

Die erneute Reform des Bundeswahlgesetzes

Verfassungskonformer „großer Wurf“ oder erneutes Stückwerk?

Wolfram Ridder



Wolfram Ridder

Zusammenfassung

Nach der erneut festgestellten Verfassungswidrigkeit des Bundeswahlgesetzes fand sich im Bundestag eine parteiübergreifende Mehrheit für eine Neuregelung des BWahlG zur Bundestagswahl 2013. Die Neufassung kann als gelungener Kompromiss gewertet werden, da dem inversen Erfolgswert von Stimmen weitestgehend vorgebeugt wird. Es muss allerdings dahingestellt bleiben, ob der vorliegende Entwurf eine abschließende Lösung für die Wahlsystemproblematik darstellen kann.

1. Das Bundeswahlgesetz vor 2008

„Das Heil der Demokratien, von welchem Typus und Rang sie immer seien, hängt von einer geringfügigen technischen Einzelheit ab: vom Wahlrecht. Alles andere ist sekundär.“

Trotz – oder gerade aufgrund – dieses in seiner letzten Konsequenz sicherlich leicht übertriebenen Diktums des spanischen Kulturphilosophen José Ortega y Gasset erfuhren die Wahlnormen zum Deutschen Bundestag in den mehr als 63 Jahren seit ihrer Verabschiedung durch die deutsche Ministerpräsidentenkonferenz am 15.06.1949 verhältnismäßig wenig Beachtung. Dies gilt insbesondere wenn man davon ausgeht, dass auch Gasset – wie so viele andere Teilnehmer an der Wahlsystemdiskussion – den Begriff „Wahlrecht“ als Obergriff zu den politikwissenschaftlichen Fachbegriffen *Wahlrecht im engeren Sinne* (also die Bestimmungen, welche das aktive und das passive Wahlrecht regeln) und *Wahlssystem* (im weitesten Sinne die technische Methode, mit welcher aus Wählerstimmen Parlamentsmandate entstehen) auffasste. Die wenigen Änderungen, welche das Wahlssystem betrafen waren zumeist technischer Natur, und seit 1956 gab es keine Reform des Bundeswahlgesetzes (BWahlG) mehr, welche größere Auswirkungen auf die Zusammensetzung des Bundestages gehabt hätte (Vgl. hierzu Jesse 2003: 4ff.). Lediglich der Sitzverteilungsmechanismus für die Mandate wurde 1987 vom sogenannten D’Hondt-Verfahren auf das Hare-Niemeyer-Verfahren sowie für die Bundestagswahl 2009 auf die Methode nach Sainte-Laguë umgestellt.

Machtfragen

Insgesamt aber unterblieben weitgreifende Reformen. Dies unterstützt die Annahme von Nohlen, wonach in Wahlsystemfragen „grundsätzliche Reformen selten“ (2009b: 74f.) seien. Gleichzeitig zeigt aber die aktuelle Entwicklung, dass Wahlsystemfragen durchaus mehr öffentliche Aufmerksamkeit verdienen würden, nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass Wahlsystemfragen eben immer auch Machtfragen (Nohlen 2007: 68) sind. Dies wurde in geradezu dramatischer Art und Weise jüngst bei der Landtagswahl in Niedersachsen offensichtlich, bei welcher die CDU ein Überhangmandat errang und die SPD – basierend auf dem verwendeten Sitzzuteilungsverfahren nach D’Hondt – hierfür ein Ausgleichsmandat erhielt. Hätte das Landeswahlgesetz dagegen das Sitzzuteilungsverfahren nach Hare/Niemeyer vorgesehen, welches in den 1980er Jahren durch eine CDU-Alleinregierung abgeschafft wurde – ironischerweise weil man sich durch das Höchstzahlverfahren nach D’Hondt Vorteile versprach –, oder aber die Methode nach Saint-Laguë, so hätte statt den Sozialdemokraten die FDP das Ausgleichsmandat erhalten mit der Folge, dass die Koalition aus CDU und FDP weiterhin eine Mehrheit im Landtag gehabt hätte (Bender 2013).

2. Überhangmandate und der „inverse Erfolgswert von Stimmen“

negatives Stimmgewicht

Die Frage einer größeren Reform der Wahlsystemvorschriften zum Deutschen Bundestag wurde erst akut als das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) am 03. Juli 2008 Teile des damals gültigen BWahlG für verfassungswidrig erklärte (BVerfGE 121, 266). Das Gericht monierte in seiner Entscheidung den sogenannten *inversen Erfolgswert von Stimmen*, also dass ein Zuwachs an Zweitstimmen einen Verlust an Mandaten im Deutschen Bundestag bewirken bzw. dass ein Verlust von Zweitstimmen zu einem Zuwachs an Mandaten führen konnte. Dieser staunenswerte Effekt ist in der breiteren Öffentlichkeit besser als *negatives Stimmgewicht* (NSG) bekannt. Die Bezeichnung beschreibt aber offenkundig lediglich *eine* Wirkungsrichtung des Effektes, nämlich dass ein Wähler durch die Stimmabgabe für eine Partei dieser den Nachteil zufügte, dass sie hierdurch in die Gefahr geriet, ein Mandat zu verlieren. Umgekehrt – und wie durch die Bundesverfassungsrichter auch folgerichtig angemerkt (BVerfGE 121, 266 <122>) – war es aber ebenso möglich, dass ein Wähler durch das Nicht-Wählen einer Partei dazu beitrug, dass diese hierdurch ein Mandat zusätzlich erhielt.

zusätzliche Zweitstimmen

Der Effekt trat immer dann auf, wenn ein Landesverband einer Partei, der Überhangmandate errungen hatte, beispielsweise im Rahmen einer Nachwahl so viele zusätzliche Zweitstimmen errang, dass sich bei der somit notwendigen erneuten Sitzverteilungsberechnung zwar der Sitzanspruch der Listenverbindung in der Oberverteilung insgesamt nicht erhöhte, aber ein Mandat in der Unterverteilung nun diesem Landesverband zufiel und nicht mehr einem Landesverband ohne Überhangmandate. Durch dieses „Mehr“ an Zweitstimmen und die Verschiebung des Mandats zwischen den beiden Landesverbänden re-

duzierte sich der Sitzanspruch der Listenverbindung insgesamt um ein, nämlich um das „gewanderte“ Mandat (erstmal Meyer 1994: 321).

Konkret zeigte sich diese Problematik im Zuge der Bundestagswahl von 2005; hier musste im Wahlkreis 160 Dresden I aufgrund des Todes der Direktkandidatin der NPD eine Nachwahl angesetzt werden, die zwei Wochen nach der Hauptwahl stattfand. Am Abend der Hauptwahl konnte man aus dem Wahlergebnis errechnen, dass der sächsischen CDU bei der Nachwahl höchstens 41.225 Zweitstimmen zufallen durften. Andernfalls hätte sie bei der erneuten Unterverteilung dem CDU-Landesverband NRW ein Listenmandat abgenommen (Pehle 2008: 474). Das hätte ihr aber keinen zusätzlichen Sitz gebracht, weil lediglich eines ihrer drei Überhangmandate ausgeglichen worden wäre. Die Oberverteilung hingegen wäre von den Mehrstimmen im Dresdener Wahlkreis nicht beeinflusst worden, so dass die CDU schließlich insgesamt einen Sitz verloren hätte, nämlich den von NRW nach Sachsen „gewanderten“.

3. Die Reform des Bundeswahlgesetzes vom 29.09.2011

Das Gericht ging in seinem Urteil vom 03. Juli 2008 auf drei mögliche verfassungskonforme Ausgestaltungsvarianten des BWahlG ein und gab dem Bundesgesetzgeber auf, bis spätestens zum 30.06.2011 eine verfassungskonforme Ausgestaltung des Gesetzes zu beschließen:

- angefallene Überhangmandate innerhalb der Listenverbindung sind dadurch zu kompensieren, dass solche Landeslisten, welche keine Überhangmandate errungen haben, entsprechend weniger Listenmandate zugeteilt bekommen (Vgl. Meyer (1973: 244), Jesse (2003: 10f.) und Pehle (2008)).
- Abschaffung der Listenverbindung; dadurch werden alle anfallenden Überhangmandate zu sogenannten *externen Überhangmandaten*, bei welchen das Auftreten des inversen Erfolgswertes von Stimmen ausgeschlossen ist (Vgl. Pappi/Herrmann 2010).
- die Verrechnung von Erst- und Zweitstimmen wird abgeschafft; in diesem Falle würden 299 Bundestagsmandate über die Wahlkreise vergeben und 299 über die Landeslisten der Parteien.

Am 29.09.2011 beschloss der Bundestag mit den Stimmen von CDU/CSU und FDP und gegen den erklärten Willen der Oppositionsparteien die 19. Novelle zum BWahlG, welche das Gesetz insbesondere in seinem Paragraphen 6 grundlegend änderte. Hierdurch wurde die Verbindung der Landeslisten einer Partei abgeschafft und gleichzeitig eine *Reststimmenverwertung* auf Bundesebene¹ eingeführt (BT-Drucksache 17/6290 i. V. m. BT-Drucksache 17/7069). Am 3. Dezember 2011 trat dieses Gesetz schließlich in Kraft (Vgl. zu dem Gesetzesinhalt Ridder 2011).

Reststimmen-
verwertung

Dem neuen Gesetz war vor allem von seiten der Opposition sowie auch von der Öffentlichkeit – teils durchaus erhebliche – Kritik entgegen gebracht worden; so war es nicht nur unbestreitbar der Fall, dass das BWahlG in der am

29.09.2011 beschlossenen Form (weiterhin) von Mängeln und Ungereimtheiten durchsetzt war (Ridder 2011: 426ff.), sondern es war sogar nicht einmal gesichert, dass die Reform das absolute Minimalziel auch tatsächlich erreichte, nämlich die weitestgehende Vermeidung eines inversen Erfolgswertes von Stimmen (Ridder 2011: 426f.; vgl. aber auch die entgegen gesetzten Ausführungen hierzu etwa bei Boehl 2012).

Dieser auf den ersten Blick kuriose Umstand, dass man sich in Politik und Wissenschaft also nicht einmal darin einig war, ob nun das neue Gesetz den inversen Erfolgswert von Stimmen ausschloss, war der Tatsache geschuldet, dass im Laufe der Diskussion um die Neufassung des BWahlG immer deutlicher wurde, dass inverser Erfolgswert von Stimmen nicht gleich inverser Erfolgswert von Stimmen war. So weist u. a. Lübbert darauf hin, „dass mehrere konkurrierende Definitionen dessen, was das eigentliche Problem darstellt bzw. was die Karlsruher Richter eigentlich moniert haben, in Umlauf gekommen sind“ (Lübbert 2012: 10); so konnte letztlich während der Reformdiskussion wohl niemand mehr genau sagen, wovon sein Gegenüber gerade sprach, wenn der Begriff negatives Stimmgewicht gebraucht wurde.

4. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012

Angesichts der Tatsache, dass das durch die Koalition von CDU/CSU und FDP beschlossene BWahlG sowohl nach wie vor mit eklatanten Schwächen behaftet war als auch gegen den erklärten Willen der Opposition verabschiedet wurde, vermag es kaum zu überraschen, dass das BVerfG schließlich am 25. Juli 2012 erneut über das Regelwerk zu befinden hatte. In seiner Eindeutigkeit wusste das höchste deutsche Gericht dieses Mal allerdings sehr wohl zu erstaunen.

So erklärte es die elementaren Bestandteile der Reform für verfassungswidrig, indem es den §§ 6 Absatz 1 Satz 1 und 6 Absatz 2a BWahlG seinen Segen verweigerte und somit die Abschaffung der Listenverbindung in der vorliegenden Weise sowie die Einführung der Reststimmenverwertung auf Bundesebene kippte; zugleich nutzte der Senat die Gelegenheit dazu, ein im wissenschaftlichen Schrifttum häufig und heftig kritisiertes Urteil vom 10. April 1997 (BVerfGE 95, 335; zur Kritik hieran vgl. Pehle 1999: 240ff.) wenigstens teilweise zu revidieren. In diesem Urteil hatte das Gericht in einer 4:4-Entscheidung darauf verzichtet, eine verfassungsrechtliche Höchstgrenze für Überhangmandate festzulegen bzw. eben diese aufgrund ihrer proporzverzerrenden Wirkung generell für verfassungswidrig zu erklären. Es stellte damals lediglich dem Bundestag anheim, hierüber zu befinden und gegebenenfalls eine entsprechende Regelung zu treffen.

Eben hiervon wich das Gericht nun in seiner Entscheidung vom 25. Juli 2012 ab, indem es feststellte, dass die Richter im Jahre 1997 den Umstand nicht hätten absehen können, dass sich bei den folgenden Bundestagswahlen Verhältnisse einstellen würden, „unter denen mit beachtlicher Wahrrscheinlich-

keit davon auszugehen ist, dass Überhangmandate regelmäßig in größerer Zahl anfallen, so dass das Wahlrecht zur Wahrung der Wahlrechtsgleichheit um Vorkehrungen gegen ein den Grundcharakter der Wahl als Verhältniswahl verfälschendes Überhandnehmen ausgleichsloser Überhangmandate ergänzt werden muss“ (BVerfG, 2 BvF 3/11 vom 25. Juli 2012 <145>). Das Gericht schritt sogleich zur Tat und legte fest, dass von nun an eine Höchstgrenze von 15 ausgleichslosen Überhangmandaten als das verfassungsrechtlich zulässige Maximum angesehen werden müsse, wobei die Richter auch gar nicht erst den Versuch unternahmen, die „willkürliche“ Auswahl dieser Zahl in irgendeiner Art plausibel zu machen (BVerfG 2 BvF 3/11 <143f.>). Die Richter argumentierten lediglich, dass angesichts der sich verstetigenden Tendenz zu Überhangmandaten in signifikantem Umfang durch die inzwischen konkretisierten verfassungsrechtlichen Gleichheitserfordernisse nunmehr ein Handlungsauftrag für den Bundesgesetzgeber entstanden sei (BVerfG 2 BvF 3/11 <151>). Es wird allerdings durchaus auch erkennbar, dass sich die Richter von der Befürchtung leiten ließen, im Ernstfall aufgrund zu vieler nicht ausgeglichener Überhangmandate den Bundestag im Wege des Wahlprüfungsverfahrens auflösen zu müssen (BVerfG 2 BvF 3/11 <140ff.>).

Höchstgrenze von
15 ausgleichslosen
Überhangmandaten

Im Bezug auf die Verfassungswidrigkeit der Abschaffung der Listenverbindung in der vorliegenden Form sowie der Reststimmenverwertung argumentierten die Richter, dass nach den Vorschriften des reformierten BWahlG weiterhin eindeutig der inverse Erfolgswert von Stimmen auftreten könne (BVerfG 2 BvF 3/11 <84ff.>). Sie verdeutlichten das am Beispiel der Partei DIE LINKE, welche „insgesamt ein Mandat mehr erzielt [hätte], wenn auf ihre Landesliste in Bayern eine bestimmte Anzahl von Zweitstimmen weniger entfallen wäre, weil diese Wähler keinen Stimmzettel abgegeben hätten [...]. Die bayerische Landesliste der Partei hätte in diesem Fall unverändert sechs Listenmandate erhalten, während sich das Sitzkontingent Bayerns zugunsten des Sitzkontingents von Nordrhein-Westfalen um einen Sitz verringert hätte (welchen die CSU weniger erhalten hätte, was sich angesichts ihrer 45 Wahlkreismandate auf ihre Mandatszahl nicht ausgewirkt hätte). In Nordrhein-Westfalen wäre dieser zusätzliche Sitz wieder an die Landesliste der Partei DIE LINKE zugeteilt worden.“ Weiter verweisen die Richter auf den Umstand, dass selbst der „klassische Fall“ des negativen Stimmgewichts, wie er im Wahlkreis 160 Dresden I aufgetreten war, nach der reformierten Fassung nicht ausgeschlossen gewesen wäre (BVerfG 2 BvF 3/11 <88f.>). Bezugnehmend auf die Reststimmenverwertung auf Bundesebene führten die Richter aus, dass durch diesen Kompensationsschritt eine „Ungleichbehandlung der Wählerstimmen“ herbeigeführt werde, welche „nicht durch einen zureichenden Grund legitimiert werden“ könne. Das Gericht führt in diesem Punkte seine Lehre von der *Erfolgschancengleichheit von Stimmen* fort, welche in der Vergangenheit bereits – teils – heftig kritisiert worden war (Nohlen 2009a: 189f.). Hierdurch wird die Folgerichtigkeit des Beschlusses allerdings nicht in Frage gestellt.

Beispiel DIE LINKE

Erfolgschancen-
gleichheit von
Stimmen

5. Die erneute Reform des Bundeswahlgesetzes und der politische Kontext

Nachdem bereits in den Tagen vor Verkündung des Verfassungsgerichtsurteils für den Fall einer erneuten Verfassungswidrigkeit des BWahlG eine „Krise des deutschen Regierungssystems“ (Buchstein/Hein 2012) befürchtet wurde, zeigte sich recht schnell, dass angesichts des mehr als deutlichen „Warnschusses“ aus Karlsruhe die Fraktionen im Deutschen Bundestag gewillt waren, nun endlich eine überparteiliche Lösung zu finden und sich rechtzeitig, also möglichst noch vor dem Jahresende 2012, auf einen Gesetzesentwurf zu verständigen. Ende Oktober wurde dieser Kompromiss schließlich öffentlich verkündet (Faas 2012).

Das neue Regelwerk sieht nun vor, dass Überhangmandate einer Partei durch die Zuerkennung von Ausgleichsmandaten an die anderen im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien vollständig ausgeglichen werden.

Ein kompliziertes Verfahren

Dies wird dadurch erreicht, dass zunächst in einem ersten Schritt, einer sogenannten *Pseudositzverteilung*, jedem Bundesland ein festes Sitzkontingent zugewiesen wird, nämlich jeweils das Doppelte der im betreffenden Bundesland zur Verteilung anstehenden Direktmandate (§ 6 Absatz 2 Satz 1 BwahlG neu, wie in BT-Drucksache 17/11819 vom 11.12.2012 veröffentlicht). In dieser Pseudositzverteilung werden nun die zur Verfügung stehenden Sitze auf die Landeslisten der Parteien entsprechend ihres Zweitstimmenanteils verteilt, wobei das Divisorverfahren nach Sainte-Laguë Anwendung findet. Bei dem hierdurch ermittelten Sitzanspruch einer jeden Landesliste handelt es sich allerdings noch nicht um das endgültige Ergebnis der Bundestagswahl, sondern lediglich um einen Mindestsitzanspruch für jede Liste.

In einem zweiten Schritt wird nun die Mandatszahl im Bundestag solange erhöht bis in einer (lediglich theoretisch durchgeführten) Bundesoberverteilung jede Listenverbindung bzw. jede Partei, welche nicht in einer Listenverbindung antritt, wenigstens so viele Mandate erhält wie durch die Pseudositzverteilung insgesamt für sie ermittelt wurde. Die auf diese Art ermittelten Gesamtsitzkontingente für jede Listenverbindung werden sodann in einem dritten Schritt mittels Unterverteilung auf die Landeslisten der Parteien aufgeteilt, wobei erneut das Divisorverfahren nach Saint Laguë Anwendung findet.

Ausgleich von Verzerrungen

Durch dieses sicherlich recht komplizierte Prozedere werden zwei einander entgegen stehende Ziele erreicht: Zunächst werden sämtliche Proporzverzerrungen weitestgehend kompensiert, und zwar nicht nur diejenigen durch Überhangmandate sondern auch solche Verzerrungen, welche durch die unterschiedlichen Wahlbeteiligungen in den Ländern, durch die unterschiedliche Stärke der „sonstigen“ Parteien sowie durch die 16fache Aufsummierung der Rundungsfehler im Divisorverfahren entstehen. Außerdem werden nun die auftretenden internen Überhangmandate in der Unterverteilung intern kompensiert.

Die Bundestagswahlen von 1998 und 1994 als Modellfälle

1998	Sitze gerundet	Darunter Überhangmandate	Darunter Ausgleichs- mandate
SPD	317	5	27
CDU	220	–	23
CSU	52	–	7
Grüne	52	–	5
FDP	48	–	6
PDS	40	–	–
Summe	729	5	68

1994	Sitze gerundet	Darunter Überhang- mandate	Darunter Ausgleichs- mandate
SPD	261	1	14
CDU	245	5	6
CSU	52	–	3
Grüne	52	–	3
FDP	50	–	4
PDS	32	–	–
Summe	629	6	30

Die beiden Tabellen wenden die neuen Regeln zur Veranschaulichung auf die früheren Bundestagswahlen 1994 und 1998 an. Es fällt sofort auf, dass die SPD in beiden Wahlen und die CDU 1994 zu ihren Überhangmandaten auch noch Ausgleichsmandate erhalten hätten. Ausgleichsmandate aber bekämen sogar alle Parteien – außer der PDS.

Der Grund für dieses Phänomen ist, dass der neue Kompromiss der Fraktionen einerseits gegen die Verzerrung des Zweitstimmenproporz durch Überhangmandate gerichtet ist. Vor allem aber soll zugleich erreicht werden, dass allen errungenen Bundestagsmandaten je eine möglichst gleiche Zahl an Zweitstimmen gegenüber steht. Dies aber ist bei der PDS nicht der Fall, denn sie hat für ihre Mandate, die sie zum großen Teil in den neuen Ländern errang, aufgrund der dort deutlich geringeren Wahlbeteiligung weniger Wählerstimmen gewinnen müssen als die anderen Parteien bundesweit.

Vor allem diese Tatsache, dass also den Listenmandaten der PDS in den neuen Ländern relativ wenig Zweitstimmen gegenüber stehen, wird durch die Ausgleichsmandate nun „aufgewogen“. Die anderen Parteien erhalten nun so lange Ausgleichsmandate zugeteilt, bis sich ihr Verhältnis von Zweitstimmen zu Mandaten demjenigen der PDS angenähert hat.

geringere
Wahlbeteiligung in
den neuen Ländern

Restliche Probleme

Nach gegenwärtigem Stand der Dinge wird der vorliegende Gesetzesentwurf der zentralen Anforderung nach der weitestgehenden Vermeidung von inversen Erfolgswerten wohl gerecht werden. Lediglich im Falle von Listenerschöpfung kann der Effekt weiterhin auftreten (Fehndrich/Cantow 2012). Dies wäre aber durch die Aufstellung von genügend (Ersatz-)Bewerbern vollständig auszuschließen. Aufgrund der Tatsache aber, dass die Aufstellung der Landeslisten zum gegenwärtigen Zeitpunkt bei vielen Parteien bereits abgeschlossen

und lediglich auf einen Bundestag mit 598 Sitzen angelegt ist, ist nicht auszuschließen, dass das Phänomen der Listenerschöpfung samt eines inversen Erfolgswerts von Stimmen in der Form des negativen Stimmgewichts bei der Bundestagswahl im Herbst 2013 auftreten wird. Weiter sind auch nach dem neuen Entwurf durch die Ausgleichsmandate nun Effekte möglich, welche zumindest mit dem Effekt des negativen Stimmgewichts vergleichbar sind. Dies tritt auf, da der „Gewinn eines weiteren Mandats für die überhängende Partei [...] zu weiteren Ausgleichsmandaten für die anderen Parteien führen [kann]. Dies kann sich zulasten des Sitzanteils der überhängenden Partei auswirken“ (Fehndrich/Cantow 2012). Hierbei ist allerdings zu beachten, dass bei diesem Effekt Überhang- und Ausgleichsmandat aneinander gekoppelt sind und es somit keine Herausrechnung des negativen Sprungs geben kann, wodurch der Effekt als unvermeidbar angesehen werden muss. Abschließend zu diesem Punkt sei noch angemerkt, dass es dahingestellt bleiben muss, inwiefern es sinnvoll sein mag, Überhangmandate der CSU teils durch Ausgleichsmandate für die CDU zu kompensieren und vice versa.

6. Die Interessen der Parteien

DIE LINKE

Versucht man nun, die hinter dem „Gezerre“ um das Bundestagswahlssystem stehenden parteipolitischen Motive und Interessen zu beleuchten, so fällt zunächst auf, dass die Bundestagsfraktion der Partei DIE LINKE sich als einzige gegen den vorliegenden Kompromissvorschlag ausgesprochen hatte. Zwar hat die Partei mit ihrer Ansicht, die Vergabe solcher Ausgleichsmandate blähe den Deutschen Bundestag unnötigerweise auf und führe somit zu erheblichen Mehrkosten für den Steuerzahler, sicherlich gute Gründe auf ihrer Seite. Dennoch führt ein Blick auf die obigen Zahlen aber auch zu der Vermutung, dass noch andere Motive die Position der Fraktion zu dieser Frage bestimmt haben mögen. Wäre nämlich ihr Gesetzentwurf angenommen und somit die Berücksichtigung von Überhangmandaten im Rahmen der Oberverteilung eingeführt worden, so hätte DIE LINKE weiterhin von überproportional „günstigen“ Listenmandaten profitieren können. Allerdings lässt sich dieser Vorteil durch die stellenweise Angleichung des Wahlverhaltens im Westen und Osten der Republik nicht mehr konkret vorhersagen bzw. per Prognose quantifizieren.

Diskussion um den Teilausgleich

Aber auch der überparteiliche Entwurf von CDU/CSU, SPD, Grünen und FDP ist nicht von Diskussionen und Streitigkeiten verschont geblieben. So hatten nämlich sowohl Vertreter der Union als auch der SPD einen sogenannten *Teilausgleich* sowohl vor der Reform von 2011 als auch noch unmittelbar nach dem Urteil des BVerfG vom 25. Juli 2012 in die Diskussion eingebracht, wodurch von der oben dargelegten Option, bis zu 15 Überhangmandate unkomponiert zu lassen, Gebrauch gemacht worden wäre. Aufgrund der „Klageanfälligkeit“ dieses Teilausgleiches (Funk 2012) angesichts der Möglichkeit

von inversen Erfolgswerten an der Schwelle vom 15. zum 16. Überhangmandat verlagerte sich der Schwerpunkt der Diskussion jedoch bereits binnen Tagen auf den *Vollausgleich*, also die vollständige Kompensation von Verzerrungen der Erfolgswertgleichheit durch Überhangmandate.

SPD und Bündnis 90/Die Grünen

Die Motive der SPD und von Bündnis 90/Die Grünen dürften diesbezüglich nicht schwer zu eruieren sein, können doch beide Parteien auch zusammengerechnet realistischerweise kaum damit rechnen, bei der nächsten Bundestagswahl die Unionsparteien in Sachen Überhangmandate zu überflügeln. Durch den somit vorgesehenen Vollausgleich wird nun einem Effekt, welcher von Seiten der Sozialdemokraten im Prinzip bereits seit dem Anfall von 16 Überhangmandaten bei der Bundestagswahl von 1994 „bekämpft“ wird, vorgebeugt. Von diesen 16 Überhangmandate entfielen damals 12 auf die Union und sicherten der Koalition hierdurch eine „arbeitsfähige“ Mehrheit. Ohne die Überhangmandate hätte die Koalition damals lediglich exakt die „Kanzlermehrheit“ gehabt. Es sei allerdings auch angemerkt, dass die rot-grüne Regierung unter Kanzler Schröder (1998-2005) von der ihr offen stehenden Möglichkeit einer Regelung des Problems der Überhangmandate keinen Gebrauch gemacht hatte.

Bündnis 90/Die Grünen

Auf Seiten von Bündnis 90/Die Grünen hingegen hatte man lange Zeit und vor allem im Rahmen des Reformprozesses von 2011 gegen die Vergabe von Ausgleichsmandaten und stattdessen für die Berücksichtigung der (internen) Überhangmandate im Rahmen der Oberverteilung des Wahlsystems der Bundestagswahl von 2009 plädiert. Die Tatsache, dass sowohl SPD als auch die Union sich hierauf nicht einließen, lässt sich wohl vor allem mit den angenommenen und durchaus wahrscheinlichen negativen Konsequenzen dieser Lösung für den innerparteilichen Proporz bei Anfall einer bedeutenden Zahl von Überhangmandaten erklären, wovon die Grünen in nachvollziehbarerweise mit nur äußerst geringer Wahrscheinlichkeit betroffen gewesen wären.

CDU/CSU

Für die Union hingegen lässt sich die Motivlage insgesamt etwas schwieriger darstellen. Im Zuge der Reform von 2011 ließen die Vertreter der Koalition praktisch nichts unversucht, um einerseits die Aussicht auf Überhangmandate und ihre „positiven“ Auswirkungen auf die Vertretung der Union im Bundestag zu erhalten und andererseits die negativen Konsequenzen dieser Lösung für die FDP zu minimieren (Ridder 2011: 425f.). Als „alternative Verwirklichungsmöglichkeit“ für dieses Ziel boten die Vertreter der Union den Sozialdemokraten sowohl bereits 2011 als auch nochmals direkt nach dem Urteil des BVerfG vom 25. Juli 2012 den bereits oben skizzierten Teilausgleich an, welcher ebenfalls noch, wenn auch in geringerem Maße, den Präferenzen der Koalitionäre entgegen gekommen wäre. Als die SPD dies ablehnte und die Klageanfälligkeit des Teilausgleiches offenkundig wurde, blieb angesichts der verbleibenden Zeit von weniger als einem Jahr und des Mangels an (realistischen)

Alternativen wohl nur noch die Verständigung auf den oben dargestellten Vollaussgleich.

Die FDP

In den Augen der FDP dürften sich die Trauer über das Urteil des Bundesverfassungsgerichts sowie die Vorbehalte gegen den vorliegenden Kompromiss wohl in eher engen Grenzen halten. Es kann nämlich als sicher angenommen werden, dass der Mechanismus der Ausgleichsmandate die Wirkung der – für verfassungswidrig erklärten – Reststimmenverwertung auf Bundesebene, die in der Reformdiskussion von 2011 ein wichtiges Anliegen der FDP war, mehr als nur ersetzt.

7. Fazit

Ein schwieriger Text

Welches Fazit lässt sich nun nach rund viereinhalb Jahren Wahlsystemdebatte ziehen? In jedem Fall nicht erreicht wurde durch den nun vorliegenden Entwurf das noch im Urteil von 2008 angedeutete Ziel des Bundesverfassungsgerichts, die Wahlsystemnormen im Zuge der Reform verständlicher zu machen (BVerfGE 121, 266 <144>). Als ein schlechtes Omen konnten hier aber wohl bereits die Ausführungen aus dem Urteil von 2012 gelten, als das Verfassungsgericht das Erfordernis der Normenklarheit nicht mehr zum Prüfungsmaßstab für das BWahlG erhob. Tatsächlich liest sich die nun vorgeschlagene Fassung des BWahlG wenigstens so schwierig und mutet ähnlich unverständlich an wie die Fassung vor der Reform von 2011, welche angesichts ihrer Unverständlichkeit von Hans Meyer bereits gescholten wurde (Meyer 1994: 317ff.) und auch von den Verfassungsrichtern unlängst als ein „kaum noch nachzuvollziehende[s] Regelungsgeflecht“ (BVerfGE 121, 266 <144>) beschrieben wurde.

Willkürliche Begrenzung der Überhangmandate

Bereits oben wurde angemerkt, dass sich die Bundesverfassungsrichter sicherlich auf Kritik werden einstellen müssen angesichts ihrer freimütig als „willkürlich“ bezeichneten Wahl von 15 unausgeglichenen Überhangmandaten als Maximum. In Anbetracht der Tatsache aber, dass der Bundesgesetzgeber erkennbar hiervon keinen Gebrauch zu machen gewillt ist, sollte dies in der Rezeption des Urteils wohl eher eine untergeordnete Rolle spielen.

Nachrückerregelung

Offen lässt der Gesetzentwurf noch die Frage der Nachrückerregelung. In einem Wahlsystem, welches vollständigen Proporz herstellt, muss es schließlich auch für jeden ausscheidenden Abgeordneten einen Nachrücker geben. Es ist aber unklar, wer dieser Nachrücker sein soll, wenn die Partei im entsprechenden Bundesland Überhangmandate errungen hat. In diesem Fall nämlich wäre der über die Landesliste nachrückende Abgeordnete demokratisch nicht legi-

timiert und man wäre geneigt, auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26.02.1998 (BVerfGE 97, 317) zu verweisen, in welchem derartige Nachrücken ausgeschlossen wurde. Der vorliegende Gesetzentwurf hebt zwar das hieraus erfolgte Nachrückerverbot in Punkt 2 ausdrücklich auf, inwiefern dies vor dem Bundesverfassungsgericht Bestand haben wird, muss allerdings fraglich erscheinen.

Leistung des Parlaments

Insgesamt gebührt den Parteien im Deutschen Bundestag sicherlich Lob dafür, dass sie nach dem erneuten Urteil des Bundesverfassungsgerichts relativ zügig und – abgesehen von der Partei DIE LINKE – einvernehmlich eine Novelle zum BWahlG ausgehandelt haben. Eine „Staatskrise“ durch das Fehlen eines gültigen Wahlgesetzes war nicht mehr zu befürchten. Während der gesamten Diskussion um die Wahlsystemreform wurde deutlich, dass eine realistische Lösung ausschließlich im Bereich der „strukturehaltend-korrigierenden“ Reformen (Strohmeier 2011: 186) liegen könne.

Keine endgültige Lösung

Die sowohl in der Politik als auch in der Wissenschaft umfassende und erschöpfende Diskussion hat aber auch gezeigt, dass alle verfügbaren Optionen mit gewissen unerwünschten Nebeneffekten belastet zu sein scheinen. Manche Betrachter sahen sich sogar dazu veranlasst, über „[d]ie Geister, die Karlsruhe rief“ zu sinnieren und sich zu fragen, ob die Karlsruher Richter die möglichen bzw. wahrscheinlichen Folgen des Urteils in hinreichender Weise reflektiert hätten (Strohmeier 2011: 186). In der Rückschau erschließt sich dem Betrachter möglicherweise durchaus die Weisheit, die in der Meinung steckt, die Bundesverfassungsrichter hätten schlicht „den leichten Ausweg eines Nachwahlverbots“ (Pappi/Herrmann 2010: 261) gehen sollen. Damit hätten sie den inversen Erfolgswert von Stimmen, der dann nicht mehr bewusst instrumentalisiert hätte werden können, zu einer unvermeidlichen Folge des gewählten Wahlsystems erklärt.

Ob dieser Weg nun eine elegantere oder schlichtweg eine untaugliche Methode der Problemlösung gewesen wäre, ist an dieser Stelle nicht zu klären. Der nun vorliegende und hier dargestellte Entwurf ist jedenfalls geeignet, das Auftreten von inversen Erfolgswerten weitestgehend auszuschließen, wobei sich das Regelwerk insgesamt natürlich zunächst erst einmal in der Realität bewähren muss. Inwiefern das Auftreten von zahlreichen Überhangmandaten mit der Folge von entsprechend vielen Ausgleichsmandaten – und bereits ein einziges solches Mandat für die CSU würde den Bundestag um rund 20 Sitze aufblähen – die Akzeptanz des neuen Wahlsystems beeinflusst, muss ebenfalls erst die Realität zeigen. Die Äußerungen von Bundestagspräsident Norbert Lammert, wonach sich der Bundestag „gleich zu Beginn der neuen Legislaturperiode noch einmal mit der Frage des Wahlsystems beschäftigen“ müsse, sofern „es zu einer sehr großen Zahl von Überhang- und Ausgleichsmandaten und deswegen zu einer deutlichen Vergrößerung des Bundestags“ (Gaugele 2013) kommen sollte, lassen jedenfalls ein Verstummen der Wahlsystemdiskussion in der nächsten Zeit eher nicht erwarten.

Anmerkung

- 1 Die Reststimmenverwertung auf Bundesebene nach § 6 Absatz 2a BWahlG sah vor, dass eine Partei dann zusätzliche Mandate zugeteilt bekommen sollte, wenn ihre Landesverbände insgesamt wenigstens soviele „überschüssige“ Zweitstimmen (also Stimmen, welche in den einzelnen Ländern nicht mehr zu einem Mandatsgewinn geführt hatten) errungen hatten, wie im Bundesdurchschnitt für ein Mandat erforderlich waren.

Literatur

- Bender, Justus (2013): Wie die CDU an ihrem eigenen Wahlrecht scheiterte, FAZ-Artikel, abgerufen unter <http://tinyurl.com/af4gg77>
- Boehl, Henner Jörg (2012). Wahlrecht und Volksparteien: zum Hintergrund der aktuellen Wahlrechtsdebatte, in: Die politische Meinung 57, S. 85-89.
- Buchstein, Hubertus/Hein, Michael (2012): Per Los zu einem neuen Wahlrecht, FR-Artikel, abgerufen unter <http://tinyurl.com/bgky4ym> am 23.01.2013.
- Faas, Thorsten (2012): Ausgleichsmandate für alle! Außer für die Linke, ZEIT-Artikel, abgerufen unter <http://tinyurl.com/9c6etjk> am 23.01.2013.
- Fehndrich, Martin/Cantow, Mathias (2012): Zweiter Versuch nach zweitem Urteil, Wahlrecht.de-Beitrag, abgerufen unter <http://tinyurl.com/aar58kr> am 23.01.2013.
- Funk, Albert (2012): Ringen um die Überhangmandate, Beitrag in Das Parlament, abgerufen unter <http://tinyurl.com/axrwpzr> am 23.01.2013.
- Gaugele, Jochen (2013): Lammert rechnet mit neuer Wahlrechtsreform, WELT-Artikel, abgerufen unter <http://tinyurl.com/bz9trxd> am 21.01.2013.
- Gottschalk, Michael (2012): Der Bundestag wird größer, ZEIT-Artikel, abgerufen unter <http://tinyurl.com/d32n9jg> am 23.01.2013.
- Jesse, Eckhard (2003): Reformvorschläge zur Änderung des Wahlrechts, in: APuZ 52, S. 3-11.
- Lübbert, Daniel (2012): Zur Berechnung negativer Stimmgewichte. Methodik und Ergebnisse der Prüfung aktueller Wahlrechtsmodelle (Info-Rundbrief des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages; WD 8-3010- 158/11), abgerufen unter <http://tinyurl.com/b3otnmr> am 12.01.2013.
- Meyer, Hans (1973): Wahlsystem und Verfassungsordnung. Bedeutung und Grenzen wahlsystematischer Gestaltung nach dem Grundgesetz, Frankfurt am Main.
- Meyer, Hans (1994): Der Überhang und anderes Unterhaltsame aus Anlaß der Bundestagswahl 1994, in: KritV 77, Heft 4, S. 312-362.
- Nohlen, Dieter (2007): Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme, 5. überarbeitete und erweiterte Auflage, Opladen & Farmington Hills.
- Nohlen, Dieter (2009a): Erfolgswertgleichheit als fixe Idee oder: Zurück nach Weimar? Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts über das Bundeswahlgesetz vom 3. Juli 2008, in: ZParl Heft 1, S. 179-195.
- Nohlen, Dieter (2009b): Wahlsysteme in Reformprozessen, in: Wahlsystemreform. Sonderband 2009, herausgegeben von Gerd Strohmeier, Nomos: Baden-Baden, S. 45-80.
- Pappi, Franz Urban/Herrmann, Michael (2010): Überhangmandate ohne negatives Stimmgewicht. Machbarkeit, Wirkungen, Beurteilung, in: ZParl 41, Heft 2, S. 260-278.
- Pehle, Heinrich (1999): Ist das Wahlrecht in Bund und Ländern reformbedürftig? Eine Bilanz seiner Mängel und Ungereimtheiten nach 50 Jahren, in: Gegenwartskunde 48, Heft 2, S. 233-256.
- Pehle, Heinrich (2008): Die Bundestagswahlen von 2005 und 2009. Verfassungswidrig und doch gültig? – Die Novelle des Bundeswahlgesetzes und das Urteil zum „negativen Stimmgewicht“, in: GWP 57, Heft 4, S. 471-478.
- Ridder, Wolfram (2011): Das neue Wahlsystem zum Deutschen Bundestag. Politischer Kontext und Effekte der Novelle des Bundeswahlgesetzes, in: GWP 60, Heft 4, S. 423-430.
- Strohmeier, Gerd (2011): Die Geister, die Karlsruhe rief – eine Replik auf die Beiträge zur Wahlsystemreform in Heft 2/2010 der ZParl, in: ZParl 42, Heft 1, S. 186-193.