2 BvC 1/07 und 2 BvC 7/07 - Bundestagswahlrecht teilweise verfassungswidrig

Das Bundestagswahlrecht verstößt in Teilen gegen das Grundgesetz. Das hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 3. Juli 2008 (Az. 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07) entschieden und damit einer Beschwerde von zwei Bürgern aus Bremen und Duisburg stattgegeben.

Beanstandet wurde haupsächlich die Regelung, wonach ein Gewinn von Zweitstimmen für eine Partei einen Verlust von Abgeordnetenmandaten zur Folge haben kann. Dies verstoße gegen den Grundsatz der Wahlgleichheit und verkehre den Wählerwillen ins Gegenteil, urteilten die Karlsruher Richter. Der Effekt dieses so genannten "negativen Stimmgewichts" könne bei Überhangmandaten auftreten und wirke sich dann regelmäßig auf das Wahlergebnis aus.

In Dresden hatte die nun beanstandete Vorschrift bei einer Nachwahl zur Bundestagswahl 2005 eine Rolle gespielt. Das Ergebnis der Bundestagswahl bleibe trotz des Urteils gültig. Der Gesetzgeber muss aber bis Mitte 2011 eine verfassungsgemäße Regelung gefunden haben.

Aus dem Fall:

Der durch § 7 Abs. 3 Satz 2 in Verbindung mit § 6 Abs. 4 und 5 Bundeswahlgesetz bewirkte Effekt des negativen Stimmgewichts kann dazu führen, dass in bestimmten Konstellationen abgegebene Zweitstimmen für solche Parteien, die Überhangmandate in einem Land gewinnen, insofern negativ wirken, als diese Parteien in demselben oder einem anderen Land Mandate verlieren. Umgekehrt ist es auch möglich, dass die Nichtabgabe einer Wählerstimme der zu unterstützenden Partei dienlich ist.

Dieser Effekt des negativen Stimmgewichts verletzt die Grundsätze der Gleichheit und Unmittelbarkeit der Wahl. Die Regelung ist daher, soweit hierdurch der Effekt des negativen Stimmgewichts ermöglicht wird, verfassungswidrig. Dies entschied der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts mit Urteil vom 3. Juli 2008. Der Wahlfehler wirkt sich zwar auf die Zusammensetzung des 16. Deutschen Bundestages aus, führt aber nicht zu dessen Auflösung, da das Interesse am Bestandsschutz der im Vertrauen auf die Verfassungsmäßigkeit des Bundeswahlgesetzes zusammengesetzten Volksvertretung überwiegt. Der Gesetzgeber wurde verpflichtet, spätestens bis zum 30. Juni 2011 eine verfassungsgemäße Regelung zu treffen.

Im Zusammenhang mit der erhobenen Wahlprüfungsbeschwerde hatte der Zweite Senat auch über die Frage zu entscheiden, ob die nichtöffentliche Neuauszählung von Stimmen in einigen Wahlkreisen durch den Kreiswahlleiter gegen den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl verstößt. Dies hat der Senat verneint.

Aus den Gründen:

I. Soweit der Beschwerdeführer zu 2. sich gegen die nichtöffentliche Neuauszählung der Stimmen in einigen Wahlkreisen wendet, ist die Wahlprüfungsbeschwerde unbegründet. Aus dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl folgt nicht, dass sämtliche Handlungen im Zusammenhang mit der Ermittlung des Wahlergebnisses unter Beteiligung der Öffentlichkeit stattfinden müssen. Die Ordnungsmäßigkeit und Nachvollziehbarkeit der Feststellung des Wahlergebnisses wird nicht in Frage gestellt, wenn für einzelne Nachzählungen des Kreiswahlleiters im Rahmen seiner vorbereitenden Aufgaben die gebotene Öffentlichkeit nur mittelbar dadurch hergestellt wird, dass das Ergebnis solcher Nachzählungen der Überprüfung durch den Kreiswahlausschuss unterliegt, der seinerseits in öffentlicher Sitzung entscheidet. Ein Wahlfehler kann in diesem Zusammenhang nur festgestellt werden, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass es bei der vorbereitenden Neuauszählung zu Unregelmäßigkeiten gekommen ist und der zuständige Wahlausschuss seinen Aufgaben nicht nachgekommen ist. Ein derartiger Wahlfehler ist nicht geltend gemacht worden.

II. Der Effekt des negativen Stimmgewichts verletzt den Grundsatz der Gleichheit der Wahl.

1. Die Erfolgswertgleichheit fordert, dass der Erfolgswert jeder Stimme, für welche Partei sie auch immer abgegeben wurde, gleich ist. Dies bedeutet auch, dass sie für die Partei für die sie abgegeben wurde, positive Wirkung entfalten können muss. Ein Wahlsystem, das darauf angelegt ist oder doch jedenfalls in typischen Konstellationen zulässt, dass ein Zuwachs an Stimmen zu Mandatsverlusten führt oder dass für den Wahlvorschlag einer Partei insgesamt mehr Mandate erzielt werden, wenn auf ihn selbst weniger oder auf einen konkurrierenden Vorschlag mehr Stimmen entfallen, führt zu willkürlichen Ergebnissen und lässt den demokratischen Wettbewerb um Zustimmung bei den Wahlberechtigten widersinnig erscheinen. Der Effekt des negativen Stimmgewichts beeinträchtigt aber auch die Erfolgschancengleichheit der Stimmen. Diese erlaubt zwar, dass - wie z.B. im Mehrheitswahlrecht - Stimmen nicht gewertet werden, nicht aber, dass einer Wahlstimme neben der Chance, zum beabsichtigten Erfolg beizutragen, auch die Gefahr, dem eigenen Wahlziel zu schaden, innewohnt.

2. Die Beeinträchtigung der Gleichheit der Wahl durch den Effekt des negativen Stimmgewichts kann nicht durch "zwingenden Gründe" gerechtfertigt werden.

Die Regelungen, aus denen sich der Effekt des negativen Stimmgewichts ergibt, dienen Belangen des föderalen Proporzes. Föderale Belange können zwar grundsätzlich bei der Ausgestaltung des Wahlrechts berücksichtigt werden. Diese Aspekte bilden jedoch keinen zwingenden Grund, der geeignet wäre, den Effekt des negativen Stimmgewichts zu rechtfertigen. Der Eingriff in die Gleichheit der Wahl durch den Effekt des negativen Stimmgewichts ist von hoher Intensität. Er führt nicht nur dazu, dass Wählerstimmen bei der Zuteilung der Mandate unterschiedlich gewichtet werden, sondern bewirkt, dass der Wählerwille in sein Gegenteil verkehrt wird. Demgegenüber kommt dem föderalen Element hier kein hinreichendes Gewicht zu, zumal der Gesetzgeber die bundesstaatliche Gliederung und den daraus folgenden Aufbau der Parteien im Wahlrecht in vielfältiger Weise berücksichtigt hat und die insoweit getroffenen Regelungen unabhängig sind von den Regelungen, aus denen sich der Effekt des negativen Stimmgewichts ergibt. Bei der Gewichtung des Anliegens einer föderalen Zuordnung der Stimmen ist zudem zu berücksichtigen, dass es bei der Wahl zum Bundestag um die Wahl des unitarischen Vertretungsorgans des Bundesvolkes geht. Bei einer solchen Wahl ist der Bundesgesetzgeber nicht verpflichtet, föderative Gesichtspunkte zu berücksichtigen.

Der Effekt des negativen Stimmgewichts ist auch keine zwangsläufige Folge einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl. Der Effekt hängt von verschiedenen Faktoren, vor allem aber von der Konzeption der Verrechnung der Erst- mit den Zweitstimmenmandaten ab, die das Wahlsystem als solche nicht determinieren. Von Verfassungs wegen ist der Gesetzgeber nicht gehindert, eine mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl ohne den Effekt des negativen Stimmgewichts anzuordnen.

III. Die Regelung verletzt auch die verfassungsrechtlich verbürgte Unmittelbarkeit der Wahl. Der Wähler kann schon nicht erkennen, ob sich seine Stimme stets für die zu wählende Partei und deren Wahlbewerber positiv auswirkt, oder ob er durch seine Stimme den Misserfolg eines Kandidaten seiner eigenen Partei verursacht.

IV. § 7 Abs. 3 in Verbindung mit § 6 Abs. 4 und 5 BWG ist daher verfassungswidrig, soweit er den Effekt des negativen Stimmgewichts bewirkt.

Der Wahlfehler hat auch Mandatsrelevanz. Es handelt sich bei diesem Effekt nicht um eine sehr seltene Ausnahme, sondern er wirkt sich regelmäßig auf das Wahlergebnis aus, wenn bei einer Wahl zum Deutschen Bundestag Überhangmandate entstehen. Dies gilt auch für die Wahl zum 16. Deutschen Bundestag, bei der es zu insgesamt 16 Überhangmandaten kam. Wären zum Beispiel in Hamburg für die

SPD etwa 19.500 Zweitstimmen weniger abgegeben worden, so hätte diese Partei im Ergebnis einen Sitz mehr im Deutschen Bundestag beanspruchen können.

Gleichwohl führt der Wahlfehler nicht zur Ungültigerklärung der Wahl und damit zur Auflösung des 16. Deutschen Bundestags. Der Fehler beruht auf einer nicht ganz einfach nachzuvollziehenden Paradoxie des geltenden Bundeswahlgesetzes und betrifft insgesamt nur wenige Mandate des Deutschen Bundestages. Eine Auflösung des Deutschen Bundestages, ohne dass zuvor dem Parlament Gelegenheit gegeben wird, das Bundeswahlgesetz anzupassen, würde darüber hinaus dazu führen, dass auch der dann zu wählende Bundestag auf einer verfassungswidrigen Rechtsgrundlage gewählt werden müsste. Im Gegensatz dazu sind die Folgen einer Entscheidung, die die bisherige Rechtslage für eine angemessene Übergangszeit billigt, von Verfassungs wegen hinnehmbar.

V. Dem Gesetzgeber ist eine angemessene Frist einzuräumen, die Verfassungswidrigkeit des geltenden Wahlsystems zu beheben. Die Behebung der Verfassungswidrigkeit dieser Normen betrifft nicht nur die Unterverteilung von Sitzen bei Listenverbindungen einer Partei, sondern das gesamte Berechnungssystem der Sitzzuteilung im Deutschen Bundestag. Der Gesetzgeber hat mehrere Möglichkeiten der Neuregelung, die jeweils deutliche Auswirkungen auf die geltenden Regelungen der Sitzzuteilung im Deutschen Bundestag haben. Im Hinblick darauf, dass der Effekt des negativen Stimmgewichts untrennbar mit den Überhangmandaten und der Möglichkeit von Listenverbindungen zusammenhängt, kann eine Neuregelung sowohl beim Entstehen der Überhangmandate oder bei der Verrechnung von Direktmandaten mit den Zweitstimmenmandaten oder auch bei der Möglichkeit von Listenverbindungen ansetzen. Je nach dem, für welche Alternative sich der Gesetzgeber entscheidet, ergeben sich Auswirkungen auf das gesamte Wahlsystem. Im Hinblick auf die hohe Komplexität des Regelungsauftrags und unter Berücksichtigung der gesetzlichen Fristen zur Vorbereitung einer Bundestagswahl erscheint es daher unangemessen, dem Gesetzgeber aufzugeben, das Wahlrecht rechtzeitig vor Ablauf der gegenwärtigen Wahlperiode zu ändern. Ein derart kurzer Zeitraum birgt die Gefahr, dass die Alternativen nicht in der notwendigen Weise bedacht und erörtert werden können. Dem Gesetzgeber wäre damit auch die Möglichkeit genommen, das für den Wähler kaum noch nachzuvollziehende Regelungsgeflecht der Berechnung der Sitzzuteilung im Deutschen Bundestag auf eine neue, normenklare und verständliche Grundlage zu stellen.

(Quelle PM 68/08) [@]