

Die „Ampel“-Koalition bleibt stur

Die Kommission zur Reform des Wahlrechts hat ihre Arbeit aufgenommen

Von Manfred C. Hettlage

Der Bundestag hat sich „bis auf die Knochen“ blamiert. Es gibt mehr Wahlgesetze als Legislaturperioden. Durch die jüngste der vielen, aufeinander folgenden Reformen sollte er deutlich verkleinert werden. Das Gegenteil ist eingetreten. Die Zahl seiner Mitglieder ist größer als je zuvor. Gegenwärtig gibt es 736 Abgeordnete. Eigentlich sollten es nur 598 sein.

Der tiefere Grund für den Missstand ist die Doppelwahl mit zwei Stimmen. Denn beide Wahlscheidungen kommen unweigerlich miteinander in Konflikt, wenn die Wähler mit den Erststimmen einen Wahlkreis-Kandidaten bestimmen, der Landespartei des Kandidaten aber die Zweitstimmen verweigern und dadurch sog. „Überhänge“ entstehen, die seit 2013 „ausgeglichen“ werden. Würde man nur mit einer Stimme wählen statt mit zwei, gäbe es das überhaupt nicht.

Zwei Stimmen sind zwei Wahlen

Die typisch deutsche Hybridwahl führte 2021 zu insgesamt 32 sog. „Überhängen“ bei den Erststimmen. Sie wurden nach geltendem Recht durch 104 Ausgleichsmandate bei den Zweitstimmen „egalisiert“. Der Ausgleich ist also viel größer als der Überhang und begünstigt die Wahlverlierer bei den Erststimmen durch Bonusmandate bei den Zweitstimmen. Das allein muss stutzig machen. Erschwerend kommt hinzu: Wahlen werden ausgezählt, niemals aber „ausgeglichen“. Vor 2013 gab es bei den Bundestagswahlen noch gar keine Ausgleichsmandate. Und das Grundgesetz ist weit davon entfernt, einen Ausgleich zu verlangen, wenn die Wahlergebnisse aus den entsprechenden Wahlkreisen und aus den Landeslisten voneinander abweichen, genauer gesagt, wenn eine Landespartei mehr Direktmandate erlangt als Sitze über ihr Landesliste.

Grundsätzlich ist es sehr zu begrüßen, wenn sich der Wahlgesetzgeber – endlich! – dazu durchringen sollte, den Überhängen samt Ausgleich den Garaus zu machen. Das wollen die Koalitionsparteien in der Kommission zur Reform des Wahlrechts offenbar durchsetzen. Jedenfalls haben die drei Obleute des Gremiums – Sebastian Hartmann (SPD), Konstantin Kuhle (FDP) und Dr. Till Steffen (Grüne) – vorgeschlagen, dass „Überhangmandate nicht entstehen“ und Ausgleichsmandate „nicht mehr erforderlich“ sind. (Vgl. „Aktuelles - So will die Ampel den Bundestag verkleinern“, im Netz 5/2022 auf der Webseite www.konstantinkuhle.de.) Diese politische Kehrtwende ist im Grundsatz gut und richtig.

Die genannte Kommission hat sich im April 2022 konstituiert. Neben den drei genannten Obleuten der Koalitionsparteien gehören ihr zehn weitere Parlamentarier aus allen Parteien an. Hinzu kommen 13 externe Sachverständige, die keine Mitglieder des Bundestages sind. Unter den Sachverständigen findet man die Namen großer Juristen, darunter der ehemalige Verfassungsrichter Prof. Rudolf Mellinghoff, Prof. Bernd Greszick, Prof. Sophie Schönberger, u.a. (Vgl. Hasso Suliak: „Neue Wahlrechtskommission beginnt mit Streit“, Legal Tribune Online (LTO) www.lto.de.) Ende August 2022 soll es einen Zwischenbericht geben. Auf der Agenda stehen die in der Bundestagsdrucksache 20/1023 v. 15.3.2020 aufgeführten Problembereiche: Verlängerung der Legislaturperiode, Amtszeitbegrenzung, Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre, Steigerung des Frauenanteils und Absenkung der Mitgliederzahl des Deutschen Bundestages.

Wie die drei Obleute aus den Reihen der Koalition, Hartmann, Kuhle und Steffen, betonen, soll jedoch „das Grundprinzip der personalisierten Verhältniswahl“ nicht angetastet werden. Doch dieses Prinzip hat einen gravierenden Konstruktionsfehler. Es gibt im Normalfall 598 Mitglieder des Bundestages, aber nur 299 Wahlkreise. Von dem nur vermeintlichen „Grundprinzip“ wird also im besten Fall nur die Hälfte der 598 Abgeordneten erfasst. Außerdem ist die Doppelwahl kein zwingendes Recht.

Man kann also höchstens 299 Abgeordnete mit beiden Stimmen wählen, muss aber nicht. Und hier liegt der springende Punkt. Mehr als 299 Wahlkreise gibt es nicht. Werden 299 Abgeordneten mit beiden Stimmen, der Erst- und der Zweitstimme gewählt, entstehen daraus 299 zweimal gewählte Abgeordnete. Sie bekleiden aber nur ein Mandat. Werden beide Stimmen voneinander separiert, zerfällt die Zwillingswahl in ihre beiden Bestandteile. Zu den 299 Direktmandaten aus den Erststimmen treten maximal 299 separierte Listenplätze aus den Zweitstimmen hinzu. Aus der Doppelwahl wird insoweit eine Verdoppelung der Wahl.

Zu den 299 Direktmandaten kommen 299 gewöhnliche Listenplätze hinzu. Und durch das Splitting auf im Bereich der 299 Wahlkreise entstehen bis zu 299 von den Direktmandaten abgetrennte Listenplätze, die sog. „Überhänge“. Sie werden durch 299 möglichen Ausgleichsmandate egalisiert, die zu allem Überfluss die sog. „Überhänge“ sogar noch übersteigen. Das wären - im Extremfall - zusammen mehr als 1196 mögliche Mitglieder des Bundestages.

„Ausgleichssitze sind Zusatzsitze“

Gewiss, das ist graue Theorie. In der Praxis werden durch Ausgleich und Überhang solche schwindelerregenden Zahlen nicht erreicht. Es bleibt aber dabei: Es gibt 598 Abgeordnete, aufgeteilt in 299 Direktmandate und 299 gewöhnlichen Listenplätze. Soweit durch das Stimmensplitting die Doppelwahl im Bereich der 299 Wahlkreise aufgelöst wird, entstehen mal mehr mal weniger sog. „Überhänge“ und diese werden durch überproportional anfallenden Ausgleichsmandate kompensiert. Doch *„Ausgleichssitze sind Zusatzsitze“* (Vgl. Schreiber BWahlG „2017, § 6, Rdnr. 29.) Die sog. „Überhänge“ sind das nicht. Überhangmandate sind überhaupt keine konkreten Mandate und schon gar nicht Mandate, die einem ordnungsgemäß gewählt Abgeordneten nicht zustehen, wie landauf, landab fälschlich unterstellt wird. Überhänge sind *„Unterschiedszahlen“*, wie es im Bundeswahlgesetz heißt. (Vgl. § 6 Abs. 5 und Abs. 7 BWahlG.) Sie beziffern den Abstand zwischen den mit den Erststimmen erlangten Direktmandaten einer Landespartei und den dahinter zurückbleibenden Sitzen aus ihren Landeslisten, über die mit den Zweitstimmen entschieden wurde.

Das alles klingt hochkompliziert und ist es ja auch. Wie frühere Umfragen ergaben, wird das duale Wahlsystem mit zwei Stimmen von etwa der Hälfte der gewöhnlich anzutreffenden Wähler nicht hinreichend durchschaut. (So schon R. Schmitt-Beck, „Denn sie wissen nicht, was sie tun“, ZParl. vom 3.7. 1993.) Das allein ist Grund genug, sich von dem dualen Wahlsystem der „personalisierten“ Verhältniswahl mit Erst- und Zweitstimme zu verabschieden und nur noch mit einer Stimme zu wählen. So ist es aber nicht. Stattdessen halten alle Bundestagsparteien an der hybriden Zwei-Stimmen-Wahl mit großer Verbissenheit fest. Und das heißt: Die sog. „Überhänge“, die es (außer 1965, 1969, 1972 und 1976) immer gegeben hat, sollen zwar verschwinden, werden tatsächlich aber gar nicht aus der Welt geschafft. Deshalb greift der Gesetzgeber zu brachialer Gewalt und will den Siegern in den vom Überhang betroffenen Wahlkreisen das Mandat entziehen.

Und das geht natürlich gar nicht: Der Gesetzgeber ordnet die Zwei-Stimmen-Wahl an, verlangt aber von den Wahlleitern, das zu ignorieren, falls es dabei zu sog. „Überhängen“ kommt. Die Wähler stimmen ab, und zwar mit zwei Stimmen statt mit einer. Die Wahlleiter kassieren einen Teil der gültig abgegebenen Erststimmen wieder ein. Sie sortieren dabei die betroffenen Wahlkreis-Sieger nach der Menge der von ihnen erzielten Erststimmen und folgen dem Satz: „Den Schwächsten beißen die Hunde.“ So entsteht die komische Figur des Wahlkreis-Siegers ohne Mandat. Für die CSU in Bayern hätte das zuletzt bedeutet, dass sie 11 von insgesamt 45 gültig gewählten Direktmandaten nachträglich verliert und sich mit 34 erzielten Listenplätzen zufriedengeben muss. Das ist fast ein Viertel der CSU-Abgeordneten des Bundestages! – Spätestens hier stellt sich daher die Verfassungsfrage.

Ersatzstimmen: klare Absage

Um die Sache auf die Spitze zu treiben, soll nach den Vorstellungen der Koalitionsparteien eine *„Ersatzstimme“* neu eingeführt werden. Die bisherige Zwei-Stimmen-Wahl würde dadurch zu einer bedingten Drei-Stimmen-Wahl erweitert. Gesetzt den Fall, es kommt zu einer Streichung von Überhängen, sollen die betroffenen Wähler gleichsam als Entschädigung ihre Erststimme vorsorglich anderweitig platzieren, also an Kandidaten einer anderen, einer Konkurrenzpartei – natürlich ohne Über-

hangmandate? – vergeben können. In der Praxis wäre das undurchführbar. Wie soll der Wähler erkennen, bei welcher Partei „Überhänge“ anfallen und bei welcher nicht. Wie will man wissen, welche Wähler überhaupt betroffen sind? Wie soll man beim Auszählen der Stimmen wissen, bei welchem Stimmzettel die Erststimme entfällt und stattdessen die Ersatzstimme zum Zuge kommen soll?

Im Schrifttum wird den Ersatz- bzw. Eventualstimmen denn auch eine klare Absage erteilt. So heißt es im führenden Kommentar von W. Schreiber, (BWahlG 2017, § 6, Rdnr. 37): „*Eine (zusätzliche) Alternativstimme verstößt gegen den Unmittelbarkeitsgrundsatz (...)*“. Die Abstimmung müsse „*vorbehaltslos*“ und „*bedingungsfrei*“ erfolgen. Widerspruch hat daher auch Prof. Bernd Greszick, selbst Mitglied der Kommission, eingelegt. In der Tat ist niemand befugt, eine ordnungsgemäß abgegebene Erststimme außer Kraft zu setzen. Niemand kann eine gültige Wahlentscheidung für ungültig erklären. Niemand kann die Wähler zwingen, ihre Willenserklärung zu relativieren und vorsorglich gegen eine Eventual- bzw. Ersatzstimme auszutauschen, die an eine Konkurrenzpartei geht, bei der keine Überhänge anfallen. Das übersteigt die Kräfte des Gesetzgebers und die Kräfte der Wahlleiter. Ersatzstimmen sind also hochkompliziert, verfassungsrechtlich bedenklich und führen die Wähler in die Irre.

One man one vote – pro Kopf eine Stimme

Die klassische Personenwahl in Wahlkreisen nach dem „Westminster-Modell“ kommt ohne Sperrklausel aus. Überhang- und Ausgleichsmandate sind diesem Verfahren fremd. Die Franzosen lassen das britische Prinzip der einfachen Mehrheit nicht gelten und verlangen eine Stichwahl, wenn in den Wahlkreisen die absolute Mehrheit verfehlt wird. In Finnland wird völlig unabhängig voneinander die eine Hälfte des Parlaments mit der Erststimme, die andere mit der Zweitstimme gewählt. Doch die Ampelkoalition bleibt stur und will von solchen Reformüberlegungen nichts wissen.

Mehr zum Thema: Der Autor ist durch zahlreiche wissenschaftliche Beiträge hervorgetreten, die u.a. auf den Internetseiten von „Publicus“ und „Europolis“ online zugänglich sind. Er hat mehrere Bücher zum Wahlrecht in Bund und Land verfasst. Zuletzt erschien in zweiter Auflage der „Gegenkommentar“ zum Wahlrecht (ISBN 978-3-96138-053-49).