

DOKUMENTATION UND ANALYSEN

Überhangmandate und negatives Stimmgewicht: Zweimannwahlkreise und andere Lösungsvorschläge

Joachim Behnke

In seinem Urteil vom 3. Juli 2008 hat das Bundesverfassungsgericht das derzeitige Wahlsystem wegen der Wirkung des so genannten „negativen Stimmgewichts“ für verfassungswidrig erklärt.¹ Hierbei handelt es sich um den Effekt, dass eine Partei mehr Sitze erhalten kann, wenn sie weniger Stimmen erhält. So hätte zum Beispiel die CDU 2005 insgesamt ein Mandat weniger erhalten, wenn sie bei der Nachwahl in Dresden einige tausend Stimmen mehr erhalten hätte.² Das Verfassungsgericht hat dem Gesetzgeber eine Frist bis Juni 2011 gesetzt, dieses Problem zu lösen.

Das negative Stimmgewicht tritt immer in Zusammenhang mit Überhangmandaten auf, aber umgekehrt sind diese nicht zwangsläufig mit dem Effekt des „negativen Stimmgewichts“ verknüpft. Ein Reformvorschlag zur Änderung des Wahlsystems, der das Problem der Überhangmandate beseitigen würde, würde also gleichzeitig die Wirkung des negativen Stimmgewichts zum Verschwinden bringen. Umgekehrt lassen sich allerdings auch Lösungsmöglichkeiten vorstellen, bei denen das negative Stimmgewicht beseitigt würde, die Überhangmandate aber unangetastet blieben, so zum Beispiel eine Aufhebung der Möglichkeit, eine Listenverbindung zu bilden. Solange aber die verschiedenen Landeslisten einer Partei an irgendeiner Stelle, sei es bei der Oberverteilung oder der Unterverteilung, gemeinsam am Prozess der proportionalen Sitzzuweisung teilnehmen, lässt sich das negative Stimmgewicht nur verhindern, wenn man auch das Problem der Überhangmandate löst, da beide Phänomene als Konsequenz derselben Ursache im Design des Wahlsystems auftreten, nämlich weil die Möglichkeit zugelassen wird, dass bestimmte Direktmandate nicht dem Prinzip des Verhältnisausgleichs unterworfen sind, also nicht in Form von Zweitstimmen beglichen werden müssen.

1. Das eigentliche Problem sind die Überhangmandate

Bei ihrer Begründung, warum das negative Stimmgewicht gegen die Verfassung verstößt, führen die Karlsruher Richter vor allem das Kriterium der Erfolgswertgleichheit an. Doch diese Referenz ist in Bezug auf das negative Stimmgewicht unglücklich gewählt und aus zweierlei Gründen problematisch: Zum einen bewirkt das negative Stimmgewicht, wenn

- 1 Vgl. *Gerald Roth*, Negatives Stimmgewicht und Legitimationsdefizite des Parlaments, in: NVwZ 2008, S. 1199 – 1201.
- 2 Vgl. *Joachim Behnke*, Strategisches Wählen bei der Nachwahl in Dresden zur Bundestagswahl 2005, in: PVS, 49. Jg. (2008), H. 4, S. 695 – 720.

mehr Stimmen tatsächlich zu weniger Sitzen führen, eine Angleichung der Erfolgswertgleichheit der verschiedenen Parteien und nicht eine Vergrößerung der Unterschiede.³ Zum anderen ist der Urteilsspruch in sich inkonsistent, weil er zwar einerseits wieder die Erfolgswertgleichheit zum Maßstab des Gleichheitsgrundsatzes macht und nicht das mysteriöse Konzept der Erfolgchancengleichheit wie beim Urteil von 1997⁴, andererseits aber offensichtlich ausgleichslose Überhangmandate weiterhin für verfassungskonform hält.⁵ Es verstößt aber gegen die Gesetze der Logik, wie sie sich auch im Grundsatz „a minore ad maius“ ausdrücken, den größenordnungsmäßig deutlich geringeren Einfluss des negativen Stimmgewichts auf die Erfolgswertgleichheit für unzulässig zu erklären und den deutlich größeren Effekt dieser Art bei den Überhangmandaten zuzulassen.

Dieser Vorteil aufgrund der Überhangmandate erreichte 2009 für die Union mit 24 solchen Mandaten einen neuen Rekordwert. Dies entspricht immerhin über vier Prozent der regulären Anzahl von Sitzen im Bundestag, oder anders ausgedrückt: Die Union erhält dank der Überhangmandate so viele zusätzliche Sitze, wie sie normalerweise für circa 1,75 Millionen zusätzlicher Zweitstimmen erhalten hätte; das ist ziemlich genau die Zahl aller gültigen Zweitstimmen, die in Berlin abgegeben wurden. Die Unterschiede des Erfolgswerts sind dementsprechend beträchtlich: Während zum Beispiel die SPD für 68.428 Zweitstimmen ein Mandat erhielt, konnte die CDU schon für 60.971 Zweitstimmen einen Sitz für sich verbuchen. Für dieselbe Anzahl von Wählerstimmen erhielt die CDU 12,9 Prozent mehr Sitze als die SPD. Nicht zuletzt verstoßen daher die Überhangmandate gegen grundlegende Fairness- und Gerechtigkeitsforderungen.⁶

Umgekehrt lassen sich keine überzeugenden Argumente finden, die die Überhangmandate rechtfertigen würden. Weder können sie etwa als Prämie für besonders erfolgreiche Parteien betrachtet werden – der Rekord an Überhangmandaten entstand 2009 ja gerade, weil die CDU so schlecht wie noch nie zuvor seit der Wiedervereinigung abschnitt – noch kann ihnen ein systemstabilisierender Effekt zugeschrieben werden, denn genauso gut wie Überhangmandate knappe Mehrheiten zu stabileren Mehrheiten ausbauen können, können sie knappe Mehrheiten zerstören und Minderheiten zu instabilen Mehrheiten werden lassen. Angesichts der Feststellung der Verfassungswidrigkeit muss zudem die Frage nach der Legitimation einer Regierung gestellt werden, wenn sich diese auf eine parlamentarische Mehrheit stützen würde, die nur mit Hilfe von Überhangmandaten zustande gekommen ist.⁷

- 3 Vgl. *Joachim Behnke*, Negatives Stimmgewicht, Erfolgswert und Überhangmandate – einige Anmerkungen, in: *KritV*, 93. Jg. (2010), H. 1, S. 3 – 28.
- 4 Kritisch hierzu *Dieter Nohlen*, Erfolgswertgleichheit als fixe Idee oder: Zurück zu Weimar? Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts über das Bundeswahlgesetz vom 3. Juli 2008, in: *ZParl*, 40. Jg. (2009), H. 1, S. 179 – 195.
- 5 Vgl. *Gerald Roth*, a.a.O. (Fn. 1), S. 1200.
- 6 Vgl. *Joachim Behnke*, Überhangmandate bei der Bundestagswahl 2009 – das ewige Menetekel, in: *PVS*, 51. Jg. (2010), H. 3 (im Erscheinen).
- 7 So hat sich beispielsweise der ehemalige Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts *Ernst Gottfried Mahrenholz* folgendermaßen am 22. September 2009 gegenüber der Berliner Zeitung geäußert: „Ich halte eine solche Regierung für illegitim und moralisch angeknackst.“ Zitiert nach <http://rhein-zeitung.de/on/09/09/22/tt2/t/rzo618449.html> (Abruf am 28. April 2010).

2. Zwei Wege, um das Problem des negativen Stimmgewichts zu lösen

Der Gesetzgeber kann grundsätzlich zwei verschiedene Wege einschlagen, um das Problem des negativen Stimmgewichts zu beseitigen. Er kann das Urteil zum Anlass nehmen, einen Systemwechsel in der Form durchzuführen, dass die Direktmandate nicht mehr durch die Zweitstimmen abgedeckt werden müssen. Dadurch würde das Prinzip des Verhältnisausgleichs ausgeschaltet und der Grundcharakter des Wahlsystems als einer personalisierten Verhältniswahl aufgegeben. Dies wäre der Fall bei der Einführung eines Mehrheitswahlsystems oder eines Grabenwahlsystems, bei dem ein Teil der Mandate nach Mehrheitswahl und ein Teil nach Verhältniswahl in Form einer reinen Liste vergeben würde. Eine solche Änderung hätte vor allem klare Vorteile für die Union und Nachteile für alle anderen Parteien. Eine Lösung, die vorhersehbar denjenigen begünstigt, der das Gesetz verabschiedet, wäre aber als höchst fragwürdig anzusehen, auch wenn man bei einer Bewertung vielleicht nicht so weit gehen mag wie *Peter Badura*, der von einer „staatsreichartigen politischen Entscheidung im Mantel des Wahlrechts“⁸ spricht. Allerdings lässt sich auch nicht erkennen, wie für einen solchen Vorschlag eine Mehrheit zustande kommen sollte, denn der kleine Partner der derzeitigen Koalition, die FDP, hätte am meisten bei einem Grabenwahlsystem zu verlieren. Umgekehrt würde ein Grabenwahlsystem die Linke von den kleinen Parteien am wenigsten treffen, also vermutlich auf institutionelle Weise dazu beitragen, die Linke zur dominanten unter den kleinen Parteien zu machen.

Nicht viel anders verhält es sich mit dem Vorschlag, die Landeslisten zu trennen, was zwar keinen radikalen Systemwechsel bedeuten, aber einen wesentlich weiterreichenden Eingriff in das geltende System darstellen würde, als es auf den ersten Blick scheinen mag. Damit entfielen die Unterverteilung als Ganzes, die Sitzverteilung würde nur noch auf der Ebene der Oberverteilung stattfinden. Damit der Effekt des negativen Stimmgewichts aber grundsätzlich ausgeschaltet würde, müssten die Länder ganz wie 1949 als explizite Wahlbereiche definiert werden, so dass dann ein vorab bestimmtes Sitzkontingent auf die entsprechenden Landeslisten der einzelnen Parteien verteilt würde.⁹ Da die Fünfprozenthürde dann wohl wie 1949 auf die Landesebene angewandt würde, hätte dieser Vorschlag unter anderem den Nachteil, dass extreme Parteien wie die NPD über einzelne Landeslisten, zum Beispiel die von Sachsen, in den Bundestag einziehen könnten und die Zweitstimmen der kleinen Parteien in all jenen Bundesländern, in denen sie an der Fünfprozenthürde scheitern, nicht verrechnet würden.¹⁰

Auch hier würde das Prinzip des Verhältnisausgleichs mehr oder weniger ad absurdum geführt, denn wenn eine Partei in einem Bundesland mehr Direktmandate erlangte als ihr nach dem Zweitstimmenergebnis zustünde, dann könnte sich ihr Zweitstimmenergebnis beliebig nach unten verschlechtern, ohne dass dies irgendwelche Konsequenzen für die Sitz-

8 *Heinrich Lang*, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 4. Mai 2009 in Berlin, http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/a04/anhoeerungen/Anhoerung_20/Stellungnahmen_SV/index.html (Abruf am 28. April 2010).

9 Vgl. *Hans Meyer*, Lösungsmöglichkeiten nach dem Wahlrechtsurteil des BVerfG vom 3. Juli 2008, in: DVBl. 2009, S. 137 – 145.

10 Um dies zu vermeiden, müsste man die Fünfprozenthürde auf das Wahlgebiet beziehen, dies würde aber eine Inkonsistenz bedeuten.

zuteilung dieser Partei hätte.¹¹ Für sie wären die Zweitstimmen in diesem Bundesland zumindest in einem unmittelbaren Sinn bedeutungslos, da sich ihre absolute Sitzzahl ausschließlich nach den Erststimmenergebnissen in den Wahlkreisen richten würde.¹² Von einer Verrechnung der Direktmandate mit den Zweitstimmen könnte kaum noch die Rede sein. Die Zweitstimmen würden eine lediglich nominale Funktion in dem Sinn erfüllen, dass von ihnen nur noch abhinge, wie viele der Direktmandate als Überhangmandate zu deklarieren wären. Der Anreiz, bewusst eine Unterdeckung der Mandate herbeizuführen, indem man die ansonsten unnütze Zweitstimme einer anderen Partei vergibt, wäre also wahrscheinlich höher als bisher, da die Sichtbarkeit der Manipulationsmöglichkeit größer wäre. Die Regelung würde die Anreize für strategisches Wahlverhalten in Form des Stimmensplittings also tendenziell erhöhen, so dass die Anzahl der Überhangmandate sogar noch ansteigen könnte.¹³ Regionale Kampagnen wie in Dresden 2005, die bewusst auf die Schaffung solcher Überhangmandate angelegt sind, wären wahrscheinlich. Die Stimmensplitter aber besäßen ein doppeltes Stimmgewicht, da sie mit ihrer Erststimme an der Schaffung eines Direktmandats für die Union mitwirken und helfen würden, mit der Zweitstimme ein normales Listenmandat für die FDP zu erringen. In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass das BVerfG eine Wahlprüfungsbeschwerde zu den so genannten „Berliner Zweitstimmen“ mit der Begründung abgewiesen hat, zu einer Entscheidung in dieser Sache bestehe wegen des Urteils zum negativen Stimmgewicht keine Notwendigkeit mehr.¹⁴ Bei den Berliner Zweitstimmen geht es um ein zu den Überhangmandaten strukturgleiches Problem, nämlich die Entstehung eines doppelten Stimmgewichts durch die Nichtverrechnung gewonnener Direktmandate mit Zweitstimmen. Sollten die Überhangmandate also beibehalten werden, indem die Lösung gewählt wird, die Listen zu trennen, kann man davon ausgehen, dass eine Klage durchaus gute Chancen auf Erfolg hätte, unter anderem auch deswegen, weil in einzelnen Bundesländern, die ja dann die relevante Verrechnungsebene wären, der Anteil der Überhangmandate deutlich über der magischen Fünfprozenthürde liegen würde, die das BVerfG in mehreren Urteilen als Richtschnur für ein hinnehmbares Ausmaß der Überhangmandate genannt hat.¹⁵

11 Bisher hätte dies zumindest Konsequenzen auf der Ebene der Oberverteilung.

12 Das heißt nicht, dass sie ihre Zweitstimmen dann genau so verfallen lassen könnten; für den relativen Anteil an Sitzen hätte die abgegebene Zweitstimme noch Konsequenzen. Hätte die CDU zum Beispiel 2009 in Baden-Württemberg keine einzige Zweitstimme erhalten, dann wären die 74 Sitze von Baden-Württemberg auf folgende Weise verteilt worden: 24 für die SPD und die FDP, 17 für die Grünen und neun für die Linke. Die 27 Sitze der CDU wären also gewissermaßen auf die anderen Parteien unverteilt worden, wobei die FDP neun Sitze davon erhalten hätte und die anderen Parteien 18. Insgesamt gäbe es jetzt 37 statt „nur“ zehn Überhangmandate, die schwarz-gelbe Koalition hätte 61 statt 52 Sitze erhalten, sie hätte sich also um neun Sitze verbessert, auf die anderen Parteien wären aber 50 statt 32 entfallen, die Opposition hätte sich also um 18 Sitze verbessert.

13 Vgl. *Joachim Behnke*, a.a.O. (Fn. 3).

14 Vgl. 2 BvC 4/04.

15 Die Aufgabe der vollständigen Umsetzung des Verhältnisausgleichs würde neben dem Stimmensplitting noch eine andere, zugegeben radikale Form des strategischen Verhaltens ermutigen. Anstatt die „unnützen“ Zweitstimmen einer anderen bestehenden Partei wie der FDP zu schenken, könnte man eine Partei gründen, deren Zweck darin bestände, explizit als Auffangbecken für diese Zweitstimmen zu fungieren, also etwa eine Partei der „Christlichen Freunde der Zweitstimme“.

Tabelle 1: Zweitstimmenergebnisse der Parteien bei der Bundestagswahl 2009

| | SPD | CDU | CSU | FDP | Grüne | Linke |
|---------------------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Baden-Württemberg | 1.051.198 | 1.874.481 | 0 | 1.022.958 | 755.648 | 389.637 |
| Bayern | 1.120.018 | 0 | 2.830.238 | 976.379 | 719.265 | 429.371 |
| Berlin | 348.082 | 393.180 | 0 | 198.516 | 299.535 | 348.661 |
| Brandenburg | 348.216 | 327.454 | 0 | 129.642 | 84.567 | 395.566 |
| Bremen | 102.419 | 80.964 | 0 | 35.968 | 52.283 | 48.369 |
| Hamburg | 242.942 | 246.667 | 0 | 117.143 | 138.454 | 99.096 |
| Hessen | 812.721 | 1.022.822 | 0 | 527.432 | 381.948 | 271.455 |
| Meckl.-Vorpommern | 143.607 | 287.481 | 0 | 85.203 | 47.841 | 251.536 |
| Niedersachsen | 1.297.940 | 1.471.530 | 0 | 588.401 | 475.742 | 380.373 |
| Nordrhein-Westfalen | 2.678.956 | 3.111.478 | 0 | 1.394.554 | 945.831 | 789.814 |
| Rheinland-Pfalz | 520.990 | 767.487 | 0 | 364.673 | 211.971 | 205.180 |
| Saarland | 144.464 | 179.289 | 0 | 69.427 | 39.550 | 123.880 |
| Sachsen | 328.753 | 800.898 | 0 | 299.135 | 151.283 | 551.461 |
| Sachsen-Anhalt | 202.850 | 362.311 | 0 | 124.247 | 61.734 | 389.456 |
| Schleswig-Holstein | 430.739 | 518.457 | 0 | 261.767 | 203.782 | 127.203 |
| Thüringen | 216.593 | 383.778 | 0 | 120.635 | 73.838 | 354.875 |
| Bund | 9.990.488 | 11.828.277 | 2.830.238 | 6.316.080 | 4.643.272 | 5.155.933 |

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Angaben des Bundeswahlleiters.

Aber auch ein Systemwechsel zu einem reinen Verhältniswahlsystem mit ausschließlich Listenmandaten würde natürlich das Problem des negativen Stimmgewichts lösen, da hier ebenso wie bei der Mehrheitswahl logischerweise eine Verrechnung der Direktmandate mit den Zweitstimmen entfällt, da es keine Direktmandate mehr gibt.

Der zweite Weg, den der Gesetzgeber bei seiner Suche nach einer Lösung gehen könnte, besteht in der Beibehaltung des bisherigen Systems der personalisierten Verhältniswahl in den Grundzügen und nur geringstmöglichen Modifikationen, die das eigentliche Problem der Überhangmandate und damit auch des negativen Stimmgewichts lösen würden. Der prominenteste Vorschlag in dieser Hinsicht besteht in der Verrechnung von Überhangmandaten mit Listenmandaten in Ländern, in denen für die entsprechende Partei keine Überhangmandate anfallen.¹⁶ Während diese Vorgehensweise bei einem so genannten Quotaverfahren wie der bisher verwendeten *Hare-Niemeyer*-Methode eine relativ komplexe Angelegenheit ist¹⁷, lässt sich ein Höchstzahl- oder Divisorverfahren wie *d'Hondt* oder die

16 Vgl. unter anderem *Hans Meyer*, Wahlgrundsätze und Wahlverfahren, in: *Josef Isensee / Paul Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, Heidelberg 1987, S. 270 – 311; *Helmut Nicolaus*, Demokratie, Verhältniswahl und Überhangmandate. Eine Studie zum Wahlverfassungsrecht, Heidelberg 1995; *Christian Naundorf*, Der überflüssige Überhang: Reformvorschläge, in: *ZParl*, 27. Jg. (1996), H. 3, S. 393 – 397.

17 Bei einem Quotaverfahren sollte der „Abzug“ der Überhangmandate von den Landeslisten am besten in einem iterativen Prozess vor sich gehen, vgl. hierzu zum Beispiel BT-Drs. 13/5575 zu dem Gesetzentwurf der Grünen von 1996 zu einer Änderung des Wahlgesetzes; *Joachim Behnke*, Die Bombe tickt weiter: Das immer noch existierende Problem der Überhangmandate und mögliche Lösungen, in: *Jürgen W. Falter / Oscar W. Gabriel / Bernhard Wefels* (Hrsg.), Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2002, Wiesbaden 2005, S. 459 – 483.

Tabelle 2: Sitzverteilungen nach Sainte-Laguë und Direktmandate der Parteien 2009

| | SPD | | CDU | | CSU | | FDP | | Grüne | | Linke | |
|---------------------|-----|----|-----|-----|-----|----|-----|----|-------|----|-------|----|
| | SL | DM | SL | DM | SL | DM | SL | DM | SL | DM | SL | DM |
| Baden-Württemberg | 15 | 1 | 27 | 37 | 0 | 0 | 15 | 0 | 11 | 0 | 6 | 0 |
| Bayern | 16 | 0 | 0 | 0 | 42 | 45 | 14 | 0 | 10 | 0 | 6 | 0 |
| Berlin | 5 | 2 | 6 | 5 | 0 | 0 | 3 | 0 | 4 | 1 | 5 | 4 |
| Brandenburg | 5 | 5 | 5 | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 | 6 | 4 |
| Bremen | 2 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Hamburg | 4 | 3 | 4 | 3 | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 |
| Hessen | 12 | 6 | 15 | 15 | 0 | 0 | 8 | 0 | 6 | 0 | 4 | 0 |
| Meckl.-Vorpommern | 2 | 0 | 4 | 6 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 4 | 1 |
| Niedersachsen | 19 | 14 | 21 | 16 | 0 | 0 | 9 | 0 | 7 | 0 | 6 | 0 |
| Nordrhein-Westfalen | 39 | 27 | 45 | 37 | 0 | 0 | 20 | 0 | 14 | 0 | 11 | 0 |
| Rheinland-Pfalz | 8 | 2 | 11 | 13 | 0 | 0 | 5 | 0 | 3 | 0 | 3 | 0 |
| Saarland | 2 | 0 | 3 | 4 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 |
| Sachsen | 5 | 0 | 12 | 16 | 0 | 0 | 4 | 0 | 2 | 0 | 8 | 0 |
| Sachsen-Anhalt | 3 | 0 | 5 | 4 | 0 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 | 6 | 5 |
| Schleswig-Holstein | 6 | 2 | 8 | 9 | 0 | 0 | 4 | 0 | 3 | 0 | 2 | 0 |
| Thüringen | 3 | 0 | 6 | 7 | 0 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 | 5 | 2 |
| Bund | 146 | 64 | 173 | 173 | 42 | 45 | 93 | 0 | 68 | 1 | 76 | 16 |

Anmerkung: Fälle, in denen Überhangmandate entstehen, sind grau unterlegt.
Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Angaben des Bundeswahlleiters.

seit der letzten Wahl angewandte *Sainte-Laguë*-Methode äußerst einfach auf eine Weise modifizieren, dass die Überhangmandate mit Listenmandaten in den Ländern, in denen keine Überhangmandate anfallen, verrechnet werden.¹⁸ Dies entspricht auch dem Gesetzentwurf der Grünen¹⁹, der abschließend im Juli 2009 im Bundestag diskutiert und verworfen wurde.

3. Zwei konkrete Lösungsvorschläge, die den zweiten Weg beschreiten

Bei der Bundestagswahl 2009 wurde für die proportionale Sitzverteilung im Rahmen der Ober- und Unterverteilung erstmals das Verfahren von *Sainte-Laguë* angewandt. In Tabelle 1 sind die Zweitstimmenergebnisse der Parteien in den Bundesländern aufgeführt, in Tabelle 2 die entsprechenden Sitzzahlen, die sich danach in den einzelnen Bundesländern

18 Vgl. *Joachim Behnke*, Überhangmandate: Ein (behebbarer) Makel im institutionellen Design des Wahlsystems, in: ZPol, 13. Jg. (2003), H. 3, S. 1235 – 1269; *ders.*, a.a.O. (Fn. 17); *Friedrich Pukelsheim*, Bundeswahlgesetz – Nächste Etappe, in: DVBl. 2008, S. 889 – 897.

19 Vgl. BT-Drs. 16/11885.

ergeben. Die Zellen, die Ländern entsprechen, in denen Überhangmandate entstehen, sind grau unterlegt.

Sainte-Laguë ist ein sogenanntes Divisor- oder Höchstzahlverfahren. Dabei wird die Stimmzahl einer Partei in eine Reihe von Quotienten, die so genannten Höchstzahlen, transformiert. Diese Reihe entsteht, indem man die Stimmzahl sukzessive durch die einzelnen Elemente einer so genannten Divisorreihe dividiert. Die aus den ungeraden Zahlen, also 1, 3, 5, etc. besteht. Die insgesamt zu verteilenden Sitze werden dann in der Reihenfolge dieser Höchstzahlen auf die einzelnen Landeslisten verteilt.

In Tabelle 3 ist in der zweiten Spalte die Rangfolge angegeben, in der 2009 bei der Unterverteilung die 173 Sitze der CDU auf die verschiedenen Landeslisten verteilt wurden. Alle vorgeschlagenen Verrechnungsverfahren funktionieren nun so, als ob man von den Landeslisten, in denen mehr Mandate nach dem Proporzverfahren für eine Partei anfallen, als sie Direktmandate gewonnen hat, die letztzugewiesenen Listenmandate abzieht, bis die Anzahl der „abgezogenen“ Sitze jener der Überhangmandate entspricht. Da die letzten drei Sitze in Schleswig-Holstein, Sachsen und Thüringen gewonnen wurden, wäre das erste Mandat, das von Landeslisten abgezogen würde, das 170., das auf die Landesliste von Nordrhein-Westfalen entfällt, das zweite würde von der Landesliste von Hamburg abgezogen und so weiter. Man kann das Verfahren in diesem besonderen Fall allerdings auch abkürzen. Da insgesamt 173 Direktmandate von der CDU gewonnen wurden und die CDU aufgrund des Proporzverfahrens in der Oberverteilung auf eben diese Sitzzahl einen Anspruch besitzt, heißt dies nichts anderes, als dass die Anzahl der Überhangmandate den verbleibenden „echten“ Listenmandaten entsprechen muss, das heißt nach der Abrechnung erhielte die CDU genau die 173 Mandate, die auch die Direktmandate sind; alle echten Listenmandate werden zur Verrechnung mit den Überhangmandaten aufgebraucht.

In Tabelle 3 sind diejenigen Proporzmandate, die tatsächlich über die Liste vergeben werden, grau unterlegt, also diejenigen, die zur Kompensation der Überhangmandate verwendet würden.

Die 21 Überhangmandate der CDU würden also einen Verlust von acht Mandaten für die nordrhein-westfälische Landesliste bedeuten und fünf für Niedersachsen. In Brandenburg müssten der Landesliste vier von fünf Mandaten abgezogen werden, in Bremen verlöre die CDU das einzige Mandat, das sie dort überhaupt erhielt. Ebenfalls ein Listenmandat ginge in Berlin, Hamburg und Sachsen-Anhalt verloren.

Relativ gesehen trifft es die kleinen Länder wie Brandenburg und Bremen am stärksten; in absoluten Zahlen werden natürlich die großen Landeslisten von Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen in der Regel die Hauptlast tragen müssen. Zukünftige Überhangmandate der SPD würden daher vor allem von den Landeslisten von Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen abgezogen werden, da für alle diese Länder so gut wie sicher ausgeschlossen werden kann, dass dort Überhangmandate zugunsten der SPD entstehen könnten. Außerdem wird es in diesen Ländern immer ein ausreichendes Angebot an Listenmandaten zur Verrechnung geben.

Der Lösungsvorschlag dürfte also gerade bei den besonders mächtigen Landesverbänden der Parteien nicht sonderlich beliebt sein. Dies wird seine politische Durchsetzbarkeit deutlich erschweren. Im Prinzip gibt es hier sogar parteienübergreifende regionale Interessen der großen Landesverbände. Doch Verfahren, die Verlierer und Gewinner produzieren, müssen nicht nur mit dem politischen Widerstand der vorhersehbaren und dies ihrerseits antizipierenden Verlierer rechnen; solche Regeln tangieren auch Fairness- und Gerechtigkeitsanfor-

Tabelle 3: Reihenfolge der Vergabe der Sitze für die CDU nach dem Sainte-Laguë-Verfahren

| | Rangplatz der Sitzvergabe über die Landeslisten | Anzahl der SL-Mandate | Anzahl der Zweitstimmen | Höchstzahl für das nächste zu erhaltende Mandat |
|------------------------|--|-----------------------|-------------------------|---|
| Baden-Württemberg | 2, 8, 15, 23, 29, 35, 42, 47, 54, 60, 65, 72, 80, 87, 92, 97, 105, 112, 119, 123, 130, 137, 142, 149, 154, 159, 167 | 27 | 1.874.481 | 34.081,5 |
| Bayern | | 0 | 0 | 0 |
| Berlin | 13, 45, 76, 107, 136, 166 | 6 | 393.180 | 30.244,6 |
| Brandenburg | 19, 56, 91, 128, 162 | 5 | 327.454 | 29.768,5 |
| Bremen | 73 | 1 | 80.964 | 26.988,0 |
| Hamburg | 26, 71, 121, 169 | 4 | 246.667 | 27.407,4 |
| Hessen | 5, 18, 31, 41, 52, 64, 75, 89, 98, 111, 122, 134, 145, 156, 168 | 15 | 1.022.822 | 32.994,3 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 21, 62, 104, 144 | 4 | 287.481 | 31.942,3 |
| Niedersachsen | 3, 11, 20, 28, 37, 44, 53, 61, 68, 77, 85, 93, 101, 110, 118, 125, 133, 141, 151, 157, 163 | 21 | 1.471.530 | 34.221,6 |
| Nordrhein-Westfalen | 1, 4, 9, 12, 17, 22, 27, 30, 32, 36, 40, 43, 48, 50, 57, 59, 63, 67, 70, 74, 79, 84, 88, 90, 94, 96, 102, 106, 109, 114, 117, 120, 124, 129, 132, 135, 139, 143, 146, 152, 153, 158, 160, 165, 170 | 45 | 3.111.478 | 34.192,1 |
| Rheinland-Pfalz | 7, 25, 39, 55, 69, 86, 100, 116, 131, 147, 161 | 11 | 767.487 | 33.369,0 |
| Saarland | 33, 99, 164 | 3 | 179.289 | 25.612,7 |
| Sachsen | 6, 24, 38, 51, 66, 82, 95, 113, 127, 140, 155, 172 | 12 | 800.898 | 32.035,9 |
| Sachsen-Anhalt | 16, 49, 83, 115, 148 | 5 | 362.311 | 32.937,4 |
| Schleswig-Holstein | 10, 34, 58, 81, 103, 126, 150, 173 | 8 | 518.457 | 34.563,8 |
| Thüringen | 14, 46, 78, 108, 138, 171 | 6 | 383.778 | 29.521,4 |

Anmerkung: Proporzmandate, die tatsächlich über die Liste vergeben werden, sind grau unterlegt. Sie sind diejenigen, die zur Kompensation der Überhangmandate verwendet würden.
Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Angaben des Bundeswahlleiters.

derungen, da die Vorhersehbarkeit, wer die Rolle des Verlierers spielen würde, den Grundsatz der Unparteilichkeit massiv verletzen würde.²⁰ Im vorliegenden Fall wird eindeutig gegen das Gebot der innerparteilichen Chancengleichheit verstoßen, denn ein Kandidat

20 Vgl. *Brian Barry*, *Justice as Impartiality*, Oxford 1996; *Robert E. Goodin*, *Democracy, Justice and Impartiality*, in: *Keith Dowding / ders. / Carole Pateman* (Hrsg.), *Justice and Democracy*, Cambridge 2004, S. 97 – 111.

zum Beispiel aus Brandenburg hätte im Verhältnis zum Zweitstimmenerfolg seiner Landesliste nur noch ein Fünftel der Chance, die ihm fairerweise zustehen müsste. Anders ausgedrückt wäre das Verhältnis der innerparteilichen Erfolgswerte der CDU in Baden-Württemberg zu dem in Brandenburg ungefähr 6,5: Auf die CDU entfielen auf dasselbe Kontingent von Zweitstimmen in Baden-Württemberg ungefähr sechseinhalbmal so viele Sitze wie in Brandenburg. Zwar sind die innerparteilichen Variationen des Erfolgswertes für das politische Ergebnis einer Wahl von untergeordneter Bedeutung und im Gegensatz zu den zwischenparteilichen Unterschieden verfassungsrechtlich weniger bedenklich, da es sich beim Bundestag um ein unitarisches Organ handelt. Die Forderung nach Erfüllung der Erfolgswertgleichheit steht also in einer lexikalischen Ordnung, wobei die zwischenparteiliche Annäherung der Erfolgswerte hierarchisch höher steht als die innerparteiliche. Dennoch sollten auch bei den innerparteilichen Erfolgswerten übermäßig große Differenzen soweit wie möglich vermieden werden.

Die Verrechnung der Überhangmandate mit Landeslistenmandaten hat noch einige andere Mängel, die nicht als bloße Schönheitsfehler bezeichnet werden können. Zum einen gäbe es keine Möglichkeit, die Überhangmandate der CSU zu verrechnen. Man müsste diese unkompensiert lassen, was auf Dauer auf die Privilegierung einer einzigen Partei hinauslaufen würde – und dies vor dem Hintergrund, dass damit zu rechnen ist, dass die CSU in Zukunft vermutlich des Öfteren deutlich weniger als 50 Prozent der Wählerstimmen erhalten und damit in der Regel mehrere Überhangmandate erzielen wird. Eine andere Lösung für diese Überhangmandate besteht darin, so viele der nach ihrem Erststimmenergebnis am schlechtesten abschneidenden Direktmandate nicht zu vergeben, wie nötig ist, damit die verbleibende Anzahl vollständig dem Anspruch, der aufgrund der Zweitstimmen besteht, entspricht.²¹ Dies würde allerdings ebenfalls eklatant gegen Gerechtigkeitsgrundsätze verstoßen. Es wäre so, als ob man bei olympischen Spielen für zehn Disziplinen nur acht Goldmedaillen vergeben würde, wobei jene beiden Sieger leer ausgingen, die den knappsten Sieg errungen hätten. Im Sinne einer Gerechtigkeitstheorie, nach der sich bestimmte Ansprüche auf eine bestimmte Art von Verdienst gründen²², der hier im Gewinn des Wettbewerbs bestünde, lässt sich aber keine Rangordnung der Größe des jeweiligen Verdienstes konstruieren. Wer einen Wettbewerb nur knapp gewinnt, hat deshalb den Sieg nicht weniger verdient, möglicherweise hatte er nur eine besonders harte Konkurrenz. Knappen Siegern den Sieg aber abzuerkennen, indem man ihnen die Trophäe verweigert, wäre daher eine reine Willkürentscheidung.

Die Verfassungskonformität einer solchen Regelung wäre ebenfalls zweifelhaft²³ beziehungsweise bestenfalls nur durch weitgehende Modifikationen des Wahlgesetzes zu gewährleisten. Mindestens §5 Bundeswahlgesetz müsste entsprechend geändert werden, der Kandidat mit dem besten Erststimmenergebnis im Wahlkreis wäre sozusagen nur noch „unter Vorbehalt“ gewählt. Abgesehen von den rechtlichen Problemen, die sich bei dieser Lösung ergäben, mangelte es ihr ganz und gar an Eleganz; nicht zuletzt gäbe es vom Beginn der Wahlperiode an verwaiste Wahlkreise, was unter Repräsentationsgesichtspunkten uner-

21 Vgl. *Friedrich Pukelsheim*, Vier Möglichkeiten zur Vermeidung von Überhangmandaten bei der Wahl zum Landtag in Sachsen-Anhalt, Augsburg 2001, <http://www.math.uni-augsburg.de/stochastik/reports/435.ps> (Abruf am 28. April 2010); *Hans Meyer*, a.a.O. (Fn. 9).

22 Vgl. *Robert E. Goodin*, a.a.O. (Fn. 20).

23 Weniger zweifelhaft und geradezu voraussehbar aber wären die sich daraus ergebenden Klagen.

wünscht ist.²⁴ Das zweite maßgebliche Problem bestünde darin, dass die Regelung nur dann wirkte, wenn man eine Art Zwang zur Listenverbindung herstellte. Ansonsten gäbe es einen Anreiz für einzelne Landesverbände, auf einer isolierten Berechnung ihrer Landesliste zu bestehen, um der Verrechnung von Überhangmandaten zu entgehen. Nicht zuletzt könnte sogar der Anreiz entstehen, analog zur CSU, regionale Ableger einer Partei zu bilden.

Die Verrechnung der Überhangmandate mit Listenmandaten müsste also noch durch eine zusätzliche Maßnahme flankiert werden, etwa die Schaffung von Ausgleichsmandaten. Streng genommen würden solche das negative Stimmgewicht nicht beseitigen, insofern es weiterhin möglich wäre, dass weniger Stimmen zu mehr Sitzen führen. Diese Sitze würden aber dann ausgeglichen, so dass die bestmögliche Annäherung an das Prinzip der Erfolgswertgleichheit gewährleistet wäre. Allerdings hätten Ausgleichsmandate für die CSU-Überhangmandate den unschönen Aspekt, dass für ein Überhangmandat der CSU ungefähr 13 Ausgleichsmandate anfallen würden. Bei fünf bis sechs Überhangmandaten für die CSU, die eine durchaus realistische Größenordnung darstellen dürften, würde der Bundestag also um 65 bis 80 Sitze anwachsen.

Angesichts all der Probleme, den Effekt der Überhangmandate zu neutralisieren, wäre es natürlich am besten, ihr Entstehen überhaupt zu erschweren. Eine Möglichkeit hierzu bestünde in der Herabsetzung des Anteils der Wahlkreismandate an allen Mandaten. Überhangmandate können nicht entstehen, wenn der Anteil der Direktmandate an allen auf ein Bundesland entfallenden Mandaten unter dem Anteil der Zweitstimmen der größten Partei liegt, denn selbst, wenn diese Partei alle Direktmandate erhielte, wären diese dann durch ihre Zweitstimmen abgedeckt. Tabelle 4 zeigt den relativen Zweitstimmenanteil der Parteien in den einzelnen Bundesländern. Im Saarland, in Schleswig-Holstein und Thüringen errang die CDU 2009 Überhangmandate mit ungefähr einem Drittel der Zweitstimme, das heißt, dass mit annähernder Sicherheit alle Überhangmandate verschwunden wären, wenn der Anteil der Direktmandate nur bei 35 Prozent läge.

Eine Reduzierung auf 40 Prozent würde mit großer Wahrscheinlichkeit den weit überwiegenden Teil der Überhangmandate verschwinden lassen; bei der Bundestagswahl 2009 wären in diesem Fall von den 24 Überhangmandaten vermutlich höchstens drei bis vier der CDU und keines der CSU übrig geblieben.²⁵ Eine Reduktion der Wahlkreise auf 200 oder auch nur 240 würde also das Problem weitgehend lösen und Überhangmandate erst gar nicht entstehen lassen. Eine solche Maßnahme ist aber natürlich nur dann erfolgreich, wenn gleichzeitig andere Vorkehrungen zur Neutralisierung von dennoch entstehenden Überhangmandaten getroffen würden, denn ansonsten blieben strategische Anreize zur bewussten Schaffung von Überhangmandaten erhalten. Die Verkleinerung wäre also nur sinnvoll im Verbund mit einer anderen, wie der Verrechnung mit Landeslisten oder der Schaffung von Ausgleichsmandaten.

24 Zwar werden auch derzeit Wahlkreise nicht mehr durch Direktkandidaten vertreten, wenn der bisherige Inhaber durch Tod oder andere Ursachen aus dem Bundestag ausscheidet und der Wahlkreis in einem Bundesland liegt, in dem Überhangmandate entstanden sind. Es bedeutet aber einen qualitativen Unterschied, ob ein Wahlkreis im wörtlichen Sinne „verwaist“ oder von vornherein nicht besetzt wird.

25 Eine genaue Simulation der Ergebnisse ist nicht ohne weiteres möglich, da man die Wahlkreise hierfür neu zuschneiden müsste.

Tabelle 4: Relativer Zweitstimmenanteil der Parteien an allen verrechneten Zweitstimmen, die 2009 auf ein Bundesland entfallen sind

| | SPD | CDU | CSU | FDP | Grüne | Linke |
|---------------------|------|------|------|------|-------|-------|
| Baden-Württemberg | 20,6 | 36,8 | 0 | 20,1 | 14,8 | 7,6 |
| Bayern | 18,4 | 0 | 46,6 | 16,1 | 11,8 | 7,1 |
| Berlin | 21,9 | 24,8 | 0 | 12,5 | 18,9 | 22,0 |
| Brandenburg | 27,1 | 25,5 | 0 | 10,1 | 6,6 | 30,8 |
| Bremen | 32,0 | 25,3 | 0 | 11,2 | 16,3 | 15,1 |
| Hamburg | 28,8 | 29,2 | 0 | 13,9 | 16,4 | 11,7 |
| Hessen | 26,9 | 33,9 | 0 | 17,5 | 12,7 | 9,0 |
| Meckl.-Vorpommern | 17,6 | 35,2 | 0 | 10,4 | 5,9 | 30,8 |
| Niedersachsen | 30,8 | 34,9 | 0 | 14,0 | 11,3 | 9,0 |
| Nordrhein-Westfalen | 30,0 | 34,9 | 0 | 15,6 | 10,6 | 8,9 |
| Rheinland-Pfalz | 25,2 | 37,1 | 0 | 17,6 | 10,2 | 9,9 |
| Saarland | 26,0 | 32,2 | 0 | 12,5 | 7,1 | 22,3 |
| Sachsen | 15,4 | 37,6 | 0 | 14,0 | 7,1 | 25,9 |
| Sachsen-Anhalt | 17,8 | 31,8 | 0 | 10,9 | 5,4 | 34,1 |
| Schleswig-Holstein | 27,9 | 33,6 | 0 | 17,0 | 13,2 | 8,2 |
| Thüringen | 18,8 | 33,4 | 0 | 10,5 | 6,4 | 30,9 |
| Bund | 24,5 | 29,0 | 6,9 | 15,5 | 11,4 | 12,6 |

Anmerkung: Fälle, in denen Überhangmandate entstehen, sind grau unterlegt
 Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Angaben des Bundeswahlleiters.

Wenn ein Neuzuschnitt von Wahlkreisen als Lösung ins Auge gefasst wird, könnte ein anderer Mechanismus noch attraktiver erscheinen, nämlich die Schaffung von Zweimannwahlkreisen: In jedem Wahlkreis würden mit der Erststimme nicht nur ein, sondern zwei Kandidaten gewählt. Es bedürfte hierzu nur einer minimalen Änderung des §5 BWahlG. „In jedem Wahlkreis werden *zwei* (ein) Abgeordnete(r) gewählt. Gewählt *sind die* (ist der) Bewerber, *die* (der) die meisten *und die zweitmeisten* Stimmen auf sich vereinigen(t). Bei Stimmengleichheit entscheidet das vom Kreiswahlleiter zu ziehende Los.“ Jeder Wähler hat dabei weiterhin eine Stimme. Dieses Wahlsystem entspricht dem so genannten „Single-Non-Transferable-Vote“-System (SNTV), das unter anderem früher in Japan verwendet wurde.²⁶

26 Das SNTV ist neben dem relativen Mehrheitssystem, bei dem in der Regel so viele Stimmen vergeben wurden, wie Kandidaten gewählt wurden, eines der klassischen Wahlsysteme überhaupt. Das SNTV ist eine sehr allgemeine Form eines Wahlsystems, in dem Sinn, dass andere Wahlsysteme, wie zum Beispiel die Proportionalwahl mit Listen, als Spezialfälle des SNTV unter zusätzlichen Restriktionen interpretiert werden können. Das SNTV entspricht zudem am stärksten den intuitiven Gerechtigkeitsvorstellungen. Nehmen wir an, wir hätten ein Erbe zu vergeben, das aus zwei nicht-teilbaren identischen Gütern besteht, auf das aber von mehr als zwei Erben ein Anspruch erhoben wird. Dann entspricht es den gängigen Fairness- und Gerechtigkeitsanforderungen, die beiden Gütern den beiden Erben zuzusprechen, die die höchsten Ansprüche erheben können (zum Beispiel in Form des engsten Verwandtschaftsgrads zum Erblasser). Das SNTV ist seinerseits wiederum eine Spezialform so genannter Limited Vote-Systeme, bei denen jeder Wähler weniger Stimmen besitzt als Sitze zu vergeben sind.

Für eine grobe Simulation der Ergebnisse, wie sie sich unter einem solchen System einstellen würden, wurden hier jeweils zwei Wahlkreise mit aufeinanderfolgenden Wahlkreisnummern zusammengefasst.²⁷ Die Ergebnisse sind in der linken Hälfte von Tabelle 5 zu finden. Statt 173 Direktmandaten erhielt die CDU nur noch 124, die SPD 103 statt 64. Es käme in keinem einzigen Bundesland mehr zu Überhangmandaten. In Baden-Württemberg gewönne die CDU statt 37 nur noch 24 Direktmandate. Da sie dort aufgrund des Zweitstimmenergebnisses 27 Sitze beanspruchen kann, würden also nicht nur die zehn Überhangmandate beseitigt, es verbliebe sogar ein Puffer von drei Mandaten. Die Simulation bezieht sich auf die Erststimmen.

Ein weiterer interessanter Aspekt des SNTV besteht darin, dass dabei die Anreize zu strategischem Verhalten, also insbesondere dem Stimmensplitting, deutlich niedriger ausfallen als im relativen Mehrheitswahlssystem²⁸, wo es in Einerwahlkreisen für jeden Anhänger einer Partei, die einen deutlichen Abstand von den beiden Favoriten aufweist, sinnvoll ist, seine Stimme, einem der beiden Favoriten zu geben, um zu vermeiden sie zu „verschwenden“. Dies trifft beim Zweimannwahlkreis erst auf die Sympathisanten von Parteien zu, die sich nicht unter den drei Bestplatzierten wähen. Die Anhänger der FDP zum Beispiel können sich zumindest in Baden-Württemberg gelegentliche Chancen auf einen zweiten Platz ausrechnen. Da dies dann zum Gewinn eines Direktmandats ausreichen würde, würden rationale FDP-Anhänger ihre Erststimme nicht mehr zu Gunsten der CDU abgeben. Die rechte Hälfte von Tabelle 5 enthält daher die Wahlkreisergebnisse, wenn die Zweitstimmen für die Berechnung der Wahlkreissieger herangezogen würden, also unter der Annahme, dass kein Stimmensplitting mehr stattfindet und die Zweitstimme normalerweise die „eigentliche“ Präferenz der Wähler ausdrückt. Wie man sieht, gewinnt die FDP dann tatsächlich sieben Direktmandate in Baden-Württemberg.

Die Zweimannwahlkreise beseitigen also erfolgreich die Überhangmandate. Dabei sind die Ergebnisse in Tabelle 5 sogar noch konservativ berechnet. Für den Fall, dass die stärkste Partei mehr als das Doppelte der Stimmen der zweitstärksten Partei aufweist, wurden ihr in der Simulation beide Sitze im Wahlkreis zugewiesen. Tatsächlich aber wäre es für die stärkste Partei in einem solchen Fall sehr schwierig, ihre Stimmen optimal zu koordinieren, also auf beide Kandidaten gleich zu verteilen, so dass für den Bewerber der zweitstärksten Partei sogar in diesem Fall noch sehr gute Chancen bestünden, einen Sitz zu gewinnen, vorausgesetzt, die zweitstärkste Partei begeht nicht den Fehler, mit mehr als einem Kandidaten im Wahlkreis anzutreten.²⁹

Zweimannwahlkreise wären auch eine taugliche Lösung für das Problem von Überhangmandaten, die bei Landtagswahlen auftreten. Dort werden sie bisher üblicherweise – zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen – durch Ausgleichsmandate kompensiert. Bei dem sich auch auf der Landesebene neu herauskristallisierenden Fünf-Parteien-System könnte es in Zukunft bei der einen oder anderen Wahl zu enormen Vergrößerungen des Landtags kom-

27 Dabei wurden Ländergrenzen eingehalten. Bei Ländern mit einer ungeraden Anzahl von Wahlkreisen verblieb also der letzte Wahlkreis in seiner alten Form. Dies tangiert die Gesamtergebnisse nur in einer Größenordnung, die getrost vernachlässigt werden darf.

28 Vgl. *Gary W. Cox, Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral System*, Cambridge 1997, S. 100 ff.

29 Die stärkste Partei sollte wiederum nur dann mit zwei Kandidaten antreten, wenn sie davon ausgehen kann, dass auch die Hälfte ihrer Stimmen in jedem Fall noch für den Gewinn des zweiten Sitzes ausreichen würde.

Tabelle 5: Ergebnisse bei Zweimannwahlkreisen

| | Erststimmenbasiert | | | | | | Zweitstimmenbasiert | | | | | |
|------------------------|--------------------|-----|-----|-----|-------|-------|---------------------|-----|-----|-----|-------|-------|
| | SPD | CDU | CSU | FDP | Grüne | Linke | SPD | CDU | CSU | FDP | Grüne | Linke |
| Baden-Württemberg | 13 | 24 | 0 | 0 | 1 | 0 | 10 | 20 | 0 | 7 | 1 | 0 |
| Bayern | 5 | 0 | 40 | 0 | 0 | 0 | 6 | 0 | 39 | 0 | 0 | 0 |
| Berlin | 4 | 3 | 0 | 0 | 1 | 4 | 4 | 3 | 0 | 0 | 1 | 4 |
| Brandenburg | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 4 | 1 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| Bremen | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Hamburg | 3 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Hessen | 10 | 11 | 0 | 0 | 0 | 0 | 10 | 11 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| Niedersachsen | 15 | 15 | 0 | 0 | 0 | 0 | 14 | 16 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Nordrhein-Westfalen | 32 | 32 | 0 | 0 | 0 | 0 | 32 | 32 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Rheinland-Pfalz | 7 | 8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 | 8 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Saarland | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Sachsen | 0 | 8 | 0 | 0 | 0 | 8 | 0 | 8 | 0 | 0 | 0 | 8 |
| Sachsen-Anhalt | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| Schleswig-Holstein | 6 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Thüringen | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| Bund | 103 | 124 | 40 | 0 | 2 | 30 | 99 | 122 | 39 | 7 | 2 | 30 |

Quelle: Eigene Berechnungen.

men. Eine Verrechnung mit anderen Landeslisten ist ausgeschlossen, so dass es bei Landtagswahlen noch sinnvoller wäre, die Entstehung von Überhangmandaten von vornherein zu erschweren, wofür eben Zweimannwahlkreise wie gezeigt ein probates Mittel darstellen.

4. Fazit: Prozentual weniger Direktmandate oder Zweimannwahlkreise

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum negativen Stimmgewicht sollte der Bundestag zum Anlass nehmen, um das eigentliche Problem, nämlich die Überhangmandate, anzugehen und das des negativen Stimmgewichts gewissermaßen nebenbei mit zu erledigen. Eine Reform, bei dem der Grundcharakter des Wahlsystems als Verhältniswahl geopfert würde, scheint weder politisch durchsetzbar noch gerechtfertigt, da sich das bestehende Wahlsystem in den letzten 60 Jahren aufs Beste bewährt hat. So gering wie möglich sollte daher der Eingriff ausfallen, mit dem das Problem der Überhangmandate gelöst wird.

Der am meisten diskutierte Vorschlag – die Verrechnung von Überhangmandaten mit Listenmandaten in Ländern, in denen keine Überhangmandate anfallen – ist in vielerlei Hinsicht äußerst attraktiv, weist aber einige gravierende Mängel auf. In jedem Fall müsste

dies noch durch andere Maßnahmen flankiert werden, um keine Lücken entstehen zu lassen, die weiterhin widersinnige Ergebnisse ermöglichen würden. Ausgleichsmandate wären eine Lösung, würden den Bundestag aber vermutlich sehr stark aufblähen. Es empfiehlt sich daher, die Entstehung von Überhangmandaten soweit wie möglich von vornherein zu unterbinden. Dies könnte durch die Herabsetzung des Anteils der Direktmandate an der regulären Sitzzahl von derzeit 50 auf 40 oder 35 Prozent geschehen oder durch die Einführung von Zweimannwahlkreisen für die Wahl der Direktkandidaten mit der Erststimme. Die besondere Attraktivität letzterer Variante bestünde darin, dass sie den Charakter der personalisierten Verhältniswahl in vollem Umfang erhalten würde. Auch müsste die Anzahl der direkt gewählten Abgeordneten nicht gesenkt sondern könnte theoretisch sogar auf 60 Prozent erhöht werden, ohne dass die positiven Effekte verschwänden. Ein weiterer Vorteil der Zweimannwahlkreise läge darin, dass es damit mehr Parteien als bisher möglich wäre, mit direkt gewählten Kandidaten ins Parlament einzuziehen. Da jeder Wahlkreis durch zwei Abgeordnete vertreten wäre, würde die durchschnittliche ideologische Distanz der Bürger zu einem ihrer Wahlkreisabgeordneten sinken, was die gefühlte Repräsentation vermutlich erhöhen würde. In Zweimannwahlkreisen gäbe es einen wesentlich geringeren Anreiz zu strategischem Stimmensplitting, die Wähler hätten keine „Nachteile“ für ihre bevorzugte Koalition zu befürchten, wenn sie ihrer eigentlichen Präferenz entsprechend wählen.

Daher sollten Zweimannwahlkreise als interessante und vielversprechende Möglichkeit gesehen werden, die Probleme zu lösen, die sich durch die Überhangmandate im Generellen und den Urteilsspruch des Bundesverfassungsgerichts im Speziellen stellen. Der Aufwand des Neuzuschnitts der Wahlkreise wäre aller Voraussicht nach geringer als 2001 bei der Reduzierung der Wahlkreise von 328 auf 299 und dürfte den erwarteten Nutzen allemal wert sein.

Überhangmandate ohne negatives Stimmgewicht: Machbarkeit, Wirkungen, Beurteilung*

Franz Urban Pappi und Michael Herrmann

Der Deutsche Bundestag muss das Bundeswahlgesetz bis zum 30. Juni 2011 so geändert haben, dass kein negatives Stimmgewicht mehr auftritt.¹ Dadurch, dass eine Partei in einem Bundesland mehr Direktmandate gewinnt, als ihr nach dem Zweitstimmenanteil zustehen, kann es vorkommen, dass eine zusätzliche Zweitstimme für diese Partei zu dem Verlust eines Mandats führt. Aus dem Überhangmandat kann so ein normal zustehendes Mandat in diesem Land werden. Das schadet der Partei in diesem Bundesland nicht, sie hat

* Wir bedanken uns für kritische Kommentare bei *Ossip Fürnberg*, *Johann Hablen* und *Eric Linhart*, die zu zahlreichen Verbesserungen geführt haben, ohne dass die Genannten unsere Ansichten vollends teilen.

1 BVerfG 2 BvC 1/07 und 2 BvC 7/07, Beschluss vom 3. Juli 2008.