

Prof. Dr. Joachim Behnke  
Lehrstuhl für Politikwissenschaft  
Zeppelin-University Friedrichshafen  
Am Seemooser Horn 20  
88045 Friedrichshafen  
Tel.: 07541-6009 1431  
Email: joachim.behnke@zeppelin-university.de

20.1.2011

An den  
Innen- und Rechtsausschuss  
Thomas Rother  
Vorsitzender  
Schleswig-Holsteinischer Landtag

## Stellungnahme zu den Gesetzesvorschlägen der Parteien zur Änderung des Wahlgesetzes von Schleswig-Holstein

### 1. Herabsetzung des Wahlalters auf 16 (SPD-Vorschlag)

Zu diesem Vorschlag nehme ich keine Stellung, da es sich hier um eine rein politische Entscheidung handelt.

### 2. Präziserer Wahlkreiszuschnitt

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, je homogener die Wahlkreise zugeschnitten sind. Insofern ist eine zulässige Abweichung von 15 Prozent per se besser als eine von 20 Prozent und letztere wiederum einer zulässigen Abweichung von 25 Prozent vorzuziehen. Allerdings ist ein Neuzuschnitt der Wahlkreise mit einem gehörigen Aufwand verbunden, so dass es hier angebracht sein kann, Abwägungen zwischen Aufwand und bewirktem Effekt vorzunehmen. In den Vereinigten Staaten z.B. muss dieser Aufwand grundsätzlich betrieben werden, sofern eine Verringerung der Abweichungen praktisch möglich ist. Dieser „nearly as practicable“-Standard, der in mehreren Entscheidungen des Supreme Courts formuliert wurde, erzwingt also die bestmögliche Gleichheit. Grundlegend ist hierfür der Artikel I, § 2 der

amerikanischen Verfassung, der „equal representation for equal number of people“ fordert. Hiermit wird also in den USA der Wahlgrundsatz der Gleichheit im Sinne eines Repräsentationsgewichts umgesetzt, das als der Kehrwert der Bevölkerungszahl operationalisiert worden ist. Dies ist für den Fall eines Mehrheitswahlsystems eine durchaus naheliegende Interpretation, vermutlich die einzig sinnvolle. Im Falle eines Verhältniswahlsystems ist der Gleichheitsgrundsatz jedoch durch die sogenannte Erfolgswertgleichheit zu garantieren. Der Erfolgswert gibt gewissermaßen den „Mandatspreis in der Währung von Zweitstimmen“ wieder, so wurde er üblicherweise auch vom Bundesverfassungsgericht berechnet (beispielsweise BVerfGE 95: 335: 359)<sup>1</sup>. Solange also die Erfolgswertgleichheit garantiert ist, was im bundesdeutschen als auch im schleswig-holsteinischen Wahlsystem durch den Verhältnisausgleich bewerkstelligt wird, spielt der Wahlkreiszuschritt eine eher untergeordnete Rolle. Dies gilt aber offensichtlich nur, wenn die Erfolgswertgleichheit nicht durch Elemente des Mehrheitswahlsystems beeinträchtigt wird, wie es z.B. auf der Bundesebene durch die Überhangmandate geschieht. Wird diese durch Überhangmandate bewirkte Verzerrung durch Ausgleichsmandate wiederum neutralisiert, so ist der Garantie der Erfolgswertgleichheit Genüge getan und der aus Praktikabilitätsgründen hinnehmbare Spielraum für Abweichungen theoretisch wieder größer.

### 3. Abschaffung der Deckelung der Ausgleichsmandate (alle Parteien)

Wie oben ausgeführt, ist es für die Herstellung der Erfolgswertgleichheit unbedingt nötig, dass die Ausgleichsmandate die durch die Überhangmandate bewirkte Verzerrung vollständig beseitigen. In diesem Sinne ist die Abschaffung der bisherigen Deckelung der Ausgleichsmandate zwingend notwendig, wird aber so ja auch von allen Parteien durch Streichung von § 3 Absatz 5 Satz 3 des Landeswahlgesetzes umgesetzt.

---

<sup>1</sup> Noch angemessener wäre es allerdings, hierfür das Verhältnis von Mandatszahl zu Zweitstimmenzahl heranzuziehen. Für die praktische Diskussion der Erfolgswertgleichheit spielt allerdings die Form der Operationalisierung eine eher marginale Rolle. Vgl. Pukelsheim, Friedrich, 2000: Mandatzuteilungen bei Verhältniswahlen: Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen, in: Allgemeines Statistisches Archiv 84, 447-459; Behnke, Joachim (2007): Das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland. Logik, Technik und Praxis der Verhältniswahl. Baden-Baden, S. 160

#### 4. Biasfreier Ausgleich

Die dem Ausgleich zugrundeliegende Logik liegt mehr noch als in der bloßen Verringerung von Ungleichheiten des Erfolgswerts in der Herstellung von Chancengleichheit, d.h. im Prinzip der Erfolgswertgleichheit materialisieren sich grundlegende Gerechtigkeits- und Fairnessforderungen. Die Logik des Ausgleichs besteht also darin, einen durch die Überhangmandate entstandenen „unfairen Vorteil“ einer bestimmten Partei zu neutralisieren. Der Gewinn von Überhangmandaten stellt aber keinen legitimen Anspruch auf irgendeinen hierdurch erzielten Vorteil dar. Die im §3, Absatz 5 beschriebene Form des Ausgleichs führt jedoch zu einem Bias zu Gunsten der Partei, die Überhangmandate erzielt hat, da diese den letzten oder schlimmstenfalls vorletzten (im Fall einer geraden Zahl aller bis dahin verteilten Sitze) zu verteilenden Sitz erhält. Anders ausgedrückt: *Der Erfolgswert der Partei, die Überhangmandate erzielt hat, wird auch nach dem Ausgleich nahezu immer über dem durchschnittlichen Erfolgswert aller Parteien liegen.*

Nehmen wir an, es gäbe fünf Parteien A, B, C, D und E, von denen A 30 000, B 19 000, C 18 000, D 17 000 und E 16 000 Stimmen erzielt haben. Insgesamt seien regulär fünf Sitze zu verteilen und es gibt drei Direktmandate. In Tabelle 1 sind die Höchstzahlen nach dem Verfahren von d'Hondt für die Parteien angegeben. Zunächst geht an jede der Parteien ein Sitz, da die fünf größten Höchstzahlen diejenigen in der ersten Zeile der Tabelle sind.

Tabelle 1:

Divisor	Partei A	Partei B	Partei C	Partei D	Partei E
: 1	30 000	19 000	18 000	17 000	16 000
: 2	15 000	9 500	9 000	8 500	8 000
: 3	10 000	6 333	6 000	...	...
: 4	7 500	4 750	4 500	...	...

Zusätzlich soll angenommen werden, dass A alle drei Direktmandate erhalten hat. Es entstünden also zwei Überhangmandate für A, die aber nicht ausgeglichen würden, da die nächsten zum Zuge kommenden Höchstzahlen von B und C unter der Höchstzahl 10 000 liegen, mit der A ihren dritten Sitz zugewiesen bekommen würde, so dass damit alle

Mehrsitze schon „ausgeglichen“ sind, ohne dass es tatsächlich zu Ausgleichsmandaten kommt. Geht A jetzt z.B. mit E eine Koalition ein, so hat diese Koalition mit lediglich 46 000 der Stimmen eine Mehrheit von 4:3 Sitzen, obwohl die Opposition auf insgesamt 54 000 Stimmen kommt.

Natürlich ist dieses Beispiel konstruiert und stilisiert, es ist genau so konstruiert, um eben den systematischen Bias zu Gunsten der Partei aufzuzeigen, die Überhangmandate erzielt. Dieser fällt noch einmal besonders groß aus, wenn diese Partei zugleich die größte Partei ist, was in der Regel der Fall ist.

Der entscheidende Punkt ist folgender: Für *jeden* „Preis in Zweitstimmen“, der zwischen den Höchstzahlen 10 000 und 7 500 liegt, erhalte Partei A die drei Mandate, die ihr zugeteilt werden müssen. Fällt dieser Preis unter 9 500, dann erhalte auch Partei B ein weiteres Mandat als Ausgleichsmandat, bei einem Preis von weniger als 9 000 fiele ein weiteres Ausgleichsmandat für C an. Auch intuitiv erscheint einem die letzte Verteilung gerechter als die erste. Dies bestätigt sich auch, wenn man ein sehr grobes Maß an Disproportionalität berechnet, nämlich die Summe der absoluten Distanzen zwischen dem relativen Stimmenanteil und dem rel. Sitzanteil, jeweils in Prozent gemessen, wie in Tabelle 2 geschehen.

Tabelle 2:

	A	B	C	D	E	Disproportionalität
abs. Stimmenzahl	30 000	19 000	18 000	17 000	16 000	
rel. Stimmenanteil	30	19	18	17	16	
Sitzverteilung-10000	3	1	1	1	1	
rel Sitzvert-10000	42,9	14,3	14,3	14,3	14,3	25,7
Sitzverteilung-9000	3	2	2	1	1	
rel Sitzvert-9000	33,3	22,2	22,2	11,1	11,1	21,6

Dass die Sitzverteilung sich so deutlich dem Ideal der Proportionalität annähern würde, wenn man auch den Parteien B und C noch ein Ausgleichsmandat gäbe, liegt vor allem am hier

gewählten d'Hondt-Verfahren für die Sitzverteilung, das große Parteien erst einmal bevorzugt<sup>2</sup>. Die inklusive der Überhangmandate zustande kommende Verteilung ist ja identisch mit der Verteilung, die sich bei d'Hondt ergeben hätte, wenn wir von vorneherein 7 Sitze verteilt hätten. Der Bias zugunsten der Partei, die Überhangmandate erzielt hat, fällt eben besonders stark aus, wenn das Zuteilungsverfahren d'Hondt ist, da hier große Disproportionalitäten auftreten können. Das Problem einer Kombination der geltenden Ausgleichsregel mit d'Hondt besteht darin, dass auf diese Weise sozusagen gerade diejenigen Verteilungen „herausgefischt werden“, die auch innerhalb des Geltungsbereichs der d'Hondt-Regel zu den am extremsten verzerrten gehören.

In dem hier beschriebenen Zusammenhang geht es aber, wie gesagt, nicht um die durch die Zuteilung erzeugte Disproportionalität an sich. Dass diese bei d'Hondt besonders stark ist, ist ein anderes Thema, auf das ich weiter unten eingehen werde. Kein Verfahren wird eine hundertprozentige Proportionalität gewährleisten können, da Sitze nun einmal nur in ganzer Form verliehen werden können, jedes Verfahren produziert also aufgrund von Rundungseffekten „Verlierer“ und „Gewinner“. Das Problem mit dem aktuellen Ausgleichsverfahren ist daher nicht, dass es Gewinner und Verlierer produziert, sondern dass die Partei mit den Überhangmandaten immer zu den Gewinnern gehören wird, es aber keinen Grund gibt, diese Partei systematisch zu bevorzugen.

Eine Lösung dieses Problems könnte z.B. so aussehen: Es wird ein kritischer Referenzwert geschaffen, der relevante „Preis in Zweitstimmen“, der z.B. als der Mittelwert der beiden Höchstzahlen berechnet werden könnte, bei der die Partei mit den Mehrsitzen genau die vollständige Sitzzahl, also die Anzahl ihrer Direktmandate, erhalten würde bzw. einen Sitz mehr. Die kritische Höchstzahl für drei Sitze von Partei A wäre 10 000, die Höchstzahl für vier Sitze für Partei A 7 500, der Mittelwert würde demnach 8 750 betragen. Für jede Höchstzahl über diesem Referenzwert wird dann ein Sitz verteilt. Im gewählten Beispiel würde dies in der Tat dazu führen, dass Partei B und Partei C einen zusätzlichen Sitz erhalten würden.

Die Abschaffung des Bias wäre meiner Ansicht nach schon aus Fairnessgründen geboten. Sollte man aus bestimmten Gründen jedoch darauf verzichten, dann sollte man allerdings

---

<sup>2</sup> vgl. Balinski, Michel L./Young, H. Peyton, 1982: Fair Representation. Meeting the Ideal of One Man, One Vote, New Haven/London; Behnke 2007, a.a.O., S. 115-125. Man kann diesen Bias zu Gunsten der großen Parteien unter anderem auch so interpretieren, dass die Wahrscheinlichkeit, dass bei einer gegebenen Sitzzahl der letzte zu verteilende Sitz auf die größte Partei fällt, besonders hoch ist. Allerdings macht dieser Effekt nur einen Teil des Vorteils aus, den d'Hondt großen Parteien gewährt.

zumindest darauf achten, dass der Bias so gering wie möglich ausfällt. Ein Weg hierzu wäre die Ersetzung von d'Hondt durch Sainte-Laguë, das inzwischen auch bei den Bundestagswahlen verwendet wird.

## 5. Ersetzung der Sitzzuteilung nach d'Hondt durch Sainte-Laguë (Vorschlag Grüne und SSW)

Die Verminderung des Bias beim Ausgleich der Überhangmandate ist nur ein Grund, warum man die Verrechnungsformel d'Hondt durch Sainte-Laguë ersetzen sollte. Wichtiger ist noch, dass schon bei der Grundzuteilung diese Verfahren verwendet werden. Dabei ergibt sich bei d'Hondt ein deutlicher Bias zu Gunsten großer Parteien, d.h. diese werden tendenziell überproportional mit Sitzen ausgestattet, während kleine Parteien im Mittel einen geringeren Sitzanteil erhalten als ihnen nach ihrem Stimmanteil zustehen würde. Je kleiner die Parlamentsgröße, desto deutlicher dieser Bias. Außerdem gilt, dass dieser Vorteil größer ausfallen kann, als eine bloße Aufrundung bewirken würde. Wenn z.B. einer Partei aufgrund ihres Stimmenanteils exakt 36,7 Sitze zustehen würden, so kann es sogar sein, dass sie nicht „nur“ 37 Sitze, sondern sogar 38 oder 39 erhalten könnte, wenn es mehr als drei Parteien gibt und sich die Stimmenanzahlen entsprechend verteilen. Das d'Hondt-Verfahren bevorzugt daher große Parteien in einem nicht zu rechtfertigenden Maß mit entsprechend starken Verletzungen des Gebots der Erfolgswertgleichheit. Eine Ersetzung durch das biasfreie Sainte-Laguë-Verfahren scheint mir daher unbedingt angebracht.

Um noch einmal ein Urteil des US Supreme Courts zu erwähnen: Nur solche Abweichungen vom Gleichheitsstandard sind zulässig, „which are unavoidable despite a good-faith effort to achieve absolute equality, or for which justification is shown.“<sup>3</sup>. Auch wenn sich bei uns das Gleichheitsprinzip auf den Erfolgswert bezieht und nicht auf die politische Repräsentation durch den Wahlkreisabgeordneten, diese Prinzipien für die Umsetzung einer durch die Verfassung gebotenen Norm sollten genauso gelten. Tatsächlich sieht das Bundesverfassungsgericht dementsprechend auch Abweichungen von der Erfolgswertgleichheit nur „in Grenzen“ (BVerfGE 1, 208: 249) oder gar „engen Grenzen“ (BVerfGE 79, 169: 172) und nur unter Vorliegen eines „zwingenden Grund[es]“ (BVerfGE 1, 208: 249) als akzeptabel an. Dies gilt noch stärker für das Wahlsystem von Schleswig-

---

<sup>3</sup> Kirkpatrick v. Preisler, 394 U.S. 526, 530-31 (1969)

Holstein, das ja sogar in der Verfassung selbst explizit als Verhältniswahlssystem charakterisiert wird.

Wenn der Gesetzgeber also die Wahl zwischen zwei Verfahren besitzt, deren Aufwand bei der praktischen Umsetzung sich in keiner Weise unterscheidet, von denen aber das eine den Wahlrechtsgrundsatz der Erfolgswertgleichheit grundsätzlich besser zu garantieren versteht, so erscheint es mir dringend geboten, das überlegene System, also Sainte-Laguë, zu nehmen.

Gelegentlich wird dabei das Argument der größeren Transparenz zu Gunsten des d'Hondt-Systems ins Feld geführt. Es wird unterstellt, dass die Wähler bei diesem System die Verrechnung ihrer Stimme besser nachvollziehen könnten als bei dem Sainte-Laguë-System. Hierzu lässt sich bemerken, dass die Kenntnisse der Bürger über ihr Wahlsystem als rudimentär bezeichnet werden müssen<sup>4</sup>, eine Erkenntnis, die ich leider aus langjähriger Erfahrung auch in Bezug selbst auf Abiturienten bestätigen kann.

Es scheint mir persönlich aber auch letztlich nicht so bedeutend, ob die Bürger die spezifische Weise, wie ihre Stimmen in Sitze umgerechnet werden, genau verstehen. Was die Bürger aber intuitiv sehr wohl verstehen, ist die Bedeutung des Gleichheitsgrundsatzes, der im Sinne von „One man one vote“ auch von ihnen so verstanden wird, dass ihre Stimme denselben Einfluss auf das Ergebnis ausüben sollte wie jede andere<sup>5</sup>. Es kommt beim Design des Wahlsystems daher nicht so sehr darauf an, dessen Wirken nachvollziehbar zu machen, sondern darauf, dass dieses Wirken im Sinne der Verwirklichung des Fairnessgebots funktioniert, das sich im Gebot der Erfolgswertgleichheit ausdrückt. Der Bürger vertraut darauf, dass das Wahlsystem in diesem Sinne wirkt. Aus diesem Grund ist das Wahlsystem zu bevorzugen, dass diesem Vertrauen am ehesten gerecht wird. Auch dieses Argument spricht also letztlich für die Wahl der Verrechnungsmethode von Sainte-Laguë.

Die überwiegende Anzahl der Wähler versteht die spezifische Transformation von Stimmen in Sitze nicht und sie interessiert sich auch nicht besonders dafür. Die Bürger richten ihr Augenmerk nicht auf den Prozess der Umrechnung von Stimmen in Sitze, sondern auf das Ergebnis. Sie sind daher sehr wohl sensibel in Bezug auf Ergebnisse, die ihren intuitiven Gerechtigkeitsempfindungen widerstreben und auch inkonsistent erscheinen. Der Grundsatz der Verhältniswahl muss daher zumindest in dem elementaren Sinne gelten, dass mehr

---

<sup>4</sup> Schmitt-Beck, Rüdiger (1993): Denn sie wissen nicht, was sie tun... Zum Verständnis des Verfahrens der Bundestagswahl bei westdeutschen und ostdeutschen Wählern. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 393-415

<sup>5</sup> Die Abweichung von diesem Grundsatz bei der 5%-Klausel lässt sich genau mit einem „zwingenden Grund“ begründen, nämlich der Aufrechterhaltung der Regierungsbildungsfähigkeit. Ein zwingender Grund für die Wahl von d'Hondt gegenüber Sainte-Laguë lässt sich aber nicht finden.

Stimmen mehr Sitze (so genannte Monotoniebedingung) bedeuten. In diesem Sinn hat auch das Bundesverfassungsgericht den Effekt des „negativen Stimmgewichts“ als „widersinnig“ bezeichnet<sup>6</sup>. Genauso widersinnig aber empfinden es die Bürger beim Vergleich zwischen Parteien, wenn eine Partei mit mehr Stimmen als eine andere dennoch weniger Sitze erhält. Im Sinne logischer Konsistenz sollte dies aber dann auch für Parteienbündnisse gelten. Die bestmögliche Einhaltung des Monotonieprinzips auch in Bezug auf Parteienbündnisse (Parteienbündnisse mit mehr Stimmen haben insgesamt auch mehr Sitze) ist aber dann gewährleistet, wenn die bestmögliche Annäherung an das Proporzprinzip erzielt wird, was eben durch Sainte-Laguë verwirklicht wird. Die Diskussion zwischen d'Hondt und Sainte-Laguë ist daher keine weltabgewandte Debatte um ein unwesentliches Detail, das lediglich von mathematikversessenen Perfektionisten beachtet wird. Denn jede Verletzung der Monotoniebedingung, die zu einer Umkehrung von Mehrheitsverhältnissen führt und womöglich in letzter Konsequenz zu einer Regierungskoalition, die weniger Stimmen als die Opposition erhalten hat, führt zu vorhersehbaren Schwierigkeiten, das zustande gekommene Ergebnis den Bürgern als im Sinne der Logik von Wahlen intendiertes Ergebnis erklären zu können. Dass dies Konsequenzen für die Legitimation von Regierungen durch Wahlen hat, liegt meines Erachtens auf der Hand. Man kann sich hier nicht auf eine rechtspositivistische Haltung zurückziehen, die die Legitimation ausschließlich auf das Verfahren bezieht, von der sie sich herleitet, selbst wenn das Verfahren sinnwidrige Ergebnisse produziert. Denn das oben erwähnte Vertrauen erodiert, wenn solche sinnwidrige Ergebnisse zustande kommen, und damit auch die Bereitschaft von Bürgern, die Autorität von gewählten Regierungen anzuerkennen. Die Bewegung um „Stuttgart 21“ hat deutlich vor Augen geführt, wie stark diese Autorität von Regierungen bei bestimmten Maßnahmen angeschlagen sein kann. Ein angreifbares Verfahren der Legitimation der Regierung würde das Ausmaß dieses Autoritätsverlusts sicherlich noch erhöhen. Die beste Versicherung gegen eine solche Legitimationskrise besteht in einem Verfahren, dessen Ergebnisse unbestritten sind.

## 6. Anzahl der Direktmandate

Derzeit sind 40 der 69 Mandate des Landtags in Schleswig-Holstein Direktmandate. Die CDU errang 2009 31,5% der Zweitstimmen, wonach ihr 23 der 69 Sitze nach dem Proporzprinzip nach d'Hondt zugestanden haben. Da die CDU aber 34 Direktmandate gewonnen hatte,

---

<sup>6</sup> BverfG 2 BvC 1/07, Rn 103

entstanden 11 Überhangmandate. Die 34 Direktmandate der CDU entsprachen einem Anteil von Direktmandaten von 34/40 bzw. 85%.

Überhangmandate entstehen, wenn eine Partei mehr Direktmandate gewinnt, als ihr nach ihrem Zweitstimmenanteil zustehen würden. Der im Vergleich zur Bundesebene besonders hohe Anteil von Direktmandaten von 40/69 bzw. 58% erleichtert das Zustandekommen von Überhangmandaten. Eine Partei mit 50% der Zweitstimmen müsste 35 der 40 Direktmandate gewinnen, damit Überhangmandate entstehen, eine Partei mit 40% der Zweitstimmen nur 28, eine Partei mit 30% sogar nur 21. Entscheidend ist jedoch der Anteil der Direktmandate, den eine Partei erringt, denn es gilt folgende Faustregel: Wenn der Anteil an Direktmandaten an allen Direktmandaten, den eine Partei erzielt, höher ausfällt als der Quotient aus der regulären Mandatszähl und der Anzahl der Direktmandate, multipliziert mit ihrem Zweitstimmenanteil, dann entstehen Überhangmandate. Dieser Quotient beträgt bei 40 Direktmandaten 69/40 bzw. 1,725 bei 35 Direktmandaten 69/35 usw. Mit Hilfe dieser Faustregel kann man den Anteil der Direktmandate in Prozent ausrechnen, den die Parteien gewinnen müssten, damit Überhangmandate entstehen. Diese Zahlen sind in Tabelle 3 aufgeführt. Eine Partei mit 40% der Zweitstimmen müsste also z.B. bei insgesamt 40 Direktmandaten 69% der Direktmandate gewinnen, damit Überhangmandate entstehen und bei insgesamt 35 Direktmandaten 79%. Bei 27 Direktmandaten müssten sie über 100% der Direktmandate erhalten, was unmöglich ist.

Tabelle 3:

Anzahl Direktmandate	Anteil an Zweitstimmen			
	50%	40%	35%	30%
40 (aktuell)	86%	69%	60%	52%
35 (Vorschlag CDU, FDP, SPD)	99%	79%	69%	59%
27 (Vorschlag Grüne und SSW)	(128%)	(102%)	89%	77%

(Die Multiplikation des Anteils mit der Gesamtzahl der Direktmandate ergibt oft keine ganze Zahl, d.h. der tatsächlich benötigte Anteil liegt daher noch etwas höher, so dass das Produkt aus diesem Anteil und der Gesamtzahl die nächsthöhere ganze Zahl ergibt, die über der Mandatszähl liegt, die der Partei aufgrund der Zweitstimmen zusteht.)

Dass in den letzten Jahren sowohl auf der Bundesebene als auch in den Bundesländern die Anzahl der Überhangmandate tendenziell stark zugenommen hat, liegt an der neuen Struktur eines sich herauskristallisierenden 5-Parteiensystems bzw. in Schleswig-Holstein sogar eines 6-Parteiensystems. Die deutliche Zunahme der kleinen Parteien, vor allem Grüne, FDP und Linke, und die gleichzeitige drastische Abnahme der großen Parteien führt dazu, dass die stärkste Partei inzwischen häufig nur noch wenig mehr als 30% der Zweitstimmen auf sich vereinigen kann. Aufgrund der größeren Parteienzahl können aber inzwischen auch diese relativ kleinen „großen“ Parteien immer noch einen sehr großen Anteil der Direktmandate erzielen, wenn sich die Stimmen der übrigen Parteien auf eine für sie günstige Weise verteilen. Man kann als grobe Schätzung davon ausgehen, dass ein Vorsprung der größten Partei zwischen 8 und 10 Prozentpunkten vor der zweitstärksten Partei genügt, damit sie annähernd alle Direktmandate gewinnen kann<sup>7</sup>.

Eine Partei mit z.B. 35% der Zweitstimmen hat also gute Chance, alle oder fast alle Direktmandate zu gewinnen, wenn die zweitstärkste Partei höchstens 27-28% der Stimmen hat. Genau diese Art von Konstellationen ist aber in Zukunft immer häufiger zu erwarten.

Die Abnahme der großen Parteien ist nicht ein kurz- oder mittelfristiger Trend, der sich genauso wieder umdrehen kann, sondern beruht auf tiefgreifenden sozialen Veränderungen, die sich seit Jahrzehnten vollziehen und nicht umkehrbar sind. Vor allem die sozialstrukturell bedingte Einbettung in bestimmte Milieus, die dann auch politisch homogen sind (Arbeiter wählen SPD, Katholiken wählen CDU), hat in den letzten Jahrzehnten dramatisch abgenommen. Dies spiegelt sich besonders deutlich in der kontinuierlichen Abnahme der so genannten Parteiidentifikation wieder<sup>8</sup>. Bürger sind immer seltener einer Partei mehr oder weniger ihr ganzes Leben verbunden, sie wechseln immer häufiger je nach aktuellem und personellen Angebot der Parteien zwischen den Wahlen ihre Präferenzen. Die neue Struktur der Parteienlandschaft muss in ihren grundsätzlichen Wesenszügen (relativ schwache große Parteien, relativ starke kleine Parteien) daher als zumindest mittelfristig (d.h. die nächsten 15 bis 20 Jahre) mehr oder weniger stabil angesehen werden. Dies heißt natürlich nicht, dass Wahlergebnisse von mehr als 40% einer großen Partei grundsätzlich ausgeschlossen werden können, nur werden diese die Ausnahme sein und sich nicht über mehrere Wahlen erhalten lassen.

---

<sup>7</sup> Behnke, Joachim: Überhangmandate und Parteienstruktur, in: Frank Brettschneider/ Jan van Deth/ Edeltraud Roller (Hg.), Die Bundestagswahl 2002. Wiesbaden 2004, S. 327ff.

<sup>8</sup> Informationsdienst soziale Indikatoren, Ausgabe 26, Juli 2001

Gehen wir von dem realistischen Szenario einer Partei aus, die 35% der Zweitstimmen erhält und mindestens 8% vor der zweitstärksten Partei liegt: Eine solche Partei könnte dann mit annähernd allen Direktmandaten rechnen. Nach ihrem Zweitstimmenanteil würden dieser Partei ungefähr 24 oder 25 Sitze zustehen. Bei insgesamt 35 Direktmandaten käme es also zu ungefähr 10 Überhangmandaten. Bei nicht gedecktem Ausgleich, idealerweise ohne Bias, würden zwischen 16 und 19 Ausgleichsmandate hinzukommen, insgesamt also könnte das Parlament um knapp 30 Sitze auf fast 100 Sitze ansteigen. Es lassen sich aber auch durchaus realistische Szenarien vorstellen, bei denen die Gesamtzahl sogar auf ca. 110 Sitze ansteigen könnte.

Bei einer Anzahl von 27 Direktmandaten würden diese Zahlen natürlich entsprechend niedriger ausfallen. Es entstünden im obigen Szenario ungefähr noch zwei Überhangmandate zuzüglich dreier Ausgleichsmandate, also statt ca. 30 zusätzlicher Sitze nur noch ca. 5 zusätzliche Sitze.

Der Vorschlag der Grünen und des SSW erscheint mir daher zwingend dem Vorschlag von CDU, FDP und SPD vorzuziehen. Zwar kann man die Verfassungswidrigkeit einer außergewöhnlichen Erhöhung der regulären Sitzzahl durch Überhangmandate und Ausgleichsmandate dadurch beheben, dass man die Angabe der regulären Sitzzahl aus der Verfassung streicht, wie von CDU, FDP und SPD vorgesehen. Aber dennoch sind größere Schwankungen der Sitzzahlen von Wahl zu Wahl mit bedeutenden Nachteilen verbunden. Die reguläre Sitzzahl wäre ja immer noch im Landeswahlgesetz vorhanden und wenn die tatsächlich Größe des Parlaments regelmäßig von der durch Gesetz beabsichtigten in größerem Maße abweicht, erhält dies absurde und willkürliche Züge. Nicht zuletzt wären die zusätzlich entstehenden Kosten für das Land erheblich. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die reguläre Sitzzahl erst 2003 von 75 auf 69 Sitze reduziert wurde, wohl gerade auch wegen der Kostengründe, würde es absurd anmuten, ein Gesetz beizubehalten, das vermutlich die Sollzahl *durchschnittlich* um deutlich mehr als 10 Sitze anheben würde.