

Uneindeutig, halbherzig und verwirrend. Warum das Wahlgesetz der Ampel-Koalition kein Fortschritt ist

Albert Funk

Die Reform des Wahlrechts für den Bundestag ist eine Geschichte in Fortsetzungen. Ein Ende der jahrelangen Dauerbeschäftigung des Parlaments mit sich selbst und seinem Zustandekommen ist nicht abzusehen. Denn das im vorigen März beschlossene Wahlgesetz der Ampel-Koalition dürfte sich als weitere Zwischenstation erweisen, weil Union und Linke es in Karlsruhe prüfen lassen.

Seit das Bundesverfassungsgericht das geltende Recht im Jahr 2008 für verfassungswidrig erklärt hat – der Grund war das Phänomen des negativen Stimmgewichts im Zusammenhang mit den Überhangmandaten – ist das Wahlrecht vier Mal geändert worden. Die fünfte Reform wird wohl kommen, wenn die Union wieder an der Regierung beteiligt ist. Und dann sie sechste, nach dem nächsten Regierungswechsel, und eine siebte nach dem nächsten Urteil aus Karlsruhe?

Man kann es eine Posse nennen, was seit Jahren beim Wahlrecht passiert, oder ein Trauerspiel. Oder ist es Zeichen einer zwar eigenwilligen, aber doch lebendigen Parlamentsdemokratie, wenn munter vor sich hin reformiert wird? Wie auch immer: Mit jeder Wahlrechtsänderung wurde die nächste Reform schon auf den Weg gebracht – und stets waren die Karlsruher Richter mit im Spiel. Der Grund dafür ist die Verweigerung der Erkenntnis, dass das seit 1949 praktizierte System der Verbindung von Mehrheits- und Verhältniswahl unter den Bedingungen des aktuellen Parteiensystems nicht mehr richtig funktioniert.

Es sind vor allem die Überhangmandate, die seit 2008 immer wieder den Reformbedarf bewirkt haben. Überhänge ergeben sich bekanntlich, wenn eine Partei in einem



Albert Funk

Korrespondent im Hauptstadtbüro des Tagesspiegels in Berlin und Historiker („Kleine Geschichte des Föderalismus“, 2010 erschienen).

Credits Autorenfoto: Tagesspiegel/Nassim Rad

Bundesland über die Erststimmen mehr Direktmandate erringt, als ihr nach den Zweitstimmen insgesamt an Mandaten zusteht. Bis heute hat keine Reform erreicht, das Entstehen von Überhängen zu unterbinden.

2011 änderte die schwarz-gelbe Koalition als Reaktion auf das erwähnte Karlsruher Urteil das Sitzzuteilungsverfahren, allerdings so unglücklich (oder so ungeschickt), dass eine weitere Entscheidung der Richter eine weitere Reform erzwang. Sie wurde 2013 von Union, SPD, FDP und Grünen beschlossen. Mit diesem Wahlgesetz wurden Ausgleichsmandate geschaffen, um Proporzverzerrungen durch Überhänge zu verhindern.

Das Ergebnis war die (vorhersehbare) „Aufblähung“ des Parlaments. Bei der ersten Anwendung wuchs das Parlament noch moderat auf 631 Sitze (von zuvor 622, bei einer gesetzlichen Ausgangsgröße von 598 Mandaten). 2017 dann waren es schon 709 Abgeordnete, vier Jahre später versammelten sich 736 Mitglieder des Bundestags in Berlin. Die Zahl wäre noch deutlich größer gewesen, aber angesichts der Aussicht auf einen Bundestag mit 800 oder noch mehr Sitzen entschlossen sich Union und SPD 2020, der weiteren Selbstvergrößerung vorzubeugen, indem nun wieder drei Überhänge nicht mehr ausgeglichen wurden.

Deswegen reichten die Oppositionsfraktionen von FDP, Linken und Grünen eine Normenkontrollklage in Karlsruhe ein. Im März 2023 entschieden sich die Richter des Zweiten Senats dafür, trotz der mittlerweile absehbaren Verabschiedung des neuen Wahlgesetzes der Ampel-Koalition (und gegen den ausdrücklichen Willen der klagenden Fraktionen) eine mündliche Verhandlung anzuberaumen und damit auch eine Entscheidung vorzubereiten. Diese wird dann möglicherweise eine Rolle spielen in dem Verfahren, das Union und Linke gegen das Ampel-Gesetz angestrengt haben.

Das Bundestagswahlrecht ist seit 1949 zwar jene eigentümliche Verbindung aus Mehrheitswahl in Wahlkreisen und Verhältniswahl über Landeslisten, doch es handelt sich dem „Grundcharakter“ nach, so hat es das Bundesverfassungsgericht eingestuft, um eine Verhältniswahl. Allein die Zweitstimmen müssten demnach die Zusammensetzung des Parlaments bestimmen. Aus der Mehrheitswahl ergibt sich allerdings die für dieses System typische Direktmandatsgarantie für die jeweiligen Stimmmenersten in den Wahlkreisen – daran wurde nie gerüttelt. Und genau diese Direktmandatsgarantie hat sich als der faule Zahn erwiesen, den es zu ziehen gilt. Die Ampel-Koalition hat das durchaus erkannt – aber ihr hat leider der Mut gefehlt, die Zange so anzusetzen, dass der Zahn auch wirklich gezogen ist. Das Ergebnis ist ein weiterer halbgarer Reformversuch.

Denn nötig wäre nach all dem Hickhack der vergangenen 15 Jahre ein Systemwechsel. Wie weit sich der Gesetzgeber dann vom bisherigen Modell – traditionell im Wahlgesetz definiert als eine „mit der Personalwahl verbundene Verhältniswahl“ – entfernen müsste, wäre eine gründliche Debatte wert. Die Chance dazu hat sich auch geboten, denn im März 2022 setzte der Bundestag eine Wahlrechtskommission ein, besetzt mit je 16 Abgeordneten und Fachleuten von außen, Juristen, Politikwissenschaftler, Mathematiker.

Doch die Kommission war ein Flop. Statt sich – wie im politischen Berlin und auch von mehreren Sachverständigen erwartet worden war – der Lösung des Prob-

lems offen zu nähern, wählten die Ampel-Fraktionen einen anderen Weg. SPD, Grüne und FDP legten gleich zu Beginn der Kommissionsarbeit im Mai 2022 einen eigenen Vorschlag auf den Tisch, weitgehend das Modell, das sie später als Gesetz beschließen sollten.

Die Union fasste das als Provokation auf und inszenierte eine Gegenaktion - sie stellte das von einem größeren Teil ihrer Abgeordneten (aber nicht der Mehrheit der Fraktion) favorisierte Graben-Wahlrecht dagegen, umbenannt in „echtes Zwei-Stimmen-Wahlrecht“. Mit dieser Camouflage sollte insinuiert werden, dass das Ampel-Modell kein „echtes“ Wahlrecht mit zwei gleichwertigen Stimmen mehr ist. Die Kampagne zur Vorbereitung einer großen Empörung (bis zur Landtagswahl in Bayern) und dann der Klage in Karlsruhe hatte damit auch schon früh begonnen.

Das Ergebnis dieser Konfrontation war das faktische Ende jeder vernünftigen Debatte in der Bundestagskommission über möglicherweise bessere Lösungen. Immerhin hatte der Ampel-Vorschlag eines für sich: SPD, Grünen und FDP waren tatsächlich zu dem Ergebnis gekommen, dass die personalisierte Verhältniswahl in der bisherigen Form nicht mehr funktioniert, weil Wahlsystem und Parteiensystem nicht mehr zueinander passen. Jedenfalls steht es so in der Gesetzesbegründung.

Die Mehrheitswahlkomponente war mit dem Übergang von einem Parteiensystem, in dem Union und SPD dominierten, zu einem System mit sechs Parteien, von denen mittlerweile fünf in der Lage sind, Direktmandate zu gewinnen, zum Kernproblem geworden. Wegen der Direktmandatsgarantie war das System dysfunktional geworden.

Doch warum funktioniert das System nicht mehr? Bei einer echten Mehrheitswahl erreichen erfolgreiche Wahlkreisbewerber in aller Regel Ergebnisse von mindestens 35 Prozent, meist aber mehr als 40 Prozent. Zudem tendieren die Parteiensysteme in Ländern mit Mehrheitswahl zu einer stärkeren Konzentration.

Unter den Bedingungen einer Verhältniswahl konnte sich in der Bundesrepublik aber ein Mehrparteiensystem entwickeln, mit dem Ergebnis, dass die Dominanz von Union und SPD deutlich schrumpfte, beide Parteien aber immer noch die allermeisten Direktmandate holen konnten. Damit aber musste die Zahl der Überhänge steigen, der Versuch, mit Ausgleichsmandaten gegenzuhalten, war in dem Moment zum Scheitern verurteilt, in dem die Parlamentsgröße aus dem Ruder lief. Kurzum: Die beiden Komponenten des Systems, Mehrheits- und Verhältniswahl, harmonisierten nicht mehr. Faktisch wird mittlerweile in Rahmen einer Verhältniswahl eine unechte Mehrheitswahl veranstaltet, bei der ein Direktmandat im Wahlkreis mit weniger als 25 Prozent der Stimmen möglich ist. Was aber ist daran ein Sieg?

Die Ampel reagierte darauf einerseits richtig, indem sie die Direktmandatsgarantie aufhob. Sie definierte ihr Modell als eine reine Verhältniswahl, unter Beibehaltung einer Personenwahl in Wahlkreisen. Nur im Fall des Entstehens von Überhängen sollen Direktmandate nicht zugeteilt werden. Das Modell ist, genau besehen, allerdings ein wahlrechtspolitischer Ladenhüter, der seit Jahrzehnten als Kappungsmodell bekannt ist. Denn nicht zugeteilt werden – auch bei der Ampel – die Direktmandate mit den geringsten Erststimmenanteilen. Praktisch bedeutet das, dass im Fall von Überhängen in einem Land die Wahlkreissiegerinnen und Wahlkreissieger der betroffenen Partei

nach ihren Wahlkreisergebnissen gereiht werden – und dann wird von unten her gekappt.

Das Modell war sogar schon einmal Gesetz, und zwar in Bayern zwischen 1954 und 1966. Eingeführt wurde es, als die CSU einmal nicht an der Macht war. In der Wahlrechtsdebatte vor 2011 wurde die Kappungslösung auch von den Grünen im Bundestag vorgeschlagen. 2021 war es die AfD, die sich dafür aussprach – weshalb sie das Ampel-Modell auch unterstützt.

Allerdings meiden die Ampel-Parteien den Begriff Kappung – stattdessen sprechen sie von der Notwendigkeit der Zweitstimmendeckung der Direktmandate. Ist diese nicht gegeben, gehen entsprechend viele schwache Wahlkreissieger leer aus. Allerdings ist die Ampel beim Streichen der Direktmandatsgarantie nicht konsequent genug gewesen. Auch sie betreibt Camouflage – wie die Union mit ihrem „echten Zwei-Stimmen-System“. Denn obwohl von einem reinen Verhältniswahlssystem die Rede ist, bleibt die Mehrheitswahlkomponente in Betrieb. Die meisten Wahlkreisersten bekommen schließlich nach den Regeln der Mehrheitswahl ein Direktmandat.

Das Kernproblem des bisherigen Systems ist von der Koalition somit nicht beseitigt worden. Es kommt weiterhin zu Überhängen, die dann mittels Nichtzuteilung aus der Welt geschafft werden. Für die Wähler ändert sich beim Wahlverfahren praktisch nichts, grundsätzlich kein Nachteil, doch besteht damit der traditionelle Erwartungshorizont weiter. Wählerinnen und Wähler werden, da hilft auch das Umtauchen zur reinen Verhältniswahl nichts, davon ausgehen, dass sie im Wahlkreis weiterhin einen Abgeordneten direkt bestimmen dürfen.

Verstehen die Stimmbürger dann aber, dass sie faktisch in allen Wahlkreisen beim Vergeben der Erststimme nur aufgerufen sind, eine vorerst unverbindliche Personalwahl zu treffen? Ist es ein für das Wahlvolk leicht nachvollziehbares Phänomen, dass in einem kleinen Teil der Wahlkreise stattfindet (es können am Ende einige Dutzend sein), was im Großteil nicht passiert? Um den kleineren Teil etwas kleiner zu halten, hat die Ampel die Regelgröße des Bundestags von 598 auf 630 Sitze erhöht.

Ob und wo fehlende Zweitstimmendeckung zum Tragen kommt (und damit die Kappung), ist rein rechtlich und formal betrachtet vor der Wahl unklar und kann damit als unproblematisch definiert werden – jede Wahl ist ein neuer Vorgang. Die Ausgangsbedingungen sind in allen Wahlkreisen so gesehen gleich.

Doch im echten politischen Leben ist es eben anders. Es gibt die Erfahrung der vorhergehenden Wahl, vor allem aber gibt es Wahlprognosen bis hinunter auf die Wahlkreisebene. Damit lässt sich mit einer hohen Wahrscheinlichkeit prognostizieren, ob es zu Überhängen kommt – und es ist dann ein Leichtes, auch die Wahlkreise zu identifizieren, die als „Kappungskandidaten“ gelten können. Dort findet dann nahe am Wahltag ein völlig anderer Wahlkampf statt als in „sicheren“ Wahlkreisen. Auch das mag rechtlich unproblematisch sein – verfassungs- und wahlpolitisch ist es das nicht.

Vor allem die CSU hat sich in der Debatte daran gestoßen – denn sie war es zuletzt, die am Ärgsten mit dem Problem von Überhängen zu kämpfen hatte. Sie ist immer noch weitaus stärkste Partei in Bayern und gewinnt nahezu alle Direktmandate, aber 2021 war sie mit 32 Prozent so schwach, dass die Zweitstimmendeckung für elf

Wahlkreise gefehlt hätte. Es wären nicht zuletzt städtische Wahlkreise gewesen. In den Ampel-Fraktionen wurde auch mit dem Argument für das Reformmodell geworben, es werde vor allem für die CSU zum Problem, nicht aber für andere.

Das aber könnte, vor allem für die SPD, eine Täuschung sein. Bei der Wahl 2021 hätten auch die Sozialdemokraten zehn „gekappte“ Sieger gehabt, etwa in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern. Der MdB für Vorpommern-Greifswald, Erik von Malottki, wies darauf hin, dass einer Partei ganze Regionen im Bundestag fehlen könnten. Er fand deutliche Worte gegen die Reform – bis hin zur abschreckenden Wirkung auf potenzielle Kandidaten in kappungsgefährdeten Wahlkreisen – und gehörte zu dem sehr kleinen Häuflein in der Koalition, das dem Gesetz nicht zustimmte.

Nach einer Berechnung des Wahlinformationsdienstes „election.de“ auf Basis der Umfrage-Ergebnisse vom Juni 2023 wäre in 22 Wahlkreisen das Direktmandat wegen Überhängen nicht zugeteilt worden. Aber nur drei davon (alle in München) entfielen auf die CSU. Dagegen wären es zwölf bei der CDU gewesen, in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Hessen. Der AfD wären sieben Wahlkreissieger weggekappt worden, in Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Brandenburg. Eine stärkere SPD wäre auch wieder dabei gewesen.

An zwei Elementen zeigt sich deutlich, dass die Ampel keinen Systemwechsel gewagt, sondern ihn nur postuliert hat. Zum einen wollte sie ursprünglich an der Grundmandatsklausel festhalten, also der Regel, wonach einer Partei drei gewonnene Wahlkreise genügen, um auch dann in den Bundestag einzuziehen, wenn sie bundesweit unter fünf Prozent bleibt. Damit war der Erfolg an Erststimmen, also die Mehrheitswahlkomponente gebunden, etwas verwunderlich, wenn von einer reinen Verhältniswahl die Rede ist. Im endgültigen Gesetzentwurf strich die Ampel die Klausel, ein konsequenter Schritt, der nun aber die CSU noch mehr verärgerte, denn sie war 2021 nur knapp über der bundesweiten Fünfprozenthürde geblieben.

Da nach dem Ampel-Gesetz gewonnene Direktmandate verfallen, wenn eine Partei unter fünf Prozent bleibt (eine ebenfalls konsequente Änderung gegenüber dem bisherigen Wahlrecht), ließ die CSU noch wütender werden – offenbar hatte man in der Landesgruppe im Bundestag nicht gewusst, dass diese Regelung so auch im bayerischen Landtagswahlgesetz steht. Auch der Linken missfällt das – nach der erwähnten Berechnung von „election.de“ hatte sie trotz eines bundesweiten Ergebnisses von nur noch 4,5 Prozent immer noch die Chance auf drei Direktmandate in Berlin und Leipzig.

Einen Systembruch allerdings ließ die Ampel-Koalition im Gesetz. Es soll weiterhin die Möglichkeit geben, dass unabhängige Einzelbewerber, welche in einem Wahlkreis vorn liegen, ein Bundestagsmandat bekommen. In der mit Mehrheitswahl verbundenen Verhältniswahl war das notwendig, es gibt dazu sogar eine Entscheidung aus Karlsruhe. Mit Blick darauf glaubte die Ampel-Koalition, die Direktmandatsgarantie für unabhängige Einzelbewerber beibehalten zu müssen – die allerdings in einer reinen Verhältniswahl nichts zu suchen hätten, denn Verhältniswahlen sind üblicherweise reine Listensysteme (was das Verfassungsgericht schon vor mehr als 60 Jahren so gesehen hat). Genau dieser Punkt dürfte in Karlsruhe kritisch werden.

Die Begründung für die Ungleichbehandlung von Unabhängigen und Parteibewerbern: Unabhängige könnten nicht auf die gleichen strukturellen, politischen und

finanziellen Ressourcen zugreifen wie Bewerber, die von Parteien aufgestellt werden. Gleichzeitig wurde es Unabhängigen untersagt, auf Parteilisten zu kandidieren – um einem Missbrauch der Einzelkandidatur durch Parteipolitiker vorzubeugen. Aber die eingestandene Ungleichbehandlung ist erkennbar verfassungswidrig – man kann die Direktmandatsgarantie nicht den vielen Parteikandidaten nehmen und sie Parteilosen weiterhin zugestehen, auch wenn es seit Jahrzehnten keine unabhängigen Wahlkreissieger mehr gegeben hat.

Unklar ist, warum die Koalition sich nicht konsequent von der Mehrheitswahlkomponente verabschiedet hat. Konnte oder wollte sie sich nicht von der Vorstellung trennen, die Personalwahl mit Mehrheitswahl in eins setzt? Oder hat sie den Abschied von den kleinen, überschaubaren Wahlkreisen gescheut, weil diese für sehr viele Mitglieder des Bundestags (auch für jene ohne Direktmandat, also „Listenabgeordnete“) das wichtigste Forum ihrer politischen Tätigkeit und sehr häufig die Basis ihrer Karriere sind?

Wie auch immer: SPD, Grüne und FDP haben sich für ein uneindeutiges System entschieden, das sich vom bisherigen Wahlrecht zu lösen versucht, aber dann doch daran kleben bleibt. Das Bundesverfassungsgericht hat in früheren Entscheidungen darauf hingewiesen, dass der Normenklarheit gerade beim Wahlrecht eine besonders große Bedeutung zukommt. Der Punkt spielte im April auch in der mündlichen Verhandlung zur Klage gegen das schwarz-rote Wahlgesetz von 2020 eine zentrale Rolle.

Das Prinzip der Normenklarheit im Sinne von Einfachheit und Verständlichkeit muss nicht allein für das Wahlgesetz und seine Formulierungen gelten. Sie kann schon für das Wahlsystem Anwendung finden. Dass der Richter Peter Müller in dem Zusammenhang das Demokratieprinzip erwähnte, mag weit hergeholt klingen. Aber ist es wirklich demokratisch, wenn ein Wahlsystem uneindeutig ist und damit möglicherweise missverständlich? Wenn sich formal erst nach der Wahl entscheidet, ob ein Kernprinzip der weiterhin veranstalteten Mehrheitswahl (die Direktmandatsgarantie) nun zum Tragen kommt oder nicht?

Ein Ende der mit Mehrheitswahl verbundenen Verhältniswahl wäre auch möglich, ohne sich damit von der „mit einer Personalwahl verbundenen Verhältniswahl“ zu verabschieden. Im Abschlussbericht der Wahlrechtskommission wird sogar auf mehrere Möglichkeiten verwiesen. Da wäre, wenn man sehr nah am bisherigen System bleiben will, das Zwei Listen-Modell (der Vorschlag stammt vom Autor dieses Beitrags). Hier würden alle Fraktionen ungefähr je hälftig aus einer Wahlkreisbestenliste (die sich nach Erststimmenreihung ergibt) und der herkömmlichen Landesliste besetzt. Mehrheitswahl findet nicht mehr statt, es geht also nicht um den Sieg im Wahlkreis, sondern für alle Bewerber um ein möglichst gutes Ergebnis im Rahmen einer Personalwahl.

Ein ähnliches Modell mit stärkerer Gewichtung der Wahlkreisergebnisse stammt von dem Politologen Joachim Behnke, der Mitglied in der Wahlrechtskommission war. Weitere Anregungen aus dem Kreis der Kommissionsmitglieder waren der Übergang zu größeren Mehrmandatswahlkreisen oder die Einführung der Wahl mit offenen Listen. Aber solche Varianten wurden nicht weiter diskutiert. Der Bundestag scheint es vorzuziehen, sich noch jahrelang weiter darum zu streiten, wie man es schafft, eine alte Kiste wieder auf die Straße zu bekommen, die erkennbar irreparabel ist.