

Schriftleitung:

Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stüer, Richter am BGH-Senat für Anwaltssachen, Münster/Osnabrück (Schriftleitung, Abhandlungen, Berichte, Rezensionen) · Dr. Peter Szczekalla, Osnabrück (Redaktion)

Herausgeber:

Prof. Dr. Thomas von Danwitz, Köln/Luxemburg · Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn · Marion Eckertz-Höfer, Präsidentin des Bundesverwaltungsgerichts, Leipzig · Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages, Berlin · Prof. Dr. Wolfgang Kahl, Heidelberg · Prof. Dr. Christoph Moench, Rechtsanwalt, Berlin · Prof. Dr. Hans-Werner Rengeling, Osnabrück · Prof. Dr. Bernhard Stüer, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Münster/Osnabrück

Aufsätze

Direktmandatsorientierte Proporzanpassung: Eine mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl ohne negative Stimmgewichte

von Richard Peifer, Dr. Daniel Lübbert, Wiss. Ass. Kai-Friederike Oelbermann und Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim¹, Augsburg

Mit Urteil vom 03.07.2008 erteilte das Bundesverfassungsgericht dem Bundestag den Gesetzgebungsauftrag, die als grundgesetzwidrig erkannten negativen Stimmgewichte aus dem Bundeswahlgesetz zu entfernen. Der Aufsatz entwickelt eine neue Reparaturoption, die direktmandatsorientierte Proporzanpassung. Das Verfahren ist frei von den verfassungswidrigen negativen Stimmgewichten und erscheint als direkte Fortschreibung des alten Wahlsystems. Es ist eine mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl und es bewahrt das Zweitstimmen-System. Es garantiert jedem Wahlkreissieger das Direktmandat und es gewährleistet einheitliche Erfolgswertgleichheit der Zweitstimmen im gesamten Wahlgebiet.

I. Einleitung

Der Effekt des negativen Stimmgewichts kann dazu führen, dass die Zweitstimme eines Wählers ihre Wirkung nicht zu Gunsten, sondern zu Lasten der gewählten Partei entfaltet.² Diese absurde Gegenläufigkeit befand das Bundesverfassungsgericht für grundgesetzwidrig und gab dem Bundestag auf, negative Stimmgewichte aus dem Bundeswahlgesetz (BWG) zu entfernen. Seit dem Urteilspruch wurden in der Literatur diverse Reparaturoptionen diskutiert.³ Im September 2011 führte der Innenausschuss des Bundestages eine Sachverständigenanhörung durch, um die Gesetzentwürfe der Regierungskoalition CDU/CSU und FDP und der Oppositionsfraktionen SPD, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu analysieren.⁴ Die Anhörung führte nicht dazu, die vier Entwürfe auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen.⁵

Ein neuer Vorschlag, der wesentliche Anliegen aller vier Gesetzentwürfe aufnimmt, soll im Folgenden unter dem Namen *direktmandatsorientierte Proporzanpassung* nachgereicht werden.⁶ Wir erläutern das Verfahren in Abschnitt II. Die vom Bundesverfassungsgericht beanstandeten negativen Stimmgewichte treten bei diesem Verfahren nicht auf. Es garantiert jedem Wahlkreissieger das Direktmandat und gewährleistet bundesweite Erfolgswertgleichheit der Zweitstimmen (Ab-

schnitt III). Abschließend werden die Gemeinsamkeiten diskutiert, die das neue Verfahren mit den Gesetzentwürfen teilt (Abschnitt IV).

II. Direktmandatsorientierte Proporzanpassung

Die Abgeordneten des Bundestages werden nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gewählt (§ 1 Abs. 1 BWG). Die direktmandatsorientierte Proporzanpassung folgt dieser Vorgabe, indem sie Kandidatenaufstellung und Stimmgebung des alten Systems beibehält und die Verbindung von Personen- und Verhältniswahl neu ausgestaltet. Die Ergebnisse der Personenwahl – die Direktmandatserfolge – werden in jedem Verfahrensschritt mitgeführt, um sie bei der Verhältniswahlauswertung würdigen zu können. Unsere prototypischen Auswertungen vergangener Bundestagswahlen legen nahe, mehr als nur die Direktmandatsgewinne selbst vorzumerken. Beispielsweise errang die CDU bei der Wahl 2009 bundesweit 173 Direktmandate und die Oberzuteilung wies ihr ebenso viele Verhältnissitze

- Richard Peifer B.Sc. ist Informatikstudent an der Universität des Saarlandes. Dr. Daniel Lübbert ist Mitarbeiter der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags; der Beitrag gibt ausschließlich seine persönliche Auffassung wieder. Diplom-Mathematikerin Kai-Friederike Oelbermann ist Assistentin und Professor Dr. Friedrich Pukelsheim ist Ordinarius, beide am Lehrstuhl für Stochastik und ihre Anwendungen im Institut für Mathematik der Universität Augsburg.
- BVerfGE 121 (2009) 266–317 [294]. Negative Stimmgewichte wurden erstmals thematisiert von H. Meyer, KritV 77 (1994) 312–362 [321]. Siehe auch F. Pukelsheim, DVBI 123 (2008) 889–897 [892], W. Schreiber, BWahlG-Kommentar zum Bundeswahlgesetz, Köln 2009 [242], H. Meyer, Die Zukunft des Bundestagswahlrechts, Baden-Baden 2010 [59].
- So H. Meyer, DVBI 124 (2009) 137–146, J. Isensee, DVBI 125 (2010), 269–277, D. Lübbert/F. Arndt/F. Pukelsheim, ZParl 42 (2011) 426–435 m.v.w.N.
- Die Anhörungsakten sind auf der Internetseite www.uni-augsburg.de/pukelsheim/2011Berlin abrufbar.
- Der Gesetzentwurf der Regierungskoalition wurde am 29.09.2011 vom Bundestag verabschiedet und am 02.12.2011 verkündet (Bundesgesetzblatt I S. 2313–2314).
- Angestoßen durch die Initiative des Erstautors Richard Peifer, nachdem er die Anhörungsakten studiert hatte.

zu. Die Wahlkreissieger würden den Sitzanspruch voll ausschöpfen, Listenmandate zur verhältnismäßigen Berücksichtigung der Landeslisten stünden keine zur Verfügung.⁷

Zur Umgehung dieses Engpasses wird die Zahl der bundesweiten Direktmandate jeder Partei, für die zwei oder mehr Landeslisten zugelassen sind, um einen festen Prozentsatz erhöht und das erhöhte Ergebnis als *Mindestsitzzahl* vorge­merkt. Wir halten einen Aufschlag von zehn Prozent für sach­gemäß, zudem erscheinen damit die zahlenmäßigen Verfah­rensschritte hinlänglich transparent. Letztendlich bleibt es dem Gesetzgeber überlassen, für welchen Erhöhungsauf­schlag er sich entscheidet. Dank Erhöhung verbleiben den Parteien mit mehreren Landeslisten immer einige Listenman­date. Im Beispiel der Wahl 2009 würden auf diese Weise für die CDU 17 Listenmandate bereitgestellt.⁸

Für Parteien mit nur einer Landesliste wird keine Erhöhung vorgesehen, weil eine verhältnismäßige Berücksichtigung mehrerer Landeslisten nicht ansteht.⁹

Mit den so festgelegten Mindestsitzzahlen führt die direkt­mandatsorientierte Proporzanpassung die gewohnte Oberzuteilungsrechnung durch. Im Regelfall ist die Gesamtsitzzahl¹⁰ groß genug, damit nach der Oberzuteilung alle Parteien ihre Mindestsitzzahlen erreichen oder übertreffen. Der Regelfall wäre bei allen Bundestagswahlen bis 2005 eingetreten. Für die Untertzuteilungen der Parteisitze an die jeweiligen Landes­listen wird das direktmandatsbedingte Divisorverfahren mit Standardrundung (Augsburger Zuteilungsverfahren) ange­wandt.¹¹ Schaubild 1 dokumentiert die Auswertung der Wahl von 2005 zum 16. Deutschen Bundestag. Ein Blickfang (●) hebt die Zeilen hervor, in denen Mindestsitze oder Direkt­mandatsgewinne mehr Sitze erfordern, als der verhältnismä­ßige Sitzanspruch bereitstellen würde.

Im Ausnahmefall der Wahl von 2009 ist die Gesamtsitzzahl zu klein, um in der Oberzuteilung alle Mindestsitzzahlen zu befriedigen. Von 598 Ausgangssitzen würden auf die CDU nur 173 statt der vorgemerkten 173 + 17 = 190 Sitze ent­fallen, auf die CSU nur 42 statt 45. Wie der Name Proporz­anpassung suggeriert, wird hier die Sitzzahl nach oben ange­passt, bis die Ergebnisse der verhältnismäßigen Sitzzuteilung die vorgemerkten Mindestsitzzahlen erreichen oder übertref­fen.¹² Im Fall der Wahl 2009 sind Mindestsitze und Verhält­nisrechnung erstmals bei Hausgröße 653 reibungsfrei mitein­ander verbunden, siehe Schaubild 2.

Der folgende Normierungsvorschlag soll zeigen, dass die direkt­mandatsorientierte Proporzanpassung sich ohne größe­ren Aufwand in das BWG einpasst. § 6 beinhaltet die Ober­zuteilung der Sitze auf Bundesebene und regelt somit die par­teiliche Zusammensetzung des Bundestags. § 7 behandelt die parteiinternen Untertzuteilungen, die die personelle Zusam­mensetzung des Bundestags bestimmen, und resümiert ver­fahrenstechnische Details. Die übernommenen Textstücke des alten Gesetzes sind dementsprechend neu platziert.¹³

§ 6 Oberzuteilung an die Parteien auf Bundesebene

(1) [Zuteilungsberechtigung] ¹Für die Verteilung der nach den Landeslisten der Parteien zu besetzenden Sitze werden nur Parteien berücksichtigt, die mindestens 5 vom Hundert der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten oder

in mindestens drei Wahlkreisen einen Sitz errungen haben. ²Satz 1 findet auf Parteien nationaler Minderheiten keine Anwendung. ³Nicht berücksichtigt werden die Zweitstimmen derjenigen Wähler, die ihre Erststimme für einen im Wahlkreis erfolgreichen Bewerber abgegeben haben, der nicht von einer nach Satz 1 zu berücksichtigenden Partei vorgeschlagen ist.

(2) [Mindestsitze] ¹Für jede Partei wird die Zahl ihrer im Wahlgebiet vorgeschlagenen und erfolgreichen Wahlkreisbewerber als Mindestsitzzahl festgestellt. ²Die Mindestsitzzahlen der Parteien, für die mehrere Landeslisten zugelassen sind, werden um 10 vom Hundert erhöht und zur nächstliegenden ganzen Zahl gerundet. ³Zahlenbruchteile, die gleich 0,5 sind, werden aufgerundet.

(3) [Oberzuteilung] ¹Von der Gesamtsitzzahl (§ 1 Abs. 1) wird die Zahl der erfolgreichen Wahlkreisbewerber abgezogen, die nicht von einer nach Abs. 1 Satz 1 zu berücksichtigenden Partei vorgeschlagen sind; die verbleibenden Sitze werden wie folgt an die Parteien vergeben. ²Für jede Partei wird die Summe ihrer Zweitstimmen durch einen Zuteilungsdivisor (Bundesdivisor) geteilt. ³Das gemäß § 7 Abs. 3 zur nächstliegenden ganzen Zahl gerundete Teilungsergebnis ist die Sitzzahl der Partei. ⁴Der Zuteilungsdivisor ist gemäß § 7 Abs. 4 so zu bestimmen, dass alle zu vergebenden Sitze zugeteilt werden. ⁵Erhält eine Partei weniger Sitze, als ihre Mindestsitzzahl vorgibt, wird die Zahl der gemäß Satz 1 zu vergebenden Sitze erhöht, bis bei erneuter Berechnung nach den Sätzen 2 bis 4 jede Partei ihre Mindestsitzzahl erreicht oder übertrifft.

(4) [Mehrheitsklausel] ¹Erhält eine Partei, auf die mehr als die Hälfte der zu berücksichtigenden Zweitstimmen entfallen ist, nicht mehr als die Hälfte aller Sitze, werden für sie so viele weitere Sitze geschaffen, bis sie über eine absolute Sitzmehrheit verfügt. ²Eine erneute Berechnung nach Abs. 3 findet nicht statt.

§ 7 Untertzuteilungen an die Landeslisten der Parteien

(1) [Untertzuteilung] ¹Die nach § 6 einer Partei zustehenden Sitze werden ihren Landeslisten zugeteilt unter der Maßgabe, dass die Sitzzahl einer Landesliste nicht kleiner ist als die Zahl der von der Partei in den Wahlkreisen des Landes errungenen Sitze. ²Für jede Landesliste wird die Summe ihrer Zweitstimmen durch einen Zuteilungsdivisor (Parteidivisor) geteilt. ³Das ge-

7 Der CDU-Landesverband Brandenburg müsste sich mit einem einzigen Wahlkreissieger begnügen, obwohl dort die mehr als 300 000 CDU-Zweitstimmen normalerweise etwa vier oder fünf Sitze erwarten ließen.

8 17 = zehn Prozent von 173. – Für den CDU-Landesverband Brandenburg hätte eine Erhöhung um vier Sitze (zweieinhalb Prozent von 173) ausgereicht, weil der 174., 176. und 177. Sitz nach Brandenburg ginge. Der 175. CDU-Sitz wäre der Landesliste Bremen zugeteilt worden, auf die über 80 000 Zweitstimmen entfielen.

9 Diese Regelung betrifft derzeit nur die CSU in Bayern. Eine Ausnahme bildete die Wahl zum 3. Deutschen Bundestag 1957, in der die CSU mit zwei Landeslisten kandidierte (Bayern und Saarland).

10 § 1 Abs. 1 BWG: 598 (früher 656 bzw. 496).

11 Siehe etwa F. Pukelsheim, DVBl 123 (2008) 889–897 [894].

12 Rechentech­nisch reicht ein einziger Anpassungsschritt: Für jede Partei werden die Zweitstimmen durch (Mindestsitzzahl – 0,5) geteilt. Der kleinste dieser Quotienten liefert einen Divisor für die Endzuteilung.

13 Wie das BWG 2011 verzichtet die Neufassung von § 7 auf die Erwähnung von Listenverbindungen. Überhangmandate sind passé, das Nachrückverbot wird obsolet (§ 48 Abs. 1 Satz 2). Diese Folgeänderungen und andere (§§ 3, 46) sind hier nicht ausgeführt. – Die Regelung in § 7 Abs. 2 Satz 4, dass bei zu kurzen Landeslisten die überzähligen Sitze unbesetzt bleiben, könnte alternativ analog zu § 7a Abs. 6 Sätze 3–4 aus dem Entwurf von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bestimmen, überzählige Sitze an andere Landeslisten weiterzugeben; bei den bisherigen Bundestagswahlen hätte sich dies nicht ausgewirkt.

mäß Abs. 3 zur nächstliegenden ganzen Zahl gerundete Teilergebnisse oder, falls größer, die Zahl der von der Partei in den Wahlkreisen des Landes errungenen Sitze ist die Sitzzahl der Landesliste. ⁴Der Zuteilungsdivisor ist gemäß Abs. 4 so zu bestimmen, dass alle der Partei zustehenden Sitze zugeteilt werden.

(2) [Mandatierung] ¹Von der für jede Landesliste so ermittelten Abgeordnetenzahl wird die Zahl der von der Partei in den Wahlkreisen des Landes errungenen Sitze abgerechnet. ²Die restlichen Sitze werden aus der Landesliste in der dort festgelegten Reihenfolge besetzt. ³Bewerber, die in einem Wahlkreis gewählt sind, bleiben auf der Landesliste unberücksichtigt. ⁴Entfallen auf eine Landesliste mehr Sitze als Bewerber benannt sind, so bleiben diese Sitze unbesetzt.

(3) [Standardrundung] ¹Die Teilergebnisse in Abs. 1 und § 6 Abs. 3 werden wie folgt gerundet. ²Zahlenbruchteile unter 0,5 werden auf die darunter liegende ganze Zahl abgerundet, solche über 0,5 werden auf die darüber liegende ganze Zahl aufgerundet. ³Zahlenbruchteile, die gleich 0,5 sind, werden so aufgerundet oder abgerundet, dass die Gesamtzahl der zu vergebenden Sitze eingehalten wird; ergeben sich dabei mehrere mögliche Sitzzuteilungen, so entscheidet das vom Bundeswahlleiter zu ziehende Los.

(4) [Divisorbestimmung] ¹Der jeweilige Zuteilungsdivisor in Abs. 1 oder § 6 Abs. 3 wird wie folgt bestimmt. ²Zunächst wird die Gesamtzahl der jeweiligen Zweitstimmen durch die Gesamtzahl der jeweils zu vergebenden Sitze geteilt. ³Werden danach mehr Sitze zugeteilt als zu vergeben sind, ist der Zuteilungsdivisor so heraufzusetzen, bis die Zahl der zu vergebenden Sitze erreicht ist; werden zu wenig zugeteilt, ist er entsprechend herunterzusetzen.

III. Verfahrensbewertung

Bei der Bewertung des neuen Verfahrens konzentrieren wir uns auf drei Punkte. Erstens ist das Verfahren immun gegen die negativen Stimmgewichte, die das Bundesverfassungsgericht für grundgesetzwidrig befand. Zweitens führt es zu einer optimalen Erfolgswertgleichheit der Zweitstimmen im gesamten Wahlgebiet. Drittens bewahrt es die Personenwahlergebnisse auf Landesebene, nimmt aber dafür föderale Unproportionalitäten in Kauf.

1. Abwesenheit negativer Stimmgewichte

Im Regelfall kommt die direktmandatsorientierte Proporzanpassung mit der Bundestagsgröße von 598 Sitzen zurecht. Nur im Ausnahmefall wird die Hausgröße angepasst, damit alle Parteien ihre Mindestsitzzahlen erreichen oder übertreffen und gleichzeitig in einem möglichst den Stimmenzahlen angenäherten Verhältnis im Bundestag vertreten sind.¹⁴ Dass dabei die Zweitstimme eines Wählers ihre Wirkung nicht zu Gunsten, sondern zu Lasten der gewählten Partei entfaltet, kann nicht eintreten.

Für die nach der Oberzuteilung einer Partei zustehenden Sitze werden in der parteiinternen Unterzuteilung die Stimmenerfolge aus Personen- und Verhältniswahl so verbunden, dass je Landesliste das bessere Ergebnis die Oberhand behält und das schlechtere zurücktritt.¹⁵ Das bessere Ergebnis kann bei weniger Zweitstimmen nicht größer werden, Gegenläufigkeiten werden unmöglich. Der vom Bundesverfassungsgericht monierte Effekt des negativen Stimmgewichts, dass die Zweitstimme eines Wählers ihre Wirkung zu Lasten der ge-

wählten Partei entfaltet, ist in den parteiinternen Unterzuteilungen ebenfalls ausgeschlossen.

2. Erfolgswertgleichheit der Zweitstimmen in der bundesweiten Oberzuteilung

Ist in der Oberzuteilung die endgültige Hausgröße erreicht, kommt für die Sitzzuteilung wie bisher das Divisorverfahren mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) zum Einsatz, das mit dem Grundsatz der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen vorzüglich harmoniert.¹⁶

Das Verfahren ist neutral und braucht keinerlei Sonderklauseln, um Unterschieden in Landesgrößen, Parteistärken oder Wahlbeteiligungen angemessene Rechnung zu tragen. So hätten bei der Wahl 2009 zur Deckung der 45 CSU-Wahlkreissieger anfangs drei Sitze gefehlt, die für sich genommen eine Anpassung von 598 auf 641 Bundestagssitze bewirkt hätten. Die Proporzanpassung würde in der Folge jede der Parteien – auch die großen – in angemessenem Verhältnis bedenken. Umgekehrt lässt die Verfahrensneutralität auch die Zweitstimmen für kleine Parteien in einem kleinen Land – wie für die FDP in Bremen – verhältnismäßig zur Geltung kommen.¹⁷

Durch die Anpassungsstrategie für die Bundestagsgröße bleiben alle Direktmandate immer erhalten, inklusive der früheren Überhangmandate. Jedoch ist die Kategorisierung in reguläre Mandate, Überhangmandate und Ausgleichsmandate nunmehr inhaltsleer. So würde bei der Wahl 2009 die Hausgröße von 598 auf 653 Sitze angepasst. Die hinzutretenden 55 Sitze sind weder als Überhangmandate noch als Ausgleichsmandate identifizierbar. Es gibt keine eindimensionale Kausalität, gemäß der die Sitze nur auf die Erststimmen oder nur auf die Zweitstimmen zurückzuführen wären. Die verbundene Auswertung von Erststimmen und Zweitstimmen bietet damit keinen Platz für das Konstrukt eines doppelten Stimmgewichts. Die Erststimmen als Erfolg der Personenwahl und die Zweitstimmen als Ergebnis der Verhältniswahl bedingen sich gegenseitig und liefern erst im Verbund die schlussendlichen Sitzzuteilungen an die Parteien (Oberzuteilung) und ihre Landeslisten (Unterzuteilungen).¹⁸

3. Föderale Unproportionalitäten in den parteiinternen Unterzuteilungen

Während die bundesweite Oberzuteilung mit dem Motto *Verhältniswahl vor Personenwahl* den Grundcharakter einer Verhältniswahl trägt,¹⁹ gestatten die parteiinternen Unterzuteilungen mit der Umkehrung *Personenwahl vor Verhältnis-*

¹⁴ BVerfGE 121 (2009) 266–317 [296].

¹⁵ Das *bessere Ergebnis* der Landesliste einer Partei ist das *Maximum* $\max\{D, V\}$, wobei mit D die Direktmandatsgewinne und mit V der verhältnismäßige Sitzanspruch bezeichnet sei. Das Maximum kann nicht wachsen, wenn D oder V kleiner werden. Im Gegensatz dazu operierte das BWG 2008 mit der *Unterschiedszahl* $D - V$, die wächst, wenn V kleiner wird. Diese Gegenläufigkeit führte im Zusammenspiel mit Ober- und Unterzuteilung zu den beanstandeten negativen Stimmgewichten im BWG 2008.

¹⁶ Siehe F. Pukelsheim, DVBl 123 (2008) 889–897 [890] m.v.w.N.

¹⁷ F. Pukelsheim/C. Schuhmacher, AJP/PJA 20 (2011) 1581–1599 [1587], konkretisieren die Auswirkungen unterschiedlicher Wahlkreis-Kennzahlen am Beispiel des Kantons Zürich.

¹⁸ Die Nachrückerregelung aus Landeslisten in § 48 Abs. 1 Satz 1 BWG kann unverändert fort dauern. Zur Vermeidung von Nachwahlen könnte § 24 BWG analog zu Nr. 9 im Gesetzentwurf der SPD geändert werden.

¹⁹ BVerfGE 121 (2009) 266–317 [297].

wahl eine angemessene Gewichtung der Direktmandate.²⁰ Einer Landesliste werden so viele Sitze zugeteilt, wie die Zahl ihrer Wahlkreissieger ausmacht oder, falls größer, wie die Verhältnisrechnung ergibt. Die Verfahrensvorschrift, die dazu in den Unterteilungen eingesetzt wird, ist die direktmandatsbedingte Variante des Divisorverfahrens mit Standardrundung (Augsburger Zuteilungsverfahren).²¹

Die direktmandatsbedingte Verfahrensvariante liefert eine durch die Direktmandatsgewinne bedingte und somit differenzierte Erfolgswertgleichheit.²² Differenzierungen der Wahlgleichheit bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets besonderer, sachlich legitimierter »zwingender« Gründe.²³ Diese würden wir im Erhalt der Personenwahlergebnisse und in der Respektierung der föderalen Gliederung des Wahlgebiets als gegeben ansehen. Sind somit in den Unterteilungen föderale Unproportionalitäten grundsätzlich erlaubt, bleibt zu klären, mit welcher Intensität in das – gleiche – Wahlrecht eingegriffen wird. Es mag dahin gestellt bleiben, wo die verfassungskonforme Eingriffsgrenze zu ziehen wäre. Sie scheint uns in einiger Ferne zu liegen, wenn wir uns an der bisherigen politischen Wirklichkeit orientieren.²⁴

Was den Ausnahmefall der Wahl 2009 angeht, würden föderale Unproportionalitäten nur bei der CDU-Unterteilung auftreten. Die direktmandatsorientierte Proporzanpassung würde dafür 190 Sitze bereitstellen, vier weniger als der Ist-Zustand mit $173 + 21 = 194$ Sitzen. Der Unterschied zwischen diesen beiden Sitzzuteilungen ist so gering, dass wir keine grundsätzlich unterschiedlichen Wertigkeiten erkennen können.²⁵ In früheren Jahren wären bei acht Wahlen insgesamt elf Fälle von Unterteilungen mit Unproportionalitäten aufgetreten. Diese Zuteilungen hätten sich von denen unterschieden, die das – erfolgswertoptimale – Divisorverfahren mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) geliefert hätte. Das Bundesverfassungsgericht misst Wahlfehler am Einfluss auf die Mandatsverteilung.²⁶ Diesem Maßstab folgend beziffern wir den Unterschied durch die Anzahl der Mandats-transfers, die es braucht, um die tatsächliche Zuteilung in die erfolgswertoptimale Zuteilung zu überführen. Die 2009 tatsächlich vollzogene Zuteilung der CDU-Landeslisten unterschied sich von der hypothetisch-erfolgswertoptimalen Zuteilung um zwölf Transfers bei 194 Sitzen. Die früheren elf Fälle hätten Unproportionalitäten von meist schwächerem oder höchstens gleichem Ausmaß produziert.²⁷ Aus quantitativer Sicht ist kein signifikanter Hinweis erkennbar, dass das neue Verfahren ernsthafte Probleme mit sich gebracht hätte.

IV. Aus Vier mach Eins

Nach Einschätzung der Autoren realisiert die direktmandatsorientierte Proporzanpassung wesentliche Anliegen der vier in die Beratungen eingebrachten Gesetzentwürfe. Der Koalitionsentwurf von CDU/CSU und FDP betont, nicht ausschließlich dem Zweitstimmenproporz zu folgen, sondern auch die Ergebnisse der vorgeschalteten Mehrheitswahl in Form der Direktmandate der Wahlkreisbewerber zu erhalten.²⁸ Die direktmandatsorientierte Proporzanpassung folgt dem Zweitstimmenproporz zwar in der Oberzuteilung, in der es um die parteiliche Zusammensetzung des Bundestags geht. Aber in den parteiinternen Unterteilungen, die die personelle Zusammensetzung bestimmen, wird der Zweitstimmenproporz zugunsten der Personenwahl eingeschränkt,

um die Direktmandate der Wahlkreissieger zu erhalten. Dies gilt auch für die Mandate, die bisher dem Überhang zuzurechnen waren. Die Gesamtheit der Direktmandate einer Partei werden durch mindestens zehn Prozent Listenmandate ergänzt, um etwaige parteiinterne Unproportionalitäten in Grenzen zu halten.²⁹

Die drei Entwürfe der Opposition liegen vergleichsweise enger beieinander.³⁰ Sie unterscheiden sich darin, wie ihre jeweilige Oberzuteilung die Parteien behandelt, deren bundesweite Zahl der Wahlkreissieger größer ist als der Sitzanspruch aus der Verhältnisrechnung: Kappung der schwächsten Wahlkreissieger (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN), Anpassung der Hausgröße auf der Grundlage einer Vorabkalkulation (SPD) und Ausgleich der Unterschiedszahl(en) durch Anpassung der Hausgröße (DIE LINKE). Den Entwürfen ist gemeinsam, die parteiinternen Unterteilungen auf die direktmandatsbedingte Variante des Divisorverfahrens mit Standardrundung (Augsburger Zuteilungsverfahren) zu gründen.

Das hier vorgestellte Verfahren der direktmandatsorientierten Proporzanpassung sehen wir als Synthese dieser vielfachen Zielsetzungen. Es richtet die Oberzuteilung ebenfalls auf die Verhältnismäßigkeit zwischen den Parteien aus und garantiert gleichzeitig allen Wahlkreissiegern ihr Direktmandat. Föderale Unproportionalitäten bei den parteiinternen Unterteilungen werden durch den Puffer der garantierten Mindestsitzzahlen abgedeckt, ohne dass dabei verfassungswidrige negative Stimmgewichte entstehen können.

20 BVerfGE 121 (2009) 266–317 [296].

21 Die vorher gegebenenfalls vorgenommene Hausgrößenanpassung stellt sicher, dass die Unterteilungen ein widerspruchsfreies Ergebnis zulassen, wenn die Direktmandate als Nebenbedingung garantiert werden.

22 Dies betrifft nur Parteien, für die bei der Endzuteilung in mindestens einem Land die Zahl der Wahlkreissieger größer ist als der standardgerundete Zweitstimmenquotient. (Dies sind Parteien, für die nach altem Recht Überhangmandate angefallen wären.) In allen anderen Fällen wird wie in der Oberzuteilung dem Grundsatz der Erfolgswertgleichheit in bestmöglicher Weise Genüge getan.

23 BVerfGE 121 (2009) 266–317 [297].

24 BVerfGE 121 (2009) 266–317 [298].

25 Im Ist-Zustand haben Hamburg und Berlin je einen Sitz mehr, Nordrhein-Westfalen zwei Sitze. Schon ein Erhöhungsaufschlag von zwölf (statt zehn) Prozent würde die beiden Zuteilungen gleich machen.

26 BVerfGE 58 (1982) 175–176.

27 1994 CDU-Unterteilung: dreizehn Transfers bei 232 Sitzen, 1998 SPD-Unterteilung: dreizehn Transfers bei 285 Sitzen.

28 Bundestagsdrucksache 17/6290 (28.06.2011) [8].

29 Bundestagsdrucksache 17/6290 (28.06.2011) [12].

30 Bundestagsdrucksachen 17/4694 (09.02.2011), 17/5895 (24.05.2011), 17/5896 (25.05.2011).

Schaubild 1: Direktmandatsorientierte Proporzanpassung, Wahl zum 16. Deutschen Bundestag am 18.09.2005

16. WP 2005	mindestens Dir. +10 %	zuteilungsberechtigte Zweitstimmen	Sitzzuteilung	
			Quotient	Sitze
SPD	145 +15=160	16'194'665	213.1	213
CDU	106 +11=117	13'136'740	172.9	173
FDP	0 + 0= 0	4'648'144	61.2	61
LINKE	3 + 0= 3	4'118'194	54.2	54
GRÜNE	1 + 0= 1	3'838'326	50.504	51
CSU	44 = 44	3'494'309	46.0	46
Sa. [<i>Bundesdivisor</i>]	299	45'430'378	[76'000]	598

SPD	Dir.	Zweitst.	Quotient	Sitze	CDU	Dir.	Zweitst.	Quotient	Sitze	FDP	Dir.	Zweitst.	Quotient	Sitze
SH	5	655'361	8.2	8	SH	6	624'510	7.9	8	SH	0	173'320	2.3	2
MV	4	314'830	3.9	4	MV	3	293'316	3.7	4	MV	0	62'049	0.8	1
HH	6	365'546	4.6●	6	HH	0	272'418	3.4	3	HH	0	84'593	1.1	1
NI	25	2'058'174	25.7	26	NI	4	1'599'947	20.2	20	NI	0	426'341	5.54	6
HB	2	155'366	1.9	2	HB	0	82'389	1.0	1	HB	0	29'329	0.4	0
BB	10	561'689	7.0●	10	BB	0	322'400	4.1	4	BB	0	107'736	1.4	1
ST	10	474'909	5.9●	10	ST	0	357'663	4.51	5	ST	0	117'155	1.52	2
BE	7	637'674	8.0	8	BE	1	408'715	5.2	5	BE	0	152'157	2.0	2
NW	40	4'096'112	51.2	51	NW	24	3'524'351	44.4	44	NW	0	1'024'924	13.3	13
SN	3	649'807	8.1	8	SN	14	795'316	10.0●	14	SN	0	269'623	3.502	4
HE	13	1'197'762	15.0	15	HE	8	1'131'496	14.3	14	HE	0	392'123	5.1	5
TH	6	432'778	5.4●	6	TH	3	372'435	4.7	5	TH	0	115'009	1.49	1
RP	5	822'074	10.3	10	RP	10	877'632	11.1	11	RP	0	278'945	3.6	4
BY	1	1'806'548	22.6	23	BY	–	–	–	–	BY	0	673'817	8.8	9
BW	4	1'754'834	21.9	22	BW	33	2'283'085	28.8●	33	BW	0	693'835	9.0	9
SL	4	211'201	2.6●	4	SL	0	191'067	2.4	2	SL	0	47'188	0.6	1
Sa. [<i>Div.</i>]	145	16'194'665	[80'000]	213	Sa. [<i>Div.</i>]	106	13'136'740	[79'300]	173	Sa. [<i>Div.</i>]	0	4'648'144	[77'000]	61

LINKE	Dir.	Zweitst.	Quotient	Sitze	GRÜNE	Dir.	Zweitst.	Quotient	Sitze	Abkürzungen	
SH	0	78'755	1.0	1	SH	0	144'712	1.9	2	SH	Schleswig-Holstein
MV	0	234'702	3.0	3	MV	0	39'379	0.53	1	MV	Mecklenburg-Vorpommern
HH	0	59'463	0.8	1	HH	0	140'751	1.9	2	HH	Hamburg
NI	0	205'200	2.7	3	NI	0	354'853	4.7	5	NI	Niedersachsen
HB	0	30'570	0.4	0	HB	0	51'600	0.7	1	HB	Bremen
BB	0	416'359	5.4	5	BB	0	80'253	1.1	1	BB	Brandenburg
ST	0	385'422	5.0	5	ST	0	59'146	0.8	1	ST	Sachsen-Anhalt
BE	3	303'630	3.9	4	BE	1	254'546	3.4	3	BE	Berlin
NW	0	529'967	6.9	7	NW	0	782'551	10.4	10	NW	Nordrhein-Westfalen
SN	0	603'824	7.8	8	SN	0	126'850	1.7	2	SN	Sachsen
HE	0	178'913	2.3	2	HE	0	340'288	4.54	5	HE	Hessen
TH	0	378'340	4.9	5	TH	0	69'976	0.9	1	SH	Thüringen
RP	0	132'154	1.7	2	RP	0	172'900	2.3	2	RP	Rheinland-Pfalz
BY	0	244'701	3.2	3	BY	0	559'941	7.47	7	BY	Bayern
BW	0	219'105	2.8	3	BW	0	623'091	8.3	8	BW	Baden-Württemberg
SL	0	117'089	1.52	2	SL	0	37'489	0.4999	0	SL	Saarland
Sa. [<i>Div.</i>]	3	4'118'194	[77'000]	54	Sa. [<i>Div.</i>]	1	3'838'326	[75'000]	51	Sa.: Summe;	<i>Div.</i> : Parteidivisor

Die Oberzuteilung ist an der bundesweiten Zahl der Direktmandate (Dir.) orientiert, die für Parteien mit zwei oder mehr Landeslisten um zehn Prozent erhöht ist. Diese Mindestsitze werden 2005 schon bei Gesamtsitzzahl 598 vom Divisorverfahren mit Standardrundung (*Sainte-Laguë/Schepers*) getragen. Die Untertzuteilungen benutzen die direktmandatsbedingte Verfahrensvariante (Augsburger Zuteilungsverfahren), bei der die Zahl der Direktmandate (Dir.) zum Zuge kommt, wenn sie den standardgerundeten Zweitstimmenquotienten übertrifft (●). Ansonsten entfällt rund ein Sitz auf je so viele Stimmen, wie der jeweilige Parteidivisor angibt.

Schaubild 2: Direktmandatsorientierte Proporzanpassung, Wahl zum 17. Deutschen Bundestag am 27.09.2009

17. WP 2009	mindestens Dir. +10 %	zuteilungsberechtigte Zweitstimmen	Anfangszuteilung <i>Quotient</i>	Sitze	Zwischenrechnung <i>Quotient</i>	Sitze	Proporzanpassung <i>Quotient</i>	Sitze
CDU	173 +17=190	11'828'277	173.4	173 ●	189.4	189 ●	189.6	190
SPD	64 + 6= 70	9'990'488	146.497	146	160.0	160	160.1	160
FDP	0 + 0= 0	6'316'080	92.6	93	101.1	101	101.2	101
LINKE	16 + 2= 18	5'155'933	75.6	76	82.55	83	82.6	83
GRÜNE	1 + 0= 1	4'643'272	68.1	68	74.3	74	74.4	74
CSU	45 = 45	2'830'238	41.502	42 ●	45.3	45	45.4	45
Sa. [Bundesdivisor]	299	40'764'288	[68'196]	598	[62'460]	652	[62'400]	653

CDU	Dir.	Zweitst	<i>Quotient</i>	Sitze	SPD	Dir.	Zweitst.	<i>Quotient</i>	Sitze	FDP	Dir.	Zweitst.	<i>Quotient</i>	Sitze
SH	9	518'457	7.2 ●	9	SH	2	430'739	6.9	7	SH	0	261'767	4.2	4
MV	6	287'481	4.0 ●	6	MV	0	143'607	2.3	2	MV	0	85'203	1.4	1
HH	3	246'667	3.4	3	HH	3	242'942	3.9	4	HH	0	117'143	1.9	2
NI	16	1'471'530	20.52	21	NI	14	1'297'940	20.9	21	NI	0	588'401	9.49	9
HB	0	80'964	1.1	1	HB	2	102'419	1.7	2	HB	0	35'968	0.6	1
BB	1	327'454	4.6	5	BB	5	348'216	5.6	6	BB	0	129'642	2.1	2
ST	4	362'311	5.1	5	ST	0	202'850	3.3	3	ST	0	124'247	2.0	2
BE	5	393'180	5.48	5	BE	2	348'082	5.6	6	BE	0	198'516	3.2	3
NW	37	3'111'478	43.4	43	NW	27	2'678'956	43.2	43	NW	0	1'394'554	22.49	22
SN	16	800'898	11.2 ●	16	SN	0	328'753	5.3	5	SN	0	299'135	4.8	5
HE	15	1'022'822	14.3 ●	15	HE	6	812'721	13.1	13	HE	0	527'432	8.51	9
TH	7	383'778	5.4 ●	7	TH	0	216'593	3.49	3	TH	0	120'635	1.9	2
RP	13	767'487	10.7 ●	13	RP	2	520'990	8.4	8	RP	0	364'673	5.9	6
BY	-	-	-	-	BY	0	1'120'018	18.1	18	BY	0	976'379	15.7	16
BW	37	1'874'481	26.1 ●	37	BW	1	1'051'198	17.0	17	BW	0	1'022'958	16.499	16
SL	4	179'289	2.501 ●	4	SL	0	144'464	2.3	2	SL	0	69'427	1.1	1
Sa. [Div.]	173	11'828'277	[71'700]	190	Sa. [Div.]	64	9'990'488	[62'000]	160	Sa. [Div.]	0	6'316'080	[62'000]	101

LINKE	Dir.	Zweitst.	<i>Quotient</i>	Sitze	GRÜNE	Dir.	Zweitst.	<i>Quotient</i>	Sitze	Abkürzungen	
SH	0	127'203	2.1	2	SH	0	203'782	3.3	3	SH	Schleswig-Holstein
MV	1	251'536	4.1	4	MV	0	47'841	0.8	1	MV	Mecklenburg-Vorpommern
HH	0	99'096	1.6	2	HH	0	138'454	2.2	2	HH	Hamburg
NI	0	380'373	6.1	6	NI	0	475'742	7.7	8	NI	Niedersachsen
HB	0	48'369	0.8	1	HB	0	52'283	0.8	1	HB	Bremen
BB	4	395'566	6.4	6	BB	0	84'567	1.4	1	BB	Brandenburg
ST	5	389'456	6.3	6	ST	0	61'734	1.0	1	ST	Sachsen-Anhalt
BE	4	348'661	5.6	6	BE	1	299'535	4.8	5	BE	Berlin
NW	0	789'814	12.7	13	NW	0	945'831	15.3	15	NW	Nordrhein-Westfalen
SN	0	551'461	8.9	9	SN	0	151'283	2.4	2	SN	Sachsen
HE	0	271'455	4.4	4	HE	0	381'948	6.2	6	HE	Hessen
TH	2	354'875	5.7	6	TH	0	73'838	1.2	1	TH	Thüringen
RP	0	205'180	3.3	3	RP	0	211'971	3.4	3	RP	Rheinland-Pfalz
BY	0	429'371	6.9	7	BY	0	719'265	11.6	12	BY	Bayern
BW	0	389'637	6.3	6	BW	0	755'648	12.2	12	BW	Baden-Württemberg
SL	0	123'880	2.0	2	SL	0	39'550	0.6	1	SL	Saarland
Sa. [Div.]	16	5'155'933	[62'000]	83	Sa. [Div.]	1	4'643'272	[62'000]	74	Sa.: Summe; Div.: Parteidivisor	

Die Oberzuteilung ist an der bundesweiten Zahl der Direktmandate (Dir.) orientiert, die für Parteien mit mehreren Landeslisten um zehn Prozent erhöht ist. Die Gesamtsitzzahl 2009 wird von 598 über 652 auf 653 angepasst, bis das Divisorverfahren mit Standardrundung (*Sainte-Laguë/Schepers*) die Mindestsitze trägt. Die Untertzuteilungen benutzen die direktmandatsbedingte Verfahrensvariante (Augsburger Zuteilungsverfahren), bei der die Zahl der Direktmandate (Dir.) zum Zuge kommt, wenn sie den standardgerundeten Zweitstimmenquotienten übertrifft (●). Ansonsten entfällt rund ein Sitz auf je so viele Stimmen, wie der jeweilige Parteidivisor angibt.