



26. 2. 2012

## Gutachten

zum neuen Bundeswahlrecht, BGBl 2011 Teil I S. 2313,

– in Kraft getreten am 3. 12. 2011 –

### 0. Executive Summary

Mit Urteil vom 3. 7. 2008 hat das Bundesverfassungsgericht das seinerzeit geltende Wahlrecht zum Deutschen Bundestag in Teilen für verfassungswidrig erklärt und den Gesetzgeber verpflichtet, eine verfassungsgemäße Neuregelung vorzunehmen. Konkreter Anlass war 2005 die wegen Todes einer Direktkandidatin notwendige Nachwahl zum sechzehnten Deutschen Bundestag im Wahlkreis Dresden I, bei der die sächsische CDU mit einer geringeren Zweitstimmenzahl der CDU auf Bundesebene ein zusätzliches Mandat im Bundestag sichern konnte, welches diese bei hypothetisch mehr erzielten Zweitstimmen wieder eingebüßt hätte.

Diese als *Negatives Stimmgewicht* bezeichnete Paradoxie ist in einigen Wahlsystemen möglich und beschreibt den Sachverhalt, dass unter bestimmten Konstellationen „ein Zuwachs an Zweitstimmen zu einem Verlust an Sitzen der Landeslisten oder ein Verlust an Zweitstimmen zu einem Zuwachs an Sitzen der Landeslisten führen kann.“ (Tenor des o.g. Bundesverfassungsgerichtsurteils BVerfGE 121, 266).

Als Reaktion auf den Regelungsauftrag des Bundesverfassungsgerichts hat der Deutsche Bundestag am 29. 9. 2011 Änderungen der §§ 6 und 7 des Bundeswahlgesetzes beschlossen (Bundesgesetzblatt 2011 Teil I S. 2313), die am 3. 12. 2011 in Kraft getreten sind.

Vorliegende Stellungnahme<sup>1</sup> befasst sich mit der Neuregelung des Wahlrechts aus mathematischer Perspektive unter besonderer Berücksichtigung der Frage, ob damit der Regelungsauftrag des o.g. BVerfGs-Urteils erfüllt wird. Sie kommt zu diesen Schlussfolgerungen:

- a. Aus Tenor und tragenden Gründen des o.g. Urteils ergibt sich explizit die Definition des Negativen Stimmgewichts im Sinne des Bundesverfassungsgerichts.
- b. Die den Gesetzgeber bindende Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts-Entscheids besteht in der Beseitigung des Systemfehlers des Negativen Stimmgewichts nicht notwendigerweise in jeder abstrakt konstruierbaren Situation, sondern lediglich in an der politischen Wirklichkeit orientierten Fallgestaltungen.
- c. Es ist mathematisch unmöglich für das bundesdeutsche System der personalisierten Verhältniswahl ein Mandatzuteilungsverfahren zu konzipieren, das frei von jeglichen Inkonsistenzen ist und allen Idealansprüchen relevanter Verfassungsprinzipien vollständig gerecht wird (Unmöglichkeitstheorem von Balinski & Young). Bei jedem Entwurf eines Mandatzuteilungsverfahrens sind Abwägungen hinsichtlich des Grades der Durchsetzung diverser Wahlrechtsprinzipien vorzunehmen.
- d. Auch das neu geltende Wahlrecht ist nicht vollständig frei von Eigenheiten bis hin zu Fragwürdigkeiten und bewirkt Differenzierungen bei Idealanforderungen der Verfassungsprinzipien.
- e. Auch das neu geltende Wahlrecht lässt die Möglichkeit des Effekts des Negativen Stimmgewichts in der Definition des Bundesverfassungsgerichts weiterhin zu.
- f. Die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten des Negativen Stimmgewichts im Sinne des o.g. Bundesverfassungsgerichtsurteils ist im neu geltenden Wahlrecht signifikant geringer als im Wahlrecht alter Fassung.
- g. Hinsichtlich der im neu geltenden Wahlrecht verbleibenden Fallmöglichkeiten von Negativem Stimmgewicht im Sinne des maßgeblichen Bundesverfassungsgerichtsurteils ist es angemessen, von seltenen Ausnahmefällen zu sprechen.
- h. Das seit dem 3. 12. 2011 geltende neue Wahlrecht erfüllt den Regelungsauftrag des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom 3. 7. 2008 hinsichtlich einer nahezu vollständigen Beseitigung des Negativen Stimmgewichts und ist in Bezug auf dessen Tenor und tragende Gründe urteilskonform.

---

<sup>1</sup> Full Disclosure: Dieses Gutachten wurde mit Schreiben vom 29. 11. 2011 von der CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages beim Verfasser in Auftrag gegeben.

## Inhaltsverzeichnis

I. Entwicklungsgeschichte.....	4
II. Altes Bundeswahlgesetz 2008.....	5
III. Aktuelles Bundeswahlgesetz 2011.....	7
IV. Auswirkungen des neuen BWahlG 2011 .....	8
V. Qualitätsanforderungen an Sitzzuteilungsverfahren.....	9
VI. Bewertung des neuen BWahlG 2011.....	10
1. Ländersitzkontingente.....	10
2. Überhangmandate.....	15
3. Reststimmenverwertung.....	16
VII. Erfüllung des Regelungsauftrags des BVerfGs.....	19
VIII. Alternative Modelle.....	26
1. Das Modell der SPD-Fraktion.....	27
2. Das Modell der Fraktion Bündnis90/Die Grünen.....	29
3. Das Modell der Fraktion Die Linke.....	30
Literaturverzeichnis.....	32

# I. Entwicklungsgeschichte

Bei der Bundestagswahl 2005 kam es aufgrund des Todes einer Direktkandidatin zu einer seltenen Situation: Im Dresdner Wahlkreis 160 musste die Bundestagswahl aufgrund dieses Todesfalls zwei Wochen später stattfinden (am 2. Oktober) und nicht wie in allen übrigen Wahlkreisen bereits am 18. September. Bei der Nachwahl im Wahlkreis 160 war also das Ergebnis aus dem Rest des Wahlgebietes bereits bekannt. Es war knapp ausgefallen: Die CDU hatte 225 Sitze erreicht, die SPD 222. Die vorliegenden Wahlergebnisse der übrigen Wahlkreise konnten benutzt werden, um auf ihrer Grundlage Mandatsprognosen nebst detaillierter Stimmarithmetik für die ausstehende Nachwahl im Dresdner Wahlkreis durchzuführen.

Konkret ergab das einige leicht zugängliche Überlegungen sowie eine zum Erwarteten konträre Schlussfolgerung: Die CDU hatte im Bundesland Sachsen insgesamt mehr Direktmandate erzielt als ihrer Landesliste in diesem Bundesland aufgrund der proportionalisierten Zweitstimmen Listenmandate zukamen. Dies führte zu drei Überhangmandaten in diesem Bundesland. Bei einem erwarteten Verlauf der Nachwahl im Wahlkreis 160 würde die CDU hier mit Erststimmen noch ein weiteres Direktmandat erringen und so die Zahl ihrer Überhangmandate auf 4 erhöhen. Dies hätte zur Folge gehabt, dass jedes weitere aufgrund der Zweitstimmen für die CDU erzielte Listenmandat sich effektiv für die sächsische CDU nicht zahlenmäßig ausgewirkt hätte, sondern im Gegenteil, bei schwellenüberschreitender CDU-Zweitstimmenzahl in diesem Land, der CDU in einem anderen Land abgezogen würde. In Zahlen ausgedrückt: Würde die CDU bei der Nachwahl in Dresden mindestens 41227 Zweitstimmen erhalten, dann würde aus einem Überhangmandat aufgrund des Zweitstimmenproporzes ein durch Zweitstimmen gedecktes Mandat. Die Auswirkung dieser Eventualität wäre: Der CDU-Landesliste in Sachsen würde zu Lasten der CDU-Landesliste in Nordrhein-Westfalen ein sich aber für die sächsische CDU nicht auswirkendes Mandat zugesprochen und der Kandidat auf dem Listenplatz Nr. 34 der nordrhein-westfälischen CDU verlöre seinen Sitz im Bundestag.

Ergo: Erreicht die CDU bei der Nachwahl im Wahlkreis 160 mindestens 41227 Zweitstimmen, dann erhält sie bundesweit weniger Mandate als bei höchstens 41226 Zweitstimmen.

Mit diesen im Internet kursierenden und von den Medien verbreiteten Mandatsrechnungen wurde den Dresdner Politikern ein strategischer Wahlkampf und den Dresdner Nachwählern eine strategische, zum herkömmlichen Politikgeschehen inverse Stimmabgabe nahe gelegt: Die CDU rief im Wahlkampf ihre Anhänger dazu auf, mit der Zweitstimme nicht CDU zu wählen, während die SPD versuchte, ihre Anhänger dazu zu bewegen, ihre Zweitstimme gerade für die CDU abzugeben. Wahlkampf im Umkehrspiegel.

Die CDU erhielt schließlich 38208 Zweitstimmen, ein Minus von 6,1 Prozent gegenüber der Bundestagswahl von 2002. Die FDP gewann knapp 10 Prozent hinzu. Analysen von Wählerbewegungen deuten darauf hin, dass aus den erwähnten Gründen eine beachtliche Zahl von CDU-Anhängern ihre Stimme gesplittet und mit der Zweitstimme für die FDP votiert haben.

Dieser dem alltäglichen Politikverständnis zuwiderlaufende Effekt der Umkehr des Wählerwillens wird als *Negatives Stimmgewicht* (im Weiteren mit NSG abgekürzt) bezeichnet. Es handelt sich um eine Kuriosität in manchen Varianten von personalisierten Verhältniswahlsystemen, unter anderem auch im vormals gültigen Bundeswahlgesetz in der Fassung vom 21. März 2008 (BWahlG 2008), wie es bei der Bundestagswahl 2009 noch eingesetzt wurde.

Um dieses Phänomen zu verdeutlichen und für spätere Vergleichszwecke mit dem hier zu begutachtenden geltenden Wahlrecht (BWahlG 2011) sei nun kurz das Bundeswahlgesetz alter Fassung erläutert.

## II. Altes Bundeswahlgesetz 2008

Bei einer Bundestagswahl hat jeder Wähler zwei Stimmen. Mit der Erststimme kann einer der Kandidaten im Wahlkreis gewählt werden. Der Kandidat mit den meisten Erststimmen in einem Wahlkreis ist jeweils in den Bundestag gewählt. Er hat ein Direktmandat. Es gibt 299 Wahlkreise und folglich 299 Direktmandate. Das ist die Hälfte der regulären Sitzzahl des Bundestages. Die übrigen Mandate der Parteien werden aus den von ihnen errungenen Anzahlen von Zweitstimmen errechnet. Eine Zweitstimme wird für die Landesliste einer Partei abgegeben. Mit den Zweitstimmen erzielen die Parteien Listenmandate.

Die Anzahl dieser Listenmandate pro Partei wird im BWahlG 2008 in zwei Schritten errechnet:

In einem ersten Schritt wird aus den Zweitstimmenzahlen der Parteien auf Bundesebene ermittelt, wie viele Sitze den Parteien im Bundestag zukommen (Oberverteilung). Das für die Berechnung eingesetzte Verfahren ist das Divisorverfahren mit Standardrundung nach Sainte-Laguë/Schepers. Anschließend wird parteiintern und wiederum nach Sainte-Laguë/Schepers die im ersten Schritt ermittelte Gesamtzahl der Sitze auf die verschiedenen Landeslisten verteilt (Unterverteilung).

Auf die für eine Landesliste einer Partei im zweiten Schritt ermittelte Sitzzahl wird die Anzahl der von ihren Kandidaten erzielten Direktmandate angerechnet: Stehen der Landesliste einer Partei mehr Listenmandate zu als sie Direktmandate errungen hat, so wird der Unterschiedsbetrag der Mandate mit den Listenbewerbern der Partei entsprechend ihrer Reihenfolge auf der Landesliste aufgefüllt.

Wenn dagegen in einem Land die Kandidaten einer Partei durch Erststimmen mehr Direktmandate erlangt haben als der Partei nach Zweitstimmen Listenmandate zukommen, so bleiben diese sogenannten Überhangmandate der Partei erhalten, ohne dass dafür die anderen Parteien durch weitere Sitze kompensiert werden.

Das Auftreten von Überhangmandaten bei Bundestagswahlen ist eher der Regelfall als ein Sonderfall. Sie führen dazu, dass sich die Gesamtgröße des Bundestages auf über 598 Sitze hinaus erhöht. Von der Bundestagswahl 1990 bis einschließlich der Bundestagswahl 2005 erhielt die CDU insgesamt 26 Überhangmandate, die SPD erhielt im selben Zeitraum 30 Überhangmandate. Das Verhältnis bei den großen Parteien war also bis dato relativ ausgeglichen. Bei der Bundestagswahl 2009 dagegen errang die CDU 21, die CSU<sup>2</sup> 3 Überhangmandate und alle anderen Parteien gingen leer aus.

Der Möglichkeit des Auftretens von NSG lag im BWahlG 2008 folgende Konstellation zugrunde:

Es sei angenommen, dass eine Partei in einem Bundesland eine gewisse Zahl von Zweitstimmen erhält und aufgrund der Erststimmen eine gewisse Zahl von Direktmandaten erringt. Nehmen wir nun hypothetisch an, dass diese und nur diese Partei im betrachteten Bundesland eine gewisse Anzahl Zweitstimmen weniger auf sich vereinigt hätte, bei unveränderten Erststimmenergebnissen. Dann kann die Situation eintreten, dass diese geringfügig verminderte Zweitstimmenausbeute im Rahmen der Oberverteilung für die Partei noch nicht negativ zu Buche schlägt, d.h. die Partei erlangt eine unveränderte Anzahl von Sitzen auf Bundesebene.

---

<sup>2</sup> Bei den CSU Überhangmandaten handelte es sich erstmals um externe Überhangmandate. Externe Überhangmandate fallen dann an, wenn eine Partei schon auf Bundesebene mehr Direktmandate gewinnt als sie im Rahmen der Oberverteilung aufgrund des Zweitstimmenergebnisses Mandate zugeteilt bekommt. Alle anderen Überhangmandate in der Geschichte der Bundesrepublik waren interne Überhangmandate: Interne Überhangmandate fallen auf analoge Weise in den einzelnen Ländern an.

Gleichzeitig ist es möglich, dass aufgrund der verminderten Zweitstimmenzahl im Rahmen der Unterverteilung die Liste der Partei im betrachteten Bundesland einen Sitz an eine Liste derselben Partei in einem *anderen* Bundesland einbüßt. Wenn nun noch der Umstand hinzu kommt, dass die Partei im Bundesland, aus dem der Sitz abwandert, Überhangmandate erzielt hat, so geht der Partei das eingebüßte Mandat nicht effektiv verloren, es wird nur ein Listenmandat in ein weiteres nicht mehr durch Zweitstimmen gedecktes Direktmandat umgewandelt. In dem vom Sitzgewinn profitierenden Bundesland profitiert die Landesliste der Partei aber real von dem hinzugewonnenen Mandat. Es bleibt ihr erhalten. In der Bilanz würde die Partei auf diese Weise für weniger errungene Zweitstimmen insgesamt auf Bundesebene ein Mandat mehr erzielen.

Die Möglichkeit von NSG basiert im BWahlG 2008 demnach auf dem Zusammenspiel von Überhangmandaten und der speziellen Ausgestaltung der Zuteilungsregelung mittels des zweistufigen Verfahrens aus Ober- und Unterverteilung. Überhangmandate allein verursachen NSG noch nicht. Sie waren im alten Wahlrecht notwendig, aber nicht hinreichend für NSG.

Der Effekt des Negativen Stimmgewichts im personalisierten Verhältniswahlrecht der Bundesrepublik war Wahlforschern schon seit geraumer Zeit bekannt, doch wurde diese Paradoxie erstmals im Jahr 2005 mit der Dresdner Nachwahl auch einer breiteren Öffentlichkeit deutlich vor Augen geführt. Das eingangs beschriebene Dresdner Szenario war in der Folge Anlass für einige Wahlbeschwerden im Bundestag und eine Wahlprüfungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG).

Mit Urteil<sup>3</sup> vom 3. Juli 2008 hat das BVerfG schließlich den Gesetzgeber aufgefordert für die Wahl zum Deutschen Bundestag eine Reform des Wahlrechts vorzunehmen, soweit es das NSG ermöglichende Zusammenspiel seiner Regelungen betrifft. Das Gericht war zu der Auffassung gelangt, das zum Zeitpunkt der Entscheidung geltende BWahlG sei in Teilen verfassungswidrig und korrekturbedürftig. Das Gericht wertete die Möglichkeit des Effekts des Negativen Stimmgewichts als Verstoß gegen die Wahlrechtsgrundsätze der Gleichheit und der Unmittelbarkeit von Wahlen (Art. 38 Abs.1 S.1 GG). Der Tenor des genannten Urteils lautet unter Nr.1:

*§7 Absatz 3 Satz 2 in Verbindung mit §6 Absätze 4 und 5 des Bundeswahlgesetzes in der Fassung des Siebzehnten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 11. März 2005 (...) verletzt Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes, soweit hierdurch ermöglicht wird, dass ein Zuwachs an Zweitstimmen zu einem Verlust an Sitzen der Landeslisten oder ein Verlust an Zweitstimmen zu einem Zuwachs an Sitzen der Landeslisten führen kann.*

In den tragenden Gründen des Urteils präzisiert das Gericht seinen Auftrag an den Gesetzgeber und vermerkt, dass es nicht notwendig eine Novellierung für geboten hält, die NSG vollständig in allen theoretisch denkbaren Fällen ausschließt: „Der Gesetzgeber *muss*<sup>4</sup> sich bei seiner Einschätzung und Bewertung nicht an abstrakt konstruierbaren<sup>5</sup> Fallgestaltungen, sondern an der politischen Wirklichkeit orientieren (BVerfGE 95, 408 <418 f.> m.w.N.)“<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> BVerfGE 121, 266 vom 3.7.2008 – Az: 2 BvC 1/07.

<sup>4</sup> Hervorhebung hinzugefügt.

<sup>5</sup> Im Schriftsatz von Rossi (2011), Seite 13, wird die Entscheidung des BVerfG dagegen so verstanden, dass schon die theoretische Möglichkeit des Auftretens von NSG eine Sitzzuteilungsregelung verfassungswidrig macht.

<sup>6</sup> BVerfGE 121, 266 vom 3.7.2008 – Az: 2 BvC 1/07, Rn. 99.

### III. Aktuelles Bundeswahlgesetz 2011

Am 29. 9. 2011 hat als Reaktion auf das Urteil des BVerfGs der Deutsche Bundestag ein neues Bundeswahlrecht verabschiedet (BT-Drucksache 17/6290 in der Fassung des Buchstaben a der Beschlussempfehlung des Innenausschusses, BT-Drucksache 17/7069). Vorausgegangen waren Plenardebatten im Bundestag am 17. 3. 2011, 26. 5. 2011, 30. 6. 2011, 29. 9. 2011 und eine Anhörung im Innenausschuss am 5. 9. 2011. Am 14. 10. 2011 passierte das Gesetz den Bundesrat (BR-Drucksache 585/11, BR-Drucksache 585/11(B)). Es wurde vom Bundespräsidenten am 25. 11. 2011 unterzeichnet und trat am 3. 12. 2011 in Kraft.

Im nunmehr geltenden Recht wird das Mandatzuteilungsverfahren wie folgt neu geregelt:

Zunächst wird jedem Wahlkreissieger ein Direktmandat zugeteilt. Die Auswertung der Zweitstimmen erfolgt anschließend in drei Schritten.

In einem ersten Schritt wird die reguläre Gesamtzahl der Sitze im Bundestag zunächst auf die einzelnen Länder verteilt. Bemessungsgröße hierfür ist die Gesamtzahl der Wähler in jedem Bundesland. Genauer ist das die Zahl aller abgegebenen Wahlzettel einschließlich ungültiger Stimmen, Stimmen an Parteien, die an der Fünfprozenthürde oder der Grundmandatsklausel scheitern, Wahlzettel nur mit abgegebener Erst- oder Zweitstimme. Diese Ländersitzkontingente werden nach Sainte-Laguë/Schepers berechnet.

In einem zweiten Schritt werden in jedem Bundesland die nach Schritt 1 ermittelten Sitze mit Sainte-Laguë/Schepers an die Landeslisten der zuteilungsberechtigten Parteien weitergegeben. Bemessungsgröße hierfür sind die von den Parteien im jeweiligen Land erzielten Zweitstimmen.

In einem dritten Schritt werden weitere Mandate vergeben, die in der Folge als Reststimmen-Mandate bezeichnet werden sollen. Um deren Anzahl parteispezifisch zu ermitteln wird zunächst in jedem Land der Landes-Hare-Quotient<sup>7</sup> errechnet. Als (positive) Reststimmen einer Partei sind jene Zweitstimmen für die Partei in einem Land definiert, die über das Produkt aus dem Landes-Hare-Quotienten und der Anzahl der nach Sainte-Laguë/Schepers errechneten Sitze hinausgehen. Diese Reststimmen werden für jede Partei und jedes Bundesland erhoben, dann auf Bundesebene summiert. Die auf diese Weise parteispezifisch aggregierte Reststimmensumme wird anschließend durch den Bundes-Hare-Quotienten<sup>8</sup> dividiert und kaufmännisch gerundet. Der gerundete Wert ist die Anzahl der auf die jeweilige Partei entfallenden Reststimmen-Mandate. Die Reststimmen-Mandate einer Partei werden an die Landeslisten der Partei zuerst in der Reihenfolge der jeweils höchsten (noch verbleibenden) Überhänge vergeben<sup>9</sup> und dann in der Reihenfolge der höchsten Reststimmenzahlen.

---

<sup>7</sup> Der Landes-Hare-Quotient ist die im jeweiligen Land für einen Sitz durchschnittlich erforderliche Zweitstimmenzahl. Der Wert errechnet sich als Quotient der zuteilungsfähigen Zweitstimmen in einem Land geteilt durch die Zahl der im jeweiligen Land zu vergebenden Sitze.

<sup>8</sup> Der Bundes-Hare-Quotient ist die im ganzen Wahlgebiet für einen Sitz durchschnittlich erforderliche Zweitstimmenzahl. Der Wert errechnet sich als Quotient aller zuteilungsfähigen Zweitstimmen auf Bundesebene geteilt durch die Gesamtzahl der zu vergebenden Mandate auf Bundesebene.

<sup>9</sup> Die Reststimmen-Mandate werden mit den Überhangmandaten verrechnet, erstere werden also nicht zusätzlich vergeben. Aus einem Überhangmandat wird dann ein durch Zweitstimmen gedecktes Mandat. Die Vergabe eines Reststimmen-Mandats an eine überhängende Liste einer Partei bringt der Partei insofern bei der Anzahl der Sitze keinen Vorteil, aber doch hinsichtlich der Art der Sitze, denn bei vorzeitigem Ausscheiden eines Abgeordneten kann die Partei ein überhängendes Mandat nicht wieder besetzen, ein durch Zweitstimmen untermauertes Mandat dagegen schon.

## IV. Auswirkungen des neuen BWahlG 2011

Zwecks Einschätzung der Auswirkungen des nunmehr geltenden Wahlrechts kommen wir zunächst zur Frage inwieweit das BWahlG 2011 gegenüber dem BWahlG 2008 zu einer anderen Sitzverteilung im Bundestag geführt hätte. Tabelle 1 vergleicht die resultierenden Sitzverteilungen bei Anwendung beider Zuteilungsverfahren auf die Wahlergebnisse der Bundestagswahlen seit 1990.

Wahl	SPD			CDU			CSU			FDP			GRÜNE			LINKE			Gesamt		
	BWG 2008	BWG 2011	Diff.																		
1990	238	242	+4	268	269	+1	51	53	+2	79	81	+2	9	8	-1	17	17	0	662	670	+8
1994	251	250	-1	245	244	-1	50	51	+1	47	48	+1	49	53	+4	30	32	+2	672	678	+6
1998	298	296	-2	198	199	+1	47	47	0	43	45	+2	47	49	+2	36	39	+3	669	675	+6
2002	251	251	0	191	193	+2	58	55	-3	47	49	+2	55	57	+2	2	2	0	604	607	+3
2005	222	223	+1	180	177	-3	46	46	0	61	62	+1	51	53	+2	54	57	+3	614	618	+4
2009	146	147	+1	194	194	0	45	45	0	93	95	+2	68	70	+2	76	77	+1	622	628	+6

Tabelle 1: Sitzverteilung im Bundestag bei den Bundestagswahlen seit 1990<sup>10</sup>, wenn das Sitzverteilungsverfahren des Bundeswahlgesetzes 2008 bzw. des Bundeswahlgesetzes 2011 zur Anwendung gekommen wäre<sup>11</sup>. Die mit *Diff.* überschriebenen Spalten dokumentieren die Änderungen, die das aktuelle Wahlrecht hervorgerufen hätte.

Wie erkennbar, sind die Änderungen in der Sitzzuweisung bei jeder einzelnen Wahl sowie auch für jede Partei über alle Wahlen kumuliert jeweils gering. Die SPD hätte summarisch über alle 6 Wahlen betrachtet ein Plus von 3 Sitzen zu verzeichnen, die CDU Plus/Minus 0 Sitze, die CSU Plus/Minus 0 Sitze, die FDP ein Plus von 10 Sitzen, Bündnis90/Die Grünen ein Plus von 11 Sitzen, Die Linke ein Plus von 9 Sitzen. Insofern kann das neue Wahlrecht - von Seiten seiner resultierenden Ergebnisse gesehen - als minimal-invasiv bewertet werden.

Generell sollte bei der Einschätzung eines neuen Sitzzuteilungsmodells hinsichtlich des Grades seiner Invasivität in Relation zu dem bislang verwendeten Modell der Blick auf die bewirkten Änderungen bei der praktischen Umsetzung gelenkt werden. Das Mischsystem des personalisierten Verhältniswahlrechts, wie es in der Bundesrepublik mit leichten Modifikationen seit Einführung des Systems der Zweitstimmen 1953 in Gebrauch ist, stößt auf breite Zustimmung in der Bevölkerung, ist verfassungspolitisch bewährt, wird mehrheitlich als erhaltenswert angesehen, wurde in der nationalen und internationalen Literatur meistens gelobt und diente andernorts<sup>12</sup> bereits als Vorbild.

Insofern gebührt m.E. einer ergebnisseitig gering-invasiven, weitgehend strukturerhaltenden Modifikation unter Abbau der vom BVerfG als verfassungswidrig monierten Aspekte der Vorzug gegenüber fundamentalen Neukonstruktionen. Zwar hat das BVerfG mit Urteil vom 3. 7. 2008 dem Gesetzgeber zur Behebung von NSG keine verbindliche Ausgestaltung vorgegeben, doch nennt es einige mögliche Wege, aus denen hervorgeht, dass eine Reformierung des zur Zeit des Urteils geltenden Wahlrechts nicht sehr tiefgreifend sein müsse, lediglich eine weitere Optimierung seiner positiven Eigenschaften und eine Beseitigung seiner noch vorhandenen Defizite vornehmen könne.

<sup>10</sup> Die erste nach der Wiedervereinigung durchgeführte Bundestagswahl 1990 ist insofern ein Spezialfall als die alten und die neuen Bundesländer (einschließlich Berlin) jeweils ein Wahlgebiet bildeten. Die Fünfprozentklausel wurde für beide Wahlgebiete getrennt angewendet.

<sup>11</sup> Daten der Wahlen 1994 – 2009 nach Informationen des Bundeswahlleiters, erhalten am 23. 12. 2011. Daten der Wahl 1990 nach Tabellen von U. Wiesner unter <http://ulrichwiesner.de/stimmgewicht/>. Letzter Aufruf 17. 1. 2012.

<sup>12</sup> 1996 führte Neuseeland bei Parlamentswahlen ein Zweitstimmen-Wahlssystem deutschen Typs ein.

Jedes Sitzzuteilungsverfahren operiert in einem Umfeld von möglichen Wechselwirkungen zwischen derzeit 6 im Bundestag vertretenen Parteien, die um Erst- und Zweitstimmen in 16 Bundesländern konkurrieren. Es sollte Mandate an Kandidaten, Parteien und auf Länder verteilen unter hinreichender Wahrung bzw. nicht entscheidender Verletzung einer Reihe von Fairness-, Konsistenz-, Repräsentations- und Proporz-Bedingungen und weitgehender Vermeidung einer Reihe von Wahlparadoxien.<sup>13</sup>

Die strukturelle Komplexität des personalisierten Verhältniswahlsystems der Bundesrepublik, insbesondere die Zahl und inhaltliche Ausgestaltung seiner diversen Regelungselemente, an denen Modifikationen vorgenommen werden können, mit Stellschrauben, an denen gedreht werden kann, impliziert, dass sich selbst relativ geringfügige Änderungen an nur einer Verfahrenskomponente zu erheblichen Änderungen im Zuteilungs-Ergebnis aufschaukeln können. Neben beabsichtigten Vorteilen können so auch unbeabsichtigte Kollateralschäden bis hin zur Generierung verfassungswidriger Teilaspekte hervorgerufen werden.

## V. Qualitätsanforderungen an Sitzzuteilungsverfahren

Aus mathematischer und wahlrechtlicher Perspektive gibt es ein ganzes Ensemble nahe liegender Qualitätsanforderungen, welchen ein einwandfreies Sitzzuteilungsverfahren gerecht werden sollte.

Zum Einen ist die Forderung der Proportionalität zu nennen. Bei einer Verhältniswahl sollten die Parteien im Parlament mit Mandatszahlen vertreten sein, die dem Grad von Zustimmung in der Wählerschaft entsprechen, also den zu ihren Gunsten abgegebenen Stimmen proportional sind. Idealerweise sollte der Stimmenanteil unter den Wählern gleich dem Mandatsanteil im Parlament sein. Das ist der sogenannte Idealanspruch, auch Quote genannt. Die Quote ist in der Regel keine ganze Zahl. Die Forderung, dass die von einem Sitzzuteilungsverfahren zugeteilte Sitzzahl für jede Partei nicht mehr als jeweils einen ganzen Sitz von der Quote abweichen soll, nennt man *Quotenbedingung*.

Des weiteren gibt es die *Monotonie-Bedingung*. Sie drückt die wünschenswerte Forderung aus, dass ein fiktiver (relativer) Stimmenzuwachs einer Partei P gegenüber einer Partei Q nicht dazu führt, dass P einen Sitz an Q verliert.

Das sind lediglich zwei von mehreren Ansprüchen, die an Sitzzuteilungsverfahren gestellt werden können. Daneben gibt es Paradoxien, die Sitzzuteilungsverfahren – wie etwa auch das vormals verwendete Hare-Niemeyer-Verfahren – aufweisen können und die natürlich vermieden werden sollten. Dazu gehört etwa das Alabama-Paradoxon (Wenn bei gleichen Stimmenzahlen der Parteien die Gesamtzahl der zu vergebenden Sitze hypothetisch erhöht wird, kann eine Partei einen Sitz verlieren) und das Populations-Paradoxon (Fiktive Stimmenzuwächse oder -verluste einer Partei können eine Sitzverschiebung zwischen zwei anderen Parteien bewirken). Ein nicht unerhebliches Quantum der Meinungsverschiedenheiten beim Ringen um das bestgeeignete Sitzzuteilungsverfahren hängt mit der folgenden mathematischen Tatsache zusammen, die in der Wahlsystemforschung als *Unmöglichkeitstheorem von Balinski und Young* bekannt ist:

**Unmöglichkeitstheorem:** Es gibt kein Sitzzuteilungsverfahren, das gleichzeitig die Quotenbedingung und die Monotonie-Bedingung erfüllt.<sup>14</sup>

Das bedeutet unter strengen Qualitätsmaßstäben: Ein perfektes Sitzzuteilungsverfahren ist mathematisch

<sup>13</sup> Für mögliche Paradoxien in Wahlsystemen siehe etwa Nurmi (1999).

<sup>14</sup> Siehe Balinski & Young (1982).

unmöglich! Bei Wahlsystemen gibt es keine optimalen Lösungen, alle haben ihre Vor- und Nachteile.<sup>15</sup>

Daraus begründet sich die Feststellung, dass im Vollzug eines jeden denkbaren Sitzzuteilungsverfahrens Abstriche hinsichtlich der vollständigen Realisierung wünschenswerter Normen (Proportionalität, Monotonie, Erfolgswertgleichheit u.a.) in Kauf genommen werden müssen. Eine Ausbalancierung verschiedener positiver und negativer Auswirkungen, zwischen Idealanspruch und realisierbarer Wirklichkeit ist deshalb prinzipiell vorzunehmen. Nicht alle inkonsistenten Aspekte und kontraintuitiven Dispositionen sind bei Sitzzuteilungsverfahren vollständig vermeidbar.

Indes und günstigerweise verletzen auch nicht alle inkonsistenten, kontraintuitiven Eigenheiten und Fragwürdigkeiten der Zuteilung, die ein konzipiertes Sitzzuteilungsverfahren aufweisen kann, bestehende Verfassungsprinzipien und so macht deren – nach dem Unmöglichkeitssatz unumgängliche – graduelle Zulassung nach Meinung des BVerfG ein konkretes Sitzzuteilungsverfahren nicht generell oder auch nur punktuell verfassungswidrig. Bei dem im BWahlG 2008 eingesetzten Modus der Sitzzuteilung ist dies aber nach Ansicht des BVerfG wegen der inhärenten und substanziellen Möglichkeit von NSG der Fall.

Als Quintessenz kann festgehalten werden, dass es gemeinhin nicht schwer ist, in einem jeden für den Regelungskomplex der personalisierten Verhältniswahl entworfenen Sitzzuteilungsverfahren vereinzelte Inkonsistenzen und unerwünschte Eigenschaften aufzuzeigen, es jedoch unmöglich ist, ein Verfahren zu entwickeln, das allen Idealanforderungen gleichermaßen vollständig gerecht wird.

## **VI. Bewertung des neuen BWahlG 2011**

Das am 3. 12. 2011 in Kraft getretene neue Bundeswahlrecht soll in diesem Abschnitt hinsichtlich der zur Anwendung kommenden Regelungselemente und Detailausgestaltungen beleuchtet werden. Insbesondere sind zu nennen:

- die Festlegung von Ländersitzkontingenten
- die Beibehaltung von Überhangmandaten
- die Verwertung von Reststimmen.

### **1. Ländersitzkontingente**

Der strukturell gravierendste Wandel des neuen Wahlgesetzes gegenüber dem reformierten ist die Umkehrung von Oberzuteilung und Unterzuteilung. Im jetzt geltenden Recht werden Sitze zunächst auf die einzelnen Länder verteilt, und zwar nach Maßgabe der Zahl der abgegebenen Wahlzettel in den Ländern. Diese Handhabung wirkt als Bonus für jene Länder, in denen die Wahlbeteiligung besonders hoch ist. Sie führt gegenüber einer möglichen Berechnung der Sitzkontingente nach zuteilungsberechtigten Zweitstimmen oder nach der Bevölkerungszahl, wie aus Gründen der Systemlogik in manchen Stellungnahmen vorgeschlagen wurde<sup>16</sup>, zu Veränderungen bei der Sitzverteilung. Tabelle 2 listet Verteilungen und deren Veränderungen für das Bundestagswahlergebnis 2009.

<sup>15</sup> Das ist ein Punkt, der zum Beispiel auch in Nohlen (2009) gemacht wird. Siehe ebenfalls Nohlen (1978).

<sup>16</sup> Siehe etwa Meyer (2011): „Außerdem ist die Bestimmung der Sitzkontingente jedes Landes nach der Wahlbeteiligung statt nach der Bevölkerungszahl inkonsequent.“ Seite 5.

Bundesland	Sitzkontingente nach Stimmzetteln	Sitzkontingente nach Zweitstimmen	Differenz Spalte 2 – Spalte 3	Sitzkontingente nach Bevölkerung	Differenz Spalte 2 – Spalte 5
Baden-Württemberg	75	75	0	79	-4
Bayern	92	89	+3	92	0
Berlin	24	23	+1	25	-1
Brandenburg	19	19	0	18	1
Bremen	5	5	0	5	0
Hamburg	12	12	0	13	-1
Hessen	44	44	0	44	0
Mecklenburg-Vorpommern	12	12	0	12	0
Niedersachsen	61	62	-1	58	3
Nordrhein-Westfalen	129	131	-2	131	-2
Rheinland-Pfalz	30	30	0	29	1
Saarland	8	8	0	7	1
Sachsen	31	31	0	31	0
Sachsen-Anhalt	17	17	0	17	0
Schleswig-Holstein	22	23	-1	21	1
Thüringen	17	17	0	16	1

Tabelle 2: Bundestagswahl 2009. Berechnung der Ländersitzkontingente nach Wahlbeteiligung (neues Wahlrecht) und nach zuteilungsberechtigten Zweitstimmen<sup>17</sup> sowie nach Bevölkerung<sup>18</sup> (Alternativmodelle).

Ein Vergleich der Sitzkontingente auf der Basis der Wahlbeteiligung bzw. der Zweitstimmen zeigt: In 11 von 16 Ländern sind keine Änderungen bei der Zahl der zugeteilten Sitze zu verzeichnen, in drei Ländern hätte sich eine Veränderung um einen Sitz in positive oder negative Richtung ergeben und in den beiden größten Ländern Bayern und Nordrhein-Westfalen liegen die bewirkten Änderungen bei plus 3 bzw. minus 2 Sitzen mehr bzw. weniger. Insbesondere die Sitzzuteilungen in den fünf ostdeutschen Ländern blieben unangiert; unter den westdeutschen Ländern gäbe es zwei Gewinner (Bayern, Berlin) und drei Verlierer (Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein). Zwar ist die Wahlbeteiligung in den ostdeutschen Bundesländern seit der Bundestagswahl 1990 durchgehend und ausgeprägt geringer (Tabelle 3), doch gibt es eine hohe Korrelation zwischen der Zahl der abgegebenen Stimmzettel und der Zahl der abgegebenen Zweitstimmen. Aus diesen und anderen Gründen wirkt sich die Festlegung der Wählerzahl als Bemessungsgröße für die Ländersitzkontingente gegenüber einer fiktiven Bemessung nach Zweitstimmen nicht negativ für die neuen Bundesländer aus.

Vor dem Hintergrund dieser Daten kann die Änderungs-Wirkung der Wahlbeteiligung als Referenzgröße relativ zur Zweitstimmenzahl für die Bemessung der Ländersitzkontingente als gering eingestuft werden.

Ein Vergleich der Änderungen der Ländersitzkontingente, die bei Zugrundelegung der Wählerzahl bzw. der Bevölkerungszahl als Referenzgröße für die Oberzuteilung bei den Ergebnissen der Bundestagswahl 2009 erwachsen, zeigt: In 6 von 16 Ländern sind keine Änderungen bei der Zahl der zugeteilten Sitze zu verzeichnen, in 7 Ländern hätte sich eine Veränderung um einen Sitz in positive oder negative Richtung ergeben, in einem Land (Nordrhein-Westfalen) eine Veränderung um minus 2, in einem Land (Niedersachsen) hätte sich eine Veränderung von plus 3 ergeben und in einem Land (Baden-Württemberg) eine

<sup>17</sup> Daten nach Behnke (2011).

<sup>18</sup> Bevölkerungszahl gezählt als deutsche Wohnbevölkerung. Daten nach Lübbert (2011b).

Veränderung um minus 4. Auch hier ergibt sich der Befund, dass die Festlegung der Wählerzahl als Referenzgröße zur Ermittlung der Ländersitzkontingente statt der Bevölkerungszahl sich für die fünf ostdeutschen Länder nicht negativ auswirkt, im Gegenteil: Brandenburg und Thüringen könnten je ein zusätzliches Mandat beanspruchen. Der größte Verlierer ist Baden-Württemberg, der größte Gewinner ist Niedersachsen.

Geht man einen Schritt weiter und ermittelt die von den Änderungen bei den Ländersitzkontingenten ausgelösten Änderungen in der Unterverteilung bei den Sitzzahlen für die Landeslisten der Parteien, so profitiert bei Zugrundelegung der Wahlbeteiligung im Vergleich mit der Bemessung nach Zweitstimmen über alle Länder betrachtet die SPD mit einem zusätzlichen Sitz (Bayern), die CDU verliert zwei Sitze (Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein), CSU und FDP gewinnen jeweils einen Sitz (jeweils in Bayern) sowie auch die Grünen (Berlin). Die Linke verliert zwei Sitze (Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen).

Relativ zur Berechnung der Ländersitzkontingente nach Bevölkerungszahl ergeben sich bei Verwendung der Wählerzahl folgende Änderungen: Die SPD gewinnt zweimal je einen Sitz (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz) und verliert zweimal je einen Sitz (Baden-Württemberg, Hamburg). Die CDU gewinnt zweimal je einen Sitz (Niedersachsen, Thüringen) und verliert zweimal je einen Sitz (Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen). Die FDP gewinnt zweimal je einen Sitz (Niedersachsen, Schleswig-Holstein) und verliert einen Sitz (Baden-Württemberg). Bündnis90/Die Grünen gewinnt einen Sitz (Saarland) und verliert einen Sitz (Baden-Württemberg). Die Linke gewinnt einen Sitz (Brandenburg) und verliert zweimal je einen Sitz (Berlin, Nordrhein-Westfalen).

Als denkbares Manko der Errechnung der Ländersitzzahlen nach Wahlbeteiligung ist eine eventuell verzerrende Wirkung auf die Erfolgswerte zu prüfen. Vergleicht man Erfolgswerte länderspezifisch, hier quantifiziert mittels der Anzahl der Mandate, welche die Parteien für 1 Million anzurechnender Zweitstimmen in einem Bundesland zugesprochen bekommen, so liegt für die Bundestagswahl 2009 bei Anwendung der Zweitstimmenzahlen als Referenzgröße für die Ländersitzkontingente der durchschnittliche Erfolgswert – gemittelt über alle Länder – bei 14,70 Sitzen pro Million Stimmen.<sup>19</sup> Mit Ausnahme von Bremen, das einen Wert von 15,6 Sitzen aufweist, bewegen sich die Erfolgswerte der übrigen Länder allesamt im Bereich von 14,2 bis 14,9 Sitzen pro Million Stimmen.

Wäre stattdessen die Wahlbeteiligung als Referenzgröße verwendet worden, so läge für die Wahl 2009 der durchschnittliche Erfolgswert ebenfalls bei einem Wert von 14,70 pro Million Stimmen. Die Erfolgswerte in 11 der 16 Länder blieben unverändert und die Werte aller Länder lägen im Bereich von 14,2 bis 15,1 Sitzen, wiederum mit Ausnahme von Bremen mit unveränderten 15,6 Sitzen pro Million Stimmen. Die maximale Änderung aller Erfolgswerte läge bei 4,4%.

Auch hier können m. E. die zu verzeichnenden Änderungen bei Zugrundelegung der Wahlbeteiligung als Bemessungsgröße nach §6 Abs.1 BWahlG 2011 – entgegen Behnke (2011) – als geringfügig und somit als tolerabel bewertet werden.

Unter dem Blickwinkel der Nivellierung von Erfolgswertunterschieden ist der anzustrebende Idealzustand natürlich die absolute Erfolgswertgleichheit. Dieser Zustand ist aber in der Regel nicht herstellbar. Die diversen zur Verfügung stehenden Sitzzuteilungsverfahren erreichen nur gute oder weniger gute Annäherungen an diesen Optimalzustand.

---

<sup>19</sup> Berechnet aus Daten in Behnke (2011).

Das BVerfG hat in früherer<sup>20</sup> Rechtsprechung die Ansicht vertreten, dass zur Umsetzung von Verfassungsprinzipien geringfügige Erfolgswertunterschiede in Kauf genommen werden dürfen. Weitere und im Einzelnen bedeutendere Differenzierungen der Erfolgswerte als jene, die auf die Verwendung der Wahlbeteiligung als Bemessungsgröße für die Ländersitzkontingente zurückzuführen sind, werden von Überhangmandaten erzeugt. Doch auch diese Verzerrungen werden in ihrer Tragweite bei Weitem dominiert von den erheblichen Erfolgswertunterschieden, die auf Parteienbasis von der (nach Rechtsprechung des BVerfGs verfassungskonformen<sup>21</sup>) Fünfprozent-Sperrklausel herbeigeführt werden.

Als Nachteil des im neuen Wahlrecht verankerten Modus der Berechnung der Ländersitzzahlen ist zu benennen, dass die Wahlbeteiligung (ebenso wie im Übrigen die Zahl der zuteilungsberechtigten Zweitstimmen) eine variable, erst mit dem abgeschlossenen Wahlvorgang festliegende Berechnungsgröße ist und als solche (ebenso wie die Zweitstimmenzahl) bei hypothetischer Änderung auch eine Variation bei den Ländersitzkontingenten nach sich ziehen kann. Die Implementierung einer fixen, nicht vom Wahlergebn abhängigen Bemessungsgröße, wie der Bevölkerungszahl, hätte aber noch schwerer wiegende Nachteile mit sich gebracht, insbesondere hinsichtlich einer Verzerrung der Erfolgswerte. In dieser Situation wirken sich die stark variierenden Wahlbeteiligungen in den Ländern schließlich auch stark verzerrend aus. Die Erfolgswerte hätten zwischen den Ländern aufgrund der unterschiedlichen Wahlbeteiligungen erheblich gestreut.

Bundesland	Wahlbeteiligung (%)
Baden-Württemberg	72,4
Bayern	71,6
Berlin	70,9
Brandenburg	67,0
Bremen	70,3
Hamburg	71,3
Hessen	73,8
Mecklenburg-Vorpommern	63,0

Bundesland	Wahlbeteiligung (%)
Niedersachsen	73,3
Nordrhein-Westfalen	71,4
Rheinland-Pfalz	72,0
Saarland	73,7
Sachsen	65,0
Sachsen-Anhalt	60,5
Schleswig-Holstein	73,6
Thüringen	65,2

Tabelle 3: Prozentuale Wahlbeteiligung in den Bundesländern bei der Bundestagswahl 2009<sup>22</sup>

Die Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2009 war mit 73,8 Prozent am höchsten in Hessen und mit 60,5 Prozent am geringsten in Sachsen-Anhalt. Wenn Sitzkontingente an die Länder auf der Basis einer jeden von der Wahl selbst nicht beeinflussten konstanten Referenzgröße bestimmt worden wären, dann hätte eine Wählerstimme aus Sachsen-Anhalt gegenüber einer Wählerstimme aus Hessen einen rund 20 Prozent höheren Erfolgswert erzielt. Dieser Unterschied ist eklatant.

Jede a priori feste, vom Wahlverhalten der Wahlberechtigten nicht beeinflusste Größe als Grundlage der Berechnung der Ländersitzzahlen, wie zum Beispiel die Zahl der Wahlberechtigten oder der Bevölkerung der Länder, hätte auf der vorgeschalteten Ebene der Sitzzuweisung an die Länder bikausale Monotoniefehler<sup>23</sup> bei der Sitzzuteilung vollständig vermieden. So aber bestehen diese Effekte auch im aktuellen BWahlG 2011<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> BVerfGE 95, 335 vom 10. 4. 1997.

<sup>21</sup> BVerfGE 82, 322 vom 29. 9. 1990.

<sup>22</sup> Daten nach Statistisches Bundesamt, W/314111100-OS0201.

<sup>23</sup> Der Begriff NSG soll in vorliegender Stellungnahme allein für die im Tenor unter Nr.1 (siehe oben Abschnitt II) des BVerfGE vom 3. 7. 2008 verwendete Definition reserviert werden, die an Variationen bei der Zweitstimmenzahl für eine Partei in einem Land anknüpft. Bikausale Monotoniefehler bedürfen dagegen zusätzlich einer Variation der Wählerzahlen, um nicht-monotone Wirkungen auf die Mandatszahlen auszuüben.

<sup>24</sup> Siehe Kapitel VII für Details.

Dies demonstriert ein Beispiel der Anwendung des neuen Wahlrechts auf die Wahlergebnisse der Bundestagswahl von 2009: Insgesamt 12523 von ihren rund 430 000 tatsächlich erzielten Zweitstimmen weniger für Die Linke in Bayern (präziser gesagt: Wenn 12523 Wähler der Linken in Bayern nicht zur Wahl gegangen wären, also mit der Zweitstimme auch ihre Erststimme entzogen hätten und alles andere gleich bliebe), hätten der Linken nach wie vor in Bayern 6 Sitze eingetragen, das Land Bayern aber insgesamt einen Sitz gekostet. Dieser Sitz wäre nach Nordrhein-Westfalen abgewandert und dort zufällig wieder der Linken zugeteilt worden. Die Zahl der Reststimmen-Mandate bliebe durch diesen Transfer unverändert. Im Ergebnis hätte Die Linke, wären 12523 der Wähler, die sie in Bayern mit der Zweitstimme gewählt haben, nicht zur Wahl gegangen, ein Mandat gewonnen.

Dieses Beispiel zeigt zudem, dass es im neuen Wahlrecht im Unterschied zum alten eine Variante von bikausalem Monotoniefehler<sup>25</sup> gibt, die nicht an die Existenz von Überhangmandaten geknüpft ist.

Theoretisch ist im BWahlG 2011 die Sachlage denkbar, dass unter der fiktiven Annahme von einigen zusätzlichen für eine Partei P in einem Bundesland B abgegebenen Zweitstimmen sich das Sitzkontingent von Land B auf Kosten eines Landes C um einen Sitz vergrößert. Im ungünstigsten Fall bei entsprechender Überhangsituation in beiden Ländern könnte der aus Land C abwandernde Sitz der Partei P verloren gehen und im Land B der rivalisierenden Partei Q zugute kommen. Dann hätten, wenn zusätzlich die durch die Mandatswanderung günstiger werdende Reststimmensituation sich nicht zugunsten von Partei P auswirkt, einige zusätzliche P-Wähler ihrer Partei doppelt geschadet.<sup>26</sup>

Eine zu erwähnende, für die Beurteilung von Negativem Stimmgewicht relevante Eigenheit des neuen Sitzzuteilungs-Modus besteht ferner darin, dass unabhängig von NSG-Effekten eine geringfügige fiktive Abnahme der Wahlbeteiligung in einem Land dazu führen kann, dass auf Bundesebene insgesamt mehr Mandate vergeben werden. Der umgekehrte Effekt ist ebenso möglich. Die weitere Wirkung des obigen Fallbeispiels von 12523 weniger Stimmen für Die Linke in Bayern bei der letzten Bundestagswahl besteht nämlich darin, dass auf Bundesebene bei Einbeziehung der Reststimmenverwertung des neuen Wahlrechts zwei zusätzliche Mandate vergeben würden.<sup>27</sup> Das zweite zusätzliche Mandat geht an die SPD.

Das Bestehen dieser Möglichkeit ist eine Besonderheit im neuen Wahlrecht. Es trat im Wahlrecht alter Fassung nicht auf. Das beschriebene Phänomen hat Auswirkungen hinsichtlich der Frage nach der Variation oder Nicht-Variation der Wählerzahlen bei Quantifizierungen der Möglichkeit und Intensität von Negativem Stimmgewicht im Sinne des Wortlautes der Definition des Bundesverfassungsgerichts.

Es ergibt sich der Befund (siehe Abschnitt VII für weitere Details), dass die Wahrscheinlichkeiten des Auftretens der hier untersuchten inversen Erfolgswerte entscheidend davon abhängen, ob allein die Zweitstimmenzahl einer Partei in einem Bundesland variiert wird, bei Konstanzhaltung der Wahlbeteiligungen in allen Ländern (NSG im Sinne des BVerfGE vom 3. 7. 2008), oder ob als weitergehende Einräumung eine Ko-Variation von Zweitstimmenzahl und Wählerzahl zugelassen wird (in dieser Stellungnahme zwecks eindeutiger Kontrastierung zum Wortlaut der NSG-Definition des Tenors im o.g. relevanten BVerfG-Urteils

<sup>25</sup> Es liegt hier nicht NSG vor, sondern ein bikausaler Monotoniefehler, da es sich nicht um den vom BVerfG im Tenor seines Urteils vom 3. 7. 2008 monierten Effekt handelt, der eine Variation lediglich der Zweitstimmen vorsieht, nicht aber die weitergehende Voraussetzung einer Ko-Variation der Wählerzahl *expressis verbis* erwähnt. Wird aber die Wählerzahl in Bayern konstant gehalten, so kommt es bei der angesprochenen hypothetischen Reduktion der Zweitstimmenzahl für Die Linke *nicht* zu dem skizzierten Sitzgewinn und somit *nicht* zu NSG im Sinn des einschlägigen BVerfGE.

<sup>26</sup> Dieser Fall hat eine gewisse Analogie zum SPD-Modell (und generell zu Modellen, die Ausgleichsmandate für Überhangmandate vorsehen) und dessen theoretischer Möglichkeit eines doppelten Malus für eine Partei und deren Schwesterpartei oder Koalitionspartner bei fiktivem Verlust sowohl eines Überhangmandats als auch eines Ausgleichsmandats, siehe Abschnitt VIII.1.

<sup>27</sup> Ein drittes zusätzliches Reststimmen-Mandat erhält die CDU. Dieses wirkt sich aber wegen der CDU-Überhangmandate nicht mandatsvermehrend für die CDU aus.

als *bikausaler Monotoniefehler* bezeichnet). Der letztgenannte Fall der Variation beider korrelierter Größen ist beispielsweise dann gegeben, wenn eine gewisse Zahl von Wählern gar nicht zur Wahl geht, also einer Partei nicht allein die Zweitstimme entzieht, sondern darüber hinaus sich auch der Erststimme enthält.

## 2. Überhangmandate

Das BVerfG hat in seinem Urteil vom 3. 7. 2008 nicht die Möglichkeit des Auftretens von Überhangmandaten im BWahlG 2008 moniert. Zudem hat es dem Gesetzgeber zur Behebung des Phänomens des Negativen Stimmgewichts als eine von mehreren Alternativen einen Weg gewiesen, der nicht an der Beseitigung von Überhangmandaten ansetzt, sondern an der Trennung der Listenverbindungen der Parteien. Mit der Verabschiedung des neuen BWahlG 2011 wurde vom Gesetzgeber der letztgenannte Weg beschritten. Die Wahlrechts-Novellierung lässt weiterhin die Möglichkeit von Überhangmandaten zu. Auch im BWahlG 2011 bleiben alle zu ihren Gunsten errungenen Direktmandate den Parteien erhalten und deren Unterschiedszahl zu den Listenmandaten wird nicht durch zusätzliche Mandate für andere Parteien ausgeglichen.

Überhangmandate sind unter anderem mit Argumenten kritisiert worden, die sich auf das Gebot der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen berufen. Der Erfolgswert der Stimmen für eine Partei bei einer Wahl kann definiert werden als der Quotient aus der Mandatszahl dieser Partei geteilt durch die Gesamtzahl der Stimmen für die Partei. Der relative Erfolgswert der Stimmen für eine Partei ist dann der Quotient aus dem Mandatsanteil für diese Partei geteilt durch den Stimmenanteil dieser Partei.

Das Gebot der Erfolgswertgleichheit verlangt idealiter, dass alle relativen Erfolgswerte gleich 1 sind, oder – im Realfall –, dass sie sich nur so geringfügig wie mathematisch möglich von 1 unterscheiden. Ein adäquates Sitzzuteilungsverfahren sollte die auftretenden Abweichungen vom Wert 1 demnach betragsmäßig bedeutungslos gestalten. Mathematisch kann die Minimierung vollzogen werden für den maximalen Unterschiedsbetrag oder den mittleren absoluten Unterschiedsbetrag oder das Mittel der quadrierten Unterschiedsbeträge der einzelnen Erfolgswerte. Das letztgenannte Abweichungsmaß, welches unter mancherlei quantitativen Gesichtspunkten das vorteilhafteste ist, führt sodann zum Zuteilungsverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers. Insofern ist dieses auch im neuen Wahlrecht zum Einsatz kommende Verfahren bestmöglich hinsichtlich einer globalen Nivellierung von Erfolgswertunterschieden.

Eine besondere Rolle spielen bei der Analyse der Erfolgswertgleichheit die Überhangmandate. Wenn ein Wähler mit der Erststimme einem Wahlkreiskandidaten zum Sieg verholfen hat, dessen Partei im betreffenden Land Überhangmandate verbuchen kann, und mit der Zweitstimme nicht die Landesliste des Wahlkreissiegers, sondern die einer anderen Partei gewählt hat, dann hatte bei diesem Wähler neben der Erststimme auch seine Zweitstimme Erfolg. Dies widerspricht dem Prinzip des Doppelerfolgsausschlusses, das auch in die Problematik der Erfolgswertgleichheit hinein spielt.

Diese Kritik an Überhangmandaten ist zwar zutreffend, doch wird eine Beurteilung eines personalisierten Verhältniswahlsystems auf der Basis von Erfolgswertgleichheit nicht allen zu bedenkenden Aspekten dieses komplexen Wahlsystems gerecht. Eine erstrangige Akzentuierung der Erfolgswertgleichheit resultiert in aller Regel aus dem impliziten Grundsatz, dass die Hauptfunktion von Mandatszuteilungsverfahren in der Demokratie darin besteht, die Stimmenverteilung in der Wählerschaft so gut wie möglich 1:1 in der Mandatsverteilung im Parlament abzubilden. Diese Denkweise des Postulats der punktgenauen Umsetzung von Wählerstimmenanteile in Mandatsanteile ist indes in einem personalisierten Verhältniswahlrecht mit Erst- und Zweitstimme eindimensional, da Erfolgswertgleichheit auf der Basis der Zweitstimmenverteilung

gemessen und bewertet wird und so einzig das lineare Vertretungsprinzip der Verhältniswahl zum Maßstab erhoben wird, noch dazu eine reine Verhältniswahl in einem einzigen nationalen Wahlkreis ohne Sperrklausel als Idealmaßstab herangezogen wird.<sup>28</sup> In einem Wahlrecht mit Sperrklausel wird aber der gravierendste Effekt, der die Erfolgswerte differenzierend tangiert und deren markantes Auseinanderlaufen bedingt, von der Sperrklausel herbeigeführt. Der von den Überhangmandaten verursachte Verzerrungseffekt ist demgegenüber vergleichsweise marginal.

### 3. Reststimmenverwertung

Die Reststimmenverwertung des neuen Wahlrechts hat tendenziell die Wirkung, dass sie die Anzahl der Überhangmandate verringert, indem sie einige überhängende Mandate mit Zweitstimmen in Form von so bezeichneten Reststimmen unterlegt. Ferner ist damit zu rechnen, dass die großen Parteien in der Regel zumindest einige Überhangmandate erzielen<sup>29</sup>, so dass ihre gesamte Reststimmen-Mandatszähl ihnen entweder gar nicht oder nur teilweise zugute kommt. Kleine Parteien erzielen aber typischerweise keine Überhangmandate und insofern ist ihnen die Reststimmenverwertung mandatsvermehrend förderlich.

Die folgende Tabelle listet die Anzahl zugeteilter Reststimmen-Mandate und Überhangmandate, wenn auf jedes der Wahlergebnisse seit 1994 das neue Wahlrecht angewendet worden wäre.

Wahl	Reststimmen-Mandate und Überhangmandate						Gesamt
	SPD	CDU	CSU	FDP	GRÜNE	LINKE	
1994	3 {0} (4) [1]	2 {0} (11) [9]	0	4 {4}	1 {1}	2 {2}	12 {7} (15) [10]
1998	2 {0} (11) [9]	2 {2} (0) [0]	1 {1}	2 {2}	1 {1}	2 {2}	10 {8} (11) [9]
2002	2 {0} (3) [1]	3 {3} (0) [0]	0	2 {2}	1 {1}	0 {0}	8 {6} (3) [1]
2005	1 {0} (8) [7]	3 {0} (5) [2]	0	3 {3}	2 {2}	2 {2}	11 {7} (13) [9]
2009	2 {1} (1) [0]	2 {0} (22) [20]	0 {0} (2) [2]	1 {1}	1 {1}	2 {2}	8 {5} (25) [22]

Tabelle 4: BWahlG 2011 in fiktiver Anwendung auf die Ergebnisse der Bundestagswahlen 1994-2009<sup>30</sup>. Einträge ohne Klammern geben die Zahl der Reststimmen-Mandate an. Geschwungene Klammern enthalten die Anzahlen der sich mandatsvermehrend auswirkenden Reststimmen-Mandate. Runde Klammern enthalten die Anzahlen der Überhangmandate ohne Reststimmenverwertung, in eckigen Klammern ist die Zahl der verbleibenden Überhangmandate nach Reststimmenverwertung gegeben. Anzahlen von 0 sind der Übersichtlichkeit halber teils weggelassen. Daten nach Modellrechnungen des Bundeswahlleiters und eigenen Erhebungen.

Auch empirisch findet somit der theoretisch abgeleitete Effekt Bestätigung, dass die Reststimmenverwertung zuvörderst den kleinen Parteien zugute kommt und jedenfalls den Parteien ohne Überhangmandate. Insgesamt wären bei diesen 5 Wahlen zum Deutschen Bundestag 33 zusätzliche Sitze aufgrund von Reststimmenverwertung zustande gekommen, im Mittel also 6 bis 7 pro Wahl. Davon insgesamt 12 für die FDP, 8 für Die Linke, 6 für Bündnis90/Die Grünen, 5 für die CDU und je eines für CSU und SPD.

Von der Reststimmenverwertung in der Ausgestaltungsregelung des geltenden Wahlrechts profitieren also im Normalfall die kleinen Parteien. Die Regelung hat kompensatorischen Charakter. Im neuen Wahlrecht ohne Reststimmenverwertung würde augenfällig folgendes Problem für kleine Parteien bestehen: Wenn ihre

<sup>28</sup> Siehe auch Pappi & Herrmann (2010).

<sup>29</sup> Wahl 1990: CDU 6 Überhangmandate, SPD 0. Wahl 1994: CDU 12, SPD 4. Wahl 1998: SPD 13, CDU 0. Wahl 2002: SPD 4, CDU 1. Wahl 2005: SPD 9, CDU 7. Wahl 2009: CDU 21, CSU 3, SPD 0.

<sup>30</sup> Für 1990 konnten keine Daten erhalten werden.

Zweitstimmenzahl nicht hinreichend ist, um in einem Land damit mindestens einen Sitz zu erzielen, so sind diese Zweitstimmen für die Partei im Ergebnis gänzlich verloren. Sie üben weder im betrachteten Land noch auch in irgendeinem anderen Land für die betroffene Partei eine positive Wirkung aus. Sie können aber dazu führen, da sie die Wahlbeteiligung erhöhen und deshalb möglicherweise das Sitzkontingent des Landes vergrößern, dass eine andere Partei in dem betrachteten Land einen Sitz hinzu gewinnt.

Das skizzierte Problem der potentiell verlorenen Stimmen, dem sich Landesverbände kleiner Parteien generell gegenübersehen, wird durch das Phänomen der *effektiven Sperrklausel* verstärkt. Ursache dafür ist der Umstand, dass das nach Wählerzahl einem kleinen Land zukommende Sitzkontingent so gering sein kann, dass erst ein höherer Prozentsatz der Stimmen als jener der gesetzlichen Sperrklausel von 5% in diesem Land für eine Partei zu einem gewonnenen Zweitstimmensitz führen.<sup>31</sup> Dies erhöht die gesetzliche Fünfprozent-Hürde für eine Partei auf einen effektiven Wert, der weitaus höher liegen kann.<sup>32</sup> Auch diesen Sachverhalt mildert die Reststimmenverwertung nach § 6 Abs. 2a BWahlG 2011.

Das Divisorverfahren mit Standardrundung nach Sainte-Laguë/Schepers ist in der Theorie im Mittel unverzerrt und bevorzugt oder benachteiligt im Durchschnitt weder große noch kleine Parteien. Vor diesem Hintergrund ist die Reststimmenverwertung in Verbindung mit der Verwendung von Sainte-Laguë/Schepers als „Systembruch“<sup>33</sup> und als „wahlrechtliche(s) Kuriositätenkabinett“<sup>34</sup> und als „Absurdität“<sup>35</sup> engagiert kritisiert worden. Doch erscheint die von der konkreten Ausgestaltung der Reststimmenverwertung de facto hervorgerufene Begünstigung kleiner Parteien bei der Vergabe von Reststimmen-Mandaten gerechtfertigt, um der effektiv über 5% liegenden Ausschluss-Schwelle entgegenzuwirken, der sich kleine Parteien in kleinen Ländern gegenübersehen.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die kleineren Parteien bei fehlender Reststimmenverwertung eklatant stärker negativ betroffen wären als die großen Parteien. Die großen Parteien könnten eine fehlende Reststimmenverwertung teilweise durch die größere Wahrscheinlichkeit des Zugewinns von Überhangmandaten ausgleichen. Die kleineren Parteien in den kleineren Ländern Saarland, Mecklenburg-Vorpommern sowie den Stadtstaaten Bremen und Hamburg können für die dort zu ihren Gunsten abgegebenen Zweitstimmen wegen der hohen effektiven Sperrklausel häufig nur über die Reststimmenverwertung Mandate erzielen.

Auch aus diesem Grund ist bei der Berechnung der Reststimmen-Mandate einer bundesweiten Aggregation lediglich der auftretenden *positiven* Reststimmen (wie sie § 6 Abs. 2a BWahlG 2011 vornimmt) gegenüber einer Saldierung aller positiven und negativen Reststimmen der Vorzug zu geben. Damit die in kleinen Ländern typischerweise anfallenden positiven Reststimmenzahlen kleiner Parteien nicht von möglichen negativen Reststimmenzahlen derselben Partei in anderen Ländern neutralisiert werden, ist eine Kumulierung allein der positiven Reststimmenzahlen als Teilkompensation der effektiven Sperrklausel besser geeignet als eine Verrechnung aller Reststimmen aller Länder.

---

<sup>31</sup> Ein Beispiel aus dem vormaligen Wahlrecht: Trotz eines Zweitstimmenanteils von 8,4 Prozent in Bremen bei der Wahl 2005 blieb Die Linke ohne Mandat in diesem Land.

<sup>32</sup> Mathematisch hängt der Prozentsatz der effektiven Sperrklausel vom eingesetzten Zuteilungsverfahren, von der verfügbaren Mandatszahl  $M$  und der Parteienzahl  $P$  im Wahlgebiet ab. Für das Verfahren von Sainte-Laguë/Schepers ergibt sich nach Pukelsheim, Maier & Leutgäb (2009) die Formel  $1/(2M - P + 2)$ . Setzt man für Bremen  $M = 5$  Sitze an bei  $P = 5$  Parteien, so ergibt sich eine effektive Sperrklausel von  $1/(10 - 5 + 2) = 1/7 = 14,3\%$ .

<sup>33</sup> Pukelsheim (2011a), Seite 24.

<sup>34</sup> Meyer (2011), Seite 16.

<sup>35</sup> Behnke (2011), Seite 37. Bei der hier zitierten Arbeit ist zu beachten, dass sie sich nicht mit dem in § 6 Abs. 2a BWahlG 2011 verankerten Modus der Reststimmenverwertung beschäftigt, sondern mit einer früheren, hinsichtlich NSG-Reduzierung weniger geeigneten Version derselben. Insofern sind einige der dort mitgeteilten Ergebnisse und Schlussfolgerungen für das neue Wahlrecht nicht zutreffend.

Noch ein weiterer Gesichtspunkt kann zugunsten einer Reststimmenverwertung auch in Kombination mit dem im Durchschnitt theoretisch unverzerrten Verfahren von Sainte-Laguë/Schepers geltend gemacht werden: Wenn eine Landesliste einer Partei idealiter aufgrund der Zweitstimmen eigentlich ein Anrecht auf einen etwas größeren (unganzzahligen) Anteil der Sitze hat als ihr nach Sainte-Laguë/Schepers in diesem Land (ganzzahlig) zugeteilt wird, wenn also der Idealanspruch kaufmännisch *abgerundet* wird, so gingen die diesen Bruchteilen entsprechenden Zweitstimmen bei einer Trennung der Listen wie sie das aktuelle Wahlrecht vorsieht ebenfalls vollständig verloren. Bis auf einen Anteil, der weniger als einem halben Mandat entspricht, fanden im vormals geltenden BWahlG 2008 alle in den Ländern nicht als Mandate zu Buche schlagenden Stimmen bei der Oberverteilung Berücksichtigung. Bei Trennung der Listenverbindungen und der Verankerung der Länder als weitgehend separate Teilwahlgebiete<sup>36</sup>, wie sie das neue Wahlrecht vornimmt, ist dies nicht mehr der Fall. Zudem kann man von einem mathematischen Rundungsvorgang begünstigt oder benachteiligt werden, also etwas mehr erhalten oder etwas weniger. Im hierbei nachteiligsten, aber trotz der im Mittel bestehenden theoretischen Unverzerrtheit von Sainte-Laguë/Schepers möglichen Fall könnte eine Partei in vielen oder gar jedem der 16 Bundesländer durch Rundungspech den Zugewinn eines weiteren Mandats gerade knapp verpassen, also extremal in jedem der 16 Bundesländer nahezu ein halbes Mandat einbüßen, was sich gesamtheitlich zu einer erheblichen Anzahl bis hin zu knapp 8 verpassten Sitzen für diese Partei aufaddieren würde. Das ist eine Mandatszahl von gewichtiger und potentiell von entscheidender Größenordnung. Auch diese schwerwiegende Möglichkeit kompensiert die Reststimmenverwertung.

Die konkrete Ausgestaltung der Reststimmenverwertung nach §6 Abs. 2a, insbesondere der Sachverhalt, dass der bei der Berechnung zur Anwendung kommende Bundes-Hare-Quotient<sup>37</sup> von der Zweitstimmenzahl abhängt, etabliert konstruierbare Konstellationen, die NSG herbeiführen. Ursächlich dafür ist die Division der aggregierten positiven Reststimmenzahlen geteilt durch den Bundes-Hare-Quotienten zur Errechnung der Reststimmen-Mandate. Wird der Bundes-Hare-Quotient kleiner, wie es bei fiktiv angenommener Zweitstimmenreduktion der Fall ist, so vergrößert sich das Ergebnis der Division. Die Ermöglichung von NSG durch diesen inversen Zusammenhang nebst Rundungsrauschen wird in Abschnitt VII beispielhaft für zwei Parteien und drei Länder demonstriert. Auch findet sich im genannten Abschnitt die Bilanzierung, dass die Auftretenswahrscheinlichkeit für diese abstrakt konstruierbaren NSG-Fälle außerordentlich gering ist.

Gänzlich befreit von NSG wäre der Modus der Reststimmenverwertung dann, wenn statt durch Aggregation von positiven *Reststimmen* die Zahl zusätzlicher Mandate durch Aggregation nebst kaufmännischer Rundung der positiven *Sitzbruchteile*<sup>38</sup> für jede Partei ermittelt würde.

---

<sup>36</sup> Im neuen Wahlrecht wird die Fünfprozent-Sperrklausel weiterhin bundesweit berechnet und nicht individuell für jedes Land. Auch die Reststimmenverwertung operiert länderübergreifend. Durch diese Regelungen bleibt der unitarische Charakter einer Bundestagswahl erhalten und das Wahlgebiet Bundesrepublik zerfällt nicht in ein Nebeneinander der Bundesländer als vollständig separate Teilwahlgebiete.

<sup>37</sup> Im BWahlG 2011 (§6 Abs. 2a Satz 1) wird dies wörtlich ausgedrückt als die „im Wahlgebiet für einen der zu vergebenden Sitze erforderliche Zweitstimmenzahl.“ Wir interpretieren dies als Quotient aller zuteilungsfähigen Zweitstimmen auf Bundesebene geteilt durch die Gesamtzahl von regulär 598 zu vergebenden Mandaten.

<sup>38</sup> Errechnet aus dem Quotienten der Zweitstimmenzahl für eine Partei in einem Land geteilt durch den Landes-Hare-Quotienten nebst Vergleich mit der dieser Partei nach Sainte-Laguë/Schepers zugeteilten Sitzzahl in der Unterverteilung.

## VII. Erfüllung des Regelungsauftrags des BVerfGs

Wir prüfen zunächst, worauf sich der Regelungsauftrag des BVerfGs an den Gesetzgeber inhaltlich und umfänglich bezieht. Eine zentrale Fragestellung bei der Bewertung ist es, ob der Gesetzgeber mit dem neuen BWahlG 2011 die Vorgaben des BVerfGE vom 3. 7. 2008 hinsichtlich einer Vermeidung, mindestens aber einer weitestgehenden Reduzierung des Negativen Stimmgewichts erfüllt.

Eine angemessene Beantwortung dieser Frage erfordert eine zweifach differenzierende mathematische Beurteilung. In wortgenauer Anlehnung an den Tenor Nr.1 des BVerfG-Urteils vom 3. 7. 2008, d.h.:

*„§7 Absatz 3 Satz 2 (...) verletzt Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes, soweit hierdurch ermöglicht wird, dass **ein Zuwachs an Zweitstimmen zu einem Verlust an Sitzen der Landeslisten oder ein Verlust an Zweitstimmen zu einem Zuwachs an Sitzen der Landeslisten führen kann**“<sup>39</sup>.*

wird in dieser Stellungnahme unter NSG die Fallgestaltung verstanden, dass eine Partei mit hypothetisch mehr Zweitstimmen als den tatsächlich erhaltenen weniger Sitze bekommen hätte bzw. der umgekehrte Fall, dass eine Partei mit weniger Zweitstimmen als den tatsächlich erhaltenen mehr Sitze bekommen hätte. Damit ist NSG ein unilateraler Effekt, an dem nur eine Partei beteiligt ist.

In der verfassungsgerichtlichen Begründung des Urteils findet sich allerdings auch eine Formulierung, die dahingehend interpretierbar ist, dass das BVerfG auch einen bilateralen mandatswirksamen Effekt in die Betrachtung einbezogen hat. Der entsprechende Passus im o.g. Urteil bei Randnummer 103 lautet:

*„Ein Wahlsystem, das (...) in typischen Konstellationen zulässt, dass ein Zuwachs an Stimmen zu Mandatsverlusten führt oder dass **für den Wahlvorschlag einer Partei insgesamt mehr Mandate erzielt werden, wenn auf ihn selbst weniger oder auf einen konkurrierenden Vorschlag mehr Stimmen entfallen**“<sup>40</sup> (...) lässt den demokratischen Wettbewerb um Zustimmung bei den Wahlberechtigten widersinnig erscheinen.“*

Um diese und ähnliche Situationen von der NSG-Definition des Urteilstenors abzugrenzen sollen auch diese Effekte als *Monotoniefehler* begrifflich erfasst werden. Bei Randnummer 103 handelt es sich speziell um einen *bilateralen* Monotoniefehler, an dem zwei Parteien beteiligt sind. Er ist durch die Möglichkeit charakterisiert, dass ein hypothetischer Zweitstimmengewinn für eine gegebene Partei dazu führen kann, dass sich bei dieser Partei die Sitzzahl nicht vermehrt, aber stattdessen eine andere (!) Partei einen Sitz hinzugewinnt bzw. der umgekehrte Fall, dass bei Zweitstimmenverlusten für eine gegebene Partei nicht diese, sondern eine andere Partei einen Sitz einbüßt. Darüber hinaus könnten multilaterale Monotoniefehler in Betracht gezogen werden. Ein solcher liegt vor, wenn ein hypothetischer Zweitstimmengewinn für eine Partei P dazu führt, dass eine Partei Q einen Sitz an eine Partei R verliert. Die Frage, ob Monotoniestörungen dieser Art eine verfassungsrechtliche Bedeutung zukommt, soll hier nur erwähnt, nicht aber erwogen werden.

In den zitierten Passagen spricht das BVerfG einmal explizit von *Zweitstimmen*, einmal explizit von *Stimmen*, wobei auch im letzten Fall aus dem Kontext ableitbar ist, dass Zweitstimmen gemeint sind. Es sind also in den zitierten Passagen allein die Zweitstimmen als variierende Größe benannt, so dass im Umkehrschluss angenommen werden kann, dass alle anderen nicht *expressis verbis* genannten Größen (einschließlich der Wahlbeteiligungen in den Ländern) konstant zu halten sind bei der Bewertung

---

<sup>39</sup> Hervorhebung hinzugefügt.

<sup>40</sup> Hervorhebung hinzugefügt.

mandatswirksamer inverser Effekte.

Der Auftrag des BVerfG an den Gesetzgeber bezieht sich zudem auf eine Beseitigung des Negativen Stimmgewichts nicht notwendigerweise bei jedem theoretisch denkbaren Fall, sondern lediglich für Situationen, die sich an der politischen Wirklichkeit orientieren. Wörtlich findet sich bei Randnummer 99:

„Der Gesetzgeber muss sich bei seiner Einschätzung und Bewertung nicht an abstrakt konstruierten Fallgestaltungen, sondern an der politischen Wirklichkeit orientieren (BVerfGE 95, 408 <418f.> m.w.N.).“

Die gestellte Frage nach dem den Gesetzgeber bindenden Regelungsauftrag des BVerfG ist somit dahingehend zu präzisieren, ob das seit dem 3. 12. 2011 geltende BWahlG die Möglichkeit von NSG bei Variation der Zweitstimmzahl einer Partei in einem Land unter Konstanthaltung<sup>41</sup> aller anderen Größen (einschließlich der Wahlbeteiligungen) beseitigt oder doch jedenfalls in wirklichkeitsnahen Fällen nahezu gänzlich reduziert.

Der weiter gehende Voraussetzungen verlangende, vom BVerfG nicht explizit angesprochene inverse mandatswirksame Effekt, der einer zusätzlichen Mitvariation der Wahlbeteiligung in einem Land bedarf, ist in dieser Stellungnahme unter der Bezeichnung *bikausaler Monotoniefehler* erfasst.

Bei Konstanthaltung der Wahlbeteiligungen kann sich NSG nur durch die Reststimmenverwertung einstellen, da dann in der Oberverteilung keine Zunahme oder Abnahme bei den Ländersitzkontingenten auftritt. Nach Ermittlungen des Bundesministeriums des Inneren<sup>42</sup> wäre es bei den Wahlergebnissen der Bundestagswahlen 2005 und 2009 bei Anwendung des BWahlG 2011 zu *keinem* Fall von NSG in diesem Sinne gekommen. Auch der NSG-Fall im Zusammenhang mit der Dresdner Nachwahl 2005 wäre *nicht* eingetreten.

Dennoch kann NSG im neuen Wahlrecht theoretisch noch bei ungünstigem Zusammenwirken von Einzel-faktoren auftreten. Es sei der Übersichtlichkeit halber für nur zwei Parteien und drei Länder exemplifiziert. Die Verallgemeinerungen auf eine größere Zahl von Parteien und Ländern sind offensichtlich.

Insgesamt seien 20 Mandate zu vergeben, 130 Wähler nehmen an der Wahl teil. Angenommen, die Erst- und Zweitstimmzahlen für zwei Parteien P, Q und deren Kandidaten in drei Ländern X, Y, Z sind derart, dass es bei der Sitzverteilung keine Überhangmandate für Partei Q gibt. Hinsichtlich der Erststimmen werde angenommen, dass jeder Wähler den Kandidaten derselben Partei wie mit seiner Zweitstimme gewählt hat. Die Reststimmen der Parteien seien ferner so gestaffelt, dass die Summation der positiven Werte geteilt durch den Bundes-Hare-Quotienten einen Wert für Partei Q von geringfügig weniger als 0,5 ergibt, so dass die Zuteilung eines Reststimmen-Mandats von Partei Q gerade knapp verpasst wird. Der entsprechende Wert für Partei P sei wesentlich kleiner als 0,5.

Nun werde fiktiv angenommen, dass Partei Q in Land Z geringfügig weniger Zweitstimmen erhalte, bei unveränderter Wahlbeteiligung. Die Oberverteilung bleibt dann unverändert. Die Zweitstimmenreduktion in Land Z sei so gering, dass sich auch an der Unterverteilung nach Sainte-Laguë/Schepers in diesem Land nichts ändere. Durch die Zweitstimmen-Einbuße von Partei Q verringert sich aber der Landes-Hare-Quotient von Land Z sowie auch der Bundes-Hare-Quotient. War die ursprüngliche

<sup>41</sup> In der von M. Rossi (2011) formulierten Verfassungsbeschwerde wird dies nicht bedacht (siehe dort Abschnitt D.1 zum Auftreten Negativer Stimmgewichte). Die Frage wie die Wahlbeteiligung als im neuen BWahlG 2011 mandatswirksame Größe in mathematische Berechnungen einzubringen ist (ob konstant oder variabel), erweist sich aber als wichtig für die Beurteilung von NSG und dessen Auftretenshäufigkeit.

<sup>42</sup> Genauer des *Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik* (BSI), das Simulationen der Wahlrechtsgestaltungen in Amtshilfe durchgeführt hat.

Anzahl der Reststimmen in Land Z für Partei Q negativ, so ist sie es auch nach der Herabsetzung der Zweitstimmenzahl. Die Summe aller positiven Reststimmen ändert sich für Partei Q also nicht. Jedoch wird diese Summe nun durch einen kleineren Bundes-Hare-Quotienten geteilt. Ist dieser mindestens so klein, dass die Division der Summe positiver Reststimmen geteilt durch den Bundes-Hare-Quotienten nunmehr größer als 0,5 ist, so wird dieser Wert aufgerundet und nicht wie vorher abgerundet. Für Partei Q ergibt sich somit bei geringerer Zweitstimmenzahl in diesem Wirkungsfeld ein zusätzliches Reststimmen-Mandat. Da nach getroffener Annahme keine Überhangmandate für Partei Q vorliegen, wird dieses zusätzliche Mandat zugeteilt.

Ein Zahlenbeispiel, das die beschriebene Situation nebst der zugehörigen Berechnungen explizit macht ist das folgende:

	Land X	Land Y	Land Z	Summe
<b>Partei P</b>	5	30	15	50
<b>Partei Q</b>	25	15	40	80
<b>Wählerzahl</b>	30	45	55	130

Nach Sainte-Laguë/Schepers werden nun Oberverteilung und Unterverteilung berechnet.

	Land X	Land Y	Land Z	Summe
<b>Partei P</b>	1	5	2	8
<b>Partei Q</b>	4	2	6	12
<b>Oberverteilung</b>	5	7	8	20

In der vorstehenden Tabelle sind die Reststimmen-Mandate noch nicht berücksichtigt. Diese werden nun ermittelt.

	Land X	Land Y	Land Z	Summe positiver Reststimmen	Quotient	Reststimmen-Mandate
<b>Partei P</b>	-1,000	-2,143	1,250	1,250	0,192	0
<b>Partei Q</b>	1,000	2,143	-1,250	3,143	0,484	0
<b>Landes-Hare-Quotient</b>	6,000	6,429	6,875			

In der Spalte „Quotient“ wird die Summe der positiven Reststimmen durch den Bundes-Hare-Quotienten von  $130 : 20 = 6,5$  geteilt. Die letzte Spalte teilt mit, dass weder P noch Q ein Reststimmen-Mandat erhalten.

Es werde nun angenommen, dass Partei Q in Land Z statt 40 nur 35 Zweitstimmen erhält, aber weiterhin 40 Erststimmen. Damit bleibt die Wahlbeteiligung und deshalb die Oberverteilung konstant. Die Unterverteilung bleibt ebenfalls konstant.

	Land X	Land Y	Land Z	Summe
<b>Partei P</b>	5	30	15	50
<b>Partei Q</b>	25	15	35	75
<b>Wählerzahl</b>	30	45	50	125

Der Landes-Hare-Quotient in Land Z und der Bundes-Hare-Quotient ändern sich. Letzterer beträgt nunmehr

$125 : 20 = 6,25$ . Damit erhöht sich in der mit „Quotient“ überschriebenen Spalte der Wert von Partei Q von 0,484 auf 0,503, so dass für diese Partei nun ein Reststimmen-Mandat resultiert.

	Land X	Land Y	Land Z	Summe positiver Reststimmen	Quotient	Reststimmen-Mandate
Partei P	-1,000	-2,143	2,500	2,500	0,400	0
Partei Q	1,000	2,143	-2,500	3,143	0,503	1
Landes-Hare-Quotient	6,000	6,429	6,250			

Tabellen 5-9: Beispielrechnung für eine Situation mit NSG durch Reststimmenverwertung nach BWahlG 2011. Eigene Berechnungen.

Allgemeiner würde sich das in obigem Beispiel Demonstrierte ergeben, wenn die Zahl der Überhangmandate von Partei Q der Zahl ihrer Reststimmen-Mandate vor der fiktiven Zweitstimmenreduktion höchstens gleich ist. Nach prüfenden Simulationen des BSI ist dies qualitativ das einzige Grundscenario, bei dem sich NSG im neuen Wahlrecht ergeben kann.

Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass die vom BVerfG im einschlägigen Urteilstenor monierte Wirkung des Negativen Stimmgewichts beseitigt wird bis auf solche, den statistischen Zufällen von Rundungsrauschen zuzuordnende Randeffekte.

Entscheidend ist zudem nicht nur, ob diese Situationen – wie oben geschehen – theoretisch konstruierbar sind, sondern mit welcher Wahrscheinlichkeit sie bei realistischen Wahlergebnissen auftreten. Diese Wahrscheinlichkeiten können mit Simulationen ermittelt werden.

Das *Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik* (BSI) hat mit einer Monte-Carlo-Methode hypothetische Wahlergebnisse simuliert, die im Umfeld der tatsächlichen Wahlausgänge der Bundestagswahlen 2005 und 2009 liegen. Es wurde ein Simulationskorridor von plus/minus 20 Prozent um die tatsächlichen Wahlergebnisse gewählt. In diesem Korridor wurden zunächst je 1000 realistische Wahlergebnisse generiert, die somit jeweils in der Nähe der beiden letzten Bundestagswahlergebnisse angesiedelt sind. Dabei wurden – entgegen teils vorgebrachter Kritik<sup>43</sup> – auch die Wahlbeteiligungen in den Ländern variiert. Um hinreichende Realitätsnähe zu gewährleisten, wurden darüber hinaus in die zufällig erzeugten Wahlergebnisse die folgenden drei Voraussetzungen quantitativ eingearbeitet:

1. Zweitstimmenverluste einer Partei (relativ zum tatsächlichen Wahlergebnis) hängen in aller Regel mit Zweitstimmengewinnen bei den anderen Parteien zusammen.
2. Das Wählerverhalten im gesamten Wahlgebiet differiert in den verschiedenen Ländern (relativ zum tatsächlichen Wahlergebnis) nicht zusammenhanglos.
3. Zweitstimmenzahlen und Erststimmenzahlen für eine Partei bzw. deren Kandidaten variieren (relativ zum tatsächlichen Wahlergebnis) nicht zusammenhanglos.

Mathematisch bedeutet dies, dass einige der im Simulations-Modell implementierten zufallsbehafteten Größen in Übereinstimmung mit Erfahrungswerten der Wahlforschung positiv oder negativ miteinander korreliert eingebracht wurden. Insgesamt ist die vom BSI vorgenommene Erzeugung alternativer Wahlergebnisse kompetent und die durchgeführte Analyse hinsichtlich des angestrebten Zwecks einer Wahrscheinlichkeitstheoretischen Quantifizierung von NSG zielführend.

<sup>43</sup> Siehe etwa Rossi (2011), Seite 15, sowie Pukelsheim (2011b), Seite 2.

Jedes erzeugte alternative Wahlergebnis aus einem realistischen Umfeld der vorausgegangenen Bundestagswahlen wurde sodann auf NSG im Sinne des genannten BVerfGE untersucht. Es ist wichtig zu vermerken, dass es sich bei den BSI-Simulationen um *ceteris-paribus*-Simulationen handelt. Mit diesem Terminus wird ausgedrückt, dass dabei alle auf die Sitzzuteilung potentiell einwirkenden Einflussgrößen konstant gehalten werden bis auf eine einzige, deren quantitativer Einfluss herausgearbeitet werden soll, eben die Zweitstimmenzahl für jeweils eine Partei in jeweils einem Land. Es werden also, das sei wiederholt, insbesondere auch die Wählerstimmenzahlen, also die Anzahlen der in jedem Bundesland abgegebenen Wahlzettel, konstant gehalten.

Dieser Typus von Monte-Carlo-Simulation zur Wahrscheinlichkeiten-Ermittlung, bei dem zur Untersuchung komplexer Wirkgefüge genau ein Faktor variiert und alle anderen fixiert werden, ist in vielen Wissenschaften bei vielen Fragestellungen gebräuchlich. *Ceteris-paribus*-Simulationen sind hinsichtlich der Ergebnisinterpretation am besten geeignet, können doch eventuell auftretende Wirkungen eindeutig und vollständig den vorgenommenen Variationen beim variierten Faktor kausal zugeordnet werden.

Würden dagegen neben den Zweitstimmen noch weitere Einflussgrößen in den Simulationsläufen gleichzeitig verändert, etwa auch die Gesamtzahl der Wähler, so könnten eventuell auftretende Änderungen in der Mandatzuteilung ursächlich nicht mehr eindeutig einer Zu- oder Abnahme der Zahl der Zweitstimmen zugeordnet werden.

Das erweist sich als ein für die Beurteilung der NSG-Wahrscheinlichkeit des neuen BWahlG entscheidender Punkt. Unter Anwendung des neuen Wahlrechts kann es (wie zuvor erwähnt: S.14) auch bei Variation der Wahlbeteiligung (selbst ohne Variation der Zweitstimmenzahlen) in einem einzigen Land in Sonderfällen zu inversen Variationen bei der Gesamtzahl der zugeteilten Mandate auf Bundesebene kommen.<sup>44</sup> Dieser Umstand kann sich im neuen Wahlrecht dahingehend realisieren, dass eine Verminderung der Zahl der abgegebenen Wahlzettel in seltenen Szenarien zu einer Zunahme der bundesweit insgesamt zugeteilten Mandate führt. Dieser inverse Effekt ist eine kontraintuitive Eigenheit des BWahlG 2011 (sowie analog auch des SPD-Modells, siehe unten).

Das BVerfG hat allein auf den mandatswirksamen inversen Effekt bei Variation der Zweitstimmen Bezug genommen, der gemäß Urteil vom 3. 7. 2008 nunmehr verfassungswidrig ist. Damit sich beide theoretisch möglichen Effekte – der mandatszahländernde inverse Effekt bei Variation der Wählerstimmen in einem Land und der mandatszahländernde inverse Effekt bei Variation der Zweitstimmen für eine Partei in einem Land – nicht überlagern, vielmehr eindeutig trennbar bleiben und Wirkungen kausal zugeordnet werden können, ist es nötig, zur Bestimmung der Möglichkeiten und Wahrscheinlichkeiten des Auftretens von NSG im Sinne des relevanten BVerfGE die Wählerzahlen *konstant* zu halten. Darauf beziehen sich die in den Tabellen 10, 11 und 12 zusammengefassten Ergebnisse. Zusätzlich wurden aber auch für mitvariierende Wählerzahlen Simulationen veranlasst, um bikausale Monotoniefehler wahrnehmungstheoretisch zu quantifizieren. Die Ergebnisse sind dokumentiert in Tabelle 13.

Die Simulationsergebnisse des BSI hinsichtlich NSG (im Sinne des Tenors unter Nr. 1 des BVerfGE vom 3. 7. 2008) sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst:

---

<sup>44</sup> Dieser Sachverhalt besitzt eine gewisse Analogie zum SPD-Modell, BT-Drucksache 17/5895 vom 24. 5. 2011 (siehe Abschnitt VIII.1), bei dem in Sonderfällen eine Verminderung der Gesamtzahl aller abgegebenen Zweitstimmen zu einer Zunahme der Gesamtzahl aller zugeteilten Mandate im Bundestag führt.

Wahl	BWahlG 2008				BWahlG 2011 <sup>45</sup>				SPD-Modell			
	Simulationsläufe mit NSG	Min	Max	Mittelwert	Simulationsläufe mit NSG	Min	Max	Mittelwert	Simulationsläufe mit NSG	Min	Max	Mittelwert
2005	1000	2	18	9,73	6	0	8	0,03	776	0	38	7,63
2009	1000	1	20	8,80	19	0	10	0,07	619	0	53	5,93

Tabelle 10: Simulationsergebnisse des BSI zum NSG (laut Tenor BVerfGE), einfache Zählung.<sup>46</sup>

Diese Tabelle ist wie folgt zu interpretieren: Bei jedem der für 2005 und 2009 jeweils generierten 1000 zufälligen Wahlergebnisse gibt es eine maximale Zahl von 160 NSG Fällen (5 Parteien in jedem der 16 Länder ergeben 80 mögliche betroffene Landeslisten und für jede dieser Landeslisten besteht die Möglichkeit von NSG bei fiktivem Zweitstimmen-Zuwachs oder -Schwund). Bei den 1000 simulierten Wahlergebnissen im Umfeld der Wahl 2005 kam es unter einer Anwendung des BWahlG 2008 bei jedem einzelnen Wahlergebnis mindestens einmal zu NSG. Der Durchschnitt errechnete sich zu 9,73 Fällen je generiertes Wahlergebnis, das Maximum lag bei 18, das Minimum bei 2. Das konkurrierende SPD-Modell zeigte noch in 776 von 1000 Wahlergebnissen NSG und reduzierte die durchschnittliche Zahl der Fälle auf 7,63. Die auftretenden Häufigkeiten für NSG sind für das SPD-Modell im Vergleich mit dem BWahlG 2008 immer noch beachtlich. Bei Anwendung des BWahlG 2011 gibt es NSG lediglich noch in 6 von 1000 Simulationsläufen und der Mittelwert liegt bei 0,03. Das ist eine nahezu vollständige Beseitigung von NSG.

Im Normalfall wächst der Graph der mathematischen Funktion, die der Zweitstimmenzahl einer Partei in einem Land die Zahl der bundesweiten Mandate zuordnet, monoton nach Art einer Treppe. Im Falle von NSG tritt in diesem funktionalen Zusammenhang mindestens eine Stelle auf, an welcher der Graph in einem kurzen Intervall monoton fallend ist. Bei einfacher Zählung (obige Tabelle 10) wird die Anzahl der von mindestens einer Monotoniestörung betroffenen Landeslisten gezählt. Es könnten theoretisch aber auch mehrere Stellen des Graphen für eine gegebene Landesliste von dieser Monotoniestörung betroffen sein, also mehrfach NSG auftreten. Bei mehrfacher Zählung (Tabelle 11) werden alle Fälle von NSG separat gezählt. Mit diesen zusätzlichen Daten zur NSG-Intensität kann eingeschätzt werden, ob NSG häufiger als nur in seltenen Ausnahmefällen auftritt.

Wahl	BWahlG 2011				SPD-Modell			
	Simulationsläufe mit NSG	Min	Max	Mittelwert	Simulationsläufe mit NSG	Min	Max	Mittelwert
2005	6	0	8	0,03	776	0	41	9,77
2009	19	0	10	0,07	619	0	56	6,19

Tabelle 11: Simulationsergebnisse des BSI zum NSG (laut Tenor BVerfGE), mehrfache Zählung.<sup>47</sup>

Die Intensitätszahlen von NSG, repräsentiert durch die Mittelwerte in Tabelle 11, sind für das BWahlG 2011 bei mehrfacher Zählung gegenüber einfacher Zählung nur der betroffenen Landeslisten unverändert. Es ist berechtigt bei diesen verbliebenen Instanzen von „seltenen Ausnahmefällen“ zu sprechen, und verbleibende Restbestände von NSG in dieser Größenordnung nach mathematischer Bewertung als sehr geringfügig zu erachten.

<sup>45</sup> Daten nach BSI-Bericht „Mehrfaches negatives Stimmgewicht“ vom 22. Dezember 2011.

<sup>46</sup> BSI-Bericht „Negatives Stimmgewicht bei einer Variante zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP (Anrechnung von RSV-Mandaten auf Überhänge)“ vom 19. September 2011 für das BWahlG 2008 sowie BSI-Bericht „Mehrfaches negatives Stimmgewicht“ vom 22. Dezember 2011 für BWahlG 2011 und SPD-Modell.

<sup>47</sup> Daten nach BSI-Bericht „Negatives Stimmgewicht 2. Art“ vom 15. Februar 2012. Für das BWahlG 2008 liegen keine Daten für mehrfache Zählung vor.

Als Fazit ergibt sich der Befund, dass bei hypothetischer Anwendung des BWahlG 2011 auf realitätsnahe Wahlergebnisse im Umfeld der Bundestagswahlen von 2005 und 2009 NSG im Sinne des Tenors Nr.1 des BVerfGE vom 3. 7. 2008 nahezu vollständig eingedämmt würde. Die Zahlen der Simulationen im Simulationskorridor mit Intervallbreite von plus/minus 20 Prozent um die beiden Wahlergebnisse dieser beiden Bundestagswahlen weisen gegenüber der Anwendung des Wahlgesetzes 2008 und gegenüber dem SPD-Modell eine hochsignifikante Verbesserung auf.

Die Simulationsergebnisse des BSI hinsichtlich der Möglichkeit des bilateralen Monotoniefehlers im Sinne der Randnummer 103 des o.g. BVerfGE sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst:

Wahl	BWahlG 2011				SPD-Modell			
	Simulationsläufe mit Monotoniefehler	Min	Max	Mittelwert	Simulationsläufe mit Monotoniefehler	Min	Max	Mittelwert
2005	0	0	0	0	646	0	30	8,56
2009	0	0	0	0	601	0	20	5,75

Tabelle 12: Simulationsergebnisse des BSI zum bilateralen Monotoniefehler (laut Rn.103 BVerfGE), einfache Zählung.<sup>48</sup>

Bei mehrfacher Zählung bleiben die Einträge für das BWahlG 2011 natürlich unverändert bei 0, für das SPD-Modell erhöhen sich die Mittelwerte von 8,56 auf 17,67 und von 5,75 auf 13,22.

Als Fazit ergibt sich der Befund, dass das BWahlG 2011 diese Spielart von Monotoniefehler mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit beseitigt. Beim SPD-Modell sind entsprechende Mittelwerte für diesen Monotoniefehler gegenüber dem NSG-Szenario erhöht, darauf hinweisend, dass dieser Monotoniefehler somit stärker ausgeprägt ist.

Monotoniefehler höherer Ordnung oder verwandter Artung wurden wegen zu großer inhaltlicher Divergenz zur NSG-Definition des Tenors in o.g. BVerfGE nicht in die Analyse einbezogen.

Zusammenfassend ergibt sich der Befund, dass durch das BWahlG 2011 die NSG-Problematik im Sinne des Tenors des hier relevanten BVerfGE sowie auch die Problematik des in Rn.103 angesprochenen bilateralen Monotoniefehlers als hinreichend behoben angesehen werden kann.

Die Simulationsergebnisse des BSI hinsichtlich bikausaler Monotoniefehler (dies sind *nicht* die NSG-Effekte im Sinne des BVerfGE vom 3. 7. 2008) sind in Tabelle 13 erfasst:

Wahl	Bundeswahlgesetz 2011			
	Einfache Zählung			
	Simulationsläufe mit bikausalen Monotoniefehlern	Min	Max	Mittelwert
2005	994	0	25	9,42
2009	970	0	24	7,09

Tabelle 13: Simulationsergebnisse des BSI für das BWahlG 2011 zum bikausalen Monotoniefehler, einfache Zählung.<sup>49</sup>

Im BWahlG 2008 und im SPD-Modell tritt die Unterscheidung von NSG und bikausalem Monotoniefehler nicht auf.

<sup>48</sup> Daten nach BSI-Bericht „Mehrfaches negatives Stimmgewicht“, 22. Dezember 2011. Der bilaterale Monotoniefehler im Sinne des genannten BVerfGE bei Rn.103 tritt im BWahlG 2008 nicht auf. Die zugehörigen Werte sind also jeweils 0.

<sup>49</sup> Daten nach BSI-Bericht „NSG-äquivalente Effekte beim neuen Wahlrechtsmodell zur Bundestagswahl“ vom 22. Dezember 2011. Daten für mehrfache Zählung liegen nicht vor.

Für das BWahlG 2011 schließen die verbleibenden bikausalen Monotoniefehler die Situation der Nachwahl 2005 im Dresdner Wahlkreis 160 ein, die als auslösender Anlass für das Urteil des BVerfGE vom 3. 7. 2008 fungierte. Wären in diesem Wahlkreis 5000 CDU-Wähler der Wahl fern geblieben (also unter der weitergehenden Annahme, dass diese neben ihrer Zweitstimme auch ihre Erststimme entziehen, so dass zusätzlich zu einem Schwund von 5000 Zweitstimmen bei der CDU sich die Gesamtzahl der Wählerstimmen in Sachsen um 5000 Stimmen reduziert), so hätte bei Anwendung des BWahlG 2011 dies wegen der Überhangsituation die Zahl der CDU-Sitze in Sachsen unverändert belassen, in Berlin wäre der CDU dagegen ein weiterer Sitz zuteil geworden (bikausaler Monotoniefehler). Andererseits: Bei alleiniger Abnahme der *Zweitstimmen* der CDU im Wahlkreis 160 um 5000 Stimmen ohne gleichzeitige Reduktion der Wählerstimmenzahl in Sachsen (etwa indem die den Zweitstimmen zugeordneten Erststimmen von den Wählern unverändert abgegeben worden wären) kommt es *nicht* zu einem Mandatsgewinn der CDU auf Bundesebene und folglich *nicht* zu NSG im urteilsrelevanten Sinn des BVerfGE vom 3. 7. 2008.

Es ist davon auszugehen, dass bikausale Monotoniefehler, sieht man vom seltenen Fall einer Nachwahl ab, nur in sehr schmalen Fenstern von Wählerstimmenzahlen auftreten. Die Berechnungen und Diagramme von U. Wiesner<sup>50</sup> bestätigen dies. Zudem sind bundesweit höchstens ein bis zwei Mandate betroffen. Ferner ist die Lage des die Monotonie störenden Intervalls im angesprochenen mathematischen Graphen (siehe Seite 24) vom Zufall abhängig und nicht vorhersehbar. Nur in einer ex-post Analyse nach der Wahl ist feststellbar, ob und wo und in welchem Umfang sich Wirkungen bikausaler Monotoniefehler hätten ergeben können. Aus diesen Gründen sind derartige Monotoniestörungen ex-ante nicht instrumentalisierbar und wegen ihrer geringen Größenordnung nicht in der Lage, selbst kleine Sitzkontingente manipulativ zu verschieben.

Bei konstant gehaltenen Wählerzahlen kann die NSG-Problematik durch das BWahlG 2011 als hinreichend behoben angesehen werden. Dies ist das NSG-Verständnis des BVerfGE vom 3. 7. 2008.

## VIII. Alternative Modelle

Neben der Koalition aus CDU/CSU und FDP, deren Gesetzentwurf am 29. 9. 2011 vom Bundestag verabschiedet wurde, hatten auch die Fraktionen der SPD, von Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke eigene Gesetzesentwürfe zur Novellierung des Bundeswahlgesetzes 2008 im Bundestag eingebracht. Auch auf diese alternativen Modelle soll kurz eingegangen werden.

### 1. Das Modell der SPD-Fraktion

Der Gesetzentwurf der SPD (BT-Drucksache 17/5895 vom 24. 5. 2011) sieht die folgenden Schritte bei der Sitzzuteilung vor.

In einem ersten Schritt werden genau wie im BWahlG 2008 die 598 regulären Ausgangssitze des Bundestages nach dem Verfahren von Sainte-Laguë/Schepers auf die Parteien im Verhältnis der auf sie entfallenden Zweitstimmen zugeteilt (Oberzuteilung) und anschließend für jede Partei mit demselben

---

<sup>50</sup> Siehe <http://ulrichwiesner.de/stimmgewicht/>. Letzter Aufruf 17. 1. 2012.

Verfahren an die jeweiligen Landeslisten weitergeleitet (Unterzuteilung). Das ist eine vorläufige Sitzzuteilung.

Sofern bei dieser Anfangsanpassung Überhangmandate anfallen, wird im zweiten Schritt die Anzahl der zuzuteilenden Sitze derart erhöht, dass die Überhänge der Parteien in der Oberzuteilung beseitigt sind. Konkret wird von 598 Sitzen ausgehend die Gesamtzahl der bundesweit zu vergebenden Sitze so lange schrittweise um jeweils 1 erhöht und die Oberzuteilung neu berechnet, bis jede Partei mindestens so viele Sitze zugeteilt bekommt wie im Anfangsschritt bei der ursprünglichen Oberzuteilung zuzüglich ihrer Überhangmandate. Das ist die Zwischenanpassung.

Schließlich folgt die Endanpassung: Bei der abermaligen Unterzuteilung wird die Zahl der Sitze aus der Zwischenanpassung derart an die Landeslisten verteilt, dass jede Landesliste mindestens so viele Mandate erhält wie Kandidaten Direktmandate zu ihren Gunsten erzielt haben (Augsburger Zuteilungsverfahren).

Der SPD-Gesetzentwurf kompensiert also eventuell auftretende Überhangmandate durch die Vergabe von Ausgleichsmandaten für andere Parteien. Das Modell sieht vor, die Parlamentsgröße so weit zu erhöhen, bis Überhangmandate im genauen Verhältnis der Zweitstimmenzahlen der Parteien ausgeglichen sind.

Das Modell hat den Vorteil, dass alle Wahlkreisgewinner in den Bundestag einziehen und gleichzeitig die an die Parteien vergebenen Sitze nach Anzahl im Verhältnis der von ihnen errungenen Zweitstimmen zugeteilt werden. Die Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen ist auf Bundesebene in dem Maße gesichert, wie es das unter diesem Maßstab bestmögliche Verfahren von Sainte-Laguë/Schepers gewährleisten kann.

Das Modell hat einen Nachteil, der generell Zuteilungsmodellen zukommt, die Ausgleichsmandate für Überhangmandate vergeben, um letztere zu kompensieren. Er betrifft Schwesterparteien und Koalitionspartner: Ein Überhangmandat für eine der Schwesterparteien (CDU) könnte ein oder mehrere Ausgleichsmandate für die andere Schwesterpartei (CSU) nach sich ziehen und so zu einem multiplen Bonus führen. Auch die inverse Situation mit doppeltem Malus bei fiktiver Einbuße eines Überhangmandats für eine Partei ist möglich.

Das Modell hat den weiteren Nachteil, dass es aufgrund der vorgenommenen Strukturänderungen beim Modus der Sitzzuteilung ergebnisseitig nicht mehr nur gering-invasiv ist. Die folgende Tabelle dokumentiert die mit diesem Vergabe-Verfahren (sowie zu Vergleichszwecken mit dem BWahlG 2008) zugeteilten Sitzzahlen, wäre es fiktiv für die Bundestagswahlen seit 1994 zur Anwendung gekommen.

Wahl	SPD			CDU			CSU			FDP			GRÜNE			LINKE			Gesamt		
	BWG 2008	SPD-Modell	Diff.																		
1994	251	260	+9	245	245	0	50	52	+2	47	50	+3	49	52	+3	30	31	+1	672	690	+18
1998	298	298	0	198	206	+8	47	49	+2	43	45	+2	47	49	+2	36	37	+1	669	684	+15
2002	251	251	0	191	192	+1	58	58	0	47	48	+1	55	56	+1	2	2	0	604	607	+3
2005	222	222	0	180	180	0	46	48	+2	61	64	+3	51	52	+1	54	56	+2	614	622	+8
2009	146	163	+17	194	194	0	45	46	+1	93	103	+10	68	76	+8	76	84	+8	622	666	+44

Tabelle 14: Sitzzuteilung nach SPD-Modell und nach BWahlG 2008 in Anwendung auf die Wahlergebnisse der Bundestagswahlen 1994-2009<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> Nach Modellrechnungen des Bundeswahlleiters. Für 1990 konnten keine Daten erhalten werden.

Die feststellbaren Abweichungen zwischen den Ergebnissen beider Zuteilungsverfahren sind zum Teil gravierend. Ein augenfälliges Manko des SPD-Modells ist die ausgeprägte Variabilität der Bundestagsgröße. Für den im Jahr 2009 gewählten Bundestag hätte sich eine Größe von 666 Sitzen ergeben. Diese starke Volatilität der Bundestagsgröße wird auch in Simulationen bestätigt. Bei numerischen Untersuchungen des BSI in einem Umfeld von plus/minus 20 Prozent um das tatsächliche Wahlergebnis von 2009 ergaben sich für 1000 zufällig generierte Wahlausgänge die folgenden Ergebnisse:

Wahl	Bundestagsgröße beim SPD-Modell		
	Min	Max	Mittelwert
2009	613	929	671

Tabelle 15: Ergebnis der BSI-Simulationen zur Bundestagsgröße unter dem SPD-Modell<sup>52</sup>

Die Maximalzahl der vom SPD-Modell bewirkten Bundestagsgröße für realitätsnahe Wahlergebnisse in Anlehnung an die Bundestagswahl 2009 lag bei 929 Sitzen, der Mittelwert bei 671 Sitzen. Diese Simulationen unterstützen auch empirisch den Sachverhalt, dass das SPD-Modell eine sensible Abhängigkeit von geringfügigen Zweitstimmenverschiebungen aufweist. Um ein konkretes Fallbeispiel zu benennen: Bei der Bundestagswahl 2009 hätte ein Minus von 7400 Zweitstimmen für die CDU in Thüringen, bliebe alles andere gleich („ceteris paribus“), dazu geführt, dass unter dem SPD-Modell der Bundestag nicht mehr 666 Sitze wie Tabelle 14 zu entnehmen ist, sondern 671 Sitze umfasst hätte. Das ist ein mandatswirksamer inverser Effekt insofern als (etwas) weniger abgegebene Zweitstimmen zu einem (in Relation erheblich) vergrößerten Bundestag geführt hätten. Bei dieser geringfügigen Änderung hätte die CDU statt 194 Sitzen 195 Sitze zugeteilt bekommen, so dass auch NSG vorliegt:

SPD-Modell	SPD	CDU	CSU	FDP	GRÜNE	LINKE	Gesamt
Bundestagswahl 2009	163	194	46	103	76	84	666
CDU-Thüringen minus 7400 Zweitstimmen	164	195	47	104	76	85	671

Tabelle 16: Sitzzuteilung unter dem SPD-Modell bei der Bundestagswahl 2009 und bei fiktiv angenommener Zweitstimmenreduktion von 7400 Stimmen für die CDU in Thüringen.<sup>53</sup>

Wegen der beiden beschriebenen Phänomene ist trotz aller mathematischen Eleganz, die Praxistauglichkeit des SPD-Modells, selbst bei vorgesehener Verkleinerung der Zahl der Wahlkreise, mit einem Fragezeichen zu versehen.

Obiges Beispiel zeigt, dass auch das SPD-Modell NSG in der im Tenor des BVerfG-Entscheids monierten Form nicht vollständig beseitigt. Quantifizierende Simulationsergebnisse wurden bereits in den Tabellen 10, 11 und 12 präsentiert.

Zwar moniert das BVerfG Negatives Stimmgewicht in seiner absoluten Ausprägung, doch wird man Zuteilungsmodellen mit variabler Parlamentsgröße gerechter, wenn man die Fallzahlen von relativem NSG erhebt, die sie zuzulassen.

<sup>52</sup> Daten nach BSI-Bericht „Ergänzende Bemerkungen zu: Negatives Stimmgewicht bei unterschiedlichen Wahlrechtsreformen zur Bundestagswahl, Version 1.1“ vom 30. August 2011.

<sup>53</sup> Daten nach BSI-Bericht „Ergänzende Bemerkungen zu: Negatives Stimmgewicht bei unterschiedlichen Wahlrechtsreformen zur Bundestagswahl, Version 1.1“ vom 30. August 2011.

## 2. Das Modell der Fraktion Bündnis90/Die Grünen

Der Gesetzentwurf von Bündnis90/Die Grünen (BT-Drucksache 17/4694 vom 9. 2. 2011) setzt zur Realisierung des BVerfG-Auftrags bei den Überhangmandaten an, ohne diese abzuschaffen.

Im ersten Schritt wird die Gesamtzahl der Sitze auf Basis der zuteilungsberechtigten Zweitstimmen nach Sainte-Laguë/Schepers auf die Parteien verteilt (Oberzuteilung). Externe Überhangmandate, die für eine Partei in der Oberzuteilung anfallen, werden durch eine Nichtzuteilungs-Regelung unterbunden. Die Regelung sieht vor, die überzählig gewonnenen Wahlkreissitze an jene Kandidaten dieser Partei mit den geringsten prozentualen Erststimmenanteilen nicht zuzuteilen.

Anschließend werden die einer Partei auf Bundesebene insgesamt zustehenden Mandate mit Sainte-Laguë/Schepers auf die Landeslisten der Parteien vorläufig verteilt. Dabei werden Mandate, die Direktkandidaten der Partei errungen haben, auf die so ermittelte Sitzzahl angerechnet: Wird diese Sitzzahl von der Zahl der zugunsten einer Partei erworbenen Direktmandate übertroffen, so bleiben diese internen Überhangmandate der Partei erhalten. Anschließend wird der Parteiodivisor des Verfahrens von Sainte-Laguë/Schepers so heraufgesetzt, dass die Zahl der dieser Partei zustehenden Sitze unter Berücksichtigung der von ihren Kandidaten erzielten Direktmandate gleich der dieser Partei zukommenden Gesamtsitzzahl ist.

Dieser Gesetzentwurf unterbindet die Zuteilung externer Überhangmandate und kompensiert die in einem Land auftretenden internen Überhangmandate einer Partei durch entsprechende Reduktion der Sitzzahlen bei anderen Landeslisten derselben Partei. Die mögliche verfassungsrechtliche Problematik, die darin besteht, einem direkt gewählten Kandidaten, hinter dem ja ein gewisser Wählerauftrag steht, das Mandat vorzuenthalten, soll hier nicht angesprochen werden.<sup>54</sup>

Der Vorteil dieses Modells ist darin zu sehen, dass der Bundestag stets seine reguläre Größe von 598 Mandaten umfasst. Auch beseitigt der Entwurf die Möglichkeit von NSG vollständig und erfüllt in dieser Hinsicht den Regelungsauftrag des BVerfG.

Als Nachteil dieses Entwurfs ist zu benennen, dass der föderale Proporz der Zweitstimmen empfindlich beeinträchtigt wird. Nicht nur wird dieser durch die Existenz von Überhangmandaten zugunsten der überhängenden Listen verzerrt (was als solche eine vom BVerfG in früherer Rechtsprechung<sup>55</sup> tolerierte Verzerrung darstellt), sondern zusätzlich und verstärkend auch durch die komplementär vorgenommenen Kürzungen bei anderen nicht-überhängenden Listen derselben Partei. Länder, die diese Kürzungen hinnehmen müssen, werden unter diesem Gesichtspunkt doppelt benachteiligt. Gegenüber dem BWahlG 2008, das ebenfalls überhangbedingte Proporzverzerrungen zuließ, sind diese Verwerfungen des föderalen Proporztes aber nunmehr quantitativ intensiviert. Faktisch impliziert der Gesetzentwurf eine Benachteiligung von Landeslisten einer Partei mit wenigen Direktmandaten und vielen Zweitstimmen gegenüber solchen Landeslisten mit vielen Direktmandaten, aber wenigen Zweitstimmen.

Die Regelungsteile des Modells zur Handhabung von Überhangmandaten können theoretisch dazu führen, dass eine Landesliste ohne von ihren Kandidaten errungene Direktmandate, die aber hinreichend Zweitstimmen auf sich vereinigt hat, um an sich einen Sitz zu erhalten, diesen aber aus Gründen der Kompensation von anderen überhängenden Landeslisten derselben Partei nicht zugeteilt bekommt und somit

<sup>54</sup> In diesem Kontext relevant ist das 4:4 Urteil des Zweiten Senats des BVerfG zur Frage der Überhangmandate vom 10. 4. 1997 (2 BvF 1/95, BVerfGE 95, 335).

<sup>55</sup> Im BVerfGE 95, 335 wird die durch Überhangmandate hervorgerufene Proporzverzerrung für verfassungskonform erklärt.

nicht im Bundestag vertreten ist. Konkret wäre bei Anwendung dieses Modells auf das Ergebnis der Bundestagswahl 2009 die CDU in Bremen trotz erreichter 80964 Zweitstimmen bei einem Bundes-Hare-Quotienten von 68167,7 nicht mehr im Bundestag vertreten gewesen.<sup>56</sup>

Insgesamt hätte das Modell für das Wahlergebnis von 2009 folgende Sitzverteilung errechnet:

Partei	Entwurf GRÜNE	BWahlG 2008	Differenz
SPD	146	146	0
CDU	173	194	-21
CSU	42	45	-3
FDP	93	93	0
GRÜNE	68	68	0
LINKE	76	76	0
Gesamt	598	622	-24

Tabelle 17: Sitzzuteilungen bei Anwendung des Modells von Bündnis90/Die Grünen und des BWahlG 2008 auf das Ergebnis der Bundestagswahl 2009.<sup>57</sup>

Wie erkennbar führt das Modell zu Veränderungen der Sitzzuteilungszahlen auf Bundesebene lediglich bei den Parteien mit Überhängen. Die Gesamt-Mandate von CDU und CSU werden um deren interne bzw. externe Überhangmandate vermindert.

### 3. Das Modell der Fraktion Die Linke

Das Modell der Fraktion Die Linke (BT-Drucksache 17/5895 vom 25. 5. 2011) setzt wie das Modell von Bündnis90/Die Grünen zur Erfüllung des Regelungsauftrags des BVerfG an den Überhangmandaten an, ohne diese gänzlich abzuschaffen.

Analog zum BWahlG 2008 erfolgt eine Zuteilung der Sitze an die Parteien zunächst auf Bundesebene (Oberzuteilung) und anschließend parteiintern an die Landeslisten der Parteien (Untertzuteilung). In der Oberzuteilung wird die Berechnung der Sitzzahlen nach Sainte-Laguë/Schepers im Verhältnis der zu berücksichtigenden Zweitstimmen vorgenommen, wobei die Fünfprozenthürde abgeschafft ist. Wird dabei die den Parteien zugeteilte Sitzzahl von der Zahl der von ihren Kandidaten errungenen Direktmandate übertroffen (externe Überhangmandate), so verbleiben die Überhangmandate den Parteien. In diesem Fall wird die Gesamtzahl aller im Parlament zu vergebender Sitze um so viele Ausgleichsmandate erhöht bis auf Bundesebene bei Berücksichtigung der Überhangmandate eine Sitzverteilung im Verhältnis der Zweitstimmenzahlen der Parteien gewährleistet ist.

Die Verteilung der Sitze in der Untertzuteilung an die Landeslisten erfolgt wiederum im Verhältnis der zu berücksichtigenden Zweitstimmen nach Sainte-Laguë/Schepers. Treten in der Untertzuteilung Überhangmandate auf (interne Überhangmandate), so werden diese wie im Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis90/Die Grünen durch ebenso viele Listenmandate der anderen Landeslisten derselben Partei kompensiert.

Als Vorteil des Entwurfs ist die vollständige Beseitigung von NSG zu sehen.

<sup>56</sup> Siehe Strohmeier (2011), Seite 21/22.

<sup>57</sup> Daten nach Pukelsheim (2011a).

Durch Aufhebung der Fünfprozenthürde wird zwar aus rein mathematischer Perspektive eine größere Erfolgswertgleichheit der Stimmen erreicht als durch Beibehaltung dieser Klausel, doch ist dies ein gravierender Eingriff in das bestehende Wahlrecht, der zum Einzug von Klein- und Kleinstparteien in den Bundestag führt. Ob dieser Eingriff verfassungswidrig ist, kann hier nicht bewertet werden.

Der Gesetzentwurf verzichtet auf die Kappung externer Überhangmandate, wie sie der Entwurf von Bündnis90/Die Grünen vornimmt, und bleibt insofern von den damit verbundenen Negativauswirkungen verschont<sup>58</sup>, doch ist zu konstatieren, dass mögliche externe Überhangmandate der CSU eine ausgesprochen starke Hebelwirkung entfalten, die quantifizierbar ist: Bei der Bundestagswahl 2009, mit diesem Modell ausgezählt, hätten die 3 externen CSU-Überhangmandate zu nicht weniger als 40 Ausgleichsmandaten und einer Bundestagsgröße von 641 Sitzen geführt. Als Negativum ist deshalb zu benennen, dass der Reformvorschlag, vergleichbar dem SPD-Modell, zu einer erheblichen, von der Zahl der externen Überhangmandate abhängigen Vergrößerung des Bundestages führen kann und deshalb unter praktischen Gesichtspunkten fragwürdig ist. Ferner leidet der Gesetzentwurf, vergleichbar dem Modell von Bündnis90/Die Grünen, durch die Kompensationsregelung für die Handhabung interner Überhangmandate an einer empfindlichen Verzerrung des föderalen Proporz.

Insgesamt würde sich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2009 unter diesem Modell die folgende Sitzzuweisung für die derzeit im Bundestag vertretenen Parteien ergeben.

Partei	Entwurf DIE LINKE	BWahlG 2008	Differenz
SPD	157	146	11
CDU	186	194	-8
CSU	45	45	0
FDP	99	93	+6
GRÜNE	73	68	+5
LINKE	81	76	5
Gesamt	641	622	+19

Tabelle 18: Sitzzuweisung für die im Bundestag vertretenen Parteien nach dem Modell der Fraktion Die Linke bei Anwendung auf die Wahlergebnisse der Bundestagswahl 2009.<sup>59</sup>

## Literaturverzeichnis

### Verwendete und weiterführende Literatur

Balinski, M. & Young, H. (1982): Fair representation: Meeting the ideal of one man, one vote. New Haven, Yale University Press.

Behnke, J. (2011): „Dies ist das Wahlsystem meines Missvergnügens“. Eine Kritik des Entwurf(s) der CDU/CSU und FDP für eine Reform des Wahlgesetzes. Preprint.  
([http://www.zepelin-university.de/deutsch/lehrstuehle/politikwissenschaft/CDU\\_Wahlreformentwurf.pdf](http://www.zepelin-university.de/deutsch/lehrstuehle/politikwissenschaft/CDU_Wahlreformentwurf.pdf)).

<sup>58</sup> Immer dann, wenn Überhangmandate nicht zugeteilt werden, kann sich die Fragwürdigkeit ergeben, dass ein Wahlkreisgewinner nicht in den Bundestag einzieht (weil sein Mandat der Streichung der Überhangmandate zum Opfer fiel), der von ihm besiegte Wahlkreisverlierer - über die Landesliste seiner Partei - dagegen schon.

<sup>59</sup> Daten nach Pukelsheim (2011a).

- Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, BSI (2011): Ergänzende Bemerkungen zu „Negatives Stimmgewicht bei unterschiedlichen Wahlrechtsmodellen zur Bundestagswahl, Version 1.1“. 30. August 2011.
- Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, BSI (2011): Negatives Stimmgewicht bei einer Variante zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP (Anrechnung von RSV-Mandaten auf Überhänge). 19. September 2011.
- Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, BSI (2011): Mehrfaches negatives Stimmgewicht. 22. Dezember 2011.
- Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, BSI (2011): NSG-äquivalente Effekte beim neuen Wahlrechtsmodell zur Bundestagswahl. 22. Dezember 2011.
- Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, BSI (2012): Negatives Stimmgewicht 2. Art. 15. Februar 2012.
- Gallagher, M. (1992): Comparing proportional representation electoral systems: Quotas, thresholds, paradoxes and majorities. *British Journal of Political Science*, 22, 469-496.
- Klecha, S. (2011): Zum Zusammenhang von Wahlrechtsreformen und Parteiensystem. Eine Debatte um Henne und Ei. *Zeitschrift für Politik*, 58, 3, 324-345. S. 341.
- Lübbert, D. (2011a): Zur Berechnung negativer Stimmgewichte. Methodik und Ergebnisse der Prüfung aktueller Wahrscheinlichkeitsmodelle. WD 8 – 3000 – 127/2011.
- Lübbert, D. (2011b): Länder als getrennte Wahlgebiete? Mathematische Eigenschaften eines Vorschlags zur Reform des Bundestagswahlrechts. WD 8 – 3000 – 067/2011.
- Meyer, H. (2011): Normenkontrollantrag gegen die vom Bundestag am 29. September beschlossenen Änderungen der §§6 und 7 des Bundeswahlgesetzes (BGBl S. 2313), 2 BvF 3/11.
- Nohlen, D. (1978): *Wahlssysteme der Welt*. München, Piper.
- Nohlen, D. (2009): Erfolgswertgleichheit als fixe Idee oder: Zurück zu Weimar? Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts über das Bundeswahlgesetz vom 3. Juli 2008. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 40, 179-195.
- Nurmi, H. (1999): *Voting paradoxes – and how to deal with them*. Berlin, Springer.
- Pappi, F.U. & Herrmann, M. (2010): Überhangmandate ohne negatives Stimmgewicht: Machbarkeit, Wirkungen, Beurteilung. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 41, 260-278.
- Pukelsheim, F. (2011a) Stellungnahme für die Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 5. 9. 2011, Ausschuss-Drucksache 17(4) 327A.
- Pukelsheim, F. (2011b): Nachtrag zur BMI-Tischvorlage (A-Drs. 17(4) 331). Ausschuss-Drucksache 17(4) 334.
- Pukelsheim, F., Maier, S. & Leutgäb, P. (2009): Zur Vollmandat-Sperrklausel im Kommunalwahlgesetz.

Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter, 22, 85-90.

Rossi, M. (2011): Verfassungsbeschwerde gegen das System der Sitzzuteilung im Deutschen Bundestag nach dem geltenden Bundeswahlgesetz, 2 BvR 2670/11.

Strohmeier, G. (2011): Stellungnahme zur Anhörung des Innenausschusses am 5. 9. 2011. Ausschuss-Drucksache 17(4) 327 H.