrund des Einsatzes dieses Verfahrens und der zuvor durchgeföhrten Zwischenanpassung ist damit sichergestellt, dass für jede Landesliste mindestens so viele Sitze verfügbar sind, wie sie Direktmandatsgewinne vorweist, ohne dass die Gesamtsitzzahl einer Partei deswegen noch den Partei-Proporz auf Bundesebene verletzen könnte.

Im Ergebnis stellt sich für alle Parteien ohne Überhangmandate eine Sitzverteilung zwischen ihren Landeslisten ein, die vollkommen analog ihrer Verteilung im bisherigen System ist (wenn auch auf etwas höherem Sitzzahl-Niveau). Für die Partei mit dem die Endgröße bestimmenden Anteil an Überhangmandaten hingegen bleibt die Unterzuteilung auch in der Endrechnung identisch dieselbe, die sich bereits im Rahmen des Anfangsschritts eingestellt hatte. Am Beispiel der Bundestagswahl 2009 wäre demnach die CDU im Ergebnis des Anpassungsverfahrens mit denselben Direkt- und

Listenmandatszahlen und durch dieselben Personen vertreten, wie dies im aktuellen Bundestag der Fall ist.

In Anlehnung an manche Landeswahlgesetze könnte man versucht sein, beim Anpassungsverfahren von regulären Mandaten auszugehen, die zusammen mit Überhangmandaten und Ausgleichsmandaten zur Endgröße hinführen. Wir halten einen solchen Sprachgebrauch für unglücklich, da es eine dreifache Klasseneinteilung von Bundestagsmandaten nicht gibt und nicht geben kann, weil das Grundgesetz allen Abgeordneten Statusgleichheit garantiert. Ausschlaggebend ist beim Anpassungsverfahren schließlich nur die Endgröße des Bundestags. Da diese gerade so festgelegt wird, dass alle Direktmandatsgewinne in die Verteilungsrechnung eingebettet werden können, bleiben im Endergebnis eben keine Mandate bestehen, die den Charakter von Überhangmandaten haben.⁹

Schaubild 1 gibt einen Überblick, wie viele zusätzliche Anpassungsmandate bei den vergangenen fünf Wahlen geschaffen worden wären. Wir haben hier alle fünf Wahlen mit dem Divisorverfahren mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) ausgewertet, um Vergleichbarkeit zu erzielen.¹⁰ Wie man Schaubild 1 entnehmen kann, wäre es zu jeweils 34, 28, 9, 24 und 68 Anpassungsmandaten gekommen. Bei allen fünf Wahlen wäre die Endgröße bestimmt worden durch die Partei, die den größten Anfangsüberhang vorweist. Wird das Anfangsniveau herabgesetzt, so sinkt auch die endgültige Bundestagsgröße. Bei einer Umrechnung der Wahlergebnisse von 2009 auf 270 Wahlkreise und damit einhergehenden 540 Ausgangssitzen wäre eine Endgröße von kaum mehr als 600 Sitzen herausgekommen. Wenn bei der nächsten Wahl Überhangmandate in ähnlich massiver Weise wie 2009 auftreten, wäre eine solche Absenkung des Anfangsniveaus zu erwägen. Wenn wie in früheren Jahren die Zahl der Anfangsüberhangmandate weitaus geringer ist, würde ein milderer Eingriff wohl ausreichen.

⁹ Somit wird auch das Nachrückerurteil des Bundesverfassungsgerichts obsolet (siehe BVerfGE 97 (1998) 317-331). Um die auf Bundesebene garantierte Verhältnismäßigkeit dauerhaft einzuhalten, sollte ein Nachrücken aus einer Landesliste ermöglicht werden. Naheliegend wäre ein Nachrücken aus der Liste in den Bundesland, in dem ein Sitz frei wird. Alternativ möglich wäre aber auch das Nachrücken aus derjenigen Landesliste, die bei einem Absenken der Direktmandatsmindestbedingung als nächste am Zuge wäre.

¹⁰ Für die Wahlen 1994-2005 war die gesetzlich vorgeschriebene Zuteilungsmethode das Hare-Quotenverfahren mit Ausgleich nach größten Resten.

Wahljahr	A	Ü	Ausschlaggebende Sitzvormerkung	Z	E
1994	656	16	CDU: 232 + 13 = 245	34	690
1998	656	13	SPD: 285 + 13 = 298	28	684
2002	596	5	SPD: 247 + 4 = 251	9	605
2005	598	16	SPD: 213 + 9 = 222	24	622
2009	598	24	CDU: 173 + 21 = 194	68	666

Schaubild 1: *Anfangs- und Endgrößen des Bundestages beim Anpassungsverfahren.* An Beispiel der Stimmenzahlen 1994 wären bei A = 656 Anfangssitzen insgesamt Ü = 16 Überhangmandate angefallen. Für die CDU wären bei 232 Verhältnissitzen 13 Wahlkreissitze ungedeckt geblieben, so dass ein Bedarf von 245 Sitzen entstanden wäre. Um das CDU-Kontingent entsprechend anzuheben, wäre die Bundestagsgröße um Z = 34 Zusatzsitze (inklusive der 16 Überhangmandate) auf E = 690 Endsitze anzupassen gewesen.

3. Einordnung.

Das Anpassungsverfahren übernimmt zahlreiche Aspekte des aktuellen Bundestags-Wahlsystems und erhält so dessen bewährte Vorteile. Insbesondere bleibt das Prinzip der mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl unverändert, also das System aus Erst- und Zweitstimme und die Zusammensetzung des Parlaments aus Direkt- und Listenmandaten.

In der Anfangsrechnung ist das Verhältnis von Direkt- zu Listenmandaten wie bisher genau hälftig. Ergeben sich in dieser anfänglichen Rechnung keine Überhangmandate, dann besteht auch kein Anlass für weitere Eingriffe und das Verhältnis bleibt genau hälftig. Andernfalls werden Anpassungsmandate geschaffen, wodurch die Zahl der Listenmandate über die Zahl der Direktmandate hinauswächst – wie dies bereits heute aufgrund von Überhangmandaten der Fall sein kann. Dieses Wachstum ist nicht fest vorgegeben, sondern passt sich dynamisch an die jeweiligen Notwendigkeiten des Wahlergebnisses an, um alle sich anfänglich abzeichnenden Überhangmandate schließlich noch in die Verhältnisrechnung einzubetten.

Auch die Einteilung in Wahlkreise und die Vertretung jedes einzelnen Wahlkreises durch den Wahlkreissieger bleiben unangetastet. Wie bisher bildet sich auch die föderale Struktur im Wahlsystem ab. Die Aufstellung der Landeslisten bleibt in der Hoheit der Landesverbände der Parteien.

Zusammen mit der bisherigen Stimmgebung bleibt auch die aggregierte Auswertung der Zweitstimmenergebnisse auf Bundesebene bestehen. Wie bisher werden aus den Stimmenzahlen in einer Oberzuteilung und den jeweiligen Unterzuteilungen die Sitzzahlen berechnet. Das Anpassungsverfahren dient einzig dazu, ausgehend von einer vom Gesetzgeber vorgegebenen Anfangsgröße die Endgröße des Bundestages so anzupassen, dass die verbundene Auswertung von Erst- und Zweitstimme problemlos möglich wird.

Beim Anpassungsverfahren gestaltet sich die Parlamentsgröße als variabel, um sie auf das jeweils vorliegende Wahlergebnis abzustimmen. Diese Variabilität stellt keine grundsätzliche Neuerung dar, denn durch Überhangmandate war schon in der Vergangenheit die Bundestagsgröße nach oben variabel. Dennoch setzt das Anpassungsverfahren die Bereitschaft voraus, die Vorab-Kontrolle des Gesetzgebers über die Parlamentsgröße noch etwas weiter abzugeben als bisher. Auch ohne die Möglichkeit der Detailsteuerung hat der Gesetzgeber jedoch weiterhin die Option, der zukünftigen Entwicklung der Parlamentsgröße eine Tendenz und eindeutige Richtung aufzuprägen, indem er beispielsweise die Anzahl der Wahlkreise reduziert.

4. Eigenschaften

Die Stärkeverhältnisse zwischen den Parteien auf Bundesebene (Parteienproporz) werden trotz anfänglicher Unausgewogenheiten durch Überhänge im Zuge des Anpassungsverfahrens makellos wiederhergestellt. Es verbleiben allenfalls unvermeidliche Rundungstoleranzen. Der auf den Stimmzetteln eingedruckte Hinweis, dass die Zweitstimme maßgeblich ist für die Stärkeverhältnisse der Parteien, erhält so eine noch stärkere Gültigkeit.

Für Parteien ohne Anfangsüberhangmandate werden die Stärkeverhältnisse zwischen den verschiedenen Landeslisten (föderaler Proporz) wie bisher vollständig abgebildet. Der föderale Proporz wird sogar auch für solche Parteien vollkommen wiederhergestellt, die zwar anfänglich Überhangmandate vorweisen, die dann aber im Rahmen der Anpassung der Sitzzahl proportionalisiert werden. Für eine Partei, deren anfängliche Überhänge letztendlich den Ausschlag geben, wird die Verzerrung des parteiinternen föderalen Proporzes nicht korrigiert, weil deren Direktmandatsgewinne in der Endrechnung nicht angetastet werden (die Unterzuteilung innerhalb dieser Partei wird zwischen Anfangs- und Endzuteilung nicht verändert). Andererseits wird die Verzerrung auch nicht weiter verstärkt, wie dies im Unterschied etwa beim Verfahren der Kompensation aus anderen Landeslisten der Fall wäre. Vielmehr bleibt es für die Partei

mit den ausschlaggebenden Anfangsüberhangmandaten auch im Endergebnis bei eben der föderalen Verzerrung, die sich in der Anfangsrechnung eingestellt hat und die sich genauso auch im geltenden Wahlsystem ergeben hätte.

Die Repräsentation der einzelnen Bundesländer im Bundestag, summiert über alle Parteien, wird vom Anpassungsverfahren daher in geringerem Ausmaß berührt als im geltenden Wahlsystem. Die zusätzlich geschaffenen Anpassungssitze kommen nämlich im Verhältnis der Zweitstimmen auch den nicht überhängenden Landesverbänden der anderen Parteien zu Gute. Dadurch wirken sie der durch Überhangmandate verursachten Verzerrung der proportionalen Repräsentation der Bundesländer entgegen.¹¹

Das vom Bundesverfassungsgericht monierte negative Stimmgewicht wird durch das Anpassungsverfahren weitgehend unmöglich gemacht. Dies ist wohl am leichtesten nachzuvollziehen, wenn man sich die konkrete Situation 2005 mit der Nachwahl im Wahlkreis Dresden I vor Augen hält. Bei der Wahl 2005 bekam die CDU 173 Verhältnissitze, zuzüglich der 7 Überhangmandate hatte sie 180 Sitze. Hätten in Dresden I zehntausend CDU-Anhänger mehr ihre Zweitstimme der CDU gegeben, so wäre eines der sächsischen CDU-Überhangmandate proportionalisiert worden. Bundesweit hätte die CDU so nur 173 Verhältnissitze plus 6 Überhangmandate, also 179 Sitze, bekommen und wäre im Verhältnis zu den anderen Mitbewerbern geschwächt worden. Dies ist der beanstandete Effekt des negativen Stimmgewichts.

Das Anpassungsverfahren hätte nun im ersten Fall die Bundestagsgröße auf 621 angepasst, um die 180 CDU-Sitze verhältnismäßig zu rechtfertigen. Im zweiten Fall hätte es die Parlamentsgröße auf 617 angepasst, um die 179 CDU-Sitze ins rechte Verhältnis setzen zu können. Zehntausend CDU-Zweitstimmen mehr hätten also dazu geführt, dass die makellose Verhältnismäßigkeit nicht erst bei 621, sondern schon auf dem Niveau von 617 Endsitzen hergestellt wird. Statt eines negativen Stimmgewichts bleibt also allenfalls der eigenartige Effekt übrig, dass mehr Wähleraktivierung zu einem kleineren Bundestag führen kann. Verfassungsrechtlich dürfte es jedoch unerheblich sein, ob Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen auf dem Niveau von 621 oder von 617 Sitzen hergestellt wird.

Tatsächlich hätten 2005 nicht die 7 Überhangmandate der CDU die endgültige Bundestagsgröße bestimmt, sondern die 9 Überhangmandate der SPD. Zusammen mit den 213 Verhältnissitzen hätte die SPD 222 Sitze gehabt. Um diese ins

¹¹ Vgl. auch BVerfG 95, 335 (403) (alternative Begründung).

rechte Verhältnis zu setzen, hätte das Anpassungsverfahren zu einer endgültigen Bundestagsgröße von 622 Sitzen geführt. Der eben beschriebene Nebeneffekt wäre also gar nicht sichtbar geworden, weil nicht das CDU-, sondern das SPD-Kontingent das Niveau für die Endzuteilung festgelegt hätte.

Eine genaue Analyse des Wahlergebnisses 2009 zeigt, dass auch bei Anwendung des Anpassungsverfahrens ein einzelner Fall von negativem Stimmgewicht übrig geblieben wäre: Die Verhältnisse bei der SPD-Bremen - bei der bekanntlich schon ein Verlust von nur 600 Zweitstimmen ausgereicht hätte, um der SPD im Bund einen Sitz mehr zu verschaffen - waren so knapp und damit so empfindlich für Randeffekte der mathematischen Rundung, dass dieser Fall auch mit Anpassung erhalten bliebe. Ein solcher Fall dürfte allerdings einen der verfassungsrechtlich akzeptablen „seltenen und unvermeidbaren Ausnahmefälle“ darstellen, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil angesprochen hat.

5. Varianten des Verfahrens

Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass das oben vorgestellte Anpassungsverfahren alle wesentlichen Vorteile des bewährten Bundestags-Wahlsystems erhält, das Problem der negativen Stimmgewichte fast vollständig löst, und als wesentlichen Nachteil nur eine moderate Parlamentsvergrößerung nach sich zieht. Diese fällt wesentlich geringer aus als in den bisher diskutierten Modellen mit Ausgleichsmandaten, die zu etwa 800 Sitzen geführt hätten, und ergibt für den aktuellen Bundestag eine Endgröße nach Anpassung von 666 Sitzen. Diese Größe liegt durchaus im Rahmen dessen, was in den 1990er Jahren als Bundestagsgröße üblich war (vgl. Schaubild 1).

Erscheint die Zahl dennoch zu groß, so existieren als Alternative oder Ergänzung zum oben diskutierten „einfachen“ Anpassungsverfahren zusätzlich Optionen, um die Endgröße tendenziell weiter abzusenken. Der schlichteste Ansatz hierzu liegt in einer Deckelung der Anpassung. Begrenzte man die zusätzlichen Anpassungsmandate im Vergleich zu den ursprünglichen Überhangmandaten etwa auf das Verhältnis 1:1, so würde dies bedeuten, dass zu 24 Überhangmandaten höchstens 24 Ausgleichsmandate hinzukommen dürfen. Der aktuelle Bundestag hätte dann mit insgesamt 48 Zusatzmandaten eine Größe von 646. Ein solches 1:1-Verhältnis wäre in dem Sinne ein scharfer Deckel, als er bei vergangenen Bundestagswahlen schon mehrfach konkret zur Anwendung gekommen wäre und den Ausgleich tatsächlich begrenzt hätte. Als Alternative zu dieser Art von festem Verhältnis könnte auch eine absolute Maximalgröße des Bundestages (z.B. 660 Sitze) fest vorgegeben

werden; möglicherweise ließe sich diese Art von Begrenzung schlüssiger mit der Arbeitsfähigkeit des Parlaments begründen.¹²

Problematisch an einem scharfen Deckel wäre für den Fall der Wahl 2009 zumindest, dass aufgrund der Deckelung eine nennenswerte Zahl nicht ausgeglichener Überhangmandate verbleibt, die auch weiterhin negative Stimmgewichte zur Folge haben könnten. Problematisch könnte darüber hinaus sein, dass das Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein im Sommer 2010 eine gedeckelte Ausgleichsregelung im Landtagswahlrecht – die als Nebeneffekt im konkreten Fall die Mehrheitsverhältnisse im Landtag umdrehte – für verfassungsrechtlich unzulässig erklärt hat (vgl. Meyer 2010b, Holste 2010). Auch wenn dieses Urteil aufgrund unterschiedlicher verfassungsrechtlicher Vorgaben in der Landesverfassung und im Grundgesetz nicht unmittelbar auf das Bundestagswahlrecht übertragbar ist, so wirft es doch einen Schatten auf die Diskussion um die enge Deckelung eines Ausgleichs im Bundestagswahlrecht.

Weniger problematisch mag die Lage zu bewerten sein, wenn eine Deckelung großzügiger gestaltet wird. In der Gesamtschau aller vergangenen Bundestagswahlen wäre bisher maximal ein Verhältnis von 1,83:1 nötig gewesen, um im Rahmen des Anpassungsverfahrens den Partei-Proporz bei anfänglichen Überhangmandaten wiederherzustellen. Eine Deckelung des Verhältnisses Ausgleichsmandate:Überhangmandate etwa bei 2:1 hätte sich daher historisch noch nie als praktisch begrenzender Faktor erwiesen, und daher auch unmöglich die Regierungsmehrheiten verändern können. Auf der anderen Seite hätte eine solche großzügige Deckelung dennoch den positiven Effekt, in zukünftigen Fällen von „exotischeren“ Wahlergebnissen ein möglicherweise unangemessen großes Anwachsen des Parlaments zuverlässig zu verhindern. Ein solches Szenario wäre die Vorstellung, bei der Wahl 2009 hätte die CDU bundesweit kein einziges, die CSU in Bayern aber – wie geschehen – 3 Überhangmandate errungen. Wegen des kleinen Zweitstimmenanteils der CSU auf Bundesebene hat diese Partei im Ausgleichsverfahren eine große „Hebelwirkung“ (Meyer 2010a): Für die 3 CSU-Überhangmandate wären allein 40 Zusatzmandate für die anderen Parteien erforderlich – ein Verhältnis, das kaum mehr als angemessen bezeichnet werden kann. Mit einer Deckelung im Verhältnis 2:1 hingegen hätten 3 CSU-Überhänge allenfalls zu einer Bundestagsgröße von 607 Sitzen geführt. Trotz verbleibender, nicht vollkommen ausgeglichener Überhänge wäre das Problem der negativen Stimmgewichte dennoch vollständig gelöst, da die externen

¹² Vgl. zur Zulässigkeit einer Begrenzung einer Anpassung unter dem Gesichtspunkts der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments BVerfGE 95, 335, 404.

Überhangmandate der CSU ohnehin nicht zu negativem Stimmengewicht führen können.

Um zu verhindern, dass – wie in Schleswig-Holstein geschehen – die Deckelung zu einer Umkehrung knapper Mehrheitsverhältnisse im Parlament führt, kann zusätzlich vorgesehen werden, dass der Deckel bei Bedarf sukzessive um je einen Sitz gelockert wird, bis die Mehrheitsverhältnisse bei den Stimmenergebnissen sich auch in Mehrheiten nach Abgeordnetenzahlen widerspiegeln. So bliebe der Wählerwille unter allen Umständen auch im Parlament gewahrt.¹³

Dennoch bleibt es legitim, sich dem Gedanken einer Deckelung grundsätzlich zu verschließen. In diesem Fall könnten andere Strategien in Frage kommen, um die Endgröße beim Anpassungsverfahren weiter zu reduzieren. Denkbar¹⁴ wäre z.B. die Kombination des oben vorgestellten Anpassungsverfahrens mit dem Modell einer Kompensation von Überhangmandaten aus anderen Landeslisten, das der Anpassung vorgeschaltet würde.¹⁵ Das wesentliche Problem dieser Kompensationslösung ist bekanntlich die verstärkte Verzerrung des innerparteilichen föderalen Proporz. So hätten bei der Wahl 2009 mehrere CDU-Landesverbände auf alle ihre Listenmandate verzichten müssen, um die Überhänge der anderen CDU-Landesverbände vollständig zu kompensieren. Begrenzte man diesen Effekt z.B. durch die Regelung, dass kein Landesverband mehr als die Hälfte der ihm eigentlich zustehenden Listenmandate zu innerparteilichen Kompensationszwecken abgeben muss, so wären der CDU bei der Wahl 2009 statt 21 nur noch 13 Überhangmandate verblieben. Diese – und gleichzeitig auch die 3 CSU-Überhangmandate – hätten dann im anschließenden Anpassungsverfahren durch 27 Zusatzmandate für die anderen Parteien ausgeglichen werden können. Dank der vorgesetzten Kompensationslösung hätte so die Endgröße des aktuellen Bundestages bei 641 statt 666 Sitzen gelegen.

¹³ Die Mehrheitstreue als Anforderung für ein demokratisches Wahlsystem hebt das BVerfG in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon hervor, BVerfGE 123, 267 (342 f., 372 f.). Angedeutet auch in BVerfGE 121, 266, 305.

¹⁴ Neben der oben aufgeführten sind weitere Kombinationen erwägenswert, so z.B. auch die Kopplung eines gedeckelten Anpassungsverfahrens mit einer nachgeschalteten Lösung von Listenverbindungen im Falle von Überhangmandaten. Nicht empfehlenswert scheint hingegen die Verbindung des Anpassungsverfahrens mit dem Prinzip „Länder als getrennte Wahlgebiete“ (länderweiser Ausgleich), da diese Kombination die spezifischen Nachteile beider Ansätze verstärkt.

¹⁵ In diese Richtung gingen bereits die Überlegungen der alternativen Begründung in BVerfGE 95, 335 (404).

6. Fazit

Zusammenfassend stellt das oben vorgestellte Anpassungsverfahren die gewünschte Verhältnismäßigkeit auf der Ebene der Oberzuteilung ohne Abstriche her und sichert dadurch die Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen. Negative Stimmgewichte können in aller Regel nicht mehr auftreten. Viele weitere Vorteile des bisherigen Bundestags-Wahlsystems bleiben unverändert erhalten.

Im Gegenzug setzt das Modell einzig die Bereitschaft voraus, die gesetzgeberische Kontrolle über die Parlamentsgröße ein Stück weiter abzugeben, als dies wegen der Möglichkeit von Überhängen bisher schon unvermeidlich ist.

Angewandt auf die Wahlergebnisse 2009 führt das Anpassungsverfahren zu einer Veränderung der Gesamtsitzzahl von 622 auf 666. Wird diese Größenordnung - trotz ihrer Vergleichbarkeit mit den in den 1990er-Jahren üblichen Bundestagsgrößen - als zu groß empfunden, so verbleiben mindestens drei Alternativen, um die Endgröße im Zuge des Anpassungsverfahrens weiter abzusenken: Erstens wäre es möglich, die Anpassung maßvoll zu deckeln. Zweitens könnte dem Anpassungsverfahren eine Teil-Kompensation von Überhangmandaten aus anderen Landeslisten vorgeschaltet werden. Unabhängig davon könnte drittens die Anzahl der Wahlkreise von derzeit 299 auf zum Beispiel 275 reduziert werden, um die Endgröße des Bundestages in die Nähe der im gegenwärtigen Bundeswahlgesetz genannten Regelgröße (598) zurückzuführen.

LITERATUR

Behnke, J. (2003).

Von Überhangmandaten und Gesetzeslücken.

Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament B52 (2003) 21-28.

Behnke, J. (2007).

Das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland. Logik, Technik und Praxis der Verhältniswahl.

Baden-Baden: Nomos.

Birkmeier, O. / Oelbermann, K.-F. / Pukelsheim, F. / Rossi, M. (2011).

Eine schonende Verbindung von Personen- und Verhältniswahl zum Abbau negativer Stimmgewichte bei Bundestagswahlen.

Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 1/2011 (94. Jg.).

Grotz, F. (2009).

Verhältniswahl und Regierbarkeit : das deutsche Wahlsystem auf dem Prüfstand. In: Gerd Strohmeier (Hrsg.), *Wahlsystemreform. Zeitschrift für Politikwissenschaft, Sonderband* (2009), S. 155 - 181.

Holste, H. (2010).

Neuwahl-Urteil in Schleswig-Holstein: Menetekel für die Reform des Bundestagswahlrechts.

Recht und Politik: Vierteljahreshefte für Rechts- und Verwaltungspolitik 46 (2010), 4, S. 193-199.

Lübbert, D. (2009).

Negative Stimmgewichte und die Reform des Bundestags-Wahlrechts.

Infobrief der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 18.03.2009.

http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2009/negative_stimm_gewichte.pdf

Lübbert, D. (2010).

Negative Stimmgewichte bei der Bundestagswahl 2009.

Zeitschrift für Parlamentsfragen 41 (2010) 278-289.

Mahrenholz, E. G. (1998).

Über den Satz vom zwingenden Grund.

In: Pfeiffer u.a. (Hrsg.), Der verfaßte Rechtsstaat – Festgabe für Karin Graßhof, 69-85
Heidelberg, 1998.

Meyer, H. (2009).

Lösungsmöglichkeiten nach dem Wahlrechtsurteil des BVerfG vom 3. Juli 2008. *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl)* 124 (2009), 3, S. 137-146.

Meyer, H. (2010a).

Die Zukunft des Bundestagswahlrechts zwischen Unverständnis, obiter dicta, Interessenkalkül und Verfassungsverstoß.
Baden-Baden, 2010.

Meyer, H. (2010b).

Schleswig-Holsteinisches Landeswahlgesetz unter Normenkontrolle und Wahlprüfung: Wahlgewitter mit gebremstem Blitz. *Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland (NordÖR)* 13 (2010), 11, S. 421-429.

Pukelsheim, F. / Maier, S. (2008).

Parlamentsvergrößerung als Problemlösung für Überhangmandate, Pattsituationen und Mehrheitsklauseln.

Zeitschrift für Parlamentsfragen 39 (2008) 312-322.

Pukelsheim, F. / Rossi, M. (2010).

Wahlsystemnahe Optionen zur Vermeidung negativer Stimmengewichte.

JuristenZeitung 65 (2010) 922-929.

Schreiber, W. (2009).

BWahlG - Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 8. Auflage.
Köln, 2009.