

Hans Meyer: Die Zukunft des Bundestagswahlrechts: Zwischen Unverständnis, obiter dicta, Interessenkalkül und Verfassungsverstoß, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2010, 114 S., EUR 32,-.

Die anzuzeigende Monographie hat durch die aktuellen Ereignisse eine Brisanz erhalten, die Hans Meyer, zweifellos einer der Granden des deutschen Wahlrechts, wohl kaum vorausgesehen haben mag: Lässt es doch die politische Klasse sehenden Auges zu, dass die vom Bundesverfassungsgericht mehr als großzügig bemessene Frist von drei (!) Jahren zur Reform des Bundestagswahlrechts¹ verstreicht und sich der Deutsche Bundestag am letzten Tag der Frist gerade einmal mit einem Gesetzentwurf der Regierungsfractionen, noch dazu in Erster Lesung, befasst. Auslöser des Korrekturbedarfs war das sog. negative Stimmgewicht, das Phänomen also, dass nach dem bisherigen Bundestagswahlrecht ein Zuwachs an Stimmen zu einem Verlust an Mandaten führen kann (und umgekehrt). Das ist allerdings nicht der alleinige, ja nicht einmal der zentrale Gegenstand der Streitschrift. Vielmehr geht es ihrem Verfasser primär um einen Angriff auf das Phänomen der Überhangmandate. Gewiss: Überhangmandate sind notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung des negativen Stimmgewichts (S. 59). Die Verfassungswidrigkeit des negativen Stimmgewichts dient jedoch eher als ein Hebel, um die denkbar knapp ausgefallene 4:4-Entscheidung zu den Überhangmandaten² – Meyer stand in dem Verfahren auf Seiten der unterlegenen niedersächsischen Landesregierung – zu revidieren.

Die gegen die Überhangmandate gerichtete Tendenz wird schon im ersten Teil („Der Unverständnis im Wahlrecht“, S. 8 ff.) deutlich erkennbar. Meyer präsentiert hier seine bereits in der ersten Auflage des Handbuchs des Staatsrechts vertretene These, wonach der Wahlgesetzgeber das Wahlsystem nicht frei festlegen könne – allerdings in etwas anderem Gewande: Zentrales Argument ist ihm nunmehr der Funktionswandel, den die politischen Wahlen seit dem 19. Jh. durchgemacht haben. Die Mehrheitswahl sei das ideale Wahlsystem gewesen, „solange das Parlament die Vertretung lokaler Einheiten“ gewesen sei. Durch das Aufkommen der politischen Parteien habe der Wahlkreis aber „als die politische Einheit für die Parlamentswahl notwendig seine dominierende Bedeutung“ verloren (S. 11 f.). Damit ist die Mehrheitswahl für Meyer verfassungsrechtlich (hinreichend) desavouiert. Dem vermag der Rezensent nicht zu folgen: Lässt sich doch nicht darüber hinwegsehen, dass Art. 38 GG in bewusstem Gegensatz zur Weimarer Reichsverfassung gerade *keine* verfassungsrechtlichen Festlegung hinsichtlich des Wahlsystems trifft. Zudem erscheint der Bedeutungsverlust, den Meyer den Wahlkreisen attestiert, doch allzu weitgehend. Durch die anfängliche Festlegung sind die Weichen freilich klar gestellt: Wer Mehrheits- und Verhältniswahl nicht als zwei im Prinzip gleichberechtigte Wahlsysteme akzeptiert, sondern die Mehrheitswahl als rechtfertigungsbedürftige Abweichung betrachtet, der wird sich schwer tun, hierfür Argumente zu finden.

¹ BVerfGE 121, 266.

² BVerfGE 95, 335.

In dem nächsten Abschnitt untersucht Meyer – wie nicht anders zu erwarten: kenntnisreich und feinsinnig – „obiter dicta aus Karlsruhe“ (S. 15 ff.). In der Tat konnte sich das Bundesverfassungsgericht zur (reinen) Mehrheitswahl wegen des in der Bundesrepublik geltenden Wahlsystems stets nur in obiter dicta äußern. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Beobachtung Meyers, dass auch der Rekurs auf die Mehrheitswahl in BVerfGE 95, 335 durch die vier das Urteil tragenden Richter mit der Mehrheitswahl im eigentlichen Sinne nichts zu tun hat: Denn die Direktwahlmandate des deutschen Wahlrechts dienen nicht wie sonst bei der Mehrheitswahl der Schaffung stabiler Mehrheiten, sondern vielmehr der (Vor-)Auswahl der Listenbewerber. „Man setzt [...] also die Technik, nicht die Idee der Mehrheitswahl ein.“ (S. 17). Überzeichnet erscheint demgegenüber der Gegensatz zur Entscheidung BVerfGE 97, 31, in der ein Nachrücken in die Überhangmandate von demselben Senat einstimmig für verfassungswidrig befunden wurde. Meyer sieht hier die Position der vier seinerzeit obsiegenden Richter „ebenso still wie vollständig geräumt“ (S. 18).

Nicht weniger interessant liest sich im nachfolgenden Kapitel „[d]as Interessenkalkül bei der Gestaltung wie bei der wissenschaftlichen Bewertung des Wahlrechts“ (S. 21 ff.). Es leuchtete unmittelbar ein, dass bei den großen Volksparteien als den Profiteuren der Überhangmandate die Interessenlage eine andere ist als bei den kleineren Parteien. Hierauf soll vorliegend nicht näher eingegangen werden, um das eigentliche Kernkapitel, überschrieben mit „Die Vorgaben der Verfassung für die Wahlrechtsreform im Lichte der Verfassungsrechtsprechung“ (S. 36 ff.), hinreichend würdigen zu können. Diesbezüglich arbeitet Meyer mit äußerster Klarheit den Unterschied zwischen den sog. internen und externen Überhangmandaten heraus: Erstere sind „unechte“ Überhänge (S. 43), indem der Überhang lediglich auf Landesebene, nicht aber im Hinblick auf das bundesweite Gesamtergebnis existiert. Nur bei den externen Überhangmandaten kommt es zu Überhängen im eigentlichen Sinne. Während nun die erste einschlägige Entscheidung in BVerfGE 7, 63 allein die externen Überhangmandate zum Gegenstand hatte, betreffen die Folgejudikate jeweils interne Überhangmandate. Dass sich das Bundesverfassungsgericht in diesen Entscheidungen gleichwohl auf BVerfGE 7, 63 bezieht, wird von Meyer zutreffend kritisiert (S. 38). Völlig berechtigt erscheint auch die Kritik an der Berufung auf das Bayerische Landeswahlgesetz in BVerfGE 95, 335/357, da es sich bei der bayerischen Regelung um externe, nicht um interne Überhangmandate handelte (S. 42). Intensiv diskutiert Meyer die Qualifikation der internen Überhangmandate (S. 43 ff.): Handelt es sich um Direkt- oder um Listenmandate? Wenig überraschend – und mit beachtlichen Argumenten – schließt sich Meyer der letztgenannten Auffassung an, welche schon von den vier dissentierenden Richter in BVerfGE 95, 335/379 vertreten worden war. Äußerst anregend lesen sich auch die Ausführungen zu der Parallele zwischen der 5 %-Hürde und den Überhangmandaten in der Argumentation der die Entscheidung tragenden Richter³: In der Tat sind beide Phänomene nicht vergleichbar, denn die stabilisierende Funktion der 5 %-Klausel kommt den Überhangmandaten nicht – je-

³ BVerfGE 95, 355/366.

denfalls nicht notwendig – zu, können diese doch Mehrheiten sowohl stabilisieren als auch vermindern oder im Extremfall sogar beseitigen (S. 52 f.). Dass Meyer bei seiner verfassungsrechtlichen Analyse erst nach über 20 Seiten auf das negative Stimmgewicht zu sprechen kommt und diesem gerade einmal dreieinhalb Seiten widmet (S. 59 ff.), zeigt, wie sehr die Problematik der Überhangmandate im Zentrum der vorliegenden Streitschrift stehen.

Was ist zu tun? Meyer diskutiert im Anschluss „Elemente einer verfassungskonformen Wahlrechtsnovelle“ (S. 66 ff.) und spricht sich dabei gegen einen „rabiatischen Systemwechsel“ und für die Fortführung der jetzt 60jährigen Tradition aus, „soweit sie sich bewährt hat“ (S. 66). Seine Ausführungen belegen vor allem eines: Wie schwierig es sein wird, das Phänomen des negativen Stimmgewichts zuverlässig zu beseitigen. Als erste Alternative nimmt Meyer die Beseitigung der internen Überhangmandate in den Blick. Das einfachste Mittel hierzu – die „gewonnenen Direktmandate der Partei [bereits] bei der Oberverteilung“ abzuziehen mit der Folge, dass die „Verteilungsprobleme zwischen Landeslisten einer Partei [...] nicht mehr zu Lasten der konkurrierenden Parteien gelöst [würden], [...] sondern zu Lasten von Landeslisten der eigenen Partei“ (S. 69), wird von ihm allerdings wegen der widerstreitenden Interessen der CDU nicht weiter verfolgt. Eine andere Alternative bestünde darin, die Möglichkeit der Listenverbindungen gemäß § 7 BWahlG ganz zu streichen und, zusätzlich hierzu, die Länder zu „absolut abgeschlossenen Wahlgebieten“ zu machen. Das hätte den Effekt, dass nur noch externe Überhangmandate entstünden. Meyer sieht hierin indes einen Widerspruch zum „unitarischen Charakter des Bundestages“ (S. 70). Das überzeugt aus Sicht des Rezensenten nicht, denn die Schaffung abgeschlossener Wahlgebiete erfolgte lediglich aus wahltechnischen Gründen, nicht um „Landesvölker zum konstitutiven Element der Wahl“ zu machen (S. 71). Zutreffend ist allerdings der Hinweis, dass dann Probleme mit der 5 %-Klausel entstünden, da die Überwindung der Sperrklausel konsequenterweise auf die Landes- und nicht wie bislang auf die Bundesebene bezogen ermittelt werden müsste (S. 71). Sodann wendet sich Meyer der Eliminierung des doppelten Stimmgewichts zu (S. 72 ff.). Interessant ist hier die Beobachtung, dass die große Zahl an Überhangmandaten für die Unionsparteien bei den Bundestagswahlen 2009 keineswegs mit einem Stimmenzuwachs, sondern im Gegenteil mit deren schlechten Abschneiden bei den Zweitstimmen zusammenhing. „Je schlechter [eine] Partei [bei den Zweitstimmen] abschneidet, umso sicherer sind Überhangmandate, wenn die Partei nur die relative Mehrheit in möglichst vielen Wahlkreisen erzielt“ (S. 75 f.). Dem Argument Meyers, dass es durch den Bindungsschwäche der großen Volksparteien zu einer Veränderung im Tatsächlichen gekommen ist, die eine verfassungsrechtliche Neubewertung der Überhangmandate erfordert, wird man sich kaum verschließen können.

Meyer verteidigt alsdann seinen bereits an anderer Stelle gemachten Vorschlag, externe Überhangmandate durch das „Ausscheiden des Direktkandidaten, der mit dem prozentual schwächsten Anteil die relative Mehrheit in seinem Wahlkreis gewonnen hat“, zu vermeiden (S. 83). Dem Protest, den dieser Vorschlag in der Literatur hervorgerufen hat, schließt sich der Rezensent an. Das Argument Meyers, ein solcher Wahlbewerber habe eben nicht die gesetzten Bedingungen für einen Wahlkreissieg erfüllt (S. 84), erscheint allzu formal. Als weitere Alternative steht

die Kompensation von Überhangmandaten durch Ausgleichsmandate für die anderen Parteien zur Disposition, allerdings nur um den Preis eines übermäßigen Anwachsens des Bundestages (S. 86 f.) – das jüngste Urteil des schleswig-holsteinischen Verfassungsgerichts zur entsprechenden landesrechtlichen Regelung⁴ spricht hier eine deutliche Sprache. Die ebenfalls denkbare Reduzierung der Zahl an Direktwahlkreisen (S. 87 f.) würde sich erst bei einer erheblichen Quote von ca. einem Drittel bemerkbar machen und wäre wegen der beträchtlichen Vergrößerung der Wahlkreise für die Bewerber nicht vermittelbar.

Der Vorschlag, den Meyer schlussendlich für ein „verfassungskonformes, systemwahrendes und zugleich faires Wahlsystem“ präsentiert (S. 94 ff.), lautet wie folgt: (1.) Aufgabe des Zweistimmensystems, indem die für einen Wahlkreisbewerber abgegebene Stimme zugleich für die Landesliste der Partei zählt, welcher der Bewerber angehört. Hierdurch wird das Phänomen des Stimmensplittings – eine der Hauptursachen für das Entstehen von Überhangmandaten – eliminiert. Damit allein ist freilich die Gefahr des Entstehens von Überhangmandaten noch nicht gebannt. Hinzu tritt vielmehr (2.) eine „möglichst schonende“ Reduzierung der Direktmandate. Meyer modifiziert hier seinen bereits oben wiedergegebenen Vorschlag, bei Entstehen von Überhangmandaten die relativ schwächsten Direktmandate zu streichen. Stattdessen sollen die relativ schwächsten Direktmandate nur dann entfallen, wenn konkurrierende Wahlkreisbewerber aus demselben Wahlkreis über die Liste ein Mandat erhalten haben. Verbleibende Überhänge sollen um Personen reduziert werden, die aus dem entsprechenden Wahlkreis kommen, ohne dort kandidiert zu haben (S. 96 f.). Dieses Modell, das Meyer mit Modifikationen von den Politikwissenschaftlern *Oelbermann*, *Pukelsheim*, *Rossi* und *Ruff* übernimmt, überzeugt insofern eher, als die Repräsentanz aller Wahlkreise im Deutschen Bundestag sichergestellt wird. Zudem macht dieser Vorschlag mit dem Begriff der „personalisierten Verhältniswahl“ Ernst, indem Direkt- und Verhältniswahl nicht mehr wie bislang als zwei nebeneinander stehende Wahltechniken behandelt, sondern verbunden angewandt werden (S. 90).

Dass sich die Politik diesen Vorschlag Meyers zu eigen machen wird, erscheint allerdings mehr als unwahrscheinlich. Der Gesetzentwurf der Regierungsfractionen (BT-Drs. 17/6290), der freilich erst nach Abfassung der vorliegenden Rezension in den Deutschen Bundestag eingebracht wurde und hier daher nicht weiter berücksichtigt werden konnte, bestätigt diese Vermutung. Zu verlockend sind die Vorteile, die das Entstehen von Überhangmandaten mit sich bringen. Unabhängig davon hat Meyer eine Streitschrift im wahrsten Sinne des Wortes vorgelegt – pointiert formuliert, feinsinnig argumentierend, nicht zuletzt: mit Gewinn zu lesen.

Marten Breuer

⁴ 1 LVerfG 1/10.

