

aus **SPIEGEL Nr. 28/2008**

WAHLRECHT

Mathematik der Macht

Die Aufgabe ist klar, der Weg ist es nicht: Bis 2011 muss der Bundestag ein verfassungskonformes Wahlrecht schaffen. Eine Einigung wird schwer – zu unterschiedlich sind die Interessen.

WAHLRECHT

Mathematik der Macht

Die Aufgabe ist klar, der Weg ist es nicht: Bis 2011 muss der Bundestag ein verfassungskonformes Wahlrecht schaffen. Eine Einigung wird schwer – zu unterschiedlich sind die Interessen.

Der Name Barbara Wittig fiel kein einziges Mal, als das Bundesverfassungsgericht vergangene Woche das Bundestagswahlrecht in seiner gegenwärtigen Form für verfassungswidrig erklärte. Dabei geht es am Ende in dem Urteil um Leute wie sie.

Aufgewachsen und sozialisiert in der DDR, gründete die ehemalige Lehrerin nach der Wende den SPD-Ortsverein Hoyerswerda, brachte es in der Partei bis in den Landesvorstand und zog 1998 und 2002 über die Landesliste in den Bundestag ein. 2005 sollte sie eigentlich wieder ins Bundesparlament gelangen, auf Listenplatz 7. Der hätte reichen müssen, denn bei den drei Wahlen zuvor war die Sachsen-SPD immer mindestens bis Listenplatz 9 erfolgreich.

Auch 2005 hätte es geklappt, trotz des eher schlechten SPD-Ergebnisses in Sachsen. Aber, und das ist das Verrückte, Wittig wäre nur dann erfolgreich ins Parlament eingezogen, wenn ihre Partei anderswo auch mies abgeschnitten hätte: 36 500 Stimmen weniger für die SPD in Bremen oder 19 500 weniger in Hamburg, und Sachsen wäre zum Zuge gekommen. So aber ging Wittigs Listenplatz verloren. Auch die SPD in Hamburg oder Bremen erhielt keinen zusätzlichen Sitz.

Mehr Stimmen führen also zu einem Sitzverlust, weniger Stimmen zu einem Sitzgewinn. Anders gesagt: Die Wähler können ihrer Partei schaden, indem sie sie wählen. Diesen paradoxen und schwer verständlichen Effekt im Bundestagswahlrecht wollen die Karlsruher Richter nicht mehr hinnehmen. Weil das Problem aber ungeheuer komplex erscheint, hat das Verfassungsgericht dem Gesetzgeber in seinem Urteil vorige Woche bis zum 30. Juni 2011 Zeit gegeben, „die Verfassungswidrigkeit des geltenden Wahlsystems zu beheben“.

Die Aufgabe ist absolut klar: Der „Effekt des negativen Stimmgewichts“ soll künftig ausgeschlossen sein. Das geht aber nicht mit ein bisschen Kosmetik. Das geht nur, so viel ist sicher, mit der bedeutendsten Wahlrechtsreform der vergangenen 50 Jahre.

Darüber, wie ein verfassungskonformes Wahlrecht dann am Ende aussehen soll, dürfte allerdings noch erbittert gerungen werden. Denn Wahlrechtsfragen sind Fragen der Macht. Und das Wahlrecht orien-

tiert sich schon immer, vor allem in seinen Details, weit weniger am denkbaren Ideal als daran, was politisch durchsetzbar ist.

Das Urteil dürfe „nur in einem breiten Konsens der im Bundestag vertretenen Parteien umgesetzt werden“, mahnte denn auch bereits kurz nach dem Richterspruch Volker Beck von den Grünen. Das könnte allerdings schwierig werden. Denn „was immer man jetzt macht“, sagt der Düsseldorfer Parteienrechtler Martin Morlok, „erzeugt auf irgendeiner Seite Kosten“.

Zwar gibt es neben Radikalreformen wie der Einführung des Mehrheitswahlrechts oder einer reinen Verhältniswahl auch kleinere, gezielte Eingriffe in die Art und Weise der Sitzverteilung. Aber auch die bleiben nie ganz ohne Nebeneffekte: Zum Beispiel könnte man Ausgleichsmandate einführen wie bei der Wahl von Landesparlamenten. Oder eine bundesweite Liste. Auch ein sogenanntes Grabensystem ist im Gespräch, bei dem Mehrheits- und Verhältniswahl – wie durch einen Graben getrennt – nebeneinander bestehen. Jede einzelne dieser Lösungen bedeutet, die Zusammensetzung des Bundestags zu beeinflussen – mal mehr, mal weniger (siehe Grafik).

Das negative Stimmgewicht hängt eng mit der Entstehung von Überhangmandaten zusammen, jener Mandate also, die eine Partei zusätzlich bekommt, wenn sie in einem Bundesland mehr Direktmandate erringt, als ihr eigentlich Sitze zustehen würden. Daher schaffen fast alle Reformvarianten mit dem negativen Stimmgewicht auch gleich die Überhangmandate ab. Leidtragende wären praktisch immer CDU und SPD.

Eigentlich gibt es bei jedem neuen Wahlrechtsmodell jemanden, der ein bisschen mehr zu verlieren hat als der andere. Hier die großen Parteien, da die kleinen, mal auch nur eine Ebene innerhalb einer Partei, „je nachdem, woran man zoppelt“, wie SPD-Fraktionsjustitiar Klaus Uwe Benneter sagt – und bisher hat sich noch niemand gemeldet, der freiwillig zu den Verlierern gehören will.

Wohl am schonendsten ließe sich das negative Stimmgewicht beseitigen, indem man die Direktmandate innerhalb einer Partei bundesweit verrechnet. Eine entsprechende Methode, die auch in der Verhandlung des Verfassungsgerichts eine

zentrale Rolle spielte, hat der Augsburger Mathematiker Friedrich Pukelsheim vorgeschlagen – und ihre schlichte Schönheit hinter einem Wortmonstrum versteckt: die „direktmandatsbedingte Divisormethode mit Standardrundung“. Demnach bekommt eine Partei ganz normal ihre Direktmandate, dafür erhält sie aber bereits auf Bundesebene entsprechend weniger Listenplätze.

Bei der Union klang schon jetzt ein gewisses Interesse für das Augsburger Zuteilungsverfahren an: Deren innenpolitischer Sprecher Hans-Peter Uhl erklärte, man müsse prüfen, inwieweit die Zahl der Überhangmandate „durch Wegfall von Listenmandaten derselben Partei ausgeglichen werden“ kann – das ist im Prinzip Pukelsheims Vorschlag.

Allerdings müssten vor allem die besonders erfolgreichen Landeslisten Sitze einbüßen: Die SPD etwa hätte 2005 in NRW nur 51 statt 54 Plätze zu vergeben gehabt, die CDU nur 44 statt 46. Anders als nach bisherigem System würden aber mehr Stimmen stets auch mehr Sitze bedeuten – so soll es sein.

Rumoren dürfte es trotzdem. Denn auch wenn es für die meisten anderen Landesverbände oft nur um einen Listenplatz mehr oder weniger geht, ist mit Protest aus den betroffenen Landesgliederungen zu rechnen. „Das trifft ja manchmal nicht unwichtige Leute“, sagt Benneter, „und wenn die den restlichen Verein rebellisch machen, haben wir ein Problem.“

Vielleicht haben sich aber viele Parlamentarier noch nicht klargemacht, dass der Pukelsheim-Vorschlag noch die Weichspülvariante ist – und die anderen ernsthaft diskutierten Modelle dagegen, je nach Blickwinkel, ein wahrer Schrecken:

► Klar verlaufen die Fronten in puncto „Bundesliste“. Diese Variante entspricht bei der Sitzverteilung im Ergebnis dem Pukelsheimschen Modell: Direktmandate werden auch hier auf Bundesebene von den Gesamtsitzen abgezogen, wodurch von vornherein kein Überhang entstehen kann. Der Unterschied ist aber, dass das auf einer einzigen großen Bundesliste geschieht – es gäbe gar keine Landeslisten mehr. Vertreter kleiner Parteien, mit traditionell eher schwachen Landesverbänden, hätten damit relativ wenig Probleme; bei SPD und CDU dagegen ist für Landesfürsten und -verbände die Hoheit über die Listenplätze ein wichtiger Machtfaktor: „Das würde auf größten Widerstand stoßen“, sagt Benneter. Und völlig undenkbar ist dieser Vorschlag für die CSU: „Dann wäre die CSU letztlich nur noch ein CDU-Landesverband“, blockt der CSU-Bundestagsabgeordnete Stephan Mayer ab, das sei „in keiner Weise hinnehmbar“.

► Der von den Verfassungsrichtern selbst vorgebrachte Vorschlag eines „Grabensystems“ bringt dagegen die Grünen auf:

„Das wäre eine andere Republik“, poltert Volker Beck. „Da kann ich nur die großen Parteien warnen, sich gemeinsam gegen den Wählerwillen zu verbünden.“ Denn die echte Trennung der Wahl in Direktwahl per Erst- und Listenwahl per Zweitstimme würde bedeuten, dass der Bundestag künftig nur noch zur Hälfte nach Verhältniswahl, zur anderen aber nach Mehrheitswahl besetzt wäre: Parteien, die keine oder fast keine Direktmandate erzielen, wie etwa FDP und Grüne, würden so praktisch auf die Hälfte ihrer Sitze schrumpfen.

trennter Landeslisten nicht den Stimm-erfolg einer Partei ins Gegenteil verkehren könnten.

Getrennte Landeslisten wären vor allem für die großen Parteien von Vorteil: Sie könnten ihre Überhangmandate wie bisher behalten – das Ergebnis 2005 entspräche bis auf zwei Sitze dem jetzigen System. Aber diese Variante, hat Pukelsheim jetzt ausgerechnet, dürfte von vornherein ausscheiden – sie löst das Problem nicht. Es wären nämlich, sagt der Mathematiker, „nach wie vor negative Stimmefekte möglich“. So hätte bei-

scheint es unverständlich großzügig, dass die Verfassungsrichter dem Gesetzgeber so viel Zeit für die Änderung des Wahlrechts gegeben haben.

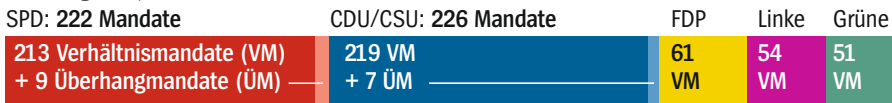
Zumal eine verfassungskonforme Verrechnungsmethode à la Pukelsheim zwar folgenreich, aber ohne große Verrenkungen möglich wäre: Im Gesetz müsste nur ein Satz ergänzt werden. Die Änderungen spielten sich rein auf mathematischer Ebene ab. Pukelsheim: „Es ändern sich nur ein paar Zeilen im Programmcode des Bundeswahlleiters.“

DIETMAR HIPPE

Mandatsverteilung bei Bundestagswahlen

Das derzeitige System und Alternativen am Beispiel der Bundestagswahl 2005

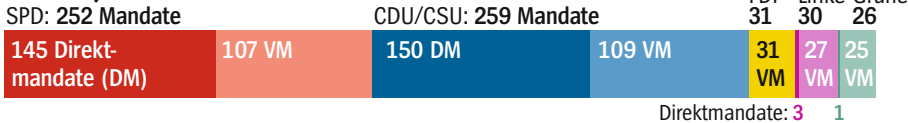
Bisheriges System 614 Sitze



Augsburger Zuteilungsverfahren 598 Sitze



Grabensystem 598 Sitze



System mit Ausgleichsmandaten 622 Sitze



Daten: Prof. Friedrich Pukelsheim, www.uni-augsburg.de/bazi; * fallen bei der CSU an
Zur Berechnung wurde in allen Modellen die ab 2009 geltende Methode nach Sainte-Laguë/Schepers verwendet.

fen. Schon Anfang der fünfziger Jahre hatte die Regierung Adenauer solches geplant, allerdings wieder verworfen.

► Ausgleichsmandate wie bei Landeswahlen stellen trotz Überhangmandaten den Proporz wieder her, indem sie die Sitzzahl der anderen Parteien entsprechend erhöhen. Davon könnten eigentlich alle profitieren. Allerdings führten Ausgleichsmandate zu einer „Aufblähung des Bundestags“, wie Hans-Peter Uhl erklärt, und seien „daher abzulehnen“.

Ob dieser Ausgleich das negative Stimmgewicht überhaupt zuverlässig beseitigt, ist nicht einmal sicher. „Für die Wahl 2005“ gelinge dies zwar, stellt Mathematiker Pukelsheim fest, „dafür, dass dies immer so ist, gibt es aber gegenwärtig keinen Beweis“.

Im Urteil der Verfassungsrichter klingt noch ein weiteres Modell an: sämtliche Landeslisten aller Parteien, insgesamt 80, getrennt zu behandeln. Das heißt, die Bundestagssitze würden auf diese 80 Listen umgelegt anstatt zunächst auf die Parteien. Bislang ging man davon aus, dass die Überhangmandate im Fall solcher ge-

spielsweise die Union mit dieser Methode bei einem Zuwachs von 10 000 Stimmen in Sachsen einen Listenplatz im Saarland verloren.

Ein negatives Stimmgewicht zu vermeiden, ohne die Überhangmandate gleich mit zu beseitigen, ist demnach nur auf einem Weg möglich: den Ländern jeweils eine feste Sitzzahl zuzuweisen, so wie dies bereits bei den Wahlen 1949 und 1953 der Fall war. Dieses Modell gilt aber als veraltet. Je nach Wahlbeteiligung in den Ländern könnten stark unterschiedliche Stimmzahlen dazu führen, dass ein Sitz gewonnen wird.

Aber es spricht ohnehin viel dafür, den eigentlich unnötigen Überhang abzuschaffen. Denn „durch Überhangmandate können im Bundestag insgesamt die Mehrheiten kippen“, so der Friedrichshafener Politikwissenschaftler Joachim Behnke, „und dann wäre die Legitimität des Parlaments ganz stark in Frage gestellt“.

Sollte der nächste Bundestag ebenfalls noch nach verfassungswidrigen Regeln gewählt werden, ist dessen Legitimität ebenfalls in Frage gestellt – so gesehen, er-