

„Dies ist das Wahlsystem meines Missvergnügens“ – Eine Kritik des Entwurfs der CDU/CSU und FDP für eine Reform des Wahlgesetzes

Prof. Dr. Joachim Behnke, Zeppelin-Universität Friedrichshafen

1. Einleitung und persönliche Vorbemerkungen des Autors

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. Juli 2008 war das Parlament angehalten, spätestens bis zum 30. Juni 2011 ein neues Wahlgesetz vorzulegen, das das Problem des sogenannten negativen Stimmgewichts beheben sollte. Zwar ist dieser Termin inzwischen verstrichen und dennoch kein neues Gesetz verabschiedet worden, aber immerhin liegen inzwischen von den Parteien verschiedene Entwürfe vor¹, so dass die Beratung derselben im September 2011 fortgeführt werden kann. Mit einer Verabschiedung des neuen Gesetzes ist wohl spätestens bis Ende des Jahres zu rechnen.

Im Folgenden konzentriere ich mich auf die Kritik des Entwurfs von CDU, CSU und FDP², den ich der Einfachheit halber nur noch den Koalitionsentwurf nennen werde, aus zweierlei Gründen. Der erst besteht schlichtweg in der Anerkennung der Tatsache, dass dieser Entwurf derzeit als einziger eine Mehrheit hinter sich stehen hat und somit die höchste Wahrscheinlichkeit besitzt, verabschiedet zu werden. Zumindest trifft dies zu, wenn die Wahrscheinlichkeit der Verabschiedung eines Gesetzes lediglich von den dahinterstehenden Mehrheiten abhängt und nicht von sachlichen Argumenten, die für ein Gesetz sprechen oder eben auch dagegen sprechen könnten. Denn dies ist der zweite Grund: Das Ganze ist gräuliches Flickwerk, das entweder einem dramatischen Ausmaß von Ignoranz bezüglich der internen Logik von Wahlsystemen oder einem beachtlichen Maß an Chuzpe zur Instrumentalisierung eines Wahlsystems zum eigenen parteilichen Vorteil geschuldet ist, sicherlich nicht aber dem Streben nach Einfachheit, Klarheit und Eleganz. Das System besteht aus dem Zusammenwerfen einzelner Komponenten, die jeweils aus Wahlsystemen stammen, denen eine grundsätzlich verschiedene Logik zugrunde liegt. Diese zueinander antagonistischen Elemente führen zu wiederholten Brüchen der inneren Kohärenz und Konsistenz des Wahlsystems als Ganzem. Das im Titel angesprochene „Missvergnügen“ liegt

¹ Vgl. BT-Drucksache 17/6290 (Entwurf der CDU, CSU und FDP vom 28. Juni 2011), BT-Drucksache 17/5895 (Entwurf der SPD vom 24. Mai 2011), BT-Drucksache 17/5896 (Entwurf der Linken vom 25. Mai 2011) und BT-Drucksache 17/4694 (Entwurf der Grünen vom 9. Februar 2011)

² Zu einer vergleichenden Darstellung der Entwürfe aller Parteien siehe die Stellungnahme von Friedrich Pukelsheim unter <http://www.math.uni-augsburg.de/stochastik/pukelsheim/2011Berlin/20110815-StellungnahmePBO.pdf>

daher nicht darin, dass die Koalition mit dem Entwurf eigene Interessen verfolgt, denn es wäre wohl mehr als naiv zu erwarten, dass Parteien bei Gesetzen sich von der Verfolgung eigener Interessen ganz und gar frei machen. Möglicherweise widerspräche eine solche „interessenlose“ Neutralität sogar gewissen Verständnissen von Demokratie und wäre demnach nicht einmal erwünscht. Nein, dieses Missvergnügen besteht darin, dass diesen bis zu einem gewissen Grad durchaus legitimen parteilichen Interessen das parteiübergreifende Interesse an sachlich gut begründeten, verständlich und dennoch elegant formulierten Gesetzen mit einer Konsequenz geopfert wird, dass es selbst einen außenstehenden Beobachter, dem es einem gewissen Maß an zynischer Abgebrühtheit nicht mangelt, verwundern muss. Es gibt auch so etwas wie eine Ästhetik politischer Institutionen und dieser Entwurf verletzt vor allem mein ästhetisches Empfinden als erfahrener Wahlsystemforscher. Zwar kann, wer den Entwurf liest (insbesondere die Passage zur Reststimmenverwertung), sich vorstellen, dass die Autoren für die kraftvolle Anmut des wohlformulierten Unsinn eines dadaistischen Texts von Kurt Schwitters durchaus nicht unempfänglich sind. Aber es ist dennoch klar erkennbar, dass im konzeptuellen Sinn, in keiner Weise auch nur annähernd versucht wurde, ein Wahlsystem zu entwerfen, das einer intern kohärenten Logik entspricht. Dazu sei in Erinnerung gerufen, dass das Bundesverfassungsgericht am Ende seines Urteils vom 3. Jul 2008 als Grund für die lange Frist und gegen eine zu kurze Frist unter anderem angab: „Dem Gesetzgeber wäre damit auch die Möglichkeit genommen, das für den Wähler kaum noch nachzuvollziehende Regelungsgeflecht der Berechnung der Sitzzuteilung im Deutschen Bundestag auf eine neue, normenklare und verständliche Grundlage zu stellen.“ In dieser Beziehung ist der Entwurf mit Bausch und Bogen gescheitert.

Darüber hinaus gibt es meines Erachtens allerdings auch Problem hinsichtlich der inhaltlichen Ausrichtung, also der mit dem Entwurf verfolgten Ziele selbst. Der Entwurf ist daher aus mehreren Gründen insgesamt als misslungen und untauglich zu betrachten:

1. Er nimmt das größte und essenziell bedeutsamste Problem des derzeitigen Wahlsystems, das der Überhangmandate, überhaupt nicht ins Visier und beschränkt sich auf den Versuch der Beseitigung des negativen Stimmgewichts.
2. Das negative Stimmgewicht wird nicht beseitigt, es treten sogar neue Formen desselben auf.
3. Die Berechnung der Ländersitzkontingente anhand der Wahlbeteiligung ist willkürlich und stellt einen ersten internen Systembruch dar.
4. Die Reststimmenverwertung widerspricht der internen Logik anderer Elemente des Wahlsystems, insbesondere der Verwendung eines Divisorverfahrens zur Berechnung

der Sitzkontingente. Außerdem ist die Reststimmenverwertung eine redundante und damit überflüssige Komponente, da sie das Problem, das zu lösen sie vorgibt, in keiner Weise behebt.

Es ist klar, dass man sich als Autor, wenn man zu diesen Fragen auch inhaltlich Position bezieht, seinerseits schnell dem Vorwurf der Parteilichkeit ausgesetzt sieht. Es ist daher möglicherweise angemessen, hier noch kurz einige Bemerkungen in eigener Sache folgen zu lassen. Ich habe immer versucht, die Parteinahme, wenn es denn überhaupt eine gab, der Bestimmung einer Position folgen zu lassen und nicht umgekehrt. Ein Wissenschaftler sollte sich niemals einer Partei verpflichtet fühlen, sondern lediglich dem guten Argument. Meine eigenen inhaltlichen Grundpositionen haben sich auch über einen wechselnden politischen Kontext hinweg seit ca. acht bis neun Jahren nicht wesentlich geändert, wie sich an meinen Publikationen leicht nachprüfen lässt. Ich hielt Überhangmandate auch schon für ein Übel, als deren Abschaffung vor allem einer rot-grünen Regierung geschadet hätte und die Untätigkeit ebendieser Regierung in Sachen Überhangmandate, nachdem sie 1994 noch selbst gegen diese vor dem Verfassungsgericht geklagt hatte, hat ihrer Glaubwürdigkeit nicht gut getan. Nur macht es in ethischer Hinsicht (und auch in strafrechtlicher) aber einen großen Unterschied, ob man ein Übel bewusst verursacht oder dessen Beseitigung unterlässt, weil man selbst davon zu profitieren glaubt. Man kann nicht umhin zu konstatieren, dass der Entwurf der CDU/CSU und FDP das erste Mal in der Geschichte der BRD den Versuch darstellt, das Wahlrecht bewusst und aktiv auf eine Weise umzugestalten, die den eigenen Interessen entgegenkommt bzw. vorhandene Vorteile erhält³ und sich rigoros über rechtliche und ethische Bedenken hinwegsetzt⁴. Man könnte das Verhalten früherer Regierungen, die Vorteile der Überhangmandate als zufälliger Nutznießer einer an sich ungerechten Regel zu behalten, vergleichen mit einer Situation, in der einem die Kassiererin im Supermarkt aus Versehen 50 Euro zu viel herausgibt und man diese nimmt. Wer aber jetzt angesichts der neuen Erkenntnisse über das Wirken des Wahlsystems weiterhin an den Überhangmandaten festhält, verhält sich wie jemand, der nicht nur die Verkäuferin nicht auf ihren Irrtum aufmerksam macht, sondern sich sogar gezielt in Zukunft immer wieder bei ihr in die Reihe

³ Wobei die Koalitionsparteien hierbei möglicherweise einem dramatischen Irrtum unterliegen. Vgl. hierzu meine Simulationsergebnisse zur Entstehung von Überhangmandaten unter <http://www.zeppelin-university.de/deutsch/lehrstuehle/politikwissenschaft/Überhangmandate.pdf>

⁴ Natürlich waren auch die unterschiedlichen Positionen zum Wahlsystem 1949, 1953 oder bei den Debatten der 60er Jahre nicht unabhängig von politischen Interessen. Nur verknüpften sich diese Positionen jeweils mit zwar unterschiedlichen, möglicherweise auch von Interessen getragenen aber in sich kohärenten Vorstellungen von Repräsentation und das jeweilig präferierte Wahlsystem war in der Regel eine relativ konsequente Umsetzung derselben. Einer der offensichtlichen Versuche, am Wahlsystem zum eigenen Vorteil herumzudoktern war z.B. der so genannten Lehr'sche Entwurf, der sich aber nicht durchsetzen konnte.

stellt in der Hoffnung, dass sich ihr Irrtum wiederholen könnte. Die ethische Beurteilung eines solchen Verhaltens obliegt jedem Einzelnen selbst.

Wahlsystemfragen sind Machtfragen, es wäre daher, wie oben gesagt, naiv zu vermuten, dass die Parteien ihre Interessen ganz und gar außer Acht lassen. Aber es gibt einen schwerwiegenden Grund, warum die Parteien hier ganz besonders sich zumindest bemühen sollten, von ihren Interessen abzusehen. Denn Machtinteressen sollten in einer Demokratie genau dann nicht ins Spiel gelangen, wenn es um die Spielregeln der Machtverteilung selbst geht. Genau um diese Spielregeln aber geht es beim Wahlgesetz, das aus genau diesen Gründen ja auch häufig als materielles Verfassungsrecht bezeichnet wird. Der überwiegende Teil der Vertragstheorie zur Begründung der Staatlichkeit eines Gemeinwesens, ob in der Tradition von Rousseau, Kant oder Rawls, geht nun davon aus, dass für diesen „ersten“ Vertrag die Teilnehmer von ihren spezifischen Interessen abstrahieren müssen. Was bei Rousseau durch die allgemeine Entäußerung jeglicher Eigentumsrechte geschieht, wird z.B. bei Rawls durch seinen berühmten „Schleier des Nichtwissens“ gewährleistet. Der politische Philosoph Robert Goodin spricht von Mechanismen, die „laundered“, also gesäuberte oder gewaschene, Präferenzen hervorbringen sollen. Während also der Versuch, eigene Interessen *innerhalb* der etablierten Spielregeln durchzusetzen, nicht nur legitim, sondern aus Effizienzgründen sogar geradezu erwünscht ist, dürfen diese Interessen bei der Bestimmung der Spielregeln selbst keine Rolle spielen. Wer sich nun bei der Festlegung der demokratischen Spielregeln *über* das Spiel wie ein Akteur *innerhalb* des Spiels verhält, verlässt den normativen Boden der Begründung, auf dem die Demokratie selbst steht. Der Verzicht auf Konsens bei Wahlsystemfragen ist daher nicht einfach das Überbordwerfen überalterter Konventionen, so wie man sich der einen oder anderen Form altmodischer Höflichkeit entledigt hat, er entzieht dem demokratischen Gemeinwesen die Gewissheit seiner Legitimation. Denn eventuelle zukünftige Mehrheiten, die eben nur solche Mehrheiten sind, weil die diese Mehrheit konstituierenden Parteien irgendwann die Regeln in einem für sie günstigen Sinn festgelegt haben, können nicht mehr auf die Bereitschaft der unterlegenen Minderheit zählen, ihre Mehrheit als eine legitime anzusehen. Aber der grundlegende Sinn jeder Spielregel besteht darin, die Bereitschaft zu garantieren, dass der Verlierer den Sieger als solchen anerkennt. Die Normen, die bei der vorgeschriebenen Festlegung der Spielregeln von allen anerkannt werden, sind eben genau die berühmten Böckenförde'schen „Voraussetzungen [des Rechtsstaats], die er selbst nicht garantieren kann“. Diese Voraussetzungen sollte keiner leichtfertig aufs Spiel setzen.

2. Beschreibung des Verfahrens

Nach dem Entwurf der Koalition werden im ersten Schritt die Sitzkontingente für die einzelnen Länder berechnet. Hierfür werden die abgegebenen Wählerstimmen herangezogen. Die Sitzkontingente werden proportional zu den Wählerstimmen berechnet, die verwendete Berechnungsformel ist die nach Sainte-Laguë. Im Folgenden wird das Verfahren anhand der Ergebnisse der Bundestagswahl 2009 durchexerziert.

Tabelle 1: Sitzkontingente der Länder nach Wählerstimmen und nach verwerteten Stimmen

Bundesland	Wählerstimmen	Sitze	Hare-Quota
Baden-Württemberg	5530242	75	67918,96
Bayern	6720532	92	66035,55
Berlin	1752839	24	66165,58
Brandenburg	1425302	19	67655,00
Bremen	343027	5	64000,60
Hamburg	896053	12	70358,50
Hessen	3244641	44	68554,05
Mecklenburg- Vorpommern	882176	12	67972,33
Niedersachsen	4482349	61	69081,74
Nordrhein-Westfalen	9493850	129	69152,19
Rheinland-Pfalz	2233548	30	69010,03
Saarland	596194	8	69576,25
Sachsen	2285953	31	68759,03
Sachsen-Anhalt	1226721	17	67094,00
Schleswig-Holstein	1644384	22	70088,55
Thüringen	1247764	17	67630,53

Anschließend werden die Sitze eines Landes ebenfalls nach Sainte-Laguë entsprechend ihren Zweitstimmen auf die Landeslisten der einzelnen Parteien in diesem Bundesland verteilt (Tabellen 2 und 3).

Eine wesentliche Modifikation des Koalitionsentwurfs stellt die sogenannte Reststimmenverwertung dar. Reststimmen treten eigentlich nur in sogenannten Quotaverfahren auf, sie sind einem Divisorverfahren wie Sainte-Laguë wesensfremd und widersprechen dessen interner Logik. Das Gesetz ist äußerst unklar, welche Quota hier angewandt werden soll. Der Einfachheit halber verwende ich im Folgenden die so genannte Hare-Quota. Eine Quota, oft auch Wahlzahl genannt, ist die Anzahl der Stimmen, die für ein Mandat benötigt werden, oder – einfacher ausgedrückt – der Preis in Stimmen, der für ein Mandat zu entrichten ist.

Tabelle 2: Verteilung der Zweitstimmen nach Parteien und Bundesländern

Bundesland	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke
Baden-Württemberg	1051198	1874481	0	1022958	755648	389637
Bayern	1120018	0	2830238	976379	719265	429371
Berlin	348082	393180	0	198516	299535	348661
Brandenburg	348216	327454	0	129642	84567	395566
Bremen	102419	80964	0	35968	52283	48369
Hamburg	242942	246667	0	117143	138454	99096
Hessen	812721	1022822	0	527432	381948	271455
Mecklenburg- Vorpommern	143607	287481	0	85203	47841	251536
Niedersachsen	1297940	1471530	0	588401	475742	380373
Nordrhein-Westfalen	2678956	3111478	0	1394554	945831	789814
Rheinland-Pfalz	520990	767487	0	364673	211971	205180
Saarland	144464	179289	0	69427	39550	123880
Sachsen	328753	800898	0	299135	151283	551461
Sachsen-Anhalt	202850	362311	0	124247	61734	389456
Schleswig-Holstein	430739	518457	0	261767	203782	127203
Thüringen	216593	383778	0	120635	73838	354875

Tabelle 3: Sitzverteilung auf die Parteien bei Landessitzkontingent nach Wählern

Bundesland	Sitze	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke
Baden-Württemberg	75	15	28	0	15	11	6
Bayern	92	17	0	43	15	11	6
Berlin	24	5	6	0	3	5	5
Brandenburg	19	5	5	0	2	1	6
Bremen	5	1	1	0	1	1	1
Hamburg	12	3	4	0	2	2	1
Hessen	44	12	15	0	8	5	4
Mecklenburg- Vorpommern	12	2	4	0	1	1	4
Niedersachsen	61	19	21	0	9	7	5
Nordrhein-Westfalen	129	39	45	0	20	14	11
Rheinland-Pfalz	30	8	11	0	5	3	3
Saarland	8	2	2	0	1	1	2
Sachsen	31	5	12	0	4	2	8
Sachsen-Anhalt	17	3	5	0	2	1	6
Schleswig-Holstein	22	6	7	0	4	3	2
Thüringen	17	3	6	0	2	1	5

Die Hare-Quota errechnet sich einfach als die durchschnittliche Anzahl an Stimmen, die für einen Sitz benötigt wird, d.h. als Quotient aus der Gesamtzahl der Stimmen und den zu

vergebenden Sitzen. Zuerst wird eine länderbezogene Hare-Quota ausgerechnet, indem die Summe der Zweitstimmen, die in einem Bundesland für die zuteilungsberechtigten Parteien abgegeben werden, durch die Sitze, die in diesem Bundesland nach der Oberverteilung anhand der Wählerstimmen berechnet wurden, geteilt wird. Diese länderbezogene Hare-Quota ist in der vierten Spalte von Tabelle 1 aufgeführt. In einem Quotaverfahren wird nun die Sitzvergabe zweistufig bewerkstelligt. Im ersten Schritt dividiert man die Zweitstimmen einer Partei in einem Bundesland durch die dort geltende Quota. Ist die Quota die Hare-Quota erhält man dabei die so genannte exakt proportionale Sitzzahl, d.h. die Zahl an Sitzen, die exakt dem Anteil der Zweitstimmen entspricht. Da diese Zahl aber in der Regel nicht ganzzahlig ist, vergibt man bei einem Quota-Wahlsystem wie z.B. Hare-Niemeyer zuerst die ganzzahligen Anteile der exakt proportionalen Sitzzahlen.

Tabelle 4: Exakt proportionale Sitzzahlen

Bundesland	Sitze	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke
Baden-Württemberg	75	15,48	27,60	0,00	15,06	11,13	5,74
Bayern	92	16,96	0,00	42,86	14,79	10,89	6,50
Berlin	24	5,26	5,94	0,00	3,00	4,53	5,27
Brandenburg	19	5,15	4,84	0,00	1,92	1,25	5,85
Bremen	5	1,60	1,27	0,00	0,56	0,82	0,76
Hamburg	12	3,45	3,51	0,00	1,66	1,97	1,41
Hessen	44	11,86	14,92	0,00	7,69	5,57	3,96
Mecklenburg- Vorpommern	12	2,11	4,23	0,00	1,25	0,70	3,70
Niedersachsen	61	18,79	21,30	0,00	8,52	6,89	5,51
Nordrhein-Westfalen	129	38,74	44,99	0,00	20,17	13,68	11,42
Rheinland-Pfalz	30	7,55	11,12	0,00	5,28	3,07	2,97
Saarland	8	2,08	2,58	0,00	1,00	0,57	1,78
Sachsen	31	4,78	11,65	0,00	4,35	2,20	8,02
Sachsen-Anhalt	17	3,02	5,40	0,00	1,85	0,92	5,80
Schleswig-Holstein	22	6,15	7,40	0,00	3,73	2,91	1,81
Thüringen	17	3,20	5,67	0,00	1,78	1,09	5,25

Entsprechend ihrem Anteil an Zweitstimmen würde die SPD z.B. von den 75 auf Baden-Württemberg entfallenden Mandaten 15,48 erhalten, die CDU 27,60 etc. Vergibt man nun erst einmal nur die ganzzahligen Sitzanteile, dann werden im ersten Schritt nur 73 der 75 Mandate verteilt. Die zwei noch nicht vergebenden Mandate werden als Restmandate bezeichnet, sie ergeben sich als Summe der Bruchzahlen hinter dem Komma, die daher auch als Restbruchzahlen bezeichnet werden. Die Reststimmen sind die überschüssigen Stimmen, die bisher nicht für die Gewinnung eines Mandats verwendet wurden, sie entsprechen dem

Produkt aus der Restbruchzahl und der Quota. Anders ausgedrückt berechnen sich die Reststimmen nach folgender Formel:

$$\text{Reststimmen} = \text{Zweitstimmen} - (\text{Anzahl der schon erhaltenen Mandate}) * \text{Quota}$$

In einem Quotaverfahren werden nun die Restmandate normalerweise nach der Logik der größten Reste vergeben, d.h. die Partei mit der größten Restbruchzahl bzw. den meisten Reststimmen erhält das erste Restmandat, die Partei mit den zweitmeisten Reststimmen das zweite etc.

Bei einem Divisorverfahren wie d'Hondt oder Sainte-Laguë werden die Sitze jedoch nicht in einem zweistufigen Verfahren vergeben, sondern die gesamte Sitzzahl wird in einem einzigen Schritt verteilt. Dabei werden die exakt proportionalen Sitzzahlen nach einer bestimmten Methode gerundet, Abwärtsrundung bei d'Hondt und natürliche Rundung bei Sainte-Laguë, und die Quota wird so bestimmt, dass die so gerundeten exakt proportionalen Sitzzahlen sich zu der insgesamt zu vergebenden Anzahl von Sitzen aufsummieren. Im Beispiel in Tabelle 4 würden z.B. in Baden-Württemberg die exakt proportionalen Sitzzahlen der CDU und der Linken aufgerundet, alle anderen abgerundet. Damit sind aber schon alle 75 zu vergebenden Sitze verteilt, d.h. es gibt weder Restmandate noch nicht-verwertete Reststimmen, die noch verwertet werden sollten. Vielmehr ist die Reststimmenverrechnung gewissermaßen schon im Verfahren aufgenommen durch die Aufwärtsrundung der Restbruchzahlen, die größer als 0,5 sind. Dies zeigt sich, wenn man nach der obigen Formel die Reststimmen entsprechend den Sitzzahlen, die nach Sainte-Laguë vergeben werden, berechnet. Da ja schon alle Sitze vergeben sind, gibt es nun positive und negative Reststimmen (vgl. Tabelle 5). Negative Reststimmen entstehen dort, wo aufgerundet worden ist. Die negativen Reststimmen geben gewissermaßen die Stimmen an, die den entsprechenden Parteien mit den aufgerundeten Sitzzahlen geschenkt worden sind. Demgegenüber sind positive Restzahlen weiterhin überschüssige Stimmen, d.h. sie sind Stimmen, die nicht für ein weiteres Mandat gereicht haben. Entscheidend aber ist, dass die Summe der negativen und positiven Reststimmen innerhalb eines Landes gleich Null ergibt, d.h. die Summe der geschenkten Stimmen entspricht der Summe der überschüssigen und nicht mehr verrechneten Stimmen.

Wenn eine mehr oder weniger begrenzte Sitzzahl auf mehrere Parteien verteilt werden soll, ist es praktisch unmöglich, einen exakten Proporz herzustellen, d.h. in jedem Verfahren müssen in irgendeiner Weise die exakt proportionalen Sitzzahlen zu ganzen Zahlen „gerundet“ werden. Innerhalb jedes Rundungsverfahrens gibt es logischerweise Sieger und Verlierer. Die

Fairness des Sainte-Laguë-Verfahrens besteht darin, dass jede Partei die gleiche Chance hat, einmal aufgerundet und einmal abgerundet zu werden und dass sich die erwarteten Rundungsvorteile und Rundungsnachteile für jede Partei mehr oder weniger ausbalancieren. Daher schafft das Sainte-Laguë-Verfahren eine sehr gute Annäherung an den perfekten Proporz. Die Endverteilung ähnelt in der Regel auch sehr stark der, die man im Hare-Niemeyer-Verfahren erzielen würde, wie es ja auch in unserem Beispiel bezüglich Baden-Württemberg der Fall war.

Tabelle 5: Reststimmen bei vorgeschalteter Verwendung des Sainte-Laguë-Verfahrens

Bundesland	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke
Baden-Württemberg	32413,60	-27249,88	0,00	4173,60	8539,44	-17876,76
Bayern	-2586,42	0,00	-9290,84	-14154,32	-7126,10	33157,67
Berlin	17254,08	-3813,50	0,00	19,25	-31292,92	17833,08
Brandenburg	9941,00	-10821,00	0,00	-5668,00	16912,00	-10364,00
Bremen	38418,40	16963,40	0,00	-28032,60	-11717,60	-15631,60
Hamburg	31866,50	-34767,00	0,00	-23574,00	-2263,00	28737,50
Hessen	-9927,55	-5488,68	0,00	-21000,36	39177,77	-2761,18
Mecklenburg-Vorpommern	7662,33	15591,67	0,00	17230,67	-20131,33	-20353,33
Niedersachsen	-14613,02	20813,51	0,00	-33334,64	-7830,16	34964,31
Nordrhein-Westfalen	-17979,56	-370,72	0,00	11510,12	-22299,71	29139,87
Rheinland-Pfalz	-31090,27	8376,63	0,00	19622,83	4940,90	-1850,10
Saarland	5311,50	40136,50	0,00	-149,25	-30026,25	-15272,50
Sachsen	-15042,16	-24210,39	0,00	24098,87	13764,94	1388,74
Sachsen-Anhalt	1568,00	26841,00	0,00	-9941,00	-5360,00	-13108,00
Schleswig-Holstein	10207,73	27837,18	0,00	-18587,18	-6483,64	-12974,09
Thüringen	13701,41	-22005,18	0,00	-14626,06	6207,47	16722,35

Summiert man die Reststimmen der Parteien über alle 16 Länder auf, ergeben sich keine dramatischen Verzerrungen.

Tabelle 6: Summe der Reststimmen

Partei	Reststimmen gesamt
SPD	77105,6
CDU	27833,5
CSU	-9290,8
FDP	-92412,1
Grüne	-54988,2
Linke	51752,0

Bei einer Quota von ca. 68000 Stimmen würden nur bei der SPD und der FDP die Summe der Reststimmen eine Anzahl ergeben, die über einer vollständigen Quota liegt, wobei die SPD in der Summe leicht benachteiligt wird, d.h. einen Sitz weniger erhält als ihr insgesamt zusteht, die FDP hingegen einen Sitz zuviel. Zieht man die natürliche Rundung heran, ergibt sich bundesweit, dass auch die Linke einen Sitz zu wenig und die Grünen einen Sitz zuviel erhalten haben.

Wollte man nun überhaupt die Reststimmen auf eine sinnvolle Weise noch miteinbeziehen, so müsste es hier mit diesen Zahlen geschehen. Im Grunde handelte es sich dann dabei allerdings weniger um eine Reststimmenverwertung als vielmehr darum, eine ungünstige Aufsummierung der Rundungsfehler zu korrigieren. Für eine solche Reststimmenverwertung müsste allerdings eine Art von Listenverbindung für die Reststimmen einer Partei geschaffen werden, was ja wiederum der Logik von den Ländern als separate Einheiten für die Sitzverteilung, die ja mit dem Gesetzesentwurf verfolgt wird, widerspricht. Außerdem müsste dieser Reststimmenausgleich bzw. Rundungsfehlerkorrektur nicht nur zur Gewinnung weiterer Mandate führen, sondern eben – wie bei FDP und Grüne – konsequenterweise auch zum Abzug von Mandaten. Nur dann bliebe die beabsichtigte Gesamtzahl von Sitzen konstant.

Der Koalitionsentwurf geht nun einen anderen, fürwahr verwunderlichen Weg. Es werden nämlich nur die positiven Restzahlen, also die bisher nicht verwerteten Stimmen, betrachtet. Vorteile werden also beibehalten, während Nachteile ausgeglichen werden sollen. Dies führt aber zu einer Art von Doppelanrechnung von Reststimmen. Konkret kann man sich vorstellen, dass alle negativen Reststimmen gewissermaßen auf Null gesetzt werden.

Tabelle 7: Reststimmen transformiert

Bundesland	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke
Baden-Württemberg	32413,60	0,00	0,00	4173,60	8539,44	0,00
Bayern	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	33157,67
Berlin	17254,08	0,00	0,00	19,25	0,00	17833,08
Brandenburg	9941,00	0,00	0,00	0,00	16912,00	0,00
Bremen	38418,40	16963,40	0,00	0,00	0,00	0,00
Hamburg	31866,50	0,00	0,00	0,00	0,00	28737,50
Hessen	0,00	0,00	0,00	0,00	39177,77	0,00
Mecklenburg- Vorpommern	7662,33	15591,67	0,00	17230,67	0,00	0,00
Niedersachsen	0,00	20813,51	0,00	0,00	0,00	34964,31
Nordrhein-Westfalen	0,00	0,00	0,00	11510,12	0,00	29139,87
Rheinland-Pfalz	0,00	8376,63	0,00	19622,83	4940,90	0,00
Saarland	5311,50	40136,50	0,00	0,00	0,00	0,00
Sachsen	0,00	0,00	0,00	24098,87	13764,94	1388,74
Sachsen-Anhalt	1568,00	26841,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Schleswig-Holstein	10207,73	27837,18	0,00	0,00	0,00	0,00
Thüringen	13701,41	0,00	0,00	0,00	6207,47	16722,35

Die „Summe“ der (nur noch positiven) Reststimmen für die Parteien ergibt dann die Werte in Tabelle 8. Als nächstes wird die bundesweite Hare-Quota berechnet, die den Wert 68167,7 ergibt. Dadurch ergeben sich die exakt proportionale Sitzzahl und die entsprechenden gerundeten Sitzzahlen.

Tabelle 8: Verwertung der transformierten Reststimmennzahlen

Partei	Summe der positiven Reststimmen	Exakt proportionale Sitzzahl	Gerundete Sitzzahl
SPD	168344,6	2,47	2
CDU	156559,9	2,30	2
CSU	0	0,00	0
FDP	76655,3	1,12	1
Grüne	89542,5	1,31	1
Linke	161943,5	2,38	2

Es fallen also jeweils zwei zusätzliche Mandate für SPD, CDU und Linke an, während FDP und Grüne jeweils ein zusätzliches Mandat erhalten. Damit erhöht sich die Gesamtsitzzahl um 8 Sitze. Die zusätzlichen Sitze werden nach der Höhe der Reststimmen in den Ländern verteilt, die beiden Sitze der SPD fallen demnach z.B. an Bremen und Baden-Württemberg.

Tabelle 9: Verteilung der zusätzlichen Sitze

Bundesland	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke
Baden-Württemberg	1	0	0	0	0	0
Bayern	0	0	0	0	0	1
Berlin	0	0	0	0	0	0
Brandenburg	0	0	0	0	0	0
Bremen	1	0	0	0	0	0
Hamburg	0	0	0	0	0	0
Hessen	0	0	0	0	1	0
Mecklenburg- Vorpommern	0	0	0	0	0	0
Niedersachsen	0	0	0	0	0	1
Nordrhein-Westfalen	0	0	0	0	0	0
Rheinland-Pfalz	0	0	0	0	0	0
Saarland	0	1	0	0	0	0
Sachsen	0	0	0	1	0	0
Sachsen-Anhalt	0	0	0	0	0	0
Schleswig-Holstein	0	1	0	0	0	0
Thüringen	0	0	0	0	0	0

Als Summe der ursprünglich zugeteilten Sitze und der zusätzlichen Sitze ergibt sich dann die folgende Verteilung.

Tabelle 10: Endgültige „proportionale“ Sitzzahlen inklusive Reststimmenverwertung

Bundesland	Sitze	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke
Baden-Württemberg	76	16	28	0	15	11	6
Bayern	93	17	0	43	15	11	7
Berlin	24	5	6	0	3	5	5
Brandenburg	19	5	5	0	2	1	6
Bremen	6	2	1	0	1	1	1
Hamburg	12	3	4	0	2	2	1
Hessen	45	12	15	0	8	6	4
Mecklenburg- Vorpommern	12	2	4	0	1	1	4
Niedersachsen	62	19	21	0	9	7	6
Nordrhein-Westfalen	129	39	45	0	20	14	11
Rheinland-Pfalz	30	8	11	0	5	3	3
Saarland	9	2	3	0	1	1	2
Sachsen	32	5	12	0	5	2	8
Sachsen-Anhalt	17	3	5	0	2	1	6
Schleswig-Holstein	23	6	8	0	4	3	2
Thüringen	17	3	6	0	2	1	5

Die Direktmandate waren 2009 auf folgende Weise verteilt.

Tabelle 11: Direktmandate

Bundesland	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke
Baden-Württemberg	1	37	0	0	0	0
Bayern	0	0	45	0	0	0
Berlin	2	5	0	0	1	4
Brandenburg	5	1	0	0	0	4
Bremen	2	0	0	0	0	0
Hamburg	3	3	0	0	0	0
Hessen	6	15	0	0	0	0
Mecklenburg- Vorpommern	0	6	0	0	0	1
Niedersachsen	14	16	0	0	0	0
Nordrhein-Westfalen	27	37	0	0	0	0
Rheinland-Pfalz	2	13	0	0	0	0
Saarland	0	4	0	0	0	0
Sachsen	0	16	0	0	0	0
Sachsen-Anhalt	0	4	0	0	0	5
Schleswig-Holstein	2	9	0	0	0	0
Thüringen	0	7	0	0	0	2

Überhangmandate fallen dann dort an, wo die Anzahl der Direktmandate die entsprechende Zahl der „endgültigen“ Proporzverteilung übersteigt.

Tabelle 12: Überhangmandate

Bundesland	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke
Baden-Württemberg	0	9	0	0	0	0
Bayern	0	0	2	0	0	0
Berlin	0	0	0	0	0	0
Brandenburg	0	0	0	0	0	0
Bremen	0	0	0	0	0	0
Hamburg	0	0	0	0	0	0
Hessen	0	0	0	0	0	0
Mecklenburg- Vorpommern	0	2	0	0	0	0
Niedersachsen	0	0	0	0	0	0
Nordrhein-Westfalen	0	0	0	0	0	0
Rheinland-Pfalz	0	2	0	0	0	0
Saarland	0	1	0	0	0	0
Sachsen	0	4	0	0	0	0
Sachsen-Anhalt	0	0	0	0	0	0
Schleswig-Holstein	0	1	0	0	0	0
Thüringen	0	1	0	0	0	0

Insgesamt gibt es 22 Überhangmandate, 20 für die CDU und 2 für die CSU. Die Größenordnung der Überhangmandate ist also ziemlich genau dieselbe wie beim jetzigen Verfahren. Die Reststimmeverwertung tendiert dazu, minimal Überhangmandate zu verhindern, da sie den Anteil der Proporzmandate im Verhältnis zu den Direktmandaten erhöht. Dies wirkt wie der Effekt der Verminderung des Anteils der Direktmandate an der regulären Mandatszahl, der eine mögliche Lösung zur Vermeidung von Überhangmandaten darstellt. Ohne Reststimmeverwertung wären in diesem Fall noch zwei weitere Überhangmandate im Saarland und in Schleswig-Holstein angefallen.

3. Erster Kritikpunkt: Das eigentliche Problem der Überhangmandate wird nicht behandelt

Der wichtigste Kritikpunkt am Vorschlag besteht darin, dass damit das größte und wichtigste Problem des geltenden Wahlgesetzes, die Überhangmandate, nicht behandelt und demnach auch nicht beseitigt wird.

Die Koalition stellt sich hierbei auf den Standpunkt, dass eine Handlungsaufforderung seitens des Verfassungsgerichts nur in Bezug auf das negative Stimmgewichte bestände. Eine Behandlung der Überhangmandate ist nicht vorgesehen. Ganz im Gegenteil: Die Opposition unterminiere sogar einen möglichen gemeinsamen Entwurf, indem sie sich auf das „sachfremde“ Gebiet der Überhangmandate bezöge, so der Parlamentarische Geschäftsführer der Union, Peter Altmaier⁵. Diese Äußerung muss allerdings ihrerseits als sachfremd angesehen werden. Denn keineswegs ist aus der Rechtsprechung herauszulesen, dass die Überhangmandate verfassungsrechtlich unbedenklich seien. Eine Wahlrechtsreform sollte daher auch weitergehenden Auflagen des Verfassungsgerichts Rechnung tragen.

Zum einen hat die Union in ihrem Entwurf selbst eine Passage eingeführt, die das Problem der so genannten „Berliner Zweitstimmen“ lösen sollte. Hierbei handelt es sich um den Umstand, dass 2002 die Zweitstimmen der Wähler, die mit der Erststimme eine der beiden erfolgreichen Wahlkreiskandidatinnen der PDS, Gesine Löttsch und Petra Pau, gewählt hatten, gewertet wurden und in die Proporzverrechnung gingen, obwohl die PDS nicht zuteilungsberechtigt war und demnach von vornherein die Abgeltung der Direktmandate mit den Mandaten, die der Partei aufgrund der Zweitstimmen zugeteilt werden, unmöglich war. Zweitstimmen für erfolgreiche unabhängige Kandidaten werden nämlich nicht weiter

⁵ <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,768725,00.html>

berücksichtigt. Wähler, die mit der Erststimme eine der erfolgreichen PDS-Kandidatinnen und mit der Zweitstimme z.B. SPD oder Grüne gewählt hatten, besaßen demnach ein doppeltes Stimmgewicht. Genau darin, dieses grundsätzlich zu vermeiden, aber besteht der Sinn des Verhältnisausgleichs und der Nichtberücksichtigung der Zweitstimmen von Wählern, die mit der Erststimme erfolgreiche unabhängige Kandidaten gewählt haben. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Inkonsistenz mehrfach bemängelt und eine Abschaffung der Inkonsistenz gefordert⁶. Wenn aber das doppelte Stimmgewicht im Fall der Berliner Zweitstimmen ein Problem darstellen soll, dann muss dies offensichtlich auch für den Fall der Überhangmandate gelten, denn auch hier kommt es ja zu einem doppelten Stimmgewicht⁷. Aber auch das Urteil von 1997 weist auf mehrere Umstände hin, in denen Überhangmandate problematisch werden könnten und sich daraus ein „Handlungsauftrag“ für das Parlament ergeben könnte, nämlich für den Fall, dass Überhangmandate in der Größenordnung von mehr als 5% der Mandate anfielen oder dass sie „von Wahl zu Wahl regelmäßig in größerer Zahl anfallen“⁸. Offensichtlich ging das Gericht davon aus, dass die 1994 angefallenen 16 Überhangmandate eine solche „größere“ Anzahl darstellen. Da aber diese Zahl in vier der letzten fünf Bundestagswahlen erreicht oder überschritten wurde, kann wohl auch von einer gewissen Regelmäßigkeit des Auftretens in größerer Zahl ausgegangen werden, wonach sich dieser Handlungsauftrag an das Parlament ergeben würde.

Die Trennung der Behandlung des negativen Stimmgewichts von den Überhangmandaten ist aber nicht sinnvoll, da ersterer mit letzteren „untrennbar ... zusammenhäng“, wie das Bundesverfassungsgericht ebenfalls festgestellt hat⁹. Dieser Zusammenhang wird von Vertretern der Union gerne so dargestellt, dass zwar das negative Stimmgewicht notwendig mit Überhangmandaten aber nicht Überhangmandate notwendig mit dem Auftreten des negativen Stimmgewichts verbunden seien, wonach sich ihrer Meinung nach aus der Verfassungswidrigkeit des negativen Stimmgewichts nicht ableiten lasse, dass auch die Überhangmandate verfassungswidrig seien.

Diese Argumentation muss aber als logisch ausgesprochen löchrig bezeichnet werden. Denn im Kontext des geltenden Wahlsystems kann das negative Stimmgewicht, wie ja auch zugegeben wird, nicht ohne Überhangmandate auftreten. Ganz im Sinne einer klassischen Kausalitätstheorie müssen daher Überhangmandate als Ursache des Auftretens eines

⁶ BVerfGE 79,161; BVerfGE 122, 304

⁷ Vgl. ausführlich hierzu Hans Meyer (2010): Die Zukunft des Bundestagswahlrechts. Baden-Baden, S. 51 und 55ff.

⁸ BVerfGE 95, 365-366

⁹ BVerfGE 122, 311

negativen Stimmgewichts betrachtet werden bzw. im Sinne des INUS-Schemas von Mackie¹⁰ als notwendiger, wenn auch isoliert nicht hinreichender Bestandteil eines Komplexes von Bedingungen, die zusammen genommen hinreichend, wenn auch nicht immer notwendig für das Entstehen der entsprechenden Wirkung sind. „Ursachen“, bzw. das, was wir als Ursachen bezeichnen, sind immer eingebettet in einem Kontext von Zusatzbedingungen, ohne deren Vorliegen keine Wirkung zustande käme. Der Blitzeinschlag führt nur dann zu Feuer, wenn Sauerstoff vorhanden ist. Intuitiv würden wir aber in einem solchen Fall das herausgehobene Ereignis des Blitzeinschlags als Ursache des Feuers betrachten.

Überhangmandate sind so wohl weniger als etwas wie Sauerstoff als vielmehr wie flüssiges Nitroglyzerin zu betrachten. Es muss nicht explodieren, aber kleinste Erschütterungen würden ausreichen, um die Explosion hervorzurufen. Wir würden hier aber sicherlich dennoch das Nitroglyzerin als maßgebliche Ursache für eine Explosion ansehen und nicht die Erschütterung, denn in der lebensweltlichen Erfahrung gilt Stolpern allgemein als harmlos, wenn man nicht gerade ein Reagenzglas mit flüssigem Nitroglyzerin bei sich trägt¹¹.

Ähnlich wie Nitroglyzerin stellen Überhangmandate also ein potenzielles Risiko für das Entstehen des negativen Stimmgewichteffekts dar, es bedarf dann nur noch des spezifischen Auslösers einer bestimmten Stimmenverteilung, um das Potenzial in den Effekt umzusetzen. Überhangmandate führen also notwendig zur Möglichkeit des Entstehens des negativen Stimmgewichteffekts. Treten Überhangmandate im Kontext des geltenden Wahlsystems in hinreichend vielen Ländern auf (dies beginnt schon bei ungefähr zwei oder drei), so ist die Wahrscheinlichkeit sehr hoch, dass sich aus einem gegebenen Wahlergebnis ein negativer Stimmgewichtseffekt konstruieren lässt.

Wenn aber der Effekt als verfassungswidrig angesehen wird, wie kann dann die Ursache, die zwangsläufig die Möglichkeit dieses Effekts nach sich zieht bzw. die Wahrscheinlichkeit des Auftretens des Effekts dramatisch steigert, als unbedenklich eingestuft werden? Wenn wir jemanden dafür verantwortlich machen, dass er in trunkenem Zustand einen Unfall verursacht, dann ja nicht wegen des Unfalls selbst, denn so etwas kann auch unter „harmlosen“ Umständen passieren, sondern dass er durch den Alkoholkonsum die Wahrscheinlichkeit eines Unfalls beträchtlich erhöht hat, und ihm dies überdies auch noch bewusst sein müssen hätte.

¹⁰ J. L. Mackie (1980): *The Cement of the Universe*. Oxford

¹¹ Und wie Kenner der Filmgeschichte und Clouzots „Lohn der Angst“ wissen, würde sich nur eine ganz und gar verlorene Existenz auf das Himmelfahrtskommando des Transports von Nitroglyzerin über unwegsame Straßen einlassen.

Umgekehrt gilt: Wenn Überhangmandate tatsächlich vollkommen unproblematisch sein sollten, weil sie eben gerade nicht dem Verhältnisausgleich unterliegen und aus diesem gewissermaßen bewusst herausgenommen werden, also im Sinne einer dem Proporz „vorgeschalteten Mehrheitswahl“, die diesen daher auch teilweise außer Kraft setzen kann, wenn dies so sein sollte, dann ist nicht erkennbar, worin überhaupt ein Problem beim Effekt des negativen Stimmgewichts bestehen sollte. Denn innerhalb des Proporzverfahrens gibt es keinen derartigen Effekt. Mehr Stimmen in Bundesland A im Vergleich zu B führen zu mehr Sitzen in A oder der gleichbleibenden Anzahl, in keinem Fall zu weniger Sitzen. Der Effekt entsteht ja jetzt höchstens dadurch, dass das zusätzliche Proporzmandat in A nicht sichtbar wird, weil es lediglich zur Abdeckung eines bisherigen Überhangmandats führt und zu einer Umwandlung desselben in ein Proporzmandat, während gleichzeitig in B ein Proporzmandat verloren geht. Der Effekt des negativen Stimmgewichts entsteht durch die Interaktion eines vollkommen in sich sinnvoll, d.h. mit den Intentionen des Designs konformen, ablaufenden Distributionseffekts und eines Unterdeckungseffekts¹², der eben in der mangelnden Abdeckung von Direktmandaten durch Zweitstimmen besteht, also im Entstehen von Überhangmandaten. Wenn aber diese Unterdeckung grundsätzlich nicht zu bemängeln ist, dann ist sie es unabhängig von der Art und Weise, wie sie entsteht. Anders ausgedrückt: Wenn statische Ergebnisse jeweils für sich genommen unproblematisch sind, dann kann auch eine Veränderung von einem solchen statischen Ergebnis zu einem anderen nicht problematisch sein. Gehen wir also von zwei Szenarien aus: In Szenario 1 haben wir eine Zweitstimmenverteilung von Z_1 zwischen den Landeslisten einer Partei, in Szenario 2 eine Zweitstimmenverteilung Z_2 . Die Verteilung der Direktmandate in den Ländern sei für die Partei in beiden Szenarien dieselbe, nämlich D. In Szenario 1 kommt es zu einer Verteilung von Überhangmandaten \ddot{U}_1 , in Szenario 2 zu einer Verteilung \ddot{U}_2 .

Tabelle 13:

Szenario 1	Z_1	D	\ddot{U}_1
Szenario 2	Z_2	D	\ddot{U}_2

Beide Szenarien stellen bezüglich des Wahlergebnisses realistische Zweitstimmenergebnisse dar. Wenn nun die Unterdeckung von Überhangmandaten durch Zweitstimmen grundsätzlich

¹² Vgl. Joachim Behnke (2010): Negatives Stimmgewicht, Erfolgswert und Überhangmandate einige Anmerkungen. In: KritV 1/2010, S. 3-28: 23ff.

unproblematisch wäre, dann stellen beide Szenarien mögliche Ergebnisse von Wahlen dar, die jeweils für sich genommen, vollkommen unproblematisch sind.

Betrachten wir nun aber den (vorgestellten) Übergang von Szenario 1 zu Szenario 2 und beobachten dabei das Auftreten eines negativen Stimmgewichts, dann kann dieser auch nicht als problematisch beurteilt werden. Nehmen wir an, Szenario 1 sei der Status quo, also das tatsächlich Ergebnis der letzten Wahl. Dann ist Szenario 2 eines der beliebten kontrafaktischen Szenarien in der Art, „Wenn das Ergebnis statt Szenario 1 das von Szenario 2 gewesen wäre, wäre es zu einem negativen Stimmgewichtseffekt gekommen.“ Wenn nun aber Szenario 2 das tatsächliche Wahlergebnis gewesen wäre, dann wäre dieses für sich genommen genauso unproblematisch gewesen, wie es Szenario 1 für sich genommen ist. Der Übergang von einem möglichen Wahlergebnis, das für sich isoliert betrachtet unproblematisch ist, zu einem anderen möglichen Wahlergebnis, das für sich genommen ebenfalls unproblematisch ist, kann nicht wirklich unzulässig sein bzw. unzulässige Elemente enthalten. Der entscheidende Unterschied zwischen den beiden Szenarien besteht ja darin, dass sich die Anzahl der Überhangmandate verändert, obwohl sich die Verteilung der Direktmandate überhaupt nicht ändert und die Verteilung der Zweitstimmen nicht so gravierend, dass sie in der Proporzverteilung zu einem anderen Gesamtergebnis führen würde. Wenn aber eine größere Anzahl von Überhangmandaten in einem der beiden Szenarien bei insgesamt gleichbleibender Anzahl von Zweitstimmen grundsätzlich zulässig ist, dann ist der negative Stimmgewichtseffekt eben die logische Konsequenz der Zulässigkeit einer solchen Konstellation.

Noch einmal zusammen gefasst: *Wenn Überhangmandate und ihre mangelnde Abdeckung durch Zweitstimmen grundsätzlich als unproblematisch anzusehen sind, dann ist es auch der negative Stimmgewichtseffekt, da er nur eine zwangsläufige Folge davon darstellt. Nach dem logischen Schlusschema des Modus Tollens gilt dann aber: Ist der negative Stimmgewichtseffekt als verfassungswidrig und daher problematisch anzusehen, dann muss dies zwangsläufig auch für die Überhangmandate gelten.*

Überhangmandate sind also mit Sicherheit alles andere als eine „sachfremde“ Erwägung im Zusammenhang mit der Reform des Wahlgesetzes, es ist sogar zwingend notwendig, sich mit ihnen auseinanderzusetzen. Aber selbst wenn der Gesetzgeber durch das Verfassungsgericht nicht gezwungen sein sollte, hier tätig zu werden, so heißt dies ja keineswegs, dass er es nicht darf bzw. nicht sollte. Denn man mag es drehen und wenden wie man will, die Überhangmandate sind in jedem Fall – unabhängig von ihrem verfassungsrechtlichen Status – ein schwerwiegender Makel im System des derzeitigen Wahlsystems. Es gibt keinerlei

überzeugendes Argument, das für eine bewusste Erhaltung der Überhangmandate ins Feld geführt werden könnte¹³. Überhangmandate sind also bestenfalls ein hinzunehmendes Übel, niemals ein positiv zu wertendes Element des Wahlsystems, zu dessen Erhalt aktiv Bestrebungen unternommen werden sollte. Ein Gesetzgeber, der seine Selbstbeschreibung so vornimmt, einen Handlungsbedarf nur dann zu sehen, wenn er durch verfassungsrechtliche Rechtsprechung dazu genötigt wird, und nicht dann, wenn es ein erkennbar schlechtes Gesetz durch ein besseres zu ersetzen gilt, erklärt sich selbst für überflüssig. Ein solches Parlament hätte es nicht verdient, von uns gewählt zu werden und würde wohl auch nicht gewählt, nicht zu den Kosten, die es den Bürgern auferlegt. Das Parlament muss den Bürgern zeigen, dass es den Preis wert ist, den die Bürger für seinen Unterhalt zu zahlen haben. Ein selbstbewusstes Parlament wird dies tun, indem es sich bemüht, aktiv an der Entwicklung von Gesetzen zu wirken, die die Wahrung der Interessen des Souveräns, also des Volks, im bestmöglichen Sinn gewährleisten. Hier soll noch einmal die Ermahnung des Bundesverfassungsgerichts zitiert werden, die Aufgabe des Gesetzgebers bestehe darin „das für den Wähler kaum noch nachzuvollziehende Regelungsgeflecht der Berechnung der Sitzzuteilung im Deutschen Bundestag auf eine neue, normenklare und verständliche Grundlage zu stellen.“ Überhangmandate aber sind nicht nur ein Problem in verfassungsrechtlicher Hinsicht, sie widersprechen auch den einfachen Gerechtigkeits- und Fairnessforderungen. Zudem stellen sie eines für den Wähler unverständlichsten und mit Sicherheit am wenigsten verstandenen Elemente des Wahlsystems dar. Der „worst case“, eine Regierungsmehrheit, die nur mit Hilfe von Überhangmandaten zustande kommt, hätte mit ernsthaften Legitimationsproblemen zu kämpfen, weil der Bevölkerung nicht vermittelbar wäre, wie sie zustande gekommen wäre. All dies sollte für den Gesetzgeber allein schon hinreichenden Grund zum Handeln darstellen, Verfassungsurteile hin oder her.

4. Zweiter Kritikpunkt: Willkürliche Berechnung der Ländersitzkontingente anhand der Wahlbeteiligung

Eines der wesentlichen Elemente des Gesetzesentwurfs der CDU/CSU und FDP ist die Umkehrung von Ober- und Unterverteilung im Vergleich zur bisherigen Regelung. Wurden

¹³ Vgl. hierzu Joachim Behnke (2003): Überhangmandate. Ein (behebbarer) Makel im institutionellen Design des Wahlsystems. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft 3/03, S. 1235-1269; Joachim Behnke und Florian Grotz (2011): Das Wahlsystem zwischen normativer Begründung, empirischer Evidenz und politischen Interessen. In: ZParl 2/2011, S.419-425

bisher im Rahmen der Oberverteilung den Parteien zuerst die Sitzzahl zugewiesen, die diesen bundesweit aufgrund ihrer Zweitstimmen zustehen, und dann anschließend diese Sitze parteiintern auf die verschiedenen Landeslisten der Parteien verteilt, so wird nun zuerst das Sitzkontingent, das auf die Länder entfällt, bestimmt und anschließend werden diese Sitze auf die Landeslisten der verschiedenen Parteien innerhalb des jeweiligen Bundeslands verteilt. Nicht nur ist die Reihenfolge bemerkenswert, es treten hierbei vor allem Inkonsistenzen hinsichtlich der internen Logik eines Wahlsystems auf. Bei der bisherigen Regelung war sowohl auf der Ebene der Ober- wie auch auf der der Unterverteilung der Zuteilungsmaßstab derselbe, nämlich derjenige der Zweitstimmen. Dies entspricht einerseits der Interpretation der Wahlrechtsgleichheit im Sinne der Erfolgswertgleichheit und mehr noch dem mit der Wahl verfolgten Repräsentationsziel. Denn das mit der Wahl zu bestellende Repräsentativorgan, der Bundestag, soll die Menschen in diesem Land als Bürger desselben Staates repräsentieren. Die Wähler agieren also als Bundesbürger und nicht als Bewohner eines bestimmten Bundeslandes. Bei dem Koalitions-Entwurf werden jedoch für die Ober- und Unterverteilung zwei unterschiedliche Kriterien gewählt, für die Bestimmung der Landeskontingente die Anzahl der Wählerstimmen, für die Unterverteilung wieder die Zweitstimmen. Überraschend ist vor allem, dass der Entwurf sich bei der Oberverteilung auf die Wahlbeteiligung und nicht die Wahlberechtigten oder Einwohnerzahlen bezieht, denn nur dann hätte auch das Problem des negativen Stimmgewichts, dessen Lösung der Entwurf ja vorgeblich vor allem dienen soll, eindeutig gelöst werden können. Allerdings hätte ein solches Verfahren die Länder de facto zu abgetrennten Wahlgebieten gemacht, mit möglicherweise entsprechenden Konsequenzen für die Geltung der 5%-Hürde. Ein anderes Argument gegen die Heranziehung der Wahlberechtigten oder der Bevölkerungszahlen mag gewesen sein, dass dies dazu geführt hätte, dass der Erfolgswert in den Ländern mit besonders niedriger Wahlbeteiligung besonders hoch ausgefallen wäre, da ja in diesen Ländern dann die Wähler durchschnittlich weniger Stimmen für einen Sitz aufwenden müssten als in den anderen Ländern. Die zynische Vermutung für die Wahl der Wahlbeteiligung statt der Einwohnerzahlen für die Bestimmung der Ländersitzkontingente legt ein taktisches Argument nahe. Da die schwarz-gelbe Koalition in den alten Bundesländern insgesamt besser abschneidet als in den neuen, hätte eine Orientierung an den Bevölkerungs- oder Wahlberechtigtenzahlen zu einer tendenziellen Verschlechterung geführt, da die Wahlbeteiligung in den neuen Ländern erfahrungsgemäß niedriger ausfällt.

Im jetzigen Entwurf werden die Länder gewissermaßen – wie in Bayern oder Baden-Württemberg die Regionen – zu Mehrpersonenwahlkreisen erklärt, deren Sitzkontingent in

einem Zwischenschritt bestimmt wird, bevor die eigentlichen Gewinner im (Landes)Wahlkreis ermittelt werden. Gerade aber, wenn man die Oberverteilung nur zu einem Zwischenschritt zur endgültigen Verteilung deklariert, ist nicht nachvollziehbar, warum als relevante zu repräsentierende Größe nicht die Zweitstimmen herangezogen werden, die für die Parteien abgegeben werden, die überhaupt im Parlament vertreten sind. So kommt es zu einer hybriden Form der Repräsentation, bei der Sitzkontingente anhand von Wählerstimmen bestimmt werden, die für die Sitzzuteilung selbst nicht berücksichtigt werden, also all die ungültigen Wählerstimmen und diejenigen, die für Parteien abgegeben werden, die an der 5%-Hürde und der Grundmandatsklausel scheitern.

In Tabelle 14 sind die Ländersitzkontingente angegeben, je nachdem, ob man sie anhand der Wählerstimmen oder anhand der Stimmen für die zuteilungsberechtigten Parteien berechnet. Es entstehen dabei größere Diskrepanzen.

Tabelle 14: Sitzkontingente der Länder nach Wählerstimmen und nach verwerteten Stimmen

Bundesland	Wählerstimmen	Sitze	Stimmen der im Parl. vertretenen	
			Parteien	Sitze
Baden-Württemberg	5530242	75	5093922	75
Bayern	6720532	92	6075271	89
Berlin	1752839	24	1587974	23
Brandenburg	1425302	19	1285445	19
Bremen	343027	5	320003	5
Hamburg	896053	12	844302	12
Hessen	3244641	44	3016378	44
Mecklenburg- Vorpommern	882176	12	815668	12
Niedersachsen	4482349	61	4213986	62
Nordrhein-Westfalen	9493850	129	8920633	131
Rheinland-Pfalz	2233548	30	2070301	30
Saarland	596194	8	556610	8
Sachsen	2285953	31	2131530	31
Sachsen-Anhalt	1226721	17	1140598	17
Schleswig-Holstein	1644384	22	1541948	23
Thüringen	1247764	17	1149719	17

So entfallen auf Bayern nach dem Koalitionsentwurf 3 Sitze mehr als nach den Zweitstimmen, die auf der zweiten Stufe für die Zuteilung der Mandate herangezogen werden. Ein Vorteil von einem Mandat ergibt sich auch für Berlin. Umgekehrt erhält Nordrhein-Westfalen zwei Sitze weniger und Niedersachsen und Schleswig-Holstein müssen

sich ebenfalls jeweils mit einem Sitz weniger begnügen. Diese internen Verschiebungen zwischen den Ländern sind von den unterschiedlichen Anteilen der nichtverwerteten Stimmen abhängig. Wie in Tabelle 15 zu sehen ist, gehören Bayern und Berlin zu den „Gewinnern“ nach dem Zuteilungskriterium Wahlbeteiligung, da bei ihnen der Anteil der nichtverwerteten Stimmen mit knapp unter 10 Prozent besonders hoch ist¹⁴. Umgekehrt sind Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen bei den „Verlierern“ zu finden, da bei ihnen nur 6% der abgegebenen Wählerstimmen nicht für die zuteilungsberechtigten Parteien abgegeben wurden.

Tabelle 15: Anteile der verwerteten bzw. nicht verwerteten Zweitstimmen in Prozent

Bundesland	Anteil der verwerteten Zweitstimmen an allen Wählerstimmen	Anteil der nicht verwerteten Zweitstimmen an allen Wählerstimmen
Baden-Württemberg	92,1	7,9
Bayern	90,4	9,6
Berlin	90,6	9,4
Brandenburg	90,2	9,8
Bremen	93,3	6,7
Hamburg	94,2	5,8
Hessen	93,0	7,0
Mecklenburg- Vorpommern	92,5	7,5
Niedersachsen	94,0	6,0
Nordrhein-Westfalen	94,0	6,0
Rheinland-Pfalz	92,7	7,3
Saarland	93,4	6,6
Sachsen	93,2	6,8
Sachsen-Anhalt	93,0	7,0
Schleswig-Holstein	93,8	6,2
Thüringen	92,1	7,9

Nun haben sicherlich alle Wähler – und sogar unabhängig von der Wahlteilnahme – alle Bürger denselben Anspruch, politisch repräsentiert zu werden. Da sie aber nicht durch die von ihnen gewählten Parteien repräsentiert werden können, müssen sie von den übrigen Parteien mitrepräsentiert werden, wie ja grundsätzlich alle Abgeordneten Repräsentanten des ganzen Volkes und nicht nur ihrer Wähler sind. Berücksichtigt man diese Wählerstimmen bei der Mandatzuteilung – wie bisher geschehen – auf keiner Stufe, dann hat dies zur Folge, dass die parteiliche Sitzverteilung, mit der diese Wähler repräsentiert werden, derjenigen der

¹⁴ In Brandenburg kommt es zu keiner Verschiebung, da die auf Brandenburg entfallenden Sitze so wenige sind, dass die relative Verzerrung noch nicht ausreichend ist, um eine Sitzverschiebung zu bewirken.

Bundesebene entspricht. Führt man nun Länderkontingente in Abhängigkeit von der Wahlbeteiligung ein, dann werden die nicht verwerteten Stimmen durch eine parteiliche Sitzverteilung repräsentiert, die derjenigen innerhalb ihres Bundeslands entspricht. Ein Argument dafür könnte sein, dass die Interessenlage eines Wählers durch eine Vielzahl von Faktoren wie Beruf, Status, Geschlecht, Religion etc. determiniert sein kann. Da diese Faktoren für die einzelnen Wähler aber nicht bekannt sind, können sie nicht berücksichtigt werden, wenn man die bestmögliche „Ersatzrepräsentation“ für Wähler, die erst einmal nicht durch von ihnen gewählte Abgeordnete und Parteien repräsentiert werden, zu ermitteln sucht. Wenn die Interessenlage dieser Wähler aber zusätzlich durch spezifische Landesgegebenheiten bestimmt sind, dann könnte man, da man über diese Informationen ja verfügt, dies in diesem Sinne in die Ersatzrepräsentation einfließen lassen. Konsequenz zu Ende gedacht müsste dieses Argument aber ebenfalls wieder zu Sitzkontingenten auf der Basis der Bevölkerungszahlen führen.

Das Argument aber entfällt vollkommen, wenn man die Wahl als Prozedur versteht, bei der die Bürger als Bundesbürger bewusst von ihrer Situation als Einwohner eines spezifischen Landes abstrahieren sollen (was keineswegs heißen muss, dass sie von ihren spezifischen individuellen Interessen abstrahieren müssen). Diese Abstraktion von spezifischen Interessen kann ja – ähnlich wie bei Rawls' Konzept des „Schleiers des Nichtwissens“¹⁵ – sogar durchaus erwünscht sein, um dem Genügen an normativen Kriterien wie Unparteilichkeit zu gewährleisten.

Besonders problematisch aber ist die Regelung unter dem Gesichtspunkt des Parteienwettbewerbs zu sehen. Denn es gibt ja Gründe, warum die zusätzlichen Sitze in Bayern und Berlin anfallen, bzw. warum dort so viele nichtverwertete Stimmen anfallen. In Bayern sind diese Gründe das im Vergleich zum Bund überdurchschnittlich gute Abschneiden von Republikanern, der Familienpartei, der Bayernpartei und der ÖDP. In Berlin ist der Effekt vor allem mit dem besonders guten Abschneiden der Piratenpartei zu erklären. Anders ausgedrückt: In diesen Bundesländern haben es die etablierten Parteien besonders schlecht verstanden, sich gegen andere und teilweise randständige Strömungen zu behaupten. Sie verlieren dadurch aber keine Sitze, sondern werden in vollem Umfang der Stimmen, die sie an ihre Konkurrenten verloren haben, kompensiert. Im Sinne einer Anreizstruktur werden hier offensichtlich die falschen Anreize gesetzt, da besonders erfolglose Landesverbände der Parteien keineswegs eine Bestrafung erfahren, sondern den gleichen Erfolgswert für sich verbuchen dürfen wie die Parteienlisten, die sich in anderen Bundesländern deutlich

¹⁵ Vgl. John Rawls (1979): Eine Theorie der Gerechtigkeit. Frankfurt a. Main

erfolgreicher gegen neue Konkurrenten behauptet haben. Warum also die Koalition, die sich ja ansonsten z.B. vehement mit denselben Argumenten der Anreizstruktur gegen Eurobonds positioniert, ausgerechnet hier das Verursacherprinzip außer Kraft setzen will, bleibt ein Rätsel.

Noch interessanter wird es, wenn man auf die parteienbezogenen Unterschiede der Verteilung blickt. In Tabelle 16 sind die Sitzzuteilungen nach der Unterverteilung aufgeführt, wenn die Landessitzkontingente nach den Wählerstimmen berechnet werden, in Tabelle 17 die Sitzzuteilungen auf der Berechnungsbasis der Stimmen für zuteilungsberechtigte Parteien und in Tabelle 18 sind die entsprechenden Differenzen aufgeführt.

Tabelle 16: Sitzverteilung auf die Parteien bei Landessitzkontingent nach Wählern

Bundesland	Sitze	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke
Baden-Württemberg	75	15	28	0	15	11	6
Bayern	92	17	0	43	15	11	6
Berlin	24	5	6	0	3	5	5
Brandenburg	19	5	5	0	2	1	6
Bremen	5	1	1	0	1	1	1
Hamburg	12	3	4	0	2	2	1
Hessen	44	12	15	0	8	5	4
Mecklenburg-Vorpommern	12	2	4	0	1	1	4
Niedersachsen	61	19	21	0	9	7	5
Nordrhein-Westfalen	129	39	45	0	20	14	11
Rheinland-Pfalz	30	8	11	0	5	3	3
Saarland	8	2	2	0	1	1	2
Sachsen	31	5	12	0	4	2	8
Sachsen-Anhalt	17	3	5	0	2	1	6
Schleswig-Holstein	22	6	7	0	4	3	2
Thüringen	17	3	6	0	2	1	5

Die drei zusätzlichen Sitze für Bayern entfallen auf die SPD, die CSU und die FDP. Diese profitieren sozusagen von den Stimmen für die Republikaner, die Familienpartei und die ÖDP. Die zwei verloren gegangenen Sitze in Nordrhein-Westfalen entgehen der CDU und der Linken. Insgesamt gewinnen SPD, CSU, Grüne und FDP jeweils einen Sitz hinzu, während die CDU und die Linke jeweils zwei Sitze verlieren.

Tabelle 17: Sitzverteilung auf die Parteien bei Landessitzkontingent nach Stimmen für zuteilungsberechtigte Parteien

Bundesland	Sitze	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke
Baden-Württemberg	75	15	28	0	15	11	6
Bayern	89	16	0	42	14	11	6
Berlin	23	5	6	0	3	4	5
Brandenburg	19	5	5	0	2	1	6
Bremen	5	1	1	0	1	1	1
Hamburg	12	3	4	0	2	2	1
Hessen	44	12	15	0	8	5	4
Mecklenburg-Vorpommern	12	2	4	0	1	1	4
Niedersachsen	62	19	21	0	9	7	6
Nordrhein-Westfalen	131	39	46	0	20	14	12
Rheinland-Pfalz	30	8	11	0	5	3	3
Saarland	8	2	2	0	1	1	2
Sachsen	31	5	12	0	4	2	8
Sachsen-Anhalt	17	3	5	0	2	1	6
Schleswig-Holstein	23	6	8	0	4	3	2
Thüringen	17	3	6	0	2	1	5

Tabelle 18: Differenzen der Sitzverteilungen auf die Parteien

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

Um die mögliche Dramatik des Effekts zu demonstrieren, wurden auch die entsprechenden Ergebnisse für die Bundestagswahl 2002 berechnet, bei der die PDS an der 5%-Hürde gescheitert war. Da es zwei Direktmandate für Kandidatinnen der PDS gab, Petra Pau und

Gesine Löttsch, wurden nur 596 Sitze verteilt. Die Ergebnisse sind in den Tabellen 19 und 20-22 enthalten.

Tabelle 19: Bundestagswahl 2002

Bundesland	Wählerstimmen	Sitze	Stimmen der im Parlament vertretenen Parteien	Sitze
Baden-Württemberg	6017608	74	5671456	76
Bayern	7416233	91	7132789	95
Berlin	1896316	23	1567199	21
Brandenburg	1547957	19	1205189	16
Bremen	382009	5	358080	5
Hamburg	972418	12	896640	12
Hessen	3480327	43	3268509	44
Mecklenburg-Vorpommern	996580	12	787157	10
Niedersachsen	4886327	60	4688754	63
Nordrhein-Westfalen	10581411	130	10084645	135
Rheinland-Pfalz	2441460	30	2300153	31
Saarland	657158	8	610075	8
Sachsen	2632297	32	2037141	27
Sachsen-Anhalt	1451093	18	1190343	16
Schleswig-Holstein	1753226	21	1670780	22
Thüringen	1470341	18	1151569	15

Tabelle 20: Sitzverteilung auf die Parteien bei Landessitzkontingent nach Wählern 2002

Bundesland	Sitze	prospd	propcdu	propcsu	propfdp	propgru
Baden-Württemberg	74	26	33	0	6	9
Bayern	91	25	0	55	4	7
Berlin	23	10	7	0	2	4
Brandenburg	19	11	6	0	1	1
Bremen	5	3	1	0	0	1
Hamburg	12	5	4	0	1	2
Hessen	43	18	16	0	4	5
Mecklenburg-Vorpommern	12	6	4	0	1	1
Niedersachsen	60	30	21	0	4	5
Nordrhein-Westfalen	130	58	47	0	13	12
Rheinland-Pfalz	30	12	13	0	3	2
Saarland	8	4	3	0	0	1
Sachsen	32	13	14	0	3	2
Sachsen-Anhalt	18	9	6	0	2	1
Schleswig-Holstein	21	9	8	0	2	2
Thüringen	18	9	7	0	1	1

Tabelle 21: Sitzverteilung auf die Parteien bei Landessitzkontingent nach Stimmen für zuteilungsberechtigte Parteien 2002

Bundesland	Sitze	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne
Baden-Württemberg	76	27	34	0	6	9
Bayern	95	26	0	58	4	7
Berlin	21	9	6	0	2	4
Brandenburg	16	9	5	0	1	1
Bremen	5	3	1	0	0	1
Hamburg	12	5	4	0	1	2
Hessen	44	18	17	0	4	5
Mecklenburg-Vorpommern	10	5	4	0	1	0
Niedersachsen	63	31	22	0	5	5
Nordrhein-Westfalen	135	60	49	0	13	13
Rheinland-Pfalz	31	12	13	0	3	3
Saarland	8	4	3	0	0	1
Sachsen	27	11	12	0	2	2
Sachsen-Anhalt	16	8	6	0	1	1
Schleswig-Holstein	22	10	8	0	2	2
Thüringen	15	7	6	0	1	1

Tabelle 22: Differenzen der Sitzverteilungen auf die Parteien

Bundesland	Sitze	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne
Baden-Württemberg	-2	-1	-1	0	0	0
Bayern	-4	-1	0	-3	0	0
Berlin	2	1	1	0	0	0
Brandenburg	3	2	1	0	0	0
Bremen	0	0	0	0	0	0
Hamburg	0	0	0	0	0	0
Hessen	-1	0	-1	0	0	0
Mecklenburg-Vorpommern	2	1	0	0	0	1
Niedersachsen	-3	-1	-1	0	-1	0
Nordrhein-Westfalen	-5	-2	-2	0	0	-1
Rheinland-Pfalz	-1	0	0	0	0	-1
Saarland	0	0	0	0	0	0
Sachsen	5	2	2	0	1	0
Sachsen-Anhalt	2	1	0	0	1	0
Schleswig-Holstein	-1	-1	0	0	0	0
Thüringen	3	2	1	0	0	0

Wegen der beachtlichen Stimmenanteile der PDS in den neuen Ländern ergeben sich hier beträchtliche Unterschiede. Da die der Verrechnung verloren gegangenen Stimmen vor allem in den neuen Bundesländern anfallen, wären diese entsprechend bevorteilt, wenn man die

Ländersitzkontingente anhand der Wählerzahlen anstatt der verwerteten Zweitstimmen berechnet. Alle westdeutschen Bundesländer hingegen zählen zu den Verlierern, mit Ausnahme von Hamburg und Bremen, bei denen sich der Effekt wieder aufgrund der geringen Sitzzahlen (noch) nicht bemerkbar macht. Insgesamt schlägt sich das Ergebnis in einer Verbesserung der SPD um 3 Sitze nieder, während die CSU 3 Sitze verlieren würde. Bei der CDU halten sich Gewinne und Verluste die Waage, während die FDP insgesamt einen Sitz hinzugewinnen kann, den die Grünen in der Gesamtrechnung verlieren. Die CSU verliert, da sie nur in Bayern antritt und alle westdeutschen Länder verlieren. Dass sie 3 der 4 abzugebenden Mandate beisteuern muss, liegt eben daran, dass sie dort so besonders stark ist, denn da die Sitzkontingente ja innerhalb der Länder verteilt werden, heißt dies immer, dass die Gewinne und Verluste relativ zu der relativen Stärke der Parteien in den Ländern sind. Die SPD kann daher insgesamt 3 Mandate zugewinnen, da sie 2002 in den ostdeutschen Ländern, in denen ja die PDS-Mandate umverteilt werden, deutlich vor der CDU lag. 2009 wäre dies umgekehrt gewesen. Nimmt man also z.B. den Fall an, dass die Linke bei einer neuen Bundestagswahl an der 5%-Hürde scheitern würde, dann würde sich das stärker zu Gunsten der CDU als der SPD auswirken, wenn diese insgesamt in den neuen Bundesländern vor der SPD läge. Wäre die Freie Union 2009 in Bayern angetreten und hätte dort eine beachtliche Stimmenzahl erzielt, dann wären die entsprechenden Sitze vor allem zu Gunsten der CSU angefallen. Kurz: Die von der Koalition vorgeschlagene Methode der Bestimmung der Sitzkontingente der Länder an der Wahlbeteiligung führt zu vollkommen willkürlichen Umverteilungsvorgängen.

Nicht zuletzt führt das Verfahren schon vor der Entstehung von Überhangmandaten noch auf der Unterverteilung zu erheblichen Unterschieden der Erfolgswerte¹⁶. Diese werden zur Darstellung in Tabelle 23 als die Anzahl der Sitze berechnet, die die Parteien in einem Bundesland für 1 Million verrechneter Zweitstimmen erhalten haben. 2009 schwankt der Erfolgswert im Wesentlichen zwischen 14,2 und 14,9, mit der Ausnahme von Bremen, wo er 15,62 beträgt, wenn man die Zweitstimmen für zuteilungsberechtigte Parteien für die Berechnung der Sitzkontingente heranzieht. Nimmt man hingegen die Wähler als Kriterium, dann bleiben zwar die Extremwerte dieselben, es gibt aber weitere Fälle mit einem hohen Erfolgswert von über 15 in Bayern und Berlin, die ja von der Umverteilung der Sitze am stärksten profitieren. Noch extremer fällt dieser Effekt natürlich bezüglich der Zahlen von

¹⁶ Zur Bestimmung des Erfolgswerts vergleiche *Pukelsheim, Friedrich*, 2000: Mandatzuteilungen bei Verhältniswahlen: Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen, in: Allgemeines Statistisches Archiv 84, 447-459.

2002 aus. Schwankt hier der Erfolgswert zwischen 12,7 und knapp 14 bei der ersten Methode, schwankt er nach der Methode des Koalitionsentwurfs zwischen 12,6 und 15,8. Der Quotient zwischen diesen beiden Erfolgswerten von Brandenburg und Schleswig-Holstein beträgt 1,25, d.h. der Erfolgswert der Wähler, die in Brandenburg 2002 eine der nachher im Parlament vertretenen Parteien gewählt haben, hätte nach der Methode der Koalition um 25% höher gelegen als der von Wählern in Schleswig-Holstein. Für dieselbe Stimmenzahl, für die die Wähler in Schleswig-Holstein 10 Mandate erhalten hätten, hätten die in Brandenburg also 12,5 Mandate erhalten. Wenn also der Proporz zwischen den Ländern für die Union tatsächlich so wichtig wäre, wie es in ihrer Ablehnung der Beseitigung der Überhangmandate durch Verrechnung zwischen den Landeslisten zum Ausdruck gekommen ist, dann müsste sie auch ihren eigenen Vorschlag unter diesem Aspekt mit kritischen Augen sehen. Denn auch hier „bezahlen“ Landeslisten für zusätzliche Mandate anderer Landeslisten. 2002 z.B. hätte die CSU in Bayern mit 3 Mandaten für die Zurechnung verloren gegangener PDS-Mandate in Thüringen oder Brandenburg zu Gunsten der SPD bezahlen müssen.

Tabelle 23: Erfolgswerte als Sitze pro Million Stimmen

Bundesland	Kontingentberechnung nach			
	Wählerstimmen 2009	Stimmen für vertretene Parteien 2009	Wählerstimmen 2002	Stimmen für vertretene Parteien 2002
Baden-Württemberg	14,72	14,72	13,05	13,40
Bayern	15,14	14,65	12,76	13,32
Berlin	15,11	14,48	14,68	13,40
Brandenburg	14,78	14,78	15,77	13,28
Bremen	15,62	15,62	13,96	13,96
Hamburg	14,21	14,21	13,38	13,38
Hessen	14,59	14,59	13,16	13,46
Mecklenburg- Vorpommern	14,71	14,71	15,24	12,70
Niedersachsen	14,48	14,71	12,80	13,44
Nordrhein-Westfalen	14,46	14,69	12,89	13,39
Rheinland-Pfalz	14,49	14,49	13,04	13,48
Saarland	14,37	14,37	13,11	13,11
Sachsen	14,54	14,54	15,71	13,25
Sachsen-Anhalt	14,90	14,90	15,12	13,44
Schleswig-Holstein	14,27	14,92	12,57	13,17
Thüringen	14,79	14,79	15,63	13,03

An den hier beschriebenen Effekten ändern die weiteren Verteilungseffekte, die durch die Reststimmenverwertung bzw. durch Überhangmandate entstehen, nichts Wesentliches. Beide Effekte können den hier beschriebenen noch verstärken oder abschwächen. In Bayern würde die Regel zu weniger Überhangmandaten führen, da ja im Zuge der Proporzverteilung erst einmal ein Mandat mehr für die CSU anfällt, in Schleswig Holstein hingegen würde ein Überhangmandat mehr anfallen.

5. Dritter Kritikpunkt: Nichtbeseitigung des negativen Stimmgewichts

Die wesentliche Absicht des neuen Entwurfs bestand in der Beseitigung des negativen Stimmgewichts. Doch auch hier erfüllt der Entwurf keineswegs den verfolgten Zweck. Durch die Koppelung der Sitzzuteilung an die Länder an die Wählerstimmen, kann es auch hier wieder durch Stimmverluste zu Sitzgewinnen einer Partei kommen. Lediglich eine feste Sitzkontingentierung der Länder z.B. anhand der Wahlberechtigten- oder Einwohnerzahlen hätte das negative Stimmgewicht eindeutig ausschließen können.

Die letzten 6 Mandate, also die Mandate 593 bis 598 entfallen in dieser Reihenfolge auf Sachsen-Anhalt, Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und wieder Bayern. Das nächste Mandat würde dann wieder an Nordrhein-Westfalen fallen, das übernächste an Baden-Württemberg.

Ich beginne daher mit einer Untersuchung eines Transfers des letzten Sitzes nach Nordrhein-Westfalen.

Tabelle 24:

Ausgangsland	Veränderung der Wählerstimmen	Veränderung
Bayern	-12523	BY -> NRW
Niedersachsen	-46999	NI -> NRW
Baden-Württemberg	-68530	BW ->NRW
Nordrhein-Westfalen	+17723	BY ->NRW

12523 Stimmen weniger in Bayern oder 46999 Stimmen weniger in Niedersachsen oder 68530 Stimmen weniger in Baden-Württemberg hätten jeweils einen Sitztransfer von diesem Land auf das Sitzkontingent von Nordrhein-Westfalen bewirkt. Genauso hätten 17723

Stimmen mehr in Nordrhein-Westfalen eine Sitzverschiebung von Bayern nach Nordrhein-Westfalen bewirkt. Um es noch einmal in Erinnerung zu rufen, Stimmverluste oder – gewinne sind hier immer Wählerstimmenverluste durch Enthaltung bzw. Wählerstimmengewinne durch höhere Wahlbeteiligung.

Ich will mit dem einfachsten Fall beginnen, einem Transfer von Bayern nach NRW.

Tabelle 25:

Bundesland	Wählerstimmen	Sitzverteilung	Wählerstimmen	Sitzverteilung
Baden-Württemberg	5530242	75	5530242	75
Bayern	6720532	92	6708009	91
Berlin	1752839	24	1752839	24
Brandenburg	1425302	19	1425302	19
Bremen	343027	5	343027	5
Hamburg	896053	12	896053	12
Hessen	3244641	44	3244641	44
Mecklenburg-Vorpommern	882176	12	882176	12
Niedersachsen	4482349	61	4482349	61
Nordrhein-Westfalen	9493850	129	9493850	130
Rheinland-Pfalz	2233548	30	2233548	30
Saarland	596194	8	596194	8
Sachsen	2285953	31	2285953	31
Sachsen-Anhalt	1226721	17	1226721	17
Schleswig-Holstein	1644384	22	1644384	22
Thüringen	1247764	17	1247764	17

In Bayern würden statt der 92 Sitze nur noch 91 anfallen, in NRW statt 129 nun 130.

Tabelle 26: Sitzverteilung in NRW

	SPD	CDU	FDP	Grüne	Linke
Zweitstimmen	2678956	3111478	1394554	945831	789814
Sitzkontingent=129	39	45	20	14	11
Sitzkontingent=130	39	45	20	14	12

Der zusätzliche Sitz in NRW geht jetzt an die Linke, die sozusagen als Nächste am Zug gewesen wäre. Wenn man nun die 12523 Stimmen in Bayern dort von der Linken abzieht, ergibt sich die folgende Verteilung.

Tabelle 27: Sitzverteilung in Bayern

	SPD	CSU	FDP	Grüne	Linke
Zweitstimmen	1120018	2830238	976379	719265	429371
92 Sitze	17	43	15	11	6
Zweitstimmen	1120018	2830238	976379	719265	416848
91 Sitze	17	42	15	11	6

Der Stimmenverlust der Linken in Bayern führt zu einem Proporzmandat weniger für die CSU, das sich allerdings nicht bemerkbar macht, da die CSU Überhangmandate bekommt, d.h. durch den Stimmenverlust der Linken erhält die CSU insgesamt dieselbe Mandatszahl und ein Überhangmandat mehr. Entscheidend aber ist die Veränderung der Verteilung innerhalb der Anwendung des Proporzprinzips. Weniger Stimmen für die Linke in Bayern führen zu weniger Sitzen der CSU in Bayern und einem Sitz der Linken mehr in NRW. Der Effekt des negativen Stimmgewichts bleibt also innerhalb der Schritte von Ober- und Unterverteilung erhalten und ist nun sogar nicht mehr nur auf Parteien beschränkt, die Überhangmandate erzielen. Es kommt nun sogar ein weiterer absurder Effekt hinzu, nämlich dass weniger Stimmen für Partei A weniger Sitze für Partei B zur Folge haben. Die Stimmverluste sind hier allerdings nicht entzogene Stimmen für eine Partei, die möglicherweise einer anderen Partei gegeben werden, sondern sie sind Stimmenthaltungen. Allerdings müssen wir nun noch die Reststimmenverteilung betrachten. Hier ergeben sich durch den zusätzlichen Sitz in NRW natürlich gewisse Veränderungen.

Tabelle 28: Reststimmenverteilung in Bayern und NRW

		SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke
Reststimmen	Bayern (92)	-2586,4	0,0	-9290,8	-14154,3	-7126,1	33157,7
	Bayern (91)	-12583,3	0,0	32046,6	-22975,1	-13594,6	17106,4
	NRW (129)	-17979,6	-370,7	0,0	11510,1	-22299,7	29139,9
	NRW (130)	2766,1	23566,6	0,0	22148,9	-14852,6	-33629,0

Durch den Verlust des Sitzes in Bayern für die CSU hat die CSU nun positive Reststimmen anstatt negativer, umgekehrt verliert die Linke natürlich durch das neue Mandat ihre positiven Reststimmen und hat nun negative Reststimmen, da sie ja jetzt deutlich bevorzugt ist, so wie dies immer für die Partei gilt, die den letzten Sitz erhalten hat. Die gesamte Veränderung der Reststimmen beträgt ungefähr 62 000, da jedoch im Koalitionsentwurf nur die positiven Beträge zählen, „verliert“ die Linke sozusagen nur die 29139 positiven Reststimmen in NRW und etwas mehr als 16000 positive Reststimmen in Bayern. Damit erhält sie aber über die Reststimmenverwertung immer noch zwei zusätzliche Mandate.

Tabelle 29: Zusatzmandate durch Reststimmenverwertung

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke
Reststimmen	171110,66	180126,47	32046,62	87294,14	89542,52	116752,36
EPS	2,51	2,64	0,47	1,28	1,31	1,71

Wären also in Bayern etwas mehr als 12000 Wähler der Linken dort erst gar nicht zur Wahl gegangen, dann hätte die Linke dadurch insgesamt ein Mandat mehr erhalten. Dies entspricht genau dem üblichen Verständnis des negativen Stimmgewichtseffekts, mit der Einschränkung, dass hier „weniger Stimmen“ immer im Sinne der Wahlenthaltung zu interpretieren sind.

Die Frage ist, auf welcher Ebene man die Entstehung eines negativen Stimmeffekts betrachten soll, lediglich auf die Endverteilung bezogen oder auch auf Zwischenschritte bezogen? Im obigen Beispiel trifft der Effekt auf beiden Ebenen zu, also innerhalb der ersten Proporzverteilung wie auch innerhalb der um die Reststimmenverwertung erweiterten Proporzverteilung. Im Sinne des Koalitionsentwurfs kann man auch schon von einem negativen Stimmgewichtseffekt sprechen, wenn er bei einem der Zwischenschritte auftritt, denn nach der Ansicht der Koalition beseitigen Ausgleichsmandate keineswegs das negative Stimmgewicht selbst, womit sie es wohl im Prozess seiner unmittelbaren Entstehung meinen, sondern beseitigen lediglich „die durch die Überhangmandate verursachte Störung des bundesweiten Parteienproporz“ (BTDr 17/6290: 13). Insofern tritt hier der negative Stimmgewichtseffekt also bei der Proporzverteilung auf, unabhängig davon, ob er durch die Reststimmenverwertung wieder neutralisiert würde, was im Beispiel nicht der Fall ist, aber theoretisch der Fall sein könnte.

Wenn man den demokratietheoretischen Schaden des negativen Stimmgewichts darin sieht, dass er die Bürger entmutigt, sich bei Wahlen so zu verhalten, wie sie es ihren Präferenzen gemäß tun sollten, also in dem Hervorrufen eines ex-post-Bedauerns, feststellen zu müssen, dass man mit seiner Wahlhandlung der präferierten Partei geschadet hat, dann können nach dem Koalitionsentwurf Wähler Bedauern nicht nur darüber empfinden, ihre Partei gewählt zu haben, sondern Bedauern darüber, überhaupt an den Wahlen teilgenommen zu haben. Demokratietheoretisch gesehen ist dieser Schaden wohl sogar als noch größer zu beurteilen. Der Effekt ist zwar nicht voraussehbar instrumentalisierbar, aber er ist insofern weiterhin nach den Wahlen konstruierbar, dass genau dieses Bedauern wieder eintreten kann. Die Verfassungswidrigkeit des negativen Stimmgewichts besteht außerdem nach dem Urteil offensichtlich nicht in der voraussehbaren Instrumentalisierbarkeit des Effekts, sondern in der

ex post auftretenden Erkenntnis, dass die eigene Stimme nicht die „positive Wirkung“ entfaltet hat, wie man es sich von ihr erhofft hat, also genau in dem oben formulierten ex-post „Bedauern“. Ginge es nur um die Instrumentalisierbarkeit, dann hätten wesentlich einfachere Maßnahmen wie die Pflicht zur Nominierung von Ersatzkandidaten, um eine Situation wie in Dresden 2005 zu vermeiden, genügt.

Denn streng genommen war der Effekt des negativen Stimmgewichts mit der Ausnahme von Dresden 2005 noch nie instrumentalisierbar. So ist meiner Meinung nach dem Abgeordneten Krings der CDU durchaus zuzustimmen, wenn er feststellt: „Es wird behauptet, das negative Stimmgewicht würde im Regelfall einem taktischen Wahlverhalten Tür und Tor öffnen. Es ist richtig, dass es vor der letzten Bundestagswahl in Dresden zu einem solchen Fall gekommen ist. Das war aber ein absoluter Sonderfall. Dass die Möglichkeit genutzt wurde, das Wahlverhalten durch die Nachwahl taktisch zu beeinflussen, kam in den letzten Jahrzehnten nur ein einziges Mal in einem einzigen Wahlkreis vor. Das ist beim negativen Stimmgewicht keinesfalls der Regelfall. Wenn man das negative Stimmgewicht manipulativ oder taktisch einsetzen wollte, hieße das, dass sich Hunderttausende von Wählern bei jeder Wahl im Vorfeld genau über ihr Stimmverhalten absprechen müssten, und zwar unter Aufhebung des Wahlheimnisses.“ (Plenarprotokoll 16/231: 26150-16151)

Doch selbst der berühmte Sonderfall Dresden¹⁷ ist streng genommen *kein Beleg für die Instrumentalisierung des negativen Stimmgewichts, sondern der Möglichkeit der bewussten Unterdeckung von Überhangmandaten mit Zweitstimmen*. Aufgrund der Nachwahlsituation in Dresden wusste die Anhänger der CDU, dass ihre Partei in Sachsen in jedem Fall Überhangmandate erhalten würde, so dass auch jedes gewonnene Proporzmandat sozusagen verpuffen würde, aber womöglich in einem anderen Bundesland abgezogen würde. Spricht man von der Instrumentalisierung des negativen Stimmgewichts, dann immer im Zusammenhang mit einer Situation, in der in einem bestimmten Land die Anhänger einer Partei, von der sie glauben, *dass sie in diesem Bundesland Überhangmandate erhalten wird*, dieser Partei ihre Zweitstimme entziehen. Dieses Verhalten ist vollkommen risikolos (solange man sich sicher ist, dass dort Überhangmandate anfallen), da die Zweitstimme ansonsten verschwendet wäre. In jedem Fall kann man diese ansonsten „verschwendete“ Zweitstimme für eine andere Partei vergeben, die man sich als Koalitionspartner wünscht, im besten Fall sorgt die entzogene Stimme durch den negativen Stimmgewichtseffekt noch zusätzlich für ein

¹⁷ Vgl. Behnke, Joachim (2008): Strategisches Wählen bei der Nachwahl in Dresden zur Bundestagswahl 2005. In: Politische Vierteljahresschrift, 49, 695-720

weiteres Mandat für die präferierte Partei selbst. *Diese Wähler aber spekulieren nicht bewusst auf die Hervorrufung eines negativen Stimmgewichtseffekts, denn ob dieser zustande kommt, hängt von nicht vorhersehbaren Rundungsphänomenen ab.* Voraussesbar aber ist, dass ihre Zweitstimme in jedem Fall verschwendet ist, wenn ihre präferierte Partei im betreffenden Land Überhangmandate erhält. Wenn es hier also ein Problem mit strategischem Wahlverhalten gibt, dann nicht in Bezug auf das negative Stimmgewicht, sondern in Bezug auf die Überhangmandate.

Des Weiteren stellt sich ganz allgemein die Frage, ab wann von einer Verminderung des Effekts des negativen Stimmgewichts gesprochen werden kann, d.h. wie die Größenordnung des Effekts überhaupt sinnvoll zu konstruieren ist. Ist für das Vorliegen des Effekts die Anzahl der konstruierbaren Szenarien relevant, oder liegt der Effekt bezüglich einem bestimmten Wahlergebnisses grundsätzlich dann vor, wenn ein einziges konstruierbares Szenario gefunden werden kann, bei dem der Effekt vorliegt. Anders ausgedrückt: Ist der Effekt in Bezug auf ein bestimmtes Wahlergebnis eine messbare metrische Größe oder ist er eine logische Ja/Nein Variable? Der Effekt wird darüber hinaus immer konstruiert, indem man ein konkretes Wahlergebnis mit einem kontrafaktischen Ergebnis vergleicht. Welche kontrafaktischen Ergebnisse sind aber für einen solchen Vergleich zulässig, müssen sie z.B. in einer „engeren Umgebung“ des konkreten Wahlergebnisses liegen, wie auch immer dann eine solche „engere Umgebung“ zu konstruieren wäre? Dürfen auch zwei kontrafaktische Situationen miteinander verglichen werden? Darf die Modifikation des kontrafaktischen Ergebnisses nur in der Veränderung der Stimmenzahl einer einzigen Partei bestehen oder dürfen die Ergebnisse zweier Parteien gleichzeitig geändert werden? Dies sind alles offene Fragen.

Interessant ist noch ein weiterer Effekt. Durch die Verschiebung der Reststimmen erhalten nun auch SPD und CDU jeweils ein Mandat mehr über die Reststimmenverwertung. Das weitere Zusatzmandat für die CDU fällt in Sachsen-Anhalt an und führt daher auch nicht zu einer Verringerung von Überhangmandaten. Durch weniger Wähler der Linken in Bayern gibt es also insgesamt sogar drei zusätzliche Mandate. Allgemeiner gilt: Weniger Wählerstimmen können zu mehr Sitzen führen. Auch das dürfte ein kaum vermittelbarer Effekt sein.

Nun müssen die verloren gegangenen Stimmen in Bayern ja nicht zwangsläufig der Linken verloren gehen. Die 12523 Stimmen könnten auch von der CSU abgezogen werden. In diesem Fall würde zwar die SPD kein zusätzliches Mandat gewinnen, aber die Linke erhielte wieder das nächste Mandat in NRW und die CDU würde indirekt über die Reststimmenverwertung ein weiteres Mandat erhalten. Betrachtet man nun die CSU wie einen Landesverband der

CDU, in dem Überhangmandate anfallen, dann wird klar, dass der Effekt des negativen Stimmgewichts auch wieder im Zusammenhang mit Überhangmandaten auftreten kann, denn das verlorengegangene Mandat in Bayern wird für die Union ja nur in ein weiteres Überhangmandat verwandelt. Sie erhält aber auf indirektem Wege durch die Reststimmenverwertung ein weiteres Mandat. D.h. wir hätten hier einen „vermittelten negativen Stimmgewichtseffekt“, bei dem weniger Stimmen von Partei X in Land A zu einem neuen Mandat von Partei Y in Land B führen können und durch die dadurch entstehenden Reststimmenveränderungen in B zu einem weiteren Zusatzmandat von Partei X in Land C.

Wäre die CDU anstatt der Linken in unserem Beispiel die Partei gewesen, an die das nächste Mandat in NRW gefallen wäre, dann wäre das neue Mandat ihr direkt zugekommen. In diesem Fall hätten wir sozusagen den klassischen negativen Stimmgewichtseffekt gehabt.

Der „vermittelte negative Stimmgewichtseffekt“ lässt sich natürlich auch direkt mit einem Land, in dem Überhangmandate anfallen, konstruieren. Auch 69000 Stimmen weniger für die CDU in Baden-Württemberg hätten zu einem weiteren Mandat für die Linke in NRW geführt und zu einem weiteren Restmandat für die CDU. Wegen der gewaltigen Überschüsse der CDU gegenüber den anderen Parteien hätten die 69000 Stimmen weniger bei entsprechender Verteilung auch keine weiteren Folgen für die Anzahl der gewonnenen Direktmandate. Man kann sogar eine Situation konstruieren, in der die CDU in Baden-Württemberg eine Million weniger Stimmen (Erst- und Zweitstimmen als Folge totaler Wahlenthaltung) hätte erhalten können, ohne dass sie dadurch weniger Direktmandate hätte gewinnen müssen. Selbst dann würde die CDU insgesamt immer noch zwei Mandate mehr erhalten (196 statt 194), relativ gesehen würde sie sich allerdings gegenüber dem anderen Lager verschlechtern, da die SPD allein vier zusätzliche Mandate und auch die Linke drei weitere Mandate erhielten. Absolut gesehen gäbe es allerdings immer noch einen negativen Stimmgewichtseffekt. Dieser tritt natürlich jetzt vor allem wegen der Überhangmandate auf.

Man kann das eben geschilderte Problem auch von der anderen Seite betrachten. Der letzte Sitz der Oberverteilung würde auch dann von Bayern nach NRW wandern, wenn dort mindestens 17723 Stimmen mehr anfielen. Auch dann erhielte aber vermutlich die Linke den weiteren Sitz. Erhielten z.B. die Grünen diese zusätzlichen 17723 Wählerstimmen durch bessere Motivierung ihrer Anhängerschaften, dann führten diese ebenfalls wieder zu dem weiteren Sitz der Linken und dem weiteren Sitz für die CDU über die Reststimmenverwertung. Die Grünen selbst würden von ihren zusätzlichen Stimmen in keiner Weise profitieren. Dies mag im klassischen Sinn kein negatives Stimmgewicht sein, man kann aber wohl getrost davon ausgehen, dass die Grünenwähler mit ihrer Stimme in diesem

Falle ebenfalls nicht die „positive Wirkung“ entfalten, wie sie sich von ihrer Stimmabgabe erhoffen und welche vom Bundesverfassungsgericht als notwendig für ein sinnvolles Wirken des Wahlsystems erachtet worden ist.

6. Vierter Kritikpunkt: Die Absurdität der Reststimmenverwertung

Von allen widersinnigen Elementen des Koalitionsentwurfs ist der der Reststimmenverwertung wohl der widersinnigste. Bemüht man sich, diesen Effekt in letzter Konsequenz zu durchdenken, so ist als positiver Erfahrung zu verbuchen, dass man sich danach sehr gut in die Lage eines Steuerfahnders einfühlen kann, der verschlungene Kontobewegungen auf den Cayman-Inseln nachzuvollziehen versucht. Wie intransparent dieses Verfahren ist, lässt sich beim Rätseln über die genaue Bedeutung des Wortlauts der entsprechenden Gesetzespassage erkennen: „(2a) Ist der Quotient aus der Summe der positiven Abweichungen der auf die Landeslisten einer Partei entfallenen Zweitstimmen von den nach Absatz 2 Satz 6 für die errungenen Sitze erforderlichen Zweitstimmen geteilt durch die im Wahlgebiet für einen der zu vergebenden Sitze erforderliche Stimmenzahl größer als 0,5, werden den Landeslisten dieser Partei mit der höchsten positiven Abweichung weitere Sitze nach Maßgabe des Absatzes 2 Satz 3 und 4 zweiter Halbsatz zugeteilt. In einem solchen Falle erhöht sich die Gesamtzahl der Sitze (§ 1 Absatz 1) um die Unterschiedszahl.“

Als erstes ist hier schon einmal festzuhalten, dass die hier enthaltenen Konzepte alles andere als eindeutig definiert sind. Denn was sind denn genau die „nach Absatz 2 Satz 6 für die errungenen Sitze erforderlichen Zweitstimmen“. Im Sinne der Formel auf Seite 5 sind sie die $(\text{Anzahl der schon erhaltenen Mandate}) \cdot \text{Quota}$. Der entscheidende Punkt ist dabei, dass in einem Divisorverfahren eine Bandbreite möglicher Quotas existiert, die alle zum selben Verteilungsergebnis führen würden. Um z.B. die 75 Mandate von Baden-Württemberg auf die verschiedenen Landeslisten der Parteien zu verteilen, würde jede Quota zwischen 67820 und 68162 zum selben Ergebnis führen, d.h. die identische Verteilung produzieren. Konkret wird diese Quota, im Wahlgesetz auch als Zuteilungsdivisor bezeichnet, nach §6 Abs. 2 des Bundeswahlgesetzes folgendermaßen berechnet.

„Die nach Absatz 1 Satz 3 verbleibenden Sitze werden auf die Landeslisten auf der Grundlage der nach Absatz 1 Sätze 1 und 2 zu berücksichtigenden Zweitstimmen wie folgt verteilt. Jede Landesliste erhält so viele Sitze, wie sich nach Teilung der Summe ihrer im Wahlgebiet erhaltenen Zweitstimmen durch einen Zuteilungsdivisor ergeben. Zahlenbruchteile unter 0,5

werden auf die darunter liegende ganze Zahl abgerundet, solche über 0,5 werden auf die darüber liegende ganze Zahl aufgerundet. Zahlenbruchteile, die gleich 0,5 sind, werden so aufgerundet oder abgerundet, dass die Gesamtzahl der zu vergebenden Sitze eingehalten wird; ergeben sich dabei mehrere mögliche Sitzzuteilungen, so entscheidet das vom Bundeswahlleiter zu ziehende Los. Der Zuteilungsdivisor ist so zu bestimmen, dass insgesamt so viele Sitze auf die Landeslisten entfallen, wie Sitze zu vergeben sind. Dazu wird zunächst die Gesamtzahl der Zweitstimmen aller zu berücksichtigenden Landeslisten durch die Gesamtzahl der nach Absatz 1 Satz 3 verbleibenden Sitze geteilt. Entfallen danach mehr Sitze auf die Landeslisten als Sitze zu vergeben sind, ist der Zuteilungsdivisor so heraufzusetzen, dass sich bei der Berechnung die zu vergebende Sitzzahl ergibt; entfallen zu wenig Sitze auf die Landeslisten, ist der Zuteilungsdivisor entsprechend herunterzusetzen.“

Als Ausgangswert für die Quota wird also die so genannte Hare-Quota benutzt, dann aber die Quota so angepasst, dass sie die gewünschte Endverteilung erzeugt. Erzielt schon die Hare-Quota das gewünschte Ergebnis, dann wird sie einfach beibehalten. Es ist dabei unerheblich, ob der Anpassungsprozess von oben oder unten erfolgt, da ja jede dieser Quotas dasselbe Verteilungsergebnis produzieren würde. Dies gilt aber nicht mehr für die anfallenden Reststimmen. Erhält die Quota den oberen Grenzwert, dann fallen entsprechend weniger Reststimmen an. Ob die Quota aber von oben oder unten angenähert wird, hängt lediglich davon ab, ob die Hare-Quota innerhalb der kritischen Bandbreite oder oberhalb des oberen Grenzwerts oder unterhalb des unteren Grenzwerts liegt. Bei gleicher Gesamtzweitstimmenzahl und damit bei gleichem Sitzkontingent für ein Bundesland lassen sich geringfügige Verschiebungen der Stimmen vornehmen, so dass die Hare-Quote jede der drei Ausgangssituationen einnehmen kann, ohne dass sich an dem substanziellen Verteilungsergebnis im Sinn des Divisorverfahrens etwas ändern würde. D.h. die aufgrund der Reststimmenverwertung anfallenden Zusatzmandate hängen von vollkommen zufälligen Ausgangsbedingungen ab, die Anzahl der anfallenden Zusatzmandate korreliert in keiner Weise mit einer sinnvoll zu interpretierenden Größe, die es etwa zu „korrigieren“ oder „auszugleichen“ gelte..

Wie oben ausgeführt widerspricht die Reststimmenverwertung schon grundsätzlich der Logik eines Divisorverfahrens, da hier alle Sitze schon im ersten Schritt vergeben werden und daher keine Restmandate anfallen und insofern keine noch zu verwertende Reststimmen anstehen.

Wenn man jedoch wie im Koalitionsentwurf anfängt, einseitig positive Reststimmen zu verwerten, führt dies, folgt man dieser Logik konsequent zu Ende, zu einem unendlich iterativen Prozess, der die Sitzzahlen in unbegrenzte Höhen treibt.

Die mit dem Koalitionsentwurf verfolgte Absicht besteht offensichtlich darin, grundsätzlich unverwertete Stimmen, wenn diese in der Summe mindestens ein zusätzliches Mandat ergeben, noch zur Gewinnung weiterer zusätzlicher Mandate anzurechnen. Unterschlägt man dabei jedoch die negativen Reststimmen bzw. setzt diese auf Null, führt dies jedoch zu einem paradoxen oder auf jeden Fall unsinnigen Ergebnis.

Denn die neue Verteilung, die aufgrund der zusätzlichen Sitze zustande kommt, führt ja ihrerseits wieder zu Reststimmen. Legt man nämlich die „endgültige“ proportionale Sitzverteilung aus dem ersten Durchlauf zugrunde, dann lässt sich anhand dieser wieder die länderbezogene Quota errechnen und entsprechend dieser Quota wieder die Reststimmen.

Tabelle 30: Restzahlen in der 1. Iteration

Bundesland	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke
Baden-Württemberg	-21206,6	-2227,1	0,0	17578,7	18369,8	-12514,7
Bayern	9484,6	0,0	21241,7	-3503,4	684,6	-27907,5
Berlin	17254,1	-3813,5	0,0	19,3	-31292,9	17833,1
Brandenburg	9941,0	-10821,0	0,0	-5668,0	16912,0	-10364,0
Bremen	-4248,7	27630,2	0,0	-17365,8	-1050,8	-4964,8
Hamburg	31866,5	-34767,0	0,0	-23574,0	-2263,0	28737,5
Hessen	8353,5	17362,7	0,0	-8813,0	-20235,7	3332,5
Mecklenburg- Vorpommern	7662,3	15591,7	0,0	17230,7	-20131,3	-20353,3
Niedersachsen	6557,2	44212,2	0,0	-23306,6	-30,6	-27432,1
Nordrhein-Westfalen	-17979,6	-370,7	0,0	11510,1	-22299,7	29139,9
Rheinland-Pfalz	-31090,3	8376,6	0,0	19622,8	4940,9	-1850,1
Saarland	20772,9	-6247,7	0,0	7581,4	-22295,6	188,9
Sachsen	-4298,6	1574,3	0,0	-33916,6	18062,4	18578,5
Sachsen-Anhalt	1568,0	26841,0	0,0	-9941,0	-5360,0	-13108,0
Schleswig-Holstein	28491,7	-17872,7	0,0	-6397,9	2658,3	-6879,4
Thüringen	13701,4	-22005,2	0,0	-14626,1	6207,5	16722,4

Tabelle 31: Transformierte Restzahlen für die 1. Iteration

Bundesland	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke
Baden-Württemberg	0,0	0,0	0,0	17578,7	18369,8	0,0
Bayern	9484,6	0,0	21241,7	0,0	684,6	0,0
Berlin	17254,1	0,0	0,0	19,3	0,0	17833,1
Brandenburg	9941,0	0,0	0,0	0,0	16912,0	0,0
Bremen	0,0	27630,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Hamburg	31866,5	0,0	0,0	0,0	0,0	28737,5
Hessen	8353,5	17362,7	0,0	0,0	0,0	3332,5
Mecklenburg- Vorpommern	7662,3	15591,7	0,0	17230,7	0,0	0,0
Niedersachsen	6557,2	44212,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Nordrhein-Westfalen	0,0	0,0	0,0	11510,1	0,0	29139,9
Rheinland-Pfalz	0,0	8376,6	0,0	19622,8	4940,9	0,0
Saarland	20772,9	0,0	0,0	7581,4	0,0	188,9
Sachsen	0,0	1574,3	0,0	0,0	18062,4	18578,5
Sachsen-Anhalt	1568,0	26841,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Schleswig-Holstein	28491,7	0,0	0,0	0,0	2658,3	0,0
Thüringen	13701,4	0,0	0,0	0,0	6207,5	16722,4

Es lassen sich wieder die positiven Reststimmen aufsummieren und durch die neue bundesweite Hare-Quota von 67267,8 dividieren. Es gibt wieder 2 zusätzliche Mandate für CDU und SPD und Linke, jeweils eines für FDP und Grüne. Die Verteilung der Zusatzmandate ist folgende:

Tabelle 32: Verteilung der zusätzlichen Sitze nach der 1. Iteration

Bundesland	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke
Baden-Württemberg	0	0	0	0	1	0
Bayern	0	0	0	0	0	0
Berlin	0	0	0	0	0	0
Brandenburg	0	0	0	0	0	0
Bremen	0	1	0	0	0	0
Hamburg	1	0	0	0	0	1
Hessen	0	0	0	0	0	0
Mecklenburg- Vorpommern	0	0	0	0	0	0
Niedersachsen	0	1	0	0	0	0
Nordrhein-Westfalen	0	0	0	0	0	1
Rheinland-Pfalz	0	0	0	1	0	0
Saarland	0	0	0	0	0	0
Sachsen	0	0	0	0	0	0
Sachsen-Anhalt	0	0	0	0	0	0
Schleswig-Holstein	1	0	0	0	0	0
Thüringen	0	0	0	0	0	0

Insgesamt hat jetzt der Bundestag schon 614 Sitze. Dies kann beliebig fortgeführt werden. Verfolgt man also das Ansinnen der einseitigen Sammlung von positiven Reststimmen zur weiteren Sitzzuteilung, so führt dies zu einem infiniten Regress von jeweils neuen Verteilungen von Reststimmen und neuen zusätzlichen Mandaten. Dies führt keineswegs zu einer Konvergenz, da die Reststimmen jedes Mal neu verteilt werden. Nach 50 Iterationen (siehe Tabelle 33) ist der Bundestag schon auf 965 Sitze aufgebläht. Die einseitige Verwertung positiver Reststimmen führt also konsequent zu Ende gedacht zu einer beliebigen Vergrößerung des Parlaments.

Natürlich ist es dem Gesetzgeber unbenommen, im Gesetz festzulegen, dass die Reststimmenverwertung nur ein einziges Mal durchgenommen werden soll. Aber wie gezeigt ist die Reststimmenverwertung ein ganz und gar unsinniges Element des Wahlsystems. Der Zweck besteht ja offensichtlich – in etwas kruder Analogie zur klassischen Reststimmenverwertung – alle überschüssigen Reststimmen, wenn sie in der Summe noch einmal dem Äquivalent von einem oder mehreren Sitzen entsprechen, in zusätzliche Sitze zu transformieren. Doch die klassische Reststimmenverwertung ist mit der einmaligen Durchführung des Verwertungsverfahrens abgeschlossen, d.h. das zu beseitigende Problem existiert nach der Durchführung des Verfahrens nicht mehr, es gibt dann nicht mehr so viele Reststimmen, dass sie in der Summe mindestens einmal die Quota auffüllen. Nehmen wir als einfaches Beispiel das automatische Verfahren der Weimarer Republik, bei dem jeweils für 60000 Stimmen ein Sitz vergeben wurde. Nehmen wir an, es gäbe zwei Mehrpersonenwahlkreise, wobei Partei X in dem einen 140000 und in dem anderen 255000 Stimmen erhielt. Dann entstehen im ersten Wahlkreis 20000 und im zweiten 15000 Reststimmen, zusammen also 35000 Reststimmen, die nach oben gerundet ein weiteres Restmandat ergeben. Danach existieren keine Reststimmen mehr oder nur noch Reststimmenreste, die auch aufgerundet kein weiteres Mandat mehr ergeben, also in der Summe weniger als 30000 Stimmen ergeben.

Bei dem Koalitionsentwurf aber ändert sich an dem Problem der Ausgangslage nichts, d.h. die Summe der positiven Restzahlen wird auch nach dem ersten Durchgang der Reststimmenverwertung im beschriebenen Sinn wieder mehr als eine Quota auffüllen. Natürlich kommt es zu einer gewissen „Aushungerung“ des Prozesses, wenn die Quota nicht dynamisch angepasst wird, wie ich es getan habe, wobei es dann dennoch immer noch eine weitere Iteration geben würde. Man kann die Reststimmenverwertung auch einfach durch die Formulierung im Gesetzestext nach einmaliger Durchführung beenden. Dann wäre das

Verfahren zwar praktisch durchführbar, dies würde an der grundsätzlichen Willkür und der absoluten Sinnlosigkeit dennoch nichts ändern. *Die Reststimmenverwertung führt als Resultat zu einer Situation genau der Art, zu deren Beseitigung sie durchgeführt wurde.*

Um es noch konkreter zu machen: Die Reststimmenverwertung ist offensichtlich ein reiner Kotau vor der nicht unbegründeten Furch der FDP, ansonsten in Bremen wegen der hohen effektiven Sperrklausel, die bei 5 Mandaten bei ca. 7-8% liegen würde, kein Mandat erringen zu können. Bei der Bundestagswahl erhielt die FDP mit etwas mehr als 10% der Zweitstimmen noch ein Mandat, da ihre exakte proportionale Sitzzahl von 0,56 aufgerundet wurde.

Nehmen wir nun an, die FDP hätte einen Wert von 0,4 erhalten und entsprechend viele Reststimmen. Des Weiteren sei angenommen, dass die FDP im Zuge der Reststimmenverwertung ein weiteres Mandat erhält. Wenn dieses nun nicht nach Bremen geht und auch keines der anderen Zusatzmandate, dann verbleiben die nach der im Gesetzesentwurf beschriebenen Logik in Bremen vorhandenen Reststimmen und die Summe der positiven Reststimmen liegt wahrscheinlich auch für die FDP wieder über dem Äquivalent einer Quota. Die Absurdität der Beschränkung der Reststimmenverwertung auf die positiven Reststimmen fällt immer wieder auf sich selbst zurück.

Tabelle 33:

lt.	Sitz- zahl	Zus. Sitze	Länder
1	606	8	Baden-Württemberg Bayern Bremen Hessen Niedersachsen Saarland Sachsen Schleswig-Holstein Baden-Württemberg Bremen Hamburg Niedersachsen Nordrhein-Westfalen Rheinland-Pfalz Schleswig-
2	614	8	Holstein
3	621	7	Baden-Württemberg Niedersachsen Rheinland-Pfalz Saarland Sachsen Sachsen-Anhalt
4	629	8	Baden-Württemberg Berlin Nordrhein-Westfalen Rheinland-Pfalz Sachsen
5	636	7	Baden-Württemberg Berlin Hamburg Mecklenburg-Vorpommern Nordrhein-Westfalen Sachsen Baden-Württemberg Berlin Brandenburg Mecklenburg-Vorpommern Nordrhein-Westfalen Rheinland-
6	644	8	Pfalz Berlin Brandenburg Hamburg Mecklenburg-Vorpommern Niedersachsen Rheinland-Pfalz Sachsen
7	653	9	Thüringen
8	660	7	Berlin Brandenburg Mecklenburg-Vorpommern Niedersachsen Rheinland-Pfalz Sachsen Thüringen
9	669	9	Berlin Brandenburg Hamburg Niedersachsen Nordrhein-Westfalen Rheinland-Pfalz Sachsen
10	676	7	Niedersachsen Nordrhein-Westfalen Rheinland-Pfalz Saarland Sachsen Thüringen
11	682	6	Niedersachsen Nordrhein-Westfalen Saarland Sachsen Thüringen
12	688	6	Baden-Württemberg Brandenburg Niedersachsen Nordrhein-Westfalen Saarland Thüringen
13	695	7	Baden-Württemberg Brandenburg Hessen Nordrhein-Westfalen Saarland Schleswig-Holstein Thüringen
14	703	8	Baden-Württemberg Brandenburg Hessen Nordrhein-Westfalen Schleswig-Holstein Thüringen
15	709	6	Baden-Württemberg Brandenburg Nordrhein-Westfalen Saarland Thüringen
16	717	8	Baden-Württemberg Brandenburg Hessen Niedersachsen Nordrhein-Westfalen Schleswig-Holstein
17	724	7	Baden-Württemberg Hessen Niedersachsen Nordrhein-Westfalen Schleswig-Holstein Thüringen
18	732	8	Baden-Württemberg Hessen Nordrhein-Westfalen Sachsen-Anhalt Schleswig-Holstein Thüringen
19	740	8	Baden-Württemberg Brandenburg Hessen Niedersachsen Nordrhein-Westfalen Sachsen-Anhalt
20	746	6	Baden-Württemberg Niedersachsen Saarland Schleswig-Holstein
21	753	7	Bremen Hessen Mecklenburg-Vorpommern Sachsen-Anhalt Schleswig-Holstein Thüringen
22	761	8	Baden-Württemberg Brandenburg Bremen Hessen Nordrhein-Westfalen Schleswig-Holstein Thüringen
23	768	7	Baden-Württemberg Bremen Nordrhein-Westfalen Sachsen-Anhalt Schleswig-Holstein Baden-Württemberg Brandenburg Bremen Mecklenburg-Vorpommern Nordrhein-Westfalen Sachsen-
24	775	7	Anhalt Baden-Württemberg Bremen Mecklenburg-Vorpommern Nordrhein-Westfalen Rheinland-Pfalz Sachsen-
25	783	8	Anhalt Baden-Württemberg Mecklenburg-Vorpommern Niedersachsen Nordrhein-Westfalen Rheinland-Pfalz
26	790	7	Sachsen-Anhalt
27	797	7	Baden-Württemberg Mecklenburg-Vorpommern Nordrhein-Westfalen Rheinland-Pfalz Sachsen-Anhalt Baden-Württemberg Mecklenburg-Vorpommern Niedersachsen Nordrhein-Westfalen Rheinland-Pfalz
28	804	7	Sachsen-Anhalt
29	810	6	Baden-Württemberg Mecklenburg-Vorpommern Nordrhein-Westfalen Rheinland-Pfalz Sachsen-Anhalt
30	816	6	Baden-Württemberg Mecklenburg-Vorpommern Nordrhein-Westfalen Rheinland-Pfalz
31	821	5	Baden-Württemberg Bremen Mecklenburg-Vorpommern Niedersachsen Nordrhein-Westfalen
32	827	6	Mecklenburg-Vorpommern Niedersachsen Rheinland-Pfalz Thüringen
33	834	7	Baden-Württemberg Bayern Mecklenburg-Vorpommern Niedersachsen Rheinland-Pfalz
34	841	7	Baden-Württemberg Bayern Niedersachsen Nordrhein-Westfalen Thüringen
35	850	9	Baden-Württemberg Bayern Hamburg Hessen Niedersachsen Nordrhein-Westfalen
36	859	9	Baden-Württemberg Bayern Hamburg Hessen Niedersachsen Nordrhein-Westfalen
37	866	7	Baden-Württemberg Hessen Niedersachsen Nordrhein-Westfalen Rheinland-Pfalz
38	874	8	Baden-Württemberg Bayern Hamburg Hessen Niedersachsen Nordrhein-Westfalen Rheinland-Pfalz
39	882	8	Baden-Württemberg Bayern Hessen Niedersachsen Nordrhein-Westfalen Rheinland-Pfalz
40	889	7	Baden-Württemberg Bayern Hessen Niedersachsen Nordrhein-Westfalen Rheinland-Pfalz
41	897	8	Bayern Hamburg Hessen Nordrhein-Westfalen Saarland
42	905	8	Baden-Württemberg Bayern Hessen Niedersachsen Nordrhein-Westfalen Saarland
43	912	7	Baden-Württemberg Bayern Niedersachsen Nordrhein-Westfalen Sachsen-Anhalt
44	921	9	Baden-Württemberg Bayern Hamburg Hessen Niedersachsen Nordrhein-Westfalen Sachsen-Anhalt
45	930	9	Baden-Württemberg Bayern Hessen Niedersachsen Nordrhein-Westfalen Sachsen-Anhalt
46	937	7	Baden-Württemberg Hessen Niedersachsen Nordrhein-Westfalen Saarland Sachsen-Anhalt
47	943	6	Bayern Hessen Niedersachsen Nordrhein-Westfalen Saarland
48	951	8	Bayern Hamburg Hessen Niedersachsen Saarland
49	959	8	Baden-Württemberg Bayern Brandenburg Hamburg Hessen Niedersachsen Saarland
50	965	6	Baden-Württemberg Bayern Hamburg Hessen Rheinland-Pfalz Saarland

Das Problem ändert sich auch nicht wesentlich, wenn das anfallende Restmandat tatsächlich nach Bremen gehen würde. Dann gäbe es dort zwar nur noch negative Reststimmen, aber in anderen Bundesländern würden positive Reststimmenzahlen anfallen, die auch nicht niedriger wären als die in Bremen angefallenen und die nach dieser Logik daher den gleichen Anspruch hätten, ausgeglichen zu werden.

Der einzige essentielle Effekt der Reststimmenverwertung besteht also in einer zusätzlichen Aufblähung des Bundestags.