

Ein Wahlrecht nach Maß

Am 5. 4. 1952 hat das Bundesverfassungsgericht anlässlich einer Klage des Südschleswigschen Wählerverbandes (SSW) gegen die $7\frac{1}{2}\%$ -Klausel des schleswig-holsteinischen Wahlgesetzes von 1951 unter anderem festgestellt:

- »9. Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit verlangt bei der Mehrheitswahl nur gleichen Zählwert, bei der Verhältniswahl und bei Misch-Wahlssystemen für den Verhältnisausgleich auch gleichen Erfolgswert der Stimmen.
10. a) Ausnahmen von der Gleichheit des Erfolgswertes sind aus besonderen zwingenden Gründen zulässig.
 b) Als ein besonderer zwingender Grund ist die mit dem Aufkommen von Splitterparteien verbundene staatspolitische Gefahr für die Demokratie anzusehen.
 c) Splitterparteien sind solche mit geringfügiger Stimmenzahl und ohne örtlichen Schwerpunkt.
 d) Für die Ausschaltung von Parteien, die für die Demokratie gefährlich sind, ist nur das Verfahren nach Art. 21 Abs. 2 GG gegeben.
11. a) In der Regel können Wahlgesetze nicht verworfen werden, wenn sie das Quorum nicht über 5 % ansetzen. Es müßten besondere Umstände des Einzelfalles vorliegen, die ein solches Quorum unzulässig machen würden.
 b) Es müssen ganz besondere,

zwingende Gründe gegeben sein, um eine Erhöhung des Quorums über den gemeindeutschen Satz von 5% zu rechtfertigen.«

(BVerfGE 1, 209 f.).

Diese Barriere des Bundesverfassungsgerichts gegen einen Mißbrauch der Wahlgesetzgebungsgewalt der Parlamentsmehrheit veranlaßt gegenwärtig vor allem führende SPD-Politiker zu interpretativen Seitentänzen.

Die Motive sind klar. Auf der einen Seite ficht die CDU/CSU zeit ihres Bestehens für ein »mehrheitsbildendes« Wahlrecht, welches kleinere Parteien, heute vor allem die FDP, derart benachteiligt, daß den bürgerlichen Wählern vor der Alternative: Sozialdemokratie oder Union praktisch nur noch die Wahl der CDU/CSU bleibt. Es liegt im Grundprinzip der Union, das Monopol der Repräsentation sämtlicher bürgerlicher Interessen gegenüber der Sozialdemokratie zu beanspruchen.

Dem gegenüber war der SPD ursprünglich sehr an einer Zersplitterung der bürgerlichen Wählerschaft gelegen, zumal alle Experimente mit mehrheitsbildenden Wahlssystemen nach 1945 letzten Endes auf ihre Kosten gegangen waren. Seit der nordrhein-westfälischen Landtagswahl von 1962 rechnen sich jedoch prominente Sozialdemokraten die Chance aus, daß die SPD die CDU/CSU an Stimmen überflügeln könnte, und in einer solchen Situation vermöchte ein mehrheitsbildendes Wahlrecht der SPD zur Alleinregierung zu verhelfen.

Seither geht es also bei dem Bemühen um eine Wahlreform um die Schaffung eines Zweiparteiensystems unter Eliminierung von FDP und NPD zum Wohle *beider* großen Parteien. Zunächst bot sich als selbstverständlich die Einführung der relativen Mehrheitswahl an, die vom Bundesverfassungsgericht als Alternative zum derzeitigen Wahlsystem genannt worden

ist, und man übernahm dankbar die edlen, aber substanzlosen Argumente der Hermens-Schule für die britische Mehrheitswahl: von der Stabilität und der Handlungsfähigkeit einer Einparteienregierung und den erhöhten Chancen oppositioneller Regierungskontrolle. Demokratischer Edelkitsch – man denke nur an die Argumentation Paul Lückes – half die Machtinteressen der Großen zu verbrämen.

Dann aber wurden praktische Einwendungen laut, und aus ihnen ergaben sich interessierte Bedenken. Der Wegfall des Listenproporz, den die CDU/CSU so sehr benötigt; die Gefahr für die Union, zur katholischen Kleinbürger- und Bauernpartei zu regredieren; die Ernüchterung bei der Sozialdemokratie gegenüber den Erwartungen großer Stimmengewinne und die Befürchtung, die CDU/CSU würde unter relativer Mehrheitswahl eine breite verfassungsändernde Bundestagsmehrheit erhalten, so daß die CDU/CSU-Fraktion in der Lage wäre, die Rolle einer neuen Konstituante zu spielen – diese und ähnliche Überlegungen raubten der Idee einer Einführung der relativen Mehrheitswahl jegliche Chance, realisiert zu werden.

Aber die Motive der Wahlreformer blieben: Eliminierung von FDP und NPD. Was lag näher als der Gedanke, diese Exekution mittels Erhöhung des Sperrquorums zu erreichen? – Doch der Verweis auf Punkt 11 der oben zitierten Verfassungsgerichtsentscheidung genügte, um das Bundesinnenministerium zur Aufgabe auch dieses Manipulationsplans zu veranlassen. Selbst die Argumentation mit der Gefahr des Rechtsradikalismus half nichts: Punkt 10 der Entscheidung verweist jene, die sich so sehr um das Schicksal der Demokratie sorgen, auf den Weg der Verbotsklage.

In dieser Situation, als die Wahlreformer zu verzagen begannen, er-

schien der sozialdemokratische Verfassungsexperte und späte Schüler Prof. Hermens', Friedrich Schäfer, mit der Idee der Verhältniswahl in Viererkreisen (unter Verteilung der Mandate nach d'Hondt) auf der politischen Bühne. Denn dieses System der Verhältniswahl in kleinen Kreisen, das mittlerweile aus Gründen der politischen Optik in der Variante eines Systems mit Dreierkreisen angeboten wird, leistet ziemlich genau das, was gewünscht wird: die Ausschaltung von FDP und NPD aus dem Bundestag, ohne die Risiken und Nachteile eines Mehrheitswahlsystems für CDU/CSU und SPD mit sich zu bringen.

Das neu erdachte System funktioniert – in beiden Varianten – weitgehend so wie ein normales Verhältniswahlsystem mit 15 bis 20%iger Sperrklausel. Die Bundestagsmandate werden de facto nahezu in der *Proportion der Stimmen* an die beiden stärksten Parteien verteilt, wobei die d'Hondtsche Verteilungsweise lediglich eine geringfügige Begünstigung der stärkeren Partei bewirkt. Über die Auswirkungen des Systems auf die innere Struktur der Bundestagsfraktionen läßt sich vorläufig noch nichts sagen, weil die Methode der Zuweisung der Partei-mandate an die einzelnen Kandidaten bislang von den Erfindern offengelassen worden ist – ein bezeichnendes Desinteresse für das qualitative Kernproblem des Wahlrechts, die Integration von Parlamentsfraktionen, das in krassem Widerspruch zu der demokratiebeflissenen Argumentation der Reformbefürworter steht. Auf Seiten der CDU/CSU ist vor zwei Jahren ein Vierersystem im Gespräch gewesen, das die Zuweisung des 2. und 3. Wahlkreismandats einer Partei an deren Landes- bzw. Bundesliste vorgesehen hat.

Das neue System hat jedoch den Fehler, daß es ein Verhältniswahlsystem

ist und deshalb an den Gestaltungsvorschriften des Bundesverfassungsgerichts zu scheitern droht. Naturgemäß gewährt es den Stimmen etwa der FDP-Wähler nicht denselben Erfolgswert wie jenen der CDU/CSU-Wähler, sondern es ist gerade der Sinn des Systems, die Erfolgswerte der Stimmen von CDU/CSU und SPD-Wählern zwar annähernd gleich groß zu halten, die Erfolgswerte der Stimmen von FDP-, NPD-, DFU- und sonstigen Wählern aber gleich null zu setzen. Auch liegt für eine derartige Differenzierung des Erfolgswerts der Wählerstimmen keinerlei »zwingender Grund« vor. 5% sind genug, so hat das Bundesverfassungsgericht entschieden. Was ohne Not darüber hinaus geht, ist unzulässig. Die Sperrwirkung des neuen Systems übersteigt dem gegenüber die der 5%-Klausel sowohl in jedem einzelnen Wahlkreis als auch auf Bundesebene um ein Mehrfaches. Es muß daher damit gerechnet werden, daß das Bundesverfassungsgericht ein solches Wahlsystem für verfassungswidrig erklären würde.

Doch vor solchen Schwierigkeiten kapitulieren Bonner Politiker noch lange nicht. Sie verfügen, wenn andere Mittel versagen, noch immer über die in der Ostpolitik lang bewährte Methode Palmströms: ... daß nicht sein kann, was nicht sein darf. So erklären die Interessenten heute, dieses neue Wahlsystem sei in Wirklichkeit gar kein Verhältniswahlsystem, sondern ein Mehrheitswahlsystem bzw. – so Friedrich Schäfer – ein »anderes Wahlsystem«, das sich mit dem vom Bundesverfassungsgericht beurteilten Verhältniswahlsystem nicht vergleichen lasse (Parteivorstand der SPD: »Bericht der Wahlrechtskommission«, Bonn 1968, S. 15).

Die Frage ist nur, ob sich das Bundesverfassungsgericht für dumm verkaufen läßt. Zwar könnte das Gericht

grundsätzlich seine bisherige restriktive Urteilsweise aufgeben und der Wahlrechtsgestaltung der Parlamentsmehrheit jene volle Freiheit belassen, die von zahlreichen Parlamentariern offenbar beansprucht wird. Es kann jedoch kaum die Einführung der Verhältniswahl in kleinen Kreisen mit dem Urteil von 1952 für vereinbar erklären. Denn dieses Urteil konnte nur den Sinn haben, der auch damals sehr verbreiteten Manipulationstendenz der jeweils regierenden Parteien Grenzen zu setzen. Zwar: Die 5%-Klausel war als sinnvoll anerkannt worden. Ebenso sollte die Einführung der britischen Mehrheitswahl, der so heilsame Wirkungen nachgesagt wurden, möglich bleiben – so hatte es schon der Parlamentarische Rat in seiner Entscheidung gegen die Verankerung eines Wahlsystems im Grundgesetz gewollt. Aber den Versuchen der Parteien, aus *partieegoistischen* Gründen die schwächeren Konkurrenten mit Hilfe von maßgefertigten Wahlsystemen zu benachteiligen, sollten im Interesse der Demokratie durch die Formulierung positiver Gestaltungsnormen wirksame Hindernisse in den Weg gestellt werden.

In *diesem* Sinne des Urteils von 1952 würde, auch ohne Fixierung an dessen Wortlaut, heute die angemessene Frage lauten müssen: Handelt es sich bei den Plänen der Parteien zur Änderung des Wahlrechts um eine der Demokratie dienende Reform oder um eine den Interessenten dienende Manipulation? – Dem nüchternen Beobachter wird die Antwort hierauf nicht schwer fallen.

Thomas von der Vring