

Flexibler und Zielgerichteter Ausgleich – Eine am innerparteilichen Proporz orientierte Alternative zum geltenden Bundestagswahlrecht

Joachim Behnke und Philipp Weinmann

Die Bundestagswahl 2013 war die erste, bei der Ausgleichsmandate vergeben wurden, um den Gesamtproporz zwischen den Parteien auf Bundesebene zu gewährleisten. Ausgleichsmandate sind hingegen bei Landtagswahlen ein übliches und verbreitetes Verfahren. Tatsächlich gibt es kein einziges Landeswahlsystem, das keine Ausgleichsmandate vorsieht, sofern es sich dabei um ein System handelt, bei dem es mittels der Personenwahl zu gewinnende Wahlkreismandate gibt.¹ Ausgleichsmandate sind offensichtlich das präferierte Verfahren, wenn es darum geht, die Verzerrungen des Proporzes, die durch die Verteilung der direkt gewonnenen Wahlkreismandate in Form der Überhangmandate entstehen, wenn nicht hundertprozentig zu neutralisieren, so doch zumindest zu dämpfen, wie es zum Beispiel bei dem „gedeckelten“ Ausgleich der Fall ist.² Die Einführung von Ausgleichsmandaten bei Bundestagswahlen scheint daher auf den ersten Blick lediglich eine Normalisierung darzustellen.

Unmittelbarer Anlass dafür war das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2012. Darin problematisierte das Gericht die Überhangmandate in einer bisher nicht dagewesenen Deutlichkeit und setzte eine strikte Grenze fest, nach der maximal 15 Überhangmandate ohne Ausgleich zulässig sind.³ Eine Ausgleichsregelung war damit unvermeidlich geworden, und der Spielraum der praktischen Ausgestaltung bestand bestenfalls noch hinsichtlich der Frage, ob sich der Ausgleich auf alle Überhangmandate beziehen sollte oder nur auf die über die Obergrenze von 15 hinausgehenden.

Das Verfassungsgerichtsurteil von 2012 erklärt, warum die Ausgleichsmandate schließlich eingeführt wurden; es erklärt nicht, warum ihre Einführung bis dahin unterlassen worden war. Dafür gab es handfeste Gründe, denn Ausgleichsmandate lassen sich auf der Bundesebene wesentlich schwieriger etablieren als auf der Landesebene. Dies liegt im Wesentlichen darin begründet, dass es hier insgesamt drei Verrechnungsebenen gibt, auf denen Mandate verteilt werden. Während die Zuteilung von Direktmandaten aufgrund der Erst-

- 1 Vgl. Wilko Zicht, Landtagswahlrecht, <http://www.wahlrecht.de/landtage> (Abruf am 23. November 2015).
- 2 Ein solcher Teilausgleich existiert derzeit noch in Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen. Bei einem gedeckelten Ausgleich verbleiben am Ende unausgeglichene Überhangmandate, in der Regel dadurch, dass maximal oder zwangsläufig so viele Ausgleichsmandate vergeben werden, wie Überhangmandate angefallen sind. In Brandenburg hingegen ist die Größe des Landtags auf maximal 110 Sitze begrenzt, und ein Ausgleich findet erst statt, wenn eine Partei mindestens zwei Überhangmandate erhalten hat. In Schleswig-Holstein wurde 2011 nach dem Urteil des Landesverfassungsgerichts vom 30. August 2010 (LVerfG 1/10) ein vollständiger Ausgleich eingeführt, zuvor bestand ebenfalls ein Teilausgleich.
- 3 Für die Festlegung auf die Obergrenze von 15 zulässigen Überhangmandaten lässt sich kein überzeugendes substanzielles Argument erkennen, was das Gericht selbst freimütig eingeräumt hat (BVerfG, 2 BvE 9/11, Absatz 144). Diese Festlegung ist daher auch als „fürsorglicher“ und „fragwürdiger Übergriff“ des Bundesverfassungsgerichts in die Domäne des Gesetzgebers bezeichnet worden: Volker M. Haug, Das Bundesverfassungsgericht als Gesetzgeber anstelle des Gesetzgebers: Ein kritischer Blick auf das Wahlrechtsurteil vom 25. Juli 2012, in: ZParl, 43. Jg. (2012), H. 3, S. 658 – 674, S. 674.

stimmenergebnisse in den Wahlkreisen eindeutig und in dieser Hinsicht unproblematisch ist, gestaltet sich die Umwandlung der Zweitstimmen in Mandate deutlich komplexer. Da die Zweitstimme der Landesliste einer Partei gegeben wird, müssen bei der Sitzverteilung anhand der Zweitstimmen zwei Verhältnisse beachtet werden: das der Zweitstimmenzahlen zwischen den Parteien und das der Zweitstimmenzahlen zwischen den Landeslisten einer Partei. Auch die Anrechnung der Direktmandate auf die durch die Zweitstimmen zugeteilten Sitze ist auf der Bundesebene komplizierter, weil es hier verschiedene Umsetzungsmöglichkeiten gibt, je nachdem ob sich die Anrechnung auf die bundesweiten Sitzkontingente einer Partei oder auf die jeweiligen Landeslisten beziehen soll. Ohne Zweifel verursachten die Überhangmandate aus der Sicht vieler Experten schwerwiegende Probleme, die Untätigkeit hinsichtlich der Beseitigung der Probleme ließ sich aber pragmatisch und mehr oder weniger glaubwürdig rechtfertigen mit dem Hinweis, durch die Beseitigung des einen Problems nicht andere neue schaffen zu wollen.

1. Verschiedene Formen der Proportionalität und ihre jeweilige normative Bedeutung

Die Funktion eines Ausgleichsverfahrens besteht in der (Wieder-)Herstellung des Proporz, der durch vorlaufende Verteilungsschritte nicht ideal verwirklicht ist. Diese Aussage klingt harmloser als sie ist, denn die entscheidende Frage lautet: Welcher Proporz beziehungsweise Proporz in Bezug auf was? Tatsächlich lassen sich drei verschiedene Dimensionen des Konzepts ausmachen, die in Bezug auf das deutsche Wahlsystem von Bedeutung sein können:

- Der Interparteienproporz beziehungsweise der bundesweite Proporz zwischen den Parteien beziehungsweise deren Listenverbindungen, das heißt die Proportionalität der bundesweiten Zweitstimmen der Parteien zu der Gesamtzahl ihrer Sitze im Parlament. Er ist gewährleistet, wenn beispielsweise eine Partei, die bundesweit 40 Prozent der Zweitstimmen erhalten hat, auch – abgesehen von Rundungseffekten – 40 Prozent der Sitze erhält. Der Interparteienproporz kann entweder berechnet werden für alle bei einer Wahl antretenden Parteien oder nur für die bei der Sitzverteilung zu berücksichtigenden Parteien, also diejenigen, die die Sperrhürden überwunden haben. Wir beziehen uns im Folgenden stets auf letztere Variante. Zur Erreichung des Parteienproporz in diesem Sinne diente im Bundestagswahlrecht von 2008 die so genannte Oberverteilung, wie sie auch im neuen Wahlrecht auf der zweiten Stufe berechnet wird.
- Der Intraparteienproporz beziehungsweise der innerparteiliche Proporz zwischen den landesspezifischen Sitzkontingenten einer Partei. Der Intraparteienproporz ist gewährleistet, wenn das landesspezifische Sitzkontingent einer Partei, deren Landesliste im betreffenden Bundesland zehn Prozent der bundesweit auf alle Landeslisten dieser Partei entfallenen Zweitstimmen erhalten hat, ebenfalls – bis auf Rundungsfehler – zehn Prozent des Gesamtsitzkontingents der Partei ausmacht. Zur Erreichung des Intraparteienproporz dient die Unterverteilung, die nach der Oberverteilung berechnet wird.
- Der föderale Proporz beziehungsweise der Proporz zwischen den jeweiligen landesspezifischen Sitzkontingenten aller Parteien. Der föderale Proporz ist gewährleistet, wenn der Anteil der Summe der Sitzkontingente aller Parteien in einem Bundesland an der Gesamtsitzzahl des Parlaments dem Anteil aller Zweitstimmen entspricht, die in diesem Bundesland für eine der an der Sitzverteilung teilnehmenden Parteien abgegeben wor-

den sind. Auch der föderale Proporz könnte alternativ für alle gültigen Zweitstimmen (oder gar die Wahlberechtigten oder die deutsche Bevölkerung) berechnet werden. Der föderale Proporz wird en passant durch Ober- und Unterverteilung erreicht.

Ein normatives Problem entsteht immer dann, wenn es um die Vernachlässigung von repräsentationswürdigen Interessen geht. Wenn der föderale Proporz also notwendig sein sollte, um die föderale Struktur der Bundesrepublik angemessen zu repräsentieren, dann müssen diese „föderalen“, das heißt landesspezifischen Interessen gewissermaßen quer zu beziehungsweise unabhängig von denen der Parteien beziehungsweise deren Wähler liegen.⁴ Nimmt man diesen föderalen Repräsentationsgesichtspunkt jedoch sehr ernst, müssten für die Konstruktion des föderalen Proporzes nicht nur die Wählerstimmen, die für eine der vertretenen Parteien abgegeben wurden, berücksichtigt werden, sondern auch die der Wähler von nicht vertretenen Parteien⁵ beziehungsweise eigentlich sogar die Bevölkerungszahlen selbst. Die föderale Disproportionalität wäre in diesem Sinn zum Beispiel 2002 besonders ausgeprägt gewesen, weil die nicht im Bundestag vertretene PDS in den neuen Ländern überdurchschnittlich repräsentiert war. Wäre diese föderale Disproportionalität also ein Problem, müsste das in letzter Konsequenz zur Einrichtung separater Wahlgebiete in den einzelnen Bundesländern führen⁶, ähnlich zur 1949 gehandhabten Praxis. Dies wäre aber ein merkwürdiger Rückfall gegenüber dem Jahrzehntelangen Trend der fortschreitenden Unitarisierung der Bundesrepublik. Die bisherige Judikatur des BVerfG spricht ebenfalls dafür, dass die verfassungswidrigen Grenzen des föderalen Proporzes doch „in einiger Ferne“⁷ liegen. Auch wenn man die Sicht der Wähler betrachtet, scheint es realistisch anzunehmen, dass diese vorrangig an der Repräsentation von Parteien (und Koalitionen) und eher nachrangig an der Repräsentation von Bundesländern interessiert sind. Schließlich konkurrieren Parteien und nicht Bundesländer um die Wählerstimmen, handeln Koalitionen aus, sitzen in einem Block im Bundestag und besetzen Ämter und Ausschüsse. Soweit man aber das Ziel eines föderalen Proporzes im eigentlichen Sinn (und nicht des innerparteilichen) verfolgen will, könnte man die Ausgleichsm mandate gezielt einsetzen, um den föderalen Disproporz zu vermindern. Erhält zum Beispiel die CDU Überhangmandate, können die Ausgleichsm mandate für die anderen Parteien bevorzugt auf Länder verteilt werden, in denen keine Überhangmandate der CDU anfallen.⁸

4 Grotz bringt diesen Repräsentationsaspekt ins Spiel, vgl. *Florian Grotz*, Verhältniswahl und Regierbarkeit. Das deutsche Wahlsystem auf dem Prüfstand, in: *ZPol*, 19. Jg. (2009), Sonderheft zur Wahlsystemreform, S. 155 – 181, S. 173, wobei bei ihm der föderale Proporz nur im innerparteilich-föderalen Sinn zu verstehen ist; genauso verwendet diesen Begriff auch *Valentin Schröder*, Parteienproporz, Länderproporz und Bundestagsgröße im neuen Bundestagswahlrecht, in: *ZParl*, 45. Jg. (2014), H. 4, S. 838 – 858.

5 Tatsächlich wurde in Bezug auf die Einrichtung der Sitzkontingente entsprechend der Wahlbeteiligung im Wahlgesetz von 2011 mitunter genau so argumentiert.

6 Vgl. *Hans Meyer*, Lösungsmöglichkeiten nach dem Wahlrechtsurteil des BVerfG vom 3. Juli 2008, in: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 124. Jg. (2009), H. 3, S. 137 – 145.

7 *Friedrich Pukelsheim / Matthias Rossi*, Imperfektes Wahlrecht, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 28. Jg. (2013), H. 3, S. 209 – 226, S. 220.

8 Vgl. *Joachim Behnke*, Bundestagswahl 2002. Die Bombe tickt weiter: Das immer noch existierende Problem der Überhangmandate und mögliche Lösungen, <https://www.researchgate.net/publication/270339492> (Abruf am 23. November 2015), S. 37 f.; *Joachim Behnke*, Ein parteienproporz-gewährendes länderproporzoptimierendes sparsames automatisches Mandatzuteilungsverfahren mit Ausgleich ohne negatives Stimmengewicht, in: *ZParl*, 43. Jg. (2012), H. 3, S. 675 – 693, S. 690.

Wenn überhaupt etwas an dem „föderalen-innerparteilichen“ Disproporz problematisch sein könnte, müsste die Betonung offensichtlich eher auf „innerparteilich“ als auf „föderal“ liegen. Der wesentliche Aspekt wäre dabei nicht der der angemessenen Repräsentation von föderalen Interessen beziehungsweise der Verwirklichung der Erfolgswertgleichheit zwischen den Ländern, sondern der der Chancengleichheit der Kandidaten einer Partei.⁹ Denn durch die Verletzung des innerparteilichen Proporzes wird der moralische Anspruch – im Sinne allgemeiner Fairnesskriterien – der Listenkandidaten beziehungsweise der Landesverbände der „bezahlenden“ Listen auf gleiche Chancen verletzt.¹⁰ Die prioritäre Besetzung eines Direktmandats vor einem Listenmandat innerhalb eines Bundeslandes ist nicht dasselbe wie die Verdrängung eines Listenmandatsträgers in Bundesland A durch ein Direktmandat in Bundesland B. Da die Landesverbände der Parteien sich durchaus auch in einer innerparteilichen Konkurrenzsituation befinden, kann hier ein Argument des gerechtfertigten Anspruchs beziehungsweise erworbenen Verdienstes auf Mandate analog zu den Direktmandaten erhoben werden. Die Einhaltung des innerparteilichen Proporzes ist sicherlich nicht genauso hoch zu gewichten wie die des Interparteienproporz, es gibt aber auch hier zumindest so etwas wie die „Grenzen der Zumutbarkeit“ beziehungsweise der politischen Durchsetzbarkeit. Auch die Wähler dürften im Sinne der erwähnten Fairnesskriterien daran interessiert sein, dass die Abgeordneten ihres Bundeslandes innerhalb ihrer Partei angemessen vertreten sind. Selbst wenn es keine ideologischen Positionen überlagernden regionalen Interessen geben mag, so wird sich der CDU-Wähler aus Baden-Württemberg dennoch immer stärker mit einem Abgeordneten aus seinem Lande identifizieren als mit einem zum Beispiel aus Schleswig-Holstein und dementsprechend wünschen, von diesem repräsentiert zu werden.

2. Normative Kriterien für das Design eines Wahlsystems

Im Folgenden soll davon ausgegangen werden, dass die Gewährleistung des Parteienproporz grundsätzlich gefordert ist. Dies folgt allein schon aus der grundsätzlichen Fokussierung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf den Parteienproporz, wenn es um die Behandlung des Grundsatzes der Erfolgswertgleichheit ging. Wenn strikte Proportionalität überhaupt gefordert werden soll, so muss sie zuallererst auf der Bundesebene zwischen den Parteien hergestellt werden. Der Parteienproporz stellt demnach neben der Vermeidung negativer Stimmgewichte die zweite Bedingung dar, die aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben auf jeden Fall zu erfüllen ist (primäre Eigenschaften).¹¹ Die Entscheidung

9 Vgl. Joachim Behnke, Überhangmandate und negatives Stimmgewicht: Zweimannwahlkreise und andere Lösungsvorschläge, in: ZParl, 41. Jg. (2010), H. 2, S. 247 – 260, S. 254 f.

10 Vgl. Joachim Behnke, Ein parteienproporzgewährendes, länderproporzoptimierendes sparsames automatisches Mandatzuteilungsverfahren, a.a.O. (Fn. 8), S. 684 f.

11 Diese Vorgaben sind keineswegs eindeutig. Inwiefern es zum Beispiel bei Ausgleichsmodellen überhaupt noch zu einem verfassungsrechtlich bedenklichen negativen Stimmgewicht kommen kann, ist umstritten, siehe dazu Joachim Behnke, Die Lösung des Problems des negativen Stimmgewichts als notwendige Nebenbedingung zukünftiger Reformen des Wahlsystems, in: ZfP, 62. Jg. (2015), H. 2, S. 123 – 139. Auch hinsichtlich des zulässigen Ausmaßes der Verletzung des Parteienproporz sind die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht unumstritten, was sich unter anderem bei der Festlegung der Grenze von 15 Überhangmandaten zeigt, die noch ohne zwingenden Ausgleich hinnehmbar wären.

für ein geeignetes Wahlsystem muss darüber hinaus von sekundären Eigenschaften abhängig gemacht werden, von denen die garantierte Vergabe der Direktmandate¹², die Größe des Bundestags und die Einhaltung des föderalen und/oder innerparteilichen Proporz vermutlich die wichtigsten sind.¹³ Als tertiäre Eigenschaften können solche betrachtet werden, die in erster Linie das Design selbst betreffen, also Einfachheit, Verständlichkeit, Eleganz und interne Konsistenz. Primäre, sekundäre und tertiäre Eigenschaften stehen in einem hierarchischen Verhältnis und bilden eine so genannte lexikalische Präferenzordnung. Ein Wahlsystem ist demnach einem anderem vorzuziehen, wenn es bei einem bestimmten Kriterium diesem vorgezogen werden muss und wenn es in Bezug auf alle höhergeordneten und gleichrangigen Kriterien dem anderen nicht unterlegen ist.

Da die Erfüllung der primären Eigenschaften als gesetzt betrachtet werden soll, konzentrieren wir uns auf die sekundären Eigenschaften Direktmandatsvergabe, Bundestagsgröße, föderaler und Intraparteienproporz und ziehen diese heran, um bestehende Reformvorschläge zu unterscheiden. Aufgrund der filigranen und vielschichtigen Struktur von Wahlsystemen geht es hier um ein klassisches Entscheidungsproblem. Wird eine Stellschraube verändert, um das Wahlsystem hinsichtlich eines Kriteriums zu verbessern, führt dies in der Regel gleichzeitig zu Veränderungen, die hinsichtlich anderer Kriterien negativ zu beurteilen sind. Es liegt also ein Zielkonflikt (Trade-Off) vor. Eine Vergrößerung des Parlaments lässt sich zum Beispiel nur gänzlich vermeiden, wenn man dazu bereit ist, Einschränkungen bei der Direktmandatsvergabe und/oder des Intraparteienproporztes hinzunehmen.

Zielkonflikte zwischen den sekundären Eigenschaften treten nur dann zwangsläufig auf, wenn Überhangmandate (nach der Logik des alten Wahlrechts von 2008) entstehen. Geschieht dies nicht, lässt sich der Zielkonflikt vermeiden. Überhangmandate treten bei Bundestagswahlen allerdings seit der Wiedervereinigung regelmäßig auf. Will man alle drei Ziele zugleich erreichen, wären also Reformen nötig, die die Anzahl auftretender Überhangmandate effektiv reduzieren, so dass dann der Zielkonflikt häufiger abgemildert oder gänzlich ausgeschlossen wird. Aus diesem Grund wird für die späteren Analysen auch eine Kombination der Stimmenverrechnungsverfahren mit Zweierwahlkreisen¹⁴ getestet, eine Reformoption, die nachweislich zu deutlich weniger Überhangmandaten führt¹⁵.

Ohne eine Reform, die die Überhangmandate reduziert, kann hingegen von allen im Folgenden vorgestellten Stimmenverrechnungsverfahren nicht erwartet werden, dass sie alle drei Sekundärziele zugleich erreichen können. Stattdessen verschieben sie lediglich die Gewichte zwischen der Gewährleistung der drei Eigenschaften.

12 Das bedeutet, dass in jedem Wahlkreis der Kandidat mit den meisten Erststimmen stets ein Direktmandat erhalten muss.

13 Vgl. auch *Florian Grotz*, a.a.O. (Fn. 4), S. 173, der die drei Repräsentationsprinzipien nationaler Parteienproporz, innerparteilich-föderaler Proporz und personalisiert-territoriale Repräsentation (also Vergabe der Direktmandate) unterscheidet.

14 Vgl. *Joachim Behnke*, Das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland. Logik, Technik und Praxis der Verhältniswahl, Baden-Baden 2007, S. 225 ff.; *Joachim Behnke*, a.a.O. (Fn. 9).

15 *Philipp Weinmann*, Zweierwahlkreise als Mittel gegen übergroße Bundestage? Eine Simulationsanalyse auf Basis von Umfragedaten, in: *ZPol*, 24. Jg. (2014), H. 4, S. 449 – 489.

3. Überblick über Reformoptionen der Stimmenverrechnung

Inwiefern sind bestehende Verfahren am innerparteilichen Proporz orientiert? Dieser Frage wird im Folgenden nachgegangen und damit zugleich ein Überblick über bisherige Reformoptionen gegeben.¹⁶ Um sowohl externe¹⁷ als auch interne Überhangmandate in ihrer Wirkung auf den Interparteienproporz auszugleichen, müssen alle Verfahren mindestens eine der sekundären Eigenschaften einschränken. Die einzelnen Verfahren setzen dabei jedoch unterschiedliche Schwerpunkte.

Eine erste Option besteht darin, Direktmandate grundsätzlich nur dann zu vergeben, wenn dadurch keine Überhangmandate entstehen (Zweitstimmenbedingte Direktmandatsvergabe).¹⁸ Falls sonst Überhangmandate entstünden, blieben Wahlkreise stattdessen ohne direkt gewählte Abgeordnete. Der Vorschlag nimmt also deutliche Eingriffe in die Direktmandatsvergabe vor, um im Gegenzug die Einhaltung der Regelgröße und einen (bis auf Rundungsabweichungen) perfekten innerparteilichen Proporz immer gewährleisten zu können. Dass die Direktmandate nur noch zweitstimmenbedingt vergeben werden, könnte und dürfte allerdings erhebliche Kritik von allen Beteiligten (Wählern, Kandidaten, Parteien) nach sich ziehen und somit die Legitimität des Wahlsystems schmälern. Es ist daher nicht verwunderlich, dass sich bislang keine Partei diesen Vorschlag zu eigen gemacht hat.

Der Vorschlag der Grünen von 2011¹⁹ geht in Bezug auf externe Überhangmandate auf genau diese Weise vor. Interne Überhangmandate werden nach diesem Vorschlag aber intern kompensiert. Landeslisten ohne Überhangmandate erhalten dabei weniger Mandate, als ihnen proportional zustehen würden, wenn für diese Partei in anderen Bundesländern Überhangmandate anfallen, so dass der Proporz zwischen den Parteien erhalten bleibt.²⁰ Dies beeinträchtigt allerdings unter Umständen erheblich den innerparteilichen Proporz zwischen den Landeslisten und damit auch den föderalen Proporz. 2009 zum Beispiel wären alle 21 noch verbliebenen Listenmandate der CDU aufgebraucht worden, um die 21 Überhangmandate zu kompensieren. Dies hätte zur Folge gehabt, dass der Erfolgswert der

16 Prinzipiell sind noch weit mehr Verfahren denkbar als die hier dargestellten. Wir beschränken uns auf bereits existierende Vorschläge, die die primären Eigenschaften gewährleisten.

17 Externe Überhangmandate entstehen, wenn die bundesweite Anzahl der Direktmandate einer Partei größer ist als die Zahl der Sitze, die der Partei aufgrund ihres bundesweiten Zweitstimmenanteils an Sitzen zufallen würde. Interne Überhangmandate entstehen hingegen auf Landesebene.

18 Vgl. *Olga Birkmeier / Kai-Friederike Oelbermann / Friedrich Pukelsheim / Matthias Rossi*, Eine schonende Verbindung von Personen- und Verhältniswahl zum Abbau negativer Stimmgewichte bei Bundestagswahlen, in: *Kritische Vierteljahrsschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, 94. Jg. (2011), H. 1, S. 55 – 79.

19 Vgl. BT-Drs. 17/4694.

20 Solche Kompensations- beziehungsweise Verrechnungsmodelle werden seit den 1990er Jahren intensiv diskutiert; stellvertretend *Helmut Nicolaus*, Stimmgewicht und Erfolgschancengleichheit im Wahlverfassungsrecht. Prinzipielle Bemerkungen zur Zählgewichtsgleichheit und zur Inflation der Überhangmandate, in: ZParl, 26. Jg. (1995), H. 2, S. 353 – 371; *Christian Naundorf*, Der überflüssige Überhang: Reformvorschläge, in: ZParl, 27. Jg. (1996), H. 3, S. 393 – 397, später insbesondere auch in Verknüpfung mit einem Divisorverfahren wie *Sainte-Laguë*; *Joachim Behnke*, Überhangmandate: Ein (behebbarer) Makel im institutionellen Design des Wahlsystems, in: ZPol, 13. Jg. (2003), H. 3, S. 1235 – 1269; *Friedrich Pukelsheim*, Bundeswahlgesetz - Nächste Etappe, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 123. Jg. (2008), H. 14, S. 889 – 897.

CDU in Baden-Württemberg das Sechseinhalbfache des Erfolgswerts in Brandenburg betragen hätte.²¹

Üblicherweise bezahlen bei der internen Kompensation die großen Landesverbände mit Listenmandaten für die Direktmandate, die tendenziell vor allem in kleineren Bundesländern entstehen. So hätte 2009 die CDU in Nordrhein-Westfalen acht von 45 und in Niedersachsen fünf von 21 Listenmandaten abgeben müssen.²² Da diejenigen, die die Mehrheitsmacht besitzen, normalerweise kaum Wahlsystemreformen zustimmen, die ihren eigenen Interessen schaden²³, sind die Vorbehalte gegen das reine Kompensationsmodell groß und die Realisierungschancen dementsprechend gering. Zusammenfassend kann diese Option wie die vorherige immer die Regelgröße einhalten, führt aber zu Einschnitten bei der Vergabe der Direktmandate sowie insbesondere beim innerparteilichen beziehungsweise föderalen Proporz. Der Vorschlag der Grünen führt zu den größten innerparteilichen Verzerrungen aller Verfahren.

Der Vorschlag der Linkspartei von 2011 und 2012²⁴ benutzt für interne Überhangmandate ebenfalls die interne Kompensation. Für externe Überhangmandate hingegen wird der Bundestag gegebenenfalls um Ausgleichsmandate vergrößert, was die Vergabe der Direktmandate garantiert. Kommt es zum Ausgleich externer Überhangmandate, kann dies zusätzlich die womöglich immer noch notwendige interne Kompensation etwas abmildern. Dies liegt daran, dass die endgültige Verteilung bei den allermeisten Reformvorschlägen genau gleich verläuft, nämlich nach Oberverteilung sowie „direktmandatsbedingter Unterverteilung“²⁵, also der Gewährleistung der Direktmandate in der Unterverteilung mittels interner Kompensation. Die meisten Verfahren unterscheiden sich also nur bezüglich der Frage, wann die Vergrößerung des Bundestages zu einem Ende kommt, um alle dann noch bestehenden internen Überhangmandate intern zu kompensieren. Je früher die Vergrößerung stoppt, desto größere innerparteiliche Verzerrungen müssen hingenommen werden. Je später die Vergrößerung stoppt, desto mehr der ursprünglichen Überhangmandate werden durch die Vergrößerung bereits ausgeglichen und müssen nicht mehr kompensiert werden, aber desto größer wird auch der Bundestag. Wenn der Vorschlag der Linken also externe Überhangmandate ausgleicht, gleicht er nebenbei gegebenenfalls auch interne Überhangmandate anderer Parteien aus. Zusammenfassend garantiert er – im Gegensatz zum Modell der Grünen, aber wie auch alle noch folgenden – die Vergabe der Direktmandate. Verbunden ist dies aufgrund der Kompensation interner Überhangmandate mit eher geringen Eingriffen in die Einhaltung der Regelgröße, aber mitunter erheblicher Beeinträchtigung des innerparteilichen Proporz, die identisch mit dem Vorschlag der Grünen ist, wenn keine externen Überhangmandate auftreten.

Alle drei bisher beschriebenen Verfahren können im Extremfall dazu führen, dass die großen Parteien CDU, CSU oder SPD kein einziges Listenmandat erlangen, was die Absicherung von Kandidaten und dementsprechend auch die Fraktionsplanung erschwert. Hier

21 Vgl. Joachim Behnke, a.a.O. (Fn. 9), S. 255.

22 Vgl. ebenda, S. 253.

23 Vgl. Alan Renwick, *The Politics of Electoral Reform. Changing the Rules of Democracy*, Cambridge 2010.

24 Vgl. BT-Drs.17/5896, 17/11821.

25 Friedrich Pukelsheim, a.a.O. (Fn. 20).

setzt das von *Peifer* u.a.²⁶ vorgeschlagene Verfahren an (mitunter auch „*Pukelsheim III*“ genannt). Es ähnelt grundsätzlich dem Modell der Linken, führt aber eine Art Puffer von Listenmandaten in Höhe von zehn Prozent der Direktmandate ein, der zur Absicherung von Kandidaten dient und nebenbei auch den innerparteilichen Proporz verbessert.²⁷ Die um zehn Prozent erhöhte Anzahl der Direktmandate stellt dann die Mindestsitzzahl einer Partei dar, die diese im Rahmen der Mandatsverteilung erhält. 2009 hätte die CDU demnach 190 Sitze bekommen müssen ($173+17$, da insgesamt 173 Direktmandate gewonnen worden waren). Die Sitzzahlen der anderen Parteien wären entsprechend erhöht und danach die interne Kompensation angewendet worden.

Das *Peifer*-Verfahren ist aber ebenfalls qua Konstruktion nicht darauf ausgelegt, ein gewisses Mindestmaß an innerparteilichem Proporz zu garantieren, denn der Puffer reagiert nicht auf das Ausmaß innerparteilicher Verzerrungen. Damit ist das Verfahren zu unspezifisch und unpräzise, um die Vergrößerung systematisch an den innerparteilichen Verzerrungen zu orientieren. Dies kann einerseits im Extremfall dazu führen, dass der Bundestag selbst dann vergrößert wird, wenn keine Überhangmandate entstehen und somit alle primären und sekundären Eigenschaften perfekt realisierbar wären.²⁸ Kommt es zu einer Vergrößerung des Bundestags, die nach den als relevant erachteten Kriterien gar nicht nötig wäre, sprechen wir von Ineffizienz.²⁹ In diesem Sinn kann das Verfahren von *Peifer* u.a. demnach unter bestimmten Umständen ineffizient sein.

Andererseits kann es vorkommen, dass der Bundestag gar nicht oder nur geringfügig vergrößert wird, obgleich massive innerparteiliche Verzerrungen bestehen. Dies ist das wahrscheinlichere Szenario.³⁰ Das Verfahren tendiert also dazu, die Größe des Bundestags nahe bei der Regelgröße zu halten.

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

27 Der Puffer kommt nur Parteien zu, die in mehreren Bundesländern antreten (also allen außer der CSU), da nur in einem Bundesland antretende Parteien von innerparteilichen Verzerrungen grundsätzlich verschont bleiben.

28 Entsprchen im Extremfall die Sitzansprüche einer Partei in den Ländern aufgrund der Zweitstimmen immer genau der Anzahl der dort gewonnenen Direktmandate, dann kommt es zu einer überflüssigen Erhöhung der Parlamentsgröße um zehn Prozent. Auf Basis der hier simulierten Wahlergebnisse handelt es sich allerdings vielmehr um eine theoretische Möglichkeit als eine reale Gefahr: In keiner der 1512 Simulationen trat beim *Peifer*-Verfahren eine Ineffizienz auf, was auch damit zusammenhängt, dass stets Überhangmandate auftraten und sich Vergrößerungen somit „lohnten“, um innerparteiliche Verzerrungen auszugleichen.

29 Vgl. *Valentin Schröder*, a.a.O. (Fn. 4), S. 849.

30 Dazu kann es kommen, wenn sich die Direktmandate einer überhängenden Partei in wenigen Ländern konzentrieren, so dass zwar deutliche Verzerrungen vorliegen, die Direktmandate der Partei insgesamt aber auch mit Puffer ihre proportionale Mandatszahl nicht übersteigen. Hätte zum Beispiel die CDU 2009 in Nordrhein-Westfalen und in Niedersachsen insgesamt 16 Direktmandate weniger erhalten, bei sonst konstanten Ergebnissen, dann hätte die Mindestsitzzahl aufgrund der Direktmandate $157+16=173$ betragen, also genau die Anzahl, die der CDU auch aufgrund des Proporzverfahrens bundesweit zugestanden hätte. Es hätte demnach keine Vergrößerung über den externen Ausgleich hinaus gegeben und die Kompensation wäre demnach genauso hart verlaufen wie beim Modell der Linken.

Die nächsten beiden Vorschläge verwenden ebenfalls eine Mischung aus Ausgleichsmandaten und interner Kompensation, um die Wirkung interner Überhangmandate auf den Parteienproporz auszugleichen und führen daher ebenfalls zu gleich großen oder größeren Bundestagen als das Modell der Linken. Beide ermitteln über eine andere als die endgültige Mandatsverteilung („erste Verteilung“) Mindestsitzzahlen für die Parteien, die bestimmen, wann die Bundestagsvergrößerung stoppt und die interne Kompensation einsetzt.³¹

Das SPD-Modell von 2011³² verwendet als erste Verteilung die des alten Wahlrechts von 2008. Der Bundestag wird also solange vergrößert, bis alle Parteien mindestens so viele Sitze bekommen wie unter dem Wahlrecht von 2008 (inklusive Überhangmandate). Das alte Wahlrecht ist dabei in die endgültige Verteilung „eingebettet“, das heißt die Parteien erlangen in der endgültigen Verteilung nicht nur bundesweit, sondern auch in jedem einzelnen Land immer mindestens so viele Sitze wie in der ersten Verteilung nach dem alten Wahlrecht.³³ Das Verfahren lässt also alle Sitzansprüche aus dem alten Wahlrecht unangestastet. Dadurch ist auch garantiert, dass jede Partei höchstens die innerparteilichen Verzerrungen hinnehmen muss, die nach dem alten Wahlrecht von 2008 entstanden.

Allerdings ist nicht ersichtlich, wieso genau das Niveau, das unter dem alten, nun nicht mehr gültigen Wahlrecht erlangt wurde, schützenswert sein sollte. Vor allem schwankt dieses Niveau von Wahl zu Wahl: Treten nach dem alten Wahlrecht zahlreiche Überhangmandate auf, die erhebliche innerparteiliche Verzerrungen verursachen, dann strebt dieses Verfahren einen weniger guten innerparteilichen Proporz an, als wenn das alte Wahlrecht nur zu geringfügigen Verzerrungen geführt hätte. Der Vorschlag ist also nicht an einem bestimmten, ex ante vorgegebenen Niveau innerparteilichen Proporzes orientiert.

Das geltende Wahlrecht (BWahlG 2013) verwendet als erste Verteilung eine separate Sitzvergabe in den einzelnen Bundesländern, wobei sich die Länderkontingente aus den deutschen Bevölkerungszahlen ergeben. Der Bundestag wird also solange vergrößert, bis jede Partei bundesweit mindestens die Anzahl Mandate erreicht, die sie bei der separaten Vergabe in den Ländern inklusive möglicher „Überhangmandate“ erhalten würde. Die separate Verteilung in den Ländern ist allerdings nicht zwangsläufig „eingebettet“ in die endgültige Verteilung. Dies liegt daran, dass die Ländersitzkontingente, die am Anfang gebildet werden, sich an den deutschen Bevölkerungszahlen ausrichten, während die endgültige Verteilung ausschließlich an den zuteilungsberechtigten Zweitstimmen orientiert ist.³⁴ Landeslisten können in der endgültigen Verteilung also weniger Mandate erhalten als in der separaten Vergabe in den Ländern am Anfang des Verfahrens. Daher werden die Mandate auch erst in der endgültigen Verteilung wirklich an die Landeslisten und deren Kandidaten

31 Der Bundestag wird solange vergrößert, bis alle Parteien in der Oberverteilung eine Anzahl an Sitzen erreicht haben, die mindestens so groß ist wie ihre Mindestsitzzahlen, die aus der ersten Verteilung hervorgehen. Bei diesen Verfahren werden den Parteien dabei nicht nur ihre Direktmandate garantiert (wie beim Modell der Linken), sondern auch die bundesweite Summe der im Laufe der ersten Verteilung anfallenden internen Überhangmandate.

32 Siehe BT-Drs.17/5895; vgl. auch Daniel Lübbert / Felix Arndt / Friedrich Pukelsheim, Proporz-währende Anpassung der Bundestagsgröße – ein Lösungsvorschlag für das Problem der negativen Stimmgewichte bei Bundestagswahlen, in: ZParl, 42. Jg. (2011), H. 2, S. 426 – 435.

33 Vgl. Joachim Behnke, Das neue Wahlgesetz im Test der Bundestagswahl 2013, in: ZParl, 45. Jg. (2014), H. 1, S. 17 – 37. Die Einbettungsbedingung ist eine der internen Konsistenz des Verfahrens und der Eleganz.

34 Vgl. ebenda, S. 31 ff.

vergeben. Die separate „Sitzvergabe“ in den Ländern ist daher de facto überhaupt keine Sitzvergabe, sondern nur eine Art hypothetische „Vorabkalkulation“³⁵, „Ausgangsverteilung“³⁶ oder „Pseudositzverteilung“³⁷.

Das geltende Wahlrecht führt immer zu einer Vergrößerung des Bundestages, selbst wenn keine Überhangmandate anfallen.³⁸ Das Verfahren ist daher gerade in dem Fall, der normalerweise beziehungsweise idealerweise eintreten sollte, stets ineffizient. Zudem ist unklar, wieso die separate Vergabe in den Ländern ein adäquater Maßstab sein soll, um ein Mindestniveau für die Parteien zu rechtfertigen. Eine Begründung dafür ist nicht ersichtlich. Die Ineffizienz sowie die willkürliche Ausrichtung an der hypothetischen, separaten Verteilung in den Ländern sind zwei Gründe, warum eine Reform dringend angebracht erscheint.

Der Vollausgleich als letztes hier zu skizzierendes Modell vergrößert den Bundestag so lange, bis alle Überhangmandate (externe und interne) zu Proporzmandaten geworden sind und somit keine interne Kompensation mehr nötig ist. Proporzmandate sind diejenigen Mandate, die einer Landesliste aufgrund ihrer Zweitstimmen proportional zustehen würden (gemäß klassischer Ober- und Unterverteilung wie im Wahlgesetz von 2008). Der Vollausgleich orientiert sich daher an der am stärksten überrepräsentierten Landesliste aller Bundestagsparteien. 2009 wäre dies die CDU im Saarland gewesen, die statt drei Proporzmandaten vier Direktmandate erhalten hatte. Der Bundestag hätte daher um ungefähr ein Drittel auf 801 Mandate vergrößert werden müssen. Dieses Verfahren nimmt also keine Rücksicht auf die Einhaltung der Regelgröße, um im Gegenzug immer die Vergabe der Direktmandate zu gewährleisten sowie den Parteienproporz und den innerparteilichen Proporz herzustellen, womit der föderale Proporz gleichzeitig gesichert ist.

Zusammenfassend wird deutlich, dass die meisten vorgestellten Verrechnungsverfahren nicht systematisch an einem im Vorhinein festgelegten Niveau innerparteilichen Proporz orientiert sind. Die einzigen beiden Verfahren, die sogar einen perfekten innerparteilichen Proporz stets gewährleisten können (Zweitstimmenbedingte Direktmandatsvergabe und Vollausgleich), müssen dafür erhebliche Einbußen bei anderen sekundären Eigenschaften des Wahlrechts in Kauf nehmen (Direktmandatsvergabe beziehungsweise Parlamentsgröße), was sie letzten Endes kaum vermittelbar macht. Abgesehen von diesen beiden Extremlösungen sind die Verfahren entweder per se nicht am innerparteilichen Proporz, sondern an anderen Zielen ausgerichtet (Modell der Grünen und der Linken, *Peifer u.a.-Verfahren*), was dazu führen kann, dass Landeslisten durch die interne Kompensation erhebliche Verluste erleiden, die als unzumutbar empfunden werden könnten. Oder die Verfahren schützen ein Niveau an innerparteilichem Proporz, das sich aus einem anderen, letztlich willkürlichen Verteilungsverfahren ergibt und noch dazu von Wahl zu Wahl deutlich schwankt (BWahlG 2013, SPD-Modell).

35 Friedrich Pukelsheim / Matthias Rossi, a.a.O. (Fn. 7).

36 Joachim Behnke, Das neue Wahlgesetz, sicherlich nicht das letzte, Ausschuss-Drs. 17(4)640, in: <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=3534&id=1223> (Abruf am 23. November 2015).

37 Martin Fehndrich, Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Bundestags am 14. Januar 2013 in Berlin, Ausschuss-Drs. 17(4)634 C, <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=3534&id=1223> (Abruf am 23. November 2015).

38 Vgl. ebenda.

4. Flexibler und Zielgerichteter Ausgleich

An den im vorhergehenden Abschnitt erläuterten Kritikpunkten setzt der Flexible und Zielgerichtete Ausgleich an. Er ist direkt am innerparteilichen Proporz orientiert. Ähnlich wie der Vollausgleich benutzt er Ausgleichsmandate, um den innerparteilichen Proporz zu verbessern, strebt im Gegensatz zu diesem aber keinen perfekten Proporz an und vergrößert daher den Bundestag nicht so stark. Als erstes werden externe Überhangmandate – falls diese auftreten – ausgeglichen, womit die Vergabe der Direktmandate garantiert ist. Der Bundestag wird dann solange sukzessive vergrößert, bis die Verluste, die Landeslisten durch die anschließende interne Kompensation erleiden, in einem zuvor eindeutig definierten zumutbaren Rahmen bleiben.

Genau diese unter bestimmten Umständen sehr starken Verluste wurden in der politischen Debatte erheblich kritisiert.³⁹ Gerade wenn kleine Landeslisten mehrere ihrer wenigen Proporzmandate abgeben mussten, wurde dies als problematisch begriffen. Das Argument war also auf die subjektive Betroffenheit einer Landesliste gerichtet: Ein Verlust von einem Mandat wiegt für eine kleine Landesliste schwerer als für eine große, weil sie dadurch einen erheblichen Anteil ihrer Proporzmandate verliert. Darauf aufbauend werden beim Flexiblen und Zielgerichteten Ausgleich die prozentualen Verluste der Landeslisten gegenüber ihren Proporzmandaten gemessen. Diese Verluste dienen als Richtschnur, wann die Vergrößerung aufzuhören hat. Als Schwelle wurde 20 Prozent gesetzt. Der Bundestag wird also solange vergrößert, bis keine Landesliste mehr als 20 Prozent ihrer Proporzmandate in der direktmandatsbedingten Unterverteilung verliert.

Der Schwellenwert kann beliebig verändert werden. Ein höherer führt zu größeren innerparteilichen Verzerrungen, aber auch zu kleineren Bundestagen, umgekehrt ein niedrigerer zu größeren Bundestagen, aber einem besseren innerparteilichen Proporz.⁴⁰ Wohlgermeckt werden nur Verluste erfasst, nicht Gewinne. Das Verfahren ließe sich allerdings problemlos dahingehend ändern, dass auch Gewinne begrenzt werden. Dann ist mit noch größeren Bundestagen zu rechnen, aber auch mit einem noch besseren innerparteilichen Proporz.

Der Flexible und Zielgerichtete Ausgleich orientiert sich immer an dem, was als ein „zumutbarer Verlust“ beziehungsweise ein „zumutbares Opfer“ angesehen wird. Er kann entsprechend flexibel modifiziert werden, je nachdem, wie man diese Grenze der Zumutbarkeit, also die Höhe des Opfers, definieren will. Im Sinne von Fairnesskriterien sollen diese Opfer für die betroffenen Landeslisten nicht zu „ungleich“ ausfallen. Wie aus der Wohlfahrtsökonomie bekannt, kann das „gleiche“ Opfer auf absolute oder auf relative Verluste zu einem Bestand bezogen werden.⁴¹ Die Zumutbarkeitsgrenze könnte also auch so gesetzt werden, dass keine Landesliste mehr als zwei Mandate abgeben muss, oder als Kombination aus absolutem und relativem Opfer (maximal zehn Prozent der Mandate und

39 Siehe zum Beispiel BT-PlPr. 17/111 vom 26. Mai 2011, S. 12626 ff.

40 Der Schwellenwert bestimmt auch, wann eine Landesliste ihr erstes Proporzmandat verlieren kann. Bei einer Schwelle von 20 Prozent ist dies bei fünf Proporzmandaten der Fall, bei einer Schwelle von zehn Prozent hingegen erst bei zehn Proporzmandaten, so dass viele kleinere Landeslisten dann vor Verlusten geschützt wären, bis ihre Mandatszahl im Vergrößerungsprozess zehn erreicht.

41 Vgl. Liam Murphy / Thomas Nagel, *The Myth of Ownership. Taxes and Justice*, Oxford 2002, S. 12 – 39.

niemals mehr als zwei). Die Setzung der Zumutbarkeitsgrenze auf einen Verlust von maximal 20 Prozent der Mandate dient daher vor allem der Illustration des Verfahrens, wobei uns ein maximales Opfer von 20 Prozent auch als intuitiv plausible Größenordnung erscheint.⁴² Wichtig an dem Verfahren ist, dass es den Gesetzgeber zwingt, die Kosten ex ante festzusetzen, die eine Landesliste im schlimmsten Fall zu tragen haben wird und damit zu enthüllen. Unerfreuliche Überraschungen *nach* der Wahl, möglicherweise einer fehlenden Kenntnis des Wahlsystems geschuldet, können damit ausgeschlossen werden.

Bei einer niedrigen Schwelle der Zumutbarkeit könnte der Bundestag unter Umständen sehr groß werden. Da dies öffentliche Kritik hervorrufen dürfte, kann das Verfahren auch so modifiziert werden, dass es nicht nur für innerparteiliche Verzerrungen, sondern auch für die Bundestagsgröße eine maximal zumutbare Grenze vorsieht. Die Vergrößerung würde dann bei der Maximalgröße stoppen, auch wenn noch nicht das gewünschte Mindestniveau an innerparteilichem Proporz erreicht ist. Der Bundestag müsste in dieser Modifikation aber immer mindestens so groß werden wie beim Modell der Linken, um weiterhin Vorteile durch externe Überhangmandate ausgleichen zu können, ohne in die Vergabe der Direktmandate einzugreifen.

Der Flexible und Zielgerichtete Ausgleich ist also insofern zielgerichtet, als er konsequent an einem im Vorhinein festgelegten, für alle Beteiligten transparenten Mindestmaß an innerparteilichem Proporz ausgerichtet ist. Alle anderen Verfahren können dies nicht leisten. Er ist insofern flexibel, als die Vergrößerungen des Bundestages über den Ausgleich externer Überhangmandate hinaus komplett davon abhängig gemacht werden, ob die Verluste für die einzelnen Landeslisten in dem als zumutbar definierten Rahmen bleiben oder diesen überschreiten. Wenn zu Beginn starke Verzerrungen auftreten, führt das Verfahren unter Umständen zu deutlichen Vergrößerungen, um die Verluste auf das noch zumutbare Maß zu reduzieren. So hätte sich zum Beispiel 2009 der Bundestag auf 665 Mandate vergrößert. Wenn im Gegenzug keine oder nur geringfügige Verzerrungen auftreten, kann hingegen die Regelgröße eingehalten werden. Dies wäre zum Beispiel bei der Bundestagswahl 2013 der Fall gewesen.

Daher ist der Flexible und Zielgerichtete Ausgleich erstens im Gegensatz zum geltenden Wahlrecht nicht ineffizient: Er führt nie zu unnötigen Vergrößerungen insofern, als sich jede Vergrößerung eindeutig kausal begründen lässt, um ein bestimmtes Kriterium zu erfüllen, das ansonsten nicht erfüllt wäre.⁴³ Wird die Erfüllung dieses Kriteriums als notwendig betrachtet, dann ist auch die Vergrößerung notwendig. Vorausgesetzt, dass die Schwelle beim Flexiblen und Zielgerichteten Ausgleich als das zu erreichende Niveau an innerparteilichem Proporz aufgefasst wird, kann das Verfahren zweitens benutzt werden, um zu überprüfen, inwieweit andere Verfahren am innerparteilichen Proporz ausgerichtet sind. So

42 In der Wohlfahrtsökonomie wird ein proportionales oder gar progressives Opfer in der Regel als angemessenerer Ausdruck des „equal sacrifice“ als das absolut gleiche angesehen (was zum Beispiel der Logik einer Kopfsteuer entsprechen würde). Allerdings handelt es sich hier um eine individuelle Betrachtungsweise, das heißt um Verluste, die eine Person erleidet. Insofern ist es hier womöglich nicht unerheblich, wer den Verlust erleidet: die Landesliste, der einzelne Abgeordnete oder die Wähler der Landesliste?

43 Jede Vergrößerung ist entweder notwendig, um den Parteienproporz wiederherzustellen und die Vergabe aller Direktmandate zu garantieren (Ausgleich externer Überhangmandate) oder um den innerparteilichen Proporz zu verbessern (anschließende sukzessive Vergrößerung).

kann identifiziert werden, wann andere Verfahren den Bundestag zu stark oder zu wenig vergrößern, um das gewünschte Niveau zu erreichen.

Aufgrund seiner Flexibilität kann der Flexible und Zielgerichtete Ausgleich unter Umständen zu deutlichen Bundestagsvergrößerungen führen. Da dadurch das Ziel, die Regelgröße einzuhalten, beeinträchtigt wird, wird im Folgenden genauer untersucht, wie sich der Flexible und Zielgerichtete Ausgleich auf die Bundestagsgröße auswirken würde.

5. Methode und Daten

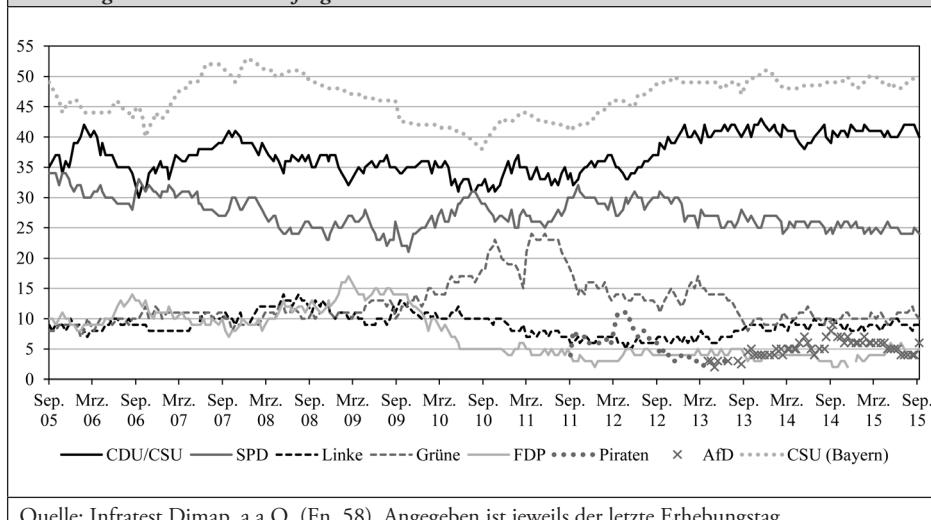
Um mögliche Konsequenzen von Wahlsystemreformen abzuschätzen, genügt es nicht, deren hypothetische Auswirkung bei einer vergangenen Wahl zu betrachten, denn damit wäre das Ergebnis in hohem Maße abhängig von der jeweils betrachteten Wahl, also einem Einzelfall.⁴⁴ Vielmehr geht es um die generelle, langfristige Auswirkung eines Wahlsystems über viele Wahlen hinweg. Um darüber seriöse Aussagen treffen zu können, ist eine robuste Folgenabschätzung vonnöten. Diese erfolgt hier mittels Simulation einer großen Bandbreite an realistisch möglichen Wahlergebnissen. Als Grundlage zur Schätzung solcher „realistisch möglichen Wahlergebnisse“ werden 252 circa zweiwöchentlich durchgeführte Infratest Dimap-Umfragen im Zeitraum 2005 bis 2015 benutzt (Abbildung 1).⁴⁵ Durch den mit zehn Jahren sehr breiten Zeitraum umfassen die Umfragen große Schwankungen der politischen Stimmung und eignen sich daher hervorragend für eine robuste Folgenabschätzung.

Die Auswirkungen der Wahlsysteme hängen zudem davon ab, in welcher Form und in welchem Ausmaß Stimmensplitting praktiziert wird. Daher wurden die Simulationen für je sechs verschiedene Splittingszenarien berechnet, die an die tatsächlich gemessenen Raten der letzten Wahlen angelehnt sind (Tabelle 1).⁴⁶ So ergeben sich 1.512 realistisch mögliche Wahlergebnisse, die die zugrunde liegenden Daten für die Simulationen darstellen.

44 Beispielsweise werden Wahlergebnisse mit besonders vielen Überhangmandaten, die dementsprechend zu besonders großen Bundestagen und stark verzerrtem innerparteilichen Proporz führen können, überhaupt nicht berücksichtigt, wenn nur die Ergebnisse der Bundestagswahl von 2013 herangezogen werden. Umgekehrt würde eine alleinige Betrachtung der Wahl von 2009 Ergebnisse mit weniger Überhangmandaten außer Acht lassen.

45 Vgl. Wilko Zicht / Matthias Cantow, Sonntagsfrage – Infratest Dimap, <http://www.wahlrecht.de/umfragen/dimap.htm> (Abruf am 2. Oktober 2015). Gegebenenfalls wurden Umfragen entfernt, um eine gleichbleibende, ungefähr zweiwöchige Frequenz zu gewährleisten. Dabei wurde zudem darauf geachtet, eine möglichst große Bandbreite an Ergebnissen zu erhalten. Die Umfragen reichen vom 21. September 2005 (direkt nach der Bundestagswahl 2005) bis zum 30. September 2015. Um die separaten Werte von CDU und CSU berechnen zu können, werden die Anteile der CSU in Bayern verwendet. Die Daten stammen ebenfalls von Umfragen auf wahlrecht.de, vorzugsweise aus Bundestagswahlumfragen (aller Institute), die auf Landesebene erhoben wurden. Ansonsten wurden Landtagswahlumfragen benutzt und gegebenenfalls leicht angepasst, um systematische Abweichungen zwischen Bundes- und Landtagswahlen zu korrigieren.

46 Dabei können sowohl symmetrische Situationen auftreten wie bei der Wahl 2005 als auch asymmetrische, die unterschiedlich stark für die eine oder andere politische Seite ausfallen können (2002, 2009 und 2013).

Abbildung 1: Verwendete Umfragedaten

Quelle: Infratest Dimap, a.a.O. (Fn. 58). Angegeben ist jeweils der letzte Erhebungstag.

Tabelle 1: Splittingraten bei letzten Wahlen und verwendete Szenarien (in Prozent)

	Letzte Wahlen				Für Simulationen verwendete Splittingszenarien			
	2002	2005	2009	2013	Symmetrisch	Asymmetrisch (Union)	Asymmetrisch (SPD)	
FDP an Union	36	60	46	63	35	60	45	60
Grüne an SPD	60	57	33	34	35	60	35	35
Linke an SPD	20	17	13	16	12	20	12	16
							35	35
							45	60
							16	20

Lesehilfe: Der Wert 36 bei „FDP an Union“ 2002 bedeutet, dass bei dieser Wahl 36 Prozent der FDP-Zweitstimmenwähler mit ihrer Erststimme Kandidaten der CDU oder CSU wählten.

Quelle für „Letzte Wahlen“: Repräsentative Wahlstatistik.

Auf Basis dieser Daten kann abgeschätzt werden, wie groß der Bundestag jeweils geworden wäre. Die dabei verwendete und bereits auf ihre Güte hin überprüfte und verbesserte Simulationsmethode inklusive der dabei getroffenen Annahmen wurde an anderer Stelle bereits umfangreich dargestellt.⁴⁷ Alle verwendeten Daten sind auch online abrufbar, so dass die einzelnen Schritte nachvollzogen werden können.⁴⁸

47 Siehe Philipp Weinmann, a.a.O. (Fn. 15).

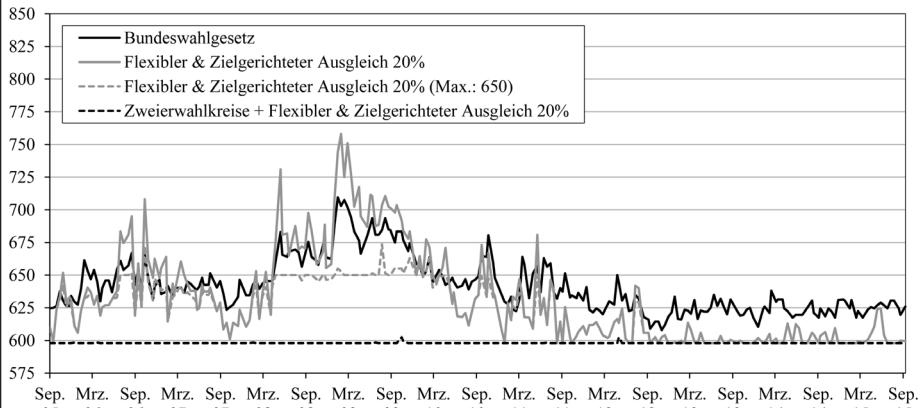
48 Auf der Homepage von Philipp Weinmann (<http://portal.uni-freiburg.de/politik/professuren/vergleichende-regierungslehre/mitarbeiter/weinmann-philipp>). Mit dem dort verfügbaren Simulator können nach eigenem Belieben weitere Wahlergebnisse simuliert werden.

6. Ergebnisse: Auswirkungen des Flexiblen und Zielgerichteten Ausgleichs auf die Größe des Bundestages

Wie wirkt sich der Flexible und Zielgerichtete Ausgleich im Vergleich zum geltenden Wahlrecht auf die zu erwartende Bundestagsgröße aus? Aus Platzgründen beschränkt sich die grafische Darstellung der Ergebnisse auf die zwei stark asymmetrischen Splittingszenarien zugunsten der CDU/CSU (Abbildung 2) beziehungsweise der SPD (Abbildung 3).

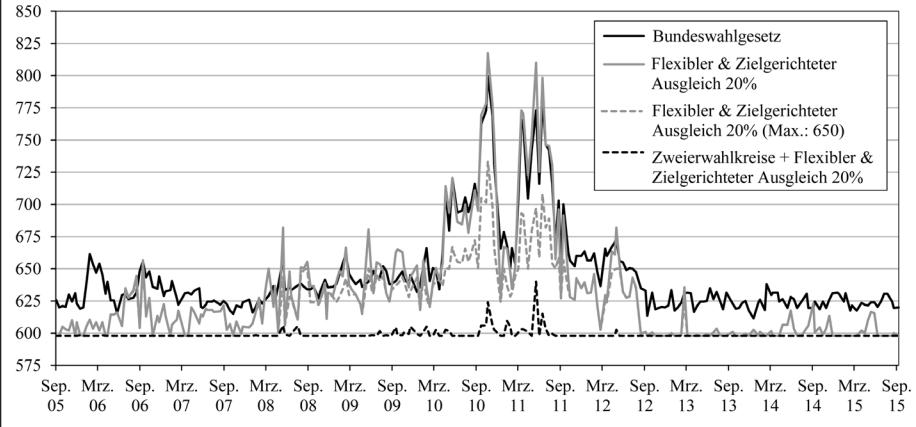
Wie zu erkennen ist, schwankt die Bundestagsgröße stark in Abhängigkeit von der politischen Stimmung einerseits (horizontale Achse) und vom Stimmensplitting andererseits (Vergleich von Abbildung 2 und 3). Diese Schwankungen fallen beim Flexiblen und Ziel-

Abbildung 2: Simulationsergebnisse bei stark asymmetrischem Splitting zugunsten der Union



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 3: Simulationsergebnisse bei stark asymmetrischem Splitting zugunsten der SPD



Quelle: Eigene Darstellung.

gerichteten Ausgleich noch etwas größer aus. Dies liegt daran, dass das Verfahren konsequent am zu erreichenden Mindestniveau innerparteilichen Proporz ausgerichtet ist und den Bundestag nur genau dafür vergrößert. In manchen Situationen führt es daher zu größeren Bundestagen als das geltende Wahlrecht, beispielsweise während des Jahres 2009 bei Splitting zugunsten der Union (siehe Abbildung 2). Das bedeutet umgekehrt, dass in diesen Situationen das Bundeswahlgesetz größere Verzerrungen als 20 Prozent verursacht. In anderen Situationen wiederum wird der Bundestag unter dem geltenden Wahlrecht größer, nämlich insbesondere ab September 2012. Dann vergrößert das aktuelle Wahlrecht also noch weiter, als es zum Erreichen einer maximalen Verzerrung von 20 Prozent nötig wäre.

Auch wenn der Verlauf beider Kurven sich in Teilen ähnelt, bedeuten die Abweichungen in beide Richtungen doch, dass das geltende Wahlrecht nicht systematisch an einem bestimmten Niveau innerparteilichen Proporz ausgerichtet ist. In manchen Situationen vergrößert es den Bundestag zu wenig, in anderen zu viel, um zu gewährleisten, dass Landeslisten maximal 20 Prozent ihrer Proporzmandate verlieren. Dass das geltende Wahlrecht weniger schwankt als der Flexible und Zielgerichtete Ausgleich, liegt also daran, dass es nicht systematisch an einem Mindestniveau innerparteilichen Proporz ausgerichtet ist.

Was erklärt aber die grundsätzlichen Schwankungen beider Verfahren? Die Antwort darauf sind die unterschiedlich zahlreich auftretenden Überhangmandate, die zu Verzerrungen des Parteienproporz und des innerparteilichen Proporz führen, was wiederum Vergrößerungen des Bundestages zur Folge hat. Über alle 1.512 Simulationen hinweg korrelieren die Bundestagsgrößen des geltenden Wahlrechts wie auch des Flexiblen und Zielgerichteten Ausgleichs sehr stark (0,89) mit den Überhangmandaten. Je mehr davon anfallen, desto größer wird der Bundestag, wie es ja für jedes Ausgleichsmodell grundsätzlich der Fall ist.

Dass die Bundestagsgrößen insbesondere bis September 2012 stark und danach deutlich weniger stark schwanken, liegt daher daran, dass in ungefähr dieser Zeit die Union in der Wählergunst deutlich auf ein Niveau von ca. 40 Prozent (siehe Abbildung 1) zulegte. Überhangmandate treten insbesondere dann gehäuft auf, wenn *beide* so genannten Volksparteien (Union und SPD) relativ schwach abschneiden, wie beispielsweise bei der Wahl 2009. Da die Union in der Zeit von September 2012 bis September 2015 so gut abschnitt, verringerten sich die zu erwartenden Überhangmandate und daher auch die zu erwartenden Parlamentsgrößen. Folglich hätten beim Flexiblen und Zielgerichteten Ausgleich in dieser Zeit auch sehr geringe oder gar keine Vergrößerungen ausgereicht, um das angestrebte Mindestniveau an innerparteilichem Proporz zu gewährleisten. Das Bundeswahlgesetz hingegen führt immer zu Vergrößerungen, also auch dann, wenn es dafür eigentlich keinen Anlass in Form von parteien- und länderproporzverzerrenden Überhangmandaten gibt. Daher kann es selbst unter den dafür günstigen Bedingungen zwischen September 2012 und September 2015 nie die Regelgröße einhalten. Neben seiner konsequenteren Ausrichtung am innerparteilichen Proporz ist die Fähigkeit, die Regelgröße in „normalen“ Situationen einzuhalten, also der zweite Vorteil des Flexiblen und Zielgerichteten Ausgleichs.

Die unterschiedliche Anfälligkeit für Überhangmandate erklärt auch die Schwankungen in der Zeit vor September 2012, denn in diesem Zeitraum blieben beide großen Parteien in den Umfragen fast durchgehend unter 40 Prozent der Zweitstimmen. Wenn dann zusätzlich dennoch eine der beiden einen Großteil der Direktmandate gewinnt – beispielsweise

weil sie stärker vom Stimmensplitting profitiert oder weil die andere Volkspartei noch deutlich schwächer ist – kommt es verstärkt zu Überhangmandaten.⁴⁹ Daher treten die höchsten Werte in den Zeiten auf, in denen ein politisches Lager zwar überlegen ist und vom Splitting profitiert, die große Partei dieses Lagers aber relativ schwach beziehungsweise umgekehrt die kleine Partei relativ stark ist. Bei Splitting zugunsten der Union (Abbildung 1) treten die größten Bundestage daher in der Zeit auf, als die FDP in den Umfragen stark abschnitt, also kurzzeitig im Herbst 2006 sowie vor allem in der zweiten Jahreshälfte 2008 und 2009. Bei Splitting zugunsten der SPD hingegen (Abbildung 2) fallen die höchsten Werte in die Zeit, in denen die Grünen besonders stark waren, nämlich im Herbst 2010 und im Frühjahr und Sommer 2011.

Die in vielen Fällen sehr großen Sitzzahlen des Bundestags sowohl beim geltenden Wahlrecht als auch beim Flexiblen und Zielgerichteten Ausgleich könnten auf Kritik stoßen. Will man also allzu große Bundestage oder allzu große Schwankungen verhindern, bieten sich drei Veränderungen des Verfahrens an. Erstens können die maximal zulässigen Verluste der Landeslisten erhöht werden. Dazu kann entweder die prozentuale Schwelle angehoben werden, beispielsweise auf 25 Prozent. Oder es kann ein absolutes Opfer von zum Beispiel zwei Sitzen als zumutbarer und daher nicht kompensationswürdiger Verlust definiert werden, selbst wenn die Verzerrung dann über die kritische prozentuale Schwelle hinausginge. Dies würde verhindern, dass sich die Vergrößerung des Bundestags zu sehr an Sitzverlusten kleiner Landeslisten orientiert. In beiden Varianten würde der Bundestag in entsprechenden Fällen weniger groß, aber im Gegenzug verringerte sich in diesen Fällen auch der innerparteiliche Proporz. Dies ist das klassische Trade-Off-Verhältnis zwischen beiden Zielen. Im Gegensatz zu anderen Verfahren bietet der Flexible und Zielgerichtete Ausgleich allerdings die Möglichkeit, über den Schwellenwert die gewünschte Balance zwischen sparsamer Parlamentsvergrößerung und Milderung der innerparteilichen Verzerrungen festzulegen.

Zweitens kann eine Maximalgröße vorgesehen werden, wobei der Bundestag allerdings immer mindestens so groß werden muss wie beim Modell der Linken, um einerseits den Parteienproporz und andererseits die Vergabe der Direktmandate gewährleisten zu können. Die Abbildungen stellen daher auch dar, wie die Ergebnisse ausfallen würden, wenn zusätzlich eine Maximalgröße von 650 Sitzen vorgesehen würde. Es zeigt sich, dass dies die Schwankungen reduzieren würde. Vor allem wenn also eine hohe Rechtssicherheit bezüglich der Bundestagsgröße gewünscht ist, könnte diese Variante helfen, dieses Ziel besser zu erreichen, da alle vom Wahlrecht Betroffenen dann wissen, dass der Bundestag nicht größer als 650 Sitze werden kann (abgesehen von den wenigen Fällen, in denen der Ausgleich externer Überhangmandate größeren Zuwachs an Sitzen erfordert, siehe Abbildungen).

Auch durch die Einführung einer Maximalgröße steigen allerdings die innerparteilichen Verzerrungen an, denn in den Fällen, in denen der Flexible und Zielgerichtete Ausgleich den Bundestag über 650 Mandate vergrößern würde, geschieht dies, um noch bestehende Verzerrungen abzumildern. Wird also die Vergrößerung bei 650 abgebrochen, bleiben unter Umständen starke innerparteiliche Verzerrungen bestehen. Diese fallen tendenziell desto

⁴⁹ Vgl. Joachim Behnke, Das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O. (Fn. 14), S. 187 – 190.

stärker aus, je größer der Bundestag ohne Maximalgröße hätte werden müssen. Insbesondere in den zuvor genannten Situationen, in denen der Bundestag sehr groß werden würde, dürften also bei einer Maximalgröße von 650 deutliche innerparteiliche Verzerrungen verbleiben.

Über beide Parameter des Flexiblen und Zielgerichteten Ausgleichs, dem maximal zumutbaren Verlust und der maximal zumutbaren Bundestagsgröße, kann also das Gewicht zwischen beiden Zielen, Gewährleistung der Regelgröße des Bundestages und des innerparteilichen Proporz, verschoben werden. Eine gleichzeitige Verbesserung im Hinblick auf beide Ziele ist so aber nicht möglich.

Eine dritte Option zur Reduzierung der Bundestagsgröße besteht darin, zusätzlich die Verteilung der Direktmandate so zu reformieren, dass von vornherein weniger Überhangmandate anfallen. Nur dann kann gleichzeitig sowohl der innerparteiliche Proporz wie auch die Einhaltung der Regelgröße verbessert werden. Um dies zu untersuchen, wurde die Kombination des Flexiblen und Zielgerichteten Ausgleichs mit Zweierwahlkreisen simuliert.⁵⁰ Abbildungen 2 und 3 zeigen auch diese Ergebnisse.

Im Vergleich wird sehr deutlich, dass mit Zweierwahlkreisen weit weniger große Bundestage nötig sind, um die Verluste der Landeslisten auf maximal 20 Prozent zu begrenzen. Es kommt nur noch in wenigen Fällen zu Vergrößerungen. In den meisten Simulationen kann die Regelgröße eingehalten werden (1.402 von 1.512, das entspricht 93 Prozent). Aber auch der innerparteiliche Proporz wird verbessert, denn in über zwei Dritteln der Fälle (1.035 von 1.512) fallen überhaupt keine Überhangmandate mehr an, während es ohne Zweierwahlkreise immer zu Überhangmandaten kommt. In diesen Fällen entstehen also auch keine Verzerrungen unter der Schwelle von 20 Prozent mehr, so dass sich der innerparteiliche Proporz verbessert. Durch eine Kombination mit Zweierwahlkreisen können also sowohl die Einhaltung der Regelgröße als auch des innerparteilichen Proporz deutlich verbessert werden.⁵¹

Um die Verrechnungsverfahren und ihre Varianten systematischer zu vergleichen, stellt Tabelle 2 die Gesamtergebnisse aller 1.512 Simulationen dar. Zum Vergleich sind auch die Ergebnisse dargestellt, wenn der Flexible und Zielgerichtete Ausgleich mit einem Schwellenwert von zehn Prozent angewandt wird.

Ohne Zweierwahlkreise unterscheiden sich die durchschnittlichen Bundestagsgrößen deutlich. In Kombination mit Zweierwahlkreisen hingegen erreichen alle Verfahren außer das Bundeswahlgesetz 2013 und der Vollausgleich im Durchschnitt sehr ähnliche Werte nahe an der Regelgröße von 598. Die zuvor teilweise sehr deutlichen Unterschiede zwischen den Verfahren werden durch Zweierwahlkreise also erheblich verringert. Der Grund dafür liegt darin, dass bei Zweierwahlkreisen viel weniger Überhangmandate anfallen⁵² und sich somit der Trade-Off deutlich abschwächt. Käme es also zu einer Reform,

50 In den Zweierwahlkreisen wurde die Verrechnungsformel *d'Hondt* angewandt, da diese zu weniger Überhangmandaten führt als *Sainte-Laguë*, siehe Philipp Weinmann, a.a.O. (Fn. 15).

51 Auch die Variante mit einer Maximalgröße von 650 Sitzen ließe sich mit Zweierwahlkreisen kombinieren. Sie führt aber in allen außer einer Simulation zu identischen Größen wie ohne Maximalgröße und ist daher nicht in den Abbildungen dargestellt.

52 Das Bundeswahlgesetz führt über alle 1.512 Simulationen hinweg im Durchschnitt zu 17 Überhangmandaten (Minimum zwei, Maximum 57), Zweierwahlkreise hingegen durchschnittlich nur zu einem Überhangmandat (Minimum null, Maximum 15).

Tabelle 2: Durchschnittliche Bundestagsgrößen über alle Simulationen

		Mit Zweierwahlkreisen
Bundeswahlgesetz 2013	641 (24)	619 (10)
Flexibler und Zielgerichteter Ausgleich 20 Prozent mit Maximalgröße von 650	628 (34) 621 (21)	598 (2) 598 (2)
Flexibler und Zielgerichteter Ausgleich 10 Prozent mit Maximalgröße von 650	668 (49) 638 (19)	600 (7) 599 (6)
Vollausgleich (= Flexibler und Zielgerichteter Ausgleich 0 Prozent) mit Maximalgröße von 650	839 (92) 651 (5)	612 (37) 606 (15)

Anmerkung: Angegeben ist der Durchschnitt und in Klammern die Standardabweichung.
Alle Zahlen sind auf die angegebenen Stellen gerundete Ergebnisse von 1.512 Simulationen.
Quelle: Eigene Zusammenstellung.

die Überhangmandate deutlich reduziert, würde das Verrechnungsverfahren weit weniger bedeutsam werden.

Es gibt dabei eine Ausnahme: Das Bundeswahlgesetz führt mit Zweierwahlkreisen durchschnittlich sogar zu größeren Bundestagen als der Vollausgleich, obgleich dieser bereits Parteienproporz und innerparteilichen Proporz zugleich gewährleistet. Das ist die Folge der Ineffizienz des geltenden Wahlrechts. Ohne eine Reform des Verrechnungsverfahrens ist es also selbst mit einer Reform, die zu deutlich weniger Überhangmandaten führt, nicht möglich, die durchschnittliche Vergrößerung des Bundestages unter ca. 20 Mandate zu senken.

Interessant sind auch die Unterschiede zwischen den beiden Schwellenwerten beim Flexiblen und Zielgerichteten Ausgleich ohne Zweierwahlkreise. Bei einer Schwelle von zehn Prozent werden die Bundestage im Durchschnitt 40 Mandate größer als bei 20 Prozent. Wollte man die Verzerrungen nochmals um zehn Prozent verringern, also komplett verhindern, landet man beim Vollausgleich. Dieser führt aber zu viel größeren Bundestagen (im Durchschnitt 171 Mandate größer). Die Verringerung der Verzerrungen von zehn auf null Prozent erfordert also eine viel stärkere Vergrößerung als die von 20 auf zehn Prozent. Dies verdeutlicht, dass Bundestagsvergrößerungen zunehmend weniger effektiv werden, um innerparteiliche Verzerrungen zu beseitigen. Ausgleichsmandate haben also einen abnehmenden Grenznutzen bezüglich der Verringerung der innerparteilichen Verzerrungen.

7. Die Vorteile des Flexiblen und Zielgerichteten Ausgleichs und die fortbestehende Notwendigkeit einer Wahlreform

Bisherige Verrechnungsverfahren sind meist nicht systematisch an einem im Vorhinein transparent festgelegten Mindestniveau innerparteilichen Proporzes orientiert. Genau dies vermag der Flexible und Zielgerichtete Ausgleich zu leisten. Er vergrößert den Bundestag nur dann, wenn es zum Erreichen des gesetzten Mindestniveaus notwendig ist und kann damit im Gegensatz zum geltenden Wahlrecht nicht ineffizient sein. Zudem gibt es die Möglichkeit, eine maximale Bundestagsgröße vorzusehen. Beide Parameter, das Min-

destniveau an innerparteilichem Proporz und die Maximalgröße des Bundestages, beeinflussen deutlich die zu erwartenden Konsequenzen. Bei der Wahl der Parameter ist auch zu bedenken, dass Vergrößerungen des Bundestages einen abnehmenden Grenznutzen aufweisen.

Der Flexible und Zielgerichtete Ausgleich kann nicht alle mit dem Design des Wahlsystems verfolgten Ziele zugleich verwirklichen. Zwischen den sekundären Wahlsystemeigenschaften der Vergabe der Direktmandate, der Einhaltung der Regelgröße und des innerparteilichen Proporz besteht häufig ein Zielkonflikt, so dass mindestens eine Eigenschaft nur eingeschränkt zu erreichen ist. Einer der positiven Aspekte des Flexiblen und Zielgerichteten Ausgleichs besteht darin, dass er diesen Trade-off zwischen verschiedenen Zielen explizit macht. Wenn das Modell in bestimmten Fällen zu einer deutlichen Vergrößerung des Bundestags führt, dann nur, weil dies die Kosten sind, die man eben für die Vermeidung einer nicht mehr als zumutbar erscheinenden innerparteilichen Disproportionalität zu entrichten hat. Durch die Justierung der verschiedenen Parameter im Zielgerichteten Ausgleich kann man auch Vorfahrtsregeln definieren, also eine Hierarchie der sekundären Kriterien oder eine Gewichtung, die das Verrechnungsverhältnis des Trade-Offs zwischen ihnen definiert. Selbst Optimierungsvorschriften sind vorstellbar: Reduziere die innerparteiliche Disproportionalität bis auf höchstens 20 Prozent, aber nur solange, wie eine weitere Reduktion um einen Prozentpunkt eine Vergrößerung des Bundestags um weniger als x Prozent erforderlich macht.

Die beste Möglichkeit, mit einem Zielkonflikt umzugehen, besteht darin, diesen erst gar nicht entstehen zu lassen. Im vorliegenden Fall erlischt der Zielkonflikt, sobald keine Überhangmandate mehr auftreten. In Kombination mit einer Reform, die zu deutlich weniger Überhangmandaten führt, ist es daher in vielen Fällen möglich, gleichzeitig alle drei Sekundärziele zu erreichen. Eine solche Reform könnte zum Beispiel in der Einrichtung von Zweipersonenwahlkreisen bestehen oder in einer deutlichen Reduktion des Anteils der Direktmandate.⁵³

53 Vgl. Joachim Behnke, a.a.O. (Fn. 9); Philipp Weinmann, a.a.O. (Fn. 15); Valentin Schröder, a.a.O. (Fn. 4).