

## AUSSENANSICHT

## Besser wählen

Das Ende der Zweitstimme und andere Reformen – wie eine große Koalition mehr Demokratie wagen könnte. *Von Frank Decker*

Es ist kein Zufall, dass in Zeiten großer Koalitionen verstärkt über Reformen des politischen Systems nachgedacht wird. Zum einen ist das Zusammengehen der beiden stärksten Parteien unter Demokratiegesichtspunkten stets problematisch, weil es die parlamentarische Opposition dramatisch schwächt. Zum anderen bieten gerade große Koalitionen die Chance, Institutionenreformen anzustoßen, zumal wenn sie, wie derzeit, im Bundestag über jene Zweidrittelmehrheit verfügen, die für eine für Verfassungsänderung notwendig ist.

Zur Schwäche der Opposition: Die Nutzung der beiden wichtigsten Kontrollrechte der Opposition – Einsetzung eines Untersuchungsausschusses und Normenkontrollklage vor dem Bundesverfassungsgericht – darf nicht vom guten Willen der Regierungsparteien abhängen. Deshalb erscheint eine Anpassung der Quoren unumgänglich. Möglich wäre eine Absenkung auf 20 Prozent, die aber bei einer nur geringfügig schwächeren Opposition ihr Ziel ebenfalls verfehlen würde. Mit Blick auf die verschiedenen Parteiensystemkonstellationen erscheint folgender Vorschlag besser: Man belässt es bei der heutigen 25-Prozent-Grenze, sieht aber zugleich vor, dass ein Verfahren auch beantragt werden kann, wenn ihm mindestens zwei Fraktionen beitreten.

Wenig Hoffnungen sollte man sich auf Änderungen beim Wahlrecht machen. Die

Parteien bleiben hier in ihren institutionellen Eigeninteressen gefangen. Als zum Beispiel das Verfassungsgericht die Fünfprozenthürde bei Europawahlen für verfassungswidrig erklärte, reagierten die Parteien mit der Einführung einer Dreiprozenthürde. Dies könnte demnächst ein erneutes Veto aus Karlsruhe nach sich ziehen könnte. Und auch bei der Bundestagswahl hat sich das nach zweifacher Korrektur durch das Gericht 2012 neu beschlossene Wahlgesetz nur scheinbar bewährt. Weil die Zahl der von der Union erzielten Überhangmandate dank ihres hervorragenden Zweitstimmenergebnisses von 24 auf vier zurückging, konnte eine übermäßige Aufblähung des Bundestages vermieden werden. Dennoch waren 29 zusätzliche Mandate notwendig, um die vier Überhänge auszugleichen.

In einem Interview mit der Wochenzeitung *Das Parlament* hat Parlamentspräsident Norbert Lammert auf den Reformbedarf beim Wahlrecht hingewiesen und eine Abschaffung des bestehenden Zwei-Stimmen-Systems angeregt. So wie bei der Bun-

destagswahl 1949 würde die Wahlkreisstimme dann wieder gleichzeitig als Parteienstimme gewertet (und umgekehrt). Eine solche Vereinfachung hätte drei Vorteile: Erstens wäre mit dem Wegfall des Stimmensplittings den Zweitstimmekampagnen der Boden entzogen und das Missverständnis beseitigt, die Erststimme sei wichtiger oder genauso wichtig wie die Zweitstimme. Zweitens hätten die Parteien einen größeren Anreiz, zugkräftige Kandidaten in den Wahlkreisen aufzustellen. Und drittens käme es automatisch zu weniger Überhangmandaten.

**Mehr Mitsprache der Bürger ist gut, die Plebiszit-Pläne der SPD sind dagegen untauglich**

Untauglich ist dagegen ein anderer Vorschlag, den Lammert wieder einmal in die Debatte geworfen hat: eine Verlängerung der Wahlperiode von vier auf fünf Jahre. Der Hinweis des Bundestagspräsidenten, wonach die meisten nationalen Parlamen-

te in Europa für fünf Jahre gewählt werden, ist schlicht falsch: In Wirklichkeit wählen von den 28 Staaten der Europäischen Union 20 alle vier und nur acht alle fünf Jahre! Auch der Verweis auf die Bundesländer, wo die fünfjährige Wahlperiode bis auf Hamburg und Bremen inzwischen überall eingeführt worden sei, geht an der Sache vorbei. Denn hier war es ja nicht das Ziel einer verbesserten Regierungseffizienz, das bei der Verlängerung Pate gestanden hatte, sondern vielmehr die Tatsache, dass die Landespolitik mangels relevanter gesetzgeberischer Kompetenzen eher zu wenig ausgelastet ist und gerade nicht unter hohem Handlungsdruck leidet. Darüber hinaus muss die Reform in Zusammenhang mit der in etwa gleichzeitig erfolgten Einführung und Ausweitung plebiszitärer Beteiligungsformen gesehen werden. In Lammerts Vorschlag ist ein solcher Ausgleich für die entdemokratisierenden Wirkungen einer verlängerten Wahlperiode bezeichnenderweise nicht enthalten.

Die SPD hat die Einführung von Volksentscheiden auf Bundesebene jetzt erneut

als Forderung in die Koalitionsverhandlungen eingebracht. Interessanterweise ist sie dabei von ihrem eigenen Modell der Volksgesetzgebung abgerückt, deren Einfügung in das Grundgesetz schon wegen des Bundesrates unüberwindliche Schwierigkeiten aufwerfen würde. Stattdessen sollen die Bürger „nur“ noch das Recht erhalten, innerhalb einer bestimmten Frist über ein bereits beschlossenes Gesetz noch einmal abstimmen zu können. Dass ein solches Volksveto den Charakter des parlamentarischen Regierungssystems fundamental verändern würde, scheint den Sozialdemokraten nicht in den Sinn zu kommen. Ihr Vorschlag dürfte deshalb so chancenlos sein wie die Forderung der CSU nach obligatorischen Volksentscheiden in Europafragen. Sinnvoll wäre es, sich stattdessen in der Diskussion auf solche Verfahren zu konzentrieren, die den Primat der parlamentarischen Repräsentation unangetastet ließen und deshalb vergleichsweise problemlos in die bestehende Verfassungsordnung integriert werden könnten: etwa ein von Regierung und Parlament anzuberaumendes Referendum oder eine unverbindliche Volksinitiative.

Verdient machen könnte sich eine große Koalition, wenn sie ihre Macht zu einer Reform der überkommenen Abstimmungsregeln im Bundesrat nutzte. Weil im Zuge der Pluralisierung der Parteienlandschaft immer mehr Länder von „gemischten“, das heißt aus Parteien der Bundesre-

gierung und -opposition zusammengesetzten Koalitionen regiert werden, die sich bei Uneinigkeit über ihr Abstimmungsverhalten vertraglich auf eine Stimmhaltung verpflichten, wird die Mehrheitsbildung in der Zweiten Kammer erschwert, denn die Enthaltungen wirken durch das Erfordernis der absoluten Mehrheit bei den zustimmungspflichtigen Gesetzen de facto wie ein Nein. Auch die neue Regierung wäre bei der aktuellen Stimmenverteilung auf die Zustimmung mindestens zweier gemischt-regierter Länder angewiesen.

Die sinnvollste Lösung läge in einer Abkehr von der bisherigen positiven Zustimmungspflicht. Würde man stattdessen fragen, wer dem Gesetz die Zustimmung verweigert, könnten die Enthaltungen nicht mehr gegen das Gesetz wirken. Die Länderrechte blieben gleichwohl gewahrt, da es den Regierungen jederzeit frei stünde, mit Nein zu stimmen.



**Frank Decker**, 49, ist Professor am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie der Universität Bonn. Sein Forschungsschwerpunkt sind westliche Regierungssysteme, Föderalismus und Demokratiereform.

FOTO: OH