

Dieter Nohlen

## Zur Reform von Wahlsystemen

### Internationale Erfahrungen und der deutsche Fall

Man kann Wahlsysteme in ihren realen Auswirkungen nicht verstehen, wenn man sie nicht in ihrem Kontext betrachtet. Manchem mögen die Wahlsysteme für sich genommen schon kompliziert erscheinen, obwohl man sie als Systeme mit Strukturen und Funktionen betrachten kann und es relativ einfach ist, ihnen in der Theorie bestimmte Auswirkungen zuzuschreiben, zumal wenn nur die mechanischen Effekte bei der Übertragung von Stimmen in Mandate in den Blick genommen werden und nicht auch die psychologischen Effekte, die Wahlsysteme auf den Wähler, auf seine Stimmabgabe ausüben. Dementsprechend verwundern die Leichtigkeit und die Gewissheit nicht, mit denen in Wahlsystemdebatten wohlfeile Thesen und Optionen vertreten werden. Die Reduktion der Komplexität ermöglicht es, dass mit Entschiedenheit für das eine und gegen das andere Wahlsystem Stellung genommen wird, mit anderen Worten, man unterliegt der Täuschung, dass die theoretisch sich ergebenden Auswirkungen auch in der Praxis unabhängig von Raum und Zeit auftreten. Die eigentliche Komplexität der Wahlsystemmaterie ist jedoch mehr dem Umstand geschuldet, dass Wahlsysteme auf verschiedene gesellschaftliche und politische Kontexte treffen, unter deren Einfluss sie Wirkungen entfalten, die sich nicht aus ihnen selbst ableiten lassen.

Um davon eine Vorstellung zu gewinnen, ist die Anwendung der vergleichenden Methode unabdingbar. Mit ihrer Hilfe lassen sich jenseits nationaler Grenzen im Studium einer Vielzahl historischer Fälle Zusammenhänge zwischen Wahlsystemen und Parteiensystemen aufspüren, die maßgeblich nicht kausal im Sinne der Abhängigkeit der Variable Parteiensystem von der als unabhängig angenommenen Variable Wahlsystem bestimmt sind, sondern von intervenierenden Variablen, für die der Terminus Kontextvariablen verwandt wird. Die Ergebnisse solcher vergleichender Untersuchungen können für Wahlsystemreformdebatten fruchtbar gemacht werden.

Im Folgenden geschieht dies zu einigen ausgesuchten Punkten, in denen jeweils theoretische Annahmen, wie sie gerade in Reformdebatten implizit oder explizit vertreten werden, wieder aufgegriffen und mit dem Erfahrungswissen konfrontiert werden, das aus langjähriger empirisch-komparativer Beschäftigung mit Wahlsystemen resultiert.<sup>1</sup>

1 Siehe Dieter Nohlen, »Begriffliche Einführung in die Wahlsystematik« in: Dolf Sternberg / Bernhard Vogel (Hg.): *Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane*, Band I, Berlin 1969, S. 1-54; ders., *Wahlsysteme der Welt*, München 1978; ders., *Elections in the Americas*, 2 Bde., Oxford 2005; Dieter Roth, »Wahlforschung. Von einfachen zu gehobenen Ansprüchen« in: Arno Mohr / Dieter Nohlen (Hg.), *Politikwissenschaft in Heidelberg*, Heidelberg 2008, S. 286-290; Dieter Nohlen / Philip Stöver, *Elections in Europe*, Baden-Baden 2010.

Die Ergebnisse werden thesenartig Reformdebatten allgemein mit auf den Weg gegeben, wobei hier jedoch insbesondere der Bezug zur Bundesrepublik Deutschland hergestellt wird.

Diese Bezugnahme hat einen doppelten Grund. Zum einen wird die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 3. Juli 2008 zu einer Reform der personalisierten Verhältniswahl führen. Mit dieser Entscheidung erklärte das Gericht das sog. negative Stimmgewicht für verfassungswidrig, das bei der Verrechnung der Überhangmandate auftreten kann. Es besteht darin, dass der Wähler nicht erkennen kann, ob sich seine Stimme stets für die zu wählende Partei und deren Wahlbewerber positiv auswirkt, oder ob er durch seine Stimme gegebenenfalls den Misserfolg eines Kandidaten seiner eigenen Partei verursacht. Das Gericht hat den Gesetzgeber verpflichtet, bis Mitte 2011 eine Reform herbeizuführen.<sup>2</sup> Die Debatte ist erst allmählich in Gang gekommen, auch weil die Politik fast unverantwortlich spät auf die Reformnotwendigkeit reagierte. Das dürfte sich nun ändern, da sich die Regierungsparteien auf einen Reformvorschlag geeinigt haben, der höchst umstritten ist und erneut einer verfassungsrechtlichen Prüfung von Seiten des Bundesverfassungsgerichts unterworfen werden dürfte. So ist es nicht zu spät, internationale Erfahrungen in die deutsche Debatte einzubringen, die doch sehr davon geprägt ist, als reiche der nationale Erfahrungsschatz aus, ganz im Unterschied zu früheren Reformdebatten in der Bundesrepublik, in der doch zumindest die Fälle Großbritannien, Frankreich und Italien sowie auswärtige Schriften zitiert wurden. Die besondere Bezugnahme auf Deutschland bedeutet indes nicht, dass die systematischen internationalen Erfahrungen mit Reformen von Wahlsystemen ganz auf einen einzigen Referenzfall zugeschnitten werden sollen.

### *Der Kontext macht den Unterschied*

Die Jahrhunderte alte Debatte über Mehrheitswahl und Verhältniswahl hat sich fast immer nur auf die Systeme als solche bezogen, die sie tragenden Grundideen einander gegenüber gestellt und normativ bewertet. Hinsichtlich der den Wahlsystemen unterstellten Auswirkungen kommt es aber darauf an, die Empirie zur Kenntnis zu nehmen.<sup>3</sup> Dabei genügt es nicht, auf einen einzigen Fall zu verweisen, in welchem sich die Vorzüge (oder die Nachteile) eines bestimmten Wahlsystems offenbaren. Unser Erfahrungswissen hat sich in den letzten Jahrzehnten durch international vergleichende Studien erheblich vermehrt. Dabei hat sich erwiesen, dass ein Mehrheitswahlsystem im Vergleich zu einem Verhältniswahlsystem in einem Fall mehr konzentrierende, im anderen mehr fragmentierende Wirkung auf das Parteiensystem haben kann. Für die unterschiedlichen Auswirkungen ein- und desselben Wahlsystems sind verschiedenartige Kontextvariablen verantwortlich. Der Kontext bestimmt die Wirkungsrichtung selbst jener Wahlsysteme,

2 Vgl. Dieter Nohlen, »Erfolgswertgleichheit als fixe Idee oder: Zurück zu Weimar« in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 40 (1), S. 179-195.

3 Vgl. Florian Grotz, *Politische Institutionen und postsozialistische Parteiensysteme in Ostmitteleuropa. Polen, Ungarn, Tschechien und Slowakei im Vergleich*, Opladen 2000.

von denen man annahm, dass sie sich in der für sie zentralen Zielfunktion, etwa Mehrheitsbildung oder proportionale Repräsentation (siehe weiter unten), kategorial voneinander unterscheiden würden. Mit anderen Worten, Mehrheitswahlsysteme können in gegebenen Kontexten mit sehr proportionalen Wahlergebnissen einhergehen. Statt der erwarteten Kausalitätsbeziehung ergibt sich unter bestimmten Bedingungen eine ihr zuwider laufende Koinzidenz der betrachteten Erscheinungen.

Als ein starker Kontextfaktor hat sich die regionale Streuung der Parteipräferenzen der Wählerschaft herausgestellt.<sup>4</sup> Die Wirkung und Bedeutung dieses Faktors sind unmittelbar einsichtig. Gibt es Hochburgen diverser Parteien in verschiedenen Teilen eines Landes, so wird diese Pluralität in der nationalen politischen Repräsentation bei Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen stärker abgebildet als bei Verhältniswahl in Mehrpersonwahlkreisen, zumal wenn das betreffende Verhältniswahlsystem mit einer gesamtstaatlich geltenden Sperrklausel versehen wurde, was heutzutage häufig der Fall ist.

Es gibt deshalb kaum kontextunabhängige Gewissheiten über die empirischen Auswirkungen von Wahlsystemen. Es gilt, nicht nur unentwegt in analytischen Zusammenhängen zu betonen, dass Duverger (1959) *passé* ist, dass seine „soziologischen Gesetze“ nicht haltbar sind,<sup>5</sup> sondern auch die entsprechenden Konsequenzen aus dieser Einsicht zu ziehen, wenn operativ Politik beratend Stellung zu nehmen ist. Fern aller empirischen Erfahrungen, die inzwischen gegen die Thesen des französischen Klassikers sprechen, erscheint in Wahlreformdebatten jedoch häufig Duverger wieder aktuell und wegweisend zu sein. Erneut werden Mehrheitswahl und Verhältniswahl einander gegenübergestellt und für eine von beiden Optionen Partei ergriffen unter der Annahme, in der Praxis würden sich die mit ihnen jeweils in der althergebrachten Theorie verbundenen Vorzüge einstellen. Besonders gerne wird dann eines der wenigen allgemein bekannten auswärtigen Beispiele zitiert, für die relative Mehrheitswahl Großbritannien und für die absolute Mehrheitswahl mit Stichwahl Frankreich, und es wird erwartet, dass sich bei Übertragung auf das eigene Land die dort beobachteten und als positiv bewerteten Auswirkungen auch hier ergeben. Der Kontext macht jedoch den Unterschied. Dasselbe Wahlsystem zeigt unter verschiedenen Umständen andere Wirkungen.<sup>6</sup> Der Kontext ist auch für den Transfer innerstaatlicher Erfahrungen von Bedeutung. In der Reformdebatte wird häufig der Unterschied der Ebenen des politischen Systems nicht oder zu wenig berücksichtigt. So meinen manche, man könne gute Erfahrungen, die auf der Ebene der Ge-

4 So bereits Seymour M. Lipset / Stein Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments*, New York, 1967.

5 Siehe dazu die fast gleich lautenden Beteuerungen in nahezu allen Länderbeiträgen des Sammelbandes von Michael Gallagher und Paul Mitchell (Hg.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford 2008. Vgl. auch Klaus Poier (Hg.), *Demokratie im Umbruch. Perspektiven einer Wahlrechtsreform*, München-Wien 2009.

6 Als Beispiel können hier die anfangs problematisierten Überhangmandate im System der personalisierten Verhältniswahl dienen. Nimmt die Fragmentierung im Parteiensystem zu, erhöht sich auch die Zahl der Überhangmandate. Denn größere Fragmentierung heißt, dass weniger Stimmen auf die großen Parteien entfallen, die jedoch (fast) allein in der Lage verbleiben, Direktmandate zu gewinnen. So übersteigt ihre Zahl an Direktmandaten häufiger als vorher die Zahl der ihren Landeslisten proportional zustehenden Mandate.

meinde oder (im Föderalismus) eines Bundeslandes mit technischen Elementen von Wahlsystemen gemacht wurden, ohne Weiteres auf die Bundesebene übertragen. Diese Vorstellung grassiert vor allem im Zusammenhang der Öffnung starrer Listen. Was auf der Gemeindeebene sinnvoll erscheinen mag, nämlich dem Wähler ein Höchstmaß an Auswahlfreiheit unter den Bewerbern verschiedener Parteien einzuräumen, und was ihm auch offensichtlich Spaß macht, diese Freiheit auszuüben, kann bei Wahlen auf der Staats- oder Bundesebene erhebliche Regierbarkeitsprobleme auslösen. Wer um die Bedeutung der Parteien für die Funktionsfähigkeit der parlamentarischen Demokratie weiß, wird gleichwohl der Maxime „Bürger statt Parteien“ für die kommunale Ebene vielleicht etwas abgewinnen können, nicht aber für die gesamtstaatliche Ebene.<sup>7</sup> Im Zielkonflikt würde möglicherweise die Effizienz der Partizipation geopfert. Diese Gefahr verlangt die verantwortungsbewusste Folgenabschätzung politisch-institutioneller Reformen. Die athe-nische Demokratie ist kein guter Maßstab für die Massendemokratie, wie die national-staatliche Demokratie kein solcher für die Europäische Union ist.<sup>8</sup> Der Kontext der Ebenen spielt normativ und operativ eine große Rolle.

### *Ein »bestes Wahlsystem« gibt es nicht*

Die Suche nach dem besten Wahlsystem ist so alt wie die Beschäftigung mit Wahlsyste-men selbst. In der Debatte über Wahlsysteme wird unentwegt der Vorstellung gehuldigt, es gebe ein bestes System.<sup>9</sup> In Deutschland beispielsweise ist es mal das englische, mal

- 7 Es ist im Übrigen erstaunlich, mit welcher Inkonsistenz in der Reformdebatte in Deutschland von einigen Ideengebern die Entwicklung zum Fünfparteiensystem beklagt wird, die dem Wähler ja unbestreitbar eine größere Auswahl beschert, weil sie als problematisch für die Regierbarkeit der Bundesrepublik bewertet wird. Zugleich ergeht der Vorschlag, die Landeslisten zu öffnen, um mehr Auswahl zu ermöglichen, womit die Struktur des bisherigen Parteiensystems in einer weiteren Dimension einer Entwicklung preisgegeben wird, welche die Regierbarkeit sehr nachteilig betreffen kann. Ohne Befund und Reformvorschlag selbst zu bewerten, sie sind auf jeden Fall nicht stringent aufeinander abgestimmt.
- 8 Johannes Schwelm, *Theorie und Kontext. Reflexionen über Demokratie und Frieden zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Baden-Baden 2008.
- 9 Der Sammelband von Lijphart/Grofman (Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives, New York 1984) war der Suche nach dem besten Wahlsystem gewidmet. An dieser Suche beteiligte sich auch Duverger mit dem Beitrag: »Which is the Best Electoral System?«. Im gleichen Band sah Lijphart (S. 213) in der neuseeländischen Mehrheitswahl mit Minderheitenvertretung das ideale Wahlsystem; es wurde jedoch zehn Jahre später abgeschafft. Zwanzig Jahre danach erblickte er im dänischen Wahlsystem ein System, das dem Ideal am nächsten komme, so in seinem Vorwort in: Gallagher/Mitchell (Hg.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford 2008, S. IX. Matthew S. Shugart und Martin P. Wattenberg (*Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford 2001) gingen in dem von ihnen herausgegebenen Band der Frage nach, ob möglicherweise kombinierte Wahlsysteme die beste aller Lösungen darstellen würden.

das französische, mal ein anderes oder ein solches, das man sich eventuell selbst ausgedacht hat, international häufig die personalisierte Verhältniswahl der Bundesrepublik.<sup>10</sup>

Die *best system*-Vorstellung wird dadurch genährt, dass an dem gültigen Wahlsystem Mängel oder Ungereimtheiten entdeckt bzw. gebrandmarkt werden und demgegenüber auf die Vorzüge einer Alternative abgehoben wird, deren Nachteile man nicht kennt oder verschweigt. Es gibt aber kein Wahlsystem ohne Mängel bzw. Ungereimtheiten, zumal solche Einschätzung auch noch beobachterabhängig ist. Jedes Wahlsystem hat bereits für sich genommen Vor- und Nachteile. Ungereimtheiten können schon im rein mathematischen Teil der Umsetzung von Wählerstimmen in Mandate auftreten.<sup>11</sup> Bei der relativen Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen ist bekanntlich nicht sicher, ob die nach Stimmen stärkste Partei auch die meisten Parlamentsmandate gewinnt, ja, die zweitstärkste Partei kann gegebenenfalls eine absolute Mehrheit der Parlamentsmandate erreichen. Solche Ergebnisse sind in Großbritannien und andernorts, wo dieses Wahlsystem angewandt wird, schon vorgekommen. Unter Umständen können sich zudem theoretisch oder vor dem für günstig gehaltene Auswirkungen in effektiv negative verwandeln, etwa wenn Reformen, die mehr Partizipation ermöglichen, in mehr Fragmentierung münden, oder Reformen, die gegen die Zersplitterung des Parteiensystems gerichtet sind, mehr Polarisierung erzeugen, also politische Systeme bezogen auf höherrangige Güter wie das der Regierbarkeit eines Landes vom Regen in die Traufe geraten. Kurzum: Alle Wahlsysteme haben Vorteile und Nachteile, sowohl für sich genommen als auch insbesondere mit Blick auf die konkreten politischen Verhältnisse, in denen sie angewandt werden (sollen). Das beste Wahlsystem für ein Land ist dasjenige, das am besten passt. Nur im Kontext lässt sich ergründen, bei welchem Wahlsystem die Vorzüge die Nachteile in einer Weise überwiegen, dass es von der Beobachterseite her als optimale Lösung begriffen werden kann.

### *Zielfunktionen von Wahlsystemen*

Wahlsysteme haben verschiedene Funktionen zu erfüllen. Die häufig zu beobachtende eindimensionale Ausrichtung von Reformvorschlägen greift entschieden zu kurz. Statt eines Entweder-oder-Denkens, das häufig die Debatte um Mehrheitswahl und Verhältniswahl prägt, ist vielmehr ein Sowohl-als-auch Denken angemessen. Sowohl die eine Zielfunktion, als auch andere sind es wert, verfolgt zu werden. Überblickt man die internationale Wahlsystemreformdebatte, so geht es im Prinzip um die folgenden Zielsetzungen.

- 10 Siehe etwa Juan Montabes, *El sistema electoral a debate*, Madrid 1998, Peter Lösche, »Do Electoral Systems Matter? Überlegungen am Beispiel Neuseelands« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 35 (2), S. 340-358.
- 11 So hätte es etwa beim Hare/Niemeyer-Verfahren vorkommen können, dass eine Partei, die die Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigt, nicht die Mehrheit der Mandate erhält, weshalb in das bundesdeutsche Wahlgesetz eine Klausel aufgenommen werden musste, die das ausschloss. Zur strategischen Nutzung technischer Elemente siehe Rein Taagepera / Matthew S. Shugart, *Seats and Votes*, New Haven 1989 und vor allem Gary W. Cox, *Making Votes Count*, Cambridge 1997.

Erstens: Repräsentation – und zwar in zweierlei Hinsicht: zum einen in Sinne einer Vertretung aller relevanten gesellschaftlichen Gruppen, einschließlich von Minderheiten und Frauen, in den gewählten Vertretungsorganen; zum anderen im Sinne einer fairen Repräsentation, d.h. einer annähernd spiegelbildlichen Repräsentation der gesellschaftlichen Interessen und politischen Meinungen im Parlament. Parameter einer angemessenen Repräsentation ist der Grad der Proportionalität von Stimmen und Mandaten. Allzu große Abweichungen von der Proportionalität werden häufig als problematisch begriffen.

Zweitens: Konzentration – im Sinne einer Aggregation gesellschaftlicher Interessen und politischer Meinungen zum Zwecke politischer Entscheidungsfindung und Handlungsfähigkeit des Gemeinwesens. Wahlen werden als Akt der politischen Willensbildung verstanden, nicht als Abbildung der in der Wählerschaft vorherrschenden Meinungen. Parameter der angemessenen Konzentrationsleistung eines Wahlsystems sind zum einen die Zahl bzw. die Reduzierung der Zahl der Parteien, die Parlamentsmandate erhalten, zum anderen die Bildung stabiler parteilicher oder Koalitionsmehrheiten im Parlament. Instabile Regierungsverhältnisse infolge von Vielparteiensystemen werden häufig als problematisch begriffen. Das Kriterium der Konzentration schließt in gewisser Weise das der Effektivität eines Wahlsystems ein. Die Effektivität bestimmt sich vorrangig danach, ob ein Wahlsystem die Stabilität des politischen Systems befördert oder ob es zum Gegenteil neigt. Sicherlich sind nicht alle stabilen Regierungen gute Regierungen, aber es kann als höchst unwahrscheinlich gelten, dass unter den Bedingungen politischer Instabilität eine gute Regierung besteht.

Drittens: Partizipation. Hier geht es nicht um Partizipation im allgemeinen Sinne – denn Wahlen stellen ja für sich bereits einen Akt politischer Partizipation dar –, sondern um mehr oder minder große Möglichkeiten des Wählers, seinen politischen Willen zum Ausdruck zu bringen.<sup>12</sup> Konkret geht es um die Alternative Personenwahl versus Parteienwahl/Listenwahl. Parameter der angemessenen Partizipation in diesem engeren Sinne ist die Frage, ob und (wenn ja) inwieweit ein Wahlsystem die Personalstimmgebung ermöglicht. Ist sie gänzlich ausgeschlossen, etwa in Form der starren Liste, wird dies häufig als problematisch begriffen.

Viertens: Einfachheit. Diese funktionale Anforderung hat den Charakter einer Richtlinie, da Wahlsysteme, die versuchen, den Kriterien Repräsentation, Konzentration und Partizipation gleichzeitig gerecht zu werden, sich unweigerlich komplizierter darstellen als Wahlsysteme, die nur eines der Kriterien zu erfüllen versuchen. Dennoch ist es erstrebenswert, dass der Wähler die Funktionsweise des Wahlsystems verstehen kann, Transparenz ist ein wichtiges Gebot. Im Wahlsystem zum Deutschen Bundestag beispielsweise lässt die Möglichkeit eines negativen Stimmgewichts den Wähler im Ungewissen darüber, in welcher Richtung seine Stimme wirkt, ob sie der von ihm bevorzugten Partei nutzt oder schadet. Hier ist die Transparenz verletzt, weshalb des Bundesverfas-

12 Vgl. Carmen Ortega, *Los sistemas de voto preferencial: Un estudio de 16 democracias*, Madrid 2004.

sungsgericht Recht daran tat, eine Reform des Wahlsystems zwingend vorzuschreiben.<sup>13</sup>

Fünftens: Legitimität. Dieses Kriterium schließt insofern alle anderen ein, als es sich auf die allgemeine Akzeptanz der Wahlergebnisse und des Wahlsystems bezieht – und damit auf die Zustimmung zu den Spielregeln des demokratischen Regierungssystems. Widersinnige Effekte von Wahlsystemen unterminieren die Legitimität der Wahlergebnisse. Die Frage, ob das Wahlsystem eine Gesellschaft in Bezug auf die Verfahrensregel eint oder entzweit, ist ein weiterer Parameter.

### *Zielfunktion von Wahlsystemen optimieren*

Die Protagonisten in der klassischen Wahlsystemdebatte gehen für ihre jeweilige Option von einer einzigen Zielfunktion aus, entweder Mehrheitsbildung oder proportionale Abbildung. Besonders markant ist dies für die Vertreter der Verhältniswahl, die häufig ein Maximum an Proporz anstreben und gesetzlich die Erfolgswertgleichheit der Stimmen garantieren wollen. Da für Wahlsysteme verschiedene Zielfunktionen bestehen, kann ein Weniger in der Verwirklichung einer Zielfunktion ein Mehr in der Gesamtpersonalperformance eines Wahlsystems bedeuten. Die Vorteile von Wahlsystemen lassen sich nicht maximieren, sondern allenfalls optimieren durch maßvolle Verwirklichung der einzelnen Zielfunktionen. Solche Kompromisse sind keinesfalls ahistorisch definierbar, sondern stets unter Berücksichtigung unterschiedlicher, sich auch im nationalen Kontext wandelnder Bedingungen zu erarbeiten.

Häufig wird in diesem Zusammenhang der grundsätzliche Unterschied zwischen Wahlrecht (im engeren Sinne) und Wahlsystem vernachlässigt (im Deutschen nahegelegt durch die synonyme Verwendung von Wahlrecht und Wahlsystem), sodass Vorstellungen, die für das aktive und passive Wahlrecht angemessen sind, wenig bedacht auf die Wahlsystemmaterie übertragen werden. In diesem Punkt tut sich das deutsche Bundesverfassungsgericht in seinen Urteilen zum Wahlgesetz der Bundesrepublik Deutschland eher unrühmlich hervor. Denn das aktive und passive Wahlrecht kann man maximieren. Indem gesetzlich und in der Wirklichkeit Sorge dafür getragen wird, dass jedermann, der theoretisch wahlberechtigt ist, auch praktisch sein Wahlrecht ausüben kann, lässt sich das Beste erreichen. Zumindest dient der allgemein anerkannte normative Standard als Maßstab der Praxis. Und jede Abweichung vom Standard kann gebrandmarkt und gegebenenfalls sanktioniert werden. Beim Wahlsystem gibt es diesen Standard nicht, und angesichts verschiedener Zielfunktionen von Wahlsystemen lässt sich noch nicht einmal ein Maximum für jede einzelnen von ihnen definieren.

Aber selbst in Verfolg nur einer einzigen Zielfunktion, der dem jeweiligen System von Mehrheitswahl und Verhältniswahl zugrunde liegenden Idee, würde Maximierung zu wenig sinnvollen oder sogar paradoxen Ergebnissen führen. Im Bereich der Mehrheitswahl eignen sich Maximierungsstrategien nur für unipersonale Institutionen, also etwa für Präsidentschaftswahlen, nicht jedoch für pluripersonale Körperschaften, also für

13 Siehe Dieter Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem*, 6. Aufl., Opladen 2009.

Parlamentswahlen. Die Vergabe aller Mandate an die siegreiche Partei, wiewohl das bei relativer Mehrheitswahl gelegentlich vorkommt, würde dem modernen Konstitutionalismus der Machtbegrenzung und Machtbalance widersprechen. Im Bereich der Verhältniswahl ergeben sich bei gesetzgeberischer Maximierung des Proporzprinzips in der Praxis gegenläufige Effekte. Denn der Wähler huldigt leicht der irrigen Annahme, dass bei maximalem Proporz auch Kleinstparteien Chancen haben, ins Parlament einzuziehen. Das ist aber durch die Begrenztheit der zur Verfügung stehenden Mandate nicht möglich, sodass viele Stimmen (wie bei der Mehrheitswahl) unter den Tisch fallen. Die maximale Verfolgung des Proporzprinzips zeitigt demnach einen paradoxen gegenteiligen Effekt.<sup>14</sup>

### *Zwischen Auswirkungen von Wahlsystemen unterscheiden*

Wahlsysteme haben nahe, unmittelbare (*proximal*) und ferne, mittelbare (*distant*) Effekte.<sup>15</sup> Meistens wird in Wahlreformdebatten nur auf die nahen Effekte gezielt, nicht nur vonseiten der Parteien, sondern auch von Politikwissenschaftlern. Politische Parteien, ob in der Regierung oder in der Opposition, schauen möglicherweise angesichts zeitnaher Umfrageergebnisse vor allem auf die nächsten Wahlen. Diese Beobachtung gilt unabhängig davon, dass Parteien in der Einschätzung des Gewinns, den sie mit einer Wahlsystemreform unmittelbar erzielen wollen, recht häufig irren. Parteien, die eine Wahlreform vermeintlich zu ihren Gunsten und gegen den Willen der Opposition durchgesetzt haben, verlieren gelegentlich die nachfolgenden Wahlen und erleiden den nachteiligen mechanischen Effekt, den sie der Opposition zudedacht hatten. Umgekehrt profitieren Oppositionsparteien von einer Wahlsystemreform, gegen die sie sich gestemmt hatten, weil sie angenommen hatten, sie würde sich gegen sie auswirken.<sup>16</sup>

Wissenschaftler verengen häufig ihren Blick auf nahe Auswirkungen, etwa indem sie auf die mechanischen Effekte von Wahlsystemen abheben und die psychologischen oder strategischen Effekte auf die Wähler außer Acht lassen, die sich im Wählerverhalten erst bei späteren Wahlen einzustellen vermögen. Sie blenden auch gerne die Effekte aus, die eine Wahlsystemreform auf die politische Kultur ausüben kann, ein Zusammenhang, der in der vergleichenden Regierungslehre seit den Untersuchungen von Arend Lijphart als ganz eng gesehen wird.<sup>17</sup> Das kulturelle Grundmuster der politischen Entscheidungsfindung, festgemacht an der Dichotomie von Mehrheits- und Konsensdemokratie, hat

- 14 Für diese paradoxe Wirkung bildet Weimar mit der damals gültigen reinen Verhältniswahl ein vorzügliches Beispiel; dazu Bernhard Vogel / Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze, *Wahlen in Deutschland*, Berlin/New York 1971. Weder wurden sehr proportionale Wahlergebnisse erreicht, noch wurde die Erfolgswertgleichheit der Stimmen garantiert, ein theoretischer Effekt, der der Verhältniswahl gerne gutgeschrieben und vom Bundesverfassungsgericht als Maßstab zur Bewertung der personalisierten Verhältniswahl hoch gehandelt wird; Vgl. Dieter Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem*, 6. Aufl. Opladen 2009, S. 346 ff.
- 15 Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven/London 1967.
- 16 Griechenland (mehrmals) und Italien (2006) bilden schöne Beispiele für politische Fehlkalkulationen (Dieter Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem*, 6. Aufl. Opladen 2009, passim).
- 17 Siehe dazu v. a. Arend Lijphart, *Patterns of Democracy*, New Haven/London 1999.

sich als Unterscheidungsmerkmal politischer Systeme gegenüber formalen Institutionenordnungen durchgesetzt. Die Einbeziehung der ferneren Auswirkungen einer Wahlsystemreform verlangt, auf das von ihr betroffene Zusammenspiel der Institutionen zu achten, das von einer bestimmten politischen Kultur geprägt ist. In diesem Sinne gilt es beispielsweise in Deutschland vor allem, eine Wahlsystemreform mit dem hier vorherrschenden Typ des Föderalismus abzustimmen.

Wahlsysteme haben nicht nur Effekte, die den Zielvorstellungen entsprechen, die mit ihnen verfolgt werden, sondern auch Nebeneffekte, die unerwünscht sind, aber häufig nicht bedacht werden. In der Parteiensystemlehre sind seit den bahnbrechenden Arbeiten von Giovanni Sartori<sup>18</sup> immer hohe Fragmentierung und starke Polarisierung als problematisierte Erscheinungen präsent gewesen: Ursprünglich wurde in den Analysen zu den Zusammenbrüchen der Demokratie zwischen den beiden Weltkriegen die Meinung vertreten, die beiden Dimensionen bildeten zwei Seiten ein und derselben Medaille bzw. seien positiv miteinander korreliert. Bei Ausdehnung der Analysen auf gestandene Demokratien wurde jedoch festgestellt, dass starke Polarisierung mit geringer Fragmentierung und hohe Fragmentierung mit geringer Polarisierung einhergehen kann. Will man mit einer Wahlsystemreform die Fragmentierung reduzieren, so ist zu bedenken, welchen Effekt ein solcher Eingriff auf den Grad der Polarisierung eines Parteiensystems in naher und ferner Hinsicht hat. Konkret auf Deutschland bezogen, wo die Entstehung eines Fünfparteisystems und die damit erhöhte Schwierigkeit, parlamentarische Mehrheitsregierungen zustande zu bringen, problematisiert wird, ist zu bedenken, ob man sich mit einer Wahlsystemreform, die die Fragmentierung verringern und dadurch die Regierbarkeit erhöhen will, nicht eine stärkere Polarisierung einhandelt. In diesem Sinne könnte sich die heterogene Wettbewerbsstruktur des Parteiensystems in den verschiedenen Teilen Deutschlands auswirken. Internationale Erfahrungen besagen, dass die Entwicklung der Demokratie mehr durch Polarisierung als durch Fragmentierung gefährdet ist. Zudem kann gelten, dass Dreiparteisysteme stark polarisierter Parteien, mögliches Ergebnis einer Parteien reduzierenden Wahlreform, im Vergleich zu fragmentierteren Parteiensystemen die parlamentarische Mehrheitsbildung noch weiter erschweren.

### *Internationale Trends der Wahlsystementwicklung berücksichtigen*

Es wurde bereits mehrmals betont, dass Wahlsysteme verschiedene Funktionen zu erfüllen haben. Die häufig zu beobachtende eindimensionale Ausrichtung der Reformvorschläge greift deshalb zu kurz. Statt eines Entweder-oder-Denkens, das häufig die Debatte um Mehrheitswahl und Verhältniswahl prägt, ist ein Sowohl-als-auch-Denken angemessen. Sowohl die eine Zielfunktion, als auch die andere sind es wert, verfolgt zu werden, freilich nicht maximal – dann würden sie sich gegenseitig ausschließen –, sondern aufeinander abgestimmt mit Blick auf die Gesamtperformance eines Wahlsystems. Die Lösung liegt in der maßvollen Verwirklichung der verschiedenen Zielfunktionen und

18 Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge 1976.

ihrer optimalen Ausbalancierung. Dabei ist diese angestrebte Balance nicht ein statisches Etwas, sondern ein Kompromiss, der im Kontext gegebener Umstände gefunden wird.

Der internationale Trend der Wahlsystemreformen bestätigt diese Überlegungen. Es werden kaum noch fertige Wahlsysteme übertragen. So stellen klassische Wahlsysteme wie die relative Mehrheitswahl und die absolute Mehrheitswahl keine hoch im Kurs stehenden Optionen für pluripersonale Körperschaften mehr dar<sup>19</sup> – wie noch zu Zeiten, als Ferdinand A. Hermens<sup>20</sup> und Dolf Sternberger<sup>21</sup> für die relative Mehrheitswahl stritten, oder als in den aus der Kolonialherrschaft entlassenen Ländern fast überall die Wahlsysteme der früheren Mutterländer Großbritannien und Frankreich übernommen wurden,<sup>22</sup> also die relative oder die absolute Mehrheitswahl. In Mittel- und Osteuropa wurde in keinem einzigen Land eines dieser klassischen Wahlsysteme eingeführt. Im Gegenteil, in fast allen Ländern nahm man bei den Parlamentswahlen Abschied von der unter den kommunistischen Regimen vorherrschenden absoluten Mehrheitswahl.<sup>23</sup> Vielmehr sind es die sogenannten kombinierten Wahlsysteme, die – wie im Falle der personalisierten Verhältniswahl – technische Elemente kombinieren, hier den Einerwahlkreis mit der Liste, dort das Entscheidungsprinzip der Mehrheit (in den Einerwahlkreisen) mit dem Repräsentationsprinzip der Verhältniswahl. Diese Typen von Wahlsystemen beherrschen die Reformszene, auch wenn von Politikwissenschaftlern gelegentlich noch eines der beiden Mehrheitswahlsysteme empfohlen wird.<sup>24</sup> Es findet also eigentlich keine Wahl zwischen Wahlsystemen statt, sondern Wahlsysteme werden in Kompromissen zwischen den an ihrer Ausarbeitung beteiligten Akteuren gestaltet: statt *choice* vollzieht sich *design*.<sup>25</sup>

### *Erfolgsaussichten von Wahlreformen bedenken*

Bestimmend in Wahlsystemreformen sind in der Regel weder die medialen Ideengeber, die – wie gelegentlich in Deutschland – gerne zu den klassischen Wahlsystemen der Mehrheitswahl greifen, und die Wahlsystemexperten, die mehr oder weniger das moderne *institutional engineering* beherrschen,<sup>26</sup> sondern die politischen Parteien. Und die

19 Vgl. Dieter Nohlen / Philip Stöver, *Elections in Europe*, Baden-Baden 2010.

20 Ferdinand A. Hermens, *Demokratie oder Anarchie. Untersuchungen über die Verhältniswahl*, Köln/Opladen 1968 (zuerst engl. 1941).

21 Dolf Sternberger, *Die große Wahlreform*, Opladen 1964.

22 Franz Nuscheler / Klaus Ziemer u. a., *Politische Organisation und Repräsentation in Afrika*, 2 Bde., Berlin 1978; Dieter Nohlen / Michael Krennerich / Bernhard Thibaut (Hg.), *Elections in Africa. A Data Handbook*, Oxford 1999; Richard Rose (Hg.), *International Encyclopedia of Elections*, Washington D. C. 2000.

23 Dieter Nohlen / Mirjana Kasapović, *Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa*, Opladen 1996.

24 Siehe Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*, Houndmills u. a. 1994.

25 Dieter Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem*, 6. Aufl. Opladen 2009; jetzt auch Michael Gallagher / Paul Mitchell (Hg.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford 2008.

26 Siehe Gerd Strohmeier (Hg.), *Wahlsystemreform*, Baden-Baden 2009.

sind hinsichtlich größerer Reformen äußerst zögerlich. So besagt auch die internationale Erfahrung in Wahlreformen, dass große Reformen rar sind.<sup>27</sup> Dagegen blühen kleine Reformen, Anpassungen der bestehenden Wahlsysteme an neue Erfahrungen und (leicht) veränderte Zielsetzungen. Solche Reformen haben den Vorteil, dass ihre wahrscheinlichen Effekte besser vorausgesehen werden können, sowohl die gewünschten als auch die oben erwähnten Nebeneffekte. Wie bereits dargelegt, geht es um die national geeignete Passform. Auch bei kleinen Reformen sind es jedoch Machterwägungen der Parteien, die zählen, interessanterweise nicht so sehr die möglichen parteilichen Vorteile, die sich Parteien versprechen, sondern die Verhinderung möglicher parteilicher Nachteile. Das erklärt, warum die meisten Reforminitiativen scheitern.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts macht in Deutschland jedoch eine Reform zwingend erforderlich. Das Gericht hat angedeutet, welche Reformen verfassungsrechtlich betrachtet möglich wären. Es hat eine kleine Reform anheimgestellt, die innerhalb der personalisierten Verhältniswahl nur das verfassungswidrige negative Stimmgewicht beseitigt. Es hat aber auch mit dem Vorschlag eines Grabensystems eine große Reform angedacht, die ebenfalls den inkriminierten Mangel abstellt, aber zugleich einen neuen Wahlsystemtypus einführt. Es hat damit einerseits bestätigt, dass das Grundgesetz kein Wahlsystem vorschreibt und der Gesetzgeber grundsätzlich über Entscheidungsfreiheit in Wahlsystemfragen verfügt. Andererseits bleibt natürlich im Falle einer internen Reform der personalisierten Verhältniswahl nach Auffassung des Gerichts das Erfordernis der grundgesetzlich niedergelegten Wahlrechtsgleichheit aufrechterhalten. Während eine große Reform ohnehin politisch nicht durchsetzungsfähig ist, ist eine kleine Reform zwar zwingend, aber keineswegs unumstritten. Denn sie berührt den Konflikt, der seit Einführung der personalisierten Verhältniswahl besteht und bereits häufig vor dem Bundesverfassungsgericht ausgetragen wurde: mit welchen rechtfertigenden Gründen und in welchem Umfang eine Abweichung vom Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit, festgemacht an der Erfolgswertgleichheit der Stimmen, als verfassungskonform betrachtet werden kann. Es zeigt sich, dass die Reformvorschläge in die eine oder andere Richtung tendieren, die CDU/CSU dazu neigt, Abweichungen vom Proporz aufrechtzuerhalten, die SPD dazu, den Proporz quasi als mathematische Größe möglichst strikt durchzusetzen. Als Nagelprobe dienen die Überhangmandate. Das Bundesverfassungsgericht hat sie in seiner bisherigen Rechtsprechung für verfassungsmäßig erklärt, wenn ihre Zahl begrenzt bleibt. Dabei ist es davon ausgegangen, dass ihr Auftreten mechanischen Ursachen geschuldet ist, die man abstellen kann, und nicht dem Parteiensystem selbst, das inzwischen aus fünf Parteien besteht. Je geringer der Anteil derjenigen Parteien an den Zweitstimmen, die nach den Erststimmen Direktmandate gewinnen können, desto höher die mutmaßliche Zahl von Überhangmandaten. Solche Zusammenhänge sollten bei der Reform nicht unberücksichtigt bleiben. Es zeigt sich auch, dass die personalisierte Ver-

27 Dieter Nohlen, »Changes and Choices in Electoral Systems« in: Arend Lijphart/Bernie Grofman (Hg.), *Choosing an Electoral System*, New York 1984, S. 217-224; Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford 1994; Richard S. Katz, »Why are there so Many (or so Few) Electoral Reforms« in: Michael Gallagher / Paul Mitchell (Hg.), *The Politics of Electoral Reform*, Oxford 2008, S. 57-79.

hältniswahl nicht so einfach zu reformieren ist, da der eine oder andere Reformvorschlag mutmaßliche Wahlergebnisse begünstigen kann, die nur schwer vermittelbar sind und folglich das Vertrauen in das Institutionensystem unterminieren können. So wäre es beispielsweise bei Verhältniswahl durchaus problematisch, wenn durch Überhangmandate die Mehrheitsverhältnisse nach Zweitstimmen auf den Kopf gestellt würden. Der Verweis auf Großbritannien ist nicht entlastend, denn solcher „critical bias“ tritt hier in einem Mehrheitswahlsystem auf, deren Effekte nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts nicht den Maßstäben unterliegen, die grundgesetzlich an ein Verhältniswahlsystem zu stellen sind.

### *Kontext und Vergleich*

Abschließend möchte ich die beiden Schlüsselbegriffe der vorstehenden Ausführungen, auf welche die Einleitung schon abgehoben hat, noch einmal aufgreifen, zunächst mit einigen Bemerkungen zum Vergleich, der hier aus guten Gründen als internationaler Vergleich begriffen wird. Damit hinterfrage ich die Tendenz, auch den national begrenzten Vergleich wie von Matthew S. Shugart<sup>28</sup> als komparativ zu bezeichnen. Dieser national interne Vergleich sei im Grunde deshalb vorzuziehen, weil in ihm – anders als im cross-national Vergleich – viele Variablen konstant gehalten werden könnten. Zum einen wird in dieser Argumentation vernachlässigt, worin die Kunst und der Gewinn komparativer Forschung liegt: die Kunst im qualitativen Forschungsdesign ausgesuchter Fälle, die ein analytisch fruchtbares Maß an Ähnlichkeiten und Unterschieden aufweisen, der Gewinn in der näheren Bestimmung jener gesellschaftlicher und politischer Bedingungen, unter denen Wahlsysteme diese oder jene Auswirkungen zeigen. In einer qualitativ vergleichenden Analyse werden dabei unabdingbar die wechselhaften Auswirkungen von den Kontextfaktoren thematisiert, die in einer nationalen Untersuchung leichthin als konstant angenommen werden und dann systematisch außerhalb der Untersuchung bleiben. Zum anderen ist es diese Annahme, der nationale Kontext bleibe für die Wahlsystemanalyse über längere Zeit konstant, die zu den üblichen Reduktionismen der Wahlsystemforschung gehört. Frankreich bietet für diese nicht haltbare Annahme ein schönes Beispiel: Das Wahlsystem wurde von der Dritten zur Vierten Republik ausgetauscht, die Struktur des Parteiensystems blieb jedoch unverändert. In der Fünften Republik wurde auf das Wahlsystem der Dritten Republik zurückgegriffen. Das Parteiensystem strukturierte sich vollends neu. Die Erklärung des konträren Verhaltens der abhängigen Variablen kann nicht im Wahlsystem liegen, das Parteiensystem wird auf veränderte Kontextbedingungen reagiert oder das Wahlsystem seine Wirkungsrichtung durch den Kontextwandel verändert haben. Damit wird jener analytische Vorzug, der für einen national begrenzten Vergleich angeführt wird, hinfällig.

28 Matthew S. Shugart, »Comparative Electoral Systems Research: The Maturation of a Field and New Challenges Ahead« in: Michael Gallagher / Paul Mitchell (Hg.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford 2008, S. 25-55, hier: 29.

Wenn nun aber die Auswirkungen von Wahlsystemen so stark vom Kontext abhängen wie dargelegt wurde, könnte man vielleicht auf die Idee kommen, dass die internationalen Erfahrungen in ganz unterschiedlichen Kontexten wenig zur Vorhersage und zum Verständnis der Auswirkungen von Wahlsystemen in einem ganz spezifischen Kontext beitragen können. Dem ist aus verschiedenen Gründen jedoch nicht so.

*Erstens* besteht immer die Neigung, Wahlsysteme ausschließlich in ihrer Funktionslogik zu betrachten und eine bestimmte Schlüssigkeit in ihren Auswirkungen zu unterstellen. So wird von Systemen der Mehrheitswahl angenommen, sie förderten auch in der Wirklichkeit stets die Mehrheitsbildung. Der Vergleich von Ländern, in denen Mehrheitswahlsysteme angewandt werden, kann solchen vereinfachenden Thesen entgegenwirken.

*Zweitens* werden häufig die „Auswirkungen von Wahlsystemen“ ihnen allein zugeschrieben und es wird wenig bedacht, dass sie in ebensolchem Maße Faktoren der Umwelt zuzuschreiben sind. Natürlich nehmen Wahlsystemdebatten primär bestehende Wahlsysteme und deren Alternativen in den Blick. Das darf aber nicht dazu führen, den Wahlsystemen einen übermäßigen Einfluss auf die Struktur von Parteiensystemen und auf andere Phänomene einzuräumen. Der Vergleich unterschiedlicher Konstellationen, in denen Wahlsysteme auf Umwelten treffen, kann solchen Einseitigkeiten entgegenwirken.

*Drittens* sind die Umweltfaktoren, die auf die Auswirkungen von Wahlsystemen einwirken, nicht derart zahlreich und singulär, dass sie nicht systematisiert und damit heuristisch fruchtbar gemacht werden könnten. Der historisch vorgehende Empiriker erfasst aufgrund seiner komparativen Erfahrung relativ schnell, welche als länderspezifisch betrachteten Bedingungen ähnlich jenen sind, die andernorts bereits beobachtet und in ihren Wirkungen auf die Auswirkungen von Wahlsystemen haben bestimmt werden können. Komparatives empirisches Wissen über Wahlsysteme ist in Wahlreformprozessen unabdingbar.

*Viertens* kann somit erfahren werden, welche Umweltfaktoren, deren Auswirkungen im bestehenden Wahlsystem gering oder nicht sichtbar sind, bei einer Reform des Wahlsystems möglicherweise ins Spiel kommen könnten. Denn erst sogenannte konträre Fälle, die den geläufigen Annahmen widersprechen, ermöglichen es zu bestimmen, in welchem Maße die beobachteten Auswirkungen tatsächlich institutionellen Faktoren oder nicht vielmehr anderen Faktoren zuzuschreiben sind.

Kontextsensibilität in der Wahlsystemfrage schließt folglich die Nutzung internationaler Erfahrungen mit Wahlsystemen nicht aus, sondern macht sie erst recht geltend – jenseits der naiven Vorstellung, bei Transfer eines Wahlsystems oder einzelner seiner Elemente von einem Land in ein anderes würden sich die gleichen Auswirkungen einstellen, die das fremde Wahlsystem haben so attraktiv werden lassen. Zur Kontextsensibilität in Reformfragen sollte sich Konsistenz in der Argumentation hinzugesellen, Konsistenz der Reformoptionen mit den Ursachen, die man für beklagte Entwicklungen verantwortlich macht, Konsistenz zwischen Zielen und Mitteln sowie Konsistenz der Maßnahmen untereinander. Und schließlich wäre es angemessen, die Bewertung der Phänomene auf der gleichen evaluativen Ebene vorzunehmen. Der Bürger wird gerne

auf der hehren normativen Ebene ins Spiel gebracht, die Parteien werden auf der empirischen Ebene analysiert, auf der sie den allzu menschlichen Untugenden ausgesetzt sind. Diese Asymmetrie des Vergleichs verleitet zu reformpolitischen Fehleinschätzungen. Der Spieß ließe sich auch umdrehen. Die Parteien kann man ebenso in normativen Kategorien denken und den Bürger empirisch betrachten. Gewiss könnte man gelegentlich auch und gerade dann an ihm verzweifeln, wenn er die Chance erhält, direkt sachbezogene politische Entscheidungen zu treffen. In der Reformfrage politischer Institutionen sollte man sich also nicht von Einseitigkeiten in der Art leiten lassen, wie man – möglicherweise aufgrund positiver oder schwer verarbeiteter eigener Erfahrungen – Bürger und Parteien wahrnimmt.

### *Zusammenfassung*

Wahlrechtsreformen werden häufig im jeweils nationalen Rahmen diskutiert. Im vorliegenden Beitrag wird gezielt auf internationale Erfahrungen verwiesen. Dabei wird einerseits die Bedeutung des nationalen Kontextes betont, insbesondere mit Blick darauf, welche empirischen Auswirkungen Wahlsystemen zugeschrieben werden können, andererseits wird auf Leitsätze in Reformfragen hingewiesen, die sich aus der Beobachtung von vielen Reformprozessen in modernen Demokratien ergeben und die in nationalen Reformprozessen berücksichtigt werden sollten. Die Darlegungen sind allgemeiner Natur, nehmen folglich die großen Reformalternativen in den Blick, beziehen sich aber auch auf die (kleine und sehr umstrittene) Reform der personalisierten Verhältniswahl in der Bundesrepublik.

### *Summary*

The reform of electoral systems is often viewed from a national perspective only. This paper focuses on international experiences in the politics of electoral reform. The author recognizes the importance of the national context, especially with regard to the empirical consequences of electoral laws. However, he emphasizes that by observing the international experiences of electoral reform processes in modern democracies worldwide it is possible to deduct some crucial principles of electoral reforms, which should be taken into account in the national debate. The analysis will be of relevance for the fundamental options between electoral systems, but also for (small and nevertheless controversial) reforms like the ongoing one in Germany with respect to the personalized proportional system.

*Dieter Noblen, Reforming Electoral Systems. International Experiences and the German Case*