

Zum Hintergrund
der aktuellen
Wahlrechtsdebatte

Wahlrecht und Volksparteien

Henner Jörg Boehl

Über den Wahlerfolg von Parteien und Kandidaten entscheidet in der Demokratie der Wähler. Selbstverständlich gilt das Wahlrecht für alle und für alle gleich. Aber die Ausgestaltung des Wahlrechts hat Einfluss auf das Parteiensystem und den Parteientyp, der in einem Wahlsystem erfolgreich ist. Darum ist bei jeder Veränderung am Wahlrecht Vorsicht geboten: Wer das Wahlrecht reformiert, der operiert (bildlich gesprochen) an der Herzkammer der Demokratie. Wohl darum wird in der Wahlrechtsdebatte so oft das medizinische Sprachbild des „minimal-invasiven Eingriffs“ bemüht.

Die beiden großen Alternativen des demokratischen Wahlrechts sind das Mehrheits- und das Verhältnis- oder Proportionalwahlrecht. Zwischen diesen beiden Wahlsystemen und der ihnen jeweils innewohnenden Logik spielt sich bis in die Debatten unserer Tage das Ringen um die gerechte Ausgestaltung des Wahlrechts ab. Das gilt auch, soweit um die konkrete Form der Verbindung beider Systeme gerungen wird.

Mehrheit oder Proporz?

Das Mehrheitswahlrecht strebt nicht die Abbildung des landesweiten Stärkeverhältnisses der Parteien, sondern ein aus individuellen Wahlgewinnern zusammengesetztes Parlament an, das durch klare Mehrheiten zur Staatsleitung in der Lage ist. In einem Land wie Deutschland, das seit Langem an eine getreue Abbildung der Mehrheitsverhältnisse der Wählerschaft im Parlament gewöhnt ist,

wäre es aber kaum vermittelbar. Ein Mehrheitswahlrecht erscheint in einem Land legitim, in dem seit unvordenklichen Zeiten jeder Wahlkreis seinen Repräsentanten in die Hauptstadt schickte. Es wird akzeptiert in einer gewachsenen politischen Kultur, in der es zu den „rules of the game“ gehört, dass es möglich und legitim ist, wenn auch eine Minderheit der Wähler für eine Partei im landesweiten Gesamtergebnis eine Mehrheit der Sitze im Parlament bedeuten kann. In Deutschland würde es Unverständnis und Legitimationszweifel geben, wenn sich am Wahlabend eine solche Sitzverteilung ergäbe. In England findet das nur der jeweilige Verlierer ungerecht – und immer die Liberalen. Aber die Partei, die aufgrund dieses Wahlrechts die Mehrheit der Sitze im Parlament gewonnen hat und es aufgrund ihrer aktuellen Mehrheit ändern könnte, findet die Regeln, nach denen sie die Mehrheit errungen hat, regelmäßig höchst akzeptabel.

Eine ganz andere Logik liegt dem Verhältniswahlrecht zugrunde. Es soll das Stärkeverhältnis der politischen Richtungen und Parteien im Parlament möglichst getreu abbilden und entspricht darum eher dem Zustand einer entwickelten Parteiendemokratie. Das Verhältniswahlrecht denkt nicht von der persönlichen Wahl und Legitimation des einzelnen Repräsentanten her, sondern von der möglichst genauen Widerspiegelung des Volkswillens in der Zusammensetzung des Parlaments nach Parteien und Fraktionen. Dementsprechend wird die Ver-

häftniswahl häufig dem Gedankenkreis der plebiszitären Demokratie, das Mehrheitswahlrecht eher der repräsentativen Demokratie zugeordnet.

Das Verhältniswahlrecht war in Deutschland ein Kind der Revolution. Nach dem Mehrheitswahlrecht des Kaiserreichs – von Bismarck als Kompromissangebot an das nationalliberale Bürgertum interessanterweise genau nach dem Wahlrecht der Paulskirche konzipiert – hatten die Sozialdemokraten chronisch schlecht abgeschnitten, weil in den meisten Wahlkreisen die bürgerlichen Parteien durch Absprache die Mehrheit für einen sozialdemokratischen Kandidaten verhindern konnten. Die Weimarer Republik vollzog darum den Wechsel zur Verhältniswahl, die den Proporz der Parteien im Reichstag widerspiegelte. Aber das Verhältniswahlrecht der Weimarer Republik stand zunehmend in der Kritik. Die Wahl von Parteilisten ohne Identifikationspersonen für die Wähler vor Ort hatte zu einem Verlust des personalen Elements der Wahl und einer Ausdünnung der Bindung zwischen Wählern und Gewählten geführt. Das reine Verhältniswahlrecht gehört zu den institutionellen Aspekten des Staates von Weimar, denen im Nachhinein eine Mitschuld am Scheitern der Republik gegeben wurde.

An diese Diskussionen konnte der Parlamentarische Rat, dessen Mitglieder ihre politischen Wurzeln überwiegend in der Weimarer Republik hatten, anknüpfen, als 1949 das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland konzipiert wurde. Das Wahlrecht der Bundesrepublik versucht mit einer spezifischen Verbindung in der sogenannten „personalisierten Verhältniswahl“ eine Kombination beider Wahlsysteme. Das im Bundeswahlgesetz festgelegte System beinhaltet damit zwar eine Verhältniswahl, in der grundsätzlich die Mandatszahl nach der Zahl der Zweitstimmen und dem Stärkeverhältnis der

Parteien bestimmt wird. Allerdings gibt es auch in einer vorgeschalteten Mehrheitswahl gewählte Wahlkreisbewerber, die direkt in den Bundestag einziehen. Zur Wahrung des Proporz werden deren Mandate aber auf die Zahl der Listenmandate angerechnet. In den Wahlkreisen errungene Direktmandate verbleiben erfolgreichen Wahlkreisbewerbern einer Partei aber auch dann, wenn sie auf die Parteilisten nicht angerechnet werden können. Durch diese Kombination der Stärken der beiden demokratischen Wahlsysteme werden Entpersönlichung und Ungerechtigkeit gleichermaßen vermieden.

Für ausländische Beobachter erscheint das mitunter wie die Quadratur des Kreises. Für manchen Beobachter in Deutschland ist dagegen der Nutzen dieser Kombination beider Wahlsysteme und ihrer Konsequenzen immer mehr in Vergessenheit geraten. Seit Längerem gibt es Tendenzen, die Persönlichkeitswahl in den Wahlkreisen und ihre Konsequenzen nicht mehr anerkennen zu wollen. Hauptangriffspunkt sind dabei die sogenannten „Überhangmandate“ – ein Begriff, den unser Recht eigentlich gar nicht kennt und der nichts anderes als den Sachverhalt beschreibt, dass jeder, der einen Wahlkreis gewonnen hat, bei uns in den Bundestag einzieht, auch wenn auf seine Parteiliste nicht entsprechend viele Listenmandate entfallen sind. Und wenn Wahlkreisbewerber einer Partei überdurchschnittlich viele Wahlkreise gewinnen, dann ist das zunächst einmal kein Systemdefekt, sondern Ausdruck des Wählerwillens und des besonderen Erfolgs der Kandidaten dieser Partei.

Direktmandate und „Überhang“

Nur diejenigen, die ganz aus der Logik der Verhältniswahl und in den Kategorien des nationalen Parteienproporz denken, nennen das „Überhang“, weil die Partei durch den Erfolg in den Wahl-

kreisen im Ergebnis mehr Sitze hat, als sie in der reinen Verhältniswahl errungen hätte. Der damalige niedersächsische Ministerpräsident Gerhard Schröder hat diese Frage 1995 dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt. Das Gericht hat die Regelung zur Erhaltung der direkt gewonnenen Wahlkreismandate und die daraus resultierenden Überhangmandate damals nicht als verfassungswidrig verworfen und erachtet sie, wie es im September 2011 bestätigt hat, grundsätzlich als verfassungsgemäß. Von dem späteren Bundeskanzler Schröder sind aus der Zeit, als er nach der Wahl von 1998 – mithilfe von dreizehn Überhangmandaten der SPD – die Mehrheit dazu gehabt hätte, keine Initiativen zur Beseitigung dieser zuvor für einen Missstand gehaltenen Regelung bekannt geworden. Aber die Diskussion darüber dauert seitdem an.

Nicht zur Diskussion über Überhangmandate gehört eigentlich das neuere Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. Juli 2008, um das in den vergangenen Monaten gestritten wurde. Es hatte das Wahlrecht nur insofern für verfassungswidrig erklärt, als man in besonderen Konstellationen und bei hypothetischen Berechnungen mit mehr Zweitstimmen weniger Sitze bekommen konnte (und umgekehrt) – dies ist das berühmte „negative Stimmgewicht“ oder auch der „inverse Erfolgswert“. Diese eine Technizität der Sitzzuteilung zu regeln wurde 2008 dem Gesetzgeber aufgegeben.

Das Gericht selbst hat in seinem Urteil von 2008 drei Lösungswege aufgezeigt: zum einen den Vorschlag eines „Graben-systems“, also eines halben Mehrheitswahlrechts, bei dem Direktmandate auf die Listen der Partei überhaupt nicht mehr angerechnet würden. Direktmandate würden den großen Parteien zusätzlich zu den Listenmandaten nach Zweitstimmenanteil zufallen, was die kleineren Parteien, die keine Aussicht auf die

Eroberung von Direktmandaten durch Mehrheiten in den Wahlkreisen haben, im Ergebnis halbieren würde. Der Vorschlag ist darum 1953 schon einmal gescheitert, so wie 1968 die Pläne der ersten Großen Koalition zu einem kompletten Mehrheitswahlrecht. Keine Partei ist auf diesen Vorschlag des Gerichts zurückgekommen.

Der zweite der vom Gericht selbst aufgezeigten Lösungswege führt über die Kompensation von Überhangmandaten über andere Landeslisten der gleichen Partei. Wenn in einem Land mehr Direktmandate anfallen, als von den Listenmandaten abgezogen werden können, dann werden sie eben von den Listenmandaten der Partei in anderen Ländern abgezogen. Wenn aber Direktmandate immer auf Listenmandate einer Partei angerechnet werden, dann können Zweitstimmenverluste nicht mehr per saldo zu mehr Mandaten führen. Auch dieser Weg würde durch die Kompensation (nicht Beseitigung!) von Überhangmandaten zur Beseitigung des negativen Stimmgewichts führen, aber um den Preis unerwünschter Effekte an anderer Stelle.

Der dritte vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigte Weg, den auch die Koalition gegangen ist, führt über die Beseitigung des Zusammenspiels von Mandatzuteilung an bundesweite Listenverbindungen und länderspezifischer Anrechnung von Direktmandaten, das das Gericht als eigentlichen Grund für die Entstehung von negativem Stimmgewicht identifiziert hat. Das Urteil richtet sich ausdrücklich nicht gegen die personalisierte Verhältniswahl. Auch die Beseitigung von Überhangmandaten wird weder in der Entscheidung des Gerichts von 2008 noch im Überhangmandatsurteil von 1997 und späteren Beschlüssen gefordert. Das Bundesverfassungsgericht sagt: „Von Verfassung wegen ist der Gesetzgeber nicht gehindert, eine mit der Personenwahl verbundene Verhält-

niswahl ohne den Effekt des negativen Stimmgewichts anzuordnen.“

Die Koalition hat darum ein Modell gewählt, wonach das unerwünschte Phänomen des sogenannten negativen Stimmgewichts durch die Abschaffung des bisherigen Systems bundesweiter Listenverbindungen mit landesbezogener Anrechnung von Direktmandaten beseitigt wird – bei Wahrung des Wahlsystems der personalisierten Verhältniswahl ansonsten. Dieses Modell bedeutet gewissermaßen eine Rückkehr zu dem bei den ersten beiden Bundestagswahlen von 1949 und 1953 geltenden Wahlrecht. Gestrichen wird nämlich die erst 1956 eingeführte Möglichkeit (de facto seitdem der Normalfall) der Verbindung der Landeslisten einer Partei zu einer Zählgemeinschaft in der sogenannten Oberverteilung zur optimalen Ausnutzung der bundesweit erhaltenen Zweitstimmen. Stattdessen werden nun die zu vergebenden 598 Sitze nach der Zahl der Wähler auf Sitzkontingente der Länder aufgeteilt und danach die auf jedes Land entfallenden Sitze nach dem Zweitstimmenergebnis auf die dortigen Landeslisten der Parteien verteilt. Negatives Stimmgewicht kann es auch hier nicht mehr geben, weil bei der Vergabe der Sitze aus Sitzkontingenten der Länder weniger Zweitstimmen für eine Landesliste nur noch zu mehr Sitzen für eine Landesliste einer anderen Partei im gleichen Land, niemals aber zu mehr Sitzen für eine andere Landesliste der gleichen Partei in einem anderen Land führen können.

Wahlrechtsfrage und Volksparteien

In der Wahlrechtsdebatte der letzten Jahre ging es nur auf den ersten Blick um die Lösung komplizierter mathematischer Rätsel. Unter der Oberfläche der Zahlenspiele geht es um die Zukunft der Volksparteien, indem um eine für Volksparteien erträgliche Ausgestaltung

des Wahlrechts gestritten wurde. Denn alle Kompensationsmodelle hätten Wahlrechtsdisparitäten allein unter dem Aspekt der Herstellung des bundesweiten Parteienproporz und ohne Rücksicht auf den föderalen Proporz korrigiert. Die durch Kompensationsmodelle verursachten zusätzlichen föderalen Proporzverzerrungen hätten dabei gerade die Volksparteien getroffen. Denn nur bei diesen würde der delikate Fall eintreten, dass die in dem einen Land (von einem starken Landesverband) gewonnenen Direktmandate durch in einem anderen Land gewonnene Listenmandate kompensiert würden (und zwar typischerweise dort, wo der Landesverband der Partei schwach und nicht in der Lage ist, selbst Direktmandate zu gewinnen).

Diese Problematik ist erstmals bei der Bundestagswahl von 2009 ganz offenkundig geworden, denn 2009 hat die CDU bundesweit exakt genauso viele Direkt- wie Listenmandate gewonnen. Das hätte aber bei einem Wahlrecht mit Kompensation dazu geführt, dass bei dieser Partei alle Listenmandate zur Kompensation herangezogen worden wären. Und das heißt, dass kein Wahlbewerber über die Liste in den Bundestag eingezogen wäre, also kein einziger Abgeordneter dieser Partei aus einem der Länder gekommen wäre, in denen die Partei zwar Listenmandate, aber keine Direktmandate gewinnen konnte. Eine Wahlrechtsreform, die diese für direktmandatsstarke Parteien schwer erträglichen wahlssystembedingten föderalen Verwerfungen in Kauf genommen hätte, wäre eine Wahlrechtsreform gegen die Volksparteien gewesen. Beide Volksparteien haben darum schließlich Lösungswege jenseits der Kompensation gesucht.

So wie ein Wahlrecht, das den Verhältnisausgleich durch einen Übergang zur Mehrheitswahl oder ein Grabensystem abschafft oder zurückdrängt, unmittelbar

gegen die Chancen der kleineren Parteien gerichtet wäre, so würde eine Eliminierung der Reste der Mehrheitswahl in unserem Wahlrecht gerade die Volksparteien treffen. Denn die reine Mehrheitswahl beziehungsweise der Mehrheitswahlaspekt eines aus Verhältniswahl und vorgeschalteter Mehrheitswahl kombinierten Wahlrechts stellt ein besonders den Volksparteien adäquates Wahlrecht dar, es fordert die Volksparteiwerdung geradezu heraus, weil gerade dieser Parteientypus in der Lage ist, eine Mehrheit der Wähler auf sich zu vereinigen. Für Parteien, die nicht auf Mehrheiten im Land zielen (können), ist dieser Teil des Wahlrechts dagegen uninteressant bis überflüssig.

Eine Verabsolutierung des reinen Proportzes würde die Zurückdrängung des Mehrheitswahlaspekts und damit den Wegfall der Honorierung der spezifischen Leistungen und Wettbewerbsvorteile der Volksparteien bedeuten. Das wäre zugleich eine relative Begünstigung von Sparten- und Interessenparteien, die keine die sozialen Schichten übergreifenden Parteitagbündnisse schmieden und keine unattraktiven Kompromisse eingehen müssen. Wer Direktkandidaten in der Mehrheitswahl durchbringen will, muss sich anders positionieren als derjenige, der nur ein begrenztes Wählersegment ansprechen will. Er muss tendenziell mehrheitsfähige Positionen vertreten und tendenziell mehrheitsfähige Kandidaten aufstellen. Er muss auf Parteitagen und in Wahlprogrammen latent gegensätzliche Interessen zu gemeinsam vertretenen Positionen integrieren und darum große gesellschaftliche Koalitionen schmieden.

Die Mühen des Volksparteiseins – und Volksparteibleibens – auf sich zu nehmen wird vom Wahlsystem um der integrativen Leistung für das politische System und um der Systemstabilität willen

honoriert. In der politischen Ordnung der Bundesrepublik geschieht dies vor allem durch den Anspruch auf die Spitzenämter im Staat (Bundeskanzler, Ministerpräsidenten, Bundestagspräsident) und eben die durch die Mehrheit im Wahlkreis errungenen Direktmandate, die dem vor Ort erfolgreichen Wahlbewerber als Person den direkten Einzug in den Bundestag garantieren, unabhängig von seiner Platzierung auf der Landesliste einer Partei und darum auch über den bundesweiten Parteienproporz hinaus. Wenn diese Gewinnchancen der Volksparteien durch ihre mehrheitsfähigen Wahlkreisbewerber beseitigt würden, würde auch ihr spezifischer Wettbewerbsvorteil gezielt minimiert. Wer die Wahl von Direktkandidaten in den Wahlkreisen ganz abschaffen will – wie es heute teilweise offen gefordert wird –, korrigiert damit nicht etwa einen Fehler unseres Wahlsystems, sondern verändert das Parteiensystem aktiv zuungunsten der Volksparteien und zugunsten der Interessen- und Spartenparteien und fördert damit einen Trend zu Kleinparteien und zu einem Vielparteiensystem.

Die Kosten einer solchen Umsteuerung im Wahl- und Parteiensystem hätten dabei nicht nur die Volksparteien zu tragen, sondern das politische System als Ganzes. Das gesamtgesellschaftliche Interesse am Bestand von Volksparteien ist darum kein egoistisches Interesse der Volksparteien selbst, sondern ein Systeminteresse der Demokratie, die anders als die Weimarer Republik auch deswegen erfolgreich war, weil sie ein integratives Parteiensystem vorgefunden hat. Wir stehen bei der Frage von Reform oder Systemwechsel im Wahlrecht also auch vor der Frage nach der Zukunft des Parteiensystems und der Gestalt unserer Demokratie.

Der Beitrag gibt die persönlichen Auffassungen des Verfassers wieder.