



Beilage zur Wochenzeitung

Das Parlament

22. Dezember 2003

Aus Politik und Zeitgeschichte

3 Eckhard Jesse

**Reformvorschläge zur Änderung
des Wahlrechts**

12 Volker von Prittwitz

Vollständig personalisierte Verhältniswahl

Reformüberlegungen auf der Grundlage eines Leistungsvergleichs
der Wahlsysteme Deutschlands und Finnlands

21 Joachim Behnke

Von Überhangmandaten und Gesetzeslücken

29 Andreas M. Wüst

**Das Wahlverhalten eingebürgerter Personen
in Deutschland**

B 52/2003



Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.

Redaktion:

Dr. Katharina Belwe
Hans-Georg Golz
Dr. Ludwig Watzal
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Hans G. Bauer
Telefon: (0 18 88) 5 15-0

Internet:

www.das-parlament.de
E-Mail: apuz@bpb.de

Druck:

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main

Vertrieb und Leserservice:

Die Vertriebsabteilung
der Wochenzeitung **Das Parlament**,
Frankenallee 71 – 81,
60327 Frankfurt am Main,
Telefon (0 69) 75 01-42 53,
Telefax (0 69) 75 01-45 02,
E-Mail: parlament@fsd.de,
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung **Das Parlament**
einschließlich Beilage zum Preis
von Euro 9,57 vierteljährlich,
Jahresvorzugspreis Euro 34,90
einschließlich Mehrwertsteuer;
Kündigung drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammel-
mappen für die Beilage
zum Preis von Euro 3,58
zuzüglich Verpackungskosten,
Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen
in der Beilage

Aus Politik und Zeitgeschichte
stellen keine Meinungsäußerung
des Herausgebers dar;
sie dienen lediglich der
Unterrichtung und Urteilsbildung.
Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke
hergestellt werden.

ISSN 0479-611 X

Editorial

■ Wahlen stellen die unmittelbare Form politischer Partizipation des Bürgers in der parlamentarischen Demokratie dar. Sie dienen der Ermittlung des Volkswillens, der sich im Parlament anhand von Mandaten manifestiert. Demokratischen Wahlen sind Gemeinsamkeiten eigen: das allgemeine Wahlrecht, die Gleichwertigkeit jeder Stimme, die direkte und geheime Stimmabgabe sowie der offene Wettbewerb der politischen Parteien. Insbesondere in den fünfziger und sechziger Jahren hat es immer wieder Forderungen nach einer Reform des Wahlrechts gegeben. Sie waren von der Sorge um die Stabilität der Regierungen und die Möglichkeit demokratischer Regierungswechsel bestimmt. Diese Bedenken sind im Lauf der Zeit durch das Verhältniswahlrecht weitgehend ausgeräumt worden. Diskussionen über die Einführung eines Mehrheitswahlrechts, etwa in der Zeit der Großen Koalition, waren nach der Bildung der ersten sozialliberalen Bundesregierung schnell Geschichte. Jede Initiative, die sich heute für das Mehrheitswahlrecht ausspricht, hat mit dem heftigsten Widerspruch der Liberalen und der Grünen zu rechnen.

■ Seit 1949 herrscht in Deutschland das personalisierte Verhältniswahlrecht. Trotz des bisherigen Erfolges dieses Wahlmodus werden immer wieder Forderungen nach seiner Reform erhoben. *Eckhard Jesse* stellt die bisherigen Änderungen vor, die von einer Verschärfung der Fünfprozentklausel, der Einführung des Zweitstimmensystems und der Briefwahl bis zur Senkung des Wahlalters reichen, und diskutiert diverse Wahlrechtsreformvorschläge wie die Einführung des Wahlrechts von Geburt an, die Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre, die Abschaffung oder Absenkung der Sperrklausel sowie die Abschaffung der Alternativklausel und des Zweitstimmensystems. Sein Fazit lautet: Es besteht

kein zwingender Zusammenhang zwischen der prinzipiellen Notwendigkeit einer Reform und der Aussicht, dass sie auch zustande kommt.

■ Dass das personalisierte Verhältniswahlrecht nicht perfekt ist, zeigen die Beiträge von *Volker von Prittitz* und *Joachim Behnke*. Beide Autoren weisen auf Unzulänglichkeiten hin, deren Behebung sich positiv auf die Legitimität des politischen Systems auswirken würde. So vergleicht *von Prittitz* das deutsche mit dem finnischen Wahlsystem und kommt zu dem Ergebnis, dass der finnische Wahlmodus dem deutschen in Bezug auf Partizipation, soziale Repräsentation und Nachvollziehbarkeit überlegen ist. Der Autor plädiert für eine „Vollständig personalisierte Verhältniswahl“. *Behnke* weist auf ein gravierendes Problem unseres Wahlrechts hin: die Überhangmandate. Sie bergen die Gefahr in sich, das Wahlergebnis maßgeblich zu beeinflussen, so seine These. Überhangmandate fallen in einem Bundesland an, in dem die Anzahl der direkt gewonnenen Mandate einer Partei höher ist als die Anzahl der Mandate, die ihr nach ihrem Zweitstimmenanteil zustehen würden. Dieser institutionelle Mangel des Wahlsystems sollte nach Meinung des Autors korrigiert werden.

■ Ebenso wichtig wie der Wahlrechtsmodus ist die Frage nach dem Wahlverhalten der Bürger. Eine Lücke in der Wahlforschung ist mit der Untersuchung von *Andreas M. Wüst* über das Wahlverhalten eingebürgerter Personen in Deutschland geschlossen worden. Der Autor kommt zu dem Schluss, dass die politischen Präferenzen dieser Personengruppe prägnant sind: So wählen Aussiedler aus Russland und Osteuropa überwiegend die Unionsparteien, wohingegen eingebürgerte Ausländer, insbesondere Türken, SPD und Grüne bevorzugen.

Ludwig Watzal ■

Reformvorschläge zur Änderung des Wahlrechts

Einleitung

Die Bundesrepublik Deutschland ist ungeachtet mancher Aufregetheiten ein stabiles Gemeinwesen. Die Anhänger des Mehrheitswahlsystems, die in den fünfziger und sechziger Jahren auf eine Änderung des Wahlmodus drängten, sind seit mehr als drei Jahrzehnten größtenteils verstummt. Ein Grund dafür liegt in folgendem Umstand: Was sie gefordert hatten (u. a. Stabilität der Regierungen; gemäßigte Parteien; faktische Wahl der Regierung durch das Volk ohne Koalitionshandel; Regierungswechsel in gewissen Abständen), war weitgehend auch unter den Bedingungen der Verhältniswahl eingetroffen. Daneben spielten pragmatische Überlegungen eine Rolle. Wer als Politiker für ein mehrheitsbildendes Wahlsystem votiert, bringt die Liberalen und die Grünen gegen sich auf – Parteien, die dann kaum eine Chance auf den Gewinn eines Direktmandats hätten, auch bei einer Halbierung der Größe der Wahlkreise.¹

Wurde das 1949 eingeführte personalisierte Verhältniswahlrecht im Kern nicht geändert (das trifft auch für die Länder zu, deren Wahlrechtsregelungen sich nur geringfügig voneinander unterscheiden),² so gab es eine Reihe von Modifikationen des Wahlgesetzes. Und immer wieder sorgen Vorschläge zur Änderung einzelner Bestimmungen für Aufmerksamkeit, so die jüngst initiierte fraktionsübergreifende Bundestagsdrucksache *Mehr Demokratie wagen durch ein Wahlrecht von Geburt an*. In ihr fordern 46 Bundestagsabgeordnete die Bundesregierung zur Vorlage eines Gesetzentwurfes auf, der ein Wahlrecht von der Geburt an vorsieht.³ Dieses würden bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres die Eltern für die Kinder

treuhänderisch ausüben. Der Vorschlag soll Anlass sein, sich damit und mit anderen Reformanregungen eingehend zu befassen.

Weniger Furore machte die Kritik daran, dass die Zweitstimmen derjenigen Wähler, die bei der Bundestagswahl mit ihrer Erststimme für die beiden erfolgreichen Kandidaten der PDS votierten, berücksichtigt wurden. (Auf diese Weise kam die SPD zu einem Vorsprung von 6 027 Stimmen vor der Union. Ohne die umstrittenen Stimmen hätte die Union mit einigen tausend Stimmen vorn gelegen).⁴ Dabei hatte das Bundesverfassungsgericht in einem Beschluss von 1988 auf die „Regelungslücke“ hingewiesen. Zwar seien die Zweitstimmen derjenigen Wähler ungültig, die mit ihrer Erststimme parteilosen Wahlkreisbewerbern oder Kandidaten einer Partei ohne Landesliste in dem betreffenden Land ein Direktmandat ermöglicht haben. Jedoch würden die Zweitstimmen derjenigen Wähler berücksichtigt, die mit ihrer Erststimme in einem oder zwei Wahlkreisen Kandidaten einer – an der Fünfprozenthürde gescheiterten – Partei zum Erfolg verholfen haben. Hier fehle es an Konsequenz. „Der Gesetzgeber wird im Blick auf die im Wahlrecht in besonderem Maße gebotene Rechtsklarheit zu erwägen haben, § 6 Abs. 1 Satz 1 BWG entsprechend zu ergänzen.“⁵ Freilich unterließ der Gesetzgeber diese Ergänzung. Als bei der Bundestagswahl 2002 die PDS mit zwei Direktmandaten an der Fünfprozenthürde gescheitert war, wurden die Zweitstimmen derjenigen Wähler, die mit ihrer Erststimme für Petra Pau und Gesine Lötzsch votiert hatten, mitgezählt obwohl die Rechtsprechung des Gerichts dies keineswegs nahe legt.⁶ Da SPD und Grüne im Wahlprüfungsausschuss entsprechende Einsprüche zurückgewiesen hatten,⁷ dürften die Beschwerde-

1 Nach 1957 gewann die FDP nur ein Direktmandat (im Jahr 1990 durch Uwe Lühr), und Bündnis 90/Die Grünen erlangte bisher erst ein einziges Direktmandat (im Jahr 2002 durch Christian Ströbele).

2 Vgl. Heinrich Pehle, Ist das Wahlrecht in Bund und Ländern reformbedürftig? Eine Bilanz seiner Mängel und Ungeheimheiten nach 50 Jahren, in: *Gegenwartskunde*, 48 (1999), S. 233–256. Im Jahr 2004 findet zum ersten Mal – in Hamburg – ein Volksentscheid über die Reform des Landtagswahlrechts statt. Die Initiatoren des Volksbegehrens „Mehr Bürgerrechte – Ein neues Wahlrecht für Hamburg“ fordern u. a. Mehrmannwahlkreise und mehrere Stimmen für jeden Wähler.

3 Vgl. Bundestagsdrucksache 15/1544 vom 11. 9. 2003, insbes. die Ausführungen in Abschnitt III.2.

4 Freilich wäre die SPD dank des Gewinns von vier Überhangmandaten (CDU: ein Überhangmandat) die stärkste Fraktion geblieben und hätte weiterhin das Amt des Bundespräsidenten gestellt.

5 Beschluss des Zweiten Senats vom 23. 11. 1988 – 2 BvC 3/88 –, S. 6.

6 Vgl. Joachim Peter, Wahlergebnis: Union will offenbar Verfassungsklage anstrengen, in: *Die Welt* vom 10. 10. 2002; ders., Union legt Beschwerde gegen Wahlergebnis ein, in: ebd. vom 11. 10. 2002; Friedrich Karl Fromme, Ist die SPD zu Recht die stärkste Fraktion?, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 30. 12. 2002.

7 Vgl. Joachim Peter, Zählverfahren der Wahl 2002 nicht korrekt?, in: *Die Welt* vom 14. 10. 2003; ders., Prüft Karlsruhe die Bundestagswahl?, in: ebd. vom 24. 10. 2003.

fürer eine Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht einlegen. Wie das Beispiel zeigt, steckt der Teufel im (Wahlrechts-)Detail.

Der Beitrag gibt zunächst eine Übersicht zu Wahlrechtsänderungen, also zu Reformvorschlägen, die Praxis geworden sind. Berücksichtigung finden dabei nur die wichtigsten: die Verschärfung der Sperrklausel, die Einführung des Zweistimmensystems, die Etablierung der Briefwahl und die Senkung des Wahlalters auf 18 Jahre. Im Anschluss daran geht es um (relevante) Wahlrechtsreformvorschläge, die in der Öffentlichkeit auf ein größeres Echo stoßen, um sinnvolle und weniger sinnvolle: die Einführung des Wahlrechts von Geburt an, die Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre, die Abschaffung oder die Senkung der Sperrklausel, die Abschaffung der Überhangmandate, der Alternativklausel und des Zweistimmensystems. Welche Kriterien werden zugrunde gelegt, damit eine Reform als „sinnvoll“ gelten kann? In Anlehnung an die Überlegungen von Winfried Steffani zu Parlamentsreformen handelt es sich um die Elemente von „Effizienz“, „Transparenz“ und „Partizipation“⁸. Wer eine Bestimmung zu eliminieren oder eine neue einzuführen gedenkt, hat die Beweislast. Die Frage der Bewertung wird ergänzt durch die Frage nach den (mutmaßlichen) Auswirkungen der Reform.

Wahlrechtsänderungen

Vielzahl der Wahlrechtsänderungen

Galt das erste Bundeswahlgesetz nur für die erste und das zweite Wahlgesetz lediglich für die zweite Bundestagswahl, so wurde 1956 nach heftigen Auseinandersetzungen ein Wahlgesetz verabschiedet, das in seinen Wesenszügen trotz zahlreicher Modifikationen im Einzelnen bis heute unverändert gültig ist.⁹ Die meisten der über 80 Modifikationen seit 1949 waren eher technischer Natur. Zu den winzigen Änderungen, die zur Bundestagswahl 2002 in Kraft getreten sind, zählen etwa der Verzicht auf die Auslegung der Wählerverzeichnisse ebenso wie der auf die Verwendung des

Wahlumschlages bei der Wahl im Wahllokal. Eine Reihe von ihnen beeinflusste freilich die Zusammensetzung des Bundestages.

Zu den Reformen gehörten u. a. die Abschaffung von Nachwahlen (1953) beim Ausscheiden eines Wahlkreisabgeordneten aus dem Parlament – nach Wilhelm Hennis „eine der bedauerlichsten verfassungspolitischen Maßnahmen der Nachkriegszeit“¹⁰. Seit der Bundestagswahl von 1953 liegt die Zahl der Wahlkreisabgeordneten bei 50 Prozent (zuvor 60 Prozent), seit der von 1957 ist den Parteien eine Verbindung ihrer Landeslisten gestattet. Die Zahl der Bundestagsabgeordneten wurde immer wieder geändert. Betrug sie – jeweils ohne Überhangmandate – 1949 noch 400 (ohne die nicht voll stimmberechtigten Berliner Abgeordneten, von denen es erst acht gab, später 19 [ab 1952] und schließlich 22 [ab 1953] bis 1990), stieg sie 1953 auf 484, schließlich (durch die Eingliederung des Saarlandes) auf 494 (1957), dann auf 496 (1965). Nach der deutschen Einheit nahm die Zahl der Abgeordneten auf 656 zu, ehe sie der Bundestag 1996 ab der Bundestagswahl 2002 auf 598 reduzierte.

1985 erfuhr das Auszählverfahren eine Änderung: Der Verrechnungsmodus nach Hare/Niemeyer löste das d'Hondt'sche Höchstzahlverfahren ab. Unter dem Strich kann dies dazu führen, dass wegen des Wegfalls der geringfügigen Begünstigung für die großen Parteien eine kleine Partei ein Mandat mehr erhält als zuvor. Im selben Jahr beschloss der Bundestag das Wahlrecht für Auslandsdeutsche. Alle in den EU-Staaten lebenden Deutschen erhielten das Wahlrecht, ebenso jene anderen Auslandsdeutschen, sofern seit ihrem Fortzug nicht mehr als zehn Jahre vergangen sind. Im Jahr 1998 wurde auf eine Initiative der Grünen hin *allen* Auslandsdeutschen das aktive Wahlrecht gewährt, unter der Voraussetzung, dass sie sich zuvor mindestens drei Monate ununterbrochen im Bundesgebiet aufgehalten haben.

Größere Bedeutung kommt der Regelung zu, dass von nun an die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises vom Durchschnitt um nicht mehr als 15 Prozent abweichen darf (bisher: 25 Prozent). Eine Neuabgrenzung wird seit der Bundestagswahl 2002 bei einer Abweichung von mehr als 25 Prozent (bisher: 33 1/3 Prozent) zwingend. Die folgenden Wahlrechtsänderungen¹¹ gehen in der Bedeutung über die eben genannten hinaus.

⁸ Vgl. Winfried Steffani, *Parlamentarische Demokratie. Zur Problematik von Effizienz, Transparenz und Partizipation*, in: ders. (Hrsg.), *Parlamentarismus ohne Transparenz*, Opladen 1973, S. 17–40.

⁹ Darüber informiert minutiös Wolfgang Schreiber, *Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag. Kommentar zum Bundeswahlgesetz, Köln 2002*⁷; vgl. ferner Peter Schindler, *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999. Eine Veröffentlichung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages*, Baden-Baden 1999, S. 27–47.

¹⁰ Wilhelm Hennis, *Amtsgedanke und Demokratie*, in: ders., *Missverständene Demokratie*, Freiburg u. a. 1973, S. 145 f.

¹¹ Vgl. für Einzelheiten: Eckhard Jesse, *Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform. Eine Analyse der Wahlsystemdiskussion und der Wahlrechtsänderungen in der*

Verschärfung der Fünfprozentklausel

Die 1949 von den Ministerpräsidenten der Länder nachträglich in das Wahlgesetz eingeführte Sperrklausel wurde 1953 und 1956 verschärft. Seit dem Jahr 1953 muss eine Partei, um an der Mandatsverteilung beteiligt zu werden, im gesamten Bundesgebiet fünf Prozent der Stimmen erreichen. Zuvor genügte für die parlamentarische Repräsentanz ein Stimmenanteil von mindestens fünf Prozent in einem Bundesland.¹² Wer *ein* Direktmandat gewann, war von der Sperrklausel ausgenommen. 1956 wurde diese Alternativklausel auf das Minimum von drei Direktmandaten verschärft.

Ungeachtet aller Kritik¹³ hat sich die Fünfprozenthürde bewährt. So ist die Regierungsbildung erleichtert worden. Diese Sperrklausel ist nicht derart hoch, dass sie die erfolgreiche Etablierung einer neuen Partei unmöglich macht, zugleich aber hoch genug, um kleinen Parteien den Einzug ins Parlament zu verwehren. Sie ist für kleinere Parteien deutlich weniger restriktiv als etwa die Einführung der relativen Mehrheitswahl.¹⁴ Vor allem die Anwendung der Sperrklausel auf das gesamte Wahlgebiet,¹⁵ wie sie die Reform 1953 vorsah, ist unter den Aspekten von Effizienz und Transparenz, weniger unter dem von Partizipation (ein Teil der Wähler verliert seine Mitsprache im Prozess der politischen Willensbildung), überaus sinnvoll. Es handelt sich um die Wahl eines Bundesparlaments, bei dem regionalisierte Sperrklauseln keine Rolle spielen dürfen. Insofern ist die Effizienz

Bundesrepublik Deutschland 1949–1983, Düsseldorf 1985, S. 211–367.

12 Allerdings war dies nicht in jedem Fall eine Verschärfung. Denn 1949 zogen Parteien nur in jenen Bundesländern in den Bundestag ein, in denen sie mehr als fünf Prozent der Stimmen erreicht hatten. So konnte die KPD (mit 5,7 Prozent der Stimmen) lediglich gut drei Prozent der Mandate erhalten. Hingegen profitierten die Bayernpartei (4,2 Prozent), die Deutsche Partei (4,0 Prozent), das Zentrum (3,1 Prozent), die Wirtschaftliche Aufbau-Vereinigung (2,9 Prozent) und die Deutsche Rechtspartei (0,8 Prozent) von der Regelung des Jahres 1949.

13 Vgl. Michael Antoni, Die Legende von Weimar – 30 Jahre grundgesetzwidrige 5%-Klausel, in: Demokratie und Recht, 7 (1979), S. 402–415; ders., Grundgesetz und Sperrklausel. 30 Jahre 5%-Quorum – Lehre aus Weimar?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), 11 (1980), S. 93–109.

14 Umso mehr muss es irritieren, dass selbst Anhänger der Mehrheitswahl wie Dolf Sternberger die Fünfprozenthürde kritisiert haben – offenbar deshalb, weil sie aus einem Wahlrechtsdogmatismus heraus nur die relative Mehrheitswahl oder die reine Verhältniswahl als rechtens ansehen.

15 Zum Sonderfall des Jahres 1990 mit den Sperrklauseln für das Wahlgebiet Ost und das Wahlgebiet West vgl. Eckhard Jesse, Die institutionellen Rahmenbedingungen der Bundestagswahl vom 2. Dezember 1990, in: Hans-Dieter Klingemann/Max Kaase (Hrsg.), Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 1990, Opladen 1994, S. 15–41.

enz vollständig gegeben. So kann nämlich nicht der Sinn einer Sperrklausel (die Ausschaltung kleinerer Parteien von der parlamentarischen Repräsentanz) unterlaufen werden. Eine solche Regelung, die für jeden gut nachvollziehbar ist, sorgt zudem dafür, dass Parteien mit mehr als fünf Prozent in dieser Größenordnung im Parlament vertreten sind (anders als nach der Regelung von 1949). Weitaus weniger positiv ist die Alternativklausel zu sehen.¹⁶ Sie sorgt als eine Ausnahme¹⁷ von der Ausnahme der Einschränkung der Verhältniswahl zwar für ein höheres Maß an Partizipation, aber es mangelt ihr an Effizienz wie an Transparenz. Man kann eine höhere Repräsentationswürdigkeit von Hochburgenparteien kaum überzeugend begründen.¹⁸

Die Auswirkungen der Fünfprozenthürde sind zwar beträchtlich, freilich nicht exakt zu beziffern,¹⁹ da eine solche Klausel – jedenfalls in Grenzen – auch das Wahlverhalten verändert. Gleichwohl besitzt die Sperrklausel einen beträchtlichen, wie auch immer zu veranschlagenden Anteil am schwindenden Erfolg der kleinen Parteien. Sie hat zwar das bundesweite Aufkommen der Grünen zunächst gebremst, später aber nicht verhindert. Der parlamentarische Einzug der NPD im Jahre 1969 (4,3 Prozent) ließ sich dadurch unterbinden. Die Alternativklausel hat den Erfolg des Zentrums (1953), der Deutschen Partei (1953 und 1957) sowie der PDS (1994) ermöglicht.²⁰

Einführung des Zweistimmensystems

Durch das 1953 eingeführte Zweistimmensystem (bei der ersten Bundestagswahl zählte die einzige Stimme des Wählers sowohl für den Wahlkreisandidaten als auch für die Partei) – der Grund lag wesentlich darin, Wahlkreisabsprachen zu ermöglichen²¹ – konnten die Wähler ihre Erst- und Zweit-

16 Zur Kritik vgl. u. a. Ulrich Wenner, Sperrklauseln im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/M. 1986; Ernst Becht, Die 5 %-Klausel im Wahlrecht. Garant für ein funktionierendes parlamentarisches Regierungssystem?, Stuttgart 1990.

17 Die zweite Ausnahme betrifft die Parteien nationaler Minderheiten. So konnte der Südschleswigsche Wählerverband bei der Bundestagswahl 1949 mit 0,3 Prozent der Stimmen ein Mandat gewinnen. Vgl. für Einzelheiten Angelika Kühn, Privilegierung nationaler Minderheiten im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland und Schleswig-Holsteins, Frankfurt/M. 1991.

18 Tatsächlich spielten bei der Einführung der Alternativklausel strategische Überlegungen eine große Rolle.

19 Vgl. Harald Schoen, Mehr oder weniger als fünf Prozent – ist das wirklich die Frage?, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 51 (1999), S. 565–582.

20 Allerdings wurde der Einzug des Zentrums 1953 und der Deutschen Partei (DP) 1957 in den Deutschen Bundestag nur durch Wahlkreisabsprachen mit der CDU ermöglicht.

21 Vgl. zu den Hintergründen Erhard H.M. Lange, Wahlrecht und Innenpolitik. Entstehungsgeschichte und Analyse

stimme gegebenenfalls gesondert abgeben. Allerdings hat die Erststimme ihre Funktion als „Persönlichkeitsstimme“ niemals erfüllt, da nur einem geringen Teil der Wähler der Name des Wahlkreis-kandidaten überhaupt bekannt war. Daran hat sich bis heute nichts geändert. Gleichwohl machen immer mehr Wähler vom Splitting Gebrauch. Das hängt wesentlich damit zusammen, dass Zweitstimmenwähler der FDP oder der Grünen, deren Kandidaten keinerlei Chancen auf den Gewinn eines Wahlkreismandates haben, für den Bewerber der größeren Partei, mit der „ihre“ Partei eine Koalition eingehen will, ihre Stimme abgeben.²²

Das Urteil über das Zweistimmensystem fällt unter den Aspekten von Effizienz, Transparenz und Partizipation nicht positiv aus. Effizient ist es nicht, weil durch die Wahl eines Wahlkreisbewerbers der Kandidat der anderen großen Partei häufig über die Liste einzieht. Das Zweistimmensystem ruft vor allem einen kosmetischen Effekt hervor. Es handelt sich mithin um eine Scheinpartizipation. Und dieses System lässt für den überforderten Bürger jegliche Transparenz missen. Manche glauben, einen Kompromiss begangen zu haben, indem sie mit der Erststimme für den Kandidaten von der Partei A und mit der Zweitstimme für die Partei B votieren.²³

Die Auswirkungen des Zweistimmensystems sind umstritten – nicht zuletzt deshalb, weil die Diskrepanzen zwischen Erst- und Zweitstimmen bei einer Partei nur schwer zu deuten sind. Beispielsweise: Die Grünen erreichten bei der Bundestagswahl 2002 8,6 Prozent der Zweitstimmen und nur 5,6 Prozent der Erststimmen.²⁴ Handelt es sich bei den Zweitstimmenwählern der Grünen, die mit

der Wahlgesetzgebung und Wahlrechtsdiskussion im westlichen Nachkriegsdeutschland 1945–1956, Meisenheim am Glan 1975, insbes. S. 411–563.

22 Vgl. Eckhard Jesse, Split-voting in the Federal Republic of Germany: An Analysis of the Federal German Elections from 1953 to 1987, in: *Electoral Studies*, 7 (1988), S. 109–124; Geoffrey K. Roberts, The „second-vote“ strategy of the West German Free Democratic Party, in: *Journal of Political Research*, 16 (1988), S. 317–337; Richard Hilmer/Nicolaus Schleyer, Stimmensplitting bei der Bundestagswahl 1998. Strukturen, Trends und Motive, in: Jan van Deth/Hans Rattinger/Edeltraud Roller (Hrsg.), *Die Republik auf dem Weg zur Normalität? Wahlverhalten und politische Einstellungen nach acht Jahren Einheit*, Opladen 2002, S. 173–197.

23 Vgl. Rüdiger Schmitt-Beck, Denn sie wissen nicht, was sie tun ... Zum Verständnis des Verfahrens der Bundestagswahl bei westdeutschen und ostdeutschen Wählern, in: *ZParl*, 24 (1993), S. 393–415; Harald Schoen, Eine oder zwei Stimmen – fundierte Debatte oder viel Lärm um nichts?, in: J. van Deth/H. Rattinger/E. Roller (Anm. 22), S. 145–172.

24 Die Vorstellung, dass 5,6 Prozent der Wähler die Grünen mit beiden Stimmen gewählt haben, ist nicht triftig, da nur 49,4 Prozent der Erststimmenwähler der Grünen dies auch mit ihrer Zweitstimme taten. Mithin votierten bloß 2,8 Prozent der Wähler mit beiden Stimmen für die Partei.

der ersten Stimme eine andere Partei gewählt haben (die SPD zu 59,7 Prozent, wie die repräsentative Wahlstatistik zeigt)²⁵, um „Leihstimmenwähler“ anderer Parteien (insbesondere der SPD) oder um überzeugte Wähler der Grünen, die ihre Erststimme nicht „verschenken“ wollten? Diese Frage lässt sich empirisch nicht fundiert beantworten. Kleine Parteien werben gezielt um Zweitstimmen, damit sie nicht an der Fünfprozenthürde scheitern. Die Annahme, durch die unterschiedliche Abgabe von Erst- und Zweitstimmen seien Überhangmandate möglich, ist so nicht eingetroffen.

Etablierung der Briefwahl

Die auf das Jahr 1956 zurückgehende Einführung der Briefwahl wurde damit begründet, dass es jedem Staatsbürger, ob er nun am Wahltag krank oder sonst wie verhindert ist, möglich sein müsse, „seine“ Volksvertretung zu wählen. Die Briefwahl ist mittlerweile unumstritten,²⁶ wiewohl sich nicht prüfen lässt, ob die Stimme tatsächlich geheim abgegeben worden ist. Dieser Hinweis ist vor allem vor dem Hintergrund einer nahezu stetig steigenden Briefwählerquote (bei der Bundestagswahl 2002 beantragten 14,9 Prozent der Wahlberechtigten einen Wahlschein)²⁷ von Relevanz.

Die Briefwahl lässt sich mit Blick auf die erwähnten drei Kriterien gut rechtfertigen: Die Partizipation der Wahlberechtigten steigt dadurch beträchtlich; die Effizienz ist ebenso gegeben; Transparenz liegt ungeachtet gewisser bürokratischer Hindernisse bei der Besorgung der Briefwahlunterlagen auch vor, was sich darin zeigt, dass die Quote der ungültigen Stimmen bei den Briefwählern stets unter jener der Wähler ohne Briefwahl liegt. Bei der Bundestagswahl 1990 votierten 0,9 Prozent der Briefwähler mit ihrer Erststimme (bei den Wählern ohne Briefwahl: 1,6 Prozent) und 0,5 Prozent mit ihrer Zweitstimme (bei den Wählern ohne Briefwahl: 1,2 Prozent) ungültig.²⁸ Allerdings fehlt es an Transparenz insofern, als niemand sicher weiß, ob die Briefwähler ihren Stimmzettel eigenständig und unbeobachtet ausgefüllt haben.

Briefwähler neigen überproportional der Union, der FDP und dem Bündnis 90/Die Grünen zu. Freilich hat sich eine Angleichung vollzogen.

25 Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *Wahl zum 15. Deutschen Bundestag am 22. September 2002*, Heft 4: *Wahlbeteiligung und Stimmabgabe der Männer und Frauen nach dem Alter*, Wiesbaden 2003, S. 20.

26 Vgl. bereits kurz nach der Einführung der Briefwahl: Karl-Heinz Seifert, *Briefwahl und Grundgesetz*, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 11 (1958), S. 513–516.

27 Vgl. Statistisches Bundesamt (Anm. 25), S. 10.

28 Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *Wahl zum 12. Deutschen Bundestag am 2. Dezember 1990*, Heft 5: *Textliche Auswertung der Wahlergebnisse*, Wiesbaden 1992, S. 37.

Wählten 1957 60,3 Prozent der Briefwähler die Union und bei den Wählern ohne Briefwahl 49,6 Prozent, so lag die Differenz 1990 nur noch bei 1,3 Prozentpunkten. Schnitten die FDP-Wähler 1957 bei den Briefwählern mit 2,1 Punkten besser ab, waren es 1990 lediglich 1,2 Punkte. Demgegenüber hat sich die Unterrepräsentanz der SPD bei den Briefwählern verringert: von 11,3 Punkten (1957) auf 2,7 Punkte.²⁹ Da sich die Quote der Briefwähler gegenüber 1957 aber verdoppelt hat (1957: 4,9 Prozent; 1990: 10,9 Prozent [Gebietsstand vor dem 3. Oktober 2000] bzw. 1990: 9,4 Prozent [Gebietsstand ab dem 3. Oktober 1990]), machen sich die Unterschiede im Gesamtergebnis nach wie vor bemerkbar. Allerdings wären bei einer fehlenden Briefwahl die jetzigen Briefwähler nicht alle zu Hause geblieben. Viele beantragen die Briefwahlunterlagen schlicht aus Bequemlichkeit.

Senkung des Wahlalters auf 18 Jahre

Der Herabsetzung des aktiven Wahlalters von 21 auf 18 Jahre im Jahr 1970 ging eine intensive politische wie wissenschaftliche Diskussion voraus.³⁰ Die Studentenunruhen in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre beeinflussten diese insofern, als viele nun der Meinung waren, eine Senkung des Wahlalters auf 18 Jahre könne zur Integration protestierender Jugendlicher beitragen. Die Tatsache, dass junge Männer bereits mit 18 Jahren zur Bundeswehr einberufen werden konnten, erwies sich als ein durchschlagendes Argument. Kaum jemand brachte den nahe liegenden Zusammenhang zwischen dem aktiven Wahlalter und der Volljährigkeit zur Sprache, wohl aber den zwischen dem passiven Wahlrecht und der Volljährigkeit.³¹

Die Herabsetzung des Wahlalters ist unter dem Aspekt der Partizipation positiv zu würdigen. Zusätzlich drei Jahrgänge erhielten das aktive Wahlrecht. Auch die Effizienz ist unbestritten, wiewohl die Wahlbeteiligungsquote der 18- bis 20-Jährigen deutlich unter der durchschnittlichen Wahlbeteiligung liegt, zwar höher als die der 21- bis 24-Jährigen, aber niedriger als die der 25- bis 29-Jährigen.³² Die Transparenz nahm Schaden, weil zwischen 1970 und 1974 der wohl zwingende Zusammenhang zwischen dem Wahlalter und der Volljährigkeit unberücksichtigt geblieben ist.

29 Vgl. ebd., S. 46.

30 Vgl. Siegfried Brill/Franz Xaver Butterhof, Wählen mit 18?, hrsg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn o. J. (1969).

31 Seit dem 1. Januar 1975 ist die Volljährigkeit mit dem Beginn des 18. Lebensjahres gegeben (und damit auch das passive Wahlrecht).

32 Vgl. Matthias Metje, Die Beteiligung von Frauen und Männern an Bundestagswahlen. Eine Untersuchung der Alters- und Generationseffekte, in: ZParl, 22 (1991), S. 358–376.

Die Auswirkungen halten sich schon deshalb in Grenzen, weil die 18- bis 20-Jährigen nur einen Bruchteil der Wählerschaft stellen. Bei der Bundestagswahl 2002 waren dies 3,0 Prozent aller Wähler. Wie die repräsentative Wahlstatistik belegt (sie war für die Bundestagswahlen 1994 und 1998 ausgesetzt), sind die 18- bis 24-Jährigen bei der Union (32,0 Prozent; insgesamt: 38,5 Prozent) deutlich und bei der SPD (38,1 Prozent; insgesamt: 38,5 Prozent) schwach unterrepräsentiert. Hingegen schneiden die Grünen (11,2 Prozent; insgesamt: 8,6 Prozent) und vor allem die Liberalen (10,2 Prozent; insgesamt: 7,4 Prozent) in dieser Altersgruppe überdurchschnittlich gut ab.³³ Bei der Bundestagswahl 1990 traf dieses Ergebnis für die Union und die Grünen ebenso zu, während das für die SPD schwach überdurchschnittlich, das für die FDP schwach unterdurchschnittlich ausfiel.³⁴

Wahlrechtsreformvorschläge

Vielzahl der Wahlrechtsreformvorschläge

Die Zahl der von politischer und wissenschaftlicher Seite unterbreiteten Wahlrechtsreformvorschläge ist Legion (gewesen). Das fängt mit Verfahren zur Umsetzung von Wählerstimmen in Mandate³⁵ an und hört mit mannigfachen Vorkehrungen zur Erleichterung der Wahl von Frauen³⁶ (z. B. durch Einrichtung von Doppelwahlkreisen) nicht auf. Manche Ideen gehen auf die Wissenschaft, manche auf die Politik zurück. Der Deutsche Bundestag befasste sich mehrfach mit der Einführung des Ausländerwahlrechtes, jedoch ohne Erfolg. So wollten die Grünen 1989 das aktive und passive Wahlrecht auf Ausländer bei einer Aufenthaltsdauer im Bundesgebiet von mindestens fünf Jahren übertragen; die PDS suchte in eigenen Gesetzentwürfen daran anzuknüpfen.³⁷

33 Vgl. Eckhard Jesse, Die Bundestagswahlen von 1990 und 2002 im Spiegel der repräsentativen Wahlstatistik, in: ZParl, 34 (2003) 4 (i. E.).

34 Vgl. Hans Rattinger, Das Wahlverhalten bei der ersten gesamtdeutschen Bundestagswahl nach Alter und Geschlecht: Ergebnisse der „Repräsentativen Wahlstatistik“, in: ZParl, 23 (1992), S. 266–280.

35 Vgl. Eckart Bomsdorf, Ein neues Verfahren zur Umsetzung von Wählerstimmen in Mandate, in: ZParl, 18 (1987), S. 221–228.

36 Vgl. Dieter Nohlen, Wahlsystemreform: Ein wirkungsvoller Weg zur Steigerung des Frauenanteils in Parlamenten?, in: ZParl, 18 (1987), S. 228–231; Kathrin Heepe, Bessere Wahlchancen von Frauen durch Personalwahlssysteme?, in: ZParl, 20 (1989), S. 102–113.

37 Vgl. Bundestagsdrucksachen 11/4462 vom 3. 5. 1989, 12/5128 vom 15. 6. 1993, 13/3520 vom 17. 1. 1996.

Eine Reform von beträchtlicher Tragweite wäre die Einführung der begrenzt-offenen Liste. Die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ hatte bereits 1976 folgende Empfehlung ausgesprochen: Der Wähler soll mit seiner Zweitstimme – gemäß dem bayerischen Landtagswahlrecht – die Möglichkeit erhalten, die von den Parteien aufgestellte Reihenfolge der Kandidaten zu ändern („begrenzt-offene Liste“ statt der bisherigen „starrten Liste“).³⁸ Dieser Vorschlag ist von der Politik nicht aufgegriffen worden. Die Grünen brachten 1989 einen Gesetzentwurf ein, der den Bürgern die Möglichkeit geben sollte, durch Kumulieren die Reihenfolge der Bewerber auf den Landeslisten zu ändern;³⁹ die PDS wollte Präferenzstimmen vergeben lassen.⁴⁰ Wer die erwähnten drei Kriterien zugrunde legt, kommt zu einem ambivalenten Ergebnis: Gewiss würde sich die Partizipation bei der personellen Auswahl der Abgeordneten für die Bürger erhöhen, doch ist es weder mit der Transparenz noch mit der Effizienz sonderlich gut bestellt. Die Bürger würden wohl nicht hinreichend nachvollziehen können, wonach sich der Einzug von Kandidaten ins Bundesparlament richtet, und da viele Wähler die vorgegebene Liste akzeptierten, wäre das Ausmaß der Reform vermutlich nicht hoch.

Auch die Verlängerung der Legislaturperiode auf fünf Jahre, wie das mittlerweile in der Mehrheit der Bundesländer der Fall ist (nicht in Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt),⁴¹ kommt immer wieder auf die politische Agenda. Viele halten eine solche Reform für sinnvoll, um die Periode zu vergrößern, die in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit der vorhergehenden und zukünftigen Wahl steht. Gewiss würde den Wählern damit Partizipation etwas beschnitten (sie könnten in 20 Jahren nur vier- statt fünfmal wählen), doch könnte eine solche Reform die Effizienz stärken, und es wäre auch größere Transparenz gegeben.

Einführung des Wahlrechts von Geburt an

Als Konrad Löw 1974 für „wirklich allgemeine Wahlen“ eintrat,⁴² hätte er kaum zu denken gewagt, dass keine drei Jahrzehnte danach im Bundestag ein überfraktioneller Gesetzentwurf

eingebraucht wird, den prominente Repräsentanten der Parteien unterschrieben haben: Rainer Eppelmann, Werner Hoyer, Cornelia Piper, Hermann Otto Solms, Werner Schulz, Wolfgang Thierse, Antje Vollmer. Sie bekommen prominente Unterstützung, u. a. durch die Familienministerin Renate Schmidt, den Altbundespräsidenten Roman Herzog, den früheren Bundesverfassungsrichter Paul Kirchhof, Kardinal Lehmann sowie von Olaf Henkel, dem früheren Chef der Arbeitgeber.⁴³

In dem Gesetzentwurf heißt es u. a., die demographische Entwicklung mit der zunehmenden Überalterung in Deutschland gefährde die Zukunft der Gesellschaft. Eine kinderfreundliche Politik sei notwendig. Familien sollten größeren Einfluss auf die Politik erhalten. Deswegen sollte das Wahlrecht ab der Geburt im Grundgesetz verankert werden. Bis zum 18. Lebensjahr üben die Eltern dies aus. Die folgenden Überlegungen schaffen zusätzlichen Zündstoff: „Eltern sollten bei der Ausübung des Wahlrechts in Stellvertretung ihres Kindes dessen wachsende Fähigkeit und das wachsende Bedürfnis des Kindes zu selbständigem verantwortungsbewusstem Handeln berücksichtigen. Die Wahlentscheidung sollte von den Eltern, soweit es nach dem Entwicklungsstand des Kindes angezeigt ist, mit dem Kind besprochen werden.“⁴⁴

Für die Anhänger des Wahlrechts von Geburt an ist es nicht akzeptabel, etwa 20 Prozent der Bevölkerung vom Wahlrecht auszuschließen.⁴⁵ Es handle sich um den „vielleicht wichtigsten Beitrag zum Thema Generationengerechtigkeit“⁴⁶. Kritiker wenden ein, beim Familienwahlrecht liege ein Verstoß gegen das Prinzip „one man, one vote“ vor.⁴⁷ Es liefe auf eine Art Pluralwahlrecht hinaus. Das Wahlrecht sei ein höchstpersönliches Recht, das nicht delegiert werden dürfe.

Die Parteien sind in dieser Frage gespalten. Am meisten engagieren sich die Liberalen für den Vorschlag, die stärksten Vorbehalte kommen von den Grünen, auch wenn aus ihren Reihen, wie gezeigt, Unterstützung signalisiert wird. Wiewohl die Parteien mehrheitlich noch skeptisch eingestellt sind, vermag eine solche Initiative eine große Dynamik zu entfalten. Das Unterfangen kann allerdings nur

38 Vgl. Joachim Henkel, Die Auswahl der Parlamentsbewerber. Grundfragen – Verfahrensmodell, Berlin-New York 1976.

39 Vgl. Bundestagsdrucksache 11/5918 vom 29. 11. 1989.

40 Vgl. Bundestagsdrucksache 12/5128 vom 15. 6. 1993.

41 Die Wahlperiode im Kommunalwahlrecht beträgt fünf Jahre – bis auf Bayern (sechs) und Sachsen-Anhalt (vier).

42 Vgl. Konrad Löw, Das Selbstverständnis des Grundgesetzes und wirklich allgemeine Wahlen, in: Politische Studien, 25 (1974) 213, S. 19–29.

43 Vgl. Matthias Gierth, Kinder an die Macht, in: Rheinischer Merkur vom 21. 8. 2003.

44 Bundestagsdrucksache 15/1544 vom 11. 9. 2003, S. 4.

45 Vgl. Lore Maria Peschel-Gutzeit, Das Wahlrecht von Geburt an: Ein Plädoyer für den Erhalt unserer Demokratie; Winfried Steffani, Wahlrecht von Geburt an als Demokratiegebot?, beide in: ZParl, 30 (1999), S. 556–563, S. 563–569.

46 Kathrin Spoer, Kinderwahlrecht, in: Die Welt vom 11. 8. 2003.

47 Vgl. Ingo von Münch, Kinderwahlrecht, in: Neue Juristische Wochenschrift, 48 (1995), S. 3165 f.; Rudolf Wassermann, Das Kinderwahlrecht – ein Irrweg, in: MUT, (1999) 6, S. 36–41.

erfolgreich sein, wenn sich im Parlament eine Mehrheit für die Änderung der Verfassung findet, die das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag mit dem 18. Lebensjahr beginnen lässt. In absehbarer Zeit ist eine solche Mehrheit nicht zu erreichen.

Unabhängig davon, ob ein Wahlrecht von Geburt an verfassungsrechtlich bedenklich ist: Wer den politischen Einfluss der Familie steigern will, muss dies über eine bessere Familienpolitik tun. Man kann die Gleichberechtigung der Frau ja auch nicht mit dem Argument befördern wollen, ihr (vorübergehend) ein größeres Stimmrecht zu gewähren. Für den Verfasser überwiegen also die Bedenken gegenüber diesem ungewöhnlichen Vorschlag. Das Kriterium der Partizipation würde durch diesen Vorschlag zwar bestens erfüllt, aber die Transparenz bliebe auf der Strecke. Und es ist zu bezweifeln, ob ein solcher Schritt tatsächlich effektiv im Sinne der Initiatoren wäre.

Herabsetzung des Wahlrechts auf 16 Jahre

Was Friedrich Karl Fromme 1968 vermutet hatte, eine Senkung des Wahlalters auf 18 Jahre werde Forderungen nach einer weiteren Herabsetzung nach sich ziehen,⁴⁸ ist mit einem gewissen Zeitverzug eingetroffen. Einige Bundesländer wie Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein haben das Wahlalter bei Kommunalwahlen auf 16 Jahre gesenkt. Die PDS und die Grünen starteten Initiativen für ein aktives Wahlalter von 16 Jahren auch bei Bundestagswahlen. Manche Wissenschaftler wie der Bielefelder Pädagoge Klaus Hurrelmann gehen wegen des großen politischen Interesses Jugendlicher sogar noch weiter.⁴⁹

Unabhängig davon, ob 16-Jährige genügend politische Reife und Urteilskraft besitzen,⁵⁰ das Hauptargument gegen das Wahlrecht für die 16-Jährigen ist darin zu sehen, dass auf diese Weise Wahlalter und Volljährigkeit entkoppelt werden. Aber zwischen beiden Altersgrenzen besteht eine starke Abhängigkeit. Rechte und Pflichten gehören zusammen. Die Volljährigkeitsgrenze auf 16 Jahre nach vorne verlegen will jedoch – zu Recht – praktisch niemand. Insofern erweist sich die Diskussion über die Senkung des Wahlalters als akademisch. Wer 16-Jährigen das Wahlrecht verleiht, ihnen aber die Volljährigkeit verweigert, entwertet es.⁵¹

48 Vgl. Friedrich Karl Fromme, Reformen und Reförmchen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. 6. 1968.

49 Vgl. Klaus Hurrelmann, Für eine Herabsetzung des Wahlalters, in: Christian Palentien/Klaus Hurrelmann (Hrsg.), Jugend und Politik. Ein Handbuch für Forschung, Lehre und Praxis, Neuwied 1998, S. 280–289.

50 Vgl. Christoph Knödler, Wahlrecht für Minderjährige – eine gute Wahl?, in: ZParl, 27 (1996), S. 553–571.

Die Herabsetzung des Wahlrechts auf 16 Jahre würde zwar die Partizipation fördern, aber durch die Entkopplung von Wahlalter und Volljährigkeit käme ein hohes Maß an Intransparenz auf, das zu Verwirrung führte. Zudem würde sich ein solcher Schritt angesichts der wahrscheinlich niedrigen Wahlbeteiligungsquote kaum als effizient erweisen.

Abschaffung oder Absenkung der Sperrklausel

Immer wieder ist von der Notwendigkeit die Rede, die Fünfprozenthürde abzuschaffen – sei es aus prinzipiellen Erwägungen, sei es deshalb, weil sich die Bundesrepublik Deutschland zu einem stabilen Land entwickelt habe. Die Grünen machten sich 1990 im Bundestag für die Abschaffung der Fünfprozenthürde stark, die Postkommunisten ebenso (zum Teil auch für die Absenkung auf drei Prozent). Wer für eine Absenkung des Fünfprozent-Quorums votiert, müsste negative Konsequenzen der Sperrklausel in der bisherigen Höhe nachweisen.

Kritikwürdig ist der Umstand, dass das Bundesverfassungsgericht eine Anhebung der Sperrklausel über fünf Prozent prinzipiell nicht duldet. „Es müssen ganz besondere zwingende Gründe gegeben sein, um eine Erhöhung des Quorums über den gemeindeutschen Satz von 5 % zu rechtfertigen.“⁵² Aber für die Einführung der relativen Mehrheitswahl sind solche zwingenden Gründe nicht nötig, obwohl diese doch viel einschneidender wirkt als eine „künstliche“ Hürde in Höhe von fünf Prozent. Offenbar gelten „natürliche“ Hürden als weitaus weniger problematisch.

Auch wenn die Sperrklausel aus den erwähnten Gründen zu rechtfertigen ist, weist sie ein gravierendes Manko auf. Wer für eine Partei votiert, die weniger als fünf Prozent erreicht, hat faktisch für den „Papierkorb“ gestimmt. Seine Stimme zählt für die politische Willensbildung nichts. In einer parlamentarischen Demokratie sollte jedoch gerade das Wahlrecht als der wichtigste Partizipationsakt so konstruiert sein, dass möglichst jede Stimme zählt. Eine Möglichkeit bestünde darin, jedem Wähler eine Nebenstimme zu geben.⁵³ Bekäme die Partei, für die sich der Wähler mit der Hauptstimme ausgesprochen hat, keine fünf Prozent der Stimmen, dann würde sie zwar nicht im Bundestag vertreten sein, das Votum der Wähler aber gleichwohl Berücksichtigung finden. Der Vorschlag besitzt weitere Vorteile. So können die

51 Vgl. Ursula Hoffmann-Lange/Johann de Rijke, 16-jährige Wähler – erwachsen genug? Die empirischen Befunde, in: ZParl, 27 (1996), S. 585.

52 BVerfGE 1, 256.

53 Vgl. E. Jesse (Anm. 11), S. 254–260.

Wähler für die Partei votieren, die ihnen am sympathischsten erscheint, weil kein Risiko vorliegt. Auf diese Weise kommt der viel berufene „Wählerwille“ besser zur Geltung, zumal es so nicht mehr möglich ist, dass die Stimmen für eine Partei unterhalb der Fünfprozenthürde verloren gehen, die Stimmen für eine Partei, die knapp diese Hürde überwindet, hingegen zählen. Die „Strategie der Abschreckung“⁵⁴, die die Wähler mitunter in ein Dilemma bringt, büßte ihre Bedeutung ein.

Der Vorschlag würde die Vorteile der Fünfprozentklausel (vor allem: Sicherung einer regierungsfähigen Mehrheit) beibehalten und deren Nachteile (vor allem: Auftreten von „Papierkorbstimmen“) vermeiden. Er trägt dem Gedanken der Partizipation Rechnung, ebenso dem Prinzip der Effizienz, denn die Wirksamkeit ist vielfältig gegeben. Vielleicht stiege sogar die Wahlbeteiligung, weil jeder weiß: „Meine“ Stimme kommt zum Zuge. Hingegen gilt es bei der Transparenz des Verfahrens Abstriche zu machen.

Abschaffung der Alternativklausel

Wer die Fünfprozentklausel prinzipiell für rechtens ansieht, muss nicht auch die Alternativ- oder Grundmandatsklausel bejahen, denn diese unterläuft die Sperrwirkung der Hürde zum Teil wieder. Für das Bundesverfassungsgericht stellt eine Partei, die Direktmandate erreicht, „eine besondere politische Kraft“⁵⁵ dar. Sie habe damit Anliegen aufgegriffen, „die eine Repräsentanz im Parlament rechtfertigen“⁵⁶. Es leuchtet schwerlich ein, dass eine Partei mit einem Anteil von 3,4 Prozent der Stimmen und sechs Direktmandaten in das Parlament einziehen kann, nicht aber eine Partei, die 4,6 Prozent der Stimmen auf sich vereinigt, aber ohne Direktmandate bleibt.⁵⁷

Gewiss sollen einer Partei, die Direktmandate errungen hat, diese verbleiben, doch kann es nicht sein, dass dieser Umstand von der Kautele der Fünfprozentklausel entbindet. Es bietet sich eine ersatzlose Streichung der Alternativklausel an. Dies schüfe Transparenz; eine solche Entscheidung verhülle der Sperrklausel zu größerer Effizienz als die gegenwärtige Regelung. Der Partizipa-

tionsgedanke wird durch die Alternativklausel ebenso wenig gefördert. Schließlich begünstigt diese Minderheitspositionen. Die Streichung der Alternativklausel dürfte jedoch erst dann vorgenommen werden, wenn eine Partei (nach menschlichem Ermessen kann es nur um die PDS gehen) keine Chance (mehr) hat, von ihr zu profitieren. Andernfalls käme das Argument auf, es gehe um Wahlmanipulation. Parteien, die bei der Etablierung einer solchen Regelung diesem Vorwurf Nahrung gegeben haben, sollten ihn diesmal zu meiden suchen.

Abschaffung der Überhangmandate

Überhangmandate kommen dann zustande, wenn Parteien in den Bundesländern mehr Direktmandate erhalten, als ihnen nach dem Zweitstimmenanteil zustehen. Die Gesamtzahl der Sitze erhöht sich um diese Mandate („Überhangmandate“). Sie spielten vor allem in den neunziger Jahren eine größere Rolle (1990: 6; 1994: 16; 1998: 13). Bei der Bundestagswahl 2002 erzielte die SPD deren vier, die CDU eines.⁵⁸ Die Ursachen gehen auf Faktoren zurück, die sich teils wechselseitig bedingen, teils aufheben: nicht nur auf das spezifische Wahlverhalten in einem Bundesland (knappe Wahlkreismehrheiten; niedrige Wahlkreisgewinne wegen starker Drittparteien; Stimmensplitting; niedrige Wahlbeteiligungsquote), sondern auch auf die unterdurchschnittliche Wahlkreisgröße in einem Bundesland sowie auf Zufälle bei der Reststimmenverwertung.⁵⁹

Das Bundesverfassungsgericht hat die Überhangmandate immer wieder gerechtfertigt, weil sie eine „notwendige Folge des besonderen Charakters der personalisierten Verhältniswahl“⁶⁰ seien. Tatsächlich können sie häufig zufallsbedingt auftreten. Ihre Existenz lässt sich schwerlich mit Partizipations-, Transparenz- und Effizienzkriterien legitimieren. Eine Abschaffung der Überhangmandate ist daher notwendig. Sie entfielen durch die Verrechnung der Direktmandate einer Partei von ihren Listenmandaten, ohne diese zunächst auf die einzelnen Länder aufzuteilen. Die Reform könnte umgehend erfolgen, da sich Überhangmandate im

54 Wolfgang Hartenstein, Den Wählern auf der Spur. Mit einem Geleitwort von Jörg Schönenborn, ARD-Wahlmoderator, St. Ingbert 2002, S. 175.

55 2 BvC 3/96, S. 20.

56 Ebd., S. 21.

57 Das Beispiel ist nicht konstruiert: Die DP zog bei der Bundestagswahl 1957 wegen ihrer Direktmandate mit 3,4 Prozent der Stimmen in den Bundestag (dank der Unterstützung der CDU, die in einigen Wahlkreisen auf die Aufstellung von Kandidaten verzichtet hatte), nicht jedoch der Gesamtdeutsche Block/Block der Heimatvertriebenen (BHE) mit 4,6 Prozent der Stimmen (aber ohne den Gewinn von Direktmandaten).

58 Vgl. David N. Rauber, Überhangmandate – keine Überraschungen (mehr), in: ZParl, 34 (2003), S. 116–122. *Anmerkung der Redaktion:* Zu Überhangmandaten siehe auch den Beitrag von Joachim Behnke in dieser Beilage.

59 Vgl. Florian Grotz, Die personalisierte Verhältniswahl unter den Bedingungen des gesamtdeutschen Parteiensystems. Eine Analyse der Entstehungsursachen von Überhangmandaten seit der Wiedervereinigung, in: Politische Vierteljahresschrift, 41 (2000), S. 707–729; Joachim Behnke/Ruth Kamm/Thomas Sommerer, Der Effekt der Neueinteilung der Wahlkreise auf die Entstehung von Überhangmandaten, in: ZParl, 34 (2003), 122–145.

60 BVerfGE 16, 140.

Voraus nicht kalkulieren lassen. Ihre Abschaffung garantiert die Kongruenz von Stimmen- und Mandatsanteil. Die stimmenstärkste Partei wäre auch die mandatsstärkste.

Abschaffung des Zweistimmensystems

Wie oben ausgeführt, hat sich das Zweistimmensystem nicht sonderlich bewährt. Es fördert den Missbrauch, zumindest aber Missverständnisse in eklatantem Maße. Das Stimmensplitting trägt zur Verwirrung bei. Vor allem kann es nicht die Möglichkeit der personellen Funktion erfüllen. In der Tat wirkt sich das Zweistimmenmodell „negativ auf die Legitimität des demokratischen Systems“⁶¹ aus. Daher wäre eine Rückkehr zum Einstimmensystem von 1949 sinnvoll,⁶² Defizite des gegenwärtigen Systems ließen sich so beseitigen. Der personelle Faktor gewönne gerade bei einem Einstimmensystem eine Bedeutung, die er heute nicht annähernd hat. Sollte der Wähler zwischen dem Kandidaten der Partei A und der Partei B schwanken, müsste er sich entscheiden, wem er die Stimme gibt. Das Votum für den Kandidaten der Partei A käme zugleich der Partei zugute, das Votum für die Partei B zugleich ihrem Kandidaten. Parteien wären gezwungen, überall Kandidaten aufzustellen. Vielleicht würde sich so die politische Rekrutierung für die Parlamente verbessern. Dieses Verfahren entzieht dem Wähler zwar eine Partizipationsmöglichkeit, doch unter dem Aspekt von Effizienz und Transparenz verdient das Einstimmensystem den Vorzug.

Die möglichen Auswirkungen sind schwer einzuschätzen. Gewiss würden die Wahlkreiskandidaten bei dem Wählervotum weiterhin wohl nur eine marginale Rolle spielen. Doch in dem Fall, in dem jemand sich ganz bewusst für einen Kandidaten entscheidet, hat dies Konsequenzen für die Größenverhältnisse der Parteien.

Schlussbemerkung

Das Urteil über die (wesentlichen) Wahlrechtsänderungen wie über die Wahlrechtsreformvor-

schläge fällt unterschiedlich aus. Einige Revisionen wie die Verschärfung der Sperrklausel mit der Anwendung auf das gesamte Bundesgebiet und die Einführung der Briefwahl sind sinnvoll, andere wie die Etablierung des Zweistimmensystems und die Senkung des Wahlalters (ohne zugleich das Alter der Volljährigkeit zu reduzieren) problematisch. Ähnlich fällt der Befund für die Reformvorschläge aus. Sie erscheinen zum Teil überzeugend (wie die Abschaffung des Zweistimmensystems, der Alternativklausel und der Überhangmandate), zum Teil weniger einleuchtend (wie das Wahlrecht von Geburt an, die Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre sowie die Abschaffung der Fünfprozentklausel).

Wer die nur angedeutete Vielzahl der Vorschläge Revue passieren lässt, darf angesichts von begrenzter Relevanz nicht der Vorstellung huldigen, eine solche Reform symbolisiere den Stein der Weisen. Und: Die Annahme, sie habe diese oder jene Auswirkung, muss so nicht stimmen. Der Wille der Wähler – er ist glücklicherweise unberechenbar. Es besteht kein zwingender Zusammenhang zwischen der prinzipiellen Notwendigkeit einer Reform und der Aussicht, dass sie auch zustande kommt. Politische Überlegungen verwässern manche Reform.

Eingangs war davon die Rede, dass die Diskussion über die Einführung eines Mehrheitswahlsystems verstummt ist. Diese könnte unter bestimmten Voraussetzungen wie den folgenden wieder aufleben: Verhinderung einer Mehrheit durch eine als „regierungsunfähig“ geltende Partei; weite Aufächerung des Parteiensystems bis hin zu erfolgreichen extremistischen Parteien von links und rechts; Bildung anderer Koalitionen als vor der Wahl verkündet; permanente Asymmetrie des Parteiensystems; mangelnde Zurechenbarkeit politischer Entscheidungen durch Kungeleien in den Ausschüssen. Doch spricht für eine solch „große Wahlrechtsreform“ wenig.⁶³ Politiker, Publizisten und Politologen werden sich auf absehbare Zeit mit „kleinen Wahlrechtsreformen“ bescheiden müssen.

61 Dietrich Thränhardt, Die DVU: eine virtuelle Partei, durch manipulierbares Wahlrecht begünstigt – ein Plädoyer zur Wahlrechtsreform, in: ZParl, 29 (1998), S. 448.

62 Dafür wurde bereits früher plädiert. Vgl. E. Jesse (Anm. 11), S. 307–311.

63 Vgl. ders., Ist das Wahlsystem zum Deutschen Bundestag reformbedürftig? Eine politikwissenschaftliche Analyse, in: Hans-Dieter Klingemann/Max Kaase (Hrsg.), Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 1998, Wiesbaden 2001, S. 503–527.

Vollständig personalisierte Verhältniswahl

Reformüberlegungen auf der Grundlage eines Leistungsvergleichs der Wahlsysteme Deutschlands und Finnlands

Die Abgeordneten des deutschen Bundestages werden, dem Bundeswahlgesetz zufolge, in einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl bestimmt.¹ *Personenwahl* steht dabei für die Wahl von Wahlkreiskandidaten in Einerwahlkreisen mit der relativen Mehrheit der Wählerstimmen (Erststimme). *Verhältniswahl* steht für die Wahl starrer Parteienlisten, wobei die Wählerstimmen (Zweitstimme) nach einem Verhältniswahlverfahren in Abgeordnetensitze umgerechnet werden.² Personen- und Verhältniswahl verbinden sich hierbei nach unterschiedlichen Prinzipien:

– *Gleichteilungsprinzip*: Die eine Hälfte aller Bundestagsabgeordneten wird nach personenbezogener Mehrheitswahl in den Wahlkreisen, die andere Hälfte nach listenbezogener Verhältniswahl bestimmt.³

– *Verrechnungsprinzip*: Die Zahl der von jeder Partei errungenen Wahlkreismandate wird von der Zahl ihrer Listenmandate abgezogen. Damit bilden sich die Stärkeverhältnisse zwischen den Bundestagsparteien durch Verhältniswahl.⁴

– *Prinzip der Überhangmandate*: Übersteigt die Zahl der von einer Partei errungenen Direktwahlmandate in einem Bundesland die Zahl der von ihr errungenen Listenmandate, so kommen diese Mandate der jeweiligen Partei ohne Ausgleichsmandate für andere Parteien zu.⁵

– *Prinzip der Stimmenverrechnungshürde*: Wählerstimmen werden nur für Parteien in Abgeordnetenmandate umgerechnet, die mindestens fünf Prozent der Zweitstimmen oder mindestens drei

Wahlkreis-Mandate im Bundesgebiet errungen haben.⁶

Nach diesen Prinzipien ergibt sich ein kombiniertes System aus Verhältnis- und Mehrheitswahl mit teilweiser Personalisierungskompetenz des Wählers, das im deutschsprachigen Raum üblicherweise als *Personalisierte Verhältniswahl*, im angloamerikanischen Raum als *mixed-member proportional system* bezeichnet wird. Im Folgenden vergleiche ich dieses Wahlsystem nach seinen Leistungspotenzialen mit denen des finnischen Wahlsystems, eines überwiegenden Verhältniswahlsystems, in dem die Wähler die personelle Zusammensetzung des Parlaments vollständig bestimmen können, und lege auf dieser Grundlage Reformüberlegungen zum deutschen Wahlsystem vor. Ausgangspunkt ist ein Überblick allgemeiner Leistungsanforderungen an Wahlsysteme.

Leistungsanforderungen an Wahlsysteme

An Wahlsysteme werden, dem Wahlsystemforscher Dieter Nohlen zufolge, vor allem fünf Leistungsanforderungen gerichtet:⁷

– *Repräsentation*: Alle relevanten gesellschaftlichen Gruppen sollen in den gewählten Vertretungsorganen vertreten sein. Die abgegebenen Wählerstimmen sollen sich proportional in Abgeordnetenmandaten niederschlagen.

– *Konzentration*: Die Zahl der Parlamentsparteien soll reduziert und die Bildung stabiler parlamentarischer Mehrheiten gefördert werden.

– *Partizipation*: Die Wähler sollen große Beteiligungschancen haben, insbesondere neben der Parteienwahl auch eine personelle Wahl treffen können.

– *Einfachheit*: Die Wähler sollen die Funktionsweise des Wahlsystems verstehen. Der Wahlvorgang soll transparent sein.

6 Vgl. ebd., 6, 6.

7 Vgl. Dieter Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem*, Op-laden 2000, S. 157–159.

Für Hinweise und Unterstützung danke ich Maijaleena Mattila.

1 § 1, 1 Bundeswahlgesetz (BWG) in der Fassung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I, S. 1288, 1594), zuletzt geändert am 7. Mai 2002 (BGBl. I, S. 1529).

2 Verfahren der mathematischen Methode nach Hare/Niemeyer, eingeführt in der Bundesrepublik Deutschland in Art. 1 Nr. 1 des 7. Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes im Jahr 1985. Demzufolge werden die Parlaments-sitze nach dem Verhältnis der Parteienstimmen zur Gesamtzahl der abgegebenen gültigen und zu berücksichtigenden Stimmen verteilt. Vgl. Wolfgang Schreiber, *Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag*, Köln 1998, S. 186–189.

3 Vgl. § 1, 2 BWG.

4 Vgl. ebd., 6, 4.

5 Vgl. ebd., 6, 5.

– *Legitimität*: Das Wahlsystem und seine Ergebnisse sollen allgemein akzeptiert sein.

Jede dieser Anforderungen ist zwar für sich in bestmöglicher Weise realisierbar; dementsprechend lässt sich der Realisierungsgrad einzelner Anforderungen in unterschiedlichen Wahlsystemen miteinander vergleichen. Allerdings können in keinem Wahlsystem alle Anforderungen gleichzeitig voll erfüllt werden. Zwischen der Repräsentationsfunktion und der Konzentrationsfunktion von Wahlsystemen besteht nämlich ein Trade-off: Entweder werden Wählerstimmen proportional repräsentiert oder aber mit dem Ziel der Parteienkonzentration disproportional in Mandate umgerechnet. Ähnliches gilt für das Verhältnis zwischen Repräsentations-, Konzentrations- und Partizipationsanforderungen einerseits und der Einfachheit bzw. Nachvollziehbarkeit andererseits: Je ausdifferenzierter und detaillierter Wählerkompetenzen geregelt sind, umso komplexer wird üblicherweise ein Wahlsystem. Daher richtet sich die systematische Wahlsystemanalyse nicht nur auf den Realisierungsgrad einzelner Wahlsystemanforderungen, sondern auch auf deren Konstellation. Entsprechend gehe ich bei der Bilanzierung des deutschen Wahlsystems vor.

Bilanz des deutschen Wahlsystems

Konzentration: Fördert das Wahlsystem stabile Regierungsmehrheiten?

Die Weimarer Republik stützte sich auf ein reines Verhältniswahlsystem ohne Sperrklausel, in dem 60 000 Wählerstimmen ein Reichstagsmandat erbrachten.⁸ Das sich daraus ergebende Vielparteiensystem, das zudem durch tief gehende ideologische Brüche und eine systemfeindliche Haltung der linken und rechten Extremparteien gekennzeichnet war, erschwerte die Bildung stabiler Regierungsmehrheiten stark, ein wichtiges Moment für die Machtübernahme durch die Nationalsozialisten.⁹ Angesichts dessen war die Verfassungsdiskussion in den Jahren 1948/49 durch das Motiv der Bildung und Erhaltung starker,

demokratisch legitimierter Regierungen geprägt: Das Wahlsystem der Bundesrepublik sollte auf keinen Fall mehr in die Parteienzersplitterung führen, sondern die Bildung stabiler Regierungsmehrheiten fördern.

Im Sinne dieser Intention spielten in der Verfassungsdiskussion der Jahre 1947 bis 1949 zwei Konzepte eine zentrale Rolle: das vor allem von der CDU/CSU vertretene Konzept der Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen und das der Stimmenverrechnungshürde.¹⁰ Im letztlich zustande gekommenen Wahlsystem fanden diese beiden Elemente eine unterschiedliche Verortung: Während Mehrheitswahlstrukturen angesichts des Widerstands der kleineren Parteien und der Haltung der SPD lediglich teilpersonalisierende Bedeutung haben sollten, richtet sich das Sperrhürdenkonzept der Stimmenverrechnung auf die Mehrheitsbildung zwischen den Parteien. Bereits in der ersten Bundestagswahl im Jahr 1949 bestand eine Sperrhürde von fünf Prozent pro Bundesland, die allerdings annähernd keine Konzentrationswirkung ausübte. So waren im ersten Bundestag zwölf Parteien vertreten, von denen acht weniger als fünf Prozent der Stimmen im Bundesgebiet erreichten.¹¹ Mit der 1953 eingeführten Erhöhung der Hürde zu einer Fünf-Prozent-Hürde der Stimmenverrechnung im gesamten Bundesgebiet stellte sich aber die angestrebte Konzentrationswirkung ein: Nach der Wahl von 1961 waren nur mehr drei Parteien im Bundestag vertreten, und bis heute erlangten nie mehr als fünf Parteien gleichzeitig Bundestagsmandate.

Auch der Sinn der Konzentrationsfunktion, die Förderung stabiler Regierungsmehrheiten, kann in der Bundesrepublik Deutschland als weitgehend realisiert gelten. Obwohl auf Bundesebene nur in einer Legislaturperiode, von 1957 bis 1961, eine absolute Regierungsmehrheit zustande kam (CDU/CSU), bestanden durchweg klare Regierungsmehrheiten. Dementsprechend wechselten die Bundesregierungen nur selten: Im Verlauf von 53 Jahren hat es nur fünf verschiedene Regierungskonstellationen mit insgesamt sieben Kanzlern gegeben.¹² Die durchschnittliche Regierungszeit der deutschen Bundesregierungen von 1949

⁸ Dementsprechend hing die Zahl der Reichstagssitze von der Wahlbeteiligung ab und schwankte zwischen 459 und 647. Überschüssige Wählerstimmen für eine Partei mit über 60 000 Stimmen wurden sorgfältig verrechnet, so dass die Stimmen- und Mandatsanteile nahezu völlig übereinstimmten. Vgl. Heino Kaack, Zwischen Verhältniswahl und Mehrheitswahl, Opladen 1967, S. 16–18.

⁹ Vgl. Ferdinand A. Hermens, Demokratie oder Anarchie? Untersuchung über die Verhältniswahl, Köln–Opladen 1968, S. 161–239.

¹⁰ Hans Meyer zufolge fügten die Ministerpräsidenten der Länder die vom Parlamentarischen Rat nicht für grundgesetzkonform gehaltene Sperrklausel in das Gesetz ein und verkündeten das geänderte Gesetz auf Anordnung der Militärgouverneure (H. Meyer, Wahlsystem und Verfassungsordnung. Bedeutung und Grenzen wahlsystematischer Gestaltung nach dem Grundgesetz, Frankfurt/M. 1973, S. 257).

¹¹ Vgl. H. Kaack (Anm. 8), S. 20–24.

¹² Vgl. Wolfgang Hartenstein, Fünf Jahrzehnte Wahlen in der Bundesrepublik: Stabilität und Wandel, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21/2002, S. 39–46.

bis 2002 ist mit 2,8 Jahren beachtlich lang.¹³ Diese große Stabilität dürfte zwar durch die lange anhaltende wirtschaftliche Prosperität, die Herausbildung eines Parteiensystems mit koalitionsflexiblen Parteien und andere günstige Rahmenbedingungen, so die Marginalität rechts- und linksextremistischer Gruppierungen in der Bundesrepublik Deutschland, gefördert worden sein.¹⁴ Sie wurde aber allem Anschein nach durch institutionelle Bedingungen, vor allem die Fünf-Prozent-Sperrklausel, unmittelbar bedingt. Damit hat das deutsche Wahlsystem seine Konzentrationsfunktion gut erfüllt.

Repräsentation: Wird die Bevölkerung im deutschen Wahlsystem proportional repräsentiert?

Die proportionale Repräsentation von Wählerstimmen wird anhand von deren *Zählwertgleichheit* und *Erfolgswertgleichheit* diskutiert. Zählwertgleichheit bedeutet, dass bei der Ermittlung des Wahlergebnisses jede Stimme gleich viel zählt. Erfolgswertgleichheit bedeutet dagegen, dass die Stimme jedes Wählers bei der Umrechnung des Wahlergebnisses in Parlamentssitze in gleicher Weise berücksichtigt wird.

Anders als etwa im Preußischen Dreiklassenwahlrecht ist die Zählwertgleichheit bei der Stimmenzählung in entwickelten Demokratien, so auch der Bundesrepublik Deutschland, selbstverständlich. Der in den letzten Jahren öffentlich diskutierte Vorschlag, Stimmen von Wählern mit Kindern höher zu gewichten als Stimmen von Wählern ohne Kinder (Familienwahlrecht), erscheint wegen der fundamentalen Bedeutung der Zählwertgleichheit auf absehbare Zeit als nicht mehrheitsfähig.¹⁵ Auch die oft als Zählwert bezeichneten formellen Erfolgchancen der Wählerstimmen sind durch die vergleichbaren Bevölkerungsgrößen der Wahlkreise und die gleichförmige Struktur von Einerwahlkreisen der Direktwahl grundsätzlich gleich.¹⁶ Die Größe besonders bevölkerungsstarker und besonders bevölkerungsschwacher Wahlkreise kann allerdings bis zu 15 Prozent nach oben oder unten im Vergleich zur durchschnittlichen Bevölkerungsgröße abweichen; Wahlkreise müssen erst bei einer Abweichung von 25 Prozent neu zuge-

schnitten werden.¹⁷ Damit ergibt sich eine Zählwert-Varianz, die im internationalen Vergleich allerdings als geringfügig betrachtet wird.¹⁸

Auch für die Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen bestehen im Verhältniswahlssystem, in dem die Abgeordnetenzahlen der Bundestagsparteien ermittelt werden, zunächst gute Voraussetzungen. Hierzu tragen vor allem die Stimmensummierung der Parteien auf Bundesebene und die darauf bezogene Verteilung der Parteiensitze nach der Berechnungsmethode nach Hare/Niemeyer bei. Da es in Deutschland keine Wahlkreise mit unterschiedlicher Abgeordnetenzahl gibt, entfallen typische Erfolgswertungleichheiten der Stimmenverrechnung zwischen solchen Wahlkreisen.¹⁹

Das deutsche Wahlsystem weist dennoch keineswegs durchgehend gleiche Erfolgswerte der Wählerstimmen auf. Eine offensichtliche Erfolgswertungleichheit ergibt sich aus der bereits behandelten Fünf-Prozent-Hürde der Stimmenverrechnung. Durch diese verfallen die Stimmen für Parteien, die keinen Stimmenanteil von fünf Prozent erreichen oder mindestens drei Direktmandate im Bundesgebiet erreichen. Zudem entziehen Wähler kleinen Parteien, die sie als Risikoparteien unter dem Gesichtspunkt der Fünf-Prozent-Hürde betrachten, leicht ihre Stimme. Diese unmittelbare und mittelbare Schlechterstellung von kleinen Parteien, die heute verbreitet auch als innovationshemmend diagnostiziert wird, bildet im deutschen Wahlsystem umgekehrt, wie dargestellt, die entscheidende Durchsetzungsform der Parteienkonzentration. Den Nachteilen der Fünf-Prozent-Hürde sind also ihre Vorteile unter dem Gesichtspunkt der Regierungsstabilität gegenüberzustellen, ein wichtiger Gesichtspunkt für die wiederholte Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, dass die Fünf-Prozent-Hürde verfassungskonform ist.²⁰

Problematischere Ungleichheiten werden in der neueren Wahlsystemdiskussion in der Grundmandatsklausel, dem deutlich zunehmenden Zustandekommen von Überhangmandaten ohne Ausgleichsmandate und der Problematik der Listenverbindungen gesehen.²¹ Grundmandate sind nach § 6 Absatz 6, Satz 1 Bundeswahlgesetz (mindestens

13 Eigene aktualisierte Berechnung nach Peter Schindler, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, Bd. 1, Baden-Baden 2000, S. 1019–1024.

14 In diesem Sinne mit besonderem Bezug auf den Konzentrationsprozess der Parteien in den fünfziger Jahren vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Informationen zur politischen Bildung 207: Parteiendemokratie, Bonn 1990, S. 19 f.

15 Vgl. Volker Koop, Für ein Familienwahlrecht gibt es keine Mehrheit. Es bleibt dabei: „One man – one vote“, in: Das Parlament, Nr. 21 vom 24. 5. 2002.

16 Vgl. § 3 (1) 2 BWG.

17 Vgl. ebd., 3 (1) 3.

18 D. Nohlen (Anm. 7), S. 79, stellt beispielsweise in Brasilien im Jahr 1986 Extreme der Bevölkerungszahl pro Mandat zwischen 4663 und 499 800 fest.

19 Generell gilt: Je höher die Abgeordnetenzahl eines Wahlkreises, desto proportionalere können die Wählerstimmen in Mandate verrechnet werden. Bei ungleichen Wahlkreisgrößen ergeben sich damit ungleiche Erfolgswerte der Stimmen in unterschiedlichen Wahlkreisen.

20 Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Januar 1957 (BVerfGE 6,84), ferner: BVerfGE 89–95.

21 Vgl. Michael Wild, Die Gleichheit der Wahl. Dogmengeschichtliche und systematische Darstellung, Berlin 2003.

drei) Direktwahlmandate, die einer Partei, welche die Fünf-Prozent-Hürde nicht erreicht, dennoch den Einzug in den Bundestag sichern. Eine Partei, die diese Regelung zum Einzug in den Bundestag nutzen kann, wird gegenüber anderen Parteien mit gleicher oder sogar höherer Zweitstimmenzahl klar besser gestellt. So reichten der PDS bei der Bundestagswahl 1994 insgesamt 258 695 Erststimmen in ihren vier direkt gewonnenen Wahlkreisen, um im deutschen Bundestag mit 30 Sitzen vertreten zu sein. Wäre sie auf die Überwindung der Fünf-Prozent-Klausel angewiesen gewesen, so hätte sie nahezu die zehnfache Menge an gültigen Zweitstimmen erreichen müssen. Der Erfolgswert einer PDS-Wählerstimme war demnach bezüglich der Überwindung der Sperrhürde etwa zehnfach so hoch wie der Erfolgswert einer FDP-Wählerstimme. Dieses Verhältnis kann sich, Hans-Jörg Bücking zufolge, bei der geltenden Rechtslage ohne weiteres auf einen 33fachen Wert steigern, ein offensichtlich gravierender Ungleichheitstatbestand.²² Angesichts dessen hat das Bundesverfassungsgericht bezüglich der Wirkung der Grundmandatsklausel festgestellt, dass damit eine neue Ungleichheit zwischen den von der Abmilderung begünstigten und den hiervon ausgeschlossenen Parteien geschaffen wird.²³ Die problematische Klausel ist von dem Gericht bisher aber nicht als verfassungswidrig erklärt worden, ein Sachverhalt, der bei Verfassungsjuristen auf Kritik stößt.²⁴

Überhangmandate ergeben sich zum einen durch einen Überhang der Zahl der Einerwahlkreismandate über die Zahl der durch Listenwahl erreichten Sitzzahl einer Partei in einem Bundesland (direkter Überhangeffekt), zum anderen durch besondere Konstellationen bei der Zuteilung der nationalen Sitze auf die Landeslisten (indirekter Überhangeffekt). Sie können, wie im Fall der SPD bei der Bundestagswahl 1998, zu einer erheblichen Erfolgswertungleichheit der Wählerstimmen führen.²⁵

Zusammengefasst ergeben sich in einem auf hohe Proportionalität ausgerichteten Wahlsystem nur leichte Abweichungen vom Grundsatz der Zählwertgleichheit, aber erhebliche Unterschiede des Erfolgswerts von Wählerstimmen. Diese Ungleichheiten, die durch die Fünf-Prozent-Hürde, die Grundmandatsklausel, das Entstehen von Überhangmandaten ohne Ausgleich und die Problema-

tik der Listenverbindungen entstehen, sind bisher vom Bundesverfassungsgericht durchweg als hinnehmbar beurteilt worden. Während die Fünf-Prozent-Klausel auch in der Fachdiskussion als verfassungsrechtlich weitgehend unproblematisch betrachtet wird, treffen die anderen Erfolgswertungleichheiten in der Fachdiskussion auf teilweise scharfe Kritik.

Repräsentation von Gesellschaftsgruppen

Anders als die rechtlichen Probleme der Stimmenrepräsentation spielt die Frage, wieweit es im deutschen Wahlsystem zur Repräsentation sozialer Gruppen kommt, bisher in der Wahlsystemdiskussion kaum eine Rolle.²⁶ Vorliegende Daten zeigen allerdings, dass das deutsche Wahlsystem – als Teil des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland – unter diesem Gesichtspunkt leistungsschwach ist. So sind nur 32,8 Prozent der 2002 gewählten deutschen Bundestagsabgeordneten Frauen. Noch krasser ist die mangelnde soziale Proportion unter dem Gesichtspunkt staatsnaher und staatsferner Berufe. So gehörten 1998 bis 2002 45,7 Prozent der Mitglieder des Bundestages dem öffentlichen Dienst an. Zusätzlich machten Angestellte von Parteien und Fraktionen, also Berufspolitiker, 12,7 Prozent aus, so dass zusammen 58,5 Prozent der Bundestagsabgeordneten entweder unmittelbar oder mittelbar vom Staat finanziert wurden.²⁷ Das politische System und hierbei das aktuelle Wahlsystem Deutschlands hat offensichtlich einen ausgeprägten Hang zugunsten von Angehörigen des öffentlichen Dienstes und der politischen Klasse.²⁸

Partizipation: Worüber kann der Wähler im deutschen Wahlsystem entscheiden?

Der guten Bilanz des deutschen Wahlsystems nach dem Kriterium der Parteienkonzentration und der gemischten Bilanz nach dem Repräsentationskriterium steht eine überwiegend negative Bilanz nach dem Partizipationskriterium gegenüber.

Der Wähler in Deutschland kann grundsätzlich nur über Kandidatenvorschläge entscheiden, die ihm von den Parteien vorgegeben sind. Dies gilt

22 Vgl. Hans-Jörg Bücking, Der Streit um die Grundmandatsklausel und Überhangmandate, in: Eckhard Jesse, Konrad Löw (Hrsg.), Wahlen in Deutschland, Berlin 1998, S. 141–166.

23 Vgl. BVerfGE NJW 1997 S. 1568 ff., 1569.

24 Vgl. H.-J. Bücking (Anm. 22), S. 179.

25 *Anmerkung der Redaktion:* Zu den Überhangmandaten siehe den Beitrag von Joachim Behnke in dieser Ausgabe.

26 Beispielsweise definiert D. Nohlen (Anm. 7), S. 157, Repräsentation auch im Sinne der Vertretung aller relevanten gesellschaftlichen Gruppen, einschließlich von Minderheiten und Frauen, in den gewählten Vertretungsorganen. Die angemessene Repräsentation operationalisiert er dann aber ausschließlich anhand des Grades der Proportionalität von Stimmen und Mandaten.

27 Eigene Berechnung nach: Internet-Angebot des Deutschen Bundestages, 1. 8. 2003 (www.bundestag.de).

28 Die vom Deutschen Bundestag im Internet gelieferten Daten zur 15. Legislaturperiode weichen in der Strukturierung stark von den Daten zur 14. Legislaturperiode ab.

für die von den Parteien festgelegten Wahlkreis-kandidaten, vor allem aber für die starren Kandidatenlisten der Parteien, die nur in der vorgegebenen Zusammensetzung und Reihenfolge gewählt werden können. Diese Beschränktheit der Wählerpartizipation verstärkt sich mit Bezug auf große Parteien: Bundestagskandidaten der CDU/CSU und SPD, die auf so genannten sicheren Listenplätzen platziert sind, ziehen nämlich unabhängig vom jeweiligen Wahlergebnis in den Bundestag ein. Insofern haben die Bundestagswahlen keinen kompetitiven Charakter, sondern legitimieren lediglich anderweitig getroffene Entscheidungen, ein ansonsten typisches Charakteristikum unfreier Quasiwahlen, wie sie beispielsweise in der DDR üblich waren. Besonders prekär wird diese Entmündigung des Wählers gegenüber der Parteienmacht im Fall erfolgloser Direktwahlkandidaten, die trotz einer Wahlniederlage im Wahlkreis über einen sicheren Listenplatz ins Parlament gelangen.²⁹

Diese Beschränkungen des Wahlrechts werden dadurch besonders prekär, dass die grundgesetzlich geforderte innerparteiliche Demokratie in Bundestagsparteien häufig pro forma erfüllt ist, in der Praxis aber durch oligarchische Willensbildungsprozesse ersetzt wird.³⁰ Nutznießer dieser Oligarchisierung der politischen Personalauswahl sind nicht öffentlich agierende Machtnetzwerke; Verlierer sind die Wähler, denen die Ausübung eines grundlegenden Beteiligungsrechts entzogen ist.

Das Partizipationsdunkel des deutschen Wahlsystems wird nur wenig durch das so genannte Stimmensplitting aufgehellt. Die Wähler geben dabei ihre Erst- oder Zweitstimme einer anderen Partei als der Partei ihrer ersten Wahl. Tun sie dies gezielt im Rahmen einer strategischen Stimmenverteilung, insbesondere um dem um die Überwindung der Fünf-Prozent-Hürde kämpfenden kleinen Koalitionspartner der hauptsächlich favorisierten Regierungspartei und damit das eigene Regierungsbündnis zu unterstützen, so bildet dies eine spezifische strategische Partizipationsvariante.³¹ Das seit den achtziger Jahren in zunehmenden

dem Maße genutzte Stimmensplitting ist allerdings ein Faktor der dargestellten Erfolgswertungleichheiten, insbesondere durch das vermehrte Auftreten von Überhangmandaten, und kann in Grenzfällen durch negative Stimmenwertung sogar die eigene Landespartei benachteiligen.

Einfachheit: Ist das deutsche Wahlsystem verständlich und transparent?

Das in Deutschland geltende Wahlsystem ist vor allem durch die unterschiedlichen, miteinander verzahnten Beziehungen zwischen listenbezogener Verhältniswahl und personenbezogener Mehrheitswahl kompliziert aufgebaut und für die Wählerinnen und Wähler selbst in seiner Grundstruktur nur schwer verständlich. So muss den Wählern vor jedem Wahlgang die zweifache Stimmabgabe neu ins Gedächtnis gerufen und erklärt werden, warum die Zweitstimme als entscheidend betrachtet wird.³² Die genaueren, sich wechselseitig modifizierenden Beziehungen zwischen der Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen und der Listenwahl, beispielsweise die Entstehung von Überhangmandaten, sind für den Laien völlig undurchschaubar. Wahlergebnisse müssen dementsprechend von den Wählern ungeprüft hingenommen oder von Experten mühsam erklärt werden. Selbst unter Fachleuten gelten allerdings verschiedene Wechselbeziehungen im deutschen Wahlsystem, insbesondere bei der Entstehung von Überhangmandaten, bis heute als nicht voll erforscht. Das deutsche Wahlsystem stellt sich damit in der Zusammenschau als kompliziert, wenig transparent und schwer verständlich dar.

Legitimität: Wird das deutsche Wahlsystem akzeptiert?

Daten zur Wahlbeteiligung werden in der Öffentlichkeit häufig als Indikator der herrschenden Einstellung zum Wahlsystem betrachtet. Wegen der zahlreichen unterschiedlichen Einflussfaktoren auf die Wahlbeteiligung ist allerdings unklar, wieweit sich in diesen Daten Einstellungsveränderungen zum Wahlsystem ausdrücken. Vertretbar erscheint es immerhin, bei hoher freiwilliger Wahlbeteiligung eine breite Ablehnung des politischen Systems und dabei des Wahlsystems als nicht ge-

Roots?, WZB FS III 99–205, Berlin 1999; kritischer Harald Schoen, Stimmensplitting bei Bundestagswahlen: Eine Form taktischer Wahlentscheidung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 2 (1998), S. 223–244.

32 Auf die Frage *Welche Stimme entscheidet in erster Linie über die Stärke der einzelnen Parteien im Deutschen Bundestag?* antworteten in einer Internet-Umfrage im Jahr 2002: 46,7 % Die Zweitstimme, 42,1 % die Erststimme und 11,2 % Weiß nicht. Quelle: 37. KW 2002 Speedfacts, (www.freenet.de/freenet/kontrovers/aktuell/umfrage_wahl/wahlsystem.gif).

29 Zur Kritik vgl. Martin Fehndrich, Verbesserungen für das Bundeswahlgesetz, <http://www.wahlrecht.de/ueberhang/besseres.htm> (21. 6. 2003); Hans-Herbert von Arnim, Wahl ohne Auswahl. Die Parteien und nicht das Volk bestimmen die Abgeordneten, in: Die Welt vom 21. 6. 2002; ders., Das System. Die Mächte der Macht, München 2001.

30 Vgl. Christian Simmert, Die Lobby regiert das Land, Berlin 2002; Carsten Fontaine, Wahlsystem und Oligarchisierung in Deutschland, Dissertation Universität der Bundeswehr, Hamburg 2001.

31 In stark positiver Konnotation: Hans-Dieter Klingemann/Bernhard Wessels, Political Consequences of Germany's Mixed-Member System: Personalization at the Grass-

ben zu betrachten. Genau eine solche Situation bestand in der Bundesrepublik Deutschland in den Wahlen bis 1983 mit Wahlbeteiligungsquoten um neunzig Prozent. Seitdem ist die Wahlbeteiligung zwar um ca. zehn Prozent gefallen (von 1983: 89,1 Prozent über 1990: 77,8 Prozent auf 2002: 79,1 Prozent). Noch immer spricht der Beteiligungsgrad an den Bundestagswahlen aber eher für eine stille Akzeptanz des politischen Systems und damit auch des Wahlsystems der Bundesrepublik. Eine bewusste Identifikation der Bevölkerung mit dem aktuellen deutschen Wahlsystem lässt sich daraus allerdings nicht ableiten. Zu einer öffentlichen Diskussion über dieses Wahlsystem ist es seit den achtziger Jahren nicht gekommen. Auch liegen keine Ergebnisse von Meinungsbefragungen zur Beurteilung des deutschen Wahlsystems vor.

Werden Expertenmeinungen als Legitimitätskriterium des deutschen Wahlsystems herangezogen, so ergibt sich ein dagegen ein uneinheitliches Bild: Im Mainstream der politikwissenschaftlichen Wahlsystemforschung und der durch sie bestimmten Politischen Bildung wird die herkömmliche Personalisierte Verhältniswahl geradezu als Modellfall einer sinnvollen Kombination von Wahlsystemelementen propagiert.³³ Demgegenüber herrscht in der aktuellen öffentlich- und verfassungsrechtlichen Diskussion eine kritische Haltung zum deutschen Wahlsystem vor, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Gleichheit der Wahl.³⁴

Zusammenfassend ergibt sich für das aktuelle deutsche Wahlsystem eine uneinheitliche, überwiegend negative Bewertung: Das Wahlsystem erfüllt zwar die Anforderungen der Parteienkonzentration gut, ist aber nur eingeschränkt repräsentativ. Partizipationschancen, Verständlichkeit und Transparenz fehlen weitgehend. Während das System bei dem Durchschnittsbürger nicht in Frage gestellt wird, ist es unter Experten der Wahlsystemanalyse, insbesondere Verfassungsjuristen, umstritten.

Das finnische Wahlsystem im Vergleich zur Personalisierten Verhältniswahl

Dem aktuellen deutschen Wahlsystem stelle ich das finnische gegenüber, weil diesem ähnliche

33 Charakteristisch hierfür: D. Nohlen (Anm. 7); Wolfgang Rudzio, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 2000; H-D. Klingemann/B. Wessels (Anm. 31).

34 Siehe dazu u. a. H.-H. v. Arnim (Anm. 29); M. Wild (Anm. 21); H-J. Bücking (Anm. 22).

Intentionen zugrunde liegen, sich sein Aufbau aber von dem des deutschen Wahlsystems stark unterscheidet und seine Analyse daher besonders anregend ist. Das finnische Wahlsystem geht bis auf das Jahr 1906 zurück.³⁵ Die Abgeordneten des nationalen Parlament Finnlands (Eduskunta) werden, dem finnischen Grundgesetz zufolge, in unmittelbarer und proportionaler Wahl gewählt.³⁶ Hierzu ist das Land in fünfzehn Wahlkreise mit einer Abgeordnetenzahl zwischen 6 und 33 eingeteilt.³⁷ Die Wähler haben eine Stimme, mit der sie aus den konkurrierenden Parteienlisten einen Kandidaten und damit auch dessen Partei wählen. Die abgegebenen gültigen Stimmen werden wahlkreisweise ohne Prozenzhürde nach dem d'Hondt'schen Höchstzahlenverfahren in Abgeordnetenmandate umgerechnet. Zusammen ergibt sich ein überwiegendes Verhältniswahlsystem mit vollständiger Personalisierungskompetenz des Wählers.

Von den angeführten Leistungskriterien erfüllt das finnische Wahlsystem die Konzentrationsfunktion am wenigsten: Da die Stimmen ohne prozentuale Sperrhürde verrechnet werden und zudem Listenverbindungen möglich sind, haben in Wahlkreisen mit hoher Abgeordnetenzahl, so vor allem in Helsinki und seiner Umgebung, kleine Parteien eine reelle Chance, zumindest einen Höchstzahlenwert und damit den Parlamentszugang zu erreichen. Die sich daraus ergebende Parteienzersplitterung ist unter dem Gesichtspunkt mangelnder Parteienkonzentration und instabiler Regierungen häufig kritisiert worden.³⁸ In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg und insbesondere seit den achtziger Jahren haben die finnischen Regierungen deutlich an Stabilität gewonnen. Die Regierungen von 1983 bis zum März 2003 waren durchweg die gesamte Legislaturperiode im Amt. Zehn und mehr Parlamentsparteien sind aber nach wie vor üblich. Dementsprechend muss das finnische Wahlsystem unter dem Gesichtspunkt der Parteienkonzentration als leistungsschwach eingeordnet werden.

Unter dem Gesichtspunkt der Stimmenrepräsentation hat das finnische Wahlsystem gegenüber dem deutschen einige Nachteile: Zum einen werden die Wählerstimmen nicht, wie in Deutschland, im Rahmen des gesamten nationalen Wahlgebiets, sondern nur innerhalb der festgelegten fünfzehn

35 Es existiert damit länger als der 1917 gegründete unabhängige finnische Staat. Bereits unter russischer Herrschaft wurde 1906, beeinflusst durch die russische Revolution 1905, im autonomen Großfürstentum Finnland ein Wahlgesetz erlassen, nach dem die Frauen volles aktives und passives Wahlrecht hatten.

36 Vgl. zum finnischen Grundgesetz vom 11. 6. 1999/731 (<http://finlex.fi/linkit/ajansd/19990731>).

37 Vgl. zum finnischen Wahlgesetz vom 2. 10. 1998/714 (<http://finlex.fi/linkit/ajansd/19980714>).

38 Vgl. F. A. Hermens (Anm. 9), S. 304.

Wahlkreise in Mandate umgerechnet. Hierbei ergibt sich eine durchschnittliche virtuelle Sperrhürde der Stimmenverrechnung, die deutlich über der in Deutschland festgelegten formellen Sperrhürde von fünf Prozent liegt. Zum zweiten wird das d'Hondt'sche Höchstzahlverfahren als Umrechnungsverfahren von Stimmen in Sitze genutzt, das in Grenzfällen eine etwas stärkere Disproportion schafft als das in Deutschland seit 1984 geltende Verfahren nach Hare/Niemeyer. Schließlich unterscheiden sich die finnischen Wahlkreise hinsichtlich ihrer Abgeordnetenzahlen beziehungsweise ihrer virtuellen Sperrhürden der Stimmenverrechnung beträchtlich voneinander.

Insbesondere zwischen den ländlichen Wahlkreisen (mit wenigen Abgeordneten) und den städtischen Wahlkreisen (mit vielen Abgeordneten) besteht damit keine Erfolgsgleichheit der Wählerstimmen: Während beispielsweise im Wahlkreis Helsinki-Umland (Uusimaa) 97,1 Prozent der Stimmen in Mandate umgesetzt werden, sind dies im Wahlkreis Südost-Finnland nur 85,7 Prozent der Wählerstimmen. Die Bevölkerungsgröße in den einzelnen Wahlkreisen wird allerdings jeden Monat aktuell berechnet und in Abgeordnetenzahlen umgesetzt. Daher ergeben sich annähernd gleiche Zählwerte unter dem Gesichtspunkt der Bevölkerungs-Mandate-Relation, ein Vorzug gegenüber der Wahlkreisbemessung in Deutschland.

Etwas günstiger fällt die Repräsentationsbewertung des finnischen Wahlsystems auch unter personellem Gesichtspunkt aus. So liegt der Frauenanteil im 2003 gewählten finnischen Parlament mit 38 Prozent näher am 50-Prozent-Wert der Gesamtbevölkerung als der Frauenanteil des 2002 gewählten deutschen Bundestages (32,8 Prozent).³⁹ Auch der Abgeordneten-Anteil von Angehörigen des öffentlichen Dienstes und der Angestellten von Parteien und Fraktionen ist, soweit aus vorliegenden Daten erkennbar, etwas ausgeglichener als in Deutschland. Zwar überwiegen in Ballungsräumen, insbesondere im Hauptstadt-Wahlkreis Helsinki, professionelle Politiker und Abgeordnete mit staatsnahen Berufen; in ländlichen Wahlkreisen ist es aber umgekehrt.⁴⁰

Diese ausgeglichene Bilanz der personellen Repräsentation in Finnland korrespondiert mit besseren personellen Partizipationschancen der finnischen Wähler. Zwar werden die Wahlkandida-

ten auch in Finnland ausschließlich in den Parteien festgelegt. Anders als im deutschen System können die finnischen Wähler und Wählerinnen aber einzelne Kandidaten auswählen und damit über die personelle Zusammensetzung des Parlaments entscheiden. Sichere Listenplätze gibt es in Finnland nicht; die kompetitive Wahl ist hier, anders als in Deutschland, auch unter dem personellem Gesichtspunkt gewahrt. Da die freie Personenwahl gleichzeitig die Parteienwahl beeinflusst, versuchen die Parteien, wählerattraktive Kandidaten und Kandidatinnen für sich zu gewinnen. Damit weitet sich das berufliche Spektrum der finnischen Wahlkandidaten über das in Deutschland typische Politikerprofil des Berufspolitikers mit Rückfallposition im öffentlichen Dienst hinaus.

Ein großes Plus hat das finnische Wahlsystem gegenüber dem deutschen auch unter dem Gesichtspunkt seiner Einfachheit, Verständlichkeit und Transparenz: Verhältniswahlsysteme sind zwar generell mit der komplexen Herausforderung konfrontiert, Stimmenrelationen möglichst genau in Mandatsrelationen zu übertragen. Das finnische Wahlsystem kann in diesem Rahmen aber durch das Einstimmensystem und den ausschließlichen Wahlkreisbezug als vergleichsweise einfach und leicht nachvollziehbar eingestuft werden. Jeder Bürger kann anhand der absoluten Stimmenzahlen für die Parteien und der absoluten Stimmzahlen der einzelnen Kandidaten das Wahlergebnis überprüfen.

Hinsichtlich der Akzeptanz des finnischen Wahlsystems dagegen besteht eine ähnliche Situation wie in Deutschland: Auch hier nimmt die Bevölkerung kaum Notiz vom Wahlsystem, ohne es in irgendeiner Weise in Frage zu stellen. Unter Experten allerdings trifft das gegenwärtige finnische Wahlsystem, anders als das deutsche, in seiner Grundstruktur auf keine Kritik. Die Schwächen des finnischen Wahlsystems, insbesondere die unterschiedlich hohen Erfolgswerte der Wählerstimmen durch unterschiedlich hohe Abgeordnetenzahlen in den Wahlkreisen, sind den finnischen Wahlsystemexperten dabei durchaus bewusst. So initiierte die zweite Regierung Lipponen Ende der neunziger Jahre eine bisher allerdings folgenlose Parteiendiskussion über unterschiedliche neue Modelle des Wahlkreischnitts.⁴¹

Im übergreifenden Vergleich betrachtet ergeben sich unterschiedliche Leistungsprofile des deut-

39 www.bundestag.de/mbd15/mbdinfo/mitgl_wp.html (12. 10. 2003) – eigene Berechnung

40 Eigene vorläufige Berechnung, gestützt auf Daten aus dem Internet-Angebot des Deutschen Bundestages (siehe Anm. 39) und des finnischen Parlaments, <http://www.eduskunta.fi> (11. 10. 2003). Mit Bezug auf Finnland wurden die Wahlkreise Helsinki, Helsinki-Umland (Uusimaa), Nordkarelien und Oulu ausgewertet.

41 Weitere Reformthemen in Finnland waren in den vergangenen Jahren die Zusammenlegung der Termine für nationale Wahlen, Europawahlen und Kommunalwahlen sowie Möglichkeiten des elektronischen Wählens (Quelle: Persönliches Schreiben von Arto Jääskeläinen, finnisches Justizministerium, 10. Oktober 2003).

Tabelle: Bewertungsvergleich des deutschen und des finnischen Wahlsystems

	Deutsches Wahlsystem	Finnisches Wahlsystem
Konzentration	+	-
Stimmenrepräsentation	+ -	+ -
Gruppenrepräsentation	-	+ -
Partizipation	-	+ +
Einfachheit	-	+
Legitimation	+ -	+ -

Quelle: Eigene Darstellung.

schen und des finnischen Wahlsystems (vgl. die Tabelle).

Während das deutsche Wahlsystem die Konzentrationsfunktion besser als das finnische erfüllt, besteht in beiden Ländern keine volle Proportionalität der Stimmenrepräsentation. Die soziale Repräsentanz, etwa der Frauen, erscheint im finnischen System als etwas besser. Dies ist auch unter Experten in höherem Grade akzeptiert als das deutsche. Ausgeprägte Vorteile hat das finnische System schließlich unter den Gesichtspunkten der Verständlichkeit und Transparenz, vor allem aber der Wählerpartizipation. Zusammengefasst kann das deutsche Wahlsystem als überwiegend stabilitätsorientiert, das finnische Wahlsystem als überwiegend partizipationsorientiert eingeordnet werden.

Reformüberlegungen

Die aktuellen Wahlsystem-Diskussionen in beiden Vergleichsländern unterscheiden sich stark voneinander. Während die finnische Diskussion auf die praktische Optimierung des geltenden Wahlsystems, vor allem durch die Annäherung der Mandatszahlen der finnischen Wahlkreise, gerichtet ist, werden in der deutschen Diskussion verfassungsrechtliche Kritiken und daran anschließende Reformvorschläge vorgebracht. Diese reichen von Einzelvorschlägen, so zur Aufhebung der Grundmandatsklausel, zu Ausgleichsregelungen und Verrechnungsformen von Überhangmandaten, über den Vorschlag, von der starren zur lose gebundenen Parteienliste überzugehen, bis zum Vorschlag, das Zweistimmensystem der Personalisierten Verhältniswahl zu einem Einstimmensystem umzustrukturieren.⁴²

⁴² Vgl. Helmut Nicolaus, Stimmgewicht und Erfolgchancengleichheit im Wahlverfassungsrecht. Prinzipielle Bemerkungen zur Zählwertgleichheit und zur Inflation der Überhangmandate, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 2 (1995), S. 55; H.-H. v. Arnim (Anm. 29); M. Wild (Anm. 21);

Jede einzelne dieser Änderungen würde allerdings das Funktionieren anderer Systemelemente betreffen. Daher erscheint es mir sinnvoll, auf Grundlage der Ergebnisse des dargestellten Wahlsystemvergleichs einen geschlossenen Reformvorschlag vorzulegen. Dieser soll die Vorzüge des bisher geltenden deutschen Wahlsystems, insbesondere seine gute Konzentrationsleistung und die bundesweite Stimmenverrechnung mit hoher Stimmproportionalität, aufnehmen, seine Nachteile, vor allem die fehlenden Partizipationsmöglichkeiten und die geringe Verständlichkeit und Transparenz, dagegen beseitigen. Mit diesen Zielsetzungen schlage ich vor:

- *Verhältniswahl*: Die Abgeordneten des deutschen Bundestages werden in proportionalen Wahl (Verhältniswahl) gewählt.

- *Gleich große Wahlbezirke*: Gewählt wird in Wahlbezirken mit gleicher Wählerzahl und gleicher Kandidatenzahl jeder Partei. Die Zahl der von jeder beteiligten Partei in allen Wahlbezirken gestellten Kandidaten soll so niedrig sein, dass die Kandidatenlisten der Wahlbezirke übersichtlich gestaltet werden können. Andererseits soll sie so hoch sein, dass die Wähler über ausreichende personelle Wahl-Alternativen verfügen. Die Zahl der Wahlbezirke ergibt sich, indem die Gesamtzahl der Bundestagsmandate durch die festgelegte Zahl der Partei-Kandidaten pro Wahlbezirk geteilt wird.⁴³

- *Einstimmen-System*: Jeder Wähler (jede Wählerin) hat eine Stimme, mit der er (sie) einen Kandidaten (eine Kandidatin) aus lose gebundenen Kandidatenlisten der Parteien wählen kann. Die Wahl eines Kandidaten gilt gleichzeitig als Wahl von dessen Partei oder Wählervereinigung.

- *Stimmenverrechnung/Fünf-Prozent-Hürde*: Alle Wählerstimmen werden auf Bundesebene für die beteiligten Parteien summiert und dann nach dem Höchstzahlverfahren der Ausgeglichenen Methode in Abgeordnetenmandate der Parteien

H.-J. Bücking (Anm. 22); Heinrich Pehle, Ist das Wahlrecht in Bund und Ländern reformbedürftig? Eine Bilanz seiner Mängel und Ungereimtheiten nach 50 Jahren, in: Gegenwartskunde, (1999) 2, S. 233-256.

⁴³ Bei einer festgelegten Zahl von 600 Bundestagsabgeordneten und zehn Wahlkreis-kandidaten für jede Partei entstehen beispielsweise 60 Wahlbezirke. Jeder dieser Bezirke umfasst ein Sechstel der aktuellen Wahlbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland. Die Wahlbezirke sind zumindest einmal pro Legislaturperiode zu aktualisieren. Die Grenzen der vom Bundeswahlleiter in Absprache mit den Ländern festgelegten Wahlbezirke sollen sich nach Möglichkeit innerhalb der Grenzen der Bundesländer halten. Sofern dies nicht möglich ist, werden länderübergreifende Wahlbezirke festgelegt.

umgerechnet.⁴⁴ Hierbei werden nur Stimmen für Parteien berücksichtigt, die mindestens fünf Prozent der Gesamtstimmen erhalten haben.

– *Mandatsverteilung innerhalb der Bundestagsparteien:* Die Bundestagsmandate jeder Partei werden unter deren Wahlkreis Kandidaten nach der Höhe ihrer individuellen Stimmenzahl verteilt. Die Zahl der Bundestagsmandate, die von Kandidaten eines Wahlbezirks erreicht werden, liegt nicht fest. Jeder Wahlbezirk wird aber mindestens durch einen Bundestagsabgeordneten vertreten. Sollte ein Wahlbezirk nach dem regulären Verfahren der Mandatsverteilung kein Mandat erhalten haben, so gilt derjenige Kandidat als gewählt, der die höchste Stimmenzahl im Wahlbezirk errungen hat.

Dieses Wahlsystem verbindet Verhältniswahl und vollständige Personalisierung. Hinsichtlich seiner Konzentrationsfunktion schließt es an das geltende Wahlsystem der Personalisierten Verhältniswahl an. Deshalb schlage ich als Bezeichnung dafür *Vollständig personalisierte Verhältniswahl* vor. Die Vorzüge dieses Wahlsystems gegenüber dem bisher geltenden System liegen auf der Hand:

Es ist einfacher aufgebaut, leichter verständlich und durchsichtiger. Informationskampagnen zur Bedeutungsverteilung zwischen Erst- und Zweitstimme werden damit überflüssig. Es fallen keine Überhang-, Grund- oder Restmandate an, womit sich die mit diesen Mandatstypen verbundenen Unwägbarkeitsprobleme und Paradoxien erledigen. Ob eine Kandidatin oder ein Kandidat in den Bundestag eingezogen ist oder nicht, kann von jedem Zeitungsleser oder Fernsehzuschauer anhand der veröffentlichten Stimmenzahlen für Parteien und Kandidaten leicht nachvollzogen beziehungsweise überprüft werden.

Die Partizipationsmöglichkeiten vergrößern sich mit dem vorgeschlagenen Wahlsystem in einem Maß, das einer entfalteten Demokratie gerecht wird: Die Parteien bestimmen zwar nach wie vor, wen sie auf ihren Kandidatenlisten zum Bundestag platzieren möchten. Insofern ist die eigenständige Mitwirkung der Parteien gesichert. Die Wählerinnen und Wähler können nun aber nicht mehr nur

⁴⁴ Die Ausgeglichenere Methode operiert mit den Divisoren 1,4; 3; 5; 7; 9 usw. Sie produziert ausgeglichenerere Ergebnisse als das d'Hondtsche Verfahren, ist aber wie dieses ein Höchstzahlverfahren. Demzufolge fallen hierbei keine Restmandate an.

die Stärkeverhältnisse zwischen den Bundestagsparteien, sondern auch die personelle Zusammensetzung der Bundestagsfraktionen vollständig und unmittelbar bestimmen. Sie gewinnen damit ein fundamentales demokratisches Recht, die unmittelbare Wahlmöglichkeit aller Abgeordneten, zurück. Dies dürfte einen erheblichen Motivations Schub bei den Wählern auslösen und die Legitimation des politischen Systems in Deutschland erhöhen.

Mit der Beibehaltung der Fünf-Prozent-Hürde der Stimmenverrechnung und der Streichung der Grundmandatsklausel wird die Konzentrationsfunktion mindestens ebenso gut wie bisher erfüllt. Umgekehrt ist den Anforderungen proportionaler Repräsentation durch die Festlegung und laufende Aktualisierung strikt gleich großer Wahlbezirke, durch das Verrechnungsverfahren der Ausgeglichenen Methode sowie dadurch, dass keine Überhang-, Grund- und Restmandate entstehen, bestmöglich Rechnung getragen. In der Vollständig personalisierten Verhältniswahl zählt jede Stimme, dies zum einen durch die parteienbezogene Stimmsumme auf Bundesebene, zum anderen dadurch, dass die Bundestagsmandate zwischen den Parteibewerbern unterschiedlicher Wahlkreise nach deren absoluter Stimmenzahl verteilt werden.

Mit dem vorgeschlagenen Wahlsystem verstärkt sich schließlich der Wettbewerbscharakter der Wahl: Da die Chance der Wahlbezirke, im Parlament mit Abgeordneten vertreten zu sein, mit steigender Wahlbeteiligung wächst, wird die Wahlbeteiligung, die früher nur als situative Rahmenbedingung wahrgenommen wurde, nun zu einem integralen Wettbewerbsmoment. Unter den Bedingungen des neuen Wahlsystems werden sich die Bundestagskandidaten nämlich voraussichtlich für eine möglichst hohe Wahlbeteiligung in ihrem Bezirk einsetzen, um ihre Wettbewerbschancen zu verbessern, ein Stimulans der nachhaltigen Erhöhung der Wahlbeteiligung.

Diese Vorteile der Vollständig personalisierten Verhältniswahl lassen sich in einem sachlichen Vergleich kaum übersehen. Das Reformkonzept könnte damit eine, seit langem überfällige, öffentliche Reformdiskussion des Wahlsystems in Deutschland anregen. Förderlich dafür dürfte auch die Notwendigkeit sein, die nationalen Wahlsysteme zum Europäischen Parlament weiter zu harmonisieren.

Von Überhangmandaten und Gesetzeslücken

Einleitung

Bei der Bundestagswahl 2002 gab es wieder fünf Überhangmandate. Obwohl dies deutlich weniger sind als in den beiden letzten Bundestagswahlen (1994: 16, 1998: 13), haben Überhangmandate weiterhin politische Sprengkraft. Gerade beim äußerst knappen Ausgang der letzten Bundestagswahl war erkennbar, dass Überhangmandate immer noch das Potenzial besitzen, die politischen Folgen einer Wahl zu bestimmen. Durch die Überhangmandate wurde die SPD z. B. größte Fraktion im Deutschen Bundestag und hatte damit automatisch Anspruch auf den Posten des Bundestagspräsidenten. Dass schon kleine Differenzen ausschlaggebend sein können, zeigt auch das Beispiel der Bundestagswahl von 1994. Damals errang die Koalition von CDU/CSU und FDP ebenfalls nur eine hauchdünne Mehrheit von zwei Sitzen gegenüber der Opposition, die sich mit Hilfe der angefallenen Überhangmandate auf zehn erhöhte. Da mindestens drei Abgeordnete der Koalition damals jedoch bei der Wahl des Bundeskanzlers nicht für Helmut Kohl stimmten, könnten die Überhangmandate so Helmut Kohl seine Kanzlerschaft gerettet haben. Anstatt wie 1994 oder 2002 knappe Mehrheiten zu stabilisieren, können Überhangmandate diese aber genauso gut umkehren. Es ist offensichtlich, dass dies aus demokratietheoretischen Gründen nicht gewollt sein kann. Die weiter existierenden Überhangmandate müssen daher als politisches Problem gesehen werden, für das dringend Abhilfe geschaffen werden sollte.

Die Mechanik der Entstehung von Überhangmandaten

Überhangmandate entstehen, wenn die Anzahl der direkt in einem Bundesland gewonnenen Mandate einer Partei höher ausfällt als die Anzahl der Mandate, die ihr nach ihrem Zweitstimmenanteil dort zustehen würden. Die Zuteilung der Sitze erfolgt dabei nach der zweimaligen Anwendung des Hare-Niemeyer-Verfahrens. Daher werden diese regulär zugewiesenen Mandate im Folgenden auch als Hare-Niemeyer-Mandate bzw. einfacher

als HN-Mandate bezeichnet. Die Berechnung geht dabei im Einzelnen folgendermaßen vor sich: Zuerst wird ermittelt, welche Parteien die Fünfprozenthürde übersprungen oder (auch) mindestens drei Direktmandate gewonnen haben. Nur diese Parteien nehmen an der Verteilung der regulären Sitze teil. Das waren bei der Bundestagswahl 2002 SPD, CDU, CSU, GRÜNE und FDP. Jetzt wird die Anzahl der zu verteilenden Sitze bestimmt. Da die PDS zwei Direktmandate errungen hatte, aber nicht an der Sitzverteilung nach Zweitstimmen teilnahm, wurden diese zwei Mandate von der regulären Anzahl der Sitze von 598 abgezogen. Es verblieben demnach 596 reguläre Sitze. Die Zweitstimmen verteilten sich auf die Parteien wie in *Tabelle 1* dargestellt.

Im ersten Schritt wird die so genannte Oberverteilung der Sitze berechnet, d. h. die Verteilung der Sitze auf die verschiedenen Parteien. Hierfür wird für jede Partei zuerst die exakte (nicht ganzzahlige) Anzahl der Sitze bestimmt, die ihr aufgrund ihres Anteils an Stimmen zusteht. Die SPD z. B. hatte 18 488 668 gültige Zweitstimmen erhalten. Alle fünf Parteien zusammen hatten 44 620 479 erhalten, d. h. die SPD bekam 41,44 Prozent aller Zweitstimmen der fünf Parteien. Dem genau gleichen Anteil entsprechen 246,95 von 596 Sitzen. Analog zur beschriebenen Vorgehensweise erhielten die CDU 189,24, die CSU 57,64, die FDP 47,27 und die GRÜNEN 54,90 Sitze. Nun wurde den Parteien der ganzzahlige Anteil zugewiesen. Es verblieben drei noch nicht verteilte Sitze. Diese wurden den Parteien zugeteilt, welche die drei größten Restzahlen hinter dem Komma stehen hatten, also der SPD, den GRÜNEN und der CSU. Die endgültige Oberverteilung der Sitze bestand daher aus 247 Sitzen für die SPD, 189 für die CDU, 58 für die CSU, 47 für die FDP und 55 für die GRÜNEN.

Die Landeslisten von Parteien, die in mehreren Bundesländern antreten, werden nach Paragraph 7 (1) des Bundeswahlgesetzes automatisch als verbundene Landeslisten behandelt. Die Sitze, die einer Partei im gesamten Bundesgebiet zustehen, müssen nun auf die verschiedenen Landeslisten aufgeteilt werden. Dies ist die so genannte Unterverteilung. Da die CSU nur in Bayern antritt, nimmt die CSU nicht an der zweiten Stufe der Sitzzuteilung teil. Auch bei der zweiten Stufe wird

Tabelle 1: Die Zweitstimmen von SPD, CDU, CSU, FDP, GRÜNE und PDS bei der Bundestagswahl 2002 nach Bundesländern¹

	SPD	CDU	CSU	FDP	GRÜNE	PDS
Baden-Württemberg	1 989 524	2 543 789	0	461 801	676 342	56 156
Bayern	1 922 551	0	4 315 080	332 675	562 483	49 515
Berlin	685 170	484 017	0	124 004	274 008	212 642
Brandenburg	707 871	339 868	0	88 685	68 765	263 228
Bremen	183 368	92 774	0	25 306	56 632	8 443
Hamburg	404 738	270 318	0	65 574	156 010	20 253
Hessen	1 355 496	1 266 054	0	280 927	366 032	45 891
Mecklenburg-Vorpommern	405 415	294 746	0	52 816	34 180	158 823
Niedersachsen	2 318 625	1 673 495	0	342 990	353 644	50 380
Nordrhein-Westfalen	4 499 388	3 675 732	0	978 841	930 684	125 446
Rheinland-Pfalz	918 736	967 011	0	223 761	190 645	24 099
Saarland	295 521	224 842	0	41 110	48 602	9 000
Sachsen	861 685	868 167	0	187 759	119 530	418 329
Sachsen-Anhalt	618 016	415 486	0	108 267	48 574	206 129
Schleswig-Holstein	743 838	625 100	0	139 417	162 425	22 579
Thüringen	578 726	426 162	0	84 882	61 799	245 789
Bund	18 488 668	14 167 561	4 315 080	3 538 815	4 110 355	1 916 702

Tabelle 2: Exakte Anzahl der Sitze nach dem Anteil der Zweitstimmen und Rangplätze der Zahlenbruchteile nach dem Komma

	SPD	Restrang	CDU	Restrang	FDP	Restrang	GRÜNE	Restrang
Baden-Württemberg	26,579	6	33,935	2	6,133	–	9,050	–
Bayern	25,684	5	0,000	–	4,418	–	7,526	–
Berlin	9,154	–	6,457	–	1,647	6	3,666	6
Brandenburg	9,457	8	4,534	–	1,178	–	0,920	1
Bremen	2,450	–	1,238	–	0,336	–	0,758	4
Hamburg	5,407	–	3,606	7	0,871	2	2,088	–
Hessen	18,109	–	16,890	5	3,731	4	4,898	2
Mecklenburg-Vorpommern	5,416	–	3,932	3	0,701	5	0,457	–
Niedersachsen	30,976	1	22,325	–	4,555	7	4,732	5
Nordrhein-Westfalen	60,110	–	49,035	–	13,000	–	12,453	–
Rheinland-Pfalz	12,274	–	12,900	4	2,972	1	2,551	–
Saarland	3,948	2	2,999	1	0,546	8	0,650	7
Sachsen	11,512	7	11,582	8	2,494	–	1,599	9
Sachsen-Anhalt	8,256	–	5,543	9	1,438	–	0,650	8
Schleswig-Holstein	9,937	3	8,339	–	1,852	3	2,173	–
Thüringen	7,732	4	5,685	6	1,127	–	0,827	3
Bund	247,000	–	189,000	–	47,000	–	55,000	–

wieder das Hare-Niemeyer-Verfahren angewandt, wonach sich die Ergebnisse in *Tabelle 2* ermitteln.

Nach der doppelten Anwendung des Hare-Niemeyer-Verfahrens ergaben sich für 2002 die in *Tabelle 3* aufgeführten endgültigen Sitzzuteilungen der regulären Mandate. Außerdem sind in der Tabelle die in den jeweiligen Ländern errungenen Direktmandate der Parteien aufgeführt.

Von den auf ein Bundesland entfallenden HN-Mandaten werden jetzt die dort erzielten Direkt-

mandate abgezogen, und die restlichen Mandate werden entsprechend der Landesliste verteilt. In jedem Fall behält eine Partei also immer alle von ihr gewonnenen Direktmandate. Die endgültige Anzahl der Sitze, die eine Partei in einem Bundesland erhält, ist daher das Maximum aus Direktmandaten und HN-Mandaten. In Hamburg z. B. errang die SPD sechs Direktmandate, aber nach ihrem Zweitstimmenanteil hätten ihr nur fünf Mandate zugestanden. Da die SPD aber alle sechs Wahlkreismandate behielt, entstand hier ein Überhangmandat. Weitere Überhangmandate entstanden in Sachsen (CDU), in Sachsen-Anhalt (SPD: zwei) und in Thüringen (SPD). Die SPD erhielt also insgesamt vier Überhangmandate, die CDU eines. Da eine Partei für jedes Mandat, das ihr

¹ Alle Zahlen basieren auf den endgültigen Ergebnissen der Bundestagswahl 2002, wie sie vom Statistischen Bundesamt am 10.10.2002 auf der Internetseite des Bundeswahlleiters www.bundeswahlleiter.de veröffentlicht wurden.

Tabelle 3: Die Anzahl der HN-Mandate und der Direktmandate (DM) der Parteien in den einzelnen Bundesländern

	SPD		CDU		CSU		FDP		GRÜNE		PDS	
	HN	DM	HN	DM	HN	DM	HN	DM	HN	DM	HN	DM
Baden-Württemberg	27	7	34	30	0	0	6	0	9	0	0	0
Bayern	26	1	0	0	58	43	4	0	7	0	0	0
Berlin	9	9	6	0	0	0	2	0	4	1	0	2
Brandenburg	10	10	4	0	0	0	1	0	1	0	0	0
Bremen	2	2	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Hamburg	5	6	4	0	0	0	1	0	2	0	0	0
Hessen	18	17	17	4	0	0	4	0	5	0	0	0
Mecklenburg-Vorpommern	5	5	4	2	0	0	1	0	0	0	0	0
Niedersachsen	31	25	22	4	0	0	5	0	5	0	0	0
Nordrhein-Westfalen	60	45	49	19	0	0	13	0	12	0	0	0
Rheinland-Pfalz	12	7	13	8	0	0	3	0	2	0	0	0
Saarland	4	4	3	0	0	0	1	0	1	0	0	0
Sachsen	12	4	12	13	0	0	2	0	2	0	0	0
Sachsen-Anhalt	8	10	6	0	0	0	1	0	1	0	0	0
Schleswig-Holstein	10	10	8	1	0	0	2	0	2	0	0	0
Thüringen	8	9	6	1	0	0	1	0	1	0	0	0
Bund	247	171	189	82	58	43	47	0	55	1	0	2

nach dem HN-Verfahren zugeteilt wurde, ungefähr 75 000 Zweitstimmen als „Preis“ entrichten musste, heißt das, dass die Überhangmandate einen Effekt erzielten, als ob weitere 300 000 „virtuelle“ Wähler die SPD und weitere 75 000 virtuelle Wählerinnen und Wähler die CDU gewählt hätten. Der Effekt der Überhangmandate für die SPD kann daher so interpretiert werden, als ob aufgrund der magischen Überhangmandate gleichsam aus dem Nichts eine mittlere Großstadt entstanden wäre, deren Bürger ausschließlich SPD-Wähler wären.

Ohne Überhangmandate hätte die rot-grüne Koalition 302 von 598 Sitzen gehabt, d. h. nur zwei Sitze mehr als die von ihr zur Kanzlerwahl benötigte absolute Mehrheit der Mitglieder des Parlaments. Mit Hilfe der Überhangmandate jedoch kam die rot-grüne Koalition auf 306 Stimmen, wobei die Größe des Bundestags auf 603 Abgeordnete anwuchs. Damit hatte die Koalition 4 Mandate mehr, als sie mindestens zur Kanzlerwahl benötigte.

Dabei hätten ohne weiteres noch deutlich mehr Überhangmandate entstehen können. In Berlin z. B. errang die SPD neun Direktmandate, das ist auch genau die Anzahl der Mandate, die ihr aufgrund ihres Zweitstimmenanteils zugestanden hätte. Jedes weitere errungene Direktmandat wäre hier ein Überhangmandat gewesen. Dies ist besonders brisant, da in den drei von der SPD nicht gewonnenen Wahlkreisen bizarre Formen des Stimmensplittings auftraten. In allen drei Wahl-

kreisen nämlich lag die SPD nach Zweitstimmen an erster Stelle. Im Wahlkreis 87 (Berlin-Lichtenberg) verlor sie den Sitz dennoch an die PDS-Abgeordnete Gesine Löttsch, im Wahlkreis 86 (Berlin-Marzahn-Hellersdorf) an die PDS-Abgeordnete Petra Pau und im Wahlkreis 84 (Berlin-Friedrichshain-Kreuzberg-Prenzlauer Berg-Ost) an den Direktkandidaten der GRÜNEN, Hans-Christian Ströbele. Diese besonders ungewöhnliche Form des Splittings lässt sich wohl nur mit der Person Ströbeles erklären. Der Gewinn des Wahlkreises durch Ströbele hat also keineswegs die PDS aus dem Bundestag herausgehalten, wie manchmal behauptet wird, denn die PDS hätte in diesem Wahlkreis offensichtlich kaum Chancen gehabt. Vielmehr hat Ströbeles Direktmandat die rot-grüne Koalition ein zusätzliches Mandat gekostet, weil sie ohne dieses in den Genuss eines weiteren Überhangmandats gekommen wäre.

Noch interessanter sind die Fälle, in denen zusätzliche Überhangmandate und damit auch mehr Mandate für eine Partei hätten anfallen können, wenn sie weniger Stimmen bekommen hätte. Die SPD errang in Brandenburg alle zehn Direktmandate. Da sie aber auch nach dem HN-Verfahren zehn Mandate erhalten hätte, entstand kein Überhangmandat. Hätte die SPD in Brandenburg nur 549 Zweitstimmen weniger erzielt, dann wäre das achte zu verteilende Restmandat nicht auf Brandenburg, sondern auf Bremen gefallen (vgl. *Tabelle 2*). In der Oberverteilung wäre der SPD durch diesen geringfügigen Verlust an Stimmen

kein Mandat verloren gegangen. Durch weniger Stimmen in Brandenburg hätte die SPD also ein Listenmandat in Bremen hinzugewonnen. Ebenfalls wären mehr Überhangmandate entstanden, hätte die PDS den Einzug in den Bundestag geschafft, indem sie z. B. in Berlin ein drittes Direktmandat erzielt hätte. Bei ansonsten gleichen Zweitstimmenanteilen der Parteien wären dann statt fünf Überhangmandaten acht entstanden, je ein weiteres in Brandenburg (SPD), in Sachsen (CDU) und in Thüringen (SPD).

Die Ursachen der Entstehung von Überhangmandaten

Überhangmandate entstehen, wenn die Direktmandate, die eine Partei in den Wahlkreisen aufgrund der Erststimme gewinnt, nicht alle durch die HN-Mandate gedeckt sind, die der Partei aufgrund der Zweitstimmen zustehen. Der Anteil der Direktmandate an allen regulären Mandaten beträgt bundesweit 50 Prozent. Unter „normalen“ Umständen entspricht daher auch die Anzahl der Direktmandate, die in einem Bundesland erzielt werden können, ungefähr der Hälfte der HN-Mandate, die aufgrund der Zweitstimmen auf dieses Bundesland für alle Parteien zusammen entfallen. Wir können für diesen „Normalfall“ deshalb folgende Faustregel formulieren: Überhangmandate entstehen dann, wenn der Anteil der durch eine Partei errungenen Direktmandate an allen Direktmandaten mehr als doppelt so hoch ausfällt wie der Anteil der Zweitstimmen dieser Partei in diesem Bundesland. Dabei nehmen wir an, dass der Anteil an Zweitstimmen einer Partei an allen verrechneten Zweitstimmen, die in diesem Bundesland abgegeben wurden, ungefähr dem Anteil der HN-Mandate der Partei an allen auf das Bundesland entfallenden HN-Mandaten entspricht. Nach der Faustregel erhält eine Partei, die z. B. 40 Prozent der Zweitstimmen erhalten hat, dann Überhangmandate, wenn sie mehr als 80 Prozent der Direktmandate gewinnen kann. Dabei muss der Überschuss gegenüber dem kritischen Schwellenwert von 80 Prozent so groß ausfallen, dass er einem Mandat entspricht. Nehmen wir ein Bundesland mit 20 Wahlkreisen an, auf das insgesamt 40 HN-Mandate entfallen. Eine Partei mit 40 Prozent der Zweitstimmen hätte demnach 16 HN-Mandate erhalten. Gewinnt diese Partei nun mindestens 17 der 20 Direktmandate, also mindestens 85 Prozent der Direktmandate, dann entsteht mindestens ein Überhangmandat. Offensichtlich kann eine Partei, die mindestens 50 Prozent der Zweitstimmen erhält, nach der Faustregel keine Über-

hangmandate erzielen, denn sie kann ja nicht mehr als 100 Prozent der Direktmandate gewinnen. Je stärker eine Partei mit ihrem Zweitstimmenanteil unter 50 Prozent liegt, desto größer ist das theoretisch zu erringende Potenzial an Überhangmandaten. Andererseits gilt jedoch: Je weniger Stimmen sie erhält, desto weniger wahrscheinlich ist es, dass sie viele Direktmandate gewinnt. Um einen Großteil der Direktmandate gewinnen zu können, muss eine Partei deutlich vor ihren Konkurrenten liegen. Um z. B. ungefähr 80 Prozent der Direktmandate zu erhalten, muss eine Partei durchschnittlich ungefähr sieben Prozentpunkte vor allen ihren Konkurrenten liegen.² Keine der konkurrierenden Parteien darf also deutlich mehr als 30 Prozent der Stimmen bekommen. Am günstigsten ist es daher, wenn sich die 60 Prozent der Stimmen, die sich auf die gegnerischen Parteien verteilen, auf möglichst viele andere Parteien zerstreuen. Überhangmandate entstehen daher besonders leicht, wenn starke Dritt- und Viertparteien vorhanden sind, so dass die zweitstärkste Partei deutlich abgeschlagen hinter der stärksten Partei sein kann, auch wenn diese deutlich unter 50 Prozent liegt. Diese Bedingung war z. B. bei den Bundestagswahlen von 1990 bis 1998 in den neuen Bundesländern durch das starke Abschneiden der PDS erfüllt.

Bisher gingen wir davon aus, dass die Anzahl der Direktmandate ungefähr die Hälfte der HN-Mandate ausmacht, wie es den „normalen“, d. h. den bundesweiten Verhältnissen entspricht. Tatsächlich aber weicht dieser Anteil der Direktmandate an den HN-Mandaten zwischen den Bundesländern erheblich ab. Dies hat weitreichende Konsequenzen. Bleiben wir bei unserem Beispielbundesland mit 20 Direktmandaten. Jetzt aber sollen auf dieses Bundesland nur noch 30 HN-Mandate entfallen. Der Anteil der Direktmandate an den HN-Mandaten beträgt also nicht mehr 50 Prozent, sondern ist auf zwei Drittel bzw. 67 Prozent angewachsen. Eine Partei mit 40 Prozent der Zweitstimmen erhielte jetzt zwölf HN-Mandate, d. h. ab dem 13. Direktmandat für diese Partei fallen Überhangmandate an. Die Partei muss nicht mehr 85 Prozent, sondern nur noch 65 Prozent der Direktmandate gewinnen, um Überhangmandate zu erhalten.

Je geringer der Anteil aller Direktmandate an den HN-Mandaten in einem Bundesland ausfällt, desto leichter können in diesem Bundesland Überhangmandate entstehen. Alle Faktoren, die bewirken, dass die durchschnittliche Anzahl an Zweitstimmen, die in einem Bundesland auf einen Wahlkreis

² Vgl. Joachim Behnke, Parteienstruktur und Überhangmandate, in: Frank Brettschneider/Jan van Deth/Edeltraud Roller, Bundestagswahl 2002 (Arbeitstitel), Opladen 2004 (i. E.).

entfallen, besonders niedrig ist, begünstigen demnach die Entstehung von Überhangmandaten. Die wichtigsten dieser Faktoren sind die Wahlkreiseinteilung, die Wahlbeteiligung und hohe Stimmengewinne von Parteien, die nicht an der Sitzverteilung nach dem Hare-Niemeyer-Verfahren teilnehmen, weil sie an der Fünfprozenthürde gescheitert sind. Am einflussreichsten war von diesen Faktoren von 1990 bis 1998 die Wahlkreiseinteilung. Da die Wahlkreise in den neuen Ländern zu klein zugeschnitten waren, entfielen auf diese im Verhältnis zu ihrer Bevölkerung zu viele Direktmandate. Als Folge der Neueinteilung der Wahlkreise im Jahr 2001 spielte dieser Faktor bei der Bundestagswahl 2002 jedoch keine Rolle mehr.³ Ein in den Wahlen von 1990 bis einschließlich 2002 durchgehend wirkender Faktor war die Wahlbeteiligung, die in den neuen Bundesländern deutlich niedriger ausfällt. Der bei der Bundestagswahl 2002 stärkste Faktor war der Wegfall der PDS-Stimmen.

Die letzte wichtige Ursache für die Entstehung von Überhangmandaten ist das Stimmensplitting. Direktmandate werden ja gewonnen, wenn man eine relative Mehrheit der Erststimmen in einem Wahlkreis erreicht. Je mehr Erststimmen eine Partei im Verhältnis zu ihrem Zweitstimmenanteil hat, desto leichter ist es für sie, einen überwiegenen Teil der Direktmandate zu gewinnen. Die Partei in unserem Beispiel, die 40 Prozent der Zweitstimmen bekommt, muss über 80 Prozent der Direktmandate gewinnen, um zu Überhangmandaten zu gelangen. Natürlich fällt ihr dies wesentlich leichter, wenn sie nicht nur 40 Prozent, sondern 50 Prozent der Erststimmen erhält, also, wenn massives Stimmensplitting zugunsten der Partei bezüglich der Erststimme auftritt.

Einzelne Überhangmandate entstehen niemals aufgrund einer bestimmten singulären Ursache. Vielmehr kommen Überhangmandate nur durch das gemeinsame Wirken aller erwähnten Ursachen zustande. Einzelne Ursachenkomponenten können sich dabei eher gegen eine Entstehung, andere zugunsten einer Entstehung von Überhangmandaten auswirken, entscheidend ist lediglich, dass der gesamte simultan wirkende Komplex an Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Komponenten ein Überhangmandat zustande bringt. So hätte die CDU z. B. bei der Bundestagswahl 2002 in Sachsen nur neun der 17 Direktmandate erhalten, wenn alle Wähler mit ihrer Erststimme genauso abgestimmt hätten wie mit ihrer Zweitstimme. Durch massives Stimmensplitting konnte aber die CDU

tatsächlich 13 Direktmandate gewinnen. Wären auf das Land insgesamt 34 HN-Mandate entfallen, wie es den 17 Wahlkreisen in Sachsen entsprochen hätte, dann hätte die CDU mit ihren 42,6 Prozent der Zweitstimmen auf jeden Fall mindestens 14 Mandate erhalten. Tatsächlich aber entfielen auf das Land aufgrund der niedrigen Wahlbeteiligung und vor allem aufgrund der weggefallenen PDS-Stimmen nur 28 HN-Mandate, von denen die CDU dann 12 erhielt. Das Überhangmandat konnte also nur durch ein Zusammenwirken von Stimmensplitting, niedriger Wahlbeteiligung und Nichtverrechnung der PDS-Stimmen entstehen.

Die Tatsache, dass in den letzten Bundestagswahlen Überhangmandate vor allem in den neuen Ländern entstanden sind, ist daher darauf zurückzuführen, dass es dort zu einer brisanten Kombination von sich gegenseitig verstärkenden Ursachen gekommen ist, die alle zugunsten der Entstehung von Überhangmandaten wirken.

Der Dualismus der Überhangmandate

Es ist relativ einfach, die Art und Weise der Entstehung von Überhangmandaten zu beschreiben. Auch die Erläuterung der Ursachen und der Art ihres Wirkens fällt nicht schwer. Wesentlich komplizierter ist hingegen die Beantwortung der Frage, was Überhangmandate denn genau sind. Handelt es sich bei diesen z. B. um Direktmandate oder Listenmandate? Für erstere Ansicht würde ja sprechen, dass Überhangmandate dadurch entstehen, dass eine Partei mehr Direktmandate bekommt, als ihr an HN-Mandaten zustehen würden, dass sie also „zu viele“ Direktmandate erhält. Andererseits aber sind die zusätzlich anfallenden Mandate offensichtlich alle Listenmandate, da die Anzahl der Direktmandate ja fix gehalten wird.

Bei den Überhangmandaten könnte man von einem Dualismus sprechen, denn je nach Betrachtungsweise sind sie einmal Direktmandate und einmal Listenmandate. Am einfachsten lässt sich dieses Phänomen vielleicht verstehen, wenn man eine Analogie aus der Buchführung benutzt. Demnach kaufen die Parteien zwei Arten von Artikeln, nämlich Direkt- und Listenmandate, die sie in der Währung der ihnen zustehenden HN-Mandate bezahlen müssen. Überhangmandate entstehen dann dadurch, dass nicht alle in einem Land erworbenen Direktmandate durch die Bezahlung in HN-Mandaten gedeckt sein müssen. Die Parteien erhalten in diesen Ländern zusätzliche Direktmandate als Rabatt oder Geschenk, die sie nicht in HN-Man-

³ Vgl. Joachim Behnke/Ruth Kamm/Thomas Sommerer, Der Effekt der Neueinteilung der Wahlkreise auf die Entstehung von Überhangmandaten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, (2003) 1, S. 122–145.

daten begleichen müssen. Der so eingesparte Betrag in HN-Mandaten kann dann zum „Kauf“ weiterer Listenmandate eingesetzt werden.

Da nicht einmal festgestellt werden kann, ob es sich bei Überhangmandaten um Direktmandate oder Listenmandate handelt, folgt daraus logisch, dass es auch nicht möglich sein kann, die Überhangmandate einzeln zu identifizieren. Demnach wäre es in der Tat angemessener, im Zusammenhang mit dieser Problematik weniger von Überhangmandaten als vielmehr von einem „Überhang an Mandaten“ zu sprechen, wie es von Hans Mayer vorgeschlagen worden ist⁴. Eine Zuordnung bestimmter Mandate zu den Überhangmandaten, sei es nun als Direktmandate oder als Listenmandate, ist daher immer willkürlich und theoretisch niemals stichhaltig zu belegen.

Das rechtliche Problem der Überhangmandate

Das Wahlsystem der Bundesrepublik selbst ist nicht in der Verfassung, sondern im Bundeswahlgesetz festgelegt. Dadurch kann das Wahlsystem jederzeit im Rahmen der normalen Gesetzgebung geändert werden. Im Grundgesetz enthalten sind lediglich die Wahlrechtsgrundsätze, die in Art. 38 aufgeführt sind. Die juristische Diskussion wurde daher fast ausschließlich unter dem Gesichtspunkt geführt, inwieweit die Überhangmandate den Wahlrechtsgrundsatz der Gleichheit verletzen.

Entsprechend dem Umstand, dass die Ausgestaltung des Wahlsystems Angelegenheit des Gesetzgebers ist, legte das Bundesverfassungsgericht in seinen ersten grundlegenden Entscheidungen fest, dass der Grundsatz der Wahlgleichheit „systemgebunden“⁵ zu interpretieren sei. So sei der Grundsatz der Gleichheit als Zählwertgleichheit zu verstehen, wenn sich der Gesetzgeber für ein Mehrheitswahlsystem entschieden habe, und im Sinne einer Erfolgswertgleichheit, wenn der Gesetzgeber ein Verhältniswahlsystem beschlossen habe.⁶ Da das Bundesverfassungsgericht in seinen

folgenden Entscheidungen beim vorliegenden Wahlsystem vom „grundsätzlichen Charakter der Bundestagswahl als einer Verhältniswahl“⁷ ausgegangen ist, ging es bei den Entscheidungen also darum, ob die Erfolgswertgleichheit durch die Überhangmandate in unzulässigem Umfang beeinträchtigt wird. Eine Abweichung vom Prinzip der Erfolgswertgleichheit sieht das Gericht nur als gerechtfertigt an, wenn hierfür das Vorliegen eines „zwingenden Grund(es)“⁸ geltend gemacht werden kann. Ein solcher zwingender Grund besteht z. B. in der Sicherung der Regierungsstabilität, wonach die Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes durch die Fünfprozenthürde hingenommen werden darf, um die Entstehung von Splitterparteien zu verhindern. Im Zusammenhang mit Überhangmandaten wurde der zwingende Grund bisher dahin gehend interpretiert, dass Überhangmandate „nur insoweit verfassungsrechtlich unbedenklich (sind), als ihre Zuteilung die notwendige Folge des spezifischen Zieles der personalisierten Verhältniswahl ist“⁹.

Als bei der Bundestagswahl 1994 die bis dahin unbekannt und auch später nicht mehr erreichte Größenordnung von 16 Überhangmandaten zustande kam, veranlasste dies das Land Niedersachsen unter seinem damaligen Ministerpräsidenten Schröder zur Anstrengung eines Normenkontrollverfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht. Am 10. April 1997 verkündeten die Richter das bisher umfangreichste Urteil zu den Überhangmandaten,¹⁰ worin sie diese für nicht verfassungswidrig erklärten. Allerdings ging dieses Urteil in der denkbar knappsten Weise aus, denn vier der acht Richter waren der Ansicht, dass die Überhangmandate einen Verstoß gegen die Verfassung darstellten. Da bei Stimmengleichheit jedoch der Status quo beibehalten wird, kam es zu dem Ergebnis, dass die Überhangmandate nicht verfassungswidrig seien.

Es kann hier auf das Urteil nicht ausführlich eingegangen werden,¹¹ doch sollen kurz einige charakteristische Teile desselben erwähnt werden. Die vier

4 Vgl. Hans Meyer, Der Überhang und anderes Unterhaltbares aus Anlaß der Bundestagswahl 1994, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, 77 (1994), S. 324.

5 Vgl. Jochen Abr. Frowein, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlrecht, in: Archiv des öffentlichen Rechts, 99 (1974), S. 84 ff.; Christof Lenz, Grundmandatsklausel und Überhangmandate vor dem Bundesverfassungsgericht, in: Neue Juristische Wochenschrift, 50 (1997), S. 1534–1537.

6 Vgl. BVerfGE 1, 208; 244 f.; BVerfGE 7, 63; 70; BVerfGE 16, 130; 139.

7 Vgl. BVerfGE 34, 130; 139. Zu den verschiedenen Deutungen, was unter einem „zwingenden Grund“ zu verstehen ist, vgl. Joachim Behnke, Überhangmandate: Ein (behebbarer) Makel im institutionellen Design des Wahlsystems, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 13 (2003), S. 1235–1269.

8 Vgl. BVerfGE 1, 208; 249.

9 Vgl. BVerfGE 16, 130; 140.

10 Vgl. BVerfGE 95, 335.

11 Vgl. hierzu z. B. Ralph Backhaus, Neue Wege beim Verständnis der Wahlgleichheit, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 112 (1997), S. 737–744; Hans-Jörg Bücking, Der Streit um Grundmandatsklausel und Überhangmandate, in: Eckhard Jesse/Konrad Löw (Hrsg.), Wahlen in Deutschland, Berlin 1998, S. 141–216; Markus Heintzen, Die Bundestagswahl als Integrationsvorgang, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 112 (1997), 744–749.

das Urteil tragenden Richter sahen die Überhangmandate als „Folge der gesetzgeberischen Entscheidung“, wobei sie dem Gesetzgeber einen „breiten Entscheidungsspielraum“¹² zubilligten. Damit wurde der zwingende Grund für die Akzeptanz der Überhangmandate gewissermaßen in der Souveränität des Gesetzgebers gesehen. Des Weiteren argumentierten die Richter, die in den Überhangmandaten keinen Verfassungsverstoß sahen, dass das Prinzip der Erfolgswertgleichheit nur auf den Teil des Wahlsystems anzuwenden sei, der tatsächlich im Sinne eines Verhältniswahlsystems funktioniert, also auf die Berechnung der Ober- und Unterverteilung nach dem Hare-Niemeyer-Verfahren. Für den Wahlvorgang als Ganzes müsse aber nicht Erfolgswertgleichheit, sondern „Erfolgchancengleichheit“ gelten, die als „ex ante“ vorhandene „gleiche rechtliche Möglichkeit . . .“, auf das Wahlergebnis Einfluss zu nehmen“¹³, gesehen wird.

Das politische Problem der Überhangmandate

Die Frage, ob Überhangmandate nun wirklich gegen die Verfassung verstoßen oder nicht, ist aber gar nicht so entscheidend. Zwar wäre der Gesetzgeber im Falle einer Verfassungswidrigkeit gezwungen zu handeln, aber ein Anlass zu handeln besteht für den Gesetzgeber ja auch dann, wenn ein offensichtliches Problem in einem Bereich auftritt, der durch Gesetze geregelt ist. In diesem Fall gilt es, schlechte Gesetze durch bessere zu ersetzen. Und genau einen solchen Fall stellen die Überhangmandate ohne Zweifel dar. Denn sie widersprechen in mehrfacher Hinsicht unseren Intuitionen, wie denn ein gelungenes Design eines Wahlsystems auszusehen hätte.

Zuerst will ich die Frage behandeln, ob Überhangmandate unter Umständen gar nicht als Übel empfunden werden, sondern sogar mit guten Gründen gewollt sein können. Es gibt meines Wissens ein einziges Argument, das in diese Richtung zielt. Dieses Argument besagt, dass Überhangmandate eine bewusst geschaffene Konsequenz des Personenwahlelements sind, da sie als „Prämie“ verstanden werden können, die den Parteien zugesprochen wird, die sich durch die Aufstellung besonders attraktiver Kandidaten um eine Verankerung in der Bevölkerung besonders bemüht haben.¹⁴ Doch das Prämienargument beruht ein-

deutig auf falschen Voraussetzungen. Wie wir weiter vorne gesehen haben, treten Überhangmandate gerade dann auf, wenn die Wahlbeteiligung niedrig ausfällt und wenn besonders viele Wähler für starke Drittparteien oder Parteien stimmen, die später nicht an der HN-Verteilung teilnehmen. Gerade besonders erfolgreiche Parteien wie die CSU in Bayern, die mehr als 50 Prozent der Zweitstimmen erhalten, können hingegen gar nicht in den Genuss von Überhangmandaten kommen.

Kommen wir zu den Nachteilen: Auf jeden Fall verletzen Überhangmandate das Prinzip der Erfolgswertgleichheit und somit auch eine Grundanforderung nach Gerechtigkeit und Fairness, die wir an ein gutes Wahlsystem stellen. Erfolgchancengleichheit ist eben gerade nicht ein Garant für Fairness, da sie lediglich die gleiche Chance verspricht, einen an sich ungerechten Vorteil zu erzielen. Im Sinne gängiger Gerechtigkeitstheorien können ungleiche Verteilungen einer konstanten Menge, wenn überhaupt, nur auf zweierlei Weise gerechtfertigt werden. Zum einen dann, wenn sie auf unterschiedlichen Ansprüchen beruhen, wie es der Fall wäre, wenn das Prämienargument Gültigkeit hätte. Zum anderen dann, wenn die Ungleichheit der Verteilung prinzipiell unvermeidbar ist, wie es z. B. bei einem unteilbaren Gut der Fall wäre. In einem solchen Fall würde der Fairness am besten durch eine gleiche Chance, das Gut zu erhalten, Genüge getan.¹⁵ Dieses Argument könnte aber bestenfalls zur Rechtfertigung maximal eines überschüssigen Mandats herangezogen werden.

Ein gutes Wahlsystem sollte außerdem gegen Möglichkeiten der Manipulation gefeit sein. Wahlsysteme sollten die Wähler dazu anhalten, im Sinne ihrer aufrichtigen, unmittelbaren Präferenzen zu stimmen. Wahlsysteme, die den Wählern Anreize zu taktischen Verhalten bieten, sind daher problematisch, da sie sich ihrer eigenen legitimatorischen Grundlage, der Erkundung des wahren Wählerwillens, berauben. Die mögliche Gewinnung von Überhangmandaten durch gezieltes Praktizieren von Stimmensplitting stellt aber genau einen solchen Anreiz zu taktischem Verhalten her.

Eine grundlegende Funktion von Wahlen besteht in der Legitimation der gewählten Regierung. In einem Verhältniswahlsystem besteht diese Legitimation einer Sitzmehrheit der Regierungskoalition darin, dass sie mehr Stimmen erhalten hat als die

12 Vgl. BVerfGE 95, 335: 354–356.

13 Vgl. BVerfGE 95, 335: 362

14 Vgl. BVerfGE 1, 208: 247; Hans-Jürgen Papier, Überhangmandate und Verfassungsrecht, in: Juristen Zeitung, 51

(1996), S. 265–274; Thomas Poschmann, Wahlrechtsgleichheit und Zweitstimmensystem, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 41(1995), S. 299–302.

15 Vgl. Steven J. Brams/Alan D. Taylor, Fair Division, Cambridge 1996.

Opposition. Wenn nun die Mehrheit der Sitze aber nicht auf einer Mehrheit von Stimmen, sondern auf Überhangmandaten beruhen würde, so würde dies mit Sicherheit unweigerlich zu einer Legitimationskrise der Regierung führen. Wie nahe an der Wirklichkeit ein Wechsel der Mehrheitsverhältnisse durch Überhangmandate tatsächlich ist, konnte man gut an der Bundestagswahl 2002 verfolgen, als es eine Zeitlang nach den Hochrechnungen am Wahlabend sogar tatsächlich danach aussah, als könnte der Sieger der Wahl erst durch die Überhangmandate bestimmt werden.

Die Beseitigung des Problems

Es gibt eine Reihe von Möglichkeiten, das Problem der Überhangmandate zu beseitigen, die in der Literatur erörtert werden.¹⁶ Eine Möglichkeit bestände z. B. in der Einrichtung einer Bundesliste. Da Überhangmandate immer erst auf der Ebene der Unterverteilung, niemals jedoch auf der der Oberverteilung auftreten, würde dies die Entstehung von Überhangmandaten verhindern. Wenn man am Prinzip festhalten will, dass Parteien nur mit Landeslisten antreten, wäre es auch möglich, lediglich zu Verrechnungszwecken aus den einzelnen Landeslisten eine „virtuelle Bundesliste“ zu erstellen.¹⁷ Die verbleibenden Listenmandate würden dann nach dieser Bundesliste verteilt werden, wobei die Landesliste einer Partei solange bei der Vergabe unberücksichtigt bleibt, wie die Partei mehr Direktmandate in diesem Bundesland gewonnen hat, als ihr bisher nach der Verteilung entsprechend der virtuellen Bundesliste zugestanden hätten. Im Effekt gleicht dieses Verfahren der Vorgehensweise, die Überhangmandate, die in einem bestimmten Bundesland entstehen, mit Listenmandaten der begünstigten Partei in anderen Bundesländern zu verrechnen. Vertritt man die Ansicht, dass es sich bei den Überhangmandaten um überschüssige Direktmandate handelt, könnte man dies auch dadurch zu korrigieren versuchen, dass man die entsprechende Anzahl von Direktmandaten nicht vergibt, z. B. diejenigen, auf welche die wenigsten Stimmen oder die geringsten Stimmenanteile entfallen sind. Dies stellte aller-

dings einen schwerwiegenden Eingriff in das Personenwahlelement des Wahlsystems dar. Da es immer schwieriger ist, etwas wegzunehmen, als etwas hinzuzufügen, wäre es wahrscheinlich am einfachsten, Überhangmandate durch Ausgleichsmandate für die anderen Parteien zu kompensieren. Hierzu wäre lediglich ein Ausgleich auf der Bundesebene nötig, da ja vor allem wichtig ist, dass die Stärkeverhältnisse der Parteien im Bundestag als Ganzem erhalten bleiben. Die Ermittlung der benötigten Anzahl von Ausgleichsmandaten könnte so erfolgen, dass den benachteiligten Parteien so lange Ausgleichsmandate hinzugefügt werden, bis die Unterschiede der Erfolgswerte, ausgedrückt z. B. als Zweitstimmen pro Mandat oder alternativ als Sitze pro Million Stimmen, zwischen den Parteien minimiert würden. Für die Bundestagswahl 2002 hätten sich nach diesem Verfahren z. B. zwei Ausgleichsmandate für die CDU und je ein Ausgleichsmandat für CSU, FDP und GRÜNE ergeben.¹⁸ Die Ausgleichsmandate, die eine Partei erhält, könnten dann im nächsten Schritt denjenigen Landeslisten zugesprochen werden, deren Preis in Zweitstimmen pro Mandat am höchsten ausfällt.

Überhangmandate stellen mit Sicherheit einen Makel des Wahlsystems dar. Es gibt kein einziges stichhaltiges Argument dafür, sie bewusst beizubehalten. Es gibt aber eine Reihe guter Argumente, warum Überhangmandate unbedingt abgeschafft werden sollten. Der einzige Grund, diesen Makel des Wahlsystems nicht abzuschaffen, könnte somit nur darin bestehen, dass es nicht möglich wäre, die unangenehmen Folgen der Überhangmandate zu beseitigen, ohne gleichzeitig andere, höherwertige Grundsätze zu tangieren. Dies ist allerdings keineswegs der Fall. Die gleichheitsverzerrenden Folgen der Überhangmandate können beseitigt werden, ohne andere wichtige Elemente des Wahlsystems, wie z. B. die Personenwahl, auch nur im geringsten anzutasten. Die mangelnde Initiative des Gesetzgebers scheint eher so erklärt werden zu können, dass bisher immer diejenige Koalition von den Überhangmandaten profitierte, die die Mehrheit im Parlament besaß. Doch es kann nicht als politisch klug bezeichnet werden, aus kurzfristigen Interessen eine Regelung aufrechtzuerhalten, die langfristig jede zukünftige Regierung der Drohung eines Legitimationsverlusts aussetzt. Welche Probleme auch immer ein zukünftiger Wahlsieger zu lösen haben wird, es wird ihm umso leichter fallen, der Bevölkerung Opfer zuzumuten, je unantastbarer seine Legitimität ist.

16 Vgl. zusammenfassend Joachim Behnke, Die Bombe tickt weiter: Das immer noch existierende Problem der Überhangmandate und mögliche Lösungen, in: Jürgen W. Falter/Oscar W. Gabriel/Bernhard Weßels (Hrsg.), Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2002, Wiesbaden 2004 (i. E.).

17 Vgl. J. Behnke (Anm. 7), S. 1261 ff.

18 Vgl. ebd., S. 1265.

Das Wahlverhalten eingebürgerter Personen in Deutschland

Eingebürgerte als potenzielle Wähler

Die Zusammensetzung der wahlberechtigten Bevölkerung verändert sich ständig. Dabei sind für die Wahlforschung traditionell vor allem die Veränderungen der einheimischen Wählerschaft von Interesse: Jungwähler kommen kontinuierlich zur wahlberechtigten Bevölkerung hinzu, die Gruppe der älteren Wählerinnen und Wähler gewinnt für den Wahlausgang immer größere Bedeutung, aber ungeachtet der steigenden Lebenserwartung scheiden mit der Zeit ganze Generationen aus der Gruppe der Wahlberechtigten aus. Es gehört zum Standardrepertoire der auf Umfragedaten oder der Repräsentativen Wahlstatistik fußenden Analysen, das Wahlverhalten in einzelnen Altersgruppen näher zu betrachten.¹ Hierbei wird immer wieder Jungwählern besondere Beachtung geschenkt, da diese Trendsetter sein könnten und Parteien es sich nicht leisten wollen und können, auf die Unterstützung ganzer Alterskohorten, die noch lange zur wahlberechtigten Bevölkerung gehören werden, zu verzichten.

Viel weniger Beachtung haben bisher in der empirischen Wahlforschung eingebürgerte Personen gefunden. Erst im Laufe der neunziger Jahre und bei engen politischen Kräfteverhältnissen (vor allem 1994 und 2002) geriet auch diese Personen-Gruppe ins Blickfeld der Parteien, der Medien und einiger Wissenschaftler. Insbesondere aufgrund des Paradigmenwechsels im Politikfeld Migration seit dem Regierungswechsel 1998,² der zur Ergänzung

des Staatsbürgerschaftsrechts um das *ius soli* und zu Einbürgerungserleichterungen führte, wurde die möglicherweise wahlentscheidende Bedeutung von Neubürgerinnen und Neubürgern thematisiert. Während das Wall Street Journal Europe unmittelbar vor der Bundestagswahl 2002 davon sprach, eingebürgerte Türken seien Schröders „Secret Weapon“, die eine Entscheidung zu Gunsten von Rot-Grün herbeiführen könnte, leckte die Frankfurter Allgemeine Zeitung nach der Wahl die offene bürgerliche Wunde mit dem Hinweis, die eindeutige „Präferenz der türkischstämmigen Deutschen für Rot-Grün“ habe zu „weitreichenden Verzerrungen“ des Wahlergebnisses geführt.³ Stimmen in die andere Richtung ertönten seltener, doch wies Der Spiegel im Frühjahr 2003 darauf hin, dass die aussiedlerfreundliche Politik der CDU/CSU offensichtlich auch dem Kalkül entspringt, „zigtausende Wähler“ der Union ins Land zu holen.⁴

Es gibt bislang nur wenige empirische Analysen des Wahlverhaltens eingebürgerter Personen in Deutschland. Neben mangelndem Interesse stellt es aufgrund der geringen Gruppengröße vor allem ein forschungspraktisches Problem dar, eingebürgerte Personen in ausreichender Zahl zu identifizieren und über den Königsweg der empirischen Sozialforschung, die Befragung, Informationen über das Wahlverhalten und dessen mögliche Motive in Erfahrung zu bringen.⁵ Zusätzlich zu so genannten *screening*-Verfahren, bei denen im Rahmen allgemeiner Bevölkerungsumfragen eingebürgerte Personen durch eine einzige Frage identifiziert und damit herausgefiltert werden können, besteht vor allem auf lokaler Ebene die Möglichkeit, Eingebürgerte gezielt zu befragen. Von beiden Möglichkeiten wurde jüngst wiederholt Gebrauch gemacht, so dass mittlerweile einige Ergebnisse dieser Datenerhebungen vorliegen, die Rückschlüsse auf das Wahlverhalten eingebürgerter Per-

Ethnocentrism? German Citizenship in the New Millennium, in: German Politics, 9 (2000) 3, S. 105–124.

3 The Wall Street Journal Europe, Nr. 160 vom 19. 9. 2002, S. A3; Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), Nr. 259 vom 7. 11. 2002, S. 10.

4 Vgl. Der Spiegel, Nr. 9 vom 24. 2. 2003, S. 42.

5 Vgl. Kurt Salentin, Die Stichprobenziehung bei Zuwandererbefragungen, in: ZUMA-Nachrichten, 45 (1999), S. 115–135.

1 Vgl. hierzu u. a. sämtliche Wahlberichte der Forschungsgruppe Wahlen e. V., Mannheim; Wolfgang Hartenstein, Den Wählern auf der Spur, Sankt Ingbert 2002, S. 74–86; Russell J. Dalton, Citizen Politics, New York 2002³, S. 77–96; Jürgen W. Falter/Uwe W. Gehring, Alter – ein neues Cleavage?, in: Max Kaase/Hans-Dieter Klingemann (Hrsg.), Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 1994, Opladen 1998, S. 463–503.

2 Vgl. Dita Vogel/Andreas M. Wüst, Paradigmenwechsel ohne Instrumentenwechsel? Kontinuität und Wandel im Politikfeld Migration, in: Martin Seeleib-Kaiser/Antonia Gohr (Hrsg.), Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün, Wiesbaden 2003, S. 265–286; Andreas Busch, Extensive Politik in den Klippen der Semisouveränität: Die Innen- und Rechtspolitik der rot-grünen Koalition, in: Christoph Egle/Tobias Ostheim/Reimut Zohnhörer (Hrsg.), Das rot-grüne Projekt, Opladen 2003, S. 305–327; Simon Green, Beyond

sonen in Deutschland zulassen.⁶ Im Rahmen des vorliegenden Beitrags werden vor allem die Ergebnisse des letzten, zwölfmonatigen *screening* im Rahmen der monatlichen, regulären Politbarometer-Befragungen von Oktober 2001 bis einschließlich September 2002 vorgestellt,⁷ die punktuell um Erkenntnisse aus vorangegangenen Befragungen, insbesondere des Jahres 1999, ergänzt werden.

Die Einbürgerungsentwicklung in Deutschland

Einbürgerungen hat es in der Bundesrepublik Deutschland immer gegeben, wenn auch erst seit Ende der achtziger Jahre in größerem Umfang. Das Hauptkontingent der Eingebürgerten stellten bis Ende des zwanzigsten Jahrhunderts Aussiedler, die bis Juli 1999 auf der Grundlage von Art. 116 GG eingebürgert wurden.⁸ Danach wurden und werden die seit 1993 als Spätaussiedler bezeichneten Volkszugehörigen, deren Antrag auf Spätaussiedlerstatus stattgegeben wird, nicht mehr formal eingebürgert, sondern erhalten ohne Einbürgerung die deutsche Staatsbürgerschaft. Seit 1950 kamen über vier Millionen Aussiedler vor allem nach Westdeutschland, in den siebziger Jahren überwiegend aus Rumänien (Siebenbürgen und Banat), in den achtziger Jahren vor allem aus Polen und seit 1991 ganz überwiegend aus den Gebieten der ehemaligen Sowjetunion.⁹ Wie *Abbildung 1* verdeutlicht, stellten Aussiedler bis 1998 das Gros aller

Eingebürgerten in Deutschland, da es weit weniger Ausländer (Nicht-Aussiedler) gab, die eingebürgert wurden (Ermessenseinbürgerungen).

Der Anstieg der Einbürgerungen, die nicht auf einen Aussiedlerstatus zurückgehen, ist durch die verschiedenen Einbürgerungserleichterungen als Folge des Ausländergesetzes aus dem Jahr 1990 und durch das neue Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) aus dem Jahr 1999 begründet. In die Gruppe der Nicht-Aussiedler fallen überwiegend ehemalige Gastarbeiter, die zwischen 1955 und 1973 rekrutiert wurden, deren Nachkommen und, in geringerem Umfang, Asylberechtigte. Das alte, auf dem *ius sanguinis* basierende Einbürgerungsrecht, das Einbürgerungen von Ausländern bis 1990 ausschließlich nach Ermessen (und nach zehn Jahren Aufenthalt in Deutschland) ermöglichte und danach (bis 1999) im Prinzip noch längere Aufenthaltszeiten (15 Jahre für Erwachsene, acht Jahre für in Deutschland sozialisierte Jugendliche) zur Bedingung für eine Anspruchseinbürgerung machte, ließ die Einbürgerungsraten von Ausländern nur marginal ansteigen. In frühen Vergleichstabellen der Einbürgerungsraten von Ausländern in westlichen Ländern rangierte Deutschland stets mit 0,4 % weit abgeschlagen am Tabellenende.¹⁰ Erst das neue Staatsbürgerschaftsrecht führte zu einem deutlichen Anstieg der Einbürgerungsquote. Diese Entwicklung zeigt sich auch in *Abbildung 1*. Der auf den ersten Blick schwer nachvollziehbare deutliche Anstieg im Jahr 1999 resultiert wohl aus der Tatsache heraus, dass die Einbürgerung mit dem StAG zwar insgesamt erleichtert, durch die Einführung des Sprachtests mit Inkrafttreten des StAG (2000) für einige Ausländer jedoch erschwert wurde, so dass viele Einbürgerungswillige noch von der alten Regelung Gebrauch machten.¹¹

Zusammensetzung der Gruppe eingebürgerter Personen in Deutschland

Aufgrund der Tatsache, dass insbesondere während der letzten 15 Jahre die meisten Neubürger

6 Für Deutschland (Politbarometer 1999) und Heidelberg (lokale Umfrage 1999) repräsentative Daten und Analysen in: Andreas M. Wüst, *Wie wählen Neubürger? Politische Einstellungen und Wahlverhalten eingebürgerter Personen in Deutschland*, Opladen 2002. Für die Eingebürgerten des Jahres 2000 in Hamburg repräsentative Kurzanalyse in: Thorsten Klinger, *Politische und gesellschaftliche Partizipation von Eingebürgerten in Hamburg*, Hamburg in *Zahlen IV*, (2001), S. 132–135. Stichprobentechnisch m. E. problematisch, da auf Telefonbucheinträgen mit türkischen Nachnamen basierend, sind die Analysen des Zentrums für Türkeistudien, die im Hinblick auf eingebürgerte Türken jedoch zu recht ähnlichen Ergebnissen gelangen. Vgl. dazu Martina Sauer, *Die Einbürgerung türkischer Migranten in Deutschland*, in: Andreas Goldberg/Dirk Halm/Martina Sauer (Hrsg.), *Migrationsbericht 2002 des Zentrums für Türkeistudien*, Münster 2001, S. 165–228, 178 f., und die Daten in: *Die Zeit*, Nr 37/2003, S. 6. Auch mit den Daten der Deutschen Wahlstudie 2002 (Querschnitt und Panel) sind seit kurzem Analysen zum Wahlverhalten eingebürgerter Personen möglich.

7 Erhebung analog zu A. M. Wüst (Anm. 6), S. 78 ff.

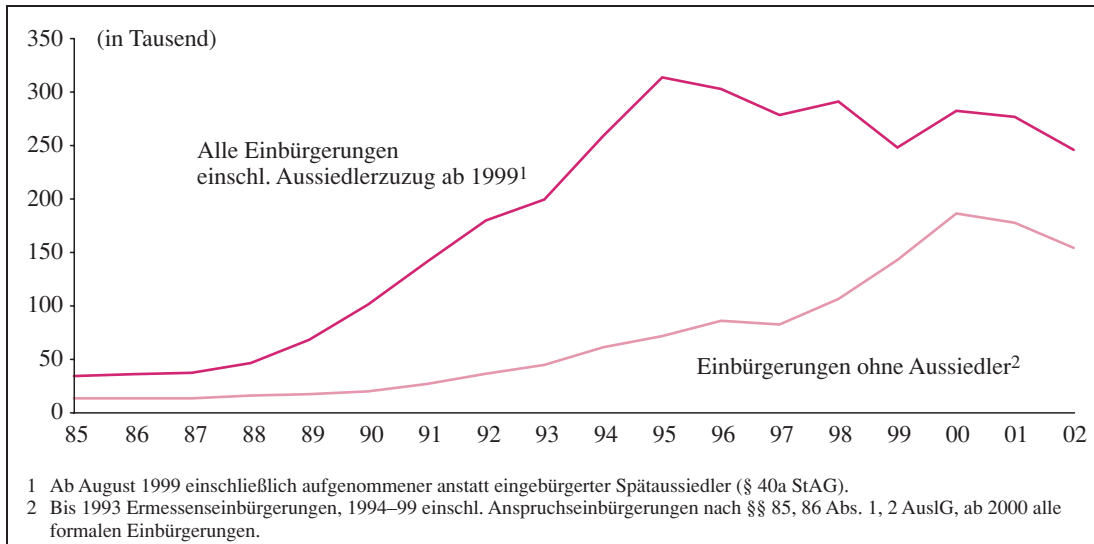
8 Freilich kamen 1990 (Antrag im Ausland), 1993 (Kontingentierung) und 1996 (Sprachtest) verschiedene den Zuzug erschwerende Auflagen hinzu, vgl. D. Vogel/A. M. Wüst (Anm. 2).

9 Vgl. Klaus J. Bade (Hrsg.), *Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland*, München 1998, S. 402; Rainer Münz/Wolfgang Seifert/Ralf Ulrich, *Zuwanderung nach Deutschland*, Frankfurt/M. 1999², S. 28–36.

10 Vgl. William Rogers Brubaker, *Citizenship and Naturalization: Policies and Politics*, in: ders. (Hrsg.), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, Lanham 1989, S. 99–127, hier S. 118; Stephen Castles/Mark J. Miller, *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, London-New York 1992, S. 220 (inzwischen in dritter Auflage, 2003 erschienen).

11 Diese Einsicht verdanke ich Bemerkungen einiger Teilnehmer aus Verwaltungen des Bundes und einiger Länder an der Tagung „Transatlantischer Diskurs zur Integration: Staatsangehörigkeit und Einbürgerungskultur“, die vom efms (Bamberg) organisiert wurde und am 7./8. Juli 2003 in der Bayerischen Landesvertretung in Berlin stattfand.

Abbildung 1: Einbürgerungen in der Bundesrepublik Deutschland, 1985–2002



Quellen: Beauftragte für Ausländerfragen; Aussiedlerbeauftragter der Bundesregierung.

Aussiedler gewesen sind, kann erwartet werden, dass die Gruppe Eingebürgerter aus Aussiedlerländern im Vergleich zu anderen Neubürgergruppen (v. a. aus ehemaligen „Gastarbeiterländern“) am größten ist. Diese Erwartung wird durch die Ergebnisse aus den Politbarometern 1999 und 2001/02 (Tabelle 1) tatsächlich bestätigt.¹² Eingebürgerte aus Aussiedlerländern machen jeweils rund die Hälfte aller eingebürgerten Personen aus. Blickt man auf ehemalige Staatsbürgerschaften, dann ist der Anteil eingebürgerter Personen aus der ehemaligen Sowjetunion mit je rund einem Viertel am höchsten, derjenige der Rumäniendeutschen mit je etwas über 8 % am niedrigsten. Insbesondere der Anteil Eingebürgerter aus Polen, die sowohl 1999 als auch 2001/02 die zweitgrößte Gruppe bilden, ist rückläufig.

Zugenommen hat dagegen der Anteil eingebürgerter Personen ehemals türkischer Staatsbürgerschaft. 2001/02 bildeten eingebürgerte Türken mit 13 % die drittgrößte Gruppe der Neubürger. Bei anhaltender Entwicklung – und es spricht wenig gegen eine Kontinuität – werden eingebürgerte Türken bei der nächsten Bundestagswahl, die regulär 2006 stattfinden wird, die zweitgrößte Gruppe der Neubürger bilden. Alle weiteren Differenzierungen nach ehemaliger Staatsangehörigkeit sind aufgrund zu geringer Fallzahlen wenig sinnvoll. Ein großer Rest der insgesamt rund 5 % eingebürgerter Personen in Deutschland kommt

aus vielen verschiedenen europäischen und außereuropäischen Ländern. Mit Blick auf die Veränderungen zwischen 1999 und 2001/02 ist lediglich noch der vergleichsweise starke Rückgang in der Gruppe zentraleuropäischer Länder (Österreich, Schweiz, Ungarn, Tschechische und Slowakische Republik) zu bemerken. Hier wirkt sich vor allem das hohe Durchschnittsalter in dieser Gruppe aus, so dass auch bezüglich der zentraleuropäischen Neubürger mit einem weiteren Anteilrückgang zu rechnen ist.

Mit Blick auf die soziodemographische Zusammensetzung eingebürgerter Personen (Tabelle 2) zeigt sich, dass lediglich 17 % der Neubürger in Deutschland geboren wurden. Nahezu sämtliche Eingebürgerte mit der ehemaligen Staatsbürgerschaft eines Aussiedlerlandes wurden im Ausland geboren, jedoch nur knapp zwei Drittel der eingebürgerten Türken. Dieser Umstand sollte für eingebürgerte Türken hinsichtlich ihres Kenntnisstandes der politischen Landschaft in Deutschland von Vorteil sein. Insbesondere diese, aber auch die Eingebürgerten aus der Sowjetunion, deren Nachfolgestaaten und aus Polen sind jünger als gebürtige Deutsche. Interessanterweise unterscheiden sich die Bildungsgrade zwischen Eingebürgerten und gebürtigen Deutschen kaum. Allerdings haben die meisten Aussiedler ihre Schulabschlüsse wohl nicht in Deutschland, sondern im Auswanderungsland erworben.¹³ Der größte Unterschied ist

12 Hier und nachfolgend ist zu berücksichtigen, dass sich sämtliche Angaben auf wahlberechtigte Eingebürgerte beziehen, d. h. Neubürger unter 18 Jahren ausgeschlossen sind.

13 Die Heidelberger Untersuchung des Jahres 1999 ergab, dass insgesamt nur 21 % der Neubürger einen deutschen Schulabschluss vorweisen können; bei Eingebürgerten aus

Tabelle 1: Befragte Eingebürgerte nach ehemaliger Staatsangehörigkeit (ohne zuvor staatenlose Eingebürgerte)

Ehemalige Staatsangehörigkeit	Politbarometer 2001/02		Politbarometer 1999		Veränderung 2001/02–1999
	Fallzahl	Anteil	Fallzahl	Anteil	%punkte
<i>ehemalige Sowjetunion einschließlich Nachfolgestaaten</i>	181	25,2	136	21,9	+ 3,3
<i>Polen</i>	116	16,1	114	18,5	– 2,4
<i>Rumänien</i>	58	8,1	53	8,6	– 0,5
<i>Türkei</i>	97	13,4	72	11,7	+ 1,7
Südeuropa	30	4,2	28	4,5	– 0,3
Zentraleuropa	66	9,1	84	13,6	– 4,5
Südosteuropa	49	6,9	31	5,0	+ 1,9
Nord- und Westeuropa sowie Nordamerika	38	5,3	26	4,2	+ 1,1
Mittel- und Südamerika	5	0,7	5	0,8	– 0,1
Afrika	12	1,6	11	1,8	– 0,2
Naher und Mittlerer Osten	13	1,8	9	1,4	+ 0,4
Asien	22	3,1	20	3,2	– 0,1
keine Angabe	33	4,6	29	4,7	– 0,1
Fallzahl Eingebürgerter und Anteil an allen Befragten	718	4,8	618	4,5	+ 0,3

Quelle: Politbarometer 10/01–9/02.

im formal niedrigsten Bildungssegment festzustellen. Mehr als doppelt so viele Eingebürgerte (15 %) wie gebürtige Deutsche (7 %) haben lediglich einen Hauptschulabschluss, ohne nachfolgend auch noch eine Lehre abgeschlossen zu haben.

Betrachtet man die Berufsgruppenzugehörigkeit, dann zeigt sich, dass mehr Eingebürgerte (24 %) als gebürtige Deutsche (17 %) in keine dieser Kategorien passen. Dies resultiert vor allem aus der Tatsache, dass der Anteil Eingebürgerter, die noch in der Schule oder in Ausbildung sind, unter Eingebürgerten rund 5 Prozentpunkte höher liegt als unter gebürtigen Deutschen (8 %). Insbesondere Russlanddeutsche und eingebürgerte Türken weisen hier hohe Anteile (jeweils 18 %) von Personen auf, die sich in der ein oder anderen Form noch in Ausbildung befinden. Zudem zeigen sich vor allem bei Russlanddeutschen hohe Arbeitslosigkeitsraten: Trotz der Tatsache, dass es eine sozial nicht erwünschte Antwort in Umfragen ist, sich als arbeitslos zu bekennen, liegt dieser Anteil unter Russlanddeutschen mit 12 % dreimal so hoch wie unter gebürtigen Deutschen (4 %).

Eingebürgerte sind in der Regel religiös. Der Anteil derer, die keine Religionszugehörigkeit angeben, ist niedriger als unter gebürtigen Deutschen, die Anteile der Katholiken und Muslime

Aussiedlerländern liegt der Anteil sogar unter 10 %, bei eingebürgerten Türken beträgt er über 60 %, vgl. A. M. Wüst (Anm. 6), S. 98 ff.

dagegen höher. Letztere sind auf polnische bzw. türkische und südosteuropäische Neubürger zurückzuführen. Höchst interessant ist in diesem Zusammenhang, dass eingebürgerte Türken ihren Glauben wohl insgesamt weniger intensiv praktizieren als Aussiedler. In der Heidelberger Befragung des Jahres 1999 gaben lediglich 11 % an, regelmäßig in eine Moschee zu gehen. Dieser niedrige Anteil mag mit einer geringeren Verfügbarkeit von Moscheen zu tun haben, doch auch bei einer Frage nach der Selbsteinschätzung der eigenen Religiosität lagen eingebürgerte Muslime hinter eingebürgerten Katholiken und Protestanten.¹⁴

Diese Details über die Religionszugehörigkeit sind ebenso wichtig für einen konfliktlinienorientierten Blick auf politische Präferenzen und das Wahlverhalten eingebürgerter Personen wie die Frage nach einer Affinität zu Gewerkschaften.¹⁵ *Tabelle 2* verdeutlicht, dass Eingebürgerte insgesamt in etwa gleichem Ausmaß Mitglieder in Gewerkschaften sind wie die Einheimischen, dass es jedoch merkbliche Differenzen nach Herkunftsländern gibt. Über ein Drittel der eingebürgerten Türken ist Mitglied einer Gewerkschaft, und auch die Mitgliedsanteile unter eingebürgerten Polen und Rumänen sind überdurchschnittlich. Einmal mehr unterscheiden sich Russlanddeutsche am

¹⁴ Vgl. ebd., S. 103 f.

¹⁵ Vgl. Andreas M. Wüst, Wahlverhalten in Theorie und Praxis: Die Bundestagswahlen 1998 und 2002, in: Heinrich Oberreuter (Hrsg.), Parteien und Wahlen in Deutschland – ein kritische Bilanz, München 2003, S. 90–117.

Tabelle 2: Soziodemographische Charakteristika gebürtiger Deutscher und eingebürgerter Personen nach ehemaliger Staatsangehörigkeit (Spaltenprozentwerte)

	gebürtige Deutsche	Eingebürgerte	SU	Türkei	Polen	Rumänien
Geburt in Deutschland	–	17	1	38	2	0
Geschlecht						
männlich	51	50	48	49	44	57
weiblich	49	50	52	51	56	43
Altersgruppe						
18 bis 24 Jahre	10	10	26	22	13	5
25 bis 29 J.	5	9	12	22	9	5
30 bis 39 J.	22	25	22	38	24	21
40 bis 49 J.	22	22	21	13	33	33
50 bis 59 J.	17	13	9	5	12	14
60 J. u. älter	24	16	10	0	10	22
Bildungs- und Ausbildungsgrad						
Hauptschule ohne Lehre	7	15	16	21	9	14
Hauptschule mit Lehre	26	18	12	12	18	31
Mittlere Reife	35	31	43	36	34	16
Abitur	14	17	11	17	22	21
Universitätsabschluss	17	19	17	14	16	19
Berufsgruppe						
einfache Arbeiter	3	8	11	10	4	10
Facharbeiter	19	24	25	24	30	37
bis mittlere Angestellte/Beamte	38	30	25	18	35	31
leitende Ang./Beamte	13	8	2	5	8	7
Selbstständige	10	7	2	13	3	3
in Ausbildung/keine Berufsgruppe	17	17	35	30	19	12
Religion/Konfession						
katholisch	33	36	16	1	85	32
protestantisch	39	25	58	2	7	53
muslimisch	0	14	0	74	0	0
andere	1	8	12	5	0	12
keine	27	17	14	18	8	4
Gewerkschaftsmitgliedschaft	25	25	17	35	32	28

Quelle: Politbarometer 10/01 – 09/02.

stärksten von den anderen Neubürgergruppen. Trotz hoher Arbeiter- und niedriger Selbstständigeanteile sind lediglich 17 % von ihnen Mitglieder in einer Gewerkschaft. Damit besteht – übrigens nicht nur auf der Grundlage dieses einen Indikators¹⁶ – ein Integrationsdefizit Russlanddeutscher, das Einfluss auf die politische Informiertheit dieser Gruppe haben dürfte.

16 Vgl. zur sozialen Integration Eingebürgerter und den weiteren Indikatoren A. M. Wüst (Anm. 6), S. 116–125.

Politisches Interesse und politische Informiertheit

Im Vorfeld der Beteiligung an einer Wahl und der Entscheidung für oder gegen eine Partei bzw. ein Parteilager erscheint es wichtig, danach zu fragen, inwieweit Politik Neubürger überhaupt interessiert und welcher Informationsgrad den etwaigen Wahlentscheidungen zugrunde liegt. Da die Frage nach

Tabelle 3: Politikinteresse nach ehemaliger Staatsangehörigkeit (Spaltenprozentwerte)

Politikinteresse	Gebürtige Deutsche	Eingebürgerte	SU	Türkei	Polen	Rumänien
(sehr) stark	46	28	12	28	27	22
etwas	41	47	51	45	53	56
kaum, gar nicht	13	25	37	27	21	22

Quelle: Politbarometer.

Tabelle 4: Defizite in der Kenntnis von Parteien und Politiker nach ehemaliger Staatsangehörigkeit (Spaltenprozentwerte)

Politische Unkenntnis	gebürtige Deutsche	Eingebürgerte	SU	Türkei	Polen	Rumänien
Anteil unbekannter Parteien (insgesamt: 5)*	4,9	12,1	24,5	8,7	7,6	10,4
Anteil unbekannter Politiker (insgesamt: 11)	7,8	20,0	35,6	23,3	12,6	15,7

* Die fünf Parteien sind: SPD, CDU/CSU, Grüne, FDP, PDS; die elf Politiker, die zumindest zwei Quartale lang im Politbarometer 10/01 – 09/02 abgefragt wurden, sind: Schröder, Fischer, Stoiber, Merkel, Westerwelle, Gysi, Eichel, Scharping, Schily, Rau und Künast.

Quelle: Politbarometer 10/01 – 09/02.

dem Politikinteresse sozial erwünschte Antworten befördert, hat sich der Anteil derjenigen, die angeben, sich stark für Politik zu interessieren, als guter Indikator für tatsächlich vorhandenes politisches Interesse erwiesen.¹⁷ Mit Blick auf *Tabelle 3* wird deutlich, dass sich knapp die Hälfte der gebürtigen Deutschen für Politik interessiert, während es unter Eingebürgerten lediglich gut ein Viertel ist. Wenn man zudem die Anteile derjenigen, die angeben, sich so gut wie überhaupt nicht für Politik zu interessieren, berücksichtigt, wird klar, dass Russlanddeutsche kaum politikinteressiert sind. Eingebürgerte Türken weisen zwar die vergleichsweise höchsten Anteile politisch Interessierter auf, doch viele von ihnen sind ebenfalls politisch desinteressiert. Bei Eingebürgerten aus Polen und Rumänien zeigt sich zwar ein unterdurchschnittliches politisches Interesse, aber auch eine weniger stark ausgeprägte Politik-Distanz.¹⁸

Ein ähnliches Bild ergibt sich mit Blick auf Defizite bei der Kenntnis von Parteien und führenden Politikern (*Tabelle 4*). Eingebürgerte Personen weisen hier deutlich höhere Anteile an Unkenntnis auf als gebürtige Deutsche. Sowohl hinsichtlich der Parteien als auch im Hinblick auf führende Politiker

besteht unter Eingebürgerten aus der Sowjetunion oder deren Nachfolgestaaten die größte Unkenntnis. Eingebürgerte aus Polen schneiden insgesamt am besten ab, doch zumindest im Bezug auf die Parteien zeigt sich auch bei eingebürgerten Türken ein hoher Kenntnisstand. Es spielt hierbei und beim politischen Interesse im Übrigen keine Rolle, ob eingebürgerte Türken in Deutschland oder im Ausland geboren wurden. Von Letzteren interessieren sich 31 % für Politik, und sie zeigen eine sehr ähnliche, durchschnittliche Unkenntnis von Parteien (9,4 %) und Politikern (20,2 %). Trotz der Unterschiede nach ehemaliger Staatsangehörigkeit und obwohl in Deutschland geborene Neubürger insgesamt ein etwas stärkeres politisches Interesse zeigen, lassen sich mit soziodemographischen und migrationsspezifischen Variablen politisches Interesse und politische Informiertheit nicht allzu gut erklären.¹⁹ Hier könnten (in den Politbarometerdaten fehlende) Informationen über die Primär- und Sekundärsozialisation der Individuen womöglich hilfreicher sein.

Wahlbeteiligung

Analysen, die über die politische Beteiligung von Einwanderern in anderen Ländern vorliegen,²⁰

17 Vgl. hierzu Oskar Niedermayer, *Bürger und Politik*, Wiesbaden 2001, S. 19–28, und Jan van Deth, *Das Leben, nicht die Politik ist wichtig*, in: Oskar Niedermayer/Bettina Westle (Hrsg.), *Demokratie und Partizipation*, Wiesbaden 2000, S. 115–135.

18 Die insgesamt scheinbar zu niedrigen Werte in den ausgewählten Neubürgergruppen werden durch sehr starkes politisches Interesse in anderen, nicht dargestellten Gruppen, vor allem Eingebürgerten anderer europäischer Länder, kontrastiert.

19 Vgl. A. M. Wüst (Anm. 6), S. 137–141.

20 Einen guten, aktuellen Überblick hierzu liefern die Beiträge von Elena Dingu-Kyrklund, Lise Paulsen Galal/Laure Michon/Jean Tillie/Marcello Jenny in: *Wiener Hefte*, 1 (2003) 1; vgl. auch Jean Tillie, *Explaining Migrant Voting Behaviour in the Netherlands. Combining the Electoral Research and*

belegen zumeist eine im Vergleich zu Einheimischen deutlich niedrigere und im Zeitverlauf abnehmende Wahlbeteiligung. Doch Einwanderer dürfen, ohne die Staatsbürgerschaft des Einwanderungslandes zu besitzen, in den meisten Ländern gar nicht oder nur auf kommunaler Ebene politisch partizipieren, so dass es sich bei den angesprochenen Analysen zumeist um solche der Wahlbeteiligung auf kommunaler Ebene handelt. Andere Untersuchungen der Wahlbeteiligung eingebürgerter Türken in Deutschland²¹ sowie aller Personen, die im Jahr 2000 in der Hansestadt Hamburg eingebürgert wurden,²² zeigen, dass die Wahlbeteiligung Eingebürgerter in etwa so hoch liegt wie diejenige gebürtiger Deutscher. Analysen der Wahlbeteiligung und des Wahlverhaltens aus den USA²³ und insbesondere aus Kalifornien²⁴ belegen dagegen eine niedrigere Wahlbeteiligung eingebürgerter Einwanderer im Vergleich zu Einheimischen. Insbesondere die *non-whites* unter den Einwanderern beteiligen sich dort seltener an Wahlen als Einheimische, und diese Beteiligungslücke vergrößert sich in der zweiten und dritten Einwanderergeneration. So konnte Louis de Sipio für Latinos zeigen, dass die Wahlbeteiligung mit zunehmendem Alter, formalem Bildungsgrad und Einkommen ansteigt.²⁵ Die Analysen für Kalifornien kamen zu dem Schluss, dass sozioökonomische und migrationspezifische Faktoren (wie bspw. das Einwanderungsjahr) in der Lage sind, einen Teil der Unterschiede zwischen dem einheimischen, weißen Bevölkerungsteil und den eingebürgerten Latinos sowie Asiaten zu erklären, sich die Beteiligungslücke durch die Berücksichtigung dieser Faktoren aber nicht ganz schließen lässt.²⁶

Die Politbarometer-Daten zeigen alles in allem geringe Beteiligungsunterschiede zwischen gebürtigen Deutschen und Einwanderern. Wenn man Ant-

wortverzerrungen beiseite lässt, die durch die soziale Erwünschtheit, wählen zu gehen, entstehen, gaben in den Politbarometern im Jahr vor der letzten Bundestagswahl 87 % der gebürtigen Deutschen und 82 % der Eingebürgerten an, sich an der Wahl beteiligen zu wollen. Eingebürgerte ehemals türkischer Staatsbürgerschaft und Russlanddeutsche liegen mit Beteiligungsraten von jeweils 78 % am Ende, Rumäniendeutsche bilden mit 88 % die Spitze.

Die Wahlbeteiligung eingebürgerter Personen variiert erheblich nach dem Alter.²⁷ Ältere (über 50-jährige) Neubürger geben sehr viel häufiger an zu wählen als Eingebürgerte unter 40 Jahren. Dies erklärt einen Teil der Beteiligungsunterschiede zwischen den insgesamt älteren Rumäniendeutschen und anderen Neubürgergruppen. Einen größeren Einfluss auf die Wahlbeteiligung im Vergleich zum Migrationshintergrund hat die Kirchengangshäufigkeit: Insbesondere praktizierende Christen beteiligen sich häufiger an Wahlen als Nicht-Kirchgänger. Dieses Ergebnis ähnelt im Übrigen den US-amerikanischen. De Sipio fand unter den Latino-Nichtwählern signifikant weniger bekennende Christen.²⁸ Dieses Ergebnis ist insofern plausibel, als soziale Integration (in diesem Fall über den Kirchengang) häufig eine stärkere politische Partizipation befördert.²⁹

Das Wahlverhalten eingebürgerter Personen

Parteipolitik reflektiert in erheblichem Ausmaß eigene (ideologische) Grundpositionen und kommt damit zumeist den die jeweilige Partei unterstützenden gesellschaftlichen Gruppen zugute.³⁰ Dies ist im Politikfeld Migration (Einwanderungs- und Integrationspolitik) nicht anders. Die CDU/CSU war schon immer zurückhaltend, wenn es um die dauerhafte Niederlassung und Einbürgerung von Nicht-Aussiedlern ging, dagegen jedoch stets unterstützend, wenn es die Zuwanderung ethnisch deutscher Aussiedler betraf. Auch die große Zuwanderungswelle aus Osteuropa, die Ende der achtziger Jahre einsetzte, änderte nichts an der

Ethnic Studies Perspective, in: Revue Européenne des Migrations Internationales, 14 (1988) 2, S. 71–95.

21 Daten und Analysen auf einer Stichprobe türkischer Nachnamen auf Telefon-CD-ROMs basierend; zur Methodik vgl. M. Sauer (Anm. 6), S. 178 f., und Die Zeit, Nr. 37/2003, S. 6.

22 Vgl. Thorsten Klinger, Politische und gesellschaftliche Partizipation von Eingebürgerten in Hamburg, in: Hamburg in Zahlen IV, (2001), S. 132–135.

23 Vgl. Louis de Sipio, Counting on the Latino Vote. Latinos as a New Electorate, Charlottesville-London 1996; ders., Building America, One Person at a Time: Naturalization and Political Behavior of the Naturalized in Contemporary American Politics, in: Gary Gerstle/John Mollenkopf (Hrsg.), E Pluribus Unum? Contemporary and Historical Perspectives on Immigrant Political Incorporation, New York 2001, S. 67–106.

24 Vgl. Jack Citrin/Benjamin Highton, How Race, Ethnicity, and Immigration Shape the California Electorate, San Francisco (Public Policy Institute of California) 2002.

25 Vgl. L. de Sipio, Counting on the Latino Vote (Anm. 23), S. 95.

26 Vgl. J. Citrin/B. Highton (Anm. 24), S. 74–77.

27 Vgl. hierzu und zur Vertiefung einiger noch folgender Ergebnisse: Andreas M. Wüst, Naturalised Citizens as Voters: Behaviour and Impact, in: German Politics, 13 (2003) 3.

28 Vgl. L. de Sipio, Counting on the Latino Vote (Anm. 23), S. 65, 92.

29 Vgl. hierzu Thorsten Faas/Hans Rattinger, Politische Konsequenzen von Arbeitslosigkeit: Eine Analyse der Bundestagswahlen 1980 bis 2002, in: Andreas M. Wüst (Hrsg.), Politbarometer, Opladen 2003, S. 205–254, hier S. 225.

30 Vgl. Hans-Dieter Klingemann u. a., Parties, Policies, and Democracy, Boulder 1994.

Tabelle 5: Parteiidentifikation, Wahlabsicht und Parteipotenzial nach ehemaliger Staatsangehörigkeit (Zeilenprozentwerte)

	gebürtige Deutsche						Eingebürgerte					
	SPD	CDU/ CSU	Grüne	FDP	PDS	keine	SPD	CDU/ CSU	Grüne	FDP	PDS	keine
Parteiidentifikation	27	26	4	3	2	37	23	23	3	1	1	42
Wahlabsicht	39	39	7	8	4	–	42	42	8	6	2	–
Parteipotenzial	54	52	28	36	12	–	57	60	31	28	10	–
Land der ehemaligen Staatsangehörigkeit	SU und Nachfolgestaaten						Türkei					
	SPD	CDU/ CSU	Grüne	FDP	PDS	keine	SPD	CDU/ CSU	Grüne	FDP	PDS	keine
Parteiidentifikation	9	36	1	1	0	42	31	4	9	0	0	50
Wahlabsicht	23	73	1	1	1	–	62	11	22	3	3	–
Parteipotenzial	48	77	13	17	5	–	73	40	56	24	19	–
Land der ehemaligen Staatsangehörigkeit	Polen						Rumänien					
	SPD	CDU/ CSU	Grüne	FDP	PDS	keine	SPD	CDU/ CSU	Grüne	FDP	PDS	keine
Parteiidentifikation	18	29	1	1	1	41	14	28	2	3	0	45
Wahlabsicht	42	51	3	2	1	–	17	60	5	19	0	–
Parteipotenzial	50	69	27	32	5	–	37	73	34	47	8	–

Quelle: Politbarometer 10/01 – 09/02.

Grundposition, die Grenzen für Aussiedler prinzipiell durchlässig zu halten. Auch die SPD war bis Ende der achtziger Jahre nicht allzu kritisch bezüglich der Aussiedlermigration, doch lag und liegt ihr Schwerpunkt auf der gesellschaftlichen Integration ausländischer Arbeitnehmer und der fairen Behandlung von Asylsuchenden und Flüchtlingen.³¹ Die FDP-Position lag häufig näher an derjenigen der Sozialdemokraten, doch hinderte sie die diesbezüglich in Frage zu stellende Treue zur Koalition mit der Union lange Zeit daran, weiter reichende gesetzliche Änderungen herbeizuführen.³² Die Grünen (und später auch die PDS) waren hinsichtlich Zuwanderungs- und Integrationsfragen stets mindestens so liberal wie die SPD, wenn auch der Grünen-Fokus früher eher auf Asylsuchenden als auf ausländischen Arbeitnehmern lag.

Zu *high politics* wurden Migrationsfragen Anfang der neunziger Jahre – die heftigen öffentlichen Auseinandersetzungen führten 1992 zum so

31 Vgl. Andreas M. Wüst, Vorbild USA? Deutsche Einwanderungspolitik auf dem Prüfstand (Magisterarbeit), Heidelberg 1995; Ulrich Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge, München 2001; D. Vogel/A. M. Wüst (Anm. 2).

32 Vgl. Richard von Weizsäcker, Wer ist der Fremde? Unser Staatsbürgerschaftsrecht muss dringend reformiert werden, in: Die Zeit, Nr. 11 vom 10.3.1995, S. 16.

genannten „Asylkompromiss“, bei dem Zuzugsbeschränkungen sowohl für Aussiedler als auch Asylsuchende getroffen wurden, obwohl diese Asylbewerber sehr viel härter trafen als Aussiedler. Spätestens 1992/93 wurden ideologische Grundpositionen (monokulturell vs. multikulturell) und gruppenspezifische Präferenzen (pro Aussiedler vs. pro Ausländer) der Parteien sehr deutlich, obwohl die Parteien unisono davon sprachen, dass nun vor allem die Integration der in Deutschland lebenden Ausländer verbessert werden sollte.

Die in *Tabelle 5* ausgewiesenen langfristigen Parteibindungen (Parteiidentifikation) und die geäußerten Wahlabsichten erscheinen vor dem Hintergrund der skizzierten Parteipolitiken mehr oder weniger zwangsläufig zu sein. Überraschend ist zunächst, dass in den ausgewiesenen Neubürgergruppen jeweils mindestens die Hälfte der Befragten (50 % bis 59 %) angibt, einer Partei langfristig zuzuneigen. Damit liegen die Anteile an eine Partei langfristig gebundener Neubürger annähernd so hoch wie unter gebürtigen Deutschen (63 %). Auf der Grundlage dessen, was wir über die Entwicklung langfristiger Parteibindungen wissen,³³

33 Dies betrifft insbesondere die Zeit, die nötig ist, damit sich solche Bindungen entwickeln und von einer Generation auf die nächste übertragen werden; vgl. Jürgen W. Falter/Harald Schoen/Claudio Caballero, Dreißig Jahre danach: Zur Validierung des Konzepts „Parteiidentifikation“ in der Bundesrepublik, in: Markus Klein u. a. (Hrsg.), 50 Jahre Em-

sind die Anteile derjenigen Neubürger, die einer Partei langfristig zuneigen, unerwartet hoch. Und diese langfristigen Parteibindungen prägen in erheblichem Ausmaß das Wahlverhalten. Etwa die Hälfte der jeweiligen Partei-Wähler stammt auch in den Neubürgergruppen von Identifikateuren – nur etwas weniger als unter gebürtigen Deutschen.

Kleine Parteien scheinen für Neubürger insgesamt weniger attraktiv zu sein, und die verschiedenen Neubürgergruppen scheuen zudem jeweils bestimmte Parteien. Eingebürgerte Türken meiden die CDU/CSU, während die SPD unter Eingebürgerten aus der Sowjetunion, deren Nachbarstaaten und aus Rumänien stark unterrepräsentiert ist. Diese prononcierten Partei-Unterstützungsprofile der Neubürger können im Ausmaß lediglich mit einigen wenigen sozioökonomischen Untergruppen bei gebürtigen Deutschen verglichen werden. So erwiesen sich im *exit poll* von ZDF und Forschungsgruppe Wahlen zur Bundestagswahl 2002 nur kirchengebundene Katholiken als genauso ausgeprägte Unionsanhänger (73 %) wie Russlanddeutsche.³⁴

Tabelle 5 beinhaltet neben langfristigen Parteibindungen und den Ergebnissen auf die Wahlabsichtsfrage auch so genannte Parteipotenziale nach ehemaliger Staatsangehörigkeit. Diese entstehen durch die Kombination von Antworten auf zwei Fragen im Politbarometer:³⁵ zunächst die nach der Wahlabsicht und nachfolgend auf eine Frage, ob der oder die Befragte sich vorstellen könnte, diese (andere) Partei zu wählen. Erwartungsgemäß ebnet sich die Unterschiede der Parteipräferenz etwas ein, doch es kommt nicht von ungefähr, dass 60 % der eingebürgerten Türken sich nicht vorstellen können, die CDU/CSU zu wählen, und 63 % der Rumäniendeutschen die SPD stets meiden würden. Es scheint so etwas wie ein Migrationscleavage zu geben, das in Abhängigkeit von der migrationsgruppenspezifischen Politik der Parteien entstanden sein dürfte und sich auch durch soziodemographische Differenzen zwischen den Neubürgergruppen nur unwesentlich abschwächt.³⁶ An dieser Stelle ist nachzutragen, dass das Wahlverhalten eingebürgerter Personen keinesfalls zu „weitreichenden Verzerrungen“ des Wahlergebnisses geführt hat,³⁷ sondern dass die

pirische Wahlforschung in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2000, S. 235–271.

34 Vgl. z. B. A. M. Wüst (Anm. 15), S. 108.

35 Vgl. hierzu auch Bernhard Cornelius, Politbarometer-Praxis: Die Trendwende vor der Bundestagswahl 2002, in: A. M. Wüst (Anm. 29), S. 65–80, hier S. 75–77.

36 Vgl. hierzu A. M. Wüst (Anm. 6), S. 189–216; ders., Eingebürgerte als Wähler, in: Wiener Hefte, 1 (2003) 1, S. 113–126, hier S. 122–125.

37 Vgl. FAZ (Anm. 3).

Bundestagswahl 2002 wahrscheinlich die erste Bundestagswahl seit langer Zeit gewesen ist, bei der kein positiver Einfluss von der Summe der eingebürgerter Personen auf das Wahlergebnis der Union vorhanden war.

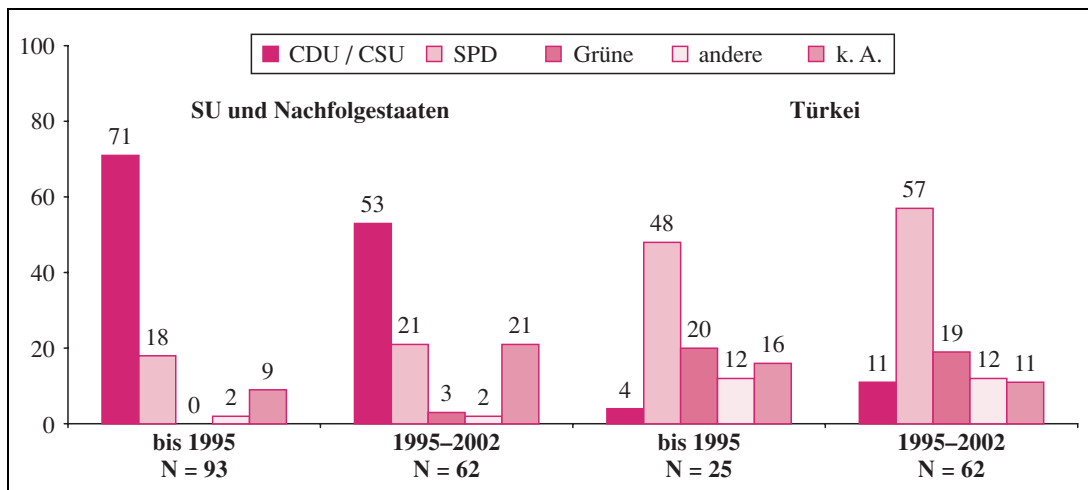
Im Rahmen dieses Beitrags soll sich die Aufmerksamkeit nicht auf Kandidatenorientierungen, Lösungskompetenzen der Parteien und Bewertungen der Regierungs- und Oppositionsarbeit konzentrieren, die selbstverständlich auch für Neubürger Einfluss auf die individuelle Wahlentscheidung bei der Bundestagswahl 2002 besaßen. Hierauf wurde an anderer Stelle intensiver eingegangen.³⁸ Zusammenfassend lässt sich bezüglich dieser zusätzlichen Erklärungsfaktoren sagen, dass sie sich in der Richtung kaum von den in *Tabelle 5* ausgewiesenen parteispezifischen Differenzen unterscheiden. Gerhard Schröder wurde auch von den Neubürgern (wenn auch nicht bei Russland- und Rumäniendeutschen) stärker präferiert als Edmund Stoiber, und somit gab es auch unter Neubürgern einen positiven Kandidateneffekt für die SPD. Die Zuschreibung von Lösungskompetenzen und die jeweiligen Parteibewertungen entsprechen demgegenüber wieder recht deutlich den Parteipräferenzen, so dass hiervon, wenn überhaupt, ein leicht positiver Effekt für die Oppositionsparteien ausgegangen sein dürfte. In multivariaten Erklärungsmodellen, die versuchen, den Einfluss einzelner Variablen im Zusammenspiel mit vielen anderen, potenziell erklärungskräftigen Variablen zu bestimmen, zeigt sich stets ein wichtiger Einfluss der ehemaligen Staatsangehörigkeit auf das Wahlverhalten. Auch sonst so erklärungsstarke Cleavage-Variablen wie Kirchenbindung oder Gewerkschaftsmitgliedschaft werden vom Einfluss der ehemaligen Staatsangehörigkeit auf das Wahlverhalten in den Schatten gestellt.

Ausblick

Die politischen Präferenzen und das Wahlverhalten eingebürgerter Personen sind nach den bisher gezeigten und berichteten Ergebnissen prägnant. Doch sind diese gruppenspezifischen Muster auch im Zeitverlauf konstant? Werden Russlanddeutsche auch in zwei, fünf oder zehn Jahren zu drei Vierteln die CDU/CSU wählen und eingebürgerte Türken zu über 60 % die SPD? Prospektivisch lässt sich diese Frage nur qualitativ und nicht quantitativ beantworten. Es gibt gute Gründe anzunehmen, dass die gezeigten parteipolitischen Präferenzmuster zumindest mittelfristig, d. h. in

38 Vgl. Anm. 36.

Abbildung 2: Wahlabsicht nach Einbürgerungsjahr (ausgewählte Neubürgergruppen; in Prozent)



den nächsten Jahren und zumindest bis zur nächsten Bundestagswahl, recht stabil bleiben werden. Diese Einschätzung beruht auf der Prägnanz (Parteipotenziale) und Tiefe (Parteiidentifikation) der Präferenzen in der Gegenwart, aber auch auf Ergebnissen einer retrospektiven Sicht, die in *Abbildung 2* dargestellt sind: Wenn wir die vor 1995 mit danach eingebürgerten Russlanddeutschen und Türken vergleichen, dann zeigt sich vor allem, dass das jeweils gemiedene Lager nur mäßig von Veränderungen politischer Präferenzen profitiert. Trotz gewisser Variationen, die durchaus auch auf den niedrigen Fallzahlen beruhen können, bleiben die Präferenzen prägnant und signifikant verschieden. Demnach sollten starke Veränderungen innerhalb kurzer Zeit unwahrscheinlich sein, zumal eine veränderte sozialstrukturelle Zusammensetzung (z. B. durch beruflichen Aufstieg) oder eine bessere gesellschaftliche Integration den bisherigen Analysen zufolge nur geringe Effekte auf parteipolitische Präferenzen hat.³⁹

Wenn parteipolitische Präferenzen in den verschiedenen Neubürgergruppen tief verankert sind, dann bedürfte es in jedem Fall erst einmal ausreichender Zeit, diese zu ändern. Auch die erste als deutsche Staatsbürger geborene Generation wird zu einem großen Teil, zumindest anfangs, die Präferenzen der Elterngeneration übernehmen.⁴⁰ Doch spätestens hier erhält die Politik eine neue

Chance. Sowohl die Sozialdemokraten als auch die Union sollten diejenigen Neubürgergruppen, von denen sie derzeit noch gemieden werden, über konkrete Angebote, die nicht das beobachtete Migrationscleavage (multikulturell vs. monokulturell) berühren, neu gewinnen können. Der SPD dürfte dies über die Thematisierung der sozialen Lage bei Aussiedlern leichter fallen als der CDU/CSU, die das „C“ im Namen trägt, das Muslime nicht unbedingt ermutigt, sich den im Prinzip durchaus nicht unattraktiven konservativen Politikangeboten zu öffnen. Insbesondere der letztgenannte Grund wäre auch für die FDP eine Chance, die sie bislang nicht oder zumindest nicht erfolgreich nutzt. Hinzu kommt, dass Wähler sehr wohl zwischen dem unterscheiden können, was die Parteien für sie und ihr soziales Umfeld tatsächlich tun, und was sie dann „nur“ versprechen. Die rot-grüne Bundesregierung hat während ihrer Regierungszeit das Staatsangehörigkeitsrecht moderat, aber wegweisend reformiert, und diese Veränderungen wurden und werden insbesondere von eingebürgerten Türken goutiert. Zuvor hatte die Kohl-Regierung eine auch in Teilen der CDU/CSU-Fraktion nicht immer unumstrittene aussiedlerfreundliche Politik betrieben, die ihr zwar noch heute bei Aussiedlern nützt, deren Wirkung jedoch zusehends verblasst. Insofern spielen nicht nur die migrationspezifischen Positionen der Parteien eine wichtige Rolle für das Wahlverhalten, sondern auch das Handeln der durch Parteien und Koalitionen geprägten Exekutive.

³⁹ Vgl. A. M. Wüst (Anm. 6), S. 147 ff., 189 ff.

⁴⁰ Vgl. Angus Campbell u. a., *The American Voter*, New York 1960, S. 146–148; R. J. Dalton (Anm. 1), S. 175–180.

Eckhard Jesse

Dr. phil., Dipl.-Pol., geb. 1948; Professor für Politikwissenschaft an der Technischen Universität Chemnitz.

Anschrift: Reichenhainer Str. 41, 09126 Technische Universität Chemnitz.

E-Mail: eckhard.jesse@phil.tu-chemnitz.de

Veröffentlichungen u. a.: Die Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung in das politische System, Baden-Baden 1997⁸; (Hrsg.) Eine Revolution und ihre Folgen, Berlin 2001²; (Hrsg. zus. mit R. Sturm) Demokratien des 21. Jahrhunderts im Vergleich, Opladen 2003; (Hrsg.) Bilanz der Bundestagswahl 2002, Wiesbaden 2003; (Hrsg.) Deutsche Geschichte – vom Kaiserreich bis heute, München 2003; (Hrsg. zus. mit U. Backes) Jahrbuch Extremismus & Demokratie (seit 1989).

Volker von Prittwitz

Dr. rer. pol., geb. 1950; lehrt Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin und der Technischen Universität Berlin.

Anschrift: Freie Universität Berlin, Otto-Suhr-Institut, Ihnestr. 23, 14195 Berlin.

E-Mail: vp@zedat.fu-berlin.de

Veröffentlichungen u. a.: Politikanalyse, Opladen 1994; (Hrsg.) Institutionelle Arrangements in der Umweltpolitik, Opladen 2000; Symbolische Politik, in: Bernd Hansjürgens/Gertrude Lübke-Wolff (Hrsg.), Symbolische Umweltpolitik, Frankfurt/M. 2000; Zivile oder herrschaftliche Religion? Fundamentalismus, Religionsfreiheit und die Verantwortung des zivilen Staates, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/2002.

Joachim Behnke

Dr. rer. pol., geb. 1962; wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl I für Politikwissenschaft an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg.

Anschrift: Otto-Friedrich-Universität Bamberg, Feldkirchenstr. 21, 96052 Bamberg.

E-Mail: joachim.behnke@sowi.uni-bamberg.de

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit H. Rattinger und Chr. Holst) Außenpolitik und öffentliche Meinung in der Bundesrepublik. Ein Datenhandbuch zu Umfragen seit 1954, Frankfurt/M. 1995; Die politische Theorie des Rational Choice: Anthony Downs, in: André Brodocz/Gary S. Schaal (Hrsg.), Politische

Theorien der Gegenwart. Eine Einführung, Opladen 1999; Ein formales Modell der Entstehung von Überhangmandaten, in: Bamberger Beiträge zur Politikwissenschaft: Forschungsschwerpunkt Theorie der Politik, (2001) 1; Überhangmandate: Ein (behebbarer) Makel im institutionellen Design des Wahlsystems, in: Bamberger Beiträge zur Politikwissenschaft: Forschungsschwerpunkt Theorie der Politik, (2003) 6; weitere Publikationen auf dem Gebiet der Wahlforschung, modernen politischen Theorie und Methoden der empirischen Politikwissenschaft.

Andreas M. Wüst

Dr. phil., geb. 1969; seit 2002 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES) der Universität Mannheim und seit 1999 Lehrbeauftragter für Politische Wissenschaft an der Universität Heidelberg.

Anschrift: MZES, Universität Mannheim, 68161 Mannheim.

E-Mail: Andreas.Wuest@mzes.uni-mannheim.de

Veröffentlichungen u. a.: Wie wählen Neubürger? Politische Einstellungen und Wahlverhalten eingebürgerter Personen in Deutschland, Opladen 2002; (Hrsg.) Politbarometer, Opladen 2003.

Nächste Ausgabe

Marcus Hoinle

Ernst ist das Leben, heiter die Politik
Lachen und Karneval als Wesensmerkmale des Politischen

Thomas Meyer

Die Theatralität der Politik in der Mediendemokratie

Rainer Gries/Silke Satjukow

Von Feinden und Helden
Inszenierte Politik im realen Sozialismus

Dieter Rucht

Die medienorientierte Inszenierung von Protest – das Beispiel 1. Mai in Berlin

Eckhard Jesse

Reformvorschläge zur Änderung des Wahlrechts

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52/2003, S. 3–11

■ Die Bundesrepublik Deutschland hat seit 1949 ein personalisiertes Verhältniswahlssystem, das nicht zur Disposition steht. Gleichwohl gab es eine Reihe wichtiger Wahlrechtsänderungen: die Verschärfung der Fünfprozentklausel (1953/56), die Einführung des Zweistimmensystems (1953), der Briefwahl (1956) und die Herabsetzung des aktiven Wahlalters auf 18 Jahre (1970). Gegenwärtig werden in der Politik und der Wissenschaft weitere Wahlrechtsreformvorschläge erörtert. Zu den sinnvollen Reformen gehören die Abschaffung der Alternativklausel, der Überhangmandate und des Zweistimmensystems. Hingegen erscheinen die Einführung des Wahlrechts von Geburt an, die Senkung des Wahlrechts auf 16 Jahre und die Abschaffung der Fünfprozentklausel als wenig überzeugend. Politiker, Publizisten und Politologen werden sich wohl auf absehbare Zeit mit kleinen Wahlrechtsreformen bescheiden müssen.

Volker von Prittitz

Vollständig personalisierte Verhältniswahl

Reformüberlegungen auf der Grundlage eines Leistungsvergleichs der Wahlsysteme Deutschlands und Finnlands

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52/2003, S. 12–20

■ Das deutsche Wahlsystem fördert die Bildung stabiler Regierungen in höherem Maße als das finnische. Hinsichtlich der sozialen Repräsentation, der Partizipation und Nachvollziehbarkeit aber ist es unterlegen: Die Bevölkerung wird in ihrer Sozialstruktur schlecht repräsentiert, die Wählerinnen und Wähler haben nur eingeschränkte Möglichkeiten der Personenwahl, und das Zusammenwirken der Elemente des Wahlsystems ist selbst für Fachleute nicht voll durchschaubar. Hinzu kommen inakzeptabel ungleiche Erfolgswerte der Wählerstimmen durch Überhang- und Grundmandate. Angesichts dessen wird im Anschluss an vorliegende Reformvorschläge ein Reformkonzept zum bisher in Deutschland geltenden Wahlsystem vorgestellt. Demnach soll die Fünf-Prozent-Hürde der Stimmenverrechnung weiterhin gelten. An die Stelle des undurchsichtigen Zweistimmen-Systems aus Mehrheitswahl und starrer Listenwahl tritt aber ein transparentes Einstimmensystem durchgehender Verhältniswahl mit voller Personalisierungskompetenz des Wählers.

Joachim Behnke

Von Überhangmandaten und Gesetzeslücken

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52/2003, S. 21–28

■ Überhangmandate stellen eine Besonderheit des deutschen Wahlsystems dar, die das Potenzial besitzt, das politische Ergebnis von Wahlen maßgeblich zu beeinflussen. Der Artikel zeigt die Mechanik der Entstehung von Überhangmandaten auf und erläutert die Ursachen ihres Auftretens. Die Auseinandersetzung um die Problematik der Überhangmandate wurde bisher vor allem von juristischer Seite geführt. Dabei ging es im Wesentlichen um die Frage, inwieweit durch die Überhangmandate der Wahlrechtsgrundsatz der Gleichheit verletzt wird. Neben diesem rechtlichen Problem stellen Überhangmandate aber ein politisches Problem dar, da die Ausgestaltung des Wahlsystems dem Gesetzgeber obliegt. Hier stellt sich daher die Frage, ob Überhangmandate einen schwerwiegenden Makel des institutionellen Designs des Wahlsystems darstellen. Da in dem Beitrag diese Frage bejaht wird, schließt der Artikel mit der Erwähnung einiger möglicher Lösungen des Problems der Überhangmandate.

Andreas M. Wüst

Das Wahlverhalten eingebürgerter Personen in Deutschland

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52/2003, S. 29–38

■ Die deutsche Staatsbürgerschaft ist Voraussetzung für die politische Partizipation in den Bundesländern und im Bund. Waren es bis Mitte der neunziger Jahre überwiegend Aussiedlerinnen und Aussiedler, die durch Einbürgerung zur wahlberechtigten Bevölkerung hinzukamen, so sind es seit einigen Jahren vor allem Arbeitsmigranten und deren Nachkommen, die eingebürgert werden. Neuere Studien zeigen, dass sich Eingebürgerte nahezu so häufig an Wahlen beteiligen wie gebürtige Deutsche, dass jedoch insbesondere Russlanddeutsche einen deutlich niedrigeren Informationsstand bezüglich Parteien und Politikern aufweisen als andere Neubürgergruppen. Als ausgesprochen prägnant und aller Voraussicht nach zumindest mittelfristig stabil erweisen sich gruppenspezifische Wahlmuster: Aussiedlerinnen und Aussiedler wählen vor allem die CDU/CSU und eingebürgerte Türken die SPD und die Grünen. Für die Parteien erscheint es schwierig und vor allem zeitaufwändig, in die Domänen ihrer parteipolitischen Konkurrenten einzudringen, doch aufgrund der weiter zunehmenden Bedeutung der verschiedenen Neubürgergruppen für den Ausgang von Wahlen mitunter lohnenswert.