

Joachim Behnke

Die Lösung des Problems des negativen Stimmgewichts als notwendige Nebenbedingung zukünftiger Reformen des Wahlsystems

1. Einleitung

Nach einer jahrelangen Debatte um das Wahlgesetz, die mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. Juli 2008 zum Effekt des sogenannten negativen Stimmgewichts ihren Ausgang genommen hatte, beschloss der Bundestag am 3. Mai 2013 das neue Wahlgesetz. Das Gesetz wurde im weitgehenden partei- und koalitionsübergreifenden Konsens verabschiedet, lediglich Die Linke stimmte gegen das Gesetz. Die Bundestagswahl im September 2013 war der erste Fall, in dem das neue Gesetz angewendet wurde.

Das aktuelle Gesetz war durch ein weiteres Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 notwendig geworden¹. Mit diesem Urteil war das eben erst geschaffene Wahlgesetz von 2011, das lediglich mit der Mehrheit der Regierungsparteien verabschiedet worden war, für verfassungswidrig erklärt worden. Beanstandet wurde wie schon im Urteil von 2008 der Effekt des negativen Stimmgewichts, da dieser nach dem Gesetz von 2011 weiterhin hätte auftreten können (wenn auch in abgewandelter Form im Vergleich zur bisher üblichen), aber auch die Möglichkeit des Auftretens einer größeren Anzahl von Überhangmandaten, die nach dem Gesetz von 2011 genauso wenig kompensiert worden sind wie nach dem alten Wahlgesetz². Das neue Gesetz von 2013 sieht nun vor, das negative Stimmgewicht dadurch zu beseitigen, dass es die Sitze zuerst auf Länderstimmkontingente entsprechend der Bevölkerungszahlen schafft. Anschließend werden die Sitze eines Länderkontingents auf die einzelnen Parteien proportional zu deren Zweitstimmen verteilt³. Auf diese »erste Verteilung« folgt ein Ausgleichsverfahren. Es wird

1 Vgl. BVerfG, 2 BvF 3/11 vom 25.7.2012, Absatz-Nr. (1 – 164), http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20120725_2bvf000311.html.

2 Im Folgenden wird der Begriff »das alte Wahlgesetz« auf das vor dem Wahlgesetz von 2011 geltende Wahlsystem angewandt. Das entsprechende Gesetz wurde das letzte Mal 2008 modifiziert, die entscheidenden Eigenschaften des Wahlsystems in Bezug auf Überhangmandate und negatives Stimmgewicht beinhalten aber alle Wahlgesetze von 1953 bis 2008. Der Begriff »altes Wahlgesetz« ist daher im Folgenden immer in diesem übergeordneten Sinn zu verstehen und umfasst all diese Wahlgesetze von 1953 bis 2008, da die relevanten Eigenschaften für die vorliegende Analyse bei ihnen allen in derselben Form vorliegen.

3 Vgl. zum neuen Wahlgesetz genauer Joachim Behnke, »Das neue Wahlgesetz, sicherlich nicht das letzte« in: *Recht und Politik*, Heft 1 (2013), S. 1-10. und Joachim Behnke, »Das neue Wahlgesetz im Test der Bundestagswahl 2013« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 45, Nr. 1 (2014), S. 17-37

hierbei die Gesamtsitzzahl solange erhöht, bis sämtliche Sitzansprüche der Parteien aus der ersten Verteilung, abgegolten sind.

Das neue Wahlgesetz ist unter mannigfaltige Kritik geraten⁴. Im Fokus der Kritik stehen vor allem die Unverständlichkeit des neuen Gesetzes, seine Inkohärenz und Intransparenz und die potenzielle Gefahr, dass es nach dem neuen Gesetz zu einer erheblichen Vergrößerung des Bundestags kommen könnte. Die Verfassungskonformität des Gesetzes wird hingegen eher nicht bezweifelt. Allerdings handelt es sich beim neuen Gesetz nach weitgehender Übereinstimmung dieser Autoren um ein mangelhaftes Design, das einige unschöne Züge aufweist.

Die Minimalanforderungen an das neue Gesetz waren in verfassungsrechtlicher Hinsicht die adäquate Behandlung des Problems der Überhangmandate und die Behebung des negativen Stimmgewichts. Stand letzteres seit dem Urteil von 2008 im Zentrum der Diskussion, so hat sich diese nach dem Urteil von 2012 wieder stärker auf die Überhangmandate fokussiert. Diese veränderte Schwerpunktsetzung ist insofern zu begrüßen, als es sich beim Phänomen der Überhangmandate um das mit der deutlich größeren Wirkung auf das politische Ergebnis einer Wahl handelt. Dieses Problem ist durch den Ausgleich als gelöst zu betrachten, da dieser eine – von Rundungsfehlern abgesehen – nahezu perfekte Angleichung der Erfolgswerte der verschiedenen Parteien garantiert. Die Verletzung elementarer Gerechtigkeitserfordernisse, wie sie bei dem alten Wahlgesetz und dem von 2011 auftreten konnten, ist nach dem neuen Gesetz damit ausgeschlossen. Allerdings bleibt die – zumindest weitgehende – Vermeidung eines negativen Stimmgewichts weiterhin so etwas wie eine zu erfüllende Nebenbedingung, die jedes Wahlgesetz erfüllen muss und jedes neue Wahlgesetz in Zukunft zu erfüllen haben wird. Inwieweit das Problem des negativen Stimmgewichts tatsächlich mit dem neuen Gesetz erfolgreich behoben wurde, ist aber nicht so eindeutig zu entscheiden. Die entsprechende Bewertung hängt davon ab, was man genau unter einem negativen Stimmgewicht verstehen will, bzw. welche Formen eines negativen Stimmgewichts als verfassungsrechtlich bedenklich eingestuft werden sollen. Je nachdem, zu welchem Schluss man hier kommt, könnte auch das neue Wahlgesetz unter einem verfassungsrechtlichen Vorbehalt stehen oder – falls dies nicht der Fall sein sollte – sich zeigen, dass man mit dem eingeschlagenen Reformweg einen unsinnigen Umweg eingeschlagen hat und es Alternativen gegeben hätte, die dem neuen Gesetz überlegen gewesen wären, so dass das neue Gesetz allein schon aus »Gründen der Verfassungsästhetik keine langfristige Bindung erreichen wird«⁵.

4 Vgl. u.a. Niels Dehmel/ Eckhard Jesse, »Das neue Wahlgesetz zur Bundestagswahl 2013. Eine Reform der Reform der Reform ist unvermeidlich« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 44, Nr. 1 (2013), S. 201–213; Behnke, Das neue Wahlgesetz, sicherlich nicht das letzte, aaO. (FN 3); Behnke, Das neue Wahlgesetz im Test der Bundestagswahl 2013, aaO. (FN 3); Hans Meyer, »Das Bundestagswahlrecht 2013« in: *Der Bürger im Staat* 63, Nr. 3 (2013), S. 208 – 217; Florian Grotz, »Happy End oder endloses Drama? Die Reform des Bundestagswahlsystems« in: Eckhard Jesse/ Roland Sturm (Hg.): *Bilanz der Bundestagswahl 2013, Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen*. Baden-Baden 2014, S. 113–140; Friedrich Pukelsheim/ Matthias Rossi, »Imperfektes Wahlrecht« in: *Zeitschrift für Gesetzgebung* 28, Nr. 3 (2013), S. 209–226.

5 Pukelsheim/Rossi, Imperfektes Wahlrecht, aaO. (FN 4), S. 225.

Selbst wenn sich keine Debatte am neuen Wahlgesetz in der laufenden Legislaturperiode entzünden sollte, so kann die Diskussion um das Wahlgesetz im Allgemeinen aber auch nicht umgekehrt als ein für allemal abgeschlossen gelten. Ausgleichsregelungen werden in dieser Debatte mit großer Wahrscheinlichkeit eine bedeutende Rolle spielen, sei es als eigentliche Kernlösung für bestimmte Probleme oder als flankierende Maßnahme von Wahlsystementwürfen, die vor allem an der Vermeidung der Entstehung von Überhangmandaten ansetzen. Die Diskussion um das negative Stimmgewicht bzw. darüber, inwieweit dieses die Menge der in Frage kommenden Ausgleichsverfahren beschränkt, bleibt also auch nach dem neuen Gesetz höchstrelevant.

2. Das Konzept des »negativen Stimmgewichts«

In seinem Urteilsspruch vom 3. Juli 2008 definiert das Bundesverfassungsgericht das negative Stimmgewicht folgendermaßen: »Hierunter wird eine Paradoxie im Verfahren der Mandatzuteilung verstanden, die darin besteht, dass ein Zugewinn von Zweitstimmen einer Partei zu einem Mandatsverlust bei genau dieser Partei und umgekehrt die Verringerung der Anzahl der Zweitstimmen zu einem Mandatsgewinn führen kann.«⁶

Allerdings war dieser Mechanismus in der Tat zwar eine Merkwürdigkeit, im streng logischen Sinn aber alles andere als eine »Paradoxie«, sondern vielmehr die logische Folge der Verknüpfung verschiedener Prinzipien für die Verrechnung der Stimmen und insbesondere der Beibehaltung bzw. Nichtkompensation der Überhangmandate, wie sie für das Wahlgesetz von 2008 vorgeschrieben war⁷. Als erster hat Hans Meyer in einer Publikation von 1994 auf dieses Phänomen aufmerksam gemacht, das von ihm als eine »unterhaltsame« Absurdität betrachtet wurde⁸, die im Umfeld des Entstehens von Überhangmandaten eher im Sinne eines Epiphänomens zu beobachten war. Das Phänomen wurde von ihm auch in seiner Klage vor dem Bundesverfassungsgericht als Vertreter Niedersachsens anlässlich der Bundestagswahl von 1994 erwähnt. Die Klage richtete sich gegen die Rechtmäßigkeit von Überhangmandaten⁹, auch hier trat das Phänomen des negativen Stimmgewichts eher als Illustration und weiterer Indikator dafür auf, zu welchen absonderlichen Konsequenzen die Überhangmandate und deren Nichtbehandlung führen konnten.

Der griffige Ausdruck »negatives Stimmgewicht«, der sich in der Debatte inzwischen eingebürgert hat, ist deutlich neueren Ursprungs als die Beschreibung des Phänomens selbst und wurde von den Betreibern der Webseite »wahlrecht.de«, Wilko Zicht und

6 BVerfGE 121, 266-317: 267.

7 Vgl. Joachim Behnke, »Negatives Stimmgewicht, Erfolgswert und Überhangmandate – einige Anmerkungen« in: *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* 93, Nr. 1 (2010), S. 3-28.

8 Hans Meyer, »Der Überhang und anderes Unterhaltsames aus Anlaß der Bundestagswahl 1994« in: *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* 77, Nr. 4 (1994), S. 312-362.

9 BVerfGE 95, 335: 343.

Martin Fehndrich, Ende der 90er Jahre in die Diskussion gebracht¹⁰. Kausal wurde zwar das negative Stimmgewicht immer noch mit den Überhangmandaten in Verbindung gebracht und war mit diesem – zumindest nach dem damals geltenden Wahlgesetz – notwendig verknüpft, doch die begriffliche Eigenständigkeit hatte mittel- und langfristig zur Konsequenz, dass das Phänomen nun als etwas wahrgenommen werden konnte, was rein theoretisch unabhängig von Überhangmandaten beschrieben und diskutiert werden konnte. Diese begriffliche Separierung und Heraustrennung aus einem größeren Kausalkomplex war dann die Voraussetzung dafür, dass es zu einer rechtlichen Bewertung des Phänomens kommen konnte, die man zumindest so interpretieren konnte, als ob sie unabhängig von einer rechtlichen Bewertung der Überhangmandate möglich sei. Dies führte zu einer wahren wahlrechtlichen Odyssee. Der Protagonist dieser (Irr)fahrt, das Wahlgesetz, hat nun manche Prüfung bestanden und ist dem heimatlichen Hafen Ithakas nähergekommen, doch wie es scheint noch lange nicht in ihn eingelaufen.

Eine der Ursachen dieser Irrfahrt und Irrtümer besteht darin, dass schon die Begriffswahl des »negativen Stimmgewichts« als ebensolches missverständlich und daher höchst unglücklich war. Eine der wesentlichen Unklarheiten des Begriffs besteht darin, dass nicht eindeutig erkennbar ist, als Attribut welcher Entität er zu betrachten ist. Handelt es sich bei dem »negativen Stimmgewicht« um eine Eigenschaft, die einem Individuum, also dem Wähler, einem Wahlergebnis oder einer Regel bzw. Prozedur, also dem Wahlgesetz, zuzuordnen ist? Bei Meyer z.B. ist das beschriebene Phänomen etwas, was innerhalb des Prozesses der Stimmenverrechnung auftritt, sich also auf das Wahlgesetz als Ganzes bezieht. Der Begriff »negatives Stimmgewicht« jedoch bezieht sich auf Individuen, die Wähler, bzw. – noch genauer – auf ein Recht, das diese besitzen, nämlich mit der Abgabe ihrer Stimme bei Wahlen einen bestimmten Einfluss auf das Ergebnis ausüben zu dürfen. Problematisch an dem Begriff ist, dass er suggeriert, es gäbe eine distinktierte Gruppe von Wählern mit einem »negativen Stimmgewicht«, die sich von den übrigen Wählern, die ein positives Stimmgewicht besitzen, unterscheiden lässt. Das negative Stimmgewicht ist aber niemals bestimmten Individuen zurechenbar, der Stimmentzettel von Wählern mit »negativem« und »positivem« Stimmgewicht sieht vollkommen gleich aus¹¹.

Eine präzise Berechnung von Stimmgewichten kann nur dann sinnvoll durchgeführt werden, wenn man Kollektive von Wählern als Basis der Berechnung heranzieht. Insofern handelt es sich bei dem Effekt, wie er im Zusammenhang mit dem alten Wahlgesetz

10 Martin Fehndrich, »Paradoxien des Bundestags-Wahlsystems« in: Spektrum der Wissenschaft, Heft 2 (1999), S. 70–75.

11 Dies ist ein wesentlicher Unterschied zu dem sogenannten »doppelten« Stimmgewicht, das sehr wohl bestimmten Personen zugerechnet werden kann bzw. allen Wählern, deren Stimmentzettel ein bestimmtes Muster aufweist. 2009 z.B. errang die CDU in Baden-Württemberg insgesamt 10 Überhangmandate. Damit aber war die Abgabe einer Zweitstimme für die CDU nach dem damaligen Wahlrecht irrelevant für die Sitzverteilung. Alle Wähler, die nur mit der Erststimme die CDU gewählt hatten, aber mit der Zweitstimme eine andere Partei, so dass sie einen Beitrag für ein entsprechendes Proporzmandat leisteten, wirkten – entgegen der offensichtlichen Intention des Gesetzes – sowohl mit der Erststimme als auch mit der Zweitstimme an der Entstehung von Mandaten mit.

üblicherweise verstanden wird, nicht um ein negatives Stimmgewicht, sondern um ein vermindertes der betreffenden Gruppe¹². Auf diesen Kritikpunkt zielt auch der alternative Begriff des »inversen Erfolgswerts« des Phänomens. Konkret handelt es sich allerdings sogar um ein »vermindertes verstärktes Stimmgewicht«¹³, denn die Wähler, die unter dem negativen Stimmgewicht »leiden«, sind diejenigen, die zuvor mit ihrer Stimme zur Entstehung von Überhangmandaten beigetragen haben und somit ein deutlich überdurchschnittliches Stimmgewicht haben. Der Effekt des negativen Stimmgewichts führt ja effektiv zur Umwandlung eines bisherigen Überhangmandats in ein Proporzmandat, denn im Kontext des alten Wahlsystems entsteht das negative Stimmgewicht dadurch, dass mehr Zweitstimmen in Land B dazu führen, dass ein Proporzmandat von A nach B wandert, in B aber eines der bisher dort vorhandenen Überhangmandate abschmilzt¹⁴.

Betrachtet man Überhangmandate als normativ unerwünschte Konsequenzen des bisherigen Wahlsystems, da sie nicht angemessen durch Zweitstimmen abgedeckt werden, was offensichtlich aber die Intention des im Wahlsystem vorgesehenen Verhältnisausgleich ist, dann führt das negative Stimmgewicht in dieser Hinsicht also sogar zur Verminderung eines normativ ungewünschten Effekts, da es zu weniger durch Zweitstimmen ungedeckten Mandaten führt.

Dass das sogenannte negative Stimmgewicht ein vermindertes verstärktes Stimmgewicht darstellt, lässt sich grafisch gut illustrieren. In Abbildung 1 ist eine Treppenfunktion aufgezeigt, wie sie typischerweise zur Darstellung der errungenen Sitze einer Partei in Abhängigkeit von ihren Stimmen verwandt wird. Dabei wird von folgendem Fall ausgegangen: Es sind insgesamt 10 Sitze proportional zu den Stimmen zu verteilen. Es existieren zwei Parteien A und B. Die Stimmenzahl von A wird auf 1000 konstant gehalten, wohingegen die Stimmenzahl von B von 0 bis 1000 Stimmen variiert wird. Die Sitze werden anhand des Verfahrens von Sainte-Laguë verteilt¹⁵. Die sogenannte Hare-Quota ist der Quotient aus allen berücksichtigten Stimmen und den zu verteilenden Sitzen, sie gibt also gewissermaßen den »Preis in Stimmen« eines Sitzes an. Die Hare-Quota wird üblicherweise als Startwert für den Divisor beim Sainte-Laguë-Verfahren verwandt. Im Zwei-Parteienfall muss der Divisor nicht mehr weiter angepasst werden, da hier die Rundungseffekte immer so ausfallen, dass exakt die zu verteilende Sitzzahl auch verteilt wird. Um die Sitzzahl einer Partei zu ermitteln, dividiert man deren Stimmenzahl durch den Divisor bzw. die Hare-Quota. Die leicht kontinuierlich verlaufende und leicht konkav gekrümmte Kurve in Abbildung 1 gibt die exakte Sitzzahl an, die einer Partei zustehen würde.

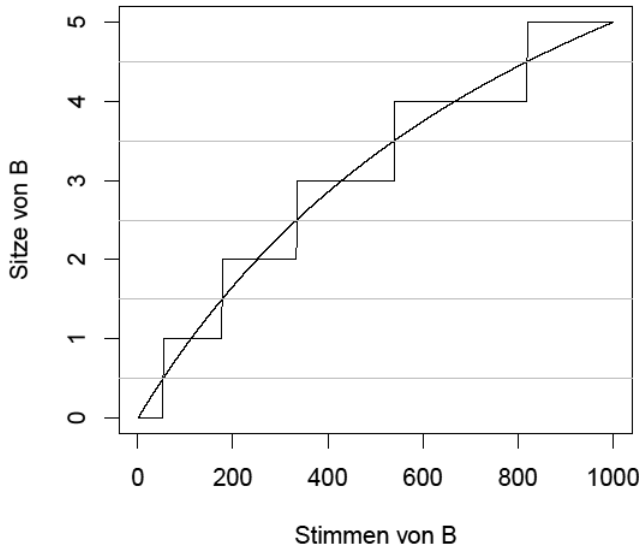
12 Vgl. hierzu ausführlicher Behnke, Negatives Stimmgewicht, Erfolgswert und Überhangmandate – einige Anmerkungen, aaO. (FN 7.).

13 Joachim Behnke, »Negatives Stimmgewicht« in: Dieter Nohlen/ Rainer-Olaf Schultze (Hg.): *Lexikon der Politikwissenschaft. Band 2*, München 2009, S. 646.

14 Im Detail wird dieser Effekt anhand des bekannten Beispiels der Dresdner Nachwahl bei der Bundestagswahl 2005 beschrieben in Joachim Behnke, »Strategisches Wählen bei der Nachwahl in Dresden zur Bundestagswahl 2005« in: *Politische Vierteljahresschrift* 49, Nr. 4 (2008), S. 695–720.

15 Da es allerdings nur zwei Parteien gibt, würde das Hare-Niemeyer-Verfahren, das vor 2008 angewandt wurde, zum selben Ergebnis führen.

Abbildung 1: Treppenfunktion der gerundeten Sitzzahlen



Da die Sitze jedoch nur ganzzahlig vergeben werden können, muss die exakt proportionale Sitzzahl auf eine ganze Zahl gerundet werden. Das Sainte-Laguë-Verfahren wendet hier die natürliche Rundung an, d.h. Bruchteile hinter dem Komma größer oder gleich 0,5 werden aufgerundet, Bruchteile kleiner als 0,5 werden abgerundet. Dadurch ergibt sich die in der Abbildung 1 dargestellte Treppenfunktion¹⁶. Wie man sieht verläuft die kontinuierliche Kurve durch die Treppenfunktion hindurch, d.h. es gibt niemals einen vollständigen Absatz über oder unterhalb der Funktion der exakt proportionalen Sitzzahl. Dies bedeutet nichts anderes, als dass nur dann ein neuer Sitz hinzugewonnen wird, wenn die aktuelle ganze Sitzzahl unter der der Partei »eigentlich« zustehenden exakten Sitzzahl liegt.

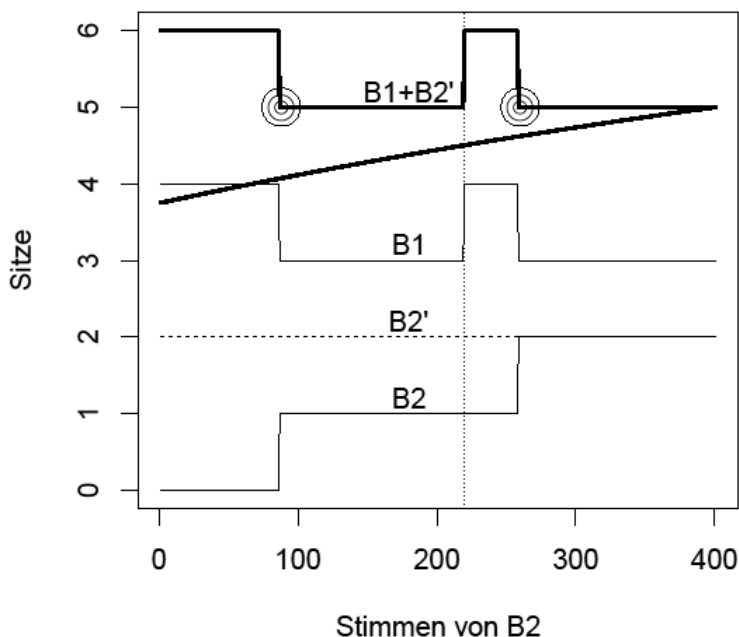
Die Funktion der exakten Sitzzahlen ist streng monoton steigend, d.h. je größer die Stimmenzahl, desto größer die Sitzzahl, die der Partei exakt zustehen würde. Wegen der Rundungseffekte auf ganze Zahlen ist die tatsächliche Sitzzahl hingegen nur monoton steigend, d.h. *es kommt zumindest niemals zu einer Abnahme der Sitzzahl bei steigender Stimmenzahl*. Das negative Stimmgewicht, wie es im alten Wahlgesetz auftritt und wie es auch im Urteil von 2008 formuliert wird, stellt also im Wesentlichen nichts Anderes dar als die Verletzung dieser grundlegenden Monotoniebedingung¹⁷.

16 Streng genommen besteht die Funktion nur aus den Treppenabsätzen, die senkrechten Linien sind lediglich zur besseren Illustration eingetragen.

17 Vgl. Henri Carnai/ Hans Riedwyl, »Wer kommt ins Parlament?« in: *Spektrum der Wissenschaft*, Nr. 9 (2002), S. 80-84; Joachim Behnke, *Das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland. Logik, Technik und Praxis der Verhältniswahl*, Baden-Baden 2007, S. 125 und 184ff.

Ein negatives Stimmgewicht, bezogen auf die Sitzzahlen, kam im Rahmen des alten Wahlgesetzes immer im Zusammenhang mit Überhangmandaten vor und zwar im Rahmen der sogenannten Unterverteilung, also dann, wenn die Sitze einer Partei auf die verschiedenen Landeslisten verteilt werden. Zur Illustration soll daher das bundesweite Sitzkontingent von B aus dem obigen Beispiel auf die beiden Landeslisten B1 und B2 verteilt werden. Um den Effekt zu zeigen, wird die Stimmenzahl von B1 auf 600 fixiert und nur noch die Stimmen von B2 werden von 0 bis 400 variiert. Dieses Szenario ist in Abbildung 2 dargestellt.

Abbildung 2: Negatives Stimmgewicht



Zuerst soll der Teil der Grafik links von der gepunkteten senkrechten Linie betrachtet werden, die ca. bei dem Wert von 220 auf der horizontalen Achse liegt. Die Stimmenzahl von B insgesamt variiert also in diesem Bereich zwischen 600 und 822. Wie aus Abbildung 1 zu erkennen, erhält in diesem Bereich die Partei B bei der Oberverteilung nach dem alten Wahlgesetz, also bei der Verteilung aller Sitze auf die Parteien, konstant 4 Sitze (bei konstant gehaltenen 1000 Stimmen von A). Diese vier Sitze werden nun auf die beiden Landeslisten verteilt. Wenn die Landesliste von B2 0 Stimmen erhält, fallen alle vier Sitze natürlich an B1. Ab 88 Stimmen für B2 erhält B2 einen der vier Sitze, die Anzahl der Sitze von B1 sinkt dementsprechend auf drei. Sobald B2 mindestens 222 Stimmen erhält, erhält B insgesamt auf der Oberverteilung einen Sitz mehr, also insgesamt fünf. Dieser zusätzlich zu verteilende Sitz fällt zunächst an B1. Gewinnt B2 mehr als 260 Stimmen, dann fällt dieser an B2, d.h. B1 erhält dann wieder drei Sitze und B2 zwei. Es ist wichtig fest-

zuhalten, dass es bis jetzt zu keiner Verletzung der Monotoniebedingung gekommen ist. Die Sitzfunktion von B2 verläuft monoton steigend, d.h. bei steigender Stimmenzahl erhält B2 mehr oder gleich viel Sitze wie zuvor, niemals jedoch weniger. Auch die fallenden Stellen bei B1 sind vollkommen normal, sie sind lediglich auf die interne Umverteilung einer konstant bleibenden Sitzzahl zurückzuführen. Das Wandern eines Sitzes von B1 nach B2 bei steigender Stimmenzahl von B2 und der damit verbundene Sitzverlust von B1 entsprechen also einem ganz banalen »Verteilungseffekt«¹⁸. Auch die Gesamtsitzzahl von B verläuft monoton steigend, sie beträgt vier bzw. fünf, sobald B2 mehr als 222 Stimmen erhält. Der Übersichtlichkeit halber ist sie allerdings nicht in Abbildung 2 enthalten.

Komplizierter wird nun die Angelegenheit, sobald Überhangmandate ins Spiel kommen. Es soll angenommen werden, dass die Partei B im zweiten Bundesland zwei Direktmandate gewonnen hat, die ihr auf jeden Fall zugeteilt werden. Übersteigt die Anzahl der Direktmandate die Anzahl der Mandate, die die Landesliste B2 entsprechend dem Proporz enthält, entstehen Überhangmandate. Die gestrichelte horizontale Linie B2' gibt das Maximum von Direktmandaten und Proporzmandaten im zweiten Bundesland an, also die Anzahl der Mandate, die B dort auf jeden Fall erhält. Solange B2 weniger als 88 Stimmen erhält und demnach kein Proporzmandat, fallen zwei Überhangmandate an und die Gesamtsitzzahl von B beträgt 6 statt der 4, die B eigentlich korrekter Weise zustehen würden. Sobald B2 aber ein Proporzmandat erhält, wird ein Überhangmandat in ein solches verwandelt. Erhält B2 also 88 oder etwas mehr Stimmen, dann fallen auf das zweite Bundesland für B immer noch zwei Mandate, aber B1 erhält ein Mandat weniger, so dass die Gesamtsitzzahl auf fünf fällt. Jetzt haben wir es also mit sinkenden Treppenstufen in der Gesamtsitzzahl von B zu tun, also mit einer Verletzung des Monotoniegebots, da die (bundesweite) Sitzzahl ja abnimmt bei insgesamt steigender Stimmenzahl. Dies ist auf einen abnehmenden »Unterdeckungseffekt«¹⁹ zurückzuführen, d.h. auf die Umwandlung von Überhangmandaten, also von durch die Stimmen nicht gedeckten Mandaten, in Proporzmandate, die durch die Stimmen gedeckt sind. Wie aber in Abbildung 2 zu erkennen ist, liegen die Stellen, an denen das negative Stimmgewicht auftritt, die in der Abbildung als Zielscheiben markiert sind, immer noch über der Funktion der exakten Sitzzahlen. Zwar tritt eine Verletzung der Monotoniebedingung auf, die Richtung, in der die Treppe sich »fälschlich« im Sinne der Monotonie bewegt, ist aber die richtige Richtung im Sinne der proportionalen Sitzverteilung.

Soweit der Effekt des »negativen Stimmgewichts« also im alten Wahlgesetz in der Form auftrat, dass mehr Stimmen zu weniger Mandaten führten, tat er dies in Form einer Annäherung an den Proporz.

Tritt er hingegen in der Gegenrichtung auf, dass also weniger Stimmen zu mehr Sitzen führen, so ist dies auf die Umwandlung von Proporzmandaten in Überhangmandate zurückzuführen, also in eine Zunahme der Unterdeckung, d.h. weniger der Mandate, die

18 Behnke, Negatives Stimmgewicht, Erfolgswert und Überhangmandate – einige Anmerkungen, aaO. (FN 7), S. 24.

19 AaO., S. 24.

die Partei erhält, sind durch ihre Zweitstimmen gedeckt. Das Problem ist dann aber nicht die spezifische Dynamik, denn das negative Stimmgewicht ist immer ein dynamischer Effekt, da er Veränderungen beschreibt, sondern die problematische Tatsache, dass es überhaupt zum Unterdeckungseffekt kommen kann, also dazu, dass bestimmte Mandate nicht durch Zweitstimmen gedeckt sind. Das Problem wären dann aber die Überhangmandate und der negative Stimmgewichtseffekt ist lediglich ein Effekt, der das Auftreten dieses Problems enthüllt.

Man kann daher geteilter Meinung darüber sein, inwiefern das Bundesverfassungsgericht gut beraten war, den Effekt des negativen Stimmgewichts als verfassungswidrig zu erklären. Andererseits ist diese Auseinandersetzung bei aller Kritik an der Entscheidung von 2008²⁰ insofern müßig, da die Entscheidung nun einmal gefallen ist, wie sie gefallen ist. Der Gesetzgeber hatte und hat nach dem Urteil von 2008 ein Wahlgesetz vorzulegen, das den bemängelten Defekt in der dort beschriebenen Form beseitigte bzw. beseitigt.

3. Die Differenzierung zwischen absolutem und relativem negativen Stimmgewicht und die Bedeutung der Ceteris-Paribus-Bedingung

Um dem Auftrag des Verfassungsgerichts aus dem Urteil von 2008 gerecht zu werden, legten die Parteien 2011 mehrere Gesetzesentwürfe vor²¹. Die folgenden Auseinandersetzungen zwischen den Parteien belegten, dass die Definition des Bundesverfassungsgerichts des negativen Stimmgewichts doch einiges an Interpretationsspielraum offen ließ (und lässt). Um die »richtige« Interpretation des Konzepts des negativen Stimmgewichts ist daher ein strategischer Deutungskampf entbrannt, in dem bestimmte Gesetzesentwürfe diskreditiert wurden und werden, weil sie angeblich den Effekt des negativen Stimmgewichts nicht beseitigen. Andere Gesetzesentwürfe hingegen gelten als geeignet, weil sie den Effekt – zumindest wiederum in einer bestimmten Lesart – erfolgreich verhindern.

Eine der folgenreichsten und interessantesten Differenzierungen ist die zwischen dem sogenannten »absoluten« und dem »relativen« negativen Stimmgewicht. Diese Unterscheidung wurde z.B. auch vom von der CDU benannten Sachverständigen Grzeszick in seinem Gutachten für den Innenausschuss gezogen: »Ein verfassungsrechtlich problematisches negatives Stimmgewicht im Sinne des BVerfG liegt vor, wenn mehr Zweitstimmen für eine Partei zu weniger Mandaten derselben Partei – auf einer einzelnen

20 Vgl. u.a. Gerald Roth, »Negatives Stimmgewicht und Legitimationsdefizite des Parlaments« in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 27, Nr. 11 (2008), S. 1199–1201; Dieter Nohlen, »Erfolgswertgleichheit als fixe Idee oder: Zurück zu Weimar? Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts über das Bundeswahlgesetz vom 3. Juli 2008« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 40, Nr. 1 (2009), S. 179–195.

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

Landesliste oder auf den verbundenen Landeslisten – führen oder umgekehrt weniger Zweitstimmen einer Partei bundesweit mehr Mandate einbringen. Dafür ist maßgeblich die auf die Gesamtzahl der Abgeordnetenitze bezogene Mandatszahl einer Partei, also das absolute negative Stimmgewicht. Dagegen hat das BVerfG nicht zum Maßstab genommen das sog. relative negative Stimmgewicht, also den prozentualen Anteil der gewählten Partei an der Gesamtzahl der vergebenen Mandate; dieser Maßstab ist deshalb für die vorliegende Fragestellung nicht relevant.«²² Diese Unterscheidung ist insofern von Bedeutung, weil mit ihr der Vorschlag der SPD zur Einführung von Ausgleichsmandaten mit dem Argument abgelehnt wurde, dieser beseitige nur das relative und nicht das absolute negative Stimmgewicht²³.

Allerdings sind die Ausführungen von Grzeszick alles andere als klar und einige dieser Unklarheiten lassen sich nur auflösen, wenn man die vermutete Intention des Autors berücksichtigt. Eine plausible und vernünftige Interpretation des absoluten negativen Stimmgewichts ist diejenige, bei der nur absolute Zahlen von Zweitstimmen und Sitzen betrachtet werden und nicht relative Stimmen- oder Sitzanteile. Insofern ist die Formulierung des Sachverständigen Grzeszick »die auf die Gesamtzahl der Abgeordnetenitze bezogene Mandatszahl einer Partei« offensichtlich nicht die von ihm beabsichtigte, denn die auf die Gesamtzahl der Sitze bezogene Mandatszahl wäre ja der relative Anteil.

Doch die Bedeutung des Begriffs »absolut« in der Abgrenzung zu »relativ« scheint bei Grzeszick noch weitergehende Implikationen zu enthalten, die über die formale Lesart des Begriffs hinausgehen, wie sie in der Mathematik und insbesondere in der Statistik üblich ist. Sprechen wir hier von einer absoluten Häufigkeitsverteilung, z.B. des Geschlechts in einer Stichprobe, dann meinen wir die absoluten Zahlen, mit denen dieses Merkmal tatsächlich auftritt. Die relativen Häufigkeiten hingegen sind die auf eine Basis bezogenen Anteilswerte, wobei die Basis in der Regel die Gesamtzahl aller unter einem bestimmten relevanten Aspekt betrachteten Fälle ist. Für das Verhältnis der Zahlenwerte zueinander aber ist es vollkommen unerheblich, ob man sich auf die absoluten oder auf die relativen Häufigkeiten bezieht. Nehmen wir an, wir hätten in einer Stichprobe 4 Frauen und 6 Männer, bzw. 40% Frauen und 60% Männer. Dann ist das Verhältnis von Männern zu Frauen in der Stichprobe in jedem Fall 1,5, unabhängig davon, ob es auf der Grundlage der absoluten oder der relativen Häufigkeiten berechnet wird. Noch wichtiger: Steigt die absolute Anzahl der Fälle in einer Gruppe, *während alle anderen Zahlen gleich bleiben, wenn also die sogenannte Ceteris-paribus-Bedingung gilt*, dann erhöht sich auch der relative Anteil. Steigt z.B. die Anzahl der Frauen von 4 auf 5, dann erhöht sich der Anteil von 4/10 bzw. 40% auf 5/11 bzw. 45%. Die Beziehung zwischen absoluten und relativen Zahlen ist zwar nicht proportional, da sich bei den relativen Zahlen auch die Basis ändert, aber sie ist streng monoton, d.h. eine Zunahme der einen ist logisch mit der Zunahme der anderen verknüpft. Bezogen auf die Sitzverteilung heißt dies aber, dass – solange die Ceteris-paribus-Bedingung gilt – das Auftreten eines absoluten nega-

22 Bernd Grzeszick, Stellungnahme zu den Gesetzesentwürfen zur Änderung des Bundeswahlgesetzes. Ausschussdrucksache 17(4) 327D (2011), S. 4.

23 AAO., S. 7.

tiven Stimmgewichts immer gleichzeitig mit einem relativen negativen Stimmgewicht auftritt. Da nach dem alten Wahlgesetz, auf das sich das Urteil von 2008 bezieht, Überhangmandate nicht ausgeglichen wurden, gilt dort immer die *Ceteris-paribus*-Klausel. Wenn eine Partei einen Sitz mehr erhält (aus welchem Grund auch immer, sei es, dadurch, dass sie weniger Stimmen erhält, was dem negativen Stimmgewichtseffekt entspricht), während die Sitzzahlen aller anderen Parteien konstant bleiben, dann erhöht sich *sowohl* die absolute Sitzzahl dieser Partei *als auch* ihr relativer Sitzanteil. Im Kontext des alten Wahlgesetzes ist es daher irrelevant, zwischen dem absoluten und dem relativen negativen Stimmgewicht zu differenzieren.

Die klassische Form des Auftretens eines negativen Stimmgewichts ist in Tabelle 1 dargestellt, dabei entsprechen die Zahlenwerte dem Beispiel in Abbildung 2. Während die Stimmen- und Sitzzahl der Partei A auf 1000 Stimmen bzw. 6 Sitze konstant gehalten werden, sinkt die Anzahl der Sitze für B von 6 auf 5, wenn die Stimmenzahl von 600 auf 700 ansteigt, weil ein Überhangmandat in ein Proporzmandat umgewandelt wird. Alle vier Proporzmandate von B fallen in Szenario 1 im Bundesland 1 an, während in Bundesland 2 für B zwei Überhangmandate entstehen. Gewinnt B eines der Proporzmandate in Bundesland 2, weil es dort 100 Stimmen gewinnt, dann reduziert sich die Anzahl der Überhangmandate um eines und B erhält auch insgesamt einen Sitz weniger.

Tabelle 1: Panorama für ein klassisches negatives Stimmgewicht

	Szenario 1	Szenario 2
Zweitstimmen Partei A	1 000	1 000
Sitze Partei A	6 PM	6 PM
Zweitstimmen Partei B	600	700
Sitze Partei B	4 PM + 2 ÜM	4 PM + 1 ÜM

Aber auch relativ verändert sich der Sitzanteil von B durch den Hinzugewinn von 100 Stimmen von 0,5 (6/12) auf 0,45 (5/11). In diesem Kontext, der der Struktur des alten Wahlsystems entspricht, ist ein negatives Stimmgewicht immer sowohl ein absolutes als auch ein relatives negatives Stimmgewicht und es lässt sich aus der Verwendung des Begriffs daher nicht ableiten, welche Bedeutung damit unterlegt wird, da ja eine solche Differenzierung – auf das alte Wahlgesetz bezogen – auch vollkommen sinnlos gewesen wäre. Aus der Formulierung »dass ein Zugewinn von Zweitstimmen einer Partei zu einem Mandatsverlust bei genau dieser Partei ... führen kann«, kann daher eben nicht zwingend geschlossen werden, dass das Bundesverfassungsgericht sich damit auf die »absolute« Lesart des negativen Stimmgewichts festlegen wollte. Denn da das Bundesverfassungsgericht sich in seinem Urteil auf das geltende Wahlgesetz ohne Ausgleich von Überhangmandaten bezog, ist es implizit vom Vorliegen einer *Ceteris-paribus* Situation ausgegangen, ohne dies explizit zu formulieren. Das Einzige, was über das Urteil daher eindeutig gesagt werden kann, ist, dass es sich ziemlich sicher um eine verfassungswidrige Form des negativen Stimmgewichts handelt, wenn dies unter der *Ceteris-*

Paribus-Bedingung auftritt, womit ein absolutes negatives Stimmgewicht notwendig immer auch mit einem relativen negativen Stimmgewicht gemeinsam vorkommt. Das Urteil legt aber nicht eindeutig fest, wie ein absolutes oder relatives negatives Stimmgewicht zu bewerten sind, wenn beide unabhängig voneinander auftreten, also wenn die Ceteris-paribus-Bedingung nicht gilt.

Da das absolute negative Stimmgewicht notwendig nur dann ein relatives negatives Stimmgewicht nach sich zieht, wenn die Ceteris-Paribus-Bedingung gilt, könnte man auch formulieren: Ein verfassungsrechtlich problematisches negatives Stimmgewicht liegt dann vor, wenn sein Vorliegen als absolutes negatives Stimmgewicht *notwendig* auch das Vorliegen eines relativen negativen Stimmgewichts nach sich zieht. Liegt ein absolutes, aber kein relatives negatives Stimmgewicht vor, oder umgekehrt ein relatives, aber kein absolutes, oder liegen sowohl ein absolutes und ein relatives vor, aber ohne aufgrund des gewählten Designs notwendigerweise miteinander verknüpft sein zu müssen, sondern aufgrund einer bloß zufälligen Koinzidenz, dann gilt, dass all diese Formen des Auftretens eines negativen Stimmgewichts in verfassungsrechtlicher Sicht nicht zwingend problematisch sind. Ein in dieser Interpretation verfassungsrechtlich bedenkliches negatives Stimmgewicht, das also unter der Ceteris-paribus-Bedingung sowohl als absolutes als auch als relatives auftritt, nenne ich in Abgrenzung zu den schon vorliegenden Definitionen ein *perfektes negatives Stimmgewicht*. Dabei ist das Attribut »perfekt« nicht in normativer Hinsicht zu verstehen, sondern als Eigenschaft der Ausgestaltung der Form des Auftretens, die in herausgehobener Weise »eindeutig« ist.

Als weiterer Hinweis für die Plausibilität der vorgeschlagenen Interpretation sei noch vermerkt, dass auch das negative Stimmgewicht im Gesetz von 2011 ein perfektes negatives Stimmgewicht darstellte. Das negative Stimmgewicht trat dort allerdings nicht zwangsläufig an Überhangmandate gekoppelt auf. Ähnlich wie beim neuen Gesetz von 2013 wurden im Gesetz von 2011 zuerst Ländersitzkontingente gebildet, allerdings nicht auf Basis der Bevölkerungszahlen, sondern der Wähler. Wäre das Wahlgesetz von 2011 z.B. auf die Bundestagswahl von 2009 angewandt worden und wären damals mindestens 12523 weniger Wähler der Linken in Bayern zur Wahl gegangen, hätte die Linke insgesamt ein Mandat mehr erhalten²⁴. Der Grund dafür wäre gewesen, dass durch die gesunkene Wahlbeteiligung in Bayern ein Sitz des Ländersitzkontingents von Bayern nach Nordrhein-Westfalen gewandert wäre. In Bayern wäre dieser Sitz aber nicht der Linken verloren gegangen, sondern der CSU, da diese bei der internen Verteilung zuletzt am Zug gewesen wäre, und der zusätzliche Sitz in Nordrhein-Westfalen wäre an die Linke gefallen, da diese bei der internen Verteilung den Anspruch auf den nächsten zu verteilenden Sitz gehabt hätte (bei konstanten Stimmzahlen für alle Parteien in Nordrhein-Westfalen). Die Gegenargumentation der CDU und ihres Sachverständigen Hesse war,

24 Joachim Behnke, »'Dies ist das Wahlsystem meines Missvergnügens' – Eine Kritik des Entwurfs der CDU/CSU und FDP für eine Reform des Wahlgesetzes« unter: http://www.zu.de/deutsch/lehrstuehle/politikwissenschaft/CDU_Wahlreformentwurf.pdf (2011) (zuletzt abgerufen 26.1.2014); Stephan Klecha, Stephan, »Zum Zusammenhang von Wahlrechtsreformen und Parteiensystem. Eine Debatte um Henne und Ei« in: *Zeitschrift für Politik* 58, Nr. (2011), S. 324-345.

es handle sich im Sinne des Urteils von 2008 nur dann um ein verfassungsrechtlich bedenkliches negatives Stimmgewicht, wenn die Wahlbeteiligung gleichzeitig konstant gehalten würde, wenn also die verlorenen Stimmen der Linken an eine oder mehrere der anderen Parteien (oder der Nichtwähler) gegangen wären²⁵. Dies wäre einem systematischen Ausschluss der Ceteris-paribus-Bedingung gleichgekommen, denn Stimmenveränderungen einer Partei hätten dann zwangsläufig zu Stimmenveränderungen der anderen Parteien (oder der Nichtwähler) führen müssen²⁶. Dieser Ansicht schloss sich das Bundesverfassungsgericht nicht an. Daraus kann logisch nicht zwingend geschlossen werden, dass die Ceteris-paribus-Bedingung notwendig ist für das Vorliegen des negativen Stimmgewichts in verfassungswidriger Form. Aber die Tatsache, dass das Bundesverfassungsgericht den Versuch der Immunisierung des Wahlgesetzes von 2011 vor dem Effekt des negativen Stimmgewichts durch Einführung einer Restriktion, die die Ceteris-paribus-Bedingung ausgeschlossen hätte, als unzulässig verworfen hat, kann zumindest als Indiz gedeutet werden, dass das Bundesverfassungsgericht ein Verfahren nur dann als »negatives-Stimmgewicht-geprüft«, also resistent gegen den Effekt, anzusehen bereit ist, wenn es diesen »Test« auch unter dem elementaren Spezialfall der Ceteris-Paribus-Bedingung besteht. Das negative Stimmgewicht bzw. eine bestimmte Form des Auftretens desselben ist also zwar womöglich nicht nur dann verfassungsrechtlich problematisch, wenn es unter der Ceteris-Paribus-Bedingung auftritt, es kann aber verfassungsrechtlich nur dann unproblematisch sein, wenn es unter der Ceteris-Paribus-Bedingung nicht auftritt.

4. Das negative Stimmgewicht unter einem Ausgleichsmodell

Wie schon erwähnt, wurde die Unterscheidung zwischen absolutem und relativem negativen Stimmgewicht vom Sachverständige Grzeszick im Rahmen der Debatte von 2011 mit dem Ziel eingeführt, das Modell der Ausgleichsmandate als ungeeignet zu diskreditieren, weil damit zwar das relative aber nicht das absolute Stimmgewicht beseitigt würde. Ganz in diesem Sinne sind auch die an die SPD gerichteten Äußerungen des Bundestagsabgeordneten Krings bei der Plenardebatte am 29. September 2011 zu verstehen: »Ihr Modell löst nämlich das Problem des negativen Stimmgewichtes nicht; es kommt zu keiner merklichen Reduktion des negativen Stimmgewichts. Nach Ihrem Modell bleibt es dabei: Eine Stimme weniger für eine Partei kann ein Mandat mehr für diese Partei bedeuten. Genau das wollte Karlsruhe unterbinden. Die Aufgabe, die uns und auch Ihnen

25 Christian Hesse, »Gutachten zum neuen Bundeswahlrecht« unter: http://www.isa.unistuttgart.de/AbMathStat/Hesse/gutachten/Bundeswahlgesetz_Endversion.pdf (2012) (Zuletzt abgerufen am 26.1.2014).

26 Auch Hesse geht in gewisser Weise von der Ceteris-Paribus-Bedingung aus, nur dass er zu den konstant zu haltenden Faktoren eben die Wahlbeteiligung zählt (aaO., S. 19f.). Dies schließt aber aus den oben genannten Gründen die Konstanthaltung der Stimmen der anderen Parteien aus. Da die Wahlbeteiligung eine aus den Stimmenzahlen abgeleitete Größe ist, zähle ich sie nicht zu den »primären« Größen, die unter die Ceteris-Paribus-Bedingung fallen, also die Stimmenzahlen der anderen, nicht betroffenen Parteien.

gestellt wurde, ist nicht, das negative Stimmgewicht auszugleichen, sondern es abzuschaffen, es zu beseitigen; diese Aufgabe gehen Sie gar nicht an.«²⁷

Was sowohl Grzeszick als auch Krings offensichtlich meinten, wenn sie vom »absoluten« negativen Stimmgewicht bzw. negativen Stimmgewicht allgemein redeten, ist der Umstand, dass auch bei Ausgleichsmandaten der Effekt des negativen Stimmgewichts insofern bestehen bleibt, da er ja innerhalb der isolierten Betrachtung einer Partei auftritt. In Tabelle 2 ist das Panorama von Tabelle 1 leicht modifiziert wiedergegeben, jetzt mit Ausgleichsmandaten. Dies entspricht der üblichen Form eines Ausgleichsregelung, bei der die Mandatszahl einfach so lange erhöht wird, bis alle garantierten Sitzzahlen durch die Proporzmandate, die den Parteien aufgrund ihrer Stimmen zustehen würden, gedeckt sind. Dies ist auch die Logik des Ausgleichsmodells des SPD-Entwurfs von 2011.

Tabelle 2: Panorama für ein klassisches negatives Stimmgewicht mit Ausgleichsmandaten

	Szenario 1	Szenario 2
Zweitstimmen Partei A	1 000	1 000
Sitze Partei A	6 PM + 3 AM	6 PM
Zweitstimmen Partei B	600	700
Sitze Partei B	4 PM + 2 ÜM	4 PM + 1 ÜM

Wie zuvor erhält Partei B in Szenario 1 mit 600 Stimmen 4 Proporzmandate und 2 Überhangmandate, also insgesamt 6, während sie mit 700 Stimmen 4 Proporzmandate und 1 Überhangmandat, also insgesamt nur noch 5 Mandate erhält. Die isolierte Betrachtung von B hat sich gegenüber dem Panorama in Tabelle 1 in keiner Weise geändert. Allerdings kommen in Szenario 1 für Partei A jetzt noch drei Ausgleichsmandate hinzu. Was also Grzeszick unter dem absoluten negativen Stimmgewicht zu verstehen schien, ist nicht so sehr die Betrachtung der absoluten Stimmen- und Sitzzahlen an sich, sondern die *isolierte* Betrachtung der absoluten Stimmen- und Sitzzahlen einer spezifischen Partei, ohne diese in irgendeiner Weise zu den Stimmen- und Sitzzahlen anderer Parteien in Relation zu setzen. Doch diese Sichtweise ist alles andere als überzeugend. Da in Szenario 2 ein Überhangmandat weniger für B anfällt, muss die Gesamtsitzzahl nun nur noch solange erhöht werden, bis Partei B aufgrund ihrer Stimmen nach dem Proporzschlüssel fünf Sitze erhält. Dies ist schon der Fall bei Erhöhung um einen Sitz auf insgesamt 11 zu vergebende Mandate. Es fallen in Szenario 2 also überhaupt keine Ausgleichsmandate für A mehr an. Während es zwar ein absolutes negatives Stimmgewicht gibt, steigt der Anteil der Sitze von B von 0,4 (6/15) auf 0,45 (5/11) an. Die steigende Stimmenzahl von B hat also nicht nur zur Folge, dass sich Partei B relativ zu A verbessert, sondern zusätzlich, dass die Gesamtsitzzahl verringert werden kann, da keinerlei Ausgleichsmandate für die Gewährleistung des Proporztes benötigt werden. Inwiefern dies aber ein Problem darstellen könnte, ist schleierhaft, denn die Ausgleichsmandate sind schließlich

27 Plenarprotokoll 17/130: 15295.

nur eine Behelfskonstruktion zur Korrektur der Abweichungen vom Proporz. Wenn diese Behelfskonstruktion unnötig wird, kann dies daher nur positiv gewertet werden.

Es ist allerdings keineswegs grundsätzlich der Fall, dass bei einem Ausgleichsmodell kein relatives negatives Stimmgewicht auftreten kann. Wenn mit Ausgleichsmandaten ein negatives relatives Stimmgewicht verbunden ist, dann entsteht es durch eine Veränderung der Gesamtzahl der zu verteilenden Sitze aufgrund der Ausgleichsmandate. Da die am Ende vergebenen Sitze immer ganzzahlig gerundete Werte des exakt proportionalen bestehenden Sitzanspruchs darstellen, gibt es immer Verlierer und Gewinner bei der Sitzverteilung. Bei gleichen Stimmverhältnissen verbessern sich relativ daher einige Parteien und verschlechtern sich relativ andere Parteien immer dann, wenn sich die Gesamtsitzzahl verändert. Solche Effekte sind aber ganz normale Rundungseffekte, wie sie in jedem Wahlsystem auftreten und können daher nicht verfassungsrechtlich bedenklich sein. Da hier das relative negative Stimmgewicht also nur unter zufälligen Bedingungen bei der Rundung auftritt und somit keine notwendige Folge des absoluten negativen Stimmgewichts darstellt bzw. mit diesem nicht notwendigerweise verknüpft ist, handelt es sich demnach bei dem negativen Stimmgewicht in Zusammenhang mit einem klassischen Ausgleichsmodell nicht um ein perfektes negatives Stimmgewicht.

5. Fazit

Mit seinem Urteil von 2008 zum negativen Stimmgewicht hat das Verfassungsgericht dem Bundestag in der Tat eine harte Nuss zu knacken gegeben, wesentlich härter, als dem Verfassungsgericht wohl selbst zum Zeitpunkt der Entscheidung bewusst war. Die Definition des Verfassungsgerichts des negativen Stimmgewichts in seinem Urteil von 2008 war unpräzise und führte zu verschiedenen Auffassungen darüber, wie genau das Konzept zu verstehen sei. Beim Streit um mögliche Lösungen hat sich gezeigt, dass diese Unstimmigkeiten über das Konzept des negativen Stimmgewichts Konsequenzen für die Adäquatheit bestimmter Lösungsvorschläge haben. So wurde der Vorschlag der Schaffung von Ausgleichsmandaten auf der Grundlage der Verteilung des alten Wahlsystems, wie er von der SPD gemacht worden war, von der CDU/CSU und FDP mit dem Hinweis abgelehnt, dieser beseitige lediglich das so genannte »relative negative Stimmgewicht«, aber nicht das so genannte »absolute negative Stimmgewicht«.

Diese Orientierung am »absolute negative Stimmgewicht« ist jedoch nicht plausibel und nicht zwingend aus dem Urteil herauszulesen. Unter den Bedingungen des gültigen Wahlgesetzes von 2008 fiel ein absolutes negatives Stimmgewicht immer mit einem relativen negativen Stimmgewicht zusammen, da das Auftreten des negativen Stimmgewichts immer anhand von Fällen illustriert wurde, bei denen sich die Stimmenzahl einer Partei veränderte, während die Stimmenzahlen aller anderen Parteien konstant gehalten wurden. Insofern lassen sich die Aussagen des Bundesverfassungsgerichts von 2008 zum negativen Stimmgewicht nur auf solche Fälle anwenden, in denen die Ceteris-paribus-Bedingung in dieser Form vorlag. In diesen Fällen tritt das negative Stimmgewicht als »perfektes negatives Stimmgewicht« auf, d.h. es tritt immer gleichzeitig sowohl als ab-

solutes als auch als relatives negatives Stimmgewicht auf bzw. ist ein absolutes negatives Stimmgewicht immer notwendig mit einem relativen negativen Stimmgewicht verbunden.

Beim neuen Wahlgesetz tritt wieder ein negatives Stimmgewicht auf, das vergleichbar zu dem des Ausgleichsmodells der SPD von 2011 ist. Es handelt sich allerdings bei beiden Formen um kein perfektes negatives Stimmgewicht. Wenn also der SPD-Entwurf als verfassungswidrig einzustufen wäre, dann gilt dies auch für das neue Wahlgesetz. Ist hingegen das neue Wahlgesetz verfassungsrechtlich unbedenklich, da es nur harmlose Formen eines negativen Stimmgewichts produziert, dann wäre auch ein Ausgleichsmodell der Art wie das des SPD-Entwurfs zulässig. Entweder sind also beide Modelle zulässig oder beide unzulässig.

Geht man davon aus, dass beide Modelle zulässig sind, dann sollte man dasjenige bevorzugen, das unter anderen, weiteren Kriterien besser abschneidet. Dies ist eindeutig das Ausgleichsverfahren im Sinne des SPD-Entwurfs von 2011. Dort ist die Ausgangsverteilung, auf deren Basis der Ausgleich vorgenommen wird, in die Endverteilung »eingebettet«²⁸, d.h. durch den Ausgleich kommen zusätzliche Mandate für die einzelnen Landeslisten hinzu, keine Landesliste aber schneidet in der Endverteilung schlechter ab als in der ersten Verteilung. Dies ist beim neuen Gesetz anders und stellt einen der uneleganten Aspekte des neuen Gesetzes dar. Problematischer jedoch ist, dass es außerdem zu einem unnötigen Ausgleich in Form einer »Verfahrensrendite«²⁹ kommt, der lediglich durch den Umweg über die Ländersitzkontingente entsteht, dem aber keine substantielle Notwendigkeit gegenübersteht. Umgekehrt kann es nach dem neuen Wahlgesetz auch zu einem fälschlich unterlassenen Ausgleich kommen, da in der ersten Verteilung Überhangmandate camoufliert werden³⁰. Dies alles sind eindeutig Gründe, dass das Ausgleichsmodell der SPD dem des neuen Wahlgesetzes vorzuziehen ist.

Dies soll nun keineswegs als Plädoyer für das SPD-Ausgleichsmodell verstanden werden. Ausgleichsmandate stellen keineswegs den besten Lösungsansatz für das Problem der Überhangmandate bzw. den durch sie verzerrten Proporz dar, vor allem aber ziehen sie das Risiko einer dramatischen Vergrößerung des Bundestags nach sich. Ausgleichsmandate an sich sind daher grundsätzlich negativ zu beurteilen und soweit wie möglich schon im Ansatz zu vermeiden, indem man sie unnötig macht, d.h. indem man das Problem an der Wurzel anpackt und die Entstehung von Überhangmandaten zu vermeiden oder deren Anzahl zumindest stark zu reduzieren sucht. Dies könnte etwa durch Herabsenkung des Anteils der Direktmandate oder durch die Schaffung von Zweipersonenwahlkreisen geschehen. Die dann noch eventuell in geringer Zahl verbleibenden Überhangmandate könnten durch Listenmandate bzw. den Abzug derselben kompensiert oder durch Ausgleichsmandate in ihrem proporzverzerrenden Effekt neutralisiert werden. Es lässt sich auch grundsätzlich eine Kombination von Kompensation und Ausgleich vorstellen. Ausgleichsverfahren sind daher als flankierende Maßnahmen bzw. Si-

28 Vgl. Behnke, Das neue Wahlgesetz, sicherlich nicht das letzte, aaO. (FN 3), S. 6.

29 AaO., S. 7.

30 AaO., S. 8.

cherheitsnetz womöglich auch bei den Systemen vorzusehen, die das eigentliche Problem der Überhangmandate erst einmal auf ganz andere Weise lösen. Die Lösung des Problems des negativen Stimmgewichts ist aber bei allen möglichen Reformen eine Nebenbedingung, deren Einhaltung ebenfalls gewährleistet sein muss. Bei allen eben erwähnten Lösungen gäbe es kein perfektes negatives Stimmgewicht. Effekte des negativen Stimmgewichts würden lediglich noch in verfassungsrechtlich harmloser Weise auftreten, z.B. als Folge reiner Rundungseffekte.

Zusammenfassung

Nach einer jahrelangen Debatte um das Wahlgesetz wurde am 3. Mai 2013 das neue Wahlgesetz der Bundesrepublik Deutschland beschlossen, das als wesentliches Element Ausgleichsmandate enthält. Ausgangspunkt der Debatte war das Phänomen des sogenannten negativen Stimmgewichts, das vom Bundesverfassungsgericht 2008 für verfassungswidrig erklärt worden war. Jede zukünftige Reform des Wahlsystems wird unter anderem daran gemessen werden, inwieweit sie dieses Problem einer angemessenen Lösung zuführt. Um zu beurteilen, welche institutionellen Lösungen zulässig sind, wird in dem Artikel untersucht welche Formen eines negativen Stimmgewichts als normativ bedenklich einzustufen sind und welche hingegen als unbedenklich gelten können.

Summary

Following a long lasting debate about the electoral law, the new electoral law of the Federal Republic of Germany was passed on May 3rd 2013 which contains as an important element adjustment seats. The starting point of the debate was a judgment of the German Supreme Court in 2008 which had declared the phenomenon of the so called negative voting weight unconstitutional. Every future reform of the electoral system will be evaluated according to the extent it contains a solution of this problem. In order to evaluate which institutional arrangements are permissible, an argument is made which forms of negative voting weight have to be judged as normatively problematic and which forms can be considered as harmless.

Joachim Behnke, The solution of the problem of the negative voting weight as a necessary additional condition for future reforms of the electoral system