Ordnungsgemäß ist eine Wahl nach Artikel 28 des Grundgesetzes nur, wenn sie unmittelbar ist: Das Ergebnis kommt allein durch den Wähler zustande, nach Regeln, die vorher feststehen, ohne eine eigene Entscheidung Dritter dazwischen. BERND VON JUTRCZENKA/DPA

Nach der Wahl ist vor der Wiederholung

Berlin hat gewählt, 158 Sitze sind verteilt. Doch ausgerechnet die Vorschrift, nach der diese Zahl berechnet wurde, ist seit einem Jahr gestrichen. Das könnte weitreichende Folgen haben

MARCEL LUTHE

Wahrscheinlich bin ich etwas zu naiv an den heutigen Termin herangegangen“, sagte ich im Januar 2021 im Abgeordnetenhaus zu Michael Müller, damals Regierender Bürgermeister (SPD). Er hatte eine Regierungserklärung zu seiner Corona-Politik angekündigt, und ich hatte erwartet, was das Wort verspricht: eine Erklärung. Stattdessen las ich ihm die Begründung seiner eigenen Verordnung vom 14. Dezember 2020 vor. Warum Saunen, Dampfbäder und Thermen zu schließen seien? „Saunen, Dampfbäder und Thermen sind geschlossen zu halten.“ Die Begründung wiederholte den Befehl.

Ein zweiter Satz derselben Begründung endete so: „Im Zuge der temporären massiven Reduzierung von Kontakten sind die benannten Örtlichkeiten“. Punkt. Der Satz hört mitten im Gedanken auf; niemand im Apparat hatte ihn zu Ende gelesen, bevor er Verordnung wurde. Ich hielt das damals für die Untergrenze dessen, was eine Verwaltung zu Papier bringen kann. Dies war mein erster Irrtum.

Der zweite folgte am 26. September 2021. Bis zu jenem Nachmittag gehörte zu meinem Weltbild, dass eine deutsche Verwaltung eine Wahl organisieren kann; nicht gut, nicht elegant, aber organisieren. Dann standen die Berliner in Schlangen vor Wahllokalen, in denen die Stimmzettel ausgingen oder die falschen auslagen, und wählten noch lange nach 18 Uhr. Ich focht die Wahl an und wertete dafür rund 30.000 Seiten Wahlniederschriften aus 2256 Wahllokalen aus.

Am 16. November 2022 erklärte der Verfassungsgerichtshof die Wahl für ungültig – zum ersten Mal wurde eine Landtagswahl wegen Organisationsversagens aufgehoben – und ordnete die Wiederholung binnen 90 Tagen an. 2025 schrieb sich derselbe Senat eine neue Landeswahlordnung, in Kraft seit dem 19. September. Was darin fehlte, wagte ich mir im Sommer 2026 nicht einmal vorzustellen. Ich wollte nur wissen, was der Senat aus dem Jahr 2021 gelernt hatte.

Am 7. August stellte ich 26 Fragen an jedes der zwölf Bezirksämter, 76 an den Landeswahlleiter, 33 an die Innenverwaltung. Nichts Exotisches: Wieviele Wahlkabinen stehen in welchem Lokal, wo lagern Stimmzettel und Urnen vor dem Wahltag, wer hat Zugang? Am 24. August trafen binnen 87 Minuten vier Bezirksantworten ein, wortgleich bis zum selben Tippfehler, gezeichnet von vier verschiedenen Stellen. Sieben Bezirke lehnten ab. Der Landeswahlleiter hatte den Bezirken zwar eine „Vorgabe“ zur Kabinenzahl übermittelt, teilte aber mit: „Eine Veröffentlichung dieser Vorgabe ist nicht vorgesehen.“

Nicht vorgesehen. Wieviele Kabinen Berlin hat, ist Verschlusssache. Das Haus von Innensenatorin Iris Spranger bat um Verständnis, dass „der ordnungsgemäßen Durchführung der anstehenden Wahlen Vorrang einzuräumen“ sei und man nicht unbegrenzt „außergewöhnlich umfangreiche Presseanfragen“ beantworten könne. Die Reihenfolge leuchtet ein: erst die ordnungsgemäße Durchführung, dann die Fragen dazu. Es kam anders herum.

Also stellte ich am 28. August zwei Eilanträge beim Verwaltungsgericht, gestützt auf den Auskunftsanspruch der Presse: gegen den Landeswahlleiter und das Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf, 2021 einer von vier Bezirken, in denen nach den Feststellungen des Verfassungsgerichtshofs nicht einmal 40 Prozent der Wahlberechtigten in Präsenz hätten wählen können.

Öffentliches Interesse

Im Verfahren ließ der Landeswahlleiter dem Gericht mitteilen, er sei keine Behörde und schulde der Presse deshalb keine Auskunft. Übermittelt wurde diese Auffassung über sein besonderes elektronisches Behördenpostfach. Keine Behörde; per Behördenpostfach. Ich musste es zweimal lesen.

Das Verwaltungsgericht lehnte ab, ohne das Annullierungsurteil von 2022 auch nur zu erwähnen. Vier Tage vor der Wahl wies der 6. Senat des Oberverwaltungsgerichts beide Beschwerden unanfechtbar zurück: Ein gesteigertes öffentliches Interesse an Kabinenzahlen und Lagerorten sei nicht ersichtlich, die Angaben seien bislang nicht „Gegenstand des öffentlichen Diskurses“ gewesen. Auskunft gibt es demnach erst über das, worüber ohnehin alle reden.

Derweil verschickte ausgerechnet Charlottenburg-Wilmersdorf falsche Briefwahlunterlagen: Stimmzettel fremder Wahlkreise an Briefwähler der Wahlkreise 3 und 4, bis zu 1400 Wahlberechtigte waren betroffen. Wer den falschen Zettel bereits ausgefüllt hatte, musste neu wählen, sonst war die Stimme ungültig. Für den Wahltag selbst hatte Landeswahlleiter Stephan Bröchler vorgesorgt: 7,7 Millionen Stimmzettel, genug für 140 Prozent der Wahlberechtigten, die ausdrückliche Lehre aus 2021.

Am Vormittag des 20. September wurde mir aus dem Wahllokal 131 in der Wilhelm-Busch-Grundschule am Parsteiner Ring in Marzahn-Hellersdorf berichtet, die Wahl sei unterbrochen: Die Stimmzettel reichten nicht, die Bürger sollten ab 11.30 Uhr wiederkommen. 140 Prozent Vorrat, und im Lokal reichte es nicht einmal bis zum Mittag. Gewählt wurde übrigens zunächst notdürftig in Pappkabinen. Wieviele Kabinen dort standen, weiß bis heute niemand; genau danach hatte ich gefragt.

Gegen 2 Uhr in der Nacht zum 21. September verkündete Bröchler das vorläufige amtliche Ergebnis samt Sitzverteilung: 158 Sitze statt der 130 Regelsitze, davon sieben Überhang- und 21 Ausgleichsmandate. Bröchler, Professor für Politik- und Verwaltungswissenschaften, saß 2022 in der „Expertenkommission“, die aus dem Chaos lernen sollte, und wurde danach als Reformer ins Amt geholt; ohne ordnungsgemäße Wahlen, sagt er, gebe es keine funktionierende Demokratie.

Ordnungsgemäß ist eine Wahl nach Artikel 28 des Grundgesetzes nur, wenn sie unmittelbar ist: Das Ergebnis kommt allein durch den Wähler zustande, nach Regeln, die vorher feststehen, ohne eine eigene Entscheidung Dritter dazwischen. Nach welcher Regel wurden die Ausgleichsmandate verteilt?

Ich habe Herrn Bröchler genau das noch am 21. September gefragt. Die Behörde, die binnen Stunden eine Sitzverteilung errechnet, brauchte für die Angabe der Rechtsgrundlage länger: Bis Redaktionsschluss kam keine Antwort, auch nicht von Innenverwaltung und Senatskanzlei. Meine Vermutung: Es gibt keine.

Paragraf 19 Absatz 2 Satz 2 des Landeswahlgesetzes ordnet an: „Das Nähere über die Berechnung bestimmt die Landeswahlordnung.“ Die Landeswahlordnung regelt in Paragrafen 65 bis 68 die Ermittlung der Wahlergebnisse: Prüfung durch die Landeswahlleitung, Zusammenstellung, Feststellung, Bekanntmachung. Eine Vorschrift zur Berechnung: Fehlanzeige.

Bis zum 18. September 2025 stand sie in Paragraf 73 Absatz 6 – mit Rundungsregel, Vorrang bei mehreren Überhangparteien und notfalls dem Los. Aber seit dem 19. September 2025 ist sie ersatzlos gestrichen; der neue Paragraf 73 regelt Fristen bei vorzeitigem Ende der Wahlperiode. Das Gesetz zeigt auf die Verordnung, die Verordnung ins Leere. Die Verwaltung, die 2021 an Stimmzetteln sparte, hat 2025 die Rechenregel für die Sitze gleich ganz gespart. Gerechnet hat sie trotzdem, nur ohne Grundlage.

Rechnen wir nach; ein Dreisatz genügt. Die CDU errang 34 Sitze und 342.516 Zweitstimmen; auf alle fünf Parteien im Haus entfielen zusammen 1.588.816 Stimmen.

Die gestrichene Formel fragte: Wie groß muss das Haus werden, damit 34 CDU-Sitze wieder dem Stimmenanteil der CDU entsprechen? Also 34 geteilt durch 342.516, hochgerechnet auf 1.588.816: Das ergibt 157,71. Und weil sie Bruchteile über einhalb aufrunden ließ, wurden daraus 158. Exakt die verkündete Zahl. Das vorläufige Ergebnis folgt auf zwei Nachkommastellen einer Vorschrift, die seit einem Jahr nicht mehr existiert.

Die Alternative wäre keinen Deut besser: eine Methode, frei gewählt nach der Auszählung, in Kenntnis der Stimmenzahlen. Eine dritte Möglichkeit gibt es nicht: Das Gesetz selbst legt die Rechenschritte nicht fest, sonst hätte es sie nicht der Verordnung überlassen. Das Gesetz verlangt so viele zusätzliche Sitze, „wie erforderlich sind“. Schon bei 156 weist die gesetzliche Verteilung der CDU ihre 34 Sitze zu; die zwei weiteren, je einer für Linke und Grüne, verdankt das Haus der Rechenregel einer Vorschrift, die nicht mehr gilt.

Und wie groß das Haus überhaupt wird, hängt an 91 Stimmen. So knapp gewann die CDU den Wahlkreis 4 in Charlottenburg-Wilmersdorf, eben jenen mit den falschen Briefwahlzetteln. An der Urne lagen die Grünen vorn; gedreht hat den Wahlkreis die Briefwahl. Hätten die Grünen ihn gewonnen, ergäbe dieselbe Formel 153 Sitze. Ob die Panne den Wahlkreis entschieden hat, weiß niemand; ausschließen kann es auch niemand. Hans Kelsen, der Begründer der Reinen Rechtslehre, hat den Kern in einen Satz gefasst: Ein Rechtsakt gilt, weil eine Norm regelt, wie er zu erzeugen ist. Eine Sitzverteilung ohne Berechnungsnorm ist danach keine Rechtsanwendung; sie ist Willkür, Verwaltungswille im Gewand einer Bekanntgabe.

Das ist keine Panne. Eine Panne ist ein Missgeschick im Vollzug, der falsche Zettel im falschen Umschlag wie in Charlottenburg-Wilmersdorf. Hier fehlt die Norm, die den Vollzug erst zu Recht macht: ein Wahlfehler bei der Ergebnisermittlung selbst, nicht bei Vorbereitung oder Durchführung.

Verletzt ist die Unmittelbarkeit, vom Bundesverfassungsgericht seit 1953 so gefasst: Zwischen Stimme und Mandat darf kein fremder Wille treten. Hier trat einer, die nachträgliche Methodenwahl einer Behörde, entstanden aus dem Pfusch des Senats. Und niemand in Berlin kann das heilen. Der amtierende Senat kennt das Ergebnis. Innensenatorin Spranger, in deren Haus das Landeswahlamt sitzt, ist über die Bezirksliste Marzahn-Hellersdorf in das Parlament eingezogen, dessen Rechenregel ihr Senat gestrichen hat.

Das neue Abgeordnetenhaus beschlösse die Regel seiner eigenen Zusammensetzung – der perfekte Zirkelschluss. Selbst die wortgleiche Wiederherstellung der alten Vorschrift wäre eine Auswahl unter mehreren vertretbaren Rechenwegen, getroffen in Kenntnis der Sitzlisten. Sie entschiede etwa, ob Coco Aglibut von der Pankower Linken und Oda Hassepaß von den Grünen ihr Mandat behalten. Eine Reparaturverordnung heilte den Fehler nicht, sie wiederholte ihn in Reinform.

Bis zum 2. Oktober stellen die Bezirkswahlausschüsse ihre Ergebnisse fest, dann tagt der Landeswahlausschuss, öffentlich; gehen Sie hin. Spätestens am 1. November steht das Ergebnis im Amtsblatt, und die Monatsfrist für den Einspruch läuft. Gustav Radbruch, Rechtsphilosoph und Reichsjustizminister der Weimarer Republik, sah in der Rechtssicherheit einen Bestandteil der Gerechtigkeit, nicht ihren Gegenspieler: Man muss vorher wissen können, woran man ist.

Ein Scheinparlament

Der Verfassungsgerichtshof kann feststellen, dass die Regel fehlt; ersetzen könnte er sie nur, wenn das Gesetz genau eine Rechnung zuließe. Es lässt aber mehrere zu. Dann bleibt, was 2023 schon einmal blieb: die Wiederholung der Wahl, diesmal nach einer Regel, die vorher da ist. Bis dahin tritt ein Abgeordnetenhaus zusammen, dessen Sitzverteilung auf keiner Rechtsnorm beruht.

Ich habe ein solches Haus 2022 ein Scheinparlament genannt; man hat mir widersprochen. Diesmal liegt es noch schlichter: Dieses Parlament haben nicht die Wähler zusammengesetzt, sondern eine Behörde nach einer Formel eigener Wahl. Die Exekutive wählt sich ihren Herrn selbst, vorbei am Souverän.

Im Januar 2021 hielt ich mich für zu naiv, weil ich von einer Regierungserklärung eine Erklärung erwartet hatte. Im September 2021 hielt ich mich für zu naiv, weil ich eine organisierte Wahl erwartet hatte. Diesmal war ich nicht naiv: Ich habe gefragt, geklagt, gewartet und wusste in jener Nacht binnen Minuten, wo ich nachschlagen musste.

Gefunden habe ich nichts. Damit ist mein Weltbild von 2021 berichtigt, amtlich und endgültig: Berlin kann keine Wahlen. Und dieser Senat kann sie am wenigsten; er steht in der Tradition seiner Vorgänger, die die eigenen Verordnungen nicht einmal mehr lesen und damit Berlin nicht nur blamieren, sondern massiv schaden.

Damit ist mein Weltbild von 2021 berichtigt, amtlich und endgültig: Berlin kann keine Wahlen. Und dieser Senat kann sie am wenigsten.

Marcel Luthe, Jahrgang 1977, war bis 2021 Abgeordneter in Berlin. 2020 trat er nach Streit um die Corona-Politik aus der FDP aus. 2022 gründete er die Good Governance Gewerkschaft (GGG), deren Bundesvorsitzender er ist.

Auskoppelung des Beitrages mit freundlicher Genehmigung des Autors und des Verlages.