

Andreas M. Wüst (Hrsg.)

Politbarometer

Leske + Budrich, Opladen 2003

Hans Herbert von Arnim

Wahl ohne Auswahl Die Parteien und nicht die Bürger bestimmen die Abgeordneten*

Mit Dieter Roth fühle ich mich seit dem gemeinsamen Volkswirtschaftsstudium vor nunmehr 40 Jahren in Heidelberg freundschaftlich verbunden. Unsere vielen Gespräche ließen Fragen der Wahlforschung natürlich nicht aus. Zudem blieb ich durch die Lektüre von Dieter Roths einschlägigen Veröffentlichungen, insbesondere seines 1998 vorgelegten Standardwerks „Empirische Wahlforschung“, mit der Thematik vertraut. Der regelmäßige Bezug der Berichte der Forschungsgruppe Wahlen tat ein Übriges. Auch die Entwicklung der Methode zur Ermittlung sicherer Wahlkreise und sicherer Listenplätze, die in diesem Beitrag behandelt werden, förderte Dieter Roth mit manchem wichtigen Hinweis.

1. Das unbekannte Wesen „Wahlrecht“

Zur Wahl zu gehen gilt immer noch als staatsbürgerliche Pflicht Nummer eins. Doch wie sieht es mit den Rechten des Bürgers aus? Was kann er mit seiner Stimme ausrichten? Die Parteien treffen ja fast alle wichtigen Entscheidungen ganz allein – vor und nach den Wahlen. Und sie beherrschen auch die so genannte „politische Bildung“, die uns seit einem halben Jahrhundert einimpft, die Ohne-mich-Haltung sei unsolidarisch und verantwortungslos.

Gleichzeitig wird uns aber die genaue Kenntnis des Wahlsystems und seiner Konsequenzen vorenthalten (vgl. Schmitt-Beck 1993: 393).¹ Etwa bei

* Dieser Beitrag beruht teilweise auf Gedanken, die der Verfasser auch in juristischen Fachzeitschriften und in Zeitungsbeiträgen veröffentlicht hat, so in: Juristenzeitung 2002, S. 578ff.; in: Focus vom 12.8.2002, S. 48; in: Die Welt vom 21.8.2002; in: Süddeutsche Zeitung vom 10.1.2003; in: Frankfurter Rundschau vom 24.1.2003 und vom 4.2.2003.

¹ Schmitt-Beck (1993: 414) stellt zusammenfassend fest: „Die pessimistischen Diagnosen früherer Studien über die verbreitete Unkenntnis der Wähler bezüglich des Modus

Bundestagswahlen, den meisten Landtagswahlen oder bei der Wahl der deutschen Mitglieder des Europäischen Parlaments sind die Wahlen lange vor dem eigentlichen Wahltermin zum großen Teil schon gelaufen. Nach dem in Deutschland vorherrschenden Wahlsystem haben die Parteien nicht nur das Monopol für die Aufstellung der Kandidaten. Sie haben die Regeln vielmehr so gestaltet, dass sie den Bürgern vielfach sogar die Wahl selbst abnehmen.

Theoretisch kann etwa bei Bundestagswahlen jeder volljährige Deutsche in einem der 299 Bundestagswahlkreise kandidieren, wenn sich 200 Mitbürger finden, die seine Kandidatur mit ihrer Unterschrift stützen. Faktisch steht dieser Weg ins Parlament aber nur auf dem Papier: Seit den Fünfzigerjahren wurde kein „Freier“ mehr in den Bundestag gewählt.

Die Parteien begnügen sich jedoch nicht mit ihrem Vorschlagsrecht, sondern entscheiden in der Praxis auch, wer bei den Wahlen Erfolg hat und ins Parlament kommt. Die Vielzahl von Wahlen zum Bundestag und zum Europäischen Parlament, zu sechzehn Landesparlamenten und zu Tausenden von Kreistagen, Stadt- und Gemeindevertretungen und die Heftigkeit der Wahlkämpfe erwecken zwar den Eindruck, als hätte der Bürger unheimlich viel zu sagen. Aber der Schein trügt, zumindest hinsichtlich der besonders wichtigen Bundesebene. Von den 603 Abgeordneten, die am 22. September 2002 in den Bundestag eingezogen sind, stand der größte Teil schon lange vorher namentlich fest. Das Gleiche gilt etwa für die 110 Abgeordneten, die am 2. Februar 2003 in den Hessischen Landtag gewählt wurden.

2. Starre Wahllisten entmündigen die Wähler

Bei Bundestagswahlen und den meisten Landtagswahlen hat jeder Wähler bekanntlich zwei Stimmen. Mit der Zweitstimme kann er aber nur starre Parteilisten ankreuzen, auf denen die Reihenfolge der Kandidaten – für den Wähler unveränderbar – festgelegt ist. Alle Personen, die die Parteigremien auf „sichere Listenplätze“ gesetzt haben, sind damit praktisch schon gewählt. Das erklärt die Gnadenlosigkeit, mit der parteiintern um sichere Listenplätze gekämpft wird. Dabei fielen etwa bei der Bundestagswahl 2002 dann so profilierte und ideenreiche Kandidaten wie der Grünen-Politiker Oswald Metzger, dem gute Leistungen auf Bundesebene wichtiger waren als das Kungeln in der heimischen Partei, bei der Kandidatenaufstellung durch. Uschi Eid und Birgitt Bender, deren Qualitäten nicht zuletzt in ihrem Frau-Sein bestehen, belegten dagegen vorderste Listenplätze bei den baden-württembergischen Grünen. Bei den Berliner Grünen erlangte schließlich – nach Renate Künast (Platz 1) – Werner Schulz den umkämpften Listenplatz 2, während der besonders profilierte Christian Ströbele, der allerdings öfters gegen den Stachel

der Mandatsverteilung im Bundestag, der mit dem Zwei-Stimmen-Wahlsystem verbunden ist, haben sich in dieser Untersuchung bestätigt.“

gelockt hatte, nicht genug Rückhalt in seiner Partei für einen aussichtsreichen Platz hatte. Dass Ströbele dann das Direktmandat in seinem Wahlkreis gewann, das erste Direktmandat eines Kandidaten der Grünen seit ihrem Bestehen, war eine Sensation und bestätigt als Ausnahme eher die Regel, dass nämlich die Parteien darüber entscheiden, wer ins Parlament kommt und wer nicht.

Der Wähler hat im Allgemeinen keinen Einfluss auf die Bestimmung der einzelnen Personen, die ihn vertreten sollen. Wer in Baden-Württemberg den Grünen seine Stimme gab, musste auch Rezzo Schlauch, der auf Steuerzahlerkosten nach Bangkok geflogen war, in Kauf nehmen, selbst wenn er ihn gerne abgewählt hätte. Und FDP-Wähler in Nordrhein-Westfalen verhalfen Jürgen Möllemann zu einem Bundestagsmandat, ob sie wollten oder nicht.

Auch fast alle Abgeordneten der bayerischen SPD, die im CSU-Land kaum Chancen haben, Wahlkreise zu gewinnen, kamen über die Liste in den Bundestag, und für CDU-Abgeordnete im SPD-Land Brandenburg galt Entsprechendes. Selbst Kandidaten auf ganz sicheren Plätzen sind den Wählern oft völlig unbekannt – und sollen dies offenbar auch bleiben: Ihre Namen werden – mit Ausnahme der ersten fünf – nicht einmal auf den Wahlzetteln genannt.

3. Wahl durch die Hintertür

Aber auch mit der Erststimme hat der Wähler oft keine wirkliche Wahl. Richtig ist zwar, dass die Wahlkreiskandidaten etwa in den 299 Bundestagswahlkreisen persönlich um die Erststimmen werben. Wer die meisten Stimmen erhält, zieht in den Bundestag ein, so dass die Wähler den Eindruck gewinnen, sie trafen tatsächlich eine Auswahl. In Wahrheit haben – abgesehen von Ströbele und vereinzelt PDS-Kandidaten – nur Kandidaten der beiden großen Parteien überhaupt eine Chance, einen Wahlkreis zu gewinnen. Aber auch von ihnen sind viele über die Liste abgesichert und kommen deshalb sogar dann in den Bundestag, wenn sie im Wahlkreis nur sehr wenige Erststimmen erhalten. Alles Wahlkampfgetöse ist dann nur Inszenierung, um darüber hinwegzutäuschen, dass der Bürger in Wahrheit gar nichts mehr zu entscheiden hat und als dummer Michel dasteht.

In der SPD gilt sogar die Regel, dass nur solche Personen auf die Landesliste kommen, die auch in einem Wahlkreis kandidieren. Davon gibt es nur wenige Ausnahmen für „ganz große Tiere“ wie Gerhard Schröder, Franz Müntefering und Hans Eichel, die bei der letzten Bundestagswahl in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Hessen die SPD-Listen anführten. Dem parteilosen Wirtschaftsminister Müller, der keinen Wahlkreis „übernehmen“ wollte, wurde dagegen eine Ausnahme und damit ein aussichtsreicher Listenplatz in Nordrhein-Westfalen verweigert.

So „kämpften“, um einige Beispiele zu nennen, im Wahlkreis Montabaur Rudolf Scharping (SPD) und Joachim Hörster (CDU) um das Mandat. Bei-

den war der Einzug in den Bundestag – wegen ihrer Spitzenplätze auf den rheinland-pfälzischen Landeslisten ihrer Parteien – aber schon sicher. (Zwar verlor Scharping seinen Wahlkreis Montabaur – wohl auf Grund der vielen Fettnäpfchen, in die er getreten war, und der Hunzinger-Affäre –, aber er kam über die Liste dennoch sicher in den Bundestag.) Ähnlich abgesichert waren etwa Dagmar Schmidt (SPD) und Friedrich Merz (CDU) im Hochsauerland-Wahlkreis oder Edeldgard Bulmahn (SPD) und Friedbert Pflüger (CDU) im Wahlkreis Stadt Hannover II. Im Wahlkreis Hamm-Unna II konnte man sogar drei Kandidaten zu ihrer vorher schon gewonnenen „Wahl“ gratulieren: Dieter Wiefelspütz (SPD), Laurenz Meyer (CDU) und Jörg van Essen (FDP).

4. In Parteihochburgen: Diktat der Parteien

Hinzu kommt: Viele Wahlkreise sind für eine der beiden großen Parteien absolut sicher. Diese kann damit den Bürgern ihren Abgeordneten „faktisch diktieren“ (BVerfGE 41 1976: 399 (418)). Hochburgen der Union sind meist durch einen besonders hohen Anteil an Katholiken gekennzeichnet und liegen regelmäßig in ländlichen Gegenden. Beispiele für entsprechende Bundestagswahlkreise sind Paderborn (wo Gerhard Wächter ganz sicher ins Parlament einzog), Biberach (wo Franz Romer „kandidierte“) oder Straubing (wo Ernst Hinsken schon lange vorher gewonnen hatte). Hochburgen der SPD sind dagegen Arbeitermetropolen, insbesondere Ruhrgebietsstädte wie zum Beispiel Gelsenkirchen (wo Joachim Proß sein Bundestagsmandat sicher hatte) und Duisburg (wo Petra Weis und Johannes Pflug in den beiden Wahlkreisen praktisch schon mit ihrer Nominierung gewählt waren). Hier kann die Mehrheit aus inneren sozialpsychischen Bindungen heraus gar nicht anders als den Kandidaten zu wählen, den „ihre“ Partei präsentiert (vgl. FGW 1998: 39ff.). In solchen Parteihochburgen würde, wie Insider witzeln, selbst ein schwarzer Stock beziehungsweise eine rote Mütze gewählt.

5. Die meisten sind in Wahrheit schon „gewählt“

Um die Effekte unseres Wahlrechts, insbesondere die Entmündigung der Bürger bei der Auswahl ihrer Abgeordneten, und die Notwendigkeit einer Wahlrechtsreform ganz deutlich zu machen, haben wir einige Zeit vor den jeweiligen Wahlen an meinem Speyerer Lehrstuhl ermittelt, welche Kandidaten schon lange vor dem Wahltermin ihres Mandats sicher sein konnten.² Wir haben ihre Namen vorab veröffentlicht und so eine Art kandidatenbezo-

² Der Verfasser dankt Herrn Assessor Stefan Kleb und Herrn Mag. rer. publ. Martin Schurig für wertvolle Hilfe bei Zusammenstellung der Daten.

gene Voraussage vorgenommen. Dieser Ansatz unterscheidet sich von den vor Wahlen üblichen repräsentativen Befragungen von Bürgern über ihre Wahlabsichten (vgl. Roth 1998: 168f.) dadurch, dass es nicht um die Ermittlung der Stimmenanteile der Parteien geht, sondern um die Ermittlung der *Personen*, die voraussichtlich ins Parlament kommen. Unser Ansatz unterscheidet sich aber auch von den politikwissenschaftlichen Wahlanalysen, die Heino Kaack und Bodo Zeuner vor drei Jahrzehnten durchführten (Kaack 1969a, 1969b; Zeuner 1971: 165ff.), durch ihren *Vorhersage*-Charakter (ex ante-Perspektive). Die früheren Analysen suchten zwar auch zu ermitteln, welche Abgeordnete ihres Erfolgs schon vor der Wahl hatten sicher sein können. Sie bezogen sich also ebenfalls auf die Personen, ermittelten die sicheren Mandate aber erst im Nachhinein, also nach der Wahl (ex post-Analyse). Die von uns vorgenommene ex ante-Analyse stand naturgemäß unter sehr viel größerem Zeitdruck als ex post-Analysen, weil sie erst mit der Aufstellung der Wahlkreiskandidaten und der anschließenden Aufstellung der Wahllisten der Parteien beginnen konnte. Nach den einschlägigen gesetzlichen Regelungen können Kreiswahlvorschläge und Landeslisten den zuständigen Wahlleitern bis zum sechsundsechzigsten Tag vor der Wahl eingereicht werden und müssen diesen nach Prüfung und Zulassung durch die Wahlausschüsse erst am achtundvierzigsten Tag vor der Wahl öffentlich bekannt gemacht werden.³ Zwar werden die Wahlkreiskandidaten und die Landeslisten meist einige Zeit vorher aufgestellt und auf Anfrage und über Internet auch mitgeteilt. Das ist aber keineswegs immer der Fall. Manchmal wird die zur Verfügung stehende Zeit durchaus „ausgereizt“. Zudem sind die früheren Angaben stets nur vorläufig, müssen also in jedem Fall später mit den offiziell zugelassenen und von den Wahlleitern bekannt gemachten Kandidaten und Listen abgeglichen werden. Es galt deshalb, ein vereinfachtes, auch in kurzer Zeit durchführbares und gleichwohl zuverlässiges Verfahren zu entwickeln. Dabei konnten die aktuellen Umfragen über Wahlabsichten, besonders die der Forschungsgruppe Wahlen, zur Abschätzung der auch für unsere Untersuchung mittelbar relevanten Chancen der Parteien mit herangezogen werden.

Die Probe aufs Exempel hatte unser Ansatz bei der letzten Bundestagswahl und der letzten hessischen Landtagswahl zu bestehen. Von den 74 Abgeordneten, die zum Beispiel Baden-Württemberg am 22. September 2002 in den Bundestag schickte, standen schon lange vor der Wahl 48 namentlich fest (rund 62 Prozent) und waren von uns auch prognostiziert worden. In Bayern lag die Quote bei über 68 Prozent, in Hamburg bei ungefähr 77 Prozent. (Die Angaben auch für alle anderen westlichen und für zwei östliche Länder finden sich in Tabelle 1.) Dort werden neben den „sicheren“ auch „wahrscheinliche“ Wahlkreise ausgewiesen (dazu sogleich unter 6.1). Im Ergebnis erwies sich unsere Prognose hinsichtlich sämtlicher von uns als „sicher“ angenom-

³ So für Bundestagswahlen §§ 19, 26 Absatz 3, 28 Absatz 3 Bundeswahlgesetz; für hessische Landtagswahlen §§ 26 Absatz 1, 29 Absatz 1 Landtagswahlgesetz.

menen 307 Kandidaten im Nachhinein als zutreffend. Die Angaben für die PDS sind dabei nicht einbezogen, da diese ohnehin unter dem ausdrücklichen Vorbehalt gestanden hatten, dass diese Partei die Sperrklausel überspringen oder drei Direktmandate erringen würde, was ihr bekanntlich nicht gelang. Wie Tabelle 1 weiter zeigt, kamen in Baden-Württemberg allerdings ein SPD-Kandidat und in Rheinland-Pfalz vier SPD-Kandidaten nicht über den ihnen zugedachten Listenplatz zum Zuge. Alle fünf gewannen vielmehr ihren jeweiligen Wahlkreis und zogen deshalb auf diesem Weg in den Bundestag ein. Von den weiteren 39 im Vorhinein von uns als „wahrscheinlich“ bezeichneten Wahlkreisen wurden 36 von den betreffenden Kandidaten auch gewonnen.

Bei den Auswertungen gab es naturgemäß große Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern (siehe wiederum Tabelle 1). Das gilt besonders für einige östliche Länder, in denen von Wahl zu Wahl größere Ausschläge möglich sind als im Westen und in denen zudem ein besonders großer Teil der Wahlkreise neu zugeschnitten worden war; beides erschwert verlässliche Voraussagen. Von den neuen Ländern wurden deshalb nur Angaben für Brandenburg und Sachsen gemacht.

Die Untersuchung für die hessischen Parlamentswahlen ergab, dass von den 110 Abgeordneten, die am 2. Februar 2003 in den Hessischen Landtag gewählt wurden, 74 schon vor der Wahl ihres Mandats sicher sein konnten, also mehr als zwei Drittel (siehe im Einzelnen Tabelle 2).

Die angegebenen Prozentsätze bedeuten im Übrigen nicht, dass den Wählern wenigstens beim Rest die eigene Wahl verbliebe. Wer ins Parlament kommt, hängt in diesen Fällen vielfach von Zufälligkeiten ab. So erhält eine Partei paradoxerweise um so weniger Listenplätze, je besser diese Partei in einem Bundesland abgeschnitten hat. Das liegt an dem schon erwähnten Umstand, dass die errungenen Direktmandate vorab abgezogen werden. In Bayern und Baden-Württemberg, wo die Union (auch) bei Bundestagswahlen fast alle Wahlkreise zu gewinnen pflegt, sind deshalb selbst vordere Plätze auf ihren Listen nicht mehr sicher. Dagegen konnten zum Beispiel die SPD-Kandidaten in Bayern – trotz (oder besser: wegen) des regelmäßig dürrtigen Abschneidens ihrer Partei im Freistaat mindestens auf den ersten 24 Plätzen der Landesliste schon lange vor dem eigentlichen Wahltag ihren Einzug in den Bundestag feiern. Dasselbe galt etwa für die ersten 21 Plätze auf der SPD-Liste in Baden-Württemberg.

Tabelle 1: Sichere und wahrscheinliche Wahlkreise und sichere Listenplätze bei der Bundestagswahl 2002

Land	Zahl der im Vorhinein angenommenen, auf jedes Land mindestens entfallenden Mandate (in Klammern: Zahl der tatsächlichen Mandate)	Zahl der als „sicher“ vorausgesetzten WK (in Klammern: Zahl der WK, in denen die Prognose zutrifft)				Zahl der als „sicher“ vorausgesetzten Listenplätze (in Klammern: Zahl der Listenplätze, in denen die Prognose zutrifft)				Summe der richtig prognostizierten sicheren Mandate				Zahl der als „wahrscheinlich“ angenommenen WK (in Klammern: Zahl der sicheren und tatsächlich gewonnenen WK)				Summe der richtig prognostizierten Mandate			
		SPD	CDU bzw. CSU	SPD	CDU bzw. CSU	Grüne	FDP	PDS	N	in %	SPD	CDU bzw. CSU	N	in %	SPD	CDU bzw. CSU	N	in %			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15							
Baden-Württemberg	74 (76)	– (–)	14 (14)	21 (20)	– (–)	7 (7)	6 (6)	– (–)	47	61,8	– (–)	12 (11)	58	76,3							
Bayern	88 (95)	– (–)	31 (31)	24 (24)	1 (1)	5 (5)	4 (4)	– (–)	65	68,4	– (–)	7 (7)	72	75,8							
Berlin	24 (23)	1 (1)	PDS: 1 (1)	– (–)	– (–)	2 (–)	– (–)	2 (–)	4	17,4	– (–)	PDS: 1 (1)	5	21,7							
Bremen	4 (4)	2 (2)	– (–)	– (–)	1 (1)	– (–)	– (–)	– (–)	3	75,0	– (–)	– (–)	3	75,0							
Hamburg	12 (13)	4 (4)	– (–)	– (–)	4 (4)	1 (1)	1 (1)	– (–)	10	76,9	1 (1)	– (–)	11	84,6							
Hessen	42 (44)	4 (4)	3 (3)	1 (1)	2 (2)	3 (3)	3 (3)	– (–)	16	36,4	1 (1)	1 (1)	18	40,9							
Niedersachsen	58 (63)	11 (11)	3 (3)	– (–)	13 (13)	3 (3)	4 (4)	– (–)	34	54,0	2 (2)	1 (1)	37	58,7							
Nordrhein-Westfalen	128 (134)	25 (25)	6 (6)	10 (10)	20 (20)	8 (8)	10 (10)	1 (–)	79	59,0	6 (6)	11 (9)	94	70,2							
Rheinland-Pfalz	30 (30)	1 (1)	4 (4)	9 (5)	– (–)	1 (1)	2 (2)	– (–)	13	43,3	1 (1)	1 (1)	15	50,0							
Saarland	7 (9)	3 (3)	– (–)	– (–)	3 (3)	– (–)	– (–)	– (–)	6	66,7	1 (1)	– (–)	7	77,8							
Schleswig-Holstein	22 (22)	1 (1)	– (–)	– (–)	1 (1)	1 (1)	1 (1)	– (–)	4	18,2	1 (1)	– (–)	5	22,7							
Brandenburg	20 (16)	5 (5)	– (–)	– (–)	4 (4)	– (–)	– (–)	4 (–)	9	56,3	3 (3)	– (–)	12	75,0							
Sachsen	34 (29)	– (–)	6 (6)	4 (4)	– (–)	1 (1)	1 (1)	6 (–)	12	41,4	– (–)	5 (5)	17	58,6							
Zusammen	543 (558)	57 (57)	67+1 (PDS) (67+1 PDS)	72 (66)	49 (49)	32 (32)	32 (32)	13 (–)	302	54,1	16 (16)	38+1 (PDS) (38+1 PDS)	354	63,4							

Tabelle 2: Sichere und wahrscheinliche Wahlkreise und sichere Listenplätze bei der hessischen Landtagswahl 2003

Land	Mandate insgesamt	Zahl der als „sicher“ vorausgesagten WK (in Klammern: Zahl der WK, in denen die Prognose zutrifft)		Zahl der als „sicher“ vorausgesagten Listenplätze (in Klammern: Zahl der Listenplätze, in denen die Prognose zutrifft)					Summe der richtig prognostizierten sicheren Mandate		Zahl der als „wahrscheinlich“ angenommenen WK (in Klammern: Zahl der tatsächlich gewonnenen WK)		Summe der richtig prognostizierten sicheren Mandate	
		SPD	CDU	SPD	CDU	Grüne	FDP	PDS	N	in %	SPD	CDU	N	in %
Hessen	110	2 (5)	23 (23)	24 (24)	12 (12)	7 (7)	6 (6)	– (–)	74	67,3	– (4)	1 (1)	75	68,2

6. Zur Methodik

Bei Ermittlung der voraussichtlich sicheren (und wahrscheinlichen) Wahlkreise und der sicheren Listenplätze bei der Bundestagswahl 2002 und der hessischen Landtagswahl 2003 ergaben sich folgende Problembereiche:

- Bei der Bundestagswahl stellte sich zunächst das Sonderproblem, die Zahl der voraussichtlich auf jedes Land entfallenden Bundestagssitze zu ermitteln (dazu 6.1).
- Das zweite Problem war die Ermittlung von sicheren und wahrscheinlichen Wahlkreisen. Dies wurde wiederum bei der Bundestagswahl dadurch erschwert, dass die Zahl der Wahlkreise verringert und deshalb zahlreiche Wahlkreise in ihrem Zuschnitt verändert worden waren (6.2). Darüber hinaus ergaben sich – einheitlich für Bundestags- und Landtagswahl – zwei weitere Problemebenen:
- die Ermittlung von sicheren Listenplätzen bei kleineren Bundestagsparteien, die nur sehr geringe Chancen haben, einen Wahlkreis zu gewinnen (6.3), und
- die Ermittlung von sicheren Listenplätzen bei den beiden großen Bundestagsparteien (6.4).

6.1 Aufteilung der Bundestagsmandate auf die Länder

Da die Parteien bei Bundestagswahlen keine bundeseinheitlichen Listen, sondern Landeslisten aufzustellen haben (§ 1 Absatz 2 Bundeswahlgesetz), musste die Zahl der Abgeordnetenmandate abgeschätzt werden, die auf jedes Bundesland entfallen. Dies hängt einmal von der Gesamtzahl der in den Bundestag zu wählenden Abgeordneten ab, die sich bei der Wahl 2002 – ohne die nicht ausgleichbaren Überhangmandate – von 656 auf 598 verminderte. Zum anderen hängt es von der Zahl der Zweitstimmen ab, die in jedem Land für die Parteien abgegeben werden, die die Sperrklausel überwinden, und damit indirekt auch von der – von Land zu Land durchaus unterschiedlichen – Höhe der Wahlbeteiligung (§ 6 Bundeswahlgesetz). Auch hier mussten Sicherheitsmargen vorgehalten werden. Außerdem ergaben sich bestimmte Ausschläge, so zum Beispiel die überdurchschnittlich hohe Wahlbeteiligung in Bayern,⁴ die – entgegen dem generellen Abnahmetrend – gegenüber 1998 auch noch erheblich zunahm.⁵ Das fand seine Erklärung wohl vor allem in der Kandidatur des bayerischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber als CDU/CSU-Herausforderer von Kanzler Gerhard Schröder, war aber nicht sicher vorauszusagen. In Bayern weicht die Zahl der tatsächlichen von den von uns angenommenen Mandate deshalb besonders stark ab. Derartige Abwei-

4 Bayern: 81,6 Prozent, Bundesgebiet insgesamt: 79,1 Prozent (FGW 2002: 80).

5 Bayern: +2,4 Prozent, Bundesgebiet insgesamt: -3,19 Prozent (FGW 2002: 80).

chungen, die auch für die anderen Länder in der Spalte 2 der Tabelle 1 ausgewiesen sind, mindern zwar nicht die absoluten Zahlen, wohl aber die Prozentsätze der von uns „richtig“ vorausgesagten Mandate im Nachhinein erheblich,⁶ zumindest in den alten Ländern. In Brandenburg und Sachsen wurden unsere Annahmen über die Zahl der von diesen beiden Ländern in den Bundestag entsandten Abgeordneten dagegen erheblich unterschritten. Das lag einmal an der dort besonders niedrigen Wahlbeteiligung, zum zweiten daran, dass die PDS, die den anderen Parteien in beiden Ländern viele Stimmen „weggenommen“ hatte, an der Fünfprozentklausel scheiterte.⁷ Gleichwohl erwiesen sich auch in Brandenburg und Sachsen die als „sicher“ oder „wahrscheinlich“ angenommenen Mandate durchweg als zutreffend – mit Ausnahme der ohnehin von vornherein unter Vorbehalt gestellten Annahmen über die PDS.

6.2 Kriterien zur Bestimmung von sicheren und wahrscheinlichen Wahlkreisen

Zur Ermittlung der für die CDU oder die SPD sicheren Wahlkreise wurde – mit Hilfe der Berichte der Forschungsgruppe Wahlen – von den Wahlkreisergebnissen der vorangegangenen drei Wahlen ausgegangen. Vor diesem Hintergrund und auf der Basis aktueller Umfragen wurden mögliche Schwankungsbreiten abgeschätzt. (Dabei konnten wir die Erfahrungstatsache nutzen, dass Erst- und Zweitstimme hinsichtlich der Partei regelmäßig nur geringfügig voneinander abweichen, die Kandidaten der einen oder anderen Partei also weitgehend unabhängig von deren Persönlichkeit gewählt werden.) Da die SPD bei der Bundestagswahl 1998 ein besonders gutes Wahlergebnis erzielt hatte, die CDU/CSU dagegen ein besonders schlechtes und eine Wiederholung zunächst unwahrscheinlich schien, wurden für beide Parteien unterschiedliche Kriterien zur Bestimmung sicherer Wahlkreise angenommen. Ähnlich wurde auch bei der Hessenwahl vorgegangen. Zusätzlich wurden auch Annahmen über „wahrscheinliche“ Wahlkreise gemacht, unter anderem deshalb, weil diese für die Ermittlung sicherer Listenplätze bei SPD und CDU/CSU erforderlich waren (dazu unter 6.3). Als „sicher“ etwa für die SPD wurde bei der Bundestagswahl (in den westlichen Ländern) und bei der hessischen Landtagswahl ein Wahlkreis unter zwei Voraussetzungen angenommen, die kumulativ vorliegen mussten: Ein SPD-Kandidat musste den Wahl-

6 Deshalb weichen die in Tabelle 1 ausgewiesenen Prozentsätze für die einzelnen Länder, die sich auf die tatsächlich von jedem Land nach Berlin entsandten Abgeordneten beziehen, von den vor den Wahlen angegebenen Prozentsätzen ab, die sich auf die für jedes Land angenommenen Mandate bezogen.

7 Dieser Umstand bildet auch eine zusätzliche Ursache dafür, dass die meisten alten Länder erheblich mehr Abgeordneten in den Bundestag entsandten als angenommen. Denn da die PDS nur in den neuen Ländern eine gewichtige Rolle spielte, nahm sie den anderen Parteien in den alten Ländern fast keine Stimmen weg.

kreis bei der letzten Wahl mit einem Erststimmenvorsprung von mindestens 15 Prozent gewonnen haben (wahrscheinliche SPD-Wahlkreise: mindestens 10 Prozent) und Kandidaten derselben Partei mussten auch bei den beiden vorangehenden Wahlen obsiegt haben. Bei der CDU/CSU wurden sichere Wahlkreise angenommen, wenn ihre Kandidaten den Wahlkreis ebenfalls bei den drei vorangegangenen Wahlen gewonnen hatten. Bei der letzten Wahl war aber nur ein Vorsprung von mindestens 5 Prozent erforderlich (wahrscheinliche CDU/CSU-Wahlkreise: 0,1 bis 4,9 Prozent). Bei der Bundestagswahl 2002 ergab sich die zusätzliche Schwierigkeit, dass viele Wahlkreise neu zugeschnitten worden waren, die Stimmenverhältnisse vom Statistischen Bundesamt aber nur für die Bundestagswahl von 1998 auf die neuen Wahlkreise umgerechnet worden waren (nicht auch für die Bundestagswahlen 1994 und 1990). Für die Annahme sicherer veränderter Wahlkreise mussten deshalb größere Vorsprünge in 1998 vorausgesetzt werden als bei unveränderten Wahlkreisen, nämlich für die SPD ein Erststimmenvorsprung von mindestens 20 Prozent und für die CDU/CSU von mindestens 10 Prozent.

Besonderheiten ergaben sich auch in den neuen Ländern, in denen, wie schon erwähnt, nicht nur ein viel größerer Teil der Wahlkreise neu zugeschnitten wurde, sondern auch das Wählerverhalten größere Schwankungen aufweist als im Westen. In Brandenburg und in Sachsen wurden deshalb als sichere Wahlkreise der SPD nur solche angesehen, bei denen der SPD-Kandidat 1998, umgerechnet auf die neuen Wahlkreise, mindestens einen Vorsprung von 25 Prozent vor dem „Zweitplatzierten“ hatte (wahrscheinliche SPD-Wahlkreise: mindestens 20 Prozent). Als sichere Wahlkreise der CDU wurden nur solche angenommen, bei denen der CDU-Kandidat 1998 mindestens einen Vorsprung von 10 Prozent errungen hatte. Als wahrscheinliche Wahlkreise der CDU sahen wir solche an, in denen der CDU-Kandidat bei den drei letzten Bundestagswahlen (in vergleichbaren Wahlkreisen) gewonnen hatte. Danach ergaben sich sichere und wahrscheinliche Wahlkreise in Brandenburg nur für die SPD und in Sachsen nur für die CDU. In den anderen neuen Ländern (Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen), in denen – anders als in Brandenburg und Sachsen – keine der großen Parteien bei den vorangehenden beiden Bundestagswahlen ein eindeutiges Übergewicht hatte, ließen sich kaum zuverlässige Voraussagen treffen.

6.3 Ermittlung von sicheren Listenplätzen bei den kleinen Bundestagsparteien

Bei der FDP und Bündnis 90/Die Grünen, die wenig Chancen hatten, einen Wahlkreis zu gewinnen, wurden für jedes Land – unter Berücksichtigung der landesspezifischen Unterschiede – diejenigen Mandate ermittelt, die sie nach der Verkleinerung des Bundestags bei Wiederholung des Wahlergebnisses von 1998 errungen hätten und davon dann – unter Heranziehung früherer

Wahlergebnisse (vgl. FGW 2000) und aktueller Umfrageergebnisse der Forschungsgruppe Wahlen – ein beträchtlicher Sicherheitsabschlag vorgenommen. Ebenso wurde bei der PDS in den Ländern vorgegangen, in denen diese keine Chance auf einen Wahlkreis hatte. Die Aussagen hinsichtlich der kleinen Bundestagsparteien standen natürlich insgesamt unter dem Vorbehalt, dass sie überhaupt wieder in den Bundestag kommen würden.

6.4 Ermittlung von sicheren Listenplätzen bei den großen Bundestagsparteien

Bei Ermittlung der sicheren Listenplätze der SPD und der CDU/CSU gingen wir zunächst ebenso vor, wie hinsichtlich der kleinen Bundestagsparteien beschrieben. Eine erhebliche Komplizierung ergab sich allerdings daraus, dass die gewonnenen Wahlkreismandate einer Partei vorab von der Zahl der dieser Partei zustehenden Listenmandate abzuziehen sind. Bei „sicheren“ Wahlkreisen, bei denen also zugleich feststand, dass die andere große Partei den Wahlkreis nicht gewinnen würde, war die Sache klar: Das Mandat war abzuziehen. In zahlreichen anderen Wahlkreisen war der Ausgang jedoch offen. Hat in einem solchen Fall der Wahlkreiskandidat keinen oder einen hinteren Listenplatz, lässt sich im Vorhinein nicht sagen, ob er oder ein Listenkandidat seiner Partei ins Parlament einziehen wird. Um die Aussagefähigkeit der Untersuchung zu erhöhen, wurden, wie oben unter 6.1 dargestellt, auch die Wahlkreise ermittelt, die die SPD oder die CDU/CSU „wahrscheinlich“ gewinnen würde und diese im vorliegenden Zusammenhang als „sicher“ behandelt. Das ist vertretbar, weil *hier* ein Ausgleich möglich ist und davon ausgegangen werden kann, dass zumindest der ganz überwiegende Teil der als „wahrscheinlich“ eingruppierten Wahlkreise auch von der betreffenden Partei gewonnen wird. Dennoch mussten große Sicherheitsmargen vorgenommen werden. Das hatte – notwendigerweise und voraussehbar – zur Folge, dass am 22. September tatsächlich sehr viel mehr Abgeordnete der großen Parteien über die Listen in den Bundestag kamen, als wir im Vorhinein als „sicher“ hatten unterstellen können. Mit welchen strengen Margen wir rechneten, zeigt zum Beispiel der Umstand, dass nicht einmal Gerhard Schröder, der die niedersächsische Landesliste anführt, als „sicher“ angenommen werden konnte. Hätte man weniger strenge Kriterien zugrunde gelegt, wäre der Anteil der sicheren Plätze natürlich noch höher ausgefallen.

Die historisch einmalige Wahlniederlage der SPD bei der hessischen Landtagswahl, bei der diese Partei 10,3 Prozentpunkte schlechter als 1999 abschnitt und mit 29,1 Prozent der Stimmen das bei weitem schlechteste Ergebnis erzielte, das sie in Hessen jemals erreichte,⁸ führte allerdings dazu, dass die zugrundegelegten Mindestannahmen hinsichtlich der Zweitstimmen

8 Das bis dahin schlechteste Ergebnis hatte die SPD 1995 mit 38,0 Prozent erzielt (FGW 2000: 61).

der SPD erheblich unterschritten wurden. Die Folge war, dass von den prognostizierten 77 Namen „nur“ 76 richtig waren.⁹ Insgesamt dürfte die entwickelte Methode bei der Bundestagswahl 2002 und der hessischen Landtagswahl ihre Generalprobe dennoch bestanden haben.

7. Fatale Konsequenzen

Die Entmachtung der Bürger bei ihrem wichtigsten demokratischen Recht, die die vorstehend geschilderten Analysen aktuell am Beispiel der letzten Wahlen demonstrierten, hat fatale Weiterungen: „Wes Brot ich eß“, des Lied ich sing“ gilt abgewandelt auch hier. Wenn die Wahl und die Wiederwahl und damit der Einstieg in die gut dotierte berufspolitische Laufbahn ganz überwiegend von den Parteien und nicht von den Wählern abhängt, werden innerparteiliche Verbindungen und der parteiinterne Goodwill des Abgeordneten unvergleichlich viel wichtiger als alles andere. Die Anerkennung im Volk und die Leistung als Abgeordneter werden dagegen zweitrangig. Das führt zu einer Verkehrung der demokratischen Idee: Dem angehenden Abgeordneten kann sein Ansehen bei den Wählern fast gleichgültig sein, wenn er nur in der Partei über die nötige Unterstützung verfügt, die ihm eine aussichtsreiche Nominierung sichert. Dies dürfte eine der Ursachen für die zunehmende Abgehobenheit und Bürgerferne von Politikern sein und für ihr geringes Ansehen. Von den Parteien aufgezwungenen „Repräsentanten“ begegnen die Bürger nun einmal mit Vorbehalten und Misstrauen.

Auch der verbreitete Versuch von Politikern und Feuilletonisten, dem Volk den Schwarzen Peter zurückzuspielen, ist untauglich. Er kleidet sich meist in die Behauptung, wir Deutschen hätten die Politiker, die wir verdienen. Doch diese These wäre nur schlüssig, wenn wir unsere Abgeordneten wirklich selbst wählen könnten, und dies ist eben nicht der Fall – aufgrund von Wahlregeln, die die politische Klasse im eigenen Sekuritätsinteresse gemacht hat.

Allein von den Parteien bestimmte Abgeordnete sind dem Typus nach eher „Parteisoldaten“, wie der frühere SPD-Politiker Hans Apel aus eigener Erfahrung feststellt. Sie verdanken ihrer Partei alles und tendieren dazu, bei ihren Entscheidungen der Parteiräson im Zweifel den Vorrang zu geben, selbst vor besserem eigenen Wissen und Gewissen. Abgeordnete, die ihr (grundgesetzlich garantiertes) freies Mandat wirklich frei ausüben und notfalls auch von Mehrheitsbeschlüssen ihrer Fraktion abweichen wollen, passen

9 Frankfurter Rundschau vom 4.2.2003, S. 25: „von Arnim lag bei 76 von 77 Namen richtig.“ Tatsächlich wurden von den fünf als sicher angenommenen Wahlkreisen der SPD nur zwei von SPD-Kandidaten gewonnen (siehe Tabelle 2). Zwei der unterlegenen Wahlkreiskandidaten kamen aber über die Landesliste ins Parlament.

nicht in dieses Bild und riskieren, von der Parteiführung diszipliniert und bei der nächsten Wahl nicht wieder aufgestellt zu werden.

Unser Wahlsystem verschafft den Parteien praktisch das Monopol auf die Rekrutierung der Politiker im Staat. Doch dass sie dabei gute Noten verdienten, behauptet niemand (außer vielleicht die Betroffenen selbst). Die Ochsentour in den Parteien verlangt viel Zeit und macht Ortswechsel praktisch unmöglich. Qualifizierte, viel gefragte Leute können sich das kaum leisten. Es sind deshalb meist Beamte, insbesondere Lehrer, und Funktionäre, die das Rennen um die sicheren Kandidaturen machen (Paprotny 1995: 105f.; Pfeiffer 1997: 392ff.; Guha 1998: 53ff.; Guha 2003: 31ff., Klages 2001: 34ff., 50ff.).

Diese Zusammenhänge werden übersehen, wenn mehr Geld für Politiker gefordert wird, um deren Qualität zu verbessern, ohne die Änderung des Wahlsystems als Vorbedingung mit zu fordern.¹⁰ Entscheiden parteiinterne Verbindungen und nicht Leistung, steigern höhere Bezüge nur die Prämien auf Kungelei, ohne für Seiteneinsteiger wirklich den Weg frei zu machen. Dennoch sitzen viele Kommentatoren – wegen Vernachlässigung der partei-internen Rekrutierungsmuster – immer wieder dem Missverständnis auf, auch in der Politik gälte der marktwirtschaftliche Grundsatz, dass man umso mehr Geld zahlen müsse, je bessere Leute man gewinnen wolle. Ob das in der Wirtschaft überhaupt stimmt, sei hier dahingestellt. In der Politik trifft der Grundsatz jedenfalls gerade nicht zu. Die Nominierungsentscheidungen sind völlig vermachet. Es herrscht kein offener Markt mit fairem Wettbewerb (Arnim 2003: 239ff.).

Und vor allem: Unser Wahlsystem nimmt dem Wähler die Möglichkeit, schlechte Politiker durch Abwahl bei den nächsten Wahlen zu „bestrafen“. Das gilt nicht nur für den einzelnen Abgeordneten, sondern zum guten Teil auch für die *Regierung*. In Deutschland kommen Regierungen – aufgrund des vorherrschenden Verhältniswahlrechts – ja regelmäßig nur durch Koalitionen von zwei oder mehr Parteien zustande.¹¹ Der Wähler bestimmt zwar die Truppenstärke der Parteien im Bundestag. Wer letztlich die Schlacht gewinnt, nämlich die Regierung bildet und den Kanzler stellt, machen die Parteiführungen aber unter sich aus – in Koalitionsabsprachen *nach* der Wahl. Regierungswechsel im Bund sind in der Vergangenheit meist nicht durch Wahlen, sondern durch Bildung neuer Koalitionen erfolgt. (Davon gibt es nur eine Ausnahme: der Regierungswechsel von 1998.) Bei der letzten Bundestagswahl hat eine kleine Partei wie die FDP (die allerdings sehr viel größer werden wollte), die nur zu gern „Zünglein an der Waage“ gespielt hätte, den

10 So zum Beispiel Peter Glotz, „Dein Abgeordneter, der arme Schlucker. Die Politiker müssen viel besser bezahlt werden“, Die Zeit vom 18.7.2002; Robin Mishra, „Abgeordnete makellos? Berufspolitiker in Deutschland müssen besser bezahlt werden“, Rheinischer Merkur vom 25.7.2002.

11 Auf Bundesebene erreichte nur einmal eine Partei die absolute Mehrheit: die Union bei der Bundestagswahl 1957. Sie ging aber dennoch eine Koalition mit der Deutschen Partei ein.

Verzicht auf jede *vorherige* Koalitionsaussage geradezu zum Kernbestandteil ihrer Wahlstrategie gemacht, um sich nach der Wahl alle Möglichkeiten für eine Regierungsbeteiligung offen zu halten.

Selbst zwischen den einzelnen *Parteien*, die sich sowieso immer ähnlicher werden, zu unterscheiden und sie für bestimmte politische Maßnahmen verantwortlich zu machen, wird für den Wähler zunehmend unmöglich. Welcher Teil der Regierungspolitik etwa der derzeitigen roten oder grünen Koalitionspartei zu „verdanken“ ist, kann der Wähler kaum mehr ausmachen. Hinzu kommt, dass der Bundesrat fast allen wichtigen Bundesgesetzen zustimmen muss, und der ist in den vergangenen Jahrzehnten überwiegend in der Hand der Opposition gewesen. Wenn Regierung und Opposition gemeinsam Maßnahmen beschließen, die der Bürger ablehnt, wen soll der dann noch abwählen? Die politische Verantwortlichkeit verflüchtigt sich. Ist die mangelnde Verantwortlichkeit der Politik gegenüber dem Wähler nicht vielleicht die zentrale Ursache für deren viel beklagte Handlungsunfähigkeit? Jedenfalls mangelt es bei uns am demokratischen Minimum, dass wir nämlich schlechte Politiker „ohne Blutvergießen wieder loswerden können“ (Karl Raimund Popper). Im Modell der verantwortlichen Parteienregierung („responsible party government“) wählen die Bürger zwischen alternativen Parteien, von denen eine die Mehrheit im Parlament besitzt und die Regierung stellt. Sind die Bürger mit ihren Leistungen unzufrieden, so wählen sie die Regierungspartei bei den nächsten Parlamentswahlen ab und bringen die Opposition an die Macht. Doch an einem solchen System, wie es etwa in Großbritannien besteht, fehlt es in der Bundesrepublik Deutschland. Das hat Popper selbst eindrucksvoll dargelegt (Popper 1988: 25ff.; Popper 1989: 391ff.).

8. Volksvertretung ohne Volk – Parlament ohne Legitimation

Die Wahlrechtsfrage betrifft letztlich die Fundamente unseres Gemeinwesens (vgl. Arnim 2001: 127ff.). Deshalb scheut die politische Klasse auch eine öffentliche Diskussion darüber. Kaum einer hat die Schlüsselrolle des Wahlrechts so gut auf den Begriff gebracht wie der spanische Kulturphilosoph und Essayist Ortega y Gasset:

„Das Heil der Demokratie hängt von einer geringfügigen technischen Einzelheit ab: vom Wahlrecht. Alles andere ist sekundär.“

Das gilt erst recht für eine rein repräsentative Demokratie wie die Bundesrepublik Deutschland. Hier machen nicht die Bürger die Gesetze (und entscheiden über andere wichtige Gemeinschaftsfragen). Dies tun – stellvertretend für die Bürger – allein die „Volksvertreter“. Diese müssen dann aber wirklich vom Volk *gewählt* sein – frei und unmittelbar, wie es das Grundgesetz eigentlich verlangt (Art. 28 Absatz 1 Satz 2, Art. 38 Absatz 1 Satz 1 GG)

– und von ihm bei den nächsten Wahlen auch wieder *abgewählt* werden können (vgl. Arnim 2002: 578ff.). Sonst drohen die Repräsentanten ihre Legitimation und die Demokratie ihre Basis zu verlieren.

9. Reformen sind überfällig

Wie vieles andere in unserem Land muss auch das Wahlrecht grundlegend reformiert werden. Die Dominanz der Parteien muss zugunsten der Bürger zurückgedrängt werden, so dass die Parteien bei der Wahl nur noch an der Willensbildung des Volkes *mitwirken* (wie es das Grundgesetz bestimmt), statt diese zu beherrschen.

Eine (ziemlich weitgehende) Möglichkeit wäre die Einführung der relativen Mehrheitswahl wie in Großbritannien. Dann würden die Wähler durch ihre Wahl entscheiden, wer die Regierung bildet und nicht die Parteien nach der Wahl. Das hatte Popper der Bundesrepublik zur Wiederherstellung verantwortlicher Politik auch nahegelegt (Popper 1989: 392 ff.).

Ein weiterer Weg wäre die Einführung von Vorwahlen der Kandidaten in den Wahlkreisen,¹² wie sie zum Beispiel der Generalsekretär der SPD Franz Müntefering, vor zwei Jahren wieder in die öffentliche Diskussion gebracht hatte, damit aber in seiner Partei aufgelaufen war. Dabei könnten Wahlen und Vorwahlen auch in einem Akt erfolgen, indem jede Partei mehrere Kandidaten aufzustellen hätte (z.B. Müller-Wigley 1971: 337ff.; Hübner 1979: 289ff.). Vorwahlen oder ähnliche Verfahren würden verhindern, dass Parteien in ihren Hochburgen den Bürgern die Abgeordneten diktieren.

In jedem Fall müsste man die starren Wahllisten, die die Kandidaten vor dem Wählerwillen abschirmen, flexibilisieren. Die Wähler müssen bestimmte Kandidaten auf den Listen vorziehen, also Präferenzstimmen vergeben können, wie dies viele andere westliche Demokratien mit Erfolg praktizieren. Und auch wir haben Derartiges schon vielfach auf Kommunal- und teilweise auch auf Landesebene. Absolut sichere Listenplätze gäbe es dann nicht mehr.

Die Enquete-Kommission Verfassungsreform (BT-Drucksache 7/5924, S. 17ff.) hat die Einführung von Präferenzstimmen, also den letztgenannten Reformvorschlag, schon vor 27 Jahren empfohlen, und der frühere Bundespräsident Roman Herzog hat die Forderung in seiner Rede zum 50jährigen Bestehen der Bundesrepublik wieder aufgegriffen (Herzog 1999: 347). Ihre Realisierung ist heute – angesichts der zunehmenden Zementierung der Parteienmacht mit all ihren schädlichen Auswirkungen – noch viel dringlicher. Auch Bundestagsparteien treten zumindest in ihren Programmen für die Abschaffung der starren Listen ein. Doch geschehen ist auf Landes-, Bundes-

12 Dazu ausführlich Siefken (2002: 531ff.) mit weiteren Nachweisen. Siehe auch schon das Minderheitsvotum von Dürig/Ellwein/Scheuch (1968: 63ff.); Müller-Wigley (1971: 337ff.); Magiera (1971; 1973: 621); Hübner (1979: 289ff.).

und Europaebene bisher noch nichts. Die machtpolitischen Widerstände sind einfach zu groß. Halbherzige Reformversuche werden stets ganzherzig niedergeschlagen. Dass Reformen in der Bundesrepublik weniger ein Erkenntnis-, als vielmehr ein Umsetzungsproblem sind (so wiederum Herzog in seiner „Ruck-Rede“), wird beim Wahlrecht ganz besonders deutlich.

Deshalb gibt es wohl nur zwei erfolgversprechende Wege, den gordischen Knoten zu lösen. Der eine Weg wäre ein Machtwort aus Karlsruhe durch ein Urteil, das das derzeitige Wahlrecht für verfassungswidrig erklärt und damit die Reform erzwingt (dazu von Arnim 2002). Ein solches Urteil würde das geltende Wahlrecht allerdings voraussichtlich nicht sofort für nichtig erklären, sondern erst nach Ablauf einer bestimmten Frist, so dass dem Gesetzgeber ausreichend Zeit für die Reform bliebe. Dadurch würde vermieden, dass mit einem Schlag allen Verfassungsorganen ihre demokratische Legitimation entzogen würde, auch dem Bundesverfassungsgericht selbst.

Der andere Weg wäre die Volksgesetzgebung durch Volksbegehren und Volksentscheid, wie sie immerhin auf Landesebene, also für das Landtags- und Kommunalwahlrecht, jetzt schon möglich ist (vor diesem Hintergrund erscheint die Einführung direktdemokratischer Instrumente auch auf Bundesebene doppelt wichtig):

- Können die Repräsentanten nicht mehr von den Bürgern gewählt und politisch verantwortlich gemacht werden, müssen die Bürger – sozusagen als Ventil – die Möglichkeit erhalten, politische Entscheidungen notfalls selbst zu treffen.
- Da Abgeordnete sich erfahrungsgemäß schwer tun, das Wahlsystem, mit dem sie selbst Erfolg hatten, zu ändern, kann, wenn das Verfassungsgericht nicht eingreift, die erforderliche Reform wohl nur im Wege von Volksbegehren und Volksentscheid durchgesetzt werden. In Hamburg ist eine dahingehende Initiative zur Verbesserung des Wahlrechts zum dortigen Landesparlament gerade im Gang (beispielsweise: taz Hamburg vom 30.9.2002). Nachdem das Antragsverfahren erfolgreich durchlaufen worden ist, werden im Herbst 2003 voraussichtlich die Unterschriften für das Volksbegehren gesammelt (erforderlich sind 5 Prozent der Wahlberechtigten). Voraussichtlich im Sommer 2004 folgt dann gegebenenfalls die Volksabstimmung (www.mehr-buergerrechte.de). Man muss der Initiative Erfolg wünschen!

Literatur

- Arnim, Hans Herbert von: Das System. München: Droemer, 2001.
 –. Die Besoldung von Politikern. In: Zeitschrift für Rechtspolitik 2003 (7), S. 235-241.
 –. Wählen wir unsere Abgeordneten unmittelbar? Juristenzeitung 57 (12), 2002, S. 578-588.
 Bundesverfassungsgericht (BVerfGE) 41, 399 (418), 1976.

- Dürig, Günter/Thomas Ellwein/Erwin K. Scheuch: Besondere Stellungnahme der Professoren Dürig, Ellwein und Scheuch zur Einführung einer Vorwahl (Primary) für die Kandidatenaufstellung. In: Beirat für Fragen der Wahlrechtsreform: Zur Neugestaltung des Bundestagswahlrechts: Bericht des vom Bundesminister des Inneren eingesetzten Beirats für Fragen der Wahlrechtsreform. Bonn: BMI, 1968, S. 63-67.
- Forschungsgruppe Wahlen e.V.: Bundestagswahl 1998. Eine Analyse der Wahl vom 27. September 1998. Mannheim: FGW, 1998.
- . Wahlergebnisse in Deutschland 1946–2000. Mannheim: FGW, 2000.
- . Bundestagswahl: Eine Analyse der Wahl vom 22. September 2002. Mannheim: FGW, 2002.
- Guha, Anton: Seiteneinsteiger oder die ungenutzte Chance der Parteien zur Regeneration. Vorgänge 1998, S. 54-61.
- . Ochsentour, Seiteneinsteiger oder ungenutzte Chance der Parteien. In: Arnim, Hans-Herbert von (Hrsg.): Reform der Parteiendemokratie. Berlin: Duncker&Humblot, 2003, S. 31-40.
- Herzog, Roman: Fünfzig Jahre Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. Bulletin der Bundesregierung, 1999, S. 345-349.
- Hübner, Emil: Das bayerische Landtagswahlrecht. In: Bocklet, Reinhold L. (Hrsg.): Das Regierungssystem des Freistaats Bayern. Bd. 2, München: Vögel, 1979, S. 279-294.
- Kaack, Heino: Wahlkreisgeographie und Kandidatenauslese. Köln: Westdeutscher Verlag, 1969a.
- . Wer kommt in den Bundestag? Abgeordnete und Kandidaten. Opladen: Leske, 1969b.
- Klages, Wolfgang: Republik in guten Händen? Würzburg: Deutscher Wissenschafts-Verlag, 2001.
- Magiera, Siegfried: Die Vorwahlen (Primaries) in den Vereinigten Staaten. Demokratisierung von Wahlen und Parteien. Frankfurt: Athenäum, 1971.
- . Vorwahlen und demokratische Kandidatenaufstellung im modernen Parteienstaat. In: Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart 1973, S. 621-662.
- Müller-Wigley, Ute: Primary Wahlen in der Bundesrepublik. Politische Studien 1971, S. 337-358.
- Paprotny, Ralf: Der Alltag der niedersächsischen Landtagsabgeordneten. Hannover: Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung, 1995.
- Pfeiffer, Ulrich: Eine Partei der Zeitreichen und Immobilien. In: Die Neue Gesellschaft – Frankfurter Hefte 1997, S. 392-394.
- Popper, Karl Raimund: The open society and its enemies revisited. The Economist, April 23, 1988, S. 25-28.
- . Über das Problem der Demokratie. In: Manfred Lahnstein/Hans Matthöfer (Hrsg.), Leidenschaft zur praktischen Vernunft. Festschrift für Helmut Schmidt zum 70. Geburtstag. Berlin: Siedler, 1989, 391-398.
- Roth, Dieter: Empirische Wahlforschung. Opladen: Leske+Budrich, 1998.
- Schmitt-Beck, Rüdiger: Denn sie wissen nicht, was sie tun ... Zum Verständnis des Verfahrens der Bundestagswahl bei westdeutschen und ostdeutschen Wählern. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 24, 1993, S. 393-415.
- Sven T. Siefken, Vorwahlen in Deutschland? In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2002, S. 531-550.
- Zeuner, Bodo: Wahlen ohne Auswahl – Die Kandidatenaufstellung zum Bundestag. In: Winfried Steffani (Hrsg.): Parlamentarismus ohne Transparenz. Opladen: Westdeutscher Verlag 1971, S. 165-191.