

W

Aktueller Begriff

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Wahlrecht und Wahlsystem

Überlegungen, das geltende Wahlrecht zu reformieren, gibt es immer wieder – erst jüngst ist nach der Landtagswahl in Hessen von verschiedener Seite die Einführung des Mehrheitswahlrechts in Deutschland diskutiert worden. Die Diskussion über das Wahlrecht und die damit untrennbar verbundene Frage nach dem Wahlsystem haben folgende verfassungsrechtliche Grundlage:

Parlamentswahlen sind als Ausdruck des Demokratieprinzips (Art. 20 Abs. 1 Satz 1 GG) und der Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG) demokratische Grundakte des Staatsvolkes der Bundesrepublik Deutschland. Die politische Repräsentation des Volkes in Parlamenten hängt dabei ganz wesentlich davon ab, wie das Wahlsystem ausgestaltet ist. **Der Entscheidung für ein bestimmtes Wahlsystem kommt somit eine fundamentale Bedeutung zu.** Im Gegensatz zur Weimarer Reichsverfassung, die in Art. 22 Abs. 1 Satz 1 die Verhältniswahl vorgab, ist im Grundgesetz bewusst darauf verzichtet worden, ein bestimmtes Wahlsystem vorzuschreiben. Die nähere Ausgestaltung der Wahlen zum Deutschen Bundestag hat der Verfassungsgeber – bis auf die Festlegung des Wahl- und Wählbarkeitsalters in Art. 38 Abs. 2 GG (Vollendung des 18. Lebensjahres) – einem einfachen Bundesgesetz überlassen (Art. 38 Abs. 3 GG). Das Bundesverfassungsgericht vertritt dementsprechend in ständiger Rechtsprechung die Auffassung, dem Gesetzgeber sei ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt. Um den Regelungsauftrag des Art. 38 Abs. 3 GG auszuführen, darf der Gesetzgeber das Verfahren in Form der **Mehrheitswahl** oder als **Verhältniswahl** ausgestalten. Wie der Gesetzgeber frei ist in der Entscheidung zwischen den Modellen der Mehrheits- und der Verhältniswahl, so ist er auch befugt, beide Wahlsysteme miteinander zu verbinden.

Der Bundesgesetzgeber hat sich im Bundeswahlgesetz (BWG) für eine solche Kombination in Form der „personalisierten Verhältniswahl“ entschieden (§ 1 Abs. 1 Satz 2 BWG). Von den 598 Mandaten wird die eine Hälfte direkt über die 299 Wahlkreise vergeben, die andere Hälfte über die Landeswahlvorschläge (Landeslisten) der Parteien. Jeder Wähler und jede Wählerin hat bei der Bundestagswahl damit zwei Stimmen: Über die Entsendung von Abgeordneten aus den Wahlkreisen entscheidet die **Erststimme**. Mit der **Zweitstimme** wird die Landesliste einer Partei gewählt. In den Wahlkreisen ist nach den Regeln der relativen Mehrheitswahl jeweils derjenige Bewerber gewählt, der die meisten Stimmen erhält. Die übrigen Mandate werden nach den Grundsätzen der Verhältniswahl auf die Landeslisten der Parteien entsprechend dem im gesamten Bundesgebiet erreichten Zweitstimmenanteil verteilt. Dabei werden grundsätzlich nur solche Parteien berücksichtigt, die im Wahlgebiet mindestens fünf Prozent der Zweitstimmen erhalten oder in mindestens drei Wahlkreisen einen Sitz errungen haben. Bei der Verteilung der Abgeordnetensitze auf die Parteien werden die Wahlkreismandate auf die Landeslisten angerechnet – übersteigen die errungenen Wahlkreismandate die der Partei zustehenden Listenmandate, so verbleiben diese der Partei als sogenannte Überhangmandate und erhöhen die Mitgliederzahl des Bundestages für die betreffende Wahlperiode.

Verfassungsrechtliche Schranken bei der Festlegung des Wahlsystems

Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG bestimmt, dass die Abgeordneten in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt werden. Das Grundgesetz verlangt, dass **die Abgeordneten**

gewählt werden – und schließt damit eine bloße Parteienwahl aus. Im Spannungsverhältnis dazu hat das Wahlrecht der nach Art. 21 Abs. 1, 38 Abs. 1 Satz 1 GG verfassungsrechtlich gewährleisteten **Chancengleichheit der Parteien** zu genügen. Der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers sind durch die – vom Demokratieprinzip geprägten – Wahlrechtsgrundsätze verfassungsrechtliche Schranken gesetzt, die für die Festlegung des konkreten Wahlsystems allgemein und seine Ausgestaltung im Einzelnen gelten: Bei der Entscheidung für ein Wahlsystem hat der Gesetzgeber vor allem die Gleichheit der Wahl (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG) zu beachten.

In ihrem Kern gewährleistet die **Wahlrechtsgleichheit** jedem Bürger die gleiche Stimmenzahl und den gleichen Stimmenwert – jeder Wähler hat die gleiche Zahl von Stimmen (**gleicher Zählwert**), und jede Stimme wird bei der Umsetzung der Stimmen in die Zuteilung von Parlamentsmandaten berücksichtigt (**gleicher Erfolgswert**). Dies wirkt sich in beiden Wahlsystemen jedoch unterschiedlich aus. Bei der Mehrheitswahl kann der Grundsatz der Wahlgleichheit nur den gleichen Zählwert der Stimmen verlangen: Alle Wähler müssen bei der Personenwahl so am Wahlvorgang teilnehmen können, dass dies mit annähernd gleichem Stimmgewicht erfolgt. Grundlage hierfür ist die Einteilung des Bundesgebietes in möglichst gleichgroße Wahlkreise, damit jeder Kandidat in etwa die gleiche Anzahl Stimmen für den Einzug in den Bundestag benötigt. Mit dem am 24. Januar 2008 vom Deutschen Bundestag verabschiedeten Achtzehnten Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes ist – soweit erforderlich - eine diesen Grundsätzen entsprechende Neueinteilung der Wahlkreise erfolgt.

Hingegen verlangt der Grundsatz der Wahlgleichheit bei der Verhältniswahl und bei Mischwahlsystemen neben dem gleichen Zählwert auch den gleichen Erfolgswert der Stimmen: Jeder Wähler muss mit seiner Stimme den gleichen Einfluss auf die Zusammensetzung des Parlaments haben können, so dass er die gleiche Stimmenzahl hat und jede Stimme bei der Umsetzung der Stimmen in die Zuteilung von Parlamentssitzen berücksichtigt wird. Andere, von diesem Grundsatz abweichende Erfolgswertdifferenzierungen müssen stets an dem Ziel orientiert sein, Störungen des Staatslebens zu verhindern, und dürfen nicht unverhältnismäßig sein: Als verfassungsgemäße Abweichungen vom Grundsatz des gleichen Erfolgswertes sind vom Bundesverfassungsgericht für das System der personalisierten Verhältniswahl vor allem anerkannt worden: die Gewährung von Überhangmandaten, die Fünf-Prozent-Klausel und die Grundmandatsklausel.

Vorzüge des Verhältnis- bzw. Mehrheitswahlrechts

Ziel der **Verhältniswahl** ist die möglichst wirklichkeitsnahe Abbildung der in der Wählerschaft vorhandenen politischen Richtungen im Parlament. Sie bringt alle, nicht nur die für die siegreichen Bewerber abgegebenen Stimmen zum Tragen und verhilft ihnen zum (proportional) gleichen Erfolg. Demgegenüber bestimmt bei der **Mehrheitswahl** die Mehrheit der gültigen Stimmen den erfolgreichen Kandidaten; die übrigen Stimmen bleiben ohne Auswirkung auf die Zusammensetzung des Parlaments. Als Personenwahl sichert die Mehrheitswahl eine enge persönliche Beziehung des Abgeordneten zu dem Wahlkreis, in dem er gewählt worden ist. Die Wahl des Abgeordneten als Person – und nicht als Exponent einer Partei – stärkt den repräsentativen Status des Abgeordneten als Volksvertreter. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts verschaffen Verhältnis- und Mehrheitswahl den Abgeordneten und damit dem Parlament demokratische Legitimation in je eigener, voneinander ganz verschiedener Weise, ohne dass dem einen oder anderen Wahlsystem unter dem Gesichtspunkt der repräsentativen Demokratie ein Vorrang zuerkannt werden könnte.

Quellen:

- Schreiber, Wolfgang, Handbuch des Wahlrechts zum Dt. Bundestag – Komm. z. Bundeswahlgesetz, Einführung, Rdnr. 1 ff.; § 1 Rdnr. 29 ff.
- Klein in Maunz/Dürig (Begr.), Komm. z. GG, Art. 38 Rdnr. 151 ff.
- Magiera, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2007, Art. 38, Rdnr. 106 ff.
- AK GG, 3. Auflage, H. P. Schneider, Art. 38, Rz. 67 ff.
- Pieroth in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), GG für die Bundesrepublik Deutschland, 9. Auflage, Art. 38 Rdnr. 5 ff.
- BVerfG, Urteile vom 10.04.1997 (2 BvF 1/95) in BVerfGE 95,335; vom 10.04.1997 (2 BvC 3/96) in BVerfGE 95, 408; vom 11. 10. 1972 (2 BvR 912/71) in BVerfGE 34, 81 und vom 23.01.1957 (2 BvE 2/56) in BVerfGE 6, 84
- BT-Drs. 16/7462; 16/7815

Verfasser/in: Steffi Menzenbach / Dirk von der Hude
Fachbereich WD 3 – Verfassung und Verwaltung