

Wahlen

Rupert Schick
Michael F. Feldkamp

Herausgeber:

Deutscher Bundestag
Referat Öffentlichkeitsarbeit
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Satz, Layout, Gestaltung:

Marc Mendelson, Berlin

Lektorat:

Georgia Rauer, Berlin

Druck:

SDV Saarbrücker Druckerei & Verlag GmbH

6., aktualisierte Auflage

Stand: Januar 2005

Abbildungen von: Zahlenbilder,

Erich Schmidt Verlag,

Nr. 86131 (S.13), 86130 (S.20),

88616 (S.22), 88500 (S.26),

88501 (S.27)

Nachdruck, auch auszugsweise,
nur mit Quellenangabe gestattet.

Inhaltsverzeichnis

I. Wahlen in Deutschland – Ein geschichtlicher Überblick	5
II. Bedeutung des Wahlrechts für die Demokratie	8
III. Grundlagen des Wahlrechts	9
1. Wahlrechtsgrundsätze	9
2. Wahlrechtssysteme	10
a) Mehrheitswahlrecht	10
b) Verhältniswahlrecht	10
3. Auszählverfahren	11
a) Das d'Hondtsche Verfahren	11
b) Das Verfahren Hare/Niemeyer	12
IV. Wahlen zum Deutschen Bundestag	14
1. Wahlrechtssystem bei den Bundestagswahlen	14
2. Besonderheiten des Wahlrechts der Bundesrepublik	16
a) Wahlkreise	16
b) Fünf-Prozent-Sperrklausel – Grundmandatsklausel	20
c) Überhangmandate	22
3. Wahlablauf	24
4. Die Bundestagswahlen im Überblick	25
V. Das Wahlrecht in der weiteren Entwicklung	32
Quellen und Literaturhinweise	34
Stichwortverzeichnis	35

Liebe Leserin, lieber Leser,

schön, dass Sie unsere Broschüre über das Thema »Wahlen« in die Hand genommen haben. Kommen wir gleich zur Sache. Wir möchten Ihre Neugier verstetigen mit der Frage: Warum eigentlich dürfen – und sollten – wir immer wieder wählen?

Eigentlich einfach: Nach demokratischem Grundverständnis liegt die Staatsgewalt in der Hand des Volkes. Damit es in der modernen Demokratie zu einer organisierten Staatstätigkeit kommen kann, muss diese Staatsgewalt durch Wahlen auf solche Bürgerinnen und Bürger übertragen werden, die sich um ein Mandat bewerben und die erforderliche Stimmenzahl auf sich vereinigt haben. Ein solches Mandat kann seiner Natur nach nur zeitlich begrenzt sein, damit die Wählerinnen und Wähler ihre Entscheidung überprüfen und gegebenenfalls ändern können.

So kommt der Bundestag durch direkte Wahlen zustande. Dieser nimmt die Gesetzgebung wahr, bestellt die Bundesregierung durch die Wahl des Bundeskanzlers und kontrolliert die Regierung. An der Bestimmung der Richterinnen und Richter für die im Grundgesetz vorgesehenen Bundesgerichte wirkt der Bundestag im Rahmen der gesetzlichen Verfahren mit.

So geht alles staatliche Handeln – Gesetzgebung, Regierung und Rechtsprechung – auf den Wählerauftrag zurück und wird durch ihn legitim, also rechtmäßig.

Wir Deutschen sind alle vier Jahre aufgerufen, den Deutschen Bundestag neu zu wählen. Diese Wahlen vollziehen sich nach den Regeln des Bundeswahlgesetzes, das seit 1949 in seinen wesentlichen Grundlagen unverändert geblieben ist und von den Bürgerinnen und Bürgern längst angenommen wurde. Auch eine Reihe ausländischer Staaten haben im Laufe der letzten Jahrzehnte bei unserem Wahlrecht »Anleihen« gemacht und es ganz oder teilweise übernommen. Also keine Probleme mit dem Wahlsystem?

Als Europäer werden wir seit 1979 alle fünf Jahre aufgerufen, das Europäische Parlament neu zu wählen. Für diese Wahlen ist es erst jetzt, durch Beschluss des Europäischen Parlaments vom 12. Juni 2002, gelungen, für die Wahlen ab 2004 ein einheitliches Wahlverfahren zu schaffen, welches vom Deutschen Bundestag am 27. Juni 2003 ratifiziert worden ist. Bisher waren die Abgeordneten mit den recht unterschiedlichen Wahlsystemen ihres jeweiligen Heimatlandes zusammengetroffen. Dabei wissen wir, dass je nach-

I. Wahlen in Deutschland – Ein geschichtlicher Überblick

dem, welches Wahlsystem angewandt wird, unterschiedliche Wahlergebnisse und somit gegebenenfalls sogar unterschiedliche politische Mehrheiten zustande kommen. Bringen daher die unterschiedlichen Wahlsysteme in gleichem Maße den Wählerwillen unverfälscht zum Ausdruck?

Wir versuchen, auf den folgenden Seiten zu dieser und mancher anderen Frage zum Thema Wahlen eine Erklärung zu geben, wenn Sie sich die kleine Mühe des Weiterlesens machen.

Das Wort »Wahlen« geht auf das indogermanische »uel« zurück, das soviel wie »wollen« bedeutet. In der Tat entspricht eine Wahl einer Willenskundgebung derer, die wählen. Wahlen setzen voraus, dass es Wahlberechtigte gibt, also jene, denen das Recht zugesprochen wird, zu wählen.

Ein Wahlrecht kennen wir für die unterschiedlichsten Gremien und Gemeinschaften. Bereits in der griechisch-römischen Antike gehörten Wahlen zu den wesentlichen Merkmalen einer Demokratie; schon damals wurden die Volksvertreter durch Wahlen legitimiert, ihre Herrschaft auszuüben.

Im 19. Jahrhundert wurden die Landtage in Deutschland meist nach dem absoluten Mehrheitswahlrecht gewählt. In Preußen bestand das Dreiklassenwahlrecht (ein so genanntes Privilegienwahlrecht) mit einem indirekten Wahlverfahren bis 1918: Die Wählerschaft war nach der Höhe ihrer Steuerzahlungen in drei Abteilungen eingeteilt; die Wähler mussten öffentlich die Wahlmänner wählen. Das Stimmengewicht des Wählers richtete sich nach der Zahl der Mitwähler in der jeweiligen Steuerklasse.

Otto Fürst von Bismarck (1815–1898, 1871–1890 Reichskanzler) führte für den

Reichstag des Norddeutschen Bundes das allgemeine, gleiche, unmittelbare und geheime Wahlrecht ein. Diese Wahlrechtsgrundsätze wurden auch für das Wahlrecht zum Reichstag des 1871 gegründeten Deutschen Reiches übernommen. Wählbar und wahlberechtigt waren die mindestens 25 Jahre alten Männer, nicht jedoch die Frauen. Wurde die absolute Mehrheit nicht erreicht, so entschied eine Stichwahl zwischen den beiden Bewerbern, die die meisten Stimmen auf sich vereinigen konnten. Die 397 Wahlkreise im Deutschen Reich von 1871 bis 1918 waren so geschnitten worden, dass auf 100.000 Einwohner (entsprechend der Volkszählung von 1864) ein Mandat im Reichstag entfiel. Jeder Bundesstaat enthielt entsprechend seiner Bevölkerungszahl Mandate im Reichstag. Unberücksichtigt blieb während des Kaiserreiches (bis 1918) die Bevölkerungsver-schiebung, die insbesondere durch die Industrialisierung begünstigt wurde. Sehr bald ergab sich ein starkes Missverhältnis im Hinblick auf die Anzahl der Wähler im Verhältnis zu den einzelnen Wahlkreisen. Beispielsweise entfiel schon um 1890 in Schaumburg-Lippe auf 11.000 Wähler ein Reichstagsmandat, während der Wahlkreis Berlin-Nord-Nordwest mit 220.000 Wählern auch nur ein Mandat erhielt. Von einer Gleichheit des Stimmengewichts konnte nicht mehr die Rede sein. Eine Initiative der Reichsregierung, das Verhältniswahlrecht einzuführen, kam wegen des

Erlöschens des Kaiserreiches nicht mehr zum Tragen.

Wahlgeheimnis und Wahlfreiheit wurden in Deutschland erst 1903 mit der Einführung von Wahlumschlägen und Wahlkabinen garantiert und 1913 durch eine verbindliche Regelung hinsichtlich der Beschaffenheit von Wahlurnen ergänzt.

Die Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919 schuf für alle Reichstags-, Landtags- und Gemeindewahlen die allgemeinen Verfassungsgrundlagen. Demnach wurde in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl von allen reichsdeutschen Männern – und erstmals auch – Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt. Soldaten blieben jedoch noch bis 1945 vom aktiven und passiven Wahlrecht ausgeschlossen, sie konnten weder wählen, noch gewählt werden.

Die Einführung des Verhältniswahlrechts ermöglichte die Berücksichtigung jeder Stimme, brachte aber die Gefahr einer starken Aufsplitterung der Mandate mit sich, da auch kleine Parteigruppen Abgeordnete entsenden konnten. Das erschwerte wiederum eine Mehrheitsbildung in den Parlamenten.

1948, drei Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges, ermächtigten die drei

westalliierten Besatzungsmächte die Ministerpräsidenten der Länder, einen Parlamentarischen Rat einzuberufen. Dieser am 1. September 1948 konstituierte Rat sollte für einen westdeutschen Staat eine Verfassung (Grundgesetz) ausarbeiten. Darüber hinaus beschloss der Parlamentarische Rat, ein Wahlgesetz zu erlassen. Von den im Parlamentarischen Rat vertretenen Parteien engagierte sich die SPD für ein Verhältniswahlrecht, während die FDP ein absolutes Mehrheitswahlrecht in Anlehnung an die Wahlgesetze des Kaiserreiches vorschlug und die CDU/CSU ein relatives Mehrheitswahlrecht wünschte.

Den Wahlgesetzentwurf des Parlamentarischen Rates lehnte die CDU/CSU-Fraktion ab, da er das Verhältniswahlrecht, bereichert durch Elemente der Persönlichkeitswahl, umsetzte. Erst die Konferenz der Ministerpräsidenten am 15. Juni 1949 konnte den Entwurf mit der Einfügung der Fünf-Prozent-Sperrklausel wesentlich modifizieren.

Im Laufe des über 50-jährigen Bestehens der Bundesrepublik Deutschland ist das Wahlgesetz mehrfach durch Bundesgesetze geändert worden. Zu den wichtigsten Änderungen gehörten:

- die Einführung des Zweitstimmensystems 1953;
- die Ermöglichung der Briefwahl 1956;
- die Neuzuschneidung der Wahlkreise unter Berücksichtigung der Bevölke-

rungsab- und -zuwanderungen 1965 und 1980;

- das Herabsetzen des Alters für das passive Wahlrecht von 25 Jahren auf 21 Jahre (1969) und auf 18 Jahre (1972);
- die Senkung des Alters für das aktive Wahlrecht von 21 auf 18 Jahre 1970;
- die Ablösung des d'Hondtschen Höchstzahlverfahrens durch den Verrechnungsmodus der mathematischen Proportion von Hare/Niemeyer 1985;
- die Einführung des Wahlrechts der im Ausland lebenden Deutschen 1985;
- die Neuzuschneidung der Wahlkreise aufgrund der Verkleinerung der Mandatszahlen des Bundestages 2002 und der Wählerfluktuation.

Für die ersten gesamtdeutschen Wahlen am 2. Dezember 1990 wurden Sonderregelungen getroffen. Der Gesetzgeber teilte das vereinte Deutschland in zwei Wahlgebiete mit jeweils getrennt anzuwendenden Fünf-Prozent-Hürden in den alten und den neuen Ländern. Damit war es zwei Parteien der fünf neuen Länder – dem Bündnis 90/DIE GRÜNEN und der PDS, der Nachfolgeorganisation der SED – möglich, in den Deutschen Bundestag einzuziehen.

II. Bedeutung des Wahlrechts für die Demokratie

Wahlen und die Art ihrer Durchführung sind wesentliches Merkmal und notwendiger Bestandteil jeder Demokratie. Anders als in Ländern mit totalitären Regimen, in denen keine Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen politischen Richtungen besteht, beruht die demokratische Ordnung in der Bundesrepublik auf dem Recht des Volkes, durch Wahlen regelmäßig über die Machtverteilung im Staat zu entscheiden. Entsprechend heißt es im Artikel 20 Absatz 2 des Grundgesetzes: »Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volk in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.«

In der Demokratie übt der mündige Bürger »Staatsgewalt« aus, wenn er wählen geht, also von seinem aktiven Wahlrecht Gebrauch macht. Rein technisch betrachtet, sind Wahlen Mittel zur Bestellung von Personen in ein Amt oder zur Bildung von Körperschaften. Dazu bedarf es eines bestimmten Verfahrens, einer Bestellungs-technik und eines Wahlsystems. Diese müssen durch eine gesetzliche oder eine verfassungsrechtliche Regelung beschlossen werden. Das Verfahren und das Ergebnis müssen transparent sein, damit der Wähler die Rechtmäßigkeit einer Wahl an-

erkennt. Nur dann sind die Entscheidungen legitimiert. Entsprechend sagt der spanische Philosoph Ortega y Gasset in seinem Buch »Aufstand der Massen«: »Das Heil der Demokratie, von welchem Typus und Rang sie immer sei, hängt von einer geringfügigen, technischen Einzelheit ab: vom Wahlrecht. Alles andere ist sekundär. [...] Ohne diese Stütze einer vertrauenswürdigen Abstimmung hängen die demokratischen Institutionen in der Luft.«

In der Bundesrepublik stellen sich in der Regel alle vier Jahre Parteien zur Wahl. Für sie ist die Wahl zum Prüfstein geworden. Der Wähler, um dessen Gunst im Wahlkampf geworben wird, schafft mit seinem Votum die Legitimität für die Regierungsparteien als Trägerinnen der Staatsgewalt. Die regelmäßige Wiederkehr der Wahlen verhelfen den Abgeordneten nur zu einer »Herrschaft auf Zeit«. Das Wahlrecht trägt wesentlich zum Bestand und der Kontinuität eines demokratischen Gemeinwesens bei.

III. Grundlagen des Wahlrechts

1. Wahlrechtsgrundsätze

Entscheidend für das Wahlrecht ist, dass es von der Bevölkerung als gerecht und sachgemäß empfunden wird. Nur dann hat eine Wahlentscheidung ihre legitimierende Wirkung, und der gewählte Abgeordnete kann im Sinne der vom Grundgesetz geforderten repräsentativen Demokratie die »Herrschaft des Volkes« ausüben.

Im Artikel 38 des Grundgesetzes sind so genannte Wahlrechtsgrundsätze festgelegt worden, die der Reichsverfassung von 1918 entnommen wurden und – für Männer – bis in das Jahr 1849 zurückreichen. Die Wahlgrundsätze bilden die Grundlage einer jeden Wahl. Der Artikel 38 lautet:

»Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt.«

Näher betrachtet heißt das:

- Allgemein:

Das Wahlrecht steht mit Vollendung des 18. Lebensjahres allen Staatsbürgern zu, die nicht entmündigt sind und nicht ihre bürgerlichen Ehrenrechte durch ein Gerichtsurteil verloren haben.

- Unmittelbar:

Die Wählerinnen und Wähler wählen ihren Bundestagsabgeordneten direkt. Es werden bei der Wahl keine Wahlmänner und/oder Wahlfrauen zwischengeschaltet.

- Frei:

Es darf auf Wählerinnen und Wähler von keiner Seite ein irgendwie gearteter Druck ausgeübt werden zu Gunsten oder zu Ungunsten des einen oder des anderen Kandidaten oder zu einer Wahlenthaltung.

- Gleich:

Jede abgegebene Stimme hat das gleiche Gewicht für die Zusammensetzung des Bundestages. Das Stimmengewicht der Wahlberechtigten (Zählwertgleichheit der Stimmen) darf nicht abhängig gemacht werden von Besitz, Einkommen, Steuerleistung, Bildung, Religion, Rasse, Geschlecht und politischer Einstellung.

- Geheim:

Niemand darf durch Kontrolle erfahren, wie ein anderer gewählt hat. Allenfalls dürfen Wählerinnen und Wähler selbst bekannt geben, wem sie ihre Stimme gegeben haben. Die geheime Wahl muss rechtlich und organisatorisch gewähr-

leistet sein. Sie sichert die freie Wahlentscheidung der Wahlberechtigten und erfolgt mittels Stimmzettel.

Von den Wahlrechtsgrundsätzen hat der Gleichheitsgrundsatz – aufgrund gesetzlicher, vom Bundesverfassungsgericht bestätigter Regelungen zulässig – Einschränkungen erfahren durch

- a) die Einteilungen der Wahlkreise (siehe S. 16 und 19 f.),
- b) die Fünf-Prozent-Sperrklausel und die Grundmandatsklausel (siehe S. 20 f.) sowie
- c) die Überhangmandate (siehe S. 22 f.).

2. Wahlrechtssysteme

Es wird grundsätzlich zwischen zwei Gruppen von Wahlrechtssystemen unterschieden:

a) Mehrheitswahlrecht

Beim Mehrheitswahlrecht wird zwischen relativem und absolutem Mehrheitswahlrecht differenziert. Der Unterschied besteht darin, dass bei einem relativen Mehrheitswahlrecht der Kandidat in ein Parlament gewählt ist, der in einem Wahlgang die meisten Stimmen erhält (so in Großbritannien und den USA). Demgegenüber ist bei der absoluten Mehrheitswahl der Kandidat gewählt, der mehr als 50 Prozent der Stimmen in einem Wahlkreis erhält. Dabei be-

darf es oft eines zweiten Wahlganges, wenn im ersten Wahlgang kein Kandidat die absolute Mehrheit erreicht.

Im zweiten Wahlgang kann entweder eine Stichwahl zwischen den beiden erfolgreichsten Kandidaten des ersten Wahlganges erfolgen (so seinerzeit im deutschen Kaiserreich und heute in Frankreich), oder der zweite Wahlgang kann eine freie Kandidatenaufstellung und in diesem Fall die Entscheidung mit relativer Mehrheit vorsehen.

Eine Mehrheitswahl begünstigt ein Zweiparteiensystem und schafft eine verhältnismäßig stabile Regierung, da die kleineren Parteien kaum eine Chance haben, ihre Kandidaten in ein Parlament wählen zu lassen. Bei dem absoluten Mehrheitswahlrecht besteht theoretisch sogar die Möglichkeit, dass eine Partei in allen Wahlbezirken mit 51 Prozent siegen könnte und ihr dann alle Mandate im Parlament zufallen könnten. Das Stimmengewicht der Wähler wäre ganz ungleich auf die Mandate aufgeteilt.

b) Verhältniswahlrecht

Beim Verhältniswahlrecht dominiert das Ziel, allen im Volk vorhandenen politischen Richtungen gemäß ihrem Stimmenanteil eine entsprechende Vertretung im Parlament zu ermöglichen. Während beim Mehrheitswahlrecht die zu wählenden Persönlichkeiten im Vordergrund stehen,

kommen beim Verhältniswahlrecht Parteien und politische Richtungen stärker zum Tragen. Die Vielfalt der Parteien kann zwar die Willensbildung in einem Gremium und damit auch eine Regierungsbildung erschweren. Dennoch ist nach heutigem Demokratieverständnis das Verhältniswahlrecht dem Mehrheitswahlrecht überlegen, da es die politischen Kräfteverhältnisse im Parlament am genauesten abbildet.

3. Auszählverfahren

Für das Auszählen der Stimmen sind verschiedene Auszählverfahren entwickelt worden, um die begrenzte Anzahl der Mandate in den Parlamenten dem Wählervotum entsprechend gerecht zu verteilen. Das Auszählverfahren entscheidet über die Umsetzung der Wahlstimmen in Mandate. Die einfachste Umsetzung des Wählerwillens bietet das Mehrheitswahlssystem, bei dem derjenige gewählt ist, der die meisten Stimmen oder mehr als die Hälfte der abgegebenen gültigen Stimmen erhält.

Das Verhältniswahlssystem beziehungsweise das so genannte personalisierte Verhältniswahlssystem – wie es auch für die Bundestagswahlen eingeführt worden ist – erfordert jedoch kompliziertere Stimmenverrechnungsverfahren.

a) Das d'Hondtsche Verfahren

Für die Wahlen zum Deutschen Bundestag wurde von 1949 bis 1985 das d'Hondtsche Auszählverfahren angewandt. Es geht auf den belgischen Mathematiker Victor d'Hondt zurück und zählt zu den so genannten Höchstzahlverfahren. Solche Verfahren sehen vor, dass die von den Parteien erreichten Stimmen im Wahlkreis durch fortlaufende Zahlenreihen dividiert werden. Nach der Größe der entstehenden Quotienten werden die Mandate vergeben.

Das folgende Zahlenbeispiel mag das Verfahren kurz erläutern: In einem Wahlkreis sind zehn Abgeordnete zu wählen. Von 10.000 Stimmen entfallen auf die Partei A 4.160, auf die Partei B 3.380, auf die Partei C 2.460 Stimmen. Teilt man die Zahlen der Reihe nach durch eins, zwei, drei usw., entsteht folgende Reihe:

	Partei A	Partei B	Partei C
:1	4.160 (1)	3.380 (2)	2.460 (3)
:2	2.080 (4)	1.690 (5)	1.230 (7)
:3	1.386 (6)	1.126 (8)	820
:4	1.040 (9)	845 (10)	615
:5	832	676	492

Die höchsten Quotienten werden für die Verrechnung der Mandate berücksichtigt, so dass die Partei A das 1., 4., 6. und 9. Mandat erhält usw. Die Divisorenreihe des d'Hondtschen Auszählverfahrens begünstigt die großen Parteien leicht.

Mit dem 7. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 8. Mai 1985 wurde das d'Hondtsche Auszählverfahren durch das Berechnungsverfahren nach Hare/Niemeyer ersetzt.

b) Das Verfahren Hare/Niemeyer

Bei dem Auszählverfahren nach Hare/Niemeyer werden die zu vergebenden Abgeordnetensitze mit der Zahl der Zweitstimmen der einzelnen Parteien multipliziert und durch die Gesamtzahl der Zweitstimmen aller an der Verteilung teilnehmenden Parteien dividiert. Nun erhält jede Partei so viele Sitze, wie ganze Zahlen auf

sie entfallen. Die dann noch zu vergebenden Sitze werden in der Reihenfolge der höchsten »Reste«, die sich bei der Berechnung ergeben, verteilt. Bei gleichen Zahlenbruchteilen (»Resten«) entscheidet das vom Bundeswahlleiter zu ziehende Los. Nach der so ermittelten Anzahl der Sitze für die einzelnen Listenverbindungen sind diese jeweils parteiintern auf die einzelnen Landeslisten aufzuteilen, was nach dem gleichen Rechenverfahren erfolgt.

Für die Verteilung der Sitze auf die Parteien bei der Bundestagswahl 2002 ergibt sich folgende Berechnung:

Partei	Sitze insg.	Zweit- stimmen nach Parteien	Zweitstimmen insg.	Ganz- zahliger Anteil	»Reste«	Sitze nach dem größten Rest	Sitze insg.
SPD		18.484.560		246,	979977	+1	247
CDU		14.164.183		189,	253604		189
CSU	596 x	4.311.513	: 44.606.036 =	57,	607938	+1	58
GRÜNE		4.108.314		54,	892911	+1	55
FDP		3.537.466		47,	265570		47
		44.606.036		593		+3	596

Die kleineren Parteien schneiden bei dem Verfahren nach Hare/Niemeyer günstiger ab, zumal dann, wenn eine Reststimmeverwertung erfolgt. Bei einer solchen Reststimmeverwertung schlägt der Restquotient zu Buche, wenn er noch relativ hoch ist (über 0,50 Prozent).

Die Unterschiede bei der Sitzverteilung der beiden vorgestellten Auszählverfahren belegt das Schaubild.

Hier wird deutlich, dass das d'Hondtsche Verfahren die großen Parteien leicht begünstigt, während beim Verfahren nach Hare/Niemeyer die kleinen Parteien begünstigt werden.

Von der Wählerstimme zum Mandat

Verfahren der Stimmenverrechnung **nach d'Hondt**

Beispiel: Es sind **11** Sitze zu vergeben

	Partei A	Partei B	Partei C
Stimmenzahl	6 000	3 100	2 950
geteilt durch			
1	6 000 1	3 100 2	2 950 4
2	3 000 3	1 550 6	1 475 8
3	2 000 5	1 033 10	983
4	1 500 7	775	738
5	1 200 9	620	590
6	1 000 11	517	492

Die zu vergebenden Sitze **1** bis **11** werden in der Reihenfolge der Höchstzahlen auf die Parteien verteilt

Sitze	6	3	2
--------------	----------	----------	----------

Vereinfachte Modellrechnung

nach Hare-Niemeyer

Es sind **11** Sitze zu vergeben

Partei A	Partei B	Partei C	
6 000	3 100	2 950	Stimmenzahl

Für jede Partei wird berechnet:
 $\frac{\text{Gesamtzahl der Sitze} \times \text{Stimmenzahl der Partei}}{\text{Gesamtzahl der Stimmen aller Parteien}}$

5,48	2,83	2,69
-------------	-------------	-------------

△ △ △

Vor dem Komma ist abzulesen, wie viele Sitze jede Partei mindestens erhält. Die dann noch zu vergebenden Sitze werden den Parteien in der Reihenfolge der größten Zahlenbruchteile **hinter dem Komma** zugeteilt

5,48	2,83	2,69
-------------	-------------	-------------

▽ ▽ ▽

5	+1	+1
----------	-----------	-----------

Sitze	5	3	3	Sitze
--------------	----------	----------	----------	--------------

ZAHLENBILDER



IV. Wahlen zum Deutschen Bundestag

1. Wahlrechtssystem bei den Bundestagswahlen

Das Wahlrecht für die Bundestagswahlen versucht, die Vorzüge beider Wahlsysteme (des Mehrheits- und des Verhältniswahlrechts) miteinander zu verbinden. Durch die Kombination der beiden Wahlsysteme sprechen wir auch von einem personalisierten Verhältniswahlrecht. Die eine Hälfte der Abgeordneten wird in Einzelwahlkreisen nach relativer Mehrheit, die andere Hälfte unabhängig davon – ohne Verhältnisausgleich mit der ersten Hälfte – nach Listen im Verhältniswahlrecht gewählt. Deswegen gibt es bei den Bundestagswahlen eine Erststimme und eine Zweitstimme. Dazu ist der Stimmzettel in zwei Spalten eingeteilt; in jeder der Spalten kann der Wähler eine Stimme durch Ankreuzen abgeben.

Auf der linken Spalte, also mit seiner Erststimme, kann der Wähler seinen Bundestagskandidaten wählen. Die Reihenfolge der Kandidaten auf dem Stimmzettel erfolgt von oben nach unten nach dem absoluten Stimmenanteil, den die Partei des Bundestagskandidaten bei der vorherigen Bundestagswahl erzielen konnte.

In der rechten Spalte wird mit der Zweitstimme eine Partei gewählt, deren Kandidaten nach einer Landesliste von den Parteien zusammengestellt werden. Dadurch haben die Parteien die Möglichkeit, gezielt bestimmte Frauen und Männer ins Parlament zu bringen. So können auch im Wahlkreis unterlegene Kandidaten und Kandidatinnen bei einem vorderen Listenplatz dennoch ins Parlament einziehen.

Auf dem Wahlzettel wird durch eine Aufschrift ausdrücklich darauf aufmerksam gemacht, dass die Zweitstimme die »maßgebende Stimme für die Verteilung der Sitze insgesamt auf die einzelnen Parteien« ist. Aus diesen Gründen wird klar, warum im Bundestagswahlkampf besonders um die Zweitstimme geworben wird. Die Zweitstimme ist nicht zweitrangig, wie der Name möglicherweise irreführend vermuten lässt. Sie entscheidet vielmehr, wie viele Mandate eine Partei im neuen Bundestag erhält.

Der Bundeswahlleiter ermittelt nach der Anzahl der Zweitstimmen die Bundestagssitze für jede Partei. Dabei wird die Anzahl nach dem Auszählverfahren nach Hare/Niemeyer errechnet (siehe S. 12 f.). Zunächst werden dann die für die einzelnen Parteien abgegebenen gültigen Zweitstimmen ad-

diert. Aufgrund der Fünf-Prozent-Sperre werden bei der Verteilung der Sitze nur die Parteien berücksichtigt, die mindestens fünf Prozent der abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten oder in mindestens drei Wahlkreisen einen Sitz errungen haben (so genanntes Grundmandat). Ansonsten kann die Erststimme nicht berücksichtigt werden (siehe S. 20 f.). Die Höhe der unterschiedlichen Stimmabgaben (so genanntes Stimmensplitting)

stieg von Wahl zu Wahl leicht an. Die Tabelle (Bundestagswahl 2002) zeigt beispielsweise, dass bei 100 Wählern, die mit ihrer Zweitstimme die CDU wählten, mit ihrer Erststimme insgesamt 92,2 Prozent die CDU, 2,5 Prozent die SPD, 0,8 Prozent Bündnis 90/DIE GRÜNEN, 2,9 Prozent die FDP wählten. Bei der Bundestagswahl 2002 wurden die Erst- und Zweitstimme folgendermaßen kombiniert:

Von 100 Wählern, die mit der Zweitstimme nebenstehende Partei wählten, wählten mit der Erststimme:

	SPD	CDU	CSU	GRÜNE	FDP	PDS	Sonstige
SPD	86,4	2,6	0,5	5,4	1,7	2,4	0,4
CDU	2,5	92,2	–	0,8	2,9	0,4	0,5
CSU	3,4	–	92,0	1,1	2,4	0,1	0,7
GRÜNE	59,7	3,3	0,7	31,3	2,8	1,5	0,5
FDP	11,9	32,5	3,6	5,0	44,6	1,0	0,7
PDS	19,6	3,1	0,2	3,1	1,7	70,9	0,8
Sonstige	19,5	22,5	3,6	5,9	10,1	7,5	25,7

Sieht man sich die Verteilung der Zweitstimme auf die unterschiedlichen Parteien an, hat bei den letzten Wahlen vor allem die FDP davon profitiert und besonders viele »Leihstimmen« von der CDU/CSU erhalten.

Gelegentlich wird die Meinung vertreten, bei dem Wahlrechtssystem zur Bundestagswahl handle es sich um ein »Mischwahlrecht«. Da jedoch letztlich die Zweitstimme über die Sitzverteilung im Bundestag entscheidet, handelt es sich bei dem Wahlrechtssystem, abgesehen von den Überhangmandaten, um ein Verhältniswahlrecht.

2. Besonderheiten des Wahlrechts der Bundesrepublik

Mit der Zweitstimme wählen die Bürgerinnen und Bürger die von den Parteien in einer zuvor bekannt gegebenen Reihenfolge aufgestellten Kandidaten eines Landes. Gelegentlich stehen die Landeslisten in der öffentlichen Kritik, da die dort aufgeführten Kandidaten ausschließlich von den politischen Parteien bestimmt werden. In der Tat ist die Zusammensetzung der Landeslisten dem Einfluss des wählenden Bürgers entzogen. Lediglich Parteimitglieder können auf den Parteitag an der Zusammensetzung der Landeslisten aktiv mitwirken. Bei der Diskussion um das Thema »Parteienstaat« darf jedoch nicht übersehen werden, dass gerade die Parteien in der Bundesrepublik die wesentlichen Stabilitätsvoraussetzungen für das parlamentarische Regierungssystem schaffen. Sie stellen die Verbindung zwischen Staat und gesellschaftlichen Gruppen her. Dieses zeigte sich auch bei der Etablierung der Umweltschutzbewegungen, die sich aus Bürgerbewegungen zu »grünen« Parteien zusammenschlossen. Ihnen hat das Votum der Wähler den Einzug in die Parlamente verschafft. Die Parteien sind mit Artikel 21 des Grundgesetzes in den Rang verfassungsrechtlicher Institutionen erhoben worden, die bei der politischen Willensbildung des Volkes »mitwirken«.

a) Wahlkreise

Die Hälfte der Mitglieder des Bundestages wird durch die Bevölkerung mittels der Erststimme gewählt. Dazu ist im Bundeswahlgesetz für die Wahl zum 15. Bundestag das Bundesgebiet in 299 Wahlkreise eingeteilt worden.

Da trotz allem Bemühen nicht alle Wahlkreise gleich große Bevölkerungszahlen aufweisen können und sich durch Bevölkerungszu- oder -abnahme in den Wahlkreisen die Bevölkerungszahl auch ständig ändert, ist die Einteilung der Wahlkreise eine schwierige Aufgabe. Die unvermeidliche Ungleichheit der Wahlkreise führt zu einer legitimen Einschränkung des Wahlgrundsatzes der Gleichheit. Das Bundeswahlgesetz hat eine zulässige Abweichung der Wahlkreise jedoch eingeschränkt. Die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises darf nicht um mehr als 25 Prozent nach oben oder unten von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl aller Wahlkreise abweichen. Am 30. September 1998 betrug die durchschnittliche deutsche Bevölkerungszahl eines Wahlkreises 227.239 Einwohner, von denen etwa 184.000 wahlberechtigt waren. Bei den nun 299 Wahlkreisen beträgt die durchschnittliche deutsche Bevölkerungszahl eines Wahlkreises 249.279 Einwohner.

Stimmzettel

für die Wahl zum Deutschen Bundestag im Wahlkreis 180
Wiesbaden
am 22. September 2002

Sie haben 2 Stimmen

hier 1 Stimme  hier 1 Stimme 

für die Wahl
eines / einer Wahlkreis-
abgeordneten
Erststimme

für die Wahl
einer Landesliste (Partei)
- mäßigende Stimme für die Verteilung der
Stimmen insgesamt auf die einzelnen Parteien -
Zweitstimme

1	Wiesenberg-Zast, Holger Landes- parlamentarischer Beauftragter (St)	SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands	<input type="radio"/>
2	Köhler, Kristina Landes- parlamentarischer Beauftragter (St)	CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands	<input type="radio"/>
3	Janku, Rudolf Landes- parlamentarischer Beauftragter (St)	GRÜNE	Die Grünen Bündnis 90 Die Grünen	<input type="radio"/>
4	Burghard, Kai-Christian Landes- parlamentarischer Beauftragter (St)	FDP	Freie Demokratische Partei	<input type="radio"/>
5	IMMER, Hans Landesparlamentarischer Beauftragter (Landesparlamentarischer Beauftragter (St))	PDS	Partei des Demokratischen Volkstums	<input type="radio"/>
12	Hartmann, Alexander Landes- parlamentarischer Beauftragter (St)	BESG	Bürgerbewegung Südwest	<input type="radio"/>

<input type="radio"/>	SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands Landesparlamentarischer Beauftragter (St) Landesparlamentarischer Beauftragter (St)	1
<input type="radio"/>	CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands Landesparlamentarischer Beauftragter (St) Landesparlamentarischer Beauftragter (St)	2
<input type="radio"/>	GRÜNE	Bündnis 90 Die Grünen Landesparlamentarischer Beauftragter (St) Landesparlamentarischer Beauftragter (St)	3
<input type="radio"/>	FDP	Freie Demokratische Partei Landesparlamentarischer Beauftragter (St) Landesparlamentarischer Beauftragter (St)	4
<input type="radio"/>	REP	REPUBLICANER Landesparlamentarischer Beauftragter (St) Landesparlamentarischer Beauftragter (St)	5
<input type="radio"/>	PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus Landesparlamentarischer Beauftragter (St) Landesparlamentarischer Beauftragter (St)	6
<input type="radio"/>	Die Tier- schutz- partei	Wenach Umwelt Tierschutz Landesparlamentarischer Beauftragter (St) Landesparlamentarischer Beauftragter (St)	7
<input type="radio"/>	NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands Landesparlamentarischer Beauftragter (St) Landesparlamentarischer Beauftragter (St)	8
<input type="radio"/>	GRÜZE	Die GRÜNE - Green People Landesparlamentarischer Beauftragter (St) Landesparlamentarischer Beauftragter (St)	9
<input type="radio"/>	PBC	Partei Menschliche Freiheit Landesparlamentarischer Beauftragter (St) Landesparlamentarischer Beauftragter (St)	10
<input type="radio"/>	CM	CHRISTLICHE MITTE - Für ein Deutschland nach GOTTES Geboten Landesparlamentarischer Beauftragter (St) Landesparlamentarischer Beauftragter (St)	11
<input type="radio"/>	ldp	Ökologisch-Demokratische Partei Landesparlamentarischer Beauftragter (St) Landesparlamentarischer Beauftragter (St)	12
<input type="radio"/>	BESG	Bürgerbewegung Südwest Landesparlamentarischer Beauftragter (St) Landesparlamentarischer Beauftragter (St)	13
<input type="radio"/>	SchB	Partei Sozialistischer Offizieller Landesparlamentarischer Beauftragter (St) Landesparlamentarischer Beauftragter (St)	14

1949 gab es 242 Wahlkreise in Westdeutschland. 1957 kamen mit der Aufnahme des Saarlandes in die Bundesrepublik Deutschland (am 1. Januar 1957) fünf neue Wahlkreise hinzu; damit gab es nun insgesamt 247 Wahlkreise. 1965 wurde das Bundesgebiet in 248 Wahlkreise neu eingeteilt. Diese 248 Wahlkreise wurden danach noch einmal 1980 neu zugeschnitten, um der Bevölkerungsentwicklung Rechnung zu tragen. Vier Beispiele verdeutlichen die tendenziell zunehmende Bevölkerungsabwanderung von Norden nach Süden:

- Schleswig-Holstein war 1949–1961 in 14 Wahlkreise eingeteilt, seit 1965 nur noch in 11 Wahlkreise;
- Hamburg war 1949–1976 in 8 Wahlkreise eingeteilt, 1980 nur noch in 7 Wahlkreise;
- Baden-Württemberg hatte 1949–1961 nur 33 Wahlkreise, 1965–1976 36 Wahlkreise, seit 1980 insgesamt 37 Wahlkreise;
- Bayern war 1949–1961 in 47 Wahlkreise eingeteilt, 1965–1976 in 44 Wahlkreise, seit 1980 in 45 Wahlkreise.

Durch den Beitritt der fünf neuen Länder zur Bundesrepublik kamen insgesamt 80 Wahlkreise hinzu. Damit gab es ab 1990 328 Wahlkreise. Entsprechend wurde die

Anzahl der Bundestagsmandate auf regulär 656 Mandate erhöht (ohne Überhangmandate).

Für die Bundestagswahl im Jahre 2002 wurden die Wahlkreise neu zugeschnitten. So wurde insbesondere der schon seit langem geforderten Verringerung der Bundestagsmandate Rechnung getragen. Statt der bisher 328 Wahlkreise gibt es nun 299 Wahlkreise. (siehe S. 16 f.).

Im Arbeitsalltag – so wurde geltend gemacht – erwies sich der Bundestag in seiner bisherigen Größe als schwerfällig. Die unvermeidliche Folge war die Bildung größerer und zusätzlicher Gremien. Auch die Chance des einzelnen Abgeordneten auf einen Redebeitrag in den parlamentarischen Gremien ist umso geringer, je größer ein Parlament ist. Mit der Verringerung der Abgeordnetenzahl ging es dem Bundestag auch darum, ein Signal für die Verkleinerung des Staatsapparats zu geben (»schlanker Staat«).

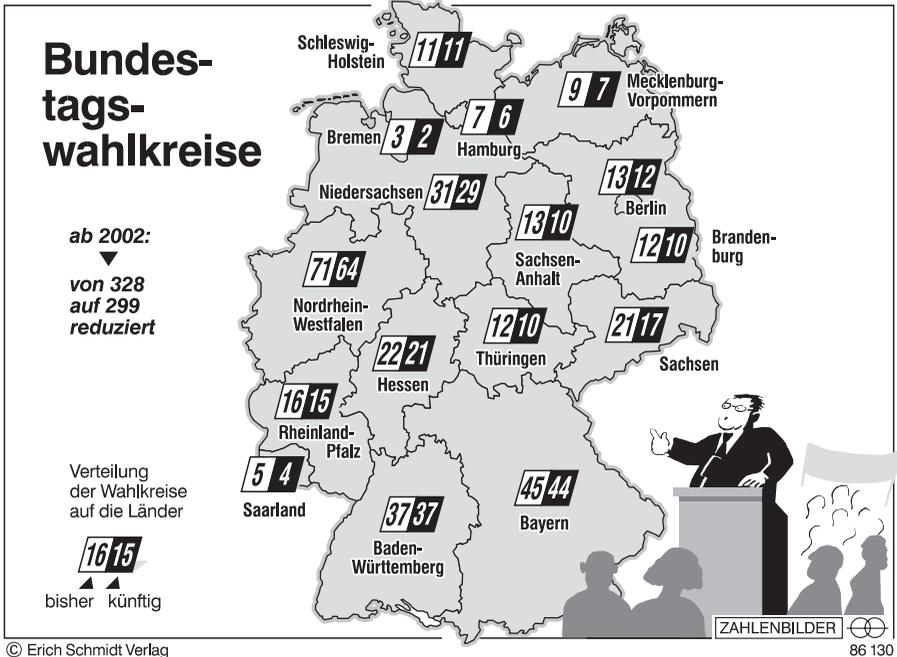
Die Verringerung der Wahlkreise zur Bundestagswahl 2002 und die Wählerfluktua-

tion führte in den einzelnen Bundesländern zu folgenden Veränderungen:

Wahlkreise	bisherige Anzahl	neue Anzahl	Differenz
Schleswig-Holstein	11	11	0 (0,0 %)
Hamburg	7	6	-1 (14,3 %)
Niedersachsen	31	29	-2 (6,5 %)
Bremen	3	2	-1 (33,3 %)
Nordrhein-Westfalen	71	64	-7 (9,9 %)
Hessen	22	21	-1 (4,5 %)
Rheinland-Pfalz	16	15	-1 (6,3 %)
Baden-Württemberg	37	37	0 (0,0 %)
Bayern	45	44	-1 (2,2 %)
Saarland	5	4	-1 (20,0 %)
Berlin	13	12	-1 (7,7 %)
Mecklenburg-Vorpommern	9	7	-2 (22,2 %)
Brandenburg	12	10	-2 (16,7 %)
Sachsen-Anhalt	13	10	-3 (23,0 %)
Thüringen	12	10	-2 (16,7 %)
Sachsen	21	17	-4 (19,1 %)
gesamt	328	299	-29

Diese Verteilung brachte den südlichen Ländern Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Bayern geringere Reduzierungen als den nördlichen und östlichen Ländern und bestätigt den Nord-

Süd-Wanderungstrend der Bevölkerung, ergänzt um den Ost-West-Trend seit Öffnung der Berliner Mauer (1989), wie die nachfolgende geografische Karte verdeutlicht.



© Erich Schmidt Verlag

86 130

Entsprechend der Verringerung der Anzahl der Wahlkreise wurden auch die mittlere der Landeslisten zu besetzenden Bundestagsmandate reduziert. Insgesamt umfasst der Bundestag statt der bisherigen 656 Sitze nur noch 598 Sitze.

Gleichzeitig wurde die Toleranzgrenze der zulässigen Abweichung der Bevölkerungszahlen von bisher 33,33 Prozent auf 25 Prozent nach oben und nach unten gesenkt. Dies bedeutet, dass bereits dann die Wahlkreise neu zuzuschneiden sind, wenn sie gegenüber der jeweils festgestellten durchschnittlichen Bevölkerungszahl um 25 Prozent abweichen.

b) Fünf-Prozent-Sperrklausel – Grundmandatsklausel

Mit der Fünf-Prozent-Sperrklausel ist es Parteien, die bei einer Wahl im Gesamtergebnis unterhalb von 5 Prozent der abgegebenen Stimmen bleiben, nicht möglich, Abgeordnete in den Bundestag zu entsenden.

Nach dem Bundeswahlgesetz von 1949 galt die Fünf-Prozent-Sperrklausel nur innerhalb eines Landes. Erst seit 1953 muss eine Partei im gesamten Bundesgebiet 5 Prozent der Stimmen erreichen, um an einer Mandatsvergabe beteiligt zu werden. Ausgenommen von der Sperrklausel sind

jene Parteien, die mindestens drei Direktmandate – auch Grundmandate genannt – erreichen. Die »Reformkommission zur Größe des Deutschen Bundestages« hat in ihrem Schlussbericht vom 17. Juni 1997 verfassungsrechtliche Bedenken erörtert, die gegen diese Regelung geltend gemacht worden sind, dass für die Anwendung der Grundmandatsklausel derzeit schon 0,6 Prozent der Stimmen ausreichen, um in den Bundestag zu gelangen, während zur Überwindung der Sperrklausel immerhin 5,0 Prozent nötig sind. Die Reformkommission hat andererseits in ihrem Bericht darauf hingewiesen, dass die Grundmandatsklausel Bestandteil des geltenden Rechts sei. Sie könnte freilich bei einer Änderung des Wahlgesetzes gestrichen werden, genießt also keinen Verfassungsschutz.

Die Fünf-Prozent-Klausel ist eingeführt worden, um zu verhindern, dass kleine Splitterparteien eine regierungsfähige Mehrheit und die parlamentarische Willensbildung erschweren können. Die Fünf-Prozent-Klausel hat bewirkt, dass mit Ausnahme der FDP bis 1961 alle kleinen Parteien aus dem Bundestag verschwanden.

Die Fünf-Prozent-Klausel gehört seit 1949 zum bewährten Kernbestand des deutschen Wahlrechts, das vielfach von ausländischen Wahlgesetzen übernommen wurde. Nicht nur für den Deutschen Bundestag, sondern auch auf der Ebene der Länder hat diese Regelung stabile politische Verhältnisse geschaffen und so die Funktionsfähigkeit der Parlamente und damit des demokratischen Staatswesens in Deutschland gesichert.

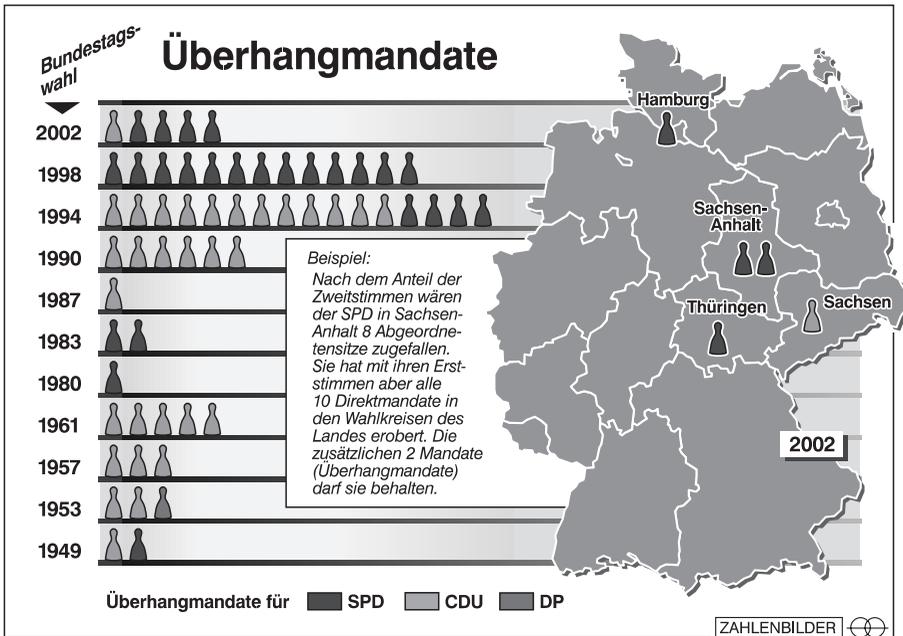
Die Sperrklausel hat zwar einerseits eine parlamentarische Wirksamkeit zahlreicher Splitterparteien verhindert, doch hat sie andererseits die Etablierung neuer politischer Kräfte nicht ausgeschlossen. 1983 gelang es der Partei DIE GRÜNEN, mit 5,6 Prozent der Wählerstimmen die Fünf-Prozent-Klausel zu überwinden. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 10. April 1997 (BVerfGE 95, 408 ff. [419]) bestätigt, dass der Gesetzgeber den Zugang zum Parlament von Hürden abhängig machen darf, die insgesamt keine höhere Sperrwirkung als fünf Prozent erzeugen.

c) Überhangmandate

Eine Einschränkung erfährt der Gleichheitsgrundsatz auch durch das Entstehen so genannter Überhangmandate.

Hat eine Partei in einem Land mehr Wahlkreismandate mittels der Erststimmen erzielen können, als ihr nach dem Verhältnis der in diesem Land für alle Parteien abge-

gebenen Zweitstimmen eigentlich zustehen, so erhält diese Partei so genannte Überhangmandate. Damit wird erreicht, dass der Partei die Direktmandate erhalten bleiben. Zugleich erhöht sich die im Bundeswahlgesetz festgesetzte Zahl der Abgeordneten um die Zahl der Überhangmandate.



1961 gab es fünf Überhangmandate, 1990 sechs, 1994 sogar 16 und 1998 insgesamt 13 Überhangmandate. 2002 verringerte sich die Zahl der Überhangmandate auf insgesamt fünf. Lange spielte die Zahl der Überhangmandate keine große Rolle. Doch ihre hohe Zahl bei der Wahl 1994 und die Tatsache, dass 1994 die christlich-liberale Koalition ihre knappe Mehrheit im Bundestag mit den Überhangmandaten stabilisieren konnte, rief eine Fülle von Überlegungen zur Verfassungsmäßigkeit der Überhangmandate hervor, da sie sich zugleich – wie einmal formuliert wurde – zum »Störenfried des Proporz« entwickelt hätten.

Es gibt verschiedene Ursachen für die Entstehung von Überhangmandaten. Bei der Analyse der Wahlergebnisse von 1994 durch Wolfgang Löwer (Gutachten Februar 1996) stellten sich vier Ursachen für die Überhangmandate heraus:

- Elf Überhangmandate sind durch die geringe Wahlbeteiligung entstanden (besonders in den fünf neuen Ländern).
- Drei Überhangmandate sind einer fehlerhaften Wahlkreiseinteilung zu verdanken (was durch eine Wahlkreisneueinteilung hätte vermieden werden können).
- Zwei Überhangmandate sind durch Stimmsplitting entstanden (die Wähler gaben ihre Erststimme dem Abgeordneten einer anderen Partei, als mit ihrer Zweitstimme).

- Ein Überhangmandat ergab sich aufgrund der Reststimmenverwertung im Verhältnisausgleich bei durchschnittlicher Wahlbeteiligung (siehe S. 11 f.).

Die Überhangmandate sind verfassungsrechtlich unbedenklich, da sie ihre Existenz dem personalisierten **Verhältniswahlrecht** der Bundesrepublik verdanken, also der Wahl durch Erst- und Zweitstimme. Sind alle Wahlkreise etwa gleich groß, so ist ihre angemessene Verteilung auf die einzelnen Länder gewährleistet und somit zugleich die Wahrscheinlichkeit von Überhangmandaten deutlich begrenzt. Um dies zu erreichen, war die Wahlkreisneueinteilung dringlich.

Überhangmandate können jedoch im Laufe einer Legislaturperiode für die Fraktion oder Gruppe verloren gehen. Scheidet ein direkt gewählter Abgeordneter aus dem Bundestag aus und verfügt die Partei dieses Abgeordneten in dem betreffenden Land über Überhangmandate, so kann dieser Sitz nicht durch Listenkandidaten ersetzt werden. Die Partei des ausscheidenden Abgeordneten verliert diesen Sitz im Bundestag (Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Februar 1998: BVerf GE 97, S. 317 ff.). In der 14. Wahlperiode (1998–2002) gingen der SPD auf diese Weise insgesamt vier Mandate verloren. In der 15. Wahlperiode (seit 2002) sind es bisher zwei Mandate, die der SPD verloren gingen (Stand: 1. Januar 2005).

3. Wahlablauf

Den Wahlablauf von Bundestagswahlen regeln das Bundeswahlgesetz und die Bundeswahlordnung. Vor jeder Bundestagswahl sind umfangreiche Vorbereitungen erforderlich und Termine unbedingt zu berücksichtigen. Die formelle Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften schützt vor späteren Wahlanfechtungen.

Die Kandidaten eines jeden Wahlkreises werden von den Parteimitgliedern, das heißt von den Parteitagsdelegierten, in geheimer Wahl bestimmt. Hat eine Partei einen »sicheren« Wahlkreis, nehmen die Parteimitglieder mit der Nominierung eines Bewerbers einen erheblichen Einfluss auf das Wahlergebnis.

Die Kandidaten der Landesliste werden ebenfalls in geheimer Abstimmung von den Parteimitgliedern oder Delegierten aufgestellt. Das Interesse der Bewerber ist es, sich möglichst weit vorne auf einer Liste zu platzieren. Die großen Parteien setzen auf die ersten Plätze vielfach prominente Politiker, die zugleich einen »sicheren« Wahlkreis haben. Gewinnt eine Partei beispielsweise zehn Wahlkreise von insgesamt 15 Mandaten in einem Land direkt (Erststimme), werden die ersten zehn Kandidaten der Landesliste zunächst nicht berücksichtigt. Sind diese jedoch mit den ersten zehn der Landesliste identisch,

gelangen die restlichen fünf über die Landesliste in den Bundestag, auch wenn sie keine Mehrheit in ihrem Wahlkreis erreichen konnten. Scheidet ein Abgeordneter aus dem Bundestag durch Mandatsniederlegung oder durch Tod aus, rückt von der Landesliste der Partei der nächste noch nicht berücksichtigte Kandidat nach. Das gilt für die direkt und für die von der Landesliste gewählten Abgeordneten (zur Ausnahme bei Überhangmandaten siehe S. 22 f.).

Vor der Wahl findet ein Wahlkampf statt, in dem die Parteien sich um die Gunst der Wähler bemühen und mit eingängigen Wahlslogans und einem Wahlprogramm auf ihre Leistungen und vor allem auf ihre politischen Zielsetzungen hinweisen.

Den Tag der Bundestagswahl legt der Bundespräsident in Abstimmung mit der Bundesregierung fest. Der Wahltag muss ein Sonntag oder ein gesetzlicher Feiertag sein. Die Neuwahl eines Bundestages hat im sechsendvierzigsten oder siebenundvierzigsten Monat der alten Wahlperiode stattzufinden. Bei einer vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode des Bundestages wie 1972 und 1983 müssen Neuwahlen innerhalb von 60 Tagen nach der Auflösungsverfügung des Bundespräsidenten stattfinden.

Zur Wahl werden die Wahlberechtigten in Wählerlisten ihres Wahlbezirkes eingetragen, oder sie erhalten auf Antrag einen Wahlschein, der die Briefwahl ermöglicht. Die Briefwahl wird mit steigender Mobilität des Bürgers von Wahl zu Wahl stärker in Anspruch genommen.

Am Wahltag besteht in der Regel zwischen 8.00 Uhr und 18.00 Uhr die Möglichkeit zur Stimmabgabe in einem wohnsitznahen Wahllokal.

Ein von der Bundesregierung bestellter Bundeswahlleiter beaufsichtigt die ordnungsgemäße Durchführung der Wahl und der Stimmenauszählung. Er errechnet die Sitzverteilung und gibt – nachdem er bereits in der Nacht nach der Wahl ein vorläufiges amtliches Endergebnis bekannt gegeben hat – am Ende der Auszählung das amtliche Ergebnis bekannt.

Traditionell treten am Montag nach der Wahl die alten und die neu gewählten Abgeordneten der einzelnen Parteien zu einer Fraktionssitzung zusammen, um gemeinsam das Wahlergebnis zu analysieren.

Der Bundestag selbst tritt spätestens am dreißigsten Tag nach der Wahl zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen (Artikel 39 Absatz 2 Grundgesetz), deren Einberufung noch dem Präsidenten des alten Bundestages obliegt. Mit Beginn dieser

ersten Sitzung endet zugleich die alte Wahlperiode. Bis zur Wahl des neuen Bundestagspräsidenten, die in der ersten Sitzung stattfindet, führt der Alterspräsident den Vorsitz. Der Alterspräsident ist das nach Lebensjahren älteste Mitglied des Bundestages.

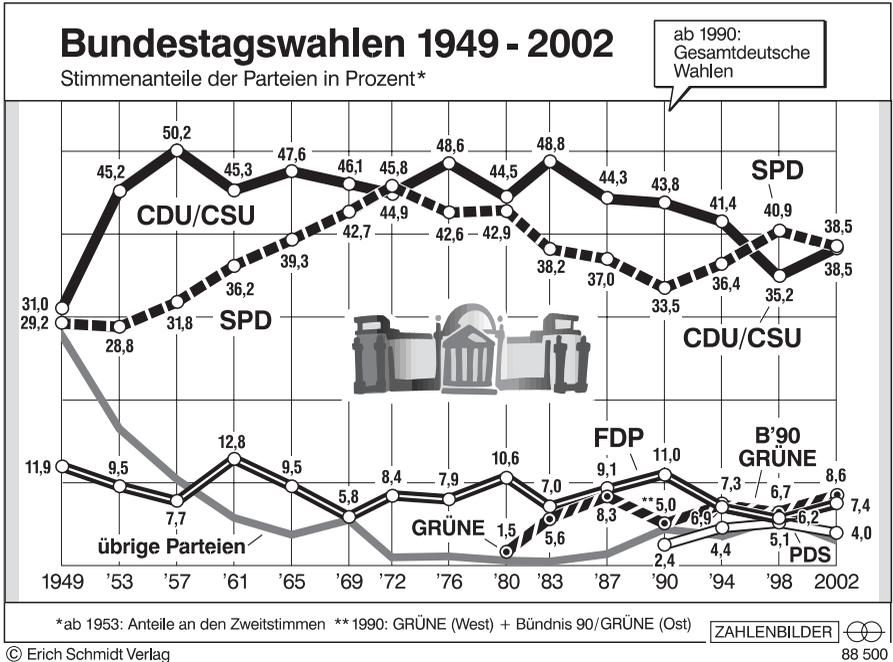
4. Die Bundestagswahlen im Überblick

Ein Überblick über die Wahlergebnisse der Jahre 1949 bis 1998 zeigt den Wahlausgang der Bundestagswahlen seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland. Gewählt wurde am 14.08.1949, 06.09.1953, 15.09.1957, 17.09.1961, 19.09.1965, 28.09.1969, 19.11.1972, 03.10.1976, 05.10.1980, 06.03.1983, 25.01.1987, 02.12.1990, 16.10.1994, 27.09.1998 und 22.09.2002.

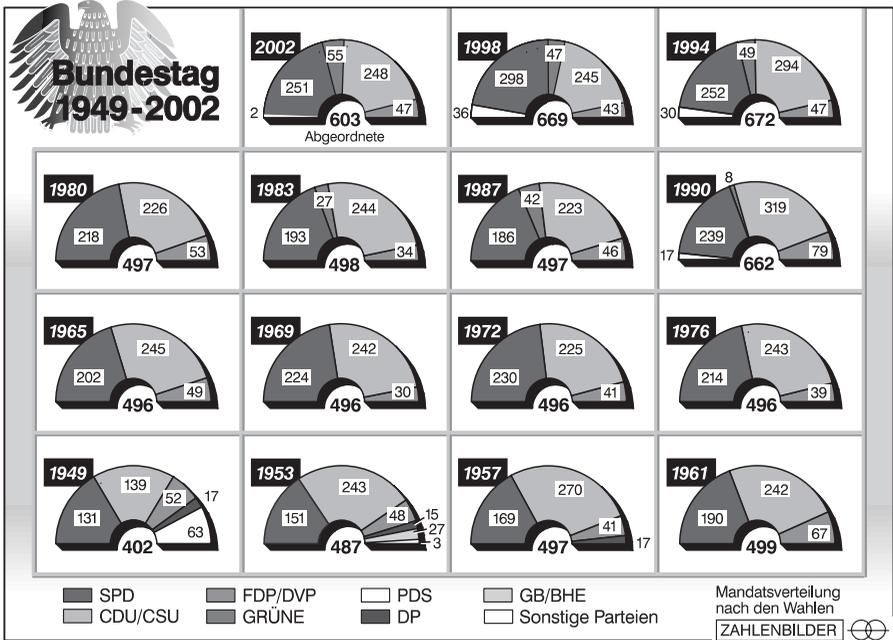
Der vierjährige Rhythmus wurde 1972 und 1983 jeweils aufgrund der Auflösung des Bundestages unterbrochen.

Bei Bundestagswahlen liegt die Wahlbeteiligung traditionell höher als bei den Landtagswahlen. Die Wahlbeteiligung der Frauen hat sich erst in den 1970er-Jahren der der Männer angeglichen. Bei allen Wahlen war die Beteiligung der Jungwähler und der Senioren am geringsten.

Der Anteil der Zweitstimmen der Parteien in Prozent bei den Bundestagswahlen 1949 bis 2002 zeigt folgende Entwicklung:



Diese Wahlergebnisse führten zu folgender Sitzverteilung:



Die Wahlbeteiligung bei den Bundestagswahlen betrug:

1949	78,5 %	1976	90,7 %
1953	86,0 %	1980	88,6 %
1957	87,8 %	1983	89,1 %
1961	87,7 %	1987	84,3 %
1965	86,8 %	1990	77,8 %
1969	86,7 %	1994	79,0 %
1972	91,1 %	1998	82,2 %
		2002	79,1 %

Hinsichtlich der Wahlbeteiligung liegt die Bundesrepublik von allen Demokratien, die keine Wahlpflicht kennen, mit an der Spitze. So lag die Wahlbeteiligung bei den Wahlen zum Englischen Unterhaus 2001 bei 59 Prozent, bei den Wahlen zur französischen Nationalversammlung (2. Wahlgang) 2002 bei 60,69 Prozent und bei den amerikanischen Kongresswahlen 2002 nur bei 39 Prozent. Bei 60,0 Prozent lag die Wahlbeteiligung zum Europäischen Parlament im Jahre 1994 in der Bundesrepublik sowie bei 45,2 Prozent im Jahre 1999.

In den Jahren bis etwa 1970 war die Bindung der Wähler an weltanschauliche Grundüberzeugungen und soziale Gruppierungen dominierend für das Wahlverhalten. In der jüngeren Zeit stellt die Demoskopie eine Lockerung der traditionellen Bindungen an bestimmte Parteien fest.

Bei der Bundestagswahl am 22. September 2002 lag die Wahlbeteiligung bei 79,1 Prozent. Das heißt: Von 61.432.868 Wahlberechtigten gingen 48.582.761 zur Wahl und gaben ihr Votum ab. Neben der CDU, SPD, CSU, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und FDP, die in den Bundestag 2002 einzogen, haben 19 kleinere Parteien ihre Kreisvorschläge und Landeslisten vorgelegt, von denen keine ein Ergebnis von mindestens fünf Prozent erreichte.

Aus der Bundestagswahl am 22. September 2002 gingen CDU/CSU und SPD mit nahezu dem gleichen Stimmenanteil hervor. Ohne die Überhangmandate hätten beide großen Fraktionen den gleichen Mandatsanteil erhalten. Die PDS hatte die Fünf-Prozent-Hürde nicht überschritten, dafür jedoch in zwei Wahlkreisen in Berlin je ein Direktmandat erlangen können, so dass diese Partei durch zwei fraktionslose Abgeordnete im 15. Bundestag vertreten ist.

Die nachfolgende Tabelle veranschaulicht die genauen Wahlergebnisse 2002 zum 15. Deutschen Bundestag:

Wahl 2002

	Erststimmen			Zweitstimmen		
	Anzahl	%	Veränderung zu 1998 in %-Punkten	Anzahl	%	Veränderung zu 1998 in %-Punkten
Wahlberechtigte	61.432.868	x	x	61.432.868	x	x
Wähler	48.582.761	x	x	48.582.761	x	x
Wahlbeteiligung	x	79,1	-3,1	x	-3,1	
Ungültige	741.037	1,5	0,0	586.281	1,2	-0,1
Gültige	47.841.724	98,5	0,0	47.996.480	98,8	+0,1
SPD	20.059.967	41,9	-1,9	18.488.668	38,5	-2,4
CDU	15.336.512	32,1	-0,2	14.167.561	29,5	+1,1
CSU	4.311.178	9,0	+1,7	4.315.080	9,0	+2,2
B'90/GRÜNE	2.693.794	5,6	+0,7	4.110.355	8,6	+1,9
FDP	2.752.796	5,8	+2,7	3.538.815	7,4	+1,1
PDS	2.079.203	4,3	-0,6	1.916.702	4,0	-1,1
REP	55.947	0,1	-2,2	280.671	0,6	-1,3
GRAUE	75.490	0,2	-0,1	114.224	0,2	-0,1
Tierschutz	8.858	0,0	0,0	159.655	0,3	+0,1
NPD	103.209	0,2	+0,1	215.232	0,4	+0,2
ödp	56.593	0,1	-0,2	56.898	0,1	-0,1
PBC	71.106	0,1	+0,1	101.645	0,2	+0,1
DIE FRAUEN	2.264	0,0	0,0	36.832	0,1	0,0
BP	6.757	0,0	0,0	9.379	0,0	0,0
FAMILIE	15.138	0,0	0,0	30.045	0,1	0,0
CM	2.413	0,0	0,0	15.440	0,0	0,0
BüSo	22.531	0,0	0,0	16.958	0,0	0,0
HP	1.385	0,0	0,0	2.485	0,0	0,0
Violetten	840	0,0	x	2.412	0,0	x
AUFBRUCH	2.895	0,0	x	4.697	0,0	x
ZENTRUM	1.823	0,0	0,0	3.127	0,0	x
PRG	4.363	0,0	x	7.499	0,0	x
Schill	120.330	0,3	x	400.476	0,8	x
Deutschland	571	0,0	0,0	x	x	x
DKP	3.953	0,0	0,0	x	x	x
DSU	6.003	0,0	0,0	x	x	x
FP Deutschl.	2.003	0,0	0,0	x	x	x
Übrige	43.116	0,1	-0,5	x	x	x

Für die Bundestagswahl 2002 hat das Statistische Bundesamt erstmals seit 1990 eine Aufschlüsselung der Stimmabgabe und der Wahlbeteiligung nach Alter und Geschlecht durchgeführt. Grundlage war das Gesetz über die allgemeine und die repräsentative Wahlstatistik bei der Wahl zum Deutschen Bundestag und bei der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland (WstatG – Wahlstatistik) vom 21. Mai 1999 (BGBl. I, S. 1023).

Die repräsentative Wahlstatistik ist eine Stichprobenerhebung. Aus den etwa

80.000 Wahlbezirken und rund 10.000 Briefwahlbezirken wurden für die Wahl zum 15. Deutschen Bundestag am 22. September 2002 für die Feststellung der Wahlbeteiligung der Männer und Frauen nach Altersgruppen 2.496 Urnenwahlbezirke ausgewählt. Die Stimmabgabe der Männer und Frauen nach Altersgruppen wurde in 2.617 Urnenwahlbezirken und 375 Briefwahlbezirken statistisch erfasst. Es wird somit gewährleistet, dass die Ergebnisse der ausgewählten Bezirke für die Gesamtheit des Wahlgebietes und für die einzelnen Bundesländer repräsentativ sind.

Wahl 2002	SPD-Wähler			CDU/CSU-Wähler			GRÜNE		
	männl. in %	weibl. in %	insges. in %	männl. in %	weibl. in %	insges. in %	männl. in %	weibl. in %	insges. in %
Alter in Jahren									
18–24	34,9	41,3	38,1	33,3	30,7	32,0	10,9	11,4	11,2
25–34	34,4	39,9	37,1	35,5	32,2	33,9	11,3	12,6	11,9
35–44	37,5	41,1	39,3	35,3	31,8	33,5	11,7	13,5	12,6
45–59	37,6	40,0	38,8	38,2	36,8	37,4	8,4	9,3	8,8
ab 60	37,0	39,7	38,5	46,4	45,6	46,0	3,4	4,1	3,8
zusammen	36,7	40,2	38,5	39,2	37,8	38,5	8,2	8,9	8,6

Wahl 2002	FDP-Wähler			PDS-Wähler			sonstige Parteien		
	männl. in %	weibl. in %	insges. in %	männl. in %	weibl. in %	insges. in %	männl. in %	weibl. in %	insges. in %
Alter in Jahren									
18–24	11,5	8,9	10,2	4,0	3,4	3,7	5,5	4,2	4,8
25–34	11,0	8,5	9,8	3,4	3,1	3,3	4,5	3,6	4,1
35–44	7,8	6,5	7,2	3,9	3,8	3,9	3,9	3,3	3,6
45–59	7,7	7,1	7,4	5,0	4,4	4,7	3,2	2,5	2,9
ab 60	6,3	5,4	5,8	4,5	3,5	3,9	2,4	1,7	2,0
zusammen	8,1	6,7	7,4	4,3	3,7	4,0	3,5	2,7	3,1

Die Stimmabgabe nach Beruf und Konfession wurde 2002 durch die amtliche Repräsentativstatistik erstmals wieder ermittelt.

Wahl 2002	SPD	CDU/CSU	GRÜNE	FDP	PDS	andere
	in %	in %	in %	in %	in %	in %
Gesamt	38,5	38,5	8,6	7,4	4,0	3,0
Berufstätige	37	38	10	8	4	3
Rentner	40	44	4	6	5	2
Auszubildende	38	28	16	10	5	3
Arbeitslose	41	27	9	6	10	7
Berufsgruppe:						
Arbeiter	44	37	4	7	4	4
Angestellte	41	35	10	7	4	3
Beamte	33	41	14	6	3	3
Selbstständige	21	51	11	13	3	2
Landwirte	19	66	3	6	4	3
Gewerkschaftsmitglied:						
Ja	51	27	9	5	5	3
Nein	36	41	9	8	4	3
Arbeiter + Gewerkschaftsmitgliedschaft						
Gewerkschaftsmitglied	54	28	4	5	4	5
kein Mitglied	40	41	4	7	5	4
Angestellte + Gewerkschaftsmitgliedschaft						
Gewerkschaftsmitglied	56	20	11	5	7	2
kein Mitglied	38	38	10	8	4	2

V. Das Wahlrecht in der weiteren Entwicklung

Das Wahlrecht ist immer wieder Gegenstand der politischen Diskussion.

Ein wichtiges Thema ist die Einführung des aktiven Kommunalwahlrechts für Ausländer aus Staaten der Europäischen Union, das in einigen Bundesländern bereits eingeführt wurde. Vom passiven Wahlrecht sind Ausländer weiterhin ausgeschlossen.

Bei den Kommunal- und Gemeindewahlen in Niedersachsen wurde 1996 das Wahlalter für das aktive Wahlrecht auf 16 Jahre herabgesetzt.

Die Forderung nach einem Wahlrecht für Ausländer aus Staaten der Europäischen Union zum Bundestag wurde bisher, soweit ersichtlich, nicht erhoben – jedoch für Landtagswahlen.

Gelegentlich wird auch die Einführung der begrenzt-offenen Liste vorgeschlagen, wie sie für die bayerischen Landtagswahlen bereits eingeführt worden ist. Bei diesem Vorschlag soll der Wähler die Möglichkeit haben, die von den Parteien aufgestellte Reihenfolge der Kandidaten auf der Liste mit seiner Zweitstimme zu ändern. Damit könnte der Wähler nicht nur mit der Erststimme Einfluss auf die Kandidatenauf-

stellung im Bundestag nehmen, sondern auch mit der Zweitstimme.

Schließlich sucht die Politik seit geraumer Zeit Antworten auf die Frage, inwieweit das Internet neue Herausforderungen und Möglichkeiten bietet. Nicht nur, dass im Internet Wahlkampf betrieben wird und sich die Wahlkandidaten auf ihren Internetseiten präsentieren. Auch die Frage des »Internet-Voting«, also der Teilnahme an einer Wahl außerhalb des Wahllokales mittels Computer und Internet, wird ernsthaft erwogen und in Pilotprojekten erprobt. Eine rechtliche Grundlage dazu fehlt bislang. Hier wird vermutlich in Anlehnung an die Bestimmungen zur Briefwahlverfahren werden müssen. Besondere Beachtung werden die Fragen finden, ob eine Wahl über das Internet den Grundsatz der geheimen Wahl erfüllen kann und wie gewährleistet werden kann, dass jeder Wähler nur eine Stimme abgibt. Letzteres erfordert eine eindeutige Identifizierung und Authentizität durch eine digitale Signatur. Zur Identifizierung legt der Wahlberechtigte im Wahllokal seinen Ausweis vor. Es sind also insbesondere technische Probleme, die gelöst werden müssen, bevor eine Rechtsgrundlage für Internet-Voting geschaffen werden kann, die wiederum Manipulationsmöglichkeiten

unterbindet. Die Chancen einer Internetwahl sind unter anderem eine einfachere Durchführung der Wahl und der anschließenden Auszählung.

Quellen und Literaturhinweise

Bundeswahlgesetz vom 7.5.1956 in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.7.1993 BGBl. I, S. 1288, 1594, zuletzt geändert durch das 15. und das 16. Änderungsgesetz vom 27.4.2001 (BGBl. I, S. 698, 701) (vgl. insbesondere: Dreizehntes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 15.11.1996 (BGBl. I, S. 1712).

Bundeswahlordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 8.3.1994 (BGBl. I, S. 495), geändert durch Verordnung vom 25.5.1998 (BGBl. I, S. 1134).

Gesetz zur Neueinteilung der Wahlkreise für die Wahl zum Deutschen Bundestag (Wahlkreisneueinteilungsgesetz WK NeuG) vom 1.7.1998 (BGBl. I, S. 1698).

Winfried Bausback, Verfassungsrechtliche Grenzen des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 1998.

Hubertus Buchstein/Harald Neymanns, Online-Wahlen, 2002.

Wolfgang Hartenstein, Fünf Jahrzehnte Wahlen in der Bundesrepublik: Stabilität und Wandel, in: Politik und Zeitgeschichte B21/2002.

Jörn Ipsen, Wahlrecht im Umbruch, in: Juristenzeitung 2002, S.463 ff.

Jörn Ipsen, Wahlrechtsgleichheit im Zeichen knapper Mehrheiten, in: Deutsches Verwaltungsblatt 2003, S. 1013–1017.

Dieter Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem, 3. Auflage, 2000.

Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Kommentar zum Grundgesetz, 2001, Artikel 38, Rdnr. 29 ff.

Hans Meyer, Demokratische Wahl und Wahlsystem, Wahlgrundsätze und Wahlverfahren, in: Handbuch des Staatsrechts, hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Bd. 2, 1987, S. 249 ff und S. 269 ff.

Wolfgang Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Auflage 2002.

Stichwortverzeichnis

Amtliches Endergebnis	25, 27	Verhältniswahlrecht	6 f., 10 ff., 14 f., 23
Ausländerwahlrecht	32	Wahlberechtigung	5 f., 9 f, 25
Auszählverfahren	11 ff.	Wahlbeteiligung	23, 26 ff.
Briefwahl	7, 25, 32	Wahlergebnis	24, 25 ff.
Bundesverfassungsgericht	10, 21, 23	Wählerliste	25
Bundeshwahlleiter	12, 14, 25	Wahlkreise	6 f., 10, 16, 18 ff., 23 f., 30
d'Hondt	11, 13	Wahlperiode	23, 25
Direktmandat	22, 28	Wahlrechtsgrundsätze	6 f., 9 ff.
Erststimme	14 ff. 23 f., 32	Wahltermin	3, 24
Fluktuation	7, 19	Zweitstimme	7, 12, 14 f., 23 ff., 32
Frauenwahlrecht	6		
Fünf-Prozent-Klausel	7, 10, 16, 21 f., 28		
Grundgesetz	4, 7, 9, 25		
Grundmandat	10, 15, 21		
Hare/Niemeyer	7, 12 ff.		
Kandidatenaufstellung	10, 24, 30		
Landesliste	14 f., 24, 32		
Mehrheitswahlrecht	5 ff., 10 f.		
Soldatenwahlrecht	6		
Sperrklausel	7, 10, 16, 21 f., 28		
Stimmensplitting	15, 23		
Überhangmandat	22 f., 28		

