

Zum Gesetzentwurf zur Demokratisierung des Wahlrechts

Diskussionsgrundlage von Halina Wawzyniak (MdB), mit Aufnahme von Anregungen aus der Debatte in der AG Recht und dem AK VI der Bundestagsfraktion DIE LINKE und der Querschnittsarbeitsgemeinschaft Demokratisierung der Demokratie der Fraktion DIE LINKE

Ausgangspunkt

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom 3. Juli 2008 (2 BvC 1/07 und 2 BvC 7/07) den Gesetzgeber aufgefordert, bis zum 30. Juni 2011 das Wahlrecht zu ändern. Dem Bundesverfassungsgericht ging es vor allem um die Regelung des so genannten negativen Stimmgewichts.

Definition – negatives Stimmgewicht

Wenn bei Anwendung eines bestimmten Wahlsystems, mit einer einfachen (oder mehreren unabhängigen) Stimme(n), ein besseres Wahlergebnis für eine Partei zu einer schlechteren Sitzverteilung mit weniger Sitzen für diese Partei führt, bzw. ein schlechteres Wahlergebnis mit weniger Stimmen zu einer besseren Sitzverteilung mit mehr Sitzen für diese Partei führt, spricht man vom negativen Stimmgewicht. Eine Partei erhält in diesem Fall für die zusätzlichen Stimmen Sitze abgezogen, bzw. für fehlende Stimmen Zusatzsitze.

Ausgangspunkt für das so genannte negative Stimmgewicht sind die Überhangmandate. Überhangmandate entstehen, wenn eine Partei mehr Direktmandate gewinnt als ihr Sitze auf Grund des Zweitstimmenergebnisses bezüglich der Landesliste zustehen. Zweitstimmen, die ein zusätzliches Listenmandat bringen würden, nützen einer Partei mit Überhangmandaten innerhalb eines Bundeslandes nichts und werden deshalb auf ein anderes Bundesland verteilt. Dies rührt daher, dass nach dem bisherigen § 7 Bundeswahlgesetz die Landeslisten einer Partei als verbunden gelten. Die Verteilung der Sitze erfolgt nach der so genannten Ober- und Unterverteilung. Erstere errechnet die Sitze, die auf Grund der Zweitstimmen einer Partei zustehen. Bei der Unterverteilung werden dann die errungenen Sitze auf die Landeslisten verteilt, entsprechend den Zweitstimmenanteilen im jeweiligen Land. Von diesen Sitzen werden dann die errungenen Direktmandate abgezogen.

Im Urteil des Bundesverfassungsgerichtes wird dies wie folgt beschrieben:

„In der Presse wurde erläutert, dass die CDU bei einer Zweitstimmenanzahl von mehr als 41.225 Stimmen ein Mandat verlieren, bei einer niedrigeren Zweitstimmenzahl jedoch ein Mandat gewinnen könnte. Denn bei mehr als 41.225 Zweitstimmen würde sie zwar ein Listenmandat hinzugewinnen; da jedoch bereits nach dem vorläufigen Ergebnis vom Tag der Hauptwahl in Sachsen drei Überhangmandate gewonnen waren, würde ein zusätzliches Listenmandat für Sachsen nicht zum Tragen kommen. In Sachsen hätte sich somit nichts am Landes-Wahlergebnis geändert. Jedoch hätte die CDU insgesamt ein Mandat verloren. Dieser Mandatsverlust wäre in Nordrhein-Westfalen eingetreten, da die CDU in diesem Land

dann - nach einer erneuten Unterverteilung der Zweitstimmenergebnisse unter Berücksichtigung der Zweitstimmen des Wahlkreises 160 - einen zu geringen Nachkomma-Anteil erreicht hätte, um ein zusätzliches Mandat im Rahmen der Unterverteilung zu erlangen.“

Gesetzentwurf

Der vorliegende Gesetzentwurf stellt an verschiedenen Stellen eine grundlegende Änderung des bisherigen Wahlrechts dar. Der Gesetzentwurf lässt das so genannte Sitz-Zuteilungs-Verfahren (also die Berechnungsmethoden) außer Betracht.

Aktives und passives Wahlrecht ab 16 Jahre

Der Gesetzesentwurf enthält den Vorschlag, das Wahlrecht an die Vollendung des 16. Lebensjahrs zu knüpfen. Damit spricht sich der Gesetzentwurf explizit gegen ein Familienwahlrecht oder auch ein treuhänderisches Wahlrecht der Eltern aus. Beide Vorschläge sind aus Sicht der Autorin verfassungsrechtlich bedenklich. Artikel 38 GG schreibt die allgemeine, unmittelbare, freie, gleiche und geheime Wahl fest. Ein Familienwahlrecht, auch in der treuhänderischen Variante, würde aus Sicht der Autorin gegen die Gleichheit der Wahl verstoßen.

Wahlrecht für Menschen ohne Staatsbürgerschaft, die seit 5 Jahren in Deutschland leben

Dies entspricht einer Forderung, die seit langem in der linken Bewegung erhoben wird. Es ist nicht einsehbar, weshalb Bürger/innen, die ihren Lebensmittelpunkt in Deutschland haben, vom Wahlrecht ausgeschlossen sein sollten. Die Festlegung auf 5 Jahre ist nicht zwingend, vorstellbar wäre auch eine deutlich geringere Frist.

Mit der vorgeschlagenen Formulierung wird das Wahlrecht von der deutschen Staatsbürgerschaft entkoppelt. Dies erscheint angesichts der Debatten um die Änderung des Staatsangehörigkeitsrechtes erforderlich. Darüber hinaus würde eine Änderung des Staatsbürgerschaftsrechtes auch nicht alle mit der vorgeschlagenen Änderung angedachten Fälle erfassen.

Umstellung auf Verhältniswahl mit der Möglichkeit der Abgabe von drei Stimmen (3 mal 3 Modell)

Der Gesetzentwurf schlägt eine reine Verhältniswahl mit der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens vor. Die Direktmandate würden entfallen. Aus Sicht der Autorin ist dies der sicherste Weg auch die theoretische Entstehung von Überhangmandaten zu verhindern. Gleichzeitig wird der unitaristische Charakter des Wahlrechts bewahrt. Darüber hinaus ist dies ein Weg, der das Wahlverfahren einfacher und übersichtlicher macht.

Der Vorschlag sieht das "3 mal 3 Modell" vor, mittels dessen die Mandate für den Bundestag ausschließlich über Landeslisten vergeben werden. Die Wahlberechtigten haben dabei drei Stimmen. Für die Abgabe dieser drei Stimmen haben die Wahlberechtigten drei Möglichkeiten:

1. Es besteht die Möglichkeit, eine Liste anzukreuzen. Dann entfallen bei der Auszählung der Stimmen und der Berechnung der Mandatsverteilung diese Stimmen auf die jeweils ersten drei Bewerber/innen der jeweiligen Liste.
2. Die Wahlberechtigten verteilen ihre drei Stimmen innerhalb einer Liste. Ihnen wird somit ermöglicht auf die Reihenfolge der jeweiligen Liste Einfluss zu nehmen.
3. Die drei Stimmen werden auf Wahlbewerber/innen unterschiedlicher Listen verteilt.

In der juristischen Literatur werden weitere Lösungen debattiert. Von aktuellen Präferenzen anderer Parteien für eine dieser Lösungen ist bislang nichts bekannt. Zur Entscheidungsfindung werden diese Vorschläge kurz vorgestellt:

a) Berücksichtigung der Überhangmandate im Rahmen der Oberverteilung

Dies würde bedeuten, dass die Aufteilung der sog. Überhangmandate vor der Aufteilung der Mandate auf die Landeslisten vorgenommen werden würde, also im Rahmen der sog. Oberverteilung. Hier wird allerdings lediglich die Entstehung von Überhangmandaten begrenzt. Theoretisch könnten weiter Überhangmandate entstehen. Darüber hinaus würde hier der föderale Proporz (parteiinterner Länderproporz) verletzt. Dieser Vorschlag wurde von Bündnis 90/Die Grünen in der letzten Wahlperiode (BT-Drs. 16/11885) präferiert.

b) Grabenwahlsystem

Ein fester Teil der Mandate wird durch Mehrheitswahl vergeben, der andere feste Teil durch Verhältniswahl. Eine Verrechnung zwischen den Mandanten scheidet aus. Dabei werden unterschiedliche Modelle der Mandatsverteilung zwischen Mehrheits- und Verhältniswahlrecht debattiert. In der juristischen Literatur wird davon ausgegangen, dass bei einer Verteilung von 40% oder 33% aller Mandate über Direktmandate keine Überhangmandate entstehen. Als Kritik wird eingewandt, dass die Anzahl der Direktwahlkreise reduziert oder die Gesamtmandatszahl angehoben werden müsste. Alles in allem würde die personalisiert-territoriale Repräsentationskomponente reduziert werden. Darüber hinaus würde ein solches System die beiden großen Parteien privilegieren.

Alternativ dazu wird von einer juristischen Mindermeinung auch ein sog. Zweierwahlkreismodell debattiert. Dabei sollen zwei Direktmandate auf Basis der Erststimmen vergeben werden. Die Stimmenanteile aller Kandidaten einer Partei werden der Berechnung zugrunde gelegt und anschließend die Mandatszuteilung innerhalb einer Wahlkreisliste nach individueller Stimmzahl vorgenommen. Es kann durchaus bezweifelt werden, dass dieses Wahlsystem für den/die Wähler/in zu durchblicken ist.

c) Bundeslisten

Hierbei würde sich ergeben, dass jede Partei mit einer einheitlichen, gemeinsamen Liste auftreten würde. Die bundesweiten Parteien würden also nicht mit 16 (Landes-)Listen agieren, sondern mit einer Bundesliste. Dies würde wohl aber ein Problem für die Union bedeuten, weil die CSU dann auch in allen Bundesländern antreten müsste und die CDU auch in Bayern. Auch gegen diesen Vorschlag wird eingewandt, dass er einen Abbau des föderalen Proporzsystems bedeuten würde.

d) Verzicht auf die Listenverbindung nach § 7 Bundeswahlgesetz

Im Ergebnis würden hier mindestens ca. 80 getrennte Landeslisten (5 x 16) konkurrieren. Die Direktmandate würden auf die jeweilige Landeslisten angerechnet. Überhangmandate verbleiben, der Ausgleich über andere Landeslisten entfiel. Es wird geltend gemacht, dass bei dieser Lösung ein Restrisiko eines ungleichen Stimmgewichts verbleibt. Ausgeschlossen könne dies nur werden, wenn die jeweiligen Bundesländer als abgeschlossenes Wahlgebiet wahrgenommen werden würden, d.h. die auf ein Land entfallenden Mandate absolut bestimmt werden. Dieses Wahlsystem stünde aber im Widerspruch zum unitaristischen Charakter des Bundestages: der Wahlkörper sei eben nicht die vereinigten Landesvölker. Darüber hinaus bestünde in sog. sicheren Überhangländern die Chance, die Zweitstimme der zweitliebsten Partei zu geben.

Aufhebung des Parteienmonopols

Aus Sicht der Autorin ist das Privileg von Parteien zur Wahl antreten zu dürfen überholt. Die Kriterien für eine Partei, die im Bundeswahlausschuss zum Prüfungskriterium gemacht werden, sind zu willkürlich. Dabei geht es zum Beispiel um die Frage der „Ernsthaftigkeit der politischen Absichten“ oder die „Festigkeit der Organisation“. Aus Sicht der Autorin soll die Wahlteilnahme zukünftig allein von formalen Kriterien abhängig gemacht werden. Wenn eine Organisation die entsprechenden Unterschriften für eine Kandidatur zusammenbekommt, soll es dieser Organisation möglich sein, auch an der Wahl teilzunehmen. Der Gesetzesentwurf eröffnet somit auch Wählervereinigungen die Möglichkeit zur Bundestagswahl anzutreten, soweit sie die entsprechenden Unterschriften für einen Wahlantritt nachweisen können. Dieses Kriterium dürfte ausreichend sein, um Missbrauch zu verhindern.

Auflösung der Wahlausschüsse und alleinige gerichtliche Prüfung des Wahlverfahrens

Die Wahlausschüsse werden abgeschafft, ebenso die Wahlprüfung durch den Bundestag. Es ist mit demokratischen Grundsätzen nicht vereinbar, dass die etablierten Parteien über die Zulassung potenzieller Konkurrenz entscheiden, zumal in der Praxis der Bundeswahlausschuss eher ein „Abnick-Gremium“ der

Empfehlungen des Bundeswahlleiters ist. Vielmehr soll nun der Wahlleiter allein anhand formeller Kriterien Parteien und Wählervereinigungen zur Wahl zulassen und allein das Bundesverfassungsgericht die Prüfung von Einsprüchen übernehmen. Dies würde auch sicherstellen, dass vor der Wahl über die Einsprüche bei Nichtzulassung/begrenzter Zulassung entschieden werden würde.

Verbot der Wahl mit Wahlcomputern

DIE LINKE hat sich in der vergangenen Legislaturperiode deutlich gegen Wahlcomputer ausgesprochen. Aus Sicht der LINKEN sind mit Wahlcomputern die Wahlgrundsätze des Artikel 38 GG nicht gesichert, hier insbesondere die geheime Wahl. Deshalb enthält der Vorschlag nicht mehr die Möglichkeit, die Wahl mittels Wahlcomputern durchzuführen. Bei Stimmzettelwahlen in demokratischen Staaten ist der gesamte Wahlablauf, vom Aufstellen der Urne bis zur Ergebnisfeststellung, grundsätzlich öffentlich und damit verifizierbar. Beim Einsatz von Wahlcomputern werden wesentliche Schritte des Wahlablaufs in das Innere eines Gerätes verlegt und damit der öffentlichen Kontrolle entzogen. Die Integrität der Wahl hängt damit vom ordentlichen Funktionieren der Wahlcomputer und von deren Manipulationssicherheit ab und kann allenfalls noch von den wenigen Personen beurteilt werden, die mit der Prüfung von Wahlgeräten befasst sind.

Abschaffung der 5%-Hürde

Auch in der neueren juristischen Literatur gibt es Debatten um die 5%-Hürde. Die Abschaffung der 5%-Hürde ist eine alte Forderung zur Herstellung tatsächlicher Gleichwertigkeit der abgegebenen Stimmen.

Passives Wahlrecht für Straftäter/innen erleichtern

Das passive Wahlrecht für Straftäter/innen wird erleichtert. Derzeit folgt aus einer Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr aufgrund eines Verbrechens der Verlust, die Fähigkeit Rechte aus öffentlichen Wahlen für die Dauer von 5 Jahren (§ 45 Abs. 1 StGB) zu erwerben. Das bedeutet, dass ein Verurteilter der diese Kriterien erfüllt nach Entlassung aus dem Strafvollzug 5 Jahre nicht wählbar ist. Der Gesetzentwurf schlägt vor, den Verlust der Wählbarkeit allein an die Dauer der Freiheitsstrafe zu koppeln.

Darüberhinaus wird der § 10 Abs. 1 S. 4 Parteiengesetz gestrichen, der die Mitgliedschaft in einer Partei daran knüpft, dass die betreffende Person nicht auf Grund von Richterspruch das Wahlrecht oder die Wählbarkeit verloren haben. Aus Sicht der Autorin soll es aber auch diesen Menschen möglich sein, Mitglied einer Partei zu sein.

Call for Paper

Die Autorin und der Arbeitskreis der Fraktion sind an Zuschriften und Meinungen zu den Vorschlägen interessiert. Es ist beabsichtigt Ende September im Parteivorstand und im November in der Fraktion über die Vorschläge zu debattieren.

Ein abschließendes Urteil soll bis zum Ende des Jahres gebildet werden.
Zuschriften und Anmerkungen bitte an halina.wawzyniak@bundestag.de

Berlin, 13. Juli 2010