

## Darstellende Künste

Das Hohe Haus bleibt besetzt – die Wahlrechtsreform dürfte die Zahl der Abgeordneten nur geringfügig senken | Von Ernst Hebeker

Die gute Nachricht zuerst: Eine Einigung in einer Koalition ist besser als keine Einigung. Die schlechte: Eine Einigung ohne greifbare Substanz ist kaum besser als keine Einigung. Denn was die Chefs der Regierungsparteien zur Wahlrechtsreform präsentiert haben, kann nur einer Kombination aus Unwillen und Resignation entwichen sein. Dass man sich dazu noch „erleichtert“ über das konsensuale Minimum gab und sich ansonsten dem in Coronazeiten ungleich spannenderen Thema Kurzarbeit widmete, erinnerte an das Bonmot des langjährigen Bundestagspräsidenten Norbert Lammert, der den Beruf des Politikers den darstellenden Künsten zuordnete.

Nun soll also das weitere Wachstum des bereits um 111 Sitze über der Normgröße liegenden Bundestages durch zwei Schritte verhindert werden. Schon zur Bundestagswahl 2021 will man das Wahlrecht so ändern, dass Überhang- mit Listenmandaten begrenzt verrechnet werden können. Dieser so genannte „erste Zuteilungsschritt“ des Sitzkontingentverfahrens verhinderte bisher, dass Listenmandate in einem Bundesland zur Kompensation von Überhangmandaten in einem anderem herangezogen werden und somit zur Kannibalisierung von Listenmandaten führen. Maximal drei Überhänge, also gewonnene Direktmandate oberhalb des Zweitstimmen-Ergebnisses, sollen nicht mehr ausgeglichen werden.

Das bedeutet theoretisch bis zu fünf Ausgleichssitze weniger für jedes nicht kompensierte Überhangmandat.

Fast müßig erscheint die Frage, wer sich mit dieser von einer Reform-Simulation nur schwer unterscheidbaren Maßnahme durchgesetzt hat. Die Union wollte ursprünglich bis zu sieben Überhänge unausgeglichen lassen, die SPD gar keine. Nun verständigte man sich auf drei, immerhin. Viel wichtiger dagegen sind die Zweifel, ob dieses Modell überhaupt eine nennenswerte Wirkung entfaltet. Das wird nicht nur pflichtschuldigst von den Oppositionsparteien bezweifelt, sondern auch von renommierten Wissenschaftlern wie dem Stuttgarter Mathematiker Christian Hesse, der zwei Jahre lang die Wahlrechts-Arbeitsgruppe von Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble beriet. Auf der Basis der Bundestagswahl 2017 würde die aktuelle „Reform“ nach Hesses Kalkulation eine Mandatszahl von 690 ergeben – 19 weniger als jetzt, aber immer noch 92 Parlamentarier mehr als

im Bundestag vorgesehen. Auch die CSU rechnet mit 20 Mandaten weniger aus dem „ersten Dämpfungsschritt“, weist aber vorsichtshalber darauf hin, dass die Wahrheit letztlich beim Wähler liegt.

Das eigentliche Ärgernis dieses Koalitionsbeschlusses ist aber die nicht zu leugnende Tatsache, dass die Substanz einer Wahlrechtsreform in Form einer Absichtserklärung schlicht vertagt wurde. Als hätten nicht seit sieben Jahren zwei von den Bundestagspräsidenten Lammert und Schäuble eingesetzte Arbeitsgruppen aus Fraktionen, Wissenschaftlern und Verwaltung um einen gangbaren Weg zurück zu einer vertretbaren Größe des Parlaments gerungen, wird nun – Überraschung – eine Kommission gebildet. Die soll mit Seitenblick auf Geschlechterparität und mögliche Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre ein Ergebnis bis Mitte 2023 vorlegen. Was aus diesem Ergebnis dann wird, das aus heutiger Sicht unter Beibehaltung des Systems ziemlich nahe am bisherigen Erkenntnis-

stand liegen dürfte, steht ebenso in den Sternen wie die Zusammensetzung des dann 20. Deutschen Bundestages und der Bundesregierung im Jahr 2023. Fest steht nur: Die substanzvolle Reform des Wahlrechts wird erst nach der Bundestagswahl 2025 umgesetzt – in einer halben Dekade.

Die Gründe, wie es zu dieser Lage kommen konnte, sind nicht ganz so einfach wie die Klage darüber. Vordergründig wird, teilweise auch bei der CDU, vor allem die CSU für das Debakel verantwortlich gemacht. Dass es unterhalb eines Koalitionsausschusses in der Sommerpause nicht zu einer Lösung, ja, lange nicht einmal zu einem offiziellen Vorschlag der Union kam und die Zeit nun gewaltig drängte, ist gewiss auch der Blockade der CSU zuzuschreiben. Die hatte allerdings einen aus ihrer Sicht sehr triftigen Grund. Sie wusste, was alle Experten wussten: dass eine wirksame Begrenzung der Mandatszahl im Bundestag nur über eine Verringerung der Zahl der Wahlkreise zu erreichen ist.

Und davon ist die CSU mehr betroffen als anderen Parteien, weil sie in Bayern traditionell alle oder fast alle Wahlkreise gewinnt. Alle ihre 46 Sitze sind Direktmandate. Bei der CDU sind es 231 von 246, bei der SPD nur noch 58 von 152. Die Linke hält derzeit fünf (von 69) direkt gewonnene Sitze, die AfD zwei (von 89), die Grünen einen (von 67), die FDP nicht ein einziges Direktmandat (von 80). Der Blick auf diese Relationen erklärt die großen Interessensunterschiede der Parteien bei einer Wahlrechtsreform. Beim komplexen Mischcharakter des deutschen Wahlsystems aus Mehrheitswahlrecht (im Wahlkreis) und dem eigentlich dominierenden Verhältniswahlrecht ließ sich das an den jeweiligen Einzel- und Gemeinschaftsvorschlägen der Fraktionen gut erkennen.

Das ist kein Trost, aber eine Erklärung. Ansonsten: Kein Ruhmesblatt, nirgends.



ERNST HEBEKER

war Pressesprecher des Deutschen Bundestages. Als langjähriger politischer Journalist war er unter anderem Chefredakteur des Münchner Merkur. Inzwischen ist er wieder als freier Journalist in Berlin tätig.



## Eine ungeheuerliche Idee

Kritik und Krise – die vielfältigen Wurzeln der Demokratie | Von Hedwig Richter

Vermutlich lernen Menschen aus der Geschichte. Entwicklungen wie die Frauenemanzipation, die weltweite Halbierung der Armut oder die Europäische Integration, aber auch Einrichtungen wie die Kanalisation oder Krankenversicherungen zeigen diese Lernfähigkeit. Angesichts der vielen Krisen, in denen wir heute die Demokratie wahren, lohnt sich die Frage, was wir aus der Geschichte der liberalen Demokratie lernen können – also der Demokratie im Sinne einer Regierungsform, die das Ideal von Gleichheit, Freiheit und Gerechtigkeit anstrebt. Dabei drängen sich vier Punkte auf:

Erstens: Demokratie entwickelte sich nicht aus einem Grundgedanken, sondern aus einem ungeordneten Konglomerat aus Ideen und Praktiken. Die liberale Demokratie ist ein Flickwerk, in dem darum gerungen wird, die sich in vielerlei Hinsicht widersprechenden Utopien von Gleichheit, Freiheit und Gerechtigkeit voreinander zu schützen und gegeneinander zu stärken. Populisten aber wollen dieses feine Geflecht zerschlagen. Sie behaupten, nichts sei einfacher als Demokratie, man müsse nur ordentlich auf den Tisch hauen und den Mehrheitswillen durchsetzen.

Die Geschichte aber zeigt, dass Demokratie komplizierter ist. Gewiss, sie ist die Sache des Volkes, aber sie ist keineswegs immer von unten und von Mehrheiten erkämpft. So waren es in den meisten Ländern kluge, progressive Eliten, die ein weites Wahlrecht oder Verfassungsreformen durchsetzten. Zwar spielten Revolutionen für Demokratisierungsprozesse eine wichtige Rolle. Die Französische Revolution etwa hat jene ungeheuerliche Idee der Gleichheit für alle in die Politik gestoßen – der Gleichheit mit einem universellen Anspruch. Doch vermutlich finden Reformen in der Demokratiegeschichte zu wenig Beachtung; auch werden die durch Revolutionen hervorgerufenen Rückschläge häufig unterschätzt – immerhin folgte auf die Französische Revolution nicht die Demokratie, sondern der Tyrann Napoleon und dann für ganz Europa eine Zeit der Reaktion. Damit sollte die erste Lehre ergänzt

werden. Politikwissenschaftliche Studien über jüngere Transformationsprozesse zeigen, dass gewaltförmige Wandlungsprozesse eher zu Diktaturen führen und friedfertige Reformen mehr Potential zur Demokratisierung aufweisen.

Reformen aber sind mühsam und langwierig. Sie bedürfen der Kompromisse. In vielerlei Hinsicht scheinen sie typisch für Demokratie zu sein. Sie sind aber oft unattraktiv. Wer hatte damals schon Lust, als der Arabische Frühling anbrach, mit alten Herrschern neue Wahlen und ein langatmiges Reformprojekt in Gang zu setzen?

Demokratie steht nicht zuletzt in den liberalen und reformerischen Traditionslinien, die eine unumschränkte Herrschaft des Staats oder einer einzelnen Person oder Interessengruppe verhindern wollen und um eine Balance der Mächte ringen, in der die Freiheit und die Würde des Individuums geschützt sind. Demokratiegeschichte ist immer auch die Geschichte ihrer Einschränkung, das ist die zweite historische Lehre. Verfassungen, Grundrechte oder das Prinzip der Repräsentation sind nicht zuletzt Einschränkungen der Mehrheitsmacht.

Die Relevanz der Einschränkungen und die Bedeutung von Reformen werden umso deutlicher, wenn klar wird, dass es bei Demokratie um konkrete Praktiken wie die Unverletzlichkeit der Wohnung oder eine wirkungsvolle Sozialhilfe geht. Denn Gleichheit und Freiheit lassen sich lange verkünden, aber für die Arbeiterin, die sich krank arbeitet oder kein Recht auf einen Lohn zum Überleben hat, erscheint diese

Deklaration leer. Demokratiegeschichte – das wäre eine dritte historische Lehre – ist wesentlich eine Geschichte von wachsenden Rechten- und Lebensstandards: Es ist eine Geschichte des Körpers, seines Schutzes vor Verklawung und Misshandlung und seiner Pflege mit angemessener Kleidung, Nahrung und Obdach. Ohne den Schutz des Körpers bleibt die Menschenwürde eine leere Floskel – eine auch für Pandemie-Zeiten wichtige Einsicht. Das heißt vor allem auch, dass Demokratie ohne Rechtsstaat und Sozialstaat nicht gelingen kann.

Interessanterweise haben sich die Entwicklungen hin zu Partizipation, zu Rechtsstaat und Sozialstaat in aller Regel innerhalb von Nationen entwickelt. Nation erst machte den Menschen verständlich, was diese Idee der Gleichheit konkret bedeutete. Vor der Nation ist jeder ein Deutscher (oder Italiener oder Amerikaner), egal ob Adliger, Fabrikant oder Bauer. Da Partizipation und ein Wahlrecht auch klare Definitionen der Zugehörigen erfordern, da

außerdem Institutionen wie der Sozialstaat oder der Rechtsstaat sich schlicht nicht auf die gesamte Menschheit beziehen lassen – und da Nation jenes Gemeinschaftsgefühl stiftet, das Solidarität ermöglicht, lässt sie sich nicht von der Demokratiegeschichte trennen. Nation versöhnte in gewisser Weise den Anspruch auf universelle Gleichheit mit der Realpolitik.

Zugleich zeigen sozial- oder rechtsstaatliche Entwicklungen, dass es sich bei Demokratisierungsprozessen nicht um isolierte nationale Ereignisse handelt. Die Geschichte der Demokratie verläuft alles in allem in einem international erstaunlich parallelen Prozess. Oft fanden entscheidende Wahlrechtsausbreitungen in vielen Ländern innerhalb einer Dekade statt: etwa in den 1840er-Jahren oder in den Jahren 1910er-Jahren, als Frauen lautstark die politische Bühne betraten und forderten, dass universelle Gleichheit auch das weibliche Geschlecht meinte – oder während der weltweiten Aufbrüche um 1970. Das ist die vierte Lehre: Demokratie bedarf in aller Regel des nationalen Rahmens, auch wenn sich paradoxerweise meistens ihre Entwicklungen internationalen Makroprozessen verdanken.

Daraus ergibt sich auch: Die deutsche Geschichte ist kein Weg in den Westen. Deutschland war stets ein Teil des Westens – als einer *imagined community* von Zivilität. Dass Deutschland zumeist ein recht gewöhnlicher Fall war, mag manche enttäuschen, und manchen mag dieses Ergebnis angesichts des Zivilisationsbruchs des Holocaust als unangemessen erscheinen.



PROF. DR. HEDWIG RICHTER

ist Professorin für Neuere und Neueste Geschichte an der Universität der Bundeswehr München. Für ihre Forschung wurde sie mit dem Preis der Demokratie-Stiftung ausgezeichnet. Zum Thema erschien diese Woche ihr Buch „Demokratie. Eine deutsche Affäre. Vom 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart“ (C.H.Beck).

### AUS DEM BANNASKREIS

Reflexionen und Perspektiven



GÜNTER BANNAS

ist Kolumnist des Hauptstadtbrieft. Bis März 2018 war er Leiter der Berliner Redaktion der Frankfurter Allgemeinen Zeitung.

### Legenden

Vergangenheiten vor einer Neuaufgabe? Angesichts der ungeklärten CDU/CSU-Personalangelegenheiten sollte an früher erinnert werden, wie es einmal war und was geschah. *Erstens* muss mit der Legende aufgeräumt werden, wonach die CDU-Vorsitzenden Helmut Kohl und Angela Merkel – taktisch klug, freiwillig und vorausschauend – die Kanzlerkandidatur der Union einem anderen Politiker überließen, um später dafür umso länger die Kanzlerschaft zu übernehmen. Vielmehr hatten sie sich nicht durchsetzen können, weil der rechte Flügel der CDU auf dem amtierenden CSU-Vorsitzenden als Spitzenkandidaten bestand – vor der Bundestagswahl 1980 auf Franz Josef Strauß, 2002 auf Edmund Stoiber. In beiden Fällen verloren die Unionsparteien die Bundestagswahl. Erst danach kamen Kohl und Merkel durch. Das bedeutet *zweitens*, dass es eben nicht einen stipulierten Anspruch des CDU-Vorsitzenden (als Chef der größeren Unions-Schwester) auf die Kanzlerkandidatur gibt. Dass Spannungen zwischen den Vorsitzenden der beiden Parteien zu deren Schwäche führen müssen, ist *drittens* ebenfalls keine Gesetzmäßigkeit. Vielmehr deckte die CSU ein konservatives Spektrum ab und band damit außerhalb Bayerns diese Wählerschaft an die CDU. Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang, dass das Verhältnis zwischen Kohl und Strauß weit mehr von persönlichen Aversionen geprägt war als das zwischen Merkel und Seehofer. Weil die CSU *viertens* eben kein Landesverband der Union ist, musste der gemeinsame Kanzlerkandidat seit jeher zwischen zwei Gleichberechtigten ausgehandelt werden – auf je unterschiedliche Weise. 2002 beugte sich Merkel dem Druck aus der CDU (namentlich dem von Volker Kauder und Roland Koch), fuhr zum Frühstück nach Wolfratshausen und überließ Stoiber die Aufgabe. 1979 kam es in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zu einer Kampfkandidatur: Strauß wurde gegen Ernst Albrecht als Spitzenkandidat installiert. Der Unterschied zu damals: Innerhalb der CDU ist die Führungsfrage nicht beantwortet. Es ist nicht einmal ausgeschlossen, dass der Parteitag zur Wahl eines neuen Vorsitzenden Corona-bedingt abermals verschoben werden muss. Was dann? Oder was, wenn dem neuen CDU-Chef klargemacht würde, als Kanzlerkandidat nicht erwünscht zu sein? Ein Ausweg für alle Fälle: Entscheidung in der Bundestagsfraktion, in der die beiden Parteien ihrer Stärke entsprechend repräsentiert sind. Wie damals eben.

Doch die Demokratiewerdung der Bundesrepublik nach 1945 wäre schwerlich möglich gewesen, wenn Deutschland nicht eine lange Geschichte der politischen Partizipation, des Rechts- und Sozialstaats gehabt hätte. 1933 besaß Deutschland nicht nur eine über fünfzigjährige Parlaments- und Verfassungsgeschichte. Zahlreiche deutsche Länder blickten auf demokratische Traditionen zurück, die weit über hundert Jahre alt waren. 1933 wussten die Deutschen Bescheid. Nach 1945 betrieben die westlichen Alliierten zweifellos eine kluge und weitsichtige Politik. Doch dass es von außen, mit militärischer Gewalt und Re-Education möglich wäre, eine Demokratie zu installieren, war zweifellos eines der historischen großen Missverständnisse – mit fatalen Folgen.

Das ist eine bedrückende Erkenntnis. Denn die deutsche Geschichte als eine Geschichte des Westens verweist auf die Fragilität von Demokratie. Auch wenn wir heute viel bessere Voraussetzungen haben als die Menschen in der Zwischenkriegszeit – allein die Bedeutung des Wohlstands lässt sich kaum hoch genug veranschlagen –, so ist doch die traurige Wahrheit, dass das NS-Reich aus einer westlichen Demokratie erwuchs.

Aber die Menschen haben auch daraus ihre Lehren gezogen. Unter anderem die, dass es für Demokratien notwendig ist, den Nationalismus durch internationale Abkommen und Organisationen zu zähmen.

Demokratien leben von Kritik und von der Krise. Und von Reformen, die daraus folgen. Was lässt sich aus den aktuellen Krisen lernen? Wie werden die nationalen Demokratien in einer sich globalisierenden Welt mit der Universalität des Gleichheitsanspruchs und wie mit den Umweltzerstörungen umgehen?

Der Hauptstadtbrief - Bester Journalismus samstags und sonntags in Ihrem Postfach. Jetzt bestellen auf: [www.derhauptstadtbrief.de/newsletter](http://www.derhauptstadtbrief.de/newsletter)