

# DISKUSSION

## Plädoyer für ein Einstimmensystem bei der Bundestagswahl, ergänzt um eine Ersatzstimme

Eckhard Jesse

### 1. Einführung einer Ersatzstimme – Abschaffung des herkömmlichen Zweistimmensystems als Voraussetzung

Frank Decker hat jüngst für die Einführung einer Ersatzstimme mit vielen überzeugenden Argumenten plädiert.<sup>1</sup> In der Tat bewahrt eine solche Ersatzstimme die Vorteile (vor allem: Schutz vor Parteienzersplitterung) der Sperrklausel und beseitigt ihre Nachteile (vor allem: Existenz von „Papierkorbstimmen“). Alle Stimmen der Bürger kommen zur Geltung, taktisch-strategische Überlegungen entfallen, eine Verfälschung des Wählerwillens unterbleibt.

Nicht die Fünf-Prozent-Klausel verdient es, abgeschafft zu werden, wohl aber die Grundmandatsklausel. Diese Regelung leuchtet nicht ein. Schließlich ist eine Partei mit 4,4 Prozent und vier Direktmandaten (wie die PDS 1994) keineswegs „repräsentationswürdiger“ als eine mit 4,8 Prozent und ohne Direktmandate (wie die FDP 2013). Diese Ausnahme von der Ausnahme des Proportionalprinzips unterläuft die Wirkung der Fünf-Prozent-Hürde. Dass eine „künstliche“ Hürde mehr Kritik provoziert als eine „natürliche“ (etwa bei der relativen Mehrheitswahl), obwohl diese für kleinere Parteien deutlich restriktiver ausfällt, verrät Wahlrechtsdogmatismus.

Allerdings ist die Ersatzstimme nicht dafür geeignet, eine, so Decker, „Präferenz für bestimmte Regierungsbündnisse auszudrücken. Die Kombination von Haupt- und Nebenstimme wird ein kräftigeres (unverfälschteres) Koalitionssignal aussenden als die Kombination von Erst- und Zweitstimmen im heutigen System, die durch die verbreitete Unkenntnis der Bedeutung dieser Stimmen belastet ist. Diese hätte auch Rückwirkungen auf die Parteien, die sich zu ihren Koalitionsabsichten vor einer Wahl deutlicher bekennen müssten. Der Wähler wäre damit zugleich vor unerwarteten koalitionspolitischen Volten besser geschützt“<sup>2</sup>. Die Ersatzstimme kann diese Funktion schon deshalb nicht erfüllen, weil die meisten Unions- und SPD-Wähler, deren Parteien mit Sicherheit mehr als fünf Prozent erreichen, gar nicht die Notwendigkeit sähen, eine solche abzugeben. Bei den Wählern der vier anderen Parteien – AfD, Bündnis/Die Grünen, FDP, Die Linke – ließe sich aus der Ersatzstimme eine gewisse Tendenz herauslesen, wenngleich auch in diesem Fall längst nicht jeder Wähler von ihr Gebrauch machen dürfte, sei es, weil das Überspringen der Fünf-Prozent-Hürde als sicher gilt, sei es, weil manch einer nur für „seine“ Partei zu stimmen gedenkt.<sup>3</sup> Tatsächlich

1 Vgl. Frank Decker, Ist die Fünf-Prozent-Sperrklausel noch zeitgemäß? Verfassungsrechtliche und -politische Argumente für die Einführung einer Ersatzstimme bei Landtags- und Bundestagswahlen, in: ZParl, 47. Jg. (2016), H. 2, S. 460 – 471.

2 Ebenda, S. 464 f.

3 Das Wählerverhalten liefert beim Zweistimmensystem eindrucksvolle Koalitionssignale. Vgl. Franz Urban Pappi / Alexander Herzog / Ralf Schmitt, Koalitionssignale und die Kombination von

wirkt gerade dieser Punkt wie ein Pferdefuß: Eine Partei, die überproportional Ersatzstimmen von Wählern einer dezidiert rechtsextremistischen Partei wie der NPD erhielte, käme durch den „Beifall von der falschen Seite“ in Argumentationsnöte.

Unabhängig davon: *Decker* erwähnt zu Recht, allerdings bloß beiläufig, dass die Etablierung einer Ersatzstimme aus Gründen der Transparenz an die Zusammenlegung von Erst- und Zweitstimmen geknüpft sei, ohne die Vorteile des Einstimmensystems detailliert zu erörtern. Das geschieht in diesem Beitrag. Welche Schwächen hat das Zweistimmensystem, welche Stärken das Einstimmensystem? Der Verfasser hat seit Jahrzehnten für ein solches votiert<sup>4</sup>, stets im Zusammenhang mit der Alternativ-, Ersatz-, Eventual-, Hilfs- beziehungsweise Nebenstimme, um einige Termini für denselben Gegenstand zu benennen.

## 2. Entstehung des Zweistimmensystems

Beim 1953 eingeführten Zweistimmensystem gilt bekanntlich die erste Stimme für den Wahlkreisbewerber, die zweite für die Partei. Bei der Mandatsvergabe ist jedoch prinzipiell die Zweitstimme maßgebend. Durch dieses System – bei der ersten Bundestagswahl zählte die einzige Stimme für den Wahlkreiskandidaten wie für die Partei – kann der Wähler seine Erst- und Zweitstimme gesondert abgeben. Die Ursachen für die Reform waren vielfältiger Natur.<sup>5</sup> Parteipolitische Überlegungen spielten eine wesentliche Rolle. Aus dem „Füllhorn der Tüfteleien“<sup>6</sup> ging zunächst ein nach dem Innenminister *Robert Lehr* genannter Entwurf mit Haupt- und Nebenstimme hervor, der wegen seiner offenkundigen Begünstigung der Union und der mit ihr verbündeten Kräfte bald ad acta gelegt werden musste. Auch der Vorschlag des CDU-Wahlrechtsexperten *Hugo Scharnberg* – ähnlich maßgeschneidert: keine Anrechnung der mit den Erststimmen gewonnenen Mandate auf die mit den Zweitstimmen erzielten, wohl aber mit der Möglichkeit von Listenverbindungen – fiel im Wahlrechtsausschuss durch. Schließlich fand dort ein Entwurf des FDP-Abgeordneten *Alfred Onnen* eine Mehrheit von 15:12: das heutige Zweistimmensystem. Zwei Hauptmotive leiteten die Reform:

Erstens sollte der Bürger mit der Erststimme für eine Persönlichkeit seiner Wahl stimmen, ohne deswegen dessen Partei wählen zu müssen; und er sollte zugleich die Möglichkeit haben, für „seine“ Partei zu votieren, ohne dass er den (ihm vielleicht unliebsamen)

Erst- und Zweitstimme bei den Bundestagswahlen 1965 bis 2005, in: ZParl, 37. Jg. (2006), H. 3, S. 493 – 513.

4 Zuerst *Eckhard Jesse*, Die Ausgestaltung des Bundestagswahlrechts seit 1949. Änderungen – Diskussionen- Reformprobleme, in: Das Parlament vom 27. September/4. Oktober 1980, S. 14; zuletzt *ders.*, Aktuelle Reformvorschläge zum Wahlrecht: die Modifizierung der Fünfprozentklausel durch die Einführung einer Nebenstimme und die Abschaffung des Zweistimmensystems, in: *Tobias Mörschel* (Hrsg.), Wahlen und Demokratie. Reformoptionen des deutschen Wahlrechts, Baden-Baden 2016, S. 119 – 139. Am ausführlichsten *ders.*, Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform. Eine Analyse der Wahlsystemdiskussion und der Wahlrechtsreformen in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1983, Düsseldorf 1985, S. 261 – 311.

5 Vgl. zu den Hintergründen des zweiten Bundeswahlgesetzes mit der Verabschiedung des Zweistimmensystems *Erhard H. M. Lange*, Wahlrecht und Innenpolitik. Entstehungsgeschichte und Analyse der Wahlgesetzgebung und Wahlrechtsdiskussion im westlichen Nachkriegsdeutschland 1945-1956, Meisenheim am Glan 1975, S. 411 – 563.

6 *Eckhard Jesse*, Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform, a.a.O. (Fn. 4), S. 99.

Kandidaten der Partei unterstützen musste. Zweitens diente das Zweistimmensystem dazu, Wahlkreisabsprachen zu schmieden. So verzichtete die Union in manchen Wahlkreisen auf die Aufstellung von Bewerbern. Die DP profitierte davon, und der Union schadete dies nicht, weil für die Mandatsverteilung die Zahl der Zweitstimmen ausschlaggebend war.

Es gab zwei weitere, weniger wichtige Gründe: Sowohl in dem *Lehr*'schen Gesetzentwurf als auch in dem von *Scharnberg* war von zwei Stimmen die Rede (allerdings mit anderer Funktion). Daran knüpfte der *Onnen*-Vorschlag formal an. Und oft hieß es, vor allem aus den Reihen der SPD, das Zweistimmensystem sei ein Kompromiss zwischen Mehrheits- und Verhältniswahl. Die Direktwahl der Abgeordneten galt als eine Art taktisches Zugeständnis an die Anhänger eines mehrheitsbildenden Verfahrens. Das aus dem wenig stillbildenden Gerangel der Parteien hervorgegangene Zweistimmensystem erfuhr keine angemessene Begründung, wohl aufgrund der taktischen Winkelzüge der Parteien. Die SPD, die 1956 bei der Verabschiedung des bis heute geltenden Wahlgesetzes wegen der Absage an Wahlkreisabsprachen zum Einstimmensystem zurückkehren wollte, konnte sich nicht durchsetzen.

Das Zweistimmensystem, das politisch hinfert nicht mehr in Frage stand, hat sich auch im Landtagswahlrecht immer mehr ausgebreitet<sup>7</sup>, nicht zuletzt dank der Initiativen der Liberalen. Für die Westberliner galt das Einstimmensystem das letzte Mal 1975, für die Niedersachsen 1986, für die Hessen und die Rheinland-Pfälzer 1987, für die Schleswig-Holsteiner 1996, für die Nordrhein-Westfalen 2005. Zum Teil meiden die Wahlgesetze die missverständliche Formulierung „Erst- und Zweitstimme“. So heißt es etwa in Hessen „Wahlkreisstimme“ und „Landesstimme“. Nur noch zwei Länder (Baden-Württemberg und Saarland) besitzen das Einstimmensystem, allerdings nicht in der Variante wie im Bund 1949. Dem bereits 1950 etablierten Zweistimmensystem in Bayern kommt durch die Addition beider Stimmen eine andere Funktion zu. Bremen hat ein Fünf- (seit 2011) und Hamburg (ebenfalls seit 2011) ein Zehnstimmensystem. In allen neuen Bundesländern galt es als selbstverständlich, von Anfang an das Zweistimmensystem zu übernehmen.

### 3. Praxis des Zweistimmensystems

Wer mit der Erststimme den Kandidaten der Partei A und mit der Zweitstimme die Partei B wählt, nützt dieser. Wegen der Verrechnung der Direktmandate mit den Landeslistensitzen wählt die Erststimme für die Partei nicht. Viele derer, die ihre Stimmen „splitten“, tun das im – fälschlichen – Glauben daran, einen Kompromiss eingegangen zu sein.

Das Stimmensplitting hat nahezu beständig zugenommen, bedingt durch „Koalitionswähler“ und durch das volatiler gewordene elektorale Verhalten. Von den Zweitstimmenwählern gaben 1957 6,4 Prozent ihre Erststimme einem Kandidaten einer anderen Partei, 1961 4,3, 1965 6,5, 1969 7,8, 1972 8,8, 1976 6,0, 1980 10,1, 1983 10,9, 1987 13,7, 1990 15,6, 2002 20,5, 2005 23,9 und 2009 26,4 Prozent.<sup>8</sup> Bei der Bundestagswahl 2013

7 Vgl. *Matthias Trefz*, Die Wahlsysteme der Länder, in: *Achim Hildebrandt / Frieder Wolf* (Hrsg.), Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden 2008, S. 331 – 344.

8 Wegen des Fehlens der repräsentativen Wahlstatistik gibt es für 1994 und 1998 keine exakten Angaben.

Tabelle 1: Erst- und Zweitstimmen der Parteien bei den Bundestagswahlen von 1953 bis 2013 (in Prozent)														
	CDU/CSU		SPD		FDP		Bündnis 90/Die Grünen		PDS bzw. Die Linke		Sonstige Parteien			
	Erststimmen	Zweitstimmen	Erststimmen	Zweitstimmen	Erststimmen	Zweitstimmen	Erststimmen	Zweitstimmen	Erststimmen	Zweitstimmen	Erststimmen	Zweitstimmen		
1953	43,7	45,2	29,5	28,8	10,8	9,5	–	–	–	–	16,0	16,5		
1957	50,3	50,2	32,0	31,8	7,5	7,7	–	–	–	–	10,2	10,3		
1961	46,0	45,3	36,5	36,2	12,1	12,8	–	–	–	–	5,4	5,7		
1965	48,8	47,6	40,1	39,3	7,9	9,5	–	–	–	–	3,2	3,6		
1969	46,6	46,1	44,0	42,7	4,8	5,8	–	–	–	–	4,6	5,5		
1972	45,4	44,9	48,9	45,8	4,8	8,4	–	–	–	–	0,9	0,9		
1976	48,9	48,6	43,7	42,6	6,4	7,9	–	–	–	–	1,0	0,9		
1980	46,0	44,5	44,5	42,9	7,2	10,6	1,9	1,5	–	–	0,4	0,5		
1983	52,2	48,8	40,4	38,2	2,8	7,0	4,1	5,6	–	–	0,5	0,4		
1987	47,8	44,3	39,2	37,0	4,7	9,1	7,0	8,3	–	–	1,3	1,4		
1990	45,7	43,8	35,2	33,5	7,8	11,0	5,6	5,1	2,3	2,4	3,4	4,2		
1994	45,0	41,4	38,3	36,4	3,3	6,9	6,5	7,3	4,1	4,4	2,8	3,6		
1998	39,6	35,1	43,8	40,9	3,0	6,2	5,0	6,7	4,9	5,1	3,7	5,9		
2002	41,1	38,5	41,9	38,5	5,8	7,4	5,6	8,6	4,3	4,0	1,3	3,0		
2005	40,9	35,2	38,4	34,2	4,7	9,8	5,4	8,1	8,0	8,7	2,6	3,9		
2009	39,4	33,8	27,9	23,0	9,4	14,6	9,2	10,7	11,1	11,9	3,0	6,0		
2013	45,3	41,5	29,4	25,7	2,4	4,8	7,3	8,4	7,7	8,6	7,9	11,0		
Quelle: Eigene Zusammenstellung nach den Wahlstatistiken.														

ging das Splitting auf 23,0 Prozent zurück, was vor allem auf die Änderung des Wahlverfahrens – Ausgleich der Überhangmandate – zurückzuführen sein dürfte.

Die großen Parteien schneiden mit der Erststimme besser ab als mit der Zweitstimme (vgl. Tabelle 1) – bei den kleineren ist es umgekehrt. Die SPD erzielte bei allen Bundestagswahlen mit der Erststimme ein besseres Ergebnis als mit der Zweitstimme, anfangs nur knapp, später deutlicher. Sie hatte bis weit in die 1960er Jahre hinein keinen Koalitionspartner, von dessen Wählern sie Erststimmen zu erwarten hatte. Bei der Union war dies ganz anders. Wenn ihr Erststimmenanteil 1953 dennoch unter ihrem Zweitstimmenanteil und der von 1957 nur knapp darüber lag, so geht dieser Umstand vornehmlich auf die Wahlkreisabsprachen im Vorfeld der besagten zwei Bundestagswahlen zurück (durch den Verzicht der Union, in einigen Fällen Wahlkreiskandidaten aufzustellen). Bei den Bundestagswahlen 1969 bis 1980 fiel der Erststimmenvorsprung nicht zuletzt deshalb knapp aus, weil die Union die FDP als Koalitionspartner entbehren musste.

Wähler kleiner Parteien neigen eher dazu, einem Kandidaten einer Volkspartei ihre Erststimme zu geben als deren Wähler ihre Erststimme einer kleinen. Zumal die Zweitstimmenwähler der Liberalen und der Grünen, deren Kandidaten keinerlei Chancen auf den Gewinn eines Wahlkreismandates hatten, stimmten oft für den Bewerber der größeren politischen Kraft, mit der „ihre“ Partei eine Koalition einzugehen wünschte.<sup>9</sup> Die repräsentative Wahlstatistik, die auf der Auswertung der Stimmabgabe, gesondert nach dem Geschlecht und dem Alter, in ausgewählten Stimmbezirken basiert, erhellt dieses Phänomen der Koalitionspräferenz.

Die FDP konnte ein einziges Mal mehr Erst- als Zweitstimmen verbuchen, und zwar 1953, als sie von Wahlkreisabsprachen zu profitieren wusste. Acht ihrer 14 Direktmandate gingen darauf zurück. Besonders krass war die Diskrepanz zwischen Erst- (2,8 Prozent) und Zweitstimmenanteil (7,0 Prozent) 1983. Unionswähler stützten die Liberalen nach ihrem Wechsel von der SPD zur Union. Ein hoher Anteil der FDP-Zweitstimmenwähler gab ihre Erststimme einem Kandidaten der Union (58,3 Prozent). Für einen Kandidaten der SPD stimmten nur 10,1 Prozent, für einen der eigenen Partei lediglich 29,1 Prozent).<sup>10</sup> Die Erststimme drückt(e) die Koalitionspräferenz der FDP-Wähler aus.

Bei den Grünen gab es zwei Ausnahmen in puncto Erst- und Zweitstimmenergebnis: 1980 und 1990. 1980, als die Partei das erste Mal bei einer Bundestagswahl antrat und keine Chance hatte, die Fünf-Prozent-Hürde zu überwinden, wollten einige ihrer Wähler die Zweitstimme nicht verschenken und mit der Erststimme eine Art Signal setzen. Und 1990 war die Enttäuschung über die Partei, die sich nicht für die Wiedervereinigung ausgesprochen hatte, so groß, dass manch einer ihr die Zweitstimme verweigerte, aber nicht notwendigerweise den Kandidaten die Erststimme. Nur bei der Bundestagswahl 2002 war die Differenz zwischen Erst- und Zweitstimmenanteil bei den Grünen größer als bei der FDP. Sie erzielten 8,6 Prozent der Zweitstimmen (und 5,6 Prozent der Erststimmen)<sup>11</sup>, die

9 Vgl. beispielsweise *Eckhard Jesse*, Split-Voting in the Federal Republic of Germany: An Analysis of the Federal Elections from 1953 to 1987, in: *Electoral Studies*, 7. Jg. (1988), H. 2, S. 109 – 124; *Richard Hilmer / Nicolas Schleyer*, Stimmensplitting bei der Bundestagswahl 1998. Strukturen, Trends und Motive, in: *Jan van Deth / Hans Rattinger / Edeltraud Roller* (Hrsg.), *Die Republik auf dem Weg zur Normalität? Wahlverhalten und politische Einstellungen nach acht Jahren Einheit*, Wiesbaden 2000, S. 173 – 197.

10 Diese Angaben sind der repräsentativen Wahlstatistik für die Bundestagswahl 1983 entnommen.

11 Die Vorstellung, 5,6 Prozent der Wähler hätten die Grünen mit beiden Stimmen gewählt, ist

Liberalen 7,4 Prozent der Zweitstimmen (und immerhin 5,8 Prozent der Erststimmen). Vor der Bundestagswahl 2002 hatte die FDP keine Koalitionspräferenz kundgetan, anders als Bündnis 90/Die Grünen.

Die PDS beziehungsweise Die Linke schnitt ein einziges Mal mit den Erststimmen besser ab als mit den Zweitstimmen: Im Jahre 2002 war der Frust über die Postkommunisten – mehr aus situativen als aus strukturellen Gründen – allenthalben derart groß<sup>12</sup>, dass ein Teil der bisherigen Wählerschaft nicht bereit war, für „ihre“ Partei zu votieren. Hier ist die Differenz zwischen Erst- und Zweitstimme deshalb deutlich geringer, weil die Partei auf bundespolitischer Ebene als Koalitionspartner nicht in Frage kam, jedenfalls bis einschließlich 2013.

Nun ließe sich die These vertreten, die großen Parteien stellten bessere Kandidaten auf als die kleineren. Schon weil die Mehrheit der Wähler die Wahlkreisbewerber überhaupt nicht kennt<sup>13</sup>, ist diese Annahme unhaltbar. Zudem weisen die Ergebnisse in den Wahlkreisen einen nahezu durchgängigen Trend auf: Die Zweitstimme zieht die Erststimme nach sich, nicht umgekehrt. Wie *Tim Niendorf* und *Torsten Oppelland* in ihrer Analyse sämtlicher Wahlkreisergebnisse von 1953 bis 2013 zeigen konnten, verlaufen die Kurven zwischen den Erst- und Zweitstimmenergebnissen parallel, unabhängig von den Wahlkreis Kandidaten.<sup>14</sup> Diese beeinflussten nicht den Stimmenanteil der Parteien.

Allerdings fallen einige „Ausreißer“ auf: Der beliebte CDU-Politiker *Wolfgang Bosbach*, der 2017 nicht wieder antritt, gewann von 1994 bis 2013 seinen Bundestagswahlkreis Rheinisch-Bergischer Kreis sechsmal, und zwar mit Ergebnissen deutlich über dem Zweitstimmenanteil seiner Partei im Wahlkreis.<sup>15</sup> 1994 erreichte er 48,7 Prozent, die Partei 42,1 (Differenz: 6,6 Punkte), 1998 lauteten die Resultate 46,2 und 37,9 (Differenz: 8,3 Punkte), 2002 44,8 und 38,0 (Differenz: 6,8 Punkte), 2005 49,3 und 37,0 (Differenz: 12,3 Punkte), 2009 50,0 und 35,5 (Differenz: 14,5 Punkte) und 2013 58,5 und 43,7 (Differenz: 14,8 Prozent). Das sind Ausnahmen, zumal über einen solch langen Zeitraum.<sup>16</sup> Sein Vorgänger *Franz Heinrich Krey* hatte 1990, als er zum fünften Mal das Direktmandat gewonnen hatte, 48,1 Prozent der Erststimmen erzielt, seine Partei 44,3 Prozent.

Einzelbewerber sind bei Bundestagswahlen ohne Chance. Von der ersten Bundestagswahl 1949 abgesehen, als der Aggregatzustand des Parteiensystems „flüssig“ war und drei Einzelbewerber in das Parlament eingezogen waren<sup>17</sup>, erzielten nur drei nicht für eine Par-

nicht triftig, da nur 49,4 Prozent derjenigen, die dieser Partei ihre Erststimme gaben, das auch mit ihrer Zweitstimme taten. Mithin votierten bloß 2,8 Prozent der Wähler mit beiden Stimmen für die Grünen.

12 Vgl. *Eckhard Jesse*, Das Abschneiden der PDS und der Rechtsparteien bei der Bundestagswahl 2002, in: ZfR, 50. Jg. (2003), H. 1, S. 17 – 36.

13 Vgl. etwa *Rüdiger Schmitt-Beck*, Denn sie wissen nicht, was sie tun ... Zum Verständnis des Verfahrens der Bundestagswahl bei westdeutschen und ostdeutschen Wählern, in: ZParl, 24. Jg. (1993), H. 3, S. 393 – 415.

14 Vgl. *Tim Niendorf / Torsten Oppelland*, Zum Stellenwert der Persönlichkeitswahl im deutschen Zweitstimmen-Wahlsystem, in: *Torsten Oppelland* (Hrsg.), Das deutsche Wahlrecht im Spannungsfeld von demokratischer Legitimität und politischer Funktionalität, Berlin 2015, S. 125 – 161.

15 Die Zahlen sind den amtlichen Wahlstatistiken entnommen.

16 Hier wäre auch *Hans-Christian Ströbele* zu nennen. Der Politiker der Grünen hat seit der Bundestagswahl 2002 viermal in „seinem“ Wahlkreis gesiegt. Bisher konnte kein anderes Mitglied der Grünen jemals ein Direktmandat gewinnen.

17 Allerdings hatten alle drei Kandidaten die Unterstützung einer oder mehrerer Parteien.

tei kandidierende Personen ein Ergebnis von über 20 Prozent: *Richard Freudenberg*, der 1949 ein Direktmandat erreicht hatte, im Jahre 1953 mit 20,8 Prozent, *Wilhelm Daniels* 1969 mit 20,1 Prozent und *Martin Hohmann* 2005 mit 21,5 Prozent.<sup>18</sup> *Daniels* und *Hohmann* zählten zuvor zu bekannten Mitgliedern ihrer Partei, bevor sie diese verlassen hatten beziehungsweise aus ihr ausgeschlossen worden waren. Der als „Remstal-Rebell“ bezeichnete *Helmut Palmer*, Vater des heutigen Tübinger Oberbürgermeisters *Boris Palmer* (Bündnis 90/Die Grünen), war 1983 auf 19,8 Prozent der Erststimmen gekommen, 1987 auf 19,2 und 1990 auf 11,3.

#### 4. Schwächen des Zweistimmensystems

Die Erststimme vermochte niemals eine Bedeutung als „Persönlichkeitsvotum“ zu gewinnen, weil die Bürger ihre Entscheidung nicht in erster Linie von dem (ohnein meistens unbekannten) Wahlkreisandidaten abhängig machen, wie die empirische Forschung zeigt, ungeachtet einzelner Ausnahmen.<sup>19</sup> Und selbst wenn dies der Fall ist, wirkt es sich nicht positiv aus, wie das bereits genannte Beispiel *Wolfgang Bosbachs* zeigt: Dass dieser mit dem Erststimmenergebnis derart deutlich über dem Resultat seiner Partei lag, nutzte ihr nicht das Mindeste.

Der Verrechnungsmodus wird von einem beträchtlichen Teil der Wähler nicht verstanden. Das Problem fängt bereits bei der unglücklichen Terminologie an: Die unwichtige Stimme heißt „Erststimme“, die wichtige „Zweitstimme“. So darf „verkehrtes“ Stimmen-splitting nicht verwundern. Wenn manche ihre Erststimme einem Kandidaten einer kleineren Partei geben und ihre Zweitstimme einer größeren Partei, ist das in den wenigsten Fällen intendiert, sondern beruht vielmehr auf Unkenntnis des Wahlverfahrens. Das Zweistimmensystem ist komplizierter als vielfach angenommen.

Die beiden großen Parteien sichern die meisten ihrer Wahlkreisandidaten auf der Liste ab. Insofern spielt es keine große Rolle, ob der Bewerber von Partei A oder Partei B den Wahlkreis gewonnen hat. Ist der Kandidat der Partei A erfolgreich gewesen, zieht er als Wahlkreisabgeordneter in den Bundestag ein (und nicht der Listenkandidat der eigenen Partei), während derjenige der Partei B (in der Regel) über die Landesliste in das Parlament gelangt.<sup>20</sup> Deren Existenz unterläuft die Auswahlfunktion des Wählers. Sollte der Kandidat der Partei B auf der Landesliste nicht gut abgesichert sein, kommt ein anderer Kandidat dieser Partei, der auf der Landesliste weiter vorne rangiert, in den Bundestag. „Die Entscheidung zwischen einem bekannten Bewerber [...] und einem unbekannten Bewerber derselben Partei kann aber kaum als eine rationale betrachtet werden.“<sup>21</sup>

18 Vgl. *Christian Nestler*, Einzelbewerber bei den Bundestagswahlen von 1949 bis 2013: zahlreich, aber chancenlos, in: ZParl, 45. Jg. (2014), H. 4, S. 796 – 811, S. 806.

19 Vgl. *Christian Mackenrodt*, Wie wichtig ist die Person? Zur Bedeutung von Persönlichkeitsfaktoren von Wahlkreisbewerbern bei Bundestagswahlen, in: ZParl, 39. Jg. (2008), H. 1, S. 69 – 83.

20 Vgl. *Sophie-Charlotte Lenski*, Paradoxien der personalisierten Verhältniswahl, in: Archiv des öffentlichen Rechts, 134. Jg. (2009), H. 4, S. 473 – 512.

21 *Martin Morlok*, Das Verhältnis von Erst- und Zweitstimme aus juristischer Sicht, in: *Torsten Oppelland*, a.a.O. (Fn. 14), S. 91 – 104, S. 99.



Bei der Bundestagswahl 1998 traten in 21 der 328 Wahlkreise unterschiedliche Erst- und Zweitstimmenmehrheiten auf. Trotz anderer Mehrheitsverhältnisse bei den Zweitstimmen gewann 14mal ein Kandidat der Union den Wahlkreis, viermal einer der PDS und dreimal einer der SPD. In acht Fällen änderte sich an der personellen Zusammensetzung des Bundestages nichts – wenn sowohl der siegreiche als auch der unterlegene Kandidat auf der Liste abgesichert war. Zehnmals gelangte ein anderer Abgeordneter derselben Partei ins Parlament, zweimal traf dies für Abgeordnete von zwei Parteien zu, einmal kam ein Überhangmandat zustande.<sup>22</sup> Ein Beispiel aus Berlin mag die bizarren Konsequenzen belegen: Da *Christa Luft* (PDS) in ihrem Wahlkreis (Berlin Friedrichshain-Lichtenberg) mehr Stimmen erzielt hatte als *Helios Mendiburu* von der SPD, dessen Partei nach Zweitstimmen vorne lag, zog nicht dieser in den Bundestag ein, sondern *Wolfgang Thierse* (SPD), der auf der Berliner Landesliste seiner Partei an erster Stelle stand. Dieser profitierte auch von *Kerstin Raschkes* (SPD) Niederlage in ihrem Wahlkreis gegen *Gregor Gysi* (PDS), obwohl die SPD mehr Zweitstimmen als die PDS erhalten hatte. *Thierse* seinerseits wurde im eigenen Wahlkreis von *Petra Pau* (PDS) geschlagen – trotz einer SPD-Zweitstimmenmehrheit.

Den erfolgreichen Wahlkreisabsprachen (1953 und 1957) lagen schwerlich demokratische Intentionen zugrunde.<sup>23</sup> Die größere Partei verhalf mittels der Grundmandatsklausel, die vom Überspringen der Fünf-Prozent-Klausel entbindet, einer kleineren – befreundeten – Partei zum Einzug ins Parlament, ohne selber Nachteile gewärtigen zu müssen. Die Versuche bis 2009, durch Stimmensplitting einem politischen Lager – entweder Schwarz-Gelb oder Rot-Grün – mithilfe eines doppelten Stimmengewichts einen Vorteil zu verschaffen<sup>24</sup>, waren verfassungsrechtlich ebenso bedenklich, allerdings so gut wie wirkungslos, da nicht massenhaft praktiziert.

Das Zweistimmensystem weist weitere problematische Auswirkungen auf. Kleine Parteien werben gezielt um Zweitstimmen, damit sie nicht an der Fünf-Prozent-Hürde scheitern. Die FDP hat eine solche Strategie mehrfach praktiziert, unter einer schwarz-gelben wie unter einer rot-gelben Koalition: Dabei suggerierte sie, dies nütze nicht nur ihr, sondern auch der befreundeten großen politischen Kraft, die ein derartiges Kalkül dulden müsste, weil sie auf die Mandate der Liberalen angewiesen war. „Dummenfang“ ist ein harter, im Kern aber treffender Ausdruck. 2013 ging dies schief, weil die Union hart konterte – und sich damit schadete.

Das System mit den zwei Stimmen, das eine personelle Komponente vorgaukelt, hat sich nicht bewährt. Es fördert den Missbrauch und provoziert Missverständnisse in eklatantem Maße. Stimmensplitting trägt zur Verwirrung bei und fördert Scheinpartizipation. In der Tat wirkt sich das Zweistimmen-Modell „negativ auf die Legitimität des demokratischen Systems“<sup>25</sup> aus.

22 Vgl. *Martin Fehndrich*, Die Erststimme im Zweistimmenwahlrecht, <http://www.wahlrecht.de/lexikon/erststimme.html> (Abruf am 10. September 2016).

23 Vgl. für Einzelheiten *Eckhard Jesse*, Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform, a.a.O. (Fn. 4), S. 281 – 287.

24 Vgl. *Ossip Fürnberg* / *Danko Knothe*, Wahlsiege ohne Stimmenmehrheit: Auswirkungen von verstärktem „Lagersplitting“ auf Mandatsverteilung und Koalitionsoptionen, in: ZParl, 40. Jg. (2009), H. 1, S. 56 – 74.

25 *Dietrich Thränhardt*, Die DVU: eine virtuelle Partei, durch manipulierbares Wahlrecht begünstigt – ein Plädoyer zur Wahlrechtsreform, in: ZParl, 29. Jg. (1998), H. 3, S. 441 – 448, S. 448.



## 5. Stärken des Einstimmensystems

Das herkömmliche Zweistimmensystem sollte abgeschafft werden. Die Stimme des Bürgers ließe sich künftig doppelt berechnen – als Votum für den Kandidaten und als Votum für die Partei wie bei der Bundestagswahl 1949. Der Rückschritt mutierte zum Fortschritt. Der Wähler sollte – neben der Ersatzstimme<sup>26</sup> – folglich nur über eine einzige Stimme verfügen. Dieses Verfahren ist transparent und für jedermann nachvollziehbar („one person, one vote“). Manipulationen des Wählers sind so kaum möglich. Bei einem Einstimmensystem kommt entgegen dem ersten Anschein die personelle Komponente viel stärker zur Geltung, auch wenn sie sich in Grenzen halten dürfte. Sollte der Wähler zwischen dem Kandidaten der Partei A und der Partei B schwanken, wäre er einem Loyalitätskonflikt ausgesetzt. Das muss kein Nachteil sein, obwohl dadurch die Quote der ungültigen Stimmen möglicherweise leicht ansteige. Das Votum zählt für den Kandidaten und dessen Partei gleichermaßen. Um dies erneut am Beispiel von *Wolfgang Bosbach* zu verdeutlichen: Wäre nur jeder zehnte Wähler, defensiv geschätzt, der 2013 *Bosbach*, aber nicht seine Partei gewählt hatte, bei einem Einstimmensystem für diesen gewesen, so beliefe sich der Gewinn für die Union (bei einem Unterschied von 14,8 Punkten) auf 1,48 Punkte.<sup>27</sup> Es ist eine Paradoxie: Mit *einer* Stimme verfügt der Wähler über mehr Einfluss als mit zwei Stimmen.

Vielleicht würde sich so die politische Rekrutierung für die Parlamente verbessern. Parteien sind im eigenen Interesse gezwungen, überall – möglichst anerkannte – Kandidaten aufzustellen. Einer (inzwischen mit der NPD verschmolzenen) extremistischen „Phantompartei“ wie der DVU, die bei ihrem Erfolg (12,9 Prozent) in Sachsen-Anhalt 1998 keinen einzigen Direktkandidaten zu präsentieren vermochte, wäre der Einzug ins Parlament beträchtlich erschwert, wenn nicht verbaut worden.

Taktisches Wahlverhalten ist auch bei einem Einstimmensystem möglich, indem etwa ein „sonstiger“ FDP-Wähler seine Stimme nicht „verschenken“ will und für die CDU votiert oder – gerade andersherum – ein „sonstiger“ CDU-Wähler für die FDP Partei ergreift, damit diese in das Parlament gelangt. Allerdings entfällt einer der Fallstricke des Zweistimmensystems: Es besteht nunmehr kein Zweifel an der Absicht des Wählers. Er kann in keine Falle tappen.

Allerdings löst das Einstimmensystem, in letzter Zeit von Teilen der Wissenschaft verstärkt propagiert<sup>28</sup>, nicht jedes Problem. So würde nach wie vor ein nicht direkt gewählter Kandidat im Fall seiner „Absicherung“ über die Landesliste einziehen. Die Intransparenz

26 Wie *Frank Decker* sich auf die Einführung der Ersatzstimme konzentriert und das Einstimmensystem stiefmütterlich behandelt hat, so zielt der Verfasser auf die Einführung des Einstimmensystems, vernachlässigt also den Sinn der Ersatzstimme.

27 Das ist leicht vereinfacht, dürften doch manche Wähler für die CDU, aber nicht für *Bosbach* votiert haben.

28 Vgl. beispielsweise *Franz Urban Pappi* / *Thomas Bräuninger*, Direktkandidaten und die Wahlerfolge ihrer Partei im deutschen Zweistimmensystem. Das Beispiel der Bundestagswahl 2013 in Stuttgart, in: ZParl, 45. Jg. (2014), H. 4, S. 775 – 795. Allerdings wollen sie dies mit einem Verzicht auf die Fünf-Prozent-Hürde verbinden. „Den kleineren Parteien würde das dauernde Eingeständnis ihrer Unterlegenheit beim Stimmensplitting erspart, und die großen Parteien müssten sich mehr auf ihren größeren und vielleicht qualifizierteren Kandidatenpool verlassen (ebenda, S. 795).“

bliebe aufgrund der Doppelkandidaturen erhalten. Das Einstimmensystem würde zwar Überhangmandate (mitsamt Ausgleichsmandaten) nicht ausschließen, weil das Stimmensplitting als eine, keineswegs die entscheidende, Ursache für Überhangmandate wegfiel, aber sie stärker begrenzen. Insofern ist die Notwendigkeit zur Abschaffung des Zweistimmensystems schwächer geworden, jedoch besteht sie nach wie vor, zumal ein durch Überhang- und Ausgleichsmandate aufgeblähtes Parlament bei einem System mit zwei Stimmen wahrscheinlicher ist als bei einem Einstimmensystem.

## 6. Mögliche Folgen und Umsetzbarkeit

Reformen des Wahlverfahrens rufen Änderungen im Wahlverhalten hervor. Wie der Vergleich zwischen den Wahlen in den Ländern mit einem Ein- und später mit einem Zweistimmensystem erhellt, dürfte sich dies aber in Grenzen halten. Ansonsten wäre es in den 1980er Jahren wohl auch nicht zu der Etablierung des Zweistimmensystems in den Ländern gekommen. Die genauen Folgen sind schwer zu taxieren. Die Rolle der Wahlkreis-kandidaten für das Votum wäre weiterhin begrenzt. Erfolge einzelner Wahlkreis-kandidaten könnten allerdings eine Eigendynamik in Gang setzen, weil sich diese unmittelbar positiv auf ihre Partei auswirken. Die kleineren Parteien müssten vielleicht ein etwas schlechteres Resultat befürchten als zur Zeit. Stimmensplitting nützt ihnen mehr als den großen Parteien, was nicht im Gegensatz zu dem Befund steht, dass diese mehr Erst- als Zweitstimmen erhalten. Schließlich geben mehr „eigentliche“ Wähler großer Parteien ihre Zweitstimme einer kleineren Partei als deren „eigentliche“ Wähler ihre Zweitstimme einer größeren.

Gleichwohl: Eine solche Reform wird wohl ausbleiben. Äußerungen von Politikern zum Zweistimmensystem oder gar zu seiner Abschaffung sind selten. Sie sehen es durch die lange Dauer von über 60 Jahren als selbstverständlich an. Zu den Ausnahmen gehört *Volker Beck*, von 2013 bis 2016 innenpolitischer Sprecher der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen. „Wenn wir nur noch eine Stimme haben, können wir auch die Direktmandate ganz abschaffen. Denn dann spielt die personenbezogene Komponente der Wahl nicht mehr die Rolle wie bisher.“<sup>29</sup> Tatsächlich schlägt diese, wie gezeigt, gerade bei einem Einstimmensystem eher durch. *Dieter Wiefelspütz*, von 1998 bis 2011 innenpolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, macht sich dafür stark, auch *Halina Wawrzyniak*, eine von sieben Parlamentarischen Geschäftsführern der Partei Die Linke im Bundestag: „Das Wahlrecht würde durch ein Einstimmensystem einfacher und übersichtlicher.“<sup>30</sup>

Gegenüber der normativen Kraft des Faktischen hat die faktische Kraft des Normativen kaum eine Chance. Die kleineren Parteien sähen ihre Wahlaussichten geschmälert, und die großen haben kein Interesse an einer schwer vermittelbaren Reform. Die Mehrzahl der Vorschläge zielt auf eine Ausweitung des Prinzips der allgemeinen Wahl (zum Beispiel die Einführung des Ausländerwahlrechtes und des Wahlrechtes von Geburt an, die Herab-

29 Zitiert nach *Albert Funk*, Kleines Splitting, große Wirkung, in: *Der Tagesspiegel* vom 17. September 2012, S. 4.

30 Zitiert nach ebenda.

setzung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre, die Erleichterung der Stimmabgabe durch längere Öffnungszeiten oder „Wahlwochen“<sup>31</sup>, die Einführung der Wahlpflicht oder die Einführung des Wahlrechts für Personen, die unter „rechtlicher Betreuung“ stehen). Hierfür machen sich Parteien stark, auch zivilgesellschaftliche Gruppen. Aber wer würde für eine Revision des Wahlgesetzes eintreten, die dem Bürger eine Stimme entzieht? So wäre die öffentliche Wahrnehmung. Allerdings könnte durch die Hintertür eine kleine Chance winken. Sollte angesichts zahlreicher unverwerteter Zweitstimmen der öffentliche Druck nach Einführung einer Ersatzstimme steigen, käme zugleich die Abschaffung des Zweistimmensystems ins Spiel, denn daran ist sie gekoppelt.

Wer eine Revision ins Auge fasst, hat die Beweislast zu tragen, dass das gegenwärtige Verfahren mehr Mängel aufweist als das neue. Folgender paradox anmutender Befund ergibt sich: Das gegenwärtige Zweistimmensystem ist faktisch ein „Einstimmensystem“ (wegen des *Zweistimmensystems*), das wünschenswerte Einstimmensystem faktisch ein Zweistimmensystem (wegen des *Ersatzstimmensystems*). Die Ersatzstimme im neuen Wahlverfahren ist für die Zusammensetzung des Bundestages von größerer Tragweite als die Erststimme im jetzigen.

Wahlen legitimieren entscheidend den demokratischen Verfassungsstaat und damit dessen Politiker. Wahlsysteme müssen Regeln der Fairness beachten und verständlich sein. Ein offenkundig mit einem Makel behaftetes Wahlsystem schadet dem Ansehen der Demokratie. Ein Szenario, wie es bis zum Jahre 2009 hätte Realität werden können, verdeutlicht dies: Einem Wahlsieg von Parteien, die aufgrund von Überhangmandaten weniger Stimmen auf sich vereinigten als die geschlagene Konkurrenz, hätte es – jedenfalls in Deutschland, weniger in Großbritannien, das nicht so stark durch Gleichheit geprägt ist, – an Legitimität gefehlt.

Um auf *Frank Deckers* Beitrag zurückzukommen: Die Einführung einer Ersatzstimme ist in der Tat nur sinnvoll vor dem Hintergrund der Abschaffung des etablierten Zweistimmensystems. Andernfalls erhielte der Bürger nämlich gleich vier Möglichkeiten, seine Kreuze zu machen: Erststimme, Zweitstimme, Ersatzstimme für die Erst-, Ersatzstimme für die Zweitstimme. Ein Durcheinander wäre die Folge. Hingegen ist die Abschaffung des Zweistimmensystems selbst ohne die Etablierung der Ersatzstimme sinnvoll. Allerdings heißt es zu Recht bei *Dietrich Thränhardt*: „Gäbe man das Zwei-Stimmen-System auf, so könnte leicht der Eindruck entstehen, man nähme dem Wähler etwas weg.“<sup>32</sup> Daher sollte die Reform eine zweifache sein: Einführung einer doppelt zu verwertenden Hauptstimme und Einführung einer Ersatzstimme.

31 Vgl. *Frank Decker / Anne Küppers*, Formen der Stimmabgabe: Höhere Beteiligungsraten durch bequemes Wählen?, in: *Tobias Mörschel* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 4), S. 141 – 163.

32 *Dietrich Thränhardt*, a.a.O. (Fn. 25), S. 47.