

Wahlarithmetische Kabinettstückchen: Mandate im Überfluß oder wie Überhangmandate die Wahl entscheiden

Rindsfüßer, Christian; Schäfer-Walkmann, Susanne

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rindsfüßer, C., & Schäfer-Walkmann, S. (1998). Wahlarithmetische Kabinettstückchen: Mandate im Überfluß oder wie Überhangmandate die Wahl entscheiden. *ZA-Information / Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung*, 43, 124-134. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-199831>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Wahlarithmetische Kabinettstückchen: Mandate im Überfluß oder wie Überhangmandate die Wahl entscheiden

von Christian Rindsfüßer und Susanne Schäfer-Walkmann¹

Zusammenfassung

Überhangmandate nahmen in der Vergangenheit eine Ausnahmestellung im Deutschen Bundestag ein und hatten politisch so gut wie keine Bedeutung. Erst mit der deutschen Vereinigung, der damit verbundenen Neugliederung des Wahlgebietes und weitreichenden Veränderungen in der politischen Landschaft der Bundesrepublik Deutschland bekamen diese überzähligen Mandate eine wichtige Funktion. Sowohl nach der Bundestagswahl 1994 als auch 1998 stabilisierten die Überhangmandate äußerst knappe Mehrheiten. Obgleich das Bundesverfassungsgericht zwischenzeitlich die Verfassungsmäßigkeit der Überhangmandate bejaht hat, bleibt deren stimmungverzerrende Wirkung bestehen. Der Beitrag simuliert auf der Basis der Wahlergebnisse der Bundestagswahlen von 1994 und 1998 den Einfluß unterschiedlicher institutionell-rechtlicher bzw. wahlarithmetischer Faktoren, die das Zustandekommen und die Zahl der Überhangmandate beeinflussen: die Verteilung der Wahlkreise auf die Bundesländer, eine regional unterschiedliche Wahlbeteiligung und die Sperrklausel.

Abstract

In the past, the so-called „Ueberhangmandate“ (surplus seats) were a rare and low impact phenomenon in the German „Bundestag“. Yet as a result of German reunification, which brought about newly arranged electoral districts and far-reaching changes in the political landscape of the Federal Republic, surplus mandates gained in importance. Both in 1994 and 1998, they increased and stabilized an otherwise bare governing majority. Although

¹ **Christian Rindsfüßer** (Dipl.-Stat.) ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Augsburg, Institut für Volkswirtschaftslehre, Universitätsstraße 16, 86159 Augsburg.
Susanne Schäfer-Walkmann (Dipl.-Pol.) ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Augsburg, Institut für Volkswirtschaftslehre, Universitätsstraße 16, 86159 Augsburg und am Internationalen Institut für Empirische Sozialökonomie (INIFES), Haldenweg 23, 86391 Stadtbergen.

the Bundesverfassungsgericht has confirmed the constitutionality of surplus seats, their distorting effects on the voters' decision is undeniable. Based on the results of the last two elections to the Bundestag, the contribution demonstrates the influence of different institutional-legal and arithmetic factors on the occurrence and number of surplus seats: the distribution of electoral districts among the „Laender“, regionally differentiated participation rates, and the electoral threshold.

1 Einleitung

„Wahlarithmetische Kabinettstückchen“ mit den sogenannten Überhangmandaten sind nichts Neues: Waren 1994 die 16 Überhangmandate (zwölf für die CDU, vier für die SPD) zum ersten Mal ausschlaggebend für die Wahl des Kanzlers und die Regierungsbildung,² stellen die diesmal entstandenen 13 Überhangmandate (alle für die SPD) ein beruhigendes Polster für eine Rot-Grüne Regierungsbildung dar.³ Schließlich hatte der designierte Kanzler **Gerhard Schröder** im Vorfeld der Wahl mehrfach die Bedeutung einer „ausreichend stabilen“ Mehrheit für die künftige Regierungsarbeit betont. Die knappe Mehrheit von acht Grundmandaten hätte wohl nicht als solide Basis für Rot-Grün bezeichnet werden können.

Diese 13 Überhangmandate machen immerhin 1,94% der Gesamtheit der 669 Sitze im Parlament aus und schlagen sich u.a. auf den „Erfolgswert“ der errungenen Stimmen nieder. Beispielsweise benötigte die CDU mit 70.732 Stimmen im Vergleich zur SPD über 3.000 Stimmen mehr, um einen Sitz im Parlament zu erlangen. Noch krasser wirken sich die Verzerrungen hinsichtlich des Erfolgswertes innerhalb ein und derselben Partei aus, sofern diese Überhangmandate erringt: So mußten die Kandidaten der SPD 1998 in den Bundesländern, in denen **keine** Überhangmandate anfielen, durchschnittlich 70.607 (Zweit-)Stimmen erreichen, um ein (Listen-)Mandat zu erringen; dem stehen rechnerisch lediglich 53.365 Zweitstimmen je Mandat in solchen Bundesländern gegenüber, in denen es zu Überhangmandaten gekommen ist. Damit erhält die verfassungsrechtliche wie auch wahlgesetzliche Diskussion über die Überhangmandate sowohl in Fachkreisen als auch einer politisch interessierten Öffentlichkeit neuen Zündstoff.⁴

2 Im November 1994 wurde **Helmut Kohl** mit einer absoluten Mehrheit von nur einer Abgeordnetenstimme gewählt, obwohl die Koalitionsfraktionen im Bundestag über eine absolute Mehrheit von fünf Abgeordnetenmandaten verfügten; folglich hatten drei Abgeordnete den Kanzler nicht unterstützt. Ohne die zwölf Überhangmandate der CDU wäre eine Wiederwahl Kohls im ersten Wahlgang nicht möglich gewesen (vgl. u.a. **Gaspers** 1994 und **Nicolaus** 1996).

3 Die Aussagen/Berechnungen für die Bundestagswahl vom 27.09.1998 beruhen auf dem vorläufigen amtlichen Endergebnis, wie es vom Bundeswahlleiter im Internet (www.statistik-bund.de) hinterlegt wurde.

4 Der knappe Wahlausgang zog vor vier Jahren eine ganze Reihe von Einsprüchen beim Wahlprüfungsausschuß des Bundestages gegen die Bundestagswahl vom 16. Oktober 1994 nach sich und mündete – nach einer aufgrund einer Fristversäumnis gescheiterten Organklage der Partei Bündnis 90/Die Grünen – in ein Normenkontrollverfahren des Bundeslandes Niedersachsen zur verfassungsrechtlichen Überprüfung des § 7

2 Überhangmandate: eine Finesse des bundesdeutschen Wahlsystems

Das Zustandekommen von Überhangmandaten resultiert zunächst aus der für das bundesrepublikanische Wahlsystem typischen Verbindung der beiden Prinzipien relative Mehrheitswahl (bei den Erststimmen in den Wahlkreisen) und reine Verhältniswahl (bei den Zweitstimmen). Und obwohl je die Hälfte der 656 Sitze im Parlament über eines der beiden Verfahren bestimmt werden, ist für die Mandatsverteilung im Bundestag (und damit für die Mehrheitsverhältnisse) das Zweitstimmenergebnis prinzipiell entscheidend.⁵ Übersteigt die Zahl der Direktmandate die der Listenmandate in einem Bundesland, bleibt die Differenz den Parteien als „Überhang“ erhalten. Mit anderen Worten: Überhangmandate entstehen **in den Bundesländern**, ihre verzerrende Wirkung schlägt sich aber **auf Bundesebene** (bis hin zur Koalitionsbildung) nieder.

Neben diesen wahlsystematischen gibt es noch weitere grundlegende Voraussetzungen: Zu Überhangmandaten kommt es nur dann, wenn in einem Bundesland eine Partei eindeutig dominiert, d.h. die Kandidaten dieser Partei den „Löwenanteil“ der Wahlkreise (bzw. fast alle Direktmandate) für sich gewinnen. Bei der Bundestagswahl 1994 profitierte davon die CDU in den Ländern Baden-Württemberg (+2 Überhangmandate), Mecklenburg-Vorpommern (+2), Sachsen (+3), Sachsen-Anhalt (+2) und Thüringen (+3), die SPD in den Ländern Brandenburg (+3) und Bremen (+1). Bei der Bundestagswahl 1998 entstanden 12 von 13 Überhangmandaten in den neuen Bundesländern. Neben einem Überhangmandat in Hamburg konnte die SPD in Brandenburg (+3), Mecklenburg-Vorpommern (+2), Sachsen-Anhalt (+4) und Thüringen (+3) zusätzliche Mandate erzielen.⁶

In die gleiche Richtung wirkt das sogenannte Stimmensplitting, denn die Wahrscheinlichkeit, daß Überhangmandate in dem beobachteten Ausmaß entstehen, ist wesentlich geringer, wenn nahezu alle Wähler ihre Erst- und Zweitstimme der gleichen Partei geben oder das Stimmensplitting zwischen den politischen Lagern ausgeglichen wäre.⁷ 1994 zog die

Abs. 3 Satz 2 Bundeswahlgesetz (im folgenden: BWahlG). In seinem Urteil vom 10. April 1997 hat das Bundesverfassungsgericht (im folgenden: BVerfG) die Verfassungsmäßigkeit von Überhangmandaten positiv beurteilt. Im Vorfeld der Bundestagswahl 1998 wurde ebenfalls ein nur geringer Vorsprung für eine Partei bzw. Koalition prognostiziert, weshalb die Bedeutung möglicher (wahlentscheidender?) Überhangmandate erneut von der Presse aufgegriffen wurde (z.B. in FOCUS 32/1998, S. 30f. oder DER SPIEGEL 34/1994, S. 28).

5 Nach den §§ 6 und 7 BWahlG kommt es dann zu Überhangmandaten, wenn eine Partei in einem Bundesland mehr Direktmandate gewinnt, als ihr nach ihrem Zweitstimmenanteil zustehen (vgl. dazu: *Nohlen* 1990, S. 191ff.).

6 Diese Voraussetzung der homogenen Stimmabgabe für eine dominante Partei läßt sich besonders gut am Beispiel Sachsens verdeutlichen, wo im Gegensatz zu vor vier Jahren 1998 **keine** Überhangmandate entstanden: Rein rechnerisch liegt hier die Begründung darin, daß die SPD-Kandidaten diesmal acht der 21 Wahlkreise für sich entscheiden konnten und damit die Homogenität der Stimmenabgabe zugunsten der CDU aufgehoben war.

7 Bei einem Stimmensplitting mit ausgeprägten Parteipräferenzen entsprechen unter Umständen die Zweitstimmen einer Partei nicht mehr den von ihr gewonnenen Wahlkreismandaten, was das Entstehen von Überhangmandaten potentiell verstärkt – den in den Wahlkreisen erfolgreichen „großen“ Parteien „fehlen“

CDU aus einer entsprechend getrennten Vergabe der Erst- und Zweitstimme einen größeren Vorteil als die SPD; bis dato war erfahrungsgemäß die Wählerschaft des rechten Lagers eher bereit, der „großen“ Partei die Erststimme zu geben. Bei der Bundestagswahl 1998 weist die Tatsache, daß die SPD bei den Erststimmen einen Zuwachs von 5,5% verzeichnen konnte - gegenüber 4,5% bei den Zweitstimmen - auf tendenzielle Veränderungen im Wählerverhalten hin: Zumindest bei der grünen Wählerschaft scheint die Bereitschaft zugenommen zu haben, in umkämpften Wahlkreisen dem SPD-Kandidaten die Stimme zu geben.

3 Überhangmandate – früher Ausnahmefall, seit drei Wahlperioden die Regel

Ausgenommen in der 4. Wahlperiode (1961; +5, alle CDU) gibt es Überhangmandate gehäuft erst wieder seit der 12. Wahlperiode (1990; +6, alle CDU). Anhand der statistischen Kennziffern läßt sich simulieren, daß im wesentlichen drei Faktoren institutionell-rechtlicher bzw. wahlarithmetischer Art das Zustandekommen von Überhangmandaten in größerer Zahl befördern, zumal diese Faktoren in der Tendenz additiv wirken. Im folgenden werden diese Faktoren sowie deren Wirkung auf das Wahlergebnis anhand fiktiver Annahmen - basierend auf den Datengrundlagen der Bundestagswahlen von 1994 und 1998 - vorgestellt.

3.1 Die Einteilung der Wahlkreise

Die Einteilung der Wahlkreise bei Bundestagswahlen erfolgt grundsätzlich so, daß jeder Wahlkreis ein zusammenhängendes Gebiet zu bilden hat, Ländergrenzen einzuhalten sind und Gemeinde- und Kreisgrenzen soweit als möglich nicht übertreten werden. Abgesehen davon, daß bereits die bislang geltenden, gesetzlich vorgeschriebenen Toleranzmargen von 25% bzw. 33,3% Abweichung⁸ zu teilweise erheblichen Verzerrungen führen, ist das Problem noch ein ganz anderes: Bei der Wahlkreiseinteilung wird statt der Anzahl der **Wahlberechtigten** in einem Wahlkreis die Zahl der dort lebenden **Bevölkerung** zugrunde gelegt. Das wiederum bedeutet, daß im jeweiligen Wahlkreis lebende Kinder, Jugendliche und Ausländer in die Berechnungsformel eingehen, obwohl sich diese Bevölkerungsgruppen nicht an der Wahl beteiligen können.⁹

Simuliert man nun eine „gerechtere“ Wahlkreiseinteilung gemäß einer angenommenen weitgehenden „Gleichverteilung“ der Zahl der Wahlberechtigten in den einzelnen Wahlkreisen, so wird deutlich, daß insbesondere die Bundesländer, in denen es 1994 bzw. 1998 zu Überhangmandaten gekommen ist (Baden-Württemberg ausgenommen), tatsächlich zu viele Wahlkreise besitzen (vgl. Tabellen 1a und 1b).

gerade im Falle regionaler Konzentration der Wähler auf eine kleinere Partei die Zweitstimmen in den entsprechenden Ländern (vgl. dazu u.a.: *Gaspers/Herbertz u.a.* 1998, S. 637).

8 Vgl. § 3 BWahlG.

9 Vgl. dazu ausführlicher *Gaspers/Herbertz u.a.* 1998, S. 637.

Tabelle 1a: Überhangmandate bei fiktiver Wahlkreiseinteilung bei Annahme einer identischen Zahl von Wahlberechtigten in allen Wahlkreisen 1994 (Bundesdurchschnitt = 184.305 Wahlberechtigte/Wahlkreis¹⁰)

| Bundesland | Wahlkreise BT-Wahl 1994 | Abweichung vom Durchschnitt der Wahlberechtigten | “Soll”-Wahlkreise bei “gerechter” Einteilung | Abweichung von der “Zahl der Wahlkreise” | Überhangmandate 1994 | Überhangmandate fiktiv 1994 |
|----------------------------|-------------------------|--|--|--|----------------------|-----------------------------|
| Baden-Württemberg | 37 | +5,7% | 39,1 | -2,1 | 2 | 4 |
| Brandenburg | 12 | -12,5% | 10,5 | +1,5 | 3 | 1-2 |
| Bremen | 3 | -7,8% | 2,8 | +0,2 | 1 | 1 |
| Mecklenburg-Vorpom. | 9 | -16,9% | 7,5 | +1,5 | 2 | 0-1 |
| Sachsen | 21 | -7,2% | 19,5 | +1,5 | 3 | 1-2 |
| Sachsen-Anhalt | 13 | -10,0% | 11,7 | +1,3 | 2 | 1 |
| Thüringen | 12 | -11,6% | 10,6 | +1,4 | 3 | 2 |
| Summe | 107 | - | 101,7 | 5,3 | 16 | 10-13 |

Quelle: Ergebnisse der Bundestagswahl 1994; eigene Berechnungen und Darstellung. Normalschrift: Überhangmandate für die CDU, *Kursivsetzung*: Überhangmandate für die SPD.

Tabelle 1b: Überhangmandate bei fiktiver Wahlkreiseinteilung bei Annahme einer identischen Zahl von Wahlberechtigten in allen Wahlkreisen 1998 (Bundesdurchschnitt = 185.092 Wahlberechtigte/Wahlkreis)

| Bundesland | Wahlkreise BT-Wahl 1998 | Abweichung vom Durchschnitt der Wahlberechtigten | “Soll”-Wahlkreise bei “gerechter” Einteilung | Abweichung von der “Zahl der Wahlkreise” | Überhangmandate 1998 | Überhangmandate fiktiv 1998 |
|----------------------------|-------------------------|--|--|--|----------------------|-----------------------------|
| Brandenburg | 12 | -9,0% | 10,9 | +1,1 | 3 | 2 |
| Hamburg | 7 | -6,3% | 6,6 | +0,4 | 1 | 1 |
| Mecklenburg-Vorpom. | 9 | -16,5% | 7,5 | +1,5 | 2 | 0-1 |
| Sachsen-Anhalt | 13 | -10,8% | 11,6 | +1,4 | 4 | 3 |
| Thüringen | 12 | -11,4% | 10,6 | +1,4 | 3 | 2 |
| Summe | 53 | - | 47,2 | 5,8 | 13 | 8-9 |

Quelle: Ergebnisse der Bundestagswahl 1998; eigene Berechnungen und Darstellung. Alle Überhangmandate für die SPD.

¹⁰ Für diese Simulation wurde - entgegen den Bestimmungen des Bundeswahlgesetzes - nicht die durchschnittliche Bevölkerungszahl in einem Wahlkreis zugrunde gelegt, sondern ein fiktiver Durchschnitt der Wahlberechtigten für jeden einzelnen Wahlkreis angenommen. Dazu wurde die Gesamtzahl der Wahlberechtigten (= 60,45 Mio. Wahlberechtigte 1994 bzw. 60,71 Mio. Wahlberechtigte 1998) durch die 328 Wahlkreise geteilt.

Viele der alten Bundesländer weisen im Falle einer derartigen, die Anzahl der Wahlberechtigten pro Wahlkreis berücksichtigenden Simulation eine zu geringe Zahl an Wahlkreisen auf. Baden-Württemberg hätte sowohl 1994 als auch 1998 rein rechnerisch zwei Wahlkreise mehr erhalten müssen, nämlich 39 – und somit die CDU 1994 bis zu vier! Überhangmandate (d.h. zwei Direktmandate zusätzlich zu den bereits erreichten). In Bremen und Hamburg machen sich die geringen Abweichungen zwischen „Ist“-Anzahl und „Soll“-Anzahl an Wahlkreisen nicht entscheidend bemerkbar. Brandenburg, Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen verfügten nach diesem Modell über zu viele Wahlkreise - und damit über zu viele Direktmandate. Hier zeigt sich die Wirkung dessen, daß bei der Wahlkreiseinteilung die erhebliche Abwanderung aus den neuen Bundesländern (seit der Wahl 1990) bislang keine Berücksichtigung gefunden hat.¹¹

Bei einer Einteilung der Wahlkreise, orientiert an der bundesdurchschnittlichen Zahl der Wahlberechtigten in allen Wahlkreisen, hätten - je nach Rundungsverfahren und Wahljahr - alle neuen Bundesländer je ein bis zwei Überhangmandate zuviel erhalten. Alles in allem wären bei einer „gerechteren“ Wahlkreiseinteilung in den neuen Bundesländern 1994 nur ca. 7 statt 13 Überhangmandate entstanden und 1998 ca. 8 statt 12, insgesamt hätte sich die Zahl 1994 und 1998 um wenigstens 4 auf höchstens 13 (1994) bzw. 9 (1998) reduziert.

3.2 Der Faktor Wahlbeteiligung

Als ein zweiter Faktor befördert die Wahlbeteiligung in den einzelnen Bundesländern das Zustandekommen von Überhangmandaten. Genauer gesagt entstehen besonders viele Überhangmandate vorzugsweise in Bundesländern, die in puncto Wahlbeteiligung vom Bundesdurchschnitt in nicht geringem Umfang nach unten abweichen (vgl. Tabellen 2a und 2b). Interessant ist zunächst, daß sich, eine bundesweit gleichverteilte Wahlbeteiligung¹² angenommen, im Modell die Gesamtzahl der Überhangmandate 1994 von 16 auf elf reduziert hätte, 1998 wäre ein Rückgang von 13 auf zehn Überhangmandate zu verzeichnen gewesen.

11 Dazu muß bemerkt werden, daß für die Zeit ab der 14. Wahlperiode des Deutschen Bundestages die Regelung des Bundeswahlgesetzes modifiziert wurde. Künftig ist Vorschrift, „daß die Zahl der Wahlkreise in den einzelnen Ländern deren Bevölkerungsanteil soweit wie möglich entsprechen muß und die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl nicht um mehr als 15 vom Hundert nach oben oder unten abweichen soll; beträgt die Abweichung mehr als 25 vom Hundert, ist eine Neuabgrenzung der betroffenen Wahlkreise vorzunehmen“ (*Gaspers/Herbertz u.a.* 1998, S. 623). Zwar reduzieren sich die Verzerrungen aufgrund der Toleranzmargen, allerdings wurde erneut die Bevölkerungszahl (und nicht die Zahl der Wahlberechtigten) zugrunde gelegt. Darüber hinaus gibt es keine zwingenden Vorschriften für einen eventuell notwendigen Ausgleich zwischen den Bundesländern.

12 In diesem Modell wurde die Wahlbeteiligung in den einzelnen Bundesländern egalisiert, d.h. die absolute Stimmenzahl der Parteien auf die bundesdurchschnittliche Wahlbeteiligung (gültige Stimmen) von 77,9% (1994) bzw. 81,2% (1998) umgerechnet.

Tabelle 2a: Tatsächliche und fiktive Wahlbeteiligung im Vergleich, BTW 1994
(Annahme: identische Wahlbeteiligung in allen Bundesländern)

| Bundesland | Wahlbeteiligung 1994 (gültige Stimmen) | Abweichung vom Durch- schnitt (= 77,9%) | Überhangman- date 1994 | Überhang- mandate fiktiv |
|------------------------|--|--|---------------------------|-----------------------------|
| Baden-Württemberg | 78,7% | 0,8% | 2 | 2 |
| Brandenburg | 70,8% | -7,1% | 3 | 2 |
| Bremen | 77,3% | -0,6% | 1 | 0 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 71,2% | -6,7% | 2 | 1 |
| Sachsen | 71,3% | -6,6% | 3 | 2 |
| Sachsen-Anhalt | 69,6% | -8,3% | 2 | 1 |
| Thüringen | 73,1% | -4,8% | 3 | 3 |
| Summe | 77,9% | - | 16 | 11 |

Quelle: Ergebnisse der Bundestagswahl 1994; eigene Berechnungen und Darstellung. Normalschrift: Überhangmandate für die CDU, *Kursivsetzung*: Überhangmandate für die SPD.

Tabelle 2b: Tatsächliche und fiktive Wahlbeteiligung im Vergleich, BTW 1998
(Annahme: identische Wahlbeteiligung in allen Bundesländern)

| Bundesland | Wahlbeteiligung 1998 (gültige Stimmen) | Abweichung vom Durch- schnitt (= 81,2%) | Überhangman- date 1998 | Überhang- mandate fiktiv |
|---------------------|--|--|---------------------------|-----------------------------|
| Brandenburg | 75,9% | -5,3% | 3 | 2 |
| Hamburg | 80,1% | -1,1% | 1 | 1 |
| Mecklenburg-Vorpom. | 78,2% | -3,0% | 2 | 1 |
| Sachsen-Anhalt | 76,0% | -5,2% | 4 | 3 |
| Thüringen | 81,0% | -0,2% | 3 | 3 |
| Summe | 81,2% | - | 13 | 10 |

Quelle: Ergebnisse der Bundestagswahl 1998; eigene Berechnungen und Darstellung.
Alle Überhangmandate für die SPD.

Als ein weiterer Aspekt fällt bei dieser Gegenüberstellung die bei beiden Bundestagswahlen deutlich geringere Wahlbeteiligung in den neuen Bundesländern auf - mit den entsprechenden Auswirkungen auf die Mandatsverteilung. Die zahlenmäßig schwankende, jedoch relativ große Gruppe der Nichtwähler (1994: 21,0%; 1998: 17,7%) bereitet Wahlforschern und Parteistrategen in mancherlei Hinsicht Kopfzerbrechen, denn anders als in der Vergangenheit ist das Wählerverhalten in den Demokratien nicht mehr so eindeutig strukturiert und vorhersagbar.¹³ Eine Wählerentscheidung bildet sich im Zusammenwirken einer Vielfalt aufeinander bezogener struktureller wie situativer Faktoren, die unterschiedlich ins Gewicht fallen. Über derartige Faktoren kann letztlich nur spekuliert werden: Vielleicht hat

13 Vgl. *Schultze* 1992, S. 494ff.

sich ein nicht geringer Teil der unentschlossenen Wähler dafür entschieden, am 27. September nicht zur Wahl zu gehen, vielleicht hat sich die geringere Parteiidentifikation mit den großen Volksparteien (vor allem in den neuen Bundesländern) in der unterdurchschnittlichen Wahlbeteiligung niedergeschlagen bzw. sich darin die Enttäuschung über die Politik bzw. das mangelnde Gespür der politischen Repräsentanten für die soziale Lage und die Probleme in den neuen Bundesländern geäußert oder gar die Personalisierung des Parteienwettbewerbs und der eindeutige Zuschnitt auf die Spitzenkandidaten (bzw. deren mangelnde Verankerung in den neuen Bundesländern) ausgedrückt – die Liste ließe sich sicherlich fortsetzen. Wie auch immer, bezogen auf die hier behandelte Thematik hätte sich die Zahl der Überhangmandate eindeutig reduziert, wenn die Wahlbeteiligung in einem Bundesland nur geringfügig vom Bundesdurchschnitt abweicht; eine regional überdurchschnittliche Wahlbeteiligung hätte schließlich noch stärker dem Entstehen von Überhangmandaten entgegenwirkt.

3.3 Die Wirkung der Sperrklausel

Sperrklauseln wirken generell verzerrend, da ein bestimmter Prozentsatz der abgegebenen Stimmen bei der Berechnung der Mandatsverteilung keine Berücksichtigung findet und sozusagen „unter den Tisch“ fällt.¹⁴ Zusammen mit der sogenannten Grundmandatsklausel (d.h. dem Gewinn der Direktmandate in mindestens drei Wahlkreisen) zeigt die in Deutschland geltende Fünf-Prozent-Sperrklausel ebenfalls Wirkung hinsichtlich des Zustandekommens von Überhangmandaten. In dem folgenden Modell (vgl. Tabellen 3a und 3b) wurde angenommen, daß alle Stimmen, die 1994 bzw. 1998 auf kleinere Parteien entfallen sind, von einer fiktiven „Sonstige“-Partei (1994: 3,6%; 1998: 5,9%) erzielt worden wären. Unter Annahme des Wegfalls der Sperrklausel hätte diese „Sonstige“-Partei ebenfalls an der Mandatsverteilung teilgenommen. In der Folge wären von den 656 Grundmandaten 1994 23 Mandate auf die „Sonstige“-Partei entfallen, 1998 sogar 39 Mandate. Alle anderen regulär im Bundestag vertretenen Parteien hätten entsprechend weniger Mandate erzielt.

Tabelle 3a und 3b verdeutlichen die Wirkung einer solchen Annahme auf die Überhangmandate in den einzelnen Bundesländern: Ohne Sperrklausel 1994 bzw. 1998 hätte sich bei beiden Wahlen die Zahl der Überhangmandate von 16 auf 20 (1994) bzw. 13 auf 16 (1998) noch vergrößert.

14 Die Sperrklausel im Bundeswahlgesetz beispielsweise schließt solche Parteien oder Wählervereinigungen von der Vergabe der Mandate aus, die nicht mindestens fünf Prozent der im gesamten Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen errungen haben.

Tabelle 3a: Die Auswirkung der Sperrklausel auf die Zahl der Überhangmandate 1994
(Annahme: Keine Sperrklausel)

| Bundesland | Wahlkreise BT-Wahl 1994 | Mandatezu- teilung im Modell | Gewonnene Direktman- date 1994 | Überhang- mandate 1994 | Überhang- mandate fiktiv |
|------------------------|-------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------|--------------------------------|
| Baden-Württemberg | 37 | 34 | 37 | 2 | 3 |
| Brandenburg | 12 | 9 | 12 | 3 | 3 |
| Bremen | 3 | 2 | 3 | 1 | 1 |
| Hamburg | 7 | 5 | 6 | 0 | 1 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 9 | 5 | 7 | 2 | 2 |
| Sachsen | 21 | 17 | 21 | 3 | 4 |
| Sachsen-Anhalt | 13 | 8 | 10 | 2 | 2 |
| Thüringen | 12 | 8 | 12 | 3 | 4 |
| Summe | 114 | 88 | 108 | 16 | 20 |

Quelle: Ergebnisse der Bundestagswahl 1994; eigene Berechnungen und Darstellung. Normalschrift:
Überhangmandate für die CDU, *Kursivsetzung*: Überhangmandate für die SPD.

Tabelle 3b: Die Auswirkung der Sperrklausel auf die Zahl der Überhangmandate 1998
(Annahme: Keine Sperrklausel)

| Bundesland | Wahlkreise BT-Wahl 1998 | Mandatezu- teilung im Modell | Gewonnene Direktman- date 1998 | Überhang- mandate 1998 | Überhang- mandate fiktiv |
|---------------------|-------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------|--------------------------------|
| Brandenburg | 12 | 9 | 12 | 3 | 3 |
| Hamburg | 7 | 6 | 7 | 1 | 1 |
| Mecklenburg-Vorpom. | 9 | 5 | 7 | 2 | 2 |
| Sachsen-Anhalt | 13 | 8 | 13 | 4 | 5 |
| Schleswig-Holstein | 11 | 10 | 11 | 0 | 1 |
| Thüringen | 12 | 7 | 11 | 3 | 4 |
| Summe | 64 | 45 | 61 | 13 | 16 |

Quelle: Ergebnisse der Bundestagswahl 1998; eigene Berechnungen und Darstellung.
Alle Überhangmandate für die SPD.

Rein rechnerisch läßt sich somit ein Zusammenhang zwischen der Sperrklausel und der Gesamtzahl der Überhangmandate aufzeigen: Scheitern nämlich viele Parteien relativ knapp an der Sperrklausel und werden entsprechend bei der Verteilung der Mandate nicht berücksichtigt, reduziert sich die Zahl der Überhangmandate um ein nicht geringes Maß. Umgekehrt bedeutet das: „Wenn mehr Parteien nach Überspringen der Sperrklausel an der Sitzverteilung nach Zweitstimmen teilnehmen, diese Parteien aber keine Wahlkreise erringen, steigt die Wahrscheinlichkeit für das Anfallen von Überhangmandaten ...“¹⁵

¹⁵ *Gaspers/Herbertz u.a.* 1998, S. 637. In einem solchen Fall erzielen die kleineren Parteien (die in der Regel das Direktmandat nicht erzielen können) die Zweitstimmen, die dann den „großen“ Parteien bei der Berechnung der Sitzverteilung fehlen.

Betrachtet man die Faktoren „Einteilung der Wahlkreise“, „Wahlbeteiligung“ und die „Wirkung der Sperrklausel“ zusammen, so wird die Entstehung der hohen Zahl von Überhangmandaten nachvollziehbar. Allein durch eine höhere Wahlbeteiligung in den neuen Bundesländern, verbunden mit einer gerechteren Wahlkreiseinteilung hätte sich die Zahl der Überhangmandate um mehr als die Hälfte reduzieren lassen.

4 Mandate im Überfluß? ¹⁶

Die Fülle der Beschwerden nach der Bundestagswahl 1994 führte hinsichtlich der Überhangmandate für 1998 zu keinen neuen Regelungen – obwohl feststand, daß die Beibehaltung des bisherigen Wahlverfahrens das Entstehen von Überhangmandaten auch bei der Bundestagswahl 1998 begünstigen würde.¹⁷ Je höher deren Zahl, desto mehr wird das an sich vorrangige Prinzip des Verhältniswahlrechts unterlaufen und desto größer sind die Verzerrungen hinsichtlich der Sitzverteilung. Insbesondere kleine Parteien, die nur wenig bzw. keine Aussicht auf den Gewinn von Direktmandaten haben, sind davon betroffen. Angesichts knapper werdender Mehrheiten, nachlassender Wählerbindungen an eine Partei bzw. Unentschlossenheit bis zum Wahltag können Überhangmandate - besonders, wenn sie ähnlich zahlreich sind wie 1994 und 1998 - auch zukünftige Bundestagswahlen entscheiden.

In der Diskussion muß unterschieden werden zwischen wahlarithmetischen Faktoren, die nur wenig beeinflussbar sind und solchen, die entsprechenden Verzerrungen entgegenwirken. Das Stimmensplitting etwa ist die explizite Möglichkeit im bundesdeutschen Wahlrecht, sich mit der Erststimme ausdrücklich für einen bestimmten Kandidaten zu entscheiden, mit der Zweitstimme jedoch einer anderen Partei den Vorzug zu geben. Dem Grunde nach könnte jede der großen Parteien davon profitieren. Dieser Faktor liegt aber ausschließlich in der Hand des Wählers, ebenso wie die grundsätzliche Wahlbereitschaft oder die Verweigerung der Stimmabgabe.

Dennoch hätte man im Vorfeld der Bundestagswahl einige der institutionell-rechtlichen Faktoren ändern können, um derartigen wahlsystematischen Verzerrungen durch Überhangmandate vorzubeugen. Angeboten hätte sich in erster Linie eine Neuordnung der Wahlkreise, jedoch verdeutlichen die „wahlarithmetischen Kabinettstückchen“, daß die bisherige Koalition optimistisch von einer (wenn auch knappen) Wiederwahl ausging und deshalb wahlarithmetisch alles „auf eine Karte“ setzte. Für die SPD rechnete sich 1998 die

16 *Naundorf* (1996) bezeichnete die Überhangmandate gar als „überflüssigen Überhang“.

17 So kritisierte beispielsweise der Augsburger Politikwissenschaftler Prof. *Rainer-Olaf Schultze* das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes als „völlig unsystematisch“, insbesondere hinsichtlich der Aussage, „daß Überhangmandate ab einem Anteil von fünf Prozent an der Gesamtzahl problematisch sind. Fünf Prozent entsprechen 31 oder 32 Überhangmandaten, ein nicht unrealistisches Szenario für eine Bundestagswahl. Dann befänden wir uns in einer schwierigen verfassungsrechtlichen Situation“ (FOCUS 32/1998, S. 31).

verstärkte Erststimmekampagne gerade in den neuen Bundesländern, die den Bekanntheitsgrad der ostdeutschen Wahlkreiskandidaten erhöhte. Erst die erdrutschartigen Verluste der CDU in den neuen Bundesländern ermöglichten es der SPD, dort die politischen Machtverhältnisse umzudrehen.

Noch ein Wort zur Wahlbeteiligung: Es ist bekannt, daß „Nichtwahl“ eine Möglichkeit ist, seinen Unmut mit der Politik und vor allem auch mit den Parteien auszudrücken. Unter anderem führte die geringe Wahlbeteiligung insbesondere in den neuen Ländern bei der Wahl 1994 und - etwas abgeschwächt - bei der Wahl 1998 jedoch dazu, daß gerade die großen Parteien ihre Position durch Überhangmandate ausbauen konnten. Hier müssen sich die Wähler fragen, ob sie diesen Effekt mit ihrer Stimmenthaltung bewirken wollen. Eine wie auch immer motivierte Wahlenthaltung in den neuen Bundesländern schwächt deren Gewicht im Bundestag insgesamt und führt – unabhängig von der Diskussion um die Überhangmandate – zu einem Abfluß von erzielbaren Mandaten von den neuen in die alten Bundesländer.

Die Überhangmandate – lange Zeit unbeachtet - haben neues Gewicht bekommen, gerade weil auf wahlarithmetische Mittel, wie etwa Ausgleichsmandate, verzichtet wurde. Nach diesem knappen Wahlausgang wird das leidige Thema Überhangmandate auch in Zukunft noch nicht vom Tisch sein. Die anstehende Neueinteilung der Wahlkreise für die nächste Bundestagswahl läßt jedoch hoffen, daß zumindest der Faktor Wahlkreisgröße neutralisiert werden kann.

Literatur

Gaspers, K. 1994:

Grundlagen und Daten der Wahl zum 13. Deutschen Bundestag am 16. Oktober 1994. In: *Wirtschaft und Statistik* o. Jg., H. 8, S. 622-634.

Gaspers, K. / Herbertz, H.-C. und Mitarbeiter 1998:

Grundlagen und Daten der Wahl zum 14. Deutschen Bundestag am 27. September 1998. In: *Wirtschaft und Statistik*, o. Jg., H. 8, S. 623-639.

Naundorf, C. 1996: Der überflüssige Überhang: Reformvorschläge. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 27, H. 3, S. 393-397.

Nicolaus, H. 1996:

Die unzulängliche Rechtfertigung der Überhangmandate: Aufklärungsversuche. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 27, H. 3, S. 383-393.

Nohlen, D. 2.Aufl. 1990:

Wahlrecht und Parteiensystem. Über die politischen Auswirkungen von Wahlsystemen. Opladen.

o.V. 1998:

Überhangmandate. Der Osten entscheidet. In: *FOCUS* 32/1998 (03.08.1998), S. 30-31.

o.V. 1998:

Überraschender Vorsprung, in: *DER SPIEGEL* 34/1998 (17.08.1998), S. 28.

Schultze, R.-O. 1992:

Wahlverhalten. In: *Schmidt, Manfred G.* (Hrsg.): *Die westlichen Länder* (Lexikon der Politik, Bd. 3), München, S. 494-510.