

Mehr Demokratie e.V.
Tim Weber
Schildstr. 12-19
28203 Bremen

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

17(4)327 C

Stellungnahme zur Reform des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag **Gesetzentwürfe Drucksachen 17/6290, 17/5895, 17/5896, 17/4694**

Anhörung am 5. September 2011

1. Einleitung

Die vorliegende Stellungnahme begutachtet die oben bezeichneten Gesetzentwürfe zur Reform des Wahlrechts zum Bundestag. Die Reform ist aufgrund einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 3. Juli 2008 nötig geworden, in der das negative Stimmgewicht (NSG) aufgrund der Verletzung der Wahlrechtsgrundsätze der Gleichheit und der Unmittelbarkeit als verfassungsrechtlich unzulässig erklärt wurde. Alle vier Gesetzentwürfe entwickeln Vorschläge zur Behebung des NSG. Der Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke unterbreitet darüber hinaus weitergehende Vorschläge zur Fünfprozentklausel etc.

Zunächst werden die vier Lösungsvorschläge vorgestellt (Abschnitt 2), anschließend das bundesdeutsche Wahlrecht charakterisiert und Bewertungsmaßstäbe aufgeführt (Abschnitt 3), um dann die Vorschläge bewerten zu können (Abschnitt 4). Im Abschnitt 4.3. wird ein neuer Lösungsvorschlag skizziert, der zur nächsten Wahl nicht mehr umsetzbar ist, dafür aber langfristig tragfähiger ist und beanspruchen kann, dem Bedürfnis der Wählerinnen und Wähler nach Partizipation und Einfluss in höherem Maße gerecht zu werden. Im Abschnitt 5 werden einige weitere ausgewählte Fragen des Wahlrechts behandelt, Abschnitt 6 stellt eine alternative Prozessführung vor und Abschnitt 7 zieht ein Fazit.

2. Lösungsvorschläge der Fraktionen

2.1. Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und FDP (Drucksache 17/6290)

In diesem Gesetzentwurf werden im Vergleich zum bestehenden Wahlrecht Ober- und Unterverteilung gewissermaßen vertauscht. In einem ersten Schritt werden die Sitzkontingente pro Bundesland, abhängig von der Wahlbeteiligung (Erst- oder Zweitstimmen), verteilt. Im zweiten Schritt werden pro Bundesland die zugeteilten Sitze an die Listen verteilt. Die Listenverbindungen

werden bei der Oberverteilung aufgehoben. Allerdings wird eine neue Art Listenverbindung in einem dritten Schritt wieder eingeführt, wenn die Stimmreste einer Partei bundesweit die Schwelle für die Vergabe eines Mandats überschreiten. Die Fünfprozentssperrklausel wird weiterhin bundesweit angewendet. Darüber hinaus löst der Gesetzentwurf die Problematik der „Berliner Zweitstimmen“.

2.2. Gesetzentwurf der Fraktion der SPD

In diesem Entwurf wird der vollständige Ausgleich der Überhangmandate geregelt. Für spätere Wahlen wird die Reduzierung der Direktmandate vorgeschlagen, um die Wahrscheinlichkeit von Überhang- und Ausgleichsmandaten zu verringern.

2.3. Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke

Dieser Gesetzentwurf übernimmt das Kompensationsmodell von Bündnis 90/ Die Grünen (DS 17/4694), weicht aber davon ab, indem Überhangmandate, die nicht mit anderen Listen der Partei verrechnet werden können, ausgeglichen werden. Weitere Reformvorschläge werden unten diskutiert.

2.4. Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Dieser Entwurf regelt die Kompensation von Überhangmandaten, indem Überhangmandate in einem Bundesland mit Listenmandaten derselben Partei eines anderen Bundeslandes verrechnet werden. Sollte dies nicht möglich sein, da eine Partei lediglich in einem Land antritt und dennoch Überhangmandate erhält oder eine Partei im gesamten Bundesgebiet mehr Direkt- als Listenmandate erzielt, wird vorgeschlagen, die Direktmandate mit den relativ geringsten Stimmanteilen nicht zuzuteilen.

2.5. Erste bewertende Einordnung der Gesetzentwürfe

Bei der ersten Gegenüberstellung wird augenfällig, dass der Gesetzentwurf der Koalition den größten Bruch mit dem bestehenden Wahlsystem bedeutet. Durch Aufhebung der Listenverbindungen wird der unitarische Charakter der Wahl geschwächt und das föderale Prinzip hervorgehoben. Überhangmandate ohne Ausgleich, die zu einer Schwächung des Verhältnisprinzips führen können, sind politisch gewollt. Das Berliner Zweitstimmenproblem wird gelöst, ohne aber das ähnliche Problem des doppelten Stimmgewichts bei Wählern von Überhangmandaten zumindest in den Blick zu nehmen.

Dem gegenüber betont der Gesetzentwurf von Bündnis/ Die Grünen den unitarischen Charakter der Wahl und sichert die im Bundeswahlgesetz genannte Anzahl von 598 Abgeordneten. Dagegen wird die Schwächung des Personalisierungsprinzips in einzelnen Wahlkreisen zugelassen. Allerdings genießt das Personalisierungsprinzip im Vergleich zur Gesamtzahl der Abgeordneten und im Vergleich zu den drei anderen Gesetzentwürfen noch den relativ höchsten Stellenwert. Denn im aktuellen Bundestag beträgt der Anteil an Direktmandaten 48,1 Prozent, bei Anwendung des Kompensationsmodells 49,5 Prozent.

Der Entwurf der SPD hält kurzfristig in höchstem Maße am Charakter des Bundeswahlgesetzes fest. Durch den vollständigen Ausgleich der Überhangmandate wird das Verhältnisprinzip gestärkt. Allerdings wird langfristig das Personalisierungsprinzip durch die beabsichtigte Reduktion der Direktmandate geschwächt.

Der Gesetzentwurf der Fraktion der Linke stellt einen Kompromiss zwischen den Vorschlägen von Grünen und SPD dar. Das Verhältnisprinzip wird gestärkt, das Personalisierungsprinzip wird beibehalten, ohne es in einzelnen Wahlkreisen zu verneinen.

Überhangmandate bedeuten eine Schwächung des Personalisierungsprinzips, da das prozentuale Verhältnis der Direktmandate zu den Listenmandaten abnimmt (BVerfGE 10.4.1997, 143). Kommt es zu einem Ausgleich der Überhangmandate, wird das Personalisierungsprinzips zugunsten des Verhältnisprinzips weiter geschwächt. Der Gesetzentwurf von Bündnis 90/Die Grünen weist noch das beste Verhältnis auf, allerdings zu Lasten der betroffenen Wahlkreise, in denen es zur Streichung der Direktmandate kommt.

3. Charakterisierung des Wahlrechts und Bewertungsmaßstäbe

3.1. Personalisierte Verhältniswahl

Der Deutsche Bundestag wird nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gewählt. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts handelt es sich um eine personalisierte Verhältniswahl. Solange der Gesetzgeber sich für dieses Wahlsystem entscheidet und nicht für ein Mehrheitswahlsystem nach britischen, französischen oder australischen Vorbild oder für ein Grabensystem, dürfe der Grundsatz der Stimmengleichheit hinsichtlich seines Erfolgswertes nur aus zwingendem Grund verlassen werden.

Die Personalisierung der Wahl ist ein wichtiges Ziel, weil dadurch Abgeordnete an ihren Wahlkreis und an die Wählerinnen und Wähler gebunden werden. Die Mehrheitswahl in den Wahlkreisen dient der Personalisierung der Wahl, also der Erfüllung dieses Ziels. Genau genommen, handelt es sich um eine teilpersonalisierte Verhältniswahl, weil im Idealfall (keine Überhangmandate) die Hälfte der Abgeordneten des Bundestages von den Wählern ausgewählt wird. Im Falle von Überhangmandaten sinkt der prozentuale Anteil der von den Wählern ausgewählten Abgeordneten. Das Ziel des bundesdeutschen Wahlsystems ist die Repräsentation der Wählenden mit der Einschränkung anderer verfassungsrechtlich begründeter Ziele, die durch die Fünfprozentklausel erreicht werden sollen. So wie der Gesetzgeber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts frei ist, das Verhältniswahlrecht durch ein Mehrheitswahlrecht zu ersetzen, kann die Mehrheitswahl in Einer-Wahlkreisen durch andere Prinzipien der Personalisierung z. B. Mehrmandatswahlkreise ersetzt werden.

3.2. Negatives Stimmgewicht

In seinem Urteil vom 3. Juli 2008 erklärt das Bundesverfassungsgericht das NSG für verfassungsrechtlich unzulässig, da die Wahlrechtsgrundsätze der Gleichheit und der Unmittelbarkeit verletzt werden. Aus dem Grundsatz der Wahlgleichheit folge, dass die Stimme jedes Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgchance haben müsse, mithin den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis habe (BVerfGE 3. Juli 2008, 92). Ziel des Verhältniswahlsystems sei es, dass alle Parteien in einem möglichst den Stimmenzahlen angenäherten Verhältnis in dem zu wählenden Organ vertreten seien. Zur Zählwertgleichheit trete im Verhältniswahlrecht die Erfolgswertgleichheit hinzu (ebenda, 93). Der gleiche Erfolgswert einer jeden Stimme habe für die Zuteilung der Parlamentssitze eine maßgebliche Bedeutung (ebenda, 96). Differenzierungen bedürften zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten „zwingenden Grundes“ z. B. der Verwirklichung anderer mit der Wahl verbundenen Ziele wie die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs und die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung (ebenda, 98). Belange des föderalen Proporz seien kein verfassungsrechtlich zwingender Grund (ebenda, 111, 120). Das NSG wirke willkürlich (ebenda, 117). Weder der Erfolgswert noch die Erfolgchance einer Stimme seien vorhersehbar, der Wählerwille könne in sein Gegenteil verkehrt werden, bis hin zu Auswirkungen auf parlamentarische Mehrheiten und Regierungsbildung (ebenda, 119). Auch der Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl fordere Wahlverfahren, in denen der Wähler vor dem Wahlakt erkennen könne, welche Personen sich um ein Abgeordnetenmandat bewerben und wie sich die eigene Stimmabgabe auf Erfolg oder Misserfolg der Wahlbewerber auswirken könne (ebenda, 126). Als

mögliche Lösung nennt das Bundesverfassungsgericht den Verzicht auf Listenverbindungen (ebenda, 124). Es erwähnt, dass sich das Wahlrecht an politischer Wirklichkeit zu orientieren habe (ebenda, 99) und aus der Feststellung, dass das NSG nicht nur in seltenen, bei der verfassungsrechtlichen Bewertung zu vernachlässigenden, Ausnahmefällen auftrete (ebenda, 108) könnte man schließen, dass das NSG in seltenen Ausnahmefällen zulässig sei (DS 17/6290). An zwei Textstellen äußert sich das Bundesverfassungsgericht derart, dass man der Meinung sein könnte, in gewissen Grenzen sei das NSG zulässig. Wenn wir das NSG zulassen, müssen wir also berechnen, wie viel NSG bei den vorliegenden Gesetzentwürfen auftritt und ob dies verfassungsrechtlich noch zulässig ist (siehe auch <http://ulrichwiesner.de/stimmgewicht/>). Dieser Standpunkt übersieht aber, dass das Bundesverfassungsgericht auch Willkürfreiheit, Vorhersehbarkeit und Durchschaubarkeit für das Wahlrecht eingefordert hat. Es ist offensichtlich, dass ein Verzicht auf das NSG dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts gerecht wird, während andere Lösungen einer weiteren verfassungsrechtlichen Prüfung zugeführt und derselben nicht standhalten könnten.

3.3. Überhangmandate

Die Entscheidung vom 3. Juli 2008 behandelt nicht den Gegenstand der Überhangmandate, gleichwohl ist diese Frage und die Entscheidung vom 10. April 1997 von Bedeutung, wenn man sich mit dem NSG beschäftigt. Zweifelsohne hätte die Beseitigung von Überhangmandaten den Vorteil, dass das Problem des NSG en passant gelöst werden könnte. Auch die die Entscheidung tragenden Richter betonen, der Gesetzgeber habe darauf zu achten, dass sich die Zahl der Überhangmandate in Grenzen halte (BVerfGE 10. April 1997, 53,101). Die Benennung einer genauen Grenze fällt dem Bundesverfassungsgericht schwer. Fünf Prozent bezogen auf die reguläre Gesamtzahl mögen als Anhalt für eine Grenze dienen (ebenda, 102). Nach der Wahl 1994 schien diese Grenze noch weit weg (12 Überhangmandate bei 656 Mandaten, entspricht 1,8 Prozent). Mittlerweile liegt dieser Wert bei 4 Prozent (24 Überhangmandate bei 598 Mandaten). In anderen Worten: Es fehlten noch sechs Überhangmandate, dann wäre diese skizzierte Grenze überschritten worden. Als etwas flexiblere Grenze könnte die Mehrheitsumkehr gelten. Wenn die Zahl der Überhangmandate dazu führt, dass sich die nach den Zweitstimmen ergebene Mehrheit nicht mehr im Bundestag abbildet, dann ist die Grenze zulässiger Überhangmandate überschritten. 1994 betrug die Mehrheit der schwarz-gelben Koalition ohne Überhangmandate zwei Abgeordnete und 2002 bestand die rot-grüne Mehrheit ohne Überhangmandate aus sechs Abgeordneten. Auch bei dieser Definition kann nicht von einer komfortablen verfassungsrechtlichen Situation gesprochen werden. Die Entscheidung liegt 14 Jahre zurück. Das Wahlverhalten hat sich derart verändert, dass das

Auftreten von Überhangmandaten viel wahrscheinlicher geworden ist.

Die Verhinderung von Überhangmandaten würde auch das Problem des doppelten Stimmgewichts lösen. Ähnlich wie bei den Berliner Zweitstimmen haben Wähler, die mit ihrer Erststimme zu Überhangmandaten beitragen und mit ihrer Zweitstimme eine andere Liste wählen, ein doppeltes Stimmgewicht. Im Gegensatz zu den Berliner Zweitstimmen kann bei diesen Wählern nicht zugeordnet werden, wer zum Überhang beigetragen hat, so dass eine Lösung durch Nichtberücksichtigung bestimmter Zweitstimmen nicht umsetzbar ist. Dennoch besteht das Problem und könnte gelöst werden.

3.4. Personalisierung

Bei der Personalisierung handelt es sich nicht um ein verfassungsrechtliches Gebot, sehr wohl aber um ein wahlrechtspolitisch sinnvolles Ziel, da die Direktwahl mehr Bindung zum Wahlkreis und zum Wähler zulässt. Auch erlaubt sie den Wählern einen gewissen Einfluss auf die Auswahl der Abgeordneten zu nehmen, der ihnen bei den geschlossenen Listen verwehrt bleibt.

Überhangmandate schwächen in Relation der Direktmandate zu den Listenmandaten das Personalisierungsprinzip, da sie zu einer Vergrößerung des Bundestages mit Hilfe der Listenmandate führen. Kommen Ausgleichsmandate hinzu, erfährt diese Schwächung ein noch größeres Ausmaß.

3.5. Politische Kultur – Wahlabsprachen

Wie ein Wahlrecht in der Praxis funktioniert und wie Akteure damit umgehen, hängt von vielen Faktoren ab, unter anderem auch der politischen Kultur der Akteure. Bisher verhielten sich die Parteien im Sinne der Zielsetzungen des bundesdeutschen Wahlrechts: Konkurrenz untereinander in Wahlkreisen und auf Bundesebene. Dies ist durchaus nicht selbstverständlich und im Sinne des politischen Machterwerbs nicht rational. Innerhalb eines politischen Lagers wäre es durchaus sinnvoll, dass nach Wahlabsprachen sich eine Partei auf den Erwerb von Direktmandaten und die andere Partei auf den Erwerb von Zweitstimmen konzentriert. Durch entsprechende Aufrufe würde die eine Partei mehr Überhangmandate und die andere mehr Listenmandate erzielen. Dass dies mit Ausnahme einiger Zweitstimmenkampagnen bisher nicht gegriffen hat, liegt an der politischen Kultur, am Selbstverständnis der Großparteien und am Wahlverhalten. Bisher konnten sich beide Großparteien hinreichend Hoffnung auf Direktmandate machen. Die letzten Wahlen auf Bundesebene und in Schleswig-Holstein haben nun gezeigt, dass diese Erwartungshaltung nicht mehr als selbstverständlich gelten kann. Der Aufruf bei der Nachwahl 2005, mit der Erststimme den Unions-Kandidaten (Appell der CDU) und mit der Zweitstimme die FDP (Appell der FDP) zu

wählen, wäre auch ohne NSG machtpolitisch sinnvoll. In näherer Zukunft sind vielleicht aufgrund des Selbstverständnisses der Großparteien keine Erst-Zweitimmen-Absprachen zu erwarten, aber Wahlkreisabsprachen mit der Einigung auf einen Kandidaten innerhalb eines politischen Lagers werden wahrscheinlicher, wenn das Wahlverhalten und das Wahlrecht bestimmte strukturelle Vorteile für ein politisches Lager erwarten lassen. Dadurch würde die Auswahlmöglichkeit der Wählerinnen und Wähler in diesen Wahlkreisen eingeschränkt, der Boden für umfangreichere Wahlabsprachen bereitet.

4. Bewertungen der Gesetzentwürfe

4.1. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP

Negatives Stimmgewicht

„Eine Wählerstimme darf sich nie nachteilig für den Gewählten auswirken, ansonsten wären Gleichheit, Freiheit und Unmittelbarkeit einer Wahl verletzt. Dieser Grundsatz ist eine Mindestanforderung an ein Wahlsystem, und jeder Wähler muss darauf vertrauen können, dass sie eingehalten wird“ (Fehndrich 1999: 70ff).

Einer der Beschwerdeführer beim NSG formuliert einen strengen Maßstab an die Widerspruchsfreiheit eines Wahlrechts. Dem gegenüber scheint das Bundesverfassungsgericht etwas großzügiger: „Der Effekt des negativen Stimmgewichts entsteht nicht nur in seltenen Ausnahmefällen, die bei der verfassungsrechtlichen Bewertung des Wahlrechts vernachlässigt werden könnten. (BVerfGE 3. Juli 2008, 108)“

Darauf beruft sich die Koalition, indem sie darauf hinweist, dass das NSG nur unter sich anhäufenden Bedingungen auftreten kann (DS 17/6290: 16f). Ein solche unwahrscheinliche Verkettung kumulativer Bedingungen sei eine abstrakt konstruierte Fallgestaltung und nicht an der politischen Wirklichkeit orientiert (ebenda: 17).

Mithin räumt die Koalition ein, dass das NSG künftig noch auftreten könne, es aber so unwahrscheinlich sei, dass es vertretbar sei. Dadurch wird das verfassungsrechtliche Problem auf Wahrscheinlichkeiten reduziert. Wie wahrscheinlich ist in Zukunft das NSG und ist das verfassungsrechtlich hinnehmbar? Damit nimmt die Koalition billigend in Kauf, dass es zu einer weiteren Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts kommen wird.

Wahlrecht.de schätzt die Wahrscheinlichkeit des Auftretens des NSG auf jeden Fall größer ein als die Koalition. Folgendes Beispiel illustriert das.

Beispiel für negatives Stimmgewicht durch Verteilungsreihenfolge Land ⇒ Partei

Beispiel auf Basis des Wahlergebnisses der Bundestagswahl 2009: Es gelte im ersten Schritt eine Verteilung auf die Bundesländer nach dem *Divisorverfahren mit Standardrundung* (Sainte-Laguë) nach gültigen Zweitstimmen (also inklusive gültiger Stimmen an kleine Parteien) und im zweiten Schritt im Bundesland eine Unterverteilung mit Sainte-Laguë nach gültigen Zweitstimmen der Parteien, welche die bundesweite Fünfprozenthürde überwunden haben.

Divisor Bund:	72.600 Stimmen/Sitz	
Divisor Niedersachsen:	69.200 Stimmen/Sitz	(61 Sitze)
Divisor Nordrhein-Westfalen:	69.000 Stimmen/Sitz	(129 Sitze, davon 11 Die Linke)

Nun erhalte Die Linke 50.000 Zweitstimmen weniger in Niedersachsen

Divisor Bund:	72.500 Stimmen/Sitz	
(NRW ein Sitz mehr, Niedersachsen einer weniger)		
Divisor Niedersachsen	70.000 Stimmen/Sitz	(FDP dort ein weniger, 8 statt 9)
Divisor Nordrhein-Westfalen:	68.500 Stimmen/Sitz	(Linke dort ein mehr, 12 statt 11)

Ergebnis: Die Linke erhalte für **50.000 Zweitstimmen weniger** in Niedersachsen **einen Sitz mehr in Nordrhein-Westfalen**. Überhangmandate spielen in diesem Beispiel keine Rolle, negatives Stimmgewicht gäbe es nun auch ohne sie.

Aus www.wahlrecht.de Martin Fehndrich <http://www.wahlrecht.de/news/2011/11.htm>

Während es bei der aktuellen Gesetzeslage sinnvoll sein kann, auf seine Zweitstimme zu verzichten, kann es beim Gesetzentwurf der Koalition sinnvoll sein, ganz auf sein Stimmrecht zu verzichten, da die Zahl der Wähler entscheidend für die Zuordnung der Mandate ist.

Für einen Teil der Wähler der Linken in Niedersachsen ist es also attraktiv, gar nicht wählen zu gehen. Es ist nicht damit zu rechnen, dass ihre Erststimme einen für sie interessanten Einfluss auf den Ausgang der Wahl hat. In diesem Beispiel ist ersichtlich, dass das NSG zukünftig auch ohne Überhangmandate auftreten kann, es wird vielmehr durch die Kopplung der Länderkontingente an der Wahlbeteiligung verursacht. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber drei Jahre Zeit eingeräumt, um genau die Folgen solcher Veränderungen sorgfältig zu prüfen.

Auch für Wählerinnen und Wähler der SPD kann es künftig interessant sein, auf ihr Wahlrecht zu verzichten, wenn ihre Stimmen zum Erreichen eines Überhangmandates nicht nötig sind und ihr

Fernbleiben zu Mandatsgewinnen in anderen Ländern führt.
(siehe auch www.wahlrecht.de/systemfehler/analyse-17-6290.html)

Das NSG ist wohl in Zukunft schwieriger prognostizierbar, aber es tritt nicht seltener auf. Die vom Bundesverfassungsgericht genannten Maßstäbe der Durchschaubarkeit und Vorhersehbarkeit, wie sich die Stimmabgabe auf das Wahlergebnis auswirkt, sind m. E. damit nicht erfüllt.

Eine andere Überlegung vermag die Abgeordneten der Koalition, die möglicherweise die mathematischen Konsequenzen und die Wahrscheinlichkeit des NSG nicht abschätzen können und damit auf das Urteil von Fachleuten angewiesen bleiben, vielleicht überzeugen.

Die Gründe für den vorliegenden Gesetzentwurf sind ein Festhalten an den Überhangmandaten und föderale Gesichtspunkte. Beide Gründe sind zwar verfassungsrechtlich zulässig, aber nicht geboten. Das NSG hingegen ist verfassungsrechtlich unzulässig.

Überhangmandate

Der Gesetzentwurf der Koalition hält ausdrücklich an Überhangmandaten fest und begründet dies mit föderalen Überlegungen. Demgegenüber betont das Bundesverfassungsgericht den unitarischen Charakter der Bundestagswahl. In der Logik der Koalition müsste ein Wähler der Linken aus Niedersachsen den Standpunkt vertreten, dass ihm ein Abgeordneter irgendeiner Partei aus Niedersachsen lieber sei, als ein Abgeordneter der Linken aus NRW. Vermutlich denken die Wähler die Bundestagswahl auch als Einheit und nicht auf die Länder bezogen.

Mit dem Festhalten an Überhangmandaten riskiert die Koalition eine zweite verfassungsrechtliche Flanke. Spätestens wenn das skizzierte Fünfprozentkriterium der die Entscheidung von 10. April 1997 tragenden Richter oder eine Mehrheitsumkehr eintritt, wird das Bundesverfassungsgericht angerufen werden.

Personalisierung

Wenn man sich Charakter und Ziele des Bundeswahlgesetzes vor Augen führt, könnte für die Überhangmandate das Ziel der Wählerbindung sprechen. Gerade dies wird jedoch nicht erreicht, wie oben ausgeführt. Überhangmandate vermehren die Listenmandate und führen indirekt zu einer Schwächung des Personalisierungsprinzips.

Da der Gesetzentwurf der Koalition die Listenverbindung für die Anrechnung der Reststimmen

doch zulässt und an diesem Punkt "Ausgleichsmandate" entstehen, wird das Personalisierungsprinzip relativ gesehen zusätzlich geschwächt.

Politische Kultur - Wahlabsprachen

Aufgrund der relativen politischen Mehrheit der Union und aufgrund des Festhaltens an Überhangmandaten werden in Zukunft Wahlabsprachen wahrscheinlicher. Diese Absprachen werden voraussichtlich in Wahlkreisen beginnen und können sich auf eine allgemeine Absprache bezogen auf Erst- und Zweitstimmen erstrecken. So macht es Sinn, wenn ein politisches Lager wie bei der letzten Bundestagswahl wesentlich stärker von Überhangmandaten profitiert, dass das andere politische Lager sich auf gemeinsame Kandidaten in Wahlkreisen einigt. Das kann in Bundesländern (zeitweise NRW, Niedersachsen), in denen die relative Mehrheitswahl bei Bürgermeister- und Landratswahlen eingeführt wurde, beobachtet werden. Ein nächster und weitergehender Schritt wären gezielte Erst- und Zweitstimmenaufrufe.

Zwischenergebnis

Der Gesetzentwurf der Koalition löst das Problem NSG nicht und riskiert damit eine verfassungsrechtliche Überprüfung. Mit dem Festhalten an den Überhangmandaten wird künftig eine weitere verfassungsrechtliche Überprüfung nötig werden. Das Ziel der Personalisierung wird indirekt geschwächt. Das der Verhältniswahl innewohnende Prinzip der Erfolgswertgleichheit wird nicht in hinreichender Art und Weise gewürdigt. Dies erfolgt aus föderalen Gesichtspunkten heraus, die verfassungsrechtlich zwar legitimiert, aber nicht geboten sind und daher nicht als zwingend gelten können. Der Gesetzentwurf macht künftig Wahlabsprachen wahrscheinlicher und begünstigt damit einen Schaden an der politischen Kultur.

4.2. Gesetzentwürfe der Fraktionen der SPD, Die Linke und Bündnis 90/ Die Grünen

Negatives Stimmgewicht

Alle drei Gesetzentwürfe der Opposition greifen die bisherige Umrechnung von Stimmen in Mandate und die Sitzzuteilung bezogen auf das aktuelle Bundestagswahlrecht harmonischer auf und lösen das Problem des NSG. Zwar kann dem Gesetzentwurf der SPD vorgehalten werden, dass formal das Problem des NSG noch auftaucht und durch die Ausgleichsmandate lediglich der Effekt gemildert wird (DS 17/6290, 27f), aber dieser Vorschlag orientiert sich doch an der politischen Wirklichkeit weit mehr als es der Entwurf der Koalition für sich beansprucht. Die Gesetzentwürfe der Fraktion Die Linke und Bündnis 90/ Die Grünen legen beide Lösungen vor, die für die nächste Wahl umgesetzt werden könnten. Der Gesetzentwurf der Linken ist vorzuziehen, da er

Legitimationsprobleme in einzelnen Wahlkreisen vermeidet.

Überhangmandate

Alle drei Gesetzentwürfe beantworten die vom Bundesverfassungsgericht 1997 aufgeworfenen Fragen und verhindern eine verfassungsrechtliche Überprüfung. Während der Gesetzentwurf von Bündnis 90/ Die Grünen eine endgültige Lösung darstellt, da Überhangmandate nicht mehr auftreten können, muss sich gerade der Gesetzentwurf der SPD mit der Frage eines zu großen Parlaments beschäftigen, was in der Entscheidung von 1997 vom Bundesverfassungsgericht durchaus als Grenze für diese Lösung benannt wurde (BVerfGE 10. April 1997, 211). Die Fraktion Die Linke nimmt möglicherweise zu wenig in den Blick, dass aufgrund des veränderten Wahlverhaltens ein Ansteigen der Überhangmandate in Bayern durchaus wahrscheinlich ist und dass weitere Regionalparteien in den Bundestag einziehen können.

Personalisierung

Während die Gesetzentwürfe der SPD und Linken das Personalisierungsprinzip indirekt durch das Zulassen von Überhang- und Ausgleichsmandaten in höherem Maße schwächen als die anderen beiden Entwürfe, schadet der Vorschlag von Bündnis 90/Die Grünen einzelnen Direktmandaten direkt, indem nicht verrechenbare Überhangmandate nicht zustande kommen. Dies ist unbefriedigend und würde Legitimationsprobleme in den entsprechenden Wahlkreisen aufwerfen.

Die SPD stellt sich dem Problem des größer werdenden Bundestages und beabsichtigt eine Verringerung der Direktmandate. Damit wird aber das Personalisierungsprinzip direkt geschwächt.

Politische Kultur – Wahlabsprachen

Solange die Zweitstimme über die Zusammensetzung des Parlaments entscheidet und die Erststimme in Einer-Wahlkreisen der Personalisierung dient, sind auch Wahlabsprachen bei den Gesetzentwürfen der Oppositionsfraktionen denkbar, aber wesentlich unwahrscheinlicher. Durch den Wegfall bzw. Ausgleich von Überhangmandate sinken auch die Anreize für Wahlkreisabsprachen.

Föderative Gesichtspunkte

Aus Sicht der Koalition verletzt das Kompensationsmodell den föderalen Proporz in verfassungspolitisch nicht hinzunehmender Art und Weise. Dieses Modell hätte bei der Bundestagswahl 2009 beispielsweise dazu geführt, dass die CDU in Bremen kein Mandat und in

Brandenburg nur ein Mandat erhalten hätte. Anhand von Beispielen wird in der Begründung des Gesetzentwurfs dargelegt, wie der föderale Proporz beeinträchtigt werden würde. Dieser Sicht ist hinsichtlich des Tatsachengehalts zuzustimmen. Allein, es handelt sich um eine verfassungspolitische und nicht verfassungsrechtliche Sicht der Dinge. Es ist auch irritierend, dass die Koalition Verzerrungen des föderalen Proporz problematisch, aber durch Überhangmandate erzeugte auf das Gesamtwahlgebiet bezogene proportionale Verzerrungen, die ja auch den Proporz zwischen den Ländern betreffen, vertretbar findet. Es scheint so zu sein, dass die Koalition föderative Gesichtspunkte bei der Wahl als bedeutsamer als unitarische Gesichtspunkte beurteilt. Diese Sichtweise ist möglicherweise in stärkerem Maße an den Bedürfnissen der Landesverbände der Parteien als an denen der Wähler orientiert. Die Betonung föderativer Gesichtspunkte seitens der Koalition übersieht auch, dass eine bzw. die wesentliche Ursache des NSG und der Verzerrungen des Proporz die Überhangmandate sind. Es ist also ratsam, diese zukünftig z. B. durch die Einführung von Mehrmandatswahlkreisen zu verhindern.

Zwischenergebnis

Alle drei Entwürfe lösen die Probleme des NSG und der Überhangmandate, sind also für die nächste Wahl geeignet. Der Entwurf von Bündnis 90/ Die Grünen ist abzulehnen, da in einzelnen Wahlkreisen erhebliche Legitimationsprobleme hervorgerufen werden. Der Entwurf der Linken ist dem Entwurf der SPD vorzuziehen, da die Gesamtabgeordnetenzahl geringer ausfällt. Kein Entwurf ist mittelfristig wünschenswert, da das wahlrechtspolitische Ziel der Personalisierung weiter geschwächt wird.

4.3. Die Einführung von Mehrmandatswahlkreisen

Mittelfristig ist die Einführung von Mehrmandatswahlkreisen wünschenswert. Sie würde das Problem der Überhangmandate, und damit das NSG, auf längere Sicht lösen und die Personalisierung der Wahl stärken. 350 bis 360 Wahlkreismandate in 4er bis 6er-Wahlkreisen könnten ohne weiteres eingeführt werden. In Bayern gäbe es beispielsweise 50 bis 54 Mandate in neun bis zehn Wahlkreisen. Aufgrund der besseren Verteilung der Erststimmen verringert sich die die Kluft zwischen Erst- und Zweitstimmen bei den Großparteien. Da auch kleinere Parteien eine Chance auf Direktmandate hätten, würde die Personalisierung nicht nur hinsichtlich der Zahl der Direktmandate, sondern auch hinsichtlich der Verteilung auf die Parteien gestärkt werden. Der Bruch zum bisherigen Wahlrecht wäre sicherlich größer, da die Wahlberechtigten mehr (Erst)Stimmen erhalten würden. Auch würden sich Fragen wie Kumulieren und Panaschieren sowie Majorz- oder Proporzregel mit unterschiedlichen Wirkungen auf die Kandidatenaufstellung stellen.

Dafür würden die Wählerinnen und Wähler allerdings mehr Einfluss auf die personelle Zusammensetzung des Bundestages erhalten und verfassungsrechtlich offene Fragen wären für eine längere Dauer beantwortet. Beim Hamburger Wahlrecht werden 71 von 121 Mandaten in Mehrmandatswahlkreisen gewählt und 50 Mandate über offene Listen. Überhangmandate werden ausgeglichen. Bei der letzten Wahl sind allerdings keine Überhangmandate aufgetreten.

5. Weitere Fragen

Auch wenn es aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht folgt und auch wenn eine sorgfältige Beratung im weiteren parlamentarischen Gang möglicherweise an Zeitmangel scheitert, ist es selbstredend sinnvoll, praktische und grundlegende Reformen des Wahlrechts anzugehen. Angesichts einer nötigen Reform des Wahlrechts hinsichtlich von Überhangmandaten, NSG und Partizipationschancen sollte sich der Gesetzgeber mit diesen Reformen befassen.

5.1. Überprüfung der Zulassung vor der Wahl

Die zur Zeit geltende Rechtslage, die eine Überprüfung der Nichtzulassung einer Partei erst nach der Wahl erlaubt, mutet seltsam an, da die klagende Partei im Erfolgsfalle in der Regel kaum Nutzen davon hat. Eine Reform, die eine Prüfung und Entscheidung vor der Wahl zulässt, scheint verfassungsrechtlich geboten und ist politisch sinnvoll. Der Bundeswahlausschuss setzt sich sonst der Kritik aus, unliebsame Konkurrenz zu behindern, und der Vorgang der Nichtzulassung erhält eine Note der hermetischen Abgeschlossenheit. Für die Nichtzulassung von Landeslisten gilt das entsprechend. Der Empfehlung der OSZE sollte in diesem Punkt gefolgt werden. Noch besser wäre es, dass Landeslistenmonopol der Parteien abzuschaffen und auch Wählervereinigungen zu ermöglichen, mit Listen antreten zu können. Die Feststellung der Parteieigenschaft durch den Bundeswahlausschuss könnte damit entfallen. Für die staatliche Parteienfinanzierung und ein etwaiges Verbotverfahren ist die Frage, ob eine Gruppierung eine Partei im Sinne des Parteiengesetzes ist, dann natürlich wieder von Bedeutung und kann mit den dafür vorgesehenen Verfahren bearbeitet werden.

5.2. Fünfprozentklausel

Die Fünfprozentklausel ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verfassungsrechtlich legitimiert, da sie die Einhaltung anderer verfassungsrechtlicher Ziele wie Funktionsfähigkeit des Bundestages und die Sicherstellung der Wahlen als Integrationsvorgang gewährleistet. Die Vereinbarkeit einer Sperrklausel mit dem Grundgesetz könne nicht ein für allemal abstrakt beurteilt werden (BverfGE 10. April 1997, 171). Daher ist angesichts der

eingeschränkten Gleichheit der Stimmen und Chancen der Parteien eine unregelmäßige Überprüfung, ob die oben erwähnten Verfassungsziele auch mit anderen Mitteln zu erreichen sind, geboten. So wäre eine Absenkung der Klausel auf drei Prozent und/oder die Einführung einer Ersatzstimme ratsam. Die Ersatzstimme erlaubt den Wählerinnen und Wählern, neben der bevorzugten Liste eine weitere Liste anzugeben. Sollte die Liste der ersten Wahl an der Sperrklausel scheitern, greift die Ersatzstimme. Sollte die Ersatzstimme auch auf eine Liste fallen, die unter die Sperrklausel fällt, hat diese Stimme keinen Erfolg.

5.3. Wahlrechtsalter

In sechs Bundesländern (Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, NRW, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) wurde das aktive Wahlalter auf 16 Jahre gesenkt. In Bremen wurde die aktive Wahlrechtsaltergrenze 16 zudem auf Landesebene eingeführt, in Brandenburg wird die Absenkung des aktiven Wahlrechtsalters diskutiert.

In Bremen wurde die Wahlbeteiligung der 16- und 17-Jährigen nicht gesondert festgehalten, aber die Beteiligung der 16- bis unter 21-Jährigen lassen Rückschlüsse zu. Die Gesamtwahlbeteiligung ging gegenüber 2007 von 57,5 auf 55,5 Prozent zurück. In der Altersgruppe der 21- bis unter 25-Jährigen betrug die Beteiligung 39,8 Prozent, in der Altersgruppe der 16- bis unter 21-Jährigen lag die Beteiligung bei 48,6 Prozent und stieg gegenüber 2007 in der Gruppe der 18- bis unter 21-Jährigen leicht um 0,7 Prozentpunkte (Statistische Mitteilungen 2011: 37ff). Dieser leichte gegen den Trend liegende Anstieg der Erstwähler kann auf die Senkung des aktiven Wahlrechtsalters zurückgeführt werden. Jedoch wird der Trend insgesamt sinkender Wahlbeteiligungen durch ein niedriges Wahlrechtsalter nicht aufgehalten. Dies zeigen auch die Erfahrungen auf der Kommunalebene anderer Bundesländer. Befürchtungen unreflektierter sich im Wahlergebnis spiegelnder Entscheidungen sind nicht eingetreten. Eine Senkung auf 16 Jahre hat den Vorteil, dass das Thema Wahlen in den Schulen mit einer größeren Relevanz diskutiert werden kann. Darüber hinaus sprechen folgende Überlegungen für eine Senkung des Wahlrechtsalter auf Bundesebene: Junge Menschen zeigen häufig größeres Interesse für bundespolitische Themen, die in den Medien auch präsenter sind. 16- und 17-Jährige zeigen hinsichtlich der Beteiligung hinsichtlich der Tendenz ein ähnliches Verhalten wie die anderen Altersgruppen. D. h. bei Kommunalwahlen ist die Beteiligung niedriger als bei Bundestagswahlen. Da das Verhalten bei der ersten Wahl prägenden Charakter für folgende Wahlen haben kann, ist die Einführung des Wahlrechtsalters 16 auf der Bundesebene für die Wahlbeteiligung künftiger Wahlen sinnvoll.

6. Prozessführung

Die Debatte um das Wahlrecht ist stark durch Interessen und Innensicht der Parteien und Fraktionen geprägt. Mehrheitschancen, Interessen von Landesverbänden und Wiedereinzug scheinen einen größeren Stellenwert als verfassungsrechtliche Überlegungen zu genießen. Jenseits normativer Appelle ist es auch verständlich, dass die Fraktionen in hohem Maße von der Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen und möglicherweise deswegen befangen sind. So zeigte sich das Problem der Überhangmandate bereits 1994 und 2002, dennoch hatte keine der Großparteien die Größe, eine Wahlrechtsreform einzuleiten. Es bedurfte des Korrektivs des Bundesverfassungsgerichts, damit eine Wahlrechtsreform begonnen wurde. Leider ist die parlamentarische Debatte weniger durch grundsätzliche Überlegungen, als vielmehr durch technische und machtpolitische Fragen geprägt. Im angelsächsischen Raum (British Columbia 2003 bis 2009 sowie Neuseeland 1992/1993 und 2011) liegen einige Erfahrungen vor, wie ein Prozess der Wahlrechtsreform mit Bürgerbeteiligung und Referendum besser geführt werden könnte. In British Columbia wurde eine Citizen Assembly mit 160 Mitgliedern nach Zufallsprinzip sowie regionalen und demographischen Kriterien von der Regierung eingesetzt. Diese Versammlung erforschte verschiedene Wahlsysteme und führte öffentliche Bürger- und Expertenanhörungen durch. Das Verfahren sollte mit einem Referendum abgeschlossen werden. Da ein Zustimmungsquorum von 60 Prozent der Wahlberechtigten vorgegeben wurde, scheiterten zwei Referenden in den Jahren 2005 (Zustimmungsquote von 58 Prozent) und 2009 (Zustimmungsquote von 39 Prozent). In Neuseeland wurden den Stimmberechtigten auf Empfehlung einer Kommission mehrere Varianten von Wahlsystemen zur Abstimmung vorgelegt. Dort wurde das relative Mehrheitswahlrecht durch ein dem deutschen Wahlrecht ähnliches System ersetzt. Im November 2011 wird wieder mittels eines Referendums über das Wahlsystem entschieden.

Auch in Deutschland sollen die Wahlberechtigten an der Neugestaltung des Wahlrechts direkt beteiligt werden. Ähnlich wie in British Columbia sollten verschiedene Modelle in einem geeigneten Bürgerbeteiligungsverfahren z. B. Planungszelle ausgearbeitet werden. Deren Ergebnisse sollten Grundlage der Beratung im Bundestag sein. Die letztliche Entscheidung sollte die Bevölkerung selbst in einem Referendum treffen.

7. Fazit

Das Problem NSG wird durch den Gesetzentwurf der Koalition nicht gelöst. Ferner wird das potentielle verfassungsrechtliche Problem der Überhangmandate nicht nur nicht gelöst, sondern zementiert. Eine spätere verfassungsrechtliche Überprüfung ist wahrscheinlich. Die Gesetzentwürfe der Opposition lösen das Problem NSG. Die SPD-Fraktion möchte künftig die Anzahl der

Direktmandate reduzieren, was zu einer Schwächung des Personalisierungsprinzips führen würde. Die Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen nimmt in Kauf, dass in Wahlkreisen mit Mehrheit gewählte Kandidaten nicht zugeteilt werden. Als kurzfristige Lösung favorisieren wir in der Reihenfolge den Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke, der SPD und von Bündnis 90/ Die Grünen. Mittel- und langfristig sollte die Stärkung des Personalisierungsprinzips und die Vermeidung von Überhangmandaten durch die Einführung von Mehrmandatswahlkreisen diskutiert werden. Die durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts notwendige Reform des Bundestagswahlrechts wurde nicht für eine grundlegende Debatte über Vor- und Nachteile des bestehenden Wahlrechts genutzt. Die Debatte ist durch wahlrechtstechnische Fragen geprägt und mutet etwas hektisch an. Auch kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass parteipolitische Überlegungen einen unangemessenen Einfluss auf Inhalt und Form der parlamentarischen Debatte haben. Zukünftige Schäden an der politischen Kultur durch Wahlabsprachen sind nicht auszuschließen. Es wäre ratsam, die Reform des Wahlrechts unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger zu beraten und zu entscheiden. Im angelsächsischen Raum gibt es dafür vielversprechende Beispiele.

Literatur und Quellen

BVerfGE, 10. April 1997, 2BvF 1/95

BVerfGE, 3. Juli 2008, 2BvC 7/07

Engelbrecht, Knut, Das Wahlprüfungsverfahren auf Bundesebene, Ein Überblick aus Anlass der Bundestagswahl 2009, in: KommunalPraxis Wahlen 1/2010, S. 8ff

Engelbrecht, Knut, Mängel im Verfahren der Beteiligungsanzeige, Die Nichtzulassung der PARTEI zur Bundestagswahl 2009, in: KommunalPraxis Wahlen 1/2010, S. 3ff

Fehndrich, Dr. Martin, Paradoxien des Bundestags-Wahlsystems, Spektrum der Wissenschaft, 1999, S. 70ff

Nohlen, Dieter, Wahlrecht und Parteiensystem, Verlag Budrich, 5. Auflage, 2007

Statistisches Landesamt Bremen, Statistische Mitteilungen, Wahlen im Land Bremen 2011, Teil 1, 2011

www.wahlrecht.de