

## Wahlsysteme und Kandidatenaufstellung im europäischen Vergleich

Yves-Marie Doublet<sup>1</sup>

Die Festlegung eines bestimmten Wahlsystems ist für den Ausdruck des Wählerwillens von fundamentaler Bedeutung, wie durch den Vergleich verschiedener europäischer Länder zu zeigen ist.

Artikel 3 des Zusatzprotokolls zur europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten lautet: „Die Hohen Vertragsparteien verpflichten sich, in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, welche die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften gewährleisten.“ So ist das Recht auf freie Wahlen in den Mitgliedstaaten des Europarates sehr allgemein formuliert.

Die Ziele des Wahlsystems sind vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) so beschrieben worden: „Die Wahlsysteme versuchen zum Teil kaum miteinander zu vereinbarende Ziele zu erreichen: einerseits die Meinungen des Volkes möglichst wirklichkeitsgetreu widerzuspiegeln, andererseits die Meinungsströme zu bündeln, um eine möglichst klare und kohärente politische Meinungsbildung zu unterstützen. In diesem Zusammenhang beinhaltet der Satzteil ‚Bedingungen [...]‘, welche die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften gewährleisten‘ im Wesentlichen, abgesehen von der freien Meinungsäußerung (bereits durch Art. 10 der Konvention geschützt), den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Bürger in der Ausübung ihres aktiven und passiven Wahlrechts.“<sup>2</sup>

Die Mitgliedsstaaten des Europarates – das sind 47 Staaten – haben daher einen großen Spielraum bei der Definition ihres Wahlsystems, wie auch ein Urteil *Matthews v. United Kingdom*<sup>3</sup> betont: „Die Wahl des Wahlsystems ist ein Feld, in dem der Mitgliedsstaat einen breiten Auslegungsspielraum genießt.“

<sup>1</sup> Dr. Yves-Marie Doublet ist stellvertretender Direktor der Finanzabteilung der Assemblée nationale, Paris. Der Beitrag basiert auf dem Manuskript für einen Vortrag im Rahmen des Parteienwissenschaftlichen Symposiums des PRuF zum Thema Parteien und Wahlen vom 5./6. April 2019 in Düsseldorf. Der Vortragsstil des Autors wurde für die Publikation im Rahmen dieser Zeitschrift beibehalten.

<sup>2</sup> Mathieu-Mohin u. Clerfayt v. Belgien 2. März 1987, 9267/81.

<sup>3</sup> *Matthews v. Vereinigtes Königreich*, 18. Februar 1999, 24833/94, § 64.

Es kann nicht anders sein, weil das Wahlrecht zur Souveränität des Staates gehört. In der europäischen Union ist dagegen das Wahlrecht von dem Prinzip der Subsidiarität geprägt, jedoch bestimmen nur wenige internationale Standards auf diesem Gebiet die zugehörigen Richtlinien und der Umfang der Rechtsprechung des EGMR ist gering.

Als internationalen Maßstab kann man eine Vorkehrung der Kopenhagener Konferenz über die Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa vom 29. Juni 1990 heranziehen. Um zu gewährleisten, dass der Wille des Volkes die Grundlage für die Autorität der Regierung bildet, werden die Teilnehmerstaaten „das Recht der Bürger achten, sich ohne Benachteiligung um politische oder öffentliche Ämter zu bewerben, sei es als Einzelperson oder als Vertreter politischer Parteien oder Organisationen.“

Andere Faktoren, wie z.B. der Status des Wahlbewerbers, sein Wohnort, sein Vorstrafenregister oder die Gleichstellung der Geschlechter, üben sicher einen Einfluss auf die Wahl aus. Wenn das Wahlsystem der Hauptfaktor ist, der berücksichtigt werden muss, wie steht es dann um das Verhältnis zwischen Wahlsystem und Wahlbewerbern?

### 1. Die Auswirkungen der Wahlsysteme auf die Auswahl der Kandidaten

Die Auswirkungen der Wahlsysteme auf die Auswahl der Kandidaten sind sowohl direkter wie auch indirekter Natur. Die Verhältnis- und Mehrheitswahlsysteme haben in der Praxis die gleichen direkten Auswirkungen auf die Auswahl der Wahlbewerber. Beide Wahlsysteme haben auch die gleichen indirekten Auswirkungen auf die parteilosen Kandidaten, wie das deutsche, französische und weitere Beispiele zeigen. Welches Wahlsystem man auch betrachtet: der Einfluss der Parteien auf die Auswahl der Wahlbewerber ist durch die Bank weg groß.

#### 1.1. Die Verhältniswahlsysteme

Die Mehrheit der Mitgliedstaaten des Europarates hat das Verhältniswahlsystem zumeist auf Basis der d'Hondtschen Methode<sup>4</sup> eingeführt. Die Niederlande sind wahrscheinlich das Land, in dem die Wähler in erster Linie für eine Partei und nicht für einen Kandidaten stimmen. Deswegen sind insgesamt dreizehn Parteien im Unterhaus vertreten: allein vier Abgeordnete stellt die „Partei der Tiere“. Das ist ein gutes Beispiel für eine starke Fragmentierung der Wählerstimmen.

<sup>4</sup> Teilung der für die einzelnen Wahlvorschläge (Listen) abgegebenen gültigen Stimmen und Sitzuteilung nach dem Sitzverteilungsschlüssel in absteigender Reihenfolge.

In dem weiten europäischen Spektrum haben einige Länder, etwa Estland und Irland, in gewissem Maße einen Freiraum für die unabhängigen Kandidaten gelassen. Zwei Staaten, Frankreich und das Vereinigte Königreich, haben das Mehrheitswahlssystem eingeführt – mit zwei Wahlgängen in Frankreich und nur einem im Vereinigten Königreich.

Von außen betrachtet begünstigt das Verhältniswahlssystem die Parteikandidaten. Dabei hatte anlässlich der Zahlung einer Wahlkampfkostenpauschale an einen unabhängigen Kandidaten bei der Bundestagswahl das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 9. März 1976 noch klar gesagt, dass „zur Wahlfreiheit (...) auch ein grundsätzlich freies Wahlvorschlagsrecht für alle Wahlbeteiligten [gehört]. Eine Monopolisierung des Wahlvorschlagsrechts bei den politischen Parteien verstieße gegen die Grundsätze der allgemeinen, gleichen und freien Wahl.“<sup>5</sup>

Obwohl der Begriff des Einzelbewerbers im deutschen Bundeswahlgesetz nicht erwähnt wird, nahmen zwischen der Bundestagswahl 1998 und der Bundestagswahl 2017 jeweils 51 echte Einzelbewerber, die gegen die Dominanz der Parteien protestieren, an den Bundestagswahlen teil.<sup>6</sup> Wenngleich in den Wahlkreisen Einzelbewerber zur Bundestagswahl antreten können, sofern sie mindestens 200 Unterstützungsunterschriften sammeln konnten, liegt das Monopol der Kandidatenaufstellung aber eindeutig bei den Parteien und in den Wahlkreisen ist die Wahlchance der Kandidaten einer Partei besonders groß. Die Aufstellung der Listenkandidaten ist noch weniger spannend. Das Ziel ist, einen Platz weit vorn auf der Liste zu ergattern. Deshalb hat *Hans Herbert von Arnim* festgestellt, dass die deutschen Abgeordneten nicht von den Bürgern, sondern von den Parteien bestimmt werden.<sup>7</sup> Er hat sogar von einer Entmachtung der Bürger bei der Auswahl der Abgeordneten gesprochen. So kommt es, dass Parteimitglieder mit lokalem Engagement vorgezogen werden. Das Beispiel des Basisentscheids zum Landesvorsitz in der SPD Baden-Württemberg hat dies erst vor kurzem unter Beweis gestellt.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> BVerfGE 41, 399 (LS 1).

<sup>6</sup> Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.), *Stichwort Wahlen*, Berlin 2016, S. 30.

<sup>7</sup> *von Arnim*, *Wahl ohne Auswahl*, Die Parteien und nicht die Bürger bestimmen die Abgeordneten, in: ZRP 2004, S. 115.

<sup>8</sup> Stuttgarter Nachrichten vom 21. November 2018, <https://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.andreas-stoch-spd-fraktionschef-erwaegt-kandidatur-fuer-parteevorsitz.de07023b-5d25-40ff-92f6-69edf4019d75.html> (letzter Zugriff am 26.09.2019).

Auf dem Gebiet des Wahlrechts sind der Fantasie des Gesetzgebers kaum Grenzen gesetzt. Das beschränkt sich nicht auf den Einfluss der Partei auf die Auswahl der Kandidaten vor der Wahl, sondern kann sich sogar auch nach der Wahl auswirken. In der Ukraine wurde das Wahlgesetz novelliert, damit die politischen Parteien den Platz des gewählten Kandidaten auf der Liste zwischen der Stichwahl und der Entscheidung der Wahlkommission über den Wahlausgang noch verändern können.<sup>9</sup> In einer Stellungnahme hat die Venedig-Kommission betont, dass der Abgeordnete sein Mandat nicht von einer politischen Partei, sondern von den Wählern erhält und hat sich dafür auf die Rechtsprechung des EGMR gestützt.<sup>10</sup> Ganz offensichtlich hat diese Warnung aber wenig Widerhall gefunden.

Das Primat der Parteien wird auch in der beschränkten Anerkennung der Rechte der unabhängigen Kandidaten in anderen europäischen Verhältniswahlsystemen deutlich. Verschiedene Varianten werden durchgespielt.

In Estland dürfen die Wähler für Parteikandidaten oder unabhängige Kandidaten stimmen. Bei den Parlamentswahlen am 3. März 2019 haben die unabhängigen Kandidaten nur 0,3 % der Stimmen erzielt und kein Mandat errungen. In den verschiedenen Dokumenten, die von den Kandidaten auszufüllen sind, muss jeder Kandidat seine Parteimitgliedschaft ausweisen<sup>11</sup>, was mit dem Prinzip der Unabhängigkeit der Kandidatur unvereinbar ist.

In Polen und in der Tschechischen Republik ist die Monopolstellung der Parteien auch stark. In Polen müssen die unabhängigen Kandidaten auf den Listen der anderen Kandidaten stehen, was die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) „*list sharing*“ nennt. Im Jahre 2015 und im Jahre 2018 hat die OSZE diese Bestimmungen in ihren Berichten über die Parlamentswahlen bei der Sejm kritisiert und sie mit dem Grundsatz der Kopenhagener Konferenz für unvereinbar betrachtet.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Council of Europe (Hrsg.), CDL-AD (2016) 018-e Ukraine Opinion on the amendments to the Law on elections regarding the exclusion of candidates from party lists adopted by the Council of Democratic Elections and by the Venice Commission, abrufbar unter: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)018-e) (letzter Zugriff am 18.09.2019).

<sup>10</sup> EGMR Paunovic. u. Milvojevic v. Serbia, 24. Mai 2016, 41683/06 24, § 63.

<sup>11</sup> Siehe § 28 Riigikogu Election Act: „*A candidate shall submit in an application to stand as a candidate the following information: membership of a political party.*“

<sup>12</sup> OSCE (Hrsg.), Republic of Poland: Parliamentary Elections 25. October 2015, Warschau 2016, S. 8.

In der tschechischen Republik dürfen unabhängige Kandidaten nicht als solche kandidieren, was die OSZE ebenfalls als einen Verstoß gegen den Grundsatz der Kopenhagener Konferenz kritisiert. Die Aufforderungen der OSZE und des Europarates, das tschechische Wahlrecht zu novellieren, sind bei den tschechischen Behörden bisher erfolglos geblieben.

Moldavien und die Ukraine haben sich für ein gemischtes Wahlsystem entschieden, das heißt, dass die Kandidaten bei den Parlamentswahlen zur Hälfte im Rahmen eines Mehrheitswahlsystems und zur anderen Hälfte im Rahmen eines Verhältniswahlsystems gewählt werden. Aber die unabhängigen Kandidaten dürfen nur in einem Wahlkreis, nicht aber auf nationaler Ebene, gewählt werden. Die Chancen, in einem Wahlkreis und auf nationaler Ebene gewählt zu werden, sind nicht gleich, weil in einem Wahlkreis der unabhängige Kandidat vorne stehen muss.

So haben die unabhängigen Kandidaten entweder – wie in Estland oder Moldavien – praktisch keine Chance, gewählt zu werden oder dürfen – wie in Polen und in der tschechischen Republik – als solche gar nicht kandidieren.

Meiner Kenntnis nach ist das irische Wahlsystem, das auf einem Personalwahlverfahren beruht, zugleich das einzige europäische Verhältniswahlsystem, das einen echten Spielraum für unabhängige Kandidaten lässt. Die Wahl zum Abgeordnetenhaus erfolgt alle fünf Jahre nach dem Prinzip der übertragbaren Einzelstimme (*single transferable vote, STV*), einer listenlosen Verhältniswahl in 41 kleinen Wahlkreisen (je nach Bevölkerungsgröße zwischen drei und fünf Sitzen). Mit diesem proportionalen Personenwahlverfahren soll das Problem der „unwirksamen Stimmen“ bei der reinen Mehrheitswahl behoben und eine bessere Repräsentation aller abgegebenen Stimmen erreicht werden. Unabhängige Kandidaten werden im Rahmen dieses Überschussbereiches gewählt, insbesondere dann, wenn sie in Wahlkreisen gut etabliert sind. Dementsprechend weisen die Wahlergebnisse von 2011 und 2016 einen proportional hohen Anteil parteiunabhängiger Abgeordneter im Unterhaus aus: 2011 belief sich dieser auf 12 %, 2016 gar auf 18 %.

## 1.2. Die Mehrheitswahlsysteme

Wenn wir jetzt unseren Blick auf die Mehrheitswahlsysteme werfen, ist die Rolle der Parteien bei der Auswahl der Kandidaten ebenso groß wie bei den Verhältniswahlsystemen.

Im Vereinigten Königreich wird oft behauptet: „*MP's are selected and not elected*“. Im Jahr 2015 hatten

sich 172 unabhängige Kandidaten beworben. Nur einer wurde, in Nordirland, gewählt. Bei den Parlamentswahlen 2017 hatten sich 187 unabhängige Kandidaten beworben, wovon wieder nur einer gewählt wurde. Obwohl die britische politische Landschaft gegenwärtig stärker zersplittert ist als noch zu einem früheren Zeitpunkt, stimmt der britische Wähler nach wie vor mehr für eine Regierung als für einen Volksvertreter, weshalb sich die Chancen für unabhängige Kandidaten nur als gering erweisen. Auf dem Stimmzettel kann zwar der Begriff „unabhängig“ unter dem Namen angegeben werden. Hierbei handelt es sich aber nicht um eine bindende Vorschrift.

Ist die Mitwirkung der Parteien an dem Prozess der Aufstellung der Kandidaten in Frankreich anders als im Vereinigten Königreich und in Deutschland? Keinesfalls, denn Einzelbewerber haben es in der Regel auch hier schwer, sich gegen die Kandidaten der Parteien durchzusetzen, da sie keinen Zugriff auf eine vergleichbare Infrastruktur haben.

In Frankreich sind die Kandidaten, einem Urteil des Verfassungsrates von 1993 folgend, nicht dazu verpflichtet, ihre Parteimitgliedschaft auf dem Stimmzettel anzugeben.<sup>13</sup> Aber ist das Gewicht der Partei bei der Aufstellung der Kandidaten so ausschlaggebend wie in Deutschland? Bei den letzten Parlamentswahlen ging es weniger um die Zuordnung von Wahlbewerbern zu den Listen der Parteien als um parteipolitische Themen.

Der überraschend schnelle politische Erfolg der Partei En Marche prägte auch den Prozess der Kandidatenaufstellung stark.

Die Partei En Marche wurde erst im April 2016 gegründet. Bei den Parlamentswahlen im Juni 2017 hatten sich 19.000 En Marche-Kandidaten beworben, das heißt durchschnittlich 34 Kandidaten pro Wahlkreis. 52 % der Kandidaten hatten vorher noch kein Mandat. Verschiedene Kriterien wurden seitens der Partei gefordert: Zwecks „Erneuerung des Parlaments“ sollten mehr als die Hälfte der Kandidaten aus der Zivilgesellschaft kommen. Ebenso wurden lokale Mandate berücksichtigt, keine Vorstrafen waren erlaubt, die Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männern musste eingehalten werden und der Pluralismus sollte gewährleistet werden. Ein etwaiger Migrationshintergrund war zwar kein offizielles Kriterium – aber auch kein Nachteil. Nur 5 % der Kandidaten waren ehemalige Abgeordnete und etwa die Hälfte der Kandidaten war zuvor noch nie bei einer Wahl angetreten. Die Bewerber sollten einem Gre-

<sup>13</sup> 93-1178, 26. Mai 1993, AN Loire-Atlantique, 7eme circ., S. 67.

mium der Partei ein Bewerbungsschreiben, einen Lebenslauf und ein Empfehlungsschreiben zukommen lassen. Bemerkenswert ist, dass mit 428 Kandidaten darüber hinaus keine individuellen Gespräche geführt wurden. Diese Wahl bot einer jungen Generation ausreichend Karrierechancen. Das Durchschnittsalter der Kandidaten betrug 46 Jahre. 256 Frauen standen 255 Männern gegenüber.<sup>14</sup> Entscheidend für die Wahl der 306 Abgeordneten war, dass der gewählte Präsident eine parlamentarische Mehrheit hinter sich vereinen konnte. Mit 28 % der gültigen Stimmen im ersten Wahlgang und 13,5 % aller eingeschriebenen Wähler hat die Partei 53 % der Sitze errungen. Diese überwältigende Mehrheit hat jedoch auch schnell Schwächen gezeigt: Die meisten Abgeordneten waren Neulinge, hatten keine echte lokale Verwurzelung und verdankten ihre Wahl zu einem Gutteil der damaligen Popularität des Präsidenten. Die Nichtberücksichtigung von 20 % der Wähler, die für den Front National stimmten, aber keine Chancen hatten im Rahmen eines Mehrheitswahlsystems vertreten zu sein, hat sicher später zu der Protestwelle der Gelbwesten beigetragen.

Auf dem rechten Flügel wurde ein Drittel der Kandidaten auch zum ersten Mal gewählt. Das Ende der weiterhin erlaubten Häufung des Abgeordnetenmandats mit einem anderen Wahlmandat hat ebenfalls eine Erneuerung im bürgerlichen Lager begünstigt.

Selbst wenn, wie im deutschen Wahlsystem, eine 5 %-Sperrklausel gegolten hätte, wäre es bei einer absoluten Mehrheit von En Marche geblieben, jedoch wären die Linksradikele mit 39 statt 17 Sitzen und die Rechtsradikale mit 55 statt 6 Sitzen vertreten. Nach dem Britischen System, „*First pass the post*“, hätte En Marche 451 von 577 Sitzen bekommen.

Um die politische Repräsentation gerechter zu gestalten, hatte *Emmanuel Macron* während der Wahlkampagne zum Amt des Präsidenten vorgeschlagen, im Mehrheitswahlrecht eine „Dosis“ Verhältniswahlrecht einzuführen<sup>15</sup>. Deswegen wurde ein Gesetzentwurf eingebracht, der die Verhältniswahl von 15 %

der Abgeordneten auf nationaler Ebene und eine Sperrklausel von 5 % der gültigen Stimmen zum Gegenstand hat.<sup>16</sup> Gleichzeitig sollte die Zahl der Abgeordneten von 577 auf 404 sinken. Durch diese Änderung würde mehr Distanz zwischen Bürgern und Abgeordneten geschaffen. Im Übrigen würde die Verhältniswahl zu einer stärkeren Vertretung der Rechtsradikale und zu Koalitionsbildungen führen.<sup>17</sup>

## 2. Die indirekten Auswirkungen der Wahlsysteme auf die unabhängigen Kandidaten

Die indirekten Auswirkungen der Wahlsysteme spiegeln sich auch in der Finanzierung der Wahlkampagnen der Kandidaten und in der Fraktionsmitgliedschaft im Parlament wider.

### 2.1. Die Finanzierung der Wahlkampagnen der unabhängigen Kandidaten

Die Fokussierung der Verhältnis- und Mehrheitswahlsysteme auf Parteien bedingt, dass zwar die Finanzierung der Wahlkampagnen der Parteikandidaten gewährleistet ist, nicht aber die der unabhängigen Kandidaten. Diese finanzielle Diskrepanz zwischen den Parteikandidaten und den unabhängigen Kandidaten führt zu einer Chancenungleichheit zwischen ihnen.

Zwei Fragen stellen sich: Die nach den unterschiedlichen Finanzierungsmitteln und nach der Transparenz der Eigenmittel der Kandidaten.

In Deutschland brauchen sogar die Direktkandidaten der Parteien in ihren Wahlkreisen Eigenmittel für ihren Wahlkampf, aber bei den unabhängigen Kandidaten ist die Selbstfinanzierung weitaus größer. An der Basis der Parteien wird von „Brautgeld“ gesprochen. Es heißt, dass die Direktkandidaten von CDU und CSU 2017 im Durchschnitt jeweils 10.500 € aus eigener Tasche bezahlt haben, nicht selten sogar 70.000 €. <sup>18</sup> Die Direktkandidaten bekommen keine finanzielle Hilfe der Partei auf Bundesebene, was insbesondere eine Hürde für junge Kandidaten ist.

<sup>14</sup> Seit 1999 steht in Art. 3 der Verfassung: „*das Gesetz fördert den gleichen Zugang von Frauen und Männern zu den Wahlmandaten und den auf einer Wahl beruhenden Ämtern*“. Parteien, die diese Vorgabe nicht respektieren, müssen Abstriche bei der staatlichen Wahlkampfkostenerstattung hinnehmen. Die Republikaner haben 278 Männer und 182 Frauen bei den Parlamentswahlen 2017 ins Rennen geschickt und sollten auf 1,8 Mio. € verzichten.

<sup>15</sup> Macron kündigt Umbau des Staates an, in: Die Zeit vom 3. Juli 2017, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2017-07/frankreich-emmanuel-macron-versailles-ansprache-programm-vorstellung> (letzter Zugriff am 26.09.2019).

<sup>16</sup> Assemblée Nationale 976 vom 23. Mai 2018. Weitere Informationen sind abrufbar unter: [http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/democratie\\_representative\\_responsable\\_efficace](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/democratie_representative_responsable_efficace) (letzter Zugriff am 18.09.2019).

<sup>17</sup> *Feldman*, Commission Jospin: l'erreur de la proportionnelle, in: *Recueil Dalloz* 2012, S. 2977. *Clergerie*, Election de 15% de députés à la proportionnelle quels enjeux?, in: *Recueil Dalloz* 2018, S. 1000.

<sup>18</sup> Verstoß gegen demokratische Prinzipien, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 14. September 2017, <https://www.sueddeutsche.de/politik/bundestagswahl-wenn-der-wahlkampf-eine-frage-des-geldes-ist-1.3624810-2> (letzter Zugriff 26.09.2019); *Helene Bubrowski*, Der Preis der Macht, in: *FAZ* vom 27. April 2017.

Für Einzelkandidaten stellt sich das Problem noch verschärft, da sie in der Regel nicht über größere finanzielle Mittel verfügen.<sup>19</sup>

Falls die offizielle Wahlkampagne der unabhängigen Kandidaten vom Staat (mit)finanziert wird: wie ist das Verhältnis zu anderen Finanzierungsmitteln? In Frankreich betrug die Selbstfinanzierung der Wahlkämpfe bei den letzten Parlamentswahlen 2017 70 % der Einkommen der Kandidaten. Sofern die Kandidaten beim ersten Wahlgang 5 % der Wählerstimmen errungen haben, erhalten sie eine öffentliche Rückerstattung, die 47,5 % der Höchstgrenze der Wahlausgaben beträgt. Mit diesen finanziellen Mitteln können sie das Geld, das sie z.B. bei einer Bank geliehen haben, zurückzahlen. Die Parteikandidaten erhalten zudem eine Hilfe von ihrer Partei, die durchschnittlich 20 % ihrer Einkommen bei den letzten Parlamentswahlen betrug. Die unabhängigen Kandidaten müssen hingegen ihre Wahlausgaben zu 100 % selbst bezahlen. In Frankreich wie in Großbritannien können die unabhängigen Kandidaten von der Wahlkampagne in den Medien auf nationaler Ebene nicht profitieren, ziehen aber die Aufmerksamkeit von lokalen Medien auf sich. Jedoch gleicht diese lokale Aufmerksamkeit die unzureichenden Finanzmittel der Kandidaten nicht aus.

Problematisch ist zumeist auch die Transparenz der Eigenfinanzierung der Kandidaten zu sehen. Wenn die für die Wahlkampagne eingesetzten Finanzmittel nicht transparent gemacht werden, sind die unabhängigen Kandidaten in Wirklichkeit nicht so unabhängig. Wenn zudem die Wahlausgaben keiner Höchstgrenze unterworfen sind, können diese Kandidaten dem Einfluss von Interessengruppen oder von Oligarchen ausgesetzt sein. Die Group of States against Corruption (GRECO), die Venedig-Kommission und die OSZE haben diese Lücken z.B. im ukrainischen und auch im moldawischen Wahlgesetz kritisiert,<sup>20</sup> insofern diese Selbstfinanzierung in den Wahlkonten der Kandidaten nicht verzeichnet wird. Bei den Parlamentswahlen 2014 in der Ukraine hat die OSZE

bemängelt, dass die Gesetzgebung keine Bestimmung über die Kontrolle der Herkunft der Selbstfinanzierung der Kandidaten enthielt. Bezogen auf Moldavien sahen die Venedig-Kommission und die OSZE die Gefahr<sup>21</sup>, dass wirtschaftliche Interessen auf die unabhängigen Kandidaten in dem Mehrheitswahlsystem einen ungerechtfertigten Einfluss ausüben könnten.

## 2.2. Die Fraktionsmitgliedschaft der unabhängigen Kandidaten

Die unabhängigen Kandidaten haben weniger parlamentarische Rechte als ihre Kollegen, die Parteikandidaten sind.

Nach der Wahl bleiben die unabhängigen Kandidaten fraktionslos, wenn sie nicht Mitglied einer bestehenden Fraktion werden. Abgeordnete, die sich in einer Fraktion zusammenschließen, sind bessergestellt als fraktionslose Abgeordnete. Fraktionslose Abgeordnete können zwar ihrer Meinung bei der Ausübung ihres Mandats „ungefilterter“ Ausdruck verleihen als Fraktionsmitglieder, aber sie sind politisch schwach. Die Vorsitzenden der Fraktionen nehmen z.B. an der Festlegung der Tagesordnung der Nationalversammlung teil. Die Redezeit der Fraktionslosen in der Nationalversammlung wie im Bundestag ist kürzer als die ihrer Kollegen. Wenn eine Debatte in der Nationalversammlung mehr als 30 Stunden dauert, verfügen die fraktionslosen Abgeordneten nur über insgesamt anderthalb Stunden. Außerdem dürfen sie weniger Fragen stellen. In den Bundestagsausschüssen werden fraktionslose Abgeordnete als beratende Mitglieder mit Rede- und Antragsrecht tätig, aber sie dürfen sich nicht an Abstimmungen beteiligen. In Frankreich dürfen die fraktionslosen Abgeordneten in den Ausschüssen immerhin abstimmen. Die Nationalversammlung zählt aktuell 14 fraktionslose Abgeordnete, darunter 9 Parteimitglieder oder parteinahe Mitglieder des Rassemblement National, da die Mindestanzahl für eine Fraktion auf 15 Abgeordnete hochgesetzt worden ist. Mit dem Fraktionsstatus sind öffentliche Zuschüsse, je nach Größe der Fraktion, verbunden.<sup>22</sup> Die Anziehungskraft der Fraktionszuschüsse erklärt den Zusammenschluss fraktionsloser Abgeordneter seit den Parlamentswahlen 2017.

<sup>19</sup> Nestler, Einzelbewerber bei den Bundestagswahlen von 1949 bis 2013: Zahlreich aber chancenlos, in: ZRP 2014, S. 796-811.

<sup>20</sup> GRECO (Hrsg.), Evaluierung der Ukraine (14. Dezember 2015), abrufbar unter: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca329>; GRECO (Hrsg.), Evaluierung der Ukraine (25. Juli 2017), abrufbar unter: <https://rm.coe.int/third-evaluation-round-addendum-to-the-second-compliance-report-on-ukr/168073428e>; OSCE u.a. (Hrsg.), CDLAD (2013) 016: Joint opinion on the Draft Amendments to the Law on election of peoples' deputies and on the Central Election Commission and on the draft, abrufbar unter: <https://www.osce.org/odihr/elections/102816?download=true> (letzter Zugriff jeweils am 18.09.2019).

<sup>21</sup> OSCE u.a. (Hrsg.), CDL-AD(2018)008: République de Moldova – Avis conjoint sur la loi portant modification de certains textes législatifs (système électoral pour l'élection du parlement) adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 61e réunion, Venise, 15 mars 2018 et par la Commission de Venise à sa 114e session plénière, Venise, 16-17 mars 2018, abrufbar unter [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)008-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)008-f) (letzter Zugriff am 18.09.2019).

<sup>22</sup> Insgesamt 906.811 € monatlich für die 8 Fraktionen in der Nationalversammlung.

Manche dieser fraktionslosen Abgeordneten tendieren zu Anti-Establishment- und Populismus-Rhetorik. Die Rolle, die sie als Querulanten oder Einzelkämpfer spielen, ist bescheiden. Sie können nicht mal das Zünglein an der Waage spielen. *Frauke Petry* und *Marine Le Pen* sitzen in den hintersten Reihen ihres Parlaments. Wenn *Frauke Petry* ihre Drei-Minuten-Reden im Plenarsaal hält, applaudiert nur ihr Kollege *Mario Mieruch*. Bei *Marine Le Pen* sind es wenigstens vier Abgeordnete, die ihr Beifall klatschen.

Was in Frankreich fehlt, ist der dem deutschen Recht bekannte Gruppenstatus. Hierbei handelt es sich um einen Zwitterstatus, der dem Fraktionsstatus aber weitgehend entspricht. Durch diesen Status genießen die in einer Gruppe organisierten Abgeordneten das Recht auf Vollmitgliedschaft in Fachausschüssen und das Recht, Gesetzentwürfe, Anträge und Anfragen einzubringen. Obwohl es keine Gruppe in der gegenwärtigen Legislaturperiode gibt, gilt das deutsche System des Gruppenstatus in der französischen Fachliteratur als ein gangbares Modell.<sup>23</sup>

Auffällig ist, dass die unabhängigen Kandidaten in den Mehrheitswahlsystemen nicht von der Parteiverdrossenheit profitiert haben: Vier fraktionslose Abgeordnete gibt es zurzeit in Deutschland, 14 in Frankreich, 12 im Vereinigten Königreich, wovon 8 ehemalige Labour-Abgeordnete und drei ehemalige Tory-Mitglieder sind. Dieser Befund legt die Annahme nahe, dass die Parteienverdrossenheit eher durch Wahlenthaltung als durch die Präferenz für unabhängige Kandidaten ihren Ausdruck findet.

## Fazit

Welche Schlussfolgerungen können aus diesem Überblick gezogen werden?

Ist der Einfluss der Parteien auf die Auswahl der Wahlbewerber geringer in einem Mehrheitswahlsystem als in einem Verhältniswahlsystem? Diese Frage ist mit Blick auf Frankreich und Großbritannien zu verneinen.

Ist der Raum für parteilose Kandidaten größer in einem Mehrheitswahlsystem als in einem Verhältniswahlsystem? Diese Frage ist zu bejahen, insoweit mehr fraktionslose Abgeordnete in den Mehrheitswahlsystemen als in den Verhältniswahlsystemen tätig sind.

Aber ist der unabhängige Kandidat als solcher das „A und O“ der Demokratie? Diese Frage lässt sich nicht eindeutig beantworten. Die Figur des unabhängigen Kandidaten hat verschiedene Facetten. Der hartnäckige Kandidat mit einer tiefen Verwurzelung in einem britischen oder französischen Wahlkreis steht seinem ukrainischen Kollegen gegenüber, der einer Marionette gleicht, deren Fäden von einem Großkonzern oder von einem Oligarchen gezogen werden. In der Ukraine verliert derjenige, der seine Fraktion verlässt, sein Mandat.<sup>24</sup> Vom freien Mandat kann man insofern nicht reden. Einzelbewerber oder Kleinstparteien tragen nur wenig zur politischen Willensbildung bei.

Schließlich stellt sich die Frage, ob das Parteiensystem im Rahmen einer Verhältniswahl demokratischer ist als in einem Mehrheitswahlsystem, weil der Wählerwille (vermeintlich) besser mit dem Verhältniswahlsystem zum Ausdruck gebracht wird? Das politische Vakuum während der Koalitionsverhandlungen zur Regierungsbildung in Belgien, Österreich, Spanien und in der Bundesrepublik Deutschland lässt das Ausmaß der Verfälschung des Wählerwillens erkennen. Es darf bezweifelt werden, dass die Wähler die Auswirkungen ihrer Wahlentscheidung selbst in der Hand haben, wenn Parteien völlig unterschiedliche und unvereinbare Positionen vertreten. Damit möchte ich betonen, dass das Wahlsystem nicht die einzige Grundlage für eine spätere Regierungsbildung ist.

Das Wahlrecht ist und bleibt ein weites Feld, dem sich die politische Praxis wie auch die Wissenschaft weiterhin widmen können und müssen.

<sup>23</sup> *Fourmont*, Les députés non-inscrits, une survivance? in: *Constitutions* 2018, S. 42.

<sup>24</sup> Council of Europe (Hrsg.), CDL-AD (2016) 018-e Ukraine Opinion on the amendments to the Law on elections regarding the exclusion of candidates from party lists adopted by the Council of Democratic Elections and by the Venice Commission, abrufbar unter: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)018-e) (letzter Zugriff am 18.09.2019).