

Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Von Universitätsprofessor Dr. Friedrich Pukelsheim, Augsburg*

Für Verhältniswahlsysteme deutet das Bundesverfassungsgericht den Grundsatz der Wahlgleichheit vorrangig zur Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen. Wir lesen die Ausführungen des Gerichts so, daß der Erfolgswert einer Wählerstimme einer zahlenmäßigen Größe gleichkommt, dem Quotienten aus Mandatsanteil und Stimmenanteil der Partei, für die die Wählerstimme abgegeben wurde. Das Gleichheitsideal fordert dann, Unterschiede zwischen je zwei Erfolgswerten so gering wie möglich zu halten. Die eindeutige Mandatszuteilungsmethode, die immer in diesem Sinn erfolgswertoptimale Mandatszuteilungen liefert, ist die Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers). Das im Bundeswahlgesetz vorgegebene Ziel, eine mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl durchzuführen, legt eine Modifizierung nahe: die direktmandatsbedingte Divisormethode mit Standardrundung. Ihre Wirkungsweise wird anhand der Bundestagswahl 2002 illustriert. Die direktmandatsbedingte Methode bleibt in einem leicht eingeschränkten Sinn erfolgswertoptimal und ist zudem frei von den Paradoxien (negative Stimmgewichte, Doppelerfolgsausschluß, Überhangmandate), die im jetzigen Bundeswahlgesetz irritieren.

I. Einleitung

Am Ende einer Wahl werden Zahlen in Zahlen abgebildet: Stimmenzahlen in Mandatszahlen. Dies gibt Anlaß für einen Diskurs zwischen dem Verfassungsrecht, das Wahlsystemen den normativen Rahmen gibt, und der Mathematik, die diese Vorgaben in Rechenverfahren umsetzt. Am Beispiel der Bundestagswahl 2002 kommentiere ich aus der Sicht eines Mathematikers, wie die Wahlgrundsätze der Verfassung mit der Stimmenverrechnung harmonieren, die das Bundeswahlgesetz (BWG) vorschreibt¹.

* Anmerkung der Schriftleitung: Der Verfasser ist Universitätsprofessor für Stochastik und ihre Anwendungen am Institut für Mathematik der Universität Augsburg.

¹ Die aus dem aktuellen Wahlergebnis resultierenden Problemfelder sind jüngst thematisiert worden von Rupert Scholz/Hans Hofmann, Muß das Ergebnis der Bundestagswahl 2002 korrigiert werden?, ZRP 2003, S. 39.

Der Aufsatz ist in sechs Teile gegliedert, wobei sich die der Einleitung anschließenden wie folgt zusammenfassen lassen: *II. Zuteilungsberechtigte Zweitstimmen* identifiziert die Grundgesamtheit, in der die Verteilungsrechnung durchgeführt wird. Das Zweitstimmen-Attribut, zuteilungsberechtigt zu sein oder nicht, orientiert sich an den Wählern, anstatt sich den Parteien zuzuwenden. Denn für Verhältniswahlsysteme wird der Grundsatz der Wahlgleichheit vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) gedeutet als Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen, und diese Ausdeutung zielt auf die Wähler und nicht auf die Parteien. *III. Gleichheit der Erfolgswerte der Wählerstimmen* zeigt, daß der verfassungsrechtlichen Norm der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen durchaus Rechnung getragen werden kann, und zwar so, daß man zur Beurteilung konkurrierender Alternativen einen gleichermaßen transparenten wie präzisen Standard erhält.

Bei der Anwendung der verfassungsrechtlichen Wahlgrundsätze ist zu beachten, daß das BWG keine reine Verhältniswahl anstrebt, sondern eine „mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl“. Dieser in § 1 BWG formulierten Zielvorstellung wird mit den Vollzugsvorschriften der §§ 5 bis 7 BWG aber nicht Genüge getan, da Erststimmen und Zweitstimmen unabhängig voneinander verrechnet werden und die beiden Komponenten der Personenwahl und der Verhältniswahl in der Rechnung eben nicht miteinander verbunden werden. Demgegenüber demonstriert *IV. Mit der Personenwahl verbundene Verhältnisrechnungen*, daß Rechenmethoden, die mit der in § 1 BWG formulierten Zielvorstellung verträglich sind, durchaus existieren. Das Beispiel ist dabei so angelegt, daß es der Gleichheit der Erfolgswerte der Wählerstimmen so nahekommt, wie dies bei Respektierung der Personenergebnisse nur möglich ist. Aus mathematischer Sicht ist es abwegig, die defizitären Rechenverfahren der §§ 5 bis 7 BWG als „notwendige Folge“² der in § 1 BWG vorgegebenen Zielvorstellung hinzustellen.

Die mangelhafte Abstimmung von Zielvorstellung und Vollzugsvorschrift im BWG führt dazu, daß Überhang-

² BVerfGE 79, 169 (171 m. w. N.).

mandate entstehen können. Diese Problematik hat das BVerfG 1997 im Überhangmandatsurteil³ mehr als siebenzig Seiten lang beschäftigt. Dabei tun sich beide Fraktionen des gespaltenen Senats schwer, ihre Entscheidungen aus der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen heraus zu rechtfertigen, und relativieren diese wählerorientierte Gleichheitsvorstellung zugunsten einer um die Gleichheitsansprüche der Parteien kreisenden Argumentation. Zudem hat das Gericht ein Jahr später im Nachrückerurteil⁴ das von ihm gesetzte „Postulat der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung“⁵ aus den Augen verloren. Ich verdeutliche dies in *V. Horrorszenario einer wegsterbenden Überhangmandatsmehrheit*. Es wäre zu wünschen, daß Jurisdiktion oder Legislative korrigierend tätig wird, bevor ein solcher Grenzfall die demokratischen Fundamente unseres Staates erschüttert.

II. Zuteilungsberechtigte Zweitstimmen

Bei der Auswertung eines Wahlergebnisses unterscheidet man zwischen Wahlberechtigten, Wählern und gültigen Stimmen. Für weitere Verrechnungen taugen natürlich nur Stimmen, die als gültig erkannt sind. Aber das BWG und viele Landeswahlgesetze fordern von einer Stimme mehr als nur ihre Gültigkeit. Dies verlangt nach weiterer begrifflicher Differenzierung. Wir nennen eine Stimme *zuteilungsberechtigt*, falls sie gültig ist und andere rechtliche Bestimmungen sie von der weiteren Auswertung nicht ausschließen⁶.

Die Verhältnisrechnung im BWG beruht auf den Zweitstimmen. Eine Zweitstimme ist zuteilungsberechtigt, falls sie gültig ist und für eine Partei abgegeben wird, die mindestens fünf Prozent der gültigen Zweitstimmen erhält (Fünfprozenthürde) oder mindestens drei Direktmandate erringt (Grundmandatsklausel) oder eine nationale Minderheit vertritt (Minderheitenprivileg). Zudem bleibt einer Zweitstimme die Zuteilungsberechtigung versagt, falls ihre zugehörige Erststimme zum Mandatsgewinn eines Wahlkreis Kandidaten beiträgt, der parteilos ist oder für dessen Partei im betreffenden Bundesland keine Landesliste zugelassen ist (Doppelerfolgsausschluß).

Bei der Bundestagswahl 2002 waren die für die SPD, CDU, CSU, GRÜNE und FDP abgegebenen Zweitstimmen zuteilungsberechtigt, und zwar wegen Überwindens der Fünfprozenthürde und – im Falle der ersten drei Parteien – auch wegen Erfüllung der Grundmandatsklausel. Minderheitenprivileg und Doppelerfolgsausschluß kamen gar nicht erst zum Tragen. Von den 47 996 480 gültigen Zweitstimmen erwiesen sich 3 375 981 als nicht zu-

teilungsberechtigt⁷, so daß 44 620 479 zuteilungsberechtigte Zweitstimmen in die Verhältnisrechnung eingingen.

Eine wichtige Konsequenz des differenzierenden Attributs, ob eine Stimme zuteilungsberechtigt ist oder nicht, liegt darin, daß in der normativen Erfassung der Wahlgleichheit die wählerorientierte Analyse zu Ende geführt werden kann. Denn nur allzu oft wird in der Literatur in dem Moment, wo die Fünfprozenthürde oder die Grundmandatsklausel ins Spiel kommt, die Wählerorientierung aufgegeben und zu einer Diskussion um die Chancengleichheit der Parteien übergewechselt. Aber es ist kein zureichender Grund, die Vorrangstellung der Wähler nur deshalb aufzugeben, weil die zutreffende Begrifflichkeit nicht eingeführt ist.

Weder von den verfassungsrechtlichen Zielvorstellungen noch vom wahlsystematischen Verständnis her ist es dasselbe, ob die Analyse auf die Wähler, auf die Gewählten oder auf die Parteien zielt. Jede dieser Gruppen kann legitime Gleichheitsvorstellungen geltend machen, aber für die Bewertung der Wahlgrundsätze kommt der Gruppe der Wähler der unbestrittene Vorrang zu. Ein Paradebeispiel für die Umorientierung weg von den Wählern und hin zu den Parteien sind die juristischen Handhabungen von drei Fällen, in denen Wähler einen doppelten Stimmerfolg erzielen können.

1. Gemäß § 6 Abs. 1 S. 2 BWG werden die Zweitstimmen derjenigen Wähler nicht weiter berücksichtigt, die mit ihrer Erststimme zum Mandatsgewinn eines Wahlkreis Kandidaten beitragen, der parteilos ist oder für dessen Partei im betreffenden Bundesland keine Landesliste zugelassen ist. Bei der Bundestagswahl 2002 war davon kein Wähler betroffen.

2. Ein zweiter Fall betrifft die 109 857 Wähler, die 2002 mit ihren Erststimmen in den Wahlkreisen 86 und 87 zwei PDS-Kandidatinnen direkt gewählt haben. Da die PDS an der Fünfprozenthürde scheiterte, konnten diese Wähler, wenn sie ihre Zweitstimme einer anderen Partei gegeben haben, auch zur Verhältnisrechnung beitragen. Der hier fehlende Doppelerfolgsausschluß ist Gegenstand einer Wahlbeschwerde⁸.

3. Hingegen wird der Doppelerfolg dann geduldet, wenn er aufgrund von Überhangmandaten zustande kommt. In der Sicht des BVerfG führen Überhangmandate ein Sein ohne Dasein: Sie existieren zwar, sind aber nicht identifizierbar. Wir können daher nicht genau sagen, wie viele Stimmen unter diesen dritten Fall zu rechnen sind, aber eine Mindestzahl läßt sich herleiten. Für die Bundestagswahl 2002 erhält man die Unterschranke wie folgt: In den Bundesländern Hamburg, Thüringen und Sachsen kam es zu je einem Überhangmandat, in Sachsen-Anhalt zu zwei. Die schwächsten Erststimmenergebnisse dieser

³ BVerfGE 95, 335.

⁴ BVerfGE 97, 317.

⁵ BVerfGE 51, 222 (236); 95, 335 (377 m. w. N.).

⁶ Siehe auch *Friedrich Pukelsheim*, Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen? Der schwierige Umgang mit einem hehren Ideal, *Stadtforschung und Statistik* 1 (2003), S. 56; sowie: Mandatzuteilungen bei Verhältniswahlen: [a] Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen, *Allgemeines Statistisches Archiv (AStA)* 2000, S. 447; [b] Vertretungsgewichte der Mandate, *KritV* 2000, S. 76; [c] Idealansprüche der Parteien, *ZfP* 2000, S. 239. Die Aufsätze sind unter der Internetadresse www.uni-augsburg.de/pukelsheim/publikationen.html abrufbar.

⁷ Zum Vergleich: Die Fünfprozenthürde betrug bei dieser Wahl 2 399 824 Stimmen, s. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *Wahl zum 15. Deutschen Bundestag am 22. September 2002*, Heft 3: Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen. – Prozentuale und absolute Zahlen ergänzen sich in ihrem Erklärungsgehalt, s. dazu *M. Brenner*, Die Entwicklung des Wahlrechts und der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit im wiedervereinigten Deutschland, *AöR* 1991, S. 537 (585).

⁸ *F. K. Fromme*, Ist die SPD zu Recht die größte Fraktion?, *FAZ* Nr. 302 v. 30. 12. 2002, S. 12.

Bundesländer⁹ summieren sich zu 270 162. Wenn nicht die Wahlkreissieger mit den schwächsten Erststimmenergebnissen auf Überhangmandaten sitzen, dann andere mit besseren Erststimmenergebnissen. Die Zahl 270 162 ist somit eine Unterschranke für die Zahl der Wähler, die mit ihren Erststimmen zu einem Überhangmandat beitragen und zudem ihre Zweitstimme in die Verhältnisrechnung einbringen. Der doppelte Stimmerfolg, der 2002 mindestens 270 162 Wählern zugefallen ist, wird vom BVerfG geduldet. Während der erste Fall (1.) eine „regelwidrige Verdoppelung des Stimmgewichts“ darstelle, verdoppele sich im dritten Fall (3.) das Stimmgewicht nur „ausnahmsweise“¹⁰.

Die Regelungstiefe dieser Fälle, in denen Wähler einen doppelten Stimmerfolg erzielen können, ist aus wählerorientierter Sicht gegenläufig zur praktischen Bedeutsamkeit:

Der erste Fall (1.), der – zumindest im Jahr 2002 – keinen Wähler betrifft, ist akribisch geregelt.

Der zweite Fall (2.), der für die Bundestagswahl 2002 auf höchstens 109 857 Wähler zutrifft, ist umstritten.

Der dritte Fall (3.), der 2002 mindestens 270 162 Wähler bevorzugen, wird geduldet.

Die Gegenläufigkeit wird verständlich, wenn wir die Fälle aus einer parteienorientierten Sicht analysieren.

Zu 1.: Akribisch geregelt ist der Fall von parteilosen Kandidaten, die als Einzelgänger nicht auf kollegiale Fürsprache anderer Parlamentarier hoffen können.

Zu 2.: Umstritten ist der Fall einer Partei, die an der Fünfprozenthürde scheitert und somit wahlsystematisch als Splitterpartei am Rande steht.

Zu 3.: Geduldet wird der Fall bei den großen Volksparteien, die die Regierung stellen und auch sonst demokratische Verantwortung wahrnehmen, etwa indem sie die Mitglieder des BVerfG bestimmen.

Unabhängig davon gilt aus verrechnungstechnischer Sicht, daß die Gelegenheit zu einem doppelten Stimmerfolg ausschließlich auf der defizitären Verrechnungsvorschrift der §§ 5 bis 7 BWG beruht. Nur die Trennung der Erststimmenauswertung von der Zweitstimmenauswertung macht es erst möglich, einen doppelten – das heißt für beide Auswertungen getrennten – Stimmerfolg zu erzielen. Dagegen ist bei einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältnisrechnung, so wie sie unten in IV. vorgestellt wird, für das Konstrukt eines doppelten Stimmerfolgs von vornherein kein Platz mehr.

Die andere wichtige Konsequenz der Einführung des Begriffs der Zuteilungsberechtigung ist die, daß in der Verhältnisrechnung das Ganze, zu dem die Teile ins Verhältnis gesetzt werden, einen Namen bekommt. Um in der Verhältnisrechnung den Stimmenanteil einer Partei zu berechnen, muß deren Stimmenzahl durch die Gesamtzahl der zuteilungsberechtigten Zweitstimmen geteilt werden, nicht durch die Gesamtzahl der gültigen Zweitstimmen. Die nicht zuteilungsberechtigten Stimmen

werden so angesehen, „als ob sie nicht abgegeben worden seien“¹¹. Es ist irreführend, wenn das BVerfG – wie andere auch – die Zweitstimmenzahlen der im Bundestag vertretenen Parteien durch die Zahl der gültigen Zweitstimmen teilt. Dieser Ansatz macht es von vornherein unmöglich, daß die Mandatsanteile den so berechneten Stimmenanteilen angeglichen werden können. Die richtige Grundgesamtheit, um die Verteilungsrechnung durchzuführen, sind die zuteilungsberechtigten Zweitstimmen.

An anderer Stelle heißt es in einer höchstrichterlichen Entscheidung: „Eine Mehrheit ist eine Mehrheit einer Gesamtheit. Ohne diese Gesamtheit ist eine Mehrheit nicht zu denken.“¹² Wenn das Wahlsystem als Ganzes zu beurteilen ist, sind natürlich auch Nichtwähler, Falschwähler und Umsonstwähler zu bedenken. Trotz aller demokratischen Gleichheit bleiben aber deren Stimmen – die nicht abgegebenen Stimmen, die abgegebenen, aber nicht gültigen Stimmen und die gültigen, aber nicht zuteilungsberechtigten Stimmen – in der Verhältnisrechnung unberücksichtigt. Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen, die das BVerfG von Verhältniswahlsystemen verlangt, kann nur von denjenigen Zweitstimmen gefordert werden, die zuteilungsberechtigt sind.

III. Gleichheit der Erfolgswerte der Wählerstimmen

Das Konzept einer „Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen“ wird durchaus unterschiedlich gehandhabt. Der eine Autor eliminiert das verbindende Hauptwort „Wert“ und identifiziert „Erfolgswertgleichheit“ mit „Erfolgsgleichheit“¹³. Ein zweiter Autor ersetzt „Wert“ durch „Chance“ und hält nur die „Erfolgsschancengleichheit“ für bedeutsam¹⁴. Ein dritter Autor bezieht die Erfolgswertgleichheit nicht auf die Wählerstimmen, sondern auf die Parteilisten und Parteien¹⁵. Die Autoren nehmen die Idee einer „Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen“ zum Ausgangspunkt für einen abstrakten, rechtsphilosophischen Exkurs, um ihre je eigene – und vom BVerfG abweichende – Auffassung zu rechtfertigen.

In diesem Beitrag wird statt dessen eine weit weniger interpretationsoffene Linie verfolgt und davon ausgegangen, daß das BVerfG mit der „Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen“ einen konkreten, operationalisierbaren Standard schaffen wollte und will. „Wert“ wird nicht als ein weiter, qualitativer Oberbegriff, sondern als eine enge, quantitative Größe verstanden, die im Sinne der Mathematik als „Wert“ einer Funktion auftritt, für die die Eingabedaten zur Berechnung des Funktionswertes eben durch das Wahlergebnis gegeben sind. Eine solche Quantifizierbarkeit ist bisher von Verfassungsrechtlern so nicht wahrgenommen worden; inwiefern sie zur Beurteilung von Wahlrechtsfragen beitragen kann, bleibt da-

¹¹ BayVerfGHE 19, 100 (103).

¹² BVerfGE 70, 324 (368).

¹³ K. *Unterpaul*, Die Grundsätze des Landeswahlrechts nach der Bayerischen Verfassung im Lichte der Entwicklung von 1946 bis 1989, München 1992, S. 156.

¹⁴ C. *Lenz*, Die Wahlrechtsgleichheit und das Bundesverfassungsgericht, AöR 1996, S. 337 (355).

¹⁵ W. *Pauly*, Das Wahlrecht in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AöR 1998, S. 232 (241).

⁹ Wahlkreise 20, 73, 74, 165, 196.

¹⁰ BVerfGE 7, 63 (75).

her abzuwarten. Daß sich eine angedachte Operationalisierbarkeit überhaupt als zahlenmäßige Quantifizierung umsetzen läßt, ist an sich schon bemerkenswert genug und zeugt von der verbalen Präzision, mit der das BVerfG seine Entscheidungen in Wahlrechtsfragen verfaßt.

Nach Art. 38 GG werden die Abgeordneten des Deutschen Bundestags in „allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl“ gewählt. Für Verhältniswahlsysteme entfaltet das BVerfG den Grundsatz der gleichen Wahl zuvorderst zur Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen. In einer seiner ersten Wahlrechtsentscheidungen definiert das Gericht 1952 die Erfolgswertgleichheit mit dem Satz: „... alle Wähler sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluß auf das Wahlergebnis haben.“¹⁶ Bezugsgesamtheit sind also die Wähler und nicht die Wahlbewerber, nicht die Gewählten, nicht die Parteien.

Im folgenden ist zu erläutern, wie diese Definition den Erfolgswert einer Wählerstimme zu einer wahlsystematischen Kennzahl macht, und anschließend, wie die Erfolgswerte aller Wählerstimmen am Gleichheitsideal gemessen werden können. Zur Illustration werden die Daten der Bundestagswahl 2002 verwendet. Da sich die Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen auf die Verhältniswahlkomponente bezieht, werden in diesem Abschnitt die zwei PDS-Direktmandate sowie die fünf Überhangmandate außer Betracht gelassen. Die Aufgabe besteht also darin, die Erfolgswerte der 44 620 479 zuteilungsberechtigten Zweitstimmen zu berechnen, auf deren Grundlage gemäß dem BWG 596 Mandate zugeteilt wurden: 247 für die SPD, 189 für die CDU, 58 für die CSU, 55 für die GRÜNEN und 47 für die FDP.

Die 18 488 668 Zweitstimmen, die auf die SPD entfallen, führen zu einem Erfolg von 247 Mandaten. Da alle Stimmen gleichen Zählwert haben, verteilt sich der Erfolg von 247 Mandaten in gleicher Weise auf die 18 488 668 Stimmen. Eine einzelne Stimme hat also mit dem Bruchteil 247/18 488 668 am Erfolg teil. Der Quotient von Mandatszahl 247 und Stimmenzahl 18 488 668 ist in seiner Aussagekraft noch unvollkommen, da der Bezug auf die Gesamtheit aller Mandate und auf die Gesamtheit aller Stimmen fehlt. Denn ob 247 Mandate einen großen oder einen kleinen Erfolg bedeuten, wird erst im Licht der Gesamtzahl aller Mandate sichtbar, die zu vergeben sind (596). Ebenso ist das Gewicht von 18 488 668 Stimmen nur zu ermesen, wenn die Gesamtzahl aller Stimmen mitbedacht wird (44 620 479). Wir berechnen daher den Erfolgswert einer für die SPD abgegebenen Wählerstimme als den Quotienten von Mandatsanteil 247/596 bezogen auf den Stimmenanteil 18 488 668/44 620 479 und erhalten 100.02 Prozent. Auf diese Weise ergeben sich die folgenden Erfolgswerte [in Prozent]¹⁷:

Wahl zum 15. Deutschen Bundestag am 22. September 2002:

Erfolgswert einer für die SPD abgegebenen Wählerstimme: 100.02

¹⁶ BVerfGE 1, 208 (246).

¹⁷ Zweitstimmenergebnisse: CDU 14 167 561, CSU 4 315 080, GRÜNE 4 110 355, FDP 3 538 815.

Erfolgswert einer für die CDU abgegebenen Wählerstimme: 99.87

Erfolgswert einer für die CSU abgegebenen Wählerstimme: 100.63

Erfolgswert einer für die GRÜNEN abgegebenen Wählerstimme: 100.18

Erfolgswert einer für die FDP abgegebenen Wählerstimme: 99.43

Es ist klar, wie die Werte aussehen müßten, um dem Gleichheitsideal perfekt Genüge zu tun. Erhält man als Erfolgswert einer für eine Partei abgegebenen Wählerstimme 100 Prozent, so stimmen Mandatsanteil und Stimmenanteil dieser Partei exakt überein und die Mandatszuteilung trifft genau das Ideal, das die Proporzrechnung anstrebt. Der hundertprozentige, ganze Erfolg, der im Idealfall einer Wählerstimme zukommen sollte, wird durch den idealen Erfolgswert (= 100 Prozent) gemessen.

Der ideale Grundsatz kann natürlich keine reale Gleichheit erzwingen. Die realen Erfolgswerte 2002 stimmen nicht makellos mit dem Ideal überein, sondern weichen geringfügig davon ab. Liegt der realisierte Erfolgswert knapp unter 100 Prozent, dann wird ein ganzer Erfolg um ein wenig verfehlt; liegt er knapp darüber, wird ein ganzer Erfolg um ein wenig übertroffen.

Wie sind die realen Erfolgswerte im Lichte des idealen Gleichheitsgrundsatzes zu beurteilen? Dem allgemeinen Gleichheitssatz wird ohne Zweifel Genüge getan, denn die Verrechnungsvorschrift im BWG ist frei von Willkür. Für Wahlsysteme gilt aber der strenge Gleichheitssatz, der über das Willkürverbot hinaus Differenzierungen nur dann zuläßt, wenn dafür ein zwingender Grund besteht¹⁸. Wahlgleichheit erfordert also nicht nur das Nichtvorliegen von willkürlicher Ungleichheit, sondern darüber hinaus das Nichtvorliegen von vermeidbarer Ungleichheit.

Zu untersuchen ist daher, ob die Mandatszuteilung 2002 so ausfällt, daß die Erfolgswerte der Wählerstimmen so wenig ungleich sind wie möglich.

Das Ergebnis hängt davon ab, mit welchem der unendlich vielen Abweichungsmaße, die es gibt, die realen Ungleichheiten beurteilt werden. Sucht man in den Entscheidungen des BVerfG nach hilfreichen Hinweisen, um zu einer Lösung zu gelangen, so findet man statt dessen verwirrte Desorientiertheit¹⁹.

Orientieren könnte sich das Gericht an seinem Leitsatz, daß es nur solche Wahlfehler einer rechtlichen Überprüfung unterzieht, „die auf die Sitzverteilung von Einfluß sind oder sein können“²⁰. Folgt man diesem pragmatischen Maßstab, dann sind auch Unterschiede in den Er-

18 J. A. Frowein, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlrecht, AöR 1974, S. 72 (80); H. H. von Arnim, Der strenge und formale Gleichheitssatz, DÖV 1984, S. 85 (92 m. w. N.).

19 Als Abweichungsmaß benutzt das Gericht einmal den Streubereich, ein andermal die Spannweite, ein drittes Mal eine Fünfprozentklausel, s. BVerfGE 79, 169 (172); 95, 335 (397, 366); vgl. Pukelsheim (Anm. 6), [b] S. 87. Woran sich das Gericht in einem vierten, fünften, sechsten Fall orientiert, bleibt abzuwarten; es gibt schließlich unendlich viele Abweichungsmaße.

20 BVerfGE 4, 370 (370).

	SPD	CDU	CSU	GRÜNE	FDP	Summe
Stimmen	18 488 668	14 167 561	4 315 080	4 110 355	3 538 815	44 620 479
Quotient	246.52	188.90	57.53	54.80	47.18	(Divisor 75 000)
Mandate	247	189	58	55	47	596

folgswerten der Wählerstimmen erst dann prozessual relevant, wenn sie so groß werden, daß sie mit einer anderen Mandatszuteilung einhergehen.

Anhand der Wahl 2002 läßt sich diese Überlegung konkretisieren. Der größte Unterschied zweier Erfolgswerte tritt auf zwischen einer für die CSU (58 Mandate) und einer für die FDP (47 Mandate) abgegebenen Wählerstimme und beträgt 1.2 Prozentpunkte²¹. Eine neue Mandatszuteilung, die diesem Unterschied am ehesten entgegenwirkt, bestünde darin, ein Mandat von der CSU zur FDP zu transferieren, also der CSU 57 und der FDP 48 Mandate zuzuteilen. Mit diesem Mandatstransfer fällt der Erfolgswert einer für die CSU abgegebenen Wählerstimme auf 98.89 Prozent, während der Erfolgswert einer für die FDP abgegebenen Wählerstimme auf 101.55 Prozent steigt. Somit wächst der Unterschied auf 2.7 Prozentpunkte²², also um mehr als das Doppelte. Die neue Mandatszuteilung enthält also mehr Ungleichheit und ist in diesem Sinne schlechter. Oder anders herum: die ursprüngliche Mandatszuteilung bringt die Erfolgswerte näher aneinander heran und ist besser.

Der Mandatstransfer zwischen CSU und FDP betrachtet nur eine von zehn Paarungen, die zwischen den fünf Parteien möglich sind. Für jede der anderen neun Paarungen kann man ebenso die Auswirkung eines Mandatstransfers berechnen. In all diesen Fällen ergibt sich, daß der Erfolgswertunterschied zwischen den für die betroffenen Parteien abgegebenen Wählerstimmen größer wird und nicht kleiner. Jeder denkbare Mandatstransfer erzeugt also mehr Ungleichheit hinsichtlich der Erfolgswerte der Wählerstimmen, als die 2002 tatsächlich vollzogene Mandatszuteilung beinhaltet. Mit anderen Worten ist bei der Bundestagswahl 2002 die Mandatszuteilung (ohne PDS und ohne Überhangmandate) *erfolgswertoptimal* in dem Sinn, daß es keinen Mandatstransfer zwischen irgendwelchen zwei Parteien gibt, der den Erfolgswertunterschied zwischen den für diese beiden Parteien abgegebenen Wählerstimmen noch kleiner machen würde, als er eh schon ist.

Daß sich die Mandatszuteilung 2002 (ohne PDS und ohne Überhangmandate) als erfolgswertoptimal erweist, ist purer Zufall. Die im BWG festgelegte Zuteilungsmethode liefert zwar gelegentlich die erfolgswertoptimale Mandatszuteilung, aber nicht immer.

Die Zuteilungsmethode, die immer erfolgswertoptimale Mandatszahlen garantiert, ist die *Divisormethode mit Standardrundung* (*Sainte-Laguë/Schepers*)²³. Der Name „Divisormethode mit Standardrundung“ deutet einen

21 Der Unterschied zweier Zahlen x und y bezeichnet die betragsmäßige Differenz $|x - y|$, daß heißt, die Differenz zwischen der größeren und der kleineren Zahl. Im Beispiel: $100.63 - 99.43 = 1.2$.

22 $101.55 - 98.89 = 2.66$.

23 L. von Borkiewicz, Ergebnisse verschiedener Verteilungssysteme bei der Verhältniswahl, Annalen für soziale Politik und

möglichen Rechenweg an, der dem Motto „Teile und runde!“ folgt. Die Stimmenzahlen der Parteien werden durch einen gemeinsamen Divisor geteilt, und die sich ergebenden Quotienten werden standardmäßig gerundet, um die Zahl der Mandate zu erhalten; der Divisor wird dabei so bestimmt, daß die vorgegebene Gesamtmandatszahl voll ausgeschöpft wird²⁴.

Bei der Bundestagswahl 2002 kann jede Zahl zwischen 74 762.9 und 75 004.7 als Divisor dienen. Zwischen diesen Grenzen bietet sich als „schöner“ Divisor die Zahl 75 000 an. Wird eine andere Zahl zwischen 74 762.9 und 75 004.7 als Divisor genommen, so ändern sich bei den Quotienten die Nachkommastellen nur so geringfügig, daß eine standardmäßige Rundung zu genau denselben Mandatszahlen führt. Wäre der Divisor kleiner als die untere Grenze, dann würden mehr als 596 Mandate zugeteilt; wäre er größer als die obere Grenze, dann würden weniger vergeben.

Mit Worten beschrieben liefert die Methode für jedes volle Ausschöpfen von 75 000 Stimmen ein „Vollmandat“; wenn am Ende mehr als 37 500 Reststimmen verbleiben, so gibt die Standardrundung noch ein letztes „Rundungsmandat“ hinzu (37 500 dividiert durch 75 000 ist gleich 0.5).

Die Divisormethode mit Standardrundung berechnet somit bei der Bundestagswahl 2002 für die Oberzuteilung die in der obenstehenden Tabelle aufgeführten Mandatszahlen (s. Tabelle).

Es ist bemerkenswert, daß bei Kenntnis eines Divisors die Mandatszuteilung für jede Partei *einzel*n überprüft werden kann, ohne die Stimmenergebnisse der konkurrierenden Parteien zu kennen. Alle Informationen, die die Rechnung von den anderen Parteien benötigt, sind schon im Divisor kodiert.

Diese Ausführungen gelangen zu einem klaren Zwischenergebnis. Die vom BVerfG entwickelte qualitative Forderung, daß Verhältniswahlssysteme auf die Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen zielen müssen, zeichnet unter allen denkbaren Mandatszuteilungsmethoden genau eine aus: die Divisormethode mit Standardrun-

Gesetzgebung 1919, S. 592 (608); M. L. Balinski/H. P. Young, Fair Representation – Meeting the Ideal of One Man, One Vote, Second Edition, 2001, S. 101.

24 Zu dem im Text beschriebenen Rechenweg gibt es (mindestens) drei Alternativen: (1) eine Tabelle von Höchstzahlen, die auf Teilerfolgen „1, 3, 5 usw.“ beruhen; (2) eine Tabelle von Rangmaßzahlen, wie sie der Deutsche Bundestag benutzt; (3) einen Zweisrittalgorithmus, der im ersten Schritt nahe an das Zuteilungsergebnis hinspringt und im zweiten Schritt etwaig auftretende Diskrepanzen beseitigt. – Die Divisormethode mit Standardrundung (*Sainte-Laguë/Schepers*) ist dem Bundestag durchaus bekannt, weil er diese Methode für seine interne Arbeit benutzt (Besetzung der Ausschüsse und Verteilung der Ausschußvorsitze).

dung (*Sainte-Laguë/Schepers*). Nur diese Methode garantiert bei jeder Anwendung eine erfolgswertoptimale Mandatzuteilung in dem Sinn, daß die Erfolgswertunterschiede zweier beliebiger Wählerstimmen so klein werden, wie es nur geht. Damit wird dem vom strengen Gleichheitssatz geforderten Nichtvorliegen vermeidbarer Ungleichheit soweit wie möglich Rechnung getragen.

Für die Divisormethode mit Standardrundung (*Sainte-Laguë/Schepers*) spricht auch, daß ihre Berechnungsvorschrift transparenter ist als die der Quotenmethode mit Ausgleich nach größten Resten (*Hare/Niemeyer*), die das BWG vorschreibt²⁵.

Zudem läßt sich diese Zuteilungsmethode leichter an die vom BWG angestrebte, mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl anpassen, wie wir unter IV. sehen werden.

IV. Mit der Personenwahl verbundene Verhältnisrechnungen

Von den mannigfaltigen Möglichkeiten, eine mit der Personenwahl verbundene Verhältnisrechnung durchzuführen, wird an dieser Stelle die *direktmandatsbedingte Divisormethode mit Standardrundung* dargestellt²⁶. Sie rechnet wie folgt: Erstens wird für jede Partei die *Personenwahl-Mandatszähl* notiert, das heißt die Anzahl der Direktmandate. Zweitens wird für jede Partei die Zahl der zuteilungsberechtigten Zweitstimmen durch einen Divisor geteilt und der sich ergebene Quotient standardmäßig gerundet, um die *Verhältniswahl-Mandatszähl* zu erhalten. Abschließend liefert die größere dieser beiden Mandatszähl das tatsächliche Zuteilungsergebnis; dabei wird der Divisor so bestimmt, daß alle Parteien zusammen die vorgeschriebene Gesamtmandatszähl vollständig ausschöpfen.

Das beigefügte Schaubild (s. Seite 411) zeigt, wie die Methode bei der Bundestagswahl 2002 gewirkt hätte, zunächst in der Oberzuteilung an die Parteien auf Bundesebene und dann in den Unterzuteilungen an die Landeslisten²⁷.

25 Die Methode folgt dem Motto „Teile und ordne!“. Wesentlich ist die *Quote*, die man erhält, indem die Gesamtstimmenzahl durch die Gesamtmandatszähl dividiert wird. Die Stimmenzahlen der Parteien werden durch die Quote (für 2002 beträgt sie 74 866,6) geteilt, und die sich ergebenden *Idealansprüche* werden gemäß Nachkomma-Bruchteilen geordnet. In der *Hauptzuteilung* bekommen die Parteien so viele Mandate, wie die ganzzahligen Vorkommteile ihrer Idealansprüche ausmachen (im Jahr 2002: 593); in der *Restzuteilung* werden die verbleibenden Mandate (im Jahr 2002: 3) in der Reihenfolge der geordneten Nachkommteile der Idealansprüche zugeteilt (im Jahr 2002: SPD, GRÜNE, CSU):

	SPD	CDU	CSU	GRÜNE	FDP	Summe
Stimmen	18 488 668	14 167 561	4 315 080	4 110 355	3 538 815	44 620 479
Idealanspruch	246,95	189,24	57,64	54,9	47,27	596,00
Hauptzuteilung	246	189	57	54	47	593
Restzuteilung	1	0	1	1	0	3
Mandate	247	189	58	55	47	596

26 *Pukelsheim* (s. Anm. 6), [b] S. 100.

27 Die Zweibuchstabenkürzel für die Bundesländer expandieren wie folgt: SH Schleswig-Holstein, HB Bremen, NW Nordrhein-Westfalen, RP Rheinland-Pfalz, MV Mecklenburg-Vorpommern, BB Brandenburg, SN Sachsen, BY Bayern, HH Hamburg, ST Sachsen-Anhalt, HE Hessen, BW Baden-Württemberg, NI Niedersachsen, BE Berlin, TH Thüringen, SL Saarland.

Die Oberzuteilung ist zeilenweise zu lesen. Für jede Partei sind die im Bundesgebiet auf sie entfallenen zuteilungsberechtigten Zweitstimmen angegeben. Da keine der für die PDS abgegebenen Zweitstimmen zuteilungsberechtigt war, steht bei ihr dort eine Null. In der nächsten Zeile bedeutet in der SPD-Spalte der Eintrag 171 v 247 = 247, daß erstens die Partei 171 Direktmandate gewonnen hat und zweitens die Verhältnisrechnung der Partei 247 Verhältniswahl-Mandate zugesteht. Das Winkelzeichen v wird als „oder“ gelesen²⁸ und besagt, daß die größere von der einen oder der anderen Zahl zu nehmen ist. Also teilt die Methode der SPD 247 Mandate zu. Zusammen summieren sich die zugeteilten Mandate zu 598 auf, der in § 1 BWG vorgegebenen Gesamtzahl. Das Zuteilungsergebnis ist identisch mit demjenigen, zu dem das geltende BWG führt.

Die Unterzuteilungen sind spaltenweise zu lesen, der zugehörige Divisor wird als letzter Eintrag angegeben. In der SPD-Spalte schlagen viermal die Direktmandatsgewinne durch (HH, BB, ST, TH), fünfmal sind Personenwahl- und Verhältniswahl-Mandate ausgeglichen (SH, MV, HB, BE, SL) und siebenmal ist die Verhältnisrechnung bestimmend (NI, NW, SN, HE, RP, BY, BW). Auch in den anderen Fällen ist nicht vorhersagbar, ob die Personenwahl- oder die Verhältniswahl-Mandate dominieren. Variierende Stimmenergebnisse ziehen eben auch variierende Rechenergebnisse nach sich.

Anders als in § 6 BWG besteht bei der direktmandatsbedingten Divisormethode mit Standardrundung keinerlei Notwendigkeit, die Direktmandatsgewinne der PDS und die der anderen Parteien unterschiedlich zu behandeln. In der Tat kann man die Methode so deuten, daß sie voll zum Tragen bringt, was das BWG nur im Keim anlegt: Wer mehr Direktmandate gewinnt als die Verhältnisrechnung hergibt, behält diese Direktmandatsgewinne und scheidet im Gegenzug aus einer neu anzusetzenden Verhältnisrechnung aus. Bei mehrstufiger Anwendung dieser dem § 6 BWG nachempfundenen Regel führt die reine, nicht direktmandatsbedingte Divisormethode mit Standardrundung (*Sainte-Laguë/Schepers*) zu demselben Ergebnis²⁹.

28 Das Zeichen v ist die stilisierte Initiale von lat. „vel“, dt. „oder“.

29 Dieser alternative Rechenweg wird anhand der Unterzuteilung der 247 Mandate an die SPD-Landeslisten verdeutlicht. In der ersten Stufe wird festgestellt, daß die PDS zwei Direktmandate gewonnen hat, aber keine zuteilungsberechtigten Zweitstimmen. Somit erhält sie zwei Mandate und scheidet von der weiteren Rechnung aus. Von den verbleibenden 596 Mandaten entfallen 247 auf die SPD (Divisor 75 000). In der zweiten Stufe verteilt die reine Divisormethode mit Standardrundung (*Sainte-Laguë/Schepers*) diese 247 SPD-Mandate auf die SPD-Landeslisten (Divisor 74 400). So wie im BWG kommt es zu Überhangmandaten in HH (1), ST (2) und TH (1). Diese drei Landeslisten erhalten somit ihre Direktmandatsgewinne (6, 10 bzw. 9 Mandate) und scheiden aus. In einer dritten Stufe werden die übrigen 222 Mandate den übrigen 13 Landeslisten zugeteilt (Divisor 75 500). Nun stehen in BB 10 Direktmandaten nur noch 9 Verhältniswahl-Mandate gegenüber. Also wird BB wieder direkt bedient und ausgeschieden. In einer vierten Stufe werden die übrigen 212 Mandate den übrigen 12 Landeslisten zugeteilt (Divisor 76 000). Jetzt reichen die Verhältniswahl-Mandate aus, um alle Direktmandatsgewinne der 12 Landeslisten abzudecken. Die Verteilungsrechnung ist also nach vier Stufen beendet und liefert dasselbe Zuteilungsergebnis, das das Schaubild darstellt. Statt mehrstufig vorzugehen, berechnet die direktmandatsbedingte Divisormethode mit Standardrundung das Ergebnis in einem Schritt.

Schaubild: Direktmandatsbedingte Divisormethode mit Standardrundung
Wahl zum 15. Deutschen Bundestag am 22. September 2002

	SPD	CDU	CSU	GRÜNE	FDP	PDS
Oberzuteilung von 598 Mandaten an die Parteien (Divisor = 75 000)						
Bund	18 488 668 171 v 247=247	14 167 561 82 v 189=189	4 315 080 43 v 58 = 58	4 110 355 1 v 55 = 55	3 538 815 0 v 47 = 47	0 2 v 0=2
Untierzuteilungen an die Landeslisten (n. a. = nicht angetreten)						
SH	743 838 10 v 10=10	625 100 1 v 8=8	n. a.	162 425 0 v 2=2	139 417 0 v 2=2	0 0 v 0=0
MV	405 415 5 v 5=5	294 746 2 v 4=4	n. a.	34 180 0 v 0=0	52 816 0 v 1=1	0 0 v 0=0
HH	404 738 6 v 5=6	270 318 0 v 4=4	n. a.	156 010 0 v 2=2	65 574 0 v 1=1	0 0 v 0=0
NI	2 318 625 25 v 31=31	1 673 495 4 v 22=22	n. a.	353 644 0 v 5=5	342 990 0 v 5=5	0 0 v 0=0
HB	183 368 2 v 2=2	92 774 0 v 1=1	n. a.	56 632 0 v 1=1	25 306 0 v 0=0	0 0 v 0=0
BB	707 871 10 v 9=10	339 868 0 v 4=4	n. a.	68 765 0 v 1=1	88 685 0 v 1=1	0 0 v 0=0
ST	618 016 10 v 8=10	415 486 0 v 5=5	n. a.	48 574 0 v 1=1	108 267 0 v 1=1	0 0 v 0=0
BE	685 170 9 v 9=9	484 017 0 v 6=6	n. a.	274 008 1 v 4=4	124 004 0 v 2=2	0 2 v 0=2
NW	4 499 388 45 v 59=59	3 675 732 19 v 49=49	n. a.	930 684 0 v 12=12	978 841 0 v 13=13	0 0 v 0=0
SN	861 685 4 v 11=11	868 167 13 v 11=13	n. a.	119 530 0 v 2=2	187 759 0 v 2=2	0 0 v 0=0
HE	1 355 496 17 v 18=18	1 266 054 4 v 17=17	n. a.	366 032 0 v 5=5	280 927 0 v 4=4	0 0 v 0=0
TH	578 726 9 v 8=9	426 162 1 v 6=6	n. a.	61 799 0 v 1=1	84 882 0 v 1=1	0 0 v 0=0
RP	918 736 7 v 12=12	967 011 8 v 13=13	n. a.	190 645 0 v 2=2	223 761 0 v 3=3	0 0 v 0=0
BY	1 922 551 1 v 25=25	n. a.	4 315 080 43 v 58=58	562 483 0 v 7=7	332 675 0 v 4=4	0 0 v 0=0
BW	1 989 524 7 v 26=26	2 543 789 30 v 34=34	n. a.	676 342 0 v 9=9	461 801 0 v 6=6	0 0 v 0=0
SL	295 521 4 v 4=4	224 842 0 v 3=3	n. a.	48 602 0 v 1=1	41 110 0 v 1=1	0 0 v 0=0
Divisor	76 000	75 700	75 000	77 000	76 000	–

Die Methode gründet auf einer Verhältnisrechnung der zuteilungsberechtigten Zweitstimmen, außer wenn Direktmandatsgewinne mehr Mandate verlangen. Bei der Bundes-SPD bedeutet $171 \text{ v } 247 = 247$, daß sie 171 Direktmandate gewonnen hat und ihr 247 Verhältniswahl-Mandate zustehen. Das Zuteilungsergebnis ist die größere dieser beiden Zahlen, also 247.

Die direktmandatsbedingte Divisormethode mit Standardrundung bleibt erfolgswertoptimal, wie unter III. ausgeführt. Allerdings galt dort *absolute Erfolgswertoptimalität*, indem alle Mandatstransfers zwischen je zwei Parteien hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Erfolgswertunterschiede der Wählerstimmen untersucht wurden. Bei der direktmandatsbedingten Methode gilt nur noch eine *bedingte Erfolgswertoptimalität*, die dadurch eingeschränkt ist, daß die Personenwahl-Komponente die Direktmandatsgewinne garantiert und in der Verhältniswahl-Komponente zur Prüfung der Erfolgswertgleichheit nicht mehr alle Mandatstransfers zugelassen sind, sondern nur noch solche, die die Direktmandatsgewinne unangetastet lassen.

Der Preis, den diese Methode für die Verbindung von Personenwahl und Verhältniswahl zahlt, ist also eine

Abschwächung der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen. Mit anderen Worten: den Preis zahlt die Verhältniswahl-Komponente. Es geht auch anders herum. Eine andere Methode könnte die Ergebnisse der Verhältniswahl als sakrosankt erklären und die Direktmandatsgewinne relativieren, etwa indem die Wahlkreissieger mit den geringsten Erststimmenergebnissen nicht mehr zum Zuge kommen. Dann zahlt die Zeche die Personenwahl-Komponente³⁰.

³⁰ Oder der Anteil der Direktmandate an den Gesamtmandaten wird verkleinert. Oder angefallene Überhangmandate werden anschließend beseitigt wie in *G. H. Mann*, Die unumgängliche Umkehr bei der Berechnung von Überhangmandaten: Reformvorschläge, ZParl 1996, S. 398. Siehe auch *Pukelsheim* (Anm. 6), [b] S. 97.

Der Gesetzgeber hätte mannigfaltige Möglichkeiten, eine mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl herbeizuführen, wenn er nur wollte. Aber er will nicht, wie schon das BVerfG bemerkt hat³¹. Üblicherweise wird danach unterschieden, welcher der großen Volksparteien die angefallenen Überhangmandate zugute gekommen sind³², und da ist der Saldo mit CDU 31 und SPD 25 (sowie 1953 DP 1) einigermaßen ausgeglichen. Doch das sind die falschen Zahlen, um die Situation richtig zu beurteilen. Unterscheidet man nämlich nach Regierungs- und Oppositionsparteien, dann winkt der Regierungsmehrheit eine fast sichere Prämierung: 49mal hat sie von Überhangmandaten profitiert, die Oppositionsminderheit nur 8mal. Wie sollte es da für den Gesetzgeber opportun sein, die Mehrheitsprämie, die das BWG ihm in den Schoß legt, zu neutralisieren?

Das BWG krankt daran, daß es nicht hält, was es verspricht. § 1 BWG verspricht eine mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl, wogegen die §§ 5 bis 7 BWG eine mit der Personenwahl *unverbundene* Verhältnisrechnung festlegen. Manchmal sind die Ergebnisse der beiden unverbundenen Rechnungen miteinander verträglich, manchmal nicht. Die dann anfallenden Überhangmandate empfindet das BVerfG als „notwendige Folge“ der personalisierten Verhältniswahl³³. Das ist ein zu pauschales Fehlurteil. Überhangmandate sind eine notwendige Folge der mangelhaften Regelungen des BWG, nicht aber eines jeden Systems einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl.

Die direktmandatsbedingte Divisormethode mit Standardrundung kennt keine Überhangmandate, nicht als praktische Möglichkeit und noch nicht einmal als theoretischen Begriff.

Die Methode kennt auch keinen Doppelerfolgsausschluß. Denn die Erst- und Zweitstimmen aller Wähler werden von vornherein parallel in der Rechnung mitgeführt und nicht erst retrospektiv abgeglichen.

Schließlich kennt die Methode auch keine Stimmgewichtsumkehr, die die Absurditäten des BWG auf die Spitze treibt, indem mehr Stimmen weniger Mandate oder weniger Stimmen mehr Mandate einbringen können³⁴.

V. Horrorszenario einer wegsterbenden Überhangmandatsmehrheit

Die Überhangmandatsproblematik paralyisiert das BVerfG auch deshalb, weil das Gericht weder dem Gesetzgeber auferlegt, Überhangmandate zu identifizieren,

noch diese Identifizierung selbst nachholt. Überhangmandate existieren zwar, aber sie sind nicht identifizierbar. Eine solche Existenz ohne Dasein ist ein schillerndes Konstrukt.

Im Nachrückerurteil³⁵ sah sich das Gericht zumindest dann zu einer Identifizierung in der Lage, wenn Wahlkreisabgeordnete ausscheiden. Für die so frei gewordenen Mandate kommt bei einer Partei, die in dem betreffenden Land über Überhangmandate verfügt, keiner der auf der Landesliste geführten Kandidaten als Nachrücker in Frage. Diese Regelung macht nur Sinn, wenn das freigewordene Mandat ein Überhangmandat war. Von dem Mandatsträger, der das umstrittene Mandat frei gemacht hat, wird nur berichtet, daß er verstarb. Das BVerfG verfährt also *de facto* nach der Entscheidungsregel: *Wer zuerst stirbt, hatte ein Überhangmandat inne*.

Wenn einem Steuersünder zur Begleichung seiner Schuld die erstbesten 1000 Euro weggenommen werden, deren man habhaft werden kann, dann macht das Sinn. Geld ist ununterscheidbar, *pecunia non olet*. Ein solches Argument trifft auf Abgeordnete nicht zu. Daß der Tod eines Mandatsträgers oder sonstige private Gründe für sein Ausscheiden *ex post* die Qualität eines Mandats bestimmen, entbehrt jeder demokratischen Logik.

Vor allen Dingen läuft die Entscheidungsregel des BVerfG dem funktionalen Zweck einer demokratischen Wahl zuwider, für die Dauer der Wahlperiode solide parlamentarische Rahmenbedingungen zu schaffen. Bei einem knappen Wahlausgang bräuchte die Oppositionsminderheit nur abzuwarten, daß der Regierungsmehrheit genügend Mandatsträger „wegsterben“. In welchem Maß knappe und umstrittene Wahlausgänge die demokratische Legitimation der Amtsträger in Frage stellen können, hat das Wahlchaos der US-amerikanischen Präsidentschaftswahlen 2000 deutlich gemacht.

Vor einem knappen Wahlausgang mit ähnlich chaotischem Potential sind auch wir nicht gefeit. Dazu brauchen wir nur anzunehmen, daß bei der Bundestagswahl 2002 in Nordrhein-Westfalen 300 000 Wähler CDU statt SPD gewählt hätten. Trotz einer solchen Wählerwanderung wären gemäß dem BWG dieselben Überhangmandate angefallen wie vorher. Die jetzige Regierungskoalition brächte es einschließlich vier Überhangmandaten (1 in HH, 2 in ST, 1 in TH) auf nur 302 Mandate, die Opposition mit einem Überhangmandat (SN) dagegen auf zusammen 301.

Sobald einer der 25 SPD-Abgeordneten aus Hamburg, Sachsen-Anhalt oder Thüringen stirbt oder ausscheidet, fällt das Mandat auf Geheiß des BVerfG weg und es entsteht eine Pattsituation. Beim zweiten Abgang ist die Mehrheit verloren. Das politische Chaos würde verlängert, wenn zwischendurch einer der zwölf CDU-Abgeordneten aus Sachsen das Zeitliche segnet. Da bei einem knappen Wahlausgang mehr Überhangmandate anfallen dürften als dieses Mal, könnte sich die Phase politischer Agonie hinziehen.

Die Verantwortung für ein solches Horrorszenario trägt das BVerfG mit seiner Ansicht, daß ein Überhangmandat

31 BVerfGE 95, 335 (357). „Der Gesetzgeber hat sich gleichwohl nicht veranlaßt gesehen, das Entstehen von Überhangmandaten durch eine andere Regelung zu vermeiden oder in irgendeiner Weise deren Wirkung (voll) zu neutralisieren.“

32 So in P. Schindler, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949–1999, Bd. I, 1999, S. 287; M. von Schwartzberg, Endgültiges Ergebnis der Wahl zum 15. Deutschen Bundestag am 22. September 2002, Wirtschaft und Statistik 2002, S. 823 (832).

33 BVerfGE 16, 130 (140); 79, 169 (171).

34 M. Fehndrich, Paradoxien des Bundestags-Wahlsystems, Spektrum der Wissenschaft, Februar 1999, S. 70–73; D. Ehlers/M. Lechleitner, Die Verfassungsmäßigkeit von Überhangmandaten, JZ 1997, S. 761.

35 BVerfGE 97, 317.

erst dann erkennbar wird, wenn der Mandatsträger stirbt. Diese makabre Identifizierungsregel hat das BVerfG in seinem Nachrückerurteil so nicht formuliert und wohl auch nicht intendiert, aber sie ist die praktische Konsequenz der richterlichen Entscheidung. Daß sie das politische Chaos einer wegsterbenden Überhangmandatsmehrheit Wirklichkeit werden läßt, bleibt hoffentlich eine reine Spekulation.

VI. Ausblick

In beeindruckender Konsistenz hat das BVerfG über die Jahre hinweg den Grundsatz der gleichen Wahl für Verhältniswahlssysteme an der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen orientiert. Der Erfolgswert einer Wählerstimme ist aber nicht nur ein qualitativer Begriff, sondern läßt sich aus dem Wortlaut der Gerichtsentscheidungen heraus zu einer quantitativen Größe präzisieren, als Quotient von Mandatsanteil und Stimmenanteil einer Partei. Bezugsgesamtheit für die Stimmenanteile sind dabei die zuteilungsberechtigten Zweitstimmen.

Um das Gleichheitsideal für die so präzisierten Erfolgswerte praktisch erfaßbar zu machen, folgen wir der pragmatischen Wegweisung des BVerfG, Wahlungleichheiten nur dann als prozeßrelevant anzusehen, wenn sie mit Mandatsverschiebungen einhergehen. Für die Erfolgswertgleichheit sind dann nur solche Unterschiede in den Erfolgswerten rechtserheblich, die von der Größenordnung her einem Mandatstransfer von einer zu einer anderen Partei entsprechen.

Die einzige Mandatszuteilungsmethode, die immer alle Erfolgswertunterschiede so gering stellt, daß kein Mandatstransfer ein besseres Ergebnis bringt, ist die Divisormethode mit Standardrundung (*Sainte-Laguë/Schepers*). Ob Abweichungen von diesem erfolgswertoptimalen Zuteilungsergebnis verfassungswidrig sind oder nicht, bleibt

in jedem umstrittenen Einzelfall zu prüfen. Wichtiger ist, daß für reine Verhältniswahlssysteme die Entscheidungen des BVerfG zu einem klaren, wohldefinierten Bezugspunkt hinführen.

Das BWG will aber kein reines Verhältniswahlssystem umsetzen, sondern strebt eine mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl an. Dies eröffnet einen Spielraum, in dem die Verbindung der beiden Systemkomponenten ausgestaltet werden kann. Die hier diskutierte direktmandatsbedingte Divisormethode mit Standardrundung läßt die Personenwahl-Ergebnisse voll zum Tragen kommen und schränkt die Verhältnisrechnung entsprechend ein. Eine bedingte Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen bleibt aber nach wie vor bestehen. Die Methode stellt sicher, daß ihre Verhältniswahlkomponente der Gleichheitsvorstellung des BVerfG soweit Rechnung trägt wie möglich.

Der wahlssystematische Ertrag unserer Untersuchungen ist beträchtlich. Die vom BWG vorgegebene Parlamentsgröße von 598 Mandaten wird genau ausgeschöpft. Die direktmandatsbedingte Divisormethode mit Standardrundung ist zudem frei von den Paradoxien, die im BWG irritieren: Die Methode kennt keine Stimmgewichtsumkehr, keinen Doppelerfolgsausschluß und keine Überhangmandate.

Insbesondere die Überhangmandate machen dem BVerfG zu schaffen. Die im Nachrückerurteil diktierte Regelung bringt die fatale Aussicht mit sich, daß nach einem knappen Wahlergebnis die Opposition abwarten kann, bis den Regierungsparteien die Mehrheit wegstirbt. Der funktionale Zweck einer demokratischen Wahl, für die Dauer einer Wahlperiode solide politische Rahmenbedingungen zu schaffen, entartet zu einer Farce. Es ist zu hoffen, daß Jurisdiktion oder Legislative es nicht soweit kommen läßt.