

Gerd Strohmeier

Die schlechteste Wahlsystemreform – mit Ausnahme aller anderen¹

1. Einleitung

Der vorliegende Beitrag wurde zu einer Zeit geschrieben, in der es in der Bundesrepublik Deutschland kein verfassungskonformes Wahlsystem gab, da das Bundesverfassungsgericht Teile des Bundeswahlgesetzes für verfassungswidrig erklärt hatte und die gesetzte Frist zur Behebung der Verfassungswidrigkeit abgelaufen war. Dieser Umstand ist hinsichtlich seiner faktischen Wirkung nicht so dramatisch wie er gelegentlich dargestellt wird,² jedoch mit Blick auf die in Art. 20 Abs. 3 GG verankerte Bindung des Gesetzgebers an die Verfassung sowie auch den Respekt gegenüber dem Bundesverfassungsgericht schlichtweg inakzeptabel. Wenigstens wurden bis zum 30. Juni 2011, an dem die Frist ablief, vier Gesetzentwürfe zur Reform des bestehenden Wahlsystems eingebracht. Der vorliegende Beitrag verfolgt das Ziel, den Regelungsauftrag des Bundesverfassungsgerichts zu skizzieren und vor diesem Hintergrund die diversen Reformvorschläge zur Behebung des beanstandeten Effekts des »inversen Erfolgswerts« bzw. »negativen Stimmgewichts« vergleichend zu diskutieren. Im Mittelpunkt steht die Wirkung der verschiedenen Reformmodelle mit Blick auf die tragenden Urteilsgründe bzw. den Gesetzgeber normativ bindenden Regelungsauftrag sowie deren Nebenwirkungen bzw. Vor- und Nachteile gegenüber dem bestehenden Wahlsystem.³

2. Regelungsauftrag des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 3. Juli 2008 entschieden, dass § 7 Absatz 3 Satz 2 in Verbindung mit § 6 Absätze 4 und 5 BWG den Grundsatz der

- 1 Der Beitrag basiert im Wesentlichen auf meiner Stellungnahme, die ich als Sachverständiger für die öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zur Thematik am 5. September 2011 abgegeben habe (A-Drs. 17(4)327 H).
- 2 Vgl. hierzu u.a. die Bundestagsdebatte zur Wahlsystemreform am 30. Juni 2011 (Plenarprotokoll 17/117, S. 13489ff.).
- 3 Das Problem der »Berliner Zweistimmen«, dessen Lösung das Bundesverfassungsgericht offensichtlich im Zuge der Behebung des Effekts des inversen Erfolgswerts erwartet (BVerfG, 2 BvC 4/04 vom 15.1.2009; Heinrich Lang, A-Drs. 16(4)592 F, S. 11), wird nicht diskutiert, da es hierfür (mit der Ergänzung von § 6 Abs. 1 Satz 2 BWG) eine ebenso einfache wie naheliegende Lösung gibt, für die sich – mit Ausnahme der Fraktion Die Linke – alle Fraktionen im Deutschen Bundestag in ihren Gesetzentwürfen ausgesprochen haben.

Gleichheit der Wahl und den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl verletze (Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG), »soweit hierdurch ermöglicht wird, dass ein Zuwachs an Zweitstimmen zu einem Verlust an Sitzen der Landeslisten oder ein Verlust an Zweitstimmen zu einem Zuwachs an Sitzen der Landeslisten führen kann«.⁴ Der daraus resultierende Regelungsauftrag bezieht sich ausschließlich auf die Behebung des Effekts des »inversen Erfolgswerts« und nicht etwa – wie zum Teil suggeriert⁵ – auf eine Beseitigung von Überhangmandaten bzw. eine damit verbundene Erhöhung der Erfolgswertgleichheit.

In seinem Urteil vom 10. April 1997 hat das Bundesverfassungsgericht (zum wiederholten Male) entschieden, dass Überhangmandate – ohne Verrechnung und Ausgleich – mit dem Grundgesetz vereinbar seien.⁶ Zwar haben – wie die Gegner von Überhangmandaten häufig betonen⁷ – nur vier Richter die entsprechende Entscheidung getragen, doch ist diese im Kern, d.h. mit Blick auf die prinzipielle Verfassungsmäßigkeit von Überhangmandaten, von allen Richtern im Urteil vom 3. Juli 2008 bestätigt worden. Schließlich werden in dem Urteil nicht die Überhangmandate, sondern ausschließlich die inversen Erfolgswerte beanstandet, und auch Reformalternativen ohne Verzicht auf Überhangmandate aufgezeigt.⁸ Das Bundesverfassungsgericht ist in mehreren Urteilen zu dem Ergebnis gekommen, dass Überhangmandate den (verhältnismäßigkeitsrechtlich verstandenen) Erfolgswert der Wählerstimmen differenzieren und diese Differenzierung »als die notwendige Folge des besonderen Charakters der personalisierten Verhältniswahl mit der Wahlgleichheit nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG vereinbar« sei – »solange die Wahlkreise im Rahmen des Möglichen annähernd gleich groß seien«.⁹ Damit hat das Bundesverfassungsgericht – wie es selbst explizit festgestellt hat – »das Überhangmandat verfassungsrechtlich anerkannt, auch wenn sich darauf eine Mehrheit im Bundestag und die Wahl einer Bundesregierung gründen sollte«.¹⁰ Gleichwohl hat es einschränkend erklärt, dass der Grundcharakter der Wahl als Verhältniswahl sowie das gesetzlich verankerte Prinzip eines zur Hälfte aus (persönlichkeitsbezogen legitimierten) Wahlkreismandaten und zur Hälfte aus (parteibezogen legitimierten) Listenmandaten zusammengesetzten Bundestages die oben genannte Differenzierung nicht unbeschränkt zulasse bzw. sich die Zahl der Überhangmandate in Grenzen zu halten habe. Dabei hat es darauf hingewiesen, dass bei der Bestimmung dieser Grenzen die Sperrklausel in Höhe von fünf Prozent als Orientierungspunkt bzw. Anhalt dienen möge und die Erhöhung der Sitzzahl durch Überhangmandate innerhalb dieser angedeuteten – und noch nie, auch bei der Bundestagswahl 2009 nicht erreichten – Grenze (fünf Prozent der regulären Gesamt-

4 BVerfG, 2 BvC 1/07 vom 3.7.2008.

5 Vgl. etwa Joachim Behnke, »Überhangmandate und negatives Stimmengewicht: Zweimannwahlkreise und andere Lösungsvorschläge« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 41, Nr. 2 (2010), S. 247.

6 Vgl. BVerfG, 2 BvF 1/95 vom 10.4.1997.

7 Vgl. etwa Eckhard Jesse, *Demokratie in Deutschland, Diagnosen und Analysen*, Köln 2008, S. 232.

8 Vgl. auch Johann Hahlen, A-Drs. 16(4)592 C, S. 2.

9 BVerfG, 2 BvF 1/95 vom 10.4.1997 mit Verweisen auf frühere Urteile.

10 Ebd.

sitzzahl) verfassungsrechtlich hinnehmbar sei.¹¹ Damit hat das Bundesverfassungsgericht Verzerrungen der Erfolgswertgleichheit, d. h. der Proportionalität bei der Verteilung der Sitze nach den für die Parteien abgegebenen Zweitstimmen, durch Überhangmandate prinzipiell gerechtfertigt. Entscheidend ist, dass sich der aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. Juli 2008 resultierende Regelungsauftrag grundsätzlich nicht auf eine Erhöhung der (Zweit-)Stimmen-Sitze-Proportionalität bezieht. Das Bundesverfassungsgericht hat sogar darauf hingewiesen, dass es durch bestimmte Reformalternativen zu einer Beeinträchtigung »der Genauigkeit der verhältnismäßigen Repräsentation der Parteien« kommen kann.¹² Die Möglichkeit zur Entstehung von Überhangmandaten muss auch nicht als Ursache für den Effekt des inversen Erfolgswerts beseitigt werden, da sie allein nicht die Ursache für den Effekt ist: »Im Hinblick darauf, dass der Effekt des negativen Stimmgewichts untrennbar mit den Überhangmandaten und [sic] der Möglichkeit von Listenverbindungen (§ 7 BWG) zusammenhängt, kann eine Neuregelung sowohl beim Entstehen der Überhangmandate oder bei der Verrechnung von Direktmandaten mit den Zweitstimmenmandaten oder auch bei der Möglichkeit von Listenverbindungen ansetzen.«¹³ Folglich ist eine Beseitigung der Möglichkeit zur Entstehung von Überhangmandaten oder auch ein Ausgleich von Überhangmandaten weder direkt noch indirekt notwendig, um den bestehenden verfassungswidrigen Zustand zu beheben.

Die Tatsache, dass Überhangmandate verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden können, bedeutet natürlich nicht, dass sie verfassungspolitisch akzeptiert werden müssen. Schließlich sind Überhangmandaten zweifelsohne gewisse Nachteile inhärent. Dazu zählen vornehmlich die Verzerrung der Erfolgswertgleichheit und potenzielle Folgen dieser Verzerrung, wie z.B., dass eine Regierungsmehrheit nur durch Überhangmandate zustande kommt – was bislang allerdings noch nie der Fall war. Vielmehr haben sich Überhangmandate als »Mehrheitsboni [...] zur Erleichterung der Regierungsbildung«¹⁴ bzw. Vergrößerung der Regierungsmehrheit erwiesen. Aus diesen und anderen Gründen wird in der Literatur auch dafür plädiert, Überhangmandate »bewusst und nicht nur als unschönen Nebeneffekt [zu] erhalten«.¹⁵ Die Darstellung (möglicher) positiver Effekte darf jedoch den Blick auf die (möglichen) negativen Effekte von Überhangmandaten nicht verstellen. Letztlich geht es auch nicht um die Frage, ob (mögliche)

11 Vgl. ebd.

12 Vgl. BVerfG, 2 BvC 1/07 vom 3.7.2008. Im Übrigen steht der Effekt des inversen Erfolgswerts in keinem eindeutigen Zusammenhang mit der Stimmen-Sitze-Proportionalität, zumal er diese nicht nur verringern, sondern auch erhöhen kann: wenn mehr Stimmen zu weniger Sitzen führen (BVerfG, 2 BvC 1/07 vom 3.7.2008; Behnke, Überhangmandate und negatives Stimmengewicht: Zweimannwahlkreise und andere Lösungsvorschläge, aaO. (FN 5), S. 247 f.; Gerd Strohmeier, »Die Geister, die Karlsruhe rief – eine Replik auf die Beiträge zur Wahlsystemreform in Heft 2/2010 der Zparl« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 42, Nr. 1 (2011), S. 187).

13 BVerfG, 2 BvF 1/95 vom 10.4.1997.

14 Franz Urban Pappi / Michael Herrmann, »Überhangmandate ohne negatives Stimmgewicht: Machbarkeit, Wirkungen, Beurteilung« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 41, Nr. 2 (2010), S. 271.

15 Ebd., S. 266.

Vorteile von Überhangmandaten deren (mögliche) Nachteile überwiegen, sondern vielmehr um die Frage, ob die (möglichen) Nachteile von Überhangmandaten die Nachteile anderer, auf Überhangmandate (weitgehend) verzichtender Ausgestaltungsformen einer mit der Personalwahl verbundenen Verhältniswahl (kurz: der personalisierten Verhältniswahl) überwiegen – oder nicht.

Festzuhalten ist, dass sich der Regelungsauftrag des Bundesverfassungsgerichts ausschließlich auf die Behebung des Effekts des inversen Erfolgswerts bezieht. Da in der Urteilsbegründung darauf hingewiesen wird, dass der Effekt »nicht nur in seltenen Ausnahmefällen« entstehe, »die bei der verfassungsrechtlichen Bewertung des Wahlrechts vernachlässigt werden könnten«,¹⁶ kann daraus geschlussfolgert werden, dass für das Bundesverfassungsgericht das Entstehen des Effekts in seltenen Ausnahmefällen verfassungsrechtlich hinnehmbar ist. Allerdings hat das Gericht nicht deutlich gemacht, bis zu welcher Grenze Ausnahmefälle als selten gelten und bei der verfassungsrechtlichen Bewertung vernachlässigbar sein könnten, weshalb Regelungen, die nur auf eine Reduzierung, nicht aber auf eine Beseitigung des Effekts des inversen Erfolgswerts abzielen, grundsätzlich problematisch sind. Immerhin hat das Bundesverfassungsgericht angemerkt, dass sich der Gesetzgeber »bei seiner Einschätzung und Bewertung nicht an abstrakt konstruierten Fallgestaltungen, sondern an der politischen Wirklichkeit orientieren«¹⁷ müsse, was gewisse Hinweise auf diese Grenze geben mag.

Zwar existiert eine große Bandbreite grundsätzlich möglicher und prinzipiell geeigneter Reformen zur Behebung des Effekts des inversen Erfolgswerts, die von »struktur-erhaltend-korrigierenden« bis zu »strukturverändernd-modifizierenden« Reformen reicht,¹⁸ doch führen selbst struktur-erhaltend-korrigierende Reformen, mitunter Reformen, die »als *minimal-invasive* Fortentwicklungen«¹⁹ der personalisierten Verhältniswahl geplant sind, zu nicht unerheblichen politischen Nebenwirkungen bzw. »spezifische[n] Nachteile[n] gegenüber dem bisherigen Wahlsystem«.²⁰ Entscheidend ist, dass sich der Effekt des inversen Erfolgswerts nicht folgenlos beheben lässt und jeder (offensichtlich auch noch so filigrane) Eingriff in das Wahlsystem zur Behebung des Effekts gewisse Nebenwirkungen hat²¹ – die unter Umständen (nicht verfassungsrechtlich, aber verfassungspolitisch) problematischer sind als der Effekt selbst. Daher gilt: Nicht alles, was verfassungsrechtlich möglich bzw. geeignet ist und mathematisch logisch bzw. richtig erscheint, ist verfassungspolitisch erforderlich, angemessen und sinnvoll. Im Um-

16 BVerfG, 2 BvC 1/07 vom 3.7.2008.

17 Ebd.

18 Vgl. Gerd Strohmeier, »Vergangene und zukünftige Reformen des deutschen Wahlsystems« in: ders. (Hg.), *Zeitschrift für Politikwissenschaft. Sonderband Wahlsystemreform*, Baden-Baden 2009, S. 39.

19 Daniel Lübbert / Felix Arndt / Friedrich Pukelsheim, *Proporzwahrende Anpassung der Bundestagsgröße – ein Lösungsvorschlag für das Problem der negativen Stimmgewichte bei Bundestagswahlen*, Preprint Nr. 02/2011 – 17. Februar 2011, <http://www.math.uni-augsburg.de/pages/de/forschung/preprints.shtml>, S. 2.

20 Ebd., S. 3.

21 Vgl. Daniel Lübbert, »Negative Stimmgewichte bei der Bundestagswahl 2009« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 41, Nr. 2 (2010), S. 289.

kehrschluss gilt natürlich auch, dass nicht alles, was verfassungspolitisch erforderlich, angemessen und sinnvoll erscheint (bzw. schlichtweg politisch gewollt ist), mathematisch logisch bzw. richtig und verfassungsrechtlich möglich bzw. geeignet ist. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 3. Juli 2008 festgestellt, dass der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags »das Verfahren der Wahl zum Deutschen Bundestag als Mehrheitswahl oder als Verhältniswahl gestalten«, also sowohl ein (reines) Mehrheitswahlsystem als auch ein (reines) Verhältniswahlsystem schaffen, sowie »auch beide Wahlsysteme miteinander verbinden«²² dürfe – und damit die gesamte Bandbreite grundsätzlich möglicher und prinzipiell geeigneter Reformen zur Behebung des Effekts des inversen Erfolgswerts aufgezeigt. Gleichwohl hat es auch einige konkrete Vorschläge skizziert, die es (zumal es sie in dem Beschluss zu einer Wahlprüfungsbeschwerde vom 15. Januar 2009 erneut aufgeführt hat)²³ dem Gesetzgeber offensichtlich »mit auf den Weg« geben wollte: »eine Berücksichtigung von Überhangmandaten bei der Oberverteilung, der Verzicht auf Listenverbindungen nach § 7 BWG oder eine Wahl des Deutschen Bundestages hälftig nach dem Mehrheits- und hälftig nach dem Verhältniswahlprinzip«.²⁴

3. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP – Landeswahlkreismodell

Der CDU/CSU-FDP-Gesetzentwurf sieht eine »Abschaffung der Möglichkeit der Listenverbindung« in Kombination mit einer »Sitzverteilung auf der Grundlage von Sitzkontingenten der Länder« vor.²⁵ Dabei sollen die Sitzkontingente der Länder »nach der Anzahl der Wähler in den Ländern« bestimmt und »Erfolgswertunterschiede durch Rundungsunterschiede bei der Verteilung der Sitze in den 16 Sitzkontingenten« ausgeglichen werden.²⁶ Dieser Vorschlag greift ein Reformmodell auf, das in den wesentlichen Grundstrukturen vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 3. Juli 2008 angedacht wurde sowie auch in der Literatur vertreten wird.²⁷

Die Abschaffung der Möglichkeit der Verbindung von Landeslisten bedarf zusätzlich der Einteilung der Länder in abgetrennte bzw. abgeschlossene (Teil-)Wahlgebiete (Mehrpersonenwahlkreise), da sonst »alle Landeslisten aller Parteien bei der Sitzverteilung miteinander konkurrieren« und dadurch weiterhin (wenn auch in einem geringeren Umfang) der vom Bundesverfassungsgericht beanstandete Effekt des inversen Erfolgswerts auftreten kann. Die Bestimmung der Sitzkontingente (Wahlkreisgröße) der Länder erfolgt – anders als bei der Verteilung der Wahlkreise für die Direktmandate auf die Länder

22 BVerfG, 2 BvC 1/07 vom 3.7.2008.

23 Vgl. BVerfG, 2 BvC 4/04 vom 15.1.2009.

24 BVerfG, 2 BvC 1/07 vom 3.7.2008.

25 Vgl. BT-Drs. 17/6290, S. 2.

26 Vgl. ebd.

27 Vgl. Pappi / Herrmann, Überhangmandate ohne negatives Stimmgewicht: Machbarkeit, Wirkungen, Beurteilung, aaO. (FN 14), S. 260-278; Strohmeier, Die Geister, die Karlsruhe rief – eine Replik auf die Beiträge zur Wahlsystemreform in Heft 2/2010 der ZParl, aaO. (FN 12), S. 186-193.

und anders als bei den meisten Wahlsystemen im internationalen Vergleich – nicht auf der Grundlage der Bevölkerungszahl, sondern auf der Grundlage »der Zahl der Wähler«,²⁸ d.h. der Zahl der Wahlberechtigten, die einen Stimmzettel abgegeben haben (§ 68 Satz 2 BWO). Diese – nicht zwingend notwendige bzw. vorzugswürdige, aber prinzipiell mögliche – Bezugsgröße wird damit begründet, dass eine Orientierung an der Bevölkerungszahl »bei unterschiedlicher Wahlbeteiligung in den Ländern zu Erfolgswertunterschieden zwischen den Wählerstimmen in Ländern mit hoher und niedriger Wahlbeteiligung führen«²⁹ würde. Damit bleibt im Vergleich zum bestehenden Wahlsystem im Wesentlichen – wenn auch mit Unterschieden im Detail – »die Zahl der im Rahmen der Verhältniswahl auf die Länder entfallenden Abgeordneten [...] von der Wahlbeteiligung der Länder abhängig«.³⁰ Allerdings handelt es sich nicht um eine bloße Vertauschung von Ober- und Unterverteilung: Die Verteilung der Sitze auf die Sitzkontingente der Länder ist keine zur Oberverteilung transformierte Unterverteilung. Bei der Unterverteilung im bestehenden Wahlsystem werden die auf eine Listenverbindung entfallenen Sitze – auf der Grundlage der Zweitstimmen – auf die einzelnen Landeslisten dieser Verbindung verteilt. Es wird also berechnet, wie viele Sitze (einer Listenverbindung) jeder Landesliste einer Partei (nach der Zahl der von ihr errungenen Zweitstimmen) zustehen. Bei der im Gesetzentwurf vorgesehenen Verteilung der Sitze auf die Sitzkontingente der Länder wird die Gesamtsitzzahl – auf der Grundlage der Wahlbeteiligung – auf die einzelnen Länder verteilt, die nun abgetrennte Wahlgebiete bilden. Es wird also berechnet, wie groß (nach der Wählerzahl) das Sitzkontingent ist, das jedem Land zugewiesen wird. Folglich handelt es sich bei der bisherigen Unterverteilung und der im Gesetzentwurf vorgesehenen Verteilung der Sitze auf die Sitzkontingente der Länder um völlig unterschiedliche Vorgänge. Dies würde noch deutlicher hervortreten, wenn man sich bei Letzterer an der Bevölkerungszahl, der Zahl der Wahlberechtigten oder der Wahlbeteiligung der vorangegangenen Bundestagswahl orientieren würde. Die Tatsache, dass die Verteilung der Sitze auf die Sitzkontingente der Länder auf der Grundlage der Wahlbeteiligung und damit erst *nach* der Wahl ermittelt wird, ändert nichts daran, dass es sich hierbei um die Festlegung der Sitzkontingente der Länder (Mehrpersonenwahlkreisgrößen) handelt, die vollkommen unabhängig von der Stimmen-Mandats-Verrechnung (der Verteilung der Sitze auf die Landeslisten der Parteien) zu sehen ist. Nur wenn man die beiden vollkommen unterschiedlichen und voneinander unabhängigen Verfahren – bei einer rein wahrarithmetischen Betrachtung – miteinander in Verbindung bringt, lässt sich *ein* Effekt des inversen Erfolgswerts *konstruieren*, der aber nicht dem vom Bundesverfassungsgericht monierten Effekt entspricht. Es ließe sich dabei bestenfalls von einem »wahlbeteiligungs- bzw. sitzkontingentbedingten« Effekt des inversen Erfolgswerts

28 BT-Drs. 17/6290, S. 4.

29 Ebd., S. 7.

30 Ebd.

sprechen, der nur noch (mit unmittelbarer³¹ oder mittelbarer³² Wirkung) unter ganz bestimmten Konstellationen auftreten kann: bei einer Veränderung der Wahlbeteiligung und einer daraus resultierenden Veränderung der Sitzkontingente der Länder in Verbindung mit einem – nicht mehr in einem eindeutigen Zusammenhang stehenden – Zusammenspiel verschiedener Faktoren bei der Stimmen-Mandats-Verrechnung.³³ Dabei lässt sich durchaus von einer »unwahrscheinliche[n] Verkettung kumulativer Bedingungen«³⁴ sprechen. Schließlich tritt der Effekt »nur in seltenen Ausnahmefällen« bei »abstrakt konstruierten Fallgestaltungen« auf, »die bei der verfassungsrechtlichen Bewertung des Wahlrechts vernachlässigt werden könnten«.³⁵ Daher ist er – selbst wenn man der obigen Argumentation nicht folgen will – verfassungsrechtlich unproblematisch.

Die Abschaffung der Möglichkeit der Verbindung von Landeslisten führt dazu, dass sogenannte Reststimmen, d.h. Zweitstimmen, die auf Landeslisten entfallen sind und zu keinem Mandat mehr geführt haben, nicht mehr verwertet werden können. Dabei ist auch darauf hinzuweisen, dass in kleinen Ländern mit einem geringen Sitzkontingent (v.a. in Bremen und im Saarland) die Schwelle, die sogenannte »natürliche Sperrklausel«, für das Erringen eines Mandats relativ hoch ist – durchaus deutlich höher als etwa die

- 31 Dieser tritt auf, wenn (1) in *einem* Land (d.h. im Verhältnis zu anderen Ländern) die Wahlbeteiligung sinkt; (2) sich dadurch das Sitzkontingent dieses Landes (zugunsten eines anderen) um einen Sitz verringert; (3) eine Landesliste einer Partei in diesem Land, bei der die Zahl der ihr zustehenden Sitze kleiner oder gleich der Zahl der gewonnenen Direktmandate ist, durch die sinkende Wahlbeteiligung so viele Zweitstimmen verliert, dass ihr ein Sitz weniger zusteht; (4) dieser Sitz definitiv zu einem Überhangmandat wird und folglich nicht durch den Verlust eines Direktmandats »kompensiert« wird, der möglicherweise durch die mit der sinkenden Wahlbeteiligung einhergehenden Erststimmenverluste eintritt; und (5) – zufällig – der Landesliste derselben Partei in dem Land, dessen Sitzkontingent sich um einen Sitz erhöht hat, dieser Sitz zusteht und bei dieser Landesliste die Zahl der ihr zustehenden Sitze größer oder gleich der Zahl der gewonnenen Direktmandate ist. Der gleiche Effekt kann natürlich auch mit umgekehrter Wirkungsrichtung auftreten.
- 32 Dieser tritt auf, wenn (1) in *einem* Land (d.h. im Verhältnis zu anderen Ländern) die Wahlbeteiligung sinkt; (2) sich dadurch das Sitzkontingent dieses Landes (zugunsten eines anderen) um einen Sitz verringert; (3) eine Landesliste einer Partei in diesem Land durch die sinkende Wahlbeteiligung so viele Wähler verliert, dass sie die Veränderung des Sitzkontingents gewissermaßen »auslöst«, aber selbst keinen Sitz weniger zugesprochen bekommt (sondern einer anderen Landesliste in diesem Land ein Sitz weniger zusteht); und (4) – zufällig – der Landesliste derselben (die Sitzverschiebung »auslösenden«) Partei in dem Land, dessen Sitzkontingent sich um einen Sitz erhöht hat, dieser Sitz zusteht und bei dieser Landesliste die Zahl der ihr zustehenden Sitze größer oder gleich der Zahl der gewonnenen Direktmandate ist. Der gleiche Effekt kann natürlich auch wieder mit umgekehrter Wirkungsrichtung auftreten.
- 33 Da sich die Bestimmung der Sitzkontingente an der Wahlbeteiligung orientiert, fließen auch die Wähler in die Berechnung ein, die ihre Zweitstimme für eine an der Sperrklausel gescheiterte Partei abgegeben haben. Infolgedessen trägt die Beteiligung dieser Wähler unter Umständen dazu bei, dass das Sitzkontingent ihres Landes größer wird, aber ihre Partei – in Folge des Scheiterns an der Sperrklausel – nicht davon profitieren kann. Dabei handelt es sich jedoch grundsätzlich nicht um einen Effekt des inversen Erfolgswerts, da die Stimmen keine *inverse* Wirkung erzielen.

34 BT-Drs. 17/6290, S. 9.

35 BVerfG, 2 BvC 1/07 vom 3.7.2008.

(nach dem Gesetzentwurf allerdings weiterhin auf Bundesebene geltende)³⁶ Fünf-Prozent-Hürde.³⁷ Das Reformmodell zielt darauf ab, einen Ausgleich für die Erfolgswertunterschiede zu schaffen, die sich ergeben, »wenn sich unterschiedlich hohe Zahlen von nicht mehr zu einem Mandat führenden Reststimmen in den 16 Ländern nicht ausgleichen [sic], sondern kumulieren«.³⁸ Dabei ist – vereinfacht ausgedrückt – folgende Vorgehensweise vorgesehen: In einem ersten Schritt wird bei jeder Landesliste die Differenz zwischen den auf sie entfallenen Zweitstimmen und den für die erhaltenen Sitze im entsprechenden Land benötigten Zweitstimmen berechnet. Letztere werden auf der Grundlage der Landes-Hare-Quote ermittelt. In einem zweiten Schritt werden bei jeder Partei alle positiven Abweichungswerte ihrer einzelnen Landeslisten summiert. In einem dritten Schritt wird bei jeder Partei die ermittelte Summe der positiven Abweichungswerte durch die im gesamten Wahlgebiet für einen Sitz erforderliche Stimmenzahl, die Bundes-Hare-Quote, dividiert. In einem vierten Schritt werden jeder Partei, bei der das Ergebnis der Division größer als 0,5 ist, nach üblicher Rundung »weitere Sitze«, also Zusatzsitze, zugeteilt. Im ursprünglichen Gesetzentwurf wurden diese grundsätzlich den Landeslisten »mit der höchsten positiven Abweichung« zugesprochen.³⁹

Problematisch an diesem Vorgehen ist neben der Tatsache, dass nur die positiven, nicht aber die negativen Abweichungswerte berücksichtigt werden, dass erneut eine Art Verbindung zwischen den Landeslisten einer Partei geschaffen wird, die in Kombination mit der Möglichkeit des Entstehens von Überhangmandaten die Voraussetzung für das Entstehen des Effekts des inversen Erfolgswerts bildet, der infolgedessen erneut auftreten kann – wenngleich nur noch im Bereich der Reststimmenverwertung und damit einer anderen Stimmen-Mandats-Verrechnungsebene: zum einen allein auf der Ebene der Ver-

36 Dies ist keineswegs »eine Inkonsistenz« (Behnke, Überhangmandate und negatives Stimmengewicht: Zweimannwahlkreise und andere Lösungsvorschläge, aaO. (FN 5), S. 249), sondern beugt einer Schwächung des nationalen Parteiensystems vor (vgl. Pappi / Herrmann, Überhangmandate ohne negatives Stimmgewicht: Machbarkeit, Wirkungen, Beurteilung, aaO. (FN 14), S. 268), und lässt sich (neben der Reststimmenverwertung) als Ausdruck des »unitarischen Charakters« des Bundestages bzw. der Bundestagswahl sehen – zu dem im Übrigen das Reformmodell angesichts der auch im bestehenden Wahlsystem enthaltenen föderalen Elemente sicherlich nicht – wie einige Autoren (vgl. z.B. Hans Meyer, »Lösungsmöglichkeiten nach dem Wahlrechtsurteil des BVerfG vom 3. Juli 2008« in: *Deutsches Verwaltungsblatt* 124, Nr. 3 (2009), S. 137-146) meinen – im Widerspruch steht.

37 In diesem Zusammenhang ist jedoch darauf hinzuweisen, dass auch im bestehenden Wahlsystem die Landeslisten kleiner Parteien in kleinen Ländern im Rahmen der Unterverteilung zum Teil nicht mehr zum Zuge kommen, obwohl sie landesweit mehr als fünf Prozent der Zweitstimmen errungen haben. So blieben z.B. bei der Bundestagswahl 2005 die FDP – trotz eines Zweitstimmenanteils von 8,1 Prozent – und Die Linke – trotz eines Zweitstimmenanteils von 8,4 Prozent – ohne Mandat in Bremen.

38 BT-Drs. 17/6290, S. 7.

39 Vgl. ebd., S. 4.

gabe der Zusatzsitze⁴⁰ und zum anderen im Wechselspiel zwischen der Ebene der »primären Sitzvergabe« und der Ebene der Vergabe der Zusatzsitze.⁴¹ Da das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 3. Juli 2008 deutlich gemacht hat, dass eine Beeinträchtigung der Reststimmenverwertung bei Landeslisten zwar nachteilig, aber nicht so gewichtig sei, dass sie die Beeinträchtigung der Wahlrechtsgleichheit durch den Effekt des inversen Erfolgswerts überwiege,⁴² wurde der Gesetzentwurf dahingehend überarbeitet, dass bei der Zuteilung der Zusatzsitze Landeslisten mit einer Überhangsituation vorrangig berücksichtigt werden⁴³ – wodurch sich der Effekt des inversen Erfolgswerts auf einen Effekt reduzieren lässt, der »nur in seltenen Ausnahmefällen« bei »abstrakt konstruierten Fallgestaltungen« entsteht, »die bei der verfassungsrechtlichen Bewertung des Wahlrechts vernachlässigt werden könnten«.⁴⁴ Zudem werden durch dieses Zuteilungsverfahren Überhangmandate (mit Zweitstimmen) »unterlegt« und infolgedessen (als solche) reduziert.

Die zentralen Vorteile des Reformmodells können – neben einer faktischen Beseitigung des Effekts des inversen Erfolgswerts – darin gesehen werden, dass der bestehende Grundcharakter der personalisierten Verhältniswahl bestmöglich erhalten wird bzw. die Struktur sowie die Wirkungsmechanismen des bestehenden Wahlsystems nur geringstmöglich verändert werden und dabei auch der föderale Proporz gewahrt wird. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar festgestellt, dass die Beeinträchtigung des föderalen Proporz nicht so gewichtig sei, dass sie die Beeinträchtigung der Wahlrechtsgleichheit

40 Dabei tritt der Effekt auf, wenn (1) einer Landesliste einer Partei ein Zusatzsitz zugesprochen wird, bei der die Zahl der ihr (aus der primären Sitzvergabe) zustehenden Sitze kleiner der Zahl der gewonnenen Direktmandate ist, und (2) weniger Reststimmen bei dieser Landesliste dazu führen, dass der Zusatzsitz einer anderen Landesliste dieser Partei zugesprochen wird, bei der die Zahl der ihr (aus der primären Sitzvergabe) zustehenden Sitze größer oder gleich der Zahl der gewonnenen Direktmandate ist. Der gleiche Effekt kann natürlich auch mit umgekehrter Wirkungsrichtung auftreten.

41 Dabei tritt der Effekt auf, wenn (1) eine Landesliste einer Partei, bei der die Zahl der ihr (aus der primären Sitzvergabe) zustehenden Sitze kleiner oder gleich der Zahl der gewonnenen Direktmandate ist, so viele Zweitstimmen verliert, dass ihr (bei der primären Sitzvergabe) ein Sitz weniger zusteht, und (2) ein (daraus resultierender) höherer Reststimmenanteil bei dieser Landesliste dazu führt, dass der Partei ein weiterer Zusatzsitz zugesprochen wird, der einer Landesliste zusteht, bei der die Zahl der ihr (aus der primären Sitzvergabe) zustehenden Sitze größer oder gleich der Zahl der gewonnenen Direktmandate ist. Der gleiche Effekt kann natürlich auch wieder mit umgekehrter Wirkungsrichtung auftreten.

42 Vgl. BVerfG, 2 BvC 1/07 vom 3.7.2008.

43 Vgl. BT-Drs. 17/7069, S. 2. Bei der Überarbeitung des Gesetzentwurfs wurde leider (erneut) nicht auf Normenklarheit und Verständlichkeit geachtet – obwohl das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber nahe gelegt hat, »das für den Wähler kaum noch nachzuvollziehende Regelungsgeflecht der Berechnung der Sitzzuteilung im Deutschen Bundestag auf eine neue, normenklare und verständliche Grundlage zu stellen« (BVerfG, 2 BvC 1/07 vom 3.7.2008).

44 BVerfG, 2 BvC 1/07 vom 3.7.2008. Vgl. hierzu Berechnungen des Bundesministerium des Inneren, wonach sich bei 1.000 Wahlergebnissen, die in Anlehnung an die Bundestagswahlergebnisse von 2005 und 2009 zufällig erzeugt wurden, durchschnittliche Fallzahlen eines inversen Erfolgswerts von 0,02 (2005) bzw. 0,06 (2009) ergaben. Im bestehenden Wahlsystem liegen die auf diese Weise berechneten durchschnittlichen Fallzahlen bei 9,73 bzw. 8,8 (vgl. A-Drs. 17(4)344).

durch den Effekt des inversen Erfolgswerts überwiege, aber zugleich deutlich gemacht, dass durch das Bundesstaatsprinzip die Rücksichtnahme des Gesetzgebers »auf die bundesstaatliche Gliederung und auf die ihr folgende Organisation der Parteien auch im Wahlrecht [...] verfassungsrechtlich legitimiert« sei und föderale Belange geeignet seien, »eine angemessene Differenzierung der Wählerstimmen zu rechtfertigen«.⁴⁵

Der prinzipielle Vorteil einer – nicht zwingend notwendigen, aber prinzipiell möglichen – Reststimmenverwertung ist darin zu sehen, den oben beschriebenen Nachteilen, die mit der Abschaffung der Möglichkeit der Verbindung von Landeslisten und der Sitzverteilung auf der Grundlage von Sitzkontingenten der Länder einhergehen, entgegenzuwirken.⁴⁶ Schließlich ist es dadurch möglich, dass Stimmen für die Landesliste einer kleinen Partei in einem kleinen Land, die dort zu keinem Mandat geführt haben, noch zu einem (Zusatz-)Sitz für diese Partei beitragen und jener unter Umständen sogar der entsprechenden Landesliste zugeteilt wird – was nicht unerhebliche »psychologische Vorteile« für kleine Parteien in kleinen Ländern und deren Wählern impliziert. So wird diesen deutlich, dass ihre Stimmen nicht per se wertlos sind und sich der Wahlkampf bzw. die Wahlbeteiligung grundsätzlich – d. h. nicht nur wegen ihres Beitrags zur Überwindung der bundesweiten Sperrklausel – lohnt.

Ein Nachteil des Reformmodells mag natürlich darin gesehen werden, dass Überhangmandate nicht beseitigt oder ausgeglichen werden, was aber – wie oben ausgeführt – nicht zum Regelungsauftrag des Bundesverfassungsgerichts zählt. Die Überhangmandate bleiben letztlich eine »notwendige Folge des besonderen Charakters der personalisierten Verhältniswahl« – der durch das Reformmodell bestmöglich erhalten bleibt.

4. Gesetzentwurf der Fraktion der SPD – Ausgleichsmandatsmodell

Der SPD-Gesetzentwurf sieht eine Anpassung der Bundestagsgröße bzw. – im Endeffekt – die Vergabe von Ausgleichsmandaten für Überhangmandate vor. Dabei ist geplant, »künftig die Zahl der Abgeordneten – falls erforderlich – so weit anzupassen, dass Überhangmandate im Verhältnis der Parteien zueinander vollständig ausgeglichen werden«.⁴⁷ Dazu wird die Gesamtsitzzahl – im Falle des Auftretens von Überhangmandaten – »solange erhöht, bis jede Partei mindestens so viele Sitze erreicht wie bei der ursprünglichen Oberverteilung zuzüglich ihrer Überhänge. Bei der erneuten Unterverteilung erhält jede Landesliste mindestens so viele Sitze, wie die Partei in diesem Land Direktmandate errungen hat«.⁴⁸ Dieser Vorschlag greift ein Reformmodell auf, das in der Literatur seit längerer Zeit in vielen Schattierungen diskutiert wird, und basiert in der kon-

45 BVerfG, 2 BvC 1/07 vom 3.7.2008.

46 Die Wirkung der natürlichen Sperrklausel kann auf diesem Wege natürlich nicht »ausgehebelt« werden.

47 BT-Drs. 17/5895, S. 1.

48 Ebd., S. 3.

kreten Form weitestgehend auf der Veröffentlichung von Daniel Lübbert, Felix Arndt und Friedrich Pukelsheim.⁴⁹

Im Gesetzentwurf wird behauptet, dass »[d]ie beanstandete Wirkung [sic] des negativen Stimmgewichts, nämlich einer Partei durch Stimmabgabe für sie im Verhältnis [sic] zu anderen Parteien zu schaden«, und damit der mittlerweile so bezeichnete »relative« Effekt des negativen Stimmgewichts, »durch die Ausgleichsmandate zurückgedrängt« werde – bis »auf unvermeidliche Randeffekte der mathematischen Rundung«.⁵⁰ Es ist wohl richtig, dass diese Wirkung des Effekts nur noch in wenigen Ausnahmefällen, die nicht zu vermeidenden Randeffekten der mathematischen Rundung geschuldet sind, auftritt.⁵¹ Es ist aber falsch, diese Wirkung des Effekts mit dem vom Bundesverfassungsgericht beanstandeten Effekt gleichzusetzen, der durch den Reformvorschlag nicht beseitigt wird, sondern weiterhin in verfassungsrechtlich nicht vernachlässigbarer Größe auftreten kann, da die Ausgleichsmandate erst *nach* Eintreten des Effekts vergeben werden, also nur den in Abhängigkeit des Effekts des inversen Erfolgswerts entstandenen Überhang ausgleichen, und damit im Wesentlichen das Wahlergebnis »proportionalisiert« wird.⁵² Dass der (absolute) Effekt des inversen Erfolgswerts weiterhin auftritt, lässt sich auch an den zu vergebenden Ausgleichsmandaten bzw. der Gesamtsitzzahl ablesen.⁵³ Am Beispiel der Nachwahl im Wahlkreis 160 in Dresden bei der Bundestagswahl 2005 kann verdeutlicht werden, dass das Reformmodell im Wesentlichen den Effekt nicht beseitigt, sondern das Ergebnis nach dem Eintreten des Effekts »proportionalisiert«.⁵⁴ Damals erhielt die CDU bundesweit insgesamt 180 Sitze (davon sieben Überhangmandate). Hätte die CDU nun im Wahlkreis 160 beispielsweise 3.050 Zweitstimmen mehr bekommen, hätte sie ein Überhangmandat verloren und nur 179 Sitze erhalten. Das Anpassungsverfahren des Reformmodells hätte daran, dass mehr Zweitstimmen zu weniger

49 Vgl. Lübbert / Arndt / Pukelsheim, Proporzwahrende Anpassung der Bundestagsgröße – ein Lösungsvorschlag für das Problem der negativen Stimmgewichte bei Bundestagswahlen, aaO. (FN 19).

50 BT-Drs. 17/5895, S. 5.

51 Ein Beispiel findet sich in Lübbert / Arndt / Pukelsheim, Proporzwahrende Anpassung der Bundestagsgröße – ein Lösungsvorschlag für das Problem der negativen Stimmgewichte bei Bundestagswahlen, aaO. (FN 19), S. 10.

52 Allerdings ist der Effekt schlussendlich nur bei der Partei mit dem größten Überhang, also der Partei, die die Endgröße des Bundestages bestimmt, feststellbar. Infolgedessen kann er marginal reduziert werden. Vgl. hierzu Berechnungen des Bundesministerium des Inneren, wonach sich bei 1.000 Wahlergebnissen, die in Anlehnung an die Bundestagswahlergebnisse von 2005 und 2009 zufällig erzeugt wurden, durchschnittliche Fallzahlen eines inversen Erfolgswerts von 7,23 (2005) bzw. 5,76 (2009) ergaben (vgl. A-Drs. 17(4)344).

53 Schließlich zeigt sich der Effekt, wenn eine Landesliste einer Partei (mit dem größten Überhang), bei der die Zahl der ihr zustehenden Sitze kleiner der Zahl der gewonnenen Direktmandate ist, so viele Zweitstimmen gewinnt, dass dieser Liste ein weiterer Sitz zusteht, und die dadurch geringere Zahl der Überhangmandate dazu führt, dass weniger Ausgleichsmandate vergeben bzw. der Partei insgesamt weniger Mandate zustehen (und sich in der Folge die Gesamtsitzzahl reduziert). Der gleiche Effekt kann natürlich auch mit umgekehrter Wirkungsrichtung auftreten.

54 Dabei wird ausgeblendet, dass bei der Bundestagswahl 2005 die SPD den größten Überhang hatte und damit die Endgröße des Bundestages bestimmt hätte.

Sitzen führen, nichts geändert. Es hätte nur »die Parlamentsgröße auf 617 angepasst, um die 179 CDU-Sitze ins rechte Verhältnis [sic] setzen zu können«, während es ohne den Stimmenzuwachs bei der CDU »die Bundestagsgröße auf 621 angepasst [hätte], um die 180 CDU-Sitze verhältnismäßig zu rechtfertigen [sic]«. ⁵⁵

Ein zentraler Nachteil des Reformvorschlags besteht – neben der verfassungsrechtlichen Problematik – in der mit der Vergabe von Ausgleichsmandaten zwangsläufig verbundenen Vergrößerung des Bundestages, die logischerweise weit über das Maß hinausgehen kann, das im bestehenden Wahlsystem Überhangmandate bewirken können. Schließlich könnte das Reformmodell zu einer sichtbaren Einschränkung der Funktionsfähigkeit des Parlaments, einer nicht unerheblichen Erhöhung der Kosten sowie stark schwankenden Parlamentsgrößen führen. Zudem könnte das Verhältnis zwischen Direkt- und Listenmandaten massiv – d.h. weitaus stärker als dies im bestehenden Wahlsystem durch Überhangmandate der Fall ist – verzerrt werden. So hätte das Reformmodell bei der Bundestagswahl 2009 dazu geführt, dass der Bundestag insgesamt 666 Sitze umfasst, ⁵⁶ wovon 367 Sitze Listenmandate gewesen wären. An dieser Stelle ist (erneut) darauf hinzuweisen, dass das Bundesverfassungsgericht Grenzen für das Entstehen von Überhangmandaten nicht nur wegen des Grundcharakters der Wahl als Verhältniswahl, sondern auch wegen der gesetzlichen Vorgabe, dass für den »Regelfall der Legitimationsvorgang hälftig persönlichkeitsbezogen, hälftig parteibezogen stattfinden soll«, ⁵⁷ aufgezeigt hat. Bei einer Gesamtsitzzahl von 666 Sitzen würde der Anteil der zusätzlichen Listenmandate an der regulären Gesamtsitzzahl 11,4 Prozent betragen und die vom Bundesverfassungsgericht angedeutete Grenze von fünf Prozent um mehr als das Doppelte überschreiten. Diesem Problem lässt sich natürlich entgegenwirken, indem man – wie im Gesetzentwurf (allerdings nur als Option nach der nächsten Bundestagswahl) angedacht – die gesetzliche Vorgabe ändert und den Anteil der Direktmandate an der regulären Gesamtsitzzahl (und dadurch Überhang- sowie daraus resultierende Ausgleichsmandate) reduziert. ⁵⁸ Damit würde die Schiefele zwischen Direkt- und Wahl-

55 Lübbert / Arndt / Pukelsheim, Proporzwahrende Anpassung der Bundestagsgröße – ein Lösungsvorschlag für das Problem der negativen Stimmgewichte bei Bundestagswahlen, aaO. (FN 19), S. 9. Die Tatsache, dass im Gesetzentwurf der Fall einer (nach der Hauptwahl stattfindenden) Nachwahl bei einem Wegfall eines Wahlbewerbers durch eine Ersatzbewerberregelung ausgeschlossen wird, um den »hauptsächliche[n] Fall einer im Voraus berechenbaren Nutzung des negativen Stimmgewichts« (BT-Drs. 17/5895, S. 5) zu vermeiden, lässt vermuten, dass die Verfasser des Gesetzentwurfs letztlich doch davon ausgegangen sind, dass der vom Bundesverfassungsgericht beanstandete Effekt nach wie vor in verfassungsrechtlich nicht vernachlässigbarer Größe auftreten und bei Nachwahlen instrumentalisiert werden kann. Das Bundesverfassungsgericht hat den Effekt aber unabhängig davon, ob er bei einer Nachwahl oder im Rahmen der Hauptwahl festgestellt wird bzw. ob er instrumentalisiert werden kann oder nicht, beanstandet. Allerdings ließen sich Nachwahlen und andere damit verbundene negative Begleiterscheinungen durch eine Ersatzbewerberregelung vermeiden, weshalb diese grundsätzlich sinnvoll erscheint.

56 Vgl. Lübbert / Arndt / Pukelsheim, Proporzwahrende Anpassung der Bundestagsgröße – ein Lösungsvorschlag für das Problem der negativen Stimmgewichte bei Bundestagswahlen, aaO. (FN 19), S. 5.

57 BVerfG, 2 BvF 1/95 vom 10.4.1997.

58 Vgl. BT-Drs. 17/5895, S. 5.

kreismandaten und in der Folge eine nicht unerhebliche Änderung des jetzt bestehenden Grundcharakters der personalisierten Verhältniswahl gesetzlich festgeschrieben werden. Zudem würde eine Verringerung des Anteils der Direktmandate an der Gesamtsitzzahl eine Vergrößerung der Wahlkreise und diese wiederum eine Verringerung der Wahlkreisbindung der Wahlkreisabgeordneten (der Wahlkreisnähe bzw. Wahlkreispräsenz, der Wahlkreisarbeit, der Kommunikation mit Wahlkreisbürgern, der Vertretung von Wahlkreisinteressen im Bundestag etc.) bedeuten.⁵⁹

Ein wesentlicher Vorteil des Reformmodells mag darin gesehen werden, dass dadurch Überhangmandate vollständig vermieden werden bzw. auf Bundesebene »im Verhältnis der Parteien zueinander vollständig ausgeglichen werden«.⁶⁰ Dabei handelt es sich angesichts der im Gesetzentwurf geäußerten Kritik an Überhangmandaten offensichtlich um das primäre Ziel des Reformmodells. Die Verfolgung dieses Ziels ist verfassungsrechtlich legitimiert, löst aber – wie deutlich wurde – nicht zugleich das Problem des vom Bundesverfassungsgericht beanstandeten inversen Erfolgswerts. Ein wesentlicher Vorteil lässt sich gewiss darin sehen, dass der föderale Proporz weitgehend gewährleistet wird bzw. – darüber hinaus – Verzerrungen des föderalen Propozes im Vergleich zum bestehenden Wahlsystem entgegengewirkt werden. So wird der parteiinterne Länderproporz mit Ausnahme der Partei mit den »ausschlaggebenden Anfangsüberhangmandaten« gewährleistet und der Länder-Proporz (in der Summe aller Parteien) weniger verzerrt als im bestehenden Wahlsystem durch Überhangmandate.⁶¹ Als Vorteil kann ferner gesehen werden, dass die Bundestagsgröße am Anfang zwar variabel ist, während der Wahlperiode sich aber nicht mehr verändert, da § 48 Absatz 1 Satz 2 BWG aufgehoben werden kann und in der Folge alle frei werdenden Sitze durch Listenbewerber nachbesetzt werden können.⁶²

59 Vgl. Gerd Strohmeier, »Zur Persönlichkeitsorientierung des deutschen Wahlsystems im Vergleich« in: Klaus Poier (Hg.), *Persönlichkeiten und Demokratie: Wie wählen wir die besten Köpfe?*, Wien/Graz 2011, S. 101-129.

60 BT-Drs. 17/5895, S. 1.

61 Vgl. Lübbert / Arndt / Pukelsheim, Proporzwahrende Anpassung der Bundestagsgröße – ein Lösungsvorschlag für das Problem der negativen Stimmgewichte bei Bundestagswahlen, aaO. (FN 19), S. 9.

62 Da durch die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Reform – im Endergebnis – »keine Mandate bestehen, die den Charakter von Überhangmandaten haben«, wird schließlich »das Nachrückurteil des Bundesverfassungsgerichts obsolet« (Lübbert / Arndt / Pukelsheim, Proporzwahrende Anpassung der Bundestagsgröße – ein Lösungsvorschlag für das Problem der negativen Stimmgewichte bei Bundestagswahlen, aaO. (FN 19), S. 6), das in einem Beschluss zu einer Wahlprüfungsbeschwerde vom 26. Februar 1998 ausgeführt hat, dass eine Landesliste Ersatzleute nur im Rahmen der Abgeordnetenzahl bereit hält, »die aufgrund des Zweitstimmenergebnisses für die Landesliste ermittelt worden ist«, und das Sitzkontingent einer Landesliste erschöpft ist bzw. § 48 Absatz 1 BWG nicht anwendbar ist, »[s]olange die Partei des weggefallenen Wahlkreisabgeordneten in dem betreffenden Land über Überhangmandate verfügt« (BVerfG, 2 BvC 28/96 vom 26.2.1998).

5. Gesetzentwürfe der Fraktionen Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen – Kompensationsmodell

Die Gesetzentwürfe der Fraktionen Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen sehen vor, dass Überhangmandate einer Partei in einem Land mit Sitzen von Landeslisten derselben Partei in einem anderen Land kompensiert werden bzw. dass – im Ergebnis – »die Anrechnung der Direktmandate auf das Zweitstimmenergebnis bereits auf Bundesebene [...] und nicht – wie nach bislang geltendem Recht – auf Länderebene geschieht.«⁶³ Die Gesetzentwürfe basieren inhaltlich im Kern auf früheren Gesetzentwürfen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen⁶⁴ und greifen (ebenfalls) ein Reformmodell auf, das in den wesentlichen Grundstrukturen vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 3. Juli 2008 angedacht wurde sowie auch in der Literatur vertreten wird. Dabei ist allerdings festzustellen, dass dieses Modell in zeitlicher Nähe zum Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 3. Juli 2008 der wohl »am meistendiskutierte Vorschlag«⁶⁵ war, dann aber – vermutlich aufgrund seiner im Folgenden dargestellten Nebenwirkungen – bei einigen Autoren ein Umdenken bzw. eine Suche nach Alternativen eingesetzt hat.⁶⁶

Die Reformmodelle sind zur Beseitigung der Verfassungswidrigkeit im Bundeswahlgesetz prinzipiell geeignet, da der Effekt des inversen Erfolgswerts nicht mehr entstehen kann, wenn Überhangmandate einer Partei in einem Land mit Sitzen von Landeslisten derselben Partei in einem anderen Land kompensiert werden. Schließlich wird dadurch das Entstehen »interner Überhangmandate« (Überhangmandate, die bei der Unterverteilung auftreten) verhindert – nicht jedoch das Entstehen »externer Überhangmandate« (Überhangmandate, die bei der Oberverteilung auftreten), welche zum ersten Mal im Rahmen der Bundestagswahl 2009 bei der CSU entstanden sind und beinahe auch bei der CDU entstanden wären.

Das Reformmodell der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zielt darauf ab, externe Überhangmandate dadurch zu verhindern, dass überzählige Wahlkreissitze schlichtweg nicht mehr zuerkannt werden. Dabei werden die Sitze derjenigen Wahlkreissieger nicht besetzt, die den geringsten prozentualen Stimmenanteil aufweisen.⁶⁷ Eine derartige Regelung ist – auch wenn sie in der Literatur mit Verweis auf ein Urteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vertreten wird⁶⁸ und den Vorteil hat, dass die Bundestagsgröße

63 BT-Drs. 17/4694, S. 5; vgl. sinngemäß BT-Drs. 17/5896, S. 2.

64 Vgl. BT-Drsn. 16/11885; 16/13658; 13/5575.

65 Behnke, Überhangmandate und negatives Stimmengewicht: Zweimannwahlkreise und andere Lösungsvorschläge, aaO. (FN 5), S. 259.

66 Vgl. z.B. Friedrich Pukelsheim, A-Drs. 16(4)592 A, S. 1 und Lübbert / Arndt / Pukelsheim, Proporzwahrende Anpassung der Bundestagsgröße – ein Lösungsvorschlag für das Problem der negativen Stimmgewichte bei Bundestagswahlen, aaO. (FN 19).

67 Vgl. BT-Drs. 17/4694, S. 3. Allerdings wird im Gesetzentwurf Gesprächsbereitschaft signalisiert, »eine Lösung zu unterstützen, die dahin geht, als zusätzliches Auswahlkriterium beim Wegfall eines Wahlkreismandates auf die Frage abzustellen, ob der Wahlkreis über die Landesliste im Parlament vertreten ist« (BT-Drs. 17/4694: 6) – was vermuten lässt, dass die Regelung von den Verfassern des Gesetzentwurfs selbst kritisch gesehen wird.

68 Vgl. Hans Meyer, A-Drs. 16(4)592 B, S. 19.

immer die in § 1 Absatz 1 Satz BWG festgelegte Gesamtsitzzahl umfasst – verfassungsrechtlich bedenklich⁶⁹ und in jedem Falle verfassungspolitisch abzulehnen. Zum einen ist das Kriterium zur Auswahl der wegfallenden Direktmandate höchst problematisch. So sagt der prozentuale Erststimmenanteil, mit dem ein Direktmandat gewonnen wird, überhaupt nichts über die Wertigkeit dieses Mandats aus. Zum anderen dürfte eine derartige Regelung, die faktisch eine Geringschätzung der Direktmandate sowie eine Abweichung vom Grundcharakter der personalisierten Verhältniswahl bedeutet, sowohl bei den Wahlkreissiegern als auch bei deren Wählern großes Unverständnis und in der Folge ein hohes Maß an Frustration und Demotivation hervorrufen, wenn »ihr« Direktmandat, weil die entsprechende Partei bundesweit zu viele Direktmandate gewonnen hat, »gestrichen« wird.

Das Reformmodell der Fraktion Die Linke zielt darauf ab, externe Überhangmandate auf der Grundlage der bundesweit erzielten Zweitstimmenanteile auszugleichen.⁷⁰ Der Vorschlag vermeidet die gravierenden Nachteile der eben diskutierten Regelung – allerdings nur zum Preis einer unter (durchaus realistischen) Umständen nicht unerheblichen Vergrößerung des Bundestages, deren Nachteile bereits beschrieben wurden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass gerade die CSU als Partei mit (im bundesweiten Vergleich) verhältnismäßig wenigen Zweitstimmen und möglicherweise relativ vielen (externen) Überhangmandaten zu einer enormen »Aufblähung« des Bundestages führen könnte.

Der wesentliche Nachteil der beiden Reformmodelle besteht darin, dass sie den föderalen Proporz (der Zweitstimmen) massiv beeinträchtigen. Dies betrifft sowohl den Proporz zwischen den Landeslisten einer Partei (den parteiinternen Länderproporz) als auch den Proporz zwischen den Ländern in der Gesamtschau (den allgemeinen Länder-Proporz). Stark benachteiligt werden schließlich Länder bzw. Landeslisten, bei denen Listenmandate zur Kompensation von Überhangmandaten in anderen Ländern herangezogen werden. Der föderale Proporz wird zwar im bestehenden Wahlsystem durch Überhangmandate ebenfalls beeinträchtigt. Diese lassen sich jedoch als »Draufgabe« zum proportional zustehenden Anteil verstehen, die sich als »notwendige Folge des besonderen Charakters der personalisierten Verhältniswahl«⁷¹ ergibt. Die in den Reformvorschlägen vorgesehene Kompensation würde die im bestehenden Wahlsystem mögliche Verzerrung des Verhältnisses zwischen Ländern mit Überhangmandaten und Ländern ohne Überhangmandate indessen forcieren und dabei Landeslisten mit verhältnismäßig vielen Zweitstimmen und wenigen Direktmandaten »bestrafen« und Landeslisten mit relativ wenigen Zweitstimmen und vielen Direktmandaten »belohnen«. Entscheidend ist, dass im bestehenden Wahlsystem keine Landesliste einer Partei hinter den Anteil zurückfallen kann, der ihr auf der Grundlage der Zweitstimmen zusteht, während sie nach den an dieser Stelle diskutierten Reformmodellen nur nicht hinter den Anteil zurückfallen kann, den sie als Direktmandate gewonnen hat. Im schlimmsten Fall könnte

69 Vgl. Johann Hahlen, A-Drs. 16(4)592 C, S. 9.

70 Vgl. BT-Drs. 17/5896, S. 5.

71 BVerfG, 2 BvF 1/95 vom 10.4.1997.

eine Partei in einem Land, in dem sie kein Direktmandat gewonnen hat, ihr aber nach dem Zweitstimmenanteil Sitze zustehen, welche allerdings zur Kompensation herangezogen werden, überhaupt nicht mehr im Bundestag vertreten sein. Bei der Bundestagswahl 2009, bei der die CDU genau so viele Direktmandate gewonnen hat wie ihr nach dem Zweitstimmenanteil Listenmandate zustanden, wäre beispielsweise kein CDU-Abgeordneter mehr über die Landesliste in den Bundestag eingezogen und die CDU in Bremen überhaupt nicht mehr im Bundestag vertreten gewesen.⁷²

Außerdem ist das Verfahren, bei dem einem Listenbewerber in einem Land das ihm aufgrund des Zweitstimmenergebnisses eigentlich zustehende Mandat zur Kompensation eines Überhangmandats in einem anderen Land nicht zugeteilt bzw. – im Rahmen des erneut anlaufenden Vergabeverfahrens⁷³ – faktisch wieder aberkannt wird, verfassungs- politisch nur schwer hinnehmbar, möglicherweise sogar verfassungsrechtlich problematisch.⁷⁴ In jedem Falle dürfte es sowohl bei den Listenbewerbern als auch bei deren Wählern großes Unverständnis und in der Folge ein hohes Maß an Frustration und Demotivation hervorrufen, wenn die ihnen in ihrem Land nach dem Zweitstimmenanteil zustehenden Sitze zur Kompensation von Überhangmandaten in einem anderen Land herangezogen würden.

Fazit

Die Reformmodelle der Fraktionen Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen würden den Effekt des inversen Erfolgswerts vollständig beheben und die Verfassungswidrigkeit im Bundeswahlgesetz komplett beseitigen – allerdings zu einem sehr hohen Preis: zum Preis einer massiven Verzerrung des föderalen Proporz und zum Preis inakzeptabler Regelungen für das Entstehen externer Überhangmandate.

Das Reformmodell der SPD-Fraktion würde den Effekt des inversen Erfolgswerts nicht beheben bzw. auf verfassungsrechtlich vernachlässigbare Ausnahmefälle reduzieren und zudem den Bundestag massiv vergrößern sowie das Verhältnis zwischen Direkt- und Listenmandaten erheblich verzerren.

Das Reformmodell der CDU/CSU-FDP-Fraktionen greift so wenig wie möglich in die Struktur sowie die Wirkungsmechanismen des bestehenden Wahlsystems ein, wahrt den föderalen Proporz (bei einer vertretbaren Bundestagsgröße) und reduziert den Effekt des inversen Erfolgswert auf verfassungsrechtlich vernachlässigbare Ausnahmefälle. Vor

72 Wie groß der Nachteil für einzelne Landeslisten einer Partei durch diese Regelung sein kann, wird schon allein dadurch deutlich, dass es bei den Reformvorschlägen notwendig ist, den Landeslisten derselben Partei de facto den Austritt aus einer Listenverbindung zu untersagen (BT-Drs. 17/4694, S. 6; BT-Drs. 17/5896, S. 12).

73 Vgl. BT-Drs. 17/4694, S. 3; BT-Drs. 17/5896, S. 5.

74 Vgl. auch Heinrich Lang, A-Drs. 16(4)592 F, S. 13 f.

diesem Hintergrund ist es (in Anlehnung an ein bekanntes Churchill-Zitat)⁷⁵ *das schlechteste mit Ausnahme aller anderen*.

Zusammenfassung

In dem Beitrag werden die vier im Deutschen Bundestag eingebrachten Reformvorschläge zur Behebung des vom Bundesverfassungsgericht beanstandeten Effekts des »inversen Erfolgswerts« bzw. »negativen Stimmgewichts« vergleichend diskutiert. Im Mittelpunkt steht die Wirkung der verschiedenen Reformmodelle mit Blick auf die tragenden Urteilsgründe bzw. den Gesetzgeber normativ bindenden Regelungsauftrag sowie deren Nebenwirkungen bzw. Vor- und Nachteile gegenüber dem bestehenden Wahlsystem. Der Beitrag kommt zu dem Ergebnis, dass das Reformmodell der CDU/CSU-FDP-Fraktionen *das schlechteste mit Ausnahme aller anderen* ist.

Abstract

The article compares four electoral reform models discussed in the German Parliament (*Bundestag*) to eliminate the so-called effect of »inverse value« ruled unconstitutional by the German constitutional court (*Bundesverfassungsgericht*). It focuses on the effect of the reform models on the unconstitutional part of the electoral law and their advantages and disadvantages compared to the existing electoral system. The article concludes that the reform model of the CDU/CSU and FDP is the worst – except all others.

Gerd Strohmeier, The worst electoral reform – except all others

75 Winston Churchill (zit. in Hansard, *Parliament Bill*, HC Deb 11 November 1947 vol 444 cc203-321, http://hansard.millbanksystems.com/commons/1947/nov/11/parliament-bill#column_207, 10.8.2010.) sagte am 11. November 1947 in einer Rede vor dem britischen Unterhaus: »[D]emocracy is the worst form of government except all those other forms that have been tried from time to time.«.