

## MITTEILUNGEN

### „Bundestagswahl 2017. Wahlrecht und Wahlsysteme auf dem Prüfstand“ – Eine Tagung der Akademie für Politische Bildung in Tutzing am 26./27. Januar 2017

Seit der ersten Sitzung des 18. Deutschen Bundestages ist die Notwendigkeit einer erneuten Wahlrechtsreform das ceterum censeo von Bundestagspräsident *Norbert Lammert*.<sup>1</sup> Erst kürzlich veröffentlichte er einen konkreten Reformvorschlag, der eine Deckelung von Ausgleichsmandaten vorsieht.<sup>2</sup> Das Thema ist also auch ein Dreivierteljahr vor der Bundestagswahl noch aktuell. Gleichzeitig, so klang es bei mehreren Referenten, unter anderem bei Tagungsleiter *Jörg Siegmund* und bei *Joachim Behnke*, an, trifft die häufige Kritik des Bundestagspräsidenten, nur eine Handvoll Bundestagsabgeordnete würden das Bundeswahlrecht verstehen<sup>3</sup>, auch auf ihn selbst zu.

So führte *Joachim Behnke* in seinem Auftaktreferat an, dass die befürchtete Vergrößerung des Bundestages im aktuellen Wahlrecht nicht nur wie oft angenommen durch Überhangmandate, sondern allgemein durch disproportionale Sitzverteilungen entsteht. Vor allem die CSU hat bei der letzten Wahl eine starke Hebelwirkung gehabt, und dies wird wahrscheinlich bei der nächsten auch geschehen. Auf ein CSU-Überhangmandat kommen dann etwa zwölf bis 15 Ausgleichsmandate. Jedes Überhangmandat für die CSU wäre ein externes und somit nicht intern zwischen verschiedenen Landeslisten verrechenbar. Daher ist gerade die Hebelwirkung der CSU-Mandate groß. Auch ganz ohne Überhangmandate entstehen durch disproportionale Zweitstimmen-Sitzzahl-Verhältnisse im ersten Verrechnungsschritt Ausgleichsmandate. Dieser erste vorgeschobene Verrechnungsschritt ist aber, so *Behnke*, nur ein funktionales Relikt, das sich aus Gründen der Pfadabhängigkeit ergeben hat. Da die Union ein reines Ausgleichsmodell 2011 noch ablehnte, konnte sie 2013 argumentativ nicht mehr hinter diese Prämisse zurück. Das Ergebnis ist der zweistufige Verteilungsprozess. Seine Rolle bei der Verhinderung inverser Erfolgswerte, wie vom Gesetzgeber angedacht<sup>4</sup>, wäre daher zu vernachlässigen.

Auch *Florian Grotz* stimmte dieser These weitestgehend zu. Er wies vor allem auf die Unerfüllbarkeit der widerstreitenden Anforderungen an das Wahlsystem, auf Inter-Parteien-Proporz, Intra-Parteien-Proporz und konstante Bundestagsgröße hin. Aufgrund der nicht auflösbaren Widersprüche gäbe es eine langfristig notwendige Reformoption: die Vermeidung von Überhangmandaten. Dies wäre realistischerweise entweder durch eine Reduzierung der Zahl der Wahlkreise um ein Drittel oder die Einführung von Zweier-Wahlkreisen, wie es *Joachim Behnke* fordert, zu bewerkstelligen.

1 Siehe *Norbert Lammerts* Rede bei der konstituierenden Sitzung des Bundestages, <http://www.bundestag.de/parlament/praesidium/reden/2013/011/260004> (Abruf am 30. Januar 2017).

2 Vgl. *ders.*, Wahlrechtsreform, [https://www.bundestag.de/blob/418390/32adcebc780611d4aaa61e39f5a92059/kw15\\_wahlrechtsreform\\_vorschlag-data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/418390/32adcebc780611d4aaa61e39f5a92059/kw15_wahlrechtsreform_vorschlag-data.pdf) (Abruf am 30. Januar 2017).

3 Vgl. *Daniel Friedrich Sturm*, Norbert Lammert – Deutschlands Präsident Nimmermüde, in: Die Welt online vom 3. August 2015, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article144763548/Norbert-Lammert-Deutschlands-Praesident-Nimmermuede.html> (Abruf am 30. Januar 2017).

4 Vgl. BT-Drs. 17/11819, S. 1.

Eine andere Kritik jenseits der Überhangmandatsproblematik formulierte *Willko Zicht* von wahlrecht.de. Er führte aus, wie schwer sich die Politik tut, die von den Landesverfassungsgerichten jeweils für ungültig erklärten Sperrklauseln auf kommunaler und Landesebene umzusetzen und plädierte abschließend für die Einführung einer Alternativstimme bei Bundestagswahlen. Ein gänzlicher Verzicht auf die Sperrklausel bei Bundestagswahlen ist aber im Hinblick auf die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte unwahrscheinlich. Vor allem auf kommunaler und europäischer Ebene wurden die Sperrklauseln aufgrund der fehlenden Beteiligung an der Regierungsbildung abgeschafft – ein Argument, das für die Wahl zum Bundestag keine Anwendung findet. Die Alternativstimme käme dann zum Zuge, wenn die erstgewählte Partei an der Fünf-Prozent-Hürde scheiterte. Strategisches Wählen wäre somit obsolet und die Ergebnisse, so *Zicht*, „ehrlicher“. In der anschließenden Diskussion gab *Friedrich Pukelsheim* als Gast bei der Tagung zu bedenken, dass die Fünf-Prozent-Hürde nicht nur als Schutz und Privileg der etablierten Parteien zu verstehen sei; vielmehr formuliere sie einen positiven Gestaltungsauftrag an die Parteien, als Sammlungsbewegungen zu wirken und staatspolitische Verantwortung zu übernehmen.

Auch über die akuten Wahlrechtsprobleme wurde intensiv diskutiert. Es kristallisierten sich zwei Typen von Reformvorschlägen heraus: (1) die kleineren, minimalinvasiven Eingriffe, die jeweils nur kurzfristig Besserung versprechen und (2) die politisch aufwendigen, längerfristigen Lösungsansätze – beispielsweise eine Wahlkreisreform. Vor allem die Sonderstellung der CSU und die seit der Wiedervereinigung volatiler gewordene Wählerschaft, besonders in den neuen Bundesländern setzen die personalisierte Verhältniswahl unter Reformdruck. Das Kerndilemma der Diskussion lässt sich wie folgt beschreiben: Eine kurzfristige Lösung, wie sie etwa *Norbert Lammert* vorschlägt, könnte zwar kurzfristig das drängendste Problem der Aufblähung des Bundestags lindern, würde aber auch den Reformdruck senken und wahrscheinlich dazu führen, dass notwendige weiterführende Schritte ausbleiben. Eine perfekte Lösung der Wahlrechtsproblematik ist somit bis auf weiteres nicht möglich.

Ein weiterer Themenblock der Tagung war die Ausweitung des Wahlrechts: zum einen auf Ausländer, wie *Hans Meyer* argumentierte, und zum anderen auf Kinder, wie *Renate Schmidt*, die ehemalige Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, aus ihrem Buch „Lasst unsere Kinder wählen“ vorlas. Eine Ausweitung des Wahlrechts auf Ausländer sei, so *Meyer* über die schnellere Zuerkennung der Staatsbürgerschaft an dauerhaft in Deutschland lebende Personen zu schaffen. Auslandsdeutschen das Wahlrecht zuzusprechen und es gleichzeitig in Deutschland lebenden Ausländern nicht zugestehen zu wollen, erscheint in diesem Zusammenhang widersinnig. Kontroverser waren die Diskussionen zu *Schmidts* Forderung, Kindern ein Stimmrecht zu geben. Dies sei aus Gründen der Generationengerechtigkeit in einer alternden Gesellschaft nötig, da sonst Politik über ihre Köpfe hinweg gemacht würde. Ebenso sei das Argument, Kinder hätten erst ab einem bestimmten Alter die nötige Reife um zu wählen, schlichtweg nicht belegbar. *Schmidt* sah drei Reformoptionen: ein Elternwahlrecht, bei dem die Eltern die Stimmabgabe für ihr Kind übernehmen, ein Kinderwahlrecht von Geburt an, das ab einem vom Kind selbst gewählten Alter wahrgenommen werden kann oder eine Kombination in Form eines Elternwahlrechts, das das Kind ab einem selbstgewählten Zeitpunkt ausüben kann. Letztere Variante wurde von *Schmidt* präferiert. In der Diskussion wurde seitens der vielen anwesenden Lehrer bekräftigt, dass es aus pädagogischen Gründen sinnvoll erscheine, das Wahlalter abzusenken. Ein Wahlrecht von Geburt an stieß aber auf Bedenken.

Ein letzter Block der Tagung ging der Frage nach, wie man die Wahlbeteiligung erhöhen könne. *Philipp Weinmann* stellte stellvertretend für *Robert Vehrkamp* Möglichkeiten vor, die die Bertelsmann Stiftung erarbeitet hatte, um Nichtwähler zum Wählen zu bewegen. Dabei seien individuelle, soziale, konjunkturelle und institutionelle Gründe zu unterscheiden. Vor allem die sozialen und individuellen Gründe in Form der sozialen Ungleichheit bei der Verteilung von Nichtwählern und der sich verstärkenden sozialen Einflüsse eines Nichtwähler-Umfelds trieben die Zahl der Nichtwähler in die Höhe. Die meisten vorgestellten Maßnahmen, wie Häuserwahlkampf, Wählen an ungewöhnlichen Orten, Erweiterung der Briefwahloption und längere Öffnungszeiten für Wahllokale, bezogen sich allerdings auf die Absenkung der Friktionen und somit auf die Erhöhung der Beteiligung konjunktureller Nichtwähler. Einen weitgehenden Vorschlag machte *Herrmann Heußner*, indem er für eine allgemeine Wahlpflicht plädierte. Vor allem, so argumentierte er, sei es verfassungsrechtlich bei einer weiteren Auslegung der Wahlfreiheit möglich, auf einfachgesetzlichem Wege eine Wahlpflicht einzuführen. Sie diene dazu, Menschen anzuhalten zu partizipieren und erhöhe so die Legitimität des politischen Systems. Diese Idee fand in der anschließenden Diskussion durchaus Anhänger, aber auch ablehnende Haltungen. Die Wahlfreiheit sei eben doch nicht so weit auszulegen, so *Behnke*, und auch die vermeintlich positiven Effekte in Fragen der Legitimität seien kaum belegt.

Ergänzend zu den theoretischen Debatten bot *Jeannette Lorch* als Geschäftsleiterin für Wahlen und Abstimmungen des Kreisverwaltungsreferats München einen erfrischend praktischen Blick auf die horrenden organisatorischen Anforderungen bei der Planung und Durchführung einer Wahl. Neben dem vorbildlichen Management barrierefreier Wahllokale und der Mobilisierung mehrerer tausend Personen (konkret 6.100 für die Bundestagswahl 2017) für Wahlvorstände allein in München stellt beispielsweise bereits die Ausweitung der Nutzung der Briefwahl die Organisatoren vor materielle Probleme. So sei es vor der letzten Wahl zu einer Knappheit an rosafarbenem Papier für Briefwahlzettel gekommen, die spontan behoben werden musste und zu kleineren Verzögerungen bei der Versendung der Wahlunterlagen geführt hat. Insgesamt erdete dieser praktische Einblick die folgenden Diskussionen in zweierlei Hinsicht: Erstens zeigte er auf, dass Wahlrechtsreformen immer auch praktische Aspekte der Machbarkeit berücksichtigen müssen; und zweitens wurde klar, dass Wahlen auch bei sehr guter Organisation nicht perfekt verlaufen.

*Daniel Hellmann*

## ***Jelena von Achenbach* erhält Wissenschaftspreis 2017 des Bundestages**

Am 17. Mai 2017 verlieh Bundestagspräsident Prof. Dr. *Norbert Lammert* den Wissenschaftspreis 2017 des Deutschen Bundestages an die Gießener Europa- und Verfassungsrechtlerin Prof. Dr. *Jelena von Achenbach*. Sie erhielt die Auszeichnung für ihre 2014 veröffentlichte Dissertation „Demokratische Gesetzgebung in der Europäischen Union. Theorie und Praxis der dualen Legitimationsstruktur europäischer Hoheitsgewalt“. Die aus renommierten Staatsrechtslehrern, Historikern und Politikwissenschaftlern zusammengesetzte siebenköpfige Jury wählte die Arbeit aus einem Bewerberfeld von 60 eingereichten Publikationen aus, weil es ihr „in überzeugender Weise“ gelungen sei, das ordentliche Gesetzgebungsverfahren der Europäischen Union darzustellen und demokratietheoretisch sowie interdisziplinär aufzuarbeiten.

Der Wissenschaftspreis wurde vom Deutschen Bundestag 1989 aus Anlass seines 40-jährigen Bestehens eingeführt und wird seit 1997 im zweijährlichen Turnus verliehen. Er ist mit 10.000 Euro dotiert und würdigt hervorragende wissenschaftliche Arbeiten, die zur Beschäftigung mit Fragen des Parlamentarismus anregen und zu einem vertieften Verständnis parlamentarischer Praxis beitragen. *Lammert* begrüßte besonders die damalige Bundestagspräsidentin Prof. Dr. *Rita Süßmuth*, „ohne die es diesen Preis nicht gäbe“.

Der Bundestagspräsident ging auf das Spannungsverhältnis von Wissenschaft und Politik ein und sagte, es sei nicht sicher, dass wissenschaftliche Erkenntnisse im politischen Prozess ihren Niederschlag finden. Es gebe Indizien dafür, dass die inflationäre Begeisterung für wissenschaftliche Gutachten in der Politik den erkennbaren Zweck verfolge, Entscheidungen zu verschleppen. *Lammert* nannte die Verständlichkeit eines Textes als entscheidend dafür, ob er wahrgenommen wird. Zwar könne er nicht mit voller Überzeugung behaupten, wer verständlich schreibe, werde sicher wahrgenommen. Wer aber nicht verständlich schreibe, werde sicher nicht wahrgenommen.

Die Vorsitzende der Jury des Wissenschaftspreises, die Politikwissenschaftlerin Prof. Dr. *Suzanne S. Schüttemeyer* von der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, blickte in die achtziger Jahre zurück. In jenem Jahrzehnt hätten noch zwei Drittel der Bundesbürger oder mehr dem Bundestag vertraut, die etablierten Parteien hätten die weitgehende Unterstützung der Wähler genossen. 1983 hätten Union, SPD und FDP 94 Prozent der Wählerstimmen auf sich vereinigt: „Aus heutiger Sicht eine paradiesische Zeit“, sagte *Schüttemeyer*. Heute vertrauten dem Bundestag nur noch 50 Prozent. Abgeordneten-, Politiker- und Parteien-Bashing versprächen Applaus und guten Umsatz in den Medien.

Bundestag und Abgeordnete, Parteien und Fraktionen müssten Anstrengungen unternehmen, den Bürgern die parlamentarische Arbeit nahezubringen. Sie wünsche sich, sagte die Jury-Vorsitzende, dass die Bereitschaft wächst, sich nicht von „alternativen Fakten“ blenden zu lassen. Dafür seien Kenntnisse und Erkenntnisse notwendig und dafür „bedarf es der Wissenschaft“. Dies sei die Basis für einen kritischen Dialog zwischen Repräsentanten und Repräsentierten.

Mit der Dissertation der Preisträgerin setzte sich Prof. Dr. *Pascale Cancik* von der Universität Osnabrück, ebenfalls Jurymitglied, auseinander. *Jelena von Achenbach* sei der Frage nachgegangen, welche Legitimationsleistungen die Organe der Europäischen Union konkret erbringen. Informelle Abläufe wie etwa die so genannten Trilog-Verhandlungen förderten zwar die Effektivität der Entscheidungsfindung, doch lauerten hier auch Gefahren der Entparlamentarisierung. Das Europäische Parlament könne ein höheres Maß an demokra-

tischer Legitimation vermitteln als der Rat, der aber nicht verzichtbar sei. Eine Stärkung des Parlaments würde nach Ansicht der Autorin der demokratischen Legitimation zugutekommen, sagte die Laudatorin.

„Bleiben Sie am Thema dran und nah am Parlament!“ rief *Norbert Lammert* der Preisträgerin aufmunternd zu. *Jelena von Achenbach* nutzte die Gelegenheit, um in ihren Dankesworten drei Thesen zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufzustellen, insbesondere zum Urteil von 2014 zum Informationsrecht der Bundestagsabgeordneten über Rüstungsexporte. Erstens habe das Gericht ein Verfassungsprinzip der Handlungsfähigkeit der Regierung konstituiert, obwohl Artikel 20 GG die Exekutive ausschließlich als parlamentarisch rückgebundene Staatsgewalt wolle. Die exekutive Handlungslogik dränge die Parlamente an den Rand.

Zweitens mache die Pflicht, die Gesetzgebung in öffentlichen Verfahren zu beraten, diese schwerfällig, so dass in der Praxis häufig in informellen Strukturen verhandelt werde, um Kompromisse zu ermöglichen. Das Parlament werde zum „Gesetzgebungsautomaten“ der Regierung, die Effizienz erhalte Vorrang vor demokratischer Legitimation. Drittens bemängelte Frau *von Achenbach* die individualistische Deutung des Parlaments. Aus ihrer Sicht hat die Abgeordnetengleichheit ein geringeres Gewicht als das parlamentarische Kontrollgebot. Diese Entwicklungen gefährdeten die Leistungsfähigkeit der Parlamente.

Der Bundestagspräsident nutzte diese Steilvorlage zur abschließenden Bemerkung, dass er als bekennender Anhänger der Gewaltenteilung und der Rollenverteilung zwischen Bundestag und Bundesverfassungsgericht nachweislich zu Unrecht in Verdacht geraten sei, dessen eifrigster Kritiker zu sein: „Dieser Verdacht ist auf unnachahmliche Weise ausgeräumt worden.“

Deutscher Bundestag

Fachbereich WD 1

Wissenschaftspreis

Platz der Republik 1

11011 Berlin

E-Mail: vorzimmer.wd1@bundestag.de

Telefon: +49 (0)30 227 38629 bzw. +49 (0)30 227 38630

Fax: +49 (0)30 227 36464