



Philosophische Fakultät Institut für Politikwissenschaft

Lehrstuhl für Europäische Regierungssysteme im Vergleich
Univ.-Prof. Dr. Gerd Strohmeier

Postanschrift: Technische Universität Chemnitz, 09107 Chemnitz
Besucheradresse: Thüringer Weg 9, Zimmer 209, 09126 Chemnitz
Tel.: 0371/531-37612; Fax: 0371/531-27779
E-Mail-Adresse: gerd.strohmeier@phil.tu-chemnitz.de

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
17(4)327 H

Stellungnahme

**für die öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages
zu den Gesetzentwürfen BT-Drsn. 17/6290, 17/5895, 17/5896 und 17/4694
am 5. September 2011**

1. Vorbemerkung

Die vorliegende Stellungnahme konzentriert sich auf die in den Gesetzentwürfen BT-Drsn. 17/6290, 17/5895, 17/5896 und 17/4694 enthaltenen Vorschläge zur – mittlerweile überfälligen – Behebung des Effekts des „inversen Erfolgswerts“ bzw. „negativen Stimmgewichts“ sowie zur Lösung des Problems der Berliner Zweitstimmen. In beiden Fällen haben alle Fraktionen in den oben genannten Gesetzentwürfen Reformvorschläge unterbreitet und besteht ein dringender politischer Handlungsbedarf. Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 3. Juli 2008, in dem es den Effekt des inversen Erfolgswerts beanstandet hat, dem Gesetzgeber aufgetragen, den verfassungswidrigen Zustand spätestens bis zum 30. Juni 2011 zu beheben (BVerfG, 2 BvC 1/07 vom 3.7.2008), und am 15. Januar 2009 eine Wahlprüfungsbeschwerde, die u.a. gegen die Berliner Zweitstimmen gerichtet war, mit dem Regelungsauftrag vom 3. Juli 2008 als erledigt angesehen (BVerfG, 2 BvC 4/04 vom 15.1.2009).

Im Mittelpunkt der nachfolgenden Ausführungen stehen eindeutig die Reformalternativen zur Behebung des Effekts des inversen Erfolgswerts und dabei deren Wirkung mit Blick auf die tragenden Urteilsgründe bzw. den Gesetzgeber normativ bindenden Regelungsauftrag sowie deren Nebenwirkungen bzw. Vor- und Nachteile gegenüber dem bestehenden Wahlsystem.

2. Regelungsauftrag des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 3. Juli 2008 entschieden, dass § 7 Absatz 3 Satz 2 in Verbindung mit § 6 Absätze 4 und 5 BWG den Grundsatz der Gleichheit der Wahl und den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl verletze (Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG), „soweit hierdurch ermöglicht wird, dass ein Zuwachs an Zweitstimmen zu einem Verlust an Sitzen der Landeslisten oder ein Verlust an Zweitstimmen zu einem Zuwachs an Sitzen der Landeslisten führen kann“ (BVerfG, 2 BvC 1/07 vom 3.7.2008). Der daraus resultierende Regelungsauftrag bezieht sich ausschließlich auf die Behebung des Effekts des inversen Erfolgswerts und nicht etwa – wie zum Teil suggeriert – auf eine Beseitigung von Überhangmandaten bzw. eine damit verbundene Erhöhung der Erfolgswertgleichheit.

In seinem Urteil vom 10. April 1997 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass Überhangmandate – ohne Verrechnung und Ausgleich – mit dem Grundgesetz vereinbar seien (BVerfG, 2 BvF 1/95 vom 10.4.1997). Zwar haben – wie die Gegner von Überhangmandaten häufig betonen – nur vier Richter die „Überhangmandate-Entscheidung“ getragen, doch ist diese im Kern, d.h. mit Blick auf die prinzipielle Verfassungsmäßigkeit von Überhangmandaten, von allen Richtern im Urteil vom 3. Juli 2008 bestätigt worden. Schließlich werden in dem Urteil nicht die Überhangmandate, sondern ausschließlich inverse Erfolgswerte beanstandet, und auch Reformalternativen ohne Verzicht auf Überhangmandate vorgeschlagen (vgl. auch Johann Hahlen, A-Drs. 16(4)592 C: 2).

Das Bundesverfassungsgericht ist in mehreren Urteilen zu dem Ergebnis gekommen, dass Überhangmandate den (verhältnismäßig verstandenen) Erfolgswert der Wählerstimmen differenzieren und diese Differenzierung „als die notwendige Folge des besonderen Charakters der personalisierten Verhältniswahl mit der Wahlgleichheit nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG vereinbar“ sei – „solange die Wahlkreise im Rahmen des Möglichen annähernd gleich groß seien“ (BVerfG, 2 BvF 1/95 vom 10.4.1997 mit Verweisen auf frühere Urteile). Damit hat es – wie es selbst explizit festgestellt hat – „das Überhangmandat verfassungsrechtlich anerkannt, auch wenn sich darauf eine Mehrheit im Bundestag und die Wahl einer Bundesregierung gründen sollte“ (BVerfG, 2 BvF 1/95 vom 10.4.1997). Gleichwohl hat es einschränkend erklärt, dass der Grundcharakter der Wahl als Verhältniswahl sowie das gesetzlich verankerte Prinzip eines zur Hälfte aus (persönlichkeitsbezogen legitimierten) Wahlkreismandaten und zur Hälfte aus (parteibezogen legitimierten) Listenmandaten zusammengesetzten Bundestages die oben genannte Differenzierung nicht unbeschränkt zulasse bzw. sich die Zahl der Überhangmandate in Grenzen zu halten habe. Dabei hat es darauf hingewiesen, dass bei der Bestimmung dieser Grenzen die Sperrklausel in Höhe von fünf Prozent als Orientierungspunkt bzw. Anhalt dienen möge und die Erhöhung der Sitzzahl durch Überhangmandate innerhalb dieser angedeuteten – und noch nie, auch bei der Bundestagswahl

2009 nicht erreichten – Grenze (fünf Prozent der regulären Gesamtsitzzahl) verfassungsrechtlich hinnehmbar sei (BVerfG, 2 BvF 1/95 vom 10.4.1997). Damit hat das Bundesverfassungsgericht Verzerrungen bei der Erfolgswertgleichheit, d.h. der Proportionalität bei der Verteilung der Sitze nach den für die Parteien abgegebenen Zweitstimmen, durch Überhangmandate gerechtfertigt.

In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass sich der aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. Juli 2008 resultierende Regelungsauftrag grundsätzlich nicht auf eine Erhöhung der Proportionalität bei der Verteilung der Sitze nach den für die Parteien abgegebenen Zweitstimmen bezieht. Das Bundesverfassungsgericht hat sogar darauf hingewiesen, dass es durch Reformalternativen zur Behebung des Effekts des inversen Erfolgswerts – neben einer Beeinträchtigung des föderalen Proporz, der personalen Elemente und der Reststimmenverwertung bei Landeslisten – zu einer Beeinträchtigung „der Genauigkeit der verhältnismäßigen Repräsentation der Parteien“ kommen kann (BVerfG, 2 BvC 1/07 vom 3.7.2008). Im Übrigen steht der Effekt des inversen Erfolgswerts in keinem eindeutigen Zusammenhang mit der Zweitstimmen-Sitze-Proportionalität, zumal er diese nicht nur verringern, sondern auch erhöhen kann: wenn mehr Stimmen zu weniger Sitzen führen (BVerfG, 2 BvC 1/07 vom 3.7.2008; Behnke, 2010: 247f.; Strohmeier, 2011a: 187).

Die Möglichkeit zur Entstehung von Überhangmandaten muss auch nicht als Ursache für den Effekt des inversen Erfolgswerts beseitigt werden, da sie – wie das Bundesverfassungsgericht völlig richtig festgestellt hat – allein auch nicht die Ursache für den Effekt ist: „Im Hinblick darauf, dass der Effekt des negativen Stimmgewichts untrennbar mit den Überhangmandaten und [sic] der Möglichkeit von Listenverbindungen (§ 7 BWG) zusammenhängt, kann eine Neuregelung sowohl beim Entstehen der Überhangmandate oder bei der Verrechnung von Direktmandaten mit den Zweitstimmenmandaten oder auch bei der Möglichkeit von Listenverbindungen ansetzen“ (BVerfG, 2 BvF 1/95 vom 10.4.1997).

Da also zum einen Überhangmandate an sich prinzipiell nicht verfassungswidrig sind und zum anderen die als verfassungswidrig beanstandeten inversen Erfolgswerte nicht ohne Überhangmandate, aber Überhangmandate ohne die als verfassungswidrig beanstandeten inversen Erfolgswerte möglich sind (Behnke, 2010: 247; Strohmeier, 2011a: 188), ist eine Beseitigung der Möglichkeit zur Entstehung von Überhangmandaten oder auch ein Ausgleich von Überhangmandaten weder direkt noch indirekt notwendig, um den bestehenden verfassungswidrigen Zustand zu beheben. Die Tatsache, dass Überhangmandate verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden können, bedeutet natürlich nicht, dass sie verfassungspolitisch akzeptiert werden müssen. Schließlich sind Überhangmandaten zweifelsohne gewisse Nachteile inhärent. Dazu zählen vornehmlich die Verzerrung der Erfolgswertgleichheit und potenzielle Folgen dieser Verzerrung, wie z.B., dass eine Regierungsmehrheit nur durch Überhangmandate zustande kommt – was bislang allerdings noch nie der Fall war. Vielmehr

haben sich Überhangmandate als „Mehrheitsboni [...] zur Erleichterung der Regierungsbildung“ (Pappi / Herrmann, 2010: 271) bzw. Vergrößerung der Regierungsmehrheit erwiesen. Aus diesen und anderen Gründen wird in der Literatur auch dafür plädiert, Überhangmandate „bewusst und nicht nur als unschönen Nebeneffekt [zu] erhalten“ (Pappi / Herrmann, 2010: 266). Die Darstellung (möglicher) positiver Effekte von Überhangmandaten darf jedoch den Blick auf die (möglichen) negativen Effekte von Überhangmandaten nicht verstellen. Letztlich geht es auch nicht um die Frage, ob (mögliche) Vorteile von Überhangmandaten deren (mögliche) Nachteile überwiegen, sondern vielmehr um die Frage, ob die (möglichen) Nachteile von Überhangmandaten die Nachteile anderer, auf Überhangmandate (weitgehend) verzichtender Ausgestaltungsformen einer mit der Personalwahl verbundenen Verhältniswahl überwiegen – oder nicht.

Festzuhalten ist, dass sich der Regelungsauftrag des Bundesverfassungsgerichts ausschließlich auf die Behebung des Effekts des inversen Erfolgswerts bezieht. Da in der Urteilsbegründung darauf hingewiesen wird, dass der Effekt „nicht nur in seltenen Ausnahmefällen“ entstehe, „die bei der verfassungsrechtlichen Bewertung des Wahlrechts vernachlässigt werden könnten“ (BVerfG, 2 BvC 1/07 vom 3.7.2008), kann daraus geschlussfolgert werden, dass für das Bundesverfassungsgericht das Entstehen des Effekts in seltenen, vernachlässigbaren Ausnahmefällen verfassungsrechtlich hinnehmbar ist. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht nicht deutlich gemacht, bis zu welcher Grenze Ausnahmefälle als selten gelten und bei der verfassungsrechtlichen Bewertung vernachlässigbar sein könnten, weshalb Regelungen, die nur auf eine Reduzierung, nicht aber auf eine Beseitigung des Effekts des inversen Erfolgswerts abzielen, grundsätzlich problematisch sind. Das Gericht hat aber angemerkt, dass sich der Gesetzgeber „bei seiner Einschätzung und Bewertung nicht an abstrakt konstruierten Fallgestaltungen, sondern an der politischen Wirklichkeit orientieren“ (BVerfG, 2 BvC 1/07 vom 3.7.2008) müsse, was gewisse Hinweise auf diese Grenze geben mag.

„[I]n einem sachlichen Zusammenhang mit den vom Bundesverfassungsgericht im Urteil zum sogenannten negativen Stimmgewicht für verfassungswidrig erachteten Vorschriften“ sah das Bundesverfassungsgericht das im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde beanstandete Problem der Berliner Zweitstimmen (BVerfG, 2 BvC 4/04 vom 15.1.2009). Dabei handelt es sich um den Fall, bei dem Wähler mit der Erststimme einem Wahlkreiskandidaten zu einem Mandat verhelfen, dessen Partei an der Sperrklausel scheitert, sowie mit ihrer Zweitstimme die Landesliste einer anderen Partei wählen, die nicht an der Fünf-Prozent-Klausel scheitert, und dadurch einen doppelten Stimmerfolg erzielen – einen Fall, der erstmals bei der Bundestagswahl 2002 durch den Einzug von zwei Berliner Wahlkreisabgeordneten der an der Sperrklausel gescheiterten PDS eintrat. In seinem Beschluss zu der oben genannten Wahlprüfungsbeschwerde vom 15. Januar 2009 erklärte das Bundesverfassungsgericht,

dass es bereits in einem Urteil vom 23. November 1988 darauf hingewiesen habe, „dass das Bundeswahlgesetz in seiner jetzigen Form keine ausdrückliche Regelung für den Fall enthält, dass Kandidaten einer Partei, die gemäß § 6 Abs. 6 BWG bei der Verteilung der Sitze auf die Landeslisten nicht zu berücksichtigen sind, ein oder zwei Wahlkreismandate erhalten haben, und der Gesetzgeber mit Blick auf die im Wahlrecht in besonderem Maße gebotene Rechtsklarheit eine entsprechende Ergänzung von § 6 Abs. 1 Satz 1 BWG zu erwägen haben wird“ (BVerfG, 2 BvC 4/04 vom 15.1.2009). Da das Gericht zudem erklärte, dass es angesichts der im Urteil zum Effekt des inversen Erfolgswerts „angeordneten Neuregelung des Vorschriftenkomplexes, der auch zum Phänomen der *Berliner Zweitstimmen* geführt hat“, keiner Sachentscheidung mehr zu dieser Problematik bedarf (BVerfG, 2 BvC 4/04 vom 15.1.2009), ist – auch wenn das Problem der Berliner Zweitstimmen und der Effekt des inversen Erfolgswerts zwei prinzipiell unterschiedliche Sachverhalte darstellen – davon auszugehen, „dass das BVerfG ganz offensichtlich von einer beide Probleme bereinigenden Reform ausgeht“ (Heinrich Lang, A-Drs. 16(4)592 F: 11).

Das Problem der Berliner Zweitstimmen ist verhältnismäßig einfach und ohne größere Nebenwirkungen zu lösen – ganz im Gegensatz zum Problem des inversen Erfolgswerts. Zwar existiert eine große Bandbreite grundsätzlich möglicher und prinzipiell geeigneter Reformen zur Behebung des Effekts des inversen Erfolgswerts, die von „strukturerhaltend-korrigierenden“ bis zu „strukturverändernd-modifizierenden“ Reformen reicht (Strohmeier, 2009: 39), doch führen selbst strukturerhaltend-korrigierende Reformen, mitunter Reformen, die „als *minimal-invasive* Fortentwicklungen des bestehenden [...] Systems einer mit der Personewahl verbundenen Verhältniswahl“ (Lübbert et al., 2011: 2) geplant sind, zu nicht unerheblichen politischen Nebenwirkungen bzw. „spezifische[n] Nachteile[n] gegenüber dem bisherigen Wahlsystem“ (Lübbert et al., 2011: 3). Entscheidend ist, dass sich der Effekt des inversen Erfolgswerts nicht folgenlos beheben lässt und jeder (offensichtlich auch noch so filigrane) Eingriff in das Wahlsystem zur Behebung des Effekts gewisse Nebenwirkungen hat (Lübbert, 2010: 289) – die unter Umständen (nicht verfassungsrechtlich, aber verfassungspolitisch) problematischer sind als der Effekt selbst. Daher gilt: Nicht alles, was verfassungsrechtlich möglich bzw. geeignet ist und mathematisch logisch bzw. richtig erscheint, ist verfassungspolitisch erforderlich, angemessen und sinnvoll. Im Umkehrschluss gilt natürlich auch, dass nicht alles, was verfassungspolitisch erforderlich, angemessen und sinnvoll erscheint (bzw. schlichtweg politisch gewollt ist), mathematisch logisch bzw. richtig und verfassungsrechtlich möglich und geeignet ist.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 3. Juli 2008 zum wiederholten Male darauf hingewiesen, dass „der Verfassungsgeber die konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen“ habe und der Gesetzgeber insoweit aufgerufen sei, „ein Stück materiellen Verfassungsrechts auszufüllen“ (BVerfG, 2 BvC 1/07 vom 3.7.2008). Zudem hat

es festgestellt, dass der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags „das Verfahren der Wahl zum Deutschen Bundestag als Mehrheitswahl oder als Verhältniswahl gestalten“, also sowohl ein (reines) Mehrheitswahlsystem als auch ein (reines) Verhältniswahlsystem schaffen, sowie „auch beide Wahlsysteme miteinander verbinden“ dürfe (BVerfG, 2 BvC 1/07 vom 3.7.2008) – und damit die gesamte Bandbreite möglicher und prinzipiell geeigneter Reformen zur Behebung des Effekts des inversen Erfolgswerts aufgezeigt. Gleichwohl hat es auch einige konkrete Vorschläge skizziert, die es (zumal es sie in dem Beschluss zur Wahlprüfungsbeschwerde vom 15. Januar 2009 erneut aufgeführt hat; BVerfG, 2 BvC 4/04 vom 15.1.2009) dem Gesetzgeber offensichtlich „mit auf den Weg“ geben wollte: „Denkbar wäre zum Beispiel eine Berücksichtigung von Überhangmandaten bei der Oberverteilung, der Verzicht auf Listenverbindungen nach § 7 BWG oder eine Wahl des Deutschen Bundestages hälftig nach dem Mehrheits- und hälftig nach dem Verhältniswahlprinzip (Grabensystem)“ (BVerfG, 2 BvC 1/07 vom 3.7.2008). Während in den Gesetzentwürfen der Fraktionen Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drsn. 17/5896; 17/4694) der erste Vorschlag aufgegriffen wird, fußt der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP (BT-Drs. 17/6290) auf dem zweiten Vorschlag. Die Fraktion der SPD hat sich in ihrem Gesetzentwurf (BT-Drs. 17/5895) für eine andere (vom Bundesverfassungsgericht nicht aufgezeigte) Reformalternative entschieden.

3. Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und FDP (BT-Drs. 17/6290)

Der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zielt darauf ab, die Verfassungswidrigkeit im Bundeswahlgesetz durch eine „Abschaffung der Möglichkeit der Listenverbindung“ in Kombination mit einer „Sitzverteilung auf der Grundlage von Sitzkontingenten der Länder“ zu beseitigen (BT-Drs. 17/6290: 2). Dabei ist vorgesehen, die Sitzkontingente der Länder „nach der Anzahl der Wähler in den Ländern“ zu bestimmen und „Erfolgswertunterschiede durch Rundungsunterschiede bei der Verteilung der Sitze in den 16 Sitzkontingenten“ auszugleichen (BT-Drs. 17/6290: 2). Dieser Vorschlag greift ein Reformmodell auf, das in den wesentlichen Grundstrukturen vom Bundesverfassungsgericht in Aussicht gestellt wurde sowie auch in der Literatur vertreten wird (Pappi / Herrmann, 2010; Strohmeier, 2011a).

Der Gesetzentwurf zielt ferner darauf ab, das Problem der Berliner Zweitstimmen zu lösen, indem diese – also die Zweitstimmen von Wählern, die mit ihrer Erststimme einem Wahlkreis Kandidaten zu einem Mandat verhelfen, dessen Partei an der Sperrklausel scheitert, sowie mit ihrer Zweitstimme die Landesliste einer anderen Partei wählen, die nicht an der Fünf-Prozent-Klausel scheitert – bei der Verteilung der Sitze auf die Landeslisten nicht mehr be-

rücksichtigt werden (§ 6 Absatz 1 Satz 4 BWG – neu –). Folglich werden derartige Zweitstimmen genauso behandelt wie bislang die Zweitstimmen erfolgreicher Bewerber, die „Einzelbewerber“ waren oder von einer Partei vorgeschlagen wurden, „für die in dem betreffenden Lande keine Landesliste zugelassen ist“ (§ 6 Absatz 1 Satz 2 BWG).

Im Gesetzentwurf wird behauptet, dass durch die vorgeschlagene Reform der Effekt des inversen Erfolgswerts – im Bereich der Verteilung der Gesamtzahl der Sitze auf die Länder und die Landeslisten der Parteien – nur durch eine „unwahrscheinliche Verkettung kumulativer Bedingungen“ auftreten könne, die einer „abstrakt konstruierte[n] Fallgestaltung“ entspreche (BT-Drs. 17/6290: 9). Die Frage, ob bzw. inwiefern der Effekt des inversen Erfolgswerts in diesem Bereich auftreten kann, bedarf einer differenzierten Betrachtung:

Zunächst ist festzustellen, dass die Abschaffung der Möglichkeit der Verbindung von Landeslisten zur Beseitigung des Effekts des inversen Erfolgswerts zusätzlich der Einteilung der Länder in abgeschlossene Wahlgebiete bedarf, da sonst – wie der Gesetzentwurf richtig darstellt – „alle Landeslisten aller Parteien bei der Sitzverteilung miteinander konkurrieren“ und dadurch weiterhin (wenn auch in einem geringeren Umfang) das Problem besteht, „dass ein durch einen Verlust an Zweitstimmen einer Landesliste verlorener Sitz [...] auf eine andere Landesliste derselben Partei entfällt“ (BT-Drs. 17/6290: 7). Deshalb muss ausgeschlossen werden, dass Landeslisten derselben Partei um Sitze konkurrieren. Dies lässt sich erreichen, indem die Länder zu abgetrennten bzw. abgeschlossenen (Teil-)Wahlgebieten erklärt werden und in der Folge de facto Mehrpersonenwahlkreise bilden. Dieser Schritt erfordert die Bestimmung der Sitzkontingente bzw. der Wahlkreisgröße der Länder. Dabei orientiert man sich im Gesetzentwurf – anders als bei der Verteilung der Wahlkreise für die Direktmandate auf die Länder und anders als das Gros der Wahlsysteme im internationalen Vergleich – nicht an der Bevölkerungszahl, sondern an der Wahlbeteiligung, d.h. an „der Zahl der Wähler“ (§ 6 Absatz 1 Satz 1 BWG – neu –), also der Zahl der Wahlberechtigten, die einen Stimmzettel abgegeben haben (§ 68 Satz 2 BWO). Dies wird damit begründet, dass eine Orientierung an der Bevölkerungszahl „bei unterschiedlicher Wahlbeteiligung in den Ländern zu Erfolgswertunterschieden zwischen den Wählerstimmen in Ländern mit hoher und niedriger Wahlbeteiligung führen“ würde (BT-Drs. 17/6290: 7). Im Ergebnis bleibt im Wesentlichen – wenn auch mit Unterschieden im Detail – „die Zahl der im Rahmen der Verhältniswahl auf die Länder entfallenden Abgeordneten [...] von der Wahlbeteiligung der Länder abhängig“ (BT-Drs. 17/6290: 7). Allerdings handelt es sich nicht um eine bloße Vertauschung von Ober- und Unterverteilung: Die Verteilung der Sitze auf die Sitzkontingente der Länder ist keine zur Oberverteilung transformierte Unterverteilung. Bei der Unterverteilung im bestehenden Wahlsystem werden die auf eine Listenverbindung entfallenen Sitze – auf der Grundlage der Zweitstimmen – auf die einzelnen Landeslisten dieser Verbindung verteilt. Es wird also berechnet, wie viele Sitze (einer Listenverbindung) jeder Landesliste einer Partei (nach der

Zahl der von ihr errungenen Zweitstimmen) zustehen. Bei der im Gesetzentwurf vorgesehenen Verteilung der Sitze auf die Sitzkontingente der Länder wird die Gesamtsitzzahl – auf der Grundlage der Wahlbeteiligung – auf die einzelnen Länder verteilt, die nun abgetrennte Wahlgebiete bilden. Es wird also berechnet, wie groß (nach der Wählerzahl) das Sitzkontingent ist, das jedem Land zugewiesen wird. Folglich handelt es sich bei der bisherigen Unterverteilung und der im Gesetzentwurf vorgesehenen Verteilung der Sitze auf die Sitzkontingente der Länder um völlig unterschiedliche Vorgänge. Dies würde noch deutlicher hervortreten, wenn man sich bei der Verteilung der Sitze auf die Sitzkontingente der Länder an der Bevölkerungszahl, der Zahl der Wahlberechtigten oder der Wahlbeteiligung bei der vorangegangenen Bundestagswahl orientieren würde. Die Tatsache, dass im vorliegenden Gesetzentwurf die Verteilung der Sitze auf die Sitzkontingente der Länder auf der Grundlage der Wahlbeteiligung und damit erst *nach* der Wahl ermittelt wird, ändert nichts daran, dass es sich hierbei um die Festlegung der Sitzkontingente der Länder bzw. der Größe von Mehrpersonenwahlkreisen handelt, die vollkommen unabhängig von der Stimmen-Mandats-Verrechnung (der Verteilung der Sitze auf die Landeslisten der Parteien) zu sehen ist. Es gibt sicherlich auch gewichtige Argumente, die für die Verwendung der Bevölkerungszahl als Grundlage für die Bestimmung der Sitzkontingente der Länder sprechen, die natürlich auch eine denkbare Alternative darstellt. Für welche Größe sich der Gesetzgeber aber auch entscheidet, es handelt sich dabei ausschließlich um die Referenz für die Bestimmung von Sitzkontingenten.

Erst, wenn man die beiden – aufgrund der Bildung von abgetrennten Wahlgebieten – vollkommen unterschiedlichen und voneinander unabhängigen Verfahren der Bestimmung der Sitzkontingente der Länder und der Verteilung der Sitze auf die Landeslisten der Parteien – bei einer rein wahlarithmetischen Betrachtung – miteinander in Verbindung bringt, lässt sich *ein* Effekt des inversen Erfolgswerts konstruieren. Aber selbst dann tritt nicht der vom Bundesverfassungsgericht monierte Effekt auf, bei dem „ein Zuwachs an Zweitstimmen zu einem Verlust an Sitzen der Landeslisten oder ein Verlust an Zweitstimmen zu einem Zuwachs an Sitzen der Landeslisten führen kann“ (BVerfG, 2 BvC 1/07 vom 3.7.2008). Es ließe sich bestenfalls von einem „wahlbeteiligungs- bzw. sitzkontingentbedingten“ Effekt des inversen Erfolgswerts sprechen, der nur noch unter ganz bestimmten Konstellationen auftritt und dabei eine unmittelbare oder eine mittelbare parteipolitische Wirkung entfalten kann.

Mit unmittelbarer parteipolitischer Wirkung tritt dieser Effekt auf, wenn:

- in *einem* Land (d.h. im Verhältnis zu anderen Ländern) die Wahlbeteiligung sinkt,
- sich dadurch das Sitzkontingent dieses Landes (zugunsten eines anderen) um einen Sitz verringert,
- eine Landesliste einer Partei in diesem Land, bei der die Zahl der ihr zustehenden Sitze kleiner oder gleich der Zahl der gewonnenen Direktmandate ist, durch die sinkende Wahlbeteiligung so viele Zweitstimmen verliert, dass ihr ein Sitz weniger zusteht,
- dieser Sitz definitiv zu einem Überhangmandat wird und folglich nicht durch den Verlust eines Direktmandats „kompensiert“ wird, der möglicherweise durch die mit der sinkenden Wahlbeteiligung einhergehenden Erststimmenverluste eintritt,
- und – zufällig – der Landesliste derselben Partei in dem Land, dessen Sitzkontingent sich um einen Sitz erhöht hat, dieser Sitz zusteht (und bei dieser Landesliste die Zahl der ihr zustehenden Sitze größer oder gleich der Zahl der gewonnenen Direktmandate ist – der Sitz also über die Landesliste zugeteilt wird, da er nicht durch ein Direktmandat „abgedeckt“ ist).

Der gleiche Effekt kann natürlich auch mit umgekehrter Wirkungsrichtung auftreten.

Mit mittelbarer parteipolitischer Wirkung tritt der oben genannte Effekt auf, wenn:

- in *einem* Land (d.h. im Verhältnis zu anderen Ländern) die Wahlbeteiligung sinkt,
- sich dadurch das Sitzkontingent dieses Landes (zugunsten eines anderen) um einen Sitz verringert,
- eine Landesliste einer Partei in diesem Land durch die sinkende Wahlbeteiligung so viele Wähler verliert, dass sie die Veränderung des Sitzkontingents gewissermaßen „auslöst“, aber selbst keinen Sitz weniger zugesprochen bekommt (sondern einer anderen Landesliste in diesem Land ein Sitz weniger zusteht),
- und – zufällig – der Landesliste derselben (die Sitzverschiebung „auslösenden“) Partei in dem Land, dessen Sitzkontingent sich um einen Sitz erhöht hat, dieser Sitz zusteht (und bei dieser Landesliste die Zahl der ihr zustehenden Sitze größer oder gleich der Zahl der gewonnenen Direktmandate ist – der Sitz also über die Landesliste zugeteilt wird, da er nicht durch ein Direktmandat abgedeckt ist).

Der gleiche Effekt kann natürlich auch wieder mit umgekehrter Wirkungsrichtung auftreten.

Da sich die Bestimmung der Sitzkontingente an der Wahlbeteiligung orientiert, fließen auch die Wähler in die Berechnung ein, die ihre Zweitstimme für eine an der Sperrklausel gescheiterte Partei abgegeben haben. Infolgedessen trägt die Beteiligung dieser Wähler unter Umständen dazu bei, dass das Sitzkontingent ihres Landes größer wird, während ihre Partei – in Folge des Scheiterns an der Sperrklausel – nicht davon profitieren kann. Dabei handelt es sich jedoch grundsätzlich nicht um einen Effekt des inversen Erfolgswerts, da die Stimmen keine inverse Wirkung erzielen – sondern die Sitzkontingente der Länder beeinflussen und

eine an der Sperrklausel gescheiterte Partei weder in dem entsprechenden Land noch in dem Land, indem sich das Sitzkontingent verringern würde, zum Zuge kommen kann.

Bei einer Betrachtung des oben beschriebenen „wahlbeteiligungs- bzw. sitzkontingentbedingten“ Effekts des inversen Erfolgswerts ist grundsätzlich festzustellen, dass dieser nur im Rahmen einer Veränderung der Wahlbeteiligung und einer daraus resultierenden Veränderung der Sitzkontingente bzw. Wahlkreisgröße der Länder in Verbindung mit einem – nicht mehr in einem eindeutigen Zusammenhang stehenden – Zusammenspiel verschiedener Faktoren bei der Stimmen-Mandats-Verrechnung auftreten kann. Vor diesem Hintergrund lässt sich durchaus von einer „unwahrscheinliche[n] Verkettung kumulativer Bedingungen“ sprechen (BT-Drs. 17/6290: 9). Unterstellt man, dass das Bundesverfassungsgericht auch diesen Effekt beanstandet hätte, handelte es sich wohl um einen Effekt, der „nur in seltenen Ausnahmefällen“, bei „abstrakt konstruierten Fallgestaltungen“ entsteht, „die bei der verfassungsrechtlichen Bewertung des Wahlrechts vernachlässigt werden könnten“ (BVerfG, 2 BvC 1/07 vom 3.7.2008). In jedem Falle lässt sich – im Bereich der Verteilung der Gesamtzahl der Sitze auf die Länder und die Landeslisten der Parteien – zu dem Ergebnis kommen, dass die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Neuregelung den vom Bundesverfassungsgericht beanstandeten Effekt des inversen Erfolgswerts beseitigt.

Durch die Abschaffung der Möglichkeit der Verbindung von Landeslisten können sogenannte Reststimmen, d.h. Zweitstimmen, die auf Landeslisten entfallen sind und zu keinem Mandat mehr geführt haben, nicht mehr verwertet werden. Zudem ist zu berücksichtigen, dass in kleinen Ländern mit einem geringen Sitzkontingent (v.a. in Bremen und im Saarland) die Schwelle, die sogenannte „natürliche Sperrklausel“, für das Erringen eines Mandats relativ hoch ist – durchaus deutlich höher als etwa die (nach dem Gesetzentwurf allerdings weiterhin auf Bundesebene geltende) Fünf-Prozent-Klausel. In diesem Zusammenhang ist jedoch darauf hinzuweisen, dass auch im bestehenden Wahlsystem die Landeslisten kleiner Parteien in kleinen Ländern im Rahmen der Unterverteilung zum Teil nicht mehr zum Zuge kommen, obwohl sie landesweit mehr als fünf Prozent der Zweitstimmen errungen haben. So blieben z.B. bei der Bundestagswahl 2005 die FDP – trotz eines Zweitstimmenanteils von 8,1 Prozent – und Die Linke – trotz eines Zweitstimmenanteils von 8,4 Prozent – ohne Mandat in Bremen sowie Bündnis 90/Die Grünen – trotz eines Zweitstimmenanteils von 5,9 Prozent – ohne Mandat im Saarland. Der Gesetzentwurf zielt jedoch unabhängig davon darauf ab, einen Ausgleich für die Erfolgswertunterschiede zu schaffen, die sich ergeben, „wenn sich unterschiedlich hohe Zahlen von nicht mehr zu einem Mandat führenden Reststimmen in den 16 Ländern nicht ausgleichen [sic], sondern kumulieren“ (BT-Drs. 17/6290: 7). Dabei ist folgende Vorgehensweise vorgesehen:

- In einem ersten Schritt wird bei jeder Landesliste die Differenz zwischen den auf sie entfallenen Zweitstimmen und den für die erhaltenen Sitze im entsprechenden Land benötigten Zweitstimmen ermittelt. Letztere ergeben sich durch die Division der „Gesamtzahl der Zweitstimmen aller zu berücksichtigenden Landeslisten“ des Landes durch die „Gesamtzahl der nach Absatz 1 Satz 2 verbleibenden Sitze“ (§ 6 Absatz 2 Satz 6 BWG – neu –), d.h. die Gesamtzahl der im Land zu verteilenden Sitze. Der dabei entstehende Quotient entspricht der Landes-Hare-Quote.
- In einem zweiten Schritt werden bei jeder Partei alle positiven Abweichungswerte ihrer einzelnen Landeslisten summiert (§ 6 Absatz 2a Satz 1 BWG – neu –).
- In einem dritten Schritt wird bei jeder Partei die ermittelte Summe der positiven Abweichungswerte durch „die im Wahlgebiet für einen der zu vergebenden Sitze erforderliche Stimmenzahl“ (§ 6 Absatz 2a Satz 1 BWG – neu –) dividiert. Letztere ergibt sich durch die Division der Gesamtzahl der „im Wahlgebiet nach § 6 Absatz 1 Satz 4 [neu] berücksichtigungsfähigen Zweitstimmen“ (BT-Drs. 17/6290: 16), d.h. der Gesamtzahl der im gesamten Bundesgebiet berücksichtigungsfähigen Zweitstimmen, durch die „Gesamtzahl der Sitze nach § 1 Absatz 1 abzüglich der auf erfolgreiche Wahlkreisbewerber nach § 6 Absatz 1 Satz 4 [neu] entfallenen Sitze“, d.h. die Gesamtzahl der im gesamten Bundesgebiet zu verteilenden Sitze. Der dabei entstehende Quotient entspricht der Bundes-Hare-Quote.
- In einem vierten Schritt werden jeder Partei, bei der das Ergebnis der Division der Summe der positiven Abweichungswerte durch die Bundes-Hare-Quote größer als 0,5 ist, „weitere Sitze“, also Zusatzsitze, zugeteilt. Dabei werden die Ergebnisse nach Maßgabe des § 6 Absatz 2 Sätze 3 und 4 BWG gerundet und die daraus resultierenden Zusatzsitze den Landeslisten „mit der höchsten positiven Abweichung“ zugeteilt (§ 6 Absatz 2a Satz 1 BWG – neu –).

Problematisch an der im Gesetzentwurf vorgesehenen Vergabe von Zusatzsitzen ist neben der Tatsache, dass nur die positiven, nicht aber die negativen Abweichungswerte berücksichtigt werden, dass erneut eine Art Verbindung zwischen den Landeslisten einer Partei geschaffen wird, die in Kombination mit der Möglichkeit des Entstehens von Überhangmandaten die Voraussetzung für das Entstehen des Effekts des inversen Erfolgswerts bildet, der in folgedessen – im Bereich der Vergabe der Zusatzsitze – erneut auftreten kann: zum einen ausschließlich auf der Ebene der Vergabe der Zusatzsitze und zum anderen im Wechselspiel zwischen der Ebene der „primären Sitzvergabe“ und der Ebene der Vergabe der Zusatzsitze.

Auf der Ebene der Vergabe der Zusatzsitze tritt der Effekt auf, wenn:

- einer Landesliste einer Partei ein Zusatzsitz zugesprochen wird, bei der die Zahl der ihr (aus der primären Sitzvergabe) zustehenden Sitze kleiner der Zahl der gewonnenen Direktmandate ist (das Zusatzmandat also über die Landesliste nicht zugeteilt wird, da es durch ein Direktmandat abgedeckt ist), und
- weniger Reststimmen bei dieser Landesliste dazu führen, dass der Zusatzsitz einer anderen Landesliste dieser Partei zugesprochen wird, bei der die Zahl der ihr (aus der primären Sitzvergabe) zustehenden Sitze größer oder gleich der Zahl der gewonnenen Direktmandate ist (das Zusatzmandat also über die Landesliste zugeteilt wird, da es nicht durch ein Direktmandat abgedeckt ist).

Der gleiche Effekt kann natürlich auch mit umgekehrter Wirkungsrichtung auftreten.

Im Wechselspiel zwischen der Ebene der primären Sitzvergabe und der Ebene der Vergabe der Zusatzsitze tritt der Effekt auf, wenn:

- eine Landesliste einer Partei, bei der die Zahl der ihr (aus der primären Sitzvergabe) zustehenden Sitze kleiner oder gleich der Zahl der gewonnenen Direktmandate ist, so viele Zweitstimmen verliert, dass ihr (bei der primären Sitzvergabe) ein Sitz weniger zusteht (dieser Sitz aber zu einem Überhangmandat wird), und
- ein (dadurch verbleibender) höherer Reststimmenanteil bei dieser Landesliste dazu führt, dass der Partei ein weiterer Zusatzsitz zugesprochen wird, der einer Landesliste zusteht, bei der die Zahl der ihr (aus der primären Sitzvergabe) zustehenden Sitze größer oder gleich der Zahl der gewonnenen Direktmandate ist (das Zusatzmandat also über die Landesliste zugeteilt wird, da es nicht durch ein Direktmandat abgedeckt ist).

Der gleiche Effekt kann natürlich auch wieder mit umgekehrter Wirkungsrichtung auftreten.

Zusammenfassend lässt sich zu dem Ergebnis kommen, dass der Effekt des inversen Erfolgswerts auftreten kann, wenngleich nur noch im Bereich der Vergabe der Zusatzsitze und damit auf einer anderen Stimmen-Mandats-Verrechnungsebene. Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass die Regelung des § 6 Absatz 2a Satz 1 BWG – neu – in ihrer derzeitigen Form verfassungsrechtlich problematisch ist und der Gesetzentwurf daher einer (zweifelsohne möglichen) Überarbeitung bedarf. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 3. Juli 2008 auf den bei bestimmten Reformalternativen bestehenden Nachteil der Beeinträchtigung der Reststimmenverwertung bei Landeslisten hingewiesen, aber zugleich deutlich gemacht, dass dieser nicht so gewichtig sei, dass er die Beeinträchtigung der Wahlrechtsgleichheit durch den Effekt des inversen Erfolgswerts überwiege (BVerfG, 2 BvC 1/07 vom 3.7.2008). Infolgedessen ist eine Reststimmenverwertung im Rahmen einer Reformalternative, die bei einem Verzicht auf Listenverbindungen ansetzt, verfassungsrechtlich nicht geboten, aber legitimiert, solange diese nicht zum Effekt des inversen Erfolgswerts führt. Bei einer Überarbeitung des Gesetzentwurfs sollte dringend auf Normenklarheit und Verständ-

lichkeit geachtet werden. Immerhin hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber nahe gelegt, „das für den Wähler kaum noch nachzuvollziehende Regelungsgeflecht der Berechnung der Sitzzuteilung im Deutschen Bundestag auf eine neue, normenklare und verständliche Grundlage zu stellen“ (BVerfG, 2 BvC 1/07 vom 3.7.2008).

Der zentrale Vorteil des Gesetzentwurfs besteht darin, dass der föderale Proporz im Vergleich zum bestehenden Wahlsystem gewahrt wird. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar festgestellt, dass die Beeinträchtigung des föderalen Proporztes nicht so gewichtig sei, dass sie die Beeinträchtigung der Wahlrechtsgleichheit durch den Effekt des inversen Erfolgswerts überwiege, aber zugleich deutlich gemacht, dass durch das Bundesstaatsprinzip die Rücksichtnahme des Gesetzgebers „auf die bundesstaatliche Gliederung und auf die ihr folgende Organisation der Parteien auch im Wahlrecht [...] verfassungsrechtlich legitimiert“ sei und föderale Belange geeignet seien, „eine angemessene Differenzierung der Wählerstimmen zu rechtfertigen“ (BVerfG, 2 BvC 1/07 vom 3.7.2008). Folglich ist der Gesetzgeber verfassungsrechtlich legitimiert, „die der Wahrung eines föderalen Proporztes dienende Verrechnung der Direktmandate mit Listenmandaten auf Landesebene beizubehalten und nicht die verfassungsrechtlich nicht gebotene (BVerfGE 95, 355 [356]) Herstellung des Proporztes nach Zweitstimmen zum ausschließlichen Verteilungssystem zu erheben“ (BT-Drs. 17/6290: 10).

Der prinzipielle Vorteil einer – nicht zwingend notwendigen, aber prinzipiell möglichen – Reststimmenverwertung ist darin zu sehen, die oben beschriebenen Nachteile, die mit der Abschaffung der Möglichkeit der Verbindung von Landeslisten und der Sitzverteilung auf der Grundlage von Sitzkontingenten der Länder einhergehen, zu kompensieren. Natürlich kann auf diesem Wege die Wirkung der natürlichen Sperrklausel nicht „ausgehebelt“ werden. Allerdings ist es dadurch möglich, dass die Stimmen für die Landesliste einer kleinen Partei in einem kleinen Land, die dort zu keinem Mandat geführt haben, noch zu einem (Zusatz-)Sitz für die Partei beitragen und dieser unter Umständen sogar der entsprechenden Landesliste zugeteilt wird – was nicht unerhebliche „psychologische Vorteile“ für die Partei und deren Wählerschaft impliziert. So wird den Wählern kleiner Parteien in kleinen Ländern deutlich, dass ihre Stimmen nicht per se wertlos sind und sich eine Wahlbeteiligung grundsätzlich – d.h. nicht nur wegen ihres Beitrags zur Überwindung der bundesweiten Sperrklausel – lohnt, da die Zweitstimmen auf jeden Fall auch bei der Vergabe der Zusatzsitze ins Gewicht fallen und möglicherweise – wenn auch nicht notwendigerweise – zu einem Zusatzsitz für die jeweilige Landesliste führen.

Ein grundsätzlicher Vorteil des Gesetzentwurfs kann auch darin gesehen werden, dass er den bestehenden Grundcharakter einer mit der Personalwahl verbundenen Verhältniswahl bestmöglich erhält und das bestehende Wahlsystem sowie dessen Wirkungsmechanismen nur geringstmöglich verändert. Vor diesem Hintergrund erscheint es auch sinnvoll, die Fünf-Prozent-Klausel weiterhin auf Bundesebene zur Anwendung zu bringen. Dies ist keineswegs

„eine Inkonsistenz“ (Behnke, 2010: 249), sondern beugt einer Schwächung des nationalen Parteiensystems vor (Pappi / Herrmann, 2010: 268), und lässt sich (neben einer möglichen Reststimmenverwertung) als Ausdruck des „unitarischen Charakters“ des Bundestages bzw. der Bundestagswahl sehen – zu dem im Übrigen die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Reformalternative angesichts der auch im bestehenden Wahlsystem enthaltenen föderalen Elemente sicherlich nicht – wie einige Autoren (Lübbert, 2010: 287 in Anlehnung an Meyer, 2009) meinen – im Widerspruch steht.

Ein Nachteil der im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Reform mag natürlich darin gesehen werden, dass Überhangmandate weiterhin entstehen können. Die Beseitigung von Überhangmandaten zählt aber – wie oben ausgeführt – nicht zum Regelungsauftrag des Bundesverfassungsgerichts. Die Überhangmandate bleiben nach der im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Reform letztlich eine „notwendige Folge des besonderen Charakters der personalisierten Verhältniswahl“ – der durch die Reform bestmöglich erhalten bleibt.

Der Gesetzentwurf ist sowohl zur Lösung des Problems der Berliner Zweitstimmen als auch zur Behebung des Effekts des inversen Erfolgswerts, vorbehaltlich einer notwendigen sowie möglichen Überarbeitung hinsichtlich der Reststimmenverwertung bzw. Vergabe von Zusatzsitzten (§ 6 Absatz 2a Satz 1 BWG – neu –), zu empfehlen.

4. Gesetzentwurf der Fraktion der SPD (BT-Drs. 17/5895)

Der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD zielt darauf ab, die Verfassungswidrigkeit im Bundeswahlgesetz durch eine Anpassung der Bundestagsgröße bzw. – im Endeffekt – die Vergabe von Ausgleichsmandaten für anfallende Überhangmandate zu beseitigen. Dabei ist vorgesehen, „künftig die Zahl der Abgeordneten – falls erforderlich – so weit anzupassen, dass Überhangmandate im Verhältnis der Parteien zueinander vollständig ausgeglichen werden“ (BT-Drs. 17/5895: 1). Dazu wird die Gesamtsitzzahl – im Falle des Auftretens von Überhangmandaten – „solange erhöht, bis jede Partei mindestens so viele Sitze erreicht wie bei der ursprünglichen Oberverteilung zuzüglich ihrer Überhänge. Bei der erneuten Unterverteilung erhält jede Landesliste mindestens so viele Sitze, wie die Partei in diesem Land Direktmandate errungen hat“ (§ 4 Absatz 4 Sätze 2 und 3 BWG – neu –). In der Folge führt die Reform zu einem „begrenzten Ausgleich in dem Sinne, dass zwar der Partei-Proporz auf Bundesebene, nicht aber der föderale Proporz zwischen den einzelnen Landeslisten vollständig um die durch Überhangmandate ausgelösten Verzerrungen korrigiert wird“ (Lübbert et al., 2011: 4). Der im Gesetzentwurf enthaltene Vorschlag greift ein Reformmodell auf, das in der Literatur seit längerer Zeit in vielen Schattierungen vor allem zum Ausgleich von Überhangmandaten

diskutiert wird, und basiert weitgehend auf der Veröffentlichung „Proporzwahrende Anpassung der Bundestagsgröße“ (Lübbert et al., 2011).

Der Gesetzentwurf löst ferner das Problem der Berliner Zweitstimmen, indem diese – dem Prinzip nach wie im Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP – bei der Verteilung der Sitze auf die Parteien nicht mehr berücksichtigt werden (§ 5 Absatz 1 Nr. 2 BWG – neu –).

Im Gesetzentwurf wird behauptet, dass „[d]ie beanstandete Wirkung [sic] des negativen Stimmgewichts, nämlich einer Partei durch Stimmabgabe für sie im Verhältnis [sic] zu anderen Parteien zu schaden“, und damit der mittlerweile so bezeichnete „relative“ Effekt des negativen Stimmgewichts, „durch die Ausgleichsmandate zurückgedrängt“ werde – bis „auf unvermeidliche Randeffekte der mathematischen Rundung“ (BT-Drs. 17/5895: 5). Es ist wohl richtig, dass diese Wirkung des Effekts nur noch in wenigen Ausnahmefällen, die nicht zu vermeidenden Randeffekten der mathematischen Rundung geschuldet sind, auftritt (ein Beispiel findet sich in Lübbert et al., 2011: 10), also „bis auf seltene und unvermeidliche Ausnahmefälle“ entfällt (BT-Drs. 17/5895: 1), die in der Folge „bei der verfassungsrechtlichen Bewertung des Wahlrechts vernachlässigt werden könnten“ (BVerfG, 2 BvC 1/07 vom 3.7.2008). Es ist aber falsch, diese Wirkung des Effekts mit dem Effekt gleichzusetzen. Vom Bundesverfassungsgericht beanstandet wurde nicht irgendeine (Folge-)Wirkung des Effekts, sondern der Effekt selbst – der Effekt, „dass ein Zuwachs an Zweitstimmen zu einem Verlust an Sitzen der Landeslisten oder ein Verlust an Zweitstimmen zu einem Zuwachs an Sitzen der Landeslisten führen kann“ (BVerfG, 2 BvC 1/07 vom 3.7.2008). Dieser Effekt wird aber durch den Gesetzentwurf nicht beseitigt, sondern tritt weiterhin auf, da die Ausgleichsmandate erst *nach* Eintreten des Effekts vergeben werden, also nur den in Abhängigkeit des Effekts des inversen Erfolgswerts entstandenen Überhang ausgleichen, und damit ausschließlich das Wahlergebnis „proportionalisiert“ wird. Zudem wird der Effekt auch im Verhältnis zu den Ausgleichsmandaten sichtbar, wenn:

- eine Landesliste einer Partei, bei der die Zahl der ihr zustehenden Sitze kleiner der Zahl der gewonnenen Direktmandate ist, so viele Zweitstimmen gewinnt, dass dieser Liste ein weiterer Sitz zusteht (der über die Landesliste nicht zugeteilt wird, da er durch ein Direktmandat abgedeckt ist), und
- die dadurch geringere Zahl der Überhangmandate dazu führt, dass weniger Ausgleichsmandate vergeben und in der Folge der Partei insgesamt weniger Mandate zugeteilt werden.

Der gleiche Effekt kann natürlich auch mit umgekehrter Wirkungsrichtung auftreten.

Das Beispiel der Nachwahl im Wahlkreis 160 in Dresden bei der Bundestagswahl 2005 zeigt, dass die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Reform den Effekt nicht beseitigt, sondern ausschließlich das Ergebnis nach dem Eintreten des Effekts „proportionalisiert“. Damals erhielt

die CDU bundesweit insgesamt 180 Sitze (davon sieben Überhangmandate). Hätte die CDU nun im Wahlkreis 160 einige tausend Zweitstimmen mehr bekommen, hätte sie ein Überhangmandat verloren und nur 179 Sitze erhalten. Das im Gesetzentwurf vorgeschlagene Anpassungsverfahren hätte daran, dass mehr Zweitstimmen zu weniger Sitzen führen, nichts geändert. Es hätte nur „die Parlamentsgröße auf 617 angepasst, um die 179 CDU-Sitze ins rechte Verhältnis [sic] setzen zu können“, während es ohne den Stimmenzuwachs bei der CDU „die Bundestagsgröße auf 621 angepasst [hätte], um die 180 CDU-Sitze verhältnismäßig zu rechtfertigen [sic]“ (Lübbert et al., 2011: 9).

Die Tatsache, dass im Gesetzentwurf der Fall einer (nach der Hauptwahl stattfindenden) Nachwahl bei einem Wegfall eines Wahlbewerbers durch eine Ersatzbewerberregelung (§ 24 Satz 3 BWG – neu –) ausgeschlossen wird, um den „hauptsächliche[n] Fall einer im Voraus berechenbaren Nutzung des negativen Stimmgewichts“ (BT-Drs. 17/5895: 5) zu vermeiden, lässt vermuten, dass die Verfasser des Gesetzentwurfs letztlich doch davon ausgegangen sind, dass der vom Bundesverfassungsgericht beanstandete Effekt nach wie vor auftreten und bei Nachwahlen instrumentalisiert werden kann. Das Bundesverfassungsgericht hat den Effekt aber unabhängig davon, ob er bei einer Nachwahl oder im Rahmen der Hauptwahl festgestellt wird, und auch unabhängig davon, ob er instrumentalisiert werden kann oder nicht, beanstandet. Allerdings ließen sich Nachwahlen und andere damit verbundene negative Begleiterscheinungen durch eine Ersatzbewerberregelung vermeiden, weshalb diese grundsätzlich – völlig unabhängig von dem an dieser Stelle diskutierten Reformmodell bzw. dem Effekt des inversen Erfolgswerts – sinnvoll erscheint.

Die Kritik, die im Gesetzentwurf an den Überhangmandaten geäußert wird, lässt vermuten, dass sie als das eigentliche Problem gesehen werden und mit dem Gesetzentwurf das primäre Ziel verfolgt wird, „dass Überhangmandate im Verhältnis der Parteien zueinander vollständig ausgeglichen werden“ (BT-Drs. 17/5895: 1). Der Ausgleich von Überhangmandaten bzw. die Beseitigung der damit verbundenen Verzerrung des Parteienproporz ist verfassungsrechtlich legitimiert und wird durch den Gesetzentwurf zweifelsohne erreicht, kann aber das Problem des vom Bundesverfassungsgericht beanstandeten inversen Erfolgswerts nicht lösen.

Zudem besteht ein zentraler Nachteil der im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Reform in der mit der Vergabe von Ausgleichsmandaten zwangsläufig verbundenen Vergrößerung des Bundestages, die weit über das Maß hinausgehen kann, das im bestehenden Wahlsystem Überhangmandate bewirken können. Eine derartige Vergrößerung könnte zu einer sichtbaren Einschränkung der Funktionsfähigkeit des Parlaments, einer nicht unerheblichen Erhöhung der Kosten sowie stark schwankenden Parlamentsgrößen führen. Zudem besteht die Möglichkeit, dass durch die Ausgleichsmandate das Verhältnis zwischen Direkt- und Listenmandaten massiv – und damit weitaus stärker als dies im bestehenden Wahlsystem durch

Überhangmandate der Fall ist – verzerrt wird. So hätte das im Gesetzentwurf vorgeschlagene Wahlsystem bei der Bundestagswahl 2009 dazu geführt, dass der Bundestag insgesamt 666 Sitze umfasst (Lübbert et al., 2011: 5), wovon 367 Sitze Listenmandate gewesen wären. An dieser Stelle ist (erneut) darauf hinzuweisen, dass das Bundesverfassungsgericht Grenzen für das Entstehen von Überhangmandaten (die im bestehenden Wahlsystem in der bundesweiten Sitzverteilung zu einem Anwachsen der Listenmandate führen) nicht nur wegen des Grundcharakters der Wahl als Verhältniswahl, sondern auch wegen der gesetzlichen Vorgabe, dass für den „Regelfall [der regulären Gesamtsitzzahl] der Legitimationsvorgang hälftig persönlichkeitsbezogen, hälftig parteibezogen stattfinden soll“, aufgezeigt hat (BVerfG, 2 BvF 1/95 vom 10.4.1997). Bei einer Gesamtsitzzahl von 666 Sitzen würde der Anteil der zusätzlichen Listenmandate an der regulären Gesamtsitzzahl – die nach der im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Reform weiterhin 598 Sitze umfasst sowie weiterhin hälftig persönlichkeitsbezogen und hälftig parteibezogen legitimiert werden soll – 11,4 Prozent betragen. Dieser Anteil würde das Verhältnis zwischen Direkt- und Listenmandaten gravierend verzerren und die vom Bundesverfassungsgericht angedeutete Grenze von fünf Prozent um mehr als das Doppelte überschreiten. Dieses Problem verschwindet natürlich, wenn man – wie im Gesetzentwurf (für die nachfolgende Wahlperiode) angedacht – der „unerwünschten Vermehrung der Sitzzahl“ entgegengewirkt, indem man die gesetzliche Vorgabe ändert und den Anteil der Direktmandate an der regulären Gesamtsitzzahl verringert (wodurch sich Überhang- und daraus resultierende Ausgleichsmandate weitgehend vermeiden ließen; BT-Drs. 17/5895: 5). Abgesehen davon, dass eine derartige Änderung in der nachfolgenden Wahlperiode jetzt nicht beschlossen werden kann und nicht genau ersichtlich ist, was die „Erfahrungen mit der nächsten Bundestagswahl“ (BT-Drs. 17/5895: 5) letztlich bringen sollen, würde dadurch die Schiefelage zwischen Direkt- und Wahlkreismandaten und damit eine nicht unerhebliche Änderung des jetzt bestehenden Grundcharakters einer mit der Personalwahl verbundenen Verhältniswahl gesetzlich festgeschrieben werden. Zudem würde eine Verringerung des Anteils der Direktmandate an der Gesamtsitzzahl eine Vergrößerung der Wahlkreise und diese wiederum eine Verringerung der Wahlkreisbindung (der Wahlkreisnähe bzw. Wahlkreispräsenz, der Wahlkreisarbeit, der Kommunikation mit Wahlkreisbürgern, der Vertretung von Wahlkreisinteressen im Bundestag etc.) der Wahlkreisabgeordneten bedeuten (Strohmeier, 2011b).

Ein wesentlicher Vorteil der im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Reform mag darin gesehen werden, dass dadurch Überhangmandate vollständig vermieden werden und „der Partei-Proporz auf Bundesebene [...] vollständig um die durch Überhangmandate ausgelösten Verzerrungen korrigiert wird“ (Lübbert et al., 2011: 4). Ein definitiver Vorteil besteht prinzipiell darin, dass der föderale Proporz weitgehend gewährleistet wird bzw. Verzerrungen des föderalen Propozes im Vergleich zum bestehenden Wahlsystem entgegengewirkt werden. So wird der

parteiinterne Länderproporz mit Ausnahme der Partei mit den „ausschlaggebenden Anfangsüberhangmandaten“ gewährleistet und der Länder-Proporz (in der Summe aller Parteien) weniger verzerrt als im bestehenden Wahlsystem durch Überhangmandate (Lübbert et al., 2011: 9). Als Vorteil kann auch gesehen werden, dass die Bundestagsgröße am Anfang zwar variabel ist, während der Wahlperiode sich aber nicht mehr verändert, da § 48 Absatz 1 Satz 2 BWG aufgehoben werden kann und in der Folge alle frei werdenden Sitze durch Listenbewerber nachbesetzt werden können. Da durch die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Reform – im Endergebnis – „keine Mandate bestehen, die den Charakter von Überhangmandaten haben“, wird schließlich „das Nachrückerurteil des Bundesverfassungsgerichts obsolet“ (Lübbert et al., 2011: 6), das in einem Beschluss zu einer Wahlprüfungsbeschwerde vom 26. Februar 1998 ausgeführt hat, dass eine Landesliste Ersatzleute nur im Rahmen der Abgeordnetenzahl bereit hält, „die aufgrund des Zweitstimmenergebnisses für die Landesliste ermittelt worden ist“ und das Sitzkontingent einer Landesliste erschöpft ist bzw. § 48 Absatz 1 BWG nicht anwendbar ist, „[s]olange die Partei des weggefallenen Wahlkreisabgeordneten in dem betreffenden Land über Überhangmandate verfügt“ (BVerfG, 2 BvC 28/96 vom 26.2.1998).

Die Vorteile können die Nachteile der im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Reform letztlich nicht aufwiegen. Entscheidend ist in jedem Falle, dass der Gesetzentwurf nicht geeignet ist, um den Effekt des inversen Erfolgswerts zu beheben und damit die Verfassungswidrigkeit im Bundeswahlgesetz zu beseitigen. Da keine Modifizierung des Gesetzentwurfs denkbar ist, um dem Regelungsauftrag des Bundesverfassungsgerichts nachzukommen, ist der Gesetzentwurf nicht zu empfehlen. Dies gilt natürlich nicht für die – bereits oben befürwortete – Lösung des Problems der Berliner Zweitstimmen.

5. Gesetzentwürfe der Fraktionen Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drsn. 17/5896; 17/4694)

Die Gesetzentwürfe der Fraktionen Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen zielen darauf ab, die Verfassungswidrigkeit im Bundeswahlgesetz dadurch zu beseitigen, dass Überhangmandate einer Partei in einem Land mit Sitzen von Landeslisten derselben Partei in einem anderen Land kompensiert werden bzw. – im Ergebnis – „die Anrechnung der Direktmandate auf das Zweitstimmenergebnis bereits auf Bundesebene, auf der Ebene der sogenannten Oberzuteilung, und nicht – wie nach bislang geltendem Recht – auf Länderebene geschieht“ (BT-Drs. 17/4694: 5; vgl. sinngemäß BT-Drs. 17/5896: 2). Dieser Vorschlag basiert im Wesentlichen, d.h. was die Behebung des Effekts des inversen Erfolgswerts anbelangt, auf dem Reformvorschlag, den die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der letzten Wahlperiode als Ge-

setzentwurf vorgelegt hat (BT-Drsn. 16/11885; 16/13658), der wiederum inhaltlich an den Reformvorschlag anschließt, den dieselbe Fraktion bereits in der 13. Wahlperiode als Gesetzentwurf eingebracht hat (BT-Drs. 13/5575). Die Gesetzentwürfe der Fraktionen Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen greifen – wie der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP – ein Reformmodell auf, das in den wesentlichen Grundstrukturen vom Bundesverfassungsgericht in Aussicht gestellt wurde sowie auch in der Literatur vertreten wird. Dabei ist allerdings festzustellen, dass dieses Modell in zeitlicher Nähe zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. Juli 2008 der wohl „am meisten diskutierte Vorschlag“ (Behnke, 2010: 259) war, dann aber – vermutlich aufgrund seiner im Folgenden dargestellten Nebenwirkungen – bei einigen Autoren ein Umdenken bzw. eine Suche nach Alternativen eingesetzt hat (vgl. z.B. Friedrich Pukelsheim, A-Drs. 16(4)592 A: 1 und Lübbert / Arndt / Pukelsheim, 2011).

Zur Lösung des Problems der Berliner Zweitstimmen schlagen die Gesetzentwürfe der Fraktionen Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen unterschiedliche Wege ein.

Der Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen löst das Problem – dem Prinzip nach wie die oben diskutierten Gesetzentwürfe – dadurch, dass die Berliner Zweitstimmen bei der Verteilung der Sitze auf die Parteien nicht mehr berücksichtigt werden (§ 6 Absatz 3 Satz 2 BWG – neu –).

Da der Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke, um die „Gleichwertigkeit jeder abgegebenen Stimme herzustellen“, eine Abschaffung der Fünf-Prozent-Klausel vorsieht (BT-Drs. 17/5896: 2), stellt sich in der logischen Konsequenz das Problem der Berliner Zweitstimmen nicht mehr. Dass die Abschaffung der Sperrklausel weder aus demokratietheoretischer Sicht noch als Mittel zur Lösung des Problems der Berliner Zweitstimmen erforderlich ist, bedarf keiner ausführlichen Erörterung. Schließlich ist es evident und gemeinhin anerkannt, dass die Sperrklausel für die Funktions-, d.h. Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit, des Bundestages unabdingbar ist und – wie das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat – „einen schonenden Ausgleich zwischen parteibezogener Wahlgleichheit und Funktionsfähigkeit des Parlaments“ herstellt (BVerfG, 2 BvF 1/95 vom 10.4.1997).

Diskussionswürdiger erscheint hingegen die in den Gesetzentwürfen vorgeschlagene Reform zur Behebung des Effekts des inversen Erfolgswerts. Indem Überhangmandate einer Partei in einem Land mit Sitzen von Landeslisten derselben Partei in einem anderen Land kompensiert werden, kann der Effekt des inversen Erfolgswerts nicht mehr entstehen. Folglich sind die Gesetzentwürfe zur Beseitigung der Verfassungswidrigkeit im Bundeswahlgesetz prinzipiell geeignet.

Durch die Anrechnung der Direktmandate auf das Zweitstimmenergebnis auf der Ebene der Oberverteilung, d.h. bei der Verteilung der Mandate auf die Wahlvorschläge auf Bundesebene, wird das Entstehen von Überhangmandaten bei der Unterverteilung, d.h. bei der Vertei-

lung der einer Listenverbindung zukommenden Sitze auf die einzelnen Landeslisten dieser Verbindung, das Entstehen sogenannter „interner Überhangmandate“, verhindert. Allerdings können Überhangmandate, die bereits bei der Oberverteilung entstehen, sogenannte „externe Überhangmandate“, weiter auftreten. Derartige Überhangmandate sind zum ersten Mal bei der Bundestagswahl 2009 bei der CSU entstanden, jedoch nicht nur bei der CSU denkbar. So hätte die CDU die Schwelle zum Gewinn externer Überhangmandate bei der Bundestagswahl 2009, bei der sie exakt so viele Direktmandate gewann wie ihr auf Bundesebene Listenmandate zustanden, beinahe auch überschritten. Die Gesetzentwürfe der Fraktionen Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen schlagen mit Blick auf die Möglichkeit des Entstehens externer Überhangmandate erneut unterschiedliche Wege ein, die aber beide zum Ziel haben, externe Überhänge nicht mehr (unausgeglichen) zuzulassen – mit entsprechenden Folgewirkungen auf die Nachbesetzung bzw. das bestehende „Nachrückverbot“ bei Überhangmandaten, auf die im Folgenden jedoch nicht mehr näher eingegangen wird.

Der Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zielt darauf ab, externe Überhangmandate dadurch zu verhindern, dass überzählige Sitze schlichtweg nicht mehr zuerkannt werden. Die Auswahl dieser überzähligen Sitze, die unbesetzt bleiben, erfolgt auf der Basis des Erststimmenergebnisses in den Wahlkreisen. Dabei werden die Wahlkreissitze derjenigen Wahlkreissieger nicht besetzt, die den geringsten prozentualen Stimmenanteil aufweisen (§ 7 Absatz 6 BWG – neu –). Eine derartige Regelung ist – auch wenn sie in der Literatur mit Verweis auf ein Urteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vertreten wird (vgl. Hans Meyer, A-Drs. 16(4)592 B: 19) und den Vorteil hat, dass die Bundestagsgröße immer die in § 1 Absatz 1 Satz BWG festgelegte Gesamtsitzzahl umfasst – verfassungsrechtlich bedenklich (vgl. dazu Johann Hahlen, A-Drs. 16(4)592 C: 9) und in jedem Falle verfassungspolitisch abzulehnen. Zum einen ist das Kriterium zur Auswahl der wegfallenden Direktmandate höchst problematisch. So sagt der prozentuale Erststimmenanteil, mit dem ein Direktmandat gewonnen wird, überhaupt nichts über die Wertigkeit dieses Mandats aus. Ein stark umkämpftes und knapp gewonnenes Direktmandat ist beispielsweise keineswegs weniger wert als ein kaum umkämpftes und mit großem Abstand gewonnenes Direktmandat. Zum anderen dürfte eine derartige Regelung, die faktisch eine Geringschätzung der Direktmandate sowie eine Abweichung vom Grundcharakter der personalisierten Verhältniswahl bedeutet, sowohl bei den Wahlkreissiegern als auch bei deren Wählern großes Unverständnis und in der Folge ein hohes Maß an Frustration und Demotivation hervorrufen, wenn „ihr“ Direktmandat, weil die Partei bundesweit zu viele Direktmandate gewonnen hat, „gestrichen“ wird. Dass im Gesetzentwurf Gesprächsbereitschaft signalisiert wird, „eine Lösung zu unterstützen, die dahin geht, als zusätzliches Auswahlkriterium beim Wegfall eines Wahlkreismandates auf die Frage abzustellen, ob der Wahlkreis über die Landesliste im Parlament vertreten ist“ (BT-

Drs. 17/4694: 6), lässt vermuten, dass die Regelung von den Verfassern des Gesetzentwurfs selbst kritisch gesehen wird.

Der Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke zielt darauf ab, externe Überhangmandate auf der Grundlage der bundesweit erzielten Zweitstimmenanteile auszugleichen (§ 7 Absatz 6 Satz 2 BWG – neu –). Der Vorschlag vermeidet die gravierenden Nachteile der von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen empfohlenen Regelung – allerdings nur zum Preis einer unter (durchaus realistischen) Umständen nicht unerheblichen Vergrößerung des Bundestages, deren Nachteile bereits beschrieben wurden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass gerade die CSU als Partei mit (im bundesweiten Vergleich) verhältnismäßig wenig Zweitstimmen und möglicherweise relativ vielen externen Überhangmandaten zu einer enormen „Aufblähung“ des Bundestages führen könnte.

Der wesentliche Nachteil der in den Gesetzentwürfen vorgeschlagenen Reform besteht darin, dass sie den föderalen Proporz (der Zweitstimmen) massiv beeinträchtigt. Dies betrifft sowohl den Proporz zwischen den Landeslisten einer Partei (den parteiinternen Länderproporz) als auch den Proporz zwischen den Ländern in der Gesamtschau (den allgemeinen Länder-Proporz). Stark benachteiligt werden durch den Reformvorschlag Länder bzw. Landeslisten, bei denen Listenmandate zur Kompensation von Überhangmandaten in anderen Ländern herangezogen werden. Der föderale Proporz wird zwar im bestehenden Wahlsystem durch Überhangmandate ebenfalls beeinträchtigt. Diese lassen sich jedoch als „Draufgabe“ zum proportional zustehenden Anteil verstehen, die sich als „notwendige Folge des besonderen Charakters der personalisierten Verhältniswahl“ (BVerfG, 2 BvF 1/95 vom 10.4.1997) ergibt. Die in dem Reformvorschlag vorgesehene Kompensation würde die im bestehenden Wahlsystem mögliche Verzerrung des Verhältnisses zwischen Ländern mit Überhangmandaten und Ländern ohne Überhangmandate indessen forcieren und Landeslisten mit guten Zweitstimmenergebnissen und wenigen Direktmandaten zugunsten von Landeslisten mit schlechten Zweitstimmenergebnissen und vielen Direktmandaten massiv benachteiligen. Schließlich würden Landeslisten mit verhältnismäßig vielen Zweitstimmen und wenigen Direktmandaten „bestraft“ und Landeslisten mit relativ wenigen Zweitstimmen und vielen Direktmandaten „belohnt“ werden. Entscheidend ist, dass im bestehenden Wahlsystem keine Landesliste einer Partei hinter den Anteil zurückfallen kann, der ihr auf der Grundlage der Zweitstimmen zusteht, während sie nach dem an dieser Stelle diskutierten Reformvorschlag nur nicht hinter den Anteil zurückfallen kann, den sie als Direktmandate gewonnen hat. Im schlimmsten Fall kann dies dazu führen, dass eine Landesliste, die kein Direktmandat gewonnen hat, der aber nach dem Zweitstimmenanteil Sitze zustehen, welche zur Kompensation herangezogen werden, überhaupt nicht mehr im Bundestag vertreten wäre. Bei der Bundestagswahl 2009, bei der die CDU genau so viele Direktmandate gewonnen hat wie ihr nach dem Zweitstimmenanteil Listenmandate zustanden, wäre nach dem Reformvorschlag

kein Abgeordneter mehr über die Landesliste in den Bundestag eingezogen und die CDU in Bremen überhaupt nicht mehr im Bundestag vertreten gewesen. Wie groß der Nachteil für einzelne Landeslisten einer Partei durch diese Regelung sein kann, wird schon allein dadurch deutlich, dass es bei dem Reformvorschlag notwendig ist, den Landeslisten derselben Partei (durch die Neufassung von § 7 Absatz 1 und Streichung von § 29 BWG) den Austritt aus einer Listenverbindung zu untersagen – wodurch „ohne Weiteres“ davon ausgegangen wird, „dass die Landeslisten verbunden sind“ (BT-Drs. 17/4694: 6; BT-Drs. 17/5896: 12). Der Grund für die quasi zwangsweise Verbindung von Landeslisten besteht nicht darin, dass bislang „kein einziger Fall einer Erklärung nach § 7 Absatz 1 BWahlG aufgetreten [ist]“ (BT-Drs. 17/4694: 6), sondern darin, dass bestimmte Landeslisten massive Nachteile durch die Listenverbindung hätten und in der logischen Konsequenz ihren Austritt aus der Listenverbindung erklären würden. Zudem ist das Verfahren, bei dem einem Listenbewerber in einem Land das ihm aufgrund des Zweitstimmenergebnisses eigentlich zustehende Mandat zur Kompensation eines Überhangmandats in einem anderen Land nicht zugeteilt bzw. – im Rahmen des erneut anlaufenden Vergabeverfahrens (§ 7a Absatz 7 BWG – neu –) – faktisch wieder aberkannt wird, verfassungspolitisch nur schwer hinnehmbar, möglicherweise sogar verfassungsrechtlich problematisch (vgl. auch Heinrich Lang, A-Drs. 16(4)592 F: 13f.). In jedem Falle dürfte es sowohl bei den Listenbewerbern als auch bei deren Wählern großes Unverständnis und in der Folge ein hohes Maß an Frustration und Demotivation hervorrufen, wenn die ihnen in ihrem Land nach dem Zweitstimmenanteil zustehenden Sitze zur Kompensation von Überhangmandaten in einem anderen Land herangezogen würden.

Sowohl der Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke als auch der Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen beheben den Effekts des inversen Erfolgswerts vollständig und sind infolgedessen prinzipiell geeignet, die Verfassungswidrigkeit im Bundeswahlgesetz zu beseitigen. Allerdings sind die negativen Nebenwirkungen der vorgeschlagenen Reformalternative(n) – v.a. die massive Beeinträchtigung des föderalen Proporz, aber auch die inakzeptablen Vorschläge zum Umgang mit externen Überhangmandaten – so groß, dass die Gesetzentwürfe unmöglich empfohlen werden können. Während die von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vorgeschlagene Lösung zum Problem der Berliner Zweitstimmen – wie bereits mehrfach festgestellt – befürwortet wird, ist die im Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke diesbezüglich relevante Regelung unter keinen Umständen zu empfehlen.

Literatur

- Behnke, Joachim (2010): Überhangmandate und negatives Stimmengewicht: Zweimannwahlkreise und andere Lösungsvorschläge, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 41. Jg., Nr. 2, S. 247-260.
- Lübbert, Daniel (2010): Negative Stimmgewichte bei der Bundestagswahl 2009, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 41. Jg., Nr. 2, S. 278-298.
- Lübbert, Daniel / Arndt, Felix / Pukelsheim, Friedrich (2011): Proporzwahrende Anpassung der Bundestagsgröße – ein Lösungsvorschlag für das Problem der negativen Stimmgewichte bei Bundestagswahlen, Preprint Nr. 02/2011 – 17. Februar 2011, <http://www.math.uni-augsburg.de/pages/de/forschung/preprints.shtml>
- Meyer, Hans (2009): Lösungsmöglichkeiten nach dem Wahlrechtsurteil des BVerfG vom 3. Juli 2008, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 124. Jg., Nr. 3, S. 137-146.
- Pappi, Franz Urban / Herrmann, Michael (2010): Überhangmandate ohne negatives Stimmgewicht: Machbarkeit, Wirkungen, Beurteilung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 41. Jg., Nr. 2, S. 260-278.
- Strohmeier, Gerd (2009): Vergangene und zukünftige Reformen des deutschen Wahlsystems, in: Ders. (Hrsg.): Zeitschrift für Politikwissenschaft. Sonderband Wahlsystemreform, Baden-Baden: Nomos, S. 11-44.
- Strohmeier, Gerd (2011a): Die Geister, die Karlsruhe rief – eine Replik auf die Beiträge zur Wahlsystemreform in Heft 2/2010 der ZParl, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 42. Jg., Nr. 1, S. 186-193.
- Strohmeier, Gerd (2011b): Zur Persönlichkeitsorientierung des deutschen Wahlsystems im Vergleich, in: Poier, Klaus (Hrsg.): Persönlichkeiten und Demokratie: Wie wählen wir die besten Köpfe?, Schriftenreihe für öffentliches Recht und Politikwissenschaft, Band 2, S. 101-129.