

Vorschlag für Grundzüge eines Gesetzentwurfes zur Demokratisierung des Wahlrechts

-Vorschlag für ein Positionspapier des Parteivorstandes-

Der Vorschlag basiert auf der im Juli verschickten Diskussionsgrundlage von Halina Wawzyniak (MdB) und nimmt Anregungen aus der Debatte in der AG Recht und dem AK VI der Bundestagsfraktion DIE LINKE sowie der Querschnittsarbeitsgemeinschaft Demokratisierung der Demokratie der Fraktion DIE LINKE und von Einzelpersonen auf. Der Vorschlag wurde mit Herrn Prof. Volker von Prittwitz debattiert. Der Vorschlag enthält Varianten zur Abstimmung im PV.

Warum steht ein politische Debatte zum Wahlrecht an?

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.

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.“

Prämissen der LINKEN bei der Wahlrechtsdebatte

DIE LINKE sieht mehr Veränderungsbedarf am Wahlrecht als allein an der Frage des negativen Stimmgewichts.

Das Wahlrecht muss demokratischer und einfacher werden, dabei den Verfassungsauftrag des Grundgesetzes (Art. 38 Abs. 1) ebenso beachten wie die die Vorgaben des Verfassungsgerichtes.

DIE LINKE geht mit der Prämisse in die Wahlrechtsreformdebatte, dass Bürger/innen mehr Einfluss auf die Wahl der Abgeordneten erhalten, mithin das Parteienmonopol bei der Bundestagswahl aufgehoben wird. Darüber hinaus soll der Grundsatz, dass jede Stimme gleich viel Gewicht haben soll gestärkt werden und das Verfahren für die Zulassung zur Wahl vereinfacht werden.

Deswegen schlägt DIE LINKE folgende Maßnahmen vor.

- a) Senkung des (aktiven und passiven) Wahlalters
- b) Wahlrecht für Einwohner/innen ohne deutsche Staatsbürgerschaft, die seit 5 Jahren legal in Deutschland leben
- c) Erhöhung des Einflusses der Bürger/innen auf die Wahl der Abgeordneten
- d) Aufhebung des Parteienmonopols bei der Aufstellung der Kandidierenden
- e) Abschaffung der 5%-Hürde
- f) Verbot von Wahlcomputern
- g) Auflösung der Wahlausschüsse und alleinige gerichtliche Prüfung des Wahlverfahrens
- h) Einführung des passives Wahlrecht für Straftäter/innen

Konkrete Vorschläge der LINKEN

Es liegt ein Gesetzentwurf vor, der bislang in der AG Recht und dem AK VI der Bundestagsfraktion debattiert wurde.

Der Gesetzentwurf lässt das so genannte Sitz-Zuteilungs-Verfahren (also die Berechnungsmethoden) außer Betracht.

a) 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 verfassungsrechtlich bedenklich. Artikel 38 GG schreibt die allgemeine, unmittelbare, freie, gleiche und geheime Wahl fest. Ein Familienwahlrecht, auch in der treuhänderischen Variante, würde gegen die Gleichheit der Wahl verstoßen.

Zumindest gegen das passive Wahlrecht ab 16 Jahre wird als Einwand geltend gemacht, dass dies Auswirkungen auf Schulbesuche und Ausbildungsverhältnisse hat und deshalb nicht unproblematisch ist.

Der Parteivorstand empfiehlt, dass der Gesetzentwurf das

a) aktive und passive Wahlrecht ab 16 Jahre enthalten

b) aktive Wahlrecht ab 16 Jahre enthalten

soll.

b) Wahlrecht für Menschen ohne deutsche Staatsbürgerschaft, die seit 5 Jahren legal in Deutschland wohnen

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

c) Erhöhung des Einflusses der Bürger/innen auf die Wahl der Abgeordneten

Der Gesetzentwurf schlägt hier die Umstellung auf Verhältniswahl mit der Möglichkeit der Abgabe von drei Stimmen (3 mal 3 Modell) vor. Damit ist eine reine Verhältniswahl mit der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens gemeint. Die Direktmandate würden entfallen. Dies dürfte der sicherste Weg sein um auch die theoretische Entstehung von Überhangmandaten zu verhindern. Gleichzeitig wird der unitaristische Charakter des Wahlrechts bewahrt. Das Wahlverfahren würde –nach anfänglichen Schwierigkeiten einfacher und übersichtlicher sein, der Einfluss der Bürger/innen auf die Wahl der Abgeordneten wird erheblich erhöht.

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.

Dieser Vorschlag ist auf die meiste Kritik gestoßen, Alternativen werden später aufgezeigt. Die Kritik bezog sich darauf, dass dieses Modell dazu führen könnte, dass insbesondere ländliche Regionen nicht ausreichend im Parlament berücksichtigt sind und darüber hinaus kein Ansprechpartner der Bundesebene für Probleme vor Ort vorhanden ist. Schliesslich wird eingewandt, dass vorliegende Modell würde unabhängigen Einzelpersonlichkeiten den potentiellen Weg ins Parlament versperren. Gleichzeitig wird ein zu großer Medialer Einfluss auf die Wahl befürchtet.

Alternativ zum vorgeschlagenen 3 mal 3 Modell wird vorgeschlagen:

- a) auszuschliessen, dass die drei Stimmen auf verschiedene Parteien verteilt werden, eine Verteilung ist nur innerhalb einer Partei zulässig
- b) eine Pflicht zur Abgabe der drei Stimmen zu normieren
- c) die Möglichkeit zu eröffnen einer Person drei Stimmen geben zu können.

Der Parteivorstand empfiehlt das Modell der Wahlhandlung, welches allein auf Zweitstimmen basiert und die Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens enthält. (*Bei Ablehnung Entscheidung für ein Modell im Punkt Alternativen*)

Der Parteivorstand präferiert das ursprünglich vorgeschlagene 3 mal 3 Modell. (*Bei Ablehnung, nachfolgende Abstimmung*)

Der Parteivorstand präferiert das 3 mal 3 Modell mit der Einschränkung, dass die 3 Stimmen lediglich wie folgt [a, b oder c] abgegeben werden können.

d) Aufhebung des Parteienmonopols

Das Privileg von Parteien zur Wahl antreten zu dürfen ist überholt. Gerade aktuelle Ereignisse zeigen, dass Parteien zunehmend nicht mehr allein in der Lage sind, die Interessen von Bürger/innen zu vertreten. Richtigerweise heißt es im Papier „Zum Motor für einen Politikwechsel werden“, dass sich Menschen von der Parteidemokratie abwenden, weil sie ihre Interessen durch diese nicht mehr vertreten sehen.

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“. Die Wahlteilnahme soll 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. Als Folge wäre zu beachten, dass Wählervereinigungen dann rechtlich den Parteien gleichgestellt werden müssten (Rechenschaftspflicht, Verbot durch BVerfG)

e) 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. Das Argument der Zersplitterung des Parlaments durch Beibehaltung der 5%-Hürde kann nicht überzeugen, ebensowenig das Argument die 5%-Hürde sei ein Mittel die Nazis aus dem Parlament

herauszuhalten. Nazis müssen politisch bekämpft werden, Einschränkungen auf der formalen Ebene sind nicht akzeptabel.

f) 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.

g) 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.

h) 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.

Hier wird alternativ vorgeschlagen, in besonderen Fällen von besonders schwerer Gewaltkriminalität eine begrenzte Nichtwählbarkeit vorzusehen.

Der Parteivorstand empfiehlt, das passive Wahlrecht für alle entlassenen Straftäter zuzulassen.

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. Auch diesen Menschen soll es möglich sein, Mitglied einer Partei zu sein.

Alternativen zum 3 mal 3 Modell

Die LINKE muss sich in jedem Fall im Rahmen der Wahlrechtsdebatte zur Frage verhalten, wie das negative Stimmgewicht ausgeschlossen werden soll.

Soweit die LINKE sich nicht dem 3 mal 3 Modell anschließen möchte, werden hier Alternativen vorgestellt, die in der Debatte sind.

a) Modell von Prof. Volker von Prittwitz

Prof. von Prittwitz (mit dem bereits ein Gespräch geführt wurde) hat als Leitüberlegung eine personalisierte Verhältniswahl mit 5% Hürde vorgeschlagen.

Nach seinem Modell werden 598 Abgeordnete gewählt, davon 299 in gleich großen Wahlkreisen. In jedem Wahlkreis stellt jede Partei zwei Wahlbewerber/innen auf. Neben den direkt gewählten Abgeordneten kommen diejenigen Wahlbewerber/innen in den Bundestag, die im parteiinternen Wahlkreisvergleich die höchsten Stimmenanteile auf sich vereinigen. Den Platz im Bundestag erhält der/die Wahlbewerber/in der Partei die im internen Vergleich zwischen den beiden Wahlbewerber/innen gewonnen hat.

Erreicht beispielsweise eine Partei 40 Direktmandate und hat nach dem Stimmenanteil Anspruch auf 80 Bundestagssitze werden diese auf die 40 Wahlbewerber/innen verteilt die in ihren Wahlkreisen den parteintern höchsten Stimmenanteil errungen wurden.

Der Nachteil des Modells liegt darin, dass nicht sichergestellt werden kann, dass jede Partei damit flächendeckend im Bundestag vertreten ist. Dem Einwand, dass die Landes- und Bundesebene nach diesem Vorschlag keinen Einfluss auf die Aufstellung von Wahlbewerber/innen hat begegnet von Prittwitz damit, dass die Parteien über ihre Satzungen regeln könnten, dass die Aufstellung von Wahlkreisbewerber/innen beispielsweise durch Landesparteitage erfolgen könne.

b) 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.

c) 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.

Wiederum alternativ gibt es den Vorschlag bei einer festgelegten Anzahl von Mandaten über Direktmandate und über Listenmandate eine Verrechnung dergestalt vorzunehmen, dass errungene Direktmandate durch Listenmandate ergänzt werden, soweit dies dem prozentualen Zweitstimmenergebnis entspricht. (Beispiel: 350 Mandate über Direktmandate und 350 Mandate über Liste. Gibt es für ein Bundesland 12 Direktmandate und gewinnt eine Partei davon 4 sind dies 33,33%. Wenn bei der Landesliste nur 28% erreicht werden, werden Listenmandate aufgefüllt bis 33,33%)

d) 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 Proporz bedeuten würde.

Der Parteivorstand hat in seiner ersten Debatte zum Wahlrecht am 30. Oktober dieses Modell schon verworfen.

e) 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.

Inoffiziell ist bekannt, dass dieses Modell wohl von den Unionsfraktionen favorisiert wird.

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.

Der Parteivorstand empfiehlt der Fraktion für den Fall, dass eines der genannten Modelle im Bundestag zur Abstimmung, steht sich für das Modell [...] zu entscheiden.

Europawahlrecht

Auf europäischer Ebene steht ebenfalls eine Novellierung des Wahlrechts an. Vermutlich wird diesbezüglich Ende Juni 2011 ein Vorschlag unterbreitet werden. Die LINKE bringt sich in die Debatte ein.

Berlin, 4. November 2010