

Plädoyer für eine Nebenstimme im hiesigen Wahlrecht

Eckhard Jesse

1. Einleitung

Das Thema Wahlrecht gilt gemeinhin als Tummelfeld für Sektierer, die glauben, diese oder jene Reform beherberge den Stein der Weisen. Auch wer von einer solchen Position weit entfernt ist, erkennt gravierende Defizite beim jetzigen Wahlverfahren. Das Thema steht seit einigen Jahren wieder auf der Tagesordnung. So sollte die vom Deutschen Bundestag eingesetzte „Kommission zur Reform des Bundeswahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit“ die Gretchenfrage lösen: Wie lässt sich der Bundestag verkleinern, ohne die Interessen der Parteien zu vernachlässigen? Das gilt gemeinhin als eine Art Quadratur des Kreises.

Am 17. März 2023 hat der Bundestag mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen heftige Widerstände der Oppositionsparteien ein neues Wahlgesetz verabschiedet. Danach ist die Zahl der Bundestagsmandate auf 630 begrenzt. Überhang- und folglich Ausgleichsmandate fallen nicht mehr an. Damit ist nicht mehr der Einzug jedes Wahlkreissiegers in den Bundestag garantiert. Von nun an entfällt die Grundmandatsklausel. Mitglieder einer Partei, die bundesweit weniger als fünf Prozent der Stimmen erreicht hat, ziehen selbst bei einem Sieg in ihrem Wahlkreis nicht in den Bundestag ein. Die Union und Die Linke kündigen Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht an.

Das neue Wahlgesetz überzeugt nicht. Gewiss, das absolut „beste“ Wahlsystem gibt es nicht. Ein überzeugendes Verfahren sollte drei Kriterien erfüllen. Erstens: Das Proportionalprinzip muss gewährleistet bleiben. Zweitens: Der Bundestag darf nicht mehr als die gesetzliche Anzahl von 598 Abgeordneten umfassen. Drittens: Jede Person, die „ihren“ Wahlkreis gewonnen hat, muss in den Bundestag einziehen, und zwar selbst dann, wenn die Partei des siegreichen Kandidaten an der Fünfprozenthürde scheitert. All dies ließe sich durch die massive Reduktion der Zahl der Wahlkreise auf 200 oder gar auf 150 erreichen. Der zu verschmerzende Nachteil dieses Vorschlages: Der Bundestag bestünde lediglich aus einem Drittel oder gar bloß aus einem Viertel direkt gewählter Abgeordneter. Dies ließe sich

jedoch verschmerzen, denn im Bundestag spielt es keine Rolle, ob jemand über den Wahlkreis oder über die Liste ins Parlament gelangt. Und was oft übersehen wird: Nicht nur die siegreichen, sondern auch die unterlegenen Bewerber kümmern sich um ihren Wahlkreis. Was ganz wichtig erscheint: Beim Wahlsystem, das für die Umrechnung der Stimmen in Mandate sorgt, ist Konsens zwischen Regierung und Opposition unerlässlich. Das war diesmal nicht der Fall.

Laut Koalitionsvertrag sind weitere Reformen geplant, eine paritätische Repräsentanz von Frauen und Männern im Parlament, die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre, die Verlängerung der Legislaturperiode auf fünf Jahre, die Bündelung von Terminen bei Bundestags- und Landtagswahlen sowie die Begrenzung der Amtszeit des Bundeskanzlers.¹ Im April 2023 empfahl die Wahlrechtskommission mit den Stimmen der Regierungsparteien und denen der Partei Die Linke folgende Reformen: Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre; gleichberechtigte Repräsentanz der Männer und Frauen im Parlament; Verlängerung der Legislaturperiode auf fünf Jahre. Verworfen wurde die Bündelung von Terminen bei Bundestags- und Landtagswahlen wie die Begrenzung der Amtszeit des Bundeskanzlers. Nur eine Reform kann damit umgesetzt werden. Unterstützt die Union auch die Verlängerung der Dauer der Legislaturperiode, wofür nach den einschlägigen Verlautbarungen vieles spricht, lehnt sie – wie die AfD – die Senkung des Wahlalters und die Geschlechterparität ab. Für beides bedarf es einer verfassungsändernden Mehrheit.

Auf der Agenda der Regierung fehlten Überlegungen zu zwei Bestimmungen, denen sich dieser Text annimmt: der Abschaffung des herkömmlichen Zweistimmensystems wie der Einführung einer Nebenstimme. Dabei rückt der letzte Punkt in den Vordergrund. Das mag nicht ganz logisch sein: Die Etablierung einer Nebenstimme ist nur beim Abschaffen des Zweistimmensystems plausibel, der Verzicht auf ein Zweistimmensystem hingegen ohne Nebenstimme gut vertretbar.²

Zuerst wird dargelegt, wieso die Fünfprozentklausel prinzipiell sinnvoll ist (Kapitel 2). Es folgen Hinweise auf unerwünschte Nebenwirkungen

-
- 1 Vgl. „Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP)“, Berlin 2021, S. 10.
 - 2 Während hier die Nebenstimme im Vordergrund steht, dominiert in einem früheren Aufsatz die Kritik am Zweistimmensystem. Vgl. *Eckhard Jesse*, „Plädoyer für ein Einstimmensystem bei der Bundestagswahl, ergänzt um eine Ersatzstimme“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 47 (2016), S. 893–903.

(Kapitel 3). Diese lassen sich durch eine Nebenstimme beheben (Kapitel 4). Eine kurze Analyse soll deren Vereinbarkeit mit Kriterien, die an ein demokratisches Wahlverfahren anzulegen sind, kritisch prüfen (Kapitel 5). Das herkömmliche Zweistimmensystem weist gravierende Defizite auf – die Rückkehr zum Einstimmensystem von 1949 erscheint geboten (Kapitel 6). Schließlich wird nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Nebenstimme gefragt (Kapitel 7) wie nach den mutmaßlichen Auswirkungen (Kapitel 8). Der Beitrag schließt mit einem Resümee (Kapitel 9), das die Kernaussagen untermauert: Die Nebenstimme ist rechtlich möglich und politisch sinnvoll.

2. Fünfprozentklausel: Verteidigung und Kritik

Die Fünfprozentklausel fand im Wahlgesetz des Bundes und in den Wahlgesetzen der Länder Aufnahme, wobei die Geschichte ihrer Einführung recht verschlungen ist.³ Sie ging auf die Ministerpräsidenten der Länder zurück, nicht auf den Parlamentarischen Rat, der mit knapper Mehrheit dagegen votiert hatte. Die alliierten Militärgouverneure akzeptierten das Votum der Ministerpräsidenten grundsätzlich, modifizierten dies jedoch insofern, als die Klausel nicht auf das gesamte Bundesgebiet Anwendung finden sollte, sondern auf das jeweilige Bundesland. An der Alternativklausel (der Gewinn eines Direktmandates befreite die Parteien davon, in einem Bundesland für die parlamentarische Repräsentanz fünf Prozent der Stimmen zu erreichen) hielten die Militärgouverneure fest. 1953, im zweiten Bundeswahlgesetz, wurde diese auf das Bundesgebiet (wie auch die Fünfprozentklausel) ausgedehnt. Die Annahme, das sei eine Verschärfung, ist lediglich zum Teil richtig. Eine ausgesprochene Hochburgenpartei ist zwar benachteiligt, aber eine politische Kraft wie die FDP mit bundesweit mehr als fünf Prozent profitierte davon, da die Stimmen in den Ländern, in denen sie keine fünf Prozent der Stimmen erlangt, berücksichtigt werden. Diese Reform war einleuchtend, denn eine Klausel hat nur Sinn, wenn sie sich auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt. Das dritte Bundeswahlgesetz von 1956 verschärfte die Alternativklausel auf den Gewinn von drei Direktmandaten.

3 Vgl. Eckhard Jesse, „Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform. Eine Analyse der Wahlsystemdiskussion und der Wahlrechtsänderungen in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1983“, Düsseldorf 1985, S. 221–234.

Die Fünfprozenthürde dient dazu, stabile Mehrheiten für die Regierungsbildung zu ermöglichen – kleine Parteien sollen nicht das Zünglein an der Waage bei der Regierungsbildung sein.⁴ Dadurch fallen die Stimmen der Wähler für Parteien, die keine fünf Prozent erreicht haben, unter den Tisch. Diese Vorkehrung, die auch in den Bundesländern gilt, hat sich prinzipiell bewährt.

Einerseits verhinderte sie den Einzug von Splitterparteien in den Bundestag, andererseits schottete sie keineswegs ein „Machtkartell“ der Etablierten ab. So gelang es den Grünen in den achtziger und der aus der SED hervorgegangenen Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS)⁵ in den neunziger Jahren, die Hürde zu überwinden, ferner der Alternative für Deutschland (AfD) 2017 und 2021.

Die Fünfprozentklausel ist ein Kompromiss⁶ zwischen den beiden Kriterien „Bildung regierungsfähiger Mehrheiten“ und „Repräsentation der politischen Richtungen“, die in einem unaufhebbaren Spannungsverhältnis zueinander stehen – sinnvoll ist sie vor allem deshalb, weil sie alle Parteien mit über fünf Prozent proportional zu ihren Ergebnissen begünstigt und nicht unberechenbare Zufälligkeiten provoziert, wie dies für das Anfallen von Überhangmandaten gilt. Waren 1949 noch zehn Parteien im Parlament vertreten, schwand deren Zahl in den Folgejahren: 1953 auf fünf (seinerzeit war dem Gesamtdeutschen Block/Block der Heimatvertriebenen der Einzug in den Bundestag gelungen), 1957 auf vier. Zwischen 1961 und 1983 gehörten – nach dem Ausscheiden der Deutschen Partei – nur drei Fraktionen dem Bundestag an. Die Sperrklausel hat diese Entwicklung nicht hervorgerufen, wohl aber begünstigt.

4 Vgl. für Einzelheiten *Eckhard Jesse*, „Die Fünfprozentklausel aus politikwissenschaftlicher Sicht: Geschichte, Wirkung, Kritik, Reformen“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 54 (2023), S. 105–123. Aus diesem Text sind einige Überlegungen übernommen worden.

5 1990 gelang dies durch die für den Ost- und den Westteil gesondert geltende Sperrklausel, 1994 durch den Gewinn von vier Direktmandaten und 1998 durch einen Stimmenanteil von 5,1 Prozent.

6 Das Urteil muss anders ausfallen für Kommunal- und Europawahlen, da hier die Parlamente nicht die Exekutive wählen. Insofern waren die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts stimmig, Sperrklauseln für diese Parlamente abzuschaffen. Vgl. dazu *Jesse* (Anm. 4), insbes. S. 120–122.

Immer wieder ist prinzipielle Kritik an der Klausel geübt worden.⁷ Sie sei undemokratisch, weil sie kleine politische Strömungen benachteilige und etablierte Kräfte begünstige. Manche Kritiker fordern daher eine Senkung der Höhe der Sperrhürde.⁸ Niemand jedoch plädiert für deren Anhebung. Im Grunde ist dies nicht konsequent, da zugleich die relative Mehrheitswahl als legitime Alternative gilt. Und besonders paradox mutet es an, dass gerade manche Anhänger der Mehrheitswahl Sperrklauseln verwerfen, wie das für Dolf Sternberger zutrifft. Sie seien „mit dem Grundsatz der unbedingten Zahlengerechtigkeit des Verhältniswahlsystems schlechterdings nicht zu vereinbaren. Die Sperrklauseln fungieren in der Gesetzgebung ungefähr nach dem Motto: Die Kleinen hängt man, die Großen lässt man laufen.“⁹

Wenn ein leidenschaftlicher Anhänger der Mehrheitswahl wie Sternberger von „systemwidrigen Klauseln“¹⁰ sprach, dann deshalb, weil er strikt zwischen der Verhältnis- und der Mehrheitswahl unterscheidet, ohne dabei die fließenden Grenzen zwischen ihnen zu berücksichtigen. Eine künstliche Hürde wie bei der Verhältniswahl provoziert mehr Kritik als eine natürliche, obwohl diese viel rigider ausfallen mag. Das ist Ausdruck von Wahlrechtsdogmatismus.¹¹ Wahlsysteme müssen nämlich nach denselben Maßstäben bewertet werden.¹²

Auch wer die Fünfprozentklausel als berechtigt ansieht, muss jedoch die mit ihr verbundenen Kautelen nicht akzeptieren. Der Begriff der „unkom-

7 Vgl. zur Diskussion Ulrich Wenner, „Sperrklauseln im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland“, Frankfurt a. M. 1986; Ernst Becht, „Die 5 %-Klausel im Wahlrecht. Garant für ein funktionierendes parlamentarisches Regierungssystem?“, Stuttgart 1990.

8 Vgl. etwa Thomas Krumm, „Wie wirksam sperren Sperrklauseln? Die Auswirkung von Prozenzhürden auf die Parteienzahl im Bundestag und im internationalen Vergleich“, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 23 (2013), S. 393–424.

9 So Dolf Sternberger, „Die große Wahlreform. Zeugnisse einer Bemühung“, Köln/Op-laden 1964, S. 143.

10 Ebenda, S. 144.

11 Diese Kritik gilt ebenso für Hans Herbert von Arnim, „Volksparteien ohne Volk. Das Versagen der Politik“, München 2009, S. 158–164, S. 301.

12 Vgl. Jesse (Anm. 3), S. 144–158; Christofer Lenz, „Die Wahlrechtsgleichheit und das Bundesverfassungsgericht“, in: Archiv des öffentlichen Rechts 121 (1996), S. 337–358; Björn Benken, „Integrative Wahlsysteme. Ersatzstimme, Dualwahl, Integrierte Stichwahl: Verfassungsrechtlich Herausforderung und politische Chance“, Baden-Baden 2022, S. 83–88.

pensierten Sperrklausel“¹³ für das hiesige Wahlverfahren trifft daher nicht den Sachverhalt. Nicht die Fünfprozentklausel als Ganzes verdient es, abgeschafft zu werden, wohl aber die Grundmandatsklausel und die Klausel zur Privilegierung nationaler Minderheiten. Denn beide Bestimmungen unterlaufen den Zweck der Klausel, die der Parteienzersplitterung im Parlament entgegenwirken will.

Zur Grundmandatsklausel: Wer drei Direktmandate erreicht, zieht, wie erwähnt, in den Bundestag ein, auch ohne den Mindestanteil von fünf Prozent. Das entbehrt der Logik. Schließlich ist eine Partei mit 4,4 Prozent und vier Direktmandaten (wie die PDS 1994) keineswegs „repräsentationswürdiger“ als eine Partei mit 4,8 Prozent und ohne Direktmandate (wie die FDP 2013). Man kann nicht erst eine bundesweite Fünfprozenthürde aus funktionalen Gründen vorsehen und dann eine Regelung in Betracht ziehen, die diese Klausel auszuhebeln vermag. Hochburgenparteien können unter den Bedingungen einer Verhältniswahl nicht „repräsentationswürdiger“ sein als Parteien mit „verstreuter“ Wählerschaft. Zudem: Die drei Direktmandate müssen nicht in einem zusammenhängenden Wahlgebiet gewonnen werden. Diese Bestimmung ist ersatzlos zu streichen. Allerdings müssen die von den Kandidaten dieser Parteien gewonnenen Direktmandate erhalten bleiben.

Zur Privilegierung von Parteien nationaler Minderheiten: Diese sind von der Fünfprozentklausel ausgenommen. Der Südschleswigsche Wählerverband (SSW), die Partei der Dänen und der Nordfriesen, hat bei der Bundestagswahl 2021 mit einem Stimmenanteil von 0,1 Prozent (!) ein Mandat errungen, weil für Parteien nationaler Minderheiten, die in angestammten Siedlungsgebieten leben, die Fünfprozentklausel seit 1953 nicht mehr gilt.¹⁴ 1949 gelangte der SSW mit einem Mandat in den Bundestag, hatte er doch die Sperrklausel dank eines Anteils von 5,4 Prozent knapp überwunden. Seinerzeit war diese, wie erwähnt, auf ein Land bezogen, nicht auf den Bund. Eine solche – schwerlich zu rechtfertigende – Privilegierung ist aus dem Wahlgesetz zu streichen. Für ein Bundesparlament, bei dem ohnehin nur Kandidaten deutscher Staatsangehörigkeit wählbar sind,

13 So aber Björn Benken, „Die Ersatzstimme – ein Instrument, dessen Zeit gekommen ist?“, in: Tobias Mörschel (Hrsg.), *Wahlen und Demokratie. Reformoptionen des deutschen Wahlrechts*, Baden-Baden 2016, S. 165–180.

14 Vgl. Wilhelm Knelangen/ Sandra Brunsbach, „Der Südschleswigsche Wählerverband (SSW) ist wieder im Bundestag vertreten“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 53 (2022), S. 847–866.

passt eine derartige Ausnahmeregel nicht. Gewiss, Minderheitenschutz ist unerlässlich, aber dieses Sonderrecht führt zu einer Vorzugsbehandlung.¹⁵ Schließlich wählen die Bundesbürger ihre Vertretung, die die gesamte Bürgerschaft repräsentiert. Es fehlen völkerrechtliche Bestimmungen für eine derartige Privilegierung. Was das Bundesverfassungsgericht behauptet, eine anerkannte Minderheitenpartei sei für das gesamte Wahlgebiet „politisch bedeutsam“¹⁶, ist schwerlich nachvollziehbar.

3. Nebenwirkungen der Fünfprozentklausel

Obwohl die Fünfprozentklausel positive Wirkungen entfaltet hat und ihre Existenz prinzipiell einleuchtet, fällt eine Reihe problematischer Nebenwirkungen auf. Die wichtigsten drei seien genannt: Bürger, die für kleine Parteien votieren, haben keinen Einfluss auf das Wahlergebnis; die Erstpräferenz der Wähler kommt aufgrund taktischer Gegebenheiten nicht immer zur Geltung; die Mandatsvergabe kann verzerrt werden.

Erstens: Gegenwärtig nehmen Wähler, die für eine an der Fünfprozenthürde gescheiterte Partei votiert haben, auf die Zusammensetzung des Parlaments keinerlei Einfluss. Die „verlorenen“ Stimmen kommen den ins Parlament gewählten Parteien entsprechend ihrer Größe zugute. Dieser Missstand fördert Verdruss. So entfielen bei der Bundestagswahl 2013 15,7 Prozent der Stimmen auf Parteien unterhalb der Fünfprozent-Grenze. Das ist der Extremwert im Bund. Den Rekord bei einer Landtagswahl nimmt das Saarland ein: 2022 blieben 22,3 Prozent der Stimmen unverwertet, in Hamburg 1997 19,2 Prozent.

Zweitens: Manch einer wählt jetzt eine kleine Partei deshalb nicht, weil er fürchtet, sein Votum ginge verloren („Papierkorbstimme“), oder er bleibt aus Resignation gleich zu Hause. Der umgekehrte Fall der „Leihstimmen“ (Wahl einer kleinen Partei, damit sie über die Fünfprozenthürde gelangt) ist ebenso gegeben, um eine Koalition zu schmieden.¹⁷ Für die Wählerschaft besteht mit Blick auf Parteien, die nach Umfragen bei etwa fünf Prozent

15 Vgl. Jesse (Anm. 4), inbes. S. 114–117.

16 BVerfGE 2 BvC 2/56, Rdnr. 34.

17 Man denke an die Landtagswahl in Niedersachsen im Januar 2013, als die FDP, der ein mögliches Scheitern an der Fünfprozentklausel vorausgesagt wurde, mit 9,9 Prozent extrem gut abschnitt. Bei großen Teilen der CDU entstand der (fälschliche) Eindruck, ein schwarz-gelbes Bündnis sei dadurch verspielt worden. Dieses Ergebnis schreckte bei der Bundestagswahl 2013 manche Wähler aus dem konservativ-liberalen Milieu ab, für die FDP zu votieren.

liegen, eine große Unsicherheit. Der Stimmbürger votiert unter Umständen nicht für seine Erstpräferenz. Möglicherweise hat dieser Umstand der FDP 1983 den Einzug in den Bundestag ermöglicht und ihn 2013 verhindert. Im ersten Fall wollten „bürgerliche“ Wähler die Liberalen nach ihrem Schwenk zur Union stärken, im zweiten Fall wegen der Streitigkeiten mit ihrem Koalitionspartner von der Union „abstrafen“.

Drittens: Das jetzige Wahlverfahren begünstigt Verzerrungen des Wählerwillens. Ein aussagekräftiges Beispiel: Bei der Bundestagswahl 2013 scheiterten mit der FDP (4,8 Prozent) und der AfD (4,7 Prozent) zwei nicht-linke Parteien knapp an der Fünfprozenthürde. So mutierte eine klare linke Stimmenminderheit zu einer knappen linken Mandatsmehrheit. Diese blieb freilich ungenutzt, da SPD und Grüne nicht bereit waren, mit der Partei Die Linke eine Regierung zu bilden.

Diese gravierenden Defizite erwähnt auch manch ein Kritiker, dem die Notwendigkeit einer Klausel prinzipiell nicht einleuchtet, um diese generell in Zweifel zu ziehen. Aber muss man das Kind mit dem Bade ausschütten? Gibt es eine Möglichkeit, welche die Vorteile der Fünfprozenthürde wahrt und die zugleich ihre Nachteile beseitigt? Es gibt sie!

4. Reformvorschlag

Jeder Wähler erhält neben der „Hauptstimme“ eine – die Terminologie ist höchst unterschiedlich – Neben-, Ersatz-, Hilfs-, Zusatz-, Ergänzungs-, Reserve-, Eventual- bzw. Alternativstimme, eine Art zweite Präferenz. Diese kommt dann zur Geltung, wenn das Erstvotum einer Partei unterhalb der Schwelle von fünf Prozent liegt.¹⁸ Sie gelangt zwar nicht in das Parlament, aber deren Wähler sind durch die Nebenstimme, abgegeben für die Partei der zweiten Präferenz, von der politischen Willensbildung keineswegs ausgeschlossen. Die drei genannten Defizite wären dann flugs beseitigt, ohne dass neue schädliche Nebenwirkungen aufträten, jedenfalls keine gravierenden.

Erstens: Der Wähler vermag ohne Risiko für die Partei zu votieren, die ihm am sympathischsten erscheint. Die Stimmen der Wähler für Parteien, die an der Fünfprozenthürde scheitern, bleiben nicht unberücksichtigt,

18 Zum ersten Mal präsentiert wurde nach Kenntnis des Autors dieser Reformvorschlag von *Werner Speckmann*, „5 %-Klausel und subsidiäre Wahl“, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 3 (1970), S. 198. Der Verfasser hat 1985 das System mit der Nebenstimme ausführlich begründet und sich dafür stark gemacht. Vgl. *Jesse* (Anm. 3), S. 254–260.

kommt doch die Zweitpräferenz zur Geltung. Da der Wahlakt diejenige Form der politischen Partizipation darstellt, die die Bürger am meisten nutzen, ist dies im Sinne angemessener Repräsentation sinnvoll.

Zweitens: Der Wähler kann ohne taktisch-strategische Überlegungen bei „seiner“ Partei ein Kreuz machen. Er muss keine Angst haben, für den Papierkorb zu stimmen. Die abschreckende Wirkung der Klausel für die „Kleinen“ entfiele. Und umgekehrt würden „Leihstimmen“ weitgehend der Vergangenheit angehören. Ein gewisser Unterschied: „Papierkorbstimmen“ entfallen ganz¹⁹, „Leihstimmen“ nicht immer, da manche Wähler sich aus taktischen Gründen ein Regulativ zu ihrer eigentlich präferierten Partei möglicherweise wünschten oder diese Kraft als Juniorpartner gewünscht ist.

Drittens: Eine Verfälschung des Wählerwillens unterbleibt, da prinzipiell jede Stimme verwertet wird – eine Stimmenminderheit kann schwerlich zu einer Mandatsmehrheit mutieren. Wer bloß für die eigene Partei zu votieren gedenkt, muss von der Ersatzstimme keinen Gebrauch machen. Unter den Bedingungen der Existenz einer Nebenstimme wäre 2013 entweder eine schwarz-gelbe Koalition oder eine Alleinregierung der Union zustande gekommen, jedenfalls kein schwarz-rotes Bündnis.

Zugegeben: Wer nicht nur die Haupt-, sondern auch die Nebenstimme einer Partei gibt, die an der Fünfprozenthürde scheitert, bliebe weiterhin einflusslos. Dritt- und Viertpräferenzen würden das Wahlverfahren kompliziert machen. Das gilt erst recht für den Vorschlag des mehrstufigen Verfahrens: Die Nebenstimmen der Wähler, die für eine an der Fünfprozentklausel gescheiterte Partei votiert haben, dürfen mithin nicht berücksichtigt werden.²⁰ Ansonsten könnten Parteien, die knapp die Hürde von fünf Prozent verfehlt haben, auf diese Weise in den Bundestag gelangen.

Nicht jedes Argument für die Nebenstimme ist überzeugend. Wer sie u. a. damit begründet, der Wähler könne so seine „Präferenz für bestimmte Regierungsbündnisse“²¹ zum Ausdruck bringen, verkennt schlicht, dass dies nicht möglich ist. Aus den Nebenstimmen der Wähler von Parteien, die

19 Es sei denn, die Ersatzstimme wird ebenfalls für eine Partei abgegeben, die unterhalb der Marge von fünf Prozent der Stimmen bleibt.

20 Anderer Ansicht *Philipp Barlet*, „Verfassungskonformität des Bundestagswahlrechts trotz Nichteinführung der Eventualstimme? Entscheidungsbesprechung zum BVerfG-Beschluss 2 BvC 46/14 vom 19.9.2017“, in: *Zeitschrift für das Juristische Studium* 11 (2018), S. 179; in überarbeiteter Form abgedruckt in diesem Band.

21 So *Frank Decker*, „Ist die Fünf-Prozent-Sperrklausel noch zeitgemäß? Verfassungsrechtliche und -politische Argumente für die Einführung einer Ersatzstimme bei

unter 5 Prozent geblieben sind, lässt sich keine derartige Schlussfolgerung ziehen. Die Wähler der Union und der SPD sähen sich ohnehin nicht genötigt, von einer Nebenstimme Gebrauch zu machen. Und der Hinweis darauf, größere Parteien würden bei der Existenz einer Nebenstimme stärker um die Stimmen kleiner Parteien werben²², trägt gerade nicht zur intendierten Integration bei, ganz unabhängig davon, dass dies wohl nicht geschähe. Wer im Bestreben, für die Nebenstimme zu werben, deren Positiva mit nicht stichhaltigen Argumenten überfrachtet, erweist dem eigenen Anliegen einen Bärenienst.

Was stimmt: Der Auszählvorgang für das Endergebnis erforderte mehr Zeit. Nachdem feststeht, welche Parteien in das Parlament gelangen, müssten die Nebenstimmen derjenigen Wähler ausgezählt werden, die für Parteien mit einem Anteil von unter fünf Prozent votiert haben. Gewichtiger dürfte der folgende Einwand sein: Wer vermehrt Nebenstimmen, zumal von Wählern extremistischer Parteien, erhält, könnte in Verruf geraten, und eine politische Kraft, die viele Nebenstimmen auf sich vereinigt, müsste den Vorwurf hinnehmen, sie sei eine „Partei der zweiten Wahl“. Das gilt zumal dann, wenn diese aufgrund der Nebenstimmen zur stärksten Kraft avanciert.

Im Vergleich zu den schädlichen Nebenwirkungen der Fünfprozenthürde ohne Ersatzstimme sind dies freilich Petitesse. Der positive Effekt der Fünfprozentklausel (Schutz vor Zersplitterung im Parlament) bliebe gewährleistet, der negative verschwände (z. B. die fehlende Berücksichtigung von Stimmen).

5. Bewertungskriterien für die Nebenstimme

Wahlssysteme müssen bestimmten Kriterien Rechnung tragen. Diese können in einem gewissen Spannungsverhältnis zueinander stehen. Wer ein Kriterium verabsolutiert, setzt sich der Gefahr aus, dass ein anderes nicht angemessen zur Geltung kommt. Die Forschung hat ähnliche Kriterienkataloge entwickelt.²³

Landtags- und Bundestagswahlen“, in: Zeitschrift für Parlamentswahlen 47 (2016), S. 464.

22 Vgl. Benken (Anm. 12), S. 55.

23 Vgl. etwa Dieter Nohlen, „Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlssysteme“, 6. Aufl., Opladen 2009, S. 166–173; Jesse (Anm. 3), S. 45–50; Peggy

Verständlichkeit und Einfachheit: Die Ersatzstimme dürfte für den Wähler einfach zu begreifen sein. Missverständnisse sind weithin ausgeschlossen. Es würde wohl kaum einen Wähler geben, der eine „Hauptstimme“ als „Ersatzstimme“ ansieht und diese als jene. Wer keine Ersatzstimme abgibt, macht sein Votum nicht ungültig. Anders ist das bei demjenigen, der eine Partei nur bei der Ersatzstimme ankreuzt. Ob dies dann Absicht ist oder Unvermögen, mag schwer entscheidbar sein. Die Zahl aus Versehen ungültig abgegebener Stimmen dürfte auf Dauer niedriger ausfallen als bei dem jetzigen Zweistimmensystem.

Sinnvolle Zuordnung von Stimmen- und Mandatsanteil: Das Urteil fällt positiver aus als bei dem gegenwärtigen Verfahren. Bisher werden die nicht verwerteten Stimmen einfach den ins Parlament eingezogenen Parteien ihrem Anteil gemäß verteilt. Nun aber zählt das Votum derjenigen Wähler von Parteien, die an der Fünfprozenthürde gescheitert sind – immer vorausgesetzt, sie machen von der Nebenstimme Gebrauch.

Repräsentation der politischen Richtungen: Durch die Ersatzstimme erhält selbst der Wähler einer kleinen Partei die Möglichkeit, Einfluss auf die Zusammensetzung des Bundestages zu nehmen. So repräsentiert diese die Wählerschaft besser, da der Wählerwille unverzerrt zur Geltung kommt. Der Verdruss von Bürgern, bei Wahlen politisch ohnmächtig zu sein, kann sich somit nicht auf das Wahlsystem stützen.

Bildung einer regierungsfähigen Mehrheit: Die Unterschiede zum jetzigen Wahlverfahren sind gering. Auf der einen Seite dürfte die Konzentrationswirkung etwas geringer ausfallen als momentan, auf der anderen Seite besteht weniger die Gefahr, dass eine von den Bürgern nicht gewünschte Regierung zustande kommt. Allerdings hat die Nebenstimme keinerlei Einfluss auf Koalitionsabsichten der Parteien. Dieses Defizit kann nicht beseitigt werden.²⁴

Traditionelle Verankerung: Die Dauer eines Wahlsystems vermag für Legitimität zu sorgen. Das System der Nebenstimme (es sind faktisch zwei Wahlgänge in einem) hat in Deutschland keinerlei Wurzeln. Insofern wäre es ein Novum – weltweit.²⁵ Wer eine Reform vorschlägt, trägt die Beweis-

Matauschek, „Wahlsystemreform in Deutschland. Plädoyer für ein Prämienwahlsystem mit Koalitionsbonus“, Baden-Baden 2021, S. 75–86.

24 Zur Frage, wie dieses Defizit beseitigt werden kann, nämlich durch Festlegung der Parteien auf eine Koalitionspräferenz vor der Wahl, vgl. Matauschek (Anm. 23), insbes. S. 431–448.

25 Vgl. Benken (Anm. 13), S. 170.

last. Das Urteil fällt eindeutig aus: Das Neue ist in diesem Fall offenkundig überzeugender als das Alte.

Ein unaufhebbares Spannungsverhältnis zwischen den genannten Kriterien existiert in diesem Fall nicht. Insgesamt erfüllt die Etablierung einer Nebenstimme die Bewertungskriterien besser als das jetzige Wahlverfahren. Allerdings ist deren Einführung nur sinnvoll vor dem Hintergrund der Abschaffung des Zweistimmensystems. Ansonsten hätte der Wähler gleich vier Möglichkeiten für seine Stimmabgabe: Erststimme, Zweitstimme, Ersatzstimme für die Erst-, Ersatzstimme für die Zweitstimme. Damit wäre der Stimmbürger wohl überfordert.

6. Abschaffung des herkömmlichen Zweistimmensystems

Das 1953 eingeführte Zweistimmensystem hat sich wahrlich nicht bewährt.²⁶ Vielen Wählern ist der Sinn der beiden Stimmen nicht bekannt, glauben sie doch häufig, Stimmensplitting laufe auf einen Kompromiss hinaus.²⁷ Seinerzeit spielten zwei Hauptgründe eine Rolle: ein zu rechtfertigender und ein nicht zu rechtfertigender. Zum einen sollte das personelle Element gestärkt, zum anderen konnten Wahlkreisabsprachen ermöglicht werden, durch den Verzicht vor allem der Union auf einige Wahlkreiskandidaten.

Diese unter demokratiethoretischen Gesichtspunkten wenig lautere Absicht ließ sich umsetzen (das Zweistimmensystem hat Manipulationen mit hin begünstigt), die andere hingegen nicht. Wenn das Erststimmenvotum der Bürger von ihrem Zweitstimmenvotum abwich, hing das fast nie vom jeweiligen Wahlkreisbewerber ab, der in der Regel den Wählern mehrheitlich ohnehin unbekannt ist.²⁸ Die Zweitstimme zieht die Erststimme nach sich, wobei es wenige Ausnahmen gibt – die drei wohl bekanntesten sind

26 Vgl. *Martin Morlok*, „Das Verhältnis von Erst- und Zweitstimme aus juristischer Sicht“, *Eckhard Jesse*, „Das Zweistimmensystem in der Bundesrepublik Deutschland. Funktionsweise, Kritik, Alternative“, jeweils in: *Torsten Oppelland* (Hrsg.), „Das deutsche Wahlrecht im Spannungsfeld von demokratischer Legitimität und politischer Funktionalität“, Berlin 2015, S. 91–103, S. 105–123.

27 Vgl. etwa *Rüdiger Schmitt-Beck*, „Denn sie wissen nicht, was sie tun ... Zum Verständnis des Verfahrens der Bundestagswahl bei westdeutschen und ostdeutschen Wählern“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 24 (1993), S. 393–415.

28 Vgl. *Niels Dehmel*, „Wege aus dem Wahlrechtsdilemma. Eine comparative Analyse ausgewählter Reformen für das deutsche Wahlsystem“, Baden-Baden 2020, S. 415–439.

Wolfgang Bosbach, Hans-Christian Ströbele und Gregor Gysi, die aufgrund ihrer Popularität im Wahlkreis deutlich besser abschnitten als ihre Parteien. Am augenfälligsten ist dies bei Gregor Gysi, wie die folgenden Vergleiche zwischen den Erst- und Zweitstimmen belegen: 1990 31,7 zu 27,3 Prozent, 1994 48,9 zu 37,7 Prozent, 1998 46,7 zu 32,6 Prozent, 2005 40,4 zu 28,3 Prozent, 2009 44,8 zu 33,7 Prozent, 2013 42,2 zu 29,5 Prozent, 2017 39,9 zu 25,1 Prozent, 2021 35,4 zu 16,0 Prozent.²⁹

Das nahezu von Wahl zu Wahl gestiegene Stimmensplitting (1957: 6,4 Prozent; 2009: 26,4 Prozent; 2013: 23,0 Prozent; 2017: 27,3 Prozent; 2021: 24,9 Prozent) basiert(e) vielmehr vor allem darauf, dass Wähler kleinerer Parteien dem Kandidaten einer großen Partei, der sie nahe stehen, ihre Stimme gegeben haben, damit er das Direktmandat gewinnt. Tatsächlich zieht jedoch der unterlegene Bewerber der anderen großen Partei in vielen Fällen über die Landesliste in den Bundestag ein. Insofern verfehlt das Zweitstimmensystem weithin seine Wirkung. Es ist weder transparent noch partizipativ.

Die Rückkehr zum Einstimmensystem von 1949³⁰ könnte die genannten Defizite des jetzigen Modus vermeiden. Die Stimme des Wählers käme nicht nur dem Kandidaten zugute. Votierte ein kleiner Teil der Wähler, der an sich die Partei A favorisiert, für den Kandidaten der Partei B, profitierte diese davon. Insofern schlägt hier, wiewohl in geringem Ausmaß, der personelle Faktor durch, anders als beim Zweistimmensystem. Parteien sähen sich bemüßigt, möglichst zahlreiche „Sympathieträger“ aufzustellen, die selbst bei Anhängern anderer Parteien „ankommen“. Allerdings kann das Einstimmensystem die Entstehung von Überhangmandaten nicht vermeiden, wohl aber deren Zahl etwas verringern (wegen der Diskrepanz zwischen Erst- und Zweitstimmen bei der größten Partei). Wiewohl die Nachteile des Zweistimmensystems durch die Einführung von Ausgleichsmandaten etwas geringer geworden sind, ändert dies nichts an dem folgenden Befund: Es gehört abgeschafft, unabhängig von der Einführung einer Nebenstimme.

29 Die Daten sind den amtlichen Wahlstatistiken entnommen. Wäre Gregor Gysi bei der Bundestagswahl 2002 angetreten und, womit zu rechnen ist, in seinem Wahlkreis erfolgreich gewesen, hätte die PDS mit diesem dritten Direktmandat trotz des Stimmenanteils von 4,0 Prozent die Fünfprozenthürde übersprungen. Die Konsequenz: fehlende Mehrheit für Rot-Grün im Bund!

30 Dies wird in der Wissenschaft zunehmend gefordert. Vgl. etwa Frank Decker, „Schafft das Zweistimmensystem ab!“, in: Berliner Republik 13 (2012), H. 5, S. 6 f.

7. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Lange war die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Nebenstimme nicht geprüft worden. Das Bundesverfassungsgericht hat 2017 eine Entscheidung zu einer Wahlprüfungsbeschwerde Hans Herbert von Arnims vom 27. August 2014 getroffen.³¹ Für diesen verstieß die Fünfprozenthürde ohne Eventualstimme gegen die Chancengleichheit der Parteien. Arnim stellte auf die bei der Bundestagswahl 2013 unverwertet gebliebenen 15,7 Prozent der Zweitstimmen ab. Das Gericht verwarf die Beschwerde. Die Einführung der Ersatzstimme sei nicht nur nicht geboten, sondern auch verfassungsrechtlich bedenklich.

Die Einführung einer Eventualstimme würde „die Komplexität der Wahl erhöhen, so dass eine Zunahme von Wahlenthaltungen und ungültigen Stimmen nicht ausgeschlossen erscheint. Vor allem aber wäre die Eröffnung der Möglichkeit einer Eventualstimme ebenfalls in relevantem Umfang mit Eingriffen in den Grundsatz der Wahlgleichheit, möglicherweise auch der Unmittelbarkeit der Wahl verbunden. Dies gilt hinsichtlich der Erfolgswertgleichheit, falls sowohl die Haupt- als auch die Eventualstimme an Parteien vergeben werden, die jeweils die Sperrklausel nicht überwinden. Daneben erscheint die Eröffnung der Möglichkeit einer Eventualstimme aber auch mit Blick auf die Zählwertgleichheit nicht unproblematisch: Während die Stimmen derjenigen, die eine Partei wählen, die die Sperrklausel überwindet, einmal gezählt werden, ist dies bei Stimmen, mit denen in erster Priorität eine Partei gewählt wird, die an der Sperrklausel scheitert, nicht der Fall. Vielmehr wären sowohl die Haupt- als auch die Eventualstimme gültig.“³² Im ersten Fall gelte das für die Parteienfinanzierung, im zweiten für das Wahlergebnis.

Die Argumentation in diesen Schlüsselsätzen ist nicht überzeugend.³³ So wohnt der Aussage zu möglichen Zunahmen an Wahlenthaltungen und ungültigen Stimmen ein hohes Maß an spekulativer Mutmaßung inne, allein schon sprachlich („möglicherweise“; „nicht ausgeschlossen erscheint“). Weder das gleiche noch das unmittelbare Wahlrecht wird verletzt. Die Erfolgswertgleichheit wäre in der Tat nicht gegeben, käme weder die Haupt- noch die Nebenstimme zum Zuge. Doch jetzt fällt die Stimme für eine Partei generell unter den Tisch, sofern diese keine fünf Prozent erhält. Die

31 Vgl. BVerfGE 2 BvC 46/14 v. 19. September 2017.

32 BVerfGE 2 BvC 46/14, Rdnr. 81.

33 Vgl. auch *Barlet* (Anm. 20), S. 179–188.

Reform hingegen erhöht die Erfolgswertgleichheit durch die Einbeziehung von mehr gültigen Stimmen. Und der Hinweis mit Blick auf die als problematisch angesehene Zählwertgleichheit trifft nicht zu: Tatsächlich haben alle Wähler zwei Stimmen, wobei allerdings nur eine Stimme zählt, in dem einem Fall die Haupt-, in dem anderen Fall die Nebenstimme. Wenn bei der Parteienfinanzierung die Hauptstimme und beim Wahlergebnis die Nebenstimme zugrunde gelegt wird, liegt keine Verdopplung des Zählwertes vor.

Es kann nicht die Rede davon sein, die Nebenstimme sei verfassungsrechtlich bedenklich. Allerdings besteht keine verfassungsrechtliche Pflicht zur Einführung einer Nebenstimme. Dadurch würde der Ermessensspielraum des Gesetzgebers durch das Gericht unzulässig eingeschränkt. Hier schießen manche Anhänger einer Reform übers Ziel hinaus.³⁴ Das politisch Gewünschte muss nicht das rechtlich Zwingende sein. Die Einführung einer solchen Zusatzstimme ist weder geboten noch verboten. In dem folgenden Punkt ist dem Bundesverfassungsgericht zuzustimmen: „Es wäre [...] Sache des Gesetzgebers, die mit einem Eventualstimmrecht verbundenen Vor- und Nachteile gegeneinander abzuwägen und auf dieser Grundlage über dessen Einführung zu entscheiden.“³⁵

8. Auswirkungen

Wer die Effekte einer solchen Reform zu bewerten sucht, tappt weitgehend im Bereich des Hypothetischen. Wahrscheinlich bestätigten sich weder die Hoffnungen der einen Seite noch die Befürchtungen der anderen Seite. Der Ausgang der Kommunalwahlen seit 2008 und der Wahlen zum Europäischen Parlament von 2014 und 2019, die sogar ganz ohne Sperrklausel ausgekommen sind, legen dies nahe.³⁶ Weitgehende Kontinuität mit Blick auf die kleinen Parteien dominierte. Die Piratenpartei, die ÖDP und Volt Deutschland, die jeweils eine solche Nebenstimme befürworteten, würden von den Auswirkungen wohl enttäuscht sein.

34 Dies gilt etwa für *Hermann K. Heußner*, „Die 5 %-Sperrklausel: Nur mit Hilfsstimme! Zur Evaluation des Wahlrechts im Saarland und darüber hinaus, Teil 2, Einwände (Fortsetzung), Ergebnis“, in: *Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland* 8 (2014), S. 57.

35 BVerfGE 2 BvC 46/14, Rdnr.82.

36 Eine systematische Untersuchung unterbleibt an dieser Stelle.

Die Wahlbeteiligung dürfte allenfalls leicht ansteigen, weil möglicherweise Bürger daran teilnahmen, die bisher wegen der Aussichtslosigkeit „ihrer“ Partei der Wahl ferngeblieben sind. Ferner könnte die Zahl der ungültigen Stimmen zunächst ein wenig zunehmen. Kleine Parteien dürften geringfügig davon profitieren, bezogen auf die Hauptstimmen, vor allem dann, wenn es solche aus der politischen Mitte beträfe, aber eine Lahmlegung des parlamentarischen Betriebs steht keineswegs zu erwarten. Es ist ohnehin höchst unsicher, wie viele Wähler von Parteien, die an der Fünfprozenthürde scheitern, eine Nebenstimme abgäben. Mindestens 40 Prozent? Höchstens 80 Prozent? Mit zunehmender Zeitdauer mag sich eine Dynamik einstellen, die kleine Parteien begünstigt.

Eine – freilich nicht repräsentative – Online-Befragung, zeitigte den Effekt, dass die Kleinparteien etwas mehr Hauptstimmen gewinnen, weil deren Wähler wissen, durch die Möglichkeit der Nebenstimme komme das eigene Votum zur Geltung. Die Einbeziehung der Ersatzstimme führte dagegen zum Ergebnis, dass diese Parteien am Ende schlechter abschneiden würden als im bisherigen Wahlsystem, da manche ihrer Wähler nunmehr die Ersatzstimme einer größeren Partei gäben.³⁷ Dies liefe auf folgenden Befund hinaus: Unter dem Strich würden die „sonstigen“ Parteien, die an der Fünfprozenthürde scheitern, schlechter abschneiden, einige ihrer Wähler jedoch könnten ihre Stimme für eine andere Partei wirksam zur Geltung bringen.

Im Übrigen ist die Frage nach den Auswirkungen schon deshalb reichlich müßig, weil jegliche Praxisrelevanz fehlt. Leider greift die Politik eine solche Reform wohl nicht auf. Große Parteien haben daran kein Interesse. Sie profitieren überproportional stark von den Stimmen für Parteien mit einem Anteil von weniger als fünf Prozent. Die Aussichten, eine Ersatzstimme in das Wahlgesetz aufzunehmen, sind daher nicht sonderlich groß, selbst wenn manche Wissenschaftler mittlerweile eine solche Reform propagieren.³⁸ Die normative Kraft des Faktischen überlagert die faktische Kraft des Normativen.

37 Vgl. *Frederic Graeb/ Angelika Vetter*, „Ersatzstimme statt personalisierter Verhältniswahl: Mögliche Auswirkungen auf die Wahlen zum Deutschen Bundestag“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 49 (2018), S. 552–563.

38 Vgl. *Jan Köhler*, „Parteien im Wettbewerb. Zu den Wettbewerbschancen nicht-etablierter politischer Parteien im Rechtssystem der Bundesrepublik Deutschland“, Baden-Baden 2006; *Frank Decker*, „Wenn die Populisten kommen. Beiträge zum Zustand der Demokratie und des Parteiensystems“, Wiesbaden 2013; *Heußner* (Anm. 34).

Die Piratenpartei hatte im Saarland und in Schleswig-Holstein parlamentarische Initiativen zugunsten einer Nebenstimme gestartet. Sie sind im Sande verlaufen.³⁹ Es müsste schon bei mehreren Wahlen die Zahl der unverwerteten Stimmen extrem hoch sein – mit der misslichen Konsequenz, dass die Stimmenmehrheit eines politischen Lagers zu ihrer Mandatsminderheit mutierte. Dies könnte die Bereitschaft zu einem Reformschritt steigern.

9. Resümee

Die Einführung einer Nebenstimme wäre ein kleiner Beitrag zur Reform der Demokratie. Gerade das Wahlrecht ist diejenige Beteiligungsform, von der die Bürger am meisten Gebrauch machen. Zwar duldet die Vereinbarkeit mit verfassungsrechtlichen Vorgaben keinen Zweifel, aber die Hindernisse sind für eine realistische Möglichkeit zur Umsetzbarkeit zu stark. Die großen Parteien sind dafür nicht zu gewinnen, obwohl Nachteile für sie keineswegs ausgemacht sind, und die öffentliche Meinung wird diese Thematik nicht mit Verve vorantreiben. Selbst nach der saarländischen Landtagswahl 2022 – 22,3 Prozent der Stimmen blieben unverwertet – gelangte die Einführung einer Nebenstimme nicht auf die politische Agenda – leider. Dabei ist dieses Bundesland das einzige, das noch über ein Einstimmensystem verfügt, nachdem nunmehr Baden-Württemberg – seit 2022 – ein Zweistimmensystem hat. Gerade bei einem Einstimmensystem entfalten Nebenstimmen, wie eingangs erwähnt, positive Wirkungen.

Unabhängig von der Sinnhaftigkeit der Reform: Institutionelle Reformen sind nicht generell das Nonplusultra. Ihnen haftet oft etwas Mechanistisches an. Der Demokratietheoretiker Dolf Sternberger, einer der Gründungsväter der deutschen Politikwissenschaft, sprach bereits in den 1950er Jahren von der „lebenden Verfassung“.⁴⁰ Zu ihr gesellen sich Parteien wie Gewerkschaften und Unternehmerverbände. Die politische Form, zu der der institutionelle Rahmen gehört, beeinflusst Maßnahmen der Politik. Wenn institutionelle Regeln wegen offenkundiger Defizite allerdings keine Anerkennungswürdigkeit mehr erfahren, nimmt die ganze Demokratie

39 Der Verfasser teilt nicht die Aussage von *Björn Benken*, in Schleswig-Holstein habe die Einführung der Ersatzstimme „in der Luft“ gelegen. Vgl. *ders.* (Anm. 12), Fußnote 2.

40 Vgl. *Dolf Sternberger*, „Lebende Verfassung. Studien über Koalition und Opposition“, Meisenheim am Glan 1956.

Schaden. Soweit ist es mit der Fünfprozentklausel ohne Nebenstimme nicht.

Umgekehrt nutzen die besten institutionellen Regeln beim Fehlen gesellschaftlicher Akzeptanz nicht – jedenfalls bisher. Das gilt für die Sperrklausel mit Nebenstimme. Die hiesige Demokratie benötigt beides: stimmige institutionelle Reformen wie eine politische Kultur, die nicht polarisiert. Die Nebenstimme würde die politische Integration wenigstens in einem Teilbereich etwas stärken.⁴¹

41 Vgl. Benken (Anm. 12), S. 91.