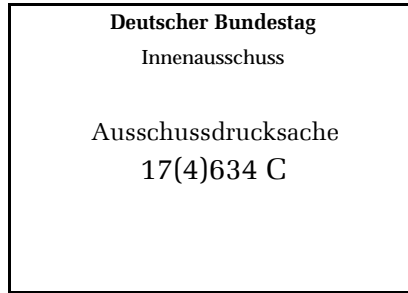


Dr. Martin Fehndrich
Borkhofer Str. 62
47137 Duisburg
Wahlrecht.de



Duisburg, 10. Januar 2013

E-Mail: fehndrich@wahlrecht.de

Stellungnahme

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses
am 14. Januar 2013 in Berlin

zu den Gesetzentwürfen zur Änderung des Bundeswahlgesetzes
der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 17/11819)
und der Fraktion DIE LINKE (BT-Drs. 17/11821)

sowie zum Änderungsantrag
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Ausschuss-Drs. 17(4)625)

1. Zweistufiger Ansatz – Parameter Anzahl für Mindestsitzrechnung

Die Sitzverteilungen der beiden Gesetzentwürfe folgen einem vergleichbaren Ansatz. In der ersten Stufe wird das negative Stimmgewicht (NStG) herausgerechnet, d.h. es wird eine **Mindestsitzzahl** für jede Partei berechnet, ohne daß diese Berechnung als Verteilstufe negatives Stimmgewicht ermöglicht.

Der interfraktionelle Entwurf (BT.-Drs. 17/11819) berechnet die Mindestsitzzahl mit festen Sitzkontingenten der Länder und den Direktmandaten der Länder. Beim Gegenentwurf der Fraktion die LINKE (BT.-Drs. 17/11821) ist die Mindestsitzzahl die Zahl der Direktmandate einer Partei, der Verteilschritt entspricht der relativen Mehrheitswahl.¹

Das Konzept findet sich auch in anderen Vorschlägen, so in der *Direktmandatsorientierten Proporzanpassung*². Hier wird die Mindestsitzzahl aus der Zahl der Direktmandate einer Partei berechnet, nämlich Zahl der Direktmandate plus 10%.

Interfraktioneller Entwurf und Gegenentwurf kann man dabei als eine Klasse von Wahlsystemen sehen, die sich in einem Parameter unterscheiden: Der Anzahl der Sitze, die in der ersten Stufe den Ländern zugeordnet werden, und 0 bzw. 598 ist. Der Parameter kann auch beliebige Werte zwischen diesen beiden Extremen annehmen.

Die Ausgleichsberechnung erfolgt über eine schrittweise Vergrößerung der Hausgröße bis alle Parteien ihre Mindestsitzzahl erreicht haben. Dies läßt sich äquivalent auch so beschreiben, daß die letzte Höchstzahl des Divisorverfahrens mit Abrundung (Sainte-Laguë) bzw. der kleinste Wert aller Parteien von

$$\text{Zweitstimmzahl} / (\text{Mindessitzzahl} - \frac{1}{2})$$

¹ Der Entwurf entspricht der Direktmandatsbedingten Divisormethode, Pukelsheim, DÖV 2004, S.405 [1]

² Peifer et al., Direktmandatsorientierte Proporzanpassung, DVBl 12/2012, S. 725 [2]

zum Bundesdivisor wird.³ In einer neuen Bundeswahlordnung kann die Berechnung des Bundesdivisors auch über den kleinsten aus den Mindestsitzzahlen ermittelten Divisor erfolgen.

Andere Verfahren Ausgleichsmandate zu berechnen können zu NStG (im engeren Sinne) führen, der gewählte Ansatz in den Gesetzentwürfen ist daher zu begrüßen.

Das Wahlsystem entspricht damit einer **Verhältniswahl**, wobei die den Ausgleich bestimmende Partei vom Vorteil des letzten Sitzes – ihr Sitzanspruch wird aufgerundet – profitiert.

2. Potential zur Vergrößerung des Bundestages

Mit den Ausgleichsmandaten nimmt der Gesetzgeber eine starke Vergrößerung des Bundestages in Kauf, die theoretisch bis unendlich gehen kann. Eine Vergrößerung kann schon durch Überhangmandate einer Regionalpartei (wie der CSU) erreicht werden. Der Überhang einer Regionalpartei ist auch das wahrscheinlichste Szenario einer Vergrößerung des Bundestages und trifft alle Gesetzentwürfe, denn die Sitzverteilung ist dann unabhängig von Stufe 1.

Wenn eine Partei mit 30% der Zweitstimmen fast alle Wahlkreise (in ihrem Wahlgebiet) gewinnt, bedeutet dies eine Vergrößerung des Bundestages um 50% oder um rund 300 Sitze.

Um an ein Szenario einer realistischen Verteilung zu gelangen, kann man die Situation eines Bundeslandes auf ein anderes übertragen. Wenn die CDU in Baden-Württemberg eine eigenständige Regionalpartei wie die CSU in Bayern wäre und das Wahlergebnis wie 2009 aussähe, kommt man auf einen Bundestag mit 794 Sitzen, wenn man mit dem 2009er Ergebnis der CDU im Saarland rechnet auf erhält man **796 Sitze** und dieselbe Vergrößerung und ein ähnliches Ergebnis erhält man, wenn die CSU in Bayern wie die CDU in Baden-Württemberg oder dem Saarland abschneidet.

Allerdings kann das Wahlverhalten im Saarland und in Baden-Württemberg eine Reaktion auf das damalige Wahlsystem mit unausgeglichenen Überhangmandaten und negativem Stimmgewicht sein, die in einem System mit Ausgleichsmandaten nicht mehr zu erwarten ist.

Der Anreiz zu **strategischem Stimmensplitting** wird durch den proporzherstellenden Ausgleich und die Eindämmung beim negativen Stimmgewicht spürbar gesenkt.

Durch die Abschaffung der Sperrklausel kann die Bundestagsgröße beim Entwurf der Fraktion DIE LINKE im Vergleich noch größer werden, wenn eine überhängende Regionalpartei den Bundesdivisor bestimmt und die zusätzlichen Parteien mit ihren Stimmen als zusätzliche Sitze dazu kommen.

3. Sitzkontingente, ein grober Ansatz zur Beseitigung von NStG

Der interfraktionelle Entwurf ist ein recht grober Ansatz und ein Teil der Hausgröße wird u.a. durch Rundungszufälle bestimmt. Das Verteilprinzip des interfraktionellen Entwurfs in Stufe 1 ist deutlich anders als in §6 Abs. 6 Satz 2 ff.

³ Der Term „- ½“ ergibt sich aus der Standardrundung bei Sainte-Laguë. Er entfiel bei d'Hondt.

So ergibt die Berechnung mit dem Ergebnis der Bundestagswahl 2009 in Stufe 1 für die CDU in Sachsen-Anhalt und die SPD in Mecklenburg-Vorpommern je einen Sitz mehr, als die Parteien dort am Ende auch erhielten. Das heißt, daß den Parteien dort nach dem Maßstab des Gesetzentwurfes die Sitze dort auch im größeren Bundestag nicht zustehen. Sie erhöhen aber über die Summe die Mindestsitzzahl ihrer Partei und damit die Größe des Bundestages.

Die Mindestsitzzahlen einiger Parteien überschreiten **auch ohne Überhangmandate**⁴ durch Direktmandate regelmäßig den Anspruch aus der Oberverteilung. Es wäre schon ein Zufall, wenn für alle Parteien die Mindestsitzzahl aus Stufe 1 und der Anspruch der Oberverteilung gleich wären.

Die Rundungsabweichungen treffen annähernd gleichmäßig die Parteien und sind nicht größenabhängig. Der Ausgleich ist dagegen umgekehrt proportional zur Größe der Partei; soweit nicht echter Überhang dominiert, bestimmen kleine Parteien mit größerer Wahrscheinlichkeit den Ausgleichsbedarf und profitieren mit größerer Wahrscheinlichkeit vom Vorteil des letzten Sitzes.

Ergebnis Wahljahr	Partei	Sitze nach BWG2008	Mindestsitzzahl aus Stufe 1 ohne Überhang	Überhang ohne Direkt- mandate	Neue Mindest- hausgröße	BT-Ver- größerung
2009	Grüne	68	69	1	601	3
	SPD	146	147	1	599	1
2005	CSU	46	47	1	606	8
	SPD	213	216	3	605	7
	LINKE	54	55	1	602	4
2002	CDU	189	194	5	610	14
	SPD	247	248	1	598	2
1998	PDS	36	40	4	729	73
1994	PDS	30	32	2	692	36
	CDU	232	234	2	660	4
1990	Grüne (Ost)	9	10	1	726	70
	CSU	51	53	2	679	23
	FDP	79	80	1	664	8
	PDS	17	18	1	662	6

Die Tabelle stellt die Abweichungen der Mindestsitzzahl zur Sitzzahl einer Oberverteilung nach dem BWG2008 auf Basis der Bundestagswahlen seit 1990, wobei Überhangmandate durch Direktmandate nicht berücksichtigt werden, und die allein daraus resultierende Vergrößerung dar. Die Sollsitzzahl von 598 würde allein durch Rundungseffekte nie erreicht.

⁴ Der Begriff „Überhangmandat“ ist im interfraktionellen Entwurf nicht mehr sauber definiert. Die Zusatzsitze in Abs. 4 entsprechen nicht den Überhangmandaten in BWG2008 oder der Sichtweise in Absatz 6. Soweit Ausgleichsbedarf ohne Direktmandate nur aus Rundung und Ländertrennung entsteht, kann man hier auch Überhangmandate ohne Direktmandate sehen.

Die Faktoren, die auch ohne Überhangmandate zu einer Abweichung der Berechnung mit Sitzkontingenten und einer Oberverteilung wie im BWG2008 führen sind:

- Kumulierte Rundungsabweichungen
- Unterschiedliche Wahlbeteiligung in den Ländern
- Unterschiedlicher Einfluß durch Größe der Sonstigen in den Ländern
- Ungleiche Wahlkreiseinteilung⁵

Während die Rundungsabweichungen für alle Parteien vergleichbar, d.h. für kleine Parteien relativ größer sind, treffen die anderen Punkte vor allem Regionalparteien oder Parteien mit regionalen Schwerpunkten, da sich bei ihnen diese Abweichungen nicht durch entgegenstehende Abweichungen in den anderen Ländern ausgleichen können.

So kann sich eine größere Zahl von Wahlenthaltungen, ungültige oder für sonstige Parteien abgegebene Stimmen oder ein zu großes Sitzkontingent durch zu viele Wahlkreise mit besonders großem Hebel in Bayern auswirken. Wenn auf Basis des Ergebnisses der Bundestagswahl 2009 in Bayern 500.000 Zweitstimmen mehr an die sonstigen Parteien gegangen wären (das ist die Größenordnung der Freien Wähler zur Landtagswahl 2008), hätte die CSU auch ohne Direktmandate 3 Sitze mehr und die Bundestagsgröße läge – ohne andere Überhangmandate – bei 633 Sitzen.

4. Kompromiß zwischen den Entwürfen – „Aus zwei mach eins!“

Die Zahl der Sitze, die in Stufe 1 insgesamt den Ländern zugeordnet werden (Sitzkontingent), ist ein Parameter, der beliebig gewählt werden kann. Im interfraktionellen Entwurf ist der Wert 598, im Gegenentwurf ohne diese explizite Stufe faktisch 0. Die Wahl dieser Größe orientiert sich an den verfolgten Zielen. Ein sehr kleiner Wert kann dazu führen, daß die Landesliste einer Partei kaum noch Chancen auf eigene Sitze erhält (dies beträfe mit dem Ergebnis von 2009 z.B. die CDU in Bremen). Bei einem sehr großen Wert können Verzerrungen durch kumulierte Rundungsabweichungen und durch die Zuordnung auf die Bundesländer nicht mehr aufgefangen werden.

Wenn es Ziel des Ansatzes sein soll, jeder Landesliste die bisherige Sitzzahl in voller Höhe zu garantieren, kann die Zahl 598 wegen der Abweichungen durch Rundung und Länderzuordnung sogar zu klein sein.

So erscheint ein Parameter von 570 bis 580 angesichts der Unschärfe von Rundungen und Verzerrungen durch die Sitzkontingente ausreichend.

Weitere Verfeinerungsmöglichkeiten zur Reduzierung von Rundungsunschärfen

Um die Unschärfen in Stufe 1 zu reduzieren, kann man den Ländern statt der doppelten Wahlkreiszahl die Sitze entsprechend den zugrundeliegenden Bevölkerungszahlen zuordnen. Man kann auch sowohl die Sitzzuordnung auf die Länder als auch auf die Landeslisten in den Berechnungen in Stufe 1 **ohne Rundung** durchführen. Eine Rundung ist erst dann erforderlich, wenn echte Sitze zugeteilt werden, also wenn die Mindestsitzzahl bestimmt wird.

⁵ Dadurch führt der Ansatz, den Ländern „doppelt so viele Sitze wie Wahlkreise“ zuzuordnen, bei den Berechnungen mit den Ergebnissen der Wahlen bis 1998 zu größeren Abweichungen.

Auch die Wahl eines Zuordnungsverfahrens, das von dem Prinzip Ober-/Unterverteilung so deutlich abweicht, ist um negatives Stimmgewicht in Stufe 1 zu beseitigen nicht erforderlich.

Ausgliederungsansatz zum Herausrechnen negativer Stimmgewichte (für Stufe 1)

Mathematisch ist es möglich, ausgehend vom BWG2008, negatives Stimmgewicht quasi „minimalinvasiv“ herauszurechnen. Man muß sich dazu bei den negativen Sprungstellen (Treppenstufen in die falsche Richtung) entscheiden, welche Seite die richtige ist, oben oder unten – z. B. die proportionalere Seite – und die Verteilungsfunktion entsprechend korrigieren.

Zu einem ähnlichen Ergebnis führt ein Ansatz, bei dem negatives Stimmgewicht durch ein Ausgliedern überhängender Landeslisten beseitigt wird.

Die Oberverteilung wird dazu ohne die Stimmen und Sitze (!) der Landeslisten durchgeführt, die weniger Zweitstimmen haben als Bundesdivisor \times Direktmandate. Mathematisch äquivalent kann man die Berechnung so durchführen, daß man jeder Landesliste entsprechend ihrer Direktmandate ein Mindestgewicht von Bundesdivisor \times Direktmandate zugesteht.⁶

Der endgültige Bundesdivisor bzw. die auszugliedernden Landeslisten ergeben sich iterativ, und immer – wie bei Divisorverfahren üblich – dadurch, daß die Sitzverteilung aufgeht.

Für die Ausgliederung gibt es zwei Varianten – der Ansatz läßt sich in einem Rechenschritt oder für jede Partei getrennt durchführen. Bei einer nach Partei getrennten Rechnung werden Direktmandate der anderen Parteien jeweils ignoriert. Dann ist man näher am „minimalinvasivem“ und man kompensiert nicht extern. Als Stufe 1-Schritt vor einer Ausgleichsmandatsberechnung ist dies aber entbehrlich.

5. NStG-ähnliche Effekte durch Ausgleichsmandate

Das 2008 und 2012 beklagte NStG durch Überhangmandate kann in beiden Entwürfen nicht mehr auftreten. Durch Ausgleichsmandate können aber vergleichbare Effekte auftreten, die bei Ausgleichsregelungen **auch nicht vermeidbar** sind und in ähnlicher Weise 14 Landtagswahlsysteme betreffen.

So kann es passieren, daß

- eine Stimme für die favorisierte überhängende Partei dieser einen Sitz mehr bringt, sich aber durch Ausgleichsmandate deren Anteil der Sitze im größeren Parlament reduziert (relatives negatives Stimmgewicht) und
- eine Stimme für eine nicht überhängende Partei zu weniger Überhangmandaten, damit zu weniger Ausgleichsmandaten, also auch zu weniger Sitzen für die gewählte Partei führt. Dadurch kann sich auch der Sitzanteil der gewählten Partei reduzieren.

Ursache ist immer das Entstehen bzw. Nichtentstehen von Ausgleichsmandaten. Der Effekt ist nicht identisch mit dem negativen Stimmgewicht, wie er vor dem Bundesverfassungsgericht beklagt wurde, da immer auch „positive“ Effekte auftreten und das Ausmaß insgesamt

⁶Erläuterung und Beispielrechnungen des Ausgliederungsansatzes bei Ulrich Wiesener:
http://www.ulrichwiesner.de/stimmgewicht/Beispiel_Ausgliederung.html
<http://www.ulrichwiesner.de/stimmgewicht/#Ausgliederung>

begrenzt ist (zu den Unterschieden siehe unten), so daß zur Unterscheidung von NStG-ähnlichen Effekten gesprochen werden soll.

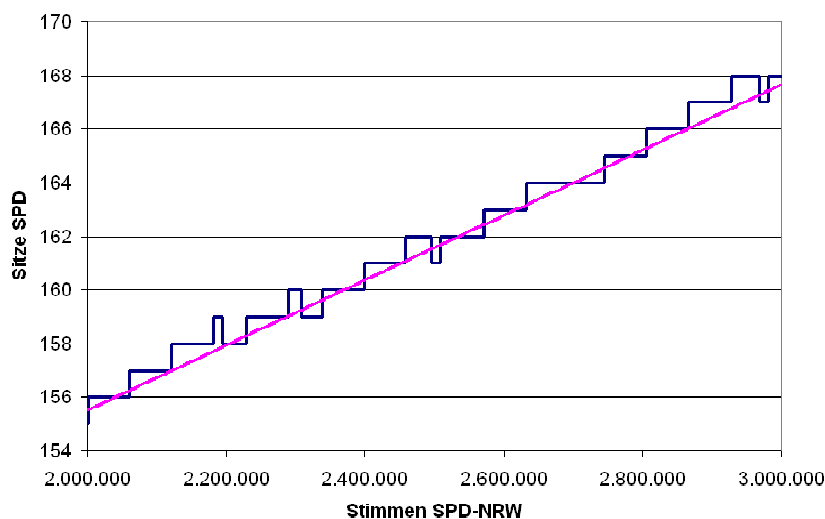
Betroffen sind Erststimmen im Land mit Überhangmandaten und Zweitstimmen in den anderen Ländern. Im Entwurf der Fraktion DIE LINKE sind nur die Erststimmen in den Wahlkreisen, die den externen Überhang beeinflussen, betroffen.

Dazu Beispiele auf Basis der Zahlen der Bundestagswahl 2009:

Wenn DIE LINKE 2009 bei diesem Wahlsystem in Hamburg 8.000 Zweitstimmen mehr bekommen hätte, hätte sie in Stufe 1 der CDU eine Sitzzuordnung für Hamburg weggenommen, der CDU stünde ein Mindestsitz weniger zu. CDU, SPD, FDP, CSU und DIE LINKE hätten je einen Sitz weniger und der Sitzanteil der LINKEN fiel von 85/671 (12,7 %) auf 84/666 (12,6 %).

Die CDU hätte, wenn sie in Hamburg 4.000 Zweitstimmen weniger oder in einem der überhängenden Wahlkreise die für den Wahlkreisgewinn nötigen Erststimmen nicht erhalten hätte, insgesamt einen Sitz weniger erhalten. Ihr Sitzanteil stiege aber von 195/671 (29,06 %) auf 194/666 (29,13 %).

Grafisch läßt sich das auch an einem Treppenstufendiagramm darstellen. Für die Berechnung wurden auf Basis des Wahlergebnisses der Bundestagswahl 2009 die Zweitstimmen der SPD in Nordrhein-Westfalen von 2 bis 3 Mio. variiert. An vier Stellen verliert die SPD bei Stimmenzuwachs einen Sitz, wobei gleichzeitig Überhang- und Ausgleichsmandate der anderen Parteien verloren gehen.



Berechnung nach interfraktionellem Gesetzentwurf und den Stimmerngebnissen der Bundestagswahl 2009. Variabel sind die Zweitstimmen der SPD in NRW, aufgetragen die Sitze der SPD. Für die durchgezogene Linie wurde ohne Rundung gerechnet.

Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) hat eine Reihe von Berechnungen durchgeführt, um das Auftreten von negativem Stimmgewicht zu quantifizieren. Allerdings werden auch gegen die Zweitstimmenrichtung kippenden Ausgleichsmandate miteinfaßt. Dieses Konzept ist bei Ausgleichsmandaten nur wenig hilfreich, gibt hier aber einen groben Eindruck zum Auftreten der NStG-ähnlichen Effekte durch Zweitstimmen. Vergleichbare Effekte durch Erststimmen, die sowohl bei der

direktmandatsorientierten Proporzanpassung und im Entwurf der Fraktion DIE LINKE auftreten können, werden beim Fokus nur auf die Zweitstimmen ausgeblendet.

Diese Berechnungen wurden nachvollzogen und auch für die vorliegenden Gesetzentwürfe durchgeführt⁷.

Bundestagswahl	2005	2009
BWG2008	8,43	9,87
BWG2011	7,09	8,90
GE SPD, BT-Drs. 17/5895	5,79	7,87
GE interfraktionell, BT-Drs. 17/11819	1,77	4,66
Direktmandatsorientierte Proporzanpassung [2]	0,00	0,00
GE LINKE, BT-Drs. 17/11819	0,00	0,00

Der Ansatz ist für quantitative Vergleiche nur begrenzt tauglich und ignoriert rein relatives negative Stimmgewicht und alle Effekte der Erststimmen. Er ist aber ausreichend für die Feststellung, daß das Auftreten NStG-artiger Effekte im interfraktionellen Entwurf **nicht selten** ist.

Ausnutzbarkeit bei einer Nachwahl

NStG-artige Effekte können in einer Nachwahlsituation gezielt ausgenutzt werden. Ein Beispiel, wie so ein Effekt durch Ausgleichsmandate das Wahlergebnis einer Nachwahl beeinflussen kann, soll am Beispiel einer kommunalen Wahlwiederholung in einem Wahlbezirk in Marl (NRW) am 6. Mai 2012 dargestellt werden.⁸ Im Gegensatz zur Hauptwahl hat die FDP bei der Wiederholung praktisch keine Stimmen mehr bekommen. Der Wahlbezirk fiel an eine Kandidatin der in Marl überhängenden SPD, die anderen Parteien erhielten Ausgleichsmandate, so auch die SPD. Eine strategische Wählerwanderung erscheint möglich, auch weil die Wähler der FDP eine Woche später bei der Landtagswahl zahlenmäßig wieder da waren. Für die SPD bedeutete der Wahlkreisgewinn einen kleineren Sitzanteil im nun größeren Stadtrat.

⁷Berechnungen Andreas Schneider, <http://www.wahlrecht.de/systemfehler/analyse-bmi-untersuchung.html>, 28.09.2011 [3], siehe auch Berechnungen des BSI zitiert in: Christian Hesse, Gutachten zum neuen Bundestagswahlrecht, 26.2.2012 [4] http://www.isa.uni-stuttgart.de/AbMathStat/Hesse/gutachten/Bundeswahlgesetz_Endversion.pdf

⁸ Zur Nachwahl in Marl Sickingmühle: <http://www.wahlrecht.de/news/2012/2012052201.html>

Wahlergebnis Kommunalwahl im Marler Wahlbezirk 9 und in Marl

	Wahlbezirk 9		Marl		Sitze	
	alt	neu	alt	neu	alt	neu
Wahlberechtigte	2.845	2.792	70.276	70.223		
Wähler	1.652	?	34.985	?		
Ungültige Stimmen	122	?	735	?	50	54
Gültige Stimmen	1.530	1.098	34.250	33.818		
Davon						
SPD	490	478	12.523	12.511	19	20
CDU	549	355	9.463	9.269	14	15
Bündnis 90/Die Grünen	100	51	986	937	1	1
FDP	76	9	2.355	2.288	3	4
DIE LINKE	56	19	1.744	1.707	3	3
WIR für Marl	86	40	2.826	2.780	4	4
buergerunion marl	50	55	1.778	1.783	3	3
[WG] Die GRÜNEN Marl	85	33	1.609	1.557	2	2
Unabhängige-Bürger-Partei	38	58	966	986	1	2

LTW am 13. Mai 2012

Zweitstimmenergebnis Marl, Wahlbezirk 9

Wahlberechtigte	2691
Wähler	1665
Ungültige Stimmen	23
Gültige Stimmen	1642
Davon	
SPD	790
CDU	402
GRÜNE	120
FDP	72
DIE LINKE	37
PIRATEN	138
Sonstige	83

NStG-ähnlicher Effekt beim Gegenentwurf

Beim Gegenentwurf der Fraktion DIE LINKE sind nur Erststimmen in den Wahlkreisen der überhängenden Partei betroffen.

Wenn die Wähler in so einem Wahlsystem und im Vergleich zu einem Ergebnis 2009 in einem bayerischen Wahlkreis nicht den Direktkandidat der CSU sondern den der Linken gewählt hätten, hätte DIE LINKE statt 81 nur 79 Sitze und statt eines Sitzanteils von 12,64 % nur 12,60 % (79 von 627 statt 81 von 641).

Unterschied des NStG-ähnlichen Effekts zum beklagten negativen Stimmgewicht

Die NStG-ähnlichen Effekte haben eine **andere Qualität**, als das vor dem Bundesverfassungsgericht beklagte negative Stimmgewicht. Ein Unterschied ist, daß immer mehrere Sitze gleichzeitig kippen, sowohl in positive, als auch negative Richtung. Das Ausgleichsmandat ist in der Entstehung untrennbar mit dem Überhangmandat verbunden. Der negativen Wirkung steht damit immer auch eine **positive Wirkung** gegenüber.

Man kann nicht das negativ Wirkende herausrechnen ohne das positiv Wirkende zu beeinflussen. Es führte zwangsläufig zu neuen Paradoxien, wenn man zum Beispiel ein Überhangmandat wegrechnet, aber das Ausgleichsmandat bestehen läßt.

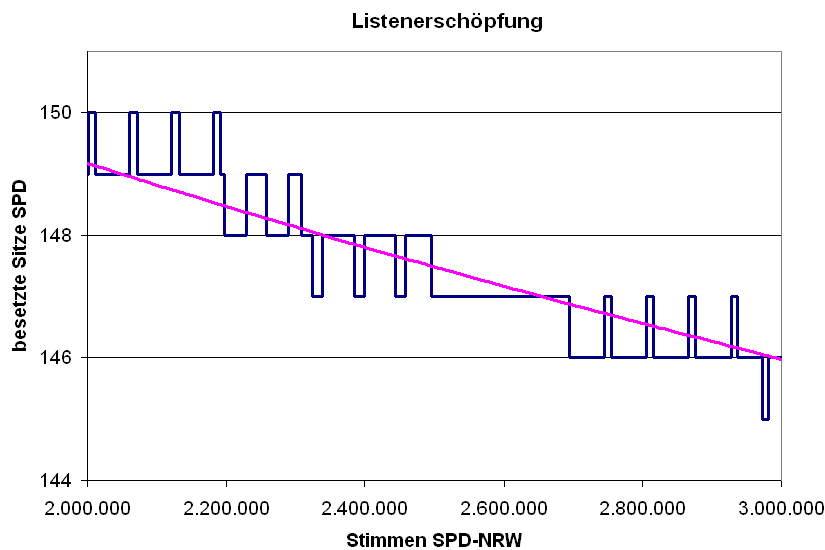
Dadurch daß der Effekt **nicht herausrechenbar** ist, bleibt er **unvermeidlich**, wenigstens soweit man eine Ausgleichsmandatsregelung als unvermeidlich ansieht.

Betroffen von diesem Effekt sind auch die 14 Landtagswahlsysteme mit Ausgleichsmandaten oder etwa auch das nordrhein-westfälische Kommunalwahlrecht.

Der Vor- oder Nachteil dieser Effekte für eine Partei bewegt sich nur innerhalb der **Rundungsgrenzen**, träte ohne Rundung auf volle Sitze nicht auf und kann sich im Gegensatz zum beklagten NStG nicht aufschaukeln.

6. Negatives Stimmgewicht durch Listenerschöpfung

Die in Par. 6 Abs. 6 Satz 6 Gemeinschaftsentwurf vorgesehene Listenerschöpfung ermöglicht im Zusammenspiel mit dem neuen Verteilverfahren negatives Stimmgewicht. Der Effekt ist spiegelbildlich zu negativem Stimmgewicht durch Überhangmandate in den Fassungen des Bundeswahlgesetzes bis BWG2008, mit sich aufschaukelndem echten NStG, das den Rundungsbereich erkennbar verlassen kann.



Berechnung nach interfraktionellem Gesetzentwurf, Stimmeregebnissen der BTW2009 und Annahme einer zu kurzen Landesliste der NRW-SPD (nur erfolgreiche Direktkandidaten). Variabel sind die Zweitstimmen der SPD in NRW, aufgetragen die besetzten Sitze der SPD. Für die durchgezogene Linie wurde ohne Rundung gerechnet.

Da dies ein „echtes“ negatives Stimmgewicht ist, ließe es sich auch herausrechnen. Dies kann wieder wie beim Gegenentwurf oder dem Gesetzentwurf der Grünen 2009 durch eine Verrechnung geschehen, bei der der Sitz an die Landesliste der Partei mit dem nächsten Anspruch geht. Wenn man eine Strafe für das Aufstellen zu kurzer Landeslisten erhalten möchte, kann man z.B. über den Ausgliederungsansatz negatives Stimmgewicht herausrechnen und damit einen Malus für diese Partei ermitteln.

Erschwerend kommt hinzu, daß im interfraktionellen Entwurf auch eine „überhängende“ Partei,⁹ also die, die den Ausgleichsbedarf erzeugt, gleichzeitig auch von Listenerschöpfung betroffen sein kann. Solche nicht besetzbaren Sitze müssen noch vor dem Ausgleich ermittelt werden um den Ausgleichsbedarf zu reduzieren.

Die Wahrscheinlichkeit des Auftretens hängt vom Aufstellverhalten der Parteien ab. Parteien mit Chancen auf Sitze werden in aller Regel ausreichend Kandidaten für ihre Liste aufstellen.

⁹ Das kann eine nicht überhängende Landesliste der überhängenden Partei sein oder die Partei, deren Mindestsitzzahl durch Rundungsglück und die Ländergewichtung den Ausgleichsbedarf bestimmt.

Allerdings muß dies nicht für eine Partei in einer starken Wachstumsphase¹⁰ gelten oder bei Aufstellungspannen. Eine Kleinpartei ohne ausreichende Listengröße kann überdies in ihrer Wahlwerbung das sie betreffende negative Stimmgewicht thematisieren.

Man kann auch die Berechtigung einer Malusregelung für die Bundestagswahl 2013 infrage stellen. Wenn der Bundestag jetzt durch eine Wahlgesetzänderung vergrößert wird, kann man einer Partei, deren Landeslisten schon stehen, weniger vorwerfen zu kleine Listen aufgestellt zu haben.

7. Mehrheitsklausel

Die **Formulierung** des interfraktionellen Entwurfs („ein Sitz mehr“) enthält wie schon das BWG2011 negatives Stimmgewicht. Hier ist das Bundesverfassungsgericht mit einer Auslegung eingesprungen, die NStG vermeidet, die aber auch nicht mehr in allen Fällen die Mehrheit garantiert. Konkret darf nach der BVerfGE „die Hälfte der Sitze“ nicht Neuberechnet werden (Iterationsverbot).

Dies hätte zur Folge, daß eine Mehrheit von 298 von 600 Sitzen nur zu 301 von 603 Sitzen korrigiert wird.

Eine Gesetzesformulierung sollte weder NStG enthalten, noch nur zusammen mit einem Gerichtsurteil lesbar sein. Auch das Iterationsverbot sollte explizit herausgenommen werden.

Welche Sitze – welche Stimmen?

Bei den Stimmen und Sitzen, auf die sich die Mehrheitsklausel beziehen soll, gerät man in eine Grauzone, wenn es Sitze gibt, die nicht durch Zweitstimmen gedeckt sind – also erfolgreiche parteiunabhängige Kandidaten oder Kandidaten ohne erfolgreiche Landesliste.

Hier beziehen sich alle Entwürfe auf „alle Sitze“ (also inkl. der Sitze parteiunabhängiger Kandidaten), der interfraktionelle Entwurf bezieht sich weiter auf „alle Zweitstimmen der zu berücksichtigenden Parteien“, der Alternativentwurf nur auf die „zu berücksichtigenden Zweitstimmen“.

Die Mehrheitsklausel auf „alle Zweitstimmen der zu berücksichtigenden Parteien“, d.h. mit wieder eingerechneten Berliner Zweitstimmen zu beziehen erscheint nicht sachgerecht, da die Wähler der Mehrheitspartei so ein doppeltes Stimmgewicht erhalten, wenn die Mehrheitspartei für die Sitze, die mit den Erststimmen ihrer Zweitstimmen-Wähler gewählt wurden, Zusatzsitze erhält.

Nur die „zu berücksichtigenden Zweitstimmen“ zu berücksichtigen, erscheint auch nicht angebracht, da es zu NStG führen kann. Anhänger der Mehrheitspartei, die mit ihrer Erststimme den unabhängigen Kandidaten wählen, können durch dessen Wahl die Nichtberücksichtigung so vieler Zweitstimmen anderer Parteien verursachen, daß die Mehrheitsklausel ausgelöst wird.

¹⁰ Ein aktuelles Beispiel wäre die Kandidatenzahl der Piratenpartei bei den Wahlen zum Abgeordnetenhaus und den Bezirksverordnetenversammlungen in Berlin am 18. September 2011

Konsequenterweise sollten auch die Erststimmen dieser nicht durch Zweitstimmen gedeckten Sitze mitberücksichtigt werden. Sonst wären z.B. die beiden Sitze der PDS 2002 stimmenlose Sitze, die quasi doppelt ausgeglichen würden.

Formulierungsmöglichkeit (in der Struktur des Änderungsantrags Abs. 5 Satz 1)

„Erhält bei der Verteilung der Sitze nach Absatz 1 bis 3 eine Partei, auf die mehr als die Hälfte aus Gesamtzahl der zu berücksichtigenden Zweitstimmen aller zu berücksichtigenden Parteien und der Erststimmen der erfolgreichen Wahlkreisbewerber nach Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 entfallen ist nicht mehr als die Hälfte der Sitze, werden ihr weitere Sitze zugeteilt, bis sie unter Berücksichtigung der weiteren Sitze über eine absolute Sitzmehrheit verfügt.“

Eigenschaften dieser Formulierung:

- Sitze und Erststimmen der erfolgreichen Wahlkreisbewerber ohne erfolgreiche Landesliste werden berücksichtigt.
- Auch der theoretische Fall, daß die Mehrheitspartei über solch einen Sitz verfügt, ist eingeschlossen.
- Dazu kommen nur noch die „zu berücksichtigenden“ Zweitstimmen
- Das Iterationsverbot wird explizit aufgehoben
- Die „ein Sitz mehr“ Formulierung wurde geglättet.

Erforderlichkeit einer Mehrheitsklausel?

Ist eine Mehrheitssicherheitsklausel überhaupt erforderlich? Ein oder zwei Sitze sind im Vergleich zu 600 oder mehr Sitzen insgesamt so wenig, daß dies kaum zu einer sichereren Mehrheit führt.

Man kann so eine Mehrheitsklausel auch als zu scharf ansehen und bei einer knappen Mehrheit von 50,0001 % der Stimmen den Gleichstand einer 300:300 Verteilung für fairer halten, als eine Mehrheit 301 zu 300.

Allerdings ist die Wahrscheinlichkeit höher, daß im neuen System eine 50 + x Mehrheit in ein 50:50 oder eine 49:51 Mehrheit abgebildet wird, da durch Länder- und Rundungsverzerrung eine kleine Partei wahrscheinlicher „überhängt“ und den Vorteil des letzten Sitzes erhält.

8. Nachrücken in Überhang

Der interfraktionelle Entwurf sieht ein Nachrücken immer aus dem Landesverband des ausscheidenden Kandidaten vor, auch wenn hier interne Überhangmandate vorliegen und eine andere Landesliste der Partei einen höheren Anspruch auf den Sitz hätte.

Beim (korrigierten¹¹) Gegenentwurf tritt der Effekt nicht auf. Hier wird die Unterverteilung neu berechnet, d.h. der Parteidivisor wird neu bestimmt und der Sitz geht an die Landesliste mit dem nächsten Anspruch.

Der Nachrückerbeschuß des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 97, 317) steht einem Nachrücken aus dem bisherigen Land entgegen, wenn die Ersatzleute einer Landesliste nicht „aufgrund des Zweitstimmenergebnisses für die Landesliste“ ermittelt wurden.

¹¹ In §48 Abs. 1 Satz 2 des Gegenentwurfs ist als achttes Wort ein „nicht“ zu ergänzen.

Möglicherweise ist die Nachrückerentscheidung nicht direkt übertragbar, da „Landesliste“ in der Logik des damaligen Bundeswahlgesetzes „Partei“ bedeuten konnte. Da eine andere Landesliste einen höheren Anspruch als die bisher überhängende Landesliste auf den Sitz hat und der Ausnahmetatbestand der ursprünglichen anderen Verteilung wegfällt (siehe auch Berliner Verfassungsgerichtshof – VerfGH 168/06) ist es fraglich, ob der einzig erkennbare rechtfertigende Grund der Ungleichbehandlung – der Wunsch des Größenerhalts der Landesgruppen einer Partei – ausreicht.

Die Formulierung des Nachrückparagraphen § 48 Satz 1 (bisherige Fassung des BWahlG) zu der „Landesliste derjenigen Partei [...], für die der gewählte Bewerber oder ausgeschiedene Abgeordnete bei der Wahl aufgetreten ist“ ist unklar, da der ausgeschiedene Abgeordnete gerade nicht über eine Landesliste gewählt wurde, und nicht auf der Landesliste dieser Partei gestanden haben muß. Er konnte sogar auf einer ganz anderen Landesliste stehen. Wenn der Relativsatz sich auf „derjenigen Partei“ bezieht, ist unklar, welche Landesliste gemeint ist.

9. Formulierung und Struktur des Gesetzestextes

Die Struktur des interfraktionellen Gesetzentwurfs wird in der Form des Änderungsantrags klarer herausgearbeitet und so dem in BVerfGE 121, 266 <316> ausgedrückten Wunsch nach einer normenklaren und verständlichen Grundlage besser entsprochen.

Durch die nicht in der Berechnungsreihenfolge geordneten Absätze des interfraktionellen Entwurfs gibt es noch viele Verweise nach vorne und hinten inklusive Verschachtelungen, die ein Nachvollziehen der Regelung erschweren.

Die Reihenfolge im Änderungsentwurf entspricht der Berechnungsreihenfolge, mit Ausnahme der Beschreibung des Divisorverfahrens, das hinter die drei Anwendungsfälle gestellt wurde. Das ist in diesem Fall verständlicher, als die Verteilung in einen der Anwendungsfälle zu integrieren, und auch noch den, dessen Verteilung gar keiner echten Sitzverteilung sondern nur einer Zwischenrechnung zur Bestimmung der Mindestsitze dient.

Der Änderungsentwurf versucht auch das schwer verständliche Konzept der Sitzverteilung in Stufe 1 nur als Bestimmung einer Garantiesitzzahl besser herauszustellen.

Der Entwurf der Fraktion DIE LINKE ordnet die Regelungen des Gesetzentwurfs in drei Paragraphen. Allgemeines (§6), Oberzuteilung (§7), Unterzuteilung (§7a). In Absatz 2 der Paragraphen 7 und 7a wird jeweils Bundesdivisor und Parteidivisor definiert. Von der Struktur wäre das ein Fortschritt im Bundeswahlgesetz. Auch die „doppelte“ Beschreibung des Zuteilungsverfahrens ist sinnvoll, da das Verfahren für die beiden Zuteilungsschritte nicht gleich sein muß. So kann es bei der Oberverteilung sinnvoll erscheinen für den ersten Sitz die Rundungsregel wie auch in skandinavischen Wahlsystemen zu modifizieren, um beispielsweise eine andere natürliche Sperrhürde für den ersten Sitz zu erhalten.

Allerdings ist die Art der Definition von Bundes- und Parteidivisor problematisch. Der erste Satz definiert als Divisor bereits den Startwert der Berechnung und fügt dem in Satz 2 eine widersprüchliche Eigenschaftsaussage zu und definiert die Werte im Folgenden weiter um.

In § 7a Abs. 2 Satz 2 ist wahrscheinlich gemeint („die Landeslisten“ ergänzt). „Der Parteidivisor gibt jeweils an, wie viele Zweitstimmen die Landeslisten einer Partei benötigen, um nach dem Ergebnis ihrer Zweitstimmen einen Sitz im Deutschen Bundestag zu erlangen.“, während in §7 „Partei“ richtig wäre (hier steht nur eine Passivkonstruktion).

Zum Verständnis: Der Bundesdivisor gilt im Bund für die Parteien. Die Parteidivisoren sind parteispezifisch und gelten für die Landeslisten einer Partei.

In Absatz 3 Satz 1 (§§7 und 7a) werden Stimmen zusammengezählt, die schon in Abs. 2 zusammengezählt worden sein müssen.

Paragraph 7a Abs. 8 (Verteilung Ausgleichsmandate an Landeslisten) ist überflüssig, weil die Sitze, die aus §7 ankommen, schon die Ausgleichsmandate beinhalten. Eine gesonderte Verteilung der Ausgleichsmandate wäre nach der Entscheidung des Berliner Verfassungsgerichtshofs – VerfGH 168/06 auch problematisch.

Zu Mehrheitsklausel und Nachrücken siehe oben in den entsprechenden Kapiteln.

10. Ausblick für die 18. Wahlperiode – Zahl und Struktur der Wahlkreise

Die vorliegenden Entwürfe stellen einen Kompromiß speziell für die Bundestagswahl im Herbst 2013 dar. In die Struktur und Funktion der Einteilung des Wahlgebietes in Bundesländer und Wahlkreise, Kandidatur mit Wahlkreisvorschlägen und Landeslisten wollen die Fraktionen angesichts der schon weit fortgeschrittenen Aufstellung von Kandidaten nicht mehr eingreifen.

Wegen der nicht gewollten Vergrößerung des Bundestages und der hier aufgezeigten Probleme durch Überhang- und Ausgleichsmandate und um den Wählern ein Wahlsystem mit echter personeller Auswahl bieten zu können, sollte der Bundestag über eine grundlegendere Reform nach der Bundestagswahl 2013 nachdenken. Diese sollte an der Zahl (Anteil) der Wahlkreise und an der Zahl der jeweils darin gewählten Abgeordneten ansetzen.

Weniger Wahlkreise führen zu weniger Überhangmandaten und weniger Ausgleichsmandaten. Aber eine bloße Reduzierung der Zahl der Wahlkreise auf beispielsweise ein Drittel der Sollgröße kann die Idee des Wahlkreises ad absurdum führen. Das gilt auch bei einem reduziertem Anteil von Wahlkreismandaten in einem durch Ausgleich vergrößerten Bundestag.

Durch Mehrmandatswahlkreise können mehr Abgeordnete in weniger Wahlkreisen gewählt werden. Die Gefahr von Überhangmandaten reduziert sich stark, wenn die Wahl im Wahlkreis ein Proporz im Kleinen ist und bietet im Vergleich zum bisherigen Wahlrecht eine bessere Möglichkeit der Personalisierung. Der Anteil der Wahlkreisabgeordneten kann dabei über 50% bis zu 100% betragen.

Das bisherige „bewährte“ Wahlsystem funktioniert nur in einigen Spezialfällen: bei zwei großen dominierenden Parteien und ähnlichen Erst- und Zweitstimmenergebnissen. Ein Problem der „personalisierten Verhältniswahl“ ist, daß ein Teil der Sitze über zwei Prinzipien gleichzeitig – Proporz und Mehrheitswahl im Wahlkreis – bestimmt wird, verschärft dadurch, daß sie auf zwei voneinander unabhängigen Stimmen beruhen. Das System beruht darauf, daß beide Systeme insoweit gleiche Ergebnisse liefern, daß eine Verrechnung möglich ist. In gewisser Weise kann man von Glück sprechen, daß die Gleichung $598 + 299$ in der extremen Form bisher nicht aufgegangen ist.

Problematisch ist sicher auch, daß in dem Zweitstimmensystem die Wähler anderer Parteien über die Erststimme die Zusammensetzung einer Partei im Parlament bestimmen. Den Wählern bietet sich ein paradoxer Anreiz im Wahlsystem eine Partei aber nicht deren Kandidaten zu wählen. Die Lösung kann hier in einer größeren Auswahl der Kandidaten einer Partei liegen und Stimmen, bei denen man mit einem Kandidaten auch dessen Partei unterstützt.

Literatur:

[1] F. Pukelsheim, Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen zwischen Anspruch und Wirklichkeit, DÖV 2004, S. 405.

[2] M. Peifer, D. Lübbert, F. Oelbermann, F. Pukelsheim, Direktmandatsorientierte Proporzanpassung, DVBl 2012, S. 725-730.

[3] A. Schneider, BWahlG: Analyse der Untersuchung des BMI, 28.09.2011
<http://www.wahlrecht.de/systemfehler/analyse-bmi-untersuchung.html>.

[4] C. Hesse, Gutachten zum neuen Bundeswahlrecht, 26.02.2012, http://www.isa.uni-stuttgart.de/AbMathStat/Hesse/gutachten/Bundeswahlgesetz_Endversion.pdf.

Zusammenfassung

- Die Gesetzentwürfe verfolgen einen **zweistufigen Ansatz** – 1. Herausrechnen NStG/Mindestsitzzahlen, 2. Ausgleichsmandate – dieser Ansatz
 - nimmt den Anreiz zu **strategischem Stimmensplitting**
 - beseitigt NStG im Sinne der Klagen vor dem BVerfG
 - ermöglicht **dem NStG-ähnliche Effekte** durch Ausgleichsmandate.
 - Diese Effekte haben eine **andere Qualität**, denn es gibt immer auch einen positiven Wirkanteil der Stimme.
 - Der Vor- oder Nachteil dieser Effekte ist **rundungsbedingt**, bewegt sich innerhalb der Rundungsgrenzen und träte ohne Rundung nicht auf.
 - Der Effekt ist **unvermeidlich** in Systemen mit Ausgleichsmandaten.
 - Er ist **nicht selten** und bei Nachwahlen **ausnutzbar** (Beispiel Marl)
 - Der Effekt kann im Gegensatz zum NStG im Sinne der Klage durch die **positiv-negativ-Kopplung** nicht herausgerechnet werden.
- Die beiden Entwürfe unterscheiden sich im wesentlichen nur in einem **Parameter**, der Größe des Sitzkontingents in der ersten Verteilungsstufe (**0–598 Sitze**).
- Das in Stufe 1 gewählte Verfahren Mindestsitzzahlen zu bestimmen ist ein sehr grober Ansatz, der über das Ziel, die Mandate des bisherigen Wahlsystems zu erhalten, hinausschießen kann.
 - Im Verfahren ist kein **Verteilprinzip** zu erkennen, bzw. das Prinzip aus Stufe 1 wird in der weiteren Verteilung völlig verworfen (Pseudositzverteilung).
 - Sitzzahlen sind etwas größer, als zur Zielerreichung notwendig. Sparpotential!
 - Das Verfahren erzeugt ganz ohne direktmandatsbedingte Überhangmandate Ausgleichsbedarf. Die Sollsitzzahl von 598 ergibt sich nur noch bei großem Rundungszufall.
 - **Alternative Ansätze** sind denkbar (NStG „minimalinvasiv“ Herausrechnen oder Ausgliederungsansatz)
- Der **Worst case** eines übergroßen Bundestages ist am wahrscheinlichsten durch **Überhangmandate einer Regionalpartei** (also etwa der CSU in Bayern)
 - Ausgleichsfaktor für Überhänge einer 5%-Partei liegt bei ca. 20 Zusatzsitzen pro Überhangmandat
 - Bundestag mit ca. 800 Sitzen ergibt sich, wenn eine Regionalpartei ein Ergebnis erzielt, wie die CDU 2009 im Saarland oder in Baden-Württemberg.
- Weiteres
 - Der Änderungsentwurf folgt einer klareren, logischen Reihenfolge
 - Mehrheitsklausel
 - Iterationsverbot: Nach Auslegung der BVerfGE wird „Hälfte der Sitze“ nach einer Erhöhung der Sitzzahl nicht Neuberechnet. Die Klausel garantiert in Form aller drei Entwürfe damit nicht mehr in allen Fällen der Mehrheitspartei eine Sitzmehrheit.
 - Wenn sich die Klausel auf alle Sitze (inkl. unabhängiger Kandidaten) bezieht, muß sie auch alle Sitze tragenden Stimmen berücksichtigen (also auch Erststimmen unabhängiger Kandidaten)
 - **Nachrücken in internen Überhang**, problematisch in Hinblick auf Nachrückerurteil
 - **Listenerschöpfung** im GE ermöglicht negatives Stimmgewicht
- Für Wahlen nach 2013 sollte über das Wahlsystem erneut nachgedacht werden. Insb. über die Wahlkreise, deren Anzahl, die Zahl der dort Gewählten und über die Stimmenstruktur.