

Die mögliche Vergrößerung des Bundestages durch Überhang- und Ausgleichsmandate

Joachim Behnke

Zusammenfassung

Das neue Wahlsystem, wie es im Bundeswahlgesetz 2013 festgelegt wurde, beinhaltet das Risiko einer möglichen dramatischen Vergrößerung des Bundestags aufgrund des nun benötigten Ausgleichs. Besonders stark würden sich dabei Überhangmandate der CSU auswirken, die ein mehr als zehnfaches Kontingent zusätzlicher Mandate zu ihrem Ausgleich notwendig machen würden.

1. Einleitung

Das Wahlsystem, wie es im Bundeswahlgesetz 2013 festgelegt wurde, beinhaltet eine grundlegende Neuerung. Erstmals in der Geschichte der BRD werden nämlich Überhangmandate durch Ausgleichsmandate für die anderen Parteien kompensiert. Überhangmandate entstehen, wenn eine Partei in einem Bundesland mehr Direktmandate gewinnt, also ihr dort nach ihren Zweitstimmen, die ja maßgeblich für die proportionale Verteilung der Sitze sind, zustehen würden. Vor der Erneuerung blieben die Überhangmandate unausgeglichen stehen, so dass den Parteien, die diese in größerer Zahl errangen, ein nicht unbedeutender Vorteil entstand. Durch den Ausgleich wird dieser Vorteil neutralisiert, die Sitzkontingente der Parteien entsprechen dadurch – abgesehen von Rundungseffekten – genau den Verhältnissen ihrer Zweitstimmen. Das neue Wahlsystem verkörpert daher das Prinzip der Verhältniswahl strikter als es je zuvor der Fall war. Da das Proporzprinzip vor allem als Ausdruck eines Fairnessprinzips, nämlich dem der Chancengleichheit zwischen den Parteien, betrachtet werden kann,



Prof. Dr. Joachim Behnke

Professor für Politikwissenschaft an der Zeppelin Universität Friedrichshafen

verwirklicht das neue Wahlgesetz diesen Grundsatz stärker als jedes Wahlgesetz davor. Dennoch weist es einige gravierende Schwächen und Fehler auf. Von Anfang an wurde daher das neue Wahlrecht von vielen Kritikern als nur vorläufige Lösung angesehen und eine weitere Reform als dringend notwendig erachtet (vgl. u.a. Behnke 2013, 2014a; Meyer 2013; Pukelsheim/Rossi 2013; Dehmel/Jesse 2013; Grotz 2014; die Reform hingegen als zumindest guten Kompromiss verteidigend Strohmeier 2013). Die Kritik bezog sich zum einen auf die äußere und logische Form des Wahlgesetzes, d.h. auf die mangelnde interne Konsistenz, die fehlende Verständlichkeit und die daraus folgende Intransparenz. Zum anderen aber war die Kritik auch inhaltlich ausgerichtet: So spielte unter anderem das Argument eine Rolle, dass es auch nach dem neuen Wahlgesetz immer noch zu bestimmten Formen des negativen Stimmgewichts kommen kann. Es wurde aber auch darauf hingewiesen, dass das neue Wahlgesetz wegen der damit eingeführten Ausgleichsregelung das „Risiko“ (Behnke 2013) eines sehr stark vergrößerten Bundestags in sich barg. In der Öffentlichkeit und in den Medien steht vor allem dieser Punkt im Fokus des Interesses.

Im Wesentlichen kann die Vergrößerung des Parlaments nach dem neuen Wahlgesetz von zwei Ursachen ausgehen: Erstens kann sie aufgrund klassischer Überhangmandate und der dadurch benötigten Ausgleichsmandate notwendig werden. Zweitens jedoch kann sie auch aufgrund einer sogenannten „Verfahrensrendite“ (Behnke 2013) entstehen. Bei der Verfahrensrendite kommt es zu einer Vergrößerung, die nicht aus substantziellen Gründen notwendig ist, sondern ausschließlich auf der Konstruktion des Verfahrens beruht. Bei beiden Ursachen einer Vergrößerung des Bundestags geht dabei immer ein besonderes Risiko von der CSU aus. Denn eine Überrepräsentation der CSU in der ersten Zuteilung der Sitze, sei sie aufgrund von Überhangmandaten oder aufgrund anderer Ursachen zustande gekommen, führt im Ausgleich zu einer gänzlich „ungedämpften“ Vergrößerung, da die CSU nur in Bayern antritt und daher der gesamte Bundestag im gleichen Maßstab vergrößert werden muss, wie die CSU dort überrepräsentiert ist.

In diesem Artikel werde ich mich diesem Aspekt der potenziellen deutlichen Vergrößerung des Bundestags aufgrund des neuen Wahlgesetzes widmen. Der Artikel ist folgendermaßen aufgebaut: Im zweiten Abschnitt gehe ich kurz auf die Konstruktion des neuen Wahlgesetzes ein, d.h. auf die Art und Weise, wie die Sitzzuteilung nach ihm vorgenommen wird. Im dritten Abschnitt beschreibe ich die zwei Arten, in denen es zu Vergrößerungen des Bundestags kommen kann, im Detail und illustriere das Potenzial anhand simulierter Daten, d.h. anhand bestimmter vorgestellter Szenarien. Im vierten Abschnitt wird untersucht, ob und wenn ja inwiefern diese Vergrößerung aus normativen Gründen ein Problem darstellt. Im fünften Abschnitt stelle ich mögliche Lösungen des Problems vor. Abschließend wird im sechsten Abschnitt ein Fazit gezogen, das auch die politische Wahrscheinlichkeit potenzieller Reformen thematisiert.

2. Die Konstruktion des Wahlgesetzes von 2013

Das neue Wahlgesetz verläuft in mehreren Schritten¹. In einem ersten Schritt werden die bundesweit zu verteilenden Mandate (598) den Ländern zugeteilt und zwar proportional zu den Bevölkerungszahlen. Anschließend werden diese Ländersitzkontingente entsprechend den Zweitstimmen proportional auf die zuteilungsberechtigten Parteien verteilt. Zu diesen zählen wie bisher auch alle Parteien, die entweder mehr als fünf Prozent der Zweitstimmen erhalten oder mindestens drei Direktmandate gewonnen

haben. Die Reihenfolge ist umgekehrt zu der des alten Wahlgesetzes, nach dem die Sitze erst bundesweit den Parteien und dann die Parteienkontingente auf deren verschiedene Landeslisten aufgeteilt wurden. Die neue Reihenfolge – erst Länder, dann Parteien – ist dem Versuch geschuldet, durch die Trennung der Landeslisten die Entstehung des negativen Stimmgewichts zu verhindern. Aus demselben Grund werden die Ländersitzkontingente aufgrund des Kriteriums der Bevölkerungszahlen gebildet und nicht nach dem der Zweitstimmenzahlen der zuteilungsberechtigten Parteien².

In jedem Bundesland stehen nach dem neuen Wahlgesetz jeder Partei mindestens so viele Sitze zu, wie sie dort Direktmandate gewonnen hat, oder wie ihr aufgrund der Proporzverteilung nach Zweitstimmen zufallen. Diese Zahlen werden gelegentlich als „Mindestzahlen“ bezeichnet, die sich durch sie ergebende Sitzverteilung auf dieser ersten Stufe als „Grundverteilung“. Der bundesweite Gesamtsitzanspruch jeder Partei ergibt sich durch die Addition der Mindestzahlen, die dieser Partei in den einzelnen Ländern zustehen.

In der Grundverteilung sind manche Parteien im Verhältnis zu den übrigen Parteien überrepräsentiert, d.h. sie erhalten insgesamt mehr Sitze, als ihnen nach ihren Zweitstimmen eigentlich zugestanden hätten. Ursache dafür sind, wie oben schon erwähnt, entweder das Auftreten von Überhangmandaten oder die Verfahrensrendite. Nach dem neuen Wahlgesetz kommt es nun zu einem Ausgleich, um ebendiese Überrepräsentation bestimmter Parteien nach der ersten Verteilung zu neutralisieren. Hierzu wird die Anzahl der insgesamt zu vergebenen Sitze so lange erhöht, bis jede Partei nach Proporz aufgrund ihrer Zweitstimmen mindestens so viele Sitze erhält, wie es ihrem in Form der Mindestzahlen ausgedrückten Sitzanspruch entspricht.

Die durch den Ausgleich ermittelten bundesweiten Sitzkontingente jeder Partei werden dann wieder nach Proporz auf die Landeslisten der Parteien verteilt. Dabei entfallen auf jedes Bundesland aber mindestens so viele Sitze, wie sie dort Direktmandate errungen hat. Damit entspricht die parteiinterne Sitzverteilung nach dem Ausgleich einem sogenannten Kompensationsmodell, bei dem Überhangmandate mit Listenmandaten in anderen Ländern, in denen keine Überhangmandate anfallen, verrechnet werden. Der Charme des neuen Wahlgesetzes besteht allerdings darin, dass die Landeslisten auch nach Ausgleich und Kompensation in der Regel nicht weniger erhalten als sie in der Grundverteilung zugesprochen bekommen haben. D.h. der aufgrund des Ausgleichs entstandene zusätzliche Sitzanspruch für die Partei, die Überhangmandate erhalten hat, geht mehr oder weniger genau mit der Garantie dieser Überhangmandate auf (wenn denn diese Überhangmandate der Auslöser für den Ausgleich waren)³. Ein solches Kompensationsmodell lag unter anderem auch dem Grünentwurf von 2011 zugrunde⁴.

3. Die zwei Möglichkeiten, wie es zu Vergrößerungen des Bundestags kommen kann

3.1 Die „Verfahrensrendite“

2013 kam es zu einer Vergrößerung des Bundestags von der regulären Parlamentsgröße von 598 Sitzen um 33 Sitze auf insgesamt 631 Sitze. Dies war sowohl die absolut als auch relativ umfangreichste Vergrößerung des Bundestags gegenüber der Sollgröße aufgrund von spezifischen Bestimmungen des Wahlgesetzes, die es jemals gegeben hat.

Entgegen der häufig anzutreffenden Behauptung, die zusätzlichen 31 Sitze wären aufgrund des Ausgleichs für Überhangmandate zustande gekommen, hatte die Vergrößerung des Bundestags nichts mit Überhangmandaten zu tun. Tatsächlich orientierte sich der Ausgleich an der CSU. Diese hatte in der Grundverteilung 56 Sitze erhalten, obwohl ihr nach ihren Zweitstimmen insgesamt nur 53 Sitze zugestanden hätten. Da es nur 45 Direktmandate in Bayern zu erringen gab, die die CSU alle gewonnen hatte, lagen die Sitzzahlen, auf die die CSU Anspruch hatte, so oder so über der Mandatszahl, die sie maximal aufgrund der Direktmandate hätte erringen können. Die CSU war also 2013 (wie schon bei vielen Wahlen zuvor) „zu gut“, um Überhangmandate zu erhalten. Nichtsdestoweniger aber war die CSU in der Grundverteilung deutlich überrepräsentiert, so wie die Landeslisten aller anderen Parteien in Bayern ebenfalls. Grund dafür war, dass aufgrund der Zuteilung des Sitzkontingents nach den Bevölkerungszahlen 92 Sitze auf Bayern entfielen, obwohl nach dem Anteil der in Bayern gewonnenen Zweitstimmen aller Parteien, die nachher auch im Bundestag vertreten waren, nur 87 Mandate angefallen wären (Behnke 2014a: 19). Demnach waren alle in Bayern angetretenen Landeslisten um knapp sechs Prozent überrepräsentiert. Während sich dieser Effekt für alle anderen Parteien aufgrund der Ergebnisse in den übrigen Bundesländern nivellierte, blieb er für die CSU auf der Bundesebene in vollem Ausmaß erhalten. Die Parlamentsgröße musste also solange erhöht werden, bis die CSU aufgrund ihres Anteils an Zweitstimmen Anspruch auf mindestens 56 Sitze hatte, was genau bei einer Hausgröße von 631 Sitzen garantiert war. Im Verhältnis zur Bevölkerungszahl entfielen in Bayern also unterdurchschnittlich viele Zweitstimmen auf die bei der Wahl erfolgreichen Parteien. Die Gründe dafür waren vor allem auf eine unterdurchschnittlich hohe Wahlbeteiligung (70,0 Prozent im Verhältnis zu 71,5 Prozent bundesweit) und einen unterdurchschnittlichen Anteil von verrechneten Zweitstimmen an den abgegebenen Wählerstimmen (80,8 Prozent im Verhältnis zu durchschnittlich 83,2 Prozent) zurückzuführen⁵. Der unterdurchschnittliche Anteil von rechnerfähigen Zweitstimmen an abgegebenen Zweitstimmen ist darin begründet, dass in Bayern überdurchschnittlich viele Stimmen für die Freien Wähler, die ÖDP und die Bayernpartei und auch für die FDP abgegeben wurden, also für Parteien, die 2013 den Einzug in den Bundestag nicht geschafft haben. Während überdurchschnittlich viele Stimmen für die Freien Wähler, die ÖDP und die Bayernpartei vermutlich durchaus stabile Merkmale des bayerischen Parteiensystems sein dürften, ist die unterdurchschnittliche Wahlbeteiligung wahrscheinlich vor allem damit zu erklären, dass die Bundestagswahl eine Woche nach der Landtagswahl in Bayern stattfand, was sich negativ auf die Mobilisierung der Wählerschaft ausgewirkt haben dürfte. In den drei Bundestagswahlen davor fiel die Wahlbeteiligung in Bayern jedoch sogar höher aus als die auf der Bundesebene. Wahrscheinlich dürfte daher eine Überrepräsentation von ca. sechs Prozent, ohne dass dabei Überhangmandate eine Rolle spielen, eher ungewöhnlich hoch sein. Jedenfalls sind auf diese Weise sicherlich keine dramatischen Vergrößerungen des Bundestags zu erwarten, die weit über das 2013 beobachtete Ausmaß hinausgehen. Diese sind nur dann zu erwarten, wenn Überhangmandate der Auslöser für die Vergrößerung sind.

3.2 Vergrößerung des Bundestags aufgrund von Überhang- und Ausgleichsmandaten

Von Anfang an war klar, dass das neue Wahlgesetz das Risiko einer womöglich immensen Vergrößerung des Bundestags beinhaltet. Insbesondere der Aufschwung der AfD und das relativ schlechte Abschneiden der CDU Anfang des Jahres 2016 hat dies auch wieder stärker ins Bewusstsein der Politiker gesetzt. Treibende Kraft der Diskussion war dabei der Bundestagspräsident Norbert Lammert, der den Fraktionen im April 2016 sogar einen konkreten Wahlrechtsreformvorschlag vorgelegt hat, der eine Deckelung der Bundestagsgröße auf 630 Sitze vorsah.⁶ Ende des Jahres 2016 nahm die Diskussion neuerlich Fahrt auf. Allerdings scheint eine substanzielle Änderung des Wahlgesetzes vor der Wahl im September 2017 doch eher unwahrscheinlich. Auf die Gründe hierfür soll später eingegangen werden.

Ausgleich aufgrund von Überhangmandaten der CSU

Überhangmandate sind derzeit realistisch nur für die CDU und die CSU in relevanter Zahl zu erwarten, der Ausgleich wird sich daher an einer dieser beiden Parteien orientieren. Die größte Gefahr geht dabei von Überhangmandaten der CSU aus, da diese wesentlich teurer zu kompensieren wären. Aller Voraussicht nach wird die CSU alle 46 Wahlkreise in Bayern direkt gewinnen. Die folgenden Modellrechnungen gehen daher davon aus, dass dies der Fall ist. Tatsächlich kann die Vergrößerung des Bundestags dann allein aufgrund der Anzahl der auftretenden Überhangmandate für die CSU berechnet werden, unabhängig von der Stimmenverteilung der Parteien (wobei eine bestimmte Anzahl von Überhangmandaten natürlich immer die Folge einer bestimmten Stimmenverteilung ist). Die entsprechenden Zahlen für das Auftreten von einem bis zu zehn Überhangmandaten für die CSU sind in Tabelle 1 aufgeführt.

Tabelle 1: Überhangmandate der CSU und die daraus folgenden Parlamentsvergrößerungen

Proporzmandate CSU	Überhangmandate	Parlamentsgröße	Parlamentsvergrößerung	Marginaler Hebeleffekt	Durchschnittlicher Hebeleffekt
45	1	605	7	7	7,00
44	2	619	21	14	10,50
43	3	633	35	14	11,67
42	4	648	50	15	12,50
41	5	664	66	16	13,20
40	6	681	83	17	13,83
39	7	698	100	17	14,29
38	8	717	119	19	14,88
37	9	736	138	19	15,33
36	10	756	158	20	15,80

In der ersten Spalte steht dabei jeweils die Anzahl der Mandate, die der CSU aufgrund ihrer Zweitstimmen im Rahmen der proportionalen Sitzzuteilung zustehen würden. Dabei können wir unsere Betrachtung gleich mit der zweiten Stufe der Sitzverteilung beginnen, denn nur diese ist relevant für die Entstehung von Ausgleichsmandaten. Der Sitzanspruch der CSU aus der Grundverteilung wird auf 46 gesetzt, nämlich die Anzahl der höchstwahrscheinlich errungenen Direktmandate. Da die bundesweit zu verteilen-

den 598 Sitze auf der zweiten Stufe zuerst nach dem Sainte-Laguë-Verfahren auf die Parteien verteilt werden (Oberverteilung), heißt das, dass es noch zu keinen Überhangmandaten kommt, wenn die CSU aufgrund ihrer Zweitstimmen mindestens auf exakt 45,5 Sitze Anspruch hätte, weil das Sainte-Laguë-Verfahren die ganzzahligen Sitzansprüche aufgrund von natürlicher Rundung berechnet. Hat sie tatsächlich nur Anspruch auf eine exakte Sitzzahl zwischen 44,5 und 45,5⁻⁷, dann erhält sie nur 45 Mandate und es entsteht ein Überhangmandat. Eine bestimmte Anzahl von Überhangmandaten entsteht also immer innerhalb einer bestimmten Bandbreite von exakten Sitzzahlen, die gerundet dieselbe Sitzzahl ergeben würden. Der Einfachheit der Darstellung halber behandle ich die Intervalle immer nur mit dem Wert, der sie als gerundeter Wert repräsentiert. Wenn der CSU aufgrund ihrer Zweitstimmen also 45 Mandate zustehen, betrachte ich nur den Fall, in dem ihr exakt 45 Mandate zustehen würden usw.

Stehen der CSU also aufgrund der Zweitstimmen bei einer Ausgangsgröße von 598 Sitzen genau 45 Sitze zu und entsteht so ein Überhangmandat, dann muss der Bundestag aufgrund des Wahlgesetzes solange vergrößert werden, bis die CSU aufgrund des Proporzanspruches Anspruch auf 46 Sitze hätte (wegen der Rundung also auf exakt 45,5 Sitze). Dies ist der Fall, wenn der Bundestag 605 Sitze umfasst. Es kommt also zu einer Parlamentsvergrößerung um sieben Sitze (Spalte 4 in Tabelle 1). Als Hebeleffekt der Überhangmandate soll nun die Anzahl der Mandate bezeichnet werden, um die der Bundestag insgesamt (inklusive des Überhangmandats selbst) aufgrund des Anfallens eines Überhangmandats vergrößert werden muss. Dabei muss zwischen dem marginalen Hebeleffekt, das ist die zusätzliche Vergrößerung aufgrund des zuletzt angefallenen Überhangmandats, und dem durchschnittlichen Hebeleffekt, der die Gesamtvergrößerung durch alle angefallenen Überhangmandate dividiert, unterschieden werden. Wie man sieht steigt der marginale Hebeleffekt kontinuierlich an, je größer die Anzahl der Überhangmandate wird. Während das erste Überhangmandat noch mit einer Vergrößerung um sieben Mandate ausgeglichen werden kann, benötigt man für das zweite und dritte Überhangmandat schon 14, für das vierte 15 und für das zehnte schließlich sogar 20 zusätzliche Mandate. Der Ausgleich nimmt also nicht nur zu, weil eben mehr Überhangmandate ausgeglichen werden müssen, sondern jedes weitere Überhangmandat muss zudem mit immer mehr zusätzlichen Mandaten ausgeglichen werden. Bei sieben Überhangmandaten der CSU muss der Bundestag um 100 Sitze vergrößert werden, bei 10 Überhangmandaten um 158 Sitze.

Nun stellt sich die Frage, wie viele Prozent der Zweitstimmen die CSU jeweils erhalten muss, damit es zu einer bestimmten Anzahl von Überhangmandaten kommt. Die Anzahl der Direktmandate macht bundesweit genau 50% der regulären Sitzzahl aus. Der Einfachheit halber gehe ich zuerst in einer Art von Referenz- oder Baselinemodell davon aus, dass dieser Anteil auch für Bayern zutrifft, dass also insgesamt auf alle bayerischen Landeslisten der erfolgreichen Parteien 92 Sitze entfallen. Dann erhält die CSU ihr erstes Überhangmandat, wenn sie aufgrund ihrer Zweitstimmen nur Anspruch auf 45 von 92 Sitzen gehabt hätte, also bei 48,9% der Stimmen usw. (Tabelle 2).

Tabelle 2: Benötigte Prozentzahlen in Zweitstimmen der CSU, um eine bestimmte Anzahl von Überhangmandaten zu erzielen

Überhangmandate	Parlamentsgröße	Anteil nicht verrechneter Stimmen			
		0% Referenzmodell	5%	10%	15%
1	605	48,9	46,5	44,0	41,6
2	619	47,8	45,4	43,0	40,7
3	633	46,7	44,4	42,1	39,7
4	648	45,7	43,4	41,1	38,8
5	664	44,6	42,3	40,1	37,9
6	681	43,5	41,3	39,1	37,0
7	698	42,4	40,3	38,2	36,0
8	717	41,3	39,2	37,2	35,1
9	736	40,2	38,2	36,2	34,2
10	756	39,1	37,2	35,2	33,3

Allerdings beziehen sich die Zweitstimmenanteile bei der Wahl auf die Anteile an allen abgegebenen gültigen Zweitstimmen und nicht auf den Anteil an denjenigen Zweitstimmen, die überhaupt an der Verrechnung teilnehmen. Um dies zu berücksichtigen, sind – ausgehend vom Referenzmodell – Korrekturen notwendig, um die kritischen Schwellenwerte für die Entstehung von Überhangmandaten anzupassen. 2013 z.B. kam es aufgrund des Scheiterns der FDP, der AfD und anderer Splitterparteien an der 5%-Hürde dazu, dass ungefähr 15% der abgegebenen gültigen Zweitstimmen für die Verteilung der Sitze nicht berücksichtigt wurden. 40% an Stimmen entsprachen damit einem Anteil von 40/85 an den berücksichtigten Zweitstimmen, also ungefähr 47%. Für die Entstehung von Überhangmandaten gilt: Je weiter der Zweitstimmenanteil unter der magischen 50%-Hürde, desto mehr Überhangmandate fallen an. Fallen aber mehrere Parteien aus dem Rennen, sinkt der Anteil der Schwellenwerte, ab denen Überhangmandate entstehen, da der Zweitstimmenanteil durch die Nichtberücksichtigung der anderen Parteien ja bezüglich der Sitzvergabe hochgewertet wird. Tabelle 2 enthält diese verschiedenen Szenarien.

In der ersten Spalte rechts vom Referenzmodell wird davon ausgegangen, dass ungefähr 5% unverwertete Zweitstimmen anfallen. Keine der gescheiterten Parteien scheitert knapp. Im nächsten Modell wird davon ausgegangen, dass es zu ca. 10% unverwerteten Zweitstimmen kommt, das wäre vermutlich der Fall, wenn die FDP scheitert und die AfD den Einzug schaffen würde. In der letzten Spalte wird angenommen, dass ungefähr 15% der Zweitstimmen für nicht erfolgreiche Parteien abgegeben werden. Dies entspricht z.B. mehr oder weniger der Situation von 2013, als sowohl die FDP als auch die AfD den Einzug verpassten.

Aufgrund der jetzigen Umfragen kann man davon ausgehen, dass die Realität in der Nähe des Modells in der vierten Spalte liegt (sowohl AfD als auch FDP also einziehen). Da die AfD besonders viele klassische Protestwähler an sich zieht, ist mit einem zu sonstigen Wahlen eher geringen Anteil nicht verwerteter Stimmen zu rechnen, wovon dieses Modell ausgeht. Dann entstehen bei einem Zweitstimmenanteil der CSU von ca. 40% sechs oder sieben Überhangmandate, die zu einer Vergrößerung des Bundestages von ca. 80 oder 100 Sitzen führen. Fiele die CSU unter 40%, dann würde der Bundestag mit hoher Wahrscheinlichkeit auf eine Größe von mehr als 700 Sitzen anwachsen, womöglich auch deutlich mehr.

Ausgleich aufgrund von Überhangmandaten der CDU

Die CDU wird mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich mehr Überhangmandate als die CSU erzielen. Allerdings liegt bei ihr der Hebeleffekt vermutlich lediglich im Bereich zwischen 2,5 und 3,5, ungefähr also bei nur einem Fünftel der Größenordnung, die bezüglich der CSU auftritt. Damit sich der Ausgleich an der CDU ausrichtet, müsste diese also ungefähr fünfmal so viele Überhangmandate erringen wie die CSU. Da die CDU mit ihren Zweitstimmenanteilen in allen Bundesländern deutlich unter dem der CSU liegt und damit deutlich unter der magischen 50%-Grenze, bietet sie ein besonders großes Potenzial für die Entstehung von Überhangmandaten. Dieses kann die CDU allerdings nur dann ausschöpfen, wenn sie in den kritischen Bundesländern einen entsprechend hohen Anteil an Direktmandaten erhält. Als Faustregel gilt: Eine Partei erhält Überhangmandate, wenn der Anteil der Direktmandate, die sie im betreffenden Bundesland gewinnt, mehr als doppelt so hoch ausfällt wie ihr Anteil an Zweitstimmen. Eine Partei mit 30% der Zweitstimmen muss also „nur“ noch etwas mehr als 60% der Direktmandate für sich gewinnen, um Überhangmandate zu erzielen. Überhangmandate sind eben alles andere als ein Bonus für besonders erfolgreiche Parteien, sondern fallen tendenziell dann in höherer Zahl an, wenn die großen Parteien schlechter werden. Allerdings muss die größte Partei immer noch deutlich vor der zweitgrößten Partei liegen, damit sie die Direktmandate in großer Anzahl gewinnen kann. Die in den Umfragen derzeit sehr schwache Position der SPD begünstigt also Überhangmandate für die CDU. Andererseits könnten ganz neue Konkurrenten entstanden sein, mit denen die CDU um Direktmandate kämpft. Die Grünen können womöglich in Baden-Württemberg das eine oder andere Direktmandat gewinnen und auch die AfD könnte in einigen ostdeutschen Ländern vielleicht bei einzelnen Direktmandaten zum Zug kommen. Im Gegensatz zur CSU, bei der davon ausgegangen werden kann, dass sie alle Direktmandate gewinnt, sind Schätzungen für die CDU bezüglich der Anzahl der Direktmandate, die sie in den verschiedenen Bundesländern gewinnen könnte, daher in Abhängigkeit von den gemachten Annahmen äußerst instabil. Realistisch darf man von einem Bereich zwischen 10 und 30 Überhangmandaten für die CDU ausgehen. Je nach dem wirkenden Hebelfaktor kann es daher aufgrund der CDU-Überhangmandate zu einer Vergrößerung des Bundestags um 20 bis knapp 100 Sitze kommen. Die in der Wahrnehmung mancher Politiker existierende „Angstschwelle“ von 700 Sitzen kann daher wohl nur übertroffen werden, wenn die CSU für den Ausgleich verantwortlich ist.

4. Inwiefern stellt eine Vergrößerung des Bundestags überhaupt ein Problem dar?

Zwar gab es 2013 die durch den Ausgleich relativ und absolut größte Vergrößerung des Bundestags über die reguläre Größe hinweg, aber mit 631 Sitzen war dies nicht der größte Bundestag, den es jemals gegeben hatte. Denn nach der Vereinigung betrug die reguläre Bundestagsgröße 656 Sitze. Aufgrund von 16 Überhangmandaten bei der Wahl 1994, die damals nicht ausgeglichen wurden, war der Bundestag in der Legislaturperiode von 1994-1998 mit insgesamt 672 Sitzen der größte in der Geschichte der BRD. Auch als Folge davon beschloss der Bundestag 1995 (Bundestags-Drucksache 13/1803) eine Verkleinerung des Parlaments auf unter 600 und um – ausgehend von der aktuellen Zahl von 672 – maximal 100 Sitze. Die neue reguläre Größe des Bundestags hätte also zwischen 572 und 598 liegen können (geht man von einer paritätischen

Verteilung von Direkt- und Listenmandaten aus, so dass nur gerade Zahlen vorkommen können). Die Notwendigkeit einer Verkleinerung des Bundestags wurde mit einer dadurch vermuteten „Verbesserung der Effizienz und Wirtschaftlichkeit der Parlamentsarbeit“ begründet und einer damit einhergehenden „Straffung von Arbeitsabläufen auch in anderen Bereichen, wie etwa der Verwaltung“. Ausdrücklich wurde darauf hingewiesen, dass die bei einer Verkleinerung anfallende Kostenersparnis mehrheitlich als „nicht vorrangiges Argument“ angesehen wurde (a.a.O. S. 8). Auch der schon erwähnte Reformentwurf von Norbert Lammert von April 2016 (vgl. Fn 4) weist darauf hin, dass mit der „Anzahl der Mandate weder die Funktionsfähigkeit des Parlaments noch die dazu notwendigen Arbeitsbedingungen der Abgeordneten“ wachsen, außerdem sprächen „Kostengründe gegen ein allzu großes Parlament“.

In der Tat stellt es offensichtlich eine Verletzung des Effizienzprinzips dar, wenn mit zusätzlichen Kosten keinerlei Verbesserungen erzielt werden. Unnötige zusätzliche Kosten sind aber immer verschwendete Mittel, eine Ansicht, der sich der Bund der Steuerzahlen ebenfalls sofort anschließen würde, der sich schon länger für eine noch viel deutlichere Reduktion der Bundestagsgröße ausspricht als der Bundestagspräsident. Allerdings gilt das Argument mit dem Effizienzprinzip natürlich nur dann, wenn die Kosten gesenkt werden könnten, ohne dass es tatsächlich zu Einschränkungen oder Verschlechterungen hinsichtlich irgendeiner an sich wünschenswerten Eigenschaft kommt. Das aber wäre beim Vorschlag von Norbert Lammert eben genau nicht der Fall gewesen. Die derzeit nach dem neuen Wahlgesetz mögliche Vergrößerung des Bundestags ergibt sich aus dem Wunsch, einerseits den Proporz zwischen den Parteien aufrechtzuerhalten und andererseits gleichzeitig den Landeslisten ihre Sitzansprüche aus der Grundverteilung zu erhalten. Die Erhaltung des Proporzprinzips dient der Verwirklichung des Fairnessgrundsatzes *zwischen den Parteien*, wie er sich im Prinzip der Erfolgswertgleichheit ausdrückt, also dem Grundsatz, dass jede Partei für ein Mandat mehr oder weniger die gleiche Anzahl von Stimmen aufbringen muss. Die Unantastbarkeit der Sitzansprüche einer Landesliste wiederum versucht Fairness *innerhalb der Parteien zwischen ihren Landeslisten* dadurch zu gewährleisten, dass keine Landesliste mit ihren Sitzen für die Überhangmandate ihrer Partei in anderen Bundesländern bezahlen soll. Die Mindestsitzzahlen der Landeslisten aus der Grundverteilung sollen also auch in der Endverteilung nicht unterschritten werden. Die mit der Vergrößerung verbundenen Kosten sind daher nicht einfach „verschwendet“, sondern der Preis, der bezahlt werden muss, wenn man an diesen Fairnessbedingungen festhalten will. Eine strikte Obergrenze von 630 Sitzen würde hingegen vermutlich mindestens das zweite Fairnessprinzip (innerparteilich: zwischen den Landeslisten), womöglich aber sogar auch das gewichtigere erste (Gleichheit zwischen den Parteien) verletzen.

Grundsätzlich ist allerdings sicherlich auch zu bedenken, dass eine ungewöhnlich umfangreiche Vergrößerung des Bundestags von der Öffentlichkeit mit Erstaunen und Befremden wahrgenommen würde, gerade weil sie von dieser wohl als unnötige Verschwendung angesehen würde⁸. Die oft zu hörende Rede von einer „Aufblähung“ des Bundestags legt hier die richtige Fährte, mit welcher Tonlage zu rechnen ist. Eine solche, nur schwer vermittelbare Veränderung der Hausgröße würde dann womöglich dazu führen, die Konstruktion des Wahlsystems grundlegend in Zweifel zu ziehen, was im harmlosen Fall zu noch mehr Politikverdrossenheit, im schlimmsten Fall aber sogar zu Legitimitätsdefiziten des Wahlsystems selbst führen könnte.

5. Lösungen, die eine Vergrößerung des Bundestags verhindern können

Wenn einmal Überhangmandate in größerer Anzahl entstanden sind, wird der Ausgleich, wie er im geltenden Wahlgesetz geregelt ist, entsprechend groß ausfallen. Allerdings gilt dies für jedes denkbare Ausgleichsmodell. Grundsätzlich gilt zudem, dass der Ausgleich desto teurer wird, je mehr man Wert darauf legt, dass bestimmte grundlegende Prinzipien nicht verletzt werden. Geht man davon aus, dass zumindest der Proporz zwischen den Parteien auf jeden Fall eingehalten werden muss, dann stellt die CSU das größte Risiko dar. Sollte sie etwa „nur“ ca. 40% der Stimmen erhalten, kann unter Umständen mit einer Vergrößerung um 100 Sitze gerechnet werden, bei 37-38% könnten es schon 150 Sitze sein und bei 34-35% wären auch 200 zusätzliche Sitze vorstellbar. Diese Zahlen sind womöglich nicht sehr wahrscheinlich, sie sind aber keineswegs unrealistisch. Es lässt sich ein langfristiger Prozess der Erosion der großen Volksparteien beobachten, bedingt durch die immer schwächere Bindung der Wähler an sozialstrukturelle Milieus. Auch die CSU ist inzwischen weit davon entfernt „50+“ als typisches Wahlziel anzugeben. Bei der Bundestagswahl von 2009 lag sie sogar schon einmal bei 42%. Die Sitzgröße des Bundestags zu deckeln und dann noch vorhandene externe Überhangmandate⁹ ohne Ausgleich einfach stehen zu lassen, würde die CSU gegenüber allen anderen Parteien auf inakzeptable Weise bevorzugen. Grundsätzlich jeder Partei ein bestimmtes Kontingent an unausgeglichenen Überhangmandaten zuzugestehen, wie es das Bundesverfassungsurteil von 2012 prinzipiell bis zu einer Größenordnung von 18 Überhangmandaten zulassen würde, gäbe das Proporzprinzip preis. Dies würde die Gefahr nach sich ziehen, dass es aufgrund von Überhangmandaten zu Mehrheiten kommen könnte, die ohne diese, also aufgrund der Stimmenergebnisse an sich, nicht zustande gekommen wären. Die Legitimation einer Regierung, die sich auf eine solche Mehrheit stützen würde, stände aber auf wackligen Füßen.

Hält man also grundsätzlich an der Form der personalisierten Verhältniswahl fest, kommt man zu dem folgenden Ergebnis: Eine problematische Vergrößerung des Bundestags kann bei Beibehaltung des Proporzprinzips nur vermieden werden, wenn die Entstehung von Überhangmandaten an sich weitgehend verhindert wird. Dazu müsste man aber an den Wahlkreischnitt gehen. Eine Möglichkeit bestünde z.B. darin, den Anteil der Direktmandate von derzeit 50% deutlich abzusenken. Um Überhangmandate sehr unwahrscheinlich zu machen, wäre eine Absenkung auf ca. 220-240 Sitze bei einer konstanten Hausgröße von 598 notwendig. Dies würde eine entsprechende geografische Vergrößerung der Wahlkreise nach sich ziehen. Man könnte aber die Anzahl der direkt gewählten Abgeordneten auch beibehalten, die Anzahl der Wahlkreise auf 150 halbieren, und dafür in jedem Wahlkreis zwei Abgeordnete mit Hilfe der Personenstimme direkt wählen lassen. Dadurch käme es zu einer deutlichen Dekonzentration der Direktmandate auf die stärkste Partei. Eine noch radikalere Variante wäre, das personalisierte Element der Wahl durch offene Listen zu gewährleisten, die entweder in den Bundesländern jeweils als einzige Liste zur Wahl stehen könnten oder auch als ergänzende „Personen“-Liste zu der fixen „Parteien“-Liste (auf der natürlich ebenfalls Kandidaten angegeben sind).

6. Fazit: Möglichkeit, Angemessenheit und Wahrscheinlichkeit politischer Reformen, das Wahlgesetz betreffend

Die drohende Vergrößerung des Bundestags bei der Bundestagswahl 2017 hat für offensichtliche Unruhe bei einigen Politikern gesorgt, denen vor einem Parlament mit mehr als 700 Sitzen graut, weil dies in der Öffentlichkeit nur schwer zu begründen wäre. In der Tat wäre eine solche „Aufblähung“ des Bundestags auf jeden Fall als Problem zu betrachten. Eine Reform des bestehenden Wahlsystems ist daher dringend angeraten. Die wohl besten Reformoptionen aber setzen darauf, den Ausgleich dadurch zu vermindern, dass man Überhangmandate von vornherein verhindert oder zumindest deren Auftreten sehr unwahrscheinlich macht. Solche Reformen aber sind nicht mehr zur Wahl 2017 umsetzbar, da sie einen Neuzuschnitt der Wahlkreise voraussetzen würden oder eine völlig neue Form der Kandidaten- und Listenaufstellung.

Reformen, die tatsächlich noch in dieser Legislaturperiode umgesetzt werden könnten, haben aber alle schwer wiegende Schönheitsfehler. Eine absolute Deckelung des Bundestags auf eine fixe Größe, wie z.B. vom Bundestagspräsidenten Lammert vorgeschlagen, würde in der Konsequenz dazu führen, dass externe Überhangmandate, die vor allem für die CSU anfallen würden, nicht mehr ausgeglichen werden müssten. Dies wäre aber ein Rückfall hinter das bestehende Wahlgesetz, dessen großer Pluspunkt ja gerade darin besteht, dass es keine Verzerrungen der Sitzverhältnisse aufgrund unausgeglichener Überhangmandate mehr gibt.

Bei jeder Reform sollten die möglichen Neben- und Ausstrahlungseffekte betrachtet werden, nicht zuletzt diejenigen, die sich in Bezug auf die Erfolgsaussichten zukünftiger Reformen ergeben könnten. Dies gilt insbesondere für Instant-Reformen, die nur als Zwischenlösung für die aktuell nächste Wahl gelten sollen, bevor man dann die „eigentliche“ Reform in der darauffolgenden Legislaturperiode in Angriff nimmt. Die Bauweise aus dem Volksmund „Nichts hält länger als ein Provisorium.“ sollte man auch hier bedenken. Eine unausgereifte Behelfslösung zur Abwendung des akuten Notfalls könnte länger überleben als geplant. Neben Lammerts Reformvorschlag wären z.B. auch andere „Zwischenlösungen“ möglich, die den Ausgleich vor allem durch die Kompensation von Überhangmandaten mit Listenmandaten reduzieren bzw. deckeln könnten. Solche Zwischenlösungen könnten zumindest für bestimmte Konstellationen Schlimmeres verhindern. Sie nur zu verwerfen, weil sie gerade durch ihren Teilerfolg den Reformdruck herunterfahren könnten, käme einer Art von wahlsystematischer „Sonthofenstrategie“ gleich. Aber alle diese Zwischenlösungen haben eben zugleich einen Preis, der im Verzicht auf ein mehr oder weniger wichtiges Prinzip besteht. Eine Vergrößerung des Bundestags mag dann, so wenig wünschenswert sie an sich ist, immer noch das am ehesten hinzunehmende Übel sein. So oder so braucht es eine grundlegende Reform, die auf jeden Fall für die übernächste Wahl 2021 schon gelten sollte.

Anmerkungen

- 1 Eine ausführlichere Darstellung der Mechanik der Sitzverteilung findet sich bei Behnke 2014a.
- 2 Der Effekt des negativen Stimmgewichts tritt auf, wenn es möglich ist, dass eine Partei dadurch, dass sie weniger Stimmen erhält, mehr Sitze bekommt und umgekehrt. Das Bundesverfassungsgericht hat den Effekt 2008 für verfassungswidrig erklärt, was eine Reform des Wahlgesetzes notwendig machte.

- 3 Wegen der zwei unterschiedlichen Zuteilungskriterien für Sitze in den verschiedenen Phasen, zuerst Bevölkerung, danach Zweitstimmen, kann es allerdings zu gewissen Inkonsistenzen kommen.
- 4 Vgl. zur Logik ausführlicher Behnke (2012); zum Verfahren selbst Behnke 2003 und Pukelsheim 2008
- 5 Für eine detaillierte Aufgliederung der Faktoren, die zur Überrepräsentation führen vgl. Behnke 2014b.
- 6 <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2016/kw15-wahlrechtsreform/418312>
- 7 45,5- ist eine Zahl, die beliebig nahe an 45,5 herankommt, aber immer noch ein kleines bisschen darunter liegt, so dass der gerundete Wert eben 45 ist.
- 8 Dass dieser Mehraufwand eben gerade nicht verschwendet ist, sondern notwendig, um wünschenswerte Eigenschaften des Wahlsystems zu gewährleisten, ist zwar mit guten Argumenten zu begründen, dürfte aber manchem Politiker dennoch im sogenannten „postfaktischen Zeitalter“ Sorge hinsichtlich der Rechtfertigung gegenüber der Öffentlichkeit bereiten, vor allem seit gilt, dass „in der Politik ... Gefühle Fakten [sind]“, wie es der ehemalige bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber auszudrücken pflegt.
- 9 Externe Überhangmandate liegen dann vor, wenn eine Partei bundesweit mehr Direktmandate gewonnen hat, als ihr nach ihren Zweitstimmen zustehen würden. Externe Überhangmandate können also niemals mit Hilfe von Listenmandaten kompensiert werden. Überhangmandate der CSU sind aber immer externe Überhangmandate.

Literatur

- Behnke, Joachim (2012): Ein sparsames länderproporzoptimierendes parteienproporzgewährendes automatisches Mandatzuteilungsverfahren mit Ausgleich ohne negatives Stimmgewicht. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 43, 675-693. <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2012-3-675>
- Behnke, Joachim (2013): Das neue Wahlgesetz, sicherlich nicht das letzte. In: *Recht und Politik*, 49, 1-10
- Behnke, Joachim (2014a): Das neue Wahlgesetz im Test der Bundestagswahl 2013. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 45, 17-37. <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2014-1-17>
- Behnke, Joachim (2014b): Das neue Wahlgesetz – oder: Was lange währt, wird nicht unbedingt gut. In: Reimut Zohlnhöfer/ Thomas Saalfeld (Hg.): *Politik im Schatten der Krise. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2009-2013*. Wiesbaden, 49-71
- Dehmel, Niels/ Eckhard Jesse (2013): Das neue Wahlgesetz zur Bundestagswahl 2013. Eine Reform der Reform der Reform ist unvermeidlich. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 44, 201-213. <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2013-1-201>
- Grotz, Florian (2014): Happy End oder endloses Drama? Die Reform des Bundestagswahlsystems. In: Eckhard Jesse/ Roland Sturm (Hg.): *Bilanz der Bundestagswahl 2013, Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen*. Baden-Baden, 113-140. <https://doi.org/10.5771/9783845252513-113>
- Meyer, Hans (2013): Das Bundestagswahlrecht 2013. In: *Der Bürger im Staat*, 63, 208-217
- Pukelsheim, Friedrich (2008): Bundeswahlgesetz - Nächste Etappe. In: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 123, 889-897
- Pukelsheim, Friedrich/ Matthias Rossi (2013): Imperfektes Wahlrecht. In: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 28, 209-226
- Strohmeier, Gerd (2013): Kein perfektes Wahlsystem, aber ein guter Kompromiss unter schwierigen Rahmenbedingungen. In: *Zeitschrift für Politik*, 60, 144-161. <https://doi.org/10.5771/0044-3360-2013-2-144>