

# REZENSIONEN

## Auffassungen zum Bundestagswahlrecht: kenntnisreich und meinungsstark

*Meyer, Hans: Die Zukunft des Bundestagswahlrechts. Zwischen Unverstand, obiter dicta, Interessenkalkül und Verfassungsverstoß, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2010, 114 Seiten, € 32,-.*

Mit dem Untertitel dieses Büchleins fährt der emeritierte Staatsrechtslehrer der Humboldt Universität zu Berlin schweres Geschütz gegen Auffassungen vom Bundestagswahlrecht auf, die mit seinem Verständnis von den verfassungsrechtlichen Vorgaben für das Wahlrecht nicht übereinstimmen. Seit seiner Bonner Habilitationsschrift „Wahlssystem und Verfassungsordnung“ (Alfred Metzner Verlag, Frankfurt am Main 1973) ist *Hans Meyer* als juristischer Kenner der Materie ausgewiesen, so dass man als Politikwissenschaftler sein neues Buch mit großem Interesse zur Hand nimmt, um sich in juristischer Hinsicht nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zum negativen Stimmengewicht von 2008 und nach der Verabschiedung des neuen Bundeswahlgesetzes (BWahlG) durch die gegenwärtige Parlamentsmehrheit von CDU/CSU und FDP fortzubilden. Da letzteres erst im Dezember 2011 in Kraft getreten ist, kann es in dem 2010 erschienenen Buch noch nicht ausführlich gewürdigt werden, sollte aber unter den möglichen Antworten auf das Urteil schon eine Rolle spielen.

Mit dem im Untertitel zuerst erwähnten „Unverstand im Wahlrecht“ (Kapitel II) beginnt das Buch nach einer knappen „Einleitung“ von einer halben Seite, fährt mit den „obiter dicta aus Karlsruhe“ fort (III), sucht die Interessenkalküle bei den über die Mehrheit im Bundestag verfügenden Koalitionsparteien CDU, FDP und CSU und zusätzlich bei einigen Politikwissenschaftlern (IV), um schließlich auf den Seiten 36 bis 65 „Die Vorgaben der Verfassung für die Wahlrechtsreform im Lichte der Verfassungsrechtsprechung“ (V) zu behandeln und daraus Schlussfolgerungen für „Elemente einer verfassungskonformen Wahlrechtsnovelle“ abzuleiten (VI). Mit einem konkreten Gesetzesvorschlag schließt das Buch ab.

Da das Grundgesetz eine Festlegung auf ein bestimmtes Wahlssystem vermied, war es lange herrschende Meinung, der Gesetzgeber könne sich frei zwischen den beiden Grundwahlsystemen der Mehrheits- und Verhältniswahl entscheiden. *Meyer* sieht dagegen in der Mehrheitswahl in Einer-Wahlkreisen einen historisch überholten Typ der Repräsentation, „das Parlament als Versammlung von Lokalrepräsentanten“. Wenn das BVerfG in einer frühen Entscheidung die Mehrheitswahl dennoch „als unbedingt demokratisch“ bezeichne (S. 15), sei dies ein obiter dictum, etwas Dahergesagtes ohne Bedeutung für die Beurteilung der Gleichheitserfordernisse für das Verhältniswahlrecht. Ebenso seien Hinweise in späteren Urteilen auf das Grabenwahlssystem obiter dicta, ohne Folgen für den jeweiligen Urteilstenor.

Das Interessenkalkül einzelner Parteien an der Gestaltung des Wahlrechts tritt oft klar zu Tage. So ist die FDP am Zweistimmensystem interessiert, Union und SPD im Gegensatz zu den kleineren Parteien an Überhangmandaten, selbst wenn es sich dabei nur um „Hoffnungswerte“ handle (S. 24), die der Autor für die SPD in Zukunft als zweifelhaft einschätzt.

Wie aber steht es um das Interessenkalkül der Politikwissenschaftler, die die Vorstellungen des Autors vom Bundestagswahlrecht nicht teilen? Er wirft *Dieter Nohlen* vor, von „Regelungen, welche in anderen Staaten mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit für vereinbar gehalten werden, auf die Zulässigkeit auch unter dem Grundgesetz“ zu schließen (S. 28), oder er kritisiert, dass der „dem mehrheitsbildenden Wahlrecht anhängende Teil der Politikwissenschaft“ (S. 28) Erfordernisse an ein Wahlrecht aufstelle, die vom Wähler als Basis der Repräsentation weg zum Parlament und zur Regierungsbildung führen. Besonders kritisch geht der Autor mit der These von *Franz Urban Pappi* und *Michael Herrmann* um (Überhangmandate ohne negatives Stimmengewicht, ZParl 2010, S. 260 – 278), das deutsche Wahlsystem sei ein Mischwahlsystem mit dem eingebauten Strukturmerkmal von Überhangmandaten (S. 32 – 33). Immerhin hat der Verfasser dieser Besprechung von *Meyer* gelernt, dass das BVerfG schon in seiner ersten Entscheidung zu – in diesem Fall: externen – Überhangmandaten geurteilt hat: „Die mit der Zulassung von Überhangmandaten notwendig verbundene Differenzierung des Stimmgewichts findet in dem besonderen Anliegen der personalisierten Verhältniswahl ihren letztthin rechtfertigenden Grund“ (S. 38).

Mit diesem Zitat ist das Hauptkapitel V erreicht, in dem *Meyer* die Rechtsprechung des BVerfG im Hinblick auf Überhangmandate kommentiert. Für Politikwissenschaftler ist die Lektüre höchst lehrreich, denn man kann nachvollziehen, wie aus einem relativ offenen Beginn der Judikatur immer mehr Restriktionen für den Gesetzgeber formuliert werden, das heißt wie aus dem Verfassungstext, angewandt auf die jeweilige Klage, ein immer engeres Verfassungsgerichtsrecht entsteht. Der Autor arbeitet besonders klar den Unterschied zwischen internen und externen Überhangmandaten heraus. Erstere entstehen erst bei der Unterverteilung der Mandate, die den Parteien bundesweit nach den Zweitstimmen zustehen, auf die verbundenen Landeslisten und führen zum Problem des negativen Stimmgewichts. Wenn die Direktmandate einer Partei in einem Land die Zahl der ihr nach den Zweitstimmen zustehenden Mandate übersteigen, kann es dazu kommen, dass weniger Zweitstimmen in diesem Land der Partei ein Listenmandat in einem anderen Land erhalten helfen, das aber verloren ginge, wenn ein „überhängendes“ Mandat im Ausgangsland wegen einer erhöhten Zahl an Zweitstimmen zu einem „normalen“ Mandat würde. Extern werden Überhangmandate genannt, die bereits bei der Oberverteilung entstehen, wie die drei Überhangmandate der CSU 2009. Sie sind nicht mit dem verfassungswidrigen Makel des negativen Stimmgewichts behaftet. Aus *Meyers* Sicht bleibt dann noch der Makel des doppelten Stimmgewichts bei erfolgreichem Stimmensplitting – man verhilft mit der Erststimme zum Beispiel einem CDU-Kandidaten zum Wahlkreissieg und vermehrt mit der Zweitstimme die Chancen der FDP. Deshalb schlägt er erstens die Aufgabe des Zweitstimmensystems vor und damit eine diesbezügliche Rückkehr zum Wahlrecht für den ersten Bundestag 1949 und zweitens die gänzliche Abschaffung von Überhangmandaten durch Aberkennung von Erststimmenmandaten nach bestimmten Konditionen. Diese radikale Lösung begründet er auch empirisch. Da die Stimmen der früheren Großparteien CDU/CSU und SPD rückläufig seien, führen immer kleinere relative Mehrheiten zum Gewinn des Wahlkreismandats. Und wenn das Bundestagswahlrecht nun mal ein Verhältniswahlrecht sei, warum sollen die früheren Großparteien umso mehr mit Überhangmandaten belohnt werden, je weniger Zweitstimmen sie auf Dauer bekommen?

Die inzwischen Gesetz gewordene Lösung der schwarz-gelben Regierungsmehrheit wird nicht ernsthaft geprüft. Mit der Behandlung der Länder als geschlossene Wahlgebiete können zwar interne Überhangmandate verhindert werden, man würde damit aber „zum

Oktroi der Besatzungsmächte gegenüber dem Parlamentarischen Rat und den Ministerpräsidenten zurückkehren. Das widerspräche dem unitarischen Charakter des Bundestags“ (S.70). Im Umkehrschluss wären dann frühere deutsche Parlamente, deren Abgeordnete mit absoluter Mehrheit in Einer-Wahlkreisen gewählt wurden, Versammlungen von „Lokalrepräsentanten“ gewesen (siehe den „Unverstand im Wahlrecht“). Warum nur heißt es dann in der Verfassung des Norddeutschen Bundes und unverändert des Deutschen Reiches in Art. 29: „Die Mitglieder des Reichstags sind Vertreter des gesamten (sic!) Volkes und an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden“? Offensichtlich wird der Charakter des Parlaments nicht von der Technik der Wahl seiner Abgeordneten abhängig gemacht. Hier rächt sich der Einstieg in die Problematik mit dem „Unverstand im Wahlrecht“, der sich als durchsichtiges Argument zugunsten des Verhältniswahlrechts entpuppt.

Politikwissenschaftlern, die sich schnell über die Judikatur des BVerfG zu Überhangmandaten informieren wollen, kann das Hauptkapitel V zur Lektüre empfohlen werden, wenn sie Meyers Standpunkt, den sie nicht teilen müssen, dabei berücksichtigen. Für an Wahlsystemen allgemein interessierte Politikwissenschaftler sind andere Kapitel eher obiter dicta.

Franz Urban Pappi

### Bundespolitik und Landtagswahlen: Alltagsverständnis untermauert durch wissenschaftliche Analyse

*Völkel, Kerstin, Kai-Uwe Schnapp, Everhard Holtmann und Oscar W. Gabriel: Wähler und Landtagswahlen in der Bundesrepublik Deutschland (Studien zur Wahl- und Einstellungsforschung, Band 10), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2008, 489 Seiten, € 59,-.*

Sieben Landtagswahlen in Hamburg, Sachsen-Anhalt, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Berlin sowie auch noch in Nordrhein-Westfalen bestimmten 2011 das (partei-)politische Geschehen. Ohne Berücksichtigung der landesweiten oder regionalen Kommunalwahlen in allen Bundesländern könnte diese Studie zur Wahl- und Einstellungsforschung – wie schon die Dissertation der Mitherausgeberin Kerstin Völkel<sup>1</sup> von 2009 – aktuell die Auswirkungen der Bundespolitik auf die Landtagswahlen in einem Drittel, vielleicht der Hälfte der Bevölkerung untersuchen. Für die Politik ist die Antwort eindeutig: Baden-Württemberg stimmte über die schwarz-gelbe Bundesregierung und Deutschlands wirtschaftlich-technologisches Schicksal ab; Bremen als kleinstes Bundesland lief beim erwartbar klaren Ergebnis unter ferner liefen. Die Landtagswahlen in Niedersachsen und Bayern 2013 gelten für alle Politiker als klarer Hinweis auf die anschließende Bundestagswahl.

Für die Autoren ist die Lage nicht so klar. Uni sono trennen sie, auch aufgrund von US-Studien, die Wahlentscheidung jedenfalls der meisten Wähler für den Bundestag von

- 1 Kerstin Völkel, Reine Landtagswahlen oder regionale Bundestagswahlen? Eine Untersuchung des Abstimmungsverhaltens bei Landtagswahlen 1990-2006, Baden-Baden 2009; vgl. zu diesem Buch Ossip Fürnberg, Wahlverhalten bei Landtagswahlen: Gute Basis für weitere Forschung, in: ZParl, 41. Jg (2010), H. 4, S. 927 f.; kritisch Erich Röper, in: VR 2010, S. 359.