

## (Wie) Lässt sich das deutsche Wahlsystem reformieren? Modellrechnungen anlässlich der Bundestagswahl 2017 und Plädoyer für eine „ent-personalisierte“ Verhältniswahl

Hendrik Träger und Marc S. Jacob

709 Abgeordnete gehören dem am 24. September 2017 gewählten Bundestag an, so dass die Anzahl der Mandate die in § 1 Absatz 1 Satz 1 Bundeswahlgesetz (BWG) festgelegte Mindestgröße von 598 Sitzen um knapp ein Fünftel (18,6 Prozent) übersteigt. Diese „Aufblähung“, die auch von den Medien<sup>1</sup> aufgegriffen wurde, ist § 6 Absatz 5 BWG geschuldet. Seit der letzten Novelle des Wahlgesetzes im Jahr 2013<sup>2</sup> werden (gegebenenfalls entstehende) Überhangmandate solange durch zusätzliche Sitze ausgeglichen, bis der Proporz zwischen den Parteien, der sich aus den Zweitstimmenanteilen ergibt, wiederhergestellt ist.<sup>3</sup> Dies war 2017 erst nach 65 Ausgleichsmandaten der Fall, denn es mussten 46 Überhangmandate kompensiert werden.

### 1. Debatten über eine Reform des Bundeswahlgesetzes

Eine solche Vergrößerung des Parlaments hätte in der letzten Wahlperiode durch eine Reform des Bundeswahlgesetzes verhindert werden können. Dafür habe es jedoch „in allen Fraktionen keine genügende Bereitschaft“<sup>4</sup> gegeben, wie der damalige Bundestagspräsident *Norbert Lammert*, der mehrmals auf die Bedeutung des Themas hingewiesen hatte, wenige Tage vor der Bundestagswahl 2017 beklagte. Trotz der „noch schwierigeren Bedingungen“<sup>5</sup> in dem nunmehr aus sechs Fraktionen bestehenden Parlament ist eine siebenköpfige Arbeitsgruppe unter Leitung des neuen Bundestagspräsidenten *Wolfgang Schäuble* bestrebt, „bis Jahresende möglichst einen fraktionsübergreifenden Vorschlag zu machen“<sup>6</sup>.

- 1 Das geschah sowohl vor als auch nach der Wahl; vgl. *Melanie Amann / Ann-Kathrin Müller / Cornelia Schmergal*, Reise nach Jerusalem, in: Der Spiegel vom 23. September 2017, S. 38 – 39; *Daniel Friedrich Sturm*, Der aufgeblähte Bundestag, in: Die Welt kompakt vom 25. September 2017, S. 8.
- 2 Zur Genese der 2013 beschlossenen Novelle des Bundeswahlgesetzes (BWG) siehe unter anderem *Gerd Strohmeier*, Kein perfektes Wahlsystem, aber ein guter Kompromiss – unter schwierigen Rahmenbedingungen, in: ZfP, 60. Jg. (2013), H. 2, S. 144 – 161; *Henner Jörg Boehl*, Das neue Wahlrecht – personalisierte Verhältniswahl reloaded, in: *Torsten Oppelland* (Hrsg.), Das deutsche Wahlrecht im Spannungsfeld von demokratischer Legitimität und politischer Funktionalität, Berlin 2015, S. 21 – 63.
- 3 Für ausführliche Informationen zum aktuellen Ausgleichsverfahren vgl. *Florian Grotz*, Der Mandatsausgleich im neuen Bundestagswahlsystem, in: *Torsten Oppelland* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 2), S. 65 – 90.
- 4 *Norbert Lammert* (im Interview mit *Albert Funk*), „Entscheidung für Berlin als Hauptstadt war goldrichtig“, in: Der Tagesspiegel online vom 20. September 2017, <http://www.tagesspiegel.de/politik/norbert-lammert-im-interview-entscheidung-fuer-berlin-als-hauptstadt-war-goldrichtig/20343330.html> (Abruf am 22. September 2017).
- 5 Ebenda.
- 6 *Albert Funk*, Die Quadratur des Kreises, in: Das Parlament vom 30. April 2018, S. 9.

An Reformvorschlägen dürfte es der Politik nicht mangeln, denn unter Politikwissenschaftlern findet seit Jahren eine intensive Debatte über kleinere und größere Änderungen des Wahlsystems statt. Bereits vor dem ersten Praxistest für das modifizierte Wahlgesetz forderten *Niels Dehmel* und *Eckhard Jesse* im Frühjahr 2013 „[e]ine Reform der Reform der Reform“<sup>7</sup>. Nach der Bundestagswahl 2013 erklärte *Philipp Weinmann*, „dass das frisch reformierte Wahl- system weiterer Anpassungen bedarf, um übergroße Bundestage effektiv verhindern zu können“<sup>8</sup>. Im Gegensatz zu diesen Autoren sah *Gerd Strohmeier* 2015 „keinen aktuellen Anlass“ für eine Reform, weil die Wahl 2013 „nicht zu einer übermäßigen Zahl an Überhangmandaten beziehungsweise einer exzessiven Vergrößerung des Bundestages geführt“<sup>9</sup> habe.

In der Debatte über das von *Joachim Behnke* als „inkonsistent, widersprüchlich [...] und; H.T./M.J.] ineffektiv“<sup>10</sup> kritisierte Wahlsystem wurden in den vergangenen vier Jahren detaillierte Reformvorschläge diskutiert:

- Um eine erhebliche Vergrößerung des Bundestages zu verhindern, plädierte *Valentin Schröder* 2014 „für eine moderate Senkung der Direktmandate“<sup>11</sup>. Bei einer Reduzierung auf beispielsweise 270 Direktmandate wäre „die Umsetzung des Prinzips der personalisiert-territorialen Repräsentation als Teil der mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl nicht ernsthafter beeinträchtigt[t], als dies bereits mit der Wahlkreisreform von 2001 geschah“<sup>12</sup>.
- Im Jahr 2015 schlug *Volker Best* aus der Perspektive der Koalitionsforschung eine Mehrheitsprämie für die größte Partei vor, um die Regierungsbildung zu erleichtern. Eine solche mehrheitsbildende Prämie, wie sie beispielsweise bis 2017 in Italien vergeben wurde, könnte „an eine zu überschreitende Mindestschwelle von zum Beispiel 40 Prozent gebunden“<sup>13</sup> werden. Dieses Konzept wurde von *Joachim Behnke* kritisiert, weil es in Deutschland keine italienischen Verhältnisse gebe, so dass eine Mehrheitsprämie nicht notwendig sei.<sup>14</sup> Darauf reagierte *Best* mit einem erneuten Plädoyer für seinen Reformvorschlag.<sup>15</sup>

7 *Niels Dehmel / Eckhard Jesse*, Das neue Wahlgesetz zur Bundestagswahl 2013. Eine Reform der Reform der Reform ist unvermeidlich, in: ZParl, 44. Jg. (2013), H. 1, S. 201 – 213, S. 201.

8 *Philipp Weinmann*, Führt das Wahlrecht zur „Aufblähung“ des Bundestages? Simulationsrechnungen auf Basis des neuen Bundeswahlgesetzes, in: ZParl, 44. Jg. (2013), H. 4, S. 719 – 741, S. 741.

9 *Gerd Strohmeier*, Die Bundestagswahl 2013 unter dem reformierten Wahlsystem: Vollaustausch der Überhangmandate, aber weniger Erfolgswertgleichheit, in: *Karl-Rudolf Korte* (Hrsg.), Die Bundestagswahl 2013. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsfor- schung, Wiesbaden 2015, S. 55 – 78, S. 75.

10 *Joachim Behnke*, Das neue Wahlgesetz im Test der Bundestagswahl 2013, in: ZParl, 45. Jg. (2014), H. 1, S. 17 – 37, S. 17.

11 *Valentin Schröder*, Parteienproporz, Länderproporz und Bundestagsgröße im neuen Bundestags- wahlrecht, in: ZParl, 45. Jg. (2014), H. 4, S. 848 – 858, S. 857.

12 Ebenda.

13 *Volker Best*, Komplexe Koalitionen, perplexe Wähler, perforierte Parteiprofile. Eine kritische Revi- sion jüngerer Befunde zur deutschen Koalitionsdemokratie und ein Reformvorschlag, in: ZParl, 46. Jg. (2015), H. 1, S. 82 – 99, S. 99.

14 Vgl. *Joachim Behnke*, Gegen einen wahlsystematischen Paternalismus. Replik auf Volker Best's „Komplexe Koalitionen, perplexe Wähler, perforierte Parteiprofile“ in Heft 1/2015 der ZParl, in: ZParl, 46. Jg. (2015), H. 2, S. 426 – 432, S. 432.

15 Vgl. *Volker Best*, Warum das deutsche Wahlsystem eine Mehrheitsprämie braucht. Eine Entgeg- nung auf Joachim Behnkens Replik in Heft 2/2015 der ZParl, in: ZParl, 47. Jg. (2016), H. 1, S. 212 – 225.

- Ein weiteres Konzept stammt von *Joachim Behnke* und *Philipp Weinmann*, in dem eine „am innerparteilichen Proporz orientierte Alternative zum geltenden Bundestagswahlrecht“<sup>16</sup> empfohlen wird. Bei dem so genannten „Flexiblen und Zielgerichteten Ausgleich“ könnte es allerdings, wie Simulationsrechnungen zeigen, zu einer erheblichen Vergrößerung des Bundestages kommen. Dieser Effekt lasse sich allerdings durch die Bildung von Zweipersonenwahlkreisen deutlich reduzieren. Dieser Vorschlag könnte aber nur mit umfangreichen Reformen realisiert werden. Damit wäre aus unserer Perspektive jedoch das Risiko verbunden, dass das Wahlsystem verkompliziert und für die Wählerinnen und Wähler eventuell noch unübersichtlicher als die bestehende Regelung würde.
- Gleichermaßen gilt für die von *Daniel Hellmann* angeregte Präferenzwahl in Mehrpersonenwahlkreisen. Diese „nicht-mimimal invasive“<sup>17</sup> Reform mit dem Ziel eines „Single Transferable Vote“-Systems (STV), wie es beispielsweise in Irland angewendet wird, ist bewusst als langfristiges Projekt angelegt, zu dem die Erprobung „auf unterschiedlichen Ebenen“<sup>18</sup> gehört.
- Eine umfangreiche Reform regt auch *Eckhard Jesse* mit seinem Plädoyer für ein Einstimmensystem mit Ersatzstimme an. Diese Idee wird mit einem „paradox anmutenden Befund“<sup>19</sup> begründet: „Das gegenwärtige Zweistimmensystem ist faktisch ein ‚Einstimmensystem‘ (wegen des *Zweitstimmensystems*), 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.“<sup>20</sup>

Angesichts der diversen Reformvorschläge und der erheblichen Vergrößerung des Bundestages stellt sich die Frage, wie das aktuelle Wahlsystem nachhaltig modifiziert werden könnte, um die vielfach angemahnten Probleme zu vermeiden, ohne ein für die Bevölkerung zu kompliziertes Wahlsystem entstehen zu lassen.

## 2. Wahlsysteme: Ziele, Auswirkungen und Reformen

Wahlsysteme besitzen *Dieter Nohlen* zufolge die Funktion, „Stimmenergebnisse (data of votes) in spezifischer Weise (im Falle von Parlamentswahlen) in Mandatsergebnisse (parliamentary seats)“<sup>21</sup> umzuwandeln. Die Vorgehensweise bei der Übertragung kann dabei sehr unterschiedlich ausgestaltet sein. Das International Institute for Democracy and Electoral

16 *Joachim Behnke / Philipp Weinmann*, Flexibler und Zielgerichteter Ausgleich – Eine am innerparteilichen Proporz orientierte Alternative zum geltenden Bundestagswahlrecht, in: ZParl, 47. Jg. (2016), H. 2, S. 369 – 389, S. 369.

17 *Daniel Hellmann*, Weg vom Pfadabhängigkeitsproblem: Präferenzwahl in Mehrpersonenwahlkreisen als Reformoption des Bundeswahlrechts?, in: ZParl, 47. Jg. (2016), H. 2, S. 389 – 410, S. 410.

18 Ebenda.

19 *Eckhard Jesse*, Plädoyer für ein Einstimmensystem bei der Bundestagswahl, ergänzt um eine Ersatzstimme, in: ZParl, 47. Jg. (2016), H. 4, S. 893 – 903, S. 903.

20 Ebenda.

21 *Dieter Nohlen*, Wahlrecht und Parteiensystem, Opladen / Toronto 2014, S. 67.

Assistance (International IDEA) differenziert zwischen „12 main systems, the majority of which fall into three broad families“<sup>22</sup> (vgl. Tabelle 1). Dies sind

- die dem Majorzprinzip folgenden Mehrheitswahlsysteme,
- die auf dem Proporzprinzip basierenden Verhältniswahlsysteme und
- die gemischten Systeme, in denen die beiden eben genannten Prinzipien auf unterschiedliche Weise miteinander verknüpft werden.<sup>23</sup>

Aus empirisch-komparativer Perspektive existieren keine kontextunabhängigen „optimalen“ Wahlsysteme: „Das beste System ist dasjenige, das jeweils am besten passt.“<sup>24</sup> In diesem Zusammenhang entwickelte Nohlen fünf Anforderungen:

- „Repräsentation“ als die möglichst proportionale Umwandlung der Wählerstimmen in Parlamentsmandate,
- „Konzentration“ als die „Aggregation gesellschaftlicher Interessen und politischer Meinungen zum Zwecke politischer Entscheidungsfindung“<sup>25</sup>,
- „Partizipation“, um eine möglichst weitgehende Ausdrucksmöglichkeit des politischen Willens für die Wählenden zu erreichen,
- „Einfachheit“ als Richtlinie für die Ausgestaltung des Wahlsystems und schließlich
- „Legitimität“ mit dem Ziel seiner allgemeinen Akzeptanz.

Diese Funktionen, von denen „die ersten drei die wichtigsten sind“<sup>26</sup>, befänden sich in einem potentiellen Zielkonflikt und könnten nicht alle gleichermaßen umgesetzt werden. Deshalb sei bei der Bewertung von Wahlsystemen entscheidend, in welchem Verhältnis die Anforderungen zueinander stehen sollen und wie das Wahlsystem in das politische System eingebettet ist.<sup>27</sup>

Die Ausgestaltung des Wahlsystems hat weitreichende Konsequenzen für den politischen Prozess und seine Akteure. In parlamentarischen Systemen wie der Bundesrepublik Deutschland sind auch die Auswirkungen auf die Regierungsbildung zu berücksichtigen, denn diese hängt von den Mehrheitsverhältnissen im Parlament ab. Bereits in den 1950er Jahren befasste sich Maurice Duverger mit den Auswirkungen von Wahlsystemen auf die Struktur des Parteiensystems. Ihm zufolge führen ein Verhältniswahlsystem und eine absolute Mehrheitswahl zu einem Vielparteiensystem, während ein relatives Mehrheitswahlsystem ein Zweiparteiensystem hervorrufe.<sup>28</sup>

Die „Duvergerschen soziologischen Gesetze“ differenzierte Giovanni Sartori weiter aus, indem er die Struktur des Parteiensystems mit einbezog. Bei einem strukturierten – also gut organisierten und fest in der Wählerschaft verankerten – Parteiensystem führe ein relatives

22 International IDEA, Electoral System Design: The New International IDEA Handbook, Stockholm 2005 (Reprint 2008), online unter <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-system-design-the-new-international-idea-handbook.pdf> (Abruf am 2. Oktober 2017), S. 28.

23 Der Kategorie der sonstigen Systeme („other“) ordnet die International IDEA „Borda Count“, „Limited Vote“ und „Single Non-Transferable Vote“ zu; vgl. ebenda, S. 112 – 118.

24 Dieter Nohlen, Wahlen und Wahlsysteme, in: Hans-Joachim Lauth (Hrsg.), Vergleichende Regierungslehre, Eine Einführung, Wiesbaden 2010, S. 237 – 263, S. 253.

25 Ders., a.a.O. (Fn. 21), S. 190.

26 Ebenda, S. 193.

27 Vgl. ebenda, S. 187 – 194; ders., a.a.O. (Fn. 24), S. 254 – 255.

28 Vgl. Maurice Duverger, Die politischen Parteien (herausgegeben und übersetzt von Siegfried Landshut), Tübingen 1959, S. 221 – 266.

**Tabelle 1: Wahlsystemtypen nach International IDEA (2005/2008)**

Mehrheitswahlsysteme	Gemischte Systeme	Verhältniswahlsysteme
„First Past The Post“ (relative Mehrheitswahl)	„Parallel System“ („Grabenwahl“, segmentiertes System)	„List Proportional Representation“ (Verhältniswahl)
„Two-Round System“ (absolute Mehrheitswahl)	„Mixed Member Proportional“	„Single Transferable Vote“ (Einzelstimmenübertragung)
„Alternative Vote“		
„Block Vote“		
„Party Block Vote“		

Quelle: Eigene Darstellung nach Informationen der International IDEA, a.a.O. (Fn. 22), S. 35 – 112.

Mehrheitswahlsystem, falls die Stimmen gleichmäßig über die Wahlkreise verteilt sind, zu einem Zweiparteiensystem (Gesetz Nr. 1). Anders sei die Situation bei ungleichmäßiger Verteilung der Stimmen; dann käme es zwar (auch) zur „elimination of below-plurality parties“<sup>29</sup>, aber die Parteien mit regionalen Hochburgen könnten Mandate erhalten (Gesetz Nr. 2). Wird hingegen nach den Regeln des Proporz gewählt, bewirke ein strukturiertes Parteiensystem einen Konzentrationseffekt; dieser steige zusätzlich mit zunehmender Unreinheit der Verhältniswahl infolge unterschiedlich hoher Sperrklauseln (Gesetz Nr. 3). Ist das Parteiensystem jedoch schlecht organisiert beziehungsweise kaum in der Wählerschaft verankert, dann könnten es bei einer reinen Verhältniswahl theoretisch so viele Parteien in das Parlament schaffen, wie es Mandate zu verteilen gibt (Gesetz Nr. 4).<sup>30</sup>

Allerdings ist die Struktur des Parteiensystems vice versa insbesondere bei der Genese von Wahlsystemen bedeutend. Jene Parteien, denen im Parlament auch die Funktion des Gesetzgebers zukommt, müssen sich auf ein Wahlsystem verständigen.<sup>31</sup> Generell sind Wahlsysteme als Teil des Institutionengefuges veränderbar; jedoch ist die Wahrscheinlichkeit einer entsprechenden Reform eher gering. Dies liegt darin begründet, dass ein parteiübergreifender Kompromiss erforderlich ist, obwohl die im Parlament vertretenen Parteien unterschiedliche Wahlsystemmodelle präferieren und überwiegend vom jeweiligen Status quo profitieren.<sup>32</sup> International-komparative Studien nehmen in der letzten Zeit vermehrt die Motive und Interessen politischer Akteure bei Wahlsystemreformen in den Blick. So entwarf Alan Renwick ein Erklärungsmodell für Aushandlungsprozesse, das Eigeninteresse (self-interest) und Wertvorstellungen (values) als zentrale Motive nennt.<sup>33</sup> Reformen können außerdem durch exogene Faktoren beeinflusst werden; dazu gehören unter anderem ausgeprägte gesellschaftliche Forderungen nach einer Änderung des Wahlsystems.<sup>34</sup> Es kann also bei dem

29 Giovanni Sartori, Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry Into Structures, Incentives and Outcomes, New York 1997, S. 45.

30 Ebenda.

31 Vgl. Josep M. Colomer, It's Parties That Choose Electoral Systems (or, Duverger's Laws Upside Down), in: Political Studies, 53. Jg. (2005), H. 1, S. 1 – 21.

32 Vgl. Ethan Scheiner, Does Electoral System Reform Work? Electoral System Lessons from Reforms of the 1990s, in: Annual Review of Political Science, 11. Jg. (2008), H. 1, S. 161 – 181, S. 177.

33 Vgl. Alan Renwick, The Politics of Electoral Reform. Changing the Rules of Democracy, New York 2010, S. 27 – 37.

34 Vgl. Shaun Bowler / Todd Donovan, The Limits of Electoral Reform, Oxford 2013, S. 24.

Verhältnis von Wahl- und Parteiensystem eher von einer Wechselbeziehung gesprochen werden, als dass eine determinierende Auswirkung des Wahlsystems besteht.<sup>35</sup>

Einschneidende Wahlsystemreformen und die damit verbundenen politischen Prozesse finden sowohl in der Öffentlichkeit als auch in der Wissenschaft große Beachtung. Das gilt beispielsweise für die Reformen in Neuseeland, Italien, Kanada und Japan<sup>36</sup> sowie für die Entwicklung der Wahlsysteme in den mittel- und osteuropäischen Staaten als Beispiele für die Aushandlungen zwischen politischen Akteuren.<sup>37</sup> Insgesamt kommen größere Wahlsystemreformen eher selten vor; aber bei der Überschneidung von Eigeninteresse, Wertvorstellungen und günstigen Rahmenbedingungen sind Modifikationen mit unterschiedlicher Tragweite durchaus möglich.

### *3. Die Modellrechnungen mit den Ergebnissen der Bundestagswahl 2017<sup>38</sup>*

Dass die einzelnen Wahlsysteme zu erheblichen Differenzen bei der Zusammensetzung des Parlaments und folglich bei den rechnerischen Möglichkeiten der Regierungsbildung führen, ist angesichts der Befunde von *Duverger* und *Sartori* sowie der Modellrechnungen aus Anlass der Bundestagswahl 2013<sup>39</sup> bekannt. Im Folgenden wird gezeigt, welche Effekte sich 2017 ergeben hätten. Hinsichtlich der Frage, welche Bündnisse über eine regierungsfähige Mehrheit verfügen würden, werden ausschließlich „minimal winning coalitions“<sup>40</sup> berücksichtigt.

Die Modellrechnungen sind aus systemimmanenter Gründen nicht bei allen von der International IDEA kategorisierten Wahlsystemen möglich. Das gilt beispielsweise dann, wenn die Wähler neben ihrem Favoriten noch einen Ersatzkandidaten bestimmen („alternative vote“) oder die Kandidaten in eine bestimmte Reihenfolge bringen können („single transferable vote“). Anders verhält es sich bei

- relativer Mehrheitswahl,
- absoluter Mehrheitswahl,
- reiner Verhältniswahl,
- einer Verhältniswahl mit Sperrklauseln unterschiedlicher Höhe und
- einem Grabenwahlsystem.

35 Vgl. *Thomas Saalfeld*, Parteien und Wahlen, Baden-Baden 2007, S. 52 – 54.

36 Vgl. *Jonathan Klatt*, Die Abkehr vom etablierten Wahlsystem. Ein Vergleich der Reformbestrebungen in Italien, Japan, Neuseeland und Kanada, in: ZParl, 47. Jg. (2016), H. 1, S. 156 – 175.

37 Vgl. *Florian Grotz*, Die Entwicklung kompetitiver Wahlsysteme in Mittel- und Osteuropa: post-sozialistische Entstehungsbedingungen und fallspezifische Reformkontakte, in: ÖZP, 34. Jg. (2005), H. 1, S. 27 – 42.

38 Bei den Modellrechnungen für Wahlsysteme, denen das Proporzprinzip zu Grunde liegt, folgte die Mandatszuweisung weder dem (seit 2009 angewandten) „Sainte-Laguë-Verfahren“ noch dem „D'Hondt-Verfahren“, sondern streng proportional. Dadurch können sich aber allenfalls minimale Differenzen ergeben.

39 Vgl. *Hendrik Träger*, Die Auswirkungen der Wahlsysteme: elf Modellrechnungen mit den Ergebnissen der Bundestagswahl 2013, in: ZParl, 44. Jg. (2013), H. 4, S. 741 – 758.

40 Unter „minimal winning coalitions“ werden in der Politikwissenschaft alle Konstellationen verstanden, die nur solange über die absolute Mehrheit der Mandate verfügen, bis eine Partei das Bündnis verlässt; vgl. unter anderem *Suzanne S. Schüttemeyer*, Koalition/Koalitionsbildung, in: *Dieter Nohlen / Florian Grotz* (Hrsg.), Kleines Lexikon der Politik, Bonn 2015, S. 315 – 317.

Für diese Wahlsystemtypen können ebenso wie für das bis zur Bundestagswahl 2009 geltende Wahlgesetz Modellrechnungen durchgeführt werden. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Stimmenanteile bei der Bundestagswahl 2017 (siehe Punkt 3.1.) als Datenbasis dienen. Aus der Forschungsliteratur ist zwar bekannt, dass sich die konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems auf das individuelle Abstimmungsverhalten auswirken kann.<sup>41</sup> Das gilt beispielsweise für „[d]ie offenkundige Existenz eines Sperrklausel-Effekts“<sup>42</sup> in Verhältniswahlsystemen, aber auch dafür, dass in Mehrheitswahlsystemen ein Teil der Wähler nicht für die eigentlich von ihnen favorisierte Partei, sondern aufgrund rationaler Abwägungen für eine Partei mit realistischen Chancen auf einen Sieg im Wahlkreis votiert, um die eigene Stimme nicht zu „verschenken“. Solche Aspekte können wir in unsere Modellrechnungen allerdings nicht einfließen lassen, denn die individuellen Überlegungen einer Wählerschaft, die 2017 „sehr sensibel auf kurzfristige Entwicklungen“<sup>43</sup> reagierte, können kaum antizipiert werden. Außerdem ist davon auszugehen, dass ein signifikanter Teil der Bevölkerung die Funktionsweise des Wahlsystems nicht genau versteht; in Deutschland gilt das vor allem für die Bedeutung von Erst- und Zweitstimmen.<sup>44</sup> Angesichts einer partiell vorhandenen Unkenntnis hinsichtlich des Wahlsystems ist es in letzter Konsequenz unmöglich, im Rahmen von Modellrechnungen eine „optimale“ Entscheidung der gesamten Wählerschaft zu konstruieren. Diese Punkte sind von elementarer Bedeutung bei der Interpretation der folgenden Ausführungen.

### 3.1. Das Ergebnis der Bundestagswahl 2017

Bei der Bundestagswahl am 24. September 2017 traten 33 Parteien mit Landeslisten an. Von diesen erhielten sechs<sup>45</sup> mindestens fünf Prozent der Zweitstimmen und wurden bei der Zuteilung der Parlamentssitze berücksichtigt. Auf der Basis des seit 2013 geltenden Bundeswahlgesetzes<sup>46</sup> ergibt sich die folgende Zusammensetzung des Bundestages (vgl. Tabelle 2):

- CDU und CSU, die nur noch 32,9 Prozent der Zweitstimmen erhielten, aber mehr als drei Viertel der Direktmandate gewannen, bilden mit einem Sitzanteil von 34,7 Prozent die größte Fraktion.
- Auf Platz zwei folgt die SPD mit etwas mehr als einem Fünftel der Zweitstimmen. Aufgrund ihres schlechtesten Ergebnisses seit 1949 stellen die Sozialdemokraten lediglich 21,6 Prozent der Abgeordneten.

41 Vgl. Jeffrey A. Karp / Susan A. Banducci, Political Efficacy and Participation in Twenty-Seven Democracies: How Electoral Systems Shape Political Behaviour, in: British Journal of Political Science, 38. Jg. (2008), H. 2, S. 311 – 334.

42 Johannes Raabe / Eric Linhart, Wahlsystem-Effekte und die Rolle verschiedener politischer Ebenen bei Wahlen in Deutschland, in: ZParl, 46. Jg. (2015), H. 3, S. 608 – 621, S. 621.

43 Oskar Niedermayer, Die Entwicklung des deutschen Parteiensystems. Zur Bedeutung kurzfristiger Faktoren im Jahrzehnt des europäischen Wandels, in: ZParl, 49. Jg. (2018), H. 2, S. 286 – 303, S. 303.

44 Vgl. Joachim Behnke, Der Einfluss der Kenntnis des Wahlsystems auf das Wahlverhalten: Weil sie nicht wissen, was sie tun, tun sie, was sie nicht wollen?, in: ZParl, 46. Jg. (2015), H. 3, S. 588 – 607.

45 Werden CDU und CSU als zwei getrennte Parteien betrachtet, hatten sogar sieben Parteien mehr als fünf Prozent der Zweitstimmen.

46 Vgl. Gerd Strohmeier, a.a.O. (Fn. 2).

Tabelle 2: Ergebnis der Bundestagswahl 2017

Partei	Erststimmen		Zweitstimmen		Mandate	
	absolut	in %	absolut	in %	insgesamt	in %
CDU/CSU	17.286.238	37,3	15.317.344	32,9	246	34,7
SPD	11.429.231	24,6	9.539.381	20,5	153	21,6
AfD	5.317.499	11,5	5.878.115	12,6	94	13,3
FDP	3.249.238	7,0	4.999.449	10,7	80	11,3
Die Linke	3.966.637	8,6	4.297.270	9,2	69	9,7
Grüne	3.717.922	8,0	4.158.400	8,9	67	9,4
Freie Wähler	589.056	1,3	463.292	1,0	—	—
Die Partei	245.659	0,5	454.349	1,0	—	—
Tierschutzpartei	22.917	0,0	374.179	0,8	—	—
NPD	45.169	0,1	176.020	0,4	—	—
Piraten	93.196	0,2	173.476	0,4	—	—
ÖDP	166.228	0,4	144.809	0,3	—	—
BGE	—	—	97.539	0,2	—	—
V-Partei <sup>3</sup>	1.201	0,0	64.073	0,1	—	—
DM	—	—	63.203	0,1	—	—
DiB	—	—	60.914	0,1	—	—
BP	62.622	0,1	58.037	0,1	—	—
AD-Demokraten	—	—	41.251	0,1	—	—
Tierschutzaallianz	6.114	0,0	32.221	0,1	—	—
MLPD	35.760	0,1	29.785	0,1	—	—
Gesundheitsforschung	1.537	0,0	23.404	0,1	—	—
Menschliche Welt	2.205	0,0	11.661	0,0	—	—
DKP	7.517	0,0	11.558	0,0	—	—
Die Grauen	4.300	0,0	10.009	0,0	—	—
Volksabstimmung	6.316	0,0	9.631	0,0	—	—
BüSo	15.960	0,0	6.693	0,0	—	—
Die Humanisten	—	—	5.991	0,0	—	—
MG	2.570	0,0	5.617	0,0	—	—
du.	772	0,0	3.032	0,0	—	—
Die Rechte	1.142	0,0	2.054	0,0	—	—
SGP	903	0,0	1.291	0,0	—	—
B*	672	0,0	911	0,0	—	—
PDV	242	0,0	533	0,0	—	—
Unabhängige	2.458	0,0	—	—	—	—
Die Violetten	2.176	0,0	—	—	—	—
Bündnis C	1.717	0,0	—	—	—	—
Mieterpartei	1.352	0,0	—	—	—	—
Neue Liberale	884	0,0	—	—	—	—
Familie	506	0,0	—	—	—	—
Die Frauen	439	0,0	—	—	—	—
Die Einheit	371	0,0	—	—	—	—
Übrige	100.889	0,2	—	—	—	—
Insgesamt	46.389.615	99,9	46.515.492	99,7	709	100,0

Anmerkung: Aufgrund der Rundung auf die erste Nachkommastelle kann es bei der Angabe von Prozentwerten zu Abweichungen von 100,0 Prozent kommen.

Quelle: Eigene Darstellung nach dem vom Bundeswahlleiter bekanntgegebenen endgültigen Ergebnis.

- Die erstmals im Bundestag vertretene AfD (12,6 Prozent) löst Die Linke als drittstärkste Fraktion ab und zieht mit 94 Abgeordneten in den Bundestag ein.<sup>47</sup>
- Der FDP (10,7 Prozent) gelingt vier Jahre nach ihrem Scheitern an der Sperrklausel die Rückkehr ins Parlament; sie stellt mit 80 Parlamentariern die viertgrößte Fraktion.
- Wegen der Erfolge von AfD und FDP rutschen die bisherigen Oppositionsparteien auf die Plätze fünf und sechs. Die Linke (9,2 Prozent) und Bündnis 90/Die Grünen (8,9 Prozent) liegen nach einer leichten Steigerung ihrer Zweitstimmenanteile erneut dicht beieinander und haben – aufgrund der erheblichen Vergrößerung des Bundestages – mit 69 beziehungsweise 67 Abgeordneten sogar größere Fraktionen als in der letzten Wahlperiode.

Die anderen Parteien scheiterten mit Zweitstimmenanteilen von maximal einem Prozent klar an der Sperrklausel und sind nicht im Parlament vertreten. Von den politisch realistischen Regierungsbündnissen verfügen nur eine Große Koalition und ein „Jamaika“-Bündnis aus CDU, CSU, FDP und Bündnis 90/Die Grünen über eine absolute Mehrheit der Mandate, weshalb sich die Regierungsbildung schwierig gestaltete.<sup>48</sup>

### 3.2. Mehrheitswahlsysteme

Bei den Mehrheitswahlsystemen stimmen die Wähler nicht für eine Partei, sondern auf Wahlkreisebene für eine Kandidatin oder einen Kandidaten. Wer das Mandat erhält, hängt von dem vorgesehenen Mehrheitsquorum ab: Bei einer relativen Mehrheitswahl, wie sie beispielsweise im Vereinigten Königreich<sup>49</sup> Anwendung findet, zieht derjenige in das Parlament ein, für den mehr Stimmen als für jeden anderen Kandidaten abgegeben wurden. Die unterlegenen Bewerber werden – dem Prinzip „The winner takes it all“ folgend – nicht berücksichtigt, so dass eine Partei, deren Kandidaten in den meisten Wahlkreisen (wenn auch nur knapp) vorne liegen, im Parlament überproportional stark vertreten sein kann („bias“).

Ein solcher „bias“ wäre 2017 bei den Unionsparteien zu beobachten: Auf diese entfallen mehr als drei Viertel der Mandate, denn sie gewannen trotz ihres (Erst-)Stimmenanteils von lediglich 37,2 Prozent 231 der 299 Wahlkreise (vgl. Tabelle 3). Damit könnten CDU und CSU – zumindest im Bundestag<sup>50</sup> – ohne die Unterstützung der anderen Parteien Gesetze beschließen und sogar das Grundgesetz ändern, während der Einfluss der Opposition entsprechend gering wäre.

Die negativen Effekte des „bias“ werden in unterschiedlichem Maße bei den anderen Parteien deutlich: Während die SPD mit einem (Erst-)Stimmenanteil von 24,6 Prozent

<sup>47</sup> Bereits einen Tag nach der Wahl erklärte *Frauke Petry*, dass sie der AfD-Fraktion nicht angehören werde. Anfang Oktober 2017 verließ *Mario Mieruch* die Fraktion, so dass diese nur noch 92 Abgeordnete stellt.

<sup>48</sup> Zur Regierungsbildung siehe exemplarisch *Sven T. Sieffken*, Regierungsbildung „wider Willen“ – der mühsame Weg zur Koalition nach der Bundestagswahl 2017, in: *ZParl*, 49. Jg. (2018), H. 2, S. 407 – 436.

<sup>49</sup> Vgl. *Richard Rose / Neil Munro*, United Kingdom, in: *Dieter Nohlen / Philip Stöver* (Hrsg.), *Elections in Europe. A Data Handbook*, Baden-Baden 2010, S. 2001 – 2034.

<sup>50</sup> Im Bundesrat, ohne dessen Zustimmung kein verfassungsänderndes Gesetz in Kraft treten kann, wäre eine fiktive Alleinregierung von CDU und CSU auf die Unterstützung zahlreicher Bundesländer mit Regierungsbeteiligung der anderen Parteien (SPD, Grüne, FDP, Linke) angewiesen.

Tabelle 3: Mandatsverteilung im Bundestag 2017 bei relativer Mehrheitswahl

Partei	Stimmen		gewonnene Wahlkreise (Mandate)		Veränderungen zur tatsächlichen Mandatsverteilung (in Prozentpunkten)
	absolut	in %	insgesamt	in %	
CDU/CSU	17.286.238	37,3	231	77,3	+42,6
SPD	11.429.231	24,6	59	19,7	-1,9
AfD	5.317.499	11,5	3	1,0	-12,3
FDP	3.249.238	7,0	–	0,0	-11,3
Die Linke	3.966.637	8,6	5	1,7	-8,0
Grüne	3.717.922	8,0	1	0,3	-9,1
Sonstige	1.422.850	3,1	–	–	–
Insgesamt	46.389.615	100,1	299	100,0	–

Anmerkung: Aufgrund der Rundung auf die erste Nachkommastelle kann es bei der Angabe von Prozentwerten zu Abweichungen von 100,0 Prozent kommen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Erststimmen bei der Bundestagswahl 2017.

immerhin noch fast ein Fünftel der Mandate stellen könnte, wäre die FDP, auf die 7,0 Prozent der Erst- und 10,7 Prozent der Zweitstimmen entfielen, überhaupt nicht im Parlament vertreten. Im Gegensatz zu den Liberalen würden AfD, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen – *Giovanni Sartoris* zweites Gesetz bestätigend – von ihren regionalen Hochburgen profitieren: Die Linken gewannen fünf Direktmandate in den östlichen Stadtbezirken von Berlin und in Leipzig. Die AfD konnte sich in drei sächsischen Wahlkreisen durchsetzen; und Bündnis 90/Die Grünen verteidigten den ehemaligen Wahlkreis von *Hans-Christian Ströbele* in Berlin-Friedrichshain-Kreuzberg-Prenzlauer Berg.

Im Gegensatz zur relativen sind bei der absoluten Mehrheitswahl zunächst mehr als 50 Prozent der Stimmen im Wahlkreis erforderlich, um das Mandat zu gewinnen. Erreicht niemand dieses Quorum, kommt es zu einem zweiten Wahlgang, in dem entweder eine Stichwahl stattfindet oder mehr als zwei Bewerber antreten dürfen und die relative Mehrheit ausreicht. In dieser zweiten Runde kommt es, wie am Beispiel der Abstimmungen über die französische Nationalversammlung („Assemblée nationale“)<sup>51</sup> deutlich wird, häufig zu Bündnissen zwischen mehreren Parteien eines politischen Lagers, um die Siegchancen zu verbessern.

Für Deutschland lässt sich aufgrund der tiefgreifenden Veränderung des Parteiensystems in den letzten Jahren keine belastbare Modellrechnung für die absolute Mehrheitswahl durchführen. Dass das Verhalten der Wähler der kleineren Parteien in einer fiktiven zweiten Runde nicht (mehr) stichhaltig vorhersagbar ist, lässt sich am Beispiel von Bündnis 90/Die Grünen erklären: In manchen Wahlkreisen könnte sich die Partei mit der SPD (und gegebenenfalls auch mit der Linken) auf einen „Mitte-Links-Kandidaten“ verständigen, während andernorts die Unterstützung einer Bewerberin oder eines Bewerbers aus den Reihen der CDU<sup>52</sup> wahrscheinlicher wäre. Welche Situation in welchem Wahlkreis realistisch ist, kann allerdings nicht abgeschätzt werden. Ähnliche Unwägbarkeiten ließen sich in Ostdeutsch-

51 Vgl. Dieter Nohlen, a.a.O. (Fn. 21), S. 345 – 363; ders., France, in: ders. / Philip Stöver (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 49), S. 639 – 721.

52 Für die CSU ist eine Unterstützung durch die Grünen nicht zu erwarten.

land erwarten, wo die Linkssozialisten 2017 fast flächendeckend stärker als die Sozialdemokraten waren. Die Sympathisanten der SPD würden nicht zwangsläufig für jemanden von der Linken stimmen. Und ob die FDP immer hinter den Unionsparteien stünde, ist mittlerweile auch nicht mehr so sicher, wie dies noch vor einigen Jahren schien. Eine wahre „Black-Box“ wären wahrscheinlich die AfD und ihre Wählerschaft, weil diese – den Wahltagsbefragungen zufolge – früher in unterschiedlichem Maße für CDU beziehungsweise CSU, SPD, Die Linke und FDP votierte oder gar nicht an den Urnengängen teilnahm.<sup>53</sup>

### 3.3. Reine Verhältniswahlsysteme

Im Gegensatz zu den Mehrheitswahlsystemen werden bei der Verhältniswahl die Mandate proportional zum Stimmenanteil vergeben. Die Sitzverteilung kann mit und ohne Erreichen einer gesetzlich festgelegten Mindestanzahl von Wählerstimmen erfolgen. Bei einer reinen Verhältniswahl existiert keine Sperrklausel, sondern lediglich „a mathematical property of the electoral system“<sup>54</sup>, um (mindestens) ein Mandat zu erhalten. Dieses Verfahren führt beispielsweise in den Niederlanden zu einer hohen parlamentarischen Fragmentierung, so dass die „Regierungsbildungen (...) immer sehr mühsam und zeitaufwändig“<sup>55</sup> sind.

Sehr stark fragmentiert wäre auch das deutsche Parlament, wenn 2017 die Prinzipien der reinen Verhältniswahl angewandt worden wären: 18 beziehungsweise 19<sup>56</sup> Parteien könnten mindestens einen Abgeordneten stellen, wobei es deutliche Größenunterschiede geben würde, denn von den in der Realität an der Fünf-Prozent-Hürde gescheiterten Parteien hätte keine mehr als sechs Mandate. Auf alle zusammen würden gerade einmal 29 Parlamentarier entfallen, was nur etwas mehr als der Hälften der (fiktiven) Fraktionsgröße von Linkspartei und Bündnis 90/Die Grünen entspricht (vgl. Tabelle 4). Die betreffenden Parteien hätten keinen Fraktionsstatus und würden im parlamentarischen Alltag keine wahrnehmbare Rolle spielen.

Letzteres wird mit Blick auf die Regierungsbildung deutlich: Wie in der Realität würden sowohl eine Große Koalition als auch ein „Jamaika“-Bündnis über eine absolute Mehrheit der Sitze verfügen. Das Fehlen einer Sperrklausel und die damit verbundene stärkere Fragmentierung müssen also keinesfalls zwangsläufig dazu führen, dass die Bildung einer regierungsfähigen Koalition schwieriger ist als bei einem Wahlsystem mit Sperrklausel. Wie die Modellrechnungen für die Bundestagswahlen 2013<sup>57</sup> und 2017 zeigen, wäre die Regie-

53 Von Bündnis 90/Die Grünen wechselten relativ wenige Wähler zur AfD; vgl. ARD-Wahltagsbefragung, [https://wahl.tagesschau.de/wahlen/2017-09-24-BT-DE/wanderung\\_embed.shtml](https://wahl.tagesschau.de/wahlen/2017-09-24-BT-DE/wanderung_embed.shtml) (Abruf am 2. Oktober 2017).

54 International IDEA, a.a.O. (Fn. 22), S. 83.

55 Ton Nijhuis, Ein koalitionspolitisches Extrem? Regierungsbildung im hoch fragmentierten Parteiensystem der Niederlande, in: Frank Decker / Eckhard Jesse (Hrsg.), Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013. Parteiensystem und Regierungsbildung im internationalen Vergleich, Baden-Baden 2013, S. 543 – 559, S. 543. Nach der Parlamentswahl 2017 dauerte die Regierungsbildung fast sieben Monate.

56 Diese Zahl gilt für den Fall, dass CDU und CSU trotz ihrer Fraktionsgemeinschaft als zwei getrennte Parteien gezählt werden.

57 Damals hätten trotz der 15 Parteien im Bundestag – wie in der Realität – eine Große Koalition und ein schwarz-grünes Bündnis eine regierungsfähige Mehrheit gehabt; vgl. Hendrik Träger, a.a.O. (Fn. 39), S. 751 ff., S. 758.

**Tabelle 4: Mandatsverteilung bei reiner Verhältniswahl**

Partei	Zweitstimmen		Mandate		Veränderungen zur tatsächlichen Mandatsverteilung (in Prozentpunkte)
	absolut	in %	insgesamt	in %	
CDU/CSU	15.317.344	32,9	197	32,9	-1,8
SPD	9.539.381	20,5	123	20,6	-1,0
AfD	5.878.115	12,6	76	12,7	-0,6
FDP	4.999.449	10,7	64	10,7	-0,6
Die Linke	4.297.270	9,2	55	9,2	-0,5
Grüne	4.158.400	8,9	54	9,0	-0,4
Freie Wähler	463.292	1,0	6	1,0	+1,0
Die Partei	454.349	1,0	6	1,0	+1,0
Tierschutzpartei	374.179	0,8	5	0,8	+0,8
NPD	176.020	0,4	2	0,3	+0,3
Piratenpartei	173.476	0,4	2	0,3	+0,3
ÖDP	144.809	0,3	2	0,3	+0,3
BGE	97.539	0,2	1	0,2	+0,2
V-Partei <sup>3</sup>	64.073	0,1	1	0,2	+0,2
DM	63.203	0,1	1	0,2	+0,2
DiB	60.914	0,1	1	0,2	+0,2
BP	58.037	0,1	1	0,2	+0,2
AD-Demokraten	41.251	0,1	1	0,2	+0,2
Sonstige*	154.391	0,3	—	—	—
Insgesamt	46.515.492	99,7	598	100,0	—

Anmerkung: Bei den Prozentwerten kann es wegen der Rundung auf die erste Nachkommastelle zu Abweichungen von 100,0 Prozent kommen.

\* Mit „Sonstige“ sind hier alle Parteien gemeint, die kein Mandat bekommen würden.

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis des amtlichen Endergebnisses des Bundeswahlleiters.

rungsstabilität, die gelegentlich als ein zentraler Grund für eine Sperrklausel angeführt wird<sup>58</sup>, auch bei einer reinen Verhältniswahl gewährleistet.

### 3.4. Verhältniswahlsysteme mit Sperrklauseln

Um die starke Fragmentierung des Parlaments bei einer reinen Verhältniswahl und die damit (eventuell) verbundenen Folgen abzumildern, kann die Mandatszuteilung an eine Mindestanzahl von Wählerstimmen gekoppelt werden. Die vom Gesetzgeber festgelegten „formal thresholds“<sup>59</sup> für die nationale Ebene liegen zwischen 1,5 Prozent (Israel) und

- 58 Weil „eine Aufspaltung der Volksvertretung in viele kleine Gruppen (...) die Bildung einer stabilen Mehrheit erschweren oder verhindern“ könne, sei „zur Sicherung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Parlaments“ eine Sperrklausel zulässig, erklärte das Bundesverfassungsgericht im September 1990 (BVerfGE 82, S. 322).
- 59 International IDEA, a.a.O. (Fn. 22), S. 83 (Hervorhebung aus Originaltext übernommen).

**Tabelle 5: Mandatsverteilung bei Verhältniswahl mit Sperrklauseln unterschiedlicher Höhe**

Partei	1,5%		2,0%		3,0%		4,0%		5,0%		10,0% (A)		10,0% (B)	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%								
CDU/CSU	207	34,6	207	34,6	207	34,6	207	34,6	207	34,6	256	42,8	226	37,8
SPD	129	21,6	129	21,6	129	21,6	129	21,6	129	21,6	160	26,8	174	29,1
AfD	80	13,4	80	13,4	80	13,4	80	13,4	80	13,4	98	16,4	107	17,9
FDP	68	11,4	68	11,4	68	11,4	68	11,4	68	11,4	84	14,0	91	15,2
Die Linke	58	9,7	58	9,7	58	9,7	58	9,7	58	9,7	—	—	—	—
Grüne	56	9,4	56	9,4	56	9,4	56	9,4	56	9,4	—	—	—	—
Insgesamt	598	100,1	598	100,1	598	100,1	598	100,1	598	100,1	598	100,0	598	100,0

Anmerkung: Für die Verhältniswahl mit einer Sperrklausel bei 10,0 Prozent wurden CDU und CSU einmal als gemeinsame Partei (Variante A) und einmal als zwei eigenständige Parteien betrachtet, so dass die CSU (bundesweiter Zweitstimmenanteil: 6,2 Prozent) bei der Mandatsverteilung nicht mit berücksichtigt wurde (Variante B). Aufgrund der Rundung auf die erste Nachkommastelle kann es bei der Angabe von Prozentwerten zu Abweichungen von 100,0 Prozent kommen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis des amtlichen Endergebnisses des Bundeswahlleiters.

10,0 Prozent (Türkei) – am häufigsten gibt es die auch in Deutschland praktizierte Fünf-Prozent-Klausel, gefolgt von „Hürden“ bei vier beziehungsweise drei Prozent.<sup>60</sup> Welche Auswirkungen die unterschiedliche Höhe der Sperrklauseln auf die Anzahl der im Parlament vertretenen Parteien und die Regierungsbildung hat, wird mittels Modellrechnungen für sechs verschiedene Sperrklauseln gezeigt (vgl. Tabelle 5):

Im Gegensatz zur Bundestagswahl 2013<sup>61</sup> hätte es 2017 keinen Unterschied gemacht, ob die Zugangshürde bei 1,5 Prozent, 2,0 Prozent, 3,0 Prozent, 4,0 Prozent oder 5,0 Prozent gelegen hätte. In allen fünf Fällen würde es mit CDU/CSU, SPD, AfD, FDP, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen sechs Fraktionen geben, weil alle anderen Parteien jeweils höchstens ein Prozent der Stimmen auf sich vereinigen konnten. Aufgrund der Stimmenkonzentration auf relativ wenige Parteien würde sich im Vergleich zum bestehenden Wahlsystem nichts an den mehrheitsfähigen Koalitionsformaten ändern.

Zu entsprechenden Änderungen käme es erst, wenn bei der Mandatszuteilung – wie in der Türkei üblich – eine Sperrklausel von zehn Prozent gelten würde. Dann säßen die Linkssozialisten und die Bündnisgrünen nicht im Bundestag, während die vier verbliebenen Parteien ihre Sitzanteile erheblich vergrößern könnten. Dies würde neben einer Großen Koalition auch einem schwarz-gelben Bündnis zur absoluten Mehrheit verhelfen, so dass die Unionsparteien und die FDP regieren könnten und keine „Jamaika“-Koalition mit Bündnis 90/Die Grünen bilden müssten.<sup>62</sup>

60 Vgl. Dieter Nohlen, a.a.O. (Fn. 21), S. 121.

61 Vgl. Hendrik Träger, a.a.O. (Fn. 39), S. 753 f.

62 Weil CDU und CSU formal eigenständige Parteien sind, wurden für die Modellrechnung mit einer Zehn-Prozent-Sperrklausel zwei Varianten durchgeführt (vgl. Tabelle 5): Das Scheitern der CSU (bundesweiter Zweitstimmenanteil: 6,2%) an der Zugangshürde würde zwar die Mandatsverteilung zugunsten der anderen Parteien beeinflussen, aber nichts Signifikantes an den parteipolitischen Mehrheitsverhältnissen im Bundestag ändern.

### 3.5. „Grabenwahl“

Neben den Wahlsystemen, bei denen die Parlamentssitze entweder dem Majorz- oder dem Proporzprinzip folgend vergeben werden, gibt es kombinierte Systeme, die beide Prinzipien miteinander verbinden. Das geschieht auf unterschiedliche Weise: Klassische Beispiele sind die „Personalisierte Verhältniswahl“ wie in Deutschland, die so genannte „Grabenwahl“ und kompensatorische Wahlsysteme. Letztere sind, wie am Beispiel Ungarns<sup>63</sup> deutlich wird, sehr komplex, so dass keine Modellrechnungen möglich sind. Anders verhält es sich bei der „Personalisierten Verhältniswahl“ und der „Grabenwahl“.

Tabelle 6: Mandatsverteilung bei „Grabenwahl“ mit Fünf-Prozent-Sperrklausel						
Partei	Direktmandate	Listenmandate (nach Zweitstimmen)		Mandate insgesamt		Veränderungen zur tatsächlichen Mandatsverteilung (in Prozentpunkten)
		in %	Mandate	absolut	in %	
CDU/CSU	231	32,9	104	335	56,0	+21,3
SPD	59	20,5	64	123	20,6	-1,0
AfD	3	12,6	40	43	7,2	-6,1
FDP	–	10,7	34	34	5,7	-5,6
Die Linke	5	9,2	29	34	5,7	-4,0
Grüne	1	8,9	28	29	4,8	-4,6
Sonstige*	–	5,0	–	–	–	–
Insgesamt	299	99,8	299	598	100,0	–

\* Mit „Sonstige“ sind hier alle Parteien gemeint, die kein Mandat bekommen würden.  
Anmerkung: Aufgrund der Rundung auf die erste Nachkommastelle kann es bei der Angabe von Prozentwerten zu Abweichungen von 100,0 Prozent kommen.  
Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis des amtlichen Endergebnisses des Bundeswahlleiters.

Bei der „Grabenwahl“ wird auf verschiedene Komponenten der beiden Hauptwahlsysteme zurückgegriffen, wobei „the PR component of the system does not compensate for any disproportionality within the plurality/majority districts“<sup>64</sup>. Es besteht gewissermaßen ein Graben zwischen der Mehrheitswahl in den Direktwahlkreisen und der Verhältniswahl mit Parteilisten, weshalb auch vom „segmentierten Wahlsystem“ und vom „parallel system“ gesprochen wird. Wie viele Sitze nach welchem Verfahren zugeteilt werden, variiert erheblich, wobei häufig das Majorzprinzip im Vordergrund steht. Eine paritätische Aufteilung der Mandate – wie in Russland als Paradebeispiel Dieter Nohlens für das segmentierte Wahlsystem<sup>65</sup> – ist mit vier von 21 Fällen sehr selten.<sup>66</sup> Obgleich Russland kaum den westlichen Demokratiegrundsätzen genügt, eignet sich sein bis 2003 und wieder seit 2016 geltendes Wahlsystem mit einer Kombination aus relativer Mehrheitswahl in den Wahlkreisen und

63 Karsten Schmitz spricht vom „wohl kompliziertesten Wahlsystem Osteuropas“; ders., Wahl- und Partiensysteme in Osteuropa: Eine Neubewertung anhand des Konzentrationseffekts, in: ZfP, 37. Jg. (2006), H. 2, S. 353 – 376, S. 362.

64 International IDEA, a.a.O. (Fn. 22), S. 104.

65 Vgl. Dieter Nohlen, a.a.O. (Fn. 21), S. 419 – 429.

66 Vgl. International IDEA, a.a.O. (Fn. 22), S. 104 – 112. Im Oktober 2017 wurde in Italien die Einführung eines segmentierten Wahlsystems beschlossen; die Mehrheit der Mandate wird dem Proporzprinzip folgend vergeben.

Verhältniswahl mit Fünf-Prozent-Sperrklausel auf nationaler Ebene für die folgende Modellrechnung.

Von den Prinzipien einer „Grabenwahl“ in der oben beschriebenen Ausgestaltung hätten 2017 CDU und CSU erheblich profitiert. Deren Sitzanteil würde sich aufgrund der vielen Direktmandate auf 56,0 Prozent deutlich vergrößern, so dass die Unionsparteien nicht auf eine Koalition angewiesen wären, sondern allein regieren könnten. Dies ginge in unterschiedlichem Maße zulasten der anderen Parteien: Während die SPD ihren Mandatsanteil noch vergleichsweise stabil halten könnte, hätten AfD, FDP, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen lediglich ungefähr halb so viele Abgeordnete wie in der Realität. Die Linkssozialisten könnten aufgrund ihrer fünf Direktmandate zur FDP aufschließen und wären ebenso viertstärkste Fraktion. Die Liberalen haben keinen einzigen direkt gewählten Parlamentarier und bekämen deshalb die Schattenseiten des „parallel system“ am stärksten zu spüren (vgl. Tabelle 6).

### 3.6. „Personalisierte Verhältniswahl“ ohne Sitzkontingente und Ausgleichsmandate

Im Gegensatz zur „Grabenwahl“ gibt es bei der „Personalisierten Verhältniswahl“ keine strikte Trennung zwischen den Säulen des Majorz- und des Proporzprinzips, sondern die gewonnenen Direktmandate werden mit den nach dem Zweitstimmenergebnis zustehenden Sitzen verrechnet. Das geschah in Deutschland bis einschließlich 2009 wie folgt:

- (1) Die 598 gesetzlich festgelegten Mandate wurden auf Grundlage des Zweitstimmenergebnisses auf die Parteien, die bundesweit mindestens fünf Prozent oder wenigstens drei Direktmandate („Grundmandatsklausel“) erreicht hatten, verteilt.
- (2) Die Mandate für eine Partei wurden wiederum auf die einzelnen Landeslisten aufgeschlüsselt; dafür waren abermals die Zweitstimmen relevant.
- (3) Mit diesen Sitzen wurden die im jeweiligen Bundesland erhaltenen Direktmandate (Erststimmen) verrechnet. Dabei konnten gegebenenfalls Überhangmandate entstehen, die – im Gegensatz zu dem seit 2013 angewandten Verfahren – nicht ausgeglichen wurden.

Die Modifikationen zwischen altem und neuem Wahlrecht wirken sich erheblich auf die Größe des Bundestages aus. Die Anzahl der Abgeordneten würde von 709 auf 642 sinken, denn die 44 Überhangmandate, von denen fast alle auf die Unionsparteien entfallen, müssten nicht ausgeglichen werden. Das Parlament hätte also 67 Sitze weniger – das entspricht der Größe der neuen Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen.

An den Mehrheitsverhältnissen würde sich jedoch nichts Signifikantes ändern: Zwar könnten CDU und CSU aufgrund von 41 Überhangsmmandaten ihren Sitzanteil zulasten aller anderen Parteien ausbauen. Dennoch wären – wie in der Realität – eine Große Koalition und ein „Jamaika“-Bündnis die beiden einzigen Koalitionsmodelle mit einer absoluten Mehrheit. Die Fünfzig-Prozent-Marke würde Schwarz-Gelb mit 316 von 642 Mandaten aber nur noch vergleichsweise knapp verfehlt (vgl. Tabelle 7).

### 3.7. Zusammenfassung

Ein vergleichender Blick auf alle Modellrechnungen zeigt, welche Auswirkungen die verschiedenen Wahlsysteme haben (können). Im Gegensatz zur Bundestagswahl 2013<sup>67</sup> wür-

<sup>67</sup> Vgl. Hendrik Träger, a.a.O. (Fn. 39), S. 758.

**Tabelle 7: Mandatsverteilung bei „Personalisierter Verhältniswahl“ ohne Sitzkontingente und Ausgleichsmandate (also wie bis zur Bundestagswahl 2009)**

Partei	Mandate nach Zweitstimmenanteilen	entstandene Überhangmandate	Mandate		Veränderungen zur tatsächlichen Mandatsverteilung (in Prozentpunkten)
			insgesamt	in %	
CDU/CSU	207	41	248	38,6	+3,9
SPD	129	3	132	20,6	-1,0
AfD	80	–	80	12,5	-0,8
FDP	68	–	68	10,6	-0,7
Die Linke	58	–	58	9,0	-0,7
Grüne	56	–	56	8,7	-0,7
Insgesamt	598	44	642	100,0	

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis des amtlichen Endergebnisses des Bundeswahlleiters.

den sich 2017 keine so deutlichen Differenzen hinsichtlich der Zusammensetzung des Parlaments und der Optionen zur Regierungsbildung ergeben (vgl. Tabelle 8):

- Die Anzahl der im Bundestag vertretenen Parteien läge zwischen vier und 18, wobei die beiden Extreme bei einer reinen Verhältniswahl und bei einer Verhältniswahl mit einer besonders hohen Sperrklausel entstehen würden. Die Zugangshürden bei zwei, drei oder vier Prozent hätten überhaupt keinen Einfluss, weil alle Parteien entweder weniger als 1,5 Prozent oder mehr als 5,0 Prozent der Zweitstimmen gewonnen haben. Folglich sind die Ergebnisse der fünf Modellrechnungen identisch.
- Hinsichtlich der Regierungsformate mit absoluter Mehrheit der Mandate würden sich im Vergleich zur Realität nur selten Veränderungen ergeben: Bei einer relativen Mehrheitswahl und einer „Grabenwahl“ wäre eine Alleinregierung der Unionsparteien möglich.<sup>68</sup> Im Falle eines Verhältniswahlsystems mit einer besonders hohen Sperrklausel von zehn Prozent könnte – neben einer Großen Koalition – auch ein Bündnis aus Unionsparteien und FDP regieren. In allen anderen Konstellationen ergäben sich keine Abweichungen von der realen Situation nach der Bundestagswahl 2017, denn es würden jeweils eine Große Koalition und ein „Jamaika“-Bündnis über die absolute Mehrheit der Mandate verfügen.

An dieser Stelle ist jedoch anzumerken, dass sich bereits bei der nächsten Bundestagswahl, die turnusgemäß im Herbst 2021 stattfinden wird, die Ausgestaltung des Wahlsystems – vor allem hinsichtlich der Höhe der Sperrklausel – wieder signifikant auf die Mandatsverteilungen auswirken könnte. Die Wählerschaft entscheidet sich zunehmend aufgrund kurzfristiger Faktoren<sup>69</sup>, so dass beim nächsten Urnengang einzelne Parteien die verschiedenen Stufen der Zugangshürden unter- oder überschreiten könnten – mit der Folge, dass die Anzahl der Parlamentsparteien und die rechnerischen Möglichkeiten zur Regierungsbildung in Abhängigkeit des konkreten Wahlsystems erheblich variieren könnten.

68 Eine Alleinregierung von CDU/CSU hätte im Fall einer relativen Mehrheitswahl mehr als drei Viertel der Abgeordneten hinter sich, während der Mandatsanteil bei einer „Grabenwahl“ deutlich kleiner wäre.

69 Vgl. Oskar Niedermayer, a.a.O. (Fn. 43).

**Tabelle 8: Zahl der Fraktionen und Regierungskonstellationen bei verschiedenen Wahlsystemen**

Wahlsysteme	Anzahl der Parteien <sup>1</sup>	Regierungskonstellationen mit rechnerischer Mehrheit (nur „minimal winning coalitions“)			
		CDU/CSU alleine	Große Koalition	„Jamaika“	Schwarz- Gelb
tatsächliches Wahlergebnis	6	–	×	×	–
Mehrheitswahl					
relative Mehrheitswahl	5	×	–	–	–
Verhältniswahl					
reine Verhältniswahl	18	–	×	×	–
mit Sperrklausel bei 1,5 Prozent	6	–	×	×	–
mit Sperrklausel bei 2,0 Prozent	6	–	×	×	–
mit Sperrklausel bei 3,0 Prozent	6	–	×	×	–
mit Sperrklausel bei 4,0 Prozent	6	–	×	×	–
mit Sperrklausel bei 5,0 Prozent	6	–	×	×	–
mit Sperrklausel bei 10,0 Prozent	4	–	×	–	×
„Grabenwahl“	6	×	–	–	–
personalisierte Verhältniswahl (wie bis 2009)	6	–	×	×	–

<sup>1</sup> CDU und CSU werden – trotz der separaten Mandatsvergabe – als eine Partei gezählt, weil sie eine gemeinsame Fraktion bilden.

Quelle: Eigene Berechnungen.

#### 4. Befunde für eine Wahlsystemreform: Plädoyer für die Verhältniswahl mit Ersatzstimme

Bevor die Konsequenzen dieser Modellrechnungen für eine Reform des seit 2013 geltenden Bundeswahlgesetzes erörtert werden können, ist zu vergegenwärtigen, (1) dass sich die Wahlsysteme häufig entweder auf eine einfache Regierungsbildung (Mehrheitswahl) oder auf ein möglichst proportionales Abbild des Wählerwillens (Verhältniswahl) richten und (2) dass der Hauptgrund für eine Reform des aktuellen Wahlsystems darin besteht, eine erhebliche Vergrößerung des Bundestages zu verhindern.

Sowohl eine Begrenzung der zu vergebenden Mandate als auch eine einfache Regierungsbildung könnten am effektivsten durch eine Reform realisiert werden, bei der – in welcher Weise auch immer (sei es durch klassische Mehrheitswahl, sei es durch „Grabenwahl“) – das Majorprinzip (stärker) in den Vordergrund rücken würde. Dies ist jedoch angesichts des erheblichen „bias“ zwischen Stimmen- und Sitzanteil nicht empfehlenswert: Wie sollte in einem seit Jahrzehnten durch die Verhältniswahl geprägten Land wie Deutschland stichhaltig begründet werden, dass eine Partei mit weniger als 40 Prozent der Stimmen fast 80 Prozent der Abgeordneten stellt? Ein so starkes Missverhältnis zulasten der anderen Parteien würde, wie die Modellrechnungen für 2013 und 2017 zeigen, bei einer relativen Mehrheitswahl entstehen. Und auch bei einer „Grabenwahl“ gäbe es einen erheblichen „bias“; weil davon bei den letzten beiden Wahlen ausschließlich die Unionsparteien profitieren konnten, ist es äußerst unwahrscheinlich, dass der Bundestag für einen entsprechenden Systemwechsel votiert.

Mit Blick auf den „bias“ ließe sich argumentieren, dass sich die Parteien an das neue Wahl-system anpassen und beispielsweise „lagerintern“ auf gemeinsame Kandidaten verständigen, um die (relative) Mehrheit in den Wahlkreisen zu erreichen. Solche Bündnisse sind aus (mindestens) zwei Gründen eher unwahrscheinlich: Erstens gibt es in Deutschland keine entsprechenden Erfahrungen, wenn von manchen (Ober-)Bürgermeister- und Landrats-wahlen abgesehen wird. Zweitens kann wegen der Pluralisierung des deutschen Partiensystems in den letzten Jahren nicht mehr von festen politischen „Lagern“ ausgegangen werden, was die Verständigung auf gemeinsame Kandidaten in vielen Wahlkreisen erschweren dürfte (siehe auch Abschnitt 3.2).

Der „bias“ zwischen Stimmen- und Mandatsanteil könnte nur durch Elemente des Prozessprinzips verhindert werden. Ein klassisches Verhältniswahl-system hätte darüber hinaus den wesentlichen Vorteil, dass der Bundestag unabhängig vom Wahlergebnis gleich groß bliebe. Im Gegensatz zu dem aktuellen Wahlsystem und dem bis einschließlich 2009 angewandten Verfahren entstünden weder Überhang- noch Ausgleichsmandate, sondern die im Bundeswahlgesetz festlegte Anzahl der Parlamentssitze würde nicht überschritten werden. Dies ist gerade angesichts einer stärker pluralisierten Parteienlandschaft, wie sie allmählich auch in Deutschland zu beobachten ist<sup>70</sup>, eine lohnenswerte Überlegung, um eine (weitere) „Aufblähung“ des Bundestages zu verhindern.

Die Modellrechnungen für 2017 zeigen, dass sogar bei einer reinen Verhältniswahl – trotz einer erheblichen Fragmentierung auf 18 im Parlament vertretene Parteien – die gleichen Koalitionsformate wie in der Realität über eine absolute Mehrheit der Mandate verfügen würden und damit regierungsfähig wären. Das ist jedoch, wie ein Blick auf alle Bundestagswahlen seit 1949 zeigt, nicht immer der Fall (vgl. Tabelle 9): In den Jahren 1949, 1969, 1994, 1998, 2002 und 2009 hätten die jeweils gebildeten Koalitionen – also schwarz-gelbe, sozial-liberale und rot-grüne Bündnisse – keine parlamentarische Mehrheit gehabt. Mit Ausnahme von 1969 wären in den genannten Jahren nur Große Koalitionen oder Drei-Parteien-Regierungen mehrheitsfähig gewesen. Erstere erscheinen – aufgrund des Erstarkens der politischen Ränder (1969, 2017) und der jahrzehntelangen Erfahrungen in Österreich – nicht erstrebenswert; und letztere gelten wegen der Vielzahl der beteiligten Akteure als nicht besonders stabil. Diese Punkte sprechen gegen die Einführung einer reinen Verhältniswahl. Außerdem ist angesichts der Eigennutzorientierung von Parteien nicht zu erwarten, dass es im Bundestag eine Mehrheit für eine entsprechende Reform geben würde. Als rational handelnde Akteure würden die aktuellen Parlamentsparteien aller Wahrscheinlichkeit nach weder dem Verzicht auf zahlreiche Mandate zugunsten der bisher nicht im Bundestag vertretenen Parteien noch einer potenziellen Verhinderung von schwarz-gelben oder rot-grünen Koalitionen als klassischen lagerinternen Regierungen zustimmen.

Die bei einer reinen Verhältniswahl entstehenden Probleme hinsichtlich der Regierungsbildung ließen sich grundsätzlich mit einer von Volker Best vorgeschlagenen Mehrheitsprämie für die stimmenstärkste Partei verringern oder sogar gänzlich beheben. An dieser Stelle ist jedoch kritisch anzumerken, dass bei den Bundestagswahlen seit der Jahrtausendwende nur einmal (2013) eine Partei die beispielsweise bis 2017 in Italien geltende Mindest-

<sup>70</sup> Oskar Niedermayer konstatierte nach der Bundestagswahl 2017, „dass Deutschland zwar keine Insel der Stabilität mehr bildet, von den dramatischen Umbrüchen in anderen Ländern aber (noch) weit entfernt ist“ (*ders.*, a.a.O. (Fn. 43), S. 303).

Tabelle 9: Reine Verhältniswahl bei allen Bundestagswahlen seit 1949

Wahl	Anzahl der Parteien <sup>1</sup>	Regierungskonstellationen mit rechnerischer Mehrheit (nur „minimal winning coalitions“)								Mehrheit für die tatsächlich gebildete Regierung <sup>2</sup>
		CDU/CSU alleine	Große Koalition	Schwarz-Gelb	Rot-Gelb	Rot-Grün	Schwarz-Grün	„Ampel“	„Jamaika“	
1949	14 + Parteilose	–	×	–	–	–	–	–	–	–
1953	12	–	×	×	–	–	–	–	–	+
1957	9	×	–	–	–	–	–	–	–	+
1961	6	–	×	×	–	–	–	–	–	+
1965	6	–	×	×	–	–	–	–	–	+
1969	8	–	×	×	*	–	–	–	–	–
1972	5	–	×	×	–	–	–	–	–	+
1976	5	–	×	×	–	–	–	–	–	+
1980	6	–	×	×	–	–	–	–	–	+
1983	6	–	×	×	–	–	–	–	–	+
1987	7	–	×	×	–	–	–	–	–	+
1990	13	–	×	×	–	–	–	–	–	+
1994	13	–	×	*	–	–	–	–	–	–
1998	16	–	×	–	–	*	–	–	–	–
2002	13	–	×	–	–	*	–	–	–	–
2005	14	–	×	–	–	–	–	–	–	+
2009	16	–	×	*	–	–	–	–	–	–
2013	16	–	×	–	–	–	–	–	–	+
2017	18	–	×	–	–	–	–	–	–	+

Anmerkung: Für die Berechnungen wurde jeweils die gesetzlich festgelegte Mandatszahl (bis einschließlich 1987 ohne die Abgeordneten für West-Berlin; 1949: 400; 1953: 484; 1957: 494; 1961 bis 1987: 496; 1990 bis 1998: 656; seit 2002: 598) zu Grunde gelegt. Die ganz kleinen Parteien könnten oft nur einen Abgeordneten stellen, sodass sie keine große Rolle im Bundestag spielen würden. Aber bei knappen Mehrheitsverhältnissen könnten auch wenige Sitze über die parlamentarische Mehrheit für Regierungsformate entscheiden, weshalb entsprechende Koalitionen nicht möglich wären.

<sup>1</sup> CDU und CSU werden – trotz der separaten Mandatsvergabe – als eine Partei gezählt, weil sie eine gemeinsame Fraktion bilden.

\* Mit einem Sternchen sind die in der Realität gebildeten Koalitionen markiert, die wegen des Wegfalls der Sperrklausel nicht mehr über die absolute Mehrheit der Mandate verfügt hätten.

Quelle: Eigene Berechnungen.

schwelle von 40 Prozent erreicht hat, so dass in vier von fünf Fällen eine Mehrheitsprämie gar nicht greifen würde. Ähnliches ist angesichts der gegenwärtigen Entwicklung des deutschen Parteiensystems auch für die absehbare Zukunft zu erwarten, weshalb Bests Reformvorschlag in der Realität nicht erfolgversprechend wäre.

Vor diesem Hintergrund ist der von Tim Niendorf und Torsten Oppelland eingebrachte Vorschlag, „dass man die Personalisierung des Verhältniswahlsystems aufgibt und Wahlkrei-

se und Erststimme abschafft<sup>71</sup>, reizvoll: Das Ziel einer nachhaltigen Reform besteht aus unserer Perspektive in einer gewissermaßen „ent-personalisierten“ Verhältniswahl mit einer Fünf-Prozent-Sperrklausel. Auf diese Weise ließe sich zum einen die Zahl der Mandate konstant halten, so dass eine „Aufblähung“ des Parlaments ausgeschlossen wäre. Zum anderen würde die Sperrklausel zu denselben Mehrheitsverhältnissen wie beim aktuellen Wahl-system führen und infolgedessen – im Gegensatz zur reinen Verhältniswahl – die Regierungsbildung nicht erschweren. Um zu verhindern, dass – wie bei der Wahl 2013 geschehen – ein erheblicher Teil (15,8 Prozent) der Wählerstimmen wegen der Sperrklausel bei der Mandatsverteilung nicht berücksichtigt wird, könnte – in Anlehnung an das 2016 von *Eckhard Jesse*<sup>72</sup> vorgelegte Konzept – eine Ersatzstimme eingeführt werden. Im Gegensatz zu Jesses Vorschlag sollten aber weder die Haupt- noch die Ersatzstimme doppelt – also innerhalb des Wahlkreises und auf Landesebene – gewertet werden, denn Wahlkreise und Direktmandate würde es beim hier vorgelegten Vorschlag nicht mehr geben.

Insbesondere die Abschaffung der Wahlkreise und Direktmandate dürfte dezidierte Kritik hervorrufen. So würden wahrscheinlich die 299 direkt in den Bundestag gewählten Abgeordneten „ihre“ Wahlkreise als politische Besitzstände verteidigen. Diese sind schließlich die politische Heimat, für deren Interessen sich die Parlamentarier in Berlin einsetzen und damit vor Ort profilieren können. Außerdem wird der Sieg in einem Wahlkreis – im Vergleich zu einem Mandat über die Landesliste – oft als unmittelbare Legitimation durch die Wählerschaft wahrgenommen; und daraus lässt sich gegebenenfalls eine bessere Position innerhalb der eigenen Fraktion ableiten.

Unabhängig von solchen subjektiven Erwägungen könnte das Beispiel der Weimarer Republik mit dem „übergröße[n] Einfluss der Parteiapparate“<sup>73</sup> bei der Aufstellung der Kandidatenlisten sowie den daraus resultierenden Folgen für die Repräsentationsbeziehungen zwischen der Wählerschaft und den Abgeordneten als Kritikpunkt angeführt werden. Diesem Einwand lässt sich jedoch damit begegnen, dass bei unserem Vorschlag die Wahllisten nicht von der Bundespartei, sondern – wie bisher auch – von den Landesverbänden aufgestellt werden sollten, denn an der föderalen Gliederung der Parteien würde sich nichts ändern. Bereits jetzt wird die regionale Herkunft der Kandidatinnen und Kandidaten bei der Festlegung der Listenplätze berücksichtigt, um die Vertretung der einzelnen Gebiete eines Bundeslandes zu sichern und kein regionales Repräsentationsdefizit entstehen zu lassen. Auch die gegenwärtig über ihre jeweilige Landesliste in den Bundestag eingezogenen Abgeordneten, die aktuell fast 58 Prozent der 709 Parlamentarier ausmachen, engagieren sich mit Bürgerbüros und Veranstaltungen vor Ort, so dass Kontakte zur Bevölkerung bestehen und weiterentwickelt werden. Das wäre auch nach einer Änderung des Wahlsystems möglich.

Nicht nur unser Vorschlag, sondern auch andere Konzepte, mit denen eine Vergrößerung des Bundestages vermieden werden soll, haben Nachteile: Der von *Joachim Behnke* und *Philipp Weinmann*<sup>74</sup> entwickelte „Flexible und Zielgerichtete Ausgleich“ kann eine Vergrößerung des Bundestages nicht gänzlich ausschließen, weil bei einer größeren Zahl an

71 Tim Niendorf / Torsten Oppelland, Zum Stellenwert der Persönlichkeitswahl im deutschen Zwei-stimmen-Wahlsystem, in: *Torsten Oppelland* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 2), S. 125 – 161, S. 154.

72 Vgl. *Eckhard Jesse*, a.a.O. (Fn. 19).

73 Dieter Nohlen, a.a.O. (Fn. 21), S. 366.

74 Vgl. *Joachim Behnke / Philipp Weinmann*, a.a.O. (Fn. 16).

Überhangmandaten die Kompensation des interparteilichen Proporz durch Ausgleichsmandate erfolgen müsste. Gegen die von *Daniel Hellmann* angeregte Präferenzwahl in Mehrpersonenwahlkreisen gibt es zwei Einwände: (1) Bei der Einteilung von Mehrpersonenwahlkreisen müsste entschieden werden, welche bestehenden Wahlkreise zusammenzulegen sind. Dabei würden die Parteien unterschiedliche Interessen vertreten. Folglich wären Konflikte zwischen den politischen Akteuren möglich, die ihren Höhepunkt letztlich sogar in Vorwürfen des „Gerrymanderings“<sup>75</sup> finden könnten. (2) Die Zusammenlegung von Wahlkreisen wäre in einem kleinen Stadtstaat wie Bremen insofern problematisch, als nur die Möglichkeit eines Zweipersonenwahlkreises bestehen würde. Für größere Mehrpersonenwahlkreise müssten länderübergreifende Wahlkreise gebildet werden.<sup>76</sup> Darin scheint *Hellmann* kein Problem zu sehen, denn bei seinen Proberechnungen werden alle Wahlkreise länderübergreifend gebildet.<sup>77</sup> Aus unserer Sicht führt eine entsprechende Reform jedoch zu weitreichenden Implikationen für den föderalen Proporz und würde die Repräsentation der Länder im Bundestag einschränken.

Ob der Bundestag tatsächlich in der laufenden Wahlperiode eine wie auch immer gestaltete Reform des Wahlsystems beschließt, ist angesichts der Mehrheitsverhältnisse ungewiss. Vor diesem Hintergrund wäre es wünschenswert, dass sich die Abgeordneten wenigstens zu einer minimalen Verbesserung des Wahlgesetzes entschließen könnten und die zu Fehlinterpretationen verleitenden Bezeichnungen „Erststimme“ und „Zweitstimme“ – *Eckhard Jesse* spricht von einer „unglücklichen Terminologie“<sup>78</sup> – durch verständlichere Begriffe ersetzen. Dafür böten sich Termini aus den Landeswahlgesetzen an: In Sachsen (§ 4 SächsWahlG) gibt es eine „Direktstimme“ und eine „Listenstimme“; in Rheinland-Pfalz (§ 27 LWahlG) und Thüringen (§ 3 ThürLWG) wird von „Wahlkreisstimme“ und „Landesstimme“ gesprochen. Für die Bundesebene wären diese Begriffe beziehungsweise eine „Parteistimme“ denkbar. Dadurch könnte vermieden werden, dass ein nicht unerheblicher Teil der Wahlberechtigten fälschlicherweise davon ausgeht, die „Erststimme“ sei wichtiger als die „Zweitstimme“<sup>79</sup> – und ein Anliegen des Wahlgesetzes sollte doch in einer möglichst großen Verständlichkeit bestehen. Die Begriffsänderung würde zwar nicht die Mandatsverteilung verändern, wäre aber im Sinne der beispielsweise von *Dieter Nohlen* geforderten „Einfachheit“ des Wahlsystems ein kleiner Gewinn.

75 Unter „Gerrymandering“ wird „die nach politischen Gesichtspunkten vorgenommene Ziehung der Wahlkreisgrenzen“ (*Dieter Nohlen*, a.a.O. (Fn. 21), S. 96) verstanden. In Deutschland wurde beispielsweise anlässlich der Wahlkreisneueinteilung vor der Bundestagswahl 2002 kritisiert, dass die damalige PDS, die stets um fünf Prozent der Zweitstimmen schwankte, „[z]wei der vier von ihr 1998 gewonnenen Direktmandate mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit“ (*Stephan Eisel / Michael Schmitz / Elvira Giebel-Felten / Ralf Thomas Baus / Viola Neu*, Bundestagswahlen 2002 – Kandidatenentwicklung und Personalwechsel, Sankt Augustin 2001, S. 2) verlieren würde.

76 Dies wäre bei Dreipersonenwahlkreisen auch im Saarland der Fall, denn das kleinste Flächenbundesland hat aktuell vier Wahlkreise.

77 Vgl. *Daniel Hellmann*, a.a.O. (Fn. 17), S. 399.

78 *Eckhard Jesse*, a.a.O. (Fn. 19), S. 899.

79 Vgl. *Joachim Behnke*, a.a.O. (Fn. 44), S. 595.