Vertagt, verdrängt - verfassungswidrig: Wie der Bundestag sich um eine überfällige Reform des Wahlrechts drückt

Oliver W. Lembcke & Frank Heber

04.12.2018 doi: 10.17176/20181209-202752-0

Das Meinungsforschungsinstitut INSA prognostizierte vor kurzem einen Bundestag mit 815 Abgeordneten. Gesetzlich vorgesehen sind lediglich 598 (§ 1 Bundeswahlgesetz). Schon mit der letzten Bundestagswahl wuchs die Zahl auf 709 (von zuvor 631). Man möchte meinen, dass vor diesem Hintergrund die Reform des Wahlrechts ganz oben auf der politischen Agenda steht. Aber das Gegenteil ist der Fall. Wo liegt das Problem?

Wie so oft führt der Weg nach Karlsruhe. Mit seinem Urteil im Jahr 2008 hat das Verfassungsgericht dem Gesetzgeber aufgetragen, das Problem des „negativen Stimmgewichts" zu beseitigen, und ihn aufgefordert, „das für den Wähler kaum noch nachvollziehbare Regelungsgeflecht der Berechnung der Sitzzuteilung [...] auf eine neue, normenklare und verständliche Grundlage zu stellen" (BVerfGE 121, 266, 316).

Was folgte, war – bei allem Respekt vor dem deutschen Parlament – ein Trauerspiel. Der erste Reparaturversuch, den (letztlich) die damalige schwarz-gelbe Bundesregierung zu verantworten hatte, verschlimmerte noch das Problem des negativen Stimmgewichts und unternahm nichts gegen das Phänomen der Überhangmandate (... und dabei hatte doch niemand die Absicht, nur Dank Überhang zu regieren ...). Erwartungsgemäß kassierte das BVerfG diese Reform und stellte zudem klar, dass die Überhangsregelung den Grundcharakter der Wahl als Verhältniswahl nicht aufheben dürfe (BVerfGE 131, 316). Der Kompromiss, auf den sich anschließend (fast alle) Fraktionen verständigen konnten, brachte die gegenwärtige Lage hervor: Seitdem ist das negative Stimmgewicht durch eine Änderung des Berechnungsverfahrens beseitigt; und die Überhangmandate werden voll ausgeglichen. Allerdings kann die Zahl an Ausgleichsmandaten, wie nun geschehen, in die Höhe schießen. Im Ranking der Größe nationaler Parlamente rangiert der Bundestag aktuell auf Platz zwei – hinter der Volksrepublik China. Und das Wahlrecht selbst ist vollends unverständlich geworden. Der einschlägige § 6 BWahlG hat mit seinen gut zwei Dutzend Querverweisen, die sich auf sieben Absätze verteilen, eine Gestalt *monstro simile* erhalten.

„Verständlich", wie es die Verfassungsrichter anmahnen, muss keineswegs „einfach" bedeuten. Bereits die Kombination aus Mehrheits- und Verhältniswahl, die vom Gericht zu keiner Zeit in Frage gestellt worden ist, bringt unvermeidbar eine gewisse Komplexität mit sich. Entscheidend ist jedoch, ob der Wähler die Wirkungen seiner Stimmabgabe sowie die Zusammensetzung des Ergebnisses nachvollziehen kann. Das negative Stimmgewicht widersprach dieser Anforderung offensichtlich (neben den anderen gravierenden verfassungsrechtlichen Problemen). Aber Gleiches gilt für die gegenwärtige Konstruktion von Überhang und Ausgleich, ist diese doch in ihrer Wirkungslogik inkonsistent (Grotz, in: Oppelland (Hg.), Das deutsche Wahlrecht im Spannungsfeld von demokratischer Legitimität und politischer Funktionalität, 2015). Schließlich kann eine Partei, die Stimmen verliert, über die Ausgleichsmandate, die sie für die Überhangmandate einer anderen Partei bekommt, per Saldo ein Plus an Sitzen erlangen. Ob die Wählerinnen und Wähler diese Wirkungsweise verstehen können, ist die eine Frage. Ob sie es auch *wollen*, die zweite. Dagegen spricht, dass auf diese Weise der Sanktionscharakter einer Wahl ausgehöhlt zu werden droht, worauf bereits zurecht hingewiesen wurde.

Aber ist Gelassenheit nicht eine politische Tugend, zumal im Wahlrecht? Grundsätzlich ja, in der vorliegenden Frage jedoch nicht, denn das Problem dürfte sich weiter verschärfen. Einen Ansatzpunkt dafür liefert der (viel zu früh verstorbene) Parteienforscher Peter Mair. Er hat u.a. auf zwei grundsätzliche Strategien innerhalb der Wählerschaft aufmerksam gemacht: Die einen verfolgen das (instrumentelle) Ziel, die Regierung zu bestimmen, die anderen das (expressive) Ziel, die in ihren Augen programmatisch richtig aufgestellte Partei zu unterstützen (Mair, *On Party, Party Systems and Democracy*, 2014, 584). In Deutschland wird vor allem seit den neunziger Jahren verstärkt expressiv gewählt, wofür die Verhältniswahl einen Anreiz bietet. Eine Folge davon ist, dass der Grad an Fragmentierung des Parteiensystems zunimmt: Kleine Parteien wachsen, neue Parteien etablieren sich, Volksparteien schrumpfen. Gleichwohl sind es immer noch die (vormaligen) Volksparteien, die nahezu ausnahmslos alle Direktmandate gewinnen, und zwar auch deswegen, weil unter den Bedingungen der relativen Mehrheitswahl ein hoher Anreiz für instrumentelle Wahlmotive besteht. Diese Asymmetrie zwischen Erst- und Zweitstimme wird sich in absehbarer Zeit nicht grundlegend ändern. Vielmehr steht zu befürchten, dass der Bundestag seinen zweiten Platz im Größen-Ranking der nationalen Parlamente nicht nur verteidigen, sondern mehr noch seinen Vorsprung ausbauen wird.

Schaut man nun auf die Akteure, so kommt man nicht umhin zu sehen, dass der Deutsche Bundestag eine überfällige Reform seit mittlerweile zehn Jahren verschleppt. Seine Unwilligkeit zeugt von einem ausgeprägten Strukturkonservatismus an der Spree, für dessen Erklärung sich leider Gründe aufdrängen, mit denen sich Politik- und Parteienverdrossenheit leicht nähren lässt. Es geht um Ressourcenbeschränkung, die zweifellos auch die „eigenen Leute“ treffen würde. Wen wundert’s, dass die von Wolfgang Schäuble im Frühjahr eingerichtete und vertraulich tagende Arbeitsgruppe auf der Stelle zu treten scheint. Der Bundestagspräsident stellt schon in Aussicht, die Reform könne auch erst bei der übernächsten Wahl in Kraft treten, um den Parlamentariern eine für sie schmerzliche Reform abzuringen. Vor dem Hintergrund der anfangs präsentierten Zahlen verbieten sich derartige Überlegungen eigentlich. Sie werden den Abgeordneten als das ausgelegt werden, was sie sind: Ausflüchte und Tricksereien. Eine öffentliche Diskussion darüber kann schnell eine verheerende Wirkung für die Parteien zur Folge haben (etwa unter dem Stichwort „Selbstbedienungsmentalität“) – auszunehmen wären davon vermutlich nur (Rechts-)Populisten, die sich von der Politik- und Parteienunzufriedenheit nähren, auch wenn sie vom gegenwärtigen Zustand genauso profitieren.

Und wenn wir schon beim notorischen Populismus-Thema sind: Auch das Wahlrecht hat hier etwas als Gegenmittel anzubieten. Die gegenwärtig vorrangig diskutierten Reformkonzepte, darunter etwa die Verringerung der Zahl der Wahlkreise (Behnke, in: Bertelsmann Stiftung (Hg.), *Reform des Bundestagswahlsystems*, 2017, 162) oder die Zusammenlegung von Erst- und Zweitstimme (Morlok, in: Oppelland (Hg.), a.a.O., 102f.), sind ungeeignet, die Bindung zwischen Wählern und Gewählten zu stärken. Denn eine Verringerung der Wahlkreiszahl hat nicht nur eine Reduzierung der Kandidatenzahl zur Folge, sondern auch eine Vergrößerung des Wahlkreisgebiets; dadurch erhöht sich jedoch zugleich die Zahl an Repräsentierten pro Repräsentanten. Und der Wegfall der Erststimme würde bedeuten, dass nur noch das ‚Gewicht der Parteien’ im Bundestag eine Rolle spielen soll, nicht aber mehr das ‚Gesicht der Wahlkreisabgeordneten’. In beiden Fällen würde das personale Element geschwächt werden – und mit ihm sowohl die Responsivität der Abgeordneten gegenüber den Interessen der Wähler im jeweiligen Wahlkreis als auch das Vertrauen der Bürger in „ihre“ Abgeordneten vor Ort. Demgegenüber wird hier die Auffassung vertreten, dass gerade in Zeiten zunehmender Polarisierung der Bindung zwischen Wählern und Gewählten eine besondere Bedeutung zukommt. Daher abschließend ein paar kurze Vorschläge, die in diesem Sinne geeignet sind, den Überhang abzubauen.

Was wäre, wenn die Wahl in den Wahlkreisen auf Grundlage der Erststimme nach absoluter statt relativer Mehrheitswahl erfolgte? Bekanntlich wählen die

Franzosen ihre Abgeordneten der Nationalversammlung nach dieser Regel. Typischerweise wird dabei ein zweiter Wahlgang erforderlich, in dem sich die Absprachen zwischen den Parteien offenbaren, mit denen die hohe Mehrheitshürde überwunden werden soll. Kleinere Parteien erhalten dadurch eine Chance, ebenfalls Wahlkreise zu gewinnen, weil sie von den größeren Parteien, mit denen sie zuvor zusammen Wahlallianzen geschmiedet haben, als Mehrheitsbeschaffer benötigt und daher gemäß ihrem Anteil kompensiert werden. Auf diese Weise relativiert sich die Konzentration der Direktmandate auf wenige Parteien, der Umfang des Überhangs würde erheblich reduziert.

Alternativ könnte auch ein Wahlgang mit Präferenzstimmgebung zur Anwendung gelangen, d.h. ein System, bei dem die Wahlkreiskandidaten in ein persönliches Ranking durch den Wähler gebracht werden. Um die Sieger pro Wahlkreis zu bestimmen, würden die Stimmen der jeweils „schwächsten" Kandidaten auf die jeweils nächste Präferenz übertragen werden, bis eine absolute Mehrheit erreicht ist. Ein solches Verfahren begünstigt erfahrungsgemäß „moderate" Kandidaten innerhalb der verschiedenen Parteien gegenüber all jenen, die mit dem Hammer Politik machen wollen. Gleichzeitig würde das personale Element der Erststimme gestärkt werden und damit auch der Anreiz für die Kandidaten, auf die Interessen des Wahlvolks einzugehen.

Zu guter Letzt: Wenn der Bundestag es erst einmal mit einem kleinen Schritt versuchen möchte, die Bedeutung der Wahlkreise und damit die Bindung zwischen Wähler und Abgeordneten zu stärken und dadurch zugleich auch zur Verständlichkeit des Wahlsystems insgesamt beizutragen, dann empfiehlt sich ein Blick in das baden-württembergische Landeswahlrecht: Hier findet sich die Regel, dass die Wahlkreisergebnisse die Reihenfolge der Bewerber auf den Parteilisten bestimmen. Eine alte Idee, die auf einen österreichischen Studenten zurückgeht (Geyerhahn, *Wiener Staatswissenschaftliche Studien*, 1902).

Beim Wahlrecht treffen Mathe und Macht zusammen. Es ist an der Zeit, dass der Bundestag die stiefmütterliche Behandlung des Wahlrechts einstellt und stattdessen mit Leidenschaft und Augenmaß um eine kreative und belastbare Lösung ringt. Der Missstand muss vor der nächsten Bundestagswahl beendet werden – je schneller desto besser.

AUTOR*INNEN

Oliver W. Lembcke
Dr. Oliver W. Lembcke ist Lecturer für Politikwissenschaften an der Ruhr-Universität Bochum.
Frank Heber
Frank Heber hat Internationale Beziehungen, Wirtschaftswissenschaften und Rechtswissenschaften an der Universität Erfurt studiert.

EMPFOHLENE ZITATION

Lembcke, Oliver W.; Heber, Frank: Vertagt, verdrängt – verfassungswidrig: Wie der Bundestag sich um eine überfällige Reform des Wahlrechts drückt, Verfassungsblog, 04.12.2018, doi: 10.17176/20181209-202752-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20181209-202752-0.