

Der Bundestag ist gefordert wie nie

Was die jüngste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts für die weitere Wahlrechtsreform bedeutet

*Albert Funk*¹

In einer guten Demokratie sollte das Wählen der Volksvertretung ein möglichst einfacher Vorgang sein. Er sollte auch von möglichst vielen nachvollzogen werden können. Das muss nicht heißen, dass jede und jeder das *Wahlgesetz* versteht. Daran scheitern auch viele Bundestagsabgeordnete. Aber das *Wahlssystem* sollte verstanden werden, also die wichtigsten Elemente des Wahlvorgangs und deren Wirkung.

Es gibt sehr viele Wahlsysteme. Aber es gibt nur zwei Grundmodelle. Beide sind relativ einfach. Da wäre einmal die reine oder relative Mehrheitswahl. In ihr wird in vielen kleinen Wahlkreisen ermittelt, welche Bewerber jeweils die meisten Stimmen haben. Diese haben dann ein Parlamentsmandat. Und dann gibt es die reine Verhältniswahl. In ihr stellen Parteien Listen mit Bewerbern auf. Die Parlamentssitze werden entsprechend den Stimmenanteilen dieser Parteien aus diesen Listen besetzt, beginnend ganz oben bis dorthin, wo der Sitzanspruch endet.

Mehrheitswahl und Verhältniswahl sind einfach, aber haben ihre bekannten Nachteile – kein Wahlsystem ist perfekt. So wird gern versucht, über das Mischen dieser „Grundsaucen“ ein besseres System zu finden. Allerdings geht mit dem Versuch der Verfeinerung meist ein höherer Grad an Komplexität des Systems einher. Die Geschichte des Wahlrechts in Deutschland seit 1949 ist ein Beispiel dafür.

In der Gründungsphase der Bundesrepublik gab es keinen Konsens, ob das Parlament nach Mehrheitswahl oder über Verhältniswahl besetzt werden soll. Das Ergebnis war ein Kompromiss: die mit einer Personalwahl verbundene Verhältniswahl. Die Personalwahl findet dabei nach dem Mehrheitsprinzip in Wahlkreisen statt. In der Form von 1949 ist es noch relativ einfach, aber durch Reformen ist es mit den Jahren immer komplizierter geworden.



Albert Funk

Korrespondent im Hauptstadtbüro des Tagesspiegels in Berlin und Historiker
Photo credit: Tagesspiegel/Nassim Rad

Da sich die Sitzverteilung im Parlament grundsätzlich nach den Zweitstimmen richten soll, hat das Bundesverfassungsgericht früh entschieden, dass dieses Wahlmodell dem Grundcharakter nach ein Verhältniswahlsystem sei. Diese Einordnung ist wichtig. Denn die Probleme, welche die seit Jahren geführte Wahlrechtsdebatte beherrschen und zu mehreren Reformen führten, geht auf die Mehrheitswahlkomponente zurück. Sie ist die Ursache der Überhänge, wenn Parteien mehr Direktmandate gewinnen, als ihnen Sitze nach dem Zweitstimmenergebnis zustehen.

Da zum System der Mehrheitswahl die Direktmandatsgarantie gehört (wer im Wahlkreis gewinnt, ist drin), wurden Überhangmandate als Teil des Systems lange Zeit akzeptiert, auch wenn sie – da sie den Parteienproporz verzerren – eigentlich den Grundcharakter der Verhältniswahl aushebeln. Das Störpotenzial der Mehrheitswahlkomponente schlug allerdings jahrzehnteklang kaum durch. Das lag daran, dass seit Mitte der 1950er-Jahre das Parteiensystem von Union und SPD dominiert wurde. Es herrschte also jene Bipolarität, welche gemeinhin als Charakteristikum der Mehrheitswahl gilt. Da sich die Direktmandate recht gleichmäßig auf Union und SPD verteilten, trat das Überhangproblem praktisch nicht auf.

Das änderte sich, als der Grundcharakter des Wahlsystems das Parteiensystem zu verändern begann. Zuerst etablierten sich die Grünen als neue permanente Kraft Ende der 1980er-Jahre. Es folgten die Linken, dann die AfD, neuerdings das BSW. Das schwarz-rote Duopol verschwand, es entstand ein für die Verhältniswahl typisches Mehrparteiensystem. Das bedeutete aber auch, dass Direktmandate seither vielfach mit Stimmenanteilen gewonnen werden, die deutlich unter denen liegen, welche für Mehrheitswahlsysteme typisch sind. Bei der Bundestagswahl 2021 reichten im Schnitt noch etwa 33 Prozent für ein Mandat. Vielfach hatten Wahlkreissieger deutlich weniger.

Entsprechend ist die Zahl der Überhänge deutlich gestiegen. Waren es vor 1990 maximal fünf (bei der Bundestagswahl 1961), so kamen 2009 insgesamt 24 Überhänge zustande, 2017 waren es 46 und 2021 fielen 34 Überhänge an. Der Versuch, das Problem der deutlichen Proporzverzerrung über Ausgleichsmandate zu lösen, führte zu dem Schockerlebnis von 2021, als der Bundestag auf 736 Sitze wuchs. Das lag daran, dass die Reform des Wahlrechts nicht bei der Ursache des Überhangsproblems angesetzt hatte, sondern nur die Folgen kaschierte.

Die Aufblähung des Parlaments, die Überfüllung der Hinterbänke in den Fraktionen und die erhebliche Verteuerung der Parlamentsarbeit ohne jeden Qualitätsgewinn hätte eigentlich zu einer ernsthaften Grundsatzdebatte über das Wahlsystem führen müssen. Aber sie unterblieb. Die 2022 eingesetzte Wahlrechtskommission des Bundestags hätte zwar ein geeignetes Forum sein können. Doch die Ampelkoalition wollte sich darauf nicht einlassen und legte zügig ein neues Wahlgesetz vor, das sie dann mit ihrer Mehrheit 2023 auch beschloss.

Recht selbstbewusst nahmen die verantwortlichen Koalitionäre und einige der sie beratenden Wissenschaftler für sich in Anspruch, den Stein der Weisen gefunden zu haben. Sie behaupteten, das Problem der Überhänge sei gelöst. Das Wunderwort lautete „Zweitstimmendeckung“. Nach dem Ampel-Wahlgesetz werden einer Partei immer nur so viele mit Erststimmen errungene Direktmandate zugeteilt, wie es das Zweitstimmenergebnis erlaubt. Keine Überhangmandate also mehr, Sieger mit schlechten Wahlkreisergebnissen müssen damit rechnen, leer auszugehen.

Aber Überhänge waren damit eben nicht abgeschafft. Denn am System änderte die Koalition ja praktisch nichts. Was mit einem ordentlichen Schuss juristischer wie wahlsystematischer Camouflage aus dem Hut gezaubert worden war, ist seit Jahrzehnten als Kappungslösung bekannt. Sie war zuvor schon von Grünen und AfD vorgeschlagen worden, in Bayern hatte sie in den 50er- und 60er-Jahren sogar einmal gegolten. Dieser Umgang mit der Überhangproblematik hatte und hat den Ruf, eine wenig elegante Hauruckmethode zu sein. Zu den Unterstützern gehörte allerdings der 2022 verstorbene Hans Meyer, der Wahlrechtspapst unter den Juristen, was dem Modell half, weil sich die Befürworter auf einen angesehenen und in Karlsruhe mehrmals erfolgreichen Streiter berufen konnten.

Die Zweitstimmendeckung, von der Ampel als Neuerung im Rang eines Geniestreichs gefeiert, war immer schon der Kern des Kappungsmodells gewesen. Neu war nur der Begriff, nicht aber der Vorgang, die Zahl der Direktmandate einer Partei mit Überhängen um die Zahl dieser Überhänge zu verringern. Ob man das nun zweitstimmengedeckte Zuteilung nennt oder aber als Kappung bezeichnet, ist letztlich gleichgültig – es läuft ja auf das Gleiche hinaus: Es gibt Wahlkreissieger ohne Mandat, was systematisch betrachtet gegen das Mehrheitsprinzip verstößt.

Aus diesem Grund überhöhte die Ampel ihr Modell zu einem Systemwechsel hin zur reinen Verhältniswahl. Offenkundig stand dahinter der Versuch, es für eine Klage in Karlsruhe gerichtsfester zu machen. Die Ampel-Koalitionäre wussten, dass das Gericht auch Systemfragen traditionell in seinen Entscheidungen berücksichtigt. Weil das Personalisierungselement in Form der Mehrheitswahl erhalten blieb, schien es geraten zu sein, die Verhältniswahlkomponente noch deutlicher zu betonen. Auch im Ampel-Modell treten schließlich in 299 Wahlkreisen Bewerber gegeneinander an, es geht darum, wer nach Erststimmen vorne liegt – und wenn es keine Überhänge gibt, bekommen auch alle Wahlkreissieger ihr Mandat. Nur eben nicht bei Überhängen. Das sollte durch das Postulat des Systemwechsels gerechtfertigt werden. Es war leicht bizarr: Zwar wurde erkennbar Mehrheitswahl veranstaltet, genau das aber abgestritten. In Erinnerung bleibt die Aussage des FDP-Abgeordneten Konstantin Kuhle, es sei der Gesetzgeber, der bestimme, was Mehrheit sei und was nicht. Die Wahlkreiswahl sollte nur noch als eine der Verhältniswahl nachrangige Personalwahl erscheinen.

Doch geriet die Ampel bei diesem Kunststück dann doch ins Stolpern. Weil sie in den Wahlkreisen über die Erststimme offenkundig weiterhin Mehrheitswahl veranstaltete, sah sie sich veranlasst, unabhängige Einzelbewerber zuzulassen. Die sind ein Systemelement der Mehrheitswahl, weshalb das Bundesverfassungsgericht auch einmal entschieden hatte, dass sie in dem 1949 gewählten System zugelassen werden müssen. Sie passen aber gar nicht in eine reine Verhältniswahl.

Auch die Grundmandatsklausel war zunächst weiterhin vorgesehen. Aber die Regel, dass einer Partei drei über die Erststimmen gewonnene Direktmandate genügen, um in den Bundestag zu kommen, auch wenn ihr Zweitstimmenanteil unter der Zugangshürde von fünf Prozent liegt, war noch offenkundiger ein Systembruch als die unabhängigen Bewerber. Schließlich gehörte zum neuen Modell der Ampel der Anspruch, man habe den Einfluss der Erststimmen auf die Besetzung des Bundestags unterbunden und die absolute Zweitstimmenhoheit eingeführt, die ja allein die Kappung rechtfertigen konnte.

Das aber wurde vom Weiterbestehen der Grundmandatsklausel untergraben. Als von Unions-Seite darauf verwiesen wurde, dies könne ein Klagegrund in Karlsruhe sein, strich die Koalition die Regel aus dem Gesetz. Worauf die Union (und die Linken) gegen diese Abschaffung der Klausel klagten. Wer sich mit dem Wahlrecht befasst, muss mit solchen Widersprüchlichkeiten klarkommen. Aber die Union konnte nicht anders, denn mit der Streichung der Klausel war der Einzug der CSU in den Bundestag zum Streitfall geworden. Die Linke war schon 2021 nur wegen dieser Regelung noch einmal ins Parlament gerutscht. Beide Seiten trugen in der Verhandlung nicht zuletzt wahlsystematische Argumente vor.

Widersprüchlichkeiten stecken auch in der Entscheidung des Gerichts vom 30. Juli 2024. Der Zweite Senat akzeptierte die camouffierte Einführung des Kappungsmodells. Er erkannte in der Konstruktion der Zweitstimmendeckung keinen Verstoß gegen die Wahlrechtsgrundsätze im Grundgesetz. Allerdings war der Sieg der Ampel keineswegs glanzvoll. Denn den Systemwechsel nahm das Gericht der Koalition nicht ab. Das Urteil liest sich so, als ob der Senat von Kontinuität im Wahlrecht ausgeht, also vom Fortbestehen einer Verhältniswahl mit einer Personal-komponente via Mehrheitswahl.

Deswegen hatte der Senat auch kein Problem damit, die Abschaffung der Grundmandatsklausel zu monieren. Das steht freilich im Widerspruch zur Kernidee der Zweitstimmendeckung. Somit ist nach Ansicht des Gerichts einerseits die Komponente der Mehrheitswahl so nachrangig, dass ihre Ergebnisse nicht unbedingt zum Tragen kommen müssen. Andererseits aber soll es weiterhin möglich sein, dass Parteien aufgrund der Ergebnisse der Mehrheitswahlkomponente ins Parlament gelangen, auch wenn sie die Fünfprozenthürde nicht meistern.

Zugleich hat das Gericht entschieden, dass die Sperrklausel einer Modifikation bedarf, sollte der Gesetzgeber sie bei fünf Prozent belassen wollen. Das kann durch das Weiterbestehen der Grundmandatsklausel geschehen (nun auch als Wahlkreis-klausel bezeichnet). Das Gericht machte deren Fortgeltung dem Gesetzgeber für die Wahl 2025 sogar zur Auflage, ein bemerkenswerter Vorgang, den das Gericht nicht häufig wählt. Doch könnte die Sperrhürde auch tiefer liegen. Einer weiteren Möglichkeit zur Modifikation gab das Gericht viel Raum in seiner Entscheidung: der Listen-verbinding von Parteien. Das hängt indirekt mit der für die Ampel alles andere als schmeichelhaften Anweisung des Gerichts zur nächsten Wahl zusammen, die nichts anderem dient als der Vermeidung des Scheiterns der CSU an der Fünfprozenthürde.

Die Grundmandatsklausel war für die Christlich-Soziale Union immer die Versicherung gegen diesen Fall gewesen, dem sie mit bundesweit 5,2 Prozent 2021 auch sehr nahegekommen war. Im Zusammenhang der Begründung für die Anweisung, 2025 nochmals die Grundmandatsklausel gelten zu lassen, gab das Gericht einer Lösung den Segen, den die Ampel der Union zur „Rettung“ der CSU angeboten hatte – nämlich eine im Gesetz verankerte Möglichkeit der Listenverbinding oder Zählgemeinschaft zweier Parteien. Im Detail gab der Senat vor, wann eine solche „Lex CSU“ möglich sein könnte. Drei Kriterien müssen demnach erfüllt sein. Es muss erstens die Absicht bestehen, aufgrund gleichgerichteter politischer Ziele eine gemeinsame Fraktion zu bilden. Es muss zweitens eine solche Fraktionsgemein-schaft im Bundestag schon vor der Wahl bestehen. Und es darf drittens keinen di-rekten Wettbewerb dieser Parteien bei der Wahl geben, also keine konkurrierenden Landeslisten. Auch dies war bemerkenswert.

Die Fraktionsführungen der Ampel und der Union im Bundestag verständigten sich kurz nach dem Schiedsspruch aus Karlsruhe darauf, keine schnellen Folgerungen aus der Entscheidung zu ziehen. Damit wird das Wahlrecht in den nächsten Koalitionsverhandlungen zum Thema werden. Die Union hat das schon angekündigt. Sollte sie also an der Regierungsbildung beteiligt sein, wird sie Änderungen am Ampel-Gesetz fordern. Die Frage wird dann sein, ob und wie die an solchen Koalitionsgesprächen beteiligten Ampel-Parteien (ob nun SPD, Grüne oder FDP) sich veranlasst sehen, darauf einzugehen. Da die Sperrklausel modifiziert werden muss, ist ein hartes Nein nicht möglich. So läuft es darauf hinaus, entweder die Zugangshürde zu senken, die Grundmandatsklausel wieder dauerhaft im Wahlgesetz zu verankern oder die Möglichkeit der Zählgemeinschaft ins Gesetz aufzunehmen. Theoretisch wären auch alle drei Schritte gleichzeitig möglich, und angesichts der Vorgeschichte sollte sich niemand wundern, wenn der Bundestag genau das beschließen würde.

Dass die Entscheidung vom 30. Juli 2024 einmal als Wendepunkt in der Wahlrechtsdebatte gesehen werden könnte, hängt allerdings weniger mit den Vorgaben des Gerichts zusammen als mit dessen Abkehr vom eigenen Tun der vergangenen Jahrzehnte. Und zwar in einem sehr wesentlichen Punkt: Karlsruhe will sich offenkundig mit Wahlsystemfragen nicht mehr so intensiv beschäftigen wie bisher. Auf diesen Bruch hat unlängst der Berliner Jurist Jasper Nebel im „Verfassungsblog“ aufmerksam gemacht. Das hatte die Union so nicht erwartet, sie lief daher mit ihren Klagegründen ins Leere. Allerdings sind damit auch die Dissonanzen in der Entscheidung des Senats zu erklären.

Jahrzehntelang hatte Karlsruhe die Wahlrechtsstreitigkeiten nicht nur rein verfassungsrechtlich betrachtet, also mit Blick auf die Wahlrechtsgrundsätze im Grundgesetz. Auch wahlsystematisch sollte es nach dem Willen des Senats sauber zugehen. Das Gericht formulierte daher im Lauf der Jahre einige Merksätze. So gab es den Auftrag an den Gesetzgeber, das gewählte Wahlsystem sei „in seinen Grundelementen folgerichtig zu gestalten“. Es dürfe keine „strukturwidrigen Elemente“ enthalten. Es müsse frei von „willkürlichen oder widersinnigen Effekten“ sein. Die „Systemgerechtigkeit des Wahlsystems“, also seine systematische Sauberkeit, wurde sogar als „wesentlicher Gesichtspunkt für die Durchsetzung des Grundsatzes der gleichen Wahl“ bezeichnet.

Davon hat Karlsruhe nun offenbar Abstand genommen und sich als Systemwächter zurückgezogen. Dem Gesetzgeber wurde damit praktisch die Lizenz zum nahezu unbegrenzten wahlsystematischen Werkeln erteilt. Der Bundestag kann in der Hinsicht nun unbeanstandet tun, was er will, solange das Grundgesetzgebot nicht verletzt wird, dass die Abgeordneten des Bundestags in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl bestimmt werden müssen.

Wie aber ist diese Selbstbeschränkung des Gerichts zu erklären? Sie mag damit zu tun haben, dass das Wahlrecht permanent in Karlsruhe beklagt worden ist, ohne dass der Gesetzgeber sich jemals ernsthaft mit der Frage beschäftigt hat, ob das 1949 in einer bestimmten Situation als Kompromiss ausgewählte und lange Zeit durch glückliche Umstände erfolgreiche Wahlsystem auch noch etwas taugt, wenn die Verhältnisse sich deutlich ändern. Das zu entscheiden, haben die Richter nun von sich gewiesen – und die Alleinverantwortung an den Bundestag delegiert. Zugespitzt kann man vielleicht sogar von einer Kapitulation des Gerichts angesichts der fortgesetzten

Neigung des Gesetzgebers sprechen, sich dieser Verantwortung nicht stellen zu wollen oder zu können. Das Verfassungsgericht hat als Instanz der Rechtsprechung letztlich keine Möglichkeit, ein Wahlsystem vorzugeben.

Die Entscheidung vom 30. Juli 2024 lässt sich so als Aufforderung an den Gesetzgeber verstehen, die Rolle des Systemwächters selbst zu übernehmen. Er soll sich endlich aus dem Gestrüpp der unseligen Dauerreform samt Klagen und Gegenklagen befreien. Die Ursache für diesen Zustand aber liegt nicht in juristischen Fragen, sondern in der Verweigerung der Erkenntnis, dass die personalisierte Verhältniswahl in der 1949 beschlossenen Form massive Systemmängel hat. Das Ampelgesetz auf Basis dieses Modells mag zwar besser sein als einige Vorläufergesetze. Aber es hat den Dauerstreit nicht beendet.

Was bedeutet: Der Bundestag ist beim Wahlrecht gefordert wie nie und kann jedenfalls in Systemfragen keine Richtungsweisung aus Karlsruhe mehr erwarten. Ob das Parlament nach der Wahl 2025 ohne Weiteres in der Lage sein wird, das Wahlrecht in einem breiten Konsens auf eine dauerhaft verlässliche Grundlage zu stellen, darf man allerdings bezweifeln. Die Fraktionen und ihre wissenschaftlichen Berater werden die Karlsruher Entscheidung eher nicht als Mahnung verstehen, sondern als eine Befreiung von der Zumutung des Folgerichtigkeitspostulats.

Dass sich Karlsruhe davon distanziert hat, bedeutet jedoch nicht, dass dieses Postulat und die damit verbundenen Erwartungen völlig aus der Welt sind. Ganz im Gegenteil. Das Parlament ist aufgerufen, sich erst recht wahlsystematisch Gedanken zu machen und dem Volk ein Wahlrecht anzubieten, das den eingangs notierten Merksatz erfüllt: In einer guten Demokratie muss das Wählen der Volksvertretung ein möglichst einfacher Vorgang sein. Dazu gehört, dass das Wahlrecht systematisch sauber, verständlich und nachvollziehbar ist. Es muss folgerichtig sein und frei von willkürlichen und widersinnigen Effekten. Was sonst?

Anmerkung

- 1 Der Autor schreibt im Berliner „Tagesspiegel“ seit vielen Jahren über das Wahlrecht und hat 2018 einen eigenen Vorschlag für eine Reform eingebracht („Einfach, gerecht, demokratisch, bundesstaatlich – Das Zwei-Listen-Modell als Ausweg aus der Sackgasse der deutschen Wahlrechtsdebatte“, Zeitschrift für Gesetzgebung, 33. Jahrgang 2018, S. 35-46). Das „Zwei-Listen-Modell“ wurde in beiden Wahlrechtsrunden im Bundestag angesprochen. Es ist als Alternativmöglichkeit in dem 2022 veröffentlichten Zwischenbericht der Wahlrechtskommission (Bundestags-Drucksache 20/3250) aufgeführt. Die Verfassungsrechtlerin Sophie Schönberger hatte das Modell als Mitglied der Kommission in die Diskussion eingebracht – mit der Begründung, es sei „einfach nachzuvollziehen und leicht verständlich“. Das Zwei-Listen-Modell läuft auf eine personalisierte Verhältniswahl ohne Mehrheitswahlkomponente hinaus. In den Wahlkreisen wird weiterhin per Erststimme die Zustimmung zu den Direktbewerbern ermittelt. Aus den Ergebnissen wird für jede Partei per Reihung nach Stimmenanteilen eine Wahlkreisliste erstellt. Aus dieser wird dann die eine Hälfte der auf Basis der Zweitstimmen gewonnenen Mandate dieser Partei besetzt. Die andere Hälfte wird wie bisher über eine Landesliste zugeteilt.