

## Wahlrechtsreform: „Das Kernproblem ist nicht beseitigt.“

Interview mit Dr. Stephan Klecha

**spw:** Mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 25. Juli wurde das von der schwarz-gelben Regierungskoalition 2011 verabschiedete Wahlrecht gekippt. Welche Regelungen des Gesetzes führte das Gericht in seiner Begründung als ausschlaggebend für das Urteil an?

» **S.K.:** Zentral war, dass das negative Stimmengewicht nicht beseitigt wurde. Diese Anomalie des deutschen Wahlrechts führt dazu, dass eine Stimme für eine Partei ihr in der Endabrechnung schaden kann bzw. ein Entzug von Stimmen ihr am Ende möglicherweise gar nutzt. Diesbezüglich hatte der Gesetzgeber seit 2008 einen Regelungsauftrag von den obersten Richtern erhalten, dem er nicht nachgekommen ist. Vielmehr hat die Koalition den Effekt noch dadurch verschlimmbessert, indem sie einen Mechanismus eingebaut hat, der dazu führt, dass eine Stimme für eine Partei am Ende sogar explizit einer anderen nutzen kann. Dadurch wird der Wählerwille ad absurdum geführt. Das Ganze musste dem Verfassungsgericht dann am Ende wie ein groteskes Wahlrecht aus einer Bananenrepublik vorkommen. Weil die Überhangmandate eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für negative Stimmengewichte sind, war es zudem logisch, dass ein Obiter Dictum der Entscheidung von 2008 aufgegriffen wurde. Die Verfassungsrichter hatten damals bereits darum gebeten, dass mal wieder die Überhangmandate auf den Prüfstand gelangen. Hierbei ist insbesondere die mögliche Umkehrung der Mehrheitsverhältnisse zu einem Problem geworden. Deswegen hat das Verfassungsgericht nun eine freilich gewillkürte Obergrenze von 15 Mandaten eingezogen.

**spw:** Bei der Reform des Wahlrechts scheinen CDU/CSU und FDP sich nun für ein gemeinsames Modell mit der Opposition zu öffnen. Was waren die bisherigen Konfliktpunkte zwischen den Regierungs- und Oppositionsfractionen?



☞ Dr. Stephan Klecha ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Göttinger Institut für Demokratieforschung.

Foto: privat

» **S.K.:** Das Problem ist, dass Parteiensystem und Wahlrecht in Symbiose miteinander leben. Die Änderung des einen hat Auswirkung auf die Struktur oder Funktionsweise des jeweils anderen. Dabei ist der Orientierungspunkt der Parteien immer das letzte Wahlergebnis, obwohl dieses möglicherweise nur einen Teil der Effekte abbildet. Der Union ging es vor diesem Hintergrund um den Erhalt ihrer Überhangmandate, der Opposition hingegen um deren Begrenzung beziehungsweise Neutralisierung. An dieser Konfliktlinie war es letztlich nicht möglich, einen Kompromiss zu erzielen.

**spw:** Lassen sich bereits wahrscheinliche Konturen eines gemeinsamen Reformvorschlages erkennen?

» **S.K.:** Im Augenblick nicht. Es verwundert daher, dass Herr Ruppert von der FDP bereits davon spricht, dass es sich um Kleinigkeiten handelt. Tatsächlich ist das Kernproblem nicht beseitigt. Hier wirken nun mehrere Einflussfaktoren.

Die Parteien wollen **erstens** nach Möglichkeit das Wahlrecht nur minimalinvasiv verändern. Sozialwissenschaftlich würde man wohl von einer gewissen Pfadabhängigkeit sprechen. Deswegen scheidet eine umfassende Lösung am Reißbrett aus. Die in das Verhältniswahlrecht eingearbeiteten Elemente der Personalisierung und der Föderalisierung sind nicht einfach unter einen Hut zu kriegen.

**Zweitens** gibt es Spezialinteressen der Großparteien. Diese haben natürlich primär ihre Direktmandate im Blick. Eine Verrechnung von dabei entstehenden Überhangmandaten mit Listenmandaten in anderen Ländern verschiebt notwendigerweise das Gewicht von einem Bundesland in ein anderes. In Anbetracht der starken Stellung der Landesgruppen hat das weitreichende Folgen etwa bei der Vergabe von Fördergeldern oder bei der Realisierung von Infrastrukturprojekten.

**Drittens** gibt es bei einer Reihe von relativ einfachen Regelungsoptionen ein Problem für die kleineren Parteien, die fast nur Listenmandate erzielen. Ihnen geht es um die Verwertung von Wählerstimmen, die in einwohnerschwachen Bundesländern anfallen. Bei einer Trennung der Listenverbindungen oder einer Aufteilung des Wahlgebiets entlang der Landesgrenzen können sich die Bundesschatzmeister der FDP und der Grünen in Mecklenburg-Vorpommern oder Bremen, sowie der Linken in Hamburg jeden Infostand bei Bundestagswahlen sparen, weil die dortigen Stimmen keine Wirkung mehr für das Gesamtergebnis hätten. Daher zog die FDP in das nunmehr verfassungswidrige Gesetz eine Regelung ein, die den Kleinparteien durch eine Art Grundmandat überdurchschnittlich geholfen hätte.

**Viertens** lässt sich bei der Union die Möglichkeit einer Verrechnung von Überhang- mit Listenmandaten sogar personalisieren. Würde man den Verrechnungsmechanismus einsetzen, den Grüne und Linke im Prinzip präferieren, hätten weder Norbert Lammert noch Ursula von der Leyen noch Eckart von Klaeden ein Bundestagsmandat errungen. In Anbetracht dessen ist klar, dass eine einfache Lösung schwerlich möglich ist. Selbst wenn nur die Überhangmandate auf die vom Verfassungsgericht eingezogene Grenze von 15 begrenzt werden sollten, wird es hochinteressant, wie die Regelung aussehen soll: Ausgleich, Nichtzuteilung von Direktmandaten, partielle Ver-

rechnung, die Handlungsmöglichkeiten sind im Detail groß und auch die Effekte.

**Fünftens** gibt es im Brennglas von Föderalstruktur und personalisierter Wahl noch ein Spezialproblem mit der CSU, die ja nur in einem Bundesland antritt und somit keine Mandate verrechnen könnte. Jeder Ausgleichsmechanismus entfaltet deswegen eine immense Hebelwirkung, welche die Arbeitsfähigkeit des Bundestags beeinträchtigen kann.

**Sechstens** spielt die Akteurskonstellation eine Rolle. In einer kleinen Koalition sind einige Elemente der Wahlrechtsänderung ausgeschlossen, weil insbesondere der kleinere Koalitionspartner hiervon Nachteile befürchtet. Deswegen wird es beim Zweitstimmenwahlrecht bleiben und wird ein Wechsel zu einer Mehrheits- oder Grabenwahl sicher unterbleiben.

**spw:** Der spätestmögliche Termin der Bundestagswahlen ist der 27. Oktober 2013. Was passiert, wenn bis dahin kein neues, verfassungskonformes Wahlrecht vorliegt?

» **S.K.:** Es würde in diesem Falle wohl zu einer Bürgerklage vorm Verfassungsgericht kommen und dieses würde dann ein Wahlrecht dekretieren. Dessen Konturen sind schwerlich abzuschätzen, wenngleich die Struktur eines Verhältniswahlrechts wohl erhalten bliebe. Ansonsten wäre das natürlich fatal. Im demokratischen Verfassungsstaat kann und darf das Wahlrecht niemals von einer anderen Institution als dem gewählten Parlament als Sachwalter des Volkes beschlossen werden. Wann immer ein externer Akteur wie ein Gericht oder eine Exekutive dieses verordnet, ist die demokratische Ordnung zutiefst gestört. Das mag in einer nämlichen Stunde Null noch als Notbehelf funktionieren, aber doch nicht im siebten Jahrzehnt bundesdeutscher Demokratie. ■

☞ Das Interview führte Michael Reschke.