

DOKUMENTATION UND ANALYSEN

Führt das Wahlrecht zur „Aufblähung“ des Bundestages? Simulationsrechnungen auf Basis des neuen Bundeswahlgesetzes

Philipp Weinmann*

Am 22. September 2013 fand die erste Bundestagswahl unter dem neuen, reformierten Wahlrecht statt.¹ Bereits im Oktober 2012, nach Bekanntwerden des überfraktionellen Kompromissentwurfs, hatte es teils deutliche Kritik gegeben: „Unser Parlament wird zu Lasten der Steuerzahler unnötig aufgebläht“, wettete der Präsident des Bundes der Steuerzahler.² Die Schärfe der Kritik spiegelt sich auch darin wider, dass sich einige Berichterstatter in den Medien dieser negativ konnotierten Rhetorik der „Aufblähung“ des Bundestages anschlossen, anstatt neutraler von einer „Vergrößerung“ zu sprechen.³ Entgegen vieler Befürchtungen führte die Wahl 2013 jedoch „nur“ zu einer Bundestagsgröße von 631 Mandaten. Dennoch stellt dies die größte prozentuale Vergrößerung des Bundestages seit Bestehen der Bundesrepublik dar. Bundestagspräsident *Norbert Lammert* schlug daher in seiner Antrittsrede vor, das Wahlrecht einer erneuten Überprüfung zu unterziehen.⁴ Dazu soll im Folgenden ein Beitrag geleistet werden. Wie kam es zur Größe von 631 Mandaten? Woran liegt es, dass eine deutlichere Vergrößerung ausgeblieben ist? Sind ähnliche Größen auch in Zukunft zu erwarten? Von diesen Fragen ausgehend wird mittels Simulationsrechnungen untersucht, wie groß der Bundestag bei variierenden politischen Kräfteverhältnissen würde. Des Weiteren werden zwei Reformvorschläge daraufhin geprüft, ob sie zu kleineren Bundestagsgrößen führen würden als das neue Wahlrecht.

Das Ziel ist dabei nicht, die Größe des Bundestages bei einer spezifischen Wahl möglichst präzise vorherzusagen. Schließlich soll das Wahlrecht nicht nur bei der jeweils nächsten Wahl, sondern bei allen künftigen Wahlen, das heißt unabhängig von den politischen Kräf-

* Für hilfreiche Kritik und eine interessante Diskussion danke ich *Thomas Metz, Sebastian Jäckle, Angela Geck, Pascal König* und *Georg Wenzelburger*. Sämtliche verbleibenden Fehler sind selbstverständlich von mir zu verantworten.

1 Für eine gute Übersicht über den gesamten Reformverlauf seit 2008 vgl. *Niels Dehmel / Eckhard Jesse*, Das neue Wahlgesetz zur Bundestagswahl 2013. Eine Reform der Reform der Reform ist unvermeidlich, in: ZParl, 44. Jg. (2013), H. 1, S. 201 – 213.

2 Bund der Steuerzahler Deutschland e.V., Wahlrechtsreform ja, größerer Bundestag nein!, <http://www.steuerzahler.de/Wahlrechtsreform-ja-groesserer-Bundestag-nein/49159c579641p637/index.html> (Abruf am 25. November 2013).

3 Exemplarisch *Severin Weiland*, Bundestag nach Wahlrechtsreform: Größer als Nordkorea, in: Spiegel Online vom 18. Oktober 2012, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/vergroesserung-des-bundestags-durch-neues-wahlrecht-wird-teuer-a-862032.html> (Abruf am 25. November 2013); *Ulrich Clauß / Thorsten Jungholt*, Aufgeblähter Bundestag 40 Millionen Euro teurer, in: Die Welt vom 18. Oktober 2012, <http://www.welt.de/politik/deutschland/article109973283/Aufgeblaehter-Bundestag-40-Millionen-Euro-teurer.html> (Abruf am 25. November 2013).

4 Vgl. Plenarprotokoll 18/1 vom 22. Oktober 2013, S. 8.

teverhältnissen, bezüglich der Bundestagsgröße zufriedenstellende Ergebnisse liefern.⁵ Diese normative Grundannahme ähnelt daher der eines „least-likely-Designs“: Die Anforderung an das Wahlrecht besteht darin, unter allen – selbst unter den dafür ungünstigsten Bedingungen – möglichst nahe an den 598 Abgeordneten zu bleiben, die das Bundeswahlgesetz vorsieht. Erfüllt ein Wahlsystem diese Anforderung, dürfte dies auch den Reformdruck auf das System langfristig senken. Daher wird hier ein Belastungstest des neuen Wahlrechts durchgeführt: Wie stark hängt die Bundestagsgröße vom Wahlergebnis ab? In welchen Konstellationen können besonders große Bundestage entstehen? Und wie oft gelingt es, die Regelgröße einzuhalten?

Wohlgemerkt: Die Bundestagsgröße ist nicht im Grundgesetz festgelegt, so dass deren verlässliche Einhaltung nach bisheriger Rechtsprechung nicht rechtlich zwingend ist.⁶ Die aufgestellte Forderung stellt daher lediglich auf die Zweckmäßigkeit des Wahlrechts ab.

1. Vorüberlegungen zur Rolle der Ausgangsverteilung im neuen Wahlrecht

Das neue am 9. Mai 2013 in Kraft getretene Wahlrecht⁷ ermittelt in mehreren Schritten die endgültige Sitzverteilung⁸:

1. Vergabe der Direktmandate (§5 BWahlG),
2. Anwendung der Sperrhürden (§6 Abs. 3 BWahlG),
3. Berechnung der Ausgangsverteilung (§6 Abs. 2 und 4 BWahlG),
 - a. Zuteilung der Sitze an die Länder,
 - b. Vergabe der Sitze in den Ländern,
 - c. Hinzufügen der „Überhangmandate“,
4. Erhöhung der Bundestagsgröße (§6 Abs. 5 BWahlG),
5. Berechnung der endgültigen Verteilung (§6 Abs. 6 BWahlG),
 - a. Oberverteilung,
 - b. Unterverteilung (direktmandatsbedingt),
 - c. Abzug der Direktmandate.

5 Allgemein kann von den Institutionen des politischen Systems erwartet werden, dass sie unter allen möglichen Bedingungen zufriedenstellende Ergebnisse liefern. Ansonsten würde die Output-Legitimation beschädigt, und es entstünde fortwährender Reformbedarf.

6 Vgl. *Wolfgang Schreiber* (Hrsg.), *BWahlG. Kommentar zum Bundeswahlgesetz*, Köln 2013, § 1. Daher lässt sich auch das Urteil des schleswig-holsteinischen Landesverfassungsgerichts nicht ohne weiteres auf das Bundestagswahlrecht übertragen (LVerfG 1/10, Urteil vom 30. August 2010).

7 Siehe zum Beispiel Bundeswahlgesetz, <http://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg> (Abruf am 25. November 2013).

8 Für eine gut verständliche Beispielrechnung siehe vor allem Bundeswahlleiter, Erläuterung des neuen Verfahrens der Umrechnung von Wählerstimmen in Bundestagssitze, http://www.bundeswahlleiter.de/de/aktuelle_mitteilungen/downloads/20131009_Erl_Sitzzuteilung.pdf (Abruf am 25. November 2013); außerdem *Martin Fehndrich*, *Bundeswahlgesetz – dritter Versuch*, in: *Spektrum der Wissenschaft*, Nr. 9/2013, S. 72 – 76, <http://www.spektrum.de/alias/wahl-2013/bundeswahlgesetz-dritter-versuch/1204644> (Abruf am 25. November 2013); zur Rolle der Ausgangsverteilung siehe *Joachim Behnke*, *Das neue Wahlgesetz, sicherlich nicht das letzte*, Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung im Innenausschuss des Bundestages am 11. Januar 2013, Ausschuss-Drs. 17(4)640, http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung24/Stellungnahmen_weitere/Stellungnahme_01.pdf (Abruf am 25. November 2013).

Zunächst erhält in jedem Wahlkreis der Kandidat mit den meisten Erststimmen das Direktmandat (Schritt 1). Für alle weiteren Schritte werden nur Parteien zugelassen, die bundesweit mindestens fünf Prozent der gültigen Zweitstimmen oder drei Direktmandate errungen haben (Schritt 2). Nach dem früheren Wahlrecht folgte nun direkt Schritt 5: Dabei werden zuerst alle 598 Mandate auf Basis der bundesweiten Zweitstimmen nach dem Sainte-Laguë-Verfahren auf die Parteien verteilt (Oberverteilung). Für jede Partei werden die ihr zustehenden Sitze nach demselben Verfahren auf die Landeslisten der Partei unterverteilt und schließlich in diesem Land gewonnene Direktmandate abgezogen. Hatte eine Partei in einem Land mehr Direktmandate gewonnen, als ihr nach der Unterverteilung Mandate zustanden, so verblieben diese überschüssigen Direktmandate früher als Überhangmandate und verzerrten damit den Parteienproporz.

Durch die Reform von 2013 wird jetzt erstens die Unterverteilung (5b) mit der Nebenbedingung ausgeführt, dass eine Landesliste nicht weniger Sitze erhalten darf, als ihre Partei in diesem Land Direktmandate errungen hat (direktmandatsbedingte Divisormethode⁹). Würde die bisherige Unterverteilung zu Überhangmandaten führen, gleicht das neue Verfahren diese intern aus. Das bedeutet, dass Landeslisten einer Partei, die keine Überhangmandate errungen haben, weniger Sitze bekommen, damit überhängende Landeslisten derselben Partei ihre Überhangmandate behalten können, ohne den Proporz zwischen den Parteien zu verzerrten. Dies beeinträchtigt allerdings den föderalen Proporz innerhalb der Partei.

Zweitens wird das Verfahren durch die Schritte 3 und 4 erweitert, die einen externen Ausgleich implementieren. Dabei werden noch keine Sitze vergeben (dies geschieht erst in Schritt 5), sondern nur vorbereitende Rechnungen vorgenommen. In Schritt 4 wird der Bundestag schrittweise so lange vergrößert, bis die Oberverteilung (5a) für jede Partei mindestens die Sitzzahlen ergibt, die in der Ausgangsverteilung „vorgemerkt“ wurden (Mindestsitzzahlen). Die Ausgangsverteilung spielt daher die zentrale Rolle für die Vergrößerung des Bundestages: Je niedriger die Sitzzuteilungen in der Ausgangsverteilung, umso kleiner kann der Bundestag insgesamt bleiben. Allerdings gilt: Je größer die Mindestsitzzahlen der Parteien, desto mehr wird durch die Erhöhung der Bundestagsgröße extern ausgeglichen und desto weniger muss intern, also durch Verschiebungen zwischen den Landeslisten einer Partei, kompensiert werden. Die Ausgangsverteilung regelt daher teilweise die Balance zwischen externem und internem Ausgleich. Es gibt für sie logische Minima und Maxima (siehe Abbildung 1):

Die Mindestsitzzahl muss für jede Partei mindestens so groß sein wie die Anzahl gewonnener Direktmandate aus Schritt 1, da alle externen Überhangmandate¹⁰ im späteren Verlauf nicht mehr ausgeglichen werden können. Um den Parteienproporz zu wahren, werden sie durch Ausgleichsmandate an die anderen Parteien kompensiert. Dadurch muss die Ausgangsverteilung insgesamt mindestens 299 Sitze umfassen. Die Linken hatten in ihrem Gegenentwurf genau dieses Minimum vorgeschlagen.¹¹ Entspricht die Mindestsitzzahl den gewonnenen Direktmandaten, kann es jedoch vorkommen, dass eine stark überhängende

9 Siehe *Friedrich Pukelsheim*, Bundeswahlgesetz – Nächste Etappe, in: DVBl, 123. Jg. (2008), H. 14, S. 889 – 897.

10 Externe Überhangmandate liegen vor, wenn eine Partei bundesweit mehr Direktmandate gewinnt, als ihr nach der Oberverteilung von 598 Mandaten aufgrund ihrer Zweitstimmen zustehen würden. Dies entspricht der Definition externer Überhangmandate im früheren Wahlrecht.

11 Vgl. BT-Drs. 17/11821 vom 11. Dezember 2012.

Abbildung 1: Logische Extremwerte der Ausgangsverteilung

Bundestagsgröße nimmt tendenziell zu Föderaler Proporz nimmt tendenziell zu		
Minimum		Maximum
299 Mandate		661 Mandate (2013)
Jede Partei erhält mindestens ihre Direktmandate	Neues BWahlG: mindestens 598 Mandate (dadurch Regelgröße nicht einzuhalten)	801 Mandate (2009)
		Vollständiger Ausgleich keine Verzerrung des föderalen Proporz

Quelle: Eigene Überlegungen basierend auf *Martin Fehndrich*, Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Bundestages am 14. Januar 2013 in Berlin, Ausschuss-Drs. 17(4)634 C, http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerung/Anhoerung24/Stellungnahmen_SV/Stellungnahme_03.pdf (Abruf am 25. November 2013), S. 1, S. 4.

Partei genauso viele Direktmandate gewinnt, wie ihr insgesamt Sitze zustehen und sie somit keinen einzigen Abgeordneten mehr von ihren Landeslisten entsenden darf. Dies wäre für die CDU 2009 der Fall gewesen und hätte dazu geführt, dass Bundestagspräsident *Norbert Lammert* trotz seines Listenplatzes Eins in Nordrhein-Westfalen nicht in den Bundestag gewählt worden wäre. Daher ist es nachvollziehbar, dass gerade große Parteien dieses Minimum vermeiden wollen, um im Fall der Fälle noch ein Minimum an Fraktionsplanung betreiben zu können.¹² Außerdem kann es bei diesem Minimum zu deutlichen Verzerrungen des föderalen Proporz innerhalb einer Partei kommen, da überhängende Landeslisten durch die veränderte Unterverteilung noch stärker als zuvor zu Lasten nicht überhängender Landeslisten überrepräsentiert werden.

Das Maximum der Ausgangsverteilung hingegen wäre erreicht, wenn diese genau alle externen und internen Überhangmandate abdeckt. Dann ist keine interne Kompensation mehr nötig, und das direktmandatsbedingte Sainte-Laguë-Verfahren in Schritt 5b gleicht dem bisherigen Sainte-Laguë-Verfahren. Bei einer weiteren Erhöhung wird kein Mehrwert mehr erzielt, da der föderale Proporz schon vollauf erreicht ist. Dieses Maximum wäre 2013 bei 661 Sitzen, 2009 sogar erst bei 801 Sitzen erreicht worden.¹³

Das neue Wahlrecht geht einen Mittelweg. Alle 598 Sitze werden auf Basis der deutschen Bevölkerungszahl nach dem Sainte-Laguë-Verfahren zunächst an die Bundesländer verteilt (3a). Danach erfolgt in jedem Land separat die Zuteilung der Sitze an die Parteien nach demselben Verfahren. Jeder Partei wird in jedem Land das Maximum des so berechneten Sitzanspruchs und der dort gewonnenen Direktmandate gutgeschrieben, so dass eine neue Art von „Überhangmandaten“ entstehen kann, wenn die Anzahl gewonnener Direktmandate in einem Land größer ist als der Sitzanspruch (3c). Diese „Überhangmandate“ sind nicht zu verwechseln mit den Überhangmandaten im alten Wahlrecht einerseits und der Vergrößerung des Bundestages durch zu hohe Mindestsitzzahlen der Parteien andererseits.¹⁴ Die bun-

12 Falls eine große Partei keine Listenkandidaten entsenden darf, dürfte dies tendenziell auch zu Lasten der Repräsentation von Frauen gehen, da diese bekanntermaßen seltener Direktmandate gewinnen.

13 Eigene Berechnungen.

14 Vgl. *Martin Fehndrich*, Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Bundestages am 14. Januar 2013 in Berlin, Ausschuss-Drs. 17(4)634 C, <http://www.bundes->

desweit addierten Sitze der Parteien stellen schließlich die Mindestsitzzahlen dar, die aufgrund der „Überhangmandate“ zusammengenommen auch mehr als 598 Sitze umfassen können.

Jedoch führen die unterschiedliche Wahlbeteiligung in den Ländern, der variierende Anteil der nicht im Bundestag repräsentierten Parteien und schlichtweg Rundungsabweichungen dazu, dass auch dann eine Erhöhung der Bundestagsgröße vorgenommen wird, wenn keine „Überhangmandate“ anfallen.¹⁵ Beispielsweise könnte es sein, dass Sitzkontingente der Linken in Ostdeutschland „ausgeglichen“ werden müssten, da die dortige Wahlbeteiligung niedriger ist und Sitze in der Ausgangsverteilung daher „billiger“ zu bekommen sind.¹⁶ Durch diese letztlich willkürlichen Einflussfaktoren ist es praktisch unmöglich, dass der Bundestag jemals die Regelgröße von 598 Sitzen erreicht.¹⁷ Dies ist insofern nicht zufriedenstellend, als es alternative Verfahren gibt, die zumindest potentiell die reguläre Bundestagsgröße einhalten können.

Dazu müssen in der Ausgangsverteilung weniger als 598 Sitze verteilt werden. Außerdem ist es essentiell, willkürliche Kriterien außer Acht zu lassen. Diese sind weder dem föderalen Proporz noch einer niedrigen Bundestagsgröße dienlich, sondern vergrößern den Bundestag unnötig.¹⁸ Letzten Endes ist die konkrete Festlegung der Ausgangsverteilung eine politische Entscheidung. Sobald man über das Minimum, also die erlangten Direktmandate, hinausgeht, stellt sich die Abwägungsfrage, wie viele zusätzliche Sitze gewährt werden sollen, sei es aus Gründen der Fraktionsplanung, sei es, um ein Minimum an föderalem Proporz auch bei einer stark überhängenden Partei zu garantieren.

2. Das Verfahren von Richard Peifer und weiteren Autoren

Einen pragmatischen Weg beschreitet die direktmandatsorientierte Proporzanpassung von *Richard Peifer*, *Daniel Lübbert*, *Kai-Ulrike Oelbermann* und *Friedrich Pukelsheim*, die bereits bei den Verhandlungen im Herbst 2012 unter der Bezeichnung „*Pukelsheim III*“ als Alternative diskutiert wurde.¹⁹ Sie führt erwiesenermaßen im Gegensatz zum neuen Wahlrecht zu keinerlei negativem Stimmgewicht²⁰ und gleicht genau wie dieses alle durch Überhangman-

tag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung24/Stellungnahmen_SV/Stellungnahme_03.pdf (Abruf am 25. November 2013), S. 3, Fn. 4. Zur Unterscheidung werden die Anführungszeichen daher im weiteren Verlauf stets mitgeführt, so auch Bundeswahlleiter, Erläuterung des neuen Verfahrens, a.a.O. (Fn. 8), S. 4.

15 *Martin Fehndrich*, a.a.O. (Fn. 14), S. 3 f.; *Joachim Behnke*, a.a.O. (Fn. 8), S. 8 ff. Der Entwurf wurde vor der Abstimmung zumindest dahingehend geändert, dass die Länderkontingente nun nicht mehr der doppelten Direktmandatsanzahl entsprechen, was weitere Verzerrungen ausgelöst hätte.

16 Vgl. *Thorsten Faas*, Ausgleichsmandate für alle! Außer die Linke, in: *Zeit Online* vom 29. Oktober 2012, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2012-10/neues-verfassungskonformes-wahlrecht> (Abruf am 25. November 2013).

17 Vgl. *Martin Fehndrich*, a.a.O. (Fn. 14), S. 3.

18 Das Erhöhen der Bundestagsgröße geht daher nicht immer mit einem Zugewinn an föderalem Proporz einher.

19 Vgl. *Richard Peifer* / *Daniel Lübbert* / *Kai-Ulrike Oelbermann* / *Friedrich Pukelsheim*, Direktmandatsorientierte Proporzanpassung: Eine mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl ohne negative Stimmgewichte, in: *DVBl*, 127. Jg. (2012), H. 12, S. 725 – 730.

20 Dies gilt für das neue Wahlrecht nur mit Einschränkungen: *Ulrich Wiesner*, Sitzzuteilungsverfahren, <http://ulrichwiesner.de/stimmgewicht> (Abruf am 25. November 2013); *Martin Fehndrich*, a.a.O. (Fn. 14), S. 7; *Christian Hesse*, *Wahlrecht 2013 mit Schattenseiten*. Oder: Ein kritisches

date entstehenden Verzerrungen des Parteienproporz aus. Daher sind die wesentlichen Inhalte der Wahlsystemreform nicht tangiert. Das Verfahren ändert lediglich die Ausgangsverteilung, so dass auch Auswirkungen auf das Wahlverhalten nicht zu erwarten sind. Die Mindestsitzzahlen werden hier berechnet, indem auf die gewonnenen Direktmandate ein Aufschlag von zehn Prozent hinzukommt. Bei Parteien, die nur in einem Bundesland antreten (also der CSU), fällt dieser Aufschlag weg, da sie von föderalen Verzerrungen innerhalb der Partei verschont bleiben. Bei diesem Verfahren werden in der Ausgangsverteilung deutlich weniger als 598 Sitze vergeben, so dass die Regelgröße potentiell eingehalten werden kann. Die Berechnung ist frei von Einflüssen der Wahlbeteiligung, der Stärke der außerparlamentarischen Parteien und von Rundungseffekten. Der Wert von zehn Prozent mag willkürlich erscheinen; er ließe sich aber auch variieren, um einen Kompromiss zwischen den Parteien zu erreichen. Eine Vergrößerung des Aufschlags führt dabei tendenziell zu einem größeren Bundestag und einem besseren föderalen Proporz, und eine Senkung jeweils zum Gegenteil, bis das Verfahren bei einem Aufschlag von null Prozent bezüglich der Ausgangsverteilung mit dem Vorschlag der Linkspartei identisch ist (siehe Abbildung 1).²¹ Durch dieses Kontinuum wird ersichtlich, wie stark von der Minimalverteilung nach oben abgewichen wird. Um die Bundestagsgröße noch kleiner zu halten, wäre zum Beispiel ein Aufschlag von fünf Prozent oder von zehn Mandaten anstatt zehn Prozent denkbar.²² Tabelle 1 zeigt anhand der hypothetischen Anwendung auf vergangene Bundestagswahlen, ob das *Peifer* u.a.-Verfahren (mit einem Aufschlag von zehn Prozent) Verbesserungspotential gegenüber dem gültigen Wahlrecht bietet.

Es zeigt sich, dass diese Berechnungsmethode tatsächlich bei allen Wahlen seit 1990 zu kleineren Bundestagen geführt hätte als das nun gültige Wahlrecht. Nur 2009 wäre es zu einer Vergrößerung gekommen. Dies war allerdings unvermeidlich, weil bei dieser Wahl erstmals externe Überhangmandate (für die CSU) anfielen.²³ 1994 und 1998 sieht man den oben beschriebenen Mechanismus, durch den das neue Wahlrecht allen Parteien außer der PDS Ausgleichsmandate zuteilt und somit den Bundestag unnötig vergrößert. Allerdings wurde die PDS bis 1998 zusätzlich von der dann geänderten Wahlkreiseinteilung begünstigt, so dass Vergrößerungen allein durch die PDS beziehungsweise Linkspartei in Zukunft seltener werden dürften.²⁴ Diese These wird später überprüft werden.

Lob dem vom Bundesverfassungsgericht verworfenen Bundeswahlgesetz von 2011, in: ZParl, 44. Jg. (2013), H. 1, S. 177 – 200, S. 198. Zur Kritik an der Methodik des letztgenannten Beitrags siehe *Andreas Schneider*, BWahlG: Analyse der Untersuchung des BMI, <http://www.wahlrecht.de/systemfehler/analyse-bmi-untersuchung.html> (Abruf am 25. November 2013); *Friedrich Pukelsheim*, Meine Stellungnahme zur Anhörung am 5. September 2011 (A-Drs. 17(4)327 A). Nachtrag zur BMI-Tischvorlage (A-Drs. 17(4)331), http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung11/Stellungnahmen_weitere/Stellungnahme_02.pdf (Abruf am 25. November 2013). Kritisch zum Begriff des negativen Stimmgewichts *Joachim Behnke*, Negatives Stimmgewicht, Erfolgswert und Überhangmandate – einige Anmerkungen, in: KritV, 93. Jg. (2010), H. 1, S. 3 – 28.

21 Der Entwurf der Linken enthält weitere Maßnahmen wie die Abschaffung der Fünf-Prozent-Hürde, so dass beide Vorschläge nur in Bezug auf die Ausgangsverteilung als identisch betrachtet werden können.

22 Ein Aufschlag von zehn Mandaten böte die größte Rechtssicherheit: Jede Partei (außer die CSU) könnte davon ausgehen, dass ihr unter allen Umständen mindestens zehn Listenmandate zustehen, so dass sie wichtige Kandidaten entsprechend absichern kann.

23 Daher wäre der Bundestag selbst bei einem Aufschlag von 0 Prozent 641 Mandate groß geworden.

24 Vgl. *Joachim Behnke*, a.a.O. (Fn. 8), S. 12.

Tabelle 1: Vergleich der Verfahren anhand von hypothetischer Anwendung auf frühere Wahlen								
Wahl	1990	1994	1998	2002	2005	2009	2013	Mittelwert
Regelgröße	656	656	656	598	598	598	598	–
BWahlG 2013								
Bundestagsgröße	718	692	693	608	625	671	631	–
Vergrößerung	9%	5%	6%	2%	5%	12%	6%	6,4%
Auslöser	CSU	PDS	PDS	SPD	SPD	CDU	CSU	–
<i>Peifer u.a. 2012</i>								
Bundestagsgröße	656	656	656	598	598	653	598	–
Vergrößerung	0%	0%	0%	0%	0%	9%	0%	1,3%
Auslöser	–	–	–	–	–	CDU	–	–
Anmerkung: Mit Auslöser ist diejenige Partei gemeint, die die letztendliche Bundestagsgröße bestimmt (also keine Ausgleichsmandate erhält).								
Quelle: Universität Augsburg, Lehrstuhl für Stochastik und ihre Anwendungen, BAZI (Berechnung von Anzahlen mit Zuteilungsmethoden im Internet) Version 2013.11, http://www.uni-augsburg.de/bazi (Abruf am 25. November 2013). BAZI stellt die simulierten Ergebnisse mit dem neuen Wahlrecht für alle Wahlen seit 1957 dar. Die Zeitreihe ließe sich also fortsetzen. <i>Richard Peifer / Daniel Lübbert / Kai-Ulrike Oelbermann / Friedrich Pukelsheim</i> , a.a.O. (Fn. 19), eigene Berechnungen.								

Bei der Wahl 2013 kam die Vergrößerung ebenfalls durch die sonderbaren Effekte der Ausgangsverteilung zustande: Die CSU hatte in der Ausgangsverteilung kein einziges „Überhangmandat“ gewonnen, bestimmte aber dennoch die Bundestagsgröße, während umgekehrt die vier „Überhangmandate“ der CDU keine Vergrößerung erforderten.²⁵ Die hohe Mindestsitzzahl der CSU kam zustande, weil in der Ausgangsverteilung Sitzansprüche in Bayern mit weniger Zweitstimmen erworben werden konnten, da dort der Anteil der Parteien, die an der Fünf-Prozent-Hürde scheiterten, mit 18,6 Prozent merklich größer war als in allen anderen Ländern (bundesweit 15,7 Prozent). Das *Peifer u.a.*-Verfahren hingegen hätte die Regelgröße von 598 Mandaten eingehalten und somit 33 „Überhang-“ und Ausgleichsmandate weniger benötigt.

Auch die durchschnittliche Vergrößerung infolge aller Wahlen seit 1990 ist beim Alternativverfahren deutlich geringer, so dass dieses hinsichtlich des Anspruchs, möglichst geringfügig von der Regelgröße abzuweichen, insgesamt deutlich besser abschneidet. Daher könnte es eine gute Möglichkeit darstellen, die durch die Reform entstehenden Vergrößerungen des Bundestages effektiv einzudämmen. Im Folgenden werden daher sowohl für das neue Wahlrecht als auch für das *Peifer u.a.*-Verfahren Wahlergebnisse simuliert, um die Konse-

25 Dies macht erneut deutlich, dass sich die neu eingeführten „Überhangmandate“ klar von früheren Überhangmandaten unterscheiden. Anschaulich wird der Mechanismus erklärt von *Valentin Schröder*, Undurchsichtig, aber folgenreich: Warum sich Norbert Lammert beim Wahlrecht irrte, und wie es wirklich zu 631 Bundestagsmandaten kam, <http://blog.zeit.de/zweitstimme/2013/11/14/> (Abruf am 25. November 2013); siehe auch *Martin Fehndrich*, Ein neuer Typ von Überhangmandaten im neuen Bundestagswahlsystem, <http://www.wahlrecht.de/news/2013/2013100901.html> (Abruf am 25. November 2013), der allerdings „Überhangmandate“ und Überhangmandate im alten Wahlrecht vermischt. Im anderen Beitrag von *Martin Fehndrich*, a.a.O. (Fn. 8), wird der Begriff Überhangmandate sowohl für die neuen „Überhangmandate“ als auch für Mindestsitzzahlen der Parteien verwendet, die bei einer Oberverteilung von 598 Sitzen nicht abgedeckt sind. Beide sind aber zu unterscheiden, so dass insgesamt drei Phänomene auseinanderzuhalten sind.

quenzen besser abschätzen und mögliche Vor- und Nachteile beider Berechnungsmechanismen identifizieren zu können.

3. Methode: Das Simulationsmodell

Für die Simulationen wird im Wesentlichen die Vorgehensweise von *Joachim Behnke* übernommen.²⁶ Als Ausgangswerte werden Zweitstimmenanteile für alle Parteien sowie Splittingraten eingegeben. Die Differenz des eingegebenen Zweitstimmenanteils zu dem Zweitstimmenanteil der Berechnungsbasis ergibt den Trend. Folgende Annahmen werden getroffen:

- Als Berechnungsbasis werden sowohl das Ergebnis der Bundestagswahl 2013 als auch das auf die Wahlkreise von 2013 umgerechnete Ergebnis der Bundestagswahl 2009 verwendet.²⁷ Da sich je nach Basis unterschiedliche Bundestagsgrößen ergeben können, wird der Mittelwert beider berechneten Werte verwendet.²⁸
- Der Trend einer Partei wird in allen Wahlkreisen als gleich angenommen.²⁹
- Der Zweitstimmenanteil der CSU, der in Umfragen nicht separat angegeben ist, wird über die Eingabe des Zweitstimmenanteils der CSU in Bayern und den Anteil der bayrischen an allen gültigen Zweitstimmen berechnet, wobei letzterer als konstant angenommen wird.³⁰
- Stimmensplittingraten werden in allen Wahlkreisen als gleich angenommen.
- Die Splittingraten der FDP-Zweitstimmenwähler an die Unionsparteien, der Grünen-Zweitstimmenwähler an die SPD sowie der Linken-Zweitstimmenwähler an die SPD können verändert werden. Es wird angenommen, dass alle weiteren Wähler mit beiden Stimmen gleich abstimmen.

Darauf aufbauend können die Zweitstimmen für jede Partei in jedem Wahlkreis angenähert werden. Die Erststimmen ergeben sich dann aus den simulierten Zweitstimmen sowie den

26 Vgl. *Joachim Behnke*, Überhangmandate bei der Bundestagswahl 2009. Eine Schätzung mit Simulationen, in: ZParl, 40. Jg. (2009), H. 3, S. 620 – 636; *ders.*, Erwartete Überhangmandate aufgrund der aktuellen Umfragedaten im August 2011: Eine Simulation, <http://www.zu.de/deutsch/lehrstuehle/politikwissenschaft/Ueberhangmandate.pdf> (Abruf am 25. November 2013).

27 Bundeswahlleiter, Endgültiges Ergebnis der Erst- und Zweitstimmen nach Wahlkreisen bei den Bundestagswahlen 2013 und 2009, http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/veroeffentlichungen/ergebnisse (Abruf am 25. November 2013). Die wichtigste Änderung der Neueinteilung war, dass ein Sitz von Mecklenburg-Vorpommern nach Hessen wanderte. Dies hätte übrigens an der bundesweiten Direktmandatsverteilung auf die Parteien 2009 nichts verändert (die CDU hätte in Hessen einen Sitz gewonnen, in Mecklenburg-Vorpommern aber einen verloren).

28 Die Verwendung weiterer Bundestagswahlen als Berechnungsgrundlage ist leider nicht möglich, da für frühere Wahlen keine auf die Wahlkreise von 2013 umgerechneten Ergebnisse verfügbar sind. Der Pearson-Korrelationskoeffizient zwischen beiden Berechnungsbasen beträgt sowohl für das neue Wahlrecht als auch für das *Peifer* u.a.-Verfahren über 0,95. Die Daten sind auf der Internetseite des Autors zu finden.

29 Gewinnt eine Partei zum Beispiel bundesweit drei Prozentpunkte der Zweitstimmen hinzu, wird angenommen, dass sie auch in allen Wahlkreisen um drei Prozentpunkte zulegt.

30 Der Grund für diese Vorgehensweise ist, dass der Anteil der CSU in Bayern besser abschätzbar sein dürfte als der CSU-Anteil auf Bundesebene und ein separater Wert für die CSU benötigt wird. Aus dem CSU-Anteil in Bayern, dem Anteil bayrischer Zweitstimmen sowie dem Bundestrend kann für CDU und CSU der Wahlkreistrend berechnet werden, der sich vom Bundestrend unterscheidet, da beide nicht bundesweit antreten.

Gewinnen beziehungsweise Verlusten durch Stimmensplitting, wodurch die Direktmandate vergeben werden können.³¹ Für die Ausgangsverteilung werden noch die Daten zur deutschen Bevölkerung benötigt, die auch bei der Wahl 2013 Verwendung fanden (Stand: 31. Dezember 2012).³² Die leicht bedienbare Datei, mit der die Simulationen durchgeführt wurden, ist auf der Webseite des Autors³³ frei verfügbar, so dass weitere Rechnungen nach Belieben durchgeführt werden können.

Für das Stimmensplitting wurden je acht Konstellationen berechnet. Tabelle 2 gibt diese sowie zum Vergleich die Splittingraten bei den letzten Wahlen wieder (für 2013 sind noch keine Daten verfügbar).

Tabelle 2: Stimmensplittingraten (in Prozent)

	Letzte Wahlen			Konstellationen für Simulationen							
	2002	2005	2009	ausgeglichen				asymmetrisch			
FDP an Union	36	60	46	0	20	40	60	45	30	60	20
Grüne an SPD	60	57	33	0	20	40	60	30	45	20	60
Linke an SPD	20	17	13	0	5	10	15	10	10	5	15

Lesehilfe: Der Wert 36 bei „FDP an Union“ 2002 bedeutet, dass 36 Prozent derjenigen, die mit ihrer Zweitstimme FDP gewählt haben, ihre Erststimme Kandidaten der CDU oder CSU gegeben haben.
Quelle: Für letzte Wahlen Repräsentative Wahlstatistik; Bundeswahlleiter, Ausgewählte Stimmenkombination seit 1976, http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/veroeffentlichungen/repraesentative/ (Abruf am 25. November 2013); sonst eigene Erwägungen (siehe Text).

Im Vergleich zu den Wahlen 2002 bis 2009 zeigt sich, dass die vier mittleren Splittingkonstellationen am realistischsten sind. In allen verfügbaren Daten der repräsentativen Wahlstatistik seit 1983 (1994 und 1998 wurde keine Untersuchung durchgeführt) variiert das Splitting von FDP und Grünen für den jeweiligen (potentiellen) Koalitionspartner zwischen 30 und 60 Prozent.³⁴ Daher sind die beiden ersten Konstellationen als unrealistisch einzustufen. Allerdings wird durch das neue Wahlrecht eine Möglichkeit obsolet, Stimmensplitting taktisch zu nutzen: Auf diese Weise können in bestimmten Bundesländern zwar weiterhin gezielt Überhangmandate erzeugt werden; durch den Ausgleich aller Überhangmandate bieten

31 Auf eine tausendfache Wiederholung jeder Simulation zur Modellierung zufälliger Fehlerterme der Umfragen, wie sie *Joachim Behnke* durchführte (*ders.*, Überhangmandate 2009, a.a.O. (Fn. 26)), wird hier verzichtet. Grund dafür ist erstens, dass die Schwankungen über mehrere Umfragen hinweg viel größer, politisch bedeutsamer und nichtzufällig sind und zweitens keine möglichst akkurate Simulation auf Grundlage der aktuellen politischen Stimmung, sondern ein längerfristiger Belastungstest des Wahlsystems erfolgen soll.

32 Vgl. Bundeswahlleiter, Sitzkontingente der Länder im neuen Sitzzuteilungsverfahren für die Bundestagswahl 2013, http://www.bundeswahlleiter.de/de/aktuelle_mitteilungen/downloads/20130902_Sitzkontingente.pdf (Abruf am 25. November 2013). Diese Daten sind Fortschreibungen älterer Bevölkerungserhebungen, so dass für zukünftige Wahlen eine Anpassung an die Ergebnisse des Zensus 2011 erfolgen muss.

33 <http://portal.uni-freiburg.de/politik/professuren/vergleichende-regierungslehre/mitarbeiter/weinmann-philipp>.

34 In Wahltagsbefragungen gemessene Splittingraten für 1994 und 1998 bewegen sich ebenfalls weitgehend in diesem Rahmen; nur das Splitting „FDP an Union“ betrug 1998 63 Prozent, siehe *Richard Hilmer / Nicolas Schleyer*, Stimmensplitting bei der Bundestagswahl 1998. Strukturen, Trends und Motive, in: *Jan van Deth / Hans Rattinger / Edeltraud Roller* (Hrsg.), *Die Republik auf dem Weg zur Normalität?*, Opladen 2000, S. 173 – 197.

diese dem eigenen politischen Lager jetzt aber keinerlei Vorteil mehr, sondern vergrößern lediglich den Bundestag.³⁵ Daher ist auch denkbar, dass Stimmensplitting in Zukunft insgesamt abnimmt (zweite Konstellation). Die erste Konstellation dient dazu, ein Einstimmenssystem zu simulieren, worauf später eingegangen wird. Die letzten beiden Optionen bilden Situationen ab, in denen ein politisches Lager massiv von Stimmensplitting profitiert. Die Wahl 2002 geht in diese Richtung, allerdings weniger ausgeprägt als in der Simulation. Außerdem war die Splittingdifferenz zwischen FDP und Grünen bei allen verfügbaren Wahlen seit 1983 niedriger als 2002. Daher dürften diese beiden letzten Konstellationen wenig realistisch sein. Sie können aber dazu dienen, die Belastbarkeit des Wahlsystems in stark asymmetrischen Situationen zu testen.

4. Ergebnisse nach dem neuen Wahlrecht

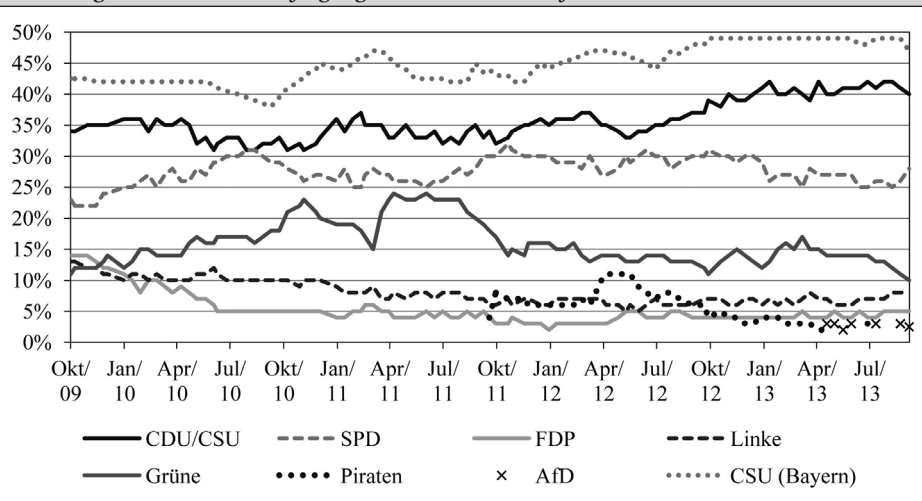
Gemäß der Ausgangsüberlegung sollte das Wahlrecht imstande sein, die Bundestagsgröße bei allen Konstellationen der politischen Stimmung so klein wie möglich zu halten. Dafür wäre eine Simulation mit fiktiven Werten notwendig, die alle theoretisch möglichen Konstellationen abdeckt. Als erster Belastungstest können aber auch die erheblich variierenden Umfragen seit der letzten Wahl dienen, was im Folgenden getan wird. Es wird sich zeigen, dass diese Varianz völlig ausreicht, um das neue Wahlrecht an seine Belastungsgrenze beziehungsweise darüber hinaus zu bringen. Außerdem wird so deutlich, dass entsprechende Konsequenzen auch unter real und nicht nur theoretisch möglichen Bedingungen auftreten können. Es wurden insgesamt 101, ungefähr alle zwei Wochen im Zeitraum Anfang Oktober 2009 bis Mitte September 2013 durchgeführte Wahlumfragen von Infratest Dimap verwendet (vgl. Abbildung 2).³⁶ Der Anteil der CSU in Bayern musste basierend auf dortigen Umfragen abgeschätzt werden.³⁷ Durch die je acht Stimmensplittingkonstellationen ergeben sich 808 Simulationen. Die Abbildungen zeigen die Umfrageergebnisse sowie die simulierte Bundestagsgröße im Zeitverlauf, wobei realistischere Stimmensplittingkonstellationen in dunklerer Farbe eingefärbt sind. Der erste Teil von Abbildung 3 gibt dabei die ausgeglichenen, der zweite Teil die asymmetrischen Stimmensplittingkonstellationen wieder.

35 Dies könnte auch zum Scheitern der FDP an der Fünf-Prozent-Hürde beigetragen haben: Direkt vor der Wahl wurde im Zuge der Wahlkreisabsprachen und der Zweitstimmenkampagne der FDP umfassend über das neue Wahlrecht berichtet, vgl. zum Beispiel *Robert Rossmann*, Gröhe gegen Döring, in: SZ vom 16. September 2013, S. 6. Daraufhin rief Bundeskanzlerin *Angela Merkel* explizit dazu auf, die Stimmen nicht zu splitten. Eine Untersuchung dieser Hypothese steht noch aus.

36 Vgl. Wahlrecht.de, Sonntagsfrage Bundestagswahl, Daten von Infratest dimap, <http://www.wahlrecht.de/umfragen/dimap.htm> (Abruf am 25. November 2013). Wurden Umfragen häufiger als alle zwei Wochen erhoben (was vor allem seit Anfang 2013 der Fall ist), so wurde jede zweite ausgeschlossen, um insgesamt eine gleichbleibende Frequenz zu gewährleisten und einen Durchschnitt über die gesamte Wahlperiode sinnvoll berechnen zu können.

37 Vgl. Wahlrecht.de, Sonntagsfrage Bundestagswahl, Bayern (Bundestagswahl), <http://www.wahlrecht.de/umfragen/laender.htm#by>; Umfragen Bayern, <http://www.wahlrecht.de/umfragen/landtage/bayern.htm> (jeweils Abruf am 25. November 2013). Die Umfragen zu Landtagswahlen sind nur als grobe Näherung zu sehen, da es sich bei Landtagswahlen um second order elections handelt.

Abbildung 2: Verwendete Umfrageergebnisse im Zeitverlauf



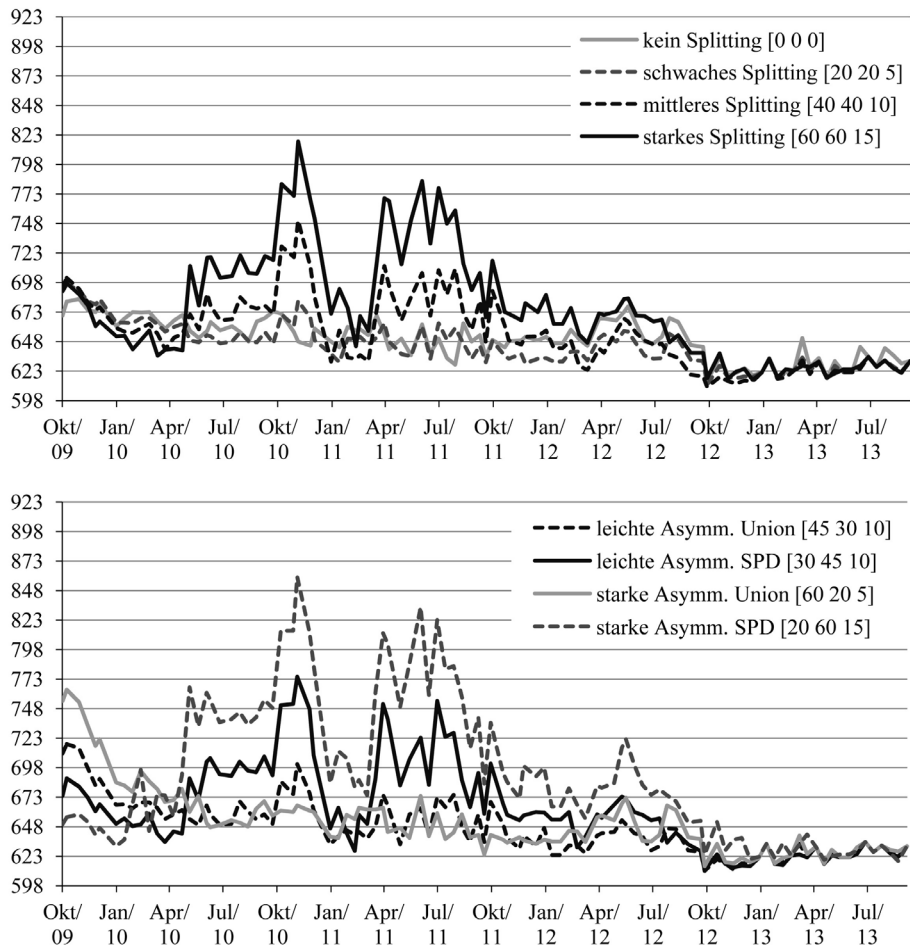
Quelle: Infratest Dimap und weitere Umfragedaten, a.a.O. (Fn. 36, Fn. 37).

Wie vorhergesagt, ist es unter dem neuen Wahlrecht praktisch unmöglich, die Regelgröße von 598 Abgeordneten einzuhalten; der niedrigste erreichte Wert beträgt 610 Sitze. Der Durchschnitt über alle 808 Simulationen liegt mit 660 wesentlich höher und auch deutlich über der Größe nach der Wahl 2013. Die Varianz ist erheblich: Wie man sehen kann, ist die Vergrößerung stark von der politischen Stimmung einerseits und dem Stimmensplitting andererseits abhängig.

In über zwölf Prozent der Simulationen werden Bundestagsgrößen von 700 oder mehr Sitzen erreicht. Auffällig ist besonders der drastische Anstieg auf kurzzeitig über 800 Sitze zur Hochzeit der Grünen, als diese in den Umfragen fast gleichstark wie die SPD abschnitten. Dies kann mit der Faustregel für die Entstehung von Überhangmandaten erklärt werden: Gewinnt eine Partei in einem Bundesland einen Anteil an Direktmandaten, der mehr als doppelt so hoch ist wie ihr Zweitstimmenanteil in diesem Land, so entstehen „Überhangmandate“³⁸. Da die SPD in dieser Zeit bundesweit auf höchstens 28 Prozent der Zweitstimmen kommt, kann sie in Ländern, in denen sie denselben Anteil erreicht, bereits „Überhangmandate“ erlangen, sobald sie mehr als circa 56 Prozent der Direktmandate gewinnt. Dies führt dann wiederum zu Ausgleichsmandaten für alle anderen Parteien. Da die stärkste Partei in dieser Zeit aber die CDU (beziehungsweise in Bayern die CSU) ist, hängt es besonders vom Stimmensplitting ab, ob die SPD tatsächlich viele Wahlkreise gewinnen kann und sich der Bundestag somit stark vergrößert (siehe Abbildung 3). Ist das Stimmensplitting allgemein mittelstark (40 Prozent bei FDP, 40 Prozent bei den Grünen,

38 Joachim Behnke, Das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland. Logik, Technik und Praxis der Verhältniswahl. Baden-Baden 2007, S. 187. Die Regel wurde noch für das alte Wahlrecht und damit die früheren Überhangmandate aufgestellt. Die Ursachen der „Überhangmandate“ sind jedoch weitgehend dieselben, so dass die Regel auch im neuen Wahlrecht zur Erklärung ihrer Entstehung beitragen kann. Etwas exakter müsste sie sich allerdings auf den Anteil an allen zuteilungsberechtigten Parteien im Bundesland beziehen anstatt auf den Zweitstimmenanteil. Sonst ist sie wie die Ausgangsverteilung vom schwankenden Anteil außerparlamentarischer Parteien betroffen.

Abbildung 3: Simulationsergebnisse (BWahlG 2013) im Zeitverlauf



Anmerkung: [x y z] bedeutet, dass x% der FDP-Zweitstimmenwähler ihre Erststimme der CDU beziehungsweise CSU, y% der Grünen-Zweitstimmenwähler ihre Erststimme der SPD und z% der Linken-Zweitstimmenwähler ihre Erststimme der SPD geben.

Quelle: Eigene Berechnungen.

zehn Prozent bei den Linken, abgekürzt: [40 40 10] oder stark ([60 60 15]), so kann Rot-Grün den Vorsprung in dieser Zeit auch in den Gewinn vieler Wahlkreise ummünzen, wodurch Überhangmandate und eine Vergrößerung ausgelöst werden. Ist das Splitting asymmetrisch zu Gunsten der SPD ([30 45 10], [20 60 15]), gelingt dies erst recht, und es werden ebenfalls sehr hohe Werte erreicht. Allerdings dürften starke Splittingwerte der Grünen in dieser Zeit eher unwahrscheinlich sein, da sie bei solchen Ergebnissen selbst Aussicht auf den Gewinn mehrerer Wahlkreise hätten. Bei stark asymmetrischem Splitting zugunsten der Union ([60 20 5]) oder generell schwachem ([20 20 5]) beziehungsweise überhaupt keinem Splitting ([0 0 0]) bleibt der Bundestag in dieser Zeit unter 700 Mandaten. Dass sich diese

Mechanik auch in umgekehrter Richtung abspielen kann, zeigen die Monate nach der Wahl 2009: Zu dieser Zeit ist Schwarz-Gelb vorherrschend, und bei gleichzeitig asymmetrischem Splitting zu Gunsten der Union ([45 30 10], [60 20 5]) erreicht der Bundestag ebenfalls Größen über 700 Sitze.

Ab ungefähr Oktober 2012 sticht die relativ zu anderen Zeiten niedrigere Bundestagsgröße ins Auge, die nicht zufällig mit dem gleichzeitigen Erstarken der CDU/CSU auf Umfragewerte von 40 Prozent und mehr zusammenfällt. Hier greift erneut die Faustregel: Erreicht eine Partei 40 Prozent der Zweitstimmen in einem Bundesland, müsste sie dort circa 80 Prozent der Wahlkreise gewinnen, um Überhangmandate zu erlangen, was in vielen Ländern eher unwahrscheinlich ist. Das Stimmensplitting spielt in dieser Zeit fast keine Rolle mehr. Dadurch wird auch deutlich, wieso es bei der Wahl 2013 nicht zu einer noch stärkeren Vergrößerung kam, wie sie von einigen erwartet wurde.³⁹ Weitgehend unabhängig von den (noch nicht bekannten) Splittingwerten liegt es primär an der Stärke der Union, dass der Bundestag nicht größer wurde. Mit 41,5 Prozent der gültigen Zweitstimmen erzielte sie das beste Ergebnis seit 1994. Das zeigt, dass so hohe Stimmenanteile für die Volksparteien keineswegs der Normalfall sind. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass sich die Sitzzahlen zukünftiger Bundestage ebenfalls immer in dieser Größenordnung bewegen werden. Insbesondere im Hinblick auf die zuvor diskutierten Fälle sehr starker Vergrößerungen stellt die Wahl 2013 eher noch einen Glücksfall dar.

Schließlich muss festgehalten werden, dass selbst unter den günstigsten Splittingkonstellationen meist Bundestage zwischen 620 und 680 Sitzen entstehen und damit deutlich über 598 Mandaten. Das neue Wahlrecht verfehlt also das Ziel, die Regelgröße möglichst oft einzuhalten oder zumindest nur geringfügig zu überschreiten. An der anspruchsvolleren Forderung, dies auch unabhängig von der jeweiligen politischen Konstellation und dem vorliegenden Stimmensplitting zu gewährleisten, scheidet es sogar deutlich, wie die teils sehr hohen Werte zeigen.

5. Ergebnisse bei einer Rückkehr zum Einstimmensystem

Einige Autoren haben kürzlich die Rückkehr zum Einstimmensystem vorgeschlagen, um durch Stimmensplitting verursachte Vergrößerungen des Bundestages zu verhindern.⁴⁰ Welche Bundestagsgrößen ergäben sich, wenn keinerlei Stimmensplitting angenommen wird ([0 0 0])? Auch bei einem Einstimmensystem wird die Regelgröße von 598 Mandaten nie erreicht (siehe Abbildung 3), da hierzu eine Reform der Ausgangsverteilung notwendig wäre. Allerdings werden bei den hier vorgenommenen Simulationen auch in Zeiten der Dominanz eines politischen Lagers nie Werte jenseits der 700 Mandate erreicht. Die Bundestagsgröße bewegt sich fast durchgehend zwischen 620 und 670 Sitzen. Dies spricht für den Vorschlag des Einstimmensystems: Gerade die in der Öffentlichkeit sicherlich besonders kritikwürdigen Szenarien mit über 700 Sitzen würden deutlich weniger wahrscheinlich.

39 Vgl. zum Beispiel *Severin Weiland*, a.a.O. (Fn. 3).

40 Vgl. *Niels Dehmel / Eckhard Jesse*, a.a.O. (Fn. 1); *Frank Decker*, Die beste Wahl, in: SZ vom 22. Oktober 2012, S. 2; *Hans Meyer*, Die Zukunft des Bundestagswahlrechts. Zwischen Unverständnis, obiter dicta, Interessenkalkül und Verfassungsverstoß, Baden-Baden 2010; *ders.*, Das Bundestagswahlrecht 2013, in: *Der Bürger im Staat*, 63. Jg. (2013), H. 3, S. 208 – 217.

Jedoch gilt dies nur unter zahlreichen Bedingungen. Neben den oben dargestellten, generellen Annahmen der Simulation tritt hier die Voraussetzung hinzu, dass die in den Umfragen geäußerte Wahlabsicht auch dem tatsächlichen Wahlverhalten in einem Einstimmensystem entspricht. Das muss keineswegs der Fall sein. So gaben bisher viele Anhänger großer Parteien sogenannte „Leihstimmen“ zugunsten des kleinen Koalitionspartners ab, unter anderem um diesen über die Fünf-Prozent-Hürde zu hieven.⁴¹ Wie würden sich diese Wähler bei einem Einstimmensystem verhalten? Auch Wähler, die bisher fälschlicherweise die Erststimme für wichtiger oder gleichbedeutend halten, sind in ihrem Verhalten schwer zu berechnen. Außerdem dürfte auch ein Einstimmensystem Fehlwahrnehmungen auslösen: Welcher Wähler ist sich dann bewusst, dass seine Stimme auf zwei Wegen in die Berechnung einfließt? Vielleicht lassen sich einige Wähler von einem beliebten Wahlkreiskandidaten überzeugen⁴² und geben so ihre Stimme nicht der präferierten Partei, obwohl auch unter einem Einstimmensystem diese Wirkung der Stimme entscheidend ist. Aus diesen Gründen sind die hier dargestellten Simulationsergebnisse mit Vorsicht zu interpretieren. Obgleich sie die möglichen Vorzüge einer solchen Reform illustrieren, sollten daher zunächst Forschungsergebnisse zum Stimmensplitting und zum Wissen der Wähler über das Wahlsystem konsultiert werden, um mögliche Folgen besser abschätzen zu können.

6. Ergebnisse nach dem Verfahren von Peifer u.a.

Ob das Verfahren nach *Peifer* u.a. eine Alternative zum geltenden Wahlrecht bietet, kann den Ergebnissen der Simulationen entnommen werden, wie sie in Abbildung 4 analog zu Abbildung 3 dargestellt sind.

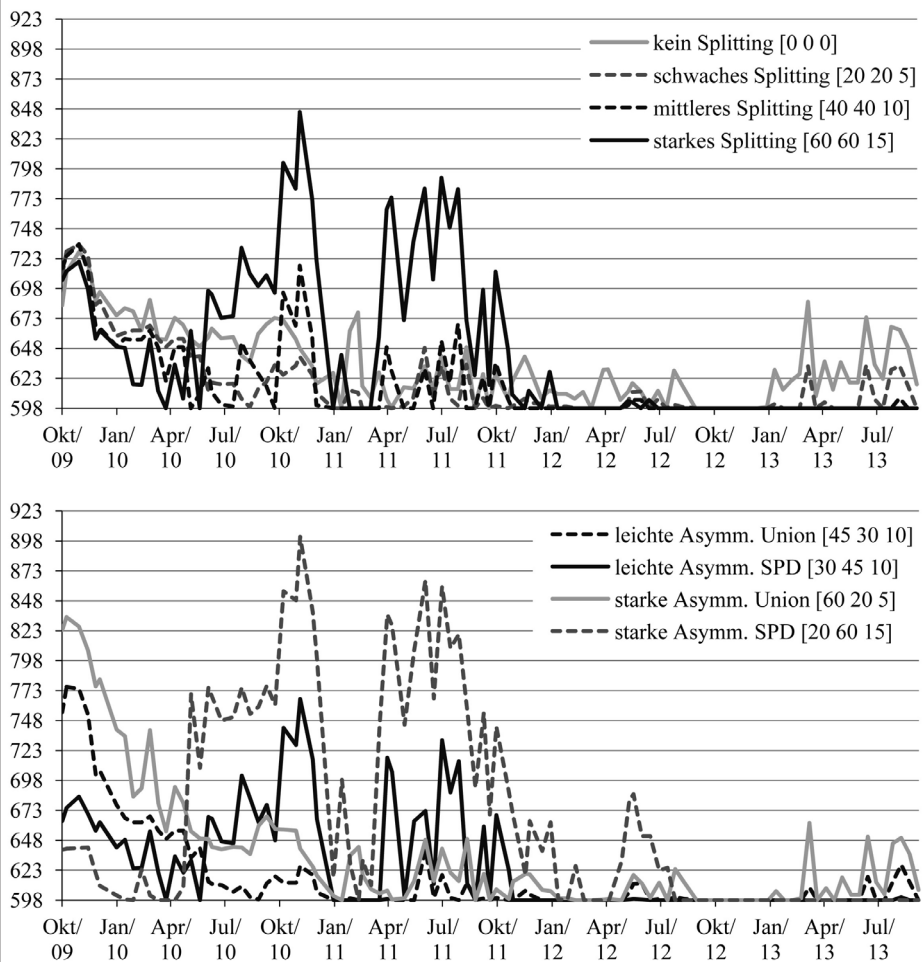
Dabei fällt auf, dass das *Peifer* u.a.-Verfahren eine größere Varianz produziert als das neue Wahlrecht: Die berechneten Größen fluktuieren bei geringen Änderungen der politischen Stimmung (innerhalb weniger Umfragen) deutlich. Die Maxima sind nun größer. Speziell in den Situationen, die schon beim neuen Wahlrecht zu sehr großen Bundestagen führen konnten, findet eine noch stärkere Vergrößerung statt. Dieser Effekt war bei der hypothetischen Anwendung auf vergangene Bundestagswahlen noch nicht zu beobachten, sondern zeigt sich erst in den Simulationen. Dies dürfte daran liegen, dass bei Wahlen bisher keine Situationen aufgetreten sind, die denen der Umfrage am 8. Juni 2011 auch nur annähernd gleichkommen. Damals waren die Grünen mit 24 Prozent praktisch gleich stark wie der potentielle Koalitionspartner SPD mit 25 Prozent, was zu den erwähnten Effekten führt, die stark vom Stimmensplitting abhängig sind: Bei schwachem oder zu Gunsten der Union asymmetrischem Splitting in solchen Situationen werden viel niedrigere Bundestagsgrößen erreicht, die auch unter den Werten liegen, die das neue Wahlrecht produziert.

Die höhere Varianz impliziert nicht nur größere Maxima, sondern auch kleinere Minima: Das Verfahren liefert häufiger sehr niedrige Bundestagsgrößen und schafft es dabei in vielen

41 Vgl. *Richard Hilmer / Nicolas Schleyer*, a.a.O. (Fn. 344); *Joachim Behnke / Florian Bader*, Sophistisches Wählen bei der Bundestagswahl 2009 – gibt es diesbezügliche Anzeichen für Lerneffekte?, in: *Bernhard Weßels / Harald Schoen / Oscar W. Gabriel* (Hrsg.), Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2009, Wiesbaden 2013, S. 249 – 268.

42 Dies hoffen allerdings *Frank Decker*, a.a.O. (Fn. 40) und *Hans Meyer*, Die Zukunft des Bundestagswahlrechts, a.a.O. (Fn. 40), S. 95.

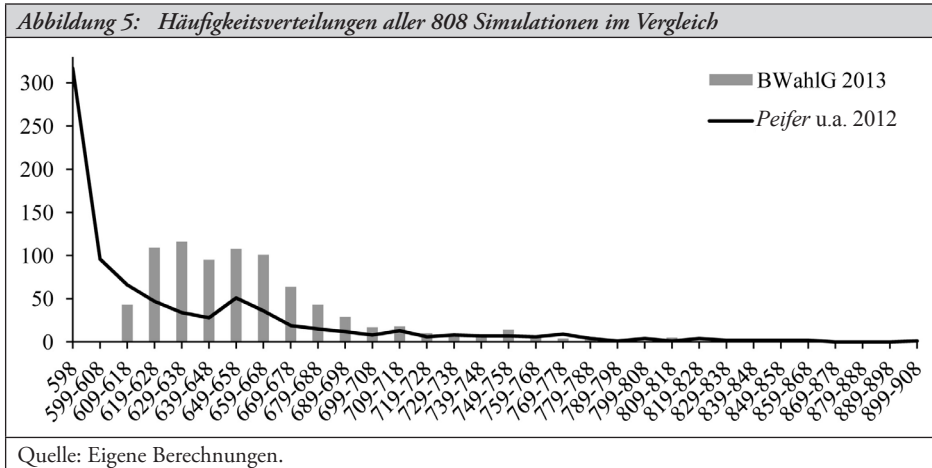
Abbildung 4: Simulationsergebnisse (Peifer u.a. 2012) im Zeitverlauf



Anmerkung: [x y z] bedeutet, dass x% der FDP-Zweitstimmenwähler ihre Erststimme der CDU beziehungsweise CSU, y% der Grünen-Zweitstimmenwähler ihre Erststimme der SPD und z% der Linken-Zweitstimmenwähler ihre Erststimme der SPD geben.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Konstellationen, die Regelgröße von 598 Abgeordneten einzuhalten – was das neue Wahlrecht nicht erreichen kann. Beispielsweise ergibt sich bei allen vier realistischeren Splittingkonstellationen (dunkel eingefärbt) für fast alle Simulationen ab Januar 2012 genau die Regelgröße von 598 Sitzen. Dies deckt sich mit den Ergebnissen aus der Anwendung auf vergangene Wahlen. Die Grafiken vermitteln hier leicht einen falschen Eindruck: Wenn mehrere Splittingkonstellationen zu lediglich 598 Mandaten führen, liegen sie zusammen und kaum erkennbar auf der Zeitachse, während die extremen Ausprägungen nach oben stets gut sichtbar sind. Abbildung 5 zeigt daher die Häufigkeitsverteilungen beider Verfahren, und Tabelle 3 liefert Daten für einen genaueren Vergleich.



Das *Peifer* u.a.-Verfahren weist nach Tabelle 3 erstens insgesamt und innerhalb jeder einzelnen Splittingkonstellation eine höhere Varianz auf als das neue Wahlrecht, was den Ersteindruck aus den Grafiken oben bestätigt. Da innerhalb jeder Splittingkonstellation außer dem Wahlverhalten keine weiteren Faktoren variieren, die die Bundestagsgröße beeinflussen können, bedeutet dies, dass dieses Verfahren empfindlicher gegenüber Schwankungen der politischen Stimmung ist. Abbildung 5 zeigt, dass die höhere Varianz einerseits eine Folge davon ist, dass das Verfahren in vielen Fällen die Regelgröße einhält oder nur mäßig vergrößerte Bundestage hervorbringt. Andererseits treten hohe Werte teilweise häufiger auf als beim geltenden Wahlrecht. Im Bereich von circa 620 bis 670 Sitzen, in dem nach dem neuem Wahlrecht die meisten Fälle verortet sind, finden sich beim *Peifer* u.a.-Verfahren deutlich weniger Fälle.

Zweitens zeigt Tabelle 3, dass bei beiden Verfahren die Varianz bei manchen Stimmensplittingkonstellationen höher ist als bei anderen. Dies verdeutlicht, dass es sich um einen Interaktionseffekt handelt: Ist das Stimmensplitting allgemein stark ([60 60 60]) oder stark asymmetrisch zugunsten der SPD ([20 60 15]), hängt die Bundestagsgröße stärker von der politischen Stimmung ab. Bei keinem oder allgemein schwachem Stimmensplitting hingegen variiert die Bundestagsgröße deutlich weniger über dieselben Konstellationen des Wahlverhaltens.

Interessant ist der Vergleich der Mittelwerte: Trotz der in den Grafiken identifizierten größeren Maxima beim *Peifer* u.a.-Verfahren ist der Durchschnitt mit 633 Sitzen deutlich geringer als beim geltenden Wahlrecht (660). Auch bei jeder der acht Konstellationen von Stimmensplitting liegt die durchschnittliche Bundestagsgröße zwischen 15 und 37 Mandate unter der beim gültigen Wahlrecht zu erwartenden Anzahl. Besonders bei den vier realistischeren (in der Tabelle mittigen) Splittingkonstellationen ist die Mittelwertdifferenz groß, was zusätzlich für das Alternativverfahren spricht.

Vergleicht man direkt, welches der beiden Verfahren jeweils den kleineren Bundestag hervorbringt, zeigt sich, dass das *Peifer* u.a.-Verfahren in der deutlichen Mehrzahl der Fälle (702 von 808, 87 Prozent) geringere Parlamentsgrößen produziert. Auch innerhalb der verschiedenen Splitting szenarien verursacht das Alternativverfahren zumeist kleinere Bundestage. In zwölf Prozent der Simulationen (97 von 808) ist hingegen das geltende Wahlrecht besser. Für diese Fälle beträgt die durchschnittliche Größe nach dem neuen Wahlrecht

Tabelle 3: Vergleich beider Verrechnungsverfahren aufgeschlüsselt nach Stimmensplitting									
	Stimmensplitting								Insgesamt
	ausgeglichen				asymmetrisch				
FDP an Union	0	20	40	60	45	30	60	20	
Grüne an SPD	0	20	40	60	30	45	20	60	
Linke an SPD	0	5	10	15	10	10	5	15	
Varianz									
BWahlG 2013	293	339	896	2.189	539	1.432	852	3.598	1.491
Peifer u.a. 2012	979	956	1.107	3.934	1.449	1.746	2.930	7.426	2.795
Mittelwerte									
Ø BWahlG 2013	650	645	655	676	647	663	652	692	660
Ø Peifer u.a. 2012	635	618	618	644	617	627	636	667	633
Differenz	15	26	37	31	30	37	16	26	27
Direkter Vergleich									
BWahlG < Peifer u.a.	21	8	4	14	8	1	16	25	97
BWahlG = Peifer u.a.	7	0	1	0	0	0	1	0	9
Peifer u.a. < BWahlG	73	93	96	87	93	100	84	76	702
Auslöser – BWahlG 2013									
Keine Vergrößerung	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CDU	62	44	12	6	26	7	65	3	225
CSU	14	10	16	11	11	16	11	8	97
SPD	0	23	54	70	39	63	2	80	331
Auslöser insgesamt	76	77	82	87	76	86	78	91	653
Auslöser – Peifer u.a. 2012									
Keine Vergrößerung	12	36	59	49	48	54	21	38	317
CDU	27	10	4	4	11	3	24	0	83
CSU	38	27	9	8	21	8	36	6	153
SPD	0	0	17	32	0	26	0	49	124
Auslöser insgesamt	77	73	89	93	80	91	81	93	677
Anmerkung: Als Auslöser wird diejenige Partei bezeichnet, die die endgültige Bundestagsgröße sowohl bei der Berechnungsbasis 2013 als auch bei der Berechnungsbasis 2009 bestimmt (also keine Ausgleichsmandate erhält). Daher ist die Fallzahl im Abschnitt Auslöser geringer als 101. Nicht genannte Parteien sind nie Auslöser in diesem Sinne.									
Quelle: Eigene Berechnungen.									

711, für die restlichen Fälle aber nur 653 Mandate. Da die Bundestagsgrößen beider Verfahren sehr hoch korrelieren (der Pearson-Korrelationskoeffizient beträgt 0,86), heißt das, dass das geltende Wahlrecht tendenziell in denjenigen Fällen besser abschneidet, in denen beide Verfahren sehr große Bundestage hervorbringen und damit das Ziel einer Minimierung deutlich verfehlen.

Schließlich kann betrachtet werden, welche Partei jeweils die endgültige Bundestagsgröße auslöst. Dafür wurden Fälle außer Acht gelassen, in denen die Partei, die die Größe des Bundestages bestimmt, sich je nach Berechnungsbasis unterscheidet. Könnte die Linkspartei durch die niedrigere Wahlbeteiligung in Ostdeutschland tatsächlich den Bundestag vergrößern? In den durchgeführten Simulationen bestimmt die Linke kein einziges Mal unab-

hängig von der Berechnungsbasis die Bundestagsgröße.⁴³ Die Ergebnisse bestätigen die Vermutung, dass dieser Mechanismus durch die Reform der Wahlkreiseinteilung sehr unwahrscheinlich geworden ist und daher getrost vernachlässigt werden kann. Zu erkennen ist auch, dass bei schwachem Splitting vor allem die Unionsparteien die Vergrößerung auslösen, da sie in fast allen Umfragen die stärkste Kraft waren. Gleiches gilt bei stark asymmetrischem Splitting zu ihren Gunsten. Liegt hingegen ein mittleres oder starkes Splitting oder ein asymmetrisches Splitting in die andere Richtung vor, führt vor allem die SPD die Vergrößerung herbei. Insgesamt zeigt sich erneut, dass das neue Bundeswahlgesetz die Regelgröße von 598 Mandaten in keiner der 808 Simulationen einhalten kann, während dies dem Alternativverfahren in 39 Prozent der Fälle (317 von 808) gelingt. Wie bereits bei den Mittelwerten beobachtet, schneidet letzteres in den realistischeren Splittingkonstellationen noch etwas besser ab als insgesamt: Es kommt in ungefähr der Hälfte der Simulationen für die vier mittleren Splittingkonstellationen (210 von 404 Fällen) ohne eine Vergrößerung aus.

Um die teils sehr großen Bundestage zu verhindern, könnte eine Kombination mit dem zweiten Reformvorschlag in Betracht gezogen werden, dem Einstimmensystem. Die Abschätzung der genauen Folgen ist dabei wie oben dargelegt schwierig. Unter den dort genannten Annahmen können folgende Aussagen getroffen werden. Durch die Kombination beider Optionen addieren sich deren Vorteile keineswegs: Die berechnete durchschnittliche Größe beträgt 635 Sitze und unterscheidet sich damit nicht merklich vom Durchschnitt beim *Peifer* u.a.-Verfahren in den anderen sieben Splittingkonstellationen (632). Unter anderem liegt dies daran, dass unter der Annahme von keinem Splitting für fast das gesamte Jahr 2013 höhere Werte erzielt werden als bei jeder anderen Splittingkonstellation, solange das Alternativverfahren verwendet wird (siehe Abbildung 4). Eine Kombination beider Reformoptionen erscheint daher kaum lohnenswert, müsste aber ebenfalls neu evaluiert werden, wenn akkuratere Schätzmethoden für das Einstimmensystem verfügbar sind.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das alternative Verrechnungsverfahren von *Richard Peifer* und anderen sowohl im Durchschnitt als auch in den meisten Fällen im direkten Vergleich sowie hinsichtlich der Fähigkeit, die Regelgröße einzuhalten, dem geltenden Bundeswahlgesetz überlegen ist. Dies verstärkt sich teilweise noch in den realistischeren Stimmensplittingkonstellationen. Jedoch ist das Verfahren in zwölf Prozent der Simulationen auch schlechter, und dies sind vor allem Fälle, in denen der Bundestag besonders groß wird. Das Alternativverfahren ist also noch empfindlicher gegenüber Schwankungen der politischen Stimmung.

7. Ergebnisse nach dem Verfahren von *Peifer* u.a. ohne Aufschlag sowie generell begrenzter Nutzen von Reformen des Verrechnungsverfahrens

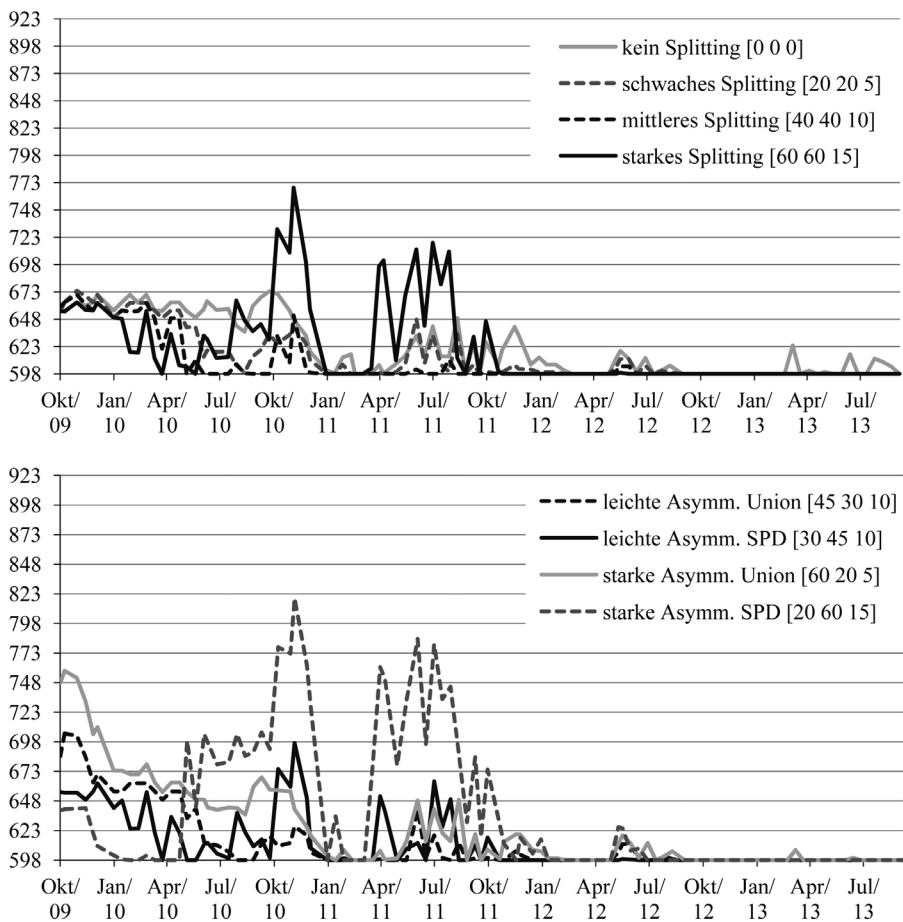
Wie in Tabelle 3 zu sehen, löst die CSU beim *Peifer* u.a.-Verfahren in 153 Fällen die Vergrößerung aus. Sie erhält bei diesem Verfahren keinen Aufschlag, das heißt in diesen Fällen besteht kein Unterschied zum *Peifer* u.a.-Verfahren ohne Aufschlag. Die CSU erlangt somit in mindestens 153 Fällen externe Überhangmandate, und diese führen unvermeidlich zu

⁴³ Bei der Berechnungsbasis 2013 bestimmt die Linke zwar dreizehn Mal die Vergrößerung. Jedoch führen dieselben Szenarien bei der Berechnungsbasis 2009 zu anderen Auslösern. Umgekehrt ist dies drei Mal der Fall.

Vergrößerungen selbst beim für die Minimierung des Bundestages optimalen *Peifer* u.a.-Verfahren ohne Aufschlag. Kein Verrechnungsverfahren ist in der Lage, im Falle von externen Überhangmandaten die Regelgröße einzuhalten. Um festzustellen, in welchem Umfang dieser Effekt auftritt, werden nun die Ergebnisse für das *Peifer* u.a.-Verfahren ohne Aufschlag vorgestellt (siehe Abbildung 6 und Tabelle 4).

Es wird ersichtlich, dass auch beim für die Minimierung der Bundestagsgröße optimalen Verrechnungsverfahren wesentliche Vergrößerungen des Bundestages über 700 Sitze möglich sind. Zwar gehen die Bundestagsgrößen gegenüber beiden zuvor vorgestellten Verrechnungsverfahren sichtbar zurück und liegen im Durchschnitt nur noch bei 619 Sitzen. Insbesondere ab Januar 2012 werden sehr niedrige Werte erreicht. Jedoch sind im Falle deutlicher

Abbildung 6: Simulationsergebnisse (*Peifer* u.a. 2012 ohne Aufschlag) im Zeitverlauf



Anmerkung: [x y z] bedeutet, dass x% der FDP-Zweitstimmenwähler ihre Erststimme der CDU beziehungsweise CSU, y% der Grünen-Zweitstimmenwähler ihre Erststimme der SPD und z% der Linken-Zweitstimmenwähler ihre Erststimme der SPD geben.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 4: Vergleich beider Verfahren mit Peifer u.a. 2012 ohne Aufschlag („Peifer 0“)									
	Stimmensplitting								Insge- samt
	ausgeglichen				asymmetrisch				
FDP an Union	0	20	40	60	45	30	60	20	
Grüne an SPD	0	20	40	60	30	45	20	60	
Linke an SPD	0	5	10	15	10	10	5	15	
Varianz									
Peifer 0	696	532	447	1.412	678	520	1.400	3.306	1.192
Mittelwerte									
Ø Peifer 0	622	614	608	622	612	611	624	637	619
BWahlG – Peifer 0	28	31	47	54	35	52	28	55	41
Peifer u.a. – Peifer 0	13	5	10	22	5	15	12	30	14
Vergleich mit Peifer u.a. 2012 ohne Aufschlag									
BWahlG = Peifer 0	7	0	1	0	0	0	1	0	9
Peifer 0 < BWahlG	94	101	100	101	101	101	100	101	799
Peifer u.a. = Peifer 0	54	82	71	59	84	66	64	47	527
Peifer 0 < Peifer u.a.	47	19	30	42	17	35	37	54	281
Auslöser – Peifer u.a. 2012 ohne Aufschlag									
Keine Vergrößerung	31	45	73	57	55	62	39	51	413
CDU	2	0	0	0	4	0	7	0	13
CSU	51	34	12	11	27	12	43	6	196
SPD	0	0	2	23	0	12	0	31	68
Auslöser insgesamt	84	79	87	91	86	86	89	88	690
Anmerkung: „Peifer 0“ bezeichnet das Peifer u.a.-Verfahren ohne Aufschlag und ist in Bezug auf die Ausgangsverteilung mit dem Vorschlag der Linken identisch. Als Auslöser wird diejenige Partei bezeichnet, die die endgültige Bundestagsgröße sowohl bei der Berechnungsbasis 2013 als auch bei der Berechnungsbasis 2009 bestimmt (also keine Ausgleichsmandate erhält). Daher ist die Fallzahl im Abschnitt Auslöser geringer als 101. Nicht genannte Parteien sind nie Auslöser in diesem Sinne.									
Quelle: Eigene Berechnungen.									

Mehrheiten eines Lagers und bei gleichzeitig allgemein starkem oder asymmetrischem Splitting zu dessen Gunsten weiterhin sehr große Bundestage zu erwarten.

Wie bei den anderen Verfahren ist die durchschnittliche Größe ebenso wie die Varianz bei stark asymmetrischem Splitting zugunsten der SPD am größten. In dieser Konstellation und bei allgemein starkem Splitting führt das Verfahren ohne Aufschlag aber auch zu den deutlichsten Verbesserungen gegenüber dem geltenden Bundeswahlrecht und dem normalen Peifer u.a.-Verfahren.

Die Ergebnisse des Verfahrens ohne Aufschlag können benutzt werden, um zu vergleichen, wie nahe andere Verfahren dem für Verrechnungsverfahren möglichen Optimum kommen. Dabei zeigt sich, dass das neue Wahlrecht in fast allen Fällen hinter dem Potential eines Verrechnungsverfahrens zur Minimierung der Bundestagsgröße zurückbleibt. Das normale Peifer u.a.-Verfahren hingegen erreicht bereits in fast zwei Drittel der simulierten Fälle (527 von 808) das mögliche Optimum. Dies ist erneut ein deutliches Indiz für seine Überlegenheit gegenüber dem neuen Wahlrecht.

Wenn man die Auslöser betrachtet, zeigt sich, dass das Verfahren nur in circa der Hälfte der Fälle (413 von 808) die Regelgröße einhalten kann.⁴⁴ In der anderen Hälfte der Fälle

⁴⁴ In den realistischeren Splittingkonstellationen sind es 61 Prozent der Fälle (247 von 404).

liegen externe Überhangmandate vor, die nur durch Ausgleichsmandate kompensiert werden können. Der größte Teil der Vergrößerungen wird durch die CSU hervorgerufen. Allein durch eine Reform des Verrechnungsverfahrens kann also offenbar keine zufriedenstellende Lösung erreicht werden. Sollen Vergrößerungen des Bundestages effektiv verhindert werden, bleibt nur die Möglichkeit, bereits die Entstehung der Überhangmandate unwahrscheinlicher zu machen, anstatt deren Konsequenzen auszugleichen. Um dieses Ziel zu erreichen, wären Veränderungen bei der Direktmandatsverteilung zwingend erforderlich.

8. Neues Wahlrecht im Belastungstest: weitere Anpassungen nötig

Das neue Wahlrecht schneidet im hier durchgeführten Belastungstest nicht gut ab. Zwei Probleme treten auf und führen zur Vergrößerung des Bundestages:

Erstens kann die Regelgröße von 598 Mandaten nicht eingehalten werden. Es kommt stets zu Vergrößerungen, wie an der Wahl 2013 beobachtet werden kann. Dies lässt sich nur durch eine Reform des Verrechnungsverfahrens beheben, da als Ursache die suboptimale Ausgangsverteilung auszumachen ist. Dafür wurden zwei Varianten des alternativen *Peifer* u.a.-Verfahrens getestet. Die Standardvariante führt im Durchschnitt und in einer großen Mehrheit der Simulationen zu kleineren Bundestagen und ermöglicht in über einem Drittel der Fälle auch die Einhaltung der Regelgröße. Folgt man (aus welchen Gründen auch immer) dem Argument, man müsse den Bundestag verkleinern, so kann dieses Verfahren als überlegen betrachtet und grundsätzlich für eine Reform empfohlen werden. Verzichtet man auf den Aufschlag, den dieses Verfahren vorsieht, gelangt man zum logischen Minimum der Ausgangsverteilung und damit zu einem Verfahren, das die Bundestagsgröße unter den Nebenbedingungen der Ausschaltung des negativen Stimmgewichts und der Wahrung des Parteienproporz minimiert. Diese Variante würde in einem Drittel der Fälle noch besser abschneiden als das normale *Peifer* u.a.-Verfahren, belastet aber den föderalen Proporz stärker und erschwert die Fraktionsplanung für die Parteien, die (beinahe) externe Überhangmandate erlangen.

Wie alle anderen Verrechnungsverfahren ist es vom nächsten Problem des neuen Wahlrechts betroffen, denn zweitens führt das neue Wahlrecht in circa zwölf Prozent der Simulationen zu sehr großen Bundestagen von 700 Mandaten und mehr, da es sehr empfindlich gegenüber Schwankungen der politischen Stimmung ist. Speziell in Situationen, in denen ein politisches Lager deutlich überlegen ist und dabei noch vom Stimmensplitting profitiert, tritt eine erhebliche Vergrößerung auf. Vor allem in diesen Konstellationen schneidet das *Peifer* u.a.-Verfahren schlechter ab als das bestehende Wahlrecht, da es noch sensibler für variierendes Wahlverhalten ist. Auch wenn diese Fälle selten zu erwarten sind, könnte die dann eintretende erhebliche Vergrößerung jenseits bekannter Ausmaße besonders in den Blick der Öffentlichkeit geraten und Kritik hervorrufen. Vor dem Hintergrund des umfassenden Bildes, das die Simulationsrechnungen ergeben, ist die Wahl 2013 mit einer Größe von 631 Mandaten eher als Glücksfall anzusehen, der aufgrund günstiger Umstände zustande kam. Langfristig ist es aufgrund der deutlich variierenden politischen Kräfteverhältnisse nur eine Frage der Zeit, bis ein sehr großer Bundestag entstehen wird.

Dieses zweite Problem lässt sich nur durch eine Reform der Direktmandatsverteilung lösen, da selbst das bezüglich der Minimierung der Bundestagsgröße beste Verrechnungsverfahren (das *Peifer* u.a.-Verfahren ohne Aufschlag) in bestimmten Konstellationen noch

erhebliche Vergrößerungen nach sich zieht und nur in weniger als der Hälfte der Simulationen die Regelgröße einhalten kann. Eine entsprechende Reform müsste daher zur Folge haben, dass die große Partei des jeweils dominierenden Lagers insbesondere in Situationen, in denen sie deutlich überlegen ist, weniger Direktmandate gewinnt, damit weniger Überhangmandate und dadurch weniger Ausgleichsmandate und kleinere Bundestage entstehen. Wohlgemerkt: Hier ist nicht die endgültige Mandatsvergabe und damit die Machtbalance zwischen den Parteien gemeint, die bei einer solchen Reform völlig unverändert bliebe, sondern nur die Verteilung der Direktmandate, die die Vergrößerung des Bundestages wesentlich beeinflusst. Unter zahlreichen zusätzlichen Annahmen wurde getestet, ob eine Rückkehr zum Einstimmensystem diesen Effekt erzielen könnte. Es zeigt sich, dass diese Reformoption tatsächlich Potential birgt, um die deutlichsten Vergrößerungen zu vermeiden. Jedoch sind die genauen Wirkungen schwer vorherzusehen, da nicht bekannt ist, wie sich das Wahlverhalten bei einer Reform der Stimmgebung verändern würde. Dementsprechend sind diese Ergebnisse mit Vorsicht zu interpretieren.

Sicher ist hingegen, dass die Lösung beider Probleme nur durch eine Kombination zweier Maßnahmen erreicht werden kann. Prinzipiell gibt es für Reformen im deutschen Mehrebenenwahlssystem⁴⁵ fünf Möglichkeiten: Entweder man verändert die Verknüpfung der beiden Ebenen (Wahlkreis und nationale Ebene) bei der Stimmenverrechnung (anderes Verrechnungsverfahren, zum Beispiel *Peifer* u.a.), bei der Stimmabgabe (zum Beispiel Einstimmensystem) oder beim Gewicht der Ebenen (Senkung des Direktmandatsanteils auf zum Beispiel 40 Prozent). Oder man verändert die auf den Erststimmen basierende Mandatsvergabe auf der unteren Ebene hin zu einem proportionaleren Verfahren, wobei hier entweder Mehrpersonenwahlkreise oder eine weniger disproportionale Verteilung im Einerwahlkreis (zum Beispiel absolute Mehrheitswahl⁴⁶) denkbar sind. Einige mögliche Reformen der Stimmenverrechnung wurden hier bereits untersucht. Die anderen vier Optionen beeinflussen die Direktmandatsverteilung. Wenn es durch eine davon gelingen könnte, die in bestimmten Konstellationen grundsätzlich sehr hohen Bundestagsgrößen effektiv abzusenken, wäre das *Peifer* u.a.-Verfahren eine gute Lösung für das erste Problem, da es überhaupt erst ermöglicht, die Regelgröße von 598 Mandaten zu erreichen, und außerdem im Durchschnitt zu niedrigeren Bundestagsgrößen führt. Die Höhe des Aufschlags könnte hier an den Bedarf angepasst werden, der sich durch eine Reform der Direktmandatsverteilung noch verringern würde.

Dieser Beitrag hat sich nur mit einer der vier Optionen zur Reform der Direktmandatsverteilung beschäftigt (dem Einstimmensystem). Insbesondere die Senkung des Direktmandatsanteils und die Einführung von Zweierwahlkreisen⁴⁷ sollten eingehender und auch mit

45 Systematisch *Matthew Soberg Shugart / Martin P. Wattenberg*, Mixed-Member Electoral Systems: A Definition and Typology, in: *dies.* (Hrsg.), Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?, Oxford 2001, S. 9 – 24.

46 Bereits angedacht von *Joachim Behnke*, Erwartete Überhangmandate aufgrund der aktuellen Umfragedaten im August 2011, a.a.O. (Fn. 26).

47 Dafür zum Beispiel *ders.*, Überhangmandate und negatives Stimmgewicht: Zweimannwahlkreise und andere Lösungsvorschläge, in: ZParl, 41. Jg. (2010), H. 1, S. 247 – 260. Zweierwahlkreise haben die hier willkommene Eigenschaft, dass sie tendenziell nicht die stärkste, sondern die zweitstärkste Partei bevorzugen, was in Chile zu beobachten ist. Dies könnte ein probates Mittel sein, um die Verteilung der Direktmandate proportionaler zu gestalten und flächendeckende Gewinne der je stärksten Partei effektiv zu verhindern.

Hilfe von Simulationen untersucht werden⁴⁸, um eine angemessene Lösung für das zweite Problem zu finden. Denn die hier durchgeführten Simulationen zeigen deutlich, dass das frisch reformierte Wahlsystem weiterer Anpassungen bedarf, um übergroße Bundestage effektiv verhindern zu können.

48 Gerade beim Direktmandatsanteil fehlt es noch an adäquaten Schätzmethoden.

Die Auswirkungen der Wahlsysteme: elf Modellrechnungen mit den Ergebnissen der Bundestagswahl 2013

Hendrik Träger

Die Bundestagswahl 2013 war gleich in mehrfacher Hinsicht ein historisches Ereignis: Die Unionsparteien gewannen 236 der 299 Direktmandate, verpassten aber mit einem Zweitstimmenanteil von „nur“ 41,5 Prozent die absolute Mehrheit der Mandate um wenige Sitze. Ihr bisheriger Bündnispartner, die FDP, verlor ungefähr zwei Drittel ihrer Wähler aus dem Jahr 2009, erreichte lediglich 4,8 Prozent der Zweitstimmen und ist zum ersten Mal seit 1949 nicht mehr im Bundestag vertreten. Infolge des Ausscheidens der Liberalen sitzen erstmals seit der 12. Wahlperiode (1987 bis 1990/91) nur die Abgeordneten von vier Parteien (CDU/CSU¹, SPD, Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen) im Parlament.² Einen ähnlichen Stimmenanteil wie die FDP erreichte die erst wenige Monate zuvor gegründete „Alternative für Deutschland“ (AfD); auch sie wurde wegen der Fünf-Prozent-Sperrklausel bei der Mandatszuteilung nicht berücksichtigt. An diesen Punkten werden die Auswirkungen des Wahlsystems deutlich.

1. Wahlsysteme und ihre Auswirkungen

Ein Wahlsystem überträgt „Stimmenergebnisse (data of votes) in spezifischer Weise (im Falle von Parlamentswahlen) in Mandatsergebnisse (parliamentary seats)“³; dabei können verschiedene Modi angewandt werden. Das International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) unterscheidet zwischen „twelve main systems, the majority of which fall into three broad families“⁴ (vgl. Tabelle 1). Dies sind

- 1 CDU und CSU werden in diesem Beitrag als eine Partei betrachtet, denn Christdemokraten und Christsoziale treten in keinem Bundesland gegeneinander an. Das ist bei allen Angaben hinsichtlich der Anzahl der bei der Wahl angetretenen Parteien und der in den Bundestag eingezogenen Fraktionen zu berücksichtigen.
- 2 Zwischen 2002 und 2005 stellte die damalige PDS keine Fraktion, war aber – anders als die FDP in der 18. Wahlperiode – immerhin mit zwei Direktmandaten im Bundestag vertreten.
- 3 *Dieter Noblen*, *Wahlrecht und Parteiensystem*, Opladen / Farmington Hills 2009, S. 61.
- 4 International IDEA, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Stockholm 2005, S. 28, http://www.idea.int/publications/esd/upload/Idea_ESD_full.pdf (Abruf am 23. September 2013).