

DEUTSCHE POLITIK

Zum Wandel der Wahlsysteme in Deutschland

Die Diskussion um die Reform unseres Wahlrechts hat in jüngster Zeit hektische Formen angenommen. Das liegt insbesondere daran, daß führende Mitglieder der CDU in letzter Zeit die Einführung des Mehrheitswahlrechts bereits für die Bundestagswahl 1969 befürwortet haben, während bisher fast allgemein erst für 1973 mit der Einführung eines mehrheitsbildenden Wahlrechts gerechnet und für 1969 allenfalls ein Übergangswahlrecht erwartet wurde.

Die Diskussion um die Reform des Wahlrechts kann in Deutschland kaum ohne einen Blick zurück in die Geschichte des Wahlrechts gewagt werden, hat doch gerade Deutschland Erfahrungen mit verschiedenen Wahlsystemen machen können.

Die 297 Mitglieder des Reichstags des Norddeutschen Bundes wie die 397 Abgeordneten des Deutschen Reichstags des Kaiserreichs wurden im Einmann-Wahlkreis mit absoluter Mehrheit gewählt. Erlangte keiner der Bewerber die absolute Mehrheit, so war eine Stichwahl zwischen den beiden erfolgreichsten Kandidaten erforderlich. Stimmen, die für den unterlegenen Kandidaten abgegeben waren, waren verloren. Somit war der Zählwert der Stimmen zwar gleich, nicht jedoch ihr Erfolgswert. Das wirkte sich insbesondere zum Nachteil der SPD aus, da die Zahl der erforderlichen Stichwahlen von 1871 bis 1912 ständig anstieg und die anderen Parteien Stichwahlabkommen mit der SPD (außer in der Wahl von 1912, die die SPD mit 110 Abgeordneten

zur stärksten Fraktion machte) nicht abschlossen.

Die Unterrepräsentation der SPD wird besonders deutlich, wenn man sich vor Augen hält, daß diese Partei im Jahre 1907 bei etwa 29 % der abgegebenen Stimmen nur ca. 11 % der Mandate errang. Dies hatte allerdings seine Ursache auch darin, daß vornehmlich gegen Ende des Kaiserreichs die Einwohnerzahl in den seit 1871 unveränderten Wahlkreisen zwischen rund 10 000 und 250 000 schwankte. Da die Wählerschaft der SPD in den dichtbesiedelten Gebieten stärker war, stellt wohl *Ralf Dahrendorf* (Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, 1965, S. 85) mit Recht fest, daß für einen Sitz der Sozialdemokraten 76 000 Stimmen erforderlich waren, während für einen Sitz des Zentrums 21 000 Stimmen und für ein Mandat der Konservativen 18 000 Stimmen genügten.

Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß die SPD über die schon im Statut des Allgemeinen Deutschen Arbeitervereins enthaltene *Lasalle'sche* Forderung nach dem allgemeinen, gleichen und direkten Wahlrecht hinaus im *Erfurter Programm* von 1891 sich zum Verhältniswahlsystem bekannte, um ihre Unterrepräsentation wie die Oberrepräsentation der Konservativen zu überwinden.

Nach dem Zusammenbruch des Kaiserreichs verkündete § 1 der Verordnung des Rates der Volksbeauftragten vom 30. November 1918, daß die Nationalversammlung nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt wird. Dem folgte Art. 22 Abs. 1 der Weimarer Reichsverfassung, der festlegte, daß die Wahl des Reichstages nach dem Verhältniswahlssystem erfolge. Allerdings blieben die Einzelheiten dem zu erlassenden Reichswahlgesetz überlassen.

Dieses Reichswahlgesetz vom 27. April 1920, das mit geringfügigen Änderungen bis zum

Ende der Republik galt, sah eine Verhältniswahl mit starren Listen in 35 Wahlkreisen, die zu 17 Wahlkreisverbänden zusammengeschlossen waren, vor. Die auch jetzt vorhandene unterschiedliche Größe der Wahlkreise führte zu keiner Verfälschung des Wahlergebnisses, da nach § 30 des Reichswahlgesetzes für je 60 000 auf einen Kreiswahlvorschlag abgegebene Stimmen 1 Sitz zugeteilt wurde. Je nach Größe des Wahlkreises und Stärke der Wahlbeteiligung entfielen auf einen Wahlkreis 10 bis 20 Sitze. Die Gleichheit des Erfolgswertes der Stimmen wurde dadurch gesichert, daß eine Reststimmenverwertung auf der Ebene der Wahlkreisverbände erfolgte, soweit Kreiswahlvorschläge verbunden waren, und im übrigen eine vollständige Reststimmenverwertung über die Reichswahlvorschläge stattfand (§ 32 des Reichswahlgesetzes).

Das ausgeprägte Verhältniswahlsystem der Weimarer Republik führte dazu, daß eine große Zahl von Parteien in den acht Reichstagswahlen der Republik Mandate errang und eine noch größere Zahl sich um Sitze bewarb. Denn ohne Frage mußte die Reststimmenverwertung über die Reichsliste bei gleichzeitigem Fehlen von Sperrklauseln das Vordringen von Splitterparteien, oft reinen Interessentenparteien, ermutigen.

Das kann jedoch kaum als die Ursache für den Zusammenbruch der Weimarer Republik angesehen werden. Mit Recht betont *Karl Dietrich Bracher* (Deutschland zwischen Demokratie und Diktatur, 1964, S. 51): „Es wäre... unbillige Vereinfachung, wollte man das Verständnis der Weimarer Republik und ihrer Krisengeschichte primär an einer Kritik des Wahlsystems orientieren.“ Man betrachte nur das Ergebnis der Reichstagswahlen von 1928, das der SPD 153, dem Zentrum 78, der DDP 25 und der DVP 45 Mandate von insgesamt 491 Sitzen brachte. Die Regierung der Großen Koalition, die sich nach dieser Wahl unter *Hermann Müller* (SPD) bildete, verfügte über die absolute Mehrheit im Parlament. Diese Regierung zerbrach unter den Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise, ohne daß eine Reichstagswahl zu ihrer Ablösung geführt hätte, und machte dem Präsidialkabinett *Bräuning* Platz. Allein das zeigt, daß der Untergang der Weimarer Republik auf der staatsrechtlichen Ebene viel mehr durch die Machtfülle des *Reichspräsidenten* als durch das Wahlsystem herbeigeführt wurde. Im übrigen mag zwar das Verhältniswahlsystem die NSDAP in ihren Anfängen begünstigt haben, wie es andere Gruppen begünstigte. Allein in der Endphase ab 1932 hätte das Mehrheitswahlrecht den Nationalsozialisten den Weg wohl noch schneller geebnet (s. *Bracher*, a.a.O., S. 53).

Das Grundgesetz hat in Abweichung von der Weimarer Verfassung das Wahlsystem nicht verfassungskräftig verankert. Art. 38 Abs. 3 des Grundgesetzes überläßt die Entscheidung

über das Wahlsystem dem einfachen Gesetzgeber. Dieser hat im Bundeswahlgesetz vom 7. Mai 1956 bestimmt, daß von den 518 in den Bundestag zu wählenden Abgeordneten 248 in Wahlkreisen und weitere 248 über Landeslisten unmittelbar gewählt werden, während 22 Berliner Abgeordnete vom Abgeordnetenhaus in Berlin zu wählen sind. Die Wahlkreisbewerber werden in den 248 Wahlkreisen, in die das Bundesgebiet eingeteilt ist, mit relativer Mehrheit gewählt. 248 Listenbewerber ziehen je nach der Zahl der für eine Landesliste abgegebenen Stimmen für die einzelnen Parteien in den Bundestag ein. Die Auswertung der Zweitstimmen erfolgt nach dem Verhältniswahlsystem.

Man könnte also auf den ersten Blick annehmen, daß das Wahlsystem des Bundeswahlgesetzes eine Verbindung zwischen Mehrheitswahlsystem und Verhältniswahlsystem darstellt. Das ist jedoch nicht der Fall. Denn nach dem Bundeswahlgesetz werden entsprechend den auf die einzelnen Listen entfallenen Zweitstimmen im Verhältniswahlsystem nicht 248 Sitze, sondern 496 Sitze vergeben. Da aber die Zahl der Bundestagsabgeordneten aus dem Bundesgebiet mit Ausnahme Berlins 496 beträgt und 248 Abgeordnete in den Wahlkreisen bereits direkt gewählt sind, werden von den Sitzen, die einer Partei über die Landesliste zufallen, die bereits errungenen Direktmandate abgezogen. Das hat zur Folge, daß die gewählten Direktkandidaten zwar immer in den Bundestag einziehen, daß sich aber das Stärkeverhältnis der Fraktionen zueinander letztlich nach den auf sie entfallenen Zweitstimmen bestimmt. Das Wahlsystem des Bundeswahlgesetzes ist daher ein personalisiertes Verhältniswahlsystem.

Eine Parteizersplitterung im Bundestag ist trotz dieses Verhältniswahlsystems bislang nicht eingetreten. Das hat seinen Grund u. a. in der sogenannten Sperrklausel des § 6 Abs. 4 des Wahlgesetzes. Nach dieser Bestimmung werden bei der Verteilung der Sitze auf die Landeslisten nur Parteien berücksichtigt, die mindestens 5 % der abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten oder in mindestens 3 Wahlkreisen einen Direktkandidaten durchgebracht haben. Bereits in einer seiner ersten Entscheidungen hat sich das Bundesverfassungsgericht mit der Problematik der Sperrklauseln befaßt (BVerfGE 1/208 ff. — 247 ff. —) und die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Sperrklauseln im allgemeinen bejaht.

An Versuchen, das Wahlsystem des Bundeswahlgesetzes zu ändern, hat es nicht gefehlt, allerdings war diesen Anstrengungen bislang kein Erfolg beschieden. So wollten beispielsweise CDU/CSU und DP im Jahre 1957 das sogenannte Graben-System einführen; danach sollten 60 % der Abgeordneten in Einmänn-Wahlkreisen mit relativer Mehrheit gewählt werden, während 40 % der Abgeordneten über

die tadelnde Liste nach dem Verhältniswahlssystem gewählt werden sollten. Eine Anrechnung der Direktmandate auf die Listenmandate sollte nicht mehr stattfinden. Wie erinnerlich, führte dieser Vorstoß zu einer Koalitionskrise in Bonn sowie zum Ausscheiden der FDP aus der Koalition mit der CDU in Nordrhein-Westfalen und zur Bildung der ersten SPD/FDP-Koalition in diesem Lande.

Dr. Rolf Groß

Demokratischer Widerstand oder Lynchjustiz?

Die bedeutsamste Grundgesetzänderung seit Einbau der Wehrverfassung hat den Deutschen nicht nur zusätzliche Pflichten, sondern auch ein zusätzliches Recht gebracht: Zu unseren Grundrechten wird zukünftig auch das Recht auf Widerstand gehören. Ist damit eine auch in diesen Spalten¹⁾ erhobene Forderung endlich Wirklichkeit geworden?

Bei den langjährigen Befürwortern des Widerstandsrechts herrscht keine ungetrübte Freude; im Gegenteil, manche befürchten, der neue Abs. 4 des Art. 20 diene nicht dem Schutz des Kämpfers wider staatliches Unrecht, sondern könne vielmehr von denjenigen als Alibi benutzt werden, die im Namen der Mehrheit die opponierende Minderheit aus der Schutzgemeinschaft des Rechts verdrängen möchten. Lynchjustiz im Gewände des Widerstandsrechts? Sind diese Befürchtungen berechtigt? Ist der Gedanke des Widerstandsrechts tatsächlich in sein Gegenteil verkehrt worden? Schützt Art. 20 die Konformität der ewig Gestrigen gegen die Rebellion der progressiven Minderheit?

Die Frage ist nicht leicht zu beantworten, da letztlich nicht der Wortlaut einer Verfassungsbestimmung, sondern der Geist derjenigen, die diese Bestimmung anwenden und interpretieren, maßgebend sein wird. Allerdings herrscht hier ein enges Wechselspiel. Die Verfassung formt ihre Interpreten — die Interpreten entwickeln die Verfassung und schaffen eine neue Verfassungswirklichkeit. Es ist daher unsere Aufgabe, den neuen Abs. 4 des Art. 20 GG im Sinne eines echten Widerstandsrechtes uns allen bewußt zu machen. Ausgangspunkt hierfür muß der Wortlaut der neuen Bestimmung sein. Dieser ist allerdings nur verständlich, wenn er im Rahmen des gesamten Art. 20 gesehen wird.

Art. 20 GG

1) *Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.*

2) *Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der*

Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.

3) *Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.*

4) *Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist. (neu)*

Als Bestandteil des Art. 20 gehört das Widerstandsrecht zum sog. verfassungs-festen Minimum. Nach Maßgabe des Art. 79 Abs. 3 dürfen nämlich die im Art. 20 niedergelegten Grundsätze selbst durch ein verfassungsänderndes Gesetz nicht berührt werden.

Auch wenn Bundestag und Bundesrat übereinstimmend und einstimmig durch Gesetz das Widerstandsrecht wieder beseitigen würden, wäre ein derartiges Gesetz nichtig. Solange das Grundgesetz gültig ist, werden wir mit dem Grundsatz des Widerstandsrechts leben müssen und leben dürfen.

Im schriftlichen Bericht des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages wird ausdrücklich darauf hingewiesen, daß die Verankerung des Widerstandsrechts im Art. 20 (als Alternative bot sich die Einfügung in Art. 19) aus den Gründen des Sachzusammenhanges erfolgt sei.²⁾ In den Absätzen 1 bis 3 dieses Artikels sei das durch das Widerstandsrecht geschützte Rechtsgut, nämlich die freiheitliche demokratische Grundordnung definiert worden.

Es ist diese freiheitlich demokratische Grundordnung, die zusammen mit dem Bekenntnis zur Menschenwürde das Selbstverständnis der Bundesrepublik Deutschland ausmacht. Parteien und Verbände, die gegen diese Grundordnung verstoßen, können verboten werden (Art. 21 und Art. 9 GG). Werden gewisse Grundrechte zum Kampf gegen diese freiheitliche demokratische Grundordnung mißbraucht, so können diese Grundrechte für verwirkt erklärt werden (Art. 18 GG). Auch das politische Strafrecht kennt unzählige Strafbestimmungen, in denen die freiheitliche demokratische Grundordnung das geschützte Rechtsgut ist. Auf diese Weise haben unsere streitbare Verfassung und die auf Grund der Verfassung erlassenen Gesetze dafür Sorge getragen, daß die Grundsätze des Art. 20 Abs. 1 bis 3 gegen Einzelpersonen und Verbände, gegen Parteien und Organisationen, gegen Gegner von außen und Gegner von innen geschützt werden.

Schwach entwickelt hingegen war der Schutz gegenüber Eingriffen von oben, gegen die

1) Vergl. GM 1968, S. 244 f.

2) Vergl. Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/2873, S. 9.

Erosion der Verfassungsgrundsätze, gegen den Mißbrauch der Staatsgewalt seitens der Inhaber eben dieser Staatsgewalt.

Historische Beispiele gibt es zur Genüge. Schon vor Hitler fand eine „stufenweise Durchbrechung des Verfassungssystems der Weimarer Republik“³⁾ statt. Hitlers Mißbrauch der Staatsmacht hätte sogar einen Tyrannenmord gerechtfertigt. Daß aber auch in der Bundesrepublik Macht und Recht nicht immer identisch sind, beweist u. a. die ohne gerichtliche Sühne gebliebene spanische Verhaftung anläßlich des Spiegel-Abenteuers, bewirkt von einer ansonsten durchaus demokratisch legitimierten Regierung.

Es ist dieses Recht zum Widerstand gegen illegale Staatsakte, das die Idee des Widerstandsrechts ausmacht. Traditionsgemäß gehört zum Begriff der Demokratie der Begriff der Gewaltenteilung. Nur eine Teilung der Macht zwischen Exekutive, Legislative und Rechtsprechung gibt uns die Chance, von der Macht nicht erdrückt zu werden. Gewaltenteilung bedeutet Gewaltenkontrolle. Was aber geschieht, wenn eine oder sogar zwei Kontrollinstanzen ausfallen? Für diesen Fall hat man sich auf die vierte Gewalt besonnen. Neben den drei staatlichen Institutionen gibt es die Institution des Bürgers — allein oder im Kollektiv. Dieser Bürger, der zugleich Subjekt und Objekt der Staatsgewalt ist, hat das Recht (und die Pflicht) zum Handeln, wenn immer die hierfür vorgesehenen staatlichen Institutionen versagen.

An diesem Punkt setzt die Kritik an der bundesrepublikanischen Fassung des Widerstandsrechtes ein. Ist der Bürger tatsächlich ein subsidiäres Staatsorgan in allen Fällen, in denen die freiheitliche demokratische Grundordnung angegriffen und „andere Abhilfe nicht möglich“ ist? Ist es Aufgabe des Bürgers, gegenüber „Staatsfeinden“ Polizist und Staatsanwalt zu spielen, falls die primären Inhaber dieser Ämter hierzu nicht willens oder in der Lage sein sollten? Könnte unter Berufung auf Abs. 4 des Art. 20 ein demonstrierender Student „verhaftet“ und eine Versammlung von räte-begeisterten Jugendlichen gesprengt werden? Hat unsere Rechtsordnung für ein derart verstandenes Selbsthilferecht des Bürgers überhaupt noch Raum neben der einschlägigen Bestimmung der Strafprozeßordnung (§ 127 STPO)? Gehört es wirklich zum Wesen des Widerstandsrechtes, dem Bürger ein staatspolitisches Notwehrrecht gegenüber seinesgleichen einzuräumen? Könnte ein derartiges Recht nicht vielmehr die Gesellschaft in einen bürgerkriegsähnlichen Zustand bringen und würde nicht gerade dadurch die freiheitliche demokratische Grundordnung gefährdet werden?

Gerade der Sachzusammenhang im Rahmen des Art. 20 GG zeigt den Kern des Wider-

standsrechts als letztes Mittel des Bürgers gegen die Untaten der Obrigkeit, nicht jedoch gegen die Untaten von seinesgleichen.

Die jetzige Fassung des Widerstandsrechts enthält daher ein diesem Rechtsinstitut fremdes Element. Dennoch ist diese Verankerung des Widerstandsrechts im Kernbereich unserer Verfassung zu begrüßen. Es gehört zu den Aufgaben unseres demokratischen Staates, dieser neuen Bestimmung den ihr wesensgemäßen Sinn zu geben.

Claus Weiß

3) Vergl. Revermann, Die stufenweise Durchbrechung des Verfassungssystems der Weimarer Republik in den Jahren 1930 bis 1933, Münster 1959.