



Aktueller Begriff

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Wahlhandlung und Wahlsystem

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 3. März 2009 zum zweiten Mal innerhalb eines Jahres einen **Verfassungsverstoß** bei der **Bundestagswahl 2005** festgestellt. Ging es in der jüngsten Entscheidung um die Wahlhandlung (Verwendung von Wahlcomputern), betraf das Urteil vom 3. Juli 2008 das Wahlsystem (Effekt des negativen Stimmgewichts).

1. Wahlcomputer

Nach der Entscheidung des Zweiten Senats setzt der Einsatz elektronischer Wahlgeräte voraus, dass die wesentlichen Schritte der Wahlhandlung und der Ergebnisermittlung vom Bürger zuverlässig und ohne besondere Sachkenntnis überprüft werden können. Dies ergibt sich aus dem **Grundsatz der Öffentlichkeit** der Wahl, der sich aus den verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen für Demokratie, Republik und Rechtsstaat herleitet. Er gebietet, dass alle wesentlichen Schritte der Wahl öffentlicher Überprüfbarkeit unterliegen, soweit nicht andere verfassungsrechtliche Belange eine Ausnahme rechtfertigen, was vorliegend nicht der Fall war. Das Bundesverfassungsgericht hat verfassungsrechtlich zwar nicht beanstandet, dass § 35 Bundeswahlgesetz (BWG) den Einsatz von Wahlgeräten zulässt. Die Bundeswahlgeräteverordnung ist jedoch verfassungswidrig, weil sie nicht sicherstellt, dass nur solche Wahlgeräte zugelassen und verwendet werden, die den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen des Grundsatzes der Öffentlichkeit genügen.

Die bei der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag eingesetzten rechnergesteuerten Wahlgeräte entsprachen nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht den Anforderungen, die die Verfassung an die Verwendung elektronischer Wahlgeräte stellt. Während bei der herkömmlichen Wahl mit Stimmzetteln Manipulationen oder Wahlfälschungen unter den Rahmenbedingungen der geltenden Vorschriften jedenfalls nur mit erheblichem Einsatz und einem präventiv wirkenden sehr hohen Entdeckungsrisiko möglich sind, sind Programmierfehler in der Software oder zielgerichtete Wahlfälschungen durch Manipulation der Software bei elektronischen Wahlgeräten nur schwer erkennbar. Die große Breitenwirkung möglicher Fehler an den Wahlgeräten oder gezielter Wahlfälschungen gebietet besondere Vorkehrungen zur Wahrung des Grundsatzes der Öffentlichkeit der Wahl. Der Wähler selbst muss ohne nähere computertechnische Kenntnisse nachvollziehen können, ob seine abgegebene Stimme als Grundlage für die Auszählung oder jedenfalls als Grundlage einer späteren Nachzählung unverfälscht erfasst wird. Wird das Wahlergebnis durch rechnergesteuerte Verarbeitung der in einem elektronischen Speicher abgelegten Stimmen ermittelt, genügt es nicht, wenn anhand eines zusammenfassenden Papierausdrucks oder einer elektronischen Anzeige lediglich das Ergebnis des im Wahlgerät durchgeführten Rechenprozesses zur Kenntnis genommen werden kann. Der Gesetzgeber ist nicht gehindert, bei den Wahlen elektronische Wahlgeräte einzusetzen, wenn die verfassungsrechtlich gebotene Möglichkeit einer zuverlässigen Richtigkeitskontrolle gesichert ist. Eine ergänzende Kontrolle durch den Wähler, die Wahlorgane oder die Allgemeinheit ist beispielsweise bei elektronischen Wahlgeräten möglich, in denen die Stimmen neben der elektronischen Speicherung anderweitig erfasst werden. Im vorliegenden

Nr. 19/09 korr. (09. März 2009)

Das Dokument gibt nicht notwendigerweise die Auffassung des Deutschen Bundestages oder seiner Verwaltung wieder und ist urheberrechtlich geschützt.

Eine Verwertung bedarf der Zustimmung durch die Leitung der Abteilung W.

Fall war nicht zu entscheiden, ob es noch andere technische Möglichkeiten gibt, die ein auf Nachvollziehbarkeit gegründetes Vertrauen des Wahlvolks in die Korrektheit des Verfahrens bei der Ermittlung des Wahlergebnisses ermöglichen und damit dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl genügen.

Die Verfassungswidrigkeit der Verwendung von Wahlcomputern führt jedoch nicht zur Auflösung des Bundestages, weil der **Bestandsschutz** der gewählten Volksvertretung die festgestellten Wahlfehler überwiegt. Denn es gibt keine Hinweise darauf, dass Wahlgeräte fehlerhaft funktioniert hätten oder manipuliert worden sein könnten. Auf Grund der Gerichtsentscheidung ist der Einsatz elektronischer Wahlgeräte bei den anstehenden Wahlen im „Superwahljahr“ 2009 unwahrscheinlich.

2. Vermeidung des negativen Stimmgewichts

Unter negativem Stimmgewicht versteht man eine (vom Bundesverfassungsgericht so genannte) Paradoxie im Verfahren der Mandatzuteilung, die darin besteht, dass ein Zugewinn von Zweitstimmen einer Partei zu einem Mandatsverlust bei genau dieser Partei und umgekehrt die Verringerung der Anzahl der Zweitstimmen zu einem Mandatsgewinn führen kann. Der Effekt des negativen Stimmgewichts entsteht im Zusammenhang mit Überhangmandaten bei der Verteilung von Mandaten auf verschiedene verbundene Landeslisten. Das Bundesverfassungsgericht sieht in diesem Effekt eine Verletzung der Grundsätze der **Gleichheit** und der **Unmittelbarkeit** der **Wahl**. Der Wähler kann nicht erkennen, ob sich seine Stimme stets für die zu wählende Partei und deren Wahlbewerber positiv auswirkt, oder ob er durch seine Stimme den Misserfolg eines Kandidaten seiner eigenen Partei verursacht. Gleichwohl hat das Bundesverfassungsgericht die vergangene Bundestagswahl nicht für ungültig erklärt. Es hat dem Gesetzgeber aber aufgegeben, bis zum **30. Juni 2011** eine **verfassungskonforme Regelung** zu treffen.

Verschiedene Modelle werden diskutiert. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat einen **Gesetzentwurf** eingebracht, der die Anrechnung der Direktmandate auf das Zweitstimmenergebnis bereits auf Bundesebene, auf der Ebene der sogenannten Oberzuteilung, und nicht – wie nach bislang geltendem Recht – auf Länderebene vornimmt. Dadurch werden Überhangmandate in der Regel nicht mehr entstehen. Das im Gesetzentwurf enthaltene und für die Berechnung der Sitzzahlen nach dem Zweitstimmenergebnis relevante Zuteilungsverfahren ist das **Divisorverfahren** mit Standardrundung nach Sainte-Laguë/Schepers. Dieses Verfahren kommt bereits im geltenden Wahlrecht zur Anwendung. Durch den Wegfall der Überhangmandate, die faktisch nur bei den großen Parteien auftreten, erhöht sich das relative Stimmgewicht der kleinen Parteien. Der Gesetzentwurf ist am 5. März 2009 an den federführenden Innenausschuss überwiesen worden.

Das Bundesverfassungsgericht selbst hatte das sogenannte **Grabensystem** ins Gespräch gebracht. Es verbindet Mehrheitswahl und Verhältniswahl miteinander, etwa indem eine Wahl des Bundestages hälftig nach dem Mehrheits- und hälftig nach dem Verhältniswahlprinzip erfolgt. Dies ist zulässig, wenn dabei die Gleichheit der Wahl im jeweiligen Teilwahlsystem gewahrt wird, die Systeme sachgerecht zusammenwirken und Unmittelbarkeit und Freiheit der Wahl nicht gefährdet werden. Bei der hälftigen Wahl nach Mehrheits- und Verhältniswahlprinzip nach dem Grabensystem findet keine Verrechnung statt. Wenn der Bundestag nach dem Grabensystem gewählt würde, träte zwar der Effekt des negativen Stimmgewichts nicht auf. Doch würden Parteien, die nach den Erfahrungen vergangener Wahlen keine oder fast keine Chance auf ein Direktmandat haben, wie etwa FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, praktisch auf die Hälfte ihrer Sitze schrumpfen. Bei Einführung einer **Bundesliste** würden Direktmandate auf Bundesebene von den Gesamtsitzen abgezogen, wodurch von vornherein kein Überhang entstehen könnte. Dies geschähe auf einer einzigen großen Bundesliste. Es gäbe gar keine Landeslisten mehr. Kleinere Parteien mit traditionell eher schwachen Landesverbänden dürften mit einer Bundesliste weniger Probleme haben, große Parteien mit starken Landesverbänden, wie CDU und SPD, aber sehr wohl, da die Besetzung der Landesliste einen nicht unerheblichen parteiinternen Machtfaktor darstellt. Für die Unionsparteien würde eine Bundesliste bedeuten, dass die CSU keine eigene Liste mehr aufstellen könnte. Alle **Ausgleichsmodelle**, selbst das Modell des vollständigen Ausgleichs, sowie der **Verzicht auf Listenverbindungen** nach § 7 BWG können den Effekt des negativen Stimmgewichts nicht ausschließen.

Quellen:

- BVerfG, 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07 vom 3. März 2008, http://www.bverfg.de/entscheidungen/cs20090303_2bvc000307.html (Wahlcomputer).
- BVerfG, 2 BvC 1/07 vom 3. Juli 2008, DÖV 2008, S. 276 (Effekt des negativen Stimmgewichts).
- BT-Drs. 16/11885 (Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN).