



DAS BUNDES- DEUTSCHE WAHLRECHT

Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen

Heinrich Oberreuter

AUF EINEN BLICK

- ▶ Am 15. Juni 1949 verkündeten die elf westdeutschen Ministerpräsidenten das Wahlgesetz für die erste Bundestagswahl. Um dem künftigen Bundesgesetzgeber nicht vorzugreifen, blieb – anders als in der Weimarer Verfassung, welche die Verhältniswahl festgelegt hatte – im Grundgesetz die Entscheidung für das konkrete Wahlsystem offen.
- ▶ Das Wahlsystem sollte die Fehler der Weimarer Republik nicht wiederholen. Während CDU und CSU die Radikalisierung und Zersplitterung des Parteiensystems auf das Verhältniswahlsystem zurückführten und daher für ein relatives Mehrheitswahlsystem eintraten, sollten nach Ansicht der SPD Positionen und Interessen durch eine Verhältniswahl möglichst gerecht repräsentiert sein. Am Ende erzielte ein Kompromissvorschlag die Mehrheit, nach welchem 60 Prozent der Mandate nach Stimmenmehrheit in den Wahlkreisen und 40 Prozent den Parteien proportional nach ihrem jeweiligen Stimmengewicht zugeteilt wurden.
- ▶ Die Mehrheitswahl blieb zumindest im wissenschaftlichen Diskurs eine vielfach verfolgte Alternative. Für die FDP hätte ein Mehrheitswahlrecht jedoch deren Ende bedeutet. Die Diskussionen wurden schließlich aufgegeben, erschien eine Reform Anfang der 1970er Jahre auch nicht mehr notwendig, da sich das System bewährt hatte und die befürchtete Zersplitterung nicht eingetreten war.
- ▶ Die zunehmende Dekonzentration des Parteiensystems seit den 1980er Jahren (Einzug der Grünen, der PDS und der AfD in den Bundestag) warf Probleme bei der Mandatszuweisung auf: Die Zahl der Überhangmandate, die zur Hochzeit der Konzentration kaum vorgekommen waren, trat in Konflikt mit dem Gleichheitsgrundsatz des Wahlrechts. Die Wahlrechtsreform aus dem Jahr 2013, mit der Ausgleichsmandate rigide nach Proporz gewährt werden sollten, schuf dabei ein neues Problem: Der Ausgleich führte nun aufgrund der Differenzierung des Parteiensystems zu einer deutlichen Erhöhung der Abgeordnetenzahl. 2021 zählte der Bundestag 736 Abgeordnete.
- ▶ Die Reform der Ampel-Parteien SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP von 2023 hat die Reduzierung der Mandate zum Ziel, erzeugt jedoch ein schwerwiegendes Problem: Denn sie verändert bislang unstrittige Repräsentationsideen, entwertet insbesondere das als legitimationsfördernd gedachte Element der Personalisierung und unterminiert zusätzlich die Chancen von speziell an Regionen oder Ideen orientierten kleineren Parteien. Aus dem personalisierten Verhältniswahlsystem wird eine reine Verhältniswahl. In den Wahlkreisen wird zwar noch kandidiert und gewählt. Die Stimme für einen Wahlkreissieger führt aber keineswegs mehr verlässlich zu dessen Sitz im Bundestag.

INHALTSVERZEICHNIS

	Einführung	4
1	Die Last der Geschichte in der Ungewissheit des Provisoriums	5
2	Mehrheits- und Verhältniswahl im Dauerstreit	6
3	1956: Die personalisierte Verhältniswahl in Herausforderung und Bewährung	9
4	Gesellschaftlicher Wandel – Ende des Wahlwunders	12
5	Radikale Reform 2023: Die Entwertung des personellen Faktors	14
6	Wahlalter 16: eine offene Frage	16
	Literatur	19

EINFÜHRUNG

Dass Wahlen nicht nur allgemein, unmittelbar, gleich und geheim, sondern auch frei sein müssen, vermerkte der Parlamentarische Rat in Artikel 38 des von ihm am 8. Mai 1949 verabschiedeten Grundgesetzes. Die Weimarer Verfassung hatte die Freiheit der Wahl unausgesprochen noch als selbstverständliche Voraussetzung aller anderen Wahlrechtsgrundsätze erachtet. Ihre Vernichtung und Ersetzung durch unfreie, alternativlose Abstimmungsinszenierungen unter dem Mythos der Einheit von Volk und Führer zur NS-Zeit war nun Anlass, eine entscheidende Grundlage liberaler Demokratie aus der Sphäre der Selbstverständlichkeit in den Katalog verfassungsrechtlich verbindlicher Prinzipien zu transferieren. Nicht nur über dem Entstehungsprozess des Grundgesetzes, auch über dem des Wahlrechts schwebte die Last der Zeitgeschichte und mit ihr die weithin empfundene Verantwortung, aus ihr freiheitssichernde Konsequenzen zu ziehen und eine neue Transformation der Demokratie in ihr Gegenteil zu blockieren. Es galt, die „Fehler von Weimar“ zu vermeiden. Auch musste trotz der Ungewissheit der deutschen Teilung politisch wie rechtlich gehandelt werden. Und ganz gewiss war auch der Selbsterhaltungsanspruch der Parteien zu berücksichtigen.



Konrad Adenauer bei der Unterzeichnung des Grundgesetzes am 23. Mai 1949

1. DIE LAST DER GESCHICHTE IN DER UNGEWISSHEIT DES PROVISIUMS

Doch auch jenseits des Grundsätzlichen agierte der Parlamentarische Rat seit September 1948 keineswegs auf unbestelltem Feld, auch nicht in unbeeinträchtiger Souveränität. Denn schon seit 1945 waren von den westlichen Alliierten Parteien wieder vorsichtig lizenziert und der Grundstein für ein Mehrparteiensystem gelegt, zugleich in der Folge für die Kommunalwahlen und die Wahlen zu den Verfassungsgebenden Landesversammlungen die Weichen in Richtung eines Verhältniswahlsystems gestellt worden. Und alle Entscheidungen aus der ehemaligen Pädagogischen Akademie am Bonner Rheinufer mussten die Zustimmung der Ministerpräsidenten (die den Rat einberiefen) und der Alliierten (die sie als über ihnen Stehende dazu angewiesen hatten) finden. Umstritten war zu Beginn sogar, ob der Rat überhaupt zur Gestaltung eines Wahlgesetzes befugt sei und wer es in Kraft setzen könne. Die Ministerpräsidenten und besonders die Alliierten griffen tatsächlich gelegentlich in die Beratungen und zum Schluss auch in den Text ein. Die Kontroversen fanden ihr Ende durch die Anweisung der Besatzungsmächte an die elf Länderchefs, die überarbeitete Fassung auszufertigen und zu verkünden, was am 15. Juni 1949 geschah. Der Föderalismus ist von Beginn an ein wesentlicher Mitbestimmungsfaktor der Wahlgesetzgestaltung gewesen, neben der zeitgeschichtlichen Hypothek, den Parteipositionen und nicht zuletzt dem Bewusstsein, wie auch beim Grundgesetz selbst, in einem Stadium der Zukunftsungewissheit, in einem Provisorium zu agieren. Grundsätzlich sollte der künftige Bundesgesetzgeber nicht präjudiziert werden.

Deswegen blieb damals, anders als in der Weimarer Verfassung, welche die Verhältniswahl festgelegt hatte, im Grundgesetz die Entscheidung für das konkrete Wahlsystem offen. Jenseits der im Grundgesetz bestimmten Verfassungsprinzipien galt das zu findende Wahlgesetz nur für eine einzige, nämlich für die erste Bundestagswahl im August des gleichen Jahres. Eine potenzielle Zukunftswirkung war jedoch nicht auszuschließen – und sie trat auch ein. Gleichwohl schreibt die Verfassung bis auf den heutigen Tag nicht vor, wie diese Prinzipien zu konkretisieren sind. Der Gesetzgeber genießt zur Gestaltung des Wahlsystems im Rahmen dieser Prinzipien Entscheidungsfreiheit.

Nach der im Parlamentarischen Rat generell geteilten, auf die institutionellen Schwächen der Weimarer Republik gegründeten Überzeugung, setzte ein funktionsfähiges parlamentarisches Regierungssystem ein ihm geeignetes Wahlsystem voraus. Überhaupt nicht geteilt aber waren die Meinungen dazu, welches System dieser Voraussetzung entspräche.

2. MEHRHEITS- UND VERHÄLTNISSWAHL IM DAUERSTREIT

CDU und CSU führten die Repräsentations- und Leistungsschwächen von Reichstag und Reichsregierung, die Radikalisierung und Zersplitterung des Parteiensystems wie die Legitimitätsdefizite der Institutionen und ihres Personals im Wesentlichen auf das Verhältniswahlsystem zurück. Sie traten konsequent für ein relatives Mehrheitswahlssystem ein, dem sie, gestützt auf die Strahlkraft direkt gewählter Volksvertreter, eine Stabilisierung der Institutionen zuschrieben, das Westminster-Modell im Auge. Einem im Ergebnis sich formenden Zweiparteiparlamentarismus sprachen sie verlässlichere gouvernementale und legitimatorische Leistungsfähigkeit zu als der spiegelbildlichen Repräsentation der Facetten der Bevölkerung in einem erneuten Vielparteiparlament. Die SPD übersah die Weimarer Mängel nicht, ebenso wenig die Chance, ihnen durch eine radikale Reform zu begegnen. Vor allem aber argumentierte sie mit der ehemals fehlenden Unterstützung der Demokratie durch das Volk. Deswegen setzte sie nicht auf eine formale, institutionelle Lösung, sondern auf eine – vielleicht idealistische – kommunikativ überzeugende, die möglichst viele Menschen auf dem Weg in die neue Zeit mitnahm und möglichst wenige frustrierte, indem sie den Zugang zur höchsten staatlichen Entscheidungsebene verfehlten: Existierende Positionen und Interessen sollten durch Verhältniswahl möglichst gerecht repräsentiert sein, trotz der damit verbundenen Risiken.

Die kleineren Parteien, speziell FDP und Zentrum, wussten, dass dieses Konzept allein ihnen Existenzchancen einräumte. Am Ende erzielte ein Kompromissvorschlag der SPD die Mehrheit, nach welchem 60 Prozent der Mandate nach Stimmenmehrheit in den Wahlkreisen und 40 Prozent den Parteien proportional nach ihrem jeweiligen Stimmengewicht zugeteilt wurden. Jeder Wähler hatte eine Stimme, die für Wahlkreis und Liste gemeinsam galt. Das heißt, die Gesamtstimmen bestimmten das Gewicht, die Wahlkreisstimmen das Gesicht des Ergebnisses. Das heißt auch, dass dieses erste Wahlgesetz Personal- und Verhältniswahl beispielhaft miteinander verknüpfte, also den jeweiligen Kerngedanken der beiden damals konkurrierenden Konzepte im Grundsatz berücksichtigte. Dabei waren die seinerzeit existierenden Länder nach Maßgabe der Alliierten voneinander unabhängige Wahlgebiete. Eine Verrechnung der Stimmen fand zwischen ihnen nicht statt. Um an der Mandatszuteilung beteiligt zu werden, musste eine Partei nur in einem einzelnen Land – nicht im Bund – die Fünfprozentgrenze überschreiten oder ein Direktmandat gewinnen.

Auch das zweite, nun vom Bundestag verabschiedete Wahlgesetz galt nur für die eine Wahl von 1953. Denn der allzu spät vorgelegte Entwurf eines „Grabensystems“ provozierte – wie weiter unten ausgeführt – ein Chaos. CDU und CSU stimmten der prinzipiellen Fortführung des Provisoriums mit schwersten Bedenken nur zu, weil unter der im Bundestag gegebenen Parteienkonstellation ihrer Einschätzung nach keine andere Lösung zu erreichen war. Nach dem leicht modifizierten neuen Gesetz erhielten die Wähler nun zwei Stimmen: eine für den Wahlkreis und eine für die Landesliste, wobei letztere für die proportionale Gewichtung der Parteianteile verantwortlich blieb. Ausschlaggebend für die Mandatszahl wurde nun der



Wahlplakat zur Bundestagswahl 1953

Stimmenanteil auf Bundesebene, der sich durch die Addition der Listenstimmen in den Ländern ergab. Die Fünfprozentklausel galt jetzt für die gesamte Bundesrepublik wie auch die Grundmandatszahl, die zudem auf drei erhöht wurde. Dieses eine geschlossene Wahlgebiet galt bisher mit einer einzigen Ausnahme: Zur ersten gesamtdeutschen Wahl 1990, die nach Jahrzehnten ja kein Provisorium mehr auflöste, sondern zwei unterschiedliche politisch-historische Zustände und Erfahrungen zusammenführte, teilte es das Bundesverfassungsgericht, um den Ostdeutschen eine faire eigenständige Chance zur Repräsentation ihrer Lebenswirklichkeiten im neuen Gemeinwesen einzuräumen.

Obgleich eine Wahlrechtsdiskussion den Souverän unmittelbar angeht, fand die des Parlamentarischen Rates keine große Resonanz in der Öffentlichkeit, wie auch die Verfassungsdiskussion insgesamt. In der damaligen existenziellen Not herrschten in der Bevölkerung ganz andere Prioritäten. Eine Ausnahme bildete die von Dolf Sternberger 1947 gegründete „Deutsche Wählergesellschaft“, die sich, prominent unterstützt, außerparlamentarisch um die Durchsetzung der relativen Mehrheitswahl bemühte – kontinuierlich über viele Jahre, doch ohne erfolgversprechende Resonanz. Zu erwähnen ist in diesem Kontext, dass die These von der Verhältniswahl als monokausaler Ursache des Niedergangs Weimars, konsequent vertreten zum Beispiel von Ferdinand A. Hermens, immer stärker durch Erkenntnis und Bewusstwerdung vielfältiger anderer historischer, gesellschaftlicher, ideologischer und ökonomischer Destabilisierungsfaktoren entkräftet worden ist. Doch die Gründungsidee der personalisierten Verhältniswahl hat sich über die Zeit grundsätzlich erhalten – über das Provisorium hinaus, in den Prozess der Stabilitätsfindung hinein, bis über die Wiedervereinigung hinweg.



Dolf Sternberger, 1970

Entscheidender noch ist aber, dass das Repräsentationsempfinden in der politischen Kultur der Deutschen eine gerechte Vertretung verlangt. Unbillige Disproportionalitäten, Repräsentationsverwerfungen gar, wie sie der Mehrheitswahl inne sind (wie in Großbritannien, wo die Mehrheit der Stimmen wie 1951 sogar in der Minderheit der Mandate enden kann), würden zu Legitimitätszweifeln führen: Eine Regierung wie jene britische hätte in Deutschland keine Autorität, wie Ernst Fraenkel, um den dritten damals stimmführenden Politikwissenschaftler zu erwähnen, im akademischen Diskurs herausfand. Dabei hatte die erste ernsthafte wahlsoziologische Untersuchung (*Kölner Studie* unter Erwin K. Scheuch und Rudolf Wildenmann, 1961) gezeigt, dass sich grundsätzlich eine solche Konstellation auch in der Bundesrepublik ergeben könnte. Dennoch plädierte diese Studie für einen Systemwechsel, von dem sie sich unter anderem die Chance auf schnellere Regierungswechsel versprach. 1969 hatte die SPD mit einer geringeren Zahl an Erststimmen eine größere Zahl der Mandate als die Union erzielt.

3. 1956: DIE PERSONALISIERTE VERHÄLTNISSWAHL IN HERAUSFORDERUNG UND BEWÄHRUNG

Anders als im Gefühl der Bevölkerung blieb, wie gesehen, gleichwohl im professionellen Diskurs die Mehrheitswahl eine vielfach verfolgte Alternative – auch noch, als 1956 endlich das ständige, bis 2023 im Kern unveränderte Wahlgesetz verabschiedet worden war: mit den Stimmen von FDP, SPD und CDU, die einlenkte, gegen die der CSU und DP (die als Regionalparteien reelle Aussichten auf Wahlkreismehrheiten hatten).

Dabei hatte dieser Diskurs letztlich verursacht, dass 1953 ein zweites Mal nach einem provisorischen Gesetz gewählt werden musste. Denn im unmittelbaren Vorfeld dieser Wahl hatte Bundesinnenminister Robert Lehr (CDU) den Entwurf einer Systemkombination vorgelegt, nach dem getrennt die eine Hälfte der Mandate in Wahlkreisen nach relativer Mehrheit, die andere Hälfte nach dem Proporz über Listen vergeben werden sollte: ein „Grabensystem“. Auch weil die Union sich selbst nicht einig war und die Interessen der kleineren Koalitionspartner manipulative Einebnungen des „Grabens“ durch Listenverbindungen intendierten, wurde dieser Entwurf fallengelassen.

Ein nächster Versuch, dieses System nun in reiner Form umzusetzen, scheiterte sogleich, weil die FDP deswegen in Düsseldorf die Koalition mit der CDU verließ und eine neue mit der SPD einging. Nicht zuletzt gab es nun auch deutlicheren Widerspruch aus der Öffentlichkeit. Keine Hilfe gab es jedoch zunächst aus der Wissenschaft. Denn die erste prominent besetzte, aber uneinige Wahlrechtskommission legte dem neuen Innenminister Gerhard Schröder (CDU) 1955 eine beeindruckende Materialsammlung zur Verhältnis- und Mehrheitswahl vor, aber keine Empfehlung für eine von beiden oder für irgendeine Lösung überhaupt. Fruchtbare Anstöße aus Politikwissenschaft und Soziologie erfolgten, siehe *Kölner Studie*, erst seit den Sechzigerjahren. Doch zeitgleich zeigte sich erneut die deutliche Priorität gelegentlich sogar existentieller parteitaktischer Motive: Die Drohung der Union, sich in der Wahlrechtsfrage rasch mit der SPD einigen zu können, veranlasste zum Beispiel die FDP nach der Bundestagswahl 1961 sogleich, ihre Vorbehalte gegen eine weitere Kanzlerschaft Konrad Adenauers preiszugeben und die Koalition fortzusetzen.

Eine geradezu dramatische Zuspitzung brachte die Bildung der Großen Koalition 1966. Zu Beginn seiner ersten Regierungserklärung erklärte Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger sie zu einer Koalition auf Zeit. Zur „Absicherung gegen einen möglichen Mißbrauch der Macht“ solle ein neues, unter Umständen sogar zunächst nur ein Übergangswahlrecht die Voraussetzung für eine klare Mehrheit 1969 ermöglichen, wodurch sich „ein institutioneller Zwang zur Beendigung der Großen Koalition“ ergebe.¹ Die FDP als kleine Opposition sah gerade darin einen Angriff auf die gewachsene Parteienstruktur und genau aus diesem Grund eine „Gefahr für die innere Freiheit unserer Demokratie“². Interessanterweise waren zuvor beide Groß-



Bundespräsident Heinrich Lübke (vorne M.) mit den Mitgliedern des Kabinetts der Regierung Adenauer (vorne, r.) vor der Villa Hammerschmidt, 14. November 1961

parteien bereit gewesen, auf eine Reform zu verzichten, sobald die FDP zur Koalition mit ihnen bereit war. Nicht Machthygiene, sondern Machtinteresse schien folglich vielen über diesem (und manch anderem) Ansatz zu schweben.

Gleichwohl entfachte sich Reformhektik in Partei- und Regierungskommissionen: Die berufenen Experten, aufgrund ihrer bisherigen Publikationen wenig überraschend, sprachen sich für das Westminster-Modell aus, die Kommissionsmehrheit der keineswegs einigen Union ebenso, die SPD-Kommission gegen die Stimmung in der Partei und die Favorisierung von Westminster durch deren Vorstand für ein modifiziertes System mit mehrheitsbildender Wirkung. Das erstaunliche Ergebnis: Im März 1968 beschloss der SPD-Parteitag auf Antrag des Vorstandes, die Wahlrechtsfrage auf 1970 zu verschieben. Der Wahltermin 1969 spielte keine Rolle mehr. Damit war nicht nur das Ende des Reformprojekts Mehrheitswahl dauerhaft besiegelt, sondern auch das Fundament für die spätere SPD-FDP-Koalition gelegt. In der Konsequenz trat Bundesinnenminister Paul Lücke (CDU), dessen Gesetzentwürfe aufgrund der Spannungen zwischen den Partnern den Weg in den Bundestag nicht finden durften, am 28. März 1968 zurück, weil er die Reform nicht durchsetzen konnte.

Aber wäre das auf Basis der klassischen Stabilitätsargumente überhaupt notwendig gewesen? Das Parteiensystem hatte sich seit 1949 aufgrund der erfolgreichen Politik ohnehin erheblich konzentriert und stabilisiert. Es hatte in dieser Form weithin Zustimmung in der Bürgerschaft erworben. Anders als ehemals hatten auch Wirtschaftskrisen es nicht radikalisiert, zersplittert oder gefährdet. Das bestehende Wahlrecht mit seiner Sperrklausel hatte auch die NPD draußen vor der Tür gehalten. Wenigstens zu dieser Zeit sprachen keine wesentlichen oder gar existentiellen Argumente gegen die gewachsene, von Mäßigung gekennzeichnete Parteienstruktur. Mitte der Siebzigerjahre erzielten die Bundestagsparteien CDU, CSU, SPD und FDP bei Wahlbeteiligungen um 90 Prozent zusammen auch etwa 90 Prozent der Stimmen und waren untereinander koalitionsfähig.



Plenarsaal des Deutschen Bundestages während einer Debatte, 25. April 1974

Diese Konzentration trotz Verhältniswahl galt als „Wahlwunder“. Das Wahlsystem war lange Zeit kein Diskussionsgegenstand mehr. 1975 wurde gemäß der neuen Volljährigkeitsregel das Wahlalter auf 18 Jahre gesenkt. Und Modifizierungen der komplizierten mathematischen Zuteilungsverfahren zwischen Bundes- und Landesebenen erregten jenseits intensiver wissenschaftlicher Diskurse in der Öffentlichkeit keine Aufmerksamkeit, solange die Gerechtigkeit unberührt blieb.

4. GESELLSCHAFTLICHER WANDEL – ENDE DES WAHLWUNDERS

Doch sind Politik und Gesellschaft bekanntlich im Fluss. Vor verändernden gesellschaftlichen Herausforderungen konnte das Parteiensystem natürlich nicht gefeit sein. Aber zeitlos gültig bleibt das frühe SPD-Argument, dass Legitimität stiftende politische Gestaltung und funktionierende Kommunikation zwischen Institutionen und politischer Öffentlichkeit Resilienz ebenso – wenn nicht sogar mehr – stärken wie institutionelle Regulierungen. Doch gegen normativ demokratiegestützten Wandel bedarf es keiner Resilienz, sondern pluralistischer Offenheit, wenn verfassungskonforme gesellschaftliche Positionen nach Partizipation und Repräsentation verlangen. Schließlich schafft sich primär die Gesellschaft ihre Parteien und nicht umgekehrt. Die personalisierte Verhältniswahl hat entsprechende Integrationen ins Parlament seit dem Einzug der Grünen 1983 und der ursprünglich ostdeutsch (PDS) geprägten Linken 1990 funktionsgemäß kanalisiert, wie später auch bei der AfD, die 2013 noch an der Sperrklausel gescheitert war.

Allerdings hat die neue Dekonzentration des Parteiensystems schwerwiegende Probleme der Mandatszuteilung wie der Arbeitsfähigkeit des Bundestages aufgeworfen: Die Zahl der Überhangmandate, die zur Hochzeit der Konzentration gar nicht und sonst nur geringfügig vorgekommen waren, trat in Konflikt mit dem Gleichheitsgrundsatz des Wahlrechts. Sie entstehen, wenn eine Partei mehr Direktmandate gewinnt als ihr nach dem ausschlaggebenden Listenproporz zustehen. In der gesteigerten Konkurrenz stellen sich in den Wahlkreisen



Fraktion der Grünen im Deutschen Bundestag, 4. Mai 1983. Vorne links mit Sonnenbrille: Petra Kelly, rechts neben ihr Marieluise Beck-Oberdorf, in der 2. Reihe übergeneigt: Joschka Fischer, hinter ihm rechts: Otto Schily

Siege mit weniger Stimmen ein. Diese Konsequenz der Personalisierung galt angesichts ihres geringen Umfangs als unverrückbar. 1994 aber ergaben sich 16 solcher Mandate, 12 fielen der CDU zu und verstärkten die Handlungsfähigkeit ihrer Koalition mit der FDP: ein Machtgewinn jenseits der Wahlurnen.

Das dazu angerufene Bundesverfassungsgericht hielt 1997 einen Mandatsausgleich nicht für zwingend, verlangte aber, für eine Begrenzung der Überhänge zu sorgen. Wenig später stellte sich heraus, dass in diesem Kontext im Rahmen der komplizierten bundesweiten Verrechnungen zwischen den Ländern Gewinne an einem Ort andersorts zu Mandatsverlusten führen können und Verluste zu Gewinnen. Dieses „negative

Stimmgewicht“ erklärte Karlsruhe 2008 für verfassungswidrig und verlangte eine Reform bis Mitte 2011. Deren Vorlage, exklusiv durch Union und FDP als Regierende, verwarf das Gericht als unzulänglich: zum einen wegen des fehlenden Ausgleichs der Überschüsse, zum anderen wegen des Mankos eines breiteren parlamentarischen Konsensus. Zugleich begrenzte es die Überhänge auf 15 (die halbe Fraktionsstärke) in der Absicht, die Wahlrechtsgleichheit zu verteidigen.

Interessanterweise wies das Bundesverfassungsgericht wiederholt daraufhin, dass diese nicht allein abstrakt beurteilt werden könne, sondern die Entwicklung der politischen Wirklichkeit einbezogen werden müsse: zweifelsfrei ein breites Maß, das Struktur und Charakter des Parteiensystems ebenso einbezieht wie das Repräsentationsverständnis der Öffentlichkeit, das sich zum Beispiel zugunsten kleinerer oder zuungunsten der größeren Parteien wandeln kann. Unklar, ob die Etablierten diesen realitätszugewandten Ansatz erkannt haben. Regierungs- und Oppositionsparteien beschlossen nun gemeinsam eine über das Urteil weit hinausgehende Reform.

Diese schuf 2013 Ausgleichsmandate nach rigidem Proporz – und zugleich ein neues Problem. Denn der komplette Ausgleich führte nun aufgrund der Differenzierung des Parteiensystems und ihren Folgen an der Wahlurne zu einer geradezu dramatischen Erhöhung der Abgeordnetenzahl im Deutschen Bundestag. Von den vorgegebenen 598 stieg sie 2017 auf 709, 2021 auf 736. Die CDU-Bundestagspräsidenten Norbert Lammert und Wolfgang Schäuble drängten in ihren Amtszeiten vergeblich auf eine reduzierende Wahlgesetzreform; vergeblich nicht zuletzt, weil ihre eigene Partei erheblich von den Überhängen profitierte, aber auch, weil die Große Koalition sich nicht problemlösend durchringen konnte.



Bundestagspräsident Norbert Lammert im Deutschen Bundestag, 5. September 2017

5. RADIKALE REFORM 2023: DIE ENTWERTUNG DES PER- SONELLEN FAKTORS

2023 reformierte die Ampelkoalition dann radikal – was unweigerlich erneut zum Bundesverfassungsgericht führte. Denn sie veränderte bislang mehr oder weniger unstrittige Repräsentationsideen, entwertete insbesondere das als legitimationsfördernd gedachte Element der Personalisierung und unterminierte zusätzlich die Chancen von speziell an Regionen oder Ideen orientierten kleineren Parteien, für die sich zum Beispiel Wahlkreisgewinne ins Nichts verflüchtigen, weil für den Zutritt zur Mandatsverteilung nur noch die (fünf) Prozente zählen.

Die Grundmandate hatten einen seriösen Weg geöffnet, die Sperrklausel zu umgehen und Repräsentationsverhinderungen zu dämpfen. Karlsruhe begegnete ihr im Zuge der Stabilisierung der Bonner Demokratie zunehmend skeptisch und ließ erkennen, dass ihre Notwendigkeit nicht uneingeschränkt gegeben sei. Das Bundesverfassungsgericht hatte sie für Kommunal- (2008) und Europawahlen (2014) unterbunden, weil es offenbar angesichts der Befugnisse und Verfahrensweisen dieser Volksvertretungen keine stringente Notwendigkeit erkannte, Wählerpotenziale zu entmündigen, um deren Funktionalität zu sichern.

2013 blieben besonders durch das Scheitern von FDP und AfD (damals noch eine gemäßigte wirtschaftsliberale Professorenpartei) 15,7 Prozent der Zweitstimmen im Bundestag unberücksichtigt. War in einer über Jahrzehnte gereiften Demokratie eine derart mächtige Schranke gegen Differenzierungen im Parteiensystem noch nötig? Mussten spezielle Interessen noch in diesem Umfang von Partizipation und Einflussnahme ausgeschlossen bleiben? War die neuere Vielfalt nicht eine Antwort auf die gewachsene Pluralität in der Gesellschaft? Und erwartete diese nicht eine Chance auf Repräsentation? War diese nicht zu erleichtern, wenn andererseits immer wieder auf die Relevanz der Bürgerrolle hingewiesen wird? Hinter diesem mehr in der Wissenschaft ausgetragenen Diskurs stand die Beobachtung erhöhter „Repräsentations-sensibilität“ seitens der Bürger – wie auch des Verfassungsgerichts: Entsprechende Einzelerfolge könnten zeigen, dass eine entsprechende Partei „besondere Anliegen aufgegriffen hat, die eine Repräsentanz im Parlament rechtfertigen“⁴³.

Inzwischen erstarkte und zugespitzte Radikalisierungstendenzen mögen allerdings dazu beitragen, auch die klassische Stabilitätssensibilisierung nicht aus dem Auge zu verlieren. Ob sie aber wie durch den Wegfall der Grundmandatsklausel implizit verschärft werden darf, ist nicht nur angesichts bürgerschaftlicher, sondern auch angedeuteter Karlsruher rechtssprechender Sensibilisierungen fraglich. Herausfordernder noch ist, dass dieses neue Wahlgesetz – in einem atemberaubenden, dem Kernbereich der Demokratie unwürdigen Verfahren und gegen das frühere gerichtliche Monitum nicht entferntest im Konsens verabschiedet – das sieben Jahrzehnte geltende System grundlegend verändert. Aus dem personalisierten Verhältniswahlssystem wird eine reine Verhältniswahl. In den Wahlkreisen wird zwar noch kandidiert und

gewählt. Die Stimme für einen Wahlkreissieger führt aber keineswegs mehr verlässlich zu dessen Sitz im Bundestag. Direktmandate sind nur im Rahmen des Listenergebnisses zu gewinnen. Nicht nur wird, was früher ein Überhangmandat gewesen ist, einfach gestrichen. Vielmehr werden unter den Wahlkreissiegern einer Partei die Parlamentssitze in der Reihenfolge der je individuell erzielten Prozentanteile vergeben. Schon laut Gesetzesbegründung soll in den Wahlkreisen keine Wahl mehr, sondern nur eine Vorauswahl der Kandidaten stattfinden, die dann in der Reihenfolge ihrer Prozente ins Parlament einziehen – oder auch nicht.

Niemand weiß bei der Stimmabgabe, was seine Stimme wert ist. Sie bleibt wahlkreisfremden Ergebnissen unterworfen: Paderborn bestimmt über Essen. Potenziell ist die Stimme gar nichts wert. Von der bisherigen rechtlichen Forderung nach gleichem Erfolgswert ist nichts übriggeblieben, und von der Direktwahl auch nicht. Mal ist der „Sieger“ einer mit Lorbeerkrantz, mal ohne. Es ist auch egal, ob er den Sieg in einer Hochburg erringt oder durch auszehrenden Einsatz erkämpfen muss: ohnehin eine chancenungerechte Voraussetzung im Wettbewerb mit den Parteifreunden andernorts. Die Erststimmenwahl – die „Vorauswahl“ – wird zur Wahl ins Ungewisse, ebenso ungewiss bleibt, ob ein Wahlkreis im Bundestag vertreten wird. Transparenz, vom Verfassungsgericht vielfach zur Voraussetzung demokratischer Repräsentation erhoben, entschwindet hinter einem überaus dunklen Vorhang.

Unstrittig ist diese Demokratie eine Parteiendemokratie und der Abgeordnete in seine Partei eingebunden. Aber hinter dieser oberflächlichen, auch in der Wissenschaft oft so vertretenen Bedingung eines jeden modernen Parlamentarismus wird regelmäßig die empirisch gemessene Reputation des Abgeordneten bei einem nicht geringen Teil seiner Wahlkreisbürger übersehen, wie auch seine Rolle als deren Interessenvertreter in Politik und Verwaltung. Wie dicht auch immer dieser Brückenschlag sich darstellt, bringt er doch die Politik ihrer Legitimationsbasis näher. Durch persönlichen Einsatz entsteht Vertrauen. Dass in den Wahlkreisen die Unterschiede zwischen Persönlichkeits- und Parteistimmen in aller Regel nicht gravierend sind, ändert an dieser Kommunikationsstruktur wenig, doch das neue Gesetz macht zur Hauptsache, die Höchstzahl von 630 Abgeordneten zu garantieren.

Eine Demokratie, die sich an einem solchen Ziel auf Kosten normativer Wahlgesetzkriterien orientiert, verliert wie die Stimmen an Wert. Und derart offen im Kontext der grundgesetzlichen Prinzipien, wie offensichtlich vielfach unter Politikern und Wissenschaftlern gemeint, ist das Wahlrecht nicht. Wie demokratische Repräsentation im Geiste dieser Prinzipien angemessen zu gestalten ist, hat das Bundesverfassungsgericht im historischen Verlauf vielfach aussagestark interpretiert und ihr konkretere Gestalt verliehen. Es hat sich auch selbst zur Verteidigung dieser Gestalt einen besonderen Kontrollauftrag gegenüber der Freiheit des Gesetzgebers zugewiesen, da das Wahlrecht die politische Konkurrenz berühre und die „jeweilige parlamentarische Mehrheit somit gewissermaßen in eigener Sache tätig wird“.⁴ Wie wird nun Karlsruhe in dieser von ihm zu beurteilenden Sache tätig werden?

6. WAHLALTER 16: EINE OFFENE FRAGE

Offen ist noch ein weiterer angekündigter Reformschritt der Ampelkoalition: die Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre. Für die Europawahl, deren Wahlalter nicht im Grundgesetz steht, gilt sie bereits. Für den Bundestag (Artikel 38,2 GG) bedarf es zur Verfassungsänderung einer Zweidrittelmehrheit, der sich die Union noch verweigert. In Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg, wo sie in Koalitionen mit den Grünen regiert, zeigt sie sich gesprächsbereit. In mehreren Bundesländern stehen Landtags- und Kommunalwahlen bereits ab 16 offen. Ergibt ein solcher Flickenteppich Sinn? Ist es angemessen, für Europa mit 16, für den Bund erst ab 18 Jahren wählen zu können?



Flaggen der EU-Mitgliedstaaten vor dem Europäischen Parlament in Straßburg

In den Koalitionsplänen offenbart sich eine Einstellungsänderung. Denn vor einem Jahrzehnt lag bei den Sympathisanten der drei „Klassiker“ Union, SPD und FDP die Favorisierung zwischen 8 und 10 Prozent, bei denen der Grünen bei 22,3, der Linken bei 16,3 und der AfD bei 20,6 Prozent.

Überraschend wäre, wenn die Konsequenzen neutral blieben. In Österreich gingen sie zu Lasten der Mitteparteien ÖVP und SPÖ. Profiteure waren FPÖ und Grüne. Generell rangiert Themenorientierung vor Milieu- und Traditionsbindung – ein Gesellschafts- und keineswegs nur ein spezieller Jugendtrend. Dynamisches Interesse besteht nicht unbedingt, weder in der Bevölkerung noch in der betroffenen Altersgruppe. Doch ist inzwischen bekannt, dass Beteiligung Interesse weckt und dass die politische „Reife“, also Information und Interesse, nicht hinter den 18 bis 20-Jährigen zurücksteht, bei denen allerdings die Wahlbeteiligung 2021 auch nur um 0,5 Prozent gestiegen ist.

Auch wenn unkonventionelle Beteiligungsformen als besonders reizvoll gelten, ist das kein Grund, die konventionellen zu verschließen, weil dadurch auch das „System“ die Bindung zu jenen stärken könnte, die sich von der älteren Generation nicht vertreten fühlen. Umgekehrt wäre aber auch von diesen eine Bereitschaft zur Offenheit über die eigene Befindlichkeit hinaus und ein Sensus für die gesellschaftliche Komplexität zu erwarten. Prägt sich letzteres aber nicht gerade in dieser Lebenszeit besonders heraus? Zudem werden politische Informationen im Wesentlichen über die digitalen Plattformen aufgenommen, in denen derzeit die AfD dominiert und erstaunlich positive Resonanz erzielt, was aber in gleicher Weise auch im Alter von 18 Jahren zutrifft – und vermutlich darüber hinaus. Insgesamt wird sich durch eine Reform des Wahlalters langfristig wenig ändern. Wenn sie wirklich Chancen birgt, an rationale Demokratie heranzuführen, sollte man sie nutzen.

Man sollte aber auch vermeiden, dass demokratische Partizipation Frustrationen hervorruft, wenn das Wissen darüber verdunstet, welchen Erfolg eine Wählerstimme besitzt und wohin sie führt. Vor der Reform von 2023 warf das System der personalisierten Verhältniswahl zwar im Detail die eine oder andere Frage auf. Grundsätzlich aber bestanden keine Zweifel daran, dass es die Legitimationskette zwischen Volk und Staat sowie den Parlamentarismus hervorragend in Funktion hält. „German vote“ galt weltweit vielen Staaten als reformatorisches Vorbild. Jetzt wohl nicht mehr.

-
- 1 Vgl. Sitzungsprotokoll des Deutschen Bundestages Nr. 5/80 vom 13. Dezember 1966, S. 3657.
 - 2 Vgl. Sitzungsprotokoll des Deutschen Bundestages Nr. 5/82 vom 15. Dezember 1966, S. 3701.
 - 3 Vgl. dazu den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 10. April 1997, BVerfGE 95, 408.
 - 4 Vgl. dazu das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Februar 2008, BVerfGE 120, 82.

LITERATUR

- C Canzik, Pascale:** Wahlrecht und Parlamentsrecht als Gelingensbedingungen der Demokratie, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Bd.72, Berlin 2012, S. 268–322.
- D Decker, Frank:** Ist die Fünf-Prozent-Sperrklausel noch zeitgemäß?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/2016, S. 460–471.
- H Hübner, Emil:** Wahlsysteme und ihre möglichen Wirkungen unter spezieller Berücksichtigung der Bundesrepublik Deutschland, 6. Aufl., München 1984.
- K Kirchhof, Gregor:** Das Vertrauen in die Demokratie ist in Gefahr, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. März 2024, S. 7.
- Kuhn, Astrid:** Wahlrecht und Parlamentarisches Regierungssystem. Neueste Urteile des Bundesverfassungsgerichts im Spiegel der Erwartungen, in: <https://www.pw-portal.de/?view=article&id=40393&catid=133> (letzter Zugriff: 24. Mai 2024).
- L Lange, Erhard H.:** Wahlrecht und Innenpolitik. Entstehungsgeschichte und Analyse der Wahlgesetzgebung und Wahlrechtsdiskussion im westlichen Nachkriegsdeutschland 1935 bis 1956, Meisenheim/Glan 1975.
- M Möhring, Jakob:** Zum Reformbedarf bei der Personalwahl in den Wahlkreisen: Anmerkungen zur umstrittenen Wahlrechtsänderung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/2023, S. 596–610.
- N Nohlen, Dieter:** Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme, 8. aktualisierte Aufl., Stuttgart 2023.
- O Otto, Volker:** Das Staatsverständnis des Parlamentarischen Rates, Düsseldorf 1972.
- S Swiss-Helbig, Elisa:** „Ich bin einer von Euch“. Zur Bedeutung sozialer und politischer Kongruenz von Abgeordneten und Bürgern für das Gelingen von Repräsentation, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/2013, S. 566–580.
- V Voßkuhle, Andreas:** Verfassung und Parlamentarismus, in: Bayerische Verwaltungsblätter 9/2016, S. 289–300.

Impressum

Der Autor

Prof. Dr. Heinrich Oberreuter war von 1978 bis 1980 Professor am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin und hatte von 1980 bis 2010 einen Lehrstuhl für Politikwissenschaft an der Universität Passau inne. Von 1993 bis 2011 leitete er als Direktor die Akademie für Politische Bildung in Tutzing. Zu seinen Schwerpunkten zählen unter anderem die Parlamentarismus- und Parteienforschung sowie Verfassungs- und Zeitgeschichte.

Ansprechpartner

Prof. Dr. Matthias Oppermann

Stv. Leiter Wissenschaftliche Dienste/
Archiv für Christlich-Demokratische Politik
T +49 30 / 26 996-3812
matthias.oppermann@kas.de

Dr. Kathrin Zehender

Referentin Zeitgeschichte
T +49 30 / 26 996-3717
kathrin.zehender@kas.de

Herausgeberin

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., 2024, Berlin

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.

Umschlagfoto:

Das Bonner Bundeshaus (vorne) und der „Lange Eugen“ mit Abgeordnetenbüros, 1967
© Bundesregierung/Foto: Arne Schambeck

Bildnachweise:

S. 4: © *ap/dpa/picture alliance/Süddeutsche Zeitung Photo*; S. 7: © *KAS/ACDP*; S. 8: © *Brigitte Friedrich/Süddeutsche Zeitung Photo*; S. 10: © *Bundesregierung/Foto: Egon Steiner*; S. 11: © *Bundesregierung/Foto: Ludwig Wegmann*; S. 12: © *Bundesregierung/Foto: Engelbert Reineke*; S. 13: © *Bundesregierung/Foto: Steffen Kugler*; S. 16: © *Caro/Muhs/Süddeutsche Zeitung Photo*

Gestaltung: yellow too, Pasiek Horntrich GbR

Satz: Janine Höhle, Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Hergestellt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).

ISBN 978-3-98574-239-4