

DIESE REFORM REICHT UNS NICHT!

Das neue Bundestagswahlrecht löst die drängenden Probleme - mehr aber auch nicht, meint das langjährige Mitglied des AK Wahlrecht, Paul Tiefenbach.

Text **Dr. Paul Tiefenbach, Mehr Demokratie** Fotos **Mehr Demokratie, Henning Homann (flickr)**

Am 21. Februar 2013 hat der Bundestag ein neues Wahlrecht verabschiedet. Alle Parteien bis auf DIE LINKE stimmten dafür. Der Bundestag reagierte damit auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Vorjahr, in der das damals geltende Wahlrecht in zentralen Punkten als verfassungswidrig eingestuft wurde (siehe **md**magazin Nr. 94). Dieses 2011 beschlossene Wahlrecht war seinerseits eine Reaktion auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2008. Damals schon hatte das Gericht Änderungen verlangt. Diese erfolgten dann auch, lösten aber nach Auffassung der Richter/innen das Problem nur teilweise.

Das Gericht bemängelte weiterhin zwei Punkte:

1. Es könne nach wie vor der Effekt des negativen Stimmgewichts auftreten. Damit ist gemeint, dass unter bestimmten, sehr eingeschränkten Bedingungen ein Votum für eine Partei dazu führen kann, dass diese Partei weniger Sitze erhält statt mehr – ein schwer nachvollziehbares Kuriosum, das damit zu tun hat, dass für die Ermittlung der Sitzkontingente für die Bundesländer nicht die Zahl der Wahlberechtigten ausschlaggebend war, sondern die Zahl der Wähler/innen.

2. Der zweite Punkt betrifft die so genannten Überhangmandate. Damit ist gemeint, dass eine Partei in einem Bundesland mehr Direktmandate mit der Erststimme erringt, als ihr nach ihrem Zweitstimmenergebnis zustünden. Bis zur deutschen Einheit gab es insgesamt nur 17 solcher Mandate, seit der Wiedervereinigung addiert sich ihre Zahl bereits auf 80. Grund dafür ist die wachsende Bedeutung der kleinen Parteien sowie die Schwäche der SPD bei der letzten Bundestagswahl. 2009 gab es die Rekordzahl von 24 Überhangmandaten – alle für die CDU/CSU. Bei den drei Bundestagswahlen vorher hatte die SPD stärker von Überhangmandaten profitiert. Überhangmandate sind laut Bundesverfassungsgericht nicht generell verfassungswidrig. Es dürfen aber nicht zu viele werden. Maximal eine halbe Fraktionsstärke sei hinnehmbar, also 15.

Zu viele Überhangmandate können in der Tat zu einer „Mehrheitsumkehr“ führen: Es kann passieren, dass ein politisches Lager weniger Stimmen bekommt als bei der vorherigen Wahl, aber – dank der Überhangmandate – mehr Sitze erhält und dann die Regierung stellt, obwohl es die Wahl verloren hat. Bei der jetzigen Regierung ist das nicht der Fall. Doch hätten SPD,



Mit dieser Aktion startete Mehr Demokratie vor zwei Jahren die Kampagne für ein verfassungsgemäßes Bundestagswahlrecht. Mit Erfolg! Zumindest werden Überhangmandate in Zukunft ausgeglichen.

Bündnis 90/ Die Grünen und FDP eine Koalition angestrebt, so wäre dies durch die Überhangmandate für die Union verhindert worden. Zwar entfielen 2009 mehr als 50 Prozent der Stimmen auf diese drei, aber eine Mehrheit der Mandate für eine Ampel-Koalition gibt es im Bundestag nicht.

Die Neuregelung löst die Probleme - aber mehr auch nicht

Zwar ist durch die aktuelle Reform des Wahlrechts das negative Stimmgewicht nicht vollständig verschwunden, aber doch stark verringert worden. Der Effekt kann immer noch auftreten, aber weitaus seltener als zuvor.

Bei den Überhangmandaten hat der Bundestag eine Lösung beschlossen, die auch in fast allen Bundesländern angewendet wird: Überhangmandate werden ausgeglichen, und zwar durch so genannte „Ausgleichsmandate“. Wenn die CDU/CSU also zukünftig wieder 24 Überhangmandate hat und damit insgesamt mehr Sitze erhält als ihr nach ihrem Zweitstimmenanteil zustehen, bekommen die anderen Parteien so viele zusätzliche Listenmandate, bis der Proporz wiederhergestellt ist und die Besetzung des Bundestags dem Stimmenanteil der gewählten Parteien entspricht. Eine andere Lösung wäre gewesen, einer

Partei, die in einem Bundesland Überhangmandate erzielt, dafür Listenmandate in einem anderen Bundesland wegzunehmen. Das hatte die Linke vorgeschlagen.

Man muss auch positiv anerkennen, dass die CDU die vom Verfassungsgericht erlaubten bis zu 15 Überhangmandate nicht ausgenutzt hat. Alle Überhangmandate werden komplett ausgeglichen, nicht erst ab dem 16. Mandat. Eine Verzerrung der proportionalen Mandatsverteilung wird es durch die Überhangmandate zukünftig nicht mehr geben. Sie bringen also keinen Vorteil mehr für die Partei. So weit, so gut. Das Problem ist ein anderes, nicht für die Parteien, sondern für die Steuerzahler/innen: Der Bundestag wird erheblich größer werden.

Denn insbesondere, wenn eine Partei viele Direktmandate, bundesweit aber nur wenige Prozente bei den Zweitstimmen erzielt, entstehen viele Ausgleichsmandate. Dies ist zum Beispiel bei der CSU der Fall. Jedes Überhangmandat einer Fünf-Prozent-Partei bedeutet eine Vergrößerung des Bundestages um rund 20 Sitze. Zurzeit sitzen 622 Abgeordnete im Bundestag. Hätte das neue Wahlrecht bereits bei der Wahl 2009 gegolten, wären es 671. Der Bund der Steuerzahler hat das neue Wahlrecht daher bereits heftig kritisiert.



Keine neuen Wege eingeschlagen

Ärgerlicher ist aus unserer Sicht, dass die Wahlrechtsreform nicht genutzt wurde, um das Wahlrecht weiterzuentwickeln und den Wähler/innen mehr Einfluss zu geben. Ungelöst bleibt das Problem der Fünf-Prozent-Klausel. Parteien, die bundesweit weniger als fünf Prozent der Zweitstimmen erzielen, werden bei der Mandatsverteilung nicht berücksichtigt, es sei denn, sie erzielen drei Direktmandate. Bei der Bundestagswahl 2009 haben immerhin sechs Prozent der Wähler/innen Parteien gewählt, die leer ausgingen. Diese Wähler/innen wurden faktisch ihres Wahlrechts beraubt. Sie konnten keinen Einfluss auf die Zusammensetzung des Bundestags ausüben. Klar, dass auch die Fünf-Prozent-Klausel zur Mehrheitsumkehr führen kann. Sollte die FDP bei der nächsten Wahl nur auf 4,9 Prozent kommen, würde es eine ganz andere Regierung geben, selbst wenn CDU/CSU und FDP gemeinsam immer noch die Mehrheit der Stimmen hätten.

Auch bei der Personalisierung des Wahlrechts gab es keinen Schritt nach vorne. Bei den Kommunalwahlen in den meisten Bundesländern können die Wähler/innen auch Personen auf den Parteilisten direkt wählen und dadurch die Listenreihenfolge neu sortieren. In Bayern, Hamburg und Bremen ist das außer-

dem bei den Landtagswahlen möglich. Bei der Bundestagswahl bleibt es dabei, dass die Wähler/innen die Parteilisten so schlucken müssen, wie sie beschlossen wurden. Die großen Parteien unterscheiden sich bei zentralen Fragen wie zum Beispiel der Europapolitik nur noch in Nuancen. Innerhalb der Parteien sind aber ganz unterschiedliche Positionen vertreten. Es wäre spannender für die Wähler/innen, wenn sie diejenigen Personen, deren politische Position sie teilen, auf den Parteilisten direkt ankreuzen könnten.

Die Vorschläge von Mehr Demokratie

In Reaktion auf das Wahlrechtsurteil hatte Mehr Demokratie einen Aufruf gestartet (siehe **mdmagazin** N. 94) und im Dezember 2012 dem Bundestag mehr als 4.500 Unterschriften für ein faires Wahlrecht übergeben. Darin haben wir unter anderem einen anderen Weg vorgeschlagen, wie man Überhangmandate vermeiden kann, ohne den Bundestag zu vergrößern: Die Wahlkreise sollten erheblich größer werden und in jedem Wahlkreis sollten fünf Mandate proportional zu den Erststimmenergebnissen vergeben werden. Würde eine Partei in diesem Großwahlkreis 41 Prozent erzielen, eine andere 39 Prozent und eine dritte zwanzig Prozent, so erhielten die beiden großen Parteien je zwei Direkt-

mandate sowie die kleinere eins – und nicht die 41-Prozent-Partei alle fünf. Durch solche Mehrmandatswahlkreise werden die Direktmandate gleichmäßiger verteilt und Überhangmandate vermieden. Außerdem haben kleinere Parteien eine Chance auf ein Direktmandat und betreiben aktiven Wahlkampf im Wahlkreis. Mehrmandatswahlkreise gibt es in Hamburg. Dieser Vorschlag hätte zwar neue Wahlkreisgrenzen bedeutet, ansonsten aber am Bundestagswahlrecht nicht viel verändert.

Im Arbeitskreis Wahlrecht werden aber noch weitergehende Reformen des Bundestagswahlrechts diskutiert. Zentral sind dabei zwei Ziele: die negativen Effekte der Fünf-Prozent-Klausel zu vermeiden und den Wähler/innen die Möglichkeit zu geben, Personen auf den Listen der Parteien direkt zu wählen (Personalisierung). Der radikalste und einfachste Weg wäre, die Fünf-Prozent-Klausel ganz abzuschaffen oder sie auf drei Prozent zu senken. Eine Abschaffung würde aber die Mehrheitsbildung im Parlament erschweren, weil deutlich mehr Fraktionen als heute berücksichtigt werden müssten. Die Kleinpartei, die über die zwei oder drei zur Regierungsbildung fehlenden Mandate verfügt, könnte unverhältnismäßig viel für ihre Zustimmung verlangen. Italien hatte früher keine Sperrklausel. Es floss nicht selten Geld an die Abgeordneten, um die nötigen Stimmen für eine Mehrheit im Parlament zusammenzukaufen. Seit 1994 gibt es dort eine Vier-Prozent-Sperrklausel.

Eine andere Möglichkeit wäre, die Sperrklausel beizubehalten, aber auf drei Prozent zu senken. Doch bei der Bundestagswahl 2009 wären immer noch sechs Prozent der Wählerstimmen verloren gewesen, denn alle an der Fünf-Prozent-Klausel gescheiterten Parteien blieben unter drei Prozent. Neue Parteien hätten nach wie vor Startschwierigkeiten, denn ihre Wähler/innen müssten befürchten, die Stimme zu verschenken, weil ihre Partei auch die drei Prozent aus dem Stand nicht schafft. Es gibt bessere Möglichkeiten.

Vier Modelle in der Diskussion

Die folgenden vier Vorschläge sind in verschiedenen Varianten zurzeit im Arbeitskreis Wahlrecht in der engeren Diskussion. Sie sollen noch genauer ausgearbeitet und dann auf der Bundesmitgliederversammlung im Herbst diskutiert werden

1. Bisheriges Wahlrecht mit Alternativstimmen

Es bleibt wie bisher bei den zwei Stimmen. Die Wähler/innen haben jedoch die Möglichkeit, statt eines Kreuzes eine Nummer in den Kreis auf dem Stimmzettel zu schreiben. Die 1 bedeutet: Dies ist meine erste Priorität. Die 2 kennzeichnet die zweite Pri-

orität und so weiter. Bei der Auszählung der Zweitstimmen – sie heißen in diesem Modell „Parteistimmen“ – werden zunächst die Kreuze und die Einserstimmen gezählt. Wenn jemand mit 1 eine Partei gekennzeichnet hat, die an der Fünf-Prozent-Klausel scheitert, wird stattdessen ihre oder seine Stimme für die mit 2 gekennzeichnete Partei gezählt. Scheitert diese auch, ist die Partei 3 dran und so weiter. Hierdurch würde vermieden, dass jemand ihre oder seine Stimme „verschenkt“, weil sie oder er eine Partei wählt, die an der Fünf-Prozent-Klausel scheitert. Man kann auch mehreren Kleinparteien eine Chance geben. Die Stimme geht nicht verloren, so lange man mit 4 oder 5 dann eine Partei kennzeichnet, die die Fünf-Prozent-Hürde sicher überwindet. Wer sich mit dieser Möglichkeit nicht befassen will oder kann, muss sich nicht umstellen. Man kann weiterhin einfach ein Kreuz machen, läuft damit aber bei der Wahl einer kleinen Partei Gefahr, dass die Stimme ohne Einfluss auf die Zusammensetzung des Parlamentes bleibt.

Bei der Erststimme – sie heißt in diesem Modell „Personenstimme“ – wird ähnlich vorgegangen: Man kann die oder den Direktkandidat/in einer kleinen Partei mit 1 kennzeichnen und eine/n Kandidat/in einer großen Partei mit 2 und so weiter. Schafft mein/e mit 1 gekennzeichnete/r Kandidat/in nicht die meisten oder zweitmeisten Stimmen im Wahlkreis, wird meine Stimme auf die mit 2 gekennzeichnete Person übertragen und so weiter. Beim jetzigen Bundestagswahlrecht gehen von wenigen Ausnahmen abgesehen die Direktmandate immer an die beiden großen Parteien. Wähle ich mit der Erststimme eine Kleinpartei, bleibt meine Stimmabgabe ohne Auswirkung. Das Durchnumerieren gibt mir die Möglichkeit, mit der 1 meinen Favoriten zu kennzeichnen und auf eine Überraschung zu hoffen, aber mit der 2 auszudrücken, ob ich den CDU- oder den SPD-Kandidaten bevorzuge, falls die Überraschung ausbleibt.

2. Mehrmandatswahlkreise und Alternativstimme

Bei diesem Vorschlag wird die Zahl der Wahlkreise von jetzt 299 auf circa 75 gesenkt. In jedem Wahlkreis werden fünf Abgeordnete auf freien Wahlkreislisten gewählt. Statt nur einer Erststimme haben die Wähler/innen fünf, die sie frei vergeben können. Also alle fünf für eine/n Kandidierende/n (kumulieren) oder auch für Kandidat/innen verschiedener Listen (panaschieren). Entsprechend dem Prozentanteil der Wahlkreislisten werden die Mandate auf die Listen zugeteilt. Welche Personen zum Zuge kommen, richtet sich nach der Zahl der Stimmen, die sie persönlich erhalten haben. Insgesamt werden etwa 63 Prozent der Mandate in den Wahlkreisen vergeben, beim jetzigen Bundestagswahlrecht sind es 50 Prozent. Soweit entspricht dieser Vorschlag dem Hamburger Bürgerschaftswahlrecht. Die Erfah-

rungen zeigen, dass die Wähler/innen damit klar kommen und Überhangmandate vermieden werden können.

Neben diesen fünf Wahlkreisstimmen können die Wähler/innen noch eine Listenstimme vergeben, die bisherige Zweitstimme. Das ist anders als in Hamburg, wo die Wähler/innen auch fünf Listenstimmen haben. Stattdessen soll das schon aus dem ersten Modell bekannte Durchnummerieren als Option eingeführt werden, um die negativen Effekte der Fünf-Prozent-Klausel zu vermeiden.

Modell 1 und Modell 2 sind also, was die Listenstimme beziehungsweise Zweitstimme angeht, identisch. Sie unterscheiden sich nur in der Vergabe der Wahlkreisstimmen.

3. Nur Wahlkreise

Bei diesem Modell entfallen die Landeslisten. Alle Mandate werden in Wahlkreisen vergeben. Es gibt nur noch 60 Wahlkreise. Pro Wahlkreis werden also zehn Mandate vergeben. Die Wähler/innen haben nur eine Stimme – die bisherige Zweitstimme entfällt. Mit ihrer Stimme können sie eine/n Kandidierende/n auf der Wahlkreisliste der Partei ihrer Wahl ankreuzen, also direkt eine Person wählen. Die Stimme zählt als Personenstimme für die oder den Kandidierenden und gleichzeitig als Stimme für deren oder dessen Parteiliste. Die Gesamtsitzzahl einer Liste richtet sich nach der Summe aller Stimmen, die für ihre Kandidat/innen abgegebenen wurden. Die der Liste zugewiesenen Mandate werden unter den Kandidat/innen entsprechend ihrer Personenstimmen verteilt.

Von diesem Modell sind verschiedene Varianten möglich. Die Zahl der Wahlkreise könnte größer oder kleiner sein. Die Wähler/innen könnten auch drei oder fünf Stimmen bekommen, um damit kumulieren und panaschieren zu können. Überhangmandate können nicht entstehen, auch der Effekt des negativen Stimmgewichts tritt nicht auf.

4. Bayerisches Landtagswahlrecht

Das bayerische Landtagswahlrecht ähnelt dem Bundestagswahlrecht. Allerdings ist nicht nur im Wahlkreis, sondern auch mit der Zweitstimme Personenwahl möglich: Die Wähler/innen können auf den Listen der Parteien eine/n Kandidierende/n di-

rekt ankreuzen. Die Vergabe der Listenmandate richtet sich nach der Zahl der Personenstimmen, nicht, wie beim jetzigen Bundestagswahlrecht, nach der von der Partei festgelegten Listenreihenfolge. Dies hat schon oft dazu geführt, dass von der Parteiführung ungeliebte Kandidat/innen den Sprung ins Parlament schafften, obwohl sie einen schlechten Listenplatz hatten. Hildgard Hamm-Brücher beispielsweise war bei der FDP in Ungnade gefallen, weil sie auch vor Kritik am damaligen Bundesvorsitzenden Heuss nicht zurückschreckte und bekam nur einen der hinteren Listenplätze. Die Bürger/innen aber konnte sie überzeugen und wurde dank ihrer Personenstimmen 1970 in den bayrischen Landtag gewählt. Von dort wechselte sie in den Bundestag und wurde 1976 Staatsministerin im Auswärtigen Amt, kandidierte später sogar für das Amt des Bundespräsidenten.

Die Einführung eines solchen Wahlrechts bei der Bundestagswahl wäre – verglichen mit den anderen Modellen – eine eher bescheidene Reform. Es würde auch weiterhin Überhang- und Ausgleichsmandate geben. Der Vorteil dieses Modells ist die größere Realisierungschance. Es ist ein seit Jahrzehnten erprobtes und bewährtes Wahlrecht. Der Vorschlag, das bayrische Landtagswahlrecht als Vorbild für das Bundestagswahlrecht zu nehmen, ist außerdem nicht neu. Schon im Jahre 1976 wurde dies von der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Bundestags empfohlen, deren Vorschläge leider nie umgesetzt wurden.

Soweit die vier Modelle. Weitere Varianten und Ergänzungen sind möglich. So könnte man beispielsweise leer abgegebene Stimmzettel nicht einfach unter „ungültige Stimmen“ einordnen, sondern beim Ergebnis gesondert ausweisen. In Brasilien und Portugal wird das so gemacht. Die „votos em branco“ (weiße Stimmen) spielen in José Saramagos Roman „Die Stadt der Sehenden“ eine zentrale Rolle: Als mehr als die Hälfte der Bürger/innen leere Stimmzettel abgibt, gerät das politische System aus den Fugen. Bei den brasilianischen Wahlautomaten gibt es extra einen weißen Knopf. Meist drücken ihn circa zehn Prozent der Brasilianer/innen. Sie wollen damit ausdrücken, dass keine Partei ihr Votum verdient.

Paul Tiefenbach ist Koordinator des Arbeitskreises Wahlrecht. Er hat im März ein Buch veröffentlicht mit dem Titel: „Alle Macht dem Volke? Warum Argumente gegen Volksentscheide meistens falsch sind“.