

Björn Benken | Alexander Trennheuser [Hrsg.]

Mehr Demokratie dank Ersatzstimme?

Neue Wahlrechts-Konzepte in der Diskussion



Nomos

„Parteien und Wahlen“ – so der Titel der Reihe – sind zentral für die politische Willensbildung. Bei Wahlen entscheiden Bürgerinnen und Bürger darüber, wem sie die politische Führung anvertrauen. Wahl heißt allerdings immer: Herrschaft auf Zeit. Und Wahl heißt auch: Auswahl. Eine repräsentative Demokratie benötigt Parteien als Mittler zwischen der Bevölkerung und der Regierung. Diese dienen der politischen Führungsauslese, wollen politische Verantwortung übernehmen und sollen unterschiedliche Interessen artikulieren. Sie selbst sind dem Postulat der innerparteilichen Demokratie verpflichtet. Bei aller Kritik an ihnen: Eine demokratische Alternative zu ihnen gibt es nicht.

In dieser Reihe sollen Bücher mit einschlägigem Inhalt veröffentlicht werden: Monographien und Sammelbände. Dabei kann es sich um Themen handeln, denen grundlegende oder denen aktuelle Relevanz zukommt. Das Spektrum ist weit gespannt. Es reicht von Wahlanalysen über Studien zum Parteiensystem oder zu einzelnen Parteien. Auch die lange vernachlässigte Koalitionsforschung findet Berücksichtigung. Gleiches gilt für die Parlamentarismus- und die Wahlsystemforschung. Die Herausgeber wollen wichtige Analysen im Umkreis der Themen Parteien und Wahlen einer breiteren Öffentlichkeit vorstellen. Parteienkritik und alternative Partizipationsformen als Herausforderungen für die Parteiendemokratie gehören dazu. Möge dieses Themenspektrum auf Interesse bei einem größeren Leserkreis stoßen: bei interessierten Beobachtern der Politik, bei Multiplikatoren der politischen Bildung und bei der Wissenschaft.

Parteien und Wahlen

herausgegeben von

Prof. Dr. Eckhard Jesse, Technische Universität Chemnitz

Prof. Dr. Roland Sturm, Friedrich-Alexander-Universität
Erlangen-Nürnberg

Band 32

Björn Benken | Alexander Trennheuser [Hrsg.]

Mehr Demokratie dank Ersatzstimme?

Neue Wahlrechts-Konzepte in der Diskussion



Nomos

Die Publikation wurde unterstützt von Mehr Demokratie e.V.



**MEHR
DEMOKRATIE**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-7560-0089-0 (Print)

ISBN 978-3-7489-1498-3 (ePDF)



Onlineversion
Nomos eLibrary

1. Auflage 2023

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2023. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort der Herausgeber

„Wir alle stehen in der Zeit“, sagte Angela Merkel in ihrer Neujahrsansprache 2019. Was sie damit auch meinte: Manche Themen haben ihre Zeit und dann geht die Zeit auch wieder über sie hinweg. Nicht so in der Frage der Ersatzstimme! Auch wenn sich das politische Rad zwischen unserer Tagung zum Thema Ersatzstimme und dem Erscheinen dieses Tagungsbandes weitergedreht hat, so bleibt doch die Notwendigkeit der Diskussion um die Varianten und Möglichkeiten dieser Wahlrechts-Erweiterung bestehen.

Zum Zeitpunkt der Tagung im Oktober 2022, aus deren Vorträgen und Beiträgen dieser Sammel-Band entstanden ist, hatten die federführenden Abgeordneten der Ampelfraktionen einen vielbeachteten Vorschlag zur Reform des Bundestagswahlrechts vorgelegt. Damit wäre zumindest für die Wahl der Direktkandidatinnen und -kandidaten in den Wahlkreisen die Möglichkeit einer Ersatzstimme eingeführt worden, wenngleich nur für diejenigen Wahlkreise, in denen mangels Zweitstimmendeckung die Direktmandate nicht an die jeweils Stimmenbesten vergeben worden wären.

Aus diesem Vorschlag folgte erstmals eine breite öffentliche Diskussion über die Vorzüge und Grenzen einer Ersatzstimme. Zwar blieb diese weitgehend auf die Vor- und Nachteile des Ampel-Vorschlags beschränkt; trotzdem öffnete sich mit der Debatte erstmals ein Fenster für diese spezielle Art von Wahlrechtsreformen in Deutschland, das sich allerdings mit der Verabschiedung der Novelle des Bundestagswahlrechts im ersten Quartal 2023 auch schon wieder schloss – zunächst.

In der Versenkung darf die Ersatzstimmen-Idee aber auf keinen Fall verschwinden. Während die Wahlrechtsreform des Jahres 2023, die jetzt auf die Zielgerade eingebogen ist, vorwiegend um technische Lösungsversuche kreiste (deren Anfänge bis in das Jahr 2008 zurückreichen, als das Bundesverfassungsgericht sein Urteil zum Negativen Stimmgewicht fällte), geht es bei der Ersatzstimme um nicht weniger als eine Frage der Gerechtigkeit. Dürfen wir zulassen, dass ganz ohne Not die Stimmen von Millionen Wählerinnen und Wählern nicht im Parlament repräsentiert sind? Lösungsvorschläge hierzu liegen längst auf dem Tisch.

Ja... wir alle stehen in der Zeit und müssen das, was wir an demokratischen Institutionen und Instrumenten von vorangegangenen Generationen geerbt haben, prüfen und weiterentwickeln. Und offensichtlich gibt es eine

große Sehnsucht, sich intensiver mit innovativen Wahlrechtskonzepten zu befassen. „Was ich einfach mal sagen muss: Auf ein solches Event habe ich zehn Jahre lang gewartet!“, stellte einer der Tagungsteilnehmer begeistert fest, bevor er seine Frage an die Vortragenden richtete.

Dass es überhaupt zu dieser Veranstaltung und dem daraus resultierenden Tagungsband kommen konnte, ist einigen Menschen zu verdanken, die sich weit über das erwartbare Maß engagiert haben. Sehr herzlich bedanken wir uns bei allen Referenten, die unserer Einladung nach Berlin gefolgt sind, um mit ihren spannenden Thesen das Publikum zum Mitdenken zu animieren und die uns freundlicherweise anschließend ihre Manuskripte überließen.

Apropos Manuskripte: Während wir als Herausgeber uns einerseits um eine gewisse Vereinheitlichung im äußeren Erscheinungsbild der Beiträge bemüht haben, haben wir andererseits die stilistischen Eigenheiten der Autorinnen und Autoren unverändert gelassen. Zu Letzterem gehört auch die Entscheidung, ob und in welcher Form eine geschlechtergerechte Sprache zum Einsatz kommen soll.

Zum Schluss geht unser Dank an alle diejenigen, die vor, während und nach der Tagung ihren Teil beigetragen haben; insbesondere Anselm Renn, der für die Organisation vor Ort verantwortlich zeichnete, sowie Sarah Händel als Moderatorin. Unser Dank gilt auch dem Nomos Verlag für die vorzügliche Unterstützung bei der Publikation dieses Bandes.

Berlin und Köln, im Mai 2023

Dr. Björn Benken
Institut für Wahlrechtsreform

Alexander Trennheuser
Mehr Demokratie e. V.

Inhaltsverzeichnis

Björn Benken

Einleitung: Differenzierte Wahlentscheidungen in einer sich
ausdifferenzierenden Parteienlandschaft 9

Ralf-Uwe Beck

Schluckbeschwerden der Demokratie 21

Eckhard Jesse

Plädoyer für eine Nebenstimme im hiesigen Wahlrecht 25

Björn Benken

Was genau meinen wir, wenn wir „Ersatzstimme“ sagen? 43

Philipp Barlet

Verfassungswidrigkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel bei
Bundestagswahlen: Die Ersatzzweitstimme als milderes und gleich
geeignetes Mittel 67

Matthias Rossi

Die Beeinflussung des Maßstabs durch den Gegenstand des
Wahlrechts 95

Joachim Behnke

Das Konzept einer Ersatzstimme für die Erststimme als
wesentliches Element des Ampelvorschlags zur Verhinderung der
Bundestagsvergrößerung im Mai 2022 111

Robert Vehrkamp

„Echte“ statt „unechte“ Ersatz-Erststimme! Anmerkungen zu einem
Vorschlag von Joachim Behnke 129

Daniel Hellmann

Ersatzstimme, Sperrklausel und Wahlverhalten. Oder: warum wir
so wenig wissen 149

Inhaltsverzeichnis

Anne Herpertz

Gesetzesentwürfe der PIRATEN-Fraktionen zur Ersatzstimme auf
Landesebene: Prozesse, Argumente und kritische Würdigung der
Debatten 165

Hermann K. Heußner

Das Rangfolgewahlsystem im Kontext der USA am Beispiel Alaskas 175

Sarah Händel

Die Ersatzstimme weiterdenken: Die integrierte Stichwahl bei
Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg 191

Literaturverzeichnis 201

Autorenverzeichnis 215

Einleitung: Differenzierte Wahlentscheidungen in einer sich ausdifferenzierenden Parteienlandschaft

Björn Benken

Was sind Wähler/innen ohne Stimme? Ein Nichts! Was ist demokratische Macht, die sich nicht auf echte Wähler-Mehrheiten stützen kann? Hochgradig bedenklich.

1. Das Problem

In einem System der idealen Verhältniswahl wird ausnahmslos *jede* Stimme bei der Zuteilung der Parlamentssitze berücksichtigt, während bei einer idealen Mehrheitswahl die Gewählten sich auf eine *absolute* Mehrheit der Stimmen berufen können. In den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik Deutschland gab es von beiden Idealen nur geringe Abweichungen. Dies war auf eine starke Parteienkonzentration zurückzuführen, die Mitte der 1970er Jahre ihren Höhepunkt erreichte. Es gab im ganzen Land lediglich drei Parteien von Bedeutung, von denen wiederum nur zwei in der Lage waren, zu wechselnden Anteilen Direktmandate zu gewinnen. Doch mit dem rasanten Aufstieg der GRÜNEN, dem Auftauchen der PDS im Zuge der Wiedervereinigung und mit dem zunehmenden Erfolg kleiner Protestparteien begann sich die Parteienlandschaft nach und nach auszudifferenzieren. Die in die Jahre gekommenen Volksparteien CDU/CSU und SPD verloren in ihren traditionellen Milieus immer mehr Stammwähler/innen; und auch wenn beide Parteien noch bis weit in die 2010er Jahre hinein bei sämtlichen Bundestags- und Landtagswahlen Platz 1 unter sich aufteilten, schwand ihr Rückhalt in der Wählerschaft stetig. In der Folge begann das Ideal einer möglichst proportionalen Repräsentation der Wählermeinungen immer mehr zu bröckeln, ebenso das Ideal einer möglichst starken demokratischen Legitimation der Gewählten. Zwei Zahlen können diese Entwicklungen besonders eindrucksvoll illustrieren: 22,3 Prozent und 81,4 Prozent.

Der erstgenannte Wert beschreibt den Anteil jener Stimmen, die bei der saarländischen Landtagswahl am 27. März 2022 an der 5 %-Sperrklausel

hängengeblieben sind und deshalb bei der Zusammensetzung des Landtages nicht berücksichtigt werden konnten. Zwar gab es in der Vergangenheit schon mehrfach Wahlen, bei denen die unberücksichtigten Stimmen mehr als 15 Prozent aller gültig abgegebenen Stimmen ausmachten (so betrug ihr Anteil z. B. 15,7 Prozent bei der Bundestagswahl 2013 und 19,2 Prozent bei der Hamburger Bürgerschaftswahl 1997), doch der im Saarland zustande gekommene Wert schlägt alle bisherigen Rekorde. Auch wenn wir es hier momentan „nur“ mit einem imposanten statistischen Ausreißer zu tun haben, so sollte einen dies nicht in Sicherheit wiegen – denn unter der Spitze des Eisbergs verbirgt sich ein besorgniserregender Trend.

Führt man für die im Zeitraum 1970 bis 2022 in Deutschland auf Bundes- und Länderebene stattgefundenen Wahlen eine lineare Regression nach der Methode der kleinsten Quadrate durch, erhält man (mit einem Bestimmtheitsmaß der Korrelation von $R^2=0,28$) das Ergebnis, dass sich der Anteil der unberücksichtigten Stimmen jedes Jahr im statistischen Durchschnitt um rund 0,15 Prozentpunkte erhöht hat – nämlich von 3,0 Prozent im Jahr 1970 auf 10,6 Prozent im Jahr 2022.¹ Die graphische Darstellung in Abb. 1 macht deutlich, dass ein Ende dieses Trends bisher nicht abzusehen ist. Es wird also auch in Zukunft tendenziell immer höhere Werte für die an Sperrklauseln scheiternden Stimmen geben.

Auch andere Parameter zeigen in die gleiche Richtung: Während im Jahr 1972 die jeweils erfolgreichste Partei bei einer Bundestags- oder Landtagswahl mit einem statistischen Erwartungswert von 51,8 Prozent die Wahl gewonnen hat, kam die erfolgreichste Partei des Jahres 2022 nur noch auf einen prognostizierten Wert von 32,6 Prozent. Betrachtet man die kumulierten Stimmenanteile der jeweils drei erfolgreichsten Parteien im genannten Zeitraum, so ist dieser Wert statistisch gesehen von 98,5 Prozent auf 71,0 Prozent zurückgegangen. Die Zahl der in die Parlamente einziehenden Parteien wiederum stieg im gleichen Zeitraum von durchschnittlich 2,7 auf 5,3 Parteien (wohlgemerkt bei einer nicht veränderten Höhe der Sperrklausel).²

1 Vgl. Björn Benken: „Unberücksichtigte Stimmen in Deutschland – Entwicklung seit 1970“, online unter <https://www.wahlreform.de/unberuecksichtigt.pdf>, Seite 6 f.

2 Vgl. Björn Benken: „Unberücksichtigte Stimmen...“, a. a.O., Seite 6.

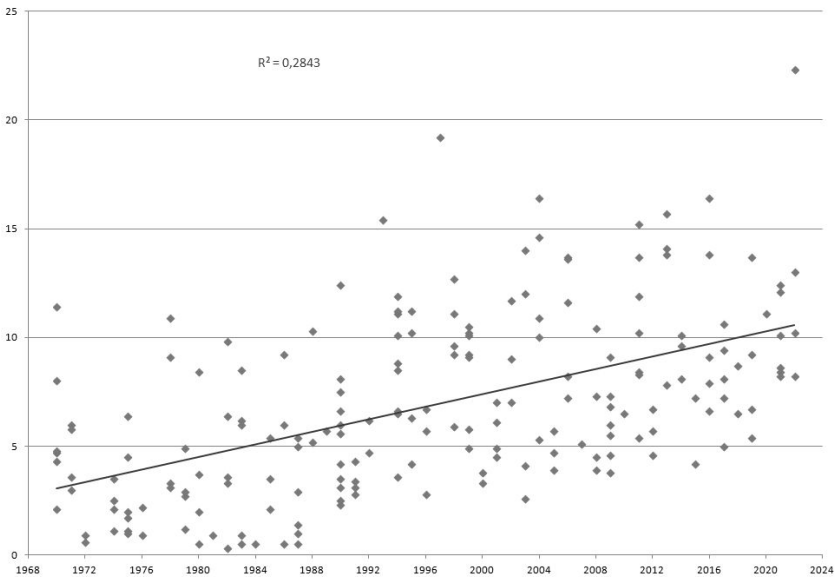


Abb. 1: Anteil unberücksichtigter Stimmen bei Bundes- und Landtagswahlen in Deutschland 1970–2022

Die zweite eingangs genannte Zahl (81,4 %) steht in Beziehung zu einem Erststimmen-Ergebnis der Bundestagswahl 2021. Auch im Bereich der Verteilung der Stimmen in den Wahlkreisen hat es im Laufe der Jahre dramatische Veränderungen gegeben. Bei der Bundestagswahl 2021 gab es mit Johann Saathoff (SPD) nur noch einen einzigen Bewerber, der sein Mandat im Wahlkreis Aurich – Emden mit einer absoluten Mehrheit an Stimmen gewinnen konnte. Hingegen benötigten mehr als die Hälfte aller Bewerber/innen weniger als ein Drittel der Stimmen, um gewählt zu sein.³ Dem CDU-Bewerber Lars Rohwer im Wahlkreis Dresden II – Bautzen II genügten dafür sogar magere 18,6 Prozent, was im Umkehrschluss bedeutet, dass eben 81,4 Prozent aller Wähler/innen dieses Wahlkreises ganz andere Kandidatinnen und Kandidaten gewählt hatten; ihren Stimmen blieb ein Erfolgswert versagt. Für eine angebliche „Mehrheitswahl“⁴ ist dies ein erschreckend hoher Wert.

3 Quelle: https://bundeswahlleiter.de/dam/jcr/ed6a2fed-42ac-4c35-87c6-dfb056e85818/btw21_arbtab3.pdf

4 Die teils sehr heftigen Reaktionen auf die Wahlrechtsnovelle 2023, die dem Narrativ folgten, legitimen Wahlkreisgewinnern würde das ihnen zustehende Mandat verwei-

2. Die Lösung

Dabei wäre es ein Leichtes, ein Wahlsystem einzuführen, bei dem alle Wahlkreise automatisch mit einer absoluten Mehrheit gewonnen werden.⁵ Diese Aufgabe ließe sich mit Hilfe von Stichwahlen lösen, wie sie in Deutschland bei Direktwahlen (z. B. für Bürgermeister- und Landratsposten) üblich sind und wie sie in anderen Ländern auch bei der Wahl von Staatspräsidenten etc. zum Einsatz kommen. Traditionell findet zwei oder drei Wochen später ein erneuter Wahlgang zwischen den beiden Erstplatzierten des ersten Wahlgangs statt.

Falls man sich den Aufwand eines separaten Wahlgangs sparen möchte, könnte man die Stichwahl auch zeitgleich mit der Hauptwahl stattfinden lassen. Bei einer solchen „Integrierten Stichwahl“ wird mit einer einzigen Stimmabgabe sowohl das Votum für die Hauptwahl abgegeben wie auch die Wahlentscheidung für den Fall einer Stichwahl. Dabei kennzeichnen die Wähler/innen so viele Bewerber/innen wie gewünscht in der Rangfolge ihrer Präferenzen. Zeigt sich bei der Auswertung der Erstpräferenzen, dass keine/r der Bewerber/innen die absolute Mehrheit erreicht hat, werden nach und nach die Bewerber/innen mit dem jeweils schwächsten Ergebnis aus dem Rennen genommen und ihre Stimmen an diejenigen übertragen, die auf dem Stimmzettel als nachfolgende Präferenzen aufgeführt sind. Dieses Procedere mehrfach aufeinanderfolgender Stichwahlen wird fortge-

gert, zeigten, wie stark – um mit *Jelena von Achenbach* zu sprechen – die Gesellschaft in das Verständnis der Mehrheitswahl als relative Mehrheitswahl „reinsozialisiert“ worden ist (vgl.: Kurzprotokoll der 6. Sitzung der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit am 2. Juni 2022, S. 6, <https://bundestag.de/resource/blob/920598/3118ff833f28dbdc098f24e7268ca8fe/Protokoll-der-6-Sitzung-data.pdf> (abgerufen am 11. Mai 2023)).

- 5 Für eine solche Lösung sprach sich auch die von der CDU/CSU in die Wahlrechtskommission berufene *Stefanie Schmahl* aus. Ihr erscheint es laut Sitzungsprotokoll „nicht angemessen, bei einer relativen Mehrheitswahl in den Wahlkreisen zu bleiben. Insbesondere ein Wahlkreis, der nur mit 20 Prozent gewonnen würde, entspräche doch auch nicht dem wirklichen Wählervotum, denn immerhin hätten dann 80 Prozent offensichtlich denjenigen oder diejenige nicht gewählt. Auch tendiere sie dazu, dass Wahlkreise tatsächlich mit der absoluten Mehrheit gewonnen werden müssten, was selbstverständlich dann in einigen Wahlkreisen zu einer Stichwahl führen würde. Das könne sie sich für die Erst- und Zweitplatzierten vorstellen. Das Wählervotum solle sich bestmöglich im Bundestag widerspiegeln.“ (Kurzprotokoll der 7. Sitzung der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit am 23. Juni 2022, S. 13, <https://bundestag.de/resource/blob/920600/8ea9b7d084114dab5317d1ca9eeb138b/Protokoll-der-7-Sitzung-data.pdf>, abgerufen am 11. Mai 2023)

setzt, bis jemand die absolute Mehrheit an kumulierten Stimmen auf sich vereinigen kann.⁶

Am Ende dieses Verfahrens steht – wie auch bei einer herkömmlichen Stichwahl – *immer* automatisch die absolute Mehrheit⁷ der gewählten⁸ Personen. Demokratietheoretisch haben wir es hier mit einem besonders vorteilhaften Wahlsystem zu tun, weil „das Demokratieprinzip grundsätzlich bestmöglich zur Geltung [kommt], wenn für eine Entscheidung eine absolute Mehrheit erzielt wird, weil es sich nur in diesem Fall tatsächlich um eine Minderheit handelt, die sich dem Mehrheitswillen unterwerfen muss.“⁹

Aber nicht nur für Personenwahlen, auch für die Wahl von Parteilisten ließe sich dieses System nutzen, um bestehende Schwierigkeiten und Unge-
rechtigkeiten zu beheben. So könnte man bei der Bundestagswahl oder bei Landtagswahlen die Option einführen, dass die Wählenden zusätzlich zu

-
- 6 Für Details vgl. Wilko Zicht: „Integrierte Stichwahl – Mehr Demokratie bei Bürgermeisterwahlen“, Positionspapier Nr. 14 vom 17.12.2011, https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen14_Integrierte_Stichwahl.pdf. In der etwas abgespeckten Version des „Supplementary Vote“ kam dieses Verfahren unter anderem (von 2000 bis 2021) bei den Oberbürgermeisterwahlen in London zum Einsatz. Bei dieser Wahlsystemvariante können die Wählenden lediglich eine Erstpräferenz und eine Zweitpräferenz angeben und Zweitpräferenzen können ausschließlich auf eine der beiden nach Erstpräferenzen erstplatzierten Personen umgelenkt werden.
 - 7 In der so ermittelten absoluten Mehrheit sind selbstredend nur jene Wahlberechtigten enthalten, die auch an der Stichwahl bzw. an den Stichwahlen teilgenommen haben – so wie sich *jede* Aussage zu einer erzielten Mehrheit nur auf die Zahl derjenigen beziehen kann, die tatsächlich an der Wahl teilgenommen haben, und nicht auf die Zahl der Wahlberechtigten insgesamt. Wer sich – sei es schon in der Hauptwahl oder erst in einer Stichwahl – für keinen der angebotenen Wahlvorschläge erwärmen konnte und deshalb keine Stimme abgegeben hat, muss eben in Kauf nehmen, dass seine Meinung nicht im Wahlergebnis abgebildet ist.
 - 8 Auch wenn in dem hier skizzierten Wahlsystem jede der gewählten Personen auf eine absolute Mehrheit verweisen kann, so sind andererseits nicht alle Bewerber/innen, die nach diesem Verfahren eine absolute Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigen können, auch schon zwangsläufig gewählt. Wäre nämlich der Wahlerfolg von einer Zweitstimmendeckung abhängig, wie es nach derzeitiger Gesetzeslage der Fall ist, könnte es theoretisch passieren, dass selbst eine kumulierte absolute Stimmenmehrheit nicht für eine Mandatszuteilung ausreichen würde, so dass die hiervon betroffenen Wahlkreise nicht durch direkt gewählte Abgeordnete im Parlament vertreten wären. Ein solches – in der Praxis wohl allenfalls selten auftretendes – Ereignis entspräche aber jedenfalls dem beabsichtigten absoluten Primat des Verhältniswahlprinzips über das Personenwahlprinzip und müsste folglich hingenommen werden.
 - 9 Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Beschluss 35–19 vom 20.12.2019, S. 44, https://www.vgh.nrw.de/rechtsprechung/entscheidungen/2019/191220_35_19.pdf.

der Zweitstimme für die bevorzugte Partei noch eine („Ersatz“-)Stimme für eine weitere Partei abgeben dürfen. Falls die favorisierte Partei an der 5-Prozent-Hürde scheitert, würde die Stimme automatisch an die ersatzweise genannte Partei gehen.

Damit bekämen alle Wählerinnen und Wähler eine doppelte Erfolgchance an die Hand, indem sie zunächst darüber entscheiden könnten, welche der antretenden Parteien die Sperrhürde übersprungen haben, bevor sie in einem zweiten Schritt Einfluss auf die Sitzverteilung im Parlament nehmen dürften. Beide Entscheidungen könnten sich auch in einem einzigen Kreuz (oder einem auf andere Weise abgegebenen Stimmzeichen) manifestieren. Sofern die mit der Erstpräferenz gewählte Partei die Sperrhürde überwunden hat, würde dieses Votum auch bei der Sitzverteilung automatisch für dieselbe Partei zählen. Nur wenn die bevorzugte Partei an der Sperrklausel scheitert, käme die Zweitpräferenz – die sogenannte Ersatzstimme – zum Tragen.

Dass auf diese Weise eine sehr viel differenziertere Wahlentscheidung zum Ausdruck gebracht werden kann, als wenn auf dem Stimmzettel nur eine einzige Parteipräferenz abgefragt wird, hat sicherlich einen Wert an sich, ist aber beileibe nicht der einzige Vorteil dieses Wahlverfahrens. Vor allem sind Systeme mit Ersatzstimme das Mittel der Wahl gegen unberücksichtigte (im Volksmund: „verlorene“) Stimmen. Dieses in herkömmlichen Sperrklauselsystemen auftretende Phänomen wirkt sich gleich in vier Richtungen negativ aus. Erstens verengt das Wissen um unberücksichtigte Stimmen die Wahlfreiheit, so dass viele Wähler/innen, die eigentlich eine Partei bevorzugen, die mutmaßlich nicht über die Sperrhürde kommen wird, stattdessen eine andere Partei wählen, um ihre Stimme nicht zu „verschenken“. Das unwürdige Dilemma zwischen Prinzipienfestigkeit und Opportunismus ist für viele Anhänger/innen kleiner Parteien ein ständiger Begleiter. Soweit daraus ein „taktisches“ Wählen resultiert (mit diesem Begriff ist hier ein Wählen entgegen der eigentlichen Vorlieben gemeint), hat dies den unschönen Nebeneffekt, dass die Wahlergebnisse nur noch sehr bedingt die wahren Präferenzen in der Wählerschaft widerspiegeln.

Zweitens kann die Tatsache, dass Stimmen, die für bestimmte (kleine) Parteien abgegeben werden, unberücksichtigt bleiben, einen Entmutigungseffekt auslösen und die Wahlbeteiligung senken. Nicht selten wenden sich Menschen resigniert von der Demokratie ab, weil sie sich mit ihren politischen Meinungen nicht gehört und nicht ernst genommen fühlen. Drittens leidet auch die Chancengleichheit der Parteien, wenn die Sympathisanten kleiner bzw. neuer Parteien sich nicht trauen, auf dem

Stimmzettel zu der von ihnen bevorzugten Partei zu stehen oder wenn sie der Wahl ganz fernbleiben. Viele Wahlberechtigte haben sich bisher auch noch niemals mit den Angeboten kleiner Parteien auseinandergesetzt, weil eine „verschenkte Stimme“ für sie ein Tabu darstellt. Die Summe dieser psychologischen Mechanismen führt zu ungleichen Startchancen zwischen den politischen Parteien, was noch durch die Tatsache verstärkt wird, dass sich Parteien nicht zuletzt auch über den Umfang der erhaltenen Stimmen finanzieren und es einen Verlust an Schlagkräftigkeit bedeutet, wenn die dort zugrundegelegten Zahlen den wahren Rückhalt in der Bevölkerung systematisch unterschätzen.

Viertens schließlich kann die Nicht-Berücksichtigung von Stimmen dazu führen, dass die Stimmen-Mehrheit für ein politisches Lager nicht auch zu einer entsprechenden Sitz-Mehrheit im Parlament führt. Wenn ein oder mehrere potentielle kleine Koalitionspartner an der Sperrklausel scheitern, könnte es passieren (und passiert in der Praxis auch des Öfteren), dass der Regierungsauftrag nicht an das politische Lager geht, welches die Mehrheit der Stimmen erhalten hat. Wenn es jedoch „falsche“ Wahlgewinner gibt, die weniger Rückhalt in der Bevölkerung genießen als die Wahlverlierer, stellt dies ein Gerechtigkeitsproblem dar.

Würde es im Wahlrecht eine Ersatzstimme geben, so würde dies auch den oft beschworenen Charakter der Wahl als Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung des Volkes fördern.¹⁰ Beispielsweise müssten sich die Anhänger/innen von Kleinparteien (manche von ihnen erstmals in ihrem Leben) mit der Frage auseinandersetzen, ob es große Parteien gibt, die sie für wählbar halten und die im Stichwahlgang ihre Stimme bekommen sollen. Die großen Parteien wiederum müssten aus Eigeninteresse verstärkt auf die Anliegen bisher kaum sichtbarer politischer Minderheiten eingehen.

3. Die Tagung

Weil Rangwahlsysteme mit Ersatzstimmen bislang nur im Ausland im Rahmen von Mehrheitswahlsystemen im Einsatz sind (für ein Beispiel siehe den Beitrag von *Hermann Heußner* in diesem Band) und weil der Bekannt-

10 Vgl. hierzu ausführlicher: *Björn Benken*: „Integrative Wahlsysteme – Ersatzstimme, Dualwahl, Integrierte Stichwahl: Verfassungsrechtliche Herausforderung und politische Chance“, 2022, S. 77 ff.

heitsgrad derartiger Wahlsysteme in Deutschland noch sehr gering ist, entstand im Laufe des Jahres 2022 die Idee, einen Fachkongress speziell zu dieser Thematik durchzuführen. Unter dem aufmunternden Titel „Initiativ-Tagung Ersatzstimme – Startschuss für ein besseres Wahlrecht“ trafen sich am Wochenende 22./23. Oktober mehr als 60 Personen in Berlin, um sich intensiv mit den verschiedenen Aspekten dieses innovativen Konzepts zu beschäftigen. Die Vorträge, die auf der von Mehr Demokratie e. V. und dem Institut für Wahlrechtsreform organisierten Veranstaltung gehalten wurden, bilden die Basis für die in diesem Band versammelten Beiträge. Ihre Spannweite reichte von politikwissenschaftlichen Grundsatzvorträgen wie jenen von *Frank Decker*, *Eckhard Jesse* und *Björn Benken* bis hin zu Einschätzungen der verfassungsrechtlichen Implikationen der Ersatzstimme, wie sie in den Beiträgen von *Philipp Barlet* und *Matthias Rossi* in diesem Band zu finden sind.

4. Die umkämpfte Reform

Rückenwind erhielt die Veranstaltung durch die wahlrechtliche Großwetterlage. Die 2021 vom Deutschen Bundestag eingesetzte Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit hatte sich zunehmend an der Frage festgebissen, wie eine Verkleinerung des durch Überhang- und Ausgleichsmandate zu groß gewordenen Bundestages gelingen könnte. Immer wieder musste die vorübergehend aufkeimende Hoffnung, es könne zwischen den Parteien vielleicht doch noch eine einvernehmliche Lösung entstehen, wieder begraben werden.

Zur Überraschung fast aller Beobachter präsentierten dann im Mai 2022 die Obleute der drei Regierungsparteien SPD, FDP und Bündnis-90/Die Grünen einen Vorschlag, der nicht nur eine verpflichtende Zweitstimmendeckung enthielt (umgangssprachlich auch „Kappungsmodell“ genannt, weil eine relative Mehrheit im Wahlkreis künftig nicht mehr automatisch zum Gewinn eines Direktmandats führen sollte), sondern in dem auch eine Ersatzstimme präsentiert wurde, die zur Ermittlung der Wahlkreissieger/innen in den von der Kappung betroffenen Wahlkreisen herangezogen werden sollte. Dass dank der Zweitstimmendeckung ein fast reines Verhältniswahlsystem mit einer proportionalen Sitzverteilung und einer gleichzeitig garantierten Normgröße des Parlaments eingeführt werden sollte, stellte einen mutigen Paradigmenwechsel dar. Doch auch die Tatsache, dass aus der Mitte des Bundestages erstmals eine Ersatzstimme

für die Erststimme in die Debatte eingeführt wurde, war sicherlich nicht minder spektakulär.

Die mediale Vermittlung dieses Konzeptes war von Anfang an nicht leicht, wie auch dem Beitrag von *Joachim Behnke* in diesem Band zu entnehmen ist. Dennoch war die Empfehlung zur Einführung einer Ersatz-Erststimme noch in dem Zwischenbericht aufgeführt, den die Wahlrechtskommission nach der Sommerpause dem Bundestag vorlegte. Als mögliche Alternativen waren darin die Nichtbesetzung von Wahlkreisen, die Vertretung durch die jeweils Zweitplatzierten oder die Einführung eines vollentwickelten Rangwahlverfahrens erwähnt (vgl. dazu den Beitrag von *Robert Vehrkamp* in diesem Band).

Am Ende wurde die Idee, die Wahlkreisvertretung an (nach herkömmlicher Terminologie) „unterlegene“ Bewerber/innen zu übertragen und hierfür das Instrument der Ersatzstimme zu nutzen, fallengelassen. Im Gesetzentwurf von SPD, FDP und Bündnis90/Die Grünen vom 24. Januar 2023 war dieses Detail nicht mehr enthalten. Allerdings wurde dieser Gesetzentwurf nochmals sehr überraschend durch den Ausschuss für Inneres und Heimat kurz vor der Abstimmung im Bundestag am 19. März 2023 insofern verändert, als nun unter anderem auch die Grundmandatsklausel aus dem Gesetz gestrichen wurde. Dieser Schritt hätte möglicherweise für die CSU, mit Sicherheit aber für Die Linke existenzgefährdende Folgen haben können, weil beide Parteien sich nicht mehr sicher sein konnten, noch im nächsten Deutschen Bundestag vertreten zu sein. Dadurch rückte nun eine andere Frage unvermittelt in den Fokus: In den Parlamentsparteien wurde erstmals seit Jahrzehnten wieder darüber diskutiert, ob das Sperrklausel-Quorum in Höhe von 5 Prozent überhaupt noch angemessen und zeitgemäß sei oder ob es gesenkt werden solle. Doch schon wenige Wochen später nahm die Geschichte eine erneute Wendung: In den Regierungsparteien und hier insbesondere bei den Grünen in den Landesparlamenten flammte eine Diskussion auf, ob man nicht versuchen solle, die Streichung der Grundmandatsklausel vor der Beschlussfassung im Bundesrat noch zu stoppen.¹¹ Dazu kam es allerdings nicht mehr.

Somit gilt als sicher, dass sich das Bundesverfassungsgericht mit dieser Wahlrechtsnovelle wird beschäftigen müssen. Zentral wird die Frage sein, ob und wo der Gesetzgeber den ihm grundsätzlich zustehenden Ermes-

11 Vgl. *Martin Tofern*, "Grüne wollen Wahlrechtsreform abschwächen", *Süddeutsche Zeitung* vom 18.04.2023, <https://www.sueddeutsche.de/politik/bundestag-wahlrechts-reform-grundmandatsklausel-gruene-1.5806436>

sensspielraum überschritten haben könnte. Selbst wenn die Abschaffung der Grundmandatsklausel per se nicht verfassungswidrig sein dürfte, so müsste diese Maßnahme im Zusammenhang mit dem neu eingeführten Erfordernis der Zweitstimmendeckung, der weiterhin geltenden 5 %-Sperrklausel und den aktuellen parteipolitischen Konstellationen gesehen und bewertet werden. Auch das Kappungsmodell an sich hat eine verfassungsrechtliche Achillesferse. Nicht die Chancengleichheit der Parteien ist es, die hier Probleme macht, und vermutlich auch nicht der Umstand, dass diese Reform zu Wahlkreisen ohne direkt gewählte Abgeordnete führen kann; aber dass im Kappungsfall die Stimmen der größten Wählergruppe im Wahlkreis ohne Kompensation entwertet werden, ist zumindest bedenklich. Hier wäre die von der Wahlrechtskommission ursprünglich vorgeschlagene Ersatzstimme ein milderes Mittel gewesen und hätte für eine größere Gleichheit der Wahl sorgen können.

5. Ausblick

Doch unabhängig davon, wie das Ringen um die aktuelle Wahlrechtsreform ausgeht: Nach der Reform ist bekanntlich vor der Reform und die Idee der Ersatzstimme dürfte ein ganz heißer Anwärter für das nächste große Reformprojekt sein. Kein anderes Wahlsystem kann auf derart elegante Weise die höchstmögliche politische Legitimation der gewählten Personen und Parteien sicherstellen und das Grundrecht auf gleiche und freie Wahl verwirklichen, ohne die Funktionsfähigkeit des Parlaments zu gefährden. Die ersten beiden Versuche, ein solches Wahlsystem auf Länderebene einzuführen, waren nicht von Erfolg gekrönt, wie *Anne Herpertz* in ihrem Beitrag beschreibt. Auch sind noch viele praktische Fragen offen – und wie das Wahlverhalten sich durch ein solches Rangwahlverfahren verändern würde, bedarf ohnehin noch weiterer Forschung (vgl. den Beitrag von *Daniel Hellmann*, der die bisher dürftige Datenlage zusammenfasst).

Vielleicht sollte man zunächst einmal mit der Einführung einer Integrierten Stichwahl bei Bürgermeister- und Landratswahlen beginnen, um die Wähler und Wählerinnen behutsam an die neue Form des Wählens heranzuführen (der Beitrag von *Sarah Händel* in diesem Band diskutiert dies mit Blick auf Baden-Württemberg). Auf der kommunalen Ebene ist man ohnehin experimentierfreudiger als auf Bundes- oder Landesebene. Daraus entstand die Idee, eine Öffnungsklausel zu fordern für den Einsatz

der Integrierten Stichwahl und anderer wahlrechtlicher Modifikationen in einzelnen „Vorreiter“-Gemeinden, um auf diese Weise relativ risikolos neue Instrumente testen zu können und die Akzeptanz in der Bevölkerung zu erhöhen.¹²

Es gibt also auch hier viele unterschiedliche Wege, die zum Ziel führen könnten; sei es auf dem wissenschaftlichen, parlamentarischen, direktdemokratischen oder auf dem rein juristischen Parkett. Die Tagung wollte ein Startschuss sein für ein besseres Wahlrecht mit Ersatzstimme. Hoffen wir, dass viele ihn gehört haben.

12 Vgl. *Hermann Heußner/ Arne Pautsch*: „Die Kommunalisierung des Kommunalwahlrechts – Ein Weg zur Durchsetzung wahlbeteiligungssteigernder Wahlrechtsreformen“, in: Deutsche Verwaltungsblätter (DVBl.) 20/2016, S.1308 – 1316. Beide Autoren verfassten außerdem einen Entwurf für ein „Wahlrechtsreformerprobungsgesetz“ in Thüringen (online unter https://mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2019-08-08_WahlRRRefErprobG_finale_Fassung_fuer_Druck.pdf, abgerufen am 26.4.2023), welches zurzeit im Petitionsausschuss des Landtags behandelt wird; vgl. <https://thueringen.mehr-demokratie.de/wahlrecht/petition-modernes-wahlrecht>.

Schluckbeschwerden der Demokratie¹

Ralf-Uwe Beck

Sehr verehrte Damen und Herren,

ich freue mich, Sie hier zu sehen – und darf Sie als Bundesvorstandssprecher von Mehr Demokratie e. V. herzlich begrüßen.

Die Tagung hat die Überschrift „Ersatzstimme“. Mehr steht da nicht. Es ist eine Lösung, eine Antwort. Aber wo ist die Frage? Eine Antwort ist nur schwer verstehbar, wenn es nicht eine Antwort auf eine zuvor gestellte Frage ist.

Es ist die Sperrklausel, die Fragen aufwirft. 1966 ist ein Buch mit dem Titel erschienen: „Wohin treibt die Bundesrepublik?“ Geschrieben hat es der Philosoph Karl Jaspers. Am Ende der Ära Adenauer, in Zeiten gefühlter Stabilität, war es ein Weckruf gegen die Verkrustungen der jungen Demokratie, die er in einer Parteienoligarchie angekommen sah. Er hat damit erhebliche Unruhe gestiftet. Ich zitiere: „Das Volk ist dem Namen nach der Souverän. Aber es hat keinerlei Einwirkung auf die Entscheidungen außer durch die Wahlen, in denen nichts entschieden, sondern nur die Existenz der Parteienoligarchie anerkannt wird. Der Sicherung der Stabilität dient ferner die Fünf Prozent-Klausel. Nur eine Partei, die mindestens fünf Prozent der gesamten Stimmen gewinnt, kann in den Bundestag einziehen. ... Sie hat zur Folge, dass sich neue Parteien kaum entwickeln können. Sie können sich, wenn sie noch im Anfang stehen, im Parlament nicht zur Geltung bringen, sich dort nicht durch Reden und Abstimmungen zeigen und vor der Gesamtbevölkerung dauernd hörbar und sichtbar werden. Damit wird wiederum das politische Leben gemindert und alles Neue erschwert. Die Klausel ist eine Sicherung der herrschenden Parteien gegen neue Parteien.“²

1 Begrüßungsrede zur „InitiativTagung Ersatzstimme“ am 22. Oktober 2022 in Berlin.

2 *Karl Jaspers*, „Wohin treibt die Bundesrepublik?“, München/Zürich, 10. Aufl. 1988, S. 134.

Das ist vor 55 Jahren geschrieben worden. Wie weit sind wir gekommen damit, der Parteienoligarchie zu entkommen, welches Kraut haben wir dagegen wachsen sehen seither?

Jaspers brandmarkt die Sperrklausel als Verursacherin der parteipolitischen Monokultur und verlangt nach einem Gegengewicht. Gänzlich in Frage stellt er sie nicht. Und selbst wenn wir die Probleme sehen, die sie verursacht, sehen wir auch, was sie leisten soll: einer Zersplitterung der Parlamente durch zu viele Parteien vorzubeugen, damit Regierungsbildungen nicht erschwert werden. Das rechtfertigt, meint das Bundesverfassungsgericht, vom Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit abzuweichen. Auch Mehr Demokratie stellt deshalb die Sperrklausel nicht in Frage, nicht grundsätzlich, die Höhe schon. Es scheint, als sei die Sperrklausel die Kröte des Wahlrechts, die nun eben zu schlucken ist.

Allerdings macht diese Kröte eben auch Schluckbeschwerden. Denken wir an die Bundestagswahl 2013: Damals waren 6.859.439 Stimmen an der Sperrklausel hängengeblieben, das waren 15,7 Prozent derer, die sich an der Wahl beteiligt haben – der höchste Wert seit Bestehen der Bundesrepublik. Der Wählerwille findet sich bei diesen Stimmen im Bundestag nicht wieder. Damit hat deren Stimmabgabe dieselbe Wirkung wie bei jenen, die sich nicht beteiligen, die auf dem Sofa sitzenbleiben. 2017 ist der Wert auf 5 Prozent gesunken, 2021 lag er mit 8,6 Prozent wieder hoch; dahinter verbergen sich 4.005.747 Menschen. Hier verschluckt sich die Demokratie; sie wird daran nicht gleich ersticken, aber sie geht damit stets mit einer Hypothek in die Wahlperiode.

Allerorten wird, um Vertrauen in die Demokratie zurückzuholen, die Selbstwirksamkeitserfahrung beschworen. Die Sperrklausel beschert Millionen von Wählerinnen und Wählern die Erfahrung einer unwirksamen Stimmabgabe. Vertrauensbildend ist das nicht.

Joachim Linck hat 1984 einen Aufsatz unter dem Titel „Zur verfassungsnäheren Gestaltung der 5-%-Klausel“ veröffentlicht.³ Darin schlägt er die Einführung einer „Eventualstimme“ vor. Linck führt aus, dass die Eventualstimme dem taktischen Wählen, das den eigentlichen Wählerwillen verfälscht, vorbeugen würde und die Wählerinnen und Wähler so eine größere Wahlfreiheit hätten. Der Wahlkampf würde sich darauf einstellen. Und würden alle Eventualstimmen ausgezählt, ließen sich sogar Präferenzen

3 Joachim Linck, „Zur verfassungsnäheren Gestaltung der 5-%-Klausel“, in: Die Öffentliche Verwaltung, Nov. 1984, Heft 21, S. 884–887.

für Koalitionen ablesen, was die Parteien zwingen würde, sich deutlicher vor den Wahlen zu ihren Koalitionsabsichten zu äußern. Linck hat immer betont, wie wichtig es ist, dass das Wahlrecht einfach bleibt, einfach, damit nachvollziehbar ist, welche Wirkung meine Stimme hat. Der Eventualstimme attestiert er jedenfalls, sie verkompliziere nicht. Natürlich diskutiert er auch die verfassungsrechtlichen Bedenken, schlägt sie aber, gut begründet, in den Wind. Und er kommt zu dem Schluss: „Wenn aber der hier unterbreitete Vorschlag zur Einführung einer Eventualstimme das Wahlrecht in mehrfacher Hinsicht ‚verfassungsnäher‘ gestalten würde, dann besteht geradezu ein rechtspolitisches Gebot, diese Wahlrechtsreform aufzugreifen.“⁴

Geschrieben vor 38 Jahren. Es dauert eben. Aber dieses „rechtspolitische Gebot“ ist eines, das Mehr Demokratie verinnerlicht hat. Die Ersatzstimme steht längst fest in unseren Forderungskatalogen. Dabei ist kaum etwas so beschwerlich wie Wahlrechtsreformen. Wir kennen den Reflex der Parteien: Jeder Vorschlag wird nicht darauf geprüft, ob sich damit der Wählerwille besser abbilden lässt, sondern ob es der Partei einen Zugewinn bringt oder sie Stimmen kostet. Diese selbstreferentielle Beschränktheit der Parteien macht auch dünne Bretter dick (und lässt dicken Reformbedarf dünn erscheinen).

Wie kommen wir weiter? In der derzeitigen Wahlrechtskommission, die Vorschläge für eine Reform des Bundestagswahlrechts machen soll, wird auch die Ersatzstimme diskutiert. Die Vertreter der Ampel haben für ihren Vorschlag die Ersatzstimme als Netz und doppelten Boden eingebracht. Damit geht immerhin eine Tür auf. Wie weit – und ob es überhaupt so kommt – werden wir sehen. Wir haben vorgeschlagen: Wenn schon, denn schon; wenn schon Ersatzstimme, dann sollte sie auch überall ausgezählt, also eine echte Ersatzstimme daraus gemacht werden. Aber wie es auch ausgehen mag, in der Debatte ist damit ein Anker gesetzt. Der bleibt, auch wenn der Vorschlag wieder vom Verhandlungstisch geht.

Wir wären nicht Mehr Demokratie, wenn nicht mindestens überlegt würde, ob sich mit der direkten Demokratie Wahlrechts-Reformen anschließen lassen. Ja, lassen sich. Freilich nur in den Ländern. Wir haben unter den 400 Volksinitiativen, die es bisher gab, 18 ausgemacht, die auf Wahlrechtsreformen zielen, die erste 1966. Erfolgreich – ohne, dass es zu einem Volksentscheid kam – waren 1993/94 drei Initiativen, mit denen in NRW, Schleswig-Holstein und dem Saarland die Direktwahl der Bürgermeister eingeführt wurde. Umfassende Wahlrechtsreformen gab es 2002

4 Linck, a. a.O., S. 887.

in Hamburg, 2008 noch einmal neu verhandelt und verabredet, 2006 in Bremen. In Berlin ist 2008 eine Volksinitiative an den Start gegangen, die – soweit ich es überblicke – zum ersten Mal die Ersatzstimme einführen wollte. Das Volksbegehren wurde damals nicht zugelassen. Der Senat hat die Ersatzstimme als nicht verfassungsgemäß eingestuft. Daraufhin hat die Initiative geklagt und Recht bekommen: Die Nichtzulassung wurde für ungültig erklärt. Aber die Initiative hat die Sache nicht weiter verfolgt, der Zeitplan war komplett aus dem Ruder gelaufen. Die Hürden sind hoch, die Wege beschwerlich, Wahlrechts-Themen nicht leicht vermittelbar. Das hat Mehr Demokratie 2018 bei dem gescheiterten Volksbegehren in Bremen auch erlebt.

Aber dennoch, so beschwerlich der direktdemokratische Weg auch sein mag, er ist begehbar. Mitglieder aller kleinen Parteien vereinigt euch! Nicht zu einer neuen Partei, aber auf Zeit, für eine Kampagne, in einem Bundesland, um gemeinsam ein Volksbegehren durchzuziehen.

Es wird auch auf Mehr Demokratie ankommen, ob und wie die Forderung nach einer Ersatzstimme im politischen Raum verfängt. Für uns ist der Fisch geputzt, die Ersatzstimme fordern wir landauf, landab. Wir hoffen, dass mit dieser Tagung noch Butter bei die Fische kommt, Butter, die Sie heute und morgen schlagen. Und dafür bedanke ich mich im Namen des Vereins schon jetzt. Und danke, dass Sie hierhergekommen sind.

Jemand meinte dieser Tage: Ach ja, die Tagung zur Ersatzstimme – ein Nischenthema. Das mag so wirken, aber wir drehen uns damit letztlich um des Pudels Kern. Karl Jaspers sah die Demokratie in Gefahr – hinterfragt deshalb die Sperrklausel und sucht in Wahlrechtsreformen und einem Ausbau der direkten Demokratie nach Antworten.

Wie wollen wir leben miteinander – und wie wollen wir das herausfinden? Das ist doch am Ende des Tages die zentrale Frage der Demokratie. Und darauf muss auch das Wahlrecht eine Antwort geben. Das ist eine edle Aufgabe.

Vielen Dank.

Plädoyer für eine Nebenstimme im hiesigen Wahlrecht

Eckhard Jesse

1. Einleitung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Fünfprozentklausel: Verteidigung und Kritik

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10 Ebenda, S. 144.

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

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

pensierten Sperrklausel¹³ für das hiesige Wahlverfahren trifft daher nicht den Sachverhalt. Nicht die Fünfprozentklausel als Ganzes verdient es, abgeschafft zu werden, wohl aber die Grundmandatsklausel und die Klausel zur Privilegierung nationaler Minderheiten. Denn beide Bestimmungen unterlaufen den Zweck der Klausel, die der Parteienzersplitterung im Parlament entgegenwirken will.

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

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

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

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

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

3. Nebenwirkungen der Fünfprozentklausel

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Reformvorschlag

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Bewertungskriterien für die Nebenstimme

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Abschaffung des herkömmlichen Zweistimmensystems

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

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

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

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

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

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

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

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

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

8. Auswirkungen

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

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

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

36 Eine systematische Untersuchung unterbleibt an dieser Stelle.

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

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

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

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

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

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

9. Resümee

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

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

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

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

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

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

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

Was genau meinen wir, wenn wir „Ersatzstimme“ sagen?

Björn Benken

Für eine gelingende Kommunikation ist es unabdingbar, dass Sender und Empfänger mit einem bestimmten Begriff das jeweils Gleiche bezeichnen. Beim Terminus „Ersatzstimme“ gibt es hier offenkundig gravierende Diskrepanzen, so dass eine systematische Begriffsklärung notwendig erscheint.

1. Synonyme

Viele, die sich in diese Ecke des Wahlrechts verirren, sind zunächst einmal verwirrt, dass das, was gemeinhin als „Ersatzstimme“¹ bezeichnet wird, auch unter den Begriffen „Alternativstimme“², „Eventualstimme“³, „Hilfsstimme“⁴ oder „Nebenstimme“⁵ bekannt ist. All diese Bezeichnungen sind tatsächlich echte Synonyme. Dass sich hier gleich fünf bedeutungsgleiche Begriffe für ein und denselben Sachverhalt etabliert haben, hat – unter anderem – die Konsequenz, dass bei Recherchen in der Literatur oder in amtlichen Drucksachen strenggenommen für alle fünf Begriffe ein eigener Suchauftrag durchgeführt werden müsste, um sicher zu gehen, eine vollständige Suchtrefferliste zu erhalten.

-
- 1 Vgl. z. B. *Frank Decker*: „Ist die Fünf-Prozent-Sperrklausel noch zeitgemäß? Verfassungsrechtliche und -politische Argumente für die Einführung einer Ersatzstimme bei Landtags- und Bundestagswahlen“, ZParl 2/2016, S. 461.
 - 2 Vgl. z. B. *Piraten-Landtagsfraktion im Saarland*: „Gesetzentwurf zur Einführung der Alternativstimme bei Landtags- und Kommunalwahlen“, 14.11.2013, https://www.landtag-saar.de/file.ashx?FileName=Gsl5_0676.pdf
 - 3 Vgl. z. B. *Hans Herbert von Arnim*: „Was aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur 5-Prozent-Klausel bei Europawahlen folgt“, DÖV, 2012, S. 225.
 - 4 Vgl. z. B. *Hermann Heußner*: „Die 5 %-Sperrklausel: Nur mit Hilfsstimme! – Zur Evaluation des Wahlrechts im Saarland und darüber hinaus“, Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht (LKRZ), Ausgabe 1/2014, S. 7–12 und 2/2014, S. 52–57.
 - 5 Vgl. z. B. *Eckhard Jesse*: „Die Fünfprozentklausel aus politikwissenschaftlicher Sicht: Geschichte, Wirkung, Kritik, Reformen“, ZParl 1/2023, S. 117 ff.

Doch auch wenn die genannten fünf Begriffe alle das Gleiche meinen, können sie auf Empfängerseite dennoch unterschiedliche Assoziationen hervorrufen. Die Tatsache beispielsweise, dass das Bundesverfassungsgericht 2017 über eine „Eventualstimme“ zu entscheiden hatte und nicht über eine „Ersatzstimme“, könnte das Ergebnis durchaus unterschwellig beeinflusst haben. Jedenfalls kam das Gericht zu dem Schluss, dass in den Fällen, wo die Partei der ersten Priorität an der Sperrklausel scheiterte, „sowohl die Haupt- als auch die Eventualstimme gültig“ wären und dass dieses Verfahren deshalb sowohl mit Blick auf die Erfolgswertgleichheit wie auch mit Blick auf die Zählwertgleichheit nicht unproblematisch sei.⁶ Ob die Richter bei einer „Ersatzstimme“ zu einer ähnlich skeptischen Schlussfolgerung gekommen wären, ist fraglich. Denn im Terminus „Ersatzstimme“ kommt ja deutlich zum Ausdruck, dass diese Stimme die Hauptstimme gegebenenfalls „ersetzen“ soll, so dass zwar beide Stimmen gültig sein können, aber eben nicht zum gleichen Zeitpunkt. Dieses Beispiel illustriert, dass selbst bei Begriffen, die einen identischen Bedeutungsgehalt aufweisen, die unweigerlich vorhandenen Assoziationsspielräume dennoch reale Auswirkungen haben können.

2. Mehrdeutigkeiten

Ein anderes, potentiell gravierenderes Problem kann auftreten, wenn für ein und denselben Begriff verschiedene alternative Bedeutungszuweisungen existieren. Dies wäre nur dann unschädlich, wenn sich die verschiedenen Bedeutungen hinreichend klar voneinander unterscheiden. Die deutsche Sprache ist voll von mehrdeutigen Begriffen, ohne dass dies zu massenhaften Missverständnissen führt. Dass beispielsweise ein Wort wie „Landtag“ unterschiedliche Bedeutungen transportiert, löst keine Verwirrung aus, weil durch den Kontext in aller Regel deutlich wird, welche der alternativen Bedeutungen jeweils gemeint ist. Bei dem Satz „Sehen wir uns morgen im Landtag, wenn der Landtag ab 12 Uhr über die Bildungsreform debattiert?“ ist auf Empfängerseite klar, dass im ersten Halbsatz nur ein Gebäude und im zweiten Halbsatz nur ein Gremium gemeint sein kann. Es gibt auch noch eine dritte mögliche Bedeutung von „Landtag“; diese ist eher historischer Art und meint eine Versammlung der Landstände, also eine Veranstaltung.

6 Bundesverfassungsgericht, Entscheidung 2 BvC 46/14 (=BVerfGE 146, 327) vom 19.9.2017, Rn. 81.

Beim Begriff Ersatzstimme hingegen lassen sich die unterschiedlichen Bedeutungen oft nicht klar genug voneinander trennen. Eine eindeutige Abgrenzung gibt es lediglich gegenüber dem medizinischen Bereich, wo eine Ersatzstimme als Mittel der Kommunikation nach einer Laryngektomie (d. h. einer Entfernung des Kehlkopfes) bekannt ist. In der wahlrechtlichen Sphäre hingegen gibt es mehrere alternative Interpretationen des Begriffs der Ersatzstimme, bei denen sich der vom Sender beabsichtigte Sinn nicht immer durch den Kontext erschließt. Denn entweder kann „Ersatzstimme“ als Name für ein Wahlsystem verwendet werden oder als Bezeichnung für ein bestimmtes Element innerhalb eines solchen Wahlsystems – und bei Letzterem wiederum entweder im Sinne einer „Stimme“ oder im Sinne einer „Präferenzbekundung“.

Der Bedeutungswandel, den der Begriff „Ersatzstimme“ im Laufe der Zeit erfahren hat, lässt sich exemplarisch anhand des Wikipedia-Artikels zum Thema „Ersatzstimme (Wahlrecht)“ nachzeichnen. Dort waren viele Jahre lang alle drei der oben genannten Bedeutungs-Varianten aufgeführt, wörtlich hieß es:

„Der Begriff ‚Ersatzstimme‘ bezeichnet nicht nur ein einzelnes wahlrechtliches Element (nämlich die zusätzliche Angabe einer zweiten Präferenz, welche unter bestimmten Bedingungen zu einer wirksamen Stimme wird), sondern meint je nach Kontext auch das mit derartigen Ersatzstimmen arbeitende Wahlsystem als Ganzes.“

Der Wikipedia-Artikel in seiner damaligen Fassung beschrieb ferner explizit, dass die Ersatzstimme nur im Sperrklausel-Kontext (also bei der Zweitstimme) vorkäme, wohingegen das Pendant bei Personenwahlen den Namen „Integrierte Stichwahl“ tragen würde.⁷

Doch als am Abend des 17. Mai 2022 in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung ein Gastbeitrag der drei Obleute der Ampelfraktionen in der Wahlrechtskommission des Bundestags erschien⁸, wurde darin eine Ersatzstimme für die Erststimme vorgeschlagen, die zur obigen Definition einer

7 Nur sehr gelegentlich bezog sich der Terminus „Ersatzstimme“ auch schon damals auf Personenwahlen; vgl. z. B.: Tobias Wagner: „Ersatzstimme jeweils für Erst- und Zweitstimme“, Online-Petition an den Deutschen Bundestag (2017), <https://www.openpetition.de/petition/online/wahlrecht-ersatzstimme-jeweils-fuer-erst-und-zweitstimme#petition-main>.

8 Sebastian Hartmann/ Konstantin Kuhle/ Till Steffen: „So will die Ampel den Bundestag verkleinern“, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18.5.2022, online bereits am 17.5.2022 erschienen (URL siehe Literaturverzeichnis).

Ersatzstimme als Variante bzw. als Teil eines Verhältniswahlrechts nicht mehr passen wollte. Da dieses neue Konzept jedoch von prominenter Seite vorgebracht worden war, wurde der veränderte Sprachgebrauch schnell von den Medien und der Bevölkerung übernommen. Auch die bei Wikipedia zu findende Definition wurde zehn Tage nach der FAZ-Veröffentlichung angepasst; der oben zitierte Satz wurde entfernt und der Editierende schrieb: „Wer etwas Gelöschtes retten will, möge es vorzugsweise unter dem Oberbegriff ‚Rang-Wahl‘ einarbeiten“. Somit wurde im Wikipedia-Artikel die bisher im Begriff „Ersatzstimme“ (auch) implizierte Interpretation als Wahlsystem ausgelagert und es blieb allein der Gedanke eines wahlrechtlichen Elements, welches entweder bei der Wahl von Parteilisten zum Einsatz kommen kann oder – dies war neu hinzugefügt worden – auch bei einer Personenwahl in Einzelwahlkreisen.⁹

Letztlich aber ging die Bedeutungserweiterung, die die Mitglieder der Wahlrechtskommission vornahmen, noch viel weiter. In ihrem Vorschlag übertrugen sie nicht nur – ungewöhnlich genug – das Ersatzstimmen-Prinzip von der Zweitstimme auf die Erststimme, sondern stellten das herkömmliche Prinzip geradezu auf den Kopf, indem bei ihrem Modell nicht wie üblich die am schlechtesten abschneidenden Wahlvorschläge aus dem Rennen genommen werden sollten, sondern im Gegenteil – unter bestimmten Bedingungen – der nach Erstpräferenzen erfolgreichste Wahlvorschlag im Wahlkreis. Das machte die Begriffsverwirrung komplett und führte dazu, dass selbst Mitglieder der Wahlrechtskommission, die die Einführung einer verpflichtenden Zweitstimmendeckung grundsätzlich unterstützten,

9 Mit Stand 2.5.2023 lautet der erste Abschnitt des Wikipedia-Artikels [https://de.wikipedia.org/wiki/Ersatzstimme_\(Wahlrecht\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Ersatzstimme_(Wahlrecht)) nun wie folgt:

„Die Ersatzstimme, auch Alternativstimme, Eventualstimme, Hilfsstimme, Nebenstimme oder Zweitpräferenz, bezeichnet im Wahlrecht (in Wahlverfahren) eine zusätzliche Stimme des Wählers, mit welcher dieser neben seiner ersten auch seine zweite Präferenz angeben kann. Sie kann nur wirken, wenn die erste Präferenz nicht wirkt; deshalb bleibt die Wahlgleichheit erhalten. Die Wahl mit Ersatzstimme ist der einfachste Fall einer Präferenzwahl; viel Wichtiges steht deshalb nur dort. Sie ist bei der Mehrheitswahl ebenso möglich wie bei der Verhältniswahl, ob mit oder ohne Sperrklausel:

- für die Wahl von Kandidaten: Die Ersatzstimme kann nur wirken, wenn der Kandidat mit der ersten Präferenz dieses Wählers nicht mehr als die Hälfte der Stimmen ersten Ranges aller Wähler bekommt. Dieses Wahlsystem ist ein Spezialfall der Integrierten Stichwahl

- für die Wahl von Parteien: Die Ersatzstimme kann nur wirken, wenn die Partei mit der ersten Präferenz dieses Wählers keinen Sitz bekommt (unter Sperrklausel). Dieses Wahlsystem ist ein Spezialfall der Übertragbaren Einzelstimmgebung.“

die von dem Gremium vorgeschlagene Ersatzstimmenkonstruktion als „unechte Ersatzstimme“ bezeichneten.¹⁰

3. Was eigentlich ist eine Stimme?

Doch selbst wenn die Ersatzstimme künftig nicht mehr für ein bestimmtes Wahlsystem stehen soll, sondern ausschließlich für ein wahlrechtliches Detail, bleibt noch die Frage zu klären, ob wir es hier tatsächlich mit einer echten „Stimme“ zu tun haben – wie die Namensgebung es suggeriert – oder vielmehr mit etwas Anderem. Im Kern geht es um die Überlegung, ob in einem Ersatzstimmen-System jede auf dem Stimmzettel geäußerte Präferenz, die den Anforderungen an eine gültige Präferenzäußerung im Sinne des Wahlgesetzes entspricht, automatisch als eine „Stimme“ verstanden werden darf bzw. verstanden werden sollte. Wie nachfolgend zu zeigen ist, ist es sinnvoller, wenn Präferenzäußerungen erst in dem Moment als Stimmen aufgefasst werden, wo ihnen vom Wahlrecht auch ein Zählwert zugewiesen worden ist.

Unstrittig ist, dass die Entscheidung einer Person für eine der zur Wahl stehenden Alternativen regelmäßig noch keine Stimme ist. Aus Ersterem kann allerdings Letzteres entstehen. Dazu muss sich die politische Entscheidung nicht nur auf einem genau definierten Medium („Stimmzettel“) in einer genau definierten Form („durch ein auf den Stimmzettel gesetztes Kreuz oder auf andere Weise eindeutig“¹¹) manifestieren, vielmehr muss dieses Medium auch innerhalb einer bestimmten Frist durch eine bestimmte Handlung an einen bestimmten Ort gelangen (z. B. durch Einwurf in eine Wahlurne am Wahltag). Sodann ist von den zuständigen Stellen zu überprüfen, ob die auf den Stimmzetteln befindlichen Stimmzeichen gültig oder ungültig sind. Sind sie gültig, so muss ihnen nach herrschender Auffassung ein Zählwert zuerkannt werden. Die Vorstellung hingegen, dass auch Stimmabgaben, die den Vorgaben des Gesetzes entsprechen, trotzdem (vorübergehend) keinen Zählwert besitzen könnten, ist dem deutschen Wahlrecht und auch der deutschen Rechtsprechung bisher fremd.

10 Vgl. den Beitrag von Robert Vehrkamp „Echte‘ statt ‚unechte‘ Ersatz-Erststimme! Anmerkungen zu einem Vorschlag von Joachim Behnke“, abgedruckt im vorliegenden Band.

11 § 34 Abs. 2 Nr. 1 BWahlG.

Es ist aber nicht zielführend, automatisch davon auszugehen, dass jede gültige Präferenzäußerung auch eine zählwirksame Stimme sein müsse.¹² Es ist gerade eine Besonderheit von Rangwahlverfahren, dass sie auch mit „Stimmen“ operieren, die lediglich einen *potentiellen* Zählwert besitzen – d. h. einen Zählwert, welcher der Präferenzäußerung zum gegebenen Zeitpunkt entweder noch nicht oder nicht mehr zugeordnet ist. Während im Ausgangszustand jeder gültig abgegebenen Erstpräferenz ein Zählwert zukommt, kann diese Zuordnung im weiteren Verlauf der Auszählung wieder abgeschaltet werden, wenn sich herausstellt, dass der Zählwert laut der im Wahlgesetz festgelegten Reihenfolge auf eine nachrangig angegebene Präferenz zu übertragen ist. Ob und wann eine Ersatzstimme zu einer Stimme mit Zählwert wird, hängt vom Wahlsystem und vom Verhalten der anderen Wahlteilnehmer ab. Eine Ersatzstimme reift somit nicht in jedem Fall zu einer eigenständigen, vollwertigen Stimme heran, sondern bleibt mitunter nur eine einfache Präferenzäußerung auf dem Stimmzettel. Diese Unterscheidung sollte auch in sprachlicher Hinsicht vollzogen werden, indem für die „Ersatzstimme“ eine neue begriffliche Unterkategorie geschaffen wird. Sie ist keine Stimme, weil ihr hierfür bestimmte Merkmale fehlen; man könnte sie aber als „Stimmverfügung“¹³ bezeichnen, um damit sowohl ihren Charakter als „bedingte Stimme“ zum Ausdruck zu bringen wie auch die Rechtsverbindlichkeit der dahinterstehenden Willensäußerung. Wird ein Zählwert aktiviert, wird aus einer „Stimmverfügung“ augenblicklich eine zählwirksame „Stimme“; wird der Zählwert wieder deaktiviert, verwandelt sich die Stimme umgehend zurück in eine bloße Stimmverfügung.

Der Begriff „Zählwert“ leitet sich übrigens keineswegs von der Tätigkeit des Auszählens ab, sondern bezieht sich in Wirklichkeit auf das Verb „zählen (für)“. Das Bundesverfassungsgericht hat den Dreiklang des Auszählens, des Gutschreibens und des Addierens der Wählerstimmen beschrieben¹⁴ und damit klargestellt, dass das, was *ausgezählt* worden ist, noch nicht automatisch einer bestimmten Partei oder Person auch schon *gutgeschrieben* ist. Erst der Akt des Gutschreibens ordnet den einzelnen Stimmen ihren Zählwert zu, bevor sie mit der Gesamtheit der anderen zählwirksamen Stimmen aggregiert werden.

12 Vgl. hierzu und zu den folgenden Thesen ausführlicher Björn Benken: „Integrative Wahlsysteme – Ersatzstimme, Dualwahl, Integrierte Stichwahl: Verfassungspolitische Herausforderung und politische Chance“, Baden-Baden 2022, S.20 ff.

13 So Björn Benken: „Integrative Wahlsysteme“, a. a.O., S. 16, S. 19 f.

14 BVerfGE 95, 335 (370).

Auch wenn man davon ausgeht, dass in einem Ersatzstimmensystem den Stimmen bestimmter Wählergruppen genau zweimal – nämlich in Bezug auf die Erstpräferenz *und* die Zweitpräferenz – ein Zählwert zugeteilt wird, so müsste auf der anderen Seite zwingend auch berücksichtigt werden, dass der auf die Erstpräferenz entfallende Zählwert in dem Moment wieder entwertet wird, wenn die Zweitpräferenz mit einem Zählwert versehen wird. In Wahrheit ist also auch hier die Zählwertgleichheit vollumfänglich gewahrt.

Diese Tatsache ist offenbar bisher noch nicht jedem bekannt und selbst das Bundesverfassungsgericht hat Schwierigkeiten, das Zählwertkonzept richtig auf Rangwahlverfahren anzuwenden. So heißt es in der schon erwähnten einschlägigen Entscheidung von 2017:

„[D]ie Eröffnung der Möglichkeit einer Eventualstimme [erscheint] auch mit Blick auf die Zählwertgleichheit nicht unproblematisch: Während die Stimmen derjenigen, die eine Partei wählen, die die Sperrklausel überwindet, nur einmal gezählt werden, ist dies bei Stimmen, mit denen in erster Priorität eine Partei gewählt wird, die an der Sperrklausel scheitert, nicht der Fall. Vielmehr wären sowohl die Haupt- als auch die Eventualstimme gültig.“¹⁵

Hier verwendet das Gericht in zwei aufeinanderfolgenden Sätzen zwei sich widersprechende Definitionen des Stimmen-Begriffs. Einerseits wird durch die Formulierung „Stimmen, mit denen in erster Priorität eine Partei gewählt wird...“ implizit davon ausgegangen, dass alle Wahlberechtigten nur *eine einzige* Stimme zur Verfügung hätten, die je nachdem, ob im Rahmen dieser Stimme nur eine oder zwei Präferenzen angegeben wurden, nur einmal oder eben zweimal (aus)gezählt würde. Andererseits werden aber im letzten Satz explizit *zwei* Stimmen erwähnt – nämlich eine „Hauptstimme“ und eine „Eventualstimme“, die nach der Vorstellung des Bundesverfassungsgerichts offenbar gemeinsam eine Stimme formen. Es ist jedoch denklogisch nicht möglich, dass sich eine Stimme aus einer Stimme plus einer Stimme zusammensetzt; folglich muss also das, was hier als „Hauptstimme“ bzw. „Ersatzstimme“ bezeichnet wurde, in Wirklichkeit eine andere sachliche Beschaffenheit aufweisen als die „Stimmen“ aus dem vorangegangenen Satz und sollte deshalb auch einer anderen semantischen Kategorie zugeschlagen werden. Um diese Abgrenzung sprachlich nachvoll-

15 Bundesverfassungsgericht, Entscheidung 2 BvC 46/14 (=BVerfGE 146, 327) vom 19.9.2017, Rn. 81.

ziehen zu können und in Zukunft Missverständnisse wie in der zitierten BVerfG-Entscheidung zu vermeiden, sollte für jene Haupt- und Eventual-„Stimmen“, denen aktuell kein Zählwert zugeteilt ist, lieber die oben schon erwähnte Bezeichnung „Stimmverfügung“ verwendet werden.

Selbst wenn – wie gezeigt – die Zählwertgleichheit in einem Ersatzstimmensystem zu jeder Zeit gewahrt ist, könnte theoretisch dennoch eine Verletzung der Wahlgleichheit durch unterschiedliche Erfolgchancen gegeben sein. Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Begriff in den 1990er Jahren in seine Rechtsprechung eingeführt, um auch Elemente von Mehrheitswahlssystemen, die nach einhelliger Meinung keine Erfolgswertgleichheit kennen, besser in die Wahlrechtsgrundsätze integrieren zu können.¹⁶ Das Ziel einer gleichen rechtlichen Erfolgchance wird dann verfehlt, wenn das Wahlgesetz verfügt, dass bestimmte Voten nicht berücksichtigt werden.

Unberücksichtigte Stimmen treten regelmäßig in Sperrklausel-Kontexten auf¹⁷ und es gilt in der Rechtswissenschaft als unbestritten, dass Stimmen für Parteien, die an der Sperrklausel scheitern, keine Erfolgchance inne- wohnt.¹⁸ Deshalb ist es unverständlich, dass dennoch immer wieder die Behauptung aufgestellt wird, eine Ersatzstimme würde das Gebot gleicher Erfolgchancen verletzen.¹⁹ Die Ersatzstimme wird ja ausdrücklich nur in

16 Vgl. Björn Benken: „Integrative Wahlsysteme“, a. a. O., S. 16 und S. 37 ff.

17 Vgl. § 6 Abs. 3 Satz 1 BWahlG (Fassung bis März 2023): „Bei Verteilung der Sitze auf die Landeslisten werden nur Parteien berücksichtigt, die mindestens 5 Prozent der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten oder in mindestens drei Wahlkreisen einen Sitz errungen haben.“

18 Vgl. BVerfGE 129, 300 (317 f.).

19 Siehe z. B. die Äußerung von *Sophie Schönberger* am 19. Mai 2022 auf der 4. Sitzung der Wahlrechtskommission: „[Die Zweitstimmendeckung] ist meiner Meinung nach verfassungsrechtlich unbedenklich. [...] Wenn wir jetzt allerdings das Ganze ergänzen mit der Regel, dass dann jemand anderes den Wahlkreis gewinnt, dann sehe ich da große verfassungsrechtliche Probleme; ich habe das kurz in meiner Stellungnahme auch aufgeführt. Das ist auch mehr als eine Petitesse im Sinne von ‚Irgendwas ist immer‘; denn was wir da machen, ist dann keine ‚Mehrheitswahl plus‘, sondern eine ‚Mehrheitswahl minus‘. Es bleibt bei einer Mehrheitswahl, die Mehrheitsregel bleibt bestimmend, das kann auch, äh, das wird nicht auf einmal zu einer Personenwahl, die keine Mehrheitswahl ist. Jede Wahl ist eine Personenwahl, aber der Wahlkreiskandidat soll ja nicht auf einmal nach Verhältnisregel bestimmt werden, sondern weiter nach Mehrheitsregel, nur dass eben dann an dem Mehrheitsbegriff dann ein bisschen rumgeschraubt wird und da gibt es tatsächlich – ganz abgesehen vom demokratischen Problem, über das man separat reden kann – einfach ein sehr handfestes, sehr technisches Problem mit der Wahlrechtsgleichheit, weil denjenigen, deren Alternativstimme ausgewertet wird, eine zweite Erfolgchance gegeben wird. Und es ist eben nicht dasselbe wie ein zweiter Wahlgang, wo sich jeder Wähler noch

jenen Fällen wirksam, wo Stimmen beispielsweise an der Sperrklausel oder am Gebot der Zweitstimmendeckung gescheitert sind und somit bis dahin gar keine Erfolgschance aufweisen. Deshalb bleibt die Erfolgschance, die diesen Stimmen mittels der Ersatzstimme eingeräumt wird, am Ende ihre *einzige* Erfolgschance – eine doppelte Erfolgschance liegt nicht vor.

Ein ähnlich gelagerter Fall tritt beim Szenario der „Berliner Zweitstimmen“ auf. Im Jahr 2009 wurde durch die Neuformulierung²⁰ des § 6 Abs. 1 ein bis dato vorhandenes Schlupfloch gestopft, wonach es möglich gewesen war, durch eine erfolgswirksame Erststimme für Bewerber/innen, deren Partei es nicht über die Sperrhürde schaffte, eine weitere Erfolgschance zu erlangen durch die Vergabe der Zweitstimme an eine im Bundestag in Fraktionsstärke vertretene Partei. Seitdem wird hier die zweite Erfolgschance annulliert, so wie ja auch in einem Ersatzstimmensystem die zweite Präferenz unberücksichtigt bliebe, wenn es bereits eine erfolgswirksame Stimme für die mit erster Priorität gewählte Partei gegeben hat. Hingegen wäre es die *erste* Erfolgschance, die annulliert würde, wenn Wählerstimmen das Sperrquorum oder die Zweitstimmendeckung verfehlen. Da das Vorgehen bei den „Berliner Zweitstimmen“ als verfassungskonform bestätigt wurde²¹, muss dies für den spiegelbildlichen Fall der Ersatzstimme ebenfalls gelten.²²

mal frei entscheiden kann; natürlich ist es statistisch wahrscheinlich, dass sich jeder Wähler noch mal so entscheiden würde; aber es ist ein Unterschied, ob ich einfach automatisch manchen Wählern eine zweite Erfolgschance gebe oder ob ich das eben nicht mache – meiner Meinung nach lässt sich das mit der Wahlrechtsgleichheit deswegen nicht rechtfertigen.“ (online ab 1:00:38 unter <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw20-pa-wahlrechtsreform-892500>). Siehe auch die ausführlichere schriftliche Begründung von *Sophie Schönberger* in: „Krokodilstränen der Demokratie: Die andauernde Debatte um das Wahlrecht zeigt ein Scheitern unserer parlamentarischen Strukturen an“, *Verfassungsblog* 2022/7/08, <https://verfassungsblog.de/krokodilstranen-der-demokratie>.

- 20 § 6 Abs. 1 Satz 1, 2 BWahlG lautete bis zu seiner erneuten Novellierung im März 2023 wie folgt: „Für die Verteilung der nach Landeslisten zu besetzenden Sitze werden die für jede Landesliste abgegebenen Zweitstimmen zusammengezählt. Nicht berücksichtigt werden dabei die Zweitstimmen derjenigen Wähler, die ihre Erststimme für einen im Wahlkreis erfolgreichen Bewerber abgegeben haben, der gemäß § 20 Absatz 3 oder von einer Partei vorgeschlagen ist, die nach Absatz 3 bei der Sitzverteilung nicht berücksichtigt wird oder für die in dem betreffenden Land keine Landesliste zugelassen ist.“

- 21 Vgl. BVerfGE 95, 335 (363).

- 22 Dazu ausführlicher *Björn Benken*: „Integrative Wahlsysteme“, a. a. O., S. 16, Fußn. 74.

4. Ausgestaltungsoptionen

Abgesehen von den geschilderten terminologischen Unschärfen wird die Kommunikation über Ersatzstimmensysteme auch durch die Tatsache erschwert, dass hierfür sehr verschiedenartige Ausgestaltungsmöglichkeiten denkbar sind, während es gleichzeitig noch nirgendwo ein konkretes Praxisbeispiel für ein solches Wahlsystem gibt, auf welches man sich explizit beziehen könnte. So kommt es zu sehr unterschiedlichen Vorstellungen, wie ein Ersatzstimmensystem arbeitet, und in der Folge zu sehr unterschiedlichen Beurteilungen, wie praxistauglich ein solches System ist.

Hauptsächlich sind es vier Punkte, bei denen die Definitionen typischerweise auseinandergehen: bei der Anzahl der maximal zu vergebenden Präferenzen, bei dem Stimmzetteldesign, dem Auszählungs-Procedere und bei der Frage, wer als Empfänger von Ersatzstimmen in Frage kommt. Diese vier Parameter sollen für den klassischen Anwendungsfall der Ersatz-Zweitstimmen näher beleuchtet werden.

4.1 Anzahl zulässiger Präferenzen

Die erste Festlegung, auf die man sich einigen müsste, wäre, ob es nur jeweils eine einzige Ersatzstimme pro Wähler/in geben soll oder ob auf dem Stimmzettel mehrere nachrangige Präferenzen angegeben werden dürfen. Solange von den Wählenden nur eine einzige weitere Alternative benannt werden kann, würde sich das bekannte Entscheidungsdilemma für einen (kleinen) Teil der Wahlberechtigten nicht verändern. Denn wer sowohl mit seiner ersten wie auch mit seiner zweiten Präferenz eine Partei bevorzugt, die den Einzug in das Parlament verpassen wird oder deren Einzug zumindest ungewiss ist, müsste sich weiterhin entscheiden zwischen dem sicheren bzw. möglichen Verlust seiner Stimme bei Wahl seiner Lieblingspartei(en) einerseits und der Abgabe einer garantiert erfolgswirksamen Stimme zugunsten einer weniger präferierten Partei andererseits. Erst die Option, eine „Ersatz-Ersatzstimme“ (oder gar beliebig viele nachrangige Präferenzen) vergeben zu können, würde diese Wahlberechtigten aus ihrem Dilemma befreien. Im Gegenzug würde eine solche Ausweitung der Entscheidungsspielräume allerdings auch die Komplexität des Wahlsystems weiter erhöhen. Die Zulässigkeit weiterer Präferenzbekundungen würde zu einem höheren Aufwand bei der Auszählung führen; auch die Verständlich-

keit des Wahlsystems könnte sich im Vergleich zu der Variante mit nur einer einzigen Ersatzstimme verschlechtern.

Überhaupt wird immer wieder die Besorgnis geäußert, ein Wahlsystem mit Ersatzstimme könnte die Wählenden bei der Stimmabgabe überfordern und die Anzahl ungültiger Stimmen erhöhen. Das Bundesverfassungsgericht hielt den Umstand, dass im neuen Wahlsystem eine Zunahme von Wahlenthaltungen und ungültigen Stimmen „nicht ausgeschlossen“ erscheint, sogar für so gravierend, dass es (auch) aus diesem Grund dem Ersatzstimmensystem eine Eignung als milderer Mittel absprach.²³ Befremdlich ist allerdings, dass das Gericht es im Rahmen seiner rudimentären Grundrechtsprüfung bei der bloßen Mutmaßung beließ, die Hinzufügung einer Ersatzstimme könne zu nennenswert mehr ungültigen Stimmen führen als das Status-quo-Wahlrecht. Zumindest in einer langfristigen Perspektive – also nach einer erfolgreichen Umstellung auf bzw. einer Gewöhnung an das neue Wahlsystem – dürfte dieses Argument nicht stichhaltig sein. So liegt beispielsweise in der Republik Irland, wo schon seit Jahrzehnten nach einem Rangfolgewahlverfahren gewählt wird, der durchschnittliche Anteil ungültiger Stimmen bei nur etwa 1,0 Prozent²⁴ – also ungefähr in einer Größenordnung, in der sich auch die Quote der ungültigen Stimmen bei Bundestagswahlen bewegt.

Was die Verständlichkeit des Ersatzstimmensystems aus Wählersicht angeht, so könnte diese durch ein intelligentes Stimmzetteldesign und eine großangelegte Informationskampagne im Zuge der Einführung zweifellos gesteigert werden. Soweit es dennoch zu einer leichten bzw. vorübergehenden Erhöhung der Zahl ungültiger Stimmen kommen sollte, sind aus verfassungsrechtlicher Sicht gewisse Toleranzen einzuräumen – denn wenn gewichtige, sich aus der Verfassung ergebende Verpflichtungen wie die Erreichung einer größtmöglichen Gleichheit der Wahl die Einführung eines neuen Wahlsystems gebieten, müssen notfalls geringfügige Abstriche bei

23 Ähnlich äußerte sich auch *Peter Müller* als Berichterstatter des Zweiten Senats mit Schreiben vom 6.5.2021 zur Wahlprüfungsbeschwerde WP 206/17: „Es dürfte bereits an einer hinreichenden Auseinandersetzung mit der jedenfalls nicht fernliegenden Annahme fehlen, dass eine Wahl mit gegebenenfalls unbeschränkter Kennzeichnungsmöglichkeit eigener Wahlpräferenzen die Stimmabgabe verkompliziere und fehleranfälliger mache“ (online unter: <https://www.wahlreform.de/wb2021-bverfg.pdf>).

24 Vgl. *Dieter Nohlen*: „Wahlrecht und Parteiensystem“, 7. Aufl., 2013, S. 419, mit Verweis auf die Wahlstatistiken bei Michael Gallagher/ Liam Weeks im Beitrag „Irland“ in: Dieter Nohlen/ Philip Stöver (Hg.), „Elections in Europe“, 2010, dort S. 1011 – 1015.

der Verständlichkeit hingenommen werden. Diese Bewertung gilt umso mehr, als der Bundesgesetzgeber jahrzehntelang unter Beweis gestellt hat, eine wie geringe Wertschätzung er diesem Kriterium entgegenbringt. Obwohl wissenschaftlich belegt ist, dass ein erheblicher Teil der Wählerschaft die Wirkungsweise von Erststimme vs. Zweitstimme nicht zutreffend erklären kann bzw. die Erststimme irrtümlich als die wichtigere von beiden einschätzt²⁵ und obwohl es ein Leichtes wäre, durch eine bloße Umbenennung der beiden Stimmen diese Zuordnungsverwirrungen auf Wählerseite zu reduzieren, sah der Gesetzgeber bisher noch keinen Anlass, eine solche Umbenennung vorzunehmen.

Zwar war im Gesetzentwurf der Ampelfraktionen vom 24. Januar 2023 vorgesehen, die Erststimme künftig als „Wahlkreisstimme“ und die Zweitstimme als „Hauptstimme“ zu bezeichnen mit der Begründung, den systematischen Vorrang des Verhältniswahlrechts gegenüber der Ermittlung des Wahlkreissiegers transparent zu machen.²⁶ Doch mit der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Heimat vom 15. März 2023, den der Bundestag am 17. März annahm, wurde der Gesetzentwurf wieder auf die hergebrachte Bezeichnung von Erst- und Zweitstimme zurückgeführt. „Diese Bezeichnung hat sich bewährt“, hieß es lapidar in der Begründung²⁷. Beobachter deuteten dies als Versuch der Ampel, den Unionsparteien neben der Abschaffung der Grundmandatsklausel und der Erhöhung des Anteils der Listenmandate in einem dritten Punkt ein (Pseudo-)Entgegenkommen²⁸ zu suggerieren. Überzeugende sachliche Gründe für diesen

25 So konnten z. B. in einer Umfrage unter 1.386 Wahlberechtigten nur 28 Prozent die Funktion von Erststimme und Zweitstimme korrekt umschreiben und lediglich 36 Prozent haben die Zweitstimme als die wichtigere der beiden Stimmen identifiziert; vgl. *Pollytix Strategic Research*: „Politische Bildung: Erst- und Zweitstimme“, Online-Befragung 23.03.-04.04.2018, S. 4 und 9, https://pollytix.de/wp-content/uploads/2018/04/pollytix_Umfrage_Erst-und-Zweitstimme.pdf.

26 Deutscher Bundestag, Drucksache 20/5370 vom 24.01.2023, „Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP“, S. 14.

27 Deutscher Bundestag, Drucksache 20/6015 vom 15.03.2023, „Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat“, S. 12.

28 Auch bei den beiden anderen Last-Minute-Änderungen will sich nicht ganz erschließen, warum sie ein Entgegenkommen gegenüber der Opposition darstellen sollten. Allerdings waren es pikanterweise tatsächlich ausgerechnet die CDU/CSU und die mit ihnen verbundenen Sachverständigen in der Wahlrechtskommission, die die Grundmandatsklausel „in einem auch für diese Parteien ziemlich eindrucksvollen Akt politischer Kurzsichtigkeit ... immer wieder zum Thema gemacht und aus verschiedenen argumentativen Richtungen attackiert [hatten]“ (Uwe Volkmann: „Kein schöner Zug“, Verfassungsblog, 2023/3/15, <https://verfassungsblog.de/kein-schon>

(Rück-)Schritt wurden nicht genannt. Doch wenn ein Gesetzgeber derart nachlässig mit der Erkenntnis umgeht, dass ein erheblicher Teil der Wählerschaft über die Bedeutung der jeweiligen Votes (vermeidbar!) im Unklaren gelassen wird und in der Folge offenbar entgegen der eigentlichen Präferenzreihenfolge wählt, wäre es unverhältnismäßig, an die Einführung neuartiger Rangwahlssysteme strengere Maßstäbe anzulegen. Mehr noch: Indem die Bundestagsfraktionen der drei Regierungsparteien im Jahr 2022 explizit die Einführung einer Ersatzstimme für die Erststimme empfahlen, haben sie damit zum Ausdruck gebracht, dass aus ihrer Sicht keine politischen und praktischen Gründe gegen die Anwendung irgendeiner Form von Ersatzstimmensystemen sprechen.

4.2 Stimmzetteldesign

Ein zentraler Aspekt für die Verständlichkeit und Akzeptanz eines Wahlsystems ist auch die Gestaltung des Stimmzettels.²⁹ Für ein Ersatzstimmensystem bieten sich vor allem drei alternative Lösungen an:

- 1.) die Einführung eines neuen Zeichens (z. B. ein „E“ für „Ersatzstimme“ oder die Ziffer „2“ für Zweitpräferenz) unter Beibehaltung des Kreuzes als Zeichen für die Erstpräferenz oder
- 2.) die Nummerierung von bis zu zwei Wahlvorschlägen oder alternativ aller als wählbar angesehenen Wahlvorschläge mit „1“, „2“, „3“ usw. oder

er-zug/), bevor sie umschwenkten und die Abschaffung der Grundmandate nun plötzlich heftigst beklagten. Umgekehrt waren es die Sachverständigen der Ampel-Koalition gewesen, die einige Wochen vorher eindringlich vor diesem Schritt gewarnt hatten: „Dass der vorliegende Entwurf die Chancenverteilung im politischen Wettbewerb nicht verändert, kann politisch aus den oben entwickelten Gründen nur dadurch sichergestellt werden, dass die Grundmandatsklausel beibehalten wird. Allein diese politische Ergebnisneutralität des Entwurfs stellt sicher, dass die dem Entwurf zustimmenden Parteien mit diesem allein das staatspolitische Ziel der Verkleinerung des Deutschen Bundestages, nicht auch ihre eigenen politischen Interessen verfolgen. Die Grundmandatsklausel beizubehalten ist für die Glaubwürdigkeit des Entwurfs damit unabdingbar.“ (*Jelena v. Achenbach/ Florian Meinel/ Christoph Möllers*, Ausschuss-Drucks. 20(4)171 H, „Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat am 6. Februar 2023“, S. 6, <https://www.bundestag.de/resource/blob/935696/b362392ab69a696c0d73aa2faff27bac/Protokoll-06-02-2023-12-00-Uhr-data.pdf#page=114>).

- 29 Vgl. *Viola Neu/ Jochen Roose*: „Denn sie wissen nicht, was sie tun“ – Stimmzettel zur Bundestagswahl müssen verständlicher gestaltet werden“, Diskussionspapier vom 10. Oktober 2019, <https://kas.de/de/kurzum/detail/-/content/denn-sie-wissen-nicht-was-sie-tun/>

- 3.) die Einfügung einer oder mehrerer zusätzlicher Spalten für die Abgabe einer bzw. mehrerer Ersatzstimmen.

Alle drei Varianten haben bestimmte Vorteile wie auch gewisse Nachteile. Bei Variante 1 wäre beispielsweise per Definition eine Abwärtskompatibilität zum bisherigen Wahlgesetz gegeben, weil jede Stimme, die nach den Regeln des jahrzehntelang eingeübten Wahlrechts abgegeben wird, auch weiterhin eine vollumfänglich gültige Stimme darstellt. Weniger günstig sähe es dagegen beim Merkmal der Skalierbarkeit aus, falls zu einem späteren Zeitpunkt mehr als eine Ersatzstimme pro Wähler eingeführt würde. Hier wäre das reine Rangnummern-System der Variante 2 vorteilhafter. Auch diese Variante könnte man abwärtskompatibel ausgestalten mit der Heilungsregel, dass ein Kreuz auf dem Stimmzettel wie eine Ziffer „1“ zu werten ist.³⁰ Während die Variante mit „E“ (oder einem anderen Zusatzzeichen) so kommuniziert werden kann, dass hier eine Zusatzoption für ganz bestimmte Wählergruppen geschaffen wird, verkörpert die Ziffern-Lösung eher die Maxime, dass die Wähler/innen die zur Wahl stehenden Alternativen in der Rangfolge ihrer Präferenz nummerieren. Mit einem solchen Framing ist zu erwarten, dass auch viele Anhänger/innen großer Parteien, für die es eigentlich kein rationales Kalkül für die Abgabe einer Ersatzstimme gibt, dennoch von dieser Option Gebrauch machen.³¹

Stimmzettel-Variante 3 verzichtet auf die Einführung neuer Arten von Stimm-Kennzeichen, würde dafür aber das optische Erscheinungsbild des Stimmzettels am stärksten verändern: Durch die Einführung einer zusätzlichen Spalte wird den Wählenden suggeriert, dass sie eine Art „Drittstimme“ abgeben dürfen (oder, wie manche sich eventuell fragen könnten: abgeben müssen?). Auf jeden Fall sollte die Zusatzspalte optisch hinter der Spalte für die Hauptstimme zurücktreten, indem sie zum Beispiel farblich blasser gedruckt ist und/oder indem die für das Wahlkreuz vorgesehenen Umrahmungen kleiner sind. Beim Verfahren des Londoner Supplementary Vote enthielt der Stimmzettel zwei gleichartig aussehende Spalten, die lediglich mit „1st“ und „2nd“ überschrieben waren. Da bei diesem Wahlverfahren nur eine einzige nachrangige Präferenz vergeben werden durfte und da

30 Vgl. Björn Benken: „Die Dualwahl in der Praxis“, <http://dualwahl.de/#praxis>.

31 So gaben bei der Wahl 2021 zum Londoner Oberbürgermeister nach dem „Supplementary Vote“-Verfahren gut 87 Prozent aller Wähler/innen eine zweite Präferenz an, obwohl nur knapp 25 Prozent der Wähler/innen per Erstpräferenz eine Person gewählt hatten, die absehbar nicht unter den zwei Erstplatzierten landen würde; vgl. das amtliche Endergebnis unter <https://londonelects.org.uk/sites/default/files/2021-05/Mayoral%20Final%20Results%202021.pdf>.

mit Ausnahme der Wahl 2021 seit Einführung des Wahlsystems im Jahr 2000 nie mehr als ein Dutzend Kandidat/innen für das Bürgermeisteramt in London antraten, war die Übersichtlichkeit des Stimmzettels durchaus gewahrt.

Auch für den Fall der Bundestagswahl erscheint es nicht mehr ausgeschlossen, dass in naher Zukunft Erst- und Zweitstimme auf zwei getrennten Stimmzetteln abgegeben werden können. Bislang verhinderte dies § 6 Abs.1 Satz 2 BWahlG³², wonach die Zweitstimmen derjenigen Wähler, die ihre Erststimme für einen im Wahlkreis erfolgreichen unabhängigen Kandidaten abgegeben haben, nicht berücksichtigt werden durften. Doch in dem von der Ampel konzipierten „reinen Verhältniswahlrecht“ stellt die Einzelbewerber-Klausel das letzte systemfremde Personenwahl-Element dar, welches bislang offenbar nur aus Rücksicht auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts³³ nicht über Bord geworfen wurde. Allerdings muss die Frage gestellt werden dürfen, ob diese Regelung noch zeitgemäß ist oder ob sie lediglich einer überkommenen Sozialromantik entspringt. Würde erstmalig seit der Bundestagswahl 1949 tatsächlich wieder ein/e direkt gewählte/r Einzelbewerber/in in den Bundestag einziehen, so wäre jene Person dort vermutlich hoffnungslos überfordert und ihre Arbeit entsprechend wirkungslos. Viel sinnvoller und zeitgemäßer wäre es deshalb, wenn der Gesetzgeber die höchstrichterliche Absage an das Parteienmonopol dadurch mit Leben füllen würde, dass auch bei Bundestagswahlen Wählervereinigungen zugelassen werden. Mit dieser Modifikation hätte man endlich das Ziel eines in sich konsistenten reinen Verhältniswahlsystems erreicht.

Mit der Abschaffung der Einzelbewerber-Sonderregelung im neuen Wahlrecht stünde auch einer Aufteilung von Erststimme und Zweitstimme auf zwei unterschiedliche Stimmzettel (wie es z. B. bei der Abgeordnetenhauswahl in Berlin praktiziert wird) nichts mehr im Wege. Die gefühlte Komplexität von Wahlen mit Ersatzstimme würde sich damit wieder reduzieren. Da pro Stimmzettel nun mehr Platz zur Verfügung stünde, würde dies auch eine Mehrspalten-Lösung praktikabler machen.

32 Nach der im März 2023 beschlossenen Wahlrechtsnovelle nun § 4 Abs. 2 Satz 2 BWahlG.

33 BVerfGE 41, 399 (417 ff.) vom 9.3.1976. Vgl. auch Achenbach/ Meinel/ Möllers: „Stellungnahme vom 6.2.2023“, S. 5 (Fußnote 28).

4.3 Auszählung

Das dritte Ausgestaltungsdetail eines Ersatzstimmens-Systems, über das es unterschiedliche Vorstellungen gibt, ist die Frage, wann und wie die Auszählung der nachrangigen Präferenzen erfolgen sollte. Grundsätzlich kann hier an eine zentralisierte oder eine dezentrale Lösung gedacht werden. Bei ersterem würden sich gesonderte Wahlausschüsse am Tag nach der Wahl in einem weiteren Auszählungsschritt all jene Stimmzettel vornehmen, auf denen die Erstpräferenz für eine Partei abgegeben wurde, die gemäß dem vorläufigen amtlichen Endergebnis unterhalb des Sperrquorums geblieben ist. Diese Verzögerung bei der Ermittlung des endgültigen Wahlergebnisses muss jedoch nicht bedeuten, dass sich nicht schon unmittelbar nach Schließung der Wahllokale dank der demoskopisch erhobenen Prognosen und/oder aufgrund der Hochrechnungen der Hauptstimmen-Ergebnisse ein/e Wahlsieger/in herauskristallisiert hat. Unter bestimmten Umständen könnte die mediale Krönung der Wahlgewinner sogar früher als im geltenden Wahlrecht erfolgen – nämlich in jenen Fällen, wo bisher nicht klar war, ob eine bestimmte Partei die 5 %-Hürde überwunden hat oder nicht. Hieraus müsste künftig keine Hängepartie mehr resultieren, wenn bekannt wäre, dass ein mehr oder weniger großer Teil dieser von der Sperrklausel bedrohten Wählerstimmen über den Weg der Zweitpräferenzen doch noch einem ganz bestimmten politischen Lager zufließe.

Die Alternative zu der skizzierten zentralisierten Auszählung ist die vorsorgliche Auszählung aller Kombinationen aus Hauptstimmen und Ersatzstimmen noch am Wahlabend in den Wahllokalen. Hierdurch würde sich die Zeit, die die Wahlvorstände benötigen, um das Wahlergebnis zu ermitteln und an die Wahlkreisleitungen weiterzugeben, erhöhen. Allerdings würde nur ein kleiner Teil der Wahlberechtigten einen rationalen Anreiz haben, überhaupt eine zweite Präferenz abzugeben, so dass in einem durchschnittlich großen Wahllokal möglicherweise nur ein paar Dutzend Stimmzettel erneut auszuzählen wären.

4.4 Einstufige vs. mehrstufige Übertragung

Das letzte und vermutlich bedeutsamste Detail, auf das man sich bei der Einführung eines Ersatzstimmenssystems verständigen müsste, wäre die Frage, ob die potentielle Weitergabe von Stimmen bzw. Zählwerten in einem nur einstufigen oder in einem mehrstufigen Verfahren erfolgen

soll. Der Begriff „einstufig“ meint hierbei, dass in einem einzigen Schritt sämtliche Zweitpräferenzen von Wähler/innen, welche mit ihrer Erstpräferenz eine an der Sperrklausel gescheiterte Partei gewählt haben, übertragen werden an Parteien, die das Sperrquorum überwunden haben. Das Trennkriterium „an der Sperrklausel gescheitert“ bzw. „das Sperrquorum überwindend“ wird gemäß dieser Variante allein anhand der Zahl der erhaltenen Hauptstimmen (Erstpräferenzen) definiert.

Im Unterschied dazu ist es bei der Variante der mehrstufigen Stimmweitergabe denkbar, dass eine Partei, die nach Erstpräferenzen zunächst noch unterhalb des Sperrquorums liegt, dank Ersatzstimmen von anderen kleinen Parteien über das Quorum gehievt wird und somit doch noch in das Parlament einrückt. Konkret würde das so ablaufen, dass zunächst die nach Erstpräferenzen schwächste Partei aus dem Rennen genommen wird und die auf ihren Stimmzetteln angegebenen Zweitpräferenzen an die restlichen Parteien übertragen werden. Sodann wird der neue Zwischenstand ermittelt und die nunmehr schwächste Partei herausgenommen und ihre Zweitpräferenzen an die verbliebenen Parteien weiterverteilt. Dieses Prozedere wird so lange fortgesetzt, bis nur noch Parteien vorhanden sind, deren kumulierte Stimmenzahlen oberhalb des Sperrquorums liegen.

Auf den ersten Blick wird mit dem mehrstufigen Verfahren ein Maximum an Gerechtigkeit erreicht. Auf der anderen Seite gibt es aber auch schwerwiegende praktische und methodische Bedenken gegen diese Lösung. Am wenigsten problematisch dürfte dabei noch die technische Umsetzung sein. Die Berechnung, in welcher Reihenfolge welche Anzahl an Stimmen an welche Parteien zu übertragen sind, kann mit EDV-Unterstützung erfolgen, sobald alle Stimmzettel bzw. die auf ihnen abgegebenen Präferenzreihenfolgen in die Datenbank eingespeist worden sind. Dies erhöht die Komplexität der Auszählungsvorgänge zwar ein wenig, da es erhöhte Dokumentationsanforderungen bezüglich der Zwischenstände gibt und da die Ergebnisse etwas weniger transparent nachvollziehbar sind als bei der Variante der einstufigen Stimmenübertragung. Dennoch ist dies sicherlich kein entscheidender Punkt bei der Abwägung zwischen einer einstufigen und einer mehrstufigen Lösung.

Das eigentliche Problem mit der mehrstufigen Auszählung der Ersatzstimmen liegt in der Gefahr, dass paradoxe Effekte auftreten könnten, die Fehlanreize für ein taktisches Wählen – hier verstanden als ein Wählen entgegen der eigentlichen Präferenzen – schaffen. Insbesondere geht es um die mögliche Verletzung des sogenannten Monotonie-Kriteriums. Wie dieser Effekt konkret aussehen kann, sei an dem folgenden hypothetischen

Beispiel einer in sich zerstrittenen Partei erklärt, bei der sich die linken und rechten Flügel schließlich abspalten und jeweils eine neue Partei gründen. Die neugegründeten Flügelparteien sind sich untereinander spinnefeind, während die verbliebene Rumpfpartei mit beiden Lagern einigermaßen zurechtkommt. Bei einer Wahl, bei der eine 5 %-Hürde gilt, schneiden die beiden neuen Parteien sowie die alte „Mitte“-Partei wie folgt ab:

Partei	Ergebnis Erstpräferenzen	Zweitpräferenzen zugunsten
[LINKS]	4,5 Prozent	60 %: [MITTE]
[MITTE]	3,5 Prozent	30 %: [LINKS] 30 %: [RECHTS]
[RECHTS]	3,5 Prozent	60 %: [MITTE]

Tab. 1: Hypothetisches Wahlergebnis nach Aufspaltung einer Partei in drei neue Parteien

Solange MITTE und RECHTS identische Stimmenzahlen aufweisen, ist nicht klar, wessen Stimmen als erstes zu verteilen sind. Deshalb soll die Ausgangslage leicht variiert werden, indem eine der beiden Parteien genau eine zusätzliche Stimme erhält.

Fall 1: MITTE erhält 1 Stimme mehr als RECHTS

In diesem Szenario würden die Stimmen von RECHTS als erstes übertragen. Sie fallen zu 60 Prozent an die MITTE-Partei und zu 0 Prozent an die LINKS-Partei, so dass MITTE die Sperrklausel mit 5,6 Prozent überspringt, während LINKS mit 4,5 % an ihr scheitert.

Fall 2: RECHTS erhält 1 Stimme mehr als MITTE

Hier würden in der Folge die Stimmen von MITTE-Wählern als erstes übertragen. Sie fallen gleicherweise zu je 30 Prozent an LINKS und an RECHTS, so dass LINKS die Sperrklausel mit 5,55 Prozent überspringt, während RECHTS mit 4,55 % an ihr scheitert.

In dieser speziellen Konstellation wäre es für das Lager der LINKS-Anhänger rational, Stimmen an RECHTS zu vergeben, um LINKS damit einen Vorteil zu verschaffen. Oder anders ausgedrückt: Es entsteht ein paradoxer Effekt, weil LINKS-Anhänger ihrer bevorzugten Partei schaden würden, wenn sie diese wählen, anstatt ihre Stimme an einen bestimmten politischen Gegner zu vergeben.

Fraglich ist allerdings, ob sich eine Situation wie die hier konstruierte tatsächlich auf das Wahlverhalten auswirken würde. Da sich bei demoskopischen Umfragen die Ergebnisse kleiner Parteien in der Regel nicht mit hinreichender Trennschärfe vorhersagen lassen, besteht seitens der Wählenden eine gewisse Unsicherheit darüber, ob taktisches Wählen von Erfolg gekrönt sein kann. Andererseits hält diese Unsicherheit auch bisher schon „Leihstimmenwähler“ nicht davon ab, ihre Stimmen an wackelig dastehende Parteien zu vergeben, welche sich laut Umfragen in unmittelbarer Nähe zur Sperrklauselschwelle befinden. Doch zumindest beim Spezialfall einer Nachwahl kann die Verletzung des Monotonie-Kriteriums sehr wohl äußerst reale Auswirkungen auf das Wahlverhalten entfalten, weil das Ergebnis in den anderen Wahlkreisen ja bereits feststeht und taktisches Wählen sich damit auf eine sichere Datenbasis stützen kann. Es war auch eine Nachwahl gewesen (bei der Bundestagswahl 2005 im Wahlkreis Dresden I), welche dem Bundesverfassungsgericht und dem Gesetzgeber die Augen für die destruktiven Potentiale negativer Stimmgewichte öffnete und in der Folge umfangreiche Änderungen am Wahlrecht auslöste.

Als Katalysatoren für taktisches Wählen könnten sich die Wahlkampfstrategen der politischen Parteien erweisen. Sobald sich herumgesprochen hat, dass die Reihenfolge, in welcher die kleinen Parteien aus dem Vorgang der Stimmenübertragung ausscheiden, reale Auswirkungen auf die Sitzverteilung im Parlament haben kann, wird es Überlegungen geben, ob sich dies nicht für die eigenen Interessen ausnutzen ließe. Zu welchen Auswüchsen so etwas schlimmstenfalls führen kann, lässt sich in Australien beobachten. Beim dort praktizierten Rangwahlverfahren „Alternative Vote“ werden von allen Parteien sogenannte How-to-Vote-Cards herausgegeben, die den Wählerinnen und Wählern eine genaue Rangfolge für die Kennzeichnung der Wahlvorschläge empfehlen. Diese Materialien haben einen enorm starken Einfluss auf die australischen Wähler/innen; teilweise halten sich 75 Prozent an die von den Parteien vorgegebenen Reihungen.³⁴ Nicht wenige Wähler/innen glauben gar, dass ihre Stimmzettel ungültig würden, wenn von der auf den Karten dargestellten Reihenfolge abgewichen wird.³⁵

Ein Wahlgesetz, bei dem sich die für eine Partei abgegebenen Stimmen zu Ungunsten ebendieser Partei auswirken können, gilt seit der Entschei-

34 Vgl. „The Alternative Vote in Australia“, https://aceproject.org/main/english/es/esy_a_u.htm (abgerufen am 2.5.2023).

35 Vgl.: *Proportional Representation Society of Australia*: „The ‚How-to-vote‘ Cards in Australia’s elections with transferable voting“, http://prsa.org.au/htv_cards.htm.

dung des Bundesverfassungsgerichts zum negativen Stimmgewicht als verfassungswidrig. Selbst wenn man im vorliegenden Fall nicht zu einer derart rigorosen Einschätzung käme, könnte es dennoch als problematisch gesehen werden, dass ein Ersatzstimmensystem mit mehrstufiger Stimmenübertragung Anreize zur Parteienzersplitterung schafft, indem das Zerfallen einer Partei in zwei oder mehr Gruppierungen potentiell weniger stark bestraft würde als bisher (vgl. das Beispiel aus Tab. 1, wo ja immerhin noch einer der drei Teilparteien der Einzug in das Parlament gelingt). Während eine Ersatzstimme mit einstufiger Übertragung ein gleich geeignetes milderes Mittel im Vergleich zur Status-quo-Sperrklausel darstellt³⁶, müsste man diese Einschätzung möglicherweise überdenken, wenn ein mehrstufiges Verfahren gewählt wird.

5. Dualwahl

Wie gezeigt besteht ein Nachteil in der kommunikativen Vermittlung von Ersatzstimmensystemen darin, dass wichtige Parameter wie die zulässige Höchstzahl an Präferenz-Angaben oder das genaue Verfahren der Stimmenübertragung bisher nicht explizit festgelegt sind. Diesem Handicap entgeht man mit der Dualwahl. Als klar definierte Untervariante eines Ersatzstimmenmodells setzt die Dualwahl auf die einfachstmögliche Ausgestaltung mit lediglich einer nachrangigen Präferenz und einem nur einstufigen Übertragungsprozess, um die Komplexität des Verfahrens so weit wie möglich zu reduzieren und die politische Akzeptanz so weit wie möglich zu erhöhen.³⁷

Die eigentliche Besonderheit aber ist, dass der Dualwahl ein anderes Narrativ zugrundeliegt, welches in der Konsequenz eine eindeutigere verfassungsrechtliche Beurteilung ermöglicht. Bei einem gleichen Input an Wählerpräferenzen führt die Dualwahl zu exakt dem gleichen Output (sprich: den exakt gleichen Stimmen- und Sitzverteilungen) wie ein entsprechend konfiguriertes herkömmliches Ersatzstimmensystem, hat aber

36 Zur Beweisführung siehe z. B. *Philipp Barlet* : „Verfassungswidrigkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel bei Bundestagswahlen: Die Ersatzzweitstimme als milderes und gleich geeignetes Mittel“, abgedruckt im vorliegenden Band.

37 Vgl. *Björn Benken*: „Was ist eine Dualwahl?“, <http://dualwahl.de/#einfuehrung>. Außerdem wird unter <http://bwahlg.de> ein konkreter Vorschlag vorgestellt, wie sich das neuartige Wahlverfahren in das Bundeswahlgesetz einpassen ließe (zugrundegelegt wurde die bis März 2023 geltende Fassung).

dennoch eine gänzlich andere Erklärung für das, was in der „Black Box des Wahlvorgangs“ passiert.

Bei der Dualwahl gibt es explizit zwei Wahlgänge. Die Wähler/innen können festlegen, für welche Partei ihre Stimme im Stichwahlgang zählen soll, falls ihre bevorzugte Partei im Hauptwahlgang an der Sperrklausel scheitert. Im Hauptwahlgang werden zunächst diejenigen Parteien ermittelt, die die Sperrhürde übersprungen haben; diese Parteien haben sich für den Stichwahlgang qualifiziert, in welchem über die Verteilung der Mandate entschieden wird. Allen Wahlberechtigten stehen dabei explizit *zwei* Stimmen zu – nämlich eine für jeden der beiden Wahlgänge.³⁸ Diese Aussage gilt selbst dann, wenn auf dem Stimmzettel nur ein einziges Stimmzeichen verwendet wurde; denn im Wahlgesetz kann festgelegt werden, dass dieselbe Präferenzäußerung unter bestimmten Voraussetzungen für zwei Wahlgänge zählt.³⁹ Wenn die so abgegebene Stimmverfügung auf eine Partei entfällt, die das Sperrquorum übersprungen hat, so zählt die im Hauptwahlgang geäußerte Parteipräferenz auch im Stichwahlgang für dieselbe Partei. Wer hingegen mit seiner einzigen Stimmkennzeichnung eine im Hauptwahlgang erfolglose Partei gewählt hat, nimmt qua Definition am Stichwahlgang nicht teil.

Diese ggf. automatische Kopplung von Hauptstimme und Stichwahlstimme rechtfertigt sich dadurch, dass der Gesetzgeber ein rationales Verhalten auf Wählerseite verlangen darf und ein rein taktisches Wählen unterbinden

38 Dieses Merkmal stellt den entscheidenden Unterscheid der Dualwahl gegenüber einem Ersatzstimmensystem dar, welches im Zweifel nur eine einzige Stimme kennt; vgl. dazu oben Absatz 3. Dass wir es hier tatsächlich mit zwei (gedanklich trennbaren) Wahlgängen zu tun haben, wird in der Wissenschaft zunehmend anerkannt; vgl. *Frank Decker*: „Ist die Fünf-Prozent-Sperrklausel noch zeitgemäß?“, a. a.O., S. 468 oder *Stefan Lenz*: „Sperrklausel und Ersatzstimme im deutschen Wahlrecht“, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, Heft 24/2019, S.1799 f. oder auch *Eckhard Jesse*: „Plädoyer für eine Nebenstimme im hiesigen Wahlrecht“, Abschn. 5, abgedruckt im vorliegenden Band.

39 So ungewöhnlich, wie es auf den ersten Blick erscheinen mag, ist dieser Gedanke keinesfalls. Auch in Deutschland sind Wahlsysteme bekannt, wo ein einziges Kreuz zwei Funktionen erfüllt. Bei der ersten Bundestagswahl 1949 wurden pro Stimmabgabe gleichzeitig die Wahlkreisbewerber und deren jeweilige Partei gewählt. Auch bei Landtagswahlen im Saarland und in Baden-Württemberg entscheiden sich die Wähler mit einem einzigen Kreuz für die Wahlkreisliste bzw. einzelne Wahlkreisbewerber/innen einer Partei und zugleich für die Landesliste derselben Partei; vergl. § 38 Saarl. LWG bzw. §§ 1, 2 Baden-Württ. LWG. Strenggenommen werden also auch hier bei jeder Stimmabgabe zwei Stimmen abgegeben, mit denen jeweils zwei unterschiedliche Wahlziele verfolgt werden.

darf. Das Wahlsystem der Dualwahl *darf* unterstellen, dass eine Person, die ihre Erstpräferenz einer Partei zukommen lassen hat, die im Hauptwahlgang die Sperrhürde überspringt, im zeitgleich(!) aufgerufenen Stichwahlgang nochmals dieselbe Partei wählt. Es gibt keine Möglichkeit, aber eben auch keine Notwendigkeit für die Wähler/innen, ihre Präferenzrangfolge beim Übergang von dem einen zum anderen Wahlgang zu ändern.⁴⁰

Sofern zwei Stimmzeichen – also eines für die erstpräferierte und eines für die zweitpräferierte Partei – vergeben werden, resultieren daraus nicht zwangsläufig auch zwei Stimmen. Zum einen würde die Zweitpräferenz nur dann zu einer Stichwahlstimme werden können, wenn die Partei der ersten Präferenz an der Sperrklausel gescheitert ist. Doch selbst wenn diese Voraussetzung zutrifft, müsste noch die weitere Bedingung erfüllt sein, dass die zweitpräferierte Partei dank ihrer Hauptstimmen das Sperrquorum übersprungen hat und somit überhaupt in der Stichwahl vertreten ist.

Aufgrund der Neudefinition der in der Black Box ablaufenden Vorgänge wird auch die Gleichheit der Wahl vollständig wiederhergestellt. Durch die Prämisse, dass *allen* Wählern *zwei* Stimmen zur Verfügung stehen, wird der Behauptung, dass ein Ersatzstimmenverfahren eine ungleiche Verteilung von Zählwerten oder von Erfolgchancen ermöglichen könnte, der Boden entzogen. Richtig ist vielmehr, dass keine Wählergruppe gegenüber anderen Wählergruppen bevorzugt würde. Denn im ersten Wahlgang (also bei der Ermittlung, welche Parteien im Stichwahlgang vertreten sein sollen), kommt jeder Stimme der gleiche Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgchance zu. Ebenso fließt jede Stimme, die im Stichwahlgang abgegeben wurde, mit gleichem Zählwert, gleicher Erfolgchance und vollem Erfolgswert in die Berechnung der Sitzverteilung mit ein.

Stimmverfügungen, die nicht als gültige Stichwahlstimme anerkannt werden können, weil sie einer Partei gelten, die an der Sperrklausel gescheitert ist und im Stichwahlgang folglich nicht antritt⁴¹, bleiben ohne Zählwert und ohne Erfolgchance – so wie dies bei allen ungültigen Stimmen der Fall ist. Die hiervon betroffenen Wähler/innen (das sind zum einen diejenigen, die entweder eine erfolglose Kleinpartei gewählt haben, ohne zugleich

40 Eine abweichende Meinung vertritt z. B. *Sophie Schönberger*, die der Erklärung der Ersatzstimme als Stimmverfügung für einen zweiten Wahlgang offensichtlich nicht folgen kann, weil sich ihrer Meinung nach die Wählenden zwischen zwei Wahlgängen nochmals frei entscheiden können sollten; vgl. das Zitat in Fußnote 19.

41 Ebenso würden Stimmverfügungen wie erwähnt dann nicht als Stichwahlstimme zum Zuge kommen, wenn sie Zweitpräferenz sind zu einer auch in der Stichwahl vertretenen Erstpräferenz.

eine Zweitpräferenz angegeben zu haben, und zum anderen diejenigen, bei denen sowohl die erstpräferierte wie auch die zweitpräferierte Partei an der Sperrklausel scheiterten) stehen aber zumindest nicht schlechter da als im Status quo. Auch dort wären ihre Stimmen bei der Entscheidung über die Sitzverteilung unberücksichtigt geblieben. Hingegen würde die Dualwahl es einer großen Zahl an Wähler/innen ermöglichen, anders als bei einem herkömmlichen Sperrklauselsystem einen Einfluss auf die Sitzverteilung zu nehmen und damit zumindest auf einer der beiden Ebenen eine erfolgswirksame Stimme abgegeben zu haben.

Die eingangs gestellte Frage, was wir denn eigentlich meinen, wenn wir von „Ersatzstimme“ sprechen, sollte also nicht nur mit Blick auf eine möglichst reibungslose Kommunikation beantwortet werden, sondern auch in dem Wissen angegangen werden, dass hieraus je nach Definition sehr unterschiedliche verfassungsrechtliche Bewertungen resultieren können. Insbesondere die Eventualstimmen-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2017 müsste aufgrund der hier vorgelegten Erkenntnisse noch einmal in ganz neuem Licht betrachtet werden.

Verfassungswidrigkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel bei Bundestagswahlen: Die Ersatzzweitstimme als milderes und gleich geeignetes Mittel¹

Philipp Barlet

I. Eingriffe durch die Sperrklausel

Gemäß § 6 Abs. 3 S. 1 Var. 1 Bundeswahlgesetz (BWahlG) aF (§ 4 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 BWahlG nF)² werden bei der Mandatsverteilung grundsätzlich – neben der Grundmandatsklausel in Var. 2 aF (in nF gestrichen) – nur diejenigen Parteien berücksichtigt, die mindestens fünf Prozent der gültigen Zweitstimmen erhalten haben. Durch diese Fünf-Prozent-Sperrklausel wird in die Wahlgleichheit, die Chancengleichheit der Parteien und die Wahlfreiheit eingegriffen.

1. Wahlgleichheit

Sowohl in Mehrheits- als auch in Verhältniswahlssystemen verlangt die Wahlgleichheit (Art. 38 Abs. 1 GG), dass alle Stimmen den gleichen Zählwert und Erfolgchancenwert haben müssen. Da sich der deutsche Gesetzgeber im Kern für ein Verhältniswahlrecht bei der Wahl zum Deutschen Bundestag entschieden hat, ist darüber hinaus grundsätzlich auch derselbe Erfolgswert aller Stimmen zu wahren (Unterwerfungstheorie).³ Durch die

-
- 1 Aktualisierte Fassung eines Beitrags des Verfassers in der ZJS 2018, 179 („Entscheidungsbesprechung zu BVerfG, Beschl. v. 19.9.2017 – 2 BvC 46/14 – Verfassungskonformität des Bundestagswahlrechts trotz Nichteinführung der Eventualstimme?“).
 - 2 Die Wahlrechtsreform 2023 ist zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Artikels noch nicht in Kraft getreten. Im Folgenden werden mit aF die bislang gültige Fassung und mit nF die voraussichtlich in Zukunft geltende Fassung (BT-Drs. 20/5370, BT-Drs. 20/6015, BR-Drs. 160/23(B)) angegeben.
 - 3 BVerfGE 4, 31 (39) – 5 %-Sperrklausel; BVerfGE 95, 408 (417) – Grundmandatsklausel; BVerfGE 120, 82 (102 f) – Sperrklausel Schleswig-Holstein; Lenz, „Kommunalverwaltung und Demokratieprinzip“, 2020, S. 243–260, der umfangreich auf die Kritik hieran (insbesondere aus der Wahlsystemforschung) eingeht; Lenz, NVwZ 2019, 1797 (1800); aA Drossel, „Wahlsystem und Wahlgleichheit“, 2021, S. 228.

Sperrklausel wird der Erfolgswert derjenigen Stimmen, die an Parteien unter 5 Prozent gingen, auf null reduziert, wodurch in die Wahlgleichheit eingegriffen wird.⁴

Bei den Bundestagswahlen in den 70er- und 80er-Jahren gingen jeweils nur 0,5 bis 2 Prozent der gültigen Zweitstimmen an Parteien, die an der Sperrklausel scheiterten. Seitdem ist dieser Anteil deutlich gestiegen, sodass auch der damit verbundene Eingriff in die Wahlgleichheit schwerer wiegt. Bei der Bundestagswahl 2013 wurde mit 15,7 Prozent ein Rekordwert erreicht.⁵

2. Chancengleichheit der Parteien

Die Sperrklausel schränkt auch die Chancengleichheit der Parteien aus Art. 3 Abs. 1 GG, dem Demokratieprinzip und Art. 21 Abs. 1 GG⁶ ein.

a. Verfälschung des Wählerwillens

Die Chancengleichheit der Parteien wird zum einen dadurch eingeschränkt, dass die Zusammensetzung des Parlaments nicht den tatsächlichen Wählerwillen widerspiegelt.

4 BVerfGE 120, 82 (105 f) – Sperrklausel Schleswig-Holstein; *Pünder*, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Band 72 (2013), 191 (218) mwN; *Waldhoff*, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz, „Handbuch des Verfassungsrechts“, 1. Aufl. 2021, § 10 Rn. 85; *Boehl*, in: Schreiber, „BWahlG“, 11. Aufl. 2021, § 6 Rn. 66; *Kotzur*, in: Merten/Papier, „Handbuch der Grundrechte V“, 2013, § 120 Rn. 39.

5 Vgl. *Benken*, „Einleitung: Differenzierte Wahlentscheidungen in einer sich ausdifferenzierenden Parteienlandschaft“, Abschn. 1, abgedruckt im vorliegenden Band; diese Entwicklung stark kritisierend *Hettlage*, NJOZ 2018, 1721 (1721) und *Decker*, ZfP 2022, 217 (236); *Schönberger*, „Macht die Wahl das Recht verfassungswidrig?“, 27.9.2013, <https://verfassungsblog.de/macht-wahl-recht-verfassungswidrig-anmerkungen-zur-fuenfprozenthuerde/> (abgerufen am 10.1.2023); nach *Di Fabio/Mellinghoff*, Sondervotum zu BVerfGE 129, 300 (348 Rn. 150) – 5 %-Sperrklausel EuWG II relativiert sich die Eingriffsintensität ganz erheblich, da sie mit Mehrheitswahlsystemen zu vergleichen sei, bei denen oft mehr als 50 % der Stimmen ohne Mandatswirkung bleiben; ähnlich auch *Steinbeis*, „Ist am Sonntag die Fünfprozenthürde verfassungswidrig geworden?“, 24.9.2013, <https://verfassungsblog.de/ist-am-sonntag-fuenfprozenthuerde-verfassungswidrig-geworden/> (abgerufen am 10.1.2023).

6 Zur verfassungsrechtlichen Verortung der Chancengleichheit der Parteien siehe BVerfGE 82, 322 (337) – Gesamtdeutsche Wahl; *Morlok*, in: Dreier, „Grundgesetz“, Band 2, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 78.

Offensichtlich geschieht dies durch die Sperrklausel an sich: Kleine Parteien werden nicht berücksichtigt, sodass nicht der tatsächliche Wählerwille im Parlament abgebildet wird.⁷ Wie problematisch dies aus demokratischer Sicht sein kann (auch wenn es nicht aus sich selbst heraus schon einen Wahlfehler begründet⁸), zeigt das Wahlergebnis der Bundestagswahl 2013: Durch das Scheitern der FDP mit 4,8 Prozent und der AfD mit 4,7 Prozent der gültigen Zweitstimmen eröffnete sich die Möglichkeit einer linken Regierung (aus SPD, Linken und Grünen) mit 50,8 Prozent der Sitze, während dieses Bündnis bei Berücksichtigung der FDP und der AfD lediglich 45,6 Prozent der berücksichtigten Stimmen erhalten hatte.⁹

Die Chancengleichheit der Parteien wird darüber hinaus dadurch weiter eingeschränkt, dass den Sympathisanten kleiner Parteien bewusst ist, dass die von ihnen präferierte Partei vermutlich nicht in das Parlament einziehen wird. Um trotzdem einen Einfluss auf die Sitzverteilung zu haben und nicht eine sogenannte Papierkorbstimme abzugeben, ist es für solche Wähler wahltaktisch ratsamer, eine der Parteien zu wählen, die mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit die Sperrklausel überschreiten werden.¹⁰ Manche Wähler müssen sich aus ihrer Sicht für die Wahl des „geringsten Übels“ entscheiden.¹¹ Durch das Bewusstsein des vermeintlichen Wahlverhaltens der übrigen Wähler entsteht so eine höhere tatsächliche Sperrwirkung.¹² Diese Effekte sind auch von Befürwortern der reinen Sperrklausel unbestritten.¹³ Die Sperrwirkung führt außerdem dazu, dass aussichtslose Parteien auch völlig unbekannt bleiben. Ob diese Parteien sinnvolle politische

7 Decker, ZParl 47 (2016), 460 (464).

8 BVerfGE 146, 327 (356 Rn. 74) – Eventualstimme Bundestagswahl 2013.

9 Eigene Berechnung nach *Bundeswahlleiter*, Tabelle: Endgültiges Ergebnis nach Wahlkreisen der Bundestagswahl 2013, https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/2ace94c3-15cb-476b-aa98-806b97209353/btw13_kerg.csv (abgerufen am 30.12.2022).

10 Graeb/Vetter, ZParl 49 (2018), 552 (561 f); Linck, DÖV 1984, 884 (885); Köhler, „Parteien im Wettbewerb“, 2005, S. 142; Jesse, ZfP 2013, 374 (388); Jesse, ZParl 47 (2016), 893 (893); Thiele, ZRP 2017, 105 (107); Ladeur, DuR 1980, 81 (82); Schoen, KZfSS 1999, 565 (578 f) bezweifelt diesen Effekt für Parteien, deren Einzug ins Parlament nicht völlig unwahrscheinlich ist, wie bei FDP und Grünen zwischen 1983 und 1994 sowie bei der PDS 1994.

11 Herrmann, PVS 2010, 665 (686); Jessen, „Perspektiven der politischen Meinungsforschung“, 2014, S. 252; Jesse, „Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform“, 1985, S. 259 f.

12 Jesse, „Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform“, 1985, S. 254; Speckmann, ZRP 1970, 198 (198).

13 Boehl, in: Schreiber, „BWahlG“, 11. Aufl. 2021, § 6 Rn. 66: „gewisse Vorwirkung auf das Wählerverhalten“.

Ideen haben, kann der weit überwiegende Teil der Wähler nicht bewerten, da sie von den Positionen der Kleinstparteien nie erfahren. Hierdurch wird die Chancengleichheit dieser Parteien eingeschränkt.

Taktisches Wahlverhalten wird auch dadurch betrieben, dass die Sperrklausel Anhänger größerer Parteien dazu einlädt, ihre Stimme an den kleineren möglichen Koalitionspartner ihrer präferierten Partei zu geben (sogenannte Leihstimme), um diesen so dabei zu unterstützen, die Fünf-Prozent-Hürde zu überspringen und somit die gewünschte Koalition zu ermöglichen. Dies widerspricht den demokratischen Grundsätzen, dass das Parlament „ein Spiegelbild der im Volk vorhandenen politischen Meinungen darstell[en]“¹⁴ soll und deshalb der Wählerwille möglichst exakt bei der Sitzverteilung im Parlament wiedergegeben werden soll. Eine Regelung, die Anreize schafft, für eine Partei zu stimmen, die man nicht präferiert, ist eine Einschränkung des Demokratieprinzips.

b. Einschränkung des politischen Wettbewerbs

Die Demokratie lebt von einem aktiven Wettbewerb der politischen Parteien. In diesen Parteien können die Bürger ihre politischen Vorstellungen vorantreiben; sie können diese Parteien durch ihre Stimmabgabe unterstützen und so als Volk im Einklang mit Art. 20 Abs. 2 GG die Staatsgewalt ausüben. Der (möglichst unbeschränkte) aktive politische Wettbewerb ist eine Voraussetzung für ein funktionierendes Mehrparteiensystem. Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass hierbei auch kleine und neue Parteien von Bedeutung sind, da sie den Wettbewerb zwischen den Parteien erweitern, intensivieren und fördern, indem sie mit überzeugenden Lösungskonzepten selbst Erfolge bei Wahlen erzielen können. So werden diese Ideen direkt ins Parlament getragen und die größeren Parteien gezwungen, sich mit diesen Ideen auseinanderzusetzen.¹⁵

In der älteren Literatur wird die Bildung neuer Parteien teilweise als „illusorisch“¹⁶ oder „politisch aussichtslos“¹⁷ bezeichnet; neue Parteien hätten „überhaupt keine Chance mehr, sich am politischen Wettbewerb erfolgreich

14 BVerfGE 6, 84 (92) – Sperrklausel.

15 BVerfGE 111, 382 (404 f) – Drei-Länder-Quorum.

16 Seifert, „Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland“, 1975, S. 156.

17 Loewenstein, zit. nach Seifert, „Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland“, 1975, S. 156 und Linck, DÖV 1984, 884 (886).

zu beteiligen“¹⁸, sodass „[v]on einem chancengleichen Parteienwettbewerb und einer offenen politischen Willensbildung [...] in der Bundesrepublik ernsthaft nicht mehr die Rede sein [kann].“¹⁹ Die Vorwürfe sind in dieser Schärfe heutzutage nicht mehr haltbar: Mit den Linken, den Grünen und wohl auch der AfD haben es drei neue Parteien geschafft, sich dauerhaft in der Bundespolitik zu etablieren. Auffällig ist, dass alle drei Parteien jedenfalls anfangs Ein-Themen-Parteien waren (Sozialismus, Umweltschutz und Euro-Austritt/später restriktive Flüchtlingspolitik) und ihre Etablierung durch besondere historische Situationen gefördert wurde (Wiedervereinigung, Tschernobyl, Finanz- und später Flüchtlingskrise). Keiner neuen Partei ist es gelungen, ohne ein bedeutendes geschichtliches Ereignis in den Bundestag einzuziehen. Dieser Effekt wird auch dadurch verstärkt, dass Parteien, die einmal an der Sperrklausel gescheitert sind, in der öffentlichen Debatte kaum mehr gehört werden und die Parteien auch deshalb sofort ins Parlament drängen müssen, um eine Chance zu haben, dauerhaft die politische Meinungsbildung gestalten zu können.²⁰

3. Wahlfreiheit

Die Sperrklausel schränkt auch die Wahlfreiheit aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG ein. Das Bundesverfassungsgericht hat erkannt, dass – auch um die Freiheit der Wahl zu wahren – „die Parteien, soweit irgend möglich, mit gleichen Aussichten in den Wahlkampf eintreten“ müssen.²¹ „[E]ine Gestaltung des Wahlverfahrens [...], das die Entschließungsfreiheit des Wählers in einer innerhalb des gewählten Wahlsystems vermeidbaren Weise verengt“²², verstößt gegen den Grundsatz der Freiheit der Wahl. Wenn „die Möglichkeit, jederzeit neue Parteien zu gründen, um so neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Vol-

18 *Loewenstein*, zit. nach *Seifert*, „Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland“, 1975, S. 156 und *Linck*, DÖV 1984, 884 (886).

19 *Seifert*, „Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland“, 1975, S. 157.

20 *Schönberger*, „Lob der Fünfprozenthürde“, 27.9.2013, <https://verfassungsblog.de/lob-fuenfprozenthuerde/> (abgerufen am 30.12.2022); *Heußner*, LKRZ 2014, 7 (7); *Lenz*, „Kommunalverwaltung und Demokratieprinzip“, 2020, S. 286 f; nicht in dieser Schärfe zustimmend *Hartenstein*, „Den Wählern auf der Spur“, 2002, S. 181.

21 BVerfGE 14, 121 (133) – FDP-Sendezeit.

22 BVerfGE 95, 335 (350) – Überhangmandate II.

kes wirksam zu werden“²³, aufgrund der eben festgestellten Einschränkung der Chancengleichheit der Parteien eingeschränkt ist und eine „Erstarrung des Parteienwesens“²⁴ droht, ist darin folglich auch eine Beschränkung der Freiheit der Wahl zu sehen.²⁵ Viele Wähler treffen ihre Wahlentscheidung nicht ausschließlich aufgrund einer freien Abwägung zwischen den Inhalten und Kandidaten der verschiedenen Parteien; die Entscheidung beruht – wie beschrieben – zu einem beachtlichen Teil auf der wahltaktischen Überlegung, den Erfolgswert der eigenen Stimme nicht aufgeben zu wollen.²⁶ Dies ist nicht bloß eine unbeachtliche Motivlage.²⁷ Dies wäre dann der Fall, wenn der Wähler wie bei Überlegungen zu möglichen Regierungskoalitionen seine präferierte Partei freiwillig nicht wählt, um seinem Ziel noch näher zu kommen. Beim taktischen Wählen aufgrund der Sperrklausel kann der Wähler jedoch nicht seinem gewünschten Ziel noch näherkommen. Er muss sein Ziel stattdessen unfreiwillig aufgeben und es durch das nächstbeste ersetzen.

II. Rechtfertigung der Eingriffe durch die Sperrklausel: Verhältnismäßigkeit

Die beeinträchtigten Wahlgrundsätze unterliegen keinem absoluten Differenzierungsverbot.²⁸ Eingriffe in sie können gerechtfertigt sein. Hierzu müssten die Eingriffe verhältnismäßig sein, also ein legitimes Ziel verfolgen, zur Erreichung dieses Ziels geeignet und erforderlich sein und in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 19. September 2017 (Az. 2 BvC 46/14, BVerfGE 146, 327 – Eventualstimme Bundestagswahl 2013)²⁹ entschieden, dass die nicht durch eine Ersatzstimme kompensierte Fünf-Prozent-Sperrklausel verhältnismäßig und damit verfassungskonform sei. Die Argumentation des Gerichts soll im Folgenden kritisch gewürdigt werden.

23 BVerfGE 91, 276 (285) – Parteienbegriff II.

24 BVerfGE 91, 276 (286) – Parteienbegriff II.

25 Vgl. Benken, „Wahleinspruch gegen die Wahl zum Deutschen Bundestag am 22. September 2013“, <https://www.wahlreform.de/we2013.pdf> (abgerufen am 10.1.2023), S. 7.

26 Ladeur, DuR 1980, 81 (82); Graeb/Vetter, ZParl 49 (2018), 552 (561 f).

27 So aber Müller, Berichterstatterschreiben v. 18.4.2016, <https://www.wahlreform.de/wb2016-bverfg.htm> (abgerufen am 10.1.2023).

28 BVerfGE 146, 327 (350 f Rn. 61) – Eventualstimme Bundestagswahl 2013.

29 Die Entscheidung ist online abrufbar unter https://www.bverfg.de/e/cs20170919_2bvc004614.html (abgerufen am 30.12.2022).

1. Legitimes Ziel und Geeignetheit der unkompensierten Sperrklausel

Mit der Sperrklausel soll die Funktionsfähigkeit des Bundestags gewahrt werden. Durch die Wahl soll nicht nur überhaupt eine Volksvertretung, sondern auch ein handlungsfähiges Vertretungsorgan geschaffen werden. Ein handlungsunfähiges Parlament würde die Ausübung der Staatsgewalt in wichtigen Teilen wie der Gesetzgebung zum Stillstand kommen lassen. Da die Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk ein Rechtsgut von Verfassungsrang ist, zeigt sich die Bedeutung der Funktionsfähigkeit des Bundestags im Grundgesetz. Die Funktionsfähigkeit des Bundestags zu wahren ist somit ein legitimes Ziel.³⁰

Da durch die Fünf-Prozent-Hürde einerseits kleinere Parteien bei der Sitzzuteilung nicht berücksichtigt werden und andererseits Anreize geschaffen werden, kleine Parteien von vornherein nicht zu wählen, sind weniger Parteien im Bundestag vertreten. Hierdurch wird die Mehrheitsbildung im Parlament erleichtert und somit die Funktionsfähigkeit des Bundestags gefördert.³¹

Die Bekämpfung extremistischer Parteien ist hingegen kein legitimes Ziel der Sperrklausel, da die Einstufung einer Partei als verfassungsfeindlich und die Sanktionierung dessen nach Art. 21 Abs. 2 GG einzig dem Bundesverfassungsgericht zusteht.³²

30 BVerfGE 146, 327 (351 f, 353 f Rn. 62, 67) – Eventualstimme Bundestagswahl 2013; BVerfGE 6, 84 (92) – Sperrklausel; BVerfGE 1, 208 (248) – 7,5 %-Sperrklausel; *Boehl*, in: Schreiber, „BWahlG“, 11. Aufl. 2021, § 6 Rn. 66; *Trute*, in: von Münch/Kunig, „Grundgesetz“, Band 1, 7. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 74; *Magiera*, in: Sachs, „Grundgesetz“, 9. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 99; zu Kommunalwahlen *Lenz*, „Kommunalverwaltung und Demokratieprinzip“, 2020, S. 261 f.

31 BVerfGE 6, 84 (93 f) – Sperrklausel; BVerfGE 146, 327 (354 ff Rn. 68 ff) – Eventualstimme Bundestagswahl 2013; *Kotzur*, in: Merten/Papier, „Handbuch der Grundrechte V“, 2013, § 120 Rn. 39; zum möglichen Effekt der *Parteienzersplitterung* siehe auch *Boehl*, in: Schreiber, „BWahlG“, 11. Aufl. 2021, § 6 Rn. 66.

32 BVerfGE 1, 208 (255) – 7,5 %-Sperrklausel; BVerfGE 111, 382 (410) – Drei-Länder-Quorum; zu Kommunalwahlen *Lenz*, „Kommunalverwaltung und Demokratieprinzip“, 2020, S. 264 f; aA *Zimmer*, DÖV 1985, 101 (101 f); *Boehl*, in: Schreiber, „BWahlG“, 11. Aufl. 2021, § 6 Rn. 66 hält das Fernhalten extremistischer Parteien jedenfalls nicht als alleinigen Grund für ausreichend; das legitime Ziel noch bejahend *Strelen*, in: Schreiber, „BWahlG“, 10. Aufl. 2017, § 6 Rn. 35.

2. Unkompensierte Sperrklausel nicht erforderlich

Die unkompensierte Sperrklausel ist – entgegen der Rechtsprechung und Teilen der Literatur³³ – jedoch nicht erforderlich, da eine mit einer Ersatzstimme abgemilderte Sperrklausel im Vergleich dazu das mildere und gleich geeignete Mittel ist: Durch die Ersatzstimme wird weniger stark in die Wahlgleichheit, die Chancengleichheit der Parteien und die Wahlfreiheit eingegriffen, wobei die Funktionsfähigkeit des Bundestags trotzdem gleich gut gewahrt wird.

a. Konzept der Ersatzstimme

Das Konzept der Ersatzstimme ist unter vielen weiteren Namen bekannt: Eventualstimme³⁴, Alternativstimme³⁵, Nebenstimme³⁶, Hilfsstimme³⁷, Reservestimme³⁸, Subsidiärstimme³⁹, subsidiäre Wahl⁴⁰, Dualwahl⁴¹ und Stimmweitergabe-Option⁴². Dies ist jedoch kein inhaltlicher, sondern ein lediglich sprachlicher Unterschied.

Die aktuelle unkompensierte Sperrklausel könnte modifiziert werden, indem die Wähler zusätzlich zu ihrer bisherigen (Haupt-)Zweitstimme eine Ersatzzweitstimme erhalten. Diese Ersatzzweitstimme wird wirksam, wenn die Hauptzweitstimme des Wählers an eine Partei geht, die an der Sperrklausel scheitert und somit nicht in das Parlament einzieht. Falls bereits

33 BVerfGE 146, 327 (353 f Rn. 67) – Eventualstimme Bundestagswahl 2013; zum Landesrecht LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil v. 13.9.2013 – LVerfG 7/12, Rn. 123; VerfG Brandenburg, Beschluss v. 19.2.2021 – 35/20; ohne Begründung Magiera, in: Sachs, „Grundgesetz“, 9. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 99; skeptisch Grzeszick, in: Stern/Becker, „Grundrechte-Kommentar“, 3. Aufl. 2019, Art. 38 Rn. 88.

34 BVerfGE 146, 327 – Eventualstimme Bundestagswahl 2013; Barlet, ZJS 2018, 179.

35 Boehl, in: Schreiber, „BWahlG“, 11. Aufl. 2021, § 6 Rn. 67; VerfGH Saarland, Beschluss v. 7.4.2014 – Lv 18/13.

36 Jesse, „Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform“, 1985, S. 258 ff; Damm, DÖV 2013, 913.

37 Wenner, „Sperrklauseln im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland“, 1986, S. 412 ff.

38 Roth, in: Umbach/Clemens, „Grundgesetz Mitarbeiterkommentar“, 2002, Art. 38 Rn. 67.

39 Buchwald/Rauber/Grzeszick, LKRZ 2012, 441 (445).

40 Speckmann, ZRP 1970, 198 (198).

41 Benken, „Wahleinspruch gegen die Wahl zum Deutschen Bundestag am 22. September 2013“, <https://www.wahlreform.de/we2013.pdf> (abgerufen am 10.1.2023), S. 20 ff.

42 Wahlprüfungsausschuss, BT-Drs. 17/4600, S. 123 f.

die Hauptzweitstimme des Wählers an eine in das Parlament einziehende Partei geht, ist dessen Ersatzzweitstimme ohne Wirkung.

Bei der Ermittlung des Wahlergebnisses werden zuerst die gültigen Hauptzweitstimmen ausgewertet. Anschließend gibt es zwei verschiedene Möglichkeiten, die Zweitstimmen zu werten: Beim einstufigen Verfahren werden alle Parteien unter der Sperrklausel von der Sitzzuteilung ausgeschlossen und die Ersatzzweitstimmen der Wähler, die diese Parteien mit der Hauptzweitstimme gewählt haben, den übrig gebliebenen Parteien zugeordnet. Im mehrstufigen Verfahren wird zuerst die Partei mit den wenigsten Hauptzweitstimmen von der Sitzzuteilung ausgeschlossen und die Ersatzzweitstimmen der Wähler, die dieser Partei ihre Hauptzweitstimme gaben, auf die übrigen Parteien verteilt. Danach wird die Partei mit den nun in der Summe wenigsten Zweitstimmen (einschließlich möglicher hinzugekommener Ersatzzweitstimmen) ausgeschlossen und deren Ersatzzweitstimmen verteilt. Dieser Vorgang wird fortgesetzt, bis alle verbleibenden Parteien jeweils mindestens fünf Prozent der gültigen Zweitstimmen haben. Durch das mehrstufige Verfahren wird ermöglicht, dass nur knapp an der Sperrklausel gescheiterte Parteien durch die Ersatzzweitstimmen kleinerer Parteien noch über die Sperrklausel kommen und somit an der Mandatsverteilung beteiligt werden. Dabei ist ausgeschlossen, dass sich Parteien gegenseitig über die Sperrklausel helfen,⁴³ da die schwächere Partei vom Einzug in das Parlament ausgeschlossen wird. Im Folgenden wird von dem aus Sicht des Verfassers – aufgrund der besseren Repräsentation – vorzugswürdigen mehrstufigen Verfahren ausgegangen.⁴⁴

Es wird auch diskutiert, den Wählern die Möglichkeit mehrerer Ersatzzweitstimmen zu geben (ähnlich wie dies bei den Mehrheitswahlen in Alaska⁴⁵ und Australien⁴⁶ geschieht). Die nachrangigen Ersatzzweitstimmen würden gewertet werden, wenn die vorrangigen Stimmen an Parteien gin-

43 So aber *Decker*, ZParl 47 (2016), 460 (465); siehe auch *Decker*, ZfP 2022, 217 (238).

44 Zu möglichen Verletzungen des Monotonie-Kriteriums (negatives Stimmgewicht) in Extremfällen *Benken*, „Was genau meinen wir, wenn wir „Ersatzstimme“ sagen?“, Abschn. 4.4, abgedruckt im vorliegenden Band; hierzu beim Single Transferable Vote (Einstimmenwahl in Mehrpersonenwahlkreisen mit übertragbarer Stimme) *Hellmann*, ZParl 47 (2016), 389 (406 f).

45 *Alaska Division of Elections*, „Alaska Better Elections Implementation“, <https://www.elections.alaska.gov/RCV.php> (abgerufen am 9.1.2023).

46 *Australian Election Commission*, „Preferential voting“, <https://www.aec.gov.au/learn/preferential-voting.htm> (abgerufen am 9.1.2023); zum Prinzip des Single Transferable Vote *Hellmann*, ZParl 49 (2016), 389 (396 ff).

gen, die an der Sperrklausel scheitern. Dies würde jedoch – vor allem in Kombination mit einer mehrstufigen Auszählung – die Komplexität der Wahl deutlich steigern.⁴⁷ Deswegen wird im Folgenden zur Vereinfachung von einem Modell mit nur einer Ersatzzweitstimme ausgegangen.

Das Bundesverfassungsgericht sieht in seiner Entscheidung von 2017 ein Ersatzstimmrecht als nicht „zweifelsfrei gleich geeignetes, milderes Mittel“ an.⁴⁸ Das Ersatzstimmrecht habe die „ambivalenten Wirkungen einer Verbesserung der Integrationsfunktion der Wahl einerseits und einer erhöhten Komplexität und Fehleranfälligkeit des Wahlvorgangs sowie der Herbeiführung neuer Eingriffe in die Gleichheit und Unmittelbarkeit der Wahl andererseits“.⁴⁹ Darüber hinaus stellt das Bundesverfassungsgericht mögliche Verletzungen des Demokratieprinzips und der Öffentlichkeit der Wahl in den Raum, lässt diese jedoch aufgrund der aus seiner Sicht bereits ausreichenden sonstigen Argumente dahinstehen.⁵⁰

Das Ersatzstimmrecht ist jedoch ein milderes (dazu b) und gleich geeignetes (dazu c) Mittel.

b. Ersatzstimmrecht als milderes Mittel

Entgegen der Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ist das Ersatzstimmrecht ein milderes Mittel im Vergleich zum aktuellen Wahlrecht. Die Chancengleichheit der Parteien und die Freiheit der Wahl wären mit der Einführung der Ersatzstimme besser gewahrt (dazu i). Das Ersatzstimmrecht schränkt die Zählwertgleichheit nicht ein und kann die Erfolgswertgleichheit besser als das geltende Wahlrecht wahren (dazu ii). Auch wird weder die Unmittelbarkeit der Wahl noch das Demokratieprinzip eingeschränkt (dazu iii). Die Öffentlichkeit der Wahl bliebe unangetastet (dazu iv).

47 Lenz, NVwZ 2019, 1797 (1801); zu Kommunalwahlen Lenz, „Kommunalverwaltung und Demokratieprinzip“, 2020, S. 332; zur möglichen Sitzverteilung und Komplexität unter Verwendung von Single Transferable Votes Hellmann, ZParl 47 (2016), 389 (396 ff, 405 f).

48 BVerfGE 146, 327 (360 f Rn. 82) – Eventualstimme Bundestagswahl 2013.

49 BVerfGE 146, 327 (360 f Rn. 82) – Eventualstimme Bundestagswahl 2013.

50 BVerfGE 146, 327 (359 Rn. 80) – Eventualstimme Bundestagswahl 2013.

i. Chancengleichheit der Parteien und Freiheit der Wahl

Die oben beschriebenen Eingriffe in die Chancengleichheit der Parteien und die Freiheit der Wahl durch die unkompenzierte Sperrklausel wären durch eine Ersatzzweitstimme abgemildert. Die Zusammensetzung des Bundestags würde besser dem tatsächlichen Wählerwillen entsprechen. Außerdem würden Anreize für taktisches Wahlverhalten abgemildert sowie die Entschließungsfreiheit der Wähler und der politische Wettbewerb gefördert werden.⁵¹

Durch die Einführung der Ersatzstimme wäre zwar „die Erforderlichkeit einer kompromisshaften Wahlentscheidung und des Taktierens [...] nur auf die Ebene der Hilfsstimme [= Ersatzstimme] verschoben.“⁵² Nichtsdestotrotz wäre es eine große Verbesserung im Vergleich zur aktuellen Sperrklausel, wenn jedenfalls die Hauptzweitstimmen ohne Wahltaktik vergeben werden könnten.

ii. Wahlgleichheit

Das Bundesverfassungsgericht sieht bei einer Einführung der Ersatzstimme einerseits eine Abmilderung des „mit einer Sperrklausel verbundenen Eingriff[s] in den Grundsatz der gleichen Wahl insoweit [...], als sich damit die Zahl der Wählerinnen und Wähler verringern ließe, die im Deutschen Bundestag nicht repräsentiert sind, wenn die von ihnen mit der Hauptstimme gewählte Partei an der Sperrklausel scheitert.“⁵³ Andererseits geht es auch von der Herbeiführung neuer Eingriffe in die Gleichheit der Wahl aus.⁵⁴

aa. Zählwertgleichheit

Bei der Ersatzstimme erscheint es auf den Blick problematisch, dass diejenigen Wähler, deren Ersatzstimme aktiviert wird, neben ihrer Hauptzweitstimme eine zweite (auch berücksichtigte) Zweitstimme abgegeben haben,

51 Zum Single Transferable Vote *Hellmann*, ZParl 49 (2016), 389 (404).

52 VerfGH Baden-Württemberg, Beschluss v. 9.5.2016 – 1 VB 25/16, Rn. 10.

53 BVerfGE 146, 327 (359 f Rn. 81) – Eventualstimme Bundestagswahl 2013.

54 BVerfGE 146, 327 (360 f Rn. 82) – Eventualstimme Bundestagswahl 2013.

wohingegen bei allen anderen Wählern nur eine Zweitstimme berücksichtigt wird.⁵⁵ Das Bundesverfassungsgericht erkennt dabei richtigerweise, dass im Fall der Aktivierung der Ersatzstimme sowohl die Hauptzweitstimme (für die Parteienfinanzierung/Wahlkampfkostenerstattung) als auch die Ersatzzweitstimme (für die Mandatsverteilung) gültig wären.⁵⁶

Die Wahlkampfkostenerstattung einer Partei würde sinnvollerweise wie bisher anhand des Anteils an gültigen Hauptzweitstimmen bemessen werden. Auch bisher erhalten die Parteien die Wahlkampfkostenerstattung unabhängig von ihrem Einzug in das Parlament. Die Beschränkung des § 18 PartG, der Parteien bei einer Bundestagswahl erst ab 0,5 Prozent der gültigen Zweitstimmen staatliche Wahlkampfkostenerstattung zukommen lässt, wäre beizubehalten, um Missbrauch vorzubeugen.

Es ist für die Betrachtung der Zählwertgleichheit zu berücksichtigen, dass jeder Wähler von Beginn an die Hauptzweitstimme und die Ersatzzweitstimme erhält. Auch Wähler, deren Ersatzzweitstimme aktiviert wird, können diese nicht an das Wahlergebnis anpassen. Ihre Stimme wird (in Bezug auf die Mandatsverteilung) nur wieder mit Geltungskraft aufgeladen, um die Erfolgswertgleichheit möglichst aufrecht zu erhalten. Dass die Wertung einer Stimme in Bezug auf die Mandatsverteilung und auf die Parteifinanzierung auseinanderfällt, wäre zwar in Deutschland eine neuartige Regelung, aber deshalb keinesfalls ein Verstoß gegen die Zählwertgleichheit. Jeder Wähler würde durch seine Wahl genau eine Partei bei der Mandatsverteilung und genau eine Partei bei der Parteienfinanzierung unterstützen (siehe Abb. 1).

Dass sowohl Haupt- als auch Ersatzzweitstimme der Wähler im Wahlergebnis angegeben werden würden, ist für die Zählwertgleichheit irrelevant, da sich nur aus der bloßen Angabe im Wahlergebnis (anders als bei der Be-

55 Deswegen die Ersatzzweitstimme ablehnend *Trute*, in: von Münch/Kunig, „Grundgesetz“, Band 1, 7. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 74; speziell hinsichtlich des aktuellen Ampel-Vorschlags hinsichtlich einer Ersatzstimme bei der Erststimme (Mehrheitswahl) *Schönberger*, „Krokodilstränen der Demokratie“, 8.7.2022, <https://verfassungsblog.de/krokodilstranen-der-demokratie/> (abgerufen am 9.1.2023).

56 BVerfGE 146, 327 (359 f Rn. 81) – Eventualstimme Bundestagswahl 2013; siehe auch *Petitionsausschuss des Deutschen Bundestags*, Petition 127720 – Votum und Begründung, https://epetitionen.bundestag.de/petitionen/_2021/_11/_09/Petition_127720.abschlussbegruendungpdf.pdf (abgerufen am 8.1.2023), S. 2.

rücksichtigung bei der Parteienfinanzierung oder der Mandatsverteilung) keine Vorteile ziehen lassen.⁵⁷

	Mandatsverteilung	Parteienfinanzierung	Wahlergebnis
Hauptzweitstimme	nein	ja	(ja)
Ersatzzweitstimme	ja	nein	(ja)

Abb. 1: Berücksichtigung von Haupt- und Ersatzzweitstimme bei Mandatsverteilung, Parteienfinanzierung und Wahlergebnis (falls die Ersatzzweitstimme aktiviert wird)

bb. Erfolgswertgleichheit

Durch die Ersatzzweitstimme wird der Erfolgswert der Zweitstimme des Wählers zwar im Falle der Vergabe sowohl der Hauptzweitstimme als auch der Ersatzzweitstimme an kleine Parteien nicht gewahrt,⁵⁸ wie auch das Bundesverfassungsgericht korrekt erkannt hat.⁵⁹ Der Erfolgswert der überwiegenden Anzahl der Stimmen für Kleinparteien würde jedoch aufrechterhalten werden, da sie mit einer Ersatzzweitstimme für eine größere Partei verbunden wären.⁶⁰ Das Bundesverfassungsgericht erkennt diesen positiven Effekt als „Verbesserung der Integrationsfunktion der Wahl“⁶¹.

Ein Wahlsystem mit Ersatzzweitstimme schränkt somit die Zählwertgleichheit nicht ein und kann die Erfolgswertgleichheit besser als das geltende Wahlrecht wahren, wodurch die Wahlgleichheit insgesamt besser

57 Lenz, NVwZ 2019, 1797 (1800); Lenz, „Kommunalverwaltung und Demokratieprinzip“, 2020, S. 283; Fuchs-Wissemann, DRiZ 1985, 479 (479); aA ohne detaillierte Begründung BVerfGE 146, 327 (359 f Rn. 81) – Eventualstimme Bundestagswahl 2013.

58 Linck, DÖV 1984, 884 (885); VerfGH Baden-Württemberg, Beschluss v. 9.5.2016 – 1 VB 25/16, Rn. 10.

59 BVerfGE 146, 327 (359 f Rn. 81) – Eventualstimme Bundestagswahl 2013.

60 Graeb/Vetter, ZParl 49 (2018), 552 (562).

61 BVerfGE 146, 327 (360 f Rn. 82) – Eventualstimme Bundestagswahl 2013; ähnlich auch VerfGH Baden-Württemberg, Beschluss v. 9.5.2016 – 1 VB 25/16, Rn. 10.

gewahrt wird.⁶² Es liegt somit kein „neuer Eingriff[] in die Wahlgleichheit“ vor.⁶³

iii. Unmittelbarkeit der Wahl und Demokratieprinzip

Gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG werden die Abgeordneten des Bundestags in unmittelbarer Wahl gewählt. Teilweise wird gefordert, dass die Stimmabgabe deshalb vollkommen vorbehaltlos und bedingungsfrei erfolgen müsse.⁶⁴ Durch die Ersatzstimme würde eine Bedingung in die Stimmabgabe eingeführt werden: Wenn die mit der Hauptzweitstimme gewählte Partei scheitert, geht die Stimme an die mit der Ersatzzweitstimme gewählte Partei. Das Bundesverfassungsgericht äußert deshalb Bedenken bezüglich eines Verstoßes gegen die Unmittelbarkeit der Wahl und gegen das Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG.⁶⁵ Diese Ansicht wird auch von Teilen der Literatur gestützt.⁶⁶ Das Bundesverfassungsgericht sieht ein Problem darin, dass „letztlich andere Wähler darüber entscheiden, für wen eine Stimme abgegeben wird.“⁶⁷

Durch den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl wird „jedes Wahlverfahren aus[geschlossen], bei denen zwischen Wähler und Wahlbewerber nach der Wahlhandlung eine Instanz eingeschaltet ist, die nach ihrem Ermessen den Vertreter auswählt und damit dem einzelnen Wähler die Möglichkeit nimmt, die zukünftigen Mitglieder der Volksvertretung durch die Stimmabgabe selbständig zu bestimmen.“⁶⁸ Historisch soll durch den Grundsatz der Unmittelbarkeit vor allem das Wahlmännersystem ausgeschlossen werden.⁶⁹ Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG ist aber nicht hierauf beschränkt.⁷⁰ Die Norm will allgemein verhindern, dass von

62 Lenz, NVwZ 2019, 1797 (1800).

63 aA BVerfGE 146, 327 (360 f Rn. 82) – Eventualstimme Bundestagswahl 2013.

64 Boehl, in: Schreiber, „BWahlG“, 11. Aufl. 2021, § 6 Rn. 67; Stumpf, JA 2012, 923 (930).

65 BVerfGE 146, 327 (359 Rn. 80) – Eventualstimme Bundestagswahl 2013.

66 Stumpf, JA 2012, 923 (930); Boehl, in: Schreiber, „BWahlG“, 11. Aufl. 2021, § 6 Rn. 67; Trute, in: von Münch/Kunig, „Grundgesetz“, Band 1, 7. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 74; dagegen Holste, NVwZ 2014, 42 (42).

67 BVerfGE 146, 327 (359 f Rn. 81) – Eventualstimme Bundestagswahl 2013.

68 BVerfGE 47, 253 (279 f) – Gemeindeparlamente.

69 Trute, in: von Münch/Kunig, „Grundgesetz“, Band 1, 7. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 41; Magiera, in: Sachs, „Grundgesetz“, 9. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 88.

70 BVerfGE 7, 63 (68) – Listenwahl.

Dritten auf den Inhalt der Wählerstimme Einfluss genommen wird⁷¹ und sich ein fremder Wille zwischen den Wähler und die Auswirkung seiner Stimme auf die Parlamentszusammensetzung drängt.⁷² Es ist folglich darauf abzustellen, dass das Wahlergebnis ohne Beeinflussung Dritter einzig aufgrund der vor der Wahl aufgestellten Regeln und der Stimmabgabe der Bürger ermittelt wird⁷³ und somit „die Wirkung der Stimmabgabe ausschließlich vom Willen der Wähler bestimmt wird“⁷⁴. Unmittelbar nach Beendigung der Stimmabgabe muss der Wahlbewerber, der die jeweilige Stimme erhält, bestimmbar sein; er muss nicht direkt durch die Stimmabgabe bestimmt sein.⁷⁵ Für den Wähler muss ersichtlich bleiben, „wie sich die eigene Stimmabgabe auf Erfolg oder Misserfolg der Wahlbewerber auswirken kann“.⁷⁶

Mit dem Konzept der Ersatzzweitstimme wird eine erfolglose Stimme erneut mit Bedeutung aufgeladen. Bei der Abgabe der Ersatzstimme handelt es sich im Grunde um einen zweiten Wahlgang, nur dass dieser mit dem ersten Wahlgang zusammengezogen wird.⁷⁷ Bei der Ersatzstimme kann der Bürger zwar nicht die endgültige Wirkung seiner Stimme voraussagen. Er kann jedoch erkennen, wie sich seine Stimmabgabe auswirken kann.⁷⁸ Es wird gerade keine weitere Instanz der Wahl nachgeschaltet, die nach eigenem Ermessen entscheidet.⁷⁹ Die Mandatzuteilung wird auch nicht willkürlich⁸⁰, da sie nach klaren Regeln abläuft und sich einzig aufgrund der vor der Wahl aufgestellten Regeln und der Stimmabgabe der Bürger ergibt. Die Stimmabgabe der anderen Wähler, die über die Aktivierung der

71 Meyer, in: Isensee/Kirchhof, „Handbuch des Staatsrechts“, Band 3, 3. Aufl. 2005, § 46 Rn.17; Morlok, in: Dreier, „Grundgesetz“, Band 2, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 80.

72 Seifert, „Bundeswahlrecht“, 3. Aufl. 1976, GG Art. 38 Rn.10.

73 Meyer, in: Isensee/Kirchhof, „Handbuch des Staatsrechts“, Band 3, 3. Aufl. 2005, § 46 Rn. 17.

74 Seifert, „Bundeswahlrecht“, 3. Aufl. 1976, GG Art. 38 Rn.12.

75 BVerfGE 121, 266 (307) – Landeslisten.

76 BVerfGE 121, 266 (307) – Landeslisten; BVerfGE 95, 335 (350) – Überhangmandate II.

77 Decker, ZParl 47 (2016), 460 (468).

78 Heußner, LKRZ 2014, 7 (10).

79 Buchwald/Rauber/Grzeszick, LKRZ 2012, 441 (445); Heußner, LKRZ 2014, 7 (9); Lenz, NVwZ 2019, 1797 (1800 f).

80 BVerfGE 131, 316 (336) – Landeslisten II.

Ersatzstimme jedes einzelnen Wählers entscheidet, geschieht zeitgleich mit dessen Stimmabgabe.⁸¹

Die Einführung der Ersatzzweitstimme verstößt somit nicht gegen das Prinzip der Unmittelbarkeit der Wahl oder gegen das Demokratieprinzip.⁸²

iv. Öffentlichkeit der Wahl

Das Bundesverfassungsgericht führt in seinem Ersatzstimmen-Beschluss von 2017 außerdem verfassungsrechtliche Bedenken unter dem Gesichtspunkt der Öffentlichkeit der Wahl an.⁸³ Da der Vorgang der Stimmabgabe sich nicht ändern würde, spricht das Gericht damit wahrscheinlich die Nachvollziehbarkeit der Ergebnisermittlung an.⁸⁴ Diese Nachvollziehbarkeit bliebe jedoch weiterhin bestehen. Die Bekanntgabe aller Zweitstimmen in den abgegebenen Kombinationen aus Hauptzweitstimmen und Ersatzzweitstimmen würde es – wie bisher – erlauben, die Verteilung der Mandate im Einzelnen nachzuvollziehen. Durch eine Einführung der Ersatzstimme wäre die Öffentlichkeit der Wahl folglich nicht berührt.

Die um eine Ersatzzweitstimme modifizierte Sperrklausel ist somit ein milderer Mittel im Vergleich zur unkompenzierten Sperrklausel.

c. Ersatzstimmrecht als gleich geeignetes Mittel

Ein solches Wahlsystem ist auch gleich gut geeignet, die Funktionsfähigkeit des Bundestags zu wahren.⁸⁵ Da alle sonstigen vorgebrachten Bedenken gegen die gleiche Eignung des Ersatzstimmrechts ausgeräumt werden können (dazu i), verbleibt als einziges Gegenargument die mögliche, aber unsichere Erhöhung der Anzahl der Parteien im Bundestag (dazu ii). Der Einschätzungs- und Prognosespielraums des Gesetzgebers diesbezüglich (dazu iii) ist aber überschritten, wenn der Gesetzgeber sich durch nur vage Zweifel an der Eignung der Sperrklausel mit Ersatzzweitstimme leiten lässt, obwohl eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Bundestags bei Einführung der Ersatzstimme nicht verlässlich zu prognostizieren ist (dazu iv).

81 Lenz, „Kommunalverwaltung und Demokratieprinzip“, 2020, S. 283 f.

82 aA ohne Begründung *Wahlprüfungsausschuss*, BT-Drs. 18/1810, S. 334.

83 BVerfGE 146, 327 (359 Rn. 80) – Eventualstimme Bundestagswahl 2013.

84 Kritisch hierzu auch *Buchwald/Rauber/Grzeszick*, LKRZ 2012, 441 (445).

85 So auch *Decker*, ZfP 2022, 217 (238).

i. Sonstige Argumente gegen die Eignung des Ersatzstimmrechts zur Wahrung der Funktionsfähigkeit des Bundestags

Eine geringfügig gesteigerte Komplexität und daraus folgende Fehleranfälligkeit des Wahlverfahrens haben keine verfassungsrechtliche Relevanz (dazu aa). Die Verzögerung der Ergebnisfeststellung (dazu bb) und die Legitimation der aufgrund der Ersatzstimme erfolgreichen Abgeordneten (dazu cc) bereiten keine Probleme. Auch die mögliche Förderung reiner Interessensgruppen ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (dazu dd). Durch die Ersatzstimme entstehen keine Missbrauchsmöglichkeiten (dazu ee). Nicht überzeugend sind auch die Argumente gegen die Ersatzstimme, dass von den Bürgern eine eindeutige Entscheidung ohne Rückfallposition gefordert werden könne und die Sperrklausel bereits abgemildert ist (dazu ff).

aa. Verkomplizierung und Fehleranfälligkeit des Wahlvorgangs

Das Bundesverfassungsgericht geht in seiner Entscheidung von 2017 davon aus, dass sich durch die Einführung einer Ersatzstimme „die Komplexität der Wahl erhöhe[], so dass eine Zunahme von Wahlenthaltungen und ungültigen Stimmen nicht ausgeschlossen erscheint.“⁸⁶ Dies ist ein häufig genanntes Argument gegen die Einführung der Ersatzstimme.⁸⁷ In Stellungnahmen der Landtage Bayerns und Schleswig-Holsteins zu Verfassungsbeschwerden gegen das Wahlrecht der beiden Länder befürchteten diese durch die Ersatzstimme eine „Verunsicherung der Wähler“⁸⁸ beziehungsweise sahen sie in der Einführung der Ersatzstimme „eine mit dem deutschen Verhältniswahlssystem nicht ohne weiteres kompatible Änderung des

86 BVerfGE 146, 327 (359 f Rn. 81) – Eventualstimme Bundestagswahl 2013.

87 VerfGH Baden-Württemberg, Beschluss v. 9.5.2016 – 1 VB 25/16, Rn. 10; *Morlok*, in: Dreier, „Grundgesetz“, Band 2, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 112; *Roth*, in: Umbach/Clemens, „Grundgesetz Mitarbeiterkommentar“, 2002, Art. 38 Rn. 67; *Decker*, ZParl 47 (2016), 460 (465); *Buchwald/Rauber/Grzeszick*, LKRZ 2012, 441 (445); *Bull*, „Stellungnahme zur Problematik der Fünf-Prozent-Sperrklausel im Landtagswahlrecht“, in: Schleswig-Holsteinischer Landtag, LT-Drs. 18/2249, S. 20 f mwN.

88 *Bayerischer Landtag*, in: BayVerfGH 10.10.2014 – Vf. 25-III-14, Rn. 13; ähnlich auch *Lenz*, NVwZ 2019, 1797 (1801 f), der aber davon ausgeht, dass die Ersatzstimme zwingend jeweils für Erst- und Zweitstimme eingeführt werden müsste.

Wahlsystems“⁸⁹. Es erscheint nicht ausgeschlossen, dass die Auswirkungen einer Sperrklausel mit Ersatzstimme nicht für sämtliche Wahlberechtigten nachvollziehbar sind. Dies würde jedoch nicht dazu führen, dass diese Personen von der Wahl ausgeschlossen wären: Sie könnten weiterhin wie bisher schlicht nur eine (Haupt-)Zweitstimme abgeben und somit auf die Abgabe einer Ersatzzweitstimme verzichten.⁹⁰ Dies würde die Gültigkeit der Stimmabgabe nicht beeinflussen. Im Übrigen sind auch bei deutlich komplizierteren Aspekten des Wahlrechts mit den Möglichkeiten des Panaschierens und Kumulierens oder bei anderen Wahlrechtsreformen nicht übermäßig viele ungültige Stimmen zu bemerken,⁹¹ sodass auch diese deutlich einfachere Wahlrechtsänderung einem Großteil der Wähler gut verständlich zu machen wäre.⁹²

bb. Verzögerung der Ergebnisfeststellung

Häufig wird das Argument vorgebracht, dass mit der Einführung der Ersatzstimme die Auszählung des Wahlergebnisses verkompliziert werden würde. Die Auszählung würde „wesentlich erschwert“⁹³, sei kaum praktikabel⁹⁴ und eine „schwierige Aufgabe“⁹⁵, da mit der Auszählung der Ersatzstimmen erst nach der bundesweiten Feststellung des Hauptzweitstimmenergebnisses begonnen werden könne und eine sehr große Zahl an möglichen Varianten von Stimmabgaben möglich sei.

Die Auszählung der Ersatzzweitstimmen könnte in den Wahllokalen jeweils direkt im Anschluss an die Auszählung der Hauptzweitstimmen geschehen; dabei muss nicht auf den bundesweiten Abschluss der Haupt-

89 Landtag Schleswig-Holsteins, in: LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil v. 13.9.2013 – LVerfG 7/12, Rn. 29.

90 Vgl. Decker, ZfP 2022, 217 (238).

91 Linck, DÖV 1984, 884 (887); Landeswahlleiter Bayern, „Bayerische Landtagswahl 2018 – Endgültiges Ergebnis“, https://www.landtagswahl2018.bayern.de/ergebnis_tabelle_990.html (abgerufen am 30.12.2022); Heußner, LKRZ 2014, 52 (53).

92 Heußner, LKRZ 2014, 52 (54); ähnlich Graeb/Vetter, ZParl 49 (2018), 552 (562 f).

93 Boehl, in: Schreiber, „BWahlG“, 11. Aufl. 2021, § 6 Rn. 67; zuvor Strelen, in: Schreiber, „BWahlG“, 10. Aufl. 2017, § 6 Rn. 37 noch: „fast unlösbare Aufgabe“.

94 Kramer, JuS 2003, 966 (968); Morlok, in: Dreier, „Grundgesetz“, Band 2, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 112.

95 Stumpf, JA 2012, 923 (930).

zweitstimmen-Auszählung gewartet werden.⁹⁶ Die Verzögerung wäre aus mehreren Gründen zu verkraften. Nur eine Minderheit der Wähler würde voraussichtlich überhaupt von der Ersatzstimme Gebrauch machen. Wähler größerer Parteien hätten keinen Vorteil von der zusätzlichen Abgabe einer Ersatzstimme. Auch die Wähler kleinerer Parteien würden wohl nur zu einem Teil diese Möglichkeit wahrnehmen; auch unter dem aktuellen Wahlrecht wird die Möglichkeit des Stimmensplittings zwischen Erst- und Zweitstimme bei weitem nicht von allen Wählern genutzt.⁹⁷ Unter den aktuellen politischen Gegebenheiten ist davon auszugehen, dass maximal 10 bis 20 Prozent, wahrscheinlich eher 5 bis 10 Prozent der Wähler eine Ersatzzweitstimme abgeben würden.⁹⁸

Das Wahlergebnis und die Sitzzuteilung können mithilfe von Computer-Programmen ohne Verzögerung berechnet werden. Darüber hinaus ist zu beachten, dass selbst eine Verzögerung der Ergebnisfeststellung um ein bis zwei Tage kein beachtliches Problem aufwirft.⁹⁹ Eine schnelle Feststellung des Ergebnisses wäre zwar für die gespannten Wähler und Wahlbewerber wünschenswert, ist aber keineswegs verfassungsrechtlich geboten.

cc. Legitimation der durch Ersatzstimmen gewählten Abgeordneten

Man könnte an der Legitimation der durch Ersatzzweitstimmen gewählten Abgeordneten zweifeln oder deren Legitimation im Vergleich zu den durch Hauptzweitstimmen gewählten Abgeordneten geringer schätzen.¹⁰⁰ Diese Abgeordneten könnten als Abgeordnete „zweiter Wahl“¹⁰¹ gelten. Dies mag in der politischen Diskussion aufkommen, ist jedoch verfassungsrechtlich und -politisch nicht begründet: Vergewenwärtigt man sich, dass die Ersatzzweitstimmen ebenso gültige Stimmen sind, die nur erneut mit Geltungs-

96 Heußner, LKRZ 2014, 7 (10); dies übersieht Boehl, in: Schreiber, „BWahlG“, 11. Aufl. 2021, § 6 Rn. 67.

97 Statistisches Bundesamt, „Bundestagswahl 2017: Stimmensplitting so stark genutzt wie noch nie“, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2018/01/PD18_029_141.html (abgerufen am 8.1.2023).

98 Eigene Schätzung nach DAWUM, Wahlrend vom 5.1.2023, <https://dawum.de/Bundestag/> (abgerufen am 8.1.2023).

99 Köhler, „Parteien im Wettbewerb“, 2005, S. 141 f.

100 Zimmer, DÖV 1985, 101 (102); ablehnend Damm, DÖV 2013, 913 (919 f).

101 Ablehnend Jesse, „Aktuelle Reformvorschläge zum Wahlrecht: die Modifizierung der Fünfprozentklausel durch die Einführung einer Nebenstimme und die Abschaffung des Zweistimmensystems“, in: Mörschel, „Wahlen und Demokratie“, 2016, S. 127.

kraft aufgeladen wurden, zeigt dies, dass auch diese Abgeordneten ebenso vom Willen des Volkes getragen werden. Da ein Wahlsystem mit Ersatzstimme den Willen des Volkes sogar besser abbildet, sind diejenigen Abgeordneten, die rechnerisch als letzte einen Sitz im Parlament erhalten haben, besser legitimiert als diejenigen Abgeordneten, die in einem Wahlsystem ohne Ersatzzweitstimme rechnerisch als letzte in das Parlament gekommen sind.

dd. Förderung von reinen Interessensgruppen oder Ein-Themen-Parteien

Kritisch zu beleuchten sind die möglichen Auswirkungen einer Ersatzzweitstimme auf die Parteienlandschaft. Da Wähler ihre Stimme im Fall der Abgabe der Hauptzweitstimme an eine aussichtslose Partei nicht verlieren würden, könnte langfristig der Effekt entstehen, dass Wähler vermehrt mit der Hauptzweitstimme eine Kleinstpartei (teilweise „Splitterpartei“¹⁰² genannt) wählen, die eine reine Interessensgruppe oder Ein-Themen-Partei ist.

Dieser Effekt wäre dadurch abgeschwächt, dass die Politiker verschiedener Interessensgruppen ein Interesse daran haben, durch Parteizusammenschlüsse die Sperrklausel zu überwinden und somit selbst in das Parlament einzuziehen. Außerdem wäre diese Entwicklung verfassungsrechtlich nicht problematisch. Solange eine solche Partei keine fünf Prozent der gültigen Zweitstimmen erhält, bleibt sie von der Sitzzuteilung ausgeschlossen. Sollte eine Interessensgemeinschaft von mindestens fünf Prozent der Wähler gewählt werden, ist sie ausreichend legitimiert, im Parlament vertreten zu sein.¹⁰³ Das BVerfG erkennt die Bedeutung von Ein-Themen-Parteien für die parlamentarische Debatte an.¹⁰⁴

Durch ein Wahlrecht, das die Entwicklung von Einzelinteressensparteien fördert, könnte jedoch das Repräsentationsprinzip eingeschränkt sein:

102 Zur Kritik an diesem Begriff: *Forsthoff*, DRZ 1950, 314 (315).

103 *Roth*, in: *Umbach/Clemens*, „Grundgesetz Mitarbeiterkommentar“, 2002, Art. 38 Rn. 66; zu Kommunalwahlen *Lenz*, „Kommunalverwaltung und Demokratieprinzip“, 2020, S. 265; ähnlich *Trute*, in: von Münch/Kunig, „Grundgesetz“, Band 1, 7. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 74; *Schönberger*, „Macht die Wahl das Recht verfassungswidrig?“, 27.9.2013, <https://verfassungsblog.de/macht-wahl-recht-verfassungswidrig-anmerkungen-zur-fuenfprozenthuerde/> (abgerufen am 10.1.2023); aA wohl *Boehl*, in: *Schreiber*, „BWahlG“, 11. Aufl. 2021, § 6 Rn. 66.

104 BVerfGE 129, 300 (340) – 5 %-Sperrklausel EuWG II.

Art. 38 Abs. 1 S. 2 Hs. 1 GG bestimmt, dass die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind. Die Abgeordneten vertreten folglich nicht bloß die Bürger ihres Wahlkreises oder ihre Wähler,¹⁰⁵ sondern das gesamte Volk.¹⁰⁶ Das Ideal, dass alle Abgeordneten das Gemeinwohl der gesamten Bevölkerung gleichermaßen erstreben, ist allerdings wohl illusorisch: Um unter den übrigen Wahlbewerbern hervorstechen, müssen sich die Parteien klar positionieren und vorrangig die Wähler ihres Wahlkreises ansprechen. Viele Wähler wollen auch unter dem aktuellen Wahlsystem wissen, von welcher Partei sie persönlich am stärksten profitieren. Die Einführung der Ersatzstimme könnte diese Abweichung vom Ideal verstärken. Dieser Effekt wäre wahrscheinlich abgeschwächt: Die Wähler treffen ihre Wahlentscheidung nicht nur danach, welche Parteien mit ihren Versprechungen die persönlichen Interessen der Wähler am besten abdecken. Ein Großteil der Wähler will auch Politiker wählen, denen sie zutrauen, in der täglichen Parlamentsarbeit an den richtigen Stellen kompromissbereit zu sein und dadurch die Wahlversprechen durchzusetzen. Darüber hinaus werden Wahlentscheidungen aufgrund von Persönlichkeiten getroffen. Kleinstparteien wird es tendenziell schwerer fallen, ihre Wähler davon zu überzeugen, dass sie bei ihrer geringen Mitgliederzahl und ihren begrenzten Mitteln diese Kriterien erfüllen können.¹⁰⁷

ee. Missbrauchsmöglichkeiten

Man könnte befürchten, dass unpolitische Vereinigungen sich als Parteien zur Wahl aufstellen lassen, nur um Wahlkampfkostenfinanzierung zu erhalten, indem sie von ihren Mitgliedern und Sympathisanten mit der Hauptzweitstimme gewählt werden. Diese Wähler könnten dann mit der Ersatzzweitstimme ihre präferierte Partei wählen. Diesem Missbrauch wird aber dadurch vorgebeugt, dass solche Vereinigungen erstens vom Bundesausschuss nicht als Parteien anerkannt werden (§ 18 Abs. 1, 4 BWahlG, § 2 Abs. 1 PartG) und sie zweitens erst die weiterhin bestehende Vorausset-

105 Morlok, in: Dreier, „Grundgesetz“, Band 2, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 136; Trute, in: von Münch/Kunig, „Grundgesetz“, Band 1, 7. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 105.

106 Stern, „Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland“, Band 1, 2. Aufl. 1984, S. 1069; Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof, „Handbuch des Staatsrechts“, Band 3, 3. Aufl. 2005, § 34 Rn. 51, 32; Schliesky, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, „Parlamentsrecht“, 2016, § 5 Rn. 29.

107 Vgl. BVerfGE 91, 276 (286) – Parteienbegriff II.

zung zur Erstattung von Wahlkampfkosten von mindestens 0,5 Prozent der gültigen (Haupt-)Zweitstimmen (also derzeit über 200.000)¹⁰⁸ erfüllen müssten.

ff. Weitere gegen die Ersatzstimme vorgebrachte Argumente

Nicht überzeugend ist das Argument, dass „bei diesem entscheidenden Akt der demokratischen Willensbildung von den Wahlberechtigten eindeutige politische Entscheidungen – ohne Vorbehalt und Rückfallpositionen – zu fordern [sind]“¹⁰⁹. Die Bedeutung der Wahl für die Demokratie ist kein Grund dafür, die Entwicklung eines Wahlsystems zu unterlassen, das den Wählerwillen möglichst gut wiedergibt. Einschränkungen der Wahlgleichheit und weiterer Grundrechte können nicht mit dem Argument verteidigt werden, dass das aktuelle Wahlsystem eben auf diese Weise funktioniere und der Wähler sich in diesem Rahmen entscheiden müsse. Es ist gerade die Frage, ob das Wahlsystem zu ändern ist.

Es ist auch unbeachtlich, dass die Sperrklausel durch die Grundmandatsklausel (§ 6 Abs. 3 S. 1 Var. 2 BWahlG aF; in nF gestrichen¹¹⁰) und die Ausnahme von der Sperrklausel für Parteien nationaler Minderheiten (§ 6 Abs. 3 S. 2 BWahlG aF; § 4 Abs. 2 S. 3 BWahlG nF) bereits abgemildert ist. Die Grundmandatsklausel, die von einem Großteil der Literatur als verfassungswidrig angesehen wird,¹¹¹ ist für kleine Parteien nur selten hilfreich: Die DP konnte durch sie 1953 und 1957 und die PDS 1994 in den Bundestag einziehen.¹¹² Die DP wurde dabei jedoch im sogenannten Huckepack-Verfahren von der CDU unterstützt¹¹³ und die Situation der PDS war nach der Wiedervereinigung eine historische Einmaligkeit. Auch die Ausnahme von

108 Eigene Berechnung nach *Bundeswahlleiter*, Bundestagswahl 2021 – Ergebnistabelle, <https://bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2021/ergebnisse/bund-99.html#stimmmentabelle14> (abgerufen am 8.1.2023).

109 *Boehl*, in: Schreiber, „BWahlG“, 11. Aufl. 2021, § 6 Rn. 67; *Bull*, DVBl 2014, 1213 (1216 mwN); vgl. auch *Schönberger*, „Lob der Fünfprozenthürde“, 27.9.2013, <https://verfassungsblog.de/lob-fuenfprozenthuerde/> (abgerufen am 10.1.2023).

110 Vgl. Fn. 2.

111 *Morlok*, in: Dreier, „Grundgesetz“, Band 2, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 116; *Seifert*, „Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland“, 1975, S. 143 f; *Maurer*, „Staatsrecht I“, 6. Aufl. 2010, § 13 Rn. 34.

112 *Bundeswahlleiter*, Wahl-Lexikon: Grundmandatsklausel, <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/g/grundmandatsklausel.html> (abgerufen am 30.12.2022).

113 *Ipsen/Kaufhold/Wischmeyer*, „Staatsrecht I“, 34. Aufl. 2022, § 4 Rn. 38.

der Sperrklausel für Parteien nationaler Minderheiten ist für die meisten Parteien nicht hilfreich.

ii. Erhöhung der Anzahl der Parteien im Bundestag

Letztlich bleibt als mögliches Argument gegen die gleiche Eignung des Ersatzstimmrechts zur Wahrung der Funktionsfähigkeit des Bundestags einzig die mögliche Erhöhung der Anzahl der Parteien im Parlament.

Durch die Sperrklausel wird – wie oben beschrieben – die Anzahl der im Bundestag vertretenen Parteien verringert, dadurch die Mehrheitsbildung im Parlament erleichtert und somit die Funktionsfähigkeit des Bundestags gefördert. Durch die Einführung der Ersatzstimme bliebe die Sperrklausel an sich unberührt. Eine Partei, die die Fünf-Prozent-Hürde (auch mit möglichen Ersatzstimmen) nicht überwinden kann, bliebe weiterhin von der Sitzzuteilung ausgeschlossen. Die Anzahl der Parteien im Parlament kann sich deshalb nur in begrenztem Rahmen erhöhen. Durch die Ersatzzweitstimme erleichtert sich die Etablierung anfangs kleiner Parteien im Bundestag, da die benannten Hürden des taktischen Wahlverhaltens entfernt werden.¹¹⁴ Andererseits wird teilweise argumentiert, dass die Wähler kleiner Parteien ihre Ersatzzweitstimmen an größere Parteien vergeben würden, wodurch deren Stimmenanteil im Ergebnis steigen würde.¹¹⁵ Es ist jedenfalls davon auszugehen, dass nur in einem begrenzten Rahmen mehr Parteien in das Parlament einziehen würden.¹¹⁶

114 So auch das Ergebnis einer nicht-repräsentativen Studie bei *Graeb/Vetter*, ZParl 49 (2018), 552 (561 ff).

115 Zu Kommunalwahlen *Lenz*, NVwZ 2019, 1797 (1799 f); so wohl auch LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil v. 13.9.2013 – LVerfG 9/12, Rn. 107: „Verstärkung der Erfolgchancen der großen Parteien“.

116 *Graeb/Vetter*, ZParl 49 (2018), 552 (563): „ohne [...] stärkere[] Fragmentierung des Bundestages“; *Heußner*, LKRZ 2014, 7 (10) geht bei einer Einführung einer Ersatzzweitstimme bei der sächsischen Landtagswahl von höchstens einer Partei mehr im Landtag aus; so auch zum Single Transferable Vote *Hellmann*, ZParl 49 (2016), 389 (404).

iii. Einschätzungs- und Prognosespielraum des Gesetzgebers

Der Gesetzgeber hat grundsätzlich einen gewissen Einschätzungs- und Prognosespielraum, weshalb nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „nicht zu prüfen [ist], ob die innerhalb [des Ermessensspielraums] vom Gesetzgeber gefundene Lösung [...] zweckmäßig oder rechtspolitisch erwünscht erscheint.“¹¹⁷ Die Einschätzung des Gesetzgebers, dass das Ersatzstimmrecht aufgrund der potentiellen Erhöhung der Anzahl der im Bundestag vertretenen Parteien nicht gleich geeignet sei, liegt jedoch nicht mehr im Rahmen des gesetzgeberischen Einschätzungs- und Prognosespielraums.

Das Bundesverfassungsgericht hat früher entschieden, dass dem Gesetzgeber „bei der Konkretisierung der verfassungsrechtlich festgelegten Wahlgrundsätze notwendig ein weiter Ermessensspielraum gewährt [ist].“¹¹⁸ Schon kurz darauf wurde die Rechtsprechung dahingehend geändert, dass „dem Gesetzgeber [auf dem Gebiet des Wahlrechts] nur ein gewisser Spielraum innerhalb des sonst weiten Bereichs für sein freies Ermessen [bleibt].“¹¹⁹ Vor allem eine Abweichung vom Grundsatz der Erfolgswertgleichheit wird „nur in Grenzen zugelassen“, wenn dafür ein „zwingende[r] Grund“ vorliegt.¹²⁰ In der neueren Rechtsprechung wird zwar der Begriff „zwingender Grund“ nicht mehr verwendet, aber dem Gesetzgeber weiterhin nur ein eng bemessener Spielraum eingeräumt.¹²¹

Als Folge hiervon und weil „die parlamentarische Mehrheit gewissermaßen in eigener Sache tätig wird und gerade bei der Wahlgesetzgebung die Gefahr besteht, dass die jeweilige Parlamentsmehrheit sich statt von gemeinwohlbezogenen Erwägungen vom Ziel des eigenen Machterhalts leiten lässt“, fordert das Bundesverfassungsgericht – auch in seiner Entscheidung von 2017 –, dass bei der Einschätzung der drohenden Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Bundestags allein auf die aktuellen Verhältnisse

117 BVerfGE 6, 84 (94) – Sperrklausel; siehe auch VerfGHE BY 59, 125, Rn. 29; BayVerfGH, BayVBl 2010, 531, Rn. 50.

118 BVerfGE 3, 19 (24) – Unterschriftenquorum.

119 BVerfGE 4, 375 (382 f) – Schwerpunktparteien.

120 BVerfGE 1, 208 (248 f) – 7,5 %-Sperrklausel.

121 BVerfGE 146, 327 (350 f Rn. 61) – Eventualstimme Bundestagswahl 2013; BVerfGE 124, 1 (19) – Nachwahl; BVerfGE 135, 259 (287 Rn. 53) – 3 %-Sperrklausel EuWG; kritisch dazu *Bull.*, DVBl 2014, 1213 (1214 ff).

abgestellt wird.¹²² Dabei sind „auch konkret absehbare künftige Entwicklungen bereits im Rahmen der [...] Bewertung der aktuellen Verhältnisse zu berücksichtigen [...], wenn die weitere Entwicklung aufgrund hinreichend belastbarer tatsächlicher Anhaltspunkte schon gegenwärtig verlässlich zu prognostizieren ist.“¹²³ Hierbei ist auch eine vorsichtige Einschätzung vertretbar, da der Bundestag das BWahlG nicht erneut ändern könnte, wenn er handlungsunfähig geworden wäre.¹²⁴

Diesen strengen Maßstab hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss von 2017 nicht konsequent angewandt. Es befasst sich nicht intensiver mit den Argumenten, da es die Ersatzstimme als nicht „zweifelsfrei“ gleich geeignet und milder ansieht.¹²⁵

iv. Entscheidendes Kriterium: Prognostizierbarkeit der Gefahren

Allein Zweifel an der gleichen Eignung der Ersatzzweitstimme sind jedoch noch kein ausreichendes Argument. Nach dem Maßstab der bisherigen umfangreichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stellt sich stattdessen folgende Frage: Ist eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Bundestags bei Einführung der Ersatzzweitstimme aufgrund hinreichend belastbarer tatsächlicher Anhaltspunkte verlässlich zu prognostizieren? Die Funktionsfähigkeit des Bundestags könnte dadurch eingeschränkt werden, dass kleinere Parteien sich besser etablieren können und folglich tendenziell mehr Parteien im Bundestag vertreten sind. Das Bundesverfassungsgericht stellt jedoch in seiner neueren Rechtsprechung überzeugend fest, dass „die allgemeine und abstrakte Behauptung, durch den Wegfall der Fünf-Prozent-Sperrklausel werde der Einzug kleinerer Parteien und

122 BVerfGE 146, 327 (352 Rn. 63) – Eventualstimme Bundestagswahl 2013; BVerfGE 135, 259 (289 Rn. 59) – 3 %-Sperrklausel EuWG; so auch *Lenz*, „Kommunalverwaltung und Demokratieprinzip“, 2020, S. 271; zur gerichtlichen Kontrolle bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache *von Arnim*, DÖV 2015, 537; gegen eine intensive Einschränkung des Gesetzgebers aufgrund der Entscheidung in eigener Sache *Di Fabio/Mellinghoff*, Sondervotum zu BVerfGE 129, 300 (351 f. Rn. 156) – 5 %-Sperrklausel EuWG II und *Drossel*, „Wahlsystem und Wahlgleichheit“, 2021, S. 115 f., 143.

123 BVerfGE 135, 259 (289 Rn. 57) – 3 %-Sperrklausel EuWG.

124 Vgl. BVerfGE 129, 300 (324) – 5 %-Sperrklausel EuWG II; BVerfGE 135, 259 (289 Rn. 58) – 3 %-Sperrklausel EuWG; *Lenz*, „Kommunalverwaltung und Demokratieprinzip“, 2020, S. 270.

125 BVerfGE 146, 327 (360 f. Rn. 82) – Eventualstimme Bundestagswahl 2013.

Wählergemeinschaften in die Vertretungsorgane erleichtert und dadurch die Willensbildung in diesen Organen erschwert, einen Eingriff in die Grundsätze der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit nicht rechtfertigen [kann]. [...] Nur die mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Vertretungsorgane kann die Fünf-Prozent-Sperrklausel rechtfertigen.“¹²⁶ Das Bundesverfassungsgericht erkennt außerdem, dass bei weniger Fraktionen im Parlament Beschlüsse zwar einfacher gefasst werden können; „die bloße Erleichterung oder Vereinfachung der Beschlussfassung [reicht aber] nicht aus, um den mit der Fünf-Prozent-Sperrklausel verbundenen Eingriff in die Wahlgleichheit und die Chancengleichheit der politischen Parteien zu rechtfertigen [...]. Denn Demokratie setzt das Aufeinandertreffen verschiedener Positionen und das Finden von Kompromissen voraus [...]. Nicht jeder Konflikt und nicht jede politische Auseinandersetzung [...] kann als Störung der Funktionsfähigkeit angesehen werden.“¹²⁷ Diese Ansicht überzeugt, da eine Demokratie darauf ausgerichtet ist, durch (umständlichen) Meinungsstreit konsensfähige Lösungen zu entwickeln. Würde man jegliche Beeinträchtigung der Arbeitsweise der Legislative verhindern wollen, wäre eine Diktatur die richtige Herrschaftsform.

Entscheidend ist somit, ob eine tatsächliche Beeinträchtigung – und nicht nur eine hinnehmbare Erschwerung – der Funktionsweise des Bundestags zu prognostizieren ist. Da tendenziell mehr Parteien im Bundestag vertreten wären, ist eine Erschwerung der Parlamentsarbeit jedenfalls in geringem Maße gut möglich. Da die Fünf-Prozent-Hürde erhalten bleiben würde, wäre diese Entwicklung aber stark begrenzt. Außerdem sind zur Funktionsfähigkeit des Bundestags weitere – von der Sperrklausel unabhängige – Faktoren wie die Kompromissbereitschaft der Parteien im Parlament relevant. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass sich in Deutschland eine politisch reife Demokratie entwickelt hat.¹²⁸ Solange die im Parlament vertretenen Parteien die notwendige Kompromissbereitschaft aufweisen, würde auch ein Parlament mit ein oder zwei Parteien mehr eine stabile Regierungsmehrheit stellen können.¹²⁹

126 BVerfGE 129, 300 (323) – 5 %-Sperrklausel EuWG II.

127 BVerfGE 120, 82 (114 f) – Sperrklausel Schleswig-Holstein.

128 Decker, ZfP 2022, 217 (237).

129 Hartenstein, „Den Wählern auf der Spur“, 2002, S. 180 f gibt eine Übersicht über knapp an den Sperrklauseln bei Bundes- und Landtagswahlen gescheiterten Parteien und deren Auswirkungen auf die Regierungsbildung.

Eine tatsächliche Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Bundestags bei Einführung einer Ersatzzweitstimme ist nach Meinung des Verfassers deshalb sehr unwahrscheinlich.¹³⁰ Noch unwahrscheinlicher wäre es, dass diese Entwicklung überraschend nach einer Wahl auftreten würde. Diese Situation müsste sich über Jahrzehnte entwickeln und würde auch vor Wahlen in Umfragen zu erkennen sein. Dem Gesetzgeber wäre es deshalb möglich, im äußerst unwahrscheinlichen Fall einer drohenden Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Bundestags rechtzeitig das Wahlrecht zu ändern und diese Entwicklung somit zu stoppen. Unter tatsächlichen Anzeichen einer solchen Entwicklung wäre dies auch verfassungskonform.

Eine Beeinträchtigung der Funktionsweise des Bundestags ist somit auch bei vorsichtiger Betrachtung nicht zu prognostizieren. Die Einschätzung des Gesetzgebers, dass das Ersatzstimmrecht nicht gleich geeignet sei, liegt deshalb nicht mehr im Rahmen des gesetzgeberischen Einschätzungs- und Prognosespielraums.

Ein Wahlrecht mit Ersatzzweitstimme ist folglich gleich gut geeignet wie das gegenwärtige Wahlrecht, die Funktionsfähigkeit des Bundestags zu wahren. Da eine Sperrklausel mit Ersatzstimme gegenüber der Sperrklausel ohne Ersatzstimme ein milderer, gleich geeignetes Mittel ist, ist die aktuelle Regelung nicht erforderlich. Die unkompensierte Fünf-Prozent-Hürde in § 6 Abs. 3 S. 1 Var. 1 BWahlG aF (§ 4 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 BWahlG nF) ohne Ersatzzweitstimme ist deshalb unverhältnismäßig und verfassungswidrig.¹³¹

III. Ausblick

Der ablehnende Beschluss des Bundesverfassungsgerichts von 2017 reiht sich in die langjährige Rechtsprechung des Gerichts ein, die Fünf-Prozent-Hürde bei Bundestagswahlen als verfassungskonform anzuerkennen. Dabei hat es sich erstmals etwas ausführlicher zu dem Konzept der Ersatzstimme geäußert. Nach diesem Beschluss ist eine hiervon abweichende Entschei-

130 Ausführlicher dazu am Beispiel des saarländischen Landtags *Heußner*, LKRZ 2014, 7 (10 ff); zu Kommunalwahlen *Lenz*, „Kommunalverwaltung und Demokratieprinzip“, 2020, S. 332: „konzentrierende Wirkung bestünde fort“.

131 So im Ergebnis zu Kommunalwahlen auch *Lenz*, „Kommunalverwaltung und Demokratieprinzip“, 2020, S. 268, 284, 287, 291 f, der jedoch die Prognoseunsicherheit auf der Ebene der Erforderlichkeit noch zugunsten des Gesetzgebers und erst auf Ebene der Angemessenheit zulasten des Gesetzgebers wertet.

dung in naher Zukunft sehr unwahrscheinlich. Die Rechtsprechungsänderung zu Sperrklauseln bei Europawahlen 2011 und 2013 und das Urteil zu Sperrklauseln bei Kommunalwahlen 2008 lassen zwar grundsätzlich ein Umdenken des Bundesverfassungsgerichts zu Sperrklauseln erkennen.¹³² Das Gericht hat jedoch zurecht explizit darauf hingewiesen, dass die Bundesregierung stärker vom Parlament abhängig ist, als dies auf europäischer und kommunaler Ebene der Fall ist.

Die Ersatzzweitstimme könnte vom Bundestag durch eine Änderung des Bundeswahlgesetzes mit einfacher Mehrheit beschlossen werden. Das Bundesverfassungsgericht schreibt auch in seiner Ersatzstimmen-Entscheidung von 2017: „[Es ist] Aufgabe des Gesetzgebers, [...] die mit einem Eventualstimmrecht verbundenen Vor- und Nachteile gegeneinander abzuwägen und auf dieser Grundlage über dessen Einführung zu entscheiden.“¹³³ Einige nicht im Bundestag vertretene Parteien (Volt, ÖDP, Piraten) fordern die Einführung der Ersatzzweitstimme.¹³⁴ Wie sich die Einführung einer Ersatzzweitstimme auf die Wahlergebnisse der einzelnen Parteien auswirken wird, ist sehr schwer vorherzusagen.¹³⁵ Da langfristig – aufgrund des Wegfalls taktischer Wahlanreize – eher mit Verlusten der im Bundestag etablierten Parteien zu rechnen ist, ist es ohne Druck aus der Gesellschaft unwahrscheinlich, dass die Ersatzzweitstimme eingeführt wird.¹³⁶

Als Kompromisslösung könnte man bei einer Einführung der Ersatzzweitstimme im Gegenzug die Sperrklausel leicht anheben. So würde eine Erhöhung der Anzahl der im Parlament vertretenen Parteien verhindert, gleichzeitig aber die Wahlgleichheit, die Chancengleichheit der Parteien und die Wahlfreiheit trotzdem besser gewahrt werden.

132 BVerfGE 51, 222 – 5 %-Sperrklausel EuWG I; BVerfGE 129, 300 – 5 %-Sperrklausel EuWG II; BVerfGE 135, 259 – 3 %-Sperrklausel EuWG; BVerfGE 120, 82 – Sperrklausel Schleswig-Holstein.

133 BVerfGE 146, 327 (360 f Rn. 82) – Eventualstimme Bundestagswahl 2013.

134 Volt Deutschland, „Ersatzstimme einführen!“, <https://www.voltdeutschland.org/ersatzstimme> (abgerufen am 10.1.2023); Bundesverband Ökologisch-Demokratische Partei, „ÖDP schlägt Dualwahl für gerechte Wahlen vor“, 29.8.2019, <https://www.oedp.de/aktuelles/pressemitteilungen/newsdetails/news/oedp-schlaegt-dualwahl-fuer-gerechte-wahlen-vor> (abgerufen am 10.1.2023); Piratenfraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag, „Ersatzstimme statt massenhaftem Stimmenverfall“, 19.11.2013, <https://www.piratenfraktion-sh.de/2013/11/19/ersatzstimme-statt-massenhaftem-stimmenverfall-piraten-stossen-wahlrechtsreform-an/> (abgerufen am 10.1.2023).

135 Einen Versuch hierzu unternehmen mit im Ergebnis offenem Ausgang Graeb/Vetter, ZParl 49 (2018), 552 (557 ff, 563).

136 So auch Lenz, „Kommunalverwaltung und Demokratieprinzip“, 2020, S. 336.

Die Beeinflussung des Maßstabs durch den Gegenstand des Wahlrechts

Matthias Rossi

I. Einleitung

Dieser Beitrag beschränkt sich nicht auf die Einführung und Ausgestaltung von Ersatzstimmen, sondern thematisiert das grundsätzliche Verhältnis zwischen Verfassungsrecht und seiner Konkretisierung durch das Bundesverfassungsgericht auf der einen Seite und den Spielräumen des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung des Wahlrechts auf der anderen Seite. Wenn er insofern ganz generell die Möglichkeiten des Gesetzgebers in den Blick nimmt, die nun schon in der dritten Legislaturperiode avisierte Reform des Wahlrechts voranzutreiben und womöglich gar zu einem (einstweiligen) Ende zu bringen, wird das Kernthema dieses Tagungsbandes, die Einführung von Ersatzstimmen, nicht verlassen, aber doch erweitert.

Anliegen des Beitrags ist es, allen beteiligten politischen Akteuren wie vor allem auch der sie beobachtenden Öffentlichkeit die Scheuklappen abzunehmen, die gerade beim Wahlrecht wie angewachsen erscheinen. Dabei ist das Wahlrecht sehr viel weniger verfassungsrechtlich determiniert, als gemeinhin angenommen und je nach parteipolitischen Präferenzen auch explizit postuliert wird: Auch und gerade bei der Ausgestaltung des Wahlrechts ist die Versuchung groß, die eigenen politischen Wünsche als zwingende verfassungsrechtliche Gebote darzustellen. Nicht zu leugnen ist freilich, dass die gelebte Verfassungspraxis der Bundestagswahlen zu einer „Verfassungskultur“ geführt hat, an die sich Wähler und Parteien gleichermaßen gewöhnt und auf die sie sich eingestellt haben. Deshalb haben sich bisherige Vorschläge zu einer Reformierung des Wahlrechts überwiegend auf systemnahe Optionen beschränkt, unabhängig davon, ob sie primär negative Stimmgewichte vermeiden¹ oder die Größe des Bundestages verkleinern wollten. Doch zuletzt ist erkannt worden, dass die Größe des Bundestages nur ein Symptom, nicht hingegen das eigentliche

1 Vgl. etwa Pukelsheim/Rossi, JZ 2010, S. 922; Birkmeier/Oelbermann/Pukelsheim/Rossi, KritV 2011, S. 55.

Problem des Wahlrechts ist. Vorschläge, die „Aufblähung“ des Parlaments durch eine Reduzierung (also durch einen Neuzuschnitt) der Wahlkreise zu verhindern, wirkten insofern stets nur als Flickschusterei an einem System, dessen Grundstrukturen kaum noch zu erkennen sind.

So sehr man in einer Demokratie darüber streiten kann und auch diskutieren muss, ob deshalb eine Änderung der Grundstrukturen notwendig ist, so wenig steht doch außer Frage, dass dies jedenfalls eine mögliche Option ist. Das Bundesverfassungsgericht hat den Gesetzgeber immer wieder daran erinnert, dass ihm bei der Ausgestaltung des Wahlrechts ein weiter Gestaltungsspielraum zukommt und dass es ihm grundsätzlich offensteht, die Wahl als Mehrheitswahl oder als Verhältniswahl auszugestalten, beide Systeme miteinander zu verbinden oder strikt im Sinne eines Grabensystems voneinander zu trennen.² Auch in seinem knappen Beschluss zu Eventualstimmen betont das Bundesverfassungsgericht, „dass es [...] Sache des Gesetzgebers [ist], die mit einem Eventualstimmenrecht verbundenen Vor- und Nachteile gegeneinander abzuwägen und auf dieser Grundlage über dessen Einführung zu entscheiden.“³

Und doch hat auch das Bundesverfassungsgericht mit seinen präzisen und mitunter kleinteiligen Entscheidungen zwangsläufig dazu beigetragen, dass der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers kleiner wurde, jedenfalls soweit an der bisherigen Kombination einer „mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl“ (§ 1 Abs. 1 BWahlG) festgehalten werden sollte. Beide, Bundestag und Bundesverfassungsgericht, haben sich bei der Ausgestaltung des Wahlrechts von einer breiten Straße auf immer engere Wege und zuletzt, so wird es jedenfalls empfunden, auf schmale Pfade begeben. Verantwortlich für die Wegwahl ist dabei nicht und schon gar nicht in erster Linie, was deutlich hervorzuheben ist, das Bundesverfassungsgericht. Jedenfalls kann ihm nicht die Absicht unterstellt werden, dem für das Wahlrecht verantwortlichen Gesetzgeber immer engere Grenzen zu setzen. Zutreffend ist aber auch, dass die verfassungsrechtlichen – oder verfassungsgerichtlichen – Maßstäbe immer enger geworden sind und dass dem deutschen Wahlrecht damit insbesondere im Namen der Wahlrechtsgleichheit Fesseln angelegt sind, die im Rechtsvergleich als eng und einschnürend empfunden werden müssen.

Zwei Möglichkeiten kommen in Betracht, diese Fesseln wieder zu lockern.

2 BVerfGE 131, 316 (335 f.).

3 BVerfGE 146, 327 (361).

Auf der einen Seite könnte das Bundesverfassungsgericht die anstehende Hauptsacheentscheidung zum geltenden Wahlrecht nutzen, um seine Maßstäbe zu konzentrieren und konsolidieren, sich selbst gegebenenfalls also auch zu korrigieren. Denn das Wahlrecht als Herz der repräsentativen Demokratie braucht Luft zum Atmen. Allerdings stehen dieser Möglichkeit die (weniger rechtlich als institutionsoziologisch und faktisch begründete) Selbstbindung des Bundesverfassungsgerichts und auch die berechtigten Erwartungen der Kritiker des geltenden Wahlrechts entgegen, die sich ja gerade auf die bislang etablierten Maßstäbe berufen. Von Bedeutung wird das Urteil zum „alten“, durch die Änderungen im Jahr 2021 nur leicht modifizierten Wahlrecht von 2013⁴ weniger für das konkrete Wahlrecht sein, das trotz manchen politischen Unsicherheiten parallel zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bereits novelliert sein wird. Jenseits seiner konkreten Bedeutung für die allgemeine Legitimation des 20. Bundestages und für die Frage, ob die Wahl im Land Berlin nachgeholt werden muss, wird das Urteil vielmehr wegen seiner Maßstabbildung bzw. -konkretisierung von langfristiger Bedeutung sein.

Auf der anderen Seite hat der Gesetzgeber es in der Hand, die Pfadabhängigkeit im Wahlrecht zu beenden und den verfassungsrechtlichen Maßstab wenn auch nicht auf Null zu setzen, so doch wieder erheblich zu verbreitern. Zurück auf Los! – ist deshalb eine Option, die das Spiel neu beginnen lassen kann, denn – und dies ist die zentrale These des Beitrags, die sich in dem Titel widerspiegelt – mit dem gesetzlichen Wahlrecht verändert sich auch der verfassungsrechtliche Maßstab. Die Entscheidung, eine „systemnahe“ Reform des Wahlrechts zu verwirklichen oder einen Wechsel des Systems zu bewirken, determiniert zugleich auch die verfassungsrechtlichen Grenzen – oder positiver ausgedrückt: die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten.

II. Verfassungsrecht und Verfassungskonkretisierung

Um diese These zu belegen, bedarf es eines Blicks auf das Verhältnis von Verfassungsrecht und Verfassungskonkretisierung. Dabei besteht im Wahlrecht – wie etwa auch im Parteienrecht – die Besonderheit, dass die Verfassungskonkretisierung nicht etwa in erster Linie dem Verfassungsgericht, sondern umgekehrt zunächst dem Bundestag aufgegeben ist. Er bestimmt

4 Zu diesem imperfekten Wahlrecht vgl. *Pukelsheim/Rossi*, ZG 2013, 209 ff.

nach Art. 38 Abs. 3 GG „das Nähere“, er ist verantwortlich für die Schaffung und Ausgestaltung eines vollzugstauglichen Wahlrechts.

1. Grundgesetz und Gesetzgeber

Solche Regelungsaufträge enthält das Grundgesetz auch an vielen anderen Stellen. Sie betreffen etwa, um nur einige Beispiele zu nennen, im Bereich der Grundrechte die Kriegsdienstverweigerung und den Ersatzdienst sowie das Asylrecht, im Bereich der Bundesverwaltung den Luftverkehr, die Eisenbahn und die Bundesautobahnen sowie im Bereich der Finanz- und Haushaltsverfassung zahlreiche Regelungen über die Einnahmen und Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden. Zum Teil erschöpft sich die Bedeutung dieser verfassungsrechtlichen Regelungsaufträge in einer föderalen Kompetenzzuweisung, soweit sie nämlich die Ausgestaltung explizit einem *Bundesgesetz* übertragen. Zum Teil geht ihre Bedeutung aber insoweit darüber hinaus, als sie Verfassungsrecht im materiellen Sinne betreffen. Das Verfassungsrecht im materiellen Sinne umfasst die Gesamtheit der geschriebenen und ungeschriebenen Rechtsnormen über Grundlagen, Organisation und Tätigkeit des Staates sowie über die Stellung der Bürger im Staat, also alle Bestimmungen, die ihrem „Wesen“ nach zum Staatsrecht gehören.⁵

Dazu zählt ohne Frage das Wahlrecht, das in einer ausschließlich repräsentativ ausgestalteten Demokratie essenziell ist für die Legitimationsvermittlung vom Volk als Inhaber der Staatsgewalt auf die sie ausübenden Staatsorgane. Insofern sind das Wahlgesetz, daneben aber etwa auch das Abgeordnetengesetz, das Parteiengesetz, das Bundesverfassungsgerichtsgesetz und viele andere Gesetze als verfassungskonkretisierende Gesetze zu qualifizieren. Bereits diese abstrakte Charakterisierung verdeutlicht, dass das Verfassungsrecht eben nicht nur der Interpretation durch das Bundesverfassungsgericht, sondern auch der Konkretisierung durch den Gesetzgeber zugänglich ist. Verfassungsauslegung und Verfassungskonkretisierung stehen dabei grundsätzlich in einem Wechselverhältnis zueinander, sie beeinflussen und bedingen sich gegenseitig. Allerdings kommt der Verfassungskonkretisierung insofern eine größere Bedeutung zu, als sie für die Staatspraxis im Allgemeinen und die Durchführung von Wahlen im

5 Vgl. statt vieler Klopfer, „Verfassungsrecht, Bd. I“, § 1 Rn. 107 ff.

Besonderen unverzichtbare Voraussetzung ist. Die etwas zurückhaltende Qualifizierung des Art. 38 Abs. 3 GG als „Regelungsauftrag“ darf deshalb nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich genau genommen um eine Regelungspflicht handelt. Diese Pflicht erschöpft sich freilich nicht im erst- und einmaligen Erlass eines Wahlgesetzes, sondern erstreckt sich – dies ist das Ergebnis der vom Bundesverfassungsgericht vorgenommenen Verfassungsinterpretation – auf die Pflicht, das Wahlrecht an der politischen Wirklichkeit auszurichten und es also zu ändern, wenn sich die tatsächlichen oder normativen Grundlagen geändert haben.⁶

a) Pflicht zur, Gestaltungsfreiheit bei der Gesetzgebung

Besteht also eine Pflicht des Gesetzgebers, ein Wahlgesetz zu erlassen und unter Umständen eben auch anzupassen, kommt ihm dabei grundsätzlich ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Dies betont auch das Bundesverfassungsgericht seit einem Urteil im ersten Band der Entscheidungssammlungen in ständiger Rechtsprechung, die es etwa in BVerfGE 121, 266 (296) wie folgt zusammenfasst:

„Art. 38 Abs. 1 und 2 GG umreißen Grundzüge der Wahl der Abgeordneten des Bundestages. Gemäß Art. 38 Abs. 3 GG bestimmt das Nähere ein Bundesgesetz [...]. Aus dem Zusammenhang dieser Absätze, vor allem aber auch aus der Entstehungsgeschichte dieser Norm wird deutlich, dass der Verfassungsgeber die konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]). Der Gesetzgeber ist insoweit aufgerufen, ein Stück materiellen Verfassungsrechts auszufüllen (vgl. BVerfGE 1, 208 [246]; 3, 19 [24]; 95, 335 [349]).

Der Gesetzgeber darf in Ausführung dieses Regelungsauftrags das Verfahren der Wahl zum Deutschen Bundestag als Mehrheitswahl oder als Verhältniswahl gestalten. Er darf auch beide Wahlsysteme miteinander verbinden (vgl. BVerfGE 6, 84 [90]; 6, 104 [111]; 95, 335 [349 f.]), etwa indem er eine Wahl des Deutschen Bundestages hälftig nach dem Mehrheits- und hälftig nach dem Verhältniswahlprinzip zulässt (Grabensystem), eine Erstreckung des Verhältniswahlprinzips auf die gesamte Sitzverteilung unter Vorbehalt angemessener Gewichtung der Direktmandate gestattet oder sich für eine andere Kombination entscheidet, wenn dabei die Gleichheit der Wahl im jeweiligen Teilwahlsystem gewahrt

6 Vgl. bspw. BVerfGE 1, 208 (259); 120, 82 (107); 129, 300 (321); 135, 259 (287).

wird, die Systeme sachgerecht zusammenwirken und Unmittelbarkeit und Freiheit der Wahl nicht gefährdet werden.“

b) Verfassungsbindung des Wahlgesetzgebers

Bei der Ausgestaltung des Wahlrechts ist der Gesetzgeber aber nicht vollständig frei, sondern in mehrfacher Hinsicht gebunden. Fünf verfassungsrechtliche Maßstäbe lassen sich benennen, die seine Gestaltungsoptionen leiten und begrenzen:

In erster Linie ist der Gesetzgeber an die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG gebunden. „Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt.“, heißt es in dieser Bestimmung, auf den der Gesetzgebungsauftrag des Art. 38 Abs. 3 GG zur Ausgestaltung „des Näheren“ nach Wortlaut und Systematik erkennbar bezogen ist. Im Einzelnen freilich entfalten die einzelnen Wahlrechtsgrundsätze unterschiedliche Bindungswirkungen. Denn wenn sie nach dem Wortlaut des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG auch vorbehaltlos gewährleistet sind und Art. 38 III GG gerade keinen Gesetzesvorbehalt darstellt,⁷ sind Einschränkungen doch nach allgemeinen Grundsätzen durch die Notwendigkeit eines Ausgleichs mit kollidierenden Verfassungsgütern im Sinne praktischer Konkordanz zu rechtfertigen.⁸ Bereits hier kommt das Bundesverfassungsgericht ins Spiel, das eben nicht nur die allgemeinen Inhalte der einzelnen Wahlrechtsgrundsätze durch entsprechende Konkretisierungen bestimmt, sondern mit der Rechtfertigbarkeit von Eingriffen zugleich auch deren Reichweite. Dabei hat es sehr früh anerkannt, dass bei der Wahrnehmung des Regelungsauftrags in Art. 38 III GG „nicht jeder dieser [Wahlrechts-]Grundsätze in voller Reinheit verwirklicht werden kann.“⁹ Ohne die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu jedem einzelnen Wahlrechtsgrundsatz an dieser Stelle zu rekapitulieren, kann für alle festgehalten werden, dass sich die Einschränkung nicht zwingend als notwendig darstellen muss, sondern schon durch „Gründe gerechtfertigt sein kann, „die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das [dem jeweiligen Wahlrechtsgrundsatz] die Waage halten kann.“¹⁰

7 Morlok, in: Dreier, „Grundgesetz“, Art. 38 Rn. 66.

8 Morlok, in: Dreier, „Grundgesetz“, Art. 38 Rn. 65.

9 BVerfGE 3, 19 (24).

10 Mit Bezug auf den Grundsatz der Gleichheit der Wahl BVerfGE 95, 408 (418).

Vermittelt über zwei allgemeine rechtsstaatliche Anforderungen an die Gesetzgebung begrenzen die Wahlrechtsgrundsätze zweitens über ihre spezifische, je eigene Bedeutung hinaus den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers: Das Wahlrecht muss in sich stimmig und kohärent und es muss folgerichtig ausgestaltet sein. Wenn das Bundesverfassungsgericht den Grundsatz der Folgerichtigkeit – zu Recht¹¹ – außerhalb des Steuerrechts¹² in jüngster Zeit auch nicht mehr als entscheidungsrelevanten Maßstab herangezogen hat, so kann kein Zweifel daran bestehen, dass er gerade für die Rechtfertigung etwaiger Eingriffe in Wahlrechtsgrundsätze von essentieller Bedeutung ist. Bereits früh hat das Bundesverfassungsgericht deshalb klargestellt, dass

„innerhalb jedes Abschnitts der Wahl [...] Folgerichtigkeit herrschen muss. Wenn die Entscheidung für einen zusätzlichen Verhältnisausgleich fällt, muß in diesem Teil des Wahlverfahrens auch die Wahlgleichheit in ihrer spezifischen Ausprägung für die Verhältniswahl beachtet werden.“¹³

Der für sich selbst inhaltslose Maßstab der Folgerichtigkeit bewirkt dabei eine Selbstbindung des Gesetzgebers,¹⁴ die vereinfacht im Satz Goethes zum Ausdruck kommt: „Das erste steht uns frei, beim zweiten sind wir Knechte“. Hervorzuheben ist freilich, dass auch das Gebot der Folgerichtigkeit nicht absolut gilt, sondern seine Nichtbeachtung durch hinreichende sachliche Gründe gerechtfertigt werden kann.

Drittens unterliegt das Wahlrecht darüber hinaus besonders hohen Anforderungen an die Rechtsklarheit, wie das Bundesverfassungsgericht nicht müde wird zu betonen,¹⁵ ohne bislang das Wahlrecht jemals an diesem Maßstab hat scheitern lassen. Der Verlauf der mündlichen Verhandlung am 18. April 2023 über das Wahlrecht 2013 hat Spekulationen geweckt, im anhängigen Verfahren werde die Kompliziertheit des Wahlrechts möglicherweise zu seiner Achillesferse. Der Streit, ob alle Wähler oder nur wenige Experten das Wahlrecht verstehen müssen, betrifft dabei aber letztlich allein

11 Vgl. Rossi, „Inkonsequente Gesetzgebung“, in: Koch/Rossi (Hrsg.), „Kodifikation in Europa“, 2012, S. 149 ff.

12 Vgl. Jahndorf, StuW 2016, S. 256 ff.

13 BVerfGE 1, 208 (246).

14 Vgl. Meßerschmidt, „Gesetzgebungsermessens“, 2000, S. 30 ff.; Kloepfer, „Zur Bindung von Gesetzen an Gesetze“, in: ders. (Hrsg.), „Gesetzgebung als wissenschaftliche Herausforderung“, 2011, S. 93 ff.

15 Vgl. zuletzt BVerfGE 159, 40 (69) mit umfangreichen Verweisen auf die frühere Rechtsprechung.

die Frage, wie eine inhaltliche Entscheidung für ein Wahlsystem und ein Sitzzuteilungsverfahren im Gesetz selbst dargestellt und abgebildet wird. Es ist insofern letztlich ein formaler Maßstab, dem durch entsprechende Gesetzestechniken im Grunde leicht Genüge getan werden kann. Hingegen sind keine wahlrechtlichen Grundentscheidungen denkbar, die nur deshalb verfassungswidrig wären, weil sie nicht hinreichend klar darstellbar wären.

Viertens ist die Ausgestaltung des Wahlrechts an der politischen Wirklichkeit auszurichten, wie das Bundesverfassungsgericht bereits in seiner ersten Entscheidung zum Wahlrecht betont¹⁶ und seitdem immer wieder wiederholt hat.¹⁷ Dies ist ein ausgesprochen interessanter Maßstab, der sogleich noch einmal aufzugreifen ist, weil er die grundsätzliche und fast schon philosophische Frage nach dem Verhältnis von Sein und Sollen betrifft. „Darf“ sich die Wirklichkeit nur im Rahmen des Rechts entfalten oder muss sich das Recht einer veränderten Wirklichkeit anpassen? Dass – bezogen auf das Wahlrecht – etablierte Parteien tendenziell eher auf die Kontinuität des geltenden Rechts vertrauen und neu formierte sich tendenziell mehr Einfluss durch eine Änderung des Rechts erhoffen, liegt auf der Hand. Doch es geht bei der Aufteilung des Kuchens nicht um alte und junge Hungrige, sondern um große und kleine Stücke. Insofern verändern sich auch die konkreten Interessen der einzelnen Parteien in Abhängigkeit von ihrem jeweiligen Wahlergebnis. Bereits dies zeigt, dass eine subjektive Betroffenheit keine gute Voraussetzung für die Ausgestaltung des Wahlrechts ist. Dass die Wahlrechtskommission in der 19. und 20. Legislaturperiode vom Bundestag eingesetzt und entsprechend der Stärkeverhältnisse der einzelnen Fraktionen auch mit Sachverständigen besetzt war, schuf insofern nicht die notwendige Distanz. Dass das Abstimmungsverhalten beim Beschluss über den Schlussbericht nun nicht nur von den Abgeordneten, sondern auch von den Sachverständigen in fast allen Punkten exakt entlang der Fraktionsgrenzen erfolgte,¹⁸ indiziert, dass das Trauerspiel beim Wahlrecht von der Kommission als Marionettentheater fortgesetzt wurde.

Und damit ist zugleich fünftens eine Brücke geschlagen zur Parteidemokratie, die in Art. 21 GG ihren besonderen verfassungsrechtlichen Niederschlag gefunden hat, daneben aber natürlich schon in den Grundrechten wurzelt. Die Demokratie in Deutschland beruht nicht nur auf der Betätigungsfreiheit bereits existierender politischer Parteien, sondern auch

16 BVerfGE 1, 208 (259).

17 Vgl. bspw. BVerfGE 135, 259 (287); 129, 300 (321); 120, 82 (107).

18 So F.A.Z v. 29.04.2023, S. 1.

auf der Gründungsfreiheit weiterer Parteien. Zudem sind die politischen Parteien, auch dies muss immer wieder in Erinnerung gerufen werden, eben nur zur „Mit“-Wirkung an der politischen Willensbildung des Volkes aufgerufen.

Mit dem Demokratieprinzip ist zuletzt der Grund oder Fluchtpunkt der Verfassungsbindung des Wahlgesetzgebers benannt: Sämtliche verfassungsrechtlichen Schranken dienen der Sicherung und Entfaltung des Demokratieprinzips, auch wenn umgekehrt dessen Konturen durch die Ausgestaltung des Wahlrechts konkretisiert werden. Aber im Kern steht das Wahlrecht im Dienst des Demokratieprinzips. Kennzeichnend für eine Demokratie ist, um das in aller Kürze zu rekapitulieren, unter anderem die Chance einer politischen Minderheit, bei den nächsten Wahlen zur Mehrheit werden zu können.

2. Gesetzgeber und Bundesverfassungsgericht

Diese verfassungsrechtlichen Maßstäbe sind es, die das Bundesverfassungsgericht ins Spiel bringt. Während der Gesetzgeber den Gegenstand des Wahlrechts ausgestaltet, konkretisiert das Verfassungsgericht quasi von umgekehrter Seite dessen Maßstab. Insoweit kommt es zu dem vielfach beschriebenen Wechselspiel zwischen Gesetzgeber und Verfassungsgericht, das gerade in Bezug auf das Wahlrecht als ermüdend empfunden wird.

Dass der Gestaltungsspielraum dabei zunehmend kleiner wurde, hat vielfältige Ursachen – neben der Bindung des Gesetzgebers an die Entscheidungen des Gerichts und dessen eigene Selbstbindung spielen sicherlich auch die einen oder anderen privaten Akteure eine Rolle, die das Bundesverfassungsgericht überhaupt erst mit Teilaspekten und grundsätzlichen Fragen befasst haben. Freilich darf der Finger nicht auf die gerichtet werden, die entgegen der politischen Mehrheit auf einen rechtlichen Mangel hinweisen. Aber klüger wäre es sicherlich, nicht erst nach, sondern vor Anwendung des Wahlrechts Klarheit über dessen Verfassungskonformität zu erhalten.

Insofern sollte nicht nur der Inhalt des Wahlrechts, sondern auch das Verfahren zu seinem Erlass auf den Prüfstand gestellt werden und ein gesondertes Verfahren entwickelt werden, das vielleicht auch eine antizipierte Normprüfung durch das Bundesverfassungsgericht impliziert. Weil auch sie den Konflikt zwischen dem wahlrechtsändernden Bundestag und

dem wahlrechtskontrollierenden Bundesverfassungsgericht nicht vollständig verhindern kann, ist es notwendig, eine demokratische Selbstverständlichkeit zu konkretisieren und in Verfassungsrecht zu gießen: Ein Parlament darf die Grundlagen seiner Macht stets nur für die Zukunft ändern. Änderungen des Wahlrechts – wie im Übrigen auch des Parteienrechts und des Abgeordnetenrechts – sollten grundsätzlich nur für die übernächste Legislaturperiode beschlossen werden können. Ein solcher „zeitlicher Unterbrecher“ schaffte nicht nur Distanz, sondern auch Zeit für eine verfassungsgerichtliche Überprüfung. Dass neben einem zeitlichen vor allem auch ein institutioneller „Unterbrecher“ sinnvoll wäre, etwa in Gestalt obligatorischer Volksentscheidungen,¹⁹ ergibt sich daneben aus dem besonderen Charakter des Wahlrechts als materiellem Verfassungsrecht – das zu ändern eben nicht der *pouvoir constitué* zusteht, sondern der *pouvoir constituant* vorbehalten ist.

So berechtigt im Übrigen der Wunsch nach einem verlässlichen und dauerhaften Wahlrecht auch sein mag, so sehr ist eben auch zu berücksichtigen, dass das Wahlrecht gegebenenfalls an die sich verändernde Wirklichkeit angepasst werden muss. Die Frage, ob sich die Wirklichkeit nur im Rahmen des geltenden Wahlrechts entfalten darf oder ob umgekehrt dieser Rahmen an eine sich verändernde Wirklichkeit angepasst werden muss, ist vom Bundesverfassungsgericht mit Nachdruck und aus guten Gründen zu Gunsten einer Anpassungspflicht des Rechts entschieden worden. Denn die Voraussetzungen für eine gelebte Demokratie mit einer Willensbildung von unten nach oben werden namentlich durch die Gründungs- und Betätigungsfreiheit politischer Parteien und die effektive, also nicht nur formale Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen gewährleistet. Wenn sich in Wahrnehmung dieser Freiheits- und Mitwirkungsrechte ein Parteienspektrum und ein Wahlverhalten entwickelt, das eine Sitzzuteilung nach dem geltenden Wahlrecht erschwert, mit einer unsicheren Gesamtgröße des Bundestages einhergeht oder, schlimmer noch, dazu führt, dass eine relevante Anzahl von abgegebenen Stimmen in der Sitzzuteilung unberücksichtigt bleibt, dann ist dies nicht etwa hinzunehmen, sondern dann ist das Wahlrecht entsprechend anzupassen. Das sog. Böckenförde-Diktum, nach dem „der freiheitliche säkularisierte Staat [...] von Voraussetzungen [lebt], die er selbst nicht garantieren kann“, darf insoweit nicht resignativ verstanden werden, sondern bedeutet im Umkehrschluss vielmehr, dass der Staat alles tun muss, um diese Voraussetzungen jedenfalls so weit wie

19 Vgl. Rossi, VerfBlog 2021/8/19.

möglich zu gewähren. Im Idealfall wird ein Wahlsystem gefunden, dass mögliche Entwicklungen der Wirklichkeit bereits antizipiert und systemimmanent integriert. Ein solches Wahlsystem würde die ihm zukommende Stabilisierungsfunktion gleichermaßen erfüllen wie seine Flexibilitätsaufgabe. Es wäre ein resilientes Wahlrecht.

III. Beeinflussung des Maßstabs durch die Ausgestaltung des Wahlrechts

Von diesen grundsätzlichen Überlegungen abgesehen hat der Gesetzgeber es auch ohne zusätzliche direktdemokratische Legitimation in der Hand, den Maßstab zu beeinflussen, an dem das Bundesverfassungsgericht sein Produkt anschließend messen wird.

1. Entscheidung für Wahlsystem

a) Verhältnis- oder Mehrheitswahl

Ob der Gesetzgeber im Jahre 2022 wirklich noch frei ist, zwischen den Systemen der Verhältnis- und der Mehrheitswahl zu entscheiden, ist fraglich. Weniger als die über 70 Jahre gelebte Verfassungskultur als vielmehr der (berechtigte) Appell des Bundesverfassungsgerichts, bei der Ausgestaltung des Wahlrechts die politische Wirklichkeit zu berücksichtigen, spricht deutlich gegen die Möglichkeit, ein ausschließliches Mehrheitswahlrecht zu etablieren. Weil dies aber – jedenfalls auf nationaler Ebene – derzeit gar nicht zur Disposition steht, soll die Frage auch nicht vertieft werden.

b) Kombination aus Verhältnis- und Mehrheitswahl

Interessanter ist die Frage, wie Verhältnis- und Mehrheitswahl miteinander kombiniert werden können. Derzeit wird auf Bundesebene „nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl“ gewählt. Die genaue Formulierung lädt zu vielfältigen Auslegungsversuchen ein, die Verhältniswahl als bestimmendes Element zu begreifen, der die Personenwahl nur attributiv zugeordnet sei. Zwar erscheint eine solche Auslegung durchaus sympathisch, eine solche Interpretation überschreitet aber wohl die Intention des Gesetzgebers und vor allem die Grenzen der Auslegung. Entscheidend ist im Kontext der Wahlreform ohnehin viel-

mehr die Möglichkeit des Gesetzgebers, durch präzise Formulierungen exakt festzulegen, in welchem Verhältnis Mehrheits- und Verhältniswahl zueinander stehen sollen. An solche gesetzlichen Festlegungen ist das Bundesverfassungsgericht dann gebunden, wenn es etwa den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit getrennt auf zwei Teilsysteme oder verbunden auf das Gesamtergebnis zu beziehen hat.

c) Nullung der bisherigen Rechtsprechung

Entscheidet sich der Gesetzgeber für eine Neubestimmung des Verhältnisses von Mehrheits- und Verhältniswahl, wie sie ja etwa durch die Nichtberücksichtigung des schwächsten Ergebnisses einer direkten Wahlkreiswahl im Falle von Überhangmandaten der betreffenden politischen Partei vorgenommen werden würde, ist das Bundesverfassungsgericht an diese Entscheidung gebunden. Die Neugestaltung des Wahlrechts bewirkt insoweit – jedenfalls partiell – eine Nullung der bisherigen Wahlrechtsprechung. Einwände, einem entsprechenden Wahlkreiskandidaten würde auf diese Weise die bereits vorgenommene Sitzzuteilung wieder genommen, verfangen nicht, weil der Gesetzgeber zum Ausdruck bringt, dass die Sitzzuteilung bei der Personenwahl künftig von zwei Voraussetzungen abhängen soll. Die in der politischen Diskussion häufig vorgebrachte Argumentation, einem Wahlkreisgewinner würde sein Sieg hinterher wieder aberkannt, ist erkennbar unzutreffend und leicht als – leider offenbar wirkmächtige – Demagogie zu entlarven. Ihr sollte journalistisch entgegengetreten werden, und sei es mit einem (hinkenden) Beispiel aus dem Fußball: Auch ein Tor zählt nur, wenn es nicht aus einer Abseitsposition heraus erzielt wird.

2. Umrechnung von Stimmen in Sitze

Denn nicht nur die Entscheidung für ein Wahlsystem bzw. für ein Mischmodell der Wahlsysteme, sondern auch die Umrechnung von Stimmen in Sitze unterliegt der Ausgestaltungsfreiheit des Gesetzgebers. Diese ist nicht bereits durch die bisherige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beschränkt, sondern grundsätzlich offen. Hier ist also zunächst Luft für die Einführung eines Ersatzstimmensystems, ohne dass ein solches bereits per se verfassungswidrig wäre. Dem in diesem Band ausführlich besprochen Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zur Einführung einer Eventualstimme ist insofern allein zu entnehmen, dass der Gesetzgeber

nicht verpflichtet ist, ein solches Wahlsystem einzuführen. Die fehlende Pflicht nimmt ihm freilich nicht die Möglichkeit, sich für ein Ersatzstimmensystem zu entscheiden.

3. Maßgebliche Zielsetzungen

Will der Gesetzgeber freilich nicht nur das Wahlrecht, sondern zugleich auch dessen verfassungsrechtlichen Maßstab verändern, ist er gehalten, seine Zielsetzungen möglichst klar zum Ausdruck zu bringen – im Idealfall im Gesetz selbst, nur notfalls auch in der Gesetzesbegründung.

Diese Klarstellungen sollten nicht nur eindeutig erkennen lassen, in welchem Verhältnis die zur Anwendung kommenden Wahlsysteme zueinander stehen, sondern sollten vor allem auch offenlegen, aus welchen Gründen sich das Gesetz für diese Kombination entscheidet. Damit kann er den rechtfertigenden Gründen für eine Beeinträchtigung der Wahlrechtsgrundsätze entscheidendes Gewicht verleihen. Neben der Funktionsfähigkeit der Regierung – und zunächst der des Parlaments – ist ohne Frage auch die Begrenzung der Größe des Bundestages ein legitimes Ziel, unabhängig davon, ob primär auf dessen Entscheidungsfähigkeit oder auf finanzielle Aspekte abgehoben wird.

Insofern ist es ausgesprochen klug, dass der sog. Ampel-Entwurf für ein modifiziertes Wahlrecht²⁰ nicht nur das Sitzzuteilungsverfahren in den §§ 4 bis 6 BWahlG ändert, sondern vor allem auch § 1 BWahlG. Statt „Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl“ gelten für die Wahl zum Deutschen Bundestag künftig die „Grundsätze der Verhältniswahl“. Damit geht eine Veränderung des Maßstabs einher, die nicht nur die skizzierte Selbstbindung des Gesetzgebers betrifft, sondern eben auch das Bundesverfassungsgericht.

Der Bundestag wäre insofern auch frei, dies sei in diesem Band hervorgehoben, sich an zentraler Stelle für ein solches Ersatzstimmensystem, für ein Rangfolgensystem oder für sonstige Wahlsysteme zu entscheiden.

20 BT-Drs. 20/5370.

IV. Beeinflussung des Wahlrechts durch die Ausgestaltung des Verfassungsrechts

Abschließend sei neben dem verfassungskonkretisierenden Gesetzgeber und dem verfassungsinterpretierenden Verfassungsgericht auch noch die Rolle des verfassungsändernden Gesetzgebers beleuchtet. Denn natürlich erscheint es naheliegend, das Wahlrecht mit verfassungsändernder Mehrheit schlicht auf Verfassungsebene so festzuzurren, dass es dem Gesetzgeber erschwert wird, es mit einfacher Mehrheit wieder zu ändern. Ob der Demokratie in Deutschland damit ein Dienst erwiesen wird, sei dahingestellt. In jedem Fall kann ein solcher Eindruck entstehen, dass die grundsätzlichen Spielregeln dauerhaft und jedenfalls legislaturperiodenübergreifend zu Gunsten derjenigen politischen Parteien zementiert werden sollen, deren Abgeordnete in einer Legislaturperiode eine verfassungsändernde Mehrheit erreichen.

Dass dieser Versuch auch nach hinten losgehen kann, illustriert ein Beispiel aus dem Saarland. Dort ist im Jahre 2016 mit den Stimmen von SPD und CDU eine 5 %-Sperrklausel in Art. 66 Absatz 1 Satz 3 der Verfassung des Saarlandes aufgenommen worden. Doch diese Verankerung in der Verfassung bewirkt nicht etwa eine dauerhafte verfassungsrechtliche Rechtfertigung für Eingriffe in die Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit, sondern verpflichtet den Gesetzgeber vielmehr, die bereits ex ante zu prognostizierenden und jedenfalls prognostizierbaren Eingriffe auf andere Weise zu minimieren. Denn die vom Bundesverfassungsgericht und auch vom Verfassungsgerichtshof des Saarlandes betonte Pflicht zur permanenten Überprüfung des geltenden Wahlrechts an der politischen Wirklichkeit ist keine rein formale Verpflichtung, sondern nur ein erster Schritt, der im zweiten Schritt gegebenenfalls eine Anpassung des Wahlrechts an die veränderte Wirklichkeit verlangt. Diese Option hat der Landtag sich aber genommen, indem er die Sperrklausel in einen verfassungsrechtlichen Rang gehoben hat und damit wohl meint, den Maßstab abschließend verändert zu haben, den der Verfassungsgerichtshof bei der Beurteilung der gesetzlichen Ausgestaltung des Wahlrechts und seiner Anwendung anzulegen hat.

Doch die von den Verfassungsgerichten betonte Pflicht zum permanenten Abgleich des Wahlrechts mit der politischen Wirklichkeit wird nicht allein durch die mit einer Sperrklausel einhergehenden Eingriffe in die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit ausgelöst. Vielmehr muss stets das gesamte Wahlrecht mit all seinen Ausgestaltungen daraufhin überprüft werden, ob es mit der politischen Wirklichkeit noch in Einklang steht.

Die Evaluationspflicht selbst hat sich durch die Anhebung der Sperrklausel auf die Verfassungsebene also nicht geändert.

Verändert hat sich indes der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers für den Fall, dass die veränderte politische Wirklichkeit zu massiven Eingriffen in die Wahlrechtsgrundsätze führt, namentlich in die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit. Denn der (einfache) Gesetzgeber kann nun nicht mehr etwa schlicht das Quorum ändern, sondern muss andere Lösungen finden, um die entsprechenden Eingriffe quantitativ abzumildern oder qualitativ zu rechtfertigen. Der Gesetzgeber hat sich mit der Anhebung der Sperrklausel auf die verfassungsrechtliche Ebene somit seinen eigenen Gestaltungsspielraum verengt.

Dieser unter der Geltung der Verfassung des Saarlands verengte Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers steht einer Berufung auf die sog. Eventualstimmen-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 19. September 2017 entgegen.²¹ Mag diese Entscheidung – von manchen sachwidrigen Argumenten abgesehen – auch insofern zutreffend sein, als es grundsätzlich keine verfassungsrechtliche Pflicht zu einem Wahlsystem gibt, das Eventualstimmen vorsieht, ein solches System aber verfassungsrechtlich zulässig wäre, so gilt dies eben nur, solange der Gesetzgeber über ausreichenden verfassungsrechtlich umgrenzten Spielraum verfügt, auf mit veränderten Umständen der politischen Wirklichkeit einhergehende Eingriffe in Wahlrechtsgrundsätze gesetzlich zu reagieren. In solchen Fällen kann er beispielsweise das Quorum einer Sperrklausel absenken oder sie vollständig aufheben. Fehlt ihm dieser Spielraum hingegen, weil er durch enge verfassungsrechtliche Vorgaben gebunden ist, muss er sich entweder durch entsprechende verfassungsändernde Mehrheit wieder einen größeren Spielraum verschaffen oder innerhalb des begrenzten Spielraums mit neuen Instrumenten versuchen, den Wahlrechtsgrundsätzen zur Durchsetzung zu verhelfen. Die Einführung eines Ersatzstimmenwahlsystems wäre eines dieser Instrumente.

21 BVerfGE 146, 327

Das Konzept einer Ersatzstimme für die Erststimme als wesentliches Element des Ampelvorschlags zur Verhinderung der Bundestagsvergrößerung im Mai 2022

Joachim Behnke

1. Einführung

Seit April 2022 tagt die sogenannte Wahlrechtskommission des Bundestags¹, deren Aufgabe laut des Einsetzungsbeschlusses vom 16. März u. a. darin besteht: „Die Kommission soll sich auf der Grundlage der Prinzipien der personalisierten Verhältniswahl mit Vorschlägen befassen, die eine effektive Verkleinerung des Bundestages in Richtung der gesetzlichen Regelgröße bewirken und nachhaltig das Anwachsen des Bundestages verhindern“. Schon zu Beginn der Kommissionsarbeit legten die drei Obleute der Ampelkoalition der Öffentlichkeit einen Vorschlag vor, mit dem dieses Problem behoben werden könnte². Die Radikalität dieses Vorschlags besteht darin, dass er die strikte Einhaltung der Regelgröße garantieren würde. Hat eine Partei in einem Bundesland in mehr Wahlkreisen eine relative Mehrheit an Erststimmen für ihre jeweiligen Wahlkreiskandidaten erhalten, als ihr dort eigentlich zustehen, was bisher zu entsprechenden Überhangmandaten geführt hätte, dann soll diese Partei nach diesem Vorschlag nur noch so viele Direktmandate erhalten, wie ihr proportional zu den Zweitstimmen zustehen. In Bayern hatte bei der Bundestagswahl z. B. die CSU 45 der 46 Direktmandate gewonnen, tatsächlich aber hätten ihr aufgrund ihrer Zweitstimmen nur 34 Mandate zugestanden. Für die Auswahl der berücksichtigungsfähigen Wahlkreiskandidaten mit einer relativen Mehrheit werden diese nach ihrem Erststimmenanteil in eine Rangfolge gebracht und nur die vorderen Plätze, die noch durch die Zweitstimmen gedeckt sind, werden vergeben. Allerdings gäbe es nach diesem Vorschlag Wahlkreise, für die kein direkt gewählter Abgeordneter mehr

1 Der genaue Titel lautet „Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit“.

2 <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/ampel-koalition-will-mit-wahlrecht-reform-bundestag-verkleinern-18037826.html>

in den Bundestag einzieht. Jenseits verfassungsrechtlicher und repräsentationstheoretischer Bedenken muss dies zumindest als Schönheitsfehler des Vorschlags angesehen werden. Um dieses Problem zu beheben, sah der Vorschlag daher eine Art von Nachrückerregelung vor. Bei dieser sollte eine Ersatzstimme für die Erststimme im Wahlkreis zum Einsatz kommen. Jeder Wähler soll demnach nicht nur seinen höchstpräferierten Wahlkreiskandidaten nennen, sondern auch seinen zweitpräferierten, der an seiner Stelle gewählt werden sollte, wenn der Höchstpräferierte nicht mehr wählbar ist, weil sein Mandat nicht durch Zweitstimmen gedeckt wäre. Die betroffenen Ersatzstimmen werden den regulären Erststimmenergebnissen der noch vorhandenen Kandidaten zugeschlagen und gewählt ist nun als Wahlkreismandatsträger, wer die meisten dieser kombinierten Stimmen aufweist.

Diese Ersatzstimmenkonstruktion war das wirklich neuartige Element im Ampelvorschlag vom Mai 2022. Im Gesetzesentwurf, den die Ampel dann schließlich im Januar 2023 vorlegte, kommt er allerdings nicht mehr vor. Dennoch gibt es viele gute Argumente, die für eine solche Konstruktion sprechen und die nun im Folgenden detaillierter erläutert werden sollen.

2. Die Ausgangslage

Das Problem der Überhangmandate dominiert seit nunmehr über 30 Jahren die Debatte um eine Wahlrechtsreform. Blieben die Überhangmandate früher noch zur Gänze unausgeglichen und führten so zu einer starken Verzerrung des Parteienproporz, so wurden sie mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2012³ für verfassungswidrig erklärt, wenn sie einen Umfang erreichen würden, der mit dem „Charakter einer Verhältniswahl“ nicht mehr vereinbar wäre. Das Wahlgesetz von 2013 sah als Reaktion auf das Urteil einen vollständigen Ausgleich der Überhangmandate vor. Dies hatte 2013 zur Folge, dass der Bundestag um 33 Sitze auf 631 Mandate vergrößert werden musste⁴, 2017 wuchs der Bundestag dann auf 709 Sitze

3 Vgl. BVerfG, 2 BvF 3/11 vom 25. Juli 2012, http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs2012_0725_2bvff000311.html (abgerufen am 24.1.2023)

4 Was allerdings streng genommen nicht an Überhangmandaten lag, sondern am Ausgleich für eine Überrepräsentation der CSU in Bayern, da im ersten Zuteilungsschritt eine Verteilung der Mandate im Verhältnis zur Bevölkerung vorgenommen wurde und so u. a. wegen einer unterdurchschnittlichen Wahlbeteiligung in Bayern dort zu viele Sitze verteilt worden waren (vgl. Joachim Behnke, „Das neue Wahlgesetz – oder:

an. Mit dem Wahlgesetz von 2020 sollte dieser Anstieg mit Hilfe sogenannter „Dämpfungmaßnahmen“ zumindest eingeschränkt werden, tatsächlich vergrößerte sich der Bundestag aber bei der Bundestagswahl 2021 noch einmal auf 736 Sitze. Dabei orientierte sich 2021 der Ausgleich an der CSU, da diese die durch Überhangmandate am stärksten überrepräsentierte Partei war. Die Logik des Ausgleichs ist denkbar einfach. Der Bundestag wird solange vergrößert, bis durch die Anzahl der Sitze, auf die eine Partei aufgrund der Zweitstimmen Anspruch hat, alle von ihr gewonnenen Direktmandate abgedeckt sind⁵. Der Bundestag hätte daher eigentlich sogar auf 787 Sitze vergrößert werden müssen, denn dann hätte die CSU einen Sitzanspruch auf 45 Mandate aufgrund ihrer Zweitstimmen gehabt, mit dem die gewonnenen Direktmandate dann gedeckt gewesen wären. Allerdings sieht das Wahlgesetz von 2020 vor, dass drei Überhangmandate unausgeglichen bleiben dürfen⁶. Der Bundestag musste also vergrößert werden, bis nur 42 der 45 Direktmandate der CSU gedeckt waren, dies war bei 733 Sitzen der Fall. Zuzüglich der drei unausgeglichenen Überhangmandate wurde so eine Endgröße von 736 Sitzen erzielt.

3. Lösungswege

Um das Problem der Vergrößerung des Bundestags in den Griff zu bekommen, sind viele Vorschläge gemacht worden, die sich danach unterteilen lassen, ob sie einen echten Systemwechsel darstellen oder grundsätzlich am bestehenden System der personalisierten Verhältniswahl festhalten wollen, dies aber durch entsprechende Modifikationen resilient gegen eine unmäßige Vergrößerung des Bundestags machen wollen.

Was lange währt, wird nicht unbedingt gut“, in: Reimut Zohlnhöfer/ Thomas Saalfeld (Hrsg.): „Politik im Schatten der Krise. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2009–2013“, Springer VS, Wiesbaden, 2014, S. 49–71).

- 5 Das Wahlgesetz von 2020 sah allerdings noch den Mechanismus vor, die auszugleichenden Überhangmandate dadurch zu reduzieren, dass ein Teil von ihnen mit Listenmandaten der Überhangspartei in anderen Bundesländern verrechnet worden wäre. Für 2021 war dieser Mechanismus irrelevant, weil die CSU nur in Bayern antritt und somit keine Listenmandate in anderen Bundesländern errungen hat.
- 6 Diese Regelung ist hochumstritten. Es liegt in diesem Zusammenhang eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht vor, die noch nicht entschieden ist.

3.1. Systemwechsel

Da die Bundestagsvergrößerung die Konsequenz ist aus den komplizierten Zusammenhängen bei der Verrechnung von Direktmandaten mit Listenmandaten, ist klar, dass das Problem sofort gelöst wäre, wenn es nur noch Listenmandate (reine Verhältniswahl) oder nur noch Direktmandate gäbe (Mehrheitswahl). Beide Systeme wurden in der jahrzehntelangen Debatte zwar gelegentlich eingebracht, keines aber hat sich als Alternative mit realistischen politischen Verwirklichungschancen herauskristallisiert.

Eine Mischung aus Verhältniswahl- und Mehrheitswahlsystem wäre das Grabenwahlsystem. Im Grabenwahlsystem würden Verhältniswahl und Mehrheitswahl in zwei getrennten Teilbereichen unabhängig voneinander nebeneinander bestehen. Es käme also zu keiner Verrechnung der Direktmandate mit den Listenmandaten, wodurch es zu einem starken Effekt im Sinne des Mehrheitswahlsystems kommt. In der Wahlrechtskommission wurde ein Vorschlag dieser Art von den von der Union benannten Experten gemacht.⁷ Da dieser Vorschlag aber aller Voraussicht nach sehr einseitig zu Gunsten der Union ausfallen würde, ist er umstritten und seine Realisierungschancen dürften ebenfalls als vernachlässigbar angesehen werden.

Ein weiteres Verfahren, das in der Diskussion immer wieder erwähnt wird und inzwischen auch mehrere prominente Fürsprecher hat, lehnt sich an die Logik des früheren Wahlsystems von Baden-Württemberg an. In diesem System existieren weiterhin Wahlkreise, in denen die Wähler neben ihrer Parteistimme auch eine Stimme für die Wahlkreiskandidaten abgeben, es gibt aber keine Direktmandate mehr. Die Ergebnisse in den Wahlkreisen werden lediglich zur Konstruktion einer parteiinternen Rangordnung herangezogen, die man als eine Art dynamischer, durch die Wahl selbst generierte virtuelle „Liste“ ansehen kann. Ein bestimmter Teil der Sitze, die einer Partei aufgrund ihrer Zweitstimmen zustehen, wird dann anhand dieser virtuellen Liste vergeben, der Rest anhand der von den Parteien eingereichten starren Listen.⁸

7 Bernd Grzeszick/ Rudolf Mellinshoff/ Stefanie Schmahl: „Demokratie nachhaltig zukunftsfähig gestalten: Ein echtes Zwei-Stimmen-Wahlrecht für den Bundestag“, Kommissiondrucksache 20(31)027, 2022; zur Kritik Joachim Behnke, „Kontroverse in der Wahlrechtskommission des Bundestages: Grabenwahl versus Verhältniswahl mit eingebettetem Personalwahlelement“, in: ZParl 53/4, 2022, S. 479–506.

8 Vgl. u. a. Albert Funk: „Einfach, gerecht, demokratisch, bundesstaatlich – Das Zwei-Listen-Modell als Ausweg aus der Sackgasse der deutschen Wahlrechtsdebatte“, in: ZG 33, 2018, S. 35–46.

3.2. Modifikationen des bestehenden Systems der personalisierten Verhältniswahl

Tiefgreifende substanzielle Reformen von Wahlsystemen und erst recht echte Systemwechsel sind in etablierten Demokratien ausgesprochen seltene Ereignisse. Nach Nohlen treten sie nur in „extraordinary historical situations“⁹ auf. In der Regel geht einer solchen grundlegenden Wahlreform eine politische Krise voraus, die vom politischen Ergebnis der Wahl ausgeht. Dies ist bei der vorliegenden Diskussion sicherlich nicht der Fall. Daher ist es wenig überraschend, dass es sich bei den am stärksten diskutierten Reformentwürfen lediglich um Modifikationen des bestehenden Systems handelt.

Auch wenn man mehr oder weniger beim bestehenden System bleibt, kann eine Vorentscheidung dahingehend getroffen werden, dass schon die Entstehung von Überhangmandaten verhindert oder zumindest unwahrscheinlicher gemacht werden soll. In der Regel werden hierbei entweder die Reduktion der Anzahl der Wahlkreise oder die Einführung von Zwei- oder Mehrpersonenwahlkreisen als angemessenes Mittel erwogen.¹⁰ Allerdings könnten diese Mechanismen die Einhaltung der Regelgröße nicht garantieren. Sie müssten daher immer noch mit zusätzlichen Mechanismen kombiniert werden, wenn die Regelgröße strikt gelten soll.

Jede Reform ist bestimmten Restriktionen unterworfen, die im Wesentlichen in drei normativen Bedingungen bestehen, die sich als grundsätzlich wünschenswerte Eigenschaften eines Wahlsystems in Form der personalisierten Verhältniswahl verstehen lassen. Dabei handelt es sich um die folgenden drei Bedingungen.

1. Aufrechterhaltung des Interparteienproporz: Die endgültigen bundesweiten Sitzzahlen der Parteien sollen dem Verhältnis ihrer bundesweit erzielten Zweitstimmen entsprechen.
2. Unantastbarkeit der Direktmandate: Direktmandate, d. h. Wahlkreismandate, die eine Partei dadurch errungen hat, dass ihr Kandidat im

9 Dieter Nohlen: „Changes and Choices in Electoral Systems“, in: Arend Lijphart/Bernard Grofman (Hrsg.): „Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives“, 1984, S. 217.

10 Vgl. u. a. Friedrich Pukelsheim, „598 Sitze im Bundestag statt 709? 200 Wahlkreise statt 299!“, in: DVBl., 2018, S. 153–160; Joachim Behnke, „Einfach, fair, verständlich und effizient – personalisierte Verhältniswahl mit einer Stimme, ohne Direktmandate und einem Bundestag der Regelgröße“, in: ZParl, 50/3, 2019, S. 630–654.

Wahlkreis eine relative Mehrheit an Erststimmen gewonnen hat, sollen der Partei ungeschmälert zugeteilt werden.

3. Unantastbarkeit der Listenmandate: Listenmandate, die einer Partei proportional zu ihren Zweitstimmen in einem Bundesland zustehen, ausgehend von der Regelgröße des Bundestags von 598 Sitzen, sollen der jeweiligen Landesliste der Partei in vollem Umfang zustehen.

Der Preis, den man bezahlen muss, wenn man auf der Einhaltung von allen drei Bedingungen besteht, ist allerdings hoch und lässt sich in Form eines „Unvereinbarkeitstheorems“ formulieren¹¹: *Wenn es zu einer größeren Anzahl von Überhangmandaten kommt, ist es nicht möglich, dass die Bedingungen der Unantastbarkeit der Direktmandate, der Unantastbarkeit der Listenmandate und die Aufrechterhaltung des Interparteienproporz erhalten werden können, ohne dass es zu einer deutlichen Vergrößerung des Parlaments kommt.*

Damit aber bleiben dem Gesetzgeber nur noch zwei Alternativen, zwischen denen er sich entscheiden muss:

1. Besteht man auf der Einhaltung der drei normativen Bedingungen, dann kommt es zu einer extremen Vergrößerung des Bundestags.
2. Besteht man auf der Einhaltung der Sollgröße, dann muss die Einhaltung mindestens einer der normativen Bedingungen aufgegeben werden.

Für jede der drei normativen Bedingungen gibt es eine korrespondierende Stellschraube, an der man drehen kann, wenn man die jeweilige Bedingung aufzugeben bereit ist:

1. Zulassung unausgeglichener Überhangmandate (Aufgabe Interparteienproporz)
2. Zulassung unbesetzter Wahlkreise. Ein Kandidat, der eine relative Mehrheit an Erststimmen gewonnen hat, erhält nicht mehr zwangsläufig auch ein Wahlkreismandat. (Aufgabe Garantie Direktmandate)
3. Listenmandate einer Partei können gestrichen werden, um Überhangmandate der Partei in anderen Bundesländern zu kompensieren. (Aufgabe Garantie Listenmandate)

11 Vgl. ausführlicher Joachim Behnke, „Die Unausweichlichkeit der Reform des Wahlsystems nach seinem offenkundigen Scheitern bei der Bundestagswahl 2017“, in: Susanne Baer/ Oliver Lepsius/ Christoph Schönberger/ Christian Waldhoff/ Christian Walter (Hrsg.): „Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart“, Band 67, 2019, S. 23–49.

Die Aufgabe des Proporzanfordernisses scheint aus elementaren demokratietheoretischen Erwägungen in Hinsicht auf die Gleichheit der Wähler problematisch. Die Verrechnung von Listenmandaten mit Überhangmandaten erweist sich spätestens aufgrund der Ergebnisse von 2021 als untauglich. Damit bleibt die Nichtvergabe von Überhangmandaten als das vermutlich immer noch kleinste Übel übrig, das man für die Verkleinerung des Bundestags akzeptieren muss. Ein weiterer Vorteil dieses Wegs besteht darin, dass dies die einzige Stellschraube ist, die die strikte Einhaltung der Sollgröße garantieren kann. Dabei erscheint es in gewisser Weise auch am konsequentesten, die Überhangmandate direkt dort zu beseitigen, wo sie entstehen, nämlich auf der Ebene der Länder. Eine Kappung nur der Überhangmandate, die auf Bundesebene anfallen, würde implizieren, dass die restlichen Überhangmandate durch Verrechnung mit Landeslisten kompensiert werden müssten. Dies kann u. U. zu erheblichen Verzerrungen des föderalen Proporz führen und scheint auch aus Fairness- und Gerechtigkeitsgründen schwer zu begründen.¹² Ein Vergleich der Alternativen bei Abwägung der jeweils mit der Wahl einer bestimmten Option verbundenen Nachteile und Vorteile legt daher den Schluss nahe, dass ein solches Kappungsmodell viele Vorzüge hat.¹³

Solche Begrenzungsmodelle führen als Folge zwangsläufig zu nichtvergebenen Wahlkreisen. Ob man nun eine Nachrückerregelung für die ansonsten verwaisten Wahlkreise einführt, ist aber lediglich eine Modifikation des Kappungsmodells. Allerdings sind verwaiste Wahlkreise unbestreitbar eine unschöne Eigenschaft eines Wahlsystems, auch wenn sie nicht per se verfassungsrechtlich oder demokratietheoretisch hochproblematisch sein müssen. Eine entsprechende Regelung, die hier Abhilfe schafft, kann daher aber auf jeden Fall hilfreich sein, die grundsätzliche Akzeptanz eines Kappungsmodells zu erhöhen.

4. Die „Folk“-Variante und die Ersatzstimmenvariante der Nachrückerregelung

In der Diskussion um verwaiste Wahlkreise werden im Wesentlichen zwei Vorschläge genannt, wie dieses Problem in Form von Nachrückerregelungen gelöst werden könnte.

12 Joachim Behnke (2019a), „Einfach, fair, verständlich und effizient...“, a. a.O., S. 643 ff.

13 Vgl. auch Hans Meyer, „Welche Medizin empfiehlt sich gegen einen adipösen Bundestag?“, in: AÖR 143, 2018, S. 521–553.

4.1. Die Folk-Variante der Nachrückerregelung: Ersatz des Ersten durch den Zweiten

Den ersten Vorschlag nenne ich die „Folk-Variante“. Denn er ist die „Lösung“, die jedem unmittelbar als erstes in den Sinn kommt, wenn man über das Problem nachzudenken beginnt. Wenn der Kandidat mit den meisten Stimmen im Wahlkreis nicht zum Zug kommen kann, weil das entsprechende Mandat nicht durch Zweitstimmen gedeckt wäre, dann soll eben derjenige mit den zweitmeisten Stimmen zum Zug kommen.¹⁴

Die Lösung ist denkbar unkompliziert, worin auch ihr wesentlicher Vorteil besteht. Sie wäre in der Praxis einfach umzusetzen, ohne dass es einer Änderung der Stimmgestaltung auf den Wahlzetteln bedürfte. In normativer Hinsicht aber ist sie offenkundig problematisch. Denn es ist kaum zu erkennen, inwiefern ein solcher Wahlkreismandatsträger dieses Mandat auch „verdient“ haben sollte. Das Erfordernis der Zweitstimmendeckung legt fest, dass nur jemand, dessen Mandat auch durch die Zweitstimmen gedeckt ist, ein Mandat erhalten kann, es bedeutet aber sicherlich nicht, dass *irgendein* Kandidat, bei dem die Zweitstimmendeckung gegeben wäre, dieses Mandat erhalten kann, sondern es bedarf dazu einer besonderen „Qualifikation“ dieses Kandidaten. Das Erringen des besten Ergebnisses in Form einer relativen Mehrheit kann als eine solche Qualifikation interpretiert werden, aber inwiefern sollte das für das zweitbeste Ergebnis gelten, wenn wir nur *einen* Preis zu vergeben haben? In diesem Sinn argumentiert auch die Verfassungsrechtlerin Sophie Schönberger, nach der es verfassungsrechtlich unproblematisch sei, „eine weitere Bedingung neben dem Erringen der relativen Mehrheit an die Zuteilung des Mandats zu knüpfen“, aber nicht möglich „vom Erfordernis der Mehrheit als demokratischer Entscheidungsregel abzusehen“¹⁵. Problematisch an diesem Modell ist überdies, dass ausgerechnet die größte Wählergruppe damit völlig wirkungslos bleiben würde.¹⁶

14 Vgl. u. a. Volker Meier/ Niklas Potrafke, „Zur Reform des Bundestagswahlrechts: Zwei Modellvorschläge“, in: ifo Schnelldienst, 72, 2019, S. 40–41.

15 Sophie Schönberger, „Verkleinerung des Bundestages in Richtung der gesetzlichen Regelgröße. Stellungnahme für die Sitzungen der Kommission zur Reform des Wahlrechts am 19. Mai, 2. Juni und 23. Juni 2022“, Kommissionsdrucksache 20(31)010, S. 26.

16 Vgl. auch Christoph Möllers/ Lennart Kokott/ Lukas Vogt, „Die Eventualstimme als legitimierender Faktor. Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines Eventualstim-

Nun ist es aber nicht unüblich, dass der „Zweite“ zum Zug kommt bei einer Preisverleihung, wenn der „Erste“ nicht zum Zug kommen kann, weil er z. B. disqualifiziert worden ist. Dies wirft daher für die Beurteilung die entscheidende Frage auf: „Wer ist eigentlich der „Zweite“, wenn der Erste ausscheidet?“ oder genauer „Wer sollte den Ersten als Gewinner ersetzen, wenn der Erste ausscheidet?“

4.2. Ist der Zweite auch der „Zweite“, der zum Zug kommen sollte, wenn der Erste ausscheidet?

Die Antwort der Folkvariante auf die eben gestellte Frage, dass der Nachrücker der bisherige Zweite sein soll, scheint intuitiv einleuchtend, sie unterliegt aber einem konzeptionellen Irrtum. Es macht hier einen entscheidenden Unterschied, ob man unter dem „Zweiten“ denjenigen versteht, der nach dem Ersten ins Ziel kommt und dann den Preis für den Zweiten erhält, während der Erste seinen Preis für den ersten Platz schon erhalten hat, oder ob der „Zweite“ derjenige ist, der für den Ersten nachrücken soll, wenn dieser den Preis erst gar nicht erhält, also nur *ein* Preis überhaupt zu vergeben ist. Wenn wir von einer Nachrücker- oder Ersetzungsregel sprechen, dann erscheint es mir naheliegend bis unumgänglich, dass wir die zweite Sichtweise anwenden sollten. Es macht also einen entscheidenden Unterschied, ob der Zweite derjenige ist, der seinen Preis *nach* dem Ersten oder *anstatt* des Ersten erhält. Die Folk-Variante ignoriert diesen fundamental bedeutsamen Unterschied vollständig, was zur Folge hat, dass sie zwar als Zuteilungsregel in dem Sinn funktioniert, dass sie das Wahlkreismandat vergibt und der Wahlkreis somit „besetzt“ ist; es gibt aber keinerlei legitimatorischen Anspruch mehr, der auf Basis eines damit erworbenen „Verdienstes“ begründet werden könnte. Es scheint naheliegend und in Übereinstimmung mit der Logik der klassischen Mehrheitsregel, dass wir, wenn wir zwei Preise zu vergeben haben, diese an den Ersten und an den Zweiten vergeben. Wenn wir nun aber nur noch einen Preis zu vergeben haben und der Erste aus welchen Gründen auch immer nicht berücksichtigt werden kann, dann ist es nicht zwangsläufig eine gute Lösung – und unter bestimmten Umständen sogar eine ausgesprochen schlechte – diesen einen Preis an den Zweiten zu vergeben. Denn faktisch verhalten wir uns

menwahlrechts im Kontext der Diskussionen zur Wahlrechtsreform“, Kommissionsdrucksache 20(31)037, 2022, S. 4.

dann so, als ob weiterhin zwei Preise vergeben würden, und eliminieren einfach den ersten Preis. Das ist aber nicht dasselbe, wie wenn wir von Anfang an nur einen Preis zu vergeben haben. In diesem Fall sollten wir korrekterweise den Preis an denjenigen vergeben, der der Erste geworden wäre, wenn der ursprüngliche Erste gar nicht angetreten wäre. Unsere Verwirrung entsteht dadurch, dass in vielen uns vertrauten Kontexten der Zweite auch vermutlich derjenige ist, der der Erste geworden wäre, wenn der ursprüngliche Erste gar nicht angetreten wäre, z. B. bei Wettrennen. Aber in anderen Kontexten – und Wahlen sind der wohl wichtigste unter diesen – gilt dieser Zusammenhang gerade nicht.¹⁷

4.3. Die Ersatzstimmenregelung für die Bestimmung des Nachrückers:

Ersatz des Ersten durch den, der Erster wäre, wenn der ursprüngliche Erste nicht mehr antritt

Wenn also der „Zweite“ nicht als die zweitbeste Alternative angesehen wird, die dann zum Zug kommt, wenn der Erste schon dran war, sondern wenn der Zweite als erster „Ersatz“ oder „Nachrücker“ gedacht ist, wenn der Erste ausfällt bzw. wenn der ursprünglich Erste gar nicht mehr als Kandidat zur Verfügung steht, dann ist die Folk-Variante untauglich. Um den zweiten Platz im Sinne des verdienten Nachrückers zu ermitteln, sollte man dann vielmehr alle Stimmen für den Ersten aus allen Präferenzordnungen streichen und dann das Verfahren mit diesen reduzierten Präferenzordnungen von vorne durchführen. Genau dies ist die Vorgehensweise beim Ersatzstimmenverfahren, wie es im Ampelvorschlag vom Mai 2022 vorkam.¹⁸

Das Ersatzstimmenverfahren ist ein Spezialfall sogenannter Präferenzstimmgebungsverfahren, bei denen die Wähler eine Rangfolge über Parteien bzw. Kandidaten nach Maß ihrer Wertschätzung abgeben. Letztlich besteht der Zweck solcher Systeme darin, die Ergebnisse, die sonst anhand mehrerer Wahlgänge ermittelt werden müssten, in einem Durchgang zu erledigen. Zur Illustration der inhärenten Logik eines solchen Verfahrens kann man sich daher vorstellen, wie das Ergebnis aussehen würde, wenn es eine zweite Abstimmungsrunde gibt, nachdem einer der ursprünglichen

17 Vgl. zu „spoiler“-Effekten William Poundstone, „Gaming the vote: Why elections aren't fair (and what we can do about it)“, 2008.

18 Vgl. auch Joachim Behnke, „Das Trauerspiel der Wahlrechtsreformdebatte: strategische Blockaden und ein möglicher Weg aus der Sackgasse“, DVPW-Blogbeitrag vom 2.3.2020.

Kandidaten ausgeschieden ist, z. B. eine Nachwahl, weil einer der Kandidaten zwischenzeitlich gestorben ist. Im Prinzip gilt das aber auch für den typischen Fall von Nachwahlen in Mehrheitswahlsystemen, in denen nach dem Ausscheiden eines schon amtierenden Wahlkreisinhabers, z. B. aufgrund von Tod, ein neuer Wahlkreismandatsträger bestimmt werden muss. In beiden Fällen kämen wir niemals auf die Idee, einfach nur die Stimmen für den ausgeschiedenen Kandidaten zu streichen und dann einfach auf dieser reduzierten Basis das neue Ergebnis auf Basis der Zahlen der letzten Wahl zu ermitteln. Im Falle des Todes eines Wahlkreisabgeordneten in einem Mehrheitssystem würde das bedeuten, dass nun der Kandidat, der bei der ursprünglichen Wahl der Zweite gewesen ist, nachrückt. Es ist auch unmittelbar einleuchtend, warum wir ein solches Vorgehen für unzulässig halten würden. Nur weil ein Kandidat ausgeschieden ist, heißt dies nicht, dass wir die Präferenzen seiner ehemaligen Wähler ignorieren dürfen. Wenn uns diese Logik bei klassischen Nachwahlen einleuchtet, dann folgt daraus, dass wir auch die Ersatzstimmenregelung befürworten sollten. Denn es ist ja völlig unerheblich, aus welchen Gründen der ursprüngliche „Wahlkreisgewinner“ ausscheidet, ob nun durch Tod oder wegen mangelnder Zweitstimmendeckung seines Mandats; so oder so kann er nicht mehr gewählt werden und wir brauchen für ihn einen würdigen Ersatz.

Man kann sich das Wirken einer derartigen Nachrückerregelung gut veranschaulichen, wenn man von zwei Lagern ausgeht, die jeweils aus mehreren Parteien bestehen, und wenn es innerhalb jedes Lagers eine dominante Partei gibt. Der nächstbeste Repräsentant, wenn der Erste nicht zum Zug kommt, ist dann wahrscheinlich nicht der dominante Kandidat im Minderheitenlager, sondern der zweitbeliebteste Kandidat im Mehrheitslager. Stellen wir uns vor, es gibt vier Kandidaten A, B, C und D in einem Wahlkreis, wobei zwei „Lager“ aus den Wählern von AB und CD bestehen, so dass ein Wähler aus einem Lager immer noch jeden Kandidaten aus diesem Lager besser findet als irgendeinen Kandidaten des anderen Lagers. Im ersten „Wahldurchgang“ hat A die höchste Stimmenzahl und C die zweithöchste. Kann A nun aber das Wahlkreismandat nicht erhalten, weil er zwischenzeitlich gestorben ist, dann würden bei einer Nachwahl seine Anhänger B wählen, womit B den Wahlkreis erhalten würde. Man kann statt Lagern auch von ideologischer Nähe sprechen. Nehmen wir an, A sei ein Kandidat, der leicht rechts von der Mitte steht, B steht leicht links von der Mitte und C steht weit rechts. Die ursprünglichen Wähler von A würden, wenn A nicht mehr gewählt werden kann, B eindeutig gegenüber C bevorzugen. Tatsächlich wird dieser Effekt auch durch Simulationen

bezüglich der Bundestagswahl 2021 bestätigt. Die Ersatzstimmenregel führt mit einer klaren Tendenz dazu, dass der Nachrücker weiter in der Mitte steht als der Kandidat mit den ursprünglich zweitmeisten Stimmen. Dabei gilt, dass weiter in der Mitte stehende Kandidaten in der Regel von einer Mehrheit einem extremen Kandidaten vorgezogen werden.

5. Kritik am Ersatzstimmenverfahren

Das Ersatzstimmenverfahren, wie es von der Ampel im Mai 2022 vorgestellt worden war, stieß auf nicht wenig Kritik. Dies ist nicht verwunderlich, weil Präferenzstimmgebungsverfahren hierzulande weitgehend unbekannt sind. Ein großer Teil der Kritik speist sich daher aus Missverständnissen über diese Form der Stimmverrechnung.

5.1. Verfassungsrechtliche Kritik: Doppelte Erfolgschance

Aus verfassungsrechtlicher Sicht wird vor allem der Vorwurf erhoben, ein Ersatzstimmenverfahren führe zu einer „doppelten Erfolgschance“¹⁹ für die Wähler des Wahlkreisersten, weil diese ja sozusagen zum zweiten Mal zum Zuge kämen, nachdem ihre Erstpräferenz übergangen wird, weil der auf ihr angegebene Kandidat aufgrund mangelnder Zweitstimmendeckung ausgeschieden ist.

Der diesen Einschätzungen zugrundeliegende Irrtum liegt darin, dass geglaubt wird, dass die Wähler in Präferenzstimmgebungsverfahren, weil sie auf ihrem Stimmzettel mehrere Namen angeben, auch mehrere Stimmen hätten. Tatsächlich aber verfügen die Wähler weiterhin nur über *eine* Stimme, nur dass diese eine Stimme hier durch eine Liste von Namen ausgedrückt wird. Diese Rangliste über mehrere Parteien bzw. mehrere Kandidaten bestimmt aber lediglich, für wen diese Stimme konkret wirksam wird, wenn im Zug des Verfahrens manche Kandidaten schon aus dem Spiel sind. Die Wähler verfügen also niemals über zwei (wirksame) Stimmen, sondern immer nur über eine, die in der jeweiligen Phase des Auswertungsverfahrens gewertet wird, wobei eine weiter unten auf der Liste stehende „Stimme“ nur wirksam wird, wenn die weiter oben stehenden

19 Sophie Schönberger (2022), a. a.O., S. 26; ähnlich aber auch Bernd Grzeszick, „Ampel-Pläne evident verfassungswidrig“, LTO v. 24.05.2022.

„Stimmen“ nicht gezählt worden sind. Es kommt daher auch nicht zu Problemen mit der Zählwertgleichheit oder zu einer doppelten Erfolgchance. Denn eine solche gäbe es ja nur, wenn der Wähler sowohl mit der ersten als auch der zweiten Präferenz zum Zuge kommen könnte. Tatsächlich funktioniert das System aber so, dass er entweder mit der ersten oder der zweiten zum Zuge kommt, ganz analog zum Verfahren mit zwei Wahlgängen. Die doppelte Erfolgchance wird damit explizit ausgeschlossen, weil der Wähler mit seiner Ersatzstimme nur zum Zug kommen kann, wenn seine Erstpräferenz nicht mehr gewertet werden kann, weil sie für einen unwählbaren Kandidaten abgegeben wurde.²⁰

Ein anschauliches Beispiel: Stellen wir uns eine große Hochzeitsgesellschaft vor, bei der die Gäste vor dem letzten Gang danach befragt werden, welches der vier Desserts sie möchten: Tiramisu, Panna cotta, Creme caramel oder Tartufo. Unmittelbar bevor der Nachtisch serviert werden soll, erfährt die Restaurantleitung von einer sofort in Kraft tretenden Eilverordnung des Gesundheitsministeriums, nach der Tiramisu nicht mehr angeboten werden darf, weil es Inhaltsstoffe enthält, die schwerwiegende gesundheitliche Schäden nach sich ziehen. Die Kellner werden nun daher die Gäste, die Tiramisu gewählt hatten, noch einmal nach dem von ihnen gewünschten Dessert befragen, wobei Tiramisu eben nun nicht mehr zur Auswahl steht. Der von diesen Gästen nun angegebene Wunsch entspräche ihrer Zweitpräferenz, wenn die Kellner schon am Anfang alle Gäste gebeten hätten, über alle vier Desserts eine Rangordnung zu erstellen, für den Fall, dass bestimmte Desserts nicht zu Verfügung stehen würden. Die Zweitpräferenz auf dieser ursprünglichen Liste, wenn sie denn erhoben worden wäre, wäre demnach identisch mit dem aktuell geäußerten Wunsch aus der um Tiramisu reduzierten Auswahl. Die beiden Verfahren sind insofern funktional äquivalent, d. h. sie führen zu demselben Verteilungsergebnis bezüglich der Desserts. Der Gast, der ursprünglich Tiramisu gewollt hätte, hat aber sicherlich keine „doppelte Erfolgchance“ auf einen Nachtisch, weil er zuerst einen Wunsch nach Tiramisu geäußert hat und dann noch einen anschließenden nach einem anderen Nachtisch. Denn ganz bestimmt erhält er ja nicht Tiramisu und dann noch den von ihm gewünschten „Ersatznachtisch“. Ganz im Gegenteil: Würden wir diesem Gast nicht die Möglichkeit einräumen, einen „Ersatzwunsch“ zu äußern, ginge er völlig leer aus und wäre somit gegenüber allen anderen Gästen benachteiligt. Die Fairness gebietet, seinen Ersatzwunsch zum Zug kommen zu lassen, da

20 Vgl. auch Möllers/Kokott/Vogt (2022), a. a.O., S. 7.

seine Erstpräferenz nicht mehr zur Verfügung steht. Die „Ersatzstimme“ für Panna cotta oder was auch immer nun vom Gast bestellt wird stellt also keinen Vorteil dar, sondern sie verhindert, dass es zu einem Nachteil kommt.

5.2. Kritik die technische Umsetzung betreffend

Einige Kritikpunkte betreffen eher Aspekte der Effizienz und der technischen Umsetzung.²¹ Sie sind daher keine grundsätzlichen Einwände gegen die Anwendbarkeit bzw. Zulässigkeit des Verfahrens wie die verfassungsrechtliche Kritik, sondern lediglich Bedenken, inwieweit der Einsatz des Verfahrens denn überhaupt sinnvoll ist. Aber auch diese Kritik beruht im Wesentlichen auf Missverständnissen hinsichtlich des Verfahrens bzw. der damit verfolgten Intentionen.

Den ersten dieser untergeordneten praxisorientierten Kritikpunkte möchte ich als „Kanonen gegen Spatzen“-Argument bezeichnen. Es bezieht sich darauf, dass die Ersatzstimme ja nur bei einem sehr kleinen Bruchteil der Wähler überhaupt zum Einsatz komme, nämlich nur bei denjenigen, die in einem Wahlkreis, in dem ein Überhangmandat produziert wird, für den Kandidaten gestimmt haben, der eine relative Mehrheit erhalten hat, dessen Mandat aber durch die Zweitstimmen nicht gedeckt wäre. Aber dieser Einwand verkennt die Funktion einer „Ersatz“-Stimme, die häufig in der Literatur ja mit gutem Grund auch als Eventualstimme bezeichnet wird, auf grundlegende Weise. Denn der Sinn einer Eventualstimme besteht ja – wie der Name schon sagt – gerade darin, dass sie nur unter bestimmten Umständen eingesetzt wird, die im Idealfall gar nicht auftreten. Hier verhält es sich wie mit einem Reserverad beim Auto. Im Idealfall sollten wir gar nicht darauf zurückgreifen müssen, aber es stellt eine Versicherung für den Fall dar, *wenn* es benötigt wird.

Aus demselben Grund ist das Argument, es handle sich um eine „unechte“ Ersatzstimme, weil sie nicht unbedingt bei allen Wählern, sondern nur konditional eingesetzt wird, irreführend bzw. nicht stichhaltig. Abgesehen davon, dass die konditionale Verwendung von nachfolgenden Präferenzen ein konstitutives Merkmal jedes Präferenzstimmgebungsverfahrens ist, ver-

21 Vgl. u. a. *Robert Vehrkamp*, „Politikwissenschaftliche Einwände und verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Einführung einer ‚unechten‘ Ersatz-Erststimme“, Vortragsmanuskript anlässlich der „Initiativtagung Ersatzstimme“ am 22./23. Oktober 2022 in Berlin; in überarbeiteter Form abgedruckt im vorliegenden Band.

kennt es wieder, dass gerade *in* der konditionalen Verwendung des Verfahrens der Sinn der ganzen Konstruktion liegt.

Den eigentlichen Zweck der Konstruktion ebenso verkennend ist der Vorwurf, mit der konditionalen Ersatzstimme werde das in ihr enthaltene „implizite Versprechen“ nicht eingelöst.²² Dieses implizite Versprechen soll darin bestehen, dass mit ihrer Hilfe die Ermittlung eines besseren Wahlkreissiegers ermöglicht werden soll. Wird die Ersatzstimme dann nicht im Sinne einer „echten“ Ersatzstimme für alle Wähler eingesetzt, bleiben sozusagen die Möglichkeiten des Verfahrens unausgeschöpft. Nun ist es nicht falsch, dass diese Möglichkeit bestünde; nur besteht in der Nutzung dieser Möglichkeit der Findung eines besseren Wahlkreissiegers eben nicht der eigentliche Zweck des Verfahrens. Wenn ich einen Hammer einsetze, um irgendetwas zu beschweren, ist es müßig darauf hinzuweisen, dass er noch besser zum Einschlagen von Nägeln genutzt werden könnte. Für den aktuellen Zweck aber benötige ich nur den Hammer *als* Gewicht. Oder zurück zum Ersatzrad: Wenn ich bei allen Autos von Anfang an das Reserverad montiere, anstatt nur bei denen, die einen Platten haben, upgrade ich nicht das „unechte“ Reserverad zum „echten“, sondern ich erkenne seinen Zweck, indem ich seine Verwendung auf absurde Weise überstrapaziere.

Der unkonditionierte allgemeine Einsatz der Ersatzstimme würde den eigentlichen Zweck sogar geradezu konterkarieren. Denn auch wenn ich nun erst einmal die „besseren“ Wahlkreissieger durch allgemeinen Einsatz der Ersatzstimme ermitteln würde, würde es dabei natürlich wieder genauso zu Überhangmandaten kommen, unter bestimmten Umständen könnten es sogar mehr sein als bei der normalen Verwendung der Ersatzstimme nur auf Bedarf. In Hinsicht auf die Bundestagsverkleinerung hätte man also nichts gewonnen, womöglich hätte man das Problem sogar verschärft.

Vor dem Hintergrund, dass auch bei der generellen Verwendung der Ersatzstimme wieder Direktmandate entstehen würden, die wegen mangelnder Zweitstimmendeckung gekappt werden müssten, wäre auch zu hinterfragen, ob es denn überhaupt ein Vorteil wäre, wenn die „Erstzuweisung“ der Wahlkreismandate nach diesem Verfahren erfolgen würde. Üblicherweise würde man hier folgendermaßen verfahren: Man selektiert in einer ersten „Vorauswahl“ die beiden Kandidaten mit der höchsten Anzahl von Erstpräferenzen. Dann überträgt man die Zweitpräferenzen aller Wähler, die für einen der anderen Kandidaten gestimmt haben, auf

22 Vehrkamp (2022-b), a. a.O., S. 1, bzw. *ders.*, „Echte‘ statt ‚unechte‘ Ersatz-Erststimme!“, abgedruckt im vorliegenden Band, Abschnitt 2.1.

einen der beiden „Stichwahl“-Kandidaten. Zweitpräferenzen, die für einen anderen Kandidaten abgegeben wurden, werden nicht gewertet. Derjenige der beiden „Stichwahl“-Kandidaten mit einer Mehrheit der so ermittelten Stimmenzahl erhält das Mandat. Ein solchermaßen ausgewählter Kandidat wäre in der Tat häufig ein besserer Repräsentant des Wahlkreises als einer, der lediglich durch eine einfache relative Mehrheit bestimmt wird. Aber er hätte dementsprechend auch eine stärkere legitimatorische Basis aufgrund der Stimmenergebnisse im Wahlkreis allein. Eine Nichtvergabe eines so gewonnenen Mandats wäre tendenziell daher schwieriger zu begründen als die eines Mandats, das nur aufgrund einer relativen Mehrheit gewonnen wurde.

6. Fazit

Die immer weiter ausufernde Bundestagsvergrößerung wird derzeit als das größte Problem unseres Wahlsystems betrachtet. Kappungsmodelle, die nicht durch Zweitstimmen gedeckte Direktmandate nicht vergeben, sind eine effektive und gut begründbare Methode, dieses Problem zu beheben. Allerdings wird es allgemein zumindest als mehr oder minder großes Problem betrachtet, wenn dadurch diese Wahlkreise gar nicht besetzt bleiben würden.

Die Ersatzstimmenregel, die im Ampelvorschlag vom Mai 2022 vorgesehen war, wäre geeignet, das Problem der ansonsten verwaisten Wahlkreise durch eine sinnvolle Nachrückerregelung zu beheben. Im Gegensatz zum einfacheren Verfahren für die Besetzung des Nachrückers durch den Zweiten im ursprünglichen Wahldurchgang verhilft es dem Wahlkreismandatsträger zu einer besseren legitimatorischen Basis, weil auch die Wähler des ausgeschiedenen Wahlkreiskandidaten, die ja zugleich auch die größte Wählergruppe sind, weiterhin an der Auswahl des Wahlkreiskandidaten beteiligt sind. Insbesondere ist das Verfahren effizient bei der Vermeidung extremer Wahlkreisgewinner. Die verfassungsrechtlichen und praxisorientierten Einwände sind nicht stichhaltig und fußen größtenteils auf Missverständnissen bei der Wirkungsweise des Verfahrens bzw. dem damit verfolgten Zweck. Solche Missverständnisse beruhen darauf, dass Präferenzstimmgebungsverfahren in Deutschland noch weitgehend unbekannt sind. Die Einführung eines Ersatzstimmenverfahrens auf der Bundesebene hätte somit auch die Chance eröffnet, die Öffentlichkeit mit der Wirkungsweise solcher Präferenzstimmgebungsverfahren vertraut zu machen, die ja auch

in anderen Kontexten, insbesondere Bürgermeisterwahlen, äußerst sinnvoll eingesetzt werden könnten. Es ist daher bedauerlich, dass dieses Element im Gesetzesentwurf der Ampel vom Januar 2023 wieder rausgefallen ist. Aber zumindest hat es eine gewisse Öffentlichkeit erlangt und somit besteht die nicht ganz unrealistische Aussicht, dass man sich des Verfahrens wieder erinnert, wenn die Probleme, die es beheben könnte, noch drängender geworden sind.

„Echte“ statt „unechte“ Ersatz-Erststimme! Anmerkungen zu einem Vorschlag von Joachim Behnke

Robert Vehrkamp

Im März 2020 hat Joachim Behnke einen vielbeachteten Vorschlag zur Reform des Bundestagswahlrechts vorgelegt¹, der in den Diskussionen der Wahlrechtsreformkommission des Deutschen Bundestages eine große Rolle spielen sollte². Im vorliegenden Band³ hat er seinen Vorschlag noch einmal erläutert und im Rahmen der Arbeit der Wahlrechtskommission des Deutschen Bundestages kontextualisiert. Obwohl der Vorschlag, trotz anfänglich großer Akzeptanz und Übernahme in das erste Reformkonzept der Ampel-Obleute⁴, letztlich nicht in das Reformkonzept der Ampelkoalition⁵ übernommen wurde, hat er den Verlauf und das Ergebnis der Wahlrechtskommission zur Reform des Bundestagswahlrechts stark beeinflusst. Deshalb soll er im Folgenden noch einmal aufgegriffen (Kapitel 1) und einer kritischen Diskussion unterzogen werden. Zum einen mit Blick auf seinen konzeptionellen Kern, gegen den fünf politikwissenschaftliche Einwände (Kapitel 2) sowie einige ergänzende verfassungsrechtliche

-
- 1 Joachim Behnke, „Das Trauerspiel der Wahlrechtsreformdebatte: strategische Blockaden und ein möglicher Weg aus der Sackgasse. Oder: Eine faire Wahlrechtsreform ist möglich“, abrufbar unter: <https://www.dvpw.de/blog/blog-beitraege/2020/das-trauerspiel-der-wahlrechtsreformdebatte-strategische-blockaden-und-ein-moeglicher-weg-aus-der-sackgasse-oder-eine-faire-wahlrechtsreform-ist-moeglich-ein-beitrag-von-joachim-behnke/>
 - 2 Vgl. dazu u. a. die 5. (19. Mai 2022), 6. (2. Juni 2022) und 7. (23. Juni 2022) Sitzung der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit sowie deren Zwischenbericht vom 1. September 2022 (Deutscher Bundestag, Drucksache 20/3250, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/032/2003250.pdf>)
 - 3 Joachim Behnke, „Das Konzept einer Ersatzstimme für die Erststimme als wesentliches Element des Ampelvorschlags zur Verhinderung der Bundestagsvergrößerung im Mai 2022“, in diesem Band.
 - 4 Sebastian Hartmann/ Konstantin Kuhle/ Till Steffen: „So will die Ampel den Bundestag verkleinern“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Ausgabe vom 17. Mai 2022.
 - 5 Vgl. dazu den am 17. März mit den Stimmen der Ampelkoalition verabschiedeten Gesetzentwurf zur Änderung des Bundeswahlgesetzes (Drucksache 20/5370, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/053/2005370.pdf>) in der vom Innenausschuss geänderten Fassung (Drucksache 20/6015, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/060/2006015.pdf>).

Bedenken (Kapitel 3) formuliert werden. Zum anderen aber auch mit Blick auf die Dynamik der Reformdebatte in der Wahlrechtskommission und die verpasste Chance der, wie zu zeigen versucht wird, konzeptionell überlegenen Alternativvariante einer echten Ersatz-Erststimme (Kapitel 4). Abschließend wird vor dem Hintergrund der inzwischen vom Deutschen Bundestag verabschiedeten Wahlrechtsreform ein erstes Fazit (Kapitel 5) versucht.

1. Der Vorschlag einer „unechten“ Ersatz-Erststimme

Die innovative Idee des von Behnke vorgeschlagenen „umgekehrten Alternative-Vote-Verfahrens“ ist es, mit Hilfe einer Ersatz-Erststimme das Direktmandat in Überhangwahlkreisen neu zu vergeben, wenn es den Überhangkandidaten aufgrund ihrer mangelnden Zweitstimmendeckung nicht zugeteilt wird:

„Jede Wähler*in gibt im Wahlkreis ihre Erststimme für die von ihr am meisten gewünschte Kandidat*in an und dann noch eine Ersatzstimme für die Kandidat*in, die zum Zuge kommen sollte, falls die höchstbewertete Kandidat*in nicht mehr berücksichtigt werden kann. Die Umkehrung zum herkömmlichen „Alternative Vote“-Verfahren besteht darin, dass nicht die am schlechtesten abschneidende Kandidat*in ausscheidet, sondern die am besten abschneidende, nämlich genau dann, wenn ihr Mandat nicht mehr gleichzeitig durch eine hinreichende Anzahl von Zweitstimmen abgedeckt wäre. Dann kommt die Ersatzstimme ins Spiel.“

Das Konzept sieht also die Einführung einer Ersatz-Erststimme zwar für alle Wähler vor, ihre Auszählung soll aber von vornherein auf den Spezialfall von Überhangwahlkreisen begrenzt werden. Nur wenn Erstpräferenzen von Wählern deshalb nicht erfolgswirksam werden, weil sie für einen Überhangkandidaten abgegeben wurden, werden die Ersatz-Erststimmen ausschließlich dieser Wähler auf die verbleibenden Kandidaten des Wahlkreises verteilt. Neuer Sieger im Überhangwahlkreis ist dann der Kandidat mit den meisten Erst- und Zweitpräferenzen, also der größten Summe aus abgegebenen Erststimmen plus den hinzukommenden Ersatz-Erststimmen ausschließlich derjenigen Wähler, die mit ihrer Erstpräferenz den ausgeschiedenen Überhangkandidaten gewählt hatten.

Die zahlreichen Vorteile des Konzepts werden von Behnke wie folgt beschrieben:

„Mit dem umgekehrten Alternativ-Vote-Verfahren käme es zu keinen Überhangmandaten mehr und die Regelgröße des Bundestags könnte exakt eingehalten werden. Darüber hinaus gäbe es im Gegensatz zu herkömmlichen Kappungsmodellen auch keine verwaisten Wahlkreise. Außerdem wäre sichergestellt, dass die Wahlkreisgewinner*in einen sehr großen Rückhalt in der Bevölkerung des Wahlkreises hätte, denn sie wäre für einen sehr großen, wenn nicht den überwiegenden Teil der Wählerschaft mindestens die zweitbeste zur Verfügung stehende Kandidat*in. Dieses Modell könnte auch mit Fug und Recht als ‚Deckelmodell‘ bezeichnet werden, wobei der Deckel sogar bei der Normgröße des Bundestags von 598 Sitzen liegen würde.“

Diesen gewichtigen Vorteilen stehen aus Sicht des Verfassers zahlreiche nicht genannte Einwände und Bedenken entgegen. Das beginnt mit seiner Titulierung als „umgekehrtes Alternative-Vote-Verfahren“. Suggestiert wird damit, es handle sich bei dem Vorschlag um die Variante eines Präferenzstimmgebungsverfahrens für eine präferenztheoretisch verbesserte Ermittlung von Wahlkreissiegern. Dazu leistet die von Behnke vorgeschlagene Variante aber keinerlei systematischen und nur bestenfalls einen zumindest zufälligen Beitrag. Er riskiert sogar die Kür präferenztheoretisch unterlegener Kandidaten, bis hin zur Kür eines Condorcet-Verlierers, also des präferenztheoretisch schlechtesten aller Kandidaten, der im paarweisen Vergleich gegen alle anderen Kandidaten unterlegen wäre. Das wäre dann das genaue Gegenteil dessen, was Präferenzstimmgebungsverfahren intendieren. Stattdessen wird das Konzept der Ersatzstimme im Vorschlag von Behnke für die Lösung eines gänzlich andersartigen Problems instrumentalisiert. Im Kern geht es dem Vorschlag nicht um eine präferenztheoretisch verbesserte Ermittlung des Wahlkreissiegers, sondern um die Entschädigung einer Wählergruppe, deren Erststimmen im Wahlkreis erfolglos geblieben sind, weil dem gewählten Überhangkandidaten sein Mandat mangels Zweitstimmendeckung nicht zugeteilt wurde. Diese Überhangwähler sollen durch eine selektive Auszählung ihrer Ersatz-Erststimmen an der Bestimmung des Ersatzkandidaten beteiligt und dadurch für die Erfolgswirksamkeit ihrer Erststimme entschädigt werden. Konzeptioneller Kern und Ziel des Vorschlags ist also ein Entschädigungsanliegen, für das die Einführung einer Ersatz-Erststimme nur instrumentalisiert wird. Mit dem eigentlichen präferenztheoretischen Anliegen von Ersatzstimmgebungsverfahren hat der Vorschlag also gar nichts zu tun. Deshalb wird er hier auch

als Vorschlag einer „unechten“ Ersatz-Erststimme beschrieben. Und sowohl aus politikwissenschaftlicher wie aus verfassungsrechtlicher Sicht scheint mir diese unechte Ersatz-Erststimme prekär zu sein. Darüber hinaus wären sämtliche der genannten Vorteile auch mit anderen, milderen, gleich wirksamen und sogar überlegenen Mitteln erreichbar. Beginnen möchte ich mit den fünf mir am wichtigsten erscheinenden politikwissenschaftlichen Einwänden.

2. Politikwissenschaftliche Einwände

2.1. Das implizite Versprechen der Ersatzstimme wird nicht eingelöst

Was ist der konzeptionelle Kern einer Ersatzstimme? Was verspricht sie den Wählern und welche Funktion erfüllt sie?⁶

Konzeptioneller Kern einer Ersatzstimme ist die Ermöglichung einer zweiten Erfolgchance für diejenigen Wähler, die mit ihrer Erstpräferenz keinen Erfolg hatten. Sie bekommen mit der Angabe und Auszählung einer Ersatzstimme eine zweite Erfolgchance. Präferenz- und legitimisationstheoretisch ermöglicht eine Ersatzstimme damit eine differenziertere Stimmabgabe mit einer weitergehenden Offenlegung der eigenen Präferenzen. Damit ermöglicht sie in der Auszählung der Stimmen die Ermittlung eines Wahlkreissiegers, der die Präferenzen der Wähler besser abbildet. Für die Personenwahl in den Wahlkreisen im Kontext der personalisierten Verhältniswahl würde das bedeuten, denjenigen Wählern mit einer Ersatz-Erststimme eine zweite Erfolgchance zu geben, die mit ihrer Erstpräferenz nicht für den nach relativer Mehrheitsregel ermittelten Wahlkreissieger gestimmt haben. Das löst die vorliegende Variante der Ersatzstimme

6 Vgl. zum Folgenden aus der umfangreichen Literatur über Ersatzstimmgebung Björn Benken, „Integrative Wahlsysteme – Ersatzstimme, Dualwahl, Integrierte Stichwahl: Verfassungsrechtliche Herausforderung und politische Chance“, 2022, dort vor allem Kapitel II zur Integrationswirkung integrativer Wahlsysteme, S.47 – 75, sowie Michael Dummett, „Voting Procedures“, 1984 und ders., „Principles of Electoral Reform“, 1997, Chapter 9, und mit Bezug auf das deutsche Wahlrecht Wilko Zicht, „Integrierte Stichwahl: Mehr Demokratie bei Bürgermeisterwahlen“, 2011, , abrufbar unter: https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen14_Integrierte_Stichwahl.pdf, sowie Stefan Lenz, „Sperrklausel und Ersatzstimme im deutschen Wahlrecht“, NVwZ 2019, S.1797 – 1802 und Hermann Heußner, „Die 5 %-Sperrklausel: Nur mit Hilfsstimme! – Zur Evaluation des Wahlrechts im Saarland und darüber hinaus“, LKRZ 1/2014, S.7 – 12 und 2/2014, S.52 – 57.

jedoch nicht ein, weil nur diejenigen Ersatzstimmen ausgezählt werden sollen, deren Wähler mit ihrer Erstpräferenz den Überhangkandidaten gewählt haben, dem aber aufgrund seiner fehlenden Zweitstimmendeckung das Direktmandat nicht zugeteilt wird. Vorgesehen ist also ein Abbruch der Ersatzstimmenauszählung, bzw. eine von vornherein nur selektive Berücksichtigung der Zweitpräferenzen einer bestimmten Wählergruppe. Nur diejenige Wählergruppe bekommt eine zweite Erfolgchance, die mit ihrer Erstpräferenz für einen Überhangkandidaten gestimmt hat, die aber dann aufgrund dessen fehlender Zweitstimmendeckung nicht zum Zuge gekommen ist. Von der Berücksichtigung ihrer Ersatz-Erststimme ausgeschlossen bleiben jedoch diejenigen Wähler, deren Erstpräferenzen zwar auch keinen Erfolg hatten, weil sie einen Kandidaten gewählt haben, dessen Erststimmenergebnis geringer als dasjenige des Überhangkandidaten ausgefallen ist. Bei Wahlergebnissen mit ähnlichen Eigenschaften wie bei der Bundestagswahl 2021 – also etwa 10 Prozent aller Direktmandate sind Überhangwahlkreise und werden mit durchschnittlich etwa 30 Prozent der Erststimmen gewonnen – beträfe das somit 97 (sic!) Prozent aller abgegebenen Ersatz-Erststimmen, die von vornherein erst gar nicht ausgezählt würden. Und bei Wahlergebnissen ohne Überhangmandate beträfe das sogar sämtliche Ersatz-Erststimmen. Alle Wähler hätten dann zwar eine Ersatz-Erststimme abgegeben, keine einzige davon würde aber ausgezählt oder erfolgswirksam, obwohl in der genannten Ergebniskonstellation 70 (sic!) Prozent aller abgegebenen Erstpräferenzen erfolgswirksam geblieben sind. In Wahlkreisen, die nach der historischen Erfahrung noch nie Überhangwahlkreis waren und es absehbar auch nicht werden, wäre die Abgabe einer solchen Ersatz-Erststimme damit von vornherein sinnlos.

Schon diese einfachen Überlegungen zeigen: Eine derartig selektiv ausgezählte Ersatz-Erststimme würde das implizite Versprechen des Ersatzstimmenmodells nicht einmal annäherungsweise einlösen. Dem Wähler würde mit der Einführung einer Ersatzstimme zwar das Versprechen einer zweiten Erfolgchance suggeriert. Die Zweckentfremdung der Ersatzstimme zur Entschädigung lediglich einer bestimmten Wählergruppe führt dann aber dazu, dass dieses der Ersatzstimmgebung konzeptionell immanente Versprechen für den überwiegenden Anteil aller Wähler nicht eingelöst wird. Die Inklusion der Überhangwähler durch die selektive Auszählung ihrer Ersatzstimmen wird erkaufte durch eine aus meiner Sicht willkürliche und unnötige Exklusion aller anderen Ersatzstimmen. Kompensatorische Inklusion der einen Wählergruppe also, bei gleichzeitig dis-

kriminierender Exklusion anderer Wählergruppen desselben Wahlkreises – ist das ein überzeugender Ansatz?

2.2. Die Selbstwirksamkeit des Wahlaktes wird beschädigt

Die Nichteinlösung des Ersatzstimmversprechens führt darüber hinaus zu einer Beschädigung des Selbstwirksamkeitsgefühls der Wählerschaft bei der Mitwirkung am Zustandekommen der Wahlergebnisse durch ihre Stimmabgabe. Ein legitimatorischer Nachteil der relativen Mehrheitsregel ist ohnehin der vergleichsweise hohe Anteil erfolgsunwirksamer Stimmen, der umso stärker ausfällt, je geringer die relativen Mehrheiten ausfallen, mit denen ein Wahlkreis gewonnen wird. Bei der Bundestagswahl 2021 lag die geringste relative Mehrheit, mit der ein Direktmandat gewonnen wurde, bei 18,6 Prozent der abgegebenen gültigen Erststimmen (Wahlkreis 160). Mehr als vier Fünftel aller Erststimmen in diesem Wahlkreis (81,4 Prozent) sind damit erfolgsunwirksam geblieben. Sofern der Trend einer zunehmenden Segmentierung des Parteiensystems und immer geringeren relativen Mehrheiten, mit denen Wahlkreise gewonnen werden, anhält, verschärft sich dieses Problem weiter. Werden Wahlkreise mit durchschnittlich noch etwa 30 Prozent aller Erststimmen gewonnen, bedeutet das im Umkehrschluss, dass 70 Prozent aller abgegebenen Erststimmen erfolgsunwirksam bleiben. Das mindert nicht nur die aus der Stimmabgabe sich ableitende legitimatorische Basis eines gewonnenen Direktmandats, sondern auch die tatsächliche und gefühlte Selbstwirksamkeit der stimmgebenden Wähler. Es beschädigt möglicherweise ihr Legitimitätsempfinden mit Blick auf das Wahlergebnis, weil sie in der Regel Wahlkreissieger akzeptieren müssen, die von einer überwiegenden Mehrheit der Wähler gar nicht gewählt worden sind. Das könnte die intuitiv häufig als sehr hoch eingeschätzte Legitimitätszuschreibung gegenüber der relativen Mehrheitsregel empfindlich beschädigen, zumal in einem vom Gerechtigkeitsmaßstab der Proportionalität geprägten Kontext eines Verhältniswahlsystems.

Wird nun zusätzlich eine unechte Ersatz-Erststimme eingeführt, hätte sich der Anteil nicht erfolgswirksamer Erststimmen bei der Bundestagswahl 2021 noch einmal um die 97 (sic!) Prozent der nicht ausgezählten Ersatz-Erststimmen erhöht. Damit wären bei der Bundestagswahl 2021 etwa 85 (sic!) Prozent aller zur Ermittlung der Wahlkreissieger abgegebenen Erststimmen erfolgsunwirksam geblieben. Schon das wäre eine empfindliche, legitimitäts- und präferenztheoretisch den Wählern nur schwer vermittel-

bare Missachtung ihrer in der differenzierten Stimmabgabe offenbarten Präferenzen.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Einführung einer unechten Ersatzstimme bei vielen Wählern sogar eine doppelte Selbstunwirksamkeit ihrer Erststimmenabgabe verursachen würde. Das Konzept sieht ja für den Fall der Erfolgsunwirksamkeit der Erstpräferenz lediglich für diejenigen Wähler eine Berücksichtigung ihrer mit der Ersatz-Erststimme ausgedrückten Zweitpräferenz vor, die sich mit ihrer Erstpräferenz für einen Überhangskandidaten entschieden haben. Für alle anderen Wähler, deren Erstpräferenzen ebenfalls erfolgsunwirksam geblieben sind, weil sie mit ihrer Erstpräferenz weder für den alten noch für den neuen Wahlkreissieger votiert haben, bliebe – wie schon ihre Erstpräferenz – auch ihre Zweitpräferenz zähl- und damit von vornherein auch erfolgsunwirksam.

Zusammengenommen könnten die beschriebenen Effekte der insgesamt gesteigerten und für viele Wähler sogar doppelten Erfolgsunwirksamkeit der Erststimmenabgabe ihr Selbstwirksamkeitsgefühl stark beeinträchtigen. Damit einhergehend könnte auch die aus der Selbstwirksamkeit der Stimmabgabe resultierende Legitimitätszuschreibung der Wahlergebnisse in den Wahlkreisen empfindlich beschädigt werden. Das Konzept der unechten Ersatz-Erststimme setzt jedenfalls voraus, dass alle Wähler bereit sind, eine solche Ersatz-Erststimme zwar abzugeben, deren Auszählung dann aber von vornherein nur für den Ausnahmefall eines Überhangwahlkreises vorgesehen ist, und auch dann nur für eine relativ kleine Gruppe der Wähler innerhalb eines solchen Überhangwahlkreises. Diese Eigenschaft seines Vorschlags hat Joachim Behnke dazu veranlasst, seine unechte Ersatz-Erststimme metaphorisch als eine Art „Reserverad“ zu beschreiben, dass eben nur im Falle einer „Panne“ zum Einsatz kommt, und naturgemäß auch dann eben nur für die Auswechslung desjenigen Reifens vorgesehen ist, der für die Panne verantwortlich ist. Überhangmandate sind aber keine reparaturbedürftige Reifenpanne, sondern entstehen durch das Wählervotum mit der Zweitstimme. Ihnen fehlt die in einem Verhältniswahlssystem legitimatorisch zentrale Zweitstimmendeckung. Sie sind deshalb weder reparatur- noch entschädigungsbedürftig, sondern ganz im Gegenteil: In der Logik des Verhältniswahlsystems sind Überhangmandate nicht hinreichend durch das Wählervotum legitimiert. Eine Erststimmenmehrheit alleine reicht im Kontext eines Verhältniswahlsystems zur Legitimierung eines Mandats alleine nicht aus. Der Kandidat einer Partei im Wahlkreis benötigt einen Mandatsanspruch seiner Partei als Voraussetzung, um in seinem Wahlkreis das Mandat zugeteilt zu bekommen. Fehlt

ihm diese Legitimation aus dem Zweitstimmenergebnis seiner Partei, für die er im Wahlkreis angetreten ist, ist das keine entschädigungspflichtige Panne im Wahlsystem, sondern die logische und legitime Folge einer am verbundenen Wahlergebnis orientierten Mandatsvergabe. Das führt mich zum dritten und legitimatorisch vielleicht wichtigsten Einwand gegen die unechte Ersatz-Erststimme.

2.3. Der Entschädigungsgedanke der selektiven Ersatzstimmenauszahlung desavouiert die Legitimität der Zweitstimmendeckung

Die isolierte Einführung einer echten oder unechten Ersatz-Erststimme leistet ja zunächst einmal überhaupt keinen eigenständigen Beitrag zur Lösung der Überhang- und Vergrößerungsproblematik des Bundestages. Eher im Gegenteil: Würde die Ersatz-Erststimme in allen 299 Wahlkreisen eingeführt und zur Ermittlung der Wahlkreissieger vollständig ausgezählt werden, wäre es bei der Bundestagswahl 2021 sogar zu etwas mehr Überhang- und Ausgleichsmandaten gekommen, als es durch die Anwendung der relativen Mehrheitsregel des alten Wahlrechts bei der Bundestagswahl 2021 tatsächlich gekommen ist. Das die Verkleinerung bewirkende Reformprinzip ist deshalb nicht die Ersatz-Erststimme, sondern die Einführung einer dem Prinzip der Zweitstimmendeckung folgenden verbundenen Mehrheitsregel als zusätzlich erforderliches Legitimationskriterium für den Gewinn eines Direktmandats.

Die verbundene Mehrheitsregel ist damit auch das eigentliche Reformprinzip der Wahlrechtsreform der Ampelkoalition⁷, das sich im Kontext der personalisierten Verhältniswahl, die das Anliegen der Personalisierung bestmöglich mit dem System der Verhältniswahl verbindet, wie folgt begründen und herleiten lässt: Ebenso wie die Anrechnung der Direktmandate auf die nach Zweitstimmenergebnis gewonnenen Listenmandate die Erst-

7 Vgl. dazu Robert Vehrkamp, „Personalisierte Verhältniswahl als Verbundsystem – Idee und Konzept der ‚verbundenen Mehrheitsregel‘“, Kommissionsdrucksache 20(31)011 vom 18. Mai 2022, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/899558/1c2b02aa8e58d32da5d504cd56ff4a7f/K-Drs-011-Prof-Dr-Vehrkamp-Stellungnahme-data.pdf>, sowie Florian Meinel, „Die Verfassungsmäßigkeit der Einführung einer verbundenen Mehrheitsregel zur proporzgerechten Ermittlung von Wahlkreissiegern“, Kommissionsdrucksache 20(31)20 vom 19. Mai 2022, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/899762/66ae2ffa6067d83cd56d8212cc4566c7/K-Drs-020-Prof-Dr-Vehrkamp-Stellungnahme-Ergaenzung-Gutachten-Prof-Dr-Meinell-Einfuehrung-einer-verbundenen-Mehrheitsregel-data.pdf>.

stimmenergebnisse in den Wahlkreisen bestmöglich mit dem Zweitstimmenergebnis verbindet, verbindet die Zweitstimmendeckung das Zweitstimmenergebnis so schonend wie möglich mit dem Erststimmenergebnis in den Wahlkreisen. Und erst die gegenseitige Verbindung der beiden Teilsysteme harmonisiert das Gesamtergebnis: Personalisierte Verhältniswahl, completed!

Die verbundene Mehrheitsregel kann dabei *inklusiv* („das Direktmandat gewinnt von den Kandidaten mit Zweitstimmendeckung derjenige mit den meisten Erststimmen“) oder *exklusiv* („das Direktmandat gewinnt derjenige mit den meisten Erststimmen, sofern er gleichzeitig über eine Zweitstimmendeckung verfügt“) formuliert werden. In der inklusiven Variante ist die verbundene Mehrheitsregel eine vollständige Zuteilungsregel. Alle 299 Wahlkreismandate werden nach einer einheitlichen und vollständigen Zuteilungsregel im direkten Zugriff auf den nach verbundener Mehrheit aus Erststimmenergebnis und Zweitstimmendeckung sich ergebenden Wahlkreissieger vergeben. Die exklusive Kappungsvariante der verbundenen Mehrheitsregel lässt dagegen die Überhangwahlkreise zunächst unbesetzt und benötigt deshalb gegebenenfalls einen ergänzenden Vergabemechanismus für den zunächst vakanten Überhangwahlkreis, beispielsweise durch die Einführung einer Ersatz-Erststimme, sofern die Überhangwahlkreise nicht vakant bleiben sollen.

Wird also ein Überhangmandat in dieser Logik der verbundenen Mehrheitsregel mangels Zweitstimmendeckung nicht zugeteilt, dann deshalb nicht, weil ihm die für ein Verhältniswahlsystem entscheidende Legitimität durch das Zweitstimmenergebnis fehlt. Warum soll das dann aber ein reparaturbedürftiger oder entschädigungspflichtiger Tatbestand sein, der kompensiert werden müsste durch die privilegierte Auszählung der Ersatzstimmen nur derjenigen Wähler, die einen solchen durch das Zweitstimmenergebnis seiner Partei nicht legitimierten Direktkandidaten gewählt haben? Was genau würde denn damit „repariert“ bzw. „entschädigt“ werden? Die fehlende Zweitstimmendeckung des Überhangkandidaten? Das würde doch den eigentlichen Legitimationszusammenhang der Zweitstimmendeckung wieder desavouieren, der doch gerade als zentrales, legitimatorisch aus dem Wählervotum der Zweitstimme begründetes Reformprinzip eingeführt wurde. Nur um dann bei der Mandatsverteilung in den Überhangwahlkreisen postwendend als ein reparatur- und entschädigungspflichtiger Tatbestand wieder delegitimiert zu werden? Die Zweitstimmendeckung ist doch gerade das zentrale legitimatorische Anliegen des mit der Ampelreform eingeführten Reformprinzips der verbundenen Mehrheitsregel. War-

um müssen Wähler dann kompensiert oder entschädigt werden, die einen Kandidaten gewählt haben, der dieses zentrale Legitimationskriterium aus dem Zweitstimmenergebnis nicht erfüllt? Und gleichzeitig wird allen anderen Wählern die Auszählung ihrer Ersatz-Erststimme verweigert? Warum?

Eine denkbare Antwort darauf ist der bereits erwähnte Entschädigungs-, Kompensations- oder Inklusionsgedanke, also der Wunsch, die Wähler von Überhangkandidaten nicht vollständig aus der Ergebnisermittlung und Mandatsverteilung auszuschließen, wenn ihre Erstpräferenz durch den Überhangtatbestand erfolgsunwirksam bleibt. Das wäre aber auch mit dem milderen Mittel ohne eine Diskriminierung der übrigen Ersatz-Erststimmen erreichbar, also bei Vollauszählung aller Ersatz-Erststimmen, bis auf diejenigen des derart neu ermittelten Wahlkreissiegers selbst. Wenn aber nun dasselbe wahlrechtliche Ziel, also die kompensatorische bzw. inklusive Beteiligung der Überhangwähler an der Mandatszuteilung, auch ohne einen Gleichheitsverstoß erreichbar ist, wie würde das Bundesverfassungsgericht dann wohl darüber urteilen? Wahrscheinlich würde es dem Gesetzgeber auferlegen, entweder auf die Einführung und nur selektive Auszählung der Ersatz-Erststimme gänzlich zu verzichten oder im Sinne des Gleichheitsgrundsatzes auch die übrigen Ersatz-Erststimmen auszuzählen. Also entweder eine echte Ersatz-Erststimme einzuführen oder auf ihre Einführung von vornherein zu verzichten, weil dem selektiven Zugriff die verfassungsrechtliche Begründung der mit ihm einhergehenden Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes fehlt.

2.4. Keine (systematische) Verbesserung der Condorcet-Qualität der Wahlkreissieger

Als weiteres Argument für die Einführung einer unechten Ersatz-Erststimme wird darauf verwiesen, sie führe zur Kür präferenztheoretisch besserer Wahlkreissieger. Der Vorschlag der unechten Ersatz-Erststimme nimmt damit die Vorteile echter Präferenzstimmgebungssysteme für sich in Anspruch, deren Sinn und Zweck im Kontext der Personalisierung im Wahlkreis ja gerade in der Auswahl und Kür derjenigen Kandidaten eines Wahlkreises besteht, die den Präferenzen der Wähler bestmöglich entsprechen. Gerade das wird im Konzept der unechten Ersatz-Erststimme aber durch den Abbruch der Ersatzstimmenausählung behindert. Ausgezählt wird ja lediglich ein Bruchteil aller abgegebenen Ersatz-Erststimmen und es bleibt zunächst völlig unklar, ob und wie deren Verteilung sich auf die

Condorcet-Qualität des neu ermittelten Wahlkreissiegers auswirkt. Je nach Verteilung der Zweitpräferenzen auf die verbleibenden Kandidaten kann sie ebenso gut zu einer Verschlechterung wie zu einer Verbesserung der Condorcet-Qualität des neuen gegenüber dem alten Wahlkreissieger führen. Ein Condorcet-Verlierer kann dabei ebenso gut zum neuen Wahlkreissieger werden wie ein Condorcet-Gewinner.

Die Simulationsergebnisse für die Überhangwahlkreise der Bundestagswahl 2021⁸ zeigen die lediglich marginale und mit Blick auf die Condorcet-Qualität unsystematische Wirkung einer solchen nur selektiven Auszählung (vgl. Tabelle 1).

Die Stimmanteile der Wahlkreissieger würden sich im unechten Ersatz-Erststimmenmodell im Durchschnitt der 35 Überhangwahlkreise von 28,7 auf 29,2 Prozent und somit um lediglich 0,5 Prozentpunkte (sic!) erhöhen. Die Bandbreite der Siegerergebnisse läge zwischen 18,3 und 38,6 Prozent im Vergleich zu 24,3 bis 35,1 Prozent bei der relativen Mehrheitsregel. In 15 von 35 Überhangwahlkreisen läge das Ergebnis nach Neuvergabe durch die unechte Ersatzstimme sogar unterhalb des Stimmanteils der Überhangkandidaten nach relativer Mehrheitsregel. In zwei Wahlkreisen würde darüber hinaus durch die Neuvergabe mit unechter Ersatz-Erststimme das Mandat von der SPD zur AfD wechseln, also möglicherweise sogar zum Condorcet-Verlierer. Das wäre schon aufgrund der bei einer großen Mehrheit der Wähler stark ausgeprägten negativen Parteiidentitäten gegenüber der AfD nicht unwahrscheinlich, deren Kandidaten im Wahlkreis dann in paarweiser Abstimmung Aller gegen Alle am schlechtesten bewertet würden (=Condorcet-Verlierer). Zumindest in zwei der Überhangwahlkreise würde die unechte Ersatz-Erststimme somit gerade die aus präferenztheoretischer Sicht möglicherweise schlechtesten Wahlkreiskandidaten zu Wahlkreissiegern gekürt haben. Sie hätte damit eine Wirkung entfaltet, mit der die präferenztheoretische Idee der Ersatzstimmgebung in ihr Gegenteil verkehrt wäre.

8 Die Simulationen des Ersatzstimmenmodells beruhen auf den Ergebnissen einer Online-Nachwahlbefragung von YouGov im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, in der die Befragten neben ihrer Erststimmenabgabe bei der Bundestagswahl 2021 auch nach ihrer Zweitpräferenz für die Wahl ihres Direktkandidaten im Wahlkreis befragt wurden. Die Befragung wurde vom 26.9.-1.10.2021 mit einer Stichprobengröße von 10.064 Befragten durchgeführt.

**Erststimmen Bundestagswahl 2021
Überhang nach BWahlG 2009**

Wahlkreis	Land	SPD	CDUCSU	GRÜNE	FDP	AfD
5 Kiel	SH	29,5	18,4	28,1	7,4	4,6
15 Vorpommern-Rügen - Vp.-Gw. I	MV	24,3	20,4	7,3	6,6	19,9
16 Meckl. Seenplatte I - Vp.-Gw. II	MV	24,8	20,7	4,1	7,4	24,3
37 Lüchow-Dannenberg - Lüneburg	NI	28,2	24,9	25,1	6,9	6,3
54 Bremen I	HB	30,2	21,3	21,5	7,5	4,9
58 Oberhavel - Havelland II	BB	26,3	20,8	9,9	9,0	16,0
59 Märkisch-Oderland - Barnim II	BB	24,8	23,4	6,7	7,0	18,3
62 Dahme-Spreewald - Telt.-Fl. III - O.	BB	26,5	19,9	7,1	7,9	17,6
65 Elbe-Elster - Oberspr.-Lausitz II	BB	25,4	16,2	3,5	9,0	25,0
154 Leipzig-Land	SN	20,0	24,4	5,0	9,8	24,6
186 Darmstadt	HE	27,4	22,7	23,8	9,2	6,0
217 München-Nord	BY	21,9	25,7	24,2	11,2	4,3
218 München-Ost	BY	19,8	31,7	21,9	9,4	4,2
220 München-West/Mitte	BY	19,9	27,0	26,9	9,7	3,8
229 Passau	BY	20,9	30,7	8,9	7,8	12,0
230 Rottal-Inn	BY	11,9	35,1	7,7	7,7	12,7
234 Schwandorf	BY	22,8	35,1	4,6	4,2	13,3
243 Fürth	BY	24,0	33,5	13,8	6,6	8,6
244 Nürnberg-Nord	BY	21,9	28,5	22,6	7,5	5,9
245 Nürnberg-Süd	BY	24,2	34,4	12,1	6,8	10,2
252 Augsburg-Stadt	BY	18,0	28,1	20,6	8,5	8,8
256 Oberallgäu	BY	15,8	29,7	15,4	13,1	8,0
259 Stuttgart II	BW	20,6	25,9	23,7	11,1	7,2
260 Böblingen	BW	21,1	29,7	15,6	16,6	8,3
262 Nürtingen	BW	21,0	30,1	18,0	13,8	8,3
264 Waiblingen	BW	22,7	29,0	15,0	15,6	8,7
265 Ludwigsburg	BW	18,4	29,5	20,3	14,0	8,4
267 Heilbronn	BW	24,3	27,8	12,7	13,7	12,8
277 Rhein-Neckar	BW	27,0	28,5	14,9	11,7	10,0
278 Bruchsal - Schwetzingen	BW	21,9	29,6	14,7	11,7	11,6
279 Pforzheim	BW	20,9	28,5	12,7	12,7	14,1
282 Lörrach - Müllheim	BW	21,8	25,2	20,6	14,2	8,1
283 Emmendingen - Lahr	BW	27,8	27,9	14,0	10,0	8,6
290 Tübingen	BW	18,2	27,0	25,7	9,4	7,8
298 St. Wendel	SL	35,1	32,1	4,2	8,3	9,0

Direktmandat nach Regel und Stimmenanteile								
DIE LINKE	FW	Sonstige	(1) Relative Mehrheit	(2) Verbundene Mehrheitsregel	(3) Ersatzstimme nur bei Überhang			
4,7	0,7	6,6	SPD	29,5	GRÜNE	28,1	GRÜNE	38,6
13,7	1,1	6,7	SPD	24,3	CDUCSU	20,4	CDUCSU	24,1
10,8	1,6	6,3	SPD	24,8	AfD	24,3	AfD	25,1
3,9	1,1	3,6	SPD	28,2	GRÜNE	25,1	GRÜNE	36,6
8,3	1,0	5,3	SPD	30,2	GRÜNE	21,5	GRÜNE	31,2
8,0	4,3	5,7	SPD	26,3	CDUCSU	20,8	CDUCSU	25,2
12,5	0,0	7,3	SPD	24,8	CDUCSU	23,4	CDUCSU	28,8
9,1	4,2	7,7	SPD	26,5	CDUCSU	19,9	CDUCSU	24,4
9,0	4,1	7,8	SPD	25,4	AfD	25,0	AfD	25,8
7,9	3,8	4,5	AfD	24,6	CDUCSU	24,4	CDUCSU	29,1
5,0	1,7	4,2	SPD	27,4	GRÜNE	23,8	GRÜNE	34,3
3,6	2,3	6,8	CDUCSU	25,7	GRÜNE	24,2	SPD	28,4
2,5	2,6	7,9	CDUCSU	31,7	GRÜNE	21,9	SPD	27,2
3,5	2,6	6,6	CDUCSU	27,0	GRÜNE	26,9	GRÜNE	31,1
2,0	12,7	5,0	CDUCSU	30,7	SPD	20,9	SPD	28,9
1,4	16,7	6,8	CDUCSU	35,1	AfD	12,7	SPD	18,3
1,8	15,8	2,4	CDUCSU	35,1	SPD	22,8	SPD	32,6
3,2	5,3	5,0	CDUCSU	33,5	SPD	24,0	SPD	32,2
5,4	3,0	5,2	CDUCSU	28,5	GRÜNE	22,6	SPD	28,5
4,0	4,6	3,7	CDUCSU	34,4	SPD	24,2	SPD	32,3
4,7	4,3	7,0	CDUCSU	28,1	GRÜNE	20,6	GRÜNE	25,5
2,7	9,0	6,3	CDUCSU	29,7	SPD	15,8	FDP	25,5
4,8	1,4	5,3	CDUCSU	25,9	GRÜNE	23,7	GRÜNE	28,3
2,3	2,5	3,9	CDUCSU	29,7	SPD	21,1	SPD	27,8
2,4	2,4	4,0	CDUCSU	30,1	SPD	21,0	SPD	27,7
2,6	1,9	4,5	CDUCSU	29,0	SPD	22,7	SPD	29,4
2,9	2,2	4,3	CDUCSU	29,5	GRÜNE	20,3	GRÜNE	25,5
2,3	2,5	3,9	CDUCSU	27,8	SPD	24,3	SPD	30,9
2,6	2,6	2,7	CDUCSU	28,5	SPD	27,0	SPD	34,2
2,6	3,4	4,5	CDUCSU	29,6	SPD	21,9	SPD	28,2
2,3	2,7	6,1	CDUCSU	28,5	SPD	20,9	SPD	27,1
2,7	2,0	5,4	CDUCSU	25,2	SPD	21,8	SPD	26,8
3,0	2,4	6,4	CDUCSU	27,9	SPD	27,8	SPD	34,9
4,7	1,7	5,5	CDUCSU	27,0	GRÜNE	25,7	GRÜNE	30,4
4,2	2,6	4,5	SPD	35,1	CDUCSU	32,1	CDUCSU	38,1

Tabelle 1: Echte und unechte Ersatz-Erststimme im Vergleich der Überhangwahlkreise bei der Bundestagswahl 2021

Darüber hinaus würde die Einführung des unechten Ersatzstimmmodells nur in fünf (sic!) von insgesamt 35 Überhangwahlkreisen einen Unterschied machen gegenüber einer einfachen Neuvergabe an den Kandidaten mit den meisten durch Zweitstimmen gedeckten Erststimmen, also nach der inklusiven Variante der verbundenen Mehrheitsregel. Als einziger Ertrag der Einführung einer Ersatz-Erststimme für alle Wähler wäre bei der Bundestagswahl 2021 damit eine Andersvergabe des Direktmandats in fünf von insgesamt 299 Wahlkreisen geblieben, von der noch nicht einmal garantiert wäre, dass diese Andersvergabe in den fünf betroffenen Wahlkreisen zu einer Verbesserung der Condorcet-Qualität gegenüber dem Alternativmodell einer verbundenen Mehrheitsregel ohne Ersatz-Erststimme geführt hätte. Einem derart schmalen und fragwürdigen Ertrag steht dann der enorme wahlrechtliche und -organisatorische Aufwand der Einführung, Erklärung und Einübung eines neuen Stimmgebungssystems für die Wahlkreise entgegen.

2.5. Das informell ermittelbare Wahlergebnis wäre präferenztheoretisch legitimer als das amtliche Wahlergebnis

Eine weitere höchst problematische Folge der selektiven Auszählung einer Ersatz-Erststimme wäre das im Vergleich zum amtlich ermittelten Wahlkreissiegers sehr viel besser legitimierte vollständig ausgezählte, quasi inoffizielle Wahlergebnis einer echten Ersatzstimmenauszahlung. Das ließe sich ja, je nach Dokumentation der Ersatz-Erststimmenabgabe in der veröffentlichten Wahlstatistik, ohne weiteres berechnen und mit den Ergebnissen des Auszählungsmodus der unechten Ersatz-Erststimme vergleichen. Dabei würde die Simulation der Wahlergebnisse mit vollständiger Auszählung aller Ersatz-Erststimmen einen präferenztheoretisch sehr viel besser legitimierten Wahlkreissieger hervorbringen als die offizielle, amtliche Kür des Siegers mit der nach unechtem Erststimmenmodell nur selektiver Auszählung. Die inoffiziellen Wahlkreissieger wären dann mit großer Wahrscheinlichkeit sehr viel näher am präferenztheoretischen Optimum eines Condorcet-Siegers im Wahlkreis als die offiziellen Wahlkreissieger der nur selektiven amtlichen Auszählung. Ohne einen wahlrechtlich zwingenden Grund wird im Modell der unechten Ersatz-Erststimme somit auf die Ermittlung eines Wahlkreissiegers verzichtet, der den auf den Wahlzetteln artikulierten Präferenzen der Wähler sehr viel besser entsprechen würde: (Wie) Wäre das gegenüber den Wählern zu rechtfertigen, die ihre Präferen-

zen mit der Abgabe ihrer Ersatz-Erststimme ja explizit auf ihren Stimmzetteln artikuliert haben?

Über die genannten politikwissenschaftlichen Einwände hinaus bestehen auch verfassungsrechtlich gewichtige Bedenken gegen die Einführung einer unechten Ersatz-Erststimme.

3. Verfassungsrechtliche Bedenken⁹

Die verfassungsrechtlichen Bedenken ergeben sich im Grunde aus den politikwissenschaftlichen Einwänden. Die nur selektive, konditionierte Auszählung der Ersatz-Erststimme bewirkt einen gleich doppelten Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz:

- Zum einen werden die Wähler in den Überhangwahlkreisen anders behandelt als in den Nicht-Überhangwahlkreisen. Während in den Überhangwahlkreisen zumindest die Überhangwähler eine zweite Erfolgchance bekommen, ist das in den Nicht-Überhangwahlkreisen bei keinem einzigen Wähler der Fall. Dort wird die Ersatzstimme überhaupt nicht ausgezählt und vollständig ignoriert, obwohl sie auch dort bei Auszählung zu einem präferenztheoretisch besser legitimierten Wahlkreissieger führen würde. Diese Ungleichbehandlung ließe sich gegebenenfalls noch mit dem wahlsystematischen Anliegen einer möglichst umfassenden Personalisierung rechtfertigen, die eine Vergabe der Direktmandate auch in den gekappten Überhangmandaten anstrebt, sofern dafür keine milderen Mittel zur Verfügung stehen. Mit der verbundenen Mehrheitsregel steht aber ein milderes Mittel zur Neuvergabe der Mandate in den Überhangwahlkreisen zur Verfügung, das ohne einen derartigen Gleichheitsverstoß auskommt.
- Zum anderen, aus meiner Sicht noch schwerwiegender, wird gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen, weil Wähler auch innerhalb der

9 Vgl. dazu mit ähnlichem Tenor Sophie Schönberger, „Krokodilstränen der Demokratie“, Verfassungsblog vom 8. Juli 2022, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/krokodilstranen-der-demokratie/> und zu einer zum Folgenden eher zustimmenden verfassungsrechtlichen Einschätzung der unechten Ersatzstimme Christoph Möllers/ Lennart Kokott/ Lukas Vogt, „Die Eventualstimme als legitimierender Faktor – Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines Eventualstimmwahlrechts im Kontext der Diskussionen zur Wahlrechtsreform“, Kommissionsdrucksache 20(31)037 vom 21. Juli 2022, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/904696/4273b2f41aca53de523af174b799ae08/K-Drs-037-Prof-Dr-Moellers-Stellungnahme-Eventualstimme-data.pdf>.

Überhangwahlkreise ungleich behandelt werden. Von den einen werden die Ersatzstimmen ausgezählt, obwohl sie ihre Stimme dem Kandidaten einer Partei gegeben haben, der aus dem Zweitstimmenergebnis kein Mandat für den Wahlkreis zur Verfügung stellen kann. Von den anderen werden die Ersatzstimmen nicht ausgezählt, obwohl auch ihre Erstpräferenz nach relativer Mehrheitsregel im Wahlkreis nicht zum Zuge gekommen ist, und das obwohl ihre Partei aus dem Zweitstimmenergebnis ein Mandat zur Verrechnung hätte zur Verfügung stellen können.

Diese Ungleichbehandlung von Wählern innerhalb eines Überhangwahlkreises dient aus meiner Sicht keinem erkennbaren wahlrechtlichen Zweck, der nicht auch mit anderen und milderen Mitteln ohne einen Gleichheitsverstoß erreichbar wäre. Mindestens zwei mildere Mittel und Wege zur Vergabe des Direktmandats in einem Überhangwahlkreis liegen auf der Hand:

- Zum einen die Vergabe ohne Ersatz-Erststimme durch die verbundene Mehrheitsregel in der Zuteilungsvariante, also Vergabe an den Kandidaten im Wahlkreis mit den meisten durch Zweitstimmen gedeckten Erststimmen. Diese Variante würde ohne die Einführung einer Ersatz-Erststimme auskommen.
- Zum anderen die Vergabe mit Ersatz-Erststimme, die allerdings nicht selektiv, sondern für alle Wähler im Wahlkreis gleichermaßen ausgezählt wird, bis auf diejenigen Wähler, die den neuen Wahlkreissieger schon mit ihrer Erstpräferenz gewählt haben. Das entspricht der Variante einer echten, also voll ausgezählten Ersatz-Erststimme.

Darüber hinaus macht die unechte Ersatz-Erststimme im Ergebnis der Neuvergabe keinen nennenswerten Unterschied, dessen Vorzugswürdigkeit die Ungleichbehandlung rechtfertigen könnte, weil, wie bereits oben gezeigt, die unechte Ersatz-Erststimme bei der Vergabe der Direktmandate in den Überhangwahlkreisen in fast allen Wahlkreisen zu denselben Vergabeentscheidungen führt wie beispielsweise die Vergabe über die Zuteilungsvariante der verbundenen Mehrheitsregel, also ganz ohne Einführung und selektive Auszählung einer Ersatz-Erststimme. Wozu dann also der erhebliche wahlrechtliche Reformaufwand, wenn fast identische Vergabeentscheidungen in den Überhangwahlkreisen nicht nur sehr viel einfacher und vor allem ohne Gleichheitsverstoß organisiert werden könnten? Das, ebenso wie die vollständige Auszählung der Ersatz-Erststimme, wären jedenfalls mildere Mittel zur Vergabe eines Direktmandats in einem Über-

hangwahlkreis, was damit in der verfassungsrechtlichen Abwägung dem Konzept der unechten Ersatzstimme die wahlrechtliche Begründbarkeit des mit ihr verbundenen Gleichheitsverstosses wohl entziehen würde. Daher habe ich neben meinen politikwissenschaftlichen Einwänden auch verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Einführung einer doppelt konditionierten, nur selektiv ausgezählten unechten Ersatz-Erststimme. Das Risiko, dass eine unechte Ersatz-Erststimme vom Verfassungsgericht als Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz angesehen würde, wäre jedenfalls groß.

4. Die Alternative: „Echte“ statt „unechte“ Ersatz-Erststimme!

Die vorgebrachten politikwissenschaftlichen Einwände und verfassungsrechtlichen Bedenken sind dennoch keine prinzipiellen Argumente gegen die Einführung einer Ersatz-Erststimme. Sie weisen sogar eher darauf hin, wie sinnvoll und konzeptionell zum Anliegen der personalisierten Verhältniswahl passend die Einführung einer echten statt einer unechten Ersatz-Erststimme wäre. Als echte, d. h. für alle Wähler ausgezählten Ersatz-Erststimme könnte sie zu einer systematisch verbesserten Präferenzabbildung bei der Bestimmung der bestmöglichen Wahlkreissieger einen großen Beitrag leisten. Für die konkrete Ausgestaltung der Auszählung einer solchen echten Ersatz-Erststimme gäbe es dann verschiedene Gestaltungsvarianten, die hier nicht im Einzelnen diskutiert werden können. Ihnen allen ist aber gemeinsam, dass sie, im Unterschied zum Konzept der unechten Ersatzstimme, von der Gleichbehandlung aller Wähler ausgehen, also allen Wählern die gleiche Chance garantieren würden, nach Erfolgsunwirksamkeit ihrer Erstpräferenz mit ihrer in der Ersatz-Erststimme ausgedrückten Zweitpräferenz eine zweite Erfolgchance für die Wahl eines Direktkandidaten im Wahlkreis zu bekommen.

Damit würde die Ersatz-Erststimme auf das Anliegen zurückgeführt, für das sie konzeptionell entwickelt und, als innovative Stimmgebungsvariante in das konkrete institutionelle Arrangement der personalisierten Verhältniswahl eingebettet, in diesem dienen könnte und dienen sollte: der präferenztheoretisch gegenüber der relativen Mehrheitsregel verbesserten Ermittlung von Wahlkreissiegern. Die unechte Ersatz-Erststimme leistet dazu keinerlei systematischen Beitrag. Sie dient lediglich der Ersatzermittlung von Wahlkreissiegern in Überhangwahlkreisen, für die sie aber weder notwendig noch geeignet ist. Im Konzept der unechten Ersatz-Erststimme wird die Ersatzstimme damit zur Lösung eines Problems (=Ermittlung von Wahl-

kreissiegern in Überhangwahlkreisen) umfunktioniert und instrumentalisiert, für dessen Lösung sie aber weder notwendig noch geeignet ist. Gleichzeitig leistet sie zur Lösung des eigentlichen Problems (=Ermittlung von präferenztheoretisch besseren Wahlkreissiegern), für dessen Lösung sie im Kontext einer in die Verhältniswahl eingebetteten Personenwahl in Einerwahlkreisen eigentlich konzeptionell sehr geeignet wäre, keinen oder einen bestenfalls nur unsystematischen, zufälligen und schlechtestenfalls sogar kontraproduktiven Beitrag.

Um das zu vermeiden, hätte die Idee der Umkehrung des Alternative-Voting-Prinzips in die Systematik eben dieses Prinzips integriert werden können, anstatt sie aus dieser Systematik heraus zu lösen und damit zu verfremden. Integration in das Prinzip hätte bedeutet, die Ersatz-Erststimmen der Überhangwähler zwar zuerst auszuzählen, weil dem Überhangkandidaten das für die Verhältniswahl entscheidende Legitimationskriterium der Zweitstimmendeckung fehlt und er deshalb als Wahlkreissieger von vornherein ausfällt, gleichzeitig aber den Auszählungsvorgang dann nicht willkürlich abubrechen, sondern ihn in der Systematik und Reihenfolge des „Alternative-Voting-Prinzips“ fortzusetzen, bis am Ende nur noch ein Kandidat als Wahlkreissieger feststeht. Derart in das Alternative-Voting-Prinzip integriert, hätte das Vorziehen der Ersatz-Erststimmenauszahlung der Kandidaten mit den meisten Erstpräferenzen in den Überhangwahlkreisen auch konzeptionell seinen Platz gehabt: als spezifische Auszählungsvariante einer echten Ersatz-Erststimme für die Überhangwahlkreise. Der Grund für die Umkehrung der Eliminierungsreihenfolge des „Alternative-Voting-Prinzips“ wäre dann die fehlende Zweitstimmendeckung des Überhangkandidaten gewesen. Die Erstpräferenzen (=Erststimmen) ihrer Wähler würden zuerst eliminiert und durch die Auszählung ihrer Zweitpräferenzen (=Ersatz-Erststimme) ersetzt, weil der Überhangkandidat aufgrund der ihm fehlenden Zweitstimmendeckung von vornherein für die Zuteilung des Direktmandats im Wahlkreis ausfällt. Der Überhangkandidat hat deshalb die wenigsten, nämlich gar keine, zweitstimmengedeckten und damit für das Direktmandat anrechnungs- und zuteilungsfähigen Erststimmen bekommen. Die für ihn abgegebenen Erststimmen erfüllen damit die legitimitätstheoretische Vorbedingung ihrer Erfolgswirksamkeit zur Direktmandatsvergabe nicht. Darin, und nicht im Gedanken der Entschädigung oder Kompensation, läge auch die konzeptionell-legitimitätstheoretische Begründung des Umkehrgedankens in Joachim Behnkes Vorschlag. Willkürlich erfolgt dann jedoch bei ihm der Abbruch der Ersatz-Erststimmen-

auszählung, die er in einer späteren Version seines Vorschlags allerdings selbst modifiziert hat¹⁰. In der modifizierten Version sollen nun zumindest diejenigen Ersatz-Erststimmen ausgezählt werden, die nicht von den Wählern der nach Erstpräferenz zweit- und drittplatzierten Kandidaten abgegeben wurden, zwischen denen mit Hilfe der Ersatz-Erststimme aller anderen Wähler nun eine Art integrierte Stichwahl stattfinden soll. Auch wenn Behnke dabei ausdrücklich betont, er halte seinen ursprünglichen Vorschlag weiterhin für den „theoretisch und insbesondere demokratietheoretisch“ überzeugendsten, hat er mit Blick auf die hohe Selektivität und den damit verbundenen Gleichheitsverstoß schließlich selbst eine „geringfügige Modifikation“ seines Ersatz-Erststimmenvorschlags unterbreitet und ihn damit zumindest in die Richtung einer echten Präferenzstimmgebung weiterentwickelt. Für die Diskussionen der Wahlrechtskommission kam das allerdings zu spät. Die ist im weiteren Verlauf über die unechte Ersatzstimme nicht hinausgekommen und hat, als diese als defizitär erkannt und verworfen war, auf eine weiterführende Diskussion über die Einführung einer echten Ersatz-Erststimme dann bedauerlicherweise verzichtet.

5. Fazit

Die Kontextveränderung des sich stärker segmentierenden Parteiensystems stellt die personalisierte Verhältniswahl vor gleich zwei Herausforderungen. Zum einen erhöht sie das Risiko des Anfalls von immer mehr Überhangmandaten, deren Proporz Ausgleich zu einer ungedeckelten Vergrößerung des Bundestages führen könnte. Zum anderen birgt sie das Risiko einer immer stärkeren Verschlechterung der Condorcet-Qualität der Wahlkreissieger. Die relative Mehrheitsregel kürt dann immer häufiger die falschen Sieger im Wahlkreis, die den wahren Präferenzen der Wähler im Wahlkreis nicht oder nur unzureichend entsprechen. Die Direktmandate verlieren dadurch an legitimatorischer Substanz und Akzeptanz. Die beiden Probleme haben dieselbe Ursache, benötigen aber jeweils eigene Lösungsansätze. Für eine nachhaltige Reform der personalisierten Verhältniswahl wäre es deshalb wichtig gewesen, sie getrennt voneinander zu diskutieren und mit jeweils zielgenauen und für die jeweilige Problemlage geeigneten Reform-

10 Joachim Behnke, „Stellungnahme zur Vergrößerung des Bundestages“, Kommissionsdrucksache 20(31)034 vom 6.7.2022, S. 2, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/905380/9f809d773361835525f7183043049f3f/K-Drs-034-Prof-Dr-Behnke-Stellungnahme-Anmerkungen-Eckpunkte-data.pdf>.

schritten zu bearbeiten. Die Einführung der verbundenen Mehrheitsregel, die für die Vergabe eines Direktmandats nicht mehr nur eine einfache Erststimmenmehrheit, sondern durch die zusätzlich erforderliche Zweitstimmendeckung eine verbundene Mehrheit aus Erst- und Zweitstimmen-ergebnis verlangt, löst zwar das Überhang- und Vergrößerungsproblem, nicht aber die Problematik zunehmend falscher Wahlkreissieger. Dafür wäre beispielsweise die gleichzeitige Einführung einer echten Ersatz-Erststimme geeignet gewesen, die als Variante einer Präferenzstimmgebung die Condorcet-Qualität der Wahlkreissieger gegenüber der einfachen relativen Mehrheitsregel deutlich verbessern könnte. Die Einführung einer solchen echten Ersatz-Erststimme hätte aber wiederum nicht das Überhang- und Vergrößerungsproblem gelöst. Dafür hätte sie durch eine verbundene Mehrheitsregel ergänzt werden müssen. Die hätte im Kontext der Einführung einer echten Ersatz-Erststimme bedeutet, die Ersatzstimmen der Überhangkandidaten immer zuerst auszuzählen, ihre Erstpräferenzen im Auszählungsprozess also zuerst zu eliminieren. Insofern liegt die verpasste Chance der unechten Ersatz-Erststimme gerade in der Einführung einer echten Ersatz-Erststimme. Die hätte, in Verbindung mit dem Prinzip der verbundenen Mehrheit durch die Erst-Eliminierung nicht zweitstimmen-gedeckter Direktkandidaten bei der Auszählung der Ersatz-Erststimmen, beide Reformziele erreicht: die Vermeidung der Überhang- und Vergrößerungsproblematik und gleichzeitig auch die Verbesserung der Condorcet-Qualität der Wahlkreissieger.

Ersatzstimme, Sperrklausel und Wahlverhalten. Oder: warum wir so wenig wissen

Daniel Hellmann

Die Idee, bei Wahlen eine Präferenzstimme einzuführen, ist fast so alt wie die moderne Wahlpraxis selbst. Thomas Hill Wright schlug bereits 1819 für die „Society for Literary and Scientific Improvement“ ein Präferenzwahl-system vor, das heute unter dem Namen Single-transferable Vote (STV)¹ in abgewandelter Form u. a. in Australien, Irland und Malta Anwendung findet. Auch in Deutschland ist der Diskurs nicht neu. Beispielsweise findet sich bereits 1980 ein Beitrag in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, der eine Ersatzstimme für die Fünfprozenthürde diskutierte.²

Umso verwunderlicher ist, dass es über die Auswirkungen einer Ersatzstimme auf das Wahlverhalten zwar Spekulationen, aber wenige belastbare empirische Studien gibt. Vor dem Hintergrund der anstehenden Wahlrechtsreform, die erstmalig das Konzept der Ersatzstimme in ein deutsches Wahlsystem einführen wollte, bedarf es weiterer Forschung, welche Auswirkungen eine Ersatzstimme hätte. In diesem Beitrag wird dafür insbesondere auf die Ersatzstimme für die Fünfprozenthürde eingegangen. Dieser Vorschlag wurde bereits mehrfach in die fachliche Debatte eingebracht, zuletzt prominent von Frank Decker³ und Eckhard Jesse⁴. Danach würde die Sperrklausel zwar fortbestehen, die Wählenden aber eine Ersatzstimme abgeben können, die dann gezählt wird, wenn die Liste, die sie mit ihrer regulären Zweitstimme gewählt haben, die Fünfprozenthürde verfehlt.⁵ Im

1 *Electoral Reform Society* (Hrsg.): „STV: a 200-year quest for fair voting“, online verfügbar unter <https://www.electoral-reform.org.uk/stv-a-200-year-quest-for-fair-voting/>.

2 „Die kleinen Parteien“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.05.1980.

3 *Frank Decker*: „Ist die Fünf-Prozent-Sperrklausel noch zeitgemäß? Verfassungsrechtliche und -politische Argumente für die Einführung einer Ersatzstimme bei Landtags- und Bundestagswahlen“, in: ZParl, Heft 2/2016, S. 460-471.

4 *Eckhard Jesse*: „Plädoyer für ein Einstimmensystem bei der Bundestagswahl, ergänzt um eine Ersatzstimme“, in: ZParl, Heft 4/2016, S. 893-903.

5 *Björn Benken*: „Integrative Wahlsysteme. Ersatzstimme, Dualwahl, Integrierte Stichwahl: verfassungsrechtliche Herausforderung und politische Chance“, 1. Aufl., Nomos, Baden-Baden, 2022.

Folgenden soll erörtert werden, welche Änderungen des Wahlverhaltens theoretisch zu erwarten sind und ob diese theoretischen Erwartungen auch empirisch Bestätigung finden.

1. Wahlentscheidung und Wahlsystem

Die Wahlforschung versucht bereits seit Jahrzehnten, das Wahlverhalten erklär- und prognostizierbar zu machen. Die gängigsten Theorien dazu lassen sich in vier Gruppen zusammenfassen: 1. das makrosoziologische Modell, 2. das mikrosoziologische Modell, 3. das sozialpsychologische Modell und 4. das Rational Choice Modell.⁶ Im makro⁷- wie im mikrosoziologischen⁸ Ansatz werden Gruppenzugehörigkeiten als maßgeblich für die Wahlentscheidung angesehen. Dabei stellt der makrosoziologische Ansatz, etwa in der Cleavagetheorie, mehr auf langfristige Bindungen sozialer Gruppen an Parteien entlang von Konfliktlinien ab. Im sozialpsychologischen Modell werden Wahlentscheidungen stärker auf die langfristige affektive Parteibindung zurückgeführt, die durch den sozialen Hintergrund des Individuums geprägt ist und auf die Bewertung von Kandidaten und politischen Positionen der Parteien einwirkt.⁹ Im Rational Choice Modell wird davon ausgegangen, dass Wähler sich für die Wahlalternative entscheiden, die ihrer politischen Position am nächsten steht bzw. von der sie sich den größten Nutzen versprechen.¹⁰ Was diese Theorieansätze jedoch offen lassen, sind die Auswirkungen des Wahlsystems auf die tatsächliche Wahlentscheidung. Vielmehr geben sie Anhaltspunkte, wie die Präferenz für eine bestimmte Wahlalternative zustande kommt. Ob diese sich dann auch im Wahlverhalten niederschlägt, hängt auch von der Ausgestaltung des Wahlsystems ab. Dabei hat bereits Maurice Duverger festgestellt, dass das Wahlsystem spezifische Anreize für Wahlverhalten setzt:

-
- 6 Tatjana Rudi/ Harald Schoen: „Ein Vergleich von Theorien zur Erklärung von Wählerverhalten“, in: Jürgen W. Falter (Hrsg.): „Handbuch Wahlforschung“, 2. Aufl., Wiesbaden, S. 406–407.
 - 7 Seymour Martin Lipset/ Stein Rokkan: „Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments. An Introduction“, in: Seymour Martin Lipset/ Stein Rokkan (Hrsg.): „Party Systems and Voter Alignments. Cross-National Perspectives“, New York/London, 1967, S. 1–64.
 - 8 Paul Felix Lazarsfeld/ Bernard Berelson/ Hazel Gaudet-Erskine: „The people's choice. How the voter makes up his mind in a presidential campaign“, New York, 1944.
 - 9 Angus Campbell/ Philip E. Converse/ Warren E. Miller/ Donald E. Stokes: „The American voter“, University of Chicago Press, 1980.
 - 10 Anthony Downs: „An economic theory of democracy“, New York, 1957.

„In cases where there are three parties operating under the simple-majority single-ballot system the electors soon realize that their votes are wasted if they continue to give them to the third party: whence their natural tendency to transfer their vote to the less evil of its adversaries in order to prevent the success of the greater evil.“¹¹

Dabei beeinflusst nicht nur das Wahlsystem die tatsächliche Ausprägung der Wahlentscheidung, sondern eine Vielzahl kleinteiliger Regelungen, so auch die Sperrklausel und eine eventuelle Ersatzstimme. Einen für die vorliegende Untersuchung ertragreichen Ansatz liefert ein Modell von Behnke, Grotz und Hartmann (siehe Abbildung 1).¹² Sie unterscheiden in Anlehnung an Duverger drei verschieden wirkende psychologische Effekte, die alle vorweggenommene Reaktionen auf die mechanische Wirkung der Stimmenverrechnung darstellen. Diese beschreibt die Umrechnung von Stimmen in Mandate und kann je nach Ausgestaltung dieses Prozesses die Sitzverteilung maßgeblich beeinflussen. So wird eine Mehrheitswahl bei gleicher Stimmenverteilung eine andere Sitzverteilung hervorbringen als eine Verhältniswahl.

Der psychologische Effekt I wirkt auf die Wahlentscheidung der Wählerinnen und Wähler und verändert diese potentiell so, dass sie von den vorherigen Präferenzen abweicht. Hierzu gehören alle Formen strategischen Wählens, beispielsweise der Wunsch, die eigene Stimme nicht zu verschenken. Die Wirkung geht nicht direkt vom Wahlsystem aus, „sondern ... entsteht gewissermaßen als vorweggenommene Reaktion der Wähler auf die mechanischen Wahlsystemeffekte“¹³.

Der psychologische Effekt II setzt bereits bei der Formung der Präferenzen der Wählenden an. Um kognitive Dissonanzen zu vermeiden, wird das eigene Handeln ex-post rationalisiert. Das heißt, wenn man eine andere Partei gewählt hat als jene, die man eigentlich präferierte, wird dies im Nachhinein so gerechtfertigt, dass die letztliche strategische Wahlentscheidung die eigentliche Präferenz gewesen wäre. So kann auch langfristig die Parteihängerschaft wechseln, wenn aus der ex-post eine ex-ante Rationalisierung wird, insofern als die vorweggenommene strategische Wahlentscheidung schon vorab als die eigentliche Präferenz verstanden wird.

11 *Maurice Duverger*: „Political Parties, Their Organization and Activity in the Modern State“, New York, 1954.

12 *Joachim Behnke/ Florian Grotz/ Christof Hartmann*: „Wahlen und Wahlsysteme“, 2016, S. 106.

13 *Behnke et al.* (2016), a. a.O., S. 107.

Zugleich betonen Behnke, Grotz und Hartmann, dass sich durch den psychologischen Effekt II auch die Einstellungen zur Wahl als solche verändern können, indem etwa von der Wahlteilnahme abgesehen wird und die Zufriedenheit mit dem politischen System schwindet.¹⁴

Der psychologische Effekt III betrifft die Parteien und Kandidaten selbst, die unter den Anreizstrukturen des Wahlsystems evaluieren, ob sich der Ressourceneinsatz für eine Kandidatur lohnt. Kommen Parteien oder Kandidaten zu dem Schluss, dass dies nicht der Fall ist, führt dies wiederum zu einer Einschränkung der zur Verfügung stehenden Wahloptionen. Das kann ebenfalls Rückwirkungen auf die Wahlentscheidung der Wahlberechtigten haben.

All diese Wirkungen können nur dann zutage treten, wenn die Wählerinnen und Wähler sowie die Parteien die Anreize, die ein Wahlsystem bietet, verstehen. Dabei kommt es vor allem auch auf die Kommunikation der Parteien an, ihrer Wählerschaft strategisch sinnvolles Wahlverhalten nahezulegen. Beispielsweise ließ sich über Jahre hinweg beobachten, dass Wählerinnen und Wähler von CDU/CSU und FDP strategisches Stimmsplitting zur Maximierung des Erfolgswerts der eigenen Stimme betrieben haben.¹⁵ Zugleich ist aber das Wissen über die Funktion des Wahlsystems in der Bevölkerung begrenzt und nimmt im zeitlichen Abstand zu einer Wahl ab.¹⁶ Daher ist es insbesondere an den Parteien, ihren Wählerinnen und Wählern Anleitungen zu geben, wie aus ihrer Sicht eine optimale Stimmenverteilung aussähe.

14 Behnke et al. (2016), a. a.O., S. 108.

15 Ossip Fürnberg: „Stimmsplitting bei der Bundestagswahl 2013: Beendet das neue Wahlsystem den Trend zu mehr Stimmsplitting?“, in: Karl-Rudolf Korte (Hrsg.): „Die Bundestagswahl 2013. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung“, Wiesbaden, 2015, S. 79–97.

16 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 2015, S. 588–607; Bettina Westle: „Politisches Wissen als Grundlage der Entscheidung bei der Bundestagswahl 2005“, in: Steffen Kühnel, Oskar Niedermayer und Bettina Westle (Hrsg.): „Wähler in Deutschland. Sozialer und politischer Wandel, Gender und Wahlverhalten“, Wiesbaden, 2009, S. 372–373; Jürgen Maier/ Alexander Glantz/ Severin Bathelt: „Was wissen die Bürger über Politik? Zur Erforschung der politischen Kenntnisse in der Bundesrepublik Deutschland 1949 bis 2008“, in: ZParl, 2009, S. 561–579; Suzanne S. Schüttemeyer: „Bundestag und Bürger Im Spiegel der Demoskopie. Eine Sekundäranalyse zur Parlamentarismusperzeption in der Bundesrepublik“, Wiesbaden, 1986, S. 127–131.

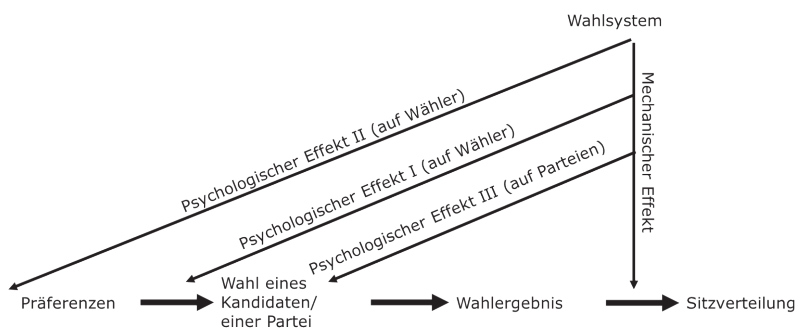


Abbildung 1: Mechanische und psychologische Effekte von Wahlsystemen

Aus dem Modell von Behnke, Grotz und Hartmann lassen sich Hypothesen über die möglichen Auswirkungen einer Ersatzstimme ableiten. Im Rahmen des psychologischen Effekts I wäre zu erwarten, dass zumindest mit der Hauptstimme vermehrt Parteien gewählt würden, die andernfalls an der Fünfprozenthürde scheiterten. Die unter dem Label „Sonstige“ zusammengefassten Parteien dürften somit mehr Erstpräferenzen erhalten (Hypothese 1a). Frank Decker argumentiert, dass es dennoch realistisch sei, dass diese Parteien weiterhin an der Fünfprozenthürde scheitern und letztlich insbesondere die großen Parteien CDU, CSU und SPD von den Zweitpräferenzen profitieren (Hypothese 1b).¹⁷

Sobald der Anreiz zum strategischen Wählen zumindest mit der Erstpräferenz entfällt, entfallen auch Aspekte des psychologischen Effekts II. So können Wählerinnen und Wähler ihre Hauptstimme gemäß ihren Präferenzen abgeben, wodurch kognitive Dissonanzen nur noch hinsichtlich der Zweitpräferenz auftreten können. Langfristig dürfte dies dazu führen, dass die Parteibindung an die Klein- und Kleinstparteien zunimmt (Hypothese 2a). Ferner könnten, wenn eine Ersatzstimme tatsächlich zu einer Erhöhung des Stimmenanteils der Sonstigen führt, auch Wahlberechtigte an der Wahl teilnehmen, die andernfalls ebenfalls zur Vermeidung kognitiver Dissonanzen der Wahl fernbleiben. In der Konsequenz stiege die Wahlbeteiligung (Hypothese 2b).

¹⁷ Decker (2016), a. a.O., S. 468.

2. Mögliche Studiendesigns

Um zu messen, wie die Änderung eines Aspekts des Wahlsystems auf das Wahlverhalten wirkt, sind vier verschiedene Ansätze denkbar, die jeweils Vor- und Nachteile haben.¹⁸ Zunächst ist es möglich, Wahlsysteme hinsichtlich ihrer Effekte zu vergleichen.¹⁹ Der komparative Ansatz ermöglicht es, auf einer empirisch-statistischen Grundlage generalisierende Aussagen zu treffen. Allerdings ist dieses deduktive Vorgehen nicht geeignet, um Kausalbeziehungen aufzudecken. Insbesondere Wahlsysteme sind komplexe Systeme, die wiederum maßgeblich von ihrer Systemumwelt, also gesellschaftlichen Systemen, Parteiensystem, Regierungssystem usw. beeinflusst werden und diese ihrerseits beeinflussen. Aus der vergleichenden Analyse einer Vielzahl an Ländern mit einer Vielzahl an Wahlergebnissen Rückschlüsse auf die kausale Wirkung einzelner Wahlsystemvariationen zu ziehen funktioniert nur in eingeschränkter Form für sehr grobe Vergleichskategorien. Zudem ist die statistische Analyse auf eine hinreichend große Fallzahl angewiesen. Im Fall der Ersatzstimme handelt es sich aber um eine kleinteilige Variation mit sehr geringer Fallzahl, sodass dieser Ansatz für die Ersatzstimme selbst ausscheidet.

Einen weiteren Ansatz bietet der Blick auf das Wahlverhalten vor und nach einer Wahlrechtsreform.²⁰ Im Vergleich zum länderübergreifenden Systemvergleich bleiben dabei die Parameter der Bevölkerungsstruktur, der politischen Kultur und des sonstigen politischen Systems weitgehend konstant, sodass diese als intermittierende Faktoren größtenteils ausgeschlossen werden können. Zugleich reduziert sich dadurch allerdings die Fallzahl für den direkten Vergleich deutlich. Auch hier ist es schwierig, einen klaren kausalen Bezug zwischen Einführung (etwa einer Ersatzstimme) und der

18 André Blais/ Maxime Héroux-Legault/ Laura Stephenson/ William Cross/ Elisabeth Gidengil: "Assessing the psychological and mechanical impact of electoral rules: A quasi-experiment", in: *Electoral Studies* 31 (4), 2012, S. 829–830.

19 Douglas Whiting Rae: „The political consequences of electoral laws“, New Haven, 1967; Arend Lijphart: „Electoral Systems and Party Systems“, Oxford, 1994; Gary W. Cox: „Making votes count. Strategic coordination in the world's electoral systems“, Cambridge, 1997.

20 Siehe bspw. Michael Shamir: „Changes in Electoral Systems as 'Interventions': Another Test of Duverger's Hypothesis“, in: *European Journal of Political Research*, 1985, S. 1–10; Johannes Raabe/ Eric Linhart: „Wahlsystem-Effekte und die Rolle verschiedener politischer Ebenen bei Wahlen in Deutschland“, in: *ZParl* 2015, S. 608–621; Jörg Bogumil/ Stephan Grohs/ Lars Holtkamp: „Zersplitterte Kommunalparlamente oder Stärkung lokaler Demokratie? Warum die Abschaffung der kommunalen Fünfprozenthürde in Nordrhein-Westfalen ein Fehler war“, in: *ZParl* 41 (4), 2010, S. 788–803.

Änderung im Wählerverhalten herzustellen, da dies von anderen kurzfristigen Faktoren beeinflusst werden könnte. Eine höhere Wahlbeteiligung kann beispielsweise auch auf eine anderweitig bedingte Mobilisierung zurückzuführen sein. Auch für den Vorher-nachher-Vergleich fehlt es bislang allerdings an Wahlsystemen, die eine Ersatzstimme eingeführt haben und auf deren Erfahrungen man sich stützen könnte.

Im Gegensatz zu diesen „Feldstudien“ mit real existierenden Wahlsystemen besteht auch die Möglichkeit von „Laborexperimenten“, um die Auswirkung von Wahlsystemänderungen auf das Wahlverhalten zu messen.²¹ Anstatt echte Wähler und ihr Wahlverhalten zu beobachten, wird durch eine Befragung das Wählerverhalten in einer „Was-wäre-wenn“-Situation abgefragt. So kann sichergestellt werden, dass die Population für das Experiment konstant bleibt und zugleich auch alle anderen Faktoren konstant gehalten werden. Wenn die Auswirkung einer Ersatzstimme untersucht werden soll, wird nur dieses Detail der Stimmabgabe, ggf. mit Kontrollgruppe, geändert. Allerdings entstehen im Laborexperiment neue Probleme. Wie bei grundsätzlich allen Befragungssituationen entstehen Verzerrungseffekte durch die Befragung selbst.²² Die Antwort auf die Frage, wie sich das Wahlverhalten ändern würde, wenn man eine Ersatzstimme hätte, hängt maßgeblich vom Studiendesign ab. Allein das Herausstellen der Ersatzstimme als Alternative kann dazu beitragen, dass ein „priming“-Effekt auftritt und die Befragten verstärkt auf die neuen strategischen Möglichkeiten reagieren. Ein weiteres Problem von Laborexperimenten besteht darin, dass die Befragten wissen, dass ihr Antwortverhalten anders als bei einer echten Wahl keine Konsequenzen hat.

Diese Fehlerquelle kann man mit einem quasi-experimentellen²³ Design ansatzweise reduzieren.²⁴ Anstatt eine hypothetische Befragungssituation zu generieren, wird im Kontext des echten Wahlaktes, ähnlich den exit-polls, befragt. So werden „echte“ Wählerinnen und Wähler hinsichtlich ihrer hypothetischen Wahlentscheidungsänderung befragt. Eine Änderung in der Wahlbeteiligung kann auf diese Weise allerdings nicht erfasst werden

21 Arthur Schram/ Joep Sonnemans: „Voter turnout as a participation game: An experimental investigation“, in: International Journal of Game Theory, 1996, S. 385–406; Graeb/Vetter (2018). a. a.O.

22 Andreas Diekmann: „Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen“, 12. Aufl., Reinbek, 2018.

23 Blais et al. (2012), a. a.O., S. 830.

24 Jean-François Laslier/ Karine van der Straeten: „A live experiment on approval voting“, in: Experimental Economics, 2008, S. 97–105; Blais et al. (2012), a. a.O.

und auch langfristige Effekte in der Änderung im Wählerverhalten ließen sich nur mittels ergänzender Längsschnittstudien ermitteln.

Es ist schwierig, eine verlässliche Aussage über die Änderung im Wählerverhalten zu treffen. Dennoch kann man aus den einzelnen Ansätzen, stets eingedenk ihrer jeweiligen Fallstricke, Rückschlüsse auf die wahrscheinlichen Auswirkungen von Wahlsystemänderungen ziehen.

2.1. Steigende Wahlbeteiligung durch Ersatzstimme?

Eine Änderung der Wahlbeteiligung durch die Einführung einer Ersatzstimme ließe sich entweder durch den Wahlsystemvergleich oder den Vorher-nachher-Vergleich messen. Leider gibt es kein Wahlsystem, in dem eine Ersatzstimme in exakt dieser Form als Alternative zur Sperrklausel vorgesehen ist. Daher muss auf möglichst ähnliche Wahlsystemausprägungen zurückgegriffen werden. Für den Systemvergleich bieten sich zwei Optionen an. Stellt man auf die Form der Stimmabgabe ab, ähnelt eine Ersatzstimme der zweiten Präferenz in Präferenzwahlsystemen. Auf nationaler Ebene werden die Ersten Kammern in Malta und Irland per STV sowie der australische Senat per Alternative Vote (AV) bzw. Instant Runoff Vote (IRV) gewählt.²⁵ Ferner kommen solche Wahlverfahren in Nordirland und Alaska zur Anwendung.

Um für den Vergleich einen möglichst konstanten Rahmen zu erhalten, kann die Wahlbeteiligung bei Wahlen zum europäischen Parlament herangezogen werden. Abbildung 2 stellt die Wahlbeteiligung in Malta und Irland, die beide ihre Abgeordneten für das europäische Parlament (EP) via STV wählen, der Wahlbeteiligung in Deutschland gegenüber. Während die deutsche und die irische Wahlbeteiligung auf einem ähnlichen Niveau liegen, ist sie in Malta tendenziell deutlich höher. Seit 2009 ist die Wahlbeteiligung in Malta und Irland rückläufig, wogegen sie in Deutschland seit 2009 ansteigt. Nimmt man die Wahlbeteiligung aller EU-Mitgliedsländer seit 1979 bei EP-Wahlen zusammen, schneiden Irland und Malta als

25 IRV und AV werden meist synonym verwendet und bezeichnen absolute Mehrheitswahlsysteme, die einen zweiten Wahlgang durch die Abgabe von Folgepräferenzen überflüssig machen.

einzigste Vertreter des Präferenzwahlsystems²⁶ mit einer durchschnittlichen Wahlbeteiligung von 61,7 Prozent gut zehn Prozentpunkte besser ab als die restlichen Länder mit durchschnittlich 51,3 Prozent. Auch wenn dieser Unterschied bemerkenswert erscheint, zeigt das Zusammenhangsmaß η^2 einen allenfalls geringen Zusammenhang von 0,02. Dies lässt sich vor allem auf die breite Streuung der Wahlbeteiligung bei den EU-Ländern ohne Präferenzwahlssystem zurückführen. Die Wahlbeteiligung dürfte deutlich mehr von anderen Kontextfaktoren abhängen als von der Möglichkeit, Präferenzen auf dem Stimmzettel auszudrücken.

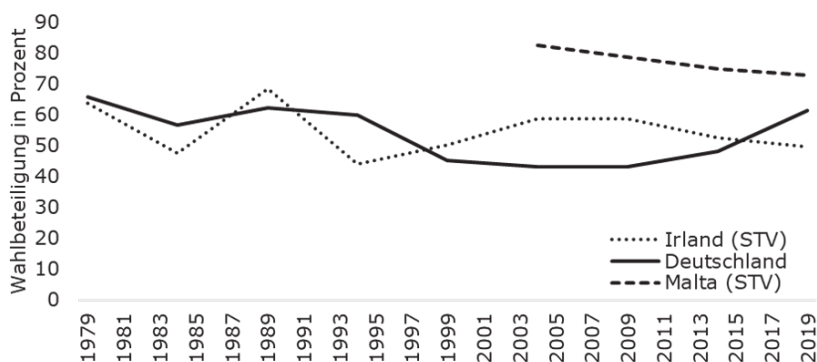


Abbildung 2: Wahlbeteiligung bei EP-Wahlen in Irland, Deutschland und Malta

Quelle: Europäisches Parlament

Stellt man nicht auf die Form der Stimmabgabe, sondern auf den erwartbaren Effekt einer Ersatzstimme ab, ist von der Abschaffung der Fünfprozenthürde eine vergleichbare Wirkung im Hinblick auf die Wahlbeteiligung zu erwarten. Die Einführung einer Ersatzstimme sollte ebenso wie die Abschaffung der Sperrklausel die Wahlbeteiligung erhöhen, da Wählerinnen und Wähler mit Präferenzen für eine Partei, die es voraussichtlich nicht über die Fünfprozenthürde schaffen würde, einen Anreiz haben, trotzdem an der Wahl teilzunehmen.²⁷ Da in Deutschland die Fünfprozenthürde zur EP-Wahl 2011 für verfassungswidrig erklärt wurde²⁸, sind die Wahlen

26 In Nordirland wird bei EP-Wahlen auch mittels STV gewählt. Leider liegen keine separaten Zahlen zur regionalen Wahlbeteiligung vor. Daher wurde das Vereinigte Königreich für die nachfolgenden Berechnungen ausgeklammert.

27 Raabe/Linhart (2015), a. a.O.

28 Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 09.11.2011.

2014 und 2019 ohne Sperrklausel durchgeführt worden. Somit lässt sich sowohl der Vorher-nachher-Vergleich als auch der Vergleich verschiedener Wahlsysteme innerhalb desselben politischen Systems ziehen.

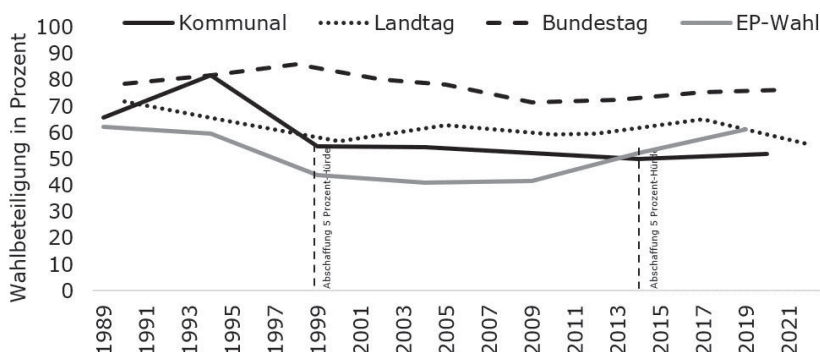


Abbildung 3: Wahlbeteiligung in Nordrhein-Westfalen 1989–2022

Quelle: Statistisches Landesamt Nordrhein-Westfalen

Bis auf die Stadtstaaten haben alle Bundesländer die Fünfprozenthürde auf kommunaler Ebene mittlerweile abgeschafft. In Nordrhein-Westfalen beispielsweise wurde sie 1999 durch ein Urteil des Landesverfassungsgerichts aufgehoben.²⁹ Abbildung 3 stellt die Entwicklung der Wahlbeteiligung in Nordrhein-Westfalen bei Kommunal-, Landtags-, Bundestags- und EP-Wahlen dar. Trotz Abschaffung der Fünfprozenthürde stagniert die Wahlbeteiligung seit 1999 zwischen 50 und 55 Prozent auf kommunaler Ebene. Sie folgt damit auf niedrigem Niveau einem ähnlichen Muster wie bei den anderen Wahlen. Lediglich die EP-Wahl weist noch geringere Wahlbeteiligungsraten auf. Für diese lässt sich allerdings eine steigende Beteiligung seit 2014, also seit Abschaffung der Sperrklausel, verzeichnen. Insofern sind die Befunde zur Abschaffung der Fünfprozenthürde auf kommunaler und europäischer Ebene widersprüchlich.

²⁹ Bogumil et al. (2010), a. a.O.

2.2. Mehr Stimmen für die Sonstigen durch Ersatzstimmen?

Hinsichtlich der Hypothesen zur Änderung des Wahlergebnisses durch die Einführung einer Ersatzstimme existiert in Deutschland eine Studie von Frederic Graeb und Angelika Vetter.³⁰ Im Rahmen einer Online-Umfrage im Vorfeld der Bundestagswahl 2017 wurden 946 Personen befragt, von denen 828 in die Analyse eingingen. Den Studienteilnehmerinnen und -teilnehmern wurde vorab das Konzept der Ersatzstimme erläutert und anschließend die hypothetische Wahlabsicht in diesem Fall abgefragt. Ferner wurde nach der regulären Zweitstimmenwahlabsicht gefragt. Abschließend sollten die Studienteilnehmerinnen und -teilnehmer Fragen zur Wahlteilnahme, Parteiidentifikation und Links-rechts-Selbsteinstufung beantworten. Zentraler Befund der Studie ist, dass die Ersatzstimme dazu beitrug, dass Wählerinnen und Wähler mit ihrer Erstpräferenz ihrer eigentlichen Parteiidentifikation entsprechend abstimmten und dass der Anteil derjenigen, die mit ihrer Erstpräferenz eine „sonstige“ Partei wählten, deutlich höher war (siehe Abbildung 4).³¹

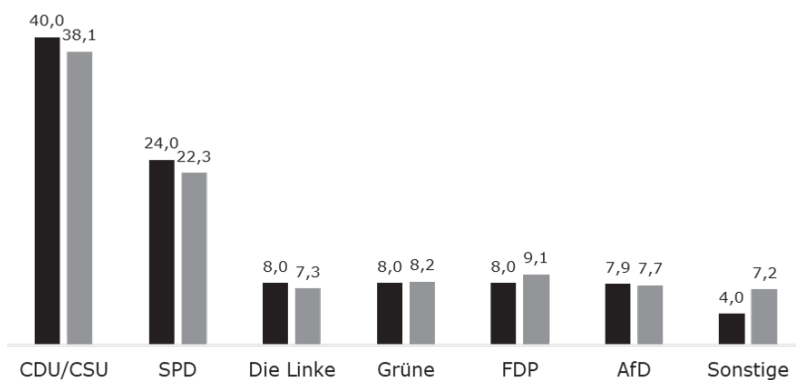


Abbildung 4: Wahlabsicht nach Zweitstimme (schwarz) und Hauptstimme (grau) bei Graeb/Vetter

Anmerkung: Darstellung nach Graeb und Vetter (2018), S. 558; Ergebnisse gewichtet nach Umfragen im Juli 2017.

30 Frederic Graeb/ Angelika Vetter: „Ersatzstimme statt personalisierter Verhältniswahl: Mögliche Auswirkungen auf die Wahlen zum Deutschen Bundestag“, in: ZParl, 2018, S. 552–563.

31 Graeb/Vetter (2018), a. a.O., S. 561–563.

Auch weitere Studien verweisen auf die Zunahme des Stimmenanteils kleinerer Parteien unter den Bedingungen von Präferenzwahlssystemen. Van der Straeten et al. führten im Vorfeld der französischen Präsidentschaftswahl 2012 eine Online-Umfrage mit 8.044 Teilnehmenden durch. Diese wurden nach ihrer hypothetischen Wahlabsicht unter den Bedingungen des geltenden absoluten Mehrheitswahlsystems mit Stichwahl, relativer Mehrheitswahl, Alternative Vote (AV) und Zustimmungswahl³² befragt.³³ Die Kandidaten kleinerer Parteien schnitten in der relativen Mehrheitswahl und der absoluten Mehrheitswahl mit Stichwahl deutlich schlechter ab als insbesondere unter AV als Präferenzwahlverfahren. Auch stimmten die Ergebnisse über AV eher mit der eigentlichen Verteilung der abgefragten Kandidatenpräferenzen überein. Allerdings hätte trotz mehr Erstpräferenzen unter AV François Hollande letztlich die Wahl den Ergebnissen der Folgepräferenzen entsprechend gewonnen.³⁴ Für die Provinzwahlen 2011 in Ontario konnten Blais et al. diese Befunde in einer Nachwahlbefragung in Wahllokalen bestätigen.³⁵ Auch in diesen Fällen schnitten die kleineren Parteien unter den Bedingungen von AV besser ab als unter einer relativen Mehrheitswahl.

Obwohl die oben genannten Einschränkungen der Befragungsmethode zu berücksichtigen und die so gewonnenen Ergebnisse immer mit einem gewissen Maß an Zurückhaltung zu interpretieren sind, liegt der mehrfach empirisch bestätigte Befund, dass kleine Parteien in einem Präferenzwahlssystem mehr Hauptstimmen erhalten, nahe. Ob dadurch auch die vermutete Bindung an kleinere Parteien zunähme, können diese jeweils im Kontext einer Wahl durchgeführten Studien nicht beantworten.

2.3. Wer erhält die Folgepräferenzen?

Bei der Bundestagswahl 2021 erhielten die FREIEN WÄHLER mit 2,4 Prozent der Zweitstimmen das beste Ergebnis der sonstigen Parteien. Sogar bei einer Verdopplung dieses Ergebnisses wäre der Einzug in den Bundes-

32 Bei Verfahren der Zustimmungswahl („Approval Voting“) hat der Wähler die Möglichkeit, für alle Wahloptionen zu stimmen, die ihm akzeptabel erscheinen. Gewählt sind die Wahlvorschläge mit den meisten Stimmen.

33 Karine van der Straeten/ Jean-François Laslier/ André Blais: „Vote Au Pluriel: How People Vote When Offered to Vote Under Different Rules“, in: *Political Science & Politics*, 2013, S. 324–328.

34 van der Straeten et al. (2013), a. a.O., S. 325.

35 Blais et al. (2012), a. a.O.

tag nicht gelungen. Selbst wenn man den Effekt der Einführung einer Ersatzstimme optimistisch schätzt, ist aktuell nicht damit zu rechnen, dass dadurch einer kleineren Partei der Einzug in den Bundestag gelänge. Die Ersatzstimme würde es Wählerinnen und Wählern kleiner Parteien ermöglichen, trotzdem mit ihrer Folgepräferenz auf die Mandatsverteilung einzuwirken. Daher stellt sich die Anschlussfrage, für wen die Folgepräferenzen abgegeben würden.

Leider liegen für Deutschland keine Studien vor. Die Skalometer-Abfrage der Nachwahlbefragung von GLES (German Longitudonal Election Study) bietet allerdings eine erste Näherung an die mögliche Verteilung der Folgepräferenzen. Dort wurde auch nach der Zweitstimmen-Wahlabsicht gefragt. Abbildung 5 stellt die Skalometer-Mittelwerte von +5 (halte sehr viel von dieser Partei) bis -5 (halte überhaupt nichts von dieser Partei) nach angegebener Zweitstimmenwahlabsicht dar. Aufgrund sehr kleiner Fallzahlen der einzelnen sonstigen Parteien wurden diese unter „Sonstige“ zusammengefasst.

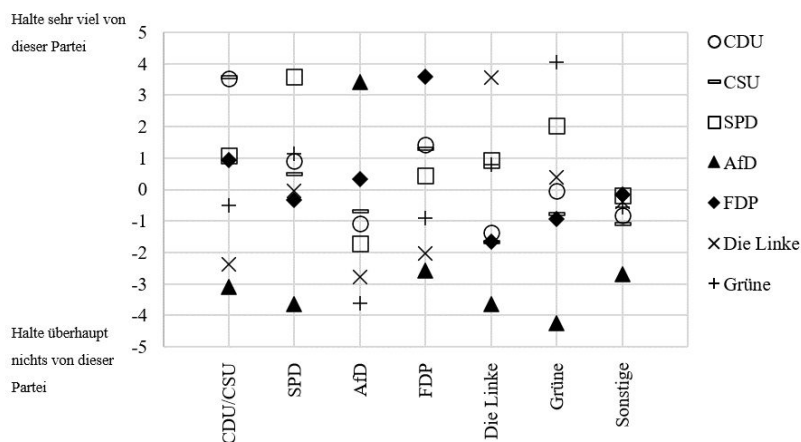


Abbildung 5: Parteien-Skalometer nach Zweitstimmenwahlabsicht

Quelle: GLES 2021 Nachwahlbefragung, N=5.116.

Wenig überraschend schnitten die Parteien, die die Wählerinnen und Wähler angaben mit ihrer Zweitstimme wählen zu wollen, jeweils im Mittelwert am besten ab. Die AfD wurde von den Wählern aller anderen Parteien am

schlechtesten bewertet. Die weiteren Mittelwerte je Partei können als Näherung an eine Präferenzrelation betrachtet werden. Hinsichtlich der Frage, was die Folgepräferenzen der Wählerinnen und Wähler kleiner Parteien, die an der Fünfprozenthürde scheitern, sein könnten, hilft ein Blick auf die Präferenzrelationen der Gruppe derjenigen mit der Wahlabsicht „Sonstige“. Hier lagen alle größeren Parteien nahezu gleichauf. Ausnahme ist auch hier die AfD, die schlechter bewertet wurde. Dieser Bewertungstrend ist über mehrere Wahlperioden hinweg zu beobachten.³⁶ Entsprechend kann davon ausgegangen werden, dass sich die Folgepräferenzen annähernd gleichmäßig (mit der Ausnahme AfD) auf die anderen Parteien verteilen würden.

Es mag zunächst überraschen, dass die Wählerinnen und Wähler kleinerer Parteien nicht etwa Anti-Establishment-Parteien wie der AfD vermehrt ihre Folgepräferenzen geben würden, sondern gleichverteilt den anderen größeren Parteien. Allerdings ist bei dieser Rekonstruktion der Folgepräferenzen einschränkend zu berücksichtigen, dass die Umfrageteilnehmer keine explizite Präferenzordnung angeben sollten, sondern jeweils ihre Meinung zu einer bestimmten Partei erfragt wurde. Außerdem spielte das Konzept der Ersatzstimme in der Umfrage keine Rolle, sodass anderweitige strategische Abwägungen, die die Abgabe von Folgepräferenzen beeinflussen könnten, nicht erfasst wurden. So könnten sich die Wählerinnen und Wähler sonstiger Parteien auch dazu entscheiden, nicht einer der größeren Parteien ihre Stimme zu geben, sondern einer anderen Kleinpartei. Zudem ist einschränkend anzumerken, dass die hier unter „Sonstige“ zusammengefassten Parteien eigentlich eine Vielzahl kleinerer Parteien, die ein breites Spektrum politischer Positionen abdecken, darstellen. So erklärt sich die annähernde Gleichverteilung der Folgepräferenzen auf die Bundestagsparteien (mit Ausnahme der AfD).

3. *Was wir wissen und was wir nicht wissen*

Warum die Wählerinnen und Wähler wie ihre Stimme abgeben, ist eine Frage, die die Sozial- und Politikwissenschaft nur näherungsweise beantworten kann. Sicher ist, dass sie jenseits der prozessualen Präferenzbildung auch auf die Anreize, die ihnen das Wahlsystem bietet, reagieren. Wenn eine Ersatzstimme für die Zweitstimme eingeführt würde, so zeigt insbesondere die Studie von Graeb und Vetter, würden mehr Menschen mit

36 Die Parteienskalometer-Abfrage wird seit 2009 durchgeführt.

ihrer Erstpräferenz eine der „sonstigen“ Parteien wählen und somit eher ihren eigentlichen Präferenzen entsprechend abstimmen. Ob dies dazu führen kann, dass mehr Parteien in den Bundestag einziehen, muss aktuell bezweifelt werden. Hinsichtlich der Verteilung der Folgepräferenzen ist auf Grundlage der GLES-Vorwahlstudienbefragungen (mit Ausnahme der AfD) mit einer annähernden Gleichverteilung auf die größeren Parteien zu rechnen.

Die Befunde zur Wahlbeteiligung sind, auch in Ermangelung geeigneter Daten, noch weniger eindeutig. Weder ist bei Wahlen ohne Sperrklausel im deutschen Mehrebenensystem eine höhere Wahlbeteiligung oder eine klare Wahlbeteiligungssteigerung zu erkennen, noch weisen Länder mit Präferenzwahlverfahren deutlich höhere Wahlbeteiligungsraten auf. Die Vermutung, dass Wahlberechtigte, die sonst aus Antizipation der Unwirksamkeit der eigenen Stimme nicht teilgenommen hätten, unter den Bedingungen der Einführung einer Ersatzstimme teilnehmen, liegt nahe. Zugleich kann es sein, dass die eigene Stimme dennoch weiter als „verschwendet“ wahrgenommen wird, wenn nur die zweite Präferenz zur Mandatsverteilung beiträgt.

Was allerdings alle Forschungsansätze offenlassen, sind die langfristigen Effekte einer Wahlsystemänderung. Ob die Wahlbeteiligung nur einmalig steigt und dann wieder sinkt oder dauerhaft hoch bleibt, kann so nicht beantwortet werden. Es können auch Spill-over-Effekte im Mehrebenensystem auftreten. Wird bei einer Wahl eine Ersatzstimme eingeführt, kann sich dies auf das Wahlverhalten bei Wahlen auf anderen Ebenen auswirken. Mit den hier vorgestellten Ansätzen kann die Wahlverhaltensänderung nur in einem begrenzten Rahmen untersucht und prognostiziert werden. Welche Effekte tatsächlich aufträten, wüsste man nur, wenn ein solches Wahlsystem dauerhaft umgesetzt würde.

Gesetzesentwürfe der PIRATEN-Fraktionen zur Ersatzstimme auf Landesebene: Prozesse, Argumente und kritische Würdigung der Debatten

Anne Herpertz

Schon zwei Mal gab es den Versuch, eine Ersatzstimme bzw. Alternativstimme in Landes- und Kommunalwahlrecht einzuführen. In zwei Landtagen versuchten die jeweiligen Piratenpartei-Fraktionen eine entsprechende Wahlrechtsänderung zu erreichen. Während die PIRATEN-Fraktion in Schleswig-Holstein allein auf eine Änderung des Landeswahlrechtes abzielte, wollte die PIRATEN-Fraktion im Landtag des Saarlands auch eine Alternativstimme im Kommunalwahlrecht verankern. Ziel dieses Beitrages ist die Aufarbeitung beider Initiativen im prozessualen Sinne, die Begutachtung der Stellungnahmen und Argumente der verschiedenen Fraktionen und Ausschüsse. Darauf folgt eine kritische Würdigung jener Argumente, die während der Debatten gegen eine Ersatz- bzw. Alternativstimme ins Feld geführt wurden. Dabei wird sich primär auf politische Einlassungen gestützt, denn wie die SHZ passend zusammenfasst: „Schwerer als die juristischen Einwände gegen die Pläne der Piraten wiegen ... die politischen“¹

1. Gesetzesentwurf zur Ersatzstimme in Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein begann die Reise hin zum Ersatzstimmen-Antrag im November 2012 mit einem Gesetzesentwurf zur Abschaffung der 5 %-Sperrklausel bei Landtagswahlen. Dazu sollte das Landeswahlgesetz (LWahlG) dahingehend geändert werden, dass am „Verhältnisausgleich (...) jede Partei teil[nimmt], für die eine Landesliste aufgestellt und zugelassen ist“ (Drs. 18/385). Ein knappes Jahr später bat die PIRATEN-Fraktion anlässlich der Anhörung von Sachverständigen im Innen- und Rechtsausschuss darum, auch zu drei Alternativen Stellung zu nehmen: a) zu einer Absenkung der Sperrklausel auf 2 bzw. 3 Prozent, b) zu einer Ersatzstimme

1 Henning Baethge, „Ehrlicher wählen: Wie die Piraten das Wahlrecht in SH verändern wollen“, SHZ vom 14.01.2016.

und c) zu einer Kombination aus Absenkung der Sperrklausel und einer Ersatzstimme (18. Wahlperiode, 65. Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses).

Außerdem wurde der Wissenschaftliche Dienst des Landes Schleswig-Holstein zur Stellungnahme bezüglich einer verfassungsrechtlichen Vereinbarkeitsprüfung der Ersatzstimme zur Abmilderung der 5 %-Hürde konsultiert. Dieser kam letztlich zum Schluss, dass „in Ermangelung diesbezüglicher höchstrichterlicher Rechtsprechung des Bundesverfassungs- oder des Landesverfassungsgerichts (...) die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Einführung einer Ersatzstimme (...) nicht mit letzter Gewissheit beantwortet werden [kann]“ (Umdruck 18/5441). Entscheidender ist, dass der Wissenschaftliche Dienst das oft angebrachte Argument eines verfassungsrechtlichen Verstoßes gegen die Unmittelbarkeit der Wahl als „eher fernliegend“ bezeichnet: „Denn es ist nicht erkennbar, welche Instanz oder welches Mittel sich zwischen die Wahlhandlung des einzelnen Wählers und die letztliche Zusammensetzung des Parlaments schieben beziehungsweise diesbezüglich Ermessen ausüben sollte“ (ebd.).

Schließlich reichte die PIRATEN-Fraktion 2015 anlässlich der Diskussion des Gesetzesentwurfs über die Änderung wahlrechtlicher Vorschriften (Drs. 18/3537) einen Änderungsantrag im Sinne einer Ersatzstimme für die Zweitstimme ein (Umdruck 18/5804). Der Änderungsantrag schlug unter anderem vor, dass im amtlichen Wahlergebnis sowohl „die Stimmverteilung vor als auch nach der Auszählung der Ersatzstimme angegeben“ werden soll. Dieser Änderungsantrag wurde auf der Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses am 23.03.2016 nicht angenommen. Auch der ursprüngliche Antrag von 2012 auf Abschaffung der Sperrklausel wurde im Juli 2016 endgültig abgelehnt (Drs. 18/4439 neu, Nr. 5); außer den PIRATEN stimmten alle anderen Fraktionen gegen diesen Antrag.

2. Gesetzesentwurf zur Alternativstimme im Saarland

Während die PIRATEN-Fraktion im Landtag in Schleswig-Holstein einen Gesetzesentwurf zur Abschaffung der Sperrklausel und separat einen Entwurf für eine Ersatzstimme einbrachte, sprach sich die PIRATEN-Fraktion im Saarland via Gesetzesentwurf direkt für eine Alternativstimme aus, ohne die 5 %-Hürde anzutasten. Im Oktober 2015 brachte die PIRATEN-Landtagsfraktion als Reaktion auf einen Antrag der Großen Koalition zur

Verankerung der 5 %-Hürde in der Verfassung des Landes Saarland (Drs. 15/1537) einen eigenen alternativen Gesetzesentwurf zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften (Drs. 15/1541) ein.² Das bisherige Landtagswahlgesetz (LWG) sollte nach dem Wunsch der PIRATEN-Landtagsfraktion dahingehend geändert werden, dass „jede oder jeder Wahlberechtigte [...] eine Hauptstimme und eine Alternativstimme“ hat. Und weiter: „Durch die Alternativstimme kann der Wähler eine zweite Stimme für einen weiteren Wahlvorschlag abgeben, die dann ihre rechtliche Wirkung entfaltet, wenn die Hauptstimme des Wählers auf einen Wahlvorschlag entfällt, der nicht mindestens fünf vom Hundert der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Stimmen erhalten hat.“

Gleichzeitig sollte die Alternativstimme im Kommunalwahlgesetz (KWG) bei Wahlen von Bürgermeister:innen und Landrät:innen gelten. Im Saarland dürfen im zweiten Wahlgang nur die zwei stimmstärksten Kandidierenden in einer Stichwahl erneut antreten. Diese Einschränkung sollte auch für eine in den Hauptwahlgang integrierte Stichwahl gelten, indem nur die zwei stimmstärksten Kandidierenden Alternativstimmen von konkurrierenden Bewerber:innen hätten erhalten können.

Als dritten Punkt sah der Gesetzesentwurf der PIRATEN-Fraktion vor, dass sich die Regularien für die Gewährung von staatlichen Mitteln an Parteien (Wahlkampfkostenerstattungsgesetz) bei Landtagswahlen an den erreichten Hauptstimmen bemessen müssten.³ Am Ende stimmte nur die PIRATEN-Fraktion für den Antrag, die Linke enthielt sich, während CDU, SPD und Bündnis90/Die GRÜNEN gegen den Antrag stimmten.

3. Begründungen der PIRATEN-Fraktionen für eine Alternativ- bzw. Ersatzstimme

Die Alternativstimme folgte in beiden Fällen der Logik einer Abschwächung der Nachteile einer Sperrklausel. Die PIRATEN-Fraktion im schles-

-
- 2 Neben Änderungsvorschlägen, welche auf eine Alternativstimme abzielten, sah der Vorschlag außerdem vor, das Kommunalwahlgesetz (KWG) dahingehend zu ändern, dass das d'Hondt'sche Höchstzählverfahren durch das Höchstzählverfahren nach Saint-Laguë/Schepers ersetzt wird. Aufgrund der Fokussierung auf die Alternativstimme werden die im gleichen Vorgang breit diskutierten Zählverfahrensänderungen hier außen vorgelassen.
 - 3 Hierbei sei jedoch anzumerken, dass die Parteienfinanzierung ausschließliche Bundesgesetzgebung ist (Art. 21 Abs. 3 GG) und der Landesgesetzgeber nicht befugt ist, diese Regelung zu ändern bzw. in einer anderen Deutung auszulegen (vgl. Drs. 15/1543).

wig-holsteinischen Landtag z. B. begründete ihren Antrag auf Einführung einer Ersatzstimme damit, dass im geltenden Wahlsystem der erhebliche Verfall von Stimmen aufgrund der Sperrklausel jenen Parteien zugutekäme, welche die Wähler:innen, deren Stimmen an der Hürde scheitern, explizit nicht wählen wollten. Die Sperrklausel könne sogar zu einer Mehrheitsumkehr führen, die eine noch viel intensivere Verzerrung des Wählerwillens bedeuten würde. Durch die Einführung einer Ersatzstimme würden die Chancengleichheit der Parteien, die Wahlrechtsgleichheit als auch das Demokratieprinzip besser verwirklicht als mit einer Sperrklausel ohne Ersatzstimme. Der Wählerwille wäre besser umgesetzt, als wenn Wähler:innen aufgrund der Prozenzhürde taktisch wählen würden aus Angst vor Stimmerfolgsverlust. Dieses Risiko könne deutlich abgemildert werden. So würden nicht nur das politische System im Sinne der Integrationskraft neuer Ideen kleinerer Parteien profitieren, sondern auch größere Parteien würden einen entscheidenden Vorteil davontragen. Die Zweitstimmen der an der Hürde scheiternden Parteien könnten durch eine Ersatzstimme sicher einer der dann im Parlament vertretenen Parteien zugeordnet werden, was dem eigentlichen Wählerwillen deutlich näher käme.

Ähnlich wurde auch von Seiten der PIRATEN-Fraktion im Saarland argumentiert. Die Alternativstimme sei ein Weg, die – hier – speziell für den saarländischen Landtag als gerechtfertigt empfundene 5 %-Hürde abzumildern und das Verschenken von Stimmen im Sinne der Stimmengleichheit zu vermeiden. Die Übertragung des Konzepts der Alternativstimme in das Kommunalwahlgesetz könne außerdem Aufwand und Kosten sparen, wenn bei Bürgermeisterwahlen die Stichwahl mit dem Hauptwahltermin schon erledigt werden kann.

4. Kritische Würdigung der Diskussionen um die Ersatzstimme

Spannend sind insbesondere die politischen Reaktionen auf die Vorstöße. Während Ralf Stegner, vormals Fraktionschef der SPD-Fraktion im Landtag Schleswig-Holstein, zwischenzeitlich offen gegenüber einer Ersatzstimme schien⁴, zeigte er sich später skeptisch gegenüber einer Einführung⁵ und

4 Vgl. Peter Höver, „Ersatzstimme bei Landtagswahlen: SPD will Piraten-Vorschlag überdenken“, SHZ vom 13.07.2015.

5 Vgl. Henning Baethge, „Ehrlicher wählen: Wie die Piraten das Wahlrecht in SH verändern wollen“, SHZ vom 14.01.2016.

mahnte: „Wir wollen ja nicht noch dazu ermuntern, Desperado-Parteien zu wählen“. Von dem äußerst fragwürdigen Demokratieverständnis einmal abgesehen sollte bereits zu diesem Zeitpunkt schon klar gewesen sein, dass historisch betrachtet genug rechtsradikale Fraktionen den Weg in Landesparlamente über die Hürde geschafft haben. Außerdem sollte der Weg zum Ausgrenzen verfassungsfeindlicher Parteien ein Parteiverbotsverfahren sein und nicht die künstliche Einschränkung der Stimmabgabe, wie auch das Bundesverfassungsgericht urteilte⁶.

In der Debatte im Landtag von Schleswig-Holstein äußerten sich weder CDU noch SPD zu den Vorschlägen einer Ersatzstimme (Pl. 18/122). Im Saarland erhob die SPD Zweifel an der Unmittelbarkeit und Bedingungslosigkeit der Wahl. Die CDU im saarländischen Landtag argumentierte, dass es im Sinne der Rechenschaftspflicht wichtig sei, „dass der Bürger erkennen kann, wer für was Verantwortung trägt. (...) Dafür braucht es ein Mehr an Klarheit und nicht ein Weniger. Dafür braucht es ein Mehr an einfach nachzuvollziehenden demokratischen Abläufen und Strukturen und nicht ein Weniger“ (Protokoll der 41. Plenarsitzung vom 13.10.2015, Drs. Pl. 15/41). Dieses Argument mag zwar im normativen Sinne einen wichtigen Punkt ansprechen – wie der CDU-Abgeordnete Roland Thies passend beschreibt: „Wer für was Verantwortung trägt (...) ist in unserem komplexen politischen System heute schon nicht einfach. War es das Parlament oder die Regierung? War es Brüssel oder Berlin? Waren es die Kommunen oder war es das Land?“, nur kann dem in vielerlei Hinsicht begegnet werden. Zum einen kann die Frage gestellt werden, ob die Fehler in komplexen Systemen mit fragwürdigen Verantwortungsketten tatsächlich durch eine Ersatzstimme verschlimmert werden würden und ob somit die fehlende Zurechenbarkeit von Verantwortung tatsächlich überhaupt einen Zusammenhang mit dem Wahlsystem darstellt. Dem Problematisieren eines angeblich zu komplexen Wahlsystems liegt, wie später noch näher erläutert wird, auch immer der Glaube nahe, dass es viele Menschen gäbe, die das System schlichtweg nicht verstehen würden. Wie erwarten wir, dass Menschen sich in andere politische Prozesse der Bürgerbeteiligung einbringen, wenn wir scheinbar nicht einmal erwarten können, dass sie ein System mit Ersatzstimme verstünden?

Die Grünen äußerten sich in beiden Landtagen unterschiedlich, teils auch widersprüchlich. Während im Landtag des Saarlands von Michael Neyses „persönliche Sympathien“ zum Vorschlag der Piratenpartei geäußert

6 Vgl. BVerfGE 1, 208 (255 ff.) – 7,5 %-Sperrklausel.

wurden, wurde der Antrag trotzdem unter der Begründung abgelehnt, dass das Verfahren ein „Novum“ wäre, bisher keine Erfahrungen damit im deutschen System gemacht worden seien und die Alternativstimme als nicht notwendig betrachtet werde. Argumentiert wurde auch, dass die Grünen von diesem Wahlsystem sogar möglicherweise profitieren könnten, man aber für die Menschen Politik machen wolle und nicht für den eigenen Vorteil (vgl. Drs. Pl. 15/41). Demgegenüber beurteilte der Grünen-Abgeordnete Burkhard Peters im Landtag Schleswig-Holstein die Ersatzstimme rundum positiv. Wörtlich führte er in der Plenardebatte am 10. Juni 2016 aus: „Viel spannender war für mich dagegen die Diskussion um die Ersatzstimme, die von den PIRATEN ins Spiel gebracht wurde. Leider konnte sich keine Mehrheit für diesen bemerkenswerten Versuch erwärmen, den mit einer Fünfprozenthürde bei Landtagswahlen verbundenen Stimmenverlust wenigstens abzumildern. Ich sehe das als einen Auftrag für die kommende Wahlperiode an.“ (Drs. Pl. 18/122).

Spannend sind überdies die Einlassungen der Linken-Fraktion im Landtag des Saarlands durch Prof. Dr. Heinz Bierbaum, der vielfältige Gründe gegen die Alternativstimme einbrachte. Er sei „nicht der Auffassung, dass eine Stimme für eine Partei, die nicht den Sprung ins Parlament schafft, eine verlorene Stimme sei (...) weil wir uns insgesamt im politischen Wettbewerb befinden. Da muss man sich einsetzen für verschiedene Auffassungen, die in den Parteien abgebildet werden und die auch in der gesellschaftlichen Auseinandersetzung zählen. Politik wird bekanntlich nicht nur im Parlament gemacht“ (Drs. Pl. 15/41). Soweit Bierbaum zwar damit recht haben mag, dass Politik nicht nur über parlamentarische Mandate gemacht wird, so sehr ignoriert diese Argumentation den enorm größeren Einfluss einer Partei, wenn sie erst einmal den Status der Parteienfinanzierung erlangt oder den Sprung ins Parlament schafft, sowie auch die enormen Ressourcen, die das für die Interessenvertretung bietet. Hier wird die außerparlamentarische Politik in einem Ausmaß romantisert, das mit der machtpolitischen Realität (durchaus leider) wenig übereinstimmt.

Des Weiteren führte Bierbaum an, dass der „Alternativstimme eine gewisse Beliebigkeit anhaftet“ und mit welcher Ernsthaftigkeit die Wahlentscheidung dann noch getroffen werden würde, „wenn man sagen kann, na gut, wenn die Partei, die ich eigentlich bevorzuge, nicht reinkommt, dann wähle ich halt eine andere. Das halte ich für außerordentlich fragwürdig“. Deutlich fragwürdiger in Hinblick auf diese Äußerung ist hingegen die Tatsache, dass Menschen auch taktisch mitunter Parteien wählen, die einer bloß nachgeordneten Präferenz entsprechen, nur damit sie mit ihren politi-

schen Meinungen wenigstens in irgendeiner Form im Parlament vertreten werden. Vielmehr ist die Alternativstimme doch genau dafür gedacht, das Taktieren abzumildern. Das gleiche Unverständnis über die Funktionsweise der Alternativstimme findet sich in einem weiteren Kritikpunkt von Prof. Dr. Bierbaum, nämlich dass die Alternativstimme große Parteien bevorzugen würde: „Wenn man eine kleinere Partei wählen möchte und wenn man befürchtet, dass sie nicht ins Parlament kommt, dann wird man eine Partei bevorzugen, die relativ sicher oder sicher ins Parlament kommt. Das sind in der Regel die größeren Parteien. Da braucht man nicht viel nachzudenken.“ In Wirklichkeit ist diese Äußerung als Argument *für* die Alternativstimme zu werten, bei der immerhin die zweite Präferenz zum Tragen kommen kann. Das Argument von Prof. Dr. Bierbaum wäre in dieser Logik als allgemeines Argument gegen Sperrklauseln aufzufassen und unterstreicht vielmehr den Konflikt, dem Wähler:innen sich gegenüber sehen, wenn sie keine Alternativstimme haben.

Während Wolfgang Kubicki (FDP) medial darüber spottete, dass „die Piraten (...) sich lieber mit inhaltlicher Arbeit so profilieren [sollten], dass sie die Sperrklausel nicht fürchten müssen“⁷, begründete die FDP-Fraktion in Schleswig-Holstein ihre Ablehnung mit der Annahme, das Ersatzstimmen-Prinzip sei nicht mit der Unmittelbarkeit der Wahl vereinbar (Drs. Pl. 18/122) – derweil war der Wissenschaftliche Dienst des Landtags nicht explizit zu diesem Ergebnis gekommen.

Des Weiteren führte die FDP aus, dass ein Wahlsystem mit Ersatzstimme zu kompliziert sei. Den Wähler:innen nicht genug zuzutrauen ist vielleicht die eine Sache; eine andere ist es jedoch, sich die Praxis anzuschauen. Das Verhältnis der ungültigen Stimmen zu den abgegebenen Stimmen weicht beispielsweise bei sächsischen Kommunalwahlen (Präferenzwahlsystem mit 3 Stimmen, Kumulieren und Panaschieren auf teilweise DIN-A1 großen Wahlzetteln) nicht vom Verhältnis bei Bundestags- oder Landtagswahlen mit „einfacherer“ Erst- und Zweitstimme ab. Mit einem Blick über den deutschen Tellerrand lässt sich sogar feststellen, dass Integrierte Stichwahlen und Übertragbare Einzelstimmgebung keine Seltenheit sind. Natürlich ist die Einfachheit der Stimmabgabe ein Performanz-Kriterium von Wahlsystemen; es ist jedoch nicht zielführend, es zulasten anderer Prinzipien unterkomplex – das heißt: einfacher als eigentlich notwendig – zu gestalten.

7 Henning Baethge, „Ehrlicher wählen: Wie die Piraten das Wahlrecht in SH verändern wollen“, SHZ vom 14.01.2016.

Der Südschleswigsche Wählerverband schließlich positionierte sich von Anfang an eindeutig gegen die Ersatzstimme. Dies ist insofern verwunderlich, als der SSW ja als Partei einer nationalen Minderheit von den Wirkungen der Sperrklausel ausgenommen ist. Scheinbar wurde befürchtet, dass eine Wahlrechtsänderung, welche anderen Kleinparteien mutmaßlich nützen würde, dem SSW nur schaden könne. In der Öffentlichkeit argumentierte man (unter Zuhilfenahme der etwas schiefen Metapher „Ein bisschen schwanger geht nicht“), dass nur die Abschaffung der Sperrklausel den Eingriff in die Gleichheit der Wahl heilen könne, wohingegen die Ersatzstimme eine „reine Symptom- statt Ursachenbekämpfung“ sei.⁸ Diese Begründung hinderte den SSW allerdings nicht daran, im Juli 2016 dennoch gegen den Antrag 18/385 der PIRATEN zur Abschaffung der Sperrklausel zu stimmen (vgl. Drs. 18/4439(neu)). Somit scheiterte die Einführung der Ersatzstimme in Schleswig-Holstein nicht nur an der unentschlossenen Haltung der SPD, sondern mindestens ebenso am Widerstand des kleinsten Partners in der Küstenkoalition – dem SSW.

5. Fazit

Insgesamt zeigt sich, dass mannigfaltige Argumente gegen die Alternativ- bzw. Ersatzstimme ins Feld geführt wurden. Was dabei jedoch deutlich wird: Die Einwände sind weniger verfassungsrechtlicher Natur, sondern politisch-normativer Art. Was ein insgesamt gutes Zeichen für die Ersatzstimme ist – fehlt doch am ehesten politischer Wille zur Umsetzung einer chancengleichen und eher von Erfolg gekrönten Stimmabgabe sowie ein wenig Vertrauen gegenüber den Wähler:innen, mit einer einzigen weiteren Stimme umgehen zu können. Als Vertreterin einer Partei, die regelmäßig an der Sperrklausel scheitert und in kommunalen Wahlen ohne Sperrklausel deutlich mehr Stimmen bekommt, bleibt mir nur zu sagen: Es geht uns nicht um irgendeinen „Vorteil“; denn wir haben keinen Vorteil gegenüber anderen in einem System, das chancengleich ist als das bisherige. Wir wollen lediglich nicht länger benachteiligt werden. Es sind die ungerechtfertigten Vorteile der größeren Parteien gegenüber ihren kleineren Konkurrenten, die abgebaut werden müssen, damit den Stimmen des Demos endlich ein größerer Erfolgswert beigemessen wird.

8 Lars Harms, „Ein bisschen schwanger geht nicht“, Pressemitteilung des SSW vom 14.07.2015, <https://www.ssw-sh.de/themen/ein-bisschen-schwanger-geht-nicht-1041>.

Und um ehrlich zu sein: Es wäre einfach auch spannend zu sehen, wie viele wirklich welche Partei wählen würden, wenn sie keine Schere im Kopf hätten. Es geht um die vielen Menschen – und da kann ich sicher für andere Kleinparteien mitsprechen –, die uns ständig an Wahlständen sagen, sie würden uns ja wählen, aber man wolle ja keine Stimme verschenken. Doch wenn ein Wahlsystem die Wählenden in derartige Konflikte mit ihrem Gewissen bringt und wenn es Wahlergebnisse so gravierend verzerrt – dann muss es dringend reformiert werden.

Das Rangfolgewahlsystem im Kontext der USA am Beispiel Alaskas

Hermann K. Heußner

I. Einleitung

Eine Ersatzstimme kommt in einem Wahlsystem immer dann zum Einsatz, wenn die Erstpräferenz eines Wählers keine hinreichende Mehrheit findet und deshalb eine für diesen Fall im gleichen Wahlgang bereits gekennzeichnete Zweitpräferenz zur Auszählung kommt. Je nach Wahlsystem können auch weitere Ersatzstimmen in Form von Dritt-, Viert- und folgenden Präferenzen gekennzeichnet werden.¹ Dieser Beitrag befasst sich mit einem solchen Präferenzwahlsystem/Rangfolgewahlsystem (Ranked Choice Voting, RCV) im Kontext der USA.

In den USA gibt es bisher zwei Staaten, die das Rangfolgewahlsystem für Gliedstaaten- bzw. US-Wahlen verwenden. Dies sind Maine für die Präsidentschafts- und US-Kongresswahlen und Alaska sowohl für die US-Kongresswahlen als auch die Wahlen für gliedstaatsweite Ämter und Mandate. Darüber hinaus kommt es in den USA in zwei Landkreisen und 59 Städten und Gemeinden zum Einsatz, darunter New York City und San Francisco.²

1 Vgl. auch den Beitrag von Björn Benken („Was genau meinen wir, wenn wir ‚Ersatzstimme‘ sagen?“) in diesem Band.

2 *Fair Vote*, „Ranked Choice Voting Information“, 2022, <https://fairvote.org/our-reforms/ranked-choice-voting-information/#where-is-ranked-choice-voting-used> (28.12.2022). Daneben gibt es dieses Wahlsystem u. a. in einer Vielzahl von Universitäten, ebenda. International existiert RCV z. B. auch in Australien, Irland, Malta, Nordirland, Schottland, Indien und Sri Lanka, ebenda. Für die Bürgermeisterwahlen in London und den Gemeinden Englands wurde es von der konservativen Mehrheit im britischen Unterhaus abgeschafft, vgl. Elections Act 2022, Part 1 Sec. 13. Die Konservativen dürften sich davon bessere Ergebnisse für ihre Partei versprechen, vgl. Bob Kerslake, „With all eyes on Ukraine, the UK is quietly set to disenfranchise 2 million citizens“, in: The Guardian v. 6.4.2022, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2022/apr/06/elections-bill-anti-democratic-lords-challenge-voters> (26.3.2023).

Im Folgenden wird das Rangfolgewahlssystem im Schwerpunkt am Beispiel von Reformen in Alaska dargestellt.³ Einer der Anlässe für die Reform des Wahlsystems in den USA ist das Ausmaß der dortigen politischen Polarisierung (dazu II.). Dies hat zu Bestrebungen geführt, zum einen die Vorwahlen zu reformieren und zum anderen in den Hauptwahlen das Rangfolgewahlssystem einzuführen (dazu III.). Die Einführung der Reformen geschieht insbesondere im Wege von Volksgesetzgebung (dazu IV.). Die praktische Durchführung und die Ergebnisse des reformierten Wahlsystems bei den Wahlen 2022 in Alaska sind ermutigend (dazu V.) und lassen Lehren für Deutschland zu (dazu VI.)

II. Polarisierung

In den USA herrscht vielerorts eine extreme parteipolitische Polarisierung.⁴ Diese führt dazu, dass es immer schwieriger wird, dass Republikaner und Demokraten in den Parlamenten zu Kompromissen finden.⁵ Eine Hauptursache besteht darin, dass in den Vorwahlen die Wahlbeteiligung relativ niedrig ist, extremere Parteianhänger sich jedoch überproportional beteiligen und dadurch extremere Kandidaten häufig die Vorwahlen gewinnen. In den Hauptwahlen stehen dann extreme Kandidaten zur Wahl.⁶ Dadurch

3 Die folgenden Ausführungen beruhen z. T. auf *Hermann Heußner*, „Direkte Demokratie in den US-Gliedstaaten 2019–2021 – Ein kurzer Überblick“, in: Braun Binder et al. (Hrsg.), „Jahrbuch für direkte Demokratie 2021“, 2023, S. 141 ff., und *Hermann Heußner*, „Präferenzwahlssystem gegen Polarisierung“, in: Frankfurter Rundschau v. 29.8.2022, S. 8.

4 Vgl. dazu etwa *Drew Desilver*, „The polarization in today’s Congress has roots that go back decades“, Pew Research Center, 10.3.2022, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2022/03/10/the-polarization-in-todays-congress-has-roots-that-go-back-decades/> (8.1.2023); *Andrea Römmele*, „Politische Polarisierung in den USA – zum Verhältnis der Demokraten und Republikaner“, 17.7.2020, <https://www.bpb.de/themen/nordamerika/usa/313005/politische-polarisierung-in-den-usa-zum-verhaeltnis-der-demokraten-und-republikaner/> (8.1.2023).

5 Vgl. *Christian Grose*, „Reducing Legislative Polarization: Top-Two and Open Primaries Are Associated with More Moderate Legislators“, in: *Journal of Political Institutions and Political Economy* 2020, Vol. 1, Issue 2, S. 268.

6 Vgl. *Charles Munger*, „Californias Top-two Primary: A Successful Reform“, Paper I, 2019, S. 3; *Ron Elvin*, „In a Time of national division, polarizing primaries are part of the problem“, National Public Radio, 18.6.2022, <https://www.npr.org/2022/06/18/1105927483/in-a-time-of-national-division-polarizing-primaries-are-part-of-the-problem> (6.1.2023); *Lawrence A. Jacobs*, „Instead of boosting democracy, primary elections are undermining it“, The Washington Post v. 27.4.2022, <https://www.washingtonpost.com>.

besteht die Gefahr, dass extreme Kandidaten in Ämter und Parlamente gewählt werden.

Die Polarisierung ist so stark, dass sie auch die Binnenverhältnisse der Republikanischen Partei selbst erfasst, die nach den Wahlen 2022 in grotesker und historisch seit 163⁷ Jahren einmaliger Weise große Schwierigkeiten hatte, gegen ca. 20 Ultraextremisten in den eigenen Reihen⁸ als Mehrheitsfraktion im US-Repräsentantenhaus dessen Sprecher zu wählen.⁹ Dies gelang erst im 15. Wahlgang.¹⁰

III. Wahlrechtliche Lösung

Um durch wahlrechtliche Reformen der parteipolitischen Polarisierung entgegen zu wirken, wird in den USA neuerdings der Weg einer Reform der Vorwahlen in Kombination mit der Einführung eines Rangfolgewahlsystems in den Hauptwahlen beschritten.

com/outlook/2022/04/27/instead-boosting-democracy-primary-elections-are-undermining-it/ (1.6.2023). – Vgl. auch *Lee Drutman*, „What we know about Congressional Primaries and Congressional Primary Reform“, 2021, S. 24 ff., 39, <https://www.newamerica.org/political-reform/reports/what-we-know-about-congressional-primaries-and-congressional-primary-reform/> (6.1.2023). Nach *Drutman* liegt das Problem jedoch nicht an einer wesentlich extremeren Wählerschaft in den Vorwahlen, sondern darin, dass moderate Kandidaten geringere Chancen haben, in die Hauptwahlen zu gelangen, vgl. u. III.2.

7 Die Wahl 1860 benötigte 44 Wahlgänge, vgl. *Cong. Globe*, 36th Cong., 1st Sess. 650 (1860).

8 Zu einer Aufzählung dieser Abgeordneten s. *Annie Grayer et al.*, CNN v. 3.1.2023, <https://edition.cnn.com/2023/01/03/politics/20-republicans-voted-against-mccarthy/index.html> (6.1.2023).

9 Zu den Ultraextremisten zählt z. B. auch *Lauran Boebert*, die ihr Mandat nur äußerst knapp aufgrund eines Vorsprungs von lediglich 546 Stimmen mit 50,1 % gegen den Demokraten *Adam Frisch* mit 49,9 % gewinnen konnte, vgl. *Ballotpedia*, „Colorado’s 3rd Congressional District election“, 2022, [https://ballotpedia.org/Colorado’s 3rd Congressional District election, 2022](https://ballotpedia.org/Colorado%27s_3rd_Congressional_District_election,_2022) (6.1.2023). Unter einem reformierten Wahlsystem wäre *Boebert* wahrscheinlich gescheitert (vgl. u. III.).

10 *Anthony Adragna et al.*, „McCarthy claims speakership on 15th ballot“, *Politico* v. 7.1.2023, <https://www.politico.com/news/2023/01/07/mccarthy-claims-speakership-on-15th-ballot-00076882> (8.1.2023)

1. Offene Vorwahlen: ein Stimmzettel für alle

Dafür werden die Vorwahlen so umgestaltet, dass diese nicht nur den jeweiligen Parteimitgliedern offen stehen, sondern alle Bürger auch in den Vorwahlen jeden Kandidaten unabhängig von der Parteizugehörigkeit wählen können. Die Wähler müssen sich nicht für die Vorwahl einer Partei entscheiden, geschweige denn sich als Parteianhänger registrieren lassen. Dies geschieht dadurch, dass alle Kandidaten aller Parteien auf einem Stimmzettel erscheinen. Solche Open Primaries existieren in Alaska¹¹, Kalifornien und Washington.¹² Ähnliches gilt für Louisiana und Nebraska.¹³ Als Beispiel dient hier der Muster-Wahlzettel (Sample Ballot) für die Vorwahlen in Alaska für die US-Kongresswahlen am 16. August 2022.¹⁴ Hier traten für den US-Senat insbesondere die liberale Republikanerin und bisherige Mandatsinhaberin *Lisa Murkowski* und die Trump-Anhängerin *Kelly Tshibaka* und für das US-Repräsentantenhaus die Demokratin *Mary Peltola* und die extreme Republikanerin *Sarah Palin* gegeneinander an:¹⁵

11 Alaska Statutes Sec. 15.25.060 S. 2.

12 *National Conference of State Legislatures*, „Primaries: Many Ways to select a Party Nominee“, 2020, Section 1: Primary Systems in Use in the United States, “Top Two” and “Top Four” Primaries, <https://www.ncsl.org/elections-and-campaigns/primaries-more-than-one-way-to-find-a-party-nominee> (12.06.2023).

13 *Ebenda*, Section 1: Primary Systems in Use in the United States, Other Primary Processes.

14 *Alaska Division of Elections*, Primary Sample Ballot, August, 16, 2022, <https://www.elections.alaska.gov/election/2022/prim/HD99.pdf> (19.10.2022).

15 *Peltola* hatte *Palin* bereits am 16.8.2022 in einer nach dem neuen Wahlsystem ablaufenden Nachwahl, die jedoch nur für den Rest der Legislaturperiode galt, besiegt, vgl. *Kiran Stacey*, „Sarah Palin loses bid for political comeback in Congress“, *Financial Times*, 1.9.2022, <https://www.ft.com/content/11cb65a8-b6c2-44e7-9a44-02b38ebfb12c> (9.1.2023); *Liz Ruskin*, „Sarah Palin faces Alaska voters again in special election“, *National Public Radio*, 16.8.2022, <https://www.npr.org/sections/2022-live-primary-election-race-results/2022/08/16/1117642645/sarah-palin-faces-alaska-voters-again-in-a-special-election-for-congress> (9.1.2023).

SAMPLE BALLOT




State of Alaska Official Ballot
August 16, 2022
Primary Election

Federal Only

501

PLEASE NOTE: A candidate's designated affiliation does not imply that the candidate is nominated or endorsed by the political party or group or that the party or group approves of or associates with that candidate, but only that the candidate is registered as affiliated with the party or group.

Primary Election - Voting Instructions

- To vote, completely fill in the oval to the right of your choice, like this: 
- Vote for one candidate only.
- Use a blue or black ink pen to mark your ballot. NO RED INK.
- If you make a mistake, ask for a new ballot.

United States Senator (Vote for one)		United States Representative (Vote for one)	
Blatchford, Edgar (Registered Democrat)	<input type="radio"/>	Armstrong, Jay R. (Registered Republican)	<input type="radio"/>
Chesbro, Patricia R. (Registered Democrat)	<input type="radio"/>	Begich, Nick (Registered Republican)	<input type="radio"/>
Darden, Dave H. (Undeclared)	<input type="radio"/>	Brelsford, Gregg B. (Undeclared)	<input type="radio"/>
Darden, Dustin T. (Registered AK Independence)	<input type="radio"/>	Bye, Chris (Registered Libertarian)	<input type="radio"/>
Gungurstein, Shoshana (Nonpartisan)	<input type="radio"/>	Dutchess, Lady Donna (Nonpartisan)	<input type="radio"/>
Hill, Sidney "Sid" (Nonpartisan)	<input type="radio"/>	Heintz, Ted (Nonpartisan)	<input type="radio"/>
Keller, Jeremy (Nonpartisan)	<input type="radio"/>	Hughes, David (Undeclared)	<input type="radio"/>
Kelley, Buzz A. (Registered Republican)	<input type="radio"/>	LeBlanc, Davis L. Jr. (Undeclared)	<input type="radio"/>
Lee, Huhnkie (Undeclared)	<input type="radio"/>	Lyons, Robert "Bob" (Registered Republican)	<input type="radio"/>
Merrill, Samuel A. "Al" (Registered Republican)	<input type="radio"/>	Mettler, Sherry M. (Undeclared)	<input type="radio"/>
Murkowski, Lisa (Registered Republican)	<input type="radio"/>	Myers, J.R. (Registered Libertarian)	<input type="radio"/>
Nolin, Pat L. (Registered Republican)	<input type="radio"/>	Ornelas, Robert (Registered Am Independent)	<input type="radio"/>
Schiess, John (Registered Republican)	<input type="radio"/>	Palin, Sarah (Registered Republican)	<input type="radio"/>
Shorkey, Kendall L. (Registered Republican)	<input type="radio"/>	Pellegrini, Silvio E. (Undeclared)	<input type="radio"/>
Speights, Karl W. (Registered Republican)	<input type="radio"/>	Peltola, Mary S. (Registered Democrat)	<input type="radio"/>
Stephens, Joe T. (Registered AK Independence)	<input type="radio"/>	Phelps, Andrew H. (Nonpartisan)	<input type="radio"/>
Taylor, Ivan R. (Registered Democrat)	<input type="radio"/>	Purham, Randy (Registered Republican)	<input type="radio"/>
Thorne, Sean M. (Registered Libertarian)	<input type="radio"/>	Snowden, Brad (Registered Republican)	<input type="radio"/>
Tshibaka, Kelly C. (Registered Republican)	<input type="radio"/>	Strizak, Sherry A. (Undeclared)	<input type="radio"/>
		Sweeney, Tara M. (Registered Republican)	<input type="radio"/>
		Williams, Denise A. (Registered Republican)	<input type="radio"/>
		Wilson, Tremayne (Nonpartisan)	<input type="radio"/>

Continue Voting on Next Side

+



Durch diese Form der offenen Vorwahlen besteht die Chance, dass gemäßigte Demokraten für gemäßigte Republikaner und umgekehrt gemäßigte Republikaner für gemäßigte Demokraten stimmen können. Ebenso haben unabhängige Wähler „freie Bahn“. Die Kandidaten haben deshalb den An-

reiz und Zwang, auch für moderate Wähler bzw. Wähler der Gegenseite attraktiv zu sein. Dadurch können die gemäßigten Bewerber der beiden Parteien, welche in geschlossenen Vorwahlen gegenüber den extremeren Bewerbern ihrer Partei häufig keine Chance haben, doch zu Mehrheiten kommen.¹⁶ Es ist auch möglich, dass verschiedene Kandidaten derselben Partei, z. B. eine gemäßigte und eine extreme Republikanerin, in die Hauptwahlen vorstoßen.

2. Rangfolgewahlssystem in Hauptwahlen

In Washington (seit 2004) und in Kalifornien (seit 2010)¹⁷ treten in den Hauptwahlen (General Elections) die beiden bestplatzierten Kandidaten aus der Vorwahl gegeneinander an. Der Sache nach besteht auf die Weise in solchen Top-Two Open Primaries ein Mehrheitswahlssystem mit zwei Wahlgängen. Neue empirische Forschung bestätigt die Reformhoffnungen, dass aus diesem Wahlsystem weniger extrem abstimmende Abgeordnete hervorgehen.¹⁸

Die Kombination aus offenen Ein-Wahlzettel-Vorwahlen und nur zwei Kandidaten in den Hauptwahlen sieht sich jedoch der Kritik ausgesetzt, dass Kandidaten mit relativ wenigen Stimmen, insbesondere solche kleinerer Parteien, keine Chance haben, in die Hauptwahlen vorzudringen.¹⁹ Diese Nachteile minimiert das System in Alaska. Dort sind die Top-Four Open Primaries eingeführt worden. In den Hauptwahlen treten die vier Kandidaten an, welche in den Vorwahlen auf den vier vorderen Plätzen gelandet sind.²⁰ Hier sind die Chancen umso größer, dass gemäßigte Kandidaten in die Hauptwahl vorstoßen.²¹

16 Hermann Heußner, „Direkte Demokratie in den US-Gliedstaaten 2019–2021“, a. a.O., S. 142.

17 Zu Kalifornien näher Hermann Heußner, „Die Krise Kaliforniens – Die Schuld der direkten Demokratie?“, in: L. P. Feld et al. (Hrsg.), „Jahrbuch für direkte Demokratie 2011“, 2012, S. 215 f.; ders. „Die Krise Kaliforniens: Ende in Sicht? Der Beitrag der direkten Demokratie zur Krisenüberwindung“, in: L. P. Feld et al. (Hrsg.), „Jahrbuch für direkte Demokratie 2013“, 2014, S. 231.

18 Vgl. Christian Grose, a. a.O., S. 278 ff., 283.

19 *National Conference of State Legislatures*, Many Ways to select a Party Nominee“, 2020, Section 1: Primary Systems in Use in the United States, “Top Two” and “Top Four” Primaries, a. a.O.

20 Alaska Statutes Sec. 15.25.010 S. 2, Sec. 15.25.100 (a) S. 1.

21 Hier sieht Drutman den Hauptvorteil der Reformen, vgl. Drutman, a. a.O., S. 39, 59.

Die beabsichtigte Stärkung moderaterer Kandidaten kommt bei mehr als zwei Kandidaten in der Hauptwahl aber nur zustande, wenn in den Hauptwahlen nicht der Kandidat mit der relativen Mehrheit siegt, sondern nur der mit einer absoluten. Sonst besteht die Gefahr, dass sich doch wieder starke Minderheiten mit ihren extremen Kandidaten durchsetzen. Um dieses Problem zu lösen, wurde in Alaska das Rangfolgewahlsystem eingeführt. Als Regelungszweck benennt das Gesetz „die Wahlbeteiligung zu erhöhen, den Willen der Wähler besser zu reflektieren, Kooperation zu belohnen und die Parteifixierung der gewählten Amts- und Mandatsträger zu reduzieren.“²²


Im Rahmen des Präferenzwahlsystems kann jeder Wähler alle vier Kandidaten in eine persönliche Rangfolge bringen, indem er sie mit 1., 2. usw. kennzeichnet. Erzielt ein Kandidat in der ersten Auszählung bereits die absolute Mehrheit, ist er gewählt. Anderenfalls scheidet der Kandidat mit den wenigsten Stimmen aus. Die Stimmen, welche diesen mit der Erstpräferenz gekennzeichnet haben, werden nun nach den Zweitpräferenzen ausgezählt und den jeweiligen Kandidaten zugeschlagen. Hat nunmehr einer der verbliebenen Kandidaten die absolute Mehrheit erreicht, ist er gewählt. Anderenfalls scheidet wiederum der Kandidat mit den wenigsten Stimmen aus und eine weitere Auszählung wird durchgeführt.²³ Der Muster-Wahlzettel Alaskas für die Hauptwahlen der US-Senatoren- und US-Repräsentantenhausabgeordneten am 8. November 2022²⁴ (in Verbindung mit der Anleitung zur Auszählung der abgegebenen Stimmen und zur Ausfüllung des Stimmzettels, vgl. Anhang) machen dies deutlich:

22 Sec. 1 Abs. 4 Gesetzentwurf, s. *State of Alaska*, Official Election Pamphlet, General Election 2020, S. 80, https://www.elections.alaska.gov/election/2020/General/OEPBo oks/2020%20AK%20Region%20I%20pamphlet_FINAL-web.pdf (29.12.2022).

23 Vgl. Alaska Statutes Sec. 15.15.350.

24 Alaska Division of Elections, 2022 General Election Sample Ballots, https://www.elections.alaska.gov/election/2022/genr/FEDERAL_ONLY.pdf (30.12.2022).

SAMPLE BALLOT



State of Alaska Official Ballot

November 8, 2022

General Election

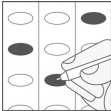
Federal Only

701

PLEASE NOTE: A candidate's designated affiliation does not imply that the candidate is nominated or endorsed by the political party or group or that the party or group approves of or associates with that candidate, but only that the candidate is registered as affiliated with the party or group.

Instructions:

- Do not use red ink or a pencil to mark your ballot.
- Rank as many or as few candidates as you like.
- Completely fill in no more than one oval for each candidate or column.
- For your 1st choice, fill in the oval in the 1st choice column.
- For your 2nd choice, fill in the oval in the 2nd choice column.
- For your 3rd choice, fill in the oval in the 3rd choice column, and so on.
- If you make a mistake, you can ask for a new ballot.



United States Senator

	1st Choice	2nd Choice	3rd Choice	4th Choice	5th Choice
Chesbro, Patricia R. (Registered Democrat)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kelley, Buzz A. (Registered Republican)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Murkowski, Lisa (Registered Republican)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tshibaka, Kelly C. (Registered Republican)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Write-in:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

United States Representative

	1st Choice	2nd Choice	3rd Choice	4th Choice	5th Choice
Begich, Nick (Registered Republican)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bye, Chris (Registered Libertarian)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Palin, Sarah (Registered Republican)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Peltola, Mary S. (Registered Democrat)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Write-in:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

182

https://doi.org/10.577/6763748914983 - en 11.01.2026, 22:40:02, https://www.hillera.com/de/sgb - Open Access - []

IV. Einführung der Reformen

Sowohl in Maine 2016²⁵ als auch in Alaska 2020²⁶ sind die Rangfolgewahl bzw. die Top-Four Open Primaries in Kombination mit der Rangfolgewahl mithilfe von Volksgesetzgebung eingeführt worden.

In Maine konnte das Volksbegehren *Question 5* 2016 im Volksentscheid 52 % Ja-Stimmen erzielen. Befürworter waren hier u. a. die Demokratische Partei, die Libertarian Party und die Green Independent Party.²⁷ In Alaska ist die Volksvorlage *Measure 2* 2020 mit 50,6 % der Stimmen im Volksentscheid knapp angenommen worden. Betreiber waren u. a. Verbündete der liberalen republikanischen Senatorin *Lisa Murkowski*.²⁸ Unterstützer der Vorlage waren auch Mandatsträger der Demokraten und die Libertarian Party of Alaska. Gegner waren insbesondere die Republikaner und die konservativen „Americans for Tax Reform“.²⁹ In Massachusetts scheiterte jedoch im selben Jahr das Volksbegehren *Question 2* zur Einführung des Rangfolgewahlsystems mit nur 45,3 % Ja-Stimmen. Auch hier waren Demokraten, die Libertarian Party und die Green Party Befürworter und Republikaner und „Americans for Tax Reform“ Gegner.³⁰ Als Grund der Niederlage wurde angegeben, viele Wähler hätten das System nicht hinreichend

25 Vgl. *Hermann Heußner*, „Volksgesetzgebung in den US-Gliedstaaten 2012 bis 2018“, in: Braun Binder et al. (Hrsg.), „Jahrbuch für direkte Demokratie 2018“, 2019, S. 243.

26 *Heußner*, „Direkte Demokratie in den US-Gliedstaaten 2019–2021“, a. a.O.

27 *Heußner*, „Volksgesetzgebung in den US-Gliedstaaten 2012 bis 2018“, a. a.O., S. 243 f.

28 Vgl. *Krystal Hur*, „Alaska has new election System. Could it protect Murkowski from pro-Trump backlash?“, in: Open Secrets, 25.2.2022, <https://www.opensecrets.org/news/2021/02/lisa-murkowski-could-be-protected-by-alaska-new-election-system/> (30.12.2022); *Nathaniel Herz*, „Lisa Murkowski and Mary Peltola win Alaska’s races, defeating Trump-backed opponents“, in: The Washington Post, 23.11.2022, <https://www.washingtonpost.com/elections/2022/11/23/alaska-election-results/> (30.12.2022); *Emil Cochrane*, „Lisa Murkowski wins reelection in Alaska, Beating a Trump-Backed Rival“, New York Times, 23.11.2022, <https://www.nytimes.com/2022/11/23/us/politics/lisa-murkowski-alaska-senate-race.html> (28.11.2022).

29 *Ballotpedia*, „Alaska Ballot Measure 2, Top-Four Ranked-Choice Voting and Campaign Finance Laws Initiative“ (2020), [https://ballotpedia.org/Alaska_Ballot_Measure_2_Top-Four_Ranked-Choice_Voting_and_Campaign_Finance_Laws_Initiative_\(2020\)](https://ballotpedia.org/Alaska_Ballot_Measure_2_Top-Four_Ranked-Choice_Voting_and_Campaign_Finance_Laws_Initiative_(2020)) (30.12.2022).

30 *Heußner*, „Direkte Demokratie in den US-Gliedstaaten 2019–2021“, a. a.O.; *Ballotpedia*, „Massachusetts Question 2, Ranked-Choice Voting Initiative“ (2020), [https://ballotpedia.org/Massachusetts_Question_2_Ranked-Choice_Voting_Initiative_\(2020\)](https://ballotpedia.org/Massachusetts_Question_2_Ranked-Choice_Voting_Initiative_(2020)) (3.1.2023).

verstanden.³¹ In Nevada war 2022 *Question 3*, eine Verfassungsinitiative für ein Open Top-Five Ranked Choice Voting-System, mit 52,7 % Ja-Stimmen wiederum erfolgreich. Falls die Bürger der Initiative 2024 noch einmal zustimmen – in Nevada müssen Verfassungsinitiativen in zwei aufeinander folgenden Abstimmungsterminen vom Volk gebilligt werden – gilt das Rangfolgewahlsystem auch in Nevada. In Nevada waren Repräsentanten beider großer Parteien gegen die Reform.³²

V. Die US-Kongresswahlen 2022 in Alaska

Zur Darstellung der Praxis werden im Folgenden die Vor- und Hauptwahlen für den US-Senat und das US-Repräsentantenhaus 2022 in Alaska erläutert.

1. Vorwahlen

Für den in Alaska zur Wahl stehenden Sitz im US-Senat kandidierten in den Vorwahlen insgesamt 19 Personen: darunter drei Demokraten, acht Republikaner und ein Libertärer (vgl. o. III.1.). In den Vorwahlen setzten sich die Republikanerinnen *Murkowski* mit 45 %, *Tshibaka* mit 38,5 % und *Kelley* mit 2,1 % und die Demokratin *Chesbro* mit 6,8 % durch.³³ Aufgrund dieses Ergebnisses wurde angenommen, dass „there is evidence to suggest that Murkowski was helped by Alaska Democrats crossing party lines to pick her, and that in a closed Republican primary, she would have lost outright“.³⁴

31 Vgl. *Nick DeCosta-Klipa*, „What went wrong for ranked choice voting in Massachusetts?“, in: *Boston Globe* v. 5.11.2022, <https://www.boston.com/news/politics/2020/11/05/massachusetts-question-2-ranked-choice-voting-what-went-wrong/> (3.1.2023).

32 Vgl. *Ballotpedia*, „Nevada Question 3“, [https://ballotpedia.org/Nevada_Question_3_Top-Five_Ranked_Choice_Voting_Initiative_\(2022\)](https://ballotpedia.org/Nevada_Question_3_Top-Five_Ranked_Choice_Voting_Initiative_(2022)) (3.1.2023).

33 *State of Alaska*, 2022 Primary Election, Election Summary Report, August 16, 2022, Official Results, 2.9.2022, S. 1, <https://www.elections.alaska.gov/results/22PRIM/ElectionSummaryReportRPT.pdf> (18.10.2022).

34 *Joe Lancaster*, „Lisa Murkowski Survives, Sarah Palin Struggles Under Alaska's New Voting System - Murkowski was likely saved by the state's new open primary, while Palin may have to depend on voters who picked her as their second choice“, *Reason Magazine*, 17.8.2022, <https://reason.com/2022/08/17/lisa-murkowski-survives-sarah-palin-struggles-under-alaskas-new-voting-system/>

Für den einen in Alaska zu vergebenden Sitz im US-Repräsentantenhaus kandidierten insgesamt 22 Bewerber, darunter eine Demokratin, acht Republikaner und zwei Libertäre (vgl. o. III.1.). In den Vorwahlen setzten sich die Republikaner *Palin* mit 30,2 %, *Begich* mit 26,2 % und *Sweeney* mit 3,8 % und die Demokratin *Peltola* mit 36,8 % durch.³⁵

2. Hauptwahlen

In den Hauptwahlen siegte im Kampf um den Senat die liberale Republikanerin *Murkowski* in der dritten Auszählungsrunde mit 53,7 % über die Trumpanhängerin *Tshibaka* mit 46,3 %. Nach der ersten und zweiten Auszählungsrunde lag *Murkowski* nur knapp mit 43,4 bzw. 44,5 % vor *Tshibaka* mit 42,6 bzw. 44,3 %.³⁶ Ohne das neue System der Kombination aus Top-Four Open Primaries und Ranked-Choice Hauptwahlen hätte es passieren können, dass *Tshibaka* gewonnen hätte. Denn in den auf getrennten Wahlzetteln durchgeführten Vorwahlen hätte *Tshibaka* durchaus siegen können. Dann wäre es sehr fraglich gewesen, ob in der Hauptwahl ein so großer Anteil der republikanischen *Murkowski*-Wähler die Parteiseiten gewechselt hätte, dass die Demokratin *Chesbro* auf einen Stimmenanteil von mindestens ca. 47 % gesprungen wäre. Und auch wenn *Murkowski* nach dem neuen Vorwahlssystem weniger Stimmen als *Tshibaka* erhalten hätte, wäre sie als zweite nicht ausgeschieden, sondern hätte in der Hauptwahl durch Stimmen der Demokraten noch gewinnen können.³⁷

Der Sieg *Murkowskis* könnte entscheidend sein, dass in 2023 und 2024 die Demokraten im Senat eine knappe Mehrheit haben. Diese ist z. B. für die Bestätigung von Richterberufungen durch den demokratischen US-Prä-

ah-palin-struggles-under-alaskas-new-voting-system/ (19.10.2022); ähnlich *Jeremy Hsieh/Liz Ruskin*, „Murkowski wins Alaska’s Senate race“, Alaska Public Media, 23.11.2022: „Murkowski almost surely would have lost to Tshibaka in a traditional partisan primary“, <https://alaskapublic.org/2022/11/23/murkowski-wins-alaskas-u-s-senate-race/> (28.11.2022).

35 *State of Alaska*, 2022 Primary Election, Election Summary Report, August 16, 2022, Official Results, a. a.O.

36 *State of Alaska*, General Election, November 8, 2022, US Senator, RCV Detailed Report, Official Results, 30.11.2022, S. 2 f., <https://www.elections.alaska.gov/results/22GENR/US%20SEN.pdf> (30.12.2022).

37 Vgl. auch *Henry Olson*, „Lisa Murkowski is showing the limits of political extremism“, in: The Washington Post, 18.8.2022, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/08/18/murkowski-alaska-senate-results-ranked-choice/> (8.1.2023).

sidenten Biden notwendig.³⁸ Zwar hatten die Demokraten aufgrund der Wahlen am 8.11.2022 bzw. am 6.12.2022 (Stichwahl in Georgia) zunächst 51 Senatorensitze gewonnen.³⁹ Danach ist jedoch die Senatorin *Kyrsten Sinema* aus Arizona aus der Demokratischen Partei ausgetreten.⁴⁰ Da der demokratische Senator *Joe Manchin* aus West Virginia häufig innerfraktionelle Opposition betreibt,⁴¹ kann es für die Demokraten notwendig sein, die liberale *Murkowski* für Mehrheiten zu gewinnen. Dies ist nicht aussichtslos, denn sie hat in der Vergangenheit in 66 % der Abstimmungen im Sinne von Präsident Biden votiert.⁴²

Auch in den Wahlen für das US-Repräsentantenhaus wirkte der modellierende Mechanismus des neuen Wahlsystems. Bereits nach der ersten Auszählungsrunde konnte die Demokratin *Peltola* 48,7 % erzielen, nach der zweiten 49,2 % und nach der dritten 55 %. Die extreme Republikanerin *Palin* konnte am Ende nur 45 % gewinnen.⁴³

VI. Fazit

Die Wahlreformen in den USA sind geeignet mitzuhelfen, die extreme parteipolitische Polarisierung in den Parlamenten abzubauen. Widerstände gegen Reformen können zum Teil mithilfe von Volksgesetzgebung überwunden werden. Entscheidend ist es, die Bürger davon zu überzeugen, dass das Rangfolgewahlsystem nur auf den ersten Blick kompliziert erscheint. In der Praxis ist es problemlos anwendbar. Die amerikanischen Erkenntnisse

38 Vgl. US Const. Art. II sec. 2 cl. 2. Vgl. *Georgetown Law Library*, Supreme Court Nominations Research Guide, Nomination and Confirmation Process, 2022, <https://guides.ll.georgetown.edu/c.php?g=365722&p=2471070> (7.1.2023).

39 *NBCNews.com*, „Georgia Senate Runoff Election Results 2022: Warnock defeats Walker“, 29.12.2022, https://www.nbcnews.com/politics/2022-elections/georgia-senate-runoff-results?cid=election_statonav (7.1.2023).

40 *Rachel Treisman/Deirdre Walsh*, National Public Radio, „Here's what Sinema's switch from Democrat to independent could mean for the Senate“, <https://www.npr.org/2022/12/09/1141827943/sinema-leaves-democratic-party-independent> (7.1.2023).

41 *Lauren Gambino*, „The other Joe: how Manchin destroys Biden's plans, angering Democrats“, *The Guardian*, 17.7.2022, <https://www.theguardian.com/us-news/2022/jul/16/joe-manchin-biden-climate-senate> (7.1.2023).

42 *FiveThirtyEight*, „Does your Member of Congress vote with or against Biden?“, <https://projects.fivethirtyeight.com/biden-congress-votes/lisa-murkowski/> (3.1.2023).

43 *State of Alaska*, General Election, November 8, 2022, US Representative, RCV Detailed Report, Official Results, 30.11.2022, S. 2 f., <https://www.elections.alaska.gov/results/22GENR/US%20REP.pdf> (9.1.2023).

und Erfahrungen im Hinblick auf Konzipierung, Einführung und Anwendung können für Deutschland (und Europa) fruchtbar gemacht werden.

Für Deutschland bieten sich das Rangfolgewahlsystem und die Erfahrungen aus den USA für die Reform der Direktwahlen von Bürgermeistern und Landräten an. Dasselbe gilt für Direktwahlen von Vorsitzenden innerhalb von Parteien und Verbänden.⁴⁴ Als eine Form der Ersatzstimmenwahl zeigt das Rangfolgewahlsystem auch für andere Zusammenhänge, dass Ersatzstimmenwahlverfahren positive Ergebnisse liefern können. Die amerikanischen Erfahrungen können deshalb auch im Hinblick auf eine Einführung der Ersatzstimme bei Sperrklauseln und bei der Wahl von Direktkandidaten innerhalb des deutschen personalisierten Verhältniswahlrechts Hinweise liefern.

44 So hätte z. B. die konsultative Direktwahl (Mitgliederbefragung) der SPD-Bundesvorsitzenden 2019, die eine Stichwahl erforderte (vgl. *SPD-Parteivorstand*, Ergebnis der Mitgliederbefragung zur Wahl des neuen Parteivorsitzes, 30.11.2019, <https://www.spd.de/service/pressemitteilungen/detail/news/ergebnis-der-mitgliederbefragung-zur-wahl-des-neuen-parteevorsitzes/30/11/2019/> – 8.1.2023), in nur einem Wahlgang durchgeführt werden können.

Funktionsweise der Stimmabgabe/Zählung

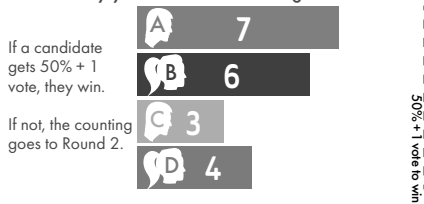
RANKED CHOICE VOTING COUNTING GUIDE

WHAT In all state and federal general elections, voters rank candidates in order of preference, instead of only choosing one.

HOW gets 50% + 1 vote in round one, they win. Candidates are eliminated until two candidates remain and the candidate with the most votes wins.

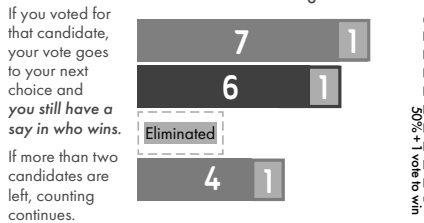
ROUND 1

Only your 1st choice ranking is counted.



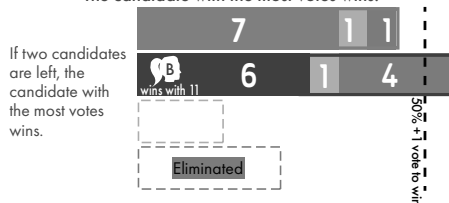
ROUND 2

The candidate with the fewest votes gets eliminated.



ROUND 3 (and beyond)

The candidate with the most votes wins.



elections@alaska.gov | 907.465.4611

45 Alaska Division of Elections, Ranked Choice Voting Counting Guide/Ballot Marking
Guide, [https://www.elections.alaska.gov/rcv/RCV%20Rack%20Card%20-%20Distrib
ution.pdf](https://www.elections.alaska.gov/rcv/RCV%20Rack%20Card%20-%20Distribution.pdf) (20.10.2022)


























Zulässige/unzulässige Stimmabgabe

RANKED CHOICE VOTING BALLOT MARKING GUIDE

CORRECT:

Fill in one oval
per candidate,
in each column.

Ranking other candidates does not affect your 1st choice but you do not have to rank all candidates.

	1st Choice	2nd Choice	3rd Choice	4th Choice	5th Choice
Candidate A					
Candidate B					
Candidate C					
Candidate D					
Write in: Tom					

Optional Write-in: Write their name on the "write- in line" and fill their oval in the column of your choice.

WRONG:

	1st Choice	2nd Choice	3rd Choice	4th Choice	5th Choice
Candidate A	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Candidate B	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Candidate C	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Candidate D	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
Write-in:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Do NOT rank a candidate more than once. Your vote only counts once for that candidate no matter how many times you rank that candidate.

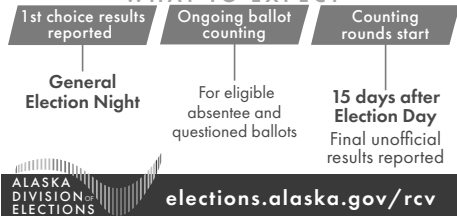
	1st Choice	2nd Choice	3rd Choice	4th Choice	5th Choice
Candidate A	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Candidate B	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Candidate C	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Candidate D	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Write-in:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Do NOT give multiple candidates the same ranking. This is an overvote and counting stops at the point of the overvote.

	1st Choice	2nd Choice	3rd Choice	4th Choice	5th Choice
Candidate A	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Candidate B	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Candidate C	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Candidate D	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
Write-in:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Do NOT skip two or more sequential rankings. If you do, only the rankings before the skipped rankings will count.

WHAT TO EXPECT



Die Ersatzstimme weiterdenken: Die integrierte Stichwahl bei Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg

Sarah Händel

1. Was ist die integrierte Stichwahl und was sind ihre Vorteile?

Die integrierte Stichwahl kann als Weiterentwicklung des Prinzips Ersatzstimme verstanden werden. Sie ist jedoch nicht auf die Parteienwahl, sondern auf die Personenwahl ausgerichtet. Als System ist die integrierte Stichwahl in Deutschland daher gut anzuwenden bei der Wahl von Amtsträgerinnen und Amtsträgern wie zum Beispiel Bürgermeistern und Bürgermeisterinnen, Landräten und Landrätinnen oder auch für die Personenwahl in den Wahlkreisen bei den Bundes- und den meisten Landtagswahlen.

Ihre Anwendung ist simpel: Als Wählerin oder Wähler nummeriere ich die zur Auswahl stehenden Kandidierenden anhand meiner persönlichen Präferenz durch. Ich schreibe eine 1 vor meine Lieblingsoption, eine 2 vor meine zweitliebste Option und so weiter. Ich kann so viele Plätze vergeben, wie es Kandidierende gibt, habe selbstverständlich aber auch die Möglichkeit, weniger zu vergeben. Die Eleganz des Verfahrens liegt in der Auszählmethode: Zunächst bekommen alle Kandidierenden die Stimmen zugeschrieben, die sie auf Nummer 1 gesetzt haben. Der Kandidat bzw. die Kandidatin mit den wenigsten Erstpräferenz-Stimmen scheidet aus dem Rennen aus. Die dortigen Stimmen werden neu ausgewertet und anhand der angegebenen Zweitpräferenz auf die übrigen Kandidierenden verteilt. Danach wird wieder die- oder derjenige mit den wenigsten Stimmen genommen und diese Stimmen werden anhand der dortigen weiteren Präferenzen auf die dann noch übrigen Kandidierenden weiterverteilt. Das Ganze wird so lange wiederholt, bis ein Kandidat oder eine Kandidatin 50 Prozent der Stimmen auf sich vereinen kann. Dieser Stimmenpool wird dann aus Erstpräferenzen, Zweitpräferenzen und vielleicht Dritt- oder Viertpräferenzen bestehen. Das Ziel dieses geschichteten Auszählverfahrens ist es, die Kandidatin oder den Kandidaten herauszufiltern, mit der/dem eine Mehrheit der Menschen am ehesten leben kann. Manch einer führt ins Feld, dass es die Wählerinnen und Wähler überfordere, anstatt eine Stimme abzugeben eine Liste an Präferenzen anzufertigen. Ob diese These zutrifft,

muss jedoch erst noch bewiesen werden. Dem gegenüber stehen in jedem Fall vielfältige, nicht von der Hand zu weisende Vorteile einer integrierten Stichwahl.

Zunächst besteht ein ganz einfacher materieller Vorteil: Es kann ein zweiter Wahlgang eingespart werden, wie er zumeist üblich ist, wenn im ersten Wahlgang keiner der Antretenden eine absolute Mehrheit holt. Das spart die nicht unerheblichen Kosten von grob geschätzt einem Euro pro Wahlberechtigtem für einen zusätzlichen Wahlgang und den nicht unerheblichen organisatorischen Aufwand für die Verwaltung. Es erspart jedoch auch den Kandidierenden eine zweite Phase kostspieligen und emotional fordernden Wahlkampfes. Der wichtigste demokratiepolitische Effekt der integrierten Stichwahl ist jedoch, dass die Wählenden differenziert ihre Präferenzen ausdrücken können und dadurch die Wahrscheinlichkeit erhöht wird, dass ein Maximum der abgegebenen Stimmen tatsächlich die Wahl im Sinne des Wählenden beeinflusst. Denn durch die integrierte Stichwahl müssen die Menschen nicht mehr strategisch wählen, was vor allem bei mehr als zwei Kandidierenden oft nötig wird. Die Wählerinnen und Wähler werden damit von der Herausforderung befreit, abschätzen zu müssen, wie die Chancen der einzelnen Kandidierenden stehen. Denn nur basierend auf so einer Abschätzung kann ich entscheiden, wem ich meine Stimme geben sollte, um ihren Erfolgswert zu maximieren. Wenn es um den Erfolgswert der Stimme geht, muss dieser daran gemessen werden, ob meine Stimme dazu beiträgt, die Person zu unterstützen, die meinen präferierten Politikinhalten möglichst nahesteht, aber zugleich für die meisten Menschen anschlussfähig ist. Liege ich bei der Abschätzung zu zweitem falsch, kann es sein, dass meine Stimme meine inhaltliche Wunschausrichtung nicht nur nicht mehr stärkt, sondern sogar aktiv das Gegenteil bewirkt. Die integrierte Stichwahl macht solch eine manchmal schwierige und immer mit Unsicherheit behaftete Abschätzung unnötig. Die Wählenden können einfach ihre Präferenzrangfolge angeben, ohne die Sorge, dass ihre Stimme dazu beiträgt, ein unerwünschtes Ergebnis herbeizuführen. Letzteres kann beispielsweise leicht passieren in einer Situation, in der es drei Kandidierende gibt, von denen zwei recht ähnliche inhaltliche Positionen haben. In einer unglücklichen Situation machen sich diese beiden gegenseitig die Stimmen streitig, weil nicht klar ist, wer von beiden anschlussfähiger ist: Die Folge ist, dass am Ende der dritte Kandidat gewinnt, den aber eine Mehrheit gar nicht wollte. Wollte ich einem der beiden ähnlichen Kandidaten zum Erfolg verhelfen, kann es sein, dass meine Stimme das Gegenteil bewirkt hat, weil ich auf das falsche Pferd ge-

setzt habe. Eine sehr unschöne Demokratie-Erfahrung. Mit der integrierten Stichwahl kann so etwas in der Regel nicht vorkommen. Sie sorgt in einem verlässlich hohen Maße dafür, dass sich die Stimmen aus einem Lager hinter dem Kandidaten bzw. der Kandidatin sammeln, die auf die größte Unterstützung in der Bevölkerung bauen kann. Die integrierte Stichwahl kann damit die Zufriedenheit der Menschen mit dem Ergebnis einer Wahl maximieren und sorgt zugleich für eine gute demokratische Legitimation der Gewählten.

2. Situation in Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg gibt es seit jeher ein besonderes Wahlrecht für den Bürgermeister oder die Bürgermeisterin. Generell ist die Anforderung, im ersten Wahlgang eine Mehrheit der Stimmen zu erringen. Gelingt dies nicht, gibt es einen zweiten Wahlgang, bei dem dann aber die einfache Mehrheit ausreicht. Das Besondere ist: Nicht nur gibt es in Baden-Württemberg im zweiten Wahlgang keine Stichwahl zwischen den zwei Erstplatzierten aus dem ersten Wahlgang, es ist vielmehr auch zusätzlich weiteren Kandidierenden erlaubt, im zweiten Wahlgang neu mit anzutreten. Welche Auswirkungen hat dieses Wahlsystem nun bezüglich demokratischer Kriterien und wie ist es um die demokratische Legitimation bei Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern in Baden-Württemberg generell bestellt?

3. Zur Legitimation durch die Wahlbeteiligung

Für eine gute demokratische Legitimation eines Bürgermeisters oder einer Bürgermeisterin sind zwei Kriterien entscheidend: die Wahlbeteiligung und die erreichte Mehrheit der Abstimmenden. Edgar Wunder von der Uni Heidelberg hat die 1101 Wahlen zu den amtierenden Bürgermeistern und Bürgermeisterinnen mit dem Stichtag 01.02.2023 analysiert.¹ Die Wahlbeteiligung in diesem Zeitraum liegt bei den Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg bei durchschnittlich 52 Prozent. Schaut man etwas genauer hin, fällt auf, dass in 26 Prozent aller Fälle überhaupt nur eine einzige Kandidatin oder ein einziger Kandidat zur Wahl antritt. Das mag auch auf

1 Edgar Wunder, „Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg – Analysen und ein Reformvorschlag“, https://www.mitentscheiden.de/fileadmin/user_upload/BW/BGM_Wahlen_MD_Analysen_Reform.pdf, abgerufen am 23.05.2023.

die große Anzahl kleiner Gemeinden in Baden-Württemberg zurückzuführen sein – über 80 Prozent der 1101 Gemeinden haben weniger als 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner –, doch trotzdem ist es ein alarmierender Wert. Den Negativrekord einer Wahlbeteiligung von nur 18 Prozent hält dann auch der OB in Tuttlingen, der ebenfalls als einziger angetreten war. Dass es in einem Viertel der Gemeinden für die achtjährige Legislatur des höchsten Postens der Verwaltung nur einen Bewerber oder eine Bewerberin und damit für die Bevölkerung keine Auswahl gibt, ist eine traurige demokratische Realität. Bei dem wichtigen Anliegen, mehr Menschen dafür zu gewinnen, politische Verantwortung zu übernehmen, scheinen jedoch Parteien eine immer geringere Rolle zu spielen. Der Trend geht eindeutig in Richtung parteilose Bürgermeister, die jetzt schon rund 70 Prozent aller Bürgermeister ausmachen. Naheliegend ist, dass die Instrumente der Bürgerbeteiligung wie Bürgerbegehren, Einwohneranträge, Bürgerräte etc. mehr Potenzial haben, Menschen an das politische System heranzuführen. Über das konkrete Engagement für ein inhaltliches Anliegen entsteht in solchen Prozessen der Beteiligung neue Lust, eine eigene Liste aufzustellen, sich für etablierte Parteien aufstellen zu lassen und eventuell auch ein Amt zu übernehmen. Generell auffällig ist auch der geringe Anteil von nur 9,1 Prozent an Bürgermeisterinnen. Damit mehr Frauen sich zur Wahl stellen, sollte aktiv darüber nachgedacht werden, wie dieses Amt so ausgestaltet werden kann, dass es auch für Frauen attraktiver wird. Hier kann zum Beispiel eine bessere Vereinbarkeit mit Familienverantwortung eine Rolle spielen.

4. Zur Legitimation über die Qualität errungener Mehrheiten

In 26 Prozent der Wahlen gibt es also nur einen Bewerber/eine Bewerberin, in 29 Prozent gibt es gerade mal zwei. Insgesamt wäre es also in 55 Prozent der Fälle sehr wünschenswert, wenn sich die demokratische Auswahl erhöht – auch weil sich mit der Anzahl der Kandidierenden statistisch gesehen auch die Wahlbeteiligung erhöht.²

Wenn nur eine/r oder zwei zur Auswahl stehen, kann zuallermeist schon im ersten Wahlgang eine Bewerberin/ein Bewerber die absolute Mehrheit der Wählerinnen und Wähler erreichen, womit zumindest das zweite Kri-

2 Die statistische Relevanz der Anzahl der Kandidierenden für die Wahlbeteiligung liegt bei einem Beta von 0,32 (Quelle: Edgar Wunder, a. a.O., S. 1).

terium für eine angemessene Legitimation erfüllt ist. Bei den übrigen 13 Prozent der Fälle kommt es zu einem zweiten Wahlgang, hier tritt das Problem der schlechteren Legitimierung in den Vordergrund. Ist die Wahlbeteiligung schon beim ersten Wahlgang des Öfteren nicht so hoch, ist sie im Mittel beim zweiten Wahlgang noch einmal um 2,3 Punkte niedriger. Schon dadurch sinkt also die Legitimation der erst im zweiten Wahlgang Gewählten. Hinzu kommt, dass es in Baden-Württemberg wie gesagt beim zweiten Wahlgang keine sogenannte „echte Stichwahl“ zwischen den zwei Erstplatzierten aus dem ersten Wahlgang gibt und zudem auch noch weitere neue Kandidaten antreten dürfen. Das führt dazu, dass im Durchschnitt die Anzahl der Kandidierenden von 5,7 im ersten Wahlgang auf (immer noch) 3,8 im zweiten Wahlgang fällt. Von einer automatischen oder „natürlichen“ Stichwahl kann also nicht die Rede sein. Diese Regelung hat zur Folge, dass es in Baden-Württemberg derzeit 38 (26,8 Prozent aller Fälle mit zweitem Wahlgang) Bürgermeister gibt, die nur von einer relativen Mehrheit der Abstimmenden legitimiert ins Amt gewählt wurden. Den niedrigsten Wert hält derzeit der Bürgermeister in Schorndorf, der beim zweiten Wahlgang 36 Prozent der Stimmen holte, was bei einer Wahlbeteiligung von 41,4 Prozent bedeutet, dass ihn nur 14,9 Prozent der Wahlberechtigten gewählt haben. Auch wird in diesem Fall wieder klar, wie dünn die Legitimation des Siegers ohne ein System der Präferenzwahl ist: Der Sieger lag beim Rennen in Schorndorf nur mit 0,24 Prozentpunkten vor dem Zweitbesten, auf die restlichen drei Mitbewerber und Mitbewerberinnen entfielen insgesamt rund 29 Prozent der Stimmen. Ohne das System der integrierten Stichwahl bleibt unklar, welchen der beiden aussichtsreichsten Kandidaten diese 29 Prozent der Wählerinnen und Wähler präferiert hätten. Bei so einem knappen Vorsprung hätte der Sieger leicht auch ein anderer sein können. Es bleibt die Frage: Warum so viel Unklarheit und eventuell daraus entstehenden Frust akzeptieren, wenn es ein System gibt, das existierende Mehrheiten klar identifizieren kann?

5. Ein Wahlgang genügt: Fallbeispiel Schwäbisch-Hall

Dass sich die generellen Präferenzen der Menschen zwischen den beiden Wahlgängen nicht verändern und es deswegen ohne Probleme möglich ist, basierend auf der integrierten Stichwahl auf einen zweiten Wahlgang zu verzichten, ist eine These, die der Landesverband Mehr Demokratie

Baden-Württemberg an einem Fallbeispiel in Schwäbisch-Hall getestet hat.³ Mittels 308 Telefonumfragen haben wir die Menschen gefragt, wie sie bei der anstehenden Oberbürgermeisterwahl mittels integrierter Stichwahl wählen würden. Tatsächlich stimmte die Prognose zu den Ergebnissen der acht im ersten Wahlgang antretenden Bewerber und Bewerberinnen mit den tatsächlichen Ergebnissen in hohem Maße überein. Doch entscheidend ist, dass auch die Prognose für den zweiten Wahlgang, anhand der vor dem ersten Wahlgang abgefragten Präferenzrangfolgen in den Telefoninterviews, korrekt war.

Tab. 1: Prognostizierte und tatsächliche Ergebnisse im ersten Wahlgang:

Kandidat/in	Prognose (in Prozent)	Tatsächliches Ergebnis (in Prozent)
Daniel Bullinger:	40	42,4
Simon Michler:	25	21,6
Kathinka Kaden:	15	15,1
Sarah Holzer:	15	14,2
Andreas Baum:	Unter 5	4,1
Alexander Kejs:	Deutlich unter 5	1,3
Henning Lenz:	Deutlich unter 5	1,1

Tab. 2: Prognostizierte und tatsächliche Ergebnisse im zweiten Wahlgang:

Kandidat/in	Prognose (in Prozent)	Tatsächliches Ergebnis (in Prozent)
Daniel Bullinger:	71	72,45
Kathinka Kaden:	20	21,3
Andreas Baum:	6	3,66
Alexander Kejs:	2	1,24
Henning Lenz:	1	0,84

Die generellen Präferenzen der Bevölkerung bleiben also – wie auch anzunehmen – über den knapp 2 Wochen andauernden Zeitraum zwischen dem ersten und zweiten Wahlgang stabil. In der Folge belegt das Fallbeispiel Schwäbisch-Hall, dass auf einen organisatorisch und finanziell aufwendigen zweiten Wahlgang verzichtet werden kann, weil durch die integrierte

3 Edgar Wunder, „Erster Ergebnisbericht zu den repräsentativen Befragungen zur Oberbürgermeisterwahl in Schwäbisch Hall 2021“, https://www.mitentscheiden.de/fileadmin/user_upload/BW/MD_SchwHall.pdf, abgerufen am 16.05.2023.

Stichwahl schon beim ersten Wahlgang verlässlich erhoben werden kann, auf wen eine Mehrheit der Stimmen entfallen wird. Dass hingegen die theoretische Alternative eines einzigen Wahlgangs mit nur einer Stimme oft genug die existierenden Mehrheiten in der Bevölkerung nicht widerspiegeln würde, belegen die 30 Prozent der Fälle, in denen die/der Erstplatzierte aus dem ersten Wahlgang nicht auch zugleich die Siegerin bzw. der Sieger im zweiten Wahlgang war.

6. Reform beschlossen: Verpasste Chance zur Innovation

Für das Wahlrecht für (Ober-)Bürgermeister und Bürgermeisterinnen in Baden-Württemberg hatten nur die Grünen vor der letzten Landtagswahl im Jahr 2021 einen Vorschlag im Gepäck. Im Wahlprogramm auf Seite 264/265 fand sich folgende Formulierung: „Bei Wahlen zu (Ober-)Bürgermeister*innen und Landrät*innen soll es eine echte Stichwahl geben. Wir werden prüfen, ob diese bereits in den ersten Wahlgang integriert werden kann“. Der Fall, dass ein Bürgermeister im zweiten Wahlgang mit nur relativer Mehrheit gewählt wird, sollte also mittels einer echten Stichwahl ausgeschlossen werden. Ob es eine integrierte Stichwahl geben kann, sollte immerhin geprüft werden. Doch auch dieser Prüfauftrag hat es nicht in den darauffolgenden Koalitionsvertrag zwischen Grüne und CDU geschafft, in welchem sich dann nur noch folgende Formulierung fand: „Für Wahlen zu (Ober-)Bürgermeisterinnen und (Ober-)Bürgermeistern werden wir eine echte Stichwahl im zweiten Wahlgang einführen.“ (S. 95). Mehr Demokratie e. V. hatte geraten, zumindest eine sogenannte Experimentierklausel zu verankern. So eine Experimentierklausel⁴ hätte es einzelnen Gemeinden erlaubt, auf eigenen Beschluss hin die integrierte Stichwahl anzuwenden, um weitere Erfahrungen damit zu machen. Doch auch dieser Schritt wurde leider nicht gewagt. Am 29. März 2023 wurde das neue Wahlrecht beschlossen und anstatt innovativ voranzugehen und das Wahlrecht unter demokratiepolitischen Aspekten zu verbessern, wurde mit der Einführung einer echten Stichwahl im zweiten Wahlgang das baden-württembergische Wahlrecht angepasst an den Bundestrend. Ein Lichtblick war die Absenkung der Altersgrenze für Bürgermeisterkandidierende von 25 auf 18 Jahre, welche je-

4 Mehr Infos zur Ausarbeitung einer Experimentierklausel im Vorschlag von *Mehr Demokratie e. V. LV Thüringen*, „Kommunen als Labore für ein modernes Wahlrecht und höhere Wahlbeteiligung“, Sept. 2018, https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2019-08-08_PI_Kommunen_als_Labore.pdf, abgerufen am 16.05.2023.

doch durch die Aufhebung der Altersobergrenze bei immer noch fehlender Abwahlmöglichkeit wieder etwas konterkariert wird. Die Höchstaltersgrenze für die Wählbarkeit (unter 68 Jahre) und die Ruhestandsaltersgrenze (73 Jahre) waren erst 2015 erweitert worden. Dass sie jetzt ganz entfallen, ist aufgrund der Gefahr der Vergreisung (und Erkrankungen wie Alzheimer) ohne die Chance einer vorzeitigen Abwahlmöglichkeit nicht ideal gelöst. Ausschließlich positiv ist die Regelung, dass bei allen Wahlen künftig auch Wohnungslose ihre Stimme abgeben dürfen.

7. Wie kommen wir weiter? Bürgerräte zur Weiterentwicklung des Wahlrechts

Die integrierte Stichwahl erweitert unser Verständnis demokratischer Wahlverfahren. Sie verfeinert das Prinzip der Mehrheitsfindung und stellt damit eine Evolution dar. Indem sie es den Wählenden ermöglicht, Präferenzreihenfolgen anzugeben, kann die Position des Wählenden differenzierter aufgenommen und in seinem oder ihrem Sinne zur Wirkung gebracht werden. Das ist als Prinzip bei Personenwahlen denkbar, aber natürlich auch bei Bürger- oder Volksentscheiden, bei denen es nicht um Personen, sondern um Alternativen bezüglich einer Sachfrage gehen kann. Wenn wir Wahl- und Abstimmungsmechanismen verfeinern, machen wir die Demokratie responsiver, binden sie besser an die Bedürfnisse der Menschen und erreichen eine höhere Legitimation und damit demokratische Nachhaltigkeit und Zufriedenheit. Das sind durchaus erstrebenswerte Effekte, doch leider sehen wir, dass die Debatten zu Wahlverfahren, Abstimmungsverfahren und auch sonstigen Entscheidungsverfahren oft nicht unter solchen demokratietheoretischen Gesichtspunkten in unseren Parlamenten diskutiert werden. Im Vordergrund steht oft mehr die Frage, welche Partei von welchem Verfahren profitiert. Debatten zur demokratischen Struktur wie Wahlverfahren und Abstimmungsverfahren sollten deshalb herausgelöst werden aus den Kontexten parteilicher Betroffenheit und damit Befangenheit. Stattdessen sollten sie in Gremien diskutiert werden, die freier sind, nach anderen Parametern zu entscheiden und deswegen auch neuen Ideen offener gegenüberstehen können. Um das Wahlverfahren weiterzuentwickeln, bieten sich daher Gremien wie zum Beispiel Bürgerräte oder, oft eigens für diesen Zweck direkt gewählte, Verfassungskonvente an. Letztere hatten in den USA vor allem im letzten Jahrhundert Tradition und waren zum Teil in der Lage, eine gemeinwohlorientierte Diskussion zu den

grundsätzlichen Verfahrensregeln der Demokratie herbeizuführen. Auch die sich immer weiter ausbreitenden Bürgerräte⁵ sind freier von den unserem repräsentativen System innewohnenden Machtdynamiken. In diesen Gremien werden zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger von Experten verschiedenster Richtungen, zivilgesellschaftlicher Organisationen und weiteren Akteuren inhaltlich gebrieft und können per moderierter Deliberation einen eigenen Vorschlag für geeignete Wahlverfahren machen. So entwickelte Vorschläge könnten dann die Grundlage für eine breite öffentliche Debatte bilden und im idealen Fall per bindender Volksabstimmung implementiert werden.

5 Informationen zum Thema Bürgerräte: <https://www.buergerrat.de/>.

Literaturverzeichnis

Hinweis: Alle nachstehend aufgeführten Internetquellen wurden zuletzt abgerufen am 31.5.2023.

- Achenbach, Jelena v. / Meinel, Florian / Möllers, Christoph (2023): „Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat am 6. Februar 2023“, Ausschuss-Drucksache 20(4)171 H, <https://www.bundestag.de/resource/blob/935696/b362392ab69a696c0d73aa2faff27bac/Protokoll-06-02-2023-12-00-Uhr-data.pdf#page=114>
- Adragna, Anthony et al. (2023): „McCarthy claims speakership on 15th ballot“, in: Politico v. 7.1.2023, <https://www.politico.com/news/2023/01/07/mccarthy-claims-speakership-on-15th-ballot-00076882>
- Alaska Division of Elections (2022): „2022 General Election Sample Ballots“, https://www.elections.alaska.gov/election/2022/genr/FEDERAL_ONLY.pdf
- Alaska Division of Elections (o. J.): „Alaska Better Elections Implementation“, <https://www.elections.alaska.gov/RCV.php>
- Arnim, Hans Herbert von (2012): „Was aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur 5-Prozent-Klausel bei Europawahlen folgt“, in: Die Öffentliche Verwaltung, Heft 6/2012, <https://dopus.uni-speyer.de/frontdoor/deliver/index/docId/670/file/D%c3%96V2012.pdf>
- Arnim, Hans Herbert von (2015): „Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache: Das Problem ihrer gerichtlichen Kontrolle“, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 2015, S. 537–546
- Arnim, Hans Herbert von (2009): „Volksparteien ohne Volk. Das Versagen der Politik“, München 2009
- Australian Election Commission (o. J.): „Preferential voting“, <https://www.aec.gov.au/learn/preferential-voting.htm>
- Baethge, Henning (2016): „Ehrlicher wählen: Wie die Piraten das Wahlrecht in SH verändern wollen“, in: SHZ vom 14.01.2016, <https://www.shz.de/deutschland-welt/politik/artikel/ehrlicher-waehlen-wie-die-piraten-das-wahlrecht-in-sh-veraendern-wollen-41550795>
- Ballotpedia (2020-a): „Alaska Ballot Measure 2, Top-Four Ranked-Choice Voting and Campaign Finance Laws Initiative (2020)“, [https://ballotpedia.org/Alaska_Ballot_Measure_2_Top-Four_Ranked-Choice_Voting_and_Campaign_Finance_Laws_Initiative_\(2020\)](https://ballotpedia.org/Alaska_Ballot_Measure_2_Top-Four_Ranked-Choice_Voting_and_Campaign_Finance_Laws_Initiative_(2020))
- Ballotpedia (2020-b): „Massachusetts Question 2, Ranked-Choice Voting Initiative (2020)“, [https://ballotpedia.org/Massachusetts_Question_2_Ranked-Choice_Voting_Initiative_\(2020\)](https://ballotpedia.org/Massachusetts_Question_2_Ranked-Choice_Voting_Initiative_(2020))

- Ballotpedia (2022): „Nevada Question 3, Top-Five Ranked Choice Voting Initiative (2022)“, [https://ballotpedia.org/Nevada_Question_3_Top-Five_Ranked_Choice_Voting_Initiative_\(2022\)](https://ballotpedia.org/Nevada_Question_3_Top-Five_Ranked_Choice_Voting_Initiative_(2022))
- Barbaro, Salvatore/ Specht, Anne (2021): „Simple-majority rule and the size of the Bundestag“, Interdisciplinary Public Policy-Discussion Paper Series, 2021, https://download.uni-mainz.de/RePEc/pdf/Discussion_Paper_2105.pdf
- Barbaro, Salvatore/ Steiner, Nils (2023): „Plurality Rule, Majority Principle and Indeterminancy in German Elections“, in: *FinanzArchiv*, Jg. 79 (1), 2023, S. 64–91
- Barlet, Philipp (2018): „Verfassungskonformität des Bundestagswahlrechts trotz Nichteinführung der Eventualstimme? Entscheidungsbesprechung zum BVerfG-Beschluss 2 BvC 46/14 vom 19.9.2017“, in: *Zeitschrift für das Juristische Studium (ZJS)* Jg. 11 (2018), S. 179–188
- Becht, Ernst (1990): „Die 5 %-Klausel im Wahlrecht. Garant für ein funktionierendes parlamentarisches Regierungssystem?“, Stuttgart 1990
- Behnke, Joachim (2014): „Das neue Wahlgesetz – oder: Was lange währt, wird nicht unbedingt gut“, in: Reimut Zohlnhöfer/ Thomas Saalfeld (Hrsg.): „Politik im Schatten der Krise. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2009–2013“, Springer VS, Wiesbaden, S. 49–71
- Behnke, Joachim (2015): „Der Einfluss der Kenntnis des Wahlsystems auf das Wahlverhalten: Weil sie nicht wissen, was sie tun, tun sie, was sie nicht wollen?“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, Jg. 46 (3), 2015, S. 588–607
- Behnke, Joachim (2019-a): „Einfach, fair, verständlich und effizient – personalisierte Verhältniswahl mit einer Stimme, ohne Direktmandate und einem Bundestag der Regelgröße“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, Jg. 50 (3), 2019, S. 630–654
- Behnke, Joachim (2019-b): „Die Unausweichlichkeit der Reform des Wahlsystems nach seinem offenkundigen Scheitern bei der Bundestagswahl 2017“, in: Susanne Baer/ Oliver Lepsius/ Christoph Schönberger/ Christian Waldhoff/ Christian Walter (Hrsg.): „Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart“, Band 67, Mohr Siebeck, Tübingen, 2019, S. 23–49
- Behnke, Joachim (2020): „Das Trauerspiel der Wahlrechtsreformdebatte: strategische Blockaden und ein möglicher Weg aus der Sackgasse. Oder: Eine faire Wahlrechtsreform ist möglich“, DVPW-Blogbeitrag vom 2.3.2020, <https://www.dvpw.de/blog/blog-beitraege/2020/das-trauerspiel-der-wahlrechtsreformdebatte-strategische-blockaden-und-ein-moeglicher-weg-aus-der-sackgasse-oder-eine-faire-wahlrechtsreform-ist-moeglich-ein-beitrag-von-joachim-behnke/>
- Behnke, Joachim (2022-a): „Stellungnahme zur Vergrößerung des Bundestages“, Kommissionsdrucksache 20(31)034 vom 6.7.2022, <https://www.bundestag.de/resource/blob/905380/9f809d773361835525f7183043049f3f/K-Drs-034-Prof-Dr-Behnke-Stellungnahme-Anmerkungen-Eckpunkte-data.pdf>
- Behnke, Joachim (2022-b): „Wahlrechtsreform: Ist der gordische Knoten endlich gelöst?“, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft (ZPol)*, Jg. 32, S. 805 – 815, <https://doi.org/10.1007/s41358-022-00330-6>
- Behnke, Joachim (2022-c): „Kontroverse in der Wahlrechtskommission des Bundestages: Grabenwahl versus Verhältniswahl mit eingebettetem Personalwahlelement“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, Jg. 53 (4), 2022, S. 479–506

- Behnke, Joachim/ Grotz, Florian/ Hartmann, Christof (2016): „Wahlen und Wahlsysteme“, De Gruyter, 2016
- Benken, Björn (2013): „Wahleinspruch gegen die Wahl zum Deutschen Bundestag am 22. September 2013“, <https://www.wahlreform.de/we2013.pdf>
- Benken, Björn (2016): „Die Ersatzstimme – ein Instrument, dessen Zeit gekommen ist?“, in: Tobias Mörschel (Hrsg.), „Wahlen und Demokratie. Reformoptionen des deutschen Wahlrechts“, Baden-Baden 2016, S. 165–180
- Benken, Björn (2022-a): „Integrative Wahlsysteme – Ersatzstimme, Dualwahl, Integrierte Stichwahl: Verfassungsrechtliche Herausforderung und politische Chance“, Nomos-Verlag Baden-Baden 2022
- Benken, Björn (2022-b): „Unberücksichtigte Stimmen in Deutschland – Entwicklung seit 1970“, <https://www.wahlreform.de/unberuecksichtigt.pdf>
- Benken, Björn (o. J.): „Was ist eine Dualwahl?“, <http://dualwahl.de/#einfuehrung>
- Birkmeier, Olga / Oelbermann, Kai-Friederike / Pukelsheim, Friedrich / Rossi, Matthias (2011): „Eine schonende Verbindung von Personen- und Verhältniswahl zum Abbau negativer Stimmgewichte bei Bundestagswahlen“, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (KritV), 94. Jg. (2011), S. 55–79
- Blais, André/ Héroux-Legault, Maxime/ Stephenson, Laura/ Cross, William/ Gidengil, Elisabeth (2012): „Assessing the psychological and mechanical impact of electoral rules: A quasi-experiment“, in: Electoral Studies Jg. 31 (4), 2012, S. 829–837
- Brockenförde, Ernst-Wolfgang (2005), in: Josef Isensee/ Paul Kirchhof, „Handbuch des Staatsrechts“, Band 3, 3. Aufl. 2005
- Boehl, Henner Jörg (2021), in: Wolfgang Schreiber (Hrsg.): „BWahlG Kommentar“, 11. Aufl. 2021
- Bogumil, Jörg/ Grohs, Stephan/ Holtkamp, Lars (2010): „Zersplitterte Kommunalparlamente oder Stärkung lokaler Demokratie? Warum die Abschaffung der kommunalen Fünfprozenthürde in Nordrhein-Westfalen ein Fehler war“, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Jg. 41 (4), 2010, S. 788–803
- Buchwald, Franziska/ Rauber, Jochen/ Grzeszick, Bernd (2012): „Die landtagswahlrechtliche Sperrklausel in der Rechtsprechung des VerfGH des Saarlandes. Zugleich Anmerkung zu VerfGH Saarland, U. v. 29.09.2011 – Lv 4/11 und U. v. 22.03.2012 – Lv 3/12“, in: Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland (LKRZ), Heft 11/2012, S. 441–446
- Bull, Hans Peter (2014-a): „Stellungnahme zur Problematik der Fünf-Prozent-Sperrklausel im Landtagswahlrecht“, in: Schleswig-Holsteinischer Landtag, LT-Drs. 18/2249, <https://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl18/umdrucke/2200/umdruck-18-2249.pdf>
- Bull, Hans Peter (2014-b): „Erfolgswertgleichheit – eine Fehlkonstruktion im deutschen Wahlrecht“, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 2014, S. 1213 ff.
- Campbell, Angus/ Converse, Philip E./ Miller, Warren E./ Stokes, Donald E. (1980): „The American voter“, unabridged ed., University of Chicago Press, 1980
- Cochrane, Emil (2022): „Lisa Murkowski wins reelection in Alaska, Beating a Trump-Backed Rival“, New York Times, 23.11.2022, <https://www.nytimes.com/2022/11/23/us/politics/lisa-murkowski-alaska-senate-race.html>

- Cox, Gary W. (1997): „Making votes count. Strategic coordination in the world's electoral systems“, Cambridge Univ. Press, 1997
- Damm, Matthias (2013): „Die Nebenstimme bei Bundestagswahlen: Wer A sagt, darf auch B sagen?“, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 2013, S. 913 ff.
- Decker, Frank (2012): „Schafft das Zweistimmensystem ab!“, in: Berliner Republik Jg. 13 (2012), Heft 5, S. 6 f.
- Decker, Frank (2013): „Wenn die Populisten kommen. Beiträge zum Zustand der Demokratie und des Parteiensystems“, Wiesbaden 2013
- Decker, Frank (2016): „Ist die Fünf-Prozent-Sperrklausel noch zeitgemäß? Verfassungsrechtliche und -politische Argumente für die Einführung einer Ersatzstimme bei Landtags- und Bundestagswahlen“, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Jg. 47 (2), 2016, S. 460–471, <https://nomos-elibrary.de/10.5771/0340-1758-2016-2-460>
- Decker, Frank (2022): „Das personalisierte Verhältniswahlssystem zwischen Pfadabhängigkeit und Reformbedarf“, in: Zeitschrift für Politik (ZfP), 2022, S. 217–242
- DeCosta-Klipa, Nick (2022): „What went wrong for ranked choice voting in Massachusetts?“, in: Boston Globe v. 5.11.2022, <https://www.boston.com/news/politics/2020/11/05/massachusetts-question-2-ranked-choice-voting-what-went-wrong/>
- Dehmel, Niels (2020): „Wege aus dem Wahlrechtsdilemma. Eine komparative Analyse ausgewählter Reformen für das deutsche Wahlsystem“, Baden-Baden 2020
- Desilver, Drew (2022): „The polarization in today's Congress has roots that go back decades“, Pew Research Center, 10.3.2022, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2022/03/10/the-polarization-in-todays-congress-has-roots-that-go-back-decades/>
- Diekmann, Andreas (2018): „Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen“, 12. Aufl., vollständig überarbeitete und erweiterte Neuauflage August 2007, Rowohlt Taschenbuch Verlag, Reinbek bei Hamburg, 2018
- Downs, Anthony (1957): „An economic theory of democracy“, Harper, New York, 1957
- Drossel, Jan-Marcel (2021): „Wahlsystem und Wahlgleichheit – Eine verfassungsdogmatische Untersuchung von Gestaltungsspielraum und Beschränkungen des Gesetzgebers im Bundestagswahlrecht“, Tübingen 2021
- Drutman, Lee (2021): „What we know about Congressional Primaries and Congressional Primary Reform“, 2021, <https://www.newamerica.org/political-reform/reports/what-we-know-about-congressional-primaries-and-congressional-primary-reform/>
- Dummett, Michael (1984): „Voting Procedures“, Oxford, 1984
- Dummett, Michael (1997): „Principles of Electoral Reform“, Oxford, 1997
- Duverger, Maurice (1954): „Political Parties, Their Organization and Activity in the Modern State“, Methuen, New York, 1954
- Electoral Reform Society (Hrsg.) (2019): „STV: a 200-year quest for fair voting“, <https://www.electoral-reform.org.uk/stv-a-200-year-quest-for-fair-voting/>, zuletzt aktualisiert am 27.11.2019
- Elvin, Ron (2022): „In a Time of national division, polarizing primaries are part of the problem“, National Public Radio, 18.6.2022, <https://www.npr.org/2022/06/18/1105927483/in-a-time-of-national-division-polarizing-primaries-are-part-of-the-problem>

- Fair Vote (2022): „Ranked Choice Voting Information“, 2022, <https://fairvote.org/our-reforms/ranked-choice-voting-information/#where-is-ranked-choice-voting-used>
- FiveThirtyEight (2023): „Does your Member of Congress vote with or against Biden?“, <https://projects.fivethirtyeight.com/biden-congress-votes/lisa-murkowski/>
- Forsthoff, Ernst (1950): „Zur verfassungsrechtlichen Stellung und inneren Ordnung der Parteien“, in: Deutsche Rechts-Zeitschrift (DRZ), 1950, S. 313 ff.
- Fuchs-Wissemann, H. (1985): „Buchbesprechung“, in: Deutsche Richterzeitung (DRiZ), 1985, S. 479
- Fürnberg, Ossip (2015): „Stimmensplitting bei der Bundestagswahl 2013: Beendet das neue Wahlsystem den Trend zu mehr Stimmensplitting?“, in: Karl-Rudolf Korte (Hrsg.): „Die Bundestagswahl 2013. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung“, Springer VS, Wiesbaden, 2015, S. 79–97
- Funk, Albert (2018): „Einfach, gerecht, demokratisch, bundesstaatlich – Das Zwei-Listen-Modell als Ausweg aus der Sackgasse der deutschen Wahlrechtsdebatte“, in: Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG), Jg. 33, 2018, S. 35–46
- Gambino, Lauren (2022): „The other Joe: how Manchin destroys Biden’s plans, angering Democrats“, in: The Guardian, 17.7.2022, <https://www.theguardian.com/us-news/2022/jul/16/joe-manchin-biden-climate-senate>
- Graeb, Frederic; Vetter, Angelika (2018): „Ersatzstimme statt personalisierter Verhältniswahl: Mögliche Auswirkungen auf die Wahlen zum Deutschen Bundestag“, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Jg. 49, Heft 3/2018, S. 552–563, https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/0340-1758-2018-3-552.pdf?download_full_pdf=1
- Grayer, Annie et al. (2023): „Here are the 20 House Republicans who voted against McCarthy for speaker on the third ballot“, CNN v. 3.1.2023, <https://edition.cnn.com/2023/01/03/politics/20-republicans-voted-against-mccarthy/index.html>
- Große, Christian (2020): „Reducing Legislative Polarization: Top-Two and Open Primaries Are Associated with More Moderate Legislators“, in: Journal of Political Institutions and Political Economy, 2020, Jg. 1, Heft 2
- Grotz, Florian/ Vehrkamp Robert (2022): „Die Quadratur der Wahlkreise“, Policy Brief EINWURF, Bertelsmann Stiftung Gütersloh, abgedruckt in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Ausgabe vom 7. November 2022
- Grotz, Florian/ Weinmann, Philipp (2021): „Verzweigte Sieger“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Ausgabe vom 8. November 2021
- Grzeszick, Bernd (2019), in: Klaus Stern/ Florian Becker, „Grundrechte-Kommentar“, 3. Aufl. 2019
- Grzeszick, Bernd (2022): „Ampel-Pläne evident verfassungswidrig“, in: Legal Tribune Online v. 24.05.2022, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/bundestag-wahlrecht-reform-erststimme-zweitstimme-ersatzstimme-wahlkreis-ueberhang-direkt-mandat-ampel/>

- Grzeszick, Bernd/ Mellinghoff, Rudolf/ Schmahl, Stefanie (2022): „Demokratie nachhaltig zukunftsfähig gestalten: Ein echtes Zwei-Stimmen-Wahlrecht für den Bundestag“, Kommissionsdrucksache 20(31)027 vom 22.6.2022, <https://www.bundestag.de/resource/blob/900098/860aad60e4b1fa60a35610e6605591bb/K-Drs-027-Thesenpapier-Prof-Dr-Grzeszick-Prof-Dr-h-c-Mellinghoff-Prof-Dr-Schmahl-Zwei-Stimmen-Wahlrecht-data.pdf>
- Harms, Lars (2015): „Ein bisschen schwanger geht nicht“, Pressemitteilung des SSW vom 14.07.2015, <https://www.ssw-sh.de/themen/ein-bisschen-schwanger-geht-nicht-1041>
- Hartenstein, Wolfgang (2022): „Den Wählern auf der Spur“, St. Ingbert 2002
- Hartmann, Sebastian / Kuhle, Konstantin / Steffen, Till (2022): „So will die Ampel den Bundestag verkleinern“, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.5.2022, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/ampel-koalition-will-mit-wahlrecht-reform-bundestag-verkleinern-18037826.html>; ein weitgehend identischer Text findet sich unter: <https://www.sebastian-hartmann.de/2022/05/18/eine-frage-der-selbstachtung>
- Hellmann, Daniel (2016): „Weg vom Pfadabhängigkeitsproblem: Präferenzwahl in Mehrpersonenwahlkreisen als Reformoption des Bundeswahlrechts?“, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Jg. 47, 2016, S. 389–410
- Herrmann, Michael (2010): „Wenn Wenige den Ausschlag geben... Strategisches Erststimmenwählen bei deutschen Bundestagswahlen 1994–2009“, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), 2010, S. 665–689
- Herz, Nathaniel (2022): „Lisa Murkowski and Mary Peltola win Alaska’s races, defeating Trump-backed opponents“, in: The Washington Post, 23.11.2022, <https://www.washingtonpost.com/elections/2022/11/23/alaska-election-results/>
- Hettlage, Manfred (2018): „Die Fünf-Prozent-Hürde ist nicht alternativlos“, in: Neue Juristische Online-Zeitschrift (NJOZ), 2018, S. 1721
- Heußner, Hermann (2012): „Die Krise Kaliforniens – Die Schuld der direkten Demokratie?“, in: L. P. Feld et al. (Hrsg.), „Jahrbuch für direkte Demokratie 2011“, Baden-Baden 2012
- Heußner, Hermann K. (2014-a): „Die 5 %-Sperrklausel: Nur mit Hilfsstimme! Zur Evaluation des Wahlrechts im Saarland und darüber hinaus, Teil 1: Wirkung, Prüfungsmaßstab, Hilfsstimme, Einwände; Teil 2: Einwände (Fortsetzung), Ergebnis“, jeweils in: Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland (LKZR) Jg. 8, Heft 1/2014 S. 7–12 und Heft 2/2014 S. 52–57
- Heußner, Hermann (2014-b): „Die Krise Kaliforniens: Ende in Sicht? Der Beitrag der direkten Demokratie zur Krisenüberwindung“, in: L. P. Feld et al. (Hrsg.), „Jahrbuch für direkte Demokratie 2013“, Baden-Baden 2014
- Heußner, Hermann (2019): „Volksgesetzgebung in den US-Gliedstaaten 2012 bis 2018“, in: Nadja Braun Binder et al. (Hrsg.), „Jahrbuch für direkte Demokratie 2018“, Baden-Baden 2019, S. 135–159
- Heußner, Hermann (2022): „Präferenzwahlssystem gegen Polarisierung“, in: Frankfurter Rundschau v. 29.8.2022

- Heußner, Hermann (2023): „Direkte Demokratie in den US-Gliedstaaten 2019–2021 – Ein kurzer Überblick“, in: Nadja Braun Binder et al. (Hrsg.), „Jahrbuch für direkte Demokratie 2021“, Baden-Baden 2023
- Heußner, Hermann / Pautsch, Arne (2016): „Die Kommunalisierung des Kommunalwahlrechts – Ein Weg zur Durchsetzung wahlbeteiligungssteigernder Wahlrechtsreformen“, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 20/2016, S.1308 – 1316
- Höver, Peter (2015): „Ersatzstimme bei Landtagswahlen: SPD will Piraten-Vorschlag überdenken“, in: SHZ vom 13.07.2015, <https://www.shz.de/lokales/kiel/artikel/ersatzstimme-bei-landtagswahlen-spd-will-piraten-vorschlag-ueberdenken-41523481>
- Holste, Heiko (2014), „Buchbesprechung: BWahlG“, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 2014, S. 42
- Hsieh, Jeremy/ Ruskin, Liz (2022): „Murkowski wins Alaska’s Senate race, Alaska Public Media“, 23.11.2022, <https://alaskapublic.org/2022/11/23/murkowski-wins-alaska-as-u-s-senate-race/>
- Hur, Krystal (2022): „Alaska has new election System. Could it protect Murkowski form pro-Trump backlash?“, in: Open Secrets, 25.2.2022, <https://www.opensecrets.org/news/2021/02/lisa-murkowski-could-be-protected-by-alaska-new-election-system/>
- Ipsen, Jörn/ Kaufhold, Ann-Kathrin/ Wischmeyer, Thomas (2022): „Staatsrecht I Staatsorganisationsrecht“, 34. Aufl. 2022
- Jacobs, Lawrence A. (2022): „Instead of boosting democracy, primary elections are undermining it“, in: The Washington Post v. 27.4.2022, <https://www.washingtonpost.com/outlook/2022/04/27/instead-boosting-democracy-primary-elections-are-undermining-it/>
- Jahndorf, Christian (2016): „Folgerichtigkeit im Steuerrecht als Verfassungsgebot“, Steuer und Wirtschaft StuW, 2016, S. 256 ff.
- Jaspers, Karl (1988): „Wohin treibt die Bundesrepublik?“, Piper, München/Zürich, 10. Auflage, 1988
- Jesse, Eckhard (1985): „Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform. Eine Analyse der Wahlsystemdiskussion und der Wahlrechtsänderungen in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1983“, Düsseldorf 1985
- Jesse, Eckhard (2013): „Nach allen Seiten offen? Der Ausgang der Bundestagswahl 2013 und mögliche Folgen für das Parteiensystem und das Koalitionsgefüge“, in: Zeitschrift für Politik (ZfP), 2013, S. 374–392
- Jesse, Eckhard (2015): „Das Zweistimmensystem in der Bundesrepublik Deutschland. Funktionsweise, Kritik, Alternative“, in: Torsten Oppeland (Hrsg.), „Das deutsche Wahlrecht im Spannungsfeld von demokratischer Legitimität und politischer Funktionalität“, Berlin 2015, S. 105–123
- Jesse, Eckhard (2016-a): „Aktuelle Reformvorschläge zum Wahlrecht: die Modifizierung der Fünfprozentklausel durch die Einführung einer Nebenstimme und die Abschaffung des Zweistimmensystems“, in: Tobias Mörschel (Hrsg.), „Wahlen und Demokratie. Reformoptionen des deutschen Wahlrechts“, Baden-Baden 2016, S. 127–139

- Jesse, Eckhard (2016-b): „Plädoyer für ein Einstimmensystem bei der Bundestagswahl, ergänzt um eine Ersatzstimme“, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Jg. 47, Heft 4/2016, S. 893–903
- Jesse, Eckhard (2023): „Die Fünfprozentklausel aus politikwissenschaftlicher Sicht: Geschichte, Wirkung, Kritik, Reformen“, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Jg. 54, Heft 1/2023, S. 105–123
- Jessen, Anne (2014): „Perspektiven der politischen Meinungsforschung“, Springer VS, 2014
- Kerslake, Bob (2023): „With all eyes on Ukraine, the UK is quietly set to disenfranchise 2 million citizens“, in: The Guardian v. 6.4.2022, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2022/apr/06/elections-bill-anti-democratic-lords-challenge-voters>
- Kloepfer, Michael (2010): „Verfassungsrecht, Bd. I“, 2010
- Kloepfer, Michael (2011): „Zur Bindung von Gesetzen an Gesetze“, in: ders. (Hrsg.), „Gesetzgebung als wissenschaftliche Herausforderung. Gedächtnisschrift für Thilo Brandner“, 2011
- Knelangen, Wilhelm/ Brunsbach, Sandra (2022): „Der Südschleswigsche Wählerverband (SSW) ist wieder im Bundestag vertreten“, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) Jg. 53 (2022), S. 847–866
- Köhler, Jan (2006): „Parteien im Wettbewerb. Zu den Wettbewerbschancen nicht-etablierter politischer Parteien im Rechtssystem der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2006
- Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit (2022): „Zwischenbericht“, Drucksache 20/3250 vom 1.9.2022, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/032/2003250.pdf>
- Kotzur, Markus (2013), in: Detlef Merten/ Hans-Jürgen Papier: „Handbuch der Grundrechte V“, 2013
- Kramer, Urs (2003): „Der Streit um die Wahlgesetze“, in: Juristische Schulung (JuS) 2003, S. 966–969
- Krumm, Thomas (2013): „Wie wirksam sperren Sperrklauseln? Die Auswirkung von Prozenzhürden auf die Parteienzahl im Bundestag und im internationalen Vergleich“, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft (ZPol) Jg. 23, 2013, S. 393–424
- Ladeur, Karl-Heinz (1980): „Ein systemimmanenter Vorschlag zur Änderung der Fünfprozentklausel“, in: Demokratie und Recht (DuR), 1980, S. 81–82
- Lancaster, Joe (2022): „Lisa Murkowski Survives, Sarah Palin Struggles Under Alaska's New Voting System, Murkowski was likely saved by the state's new open primary, while Palin may have to depend on voters who picked her as their second choice“, Reason Magazine, 17.8.2022, <https://reason.com/2022/08/17/lisa-murkowski-survive-s-sarah-palin-struggles-under-alaskas-new-voting-system/>
- Laslier, Jean-François/ Straeten, Karine van der (2008): „A live experiment on approval voting“, in: Experimental Economics 11 (1), 2008, S. 97–105
- Lazarsfeld, Paul Felix/ Berelson, Bernard/ Gaudet-Erskine, Hazel (1944): „The people's choice. How the voter makes up his mind in a presidential campaign“, Columbia University Press, New York, 1944

- Lenz, Christofer (1996): „Die Wahlrechtsgleichheit und das Bundesverfassungsgericht“, in: Archiv des öffentlichen Rechts (AÖR) Jg. 121, 1996, S. 337–358
- Lenz, Stefan (2019): „Sperrklausel und Ersatzstimme im deutschen Wahlrecht“, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Heft 24/2019, S.1797 – 1802
- Lenz, Stefan (2020): „Kommunalverwaltung und Demokratieprinzip“, Tübingen 2020
- Lijphart, Arend (1994): „Electoral Systems and Party Systems“, Oxford University Press, 1994
- Linck, Joachim (1984): „Zur verfassungsnäheren Gestaltung der 5-%-Klausel“, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 21, Nov. 1984, S. 884–887
- Lipset, Seymour Martin/ Rokkan, Stein (1967): „Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments. An Introduction“, in: Seymour Martin Lipset/ Stein Rokkan (Hrsg.): „Party Systems and Voter Alignments. Cross-National Perspectives“, Collier-Macmillan, New York/ London, 1967, S. 1–64
- Magiera, Siegfried (2021), in: Michael Sachs, „Grundgesetz Kommentar“, 9. Aufl. 2021
- Maier, Jürgen/ Glantz, Alexander/ Bathelt, Severin (2009): „Was wissen die Bürger über Politik? Zur Erforschung der politischen Kenntnisse in der Bundesrepublik Deutschland 1949 bis 2008“, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Jg. 40 (3), 2009, S. 561–579
- Matauschek, Peggy (2021): „Wahlssystemreform in Deutschland. Plädoyer für ein Prämiensystem mit Koalitionsbonus“, Baden-Baden 2021
- Maurer, Hartmut (2010): „Staatsrecht I“, 6. Aufl. 2010
- Mehr Demokratie e. V., Landesverband Thüringen (2018): „Kommunen als Labore für ein modernes Wahlrecht und höhere Wahlbeteiligung“, Sept. 2018, https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2019-08-08_PI_Kommunen_als_Labore.pdf
- Meier, Volker/ Potrafke, Niklas (2019): „Zur Reform des Bundestagswahlrechts: Zwei Modellvorschläge“, in: ifo Schnelldienst, 72, S. 40–41
- Meinel, Florian (2022): „Die Verfassungsmäßigkeit der Einführung einer verbundenen Mehrheitsregel zur proporzgerechten Ermittlung von Wahlkreissiegern“, Kommissionsdrucksache 20(31)020 vom 19. Mai 2022, <https://www.bundestag.de/resource/blob/899762/66ae2ffa6067d83cd56d8212cc4566c7/K-Drs-020-Prof-Dr-Vehrkamp-Stellungnahme-Ergaenzung-Gutachten-Prof-Dr-Meinell-Einfuehrung-einer-verbundene-n-Mehrheitsregel-data.pdf>
- Meßerschmidt, Klaus (2000): „Gesetzgebungsermessen“, Berlin-Verlag Spitz, 2000
- Meyer, Hans (2005), in: Josef Isensee/ Paul Kirchhof: „Handbuch des Staatsrechts“, Band 3, 3. Aufl. 2005
- Meyer, Hans (2018): „Welche Medizin empfiehlt sich gegen einen adipösen Bundestag?“, in: Archiv des öffentlichen Rechts (AÖR), 143, S. 521–553
- Möllers, Christoph (2021): „Wahlrecht: Das missverständliche Systemargument im Streit um die Überhangmandate“, in: Recht und Politik, 2021, S. 1–9

- Möllers, Christoph/ Kokott, Lennart/ Vogt, Lukas (2022): „Die Eventualstimme als legitimierender Faktor. Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines Eventualstimmenwahlrechts im Kontext der Diskussionen zur Wahlrechtsreform“, Kommissionsdrucksache 20(31)037 vom 21. Juli 2022, <https://www.bundestag.de/resource/blob/904696/4273b2f41aca53de523af174b799ae08/K-Drs-037-Prof-Dr-Moellers-Stellungnahme-Eventualstimme-data.pdf>
- Morlok, Martin (2015-a), in: Horst Dreier: „Grundgesetz Kommentar Band 2“, 3. Aufl. 2015
- Morlok, Martin (2015-b): „Das Verhältnis von Erst- und Zweitstimme aus juristischer Sicht“, in: Torsten Oppeland (Hrsg.), „Das deutsche Wahlrecht im Spannungsfeld von demokratischer Legitimität und politischer Funktionalität“, Berlin 2015, S. 91–103
- Müller, Peter (2016): „Berichterstatter-Schreiben vom 18.4.2016“, <https://www.wahlreform.de/wb2016-bverfg.htm>
- Munger, Charles (2019): „California’s Top-two Primary: A Successful Reform“, Paper I, 2019
- National Conference of State Legislatures (2020): „Primaries: Many Ways to select a Party Nominee!“, 2020, <https://www.ncsl.org/elections-and-campaigns/primaries-more-than-one-way-to-find-a-party-nominee>
- Neu, Viola / Roose, Jochen (2019): „Denn sie wissen nicht, was sie tun – Stimmzettel zur Bundestagswahl müssen verständlicher gestaltet werden“, Diskussionspapier vom 10. Oktober 2019, <https://kas.de/de/kurzum/detail/-/content/denn-sie-wissen-nicht-was-sie-tun/>
- Nohlen, Dieter (1984): „Changes and Choices in Electoral Systems“, in: Arend Lijphart/ Bernard Grofman (Hrsg.): „Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives“, Praeger, New York, S. 217–224
- Nohlen, Dieter (2009): „Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme“, 6. Aufl., Opladen 2009
- Nohlen, Dieter (2013): „Wahlrecht und Parteiensystem“, 7. Aufl., 2013
- Ökologisch-Demokratische Partei Bundesverband (2019): „ÖDP schlägt Dualwahl für gerechte Wahlen vor“, Pressemitteilung vom 29.8.2019, <https://www.oedp.de/aktuelle/s/pressemitteilungen/newsdetails/news/oedp-schlaegt-dualwahl-fuer-gerechte-wahlen-vor>
- Olson, Henry (2022): „Lisa Murkowski is showing the limits of political extremism“, in: The Washington Post, 18.8.2022, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/08/18/murkowski-alaska-senate-results-ranked-choice/>
- Petitionsausschuss des Deutschen Bundestags (2021): „Petition 127720 – Votum und Begründung“, https://epetitionen.bundestag.de/petitionen/_2021/_11/_09/Petition_127720.abschlussbegruendungpdf.pdf
- Piratenfraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag (2013): „Ersatzstimme statt massenhaftem Stimmenverfall: Piraten stoßen Wahlrechtsreform an“, 19.11.2013, <https://www.piratenfraktion-sh.de/2013/11/19/ersatzstimme-statt-massenhaftem-stimmenverfall-piraten-stossen-wahlrechtsreform-an/>

- Pollytix Strategic Research (2018): „Politische Bildung: Erst- und Zweitstimme“, Online-Befragung 23.03.-04.04.2018, https://pollytix.de/wp-content/uploads/2018/04/pollytix_Umfrage_Erst-und-Zweitstimme.pdf
- Poundstone, William (2008): „Gaming the vote: Why elections aren't fair (and what we can do about it)“, Macmillan, 2008
- Proportional Representation Society of Australia (o. J.): „The ‚How-to-vote‘ Cards in Australia's elections with transferable voting“, http://prsa.org.au/htv_cards.htm
- Pünder, Hermann (2013): „Wahlrecht und Parlamentsrecht als Gelingensbedingungen repräsentativer Demokratie“, in: Christian Walter/ Klaus Ferdinand Gärditz/ Hermann Pünder et al., *Repräsentative Demokratie in der Krise?: Referate und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Kiel vom 3. bis 6. Oktober 2012*, VVDStRL Band 72, De Gruyter, Berlin/Boston, 2013, S. 191–267, <https://doi.org/10.1515/9783110301939>
- Pukelsheim, Friedrich (2018): „598 Sitze im Bundestag statt 709? 200 Wahlkreise statt 299!“, in: *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)* Jg. 133, 2018, S. 153–160
- Pukelsheim, Friedrich / Rossi, Matthias (2010): „Wahlssystemnahe Optionen zur Vermeidung negativer Stimmgewichte“, in: *Juristenzeitung (JZ)* Jg. 65 (2010), Heft 19, S. 922–929
- Pukelsheim, Friedrich / Rossi, Matthias (2013): „Imperfektes Wahlrecht“, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG)*, 28. Jg. (2013), S. 209–226
- Raabe, Johannes/ Linhart, Eric (2015): „Wahlssystem-Effekte und die Rolle verschiedener politischer Ebenen bei Wahlen in Deutschland“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, Jg. 46 (3), 2015, S. 608–621
- Rae, Douglas Whiting (1967): „The political consequences of electoral laws“, New Haven, 1967
- Römmele, Andrea (2020): „Politische Polarisierung in den USA – zum Verhältnis der Demokraten und Republikaner“, 17.7.2020, <https://www.bpb.de/themen/nordamerika/usa/313005/politische-polarisierung-in-den-usa-zum-verhaeltnis-der-demokraten-und-republikaner/>
- Rossi, Matthias (2012): „Inkonsequente Gesetzgebung“, in: Arnd Koch / Matthias Rossi (Hrsg.), *„Kodifikation in Europa“*, Frankfurt a. M., 2012, S. 149–168
- Rossi, Matthias (2021): „Weiter Warten auf verfassungskonformes Wahlrecht: Zur Ablehnung des gegen die Wahlrechtsreform gerichteten Eilantrags durch das Bundesverfassungsgericht“, *VerfBlog*, 2021/8/19, <https://verfassungsblog.de/weiter-warten-auf-verfassungskonformes-wahlrecht/>
- Roth, Wolfgang (2002), in: Dieter Umbach / Thomas Clemens: „Grundgesetz Mitarbeiterkommentar“, 2002
- Rudi, Tatjana/ Schoen, Harald (2014): „Ein Vergleich von Theorien zur Erklärung von Wählerverhalten“, in: Jürgen W. Falter (Hrsg.): *„Handbuch Wahlforschung“*, unter Mitarbeit von Harald Schoen, 2. Aufl., Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, S. 405–433

- Ruskin, Liz (2022): „Sarah Palin faces Alaska voters again in special election“, National Public Radio, 16.8.2022, <https://www.npr.org/sections/2022-live-primary-election-race-results/2022/08/16/1117642645/sarah-palin-faces-alaska-voters-again-in-a-special-election-for-congress>
- Schliesky, Utz (2016), in: Martin Morlok/ Utz Schliesky/ Dieter Wiefelspütz (Hrsg.): „Parlamentsrecht Handbuch“, 2016
- Schmitt-Beck, Rüdiger (1993): „Denn sie wissen nicht, was sie tun ... Zum Verständnis des Verfahrens der Bundestagswahl bei westdeutschen und ostdeutschen Wählern“, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Jg. 24, 1993, S. 393–415
- Schoen, Harald (1999): „Mehr oder weniger als fünf Prozent – ist das wirklich die Frage?“, KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 5 Jg. Heft 3, 1999, S. 565–582
- Schönberger, Christoph (2013): „Lob der Fünfprozenthürde“, Verfassungsblog, 27.9.2013, <https://verfassungsblog.de/lob-fuenfprozenthuerde/>
- Schönberger, Sophie (2013): „Macht die Wahl das Recht verfassungswidrig?“, Verfassungsblog, 27.9.2013, <https://verfassungsblog.de/macht-wahl-recht-verfassungswidrig-anmerkungen-zur-fuenfprozenthuerde/>
- Schönberger, Sophie (2022-a): „Verkleinerung des Bundestages in Richtung der gesetzlichen Regelgröße. Stellungnahme für die Sitzungen der Kommission zur Reform des Wahlrechts am 19. Mai, 2. Juni und 23. Juni 2022“, Kommissionsdrucksache 20(31)010, <https://www.bundestag.de/resource/blob/899556/c497db35b1104c80fb91654b2b6a79fe/K-Drs-010-Prof-Dr-Schoenberger-Stellungnahme-Verkleinerung-Bundestag-data.pdf>
- Schönberger, Sophie (2022-b): „Krokodilstränen der Demokratie: Die andauernde Debatte um das Wahlrecht zeigt ein Scheitern unserer parlamentarischen Strukturen an“, Verfassungsblog 2022/7/08, <https://verfassungsblog.de/krokodilstranen-der-demokratie/>
- Schram, Arthur/ Sonnemans, Joep (1996): „Voter turnout as a participation game: An experimental investigation“, in: International Journal of Game Theory 25 (3), 1996, S. 385–406
- Schüttemeyer, Suzanne S. (1986): „Bundestag und Bürger Im Spiegel der Demoskopie. Eine Sekundäranalyse zur Parlamentarismusperzeption in der Bundesrepublik“, VS Verlag für Sozialwissenschaften GmbH, Wiesbaden, 1986
- Seifert, Karl-Heinz (1975): „Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland“, Köln u. a. 1975
- Seifert, Karl-Heinz (1976): „Bundeswahlrecht“, 3. Aufl. 1976
- Shamir, Michael (1985): „Changes in Electoral Systems as ‚Interventions‘: Another Test of Duverger's Hypothesis“, in: European Journal of Political Research 13 (1), 1985, S. 1–10
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands (2019): „Ergebnis der Mitgliederbefragung zur Wahl des neuen Parteivorsitzes“, 30.11.2019, <https://www.spd.de/service/pressemitteilungen/detail/news/ergebnis-der-mitgliederbefragung-zur-wahl-des-neuen-parteevorsitzes/30/11/2019/>

- Speckmann, Werner (1970): „5 %-Klausel und subsidiäre Wahl“, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, Jg. 3, 1970, S. 198 ff.
- Stacey, Kiran (2022): „Sarah Palin loses bid for political comeback in Congress“, in: Financial Times, 1.9.2022, <https://www.ft.com/content/11cb65a8-b6c2-44e7-9a44-02b38ebfb12c>
- State of Alaska (2020): Official Election Pamphlet, General Election 2020, https://www.elections.alaska.gov/election/2020/General/OEPBooks/2020%20AK%20Region%20I%20pamphlet_FINAL-web.pdf
- Statistisches Bundesamt (2018): „Bundestagswahl 2017: Stimmensplitting so stark genutzt wie noch nie“, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2018/01/PD18_029_141.html
- Steinbeis, Maximilian (2013): „Ist am Sonntag die Fünfprozenthürde verfassungswidrig geworden?“, Verfassungsblog, 24.9.2013, <https://verfassungsblog.de/ist-am-sonntag-fuenfprozenthuerde-verfassungswidrig-geworden/>
- Stern, Klaus (1984): „Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 1“, 2. Aufl., München 1984
- Sternberger, Dolf (1956): „Lebende Verfassung. Studien über Koalition und Opposition“, Meisenheim am Glan 1956
- Sternberger, Dolf (1964): „Die große Wahlreform. Zeugnisse einer Bemühung“, Köln/Opladen 1964
- Straeten, Karine van der / Laslier, Jean-François/ Blais, André (2013): „Vote Au Pluriel: How People Vote When Offered to Vote Under Different Rules“, in: Political Science & Politics (PS) 46 (02), 2013, S. 324–328
- Strelen, Karl-Ludwig (2017), in: Wolfgang Schreiber, „BWahlG Kommentar“, 10. Aufl. 2017
- Stumpf, Gerrit Hellmuth (2012): „Europawahl mal anders – von Sperrklauseln und Wahlspenden“, in: Juristische Arbeitsblätter (JA), 2012, S. 923 ff.
- Thiele, Alexander (2017): „Neugestaltung des Wahlrechts zur Wiederbelebung der Demokratie“, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), 2017, S. 105 ff.
- Tofern, Martin (2023): „Grüne wollen Wahlrechtsreform abschwächen“, Süddeutsche Zeitung vom 18.04.2023, <https://www.sueddeutsche.de/politik/bundestag-wahlrecht-sreform-grundmandatsklausel-gruene-1.5806436>
- Treisman, Rachel/ Walsh, Deirdre (2022): „Here's what Sinema's switch from Democrat to independent could mean for the Senate“, National Public Radio, <https://www.npr.org/2022/12/09/1141827943/sinema-leaves-democratic-party-independent>
- Trute, Hans-Heinrich (2021), in: Ingo von Münch/ Philip Kunig, „Grundgesetz, Band 1“, 7. Aufl. 2021
- Vehrkamp, Robert (2022-a): „Personalisierte Verhältniswahl als Verbundsystem – Idee und Konzept der ‚verbundenen Mehrheitsregel‘, Kommissionsdrucksache 20(31)011 vom 18. Mai 2022, <https://www.bundestag.de/resource/blob/899558/1c2b02aa8e58d32da5d504cd56ff4a7f/K-Drs-011-Prof-Dr-Vehrkamp-Stellungnahme-data.pdf>

- Vehrkamp, Robert (2022-b): „Politikwissenschaftliche Einwände und verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Einführung einer ‚unechten‘ Ersatz-Erststimme“, Vortragsmanuskript anlässlich der „Initiativtagung Ersatzstimme“ am 22./23. Oktober 2022 in Berlin, in überarbeiteter Form auch im vorliegenden Band abgedruckt
- Volkman, Uwe (2023): „Kein schöner Zug“, Verfassungsblog, 2023/3/15, <https://verfassungsblog.de/kein-schoener-zug/>
- Volt Deutschland (2023): „Ersatzstimme einführen!“, <https://www.voltdeutschland.org/ersatzstimme>
- Wagner, Tobias (2017): „Ersatzstimme jeweils für Erst- und Zweitstimme“, Online-Petition an den Deutschen Bundestag, <https://www.openpetition.de/petition/online/wahlrecht-ersatzstimme-jeweils-fuer-erst-und-zweitstimme#petition-main>
- Waldhoff, Christian (2021), in: Matthias Herdegen / Johannes Masing/ Ralf Poscher/ Klaus Ferdinand Gärditz: „Handbuch des Verfassungsrechts“, 1. Aufl. 2021
- Wenner, Ulrich (1986): „Sperrklauseln im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland“, Frankfurt a. M. 1986
- Westle, Bettina (2009): „Politisches Wissen als Grundlage der Entscheidung bei der Bundestagswahl 2005“, in: Steffen Kühnel/ Oskar Niedermayer/ Bettina Westle (Hrsg.): „Wähler in Deutschland. Sozialer und politischer Wandel, Gender und Wahlverhalten“, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2009, S. 366–398
- Wissenschaftlicher Dienst des schleswig-holsteinischen Landtages (2015): „Einführung einer Ersatzstimme“, Umdruck 18/5441, 2015, <https://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl18/umdrucke/5400/umdruck-18-5441.pdf>
- Wunder, Edgar (2021-a): „Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg – Analysen und ein Reformvorschlag“ vom 7. April 2021, https://www.mitentscheiden.de/fileadmin/user_upload/BW/BGM_Wahlen_MD_Analysen_Reform.pdf
- Wunder, Edgar (2021-b): „Erster Ergebnisbericht zu den repräsentativen Befragungen zur Oberbürgermeisterwahl in Schwäbisch Hall 2021“ vom 4. Juli 2021, https://www.mitentscheiden.de/fileadmin/user_upload/BW/MD_SchwHall.pdf
- Zicht, Wilko (2011): „Integrierte Stichwahl – Mehr Demokratie bei Bürgermeisterwahlen“, Positionspapier Nr. 14 vom 17.12.2011, https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen14_Integrierte_Stichwahl.pdf
- Zimmer, Karl-Otto (1985), „Nochmals: Zur verfassungsnäheren Gestaltung der 5-%-Klausel“, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Jg. 38, 1985, S. 101 ff.

Autorenverzeichnis

Philipp Barlet ist Rechtsreferendar im Bezirk des Oberlandesgerichts München. Im Rahmen des Referendariats war er unter anderem für die Wirtschaftskanzlei Sidley Austin und die BGH-Anwälte Baukelmann Tretter tätig. Schon im Studium beschäftigte er sich intensiv mit dem Wahlrecht und dem Gesellschaftsrecht.

Ralf-Uwe Beck ist Theologe, Bürgerrechtler und Autor. Er engagiert sich seit 1998 für Mehr Demokratie e. V. und ist Bundesvorstandssprecher. In Thüringen hat er erfolgreiche Volksbegehren für den Ausbau der direkten Demokratie initiiert und Vorschläge für Wahlrechtsreformen mit ausgearbeitet.

Prof. Dr. Joachim Behnke ist Inhaber des Lehrstuhls für Politikwissenschaft an der Zeppelin Universität Friedrichshafen. Seine Schwerpunkte in Forschung und Lehre liegen u. a. in Demokratietheorie, Politischer Philosophie (insbesondere Gerechtigkeitstheorien), Wahlsystemen und Entscheidungs- und Spieltheorie. Von 2022 bis 2023 gehörte er der vom Bundestag eingesetzten Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit als Sachverständiger an.

Dr. Björn Benken ist studierter Wirtschaftswissenschaftler. Zum Thema Ersatzstimme verfasste er zahlreiche Wahleinsprüche und trat u. a. als Sachverständiger vor dem Innenausschuss in Schleswig-Holstein auf. Die InitiativeTagung Ersatzstimme 2022 organisierte er gemeinsam mit Mehr Demokratie e. V.

Sarah Händel leitet seit 2015 das Büro des Landesverbandes Baden-Württemberg von Mehr Demokratie e. V. und ist seit 2013 Mitglied im Bundesvorstand des Vereins. Sie setzt sich für mehr Bürgermitsprache, Beteiligung, Transparenz und gerechte Wahlverfahren ein und berät Bürgerinitiativen und Verwaltungen bezüglich Beteiligungsprozessen.

Daniel Hellmann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Parlamentarismusforschung und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl

für Regierungslehre und Policyforschung an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Anne Herpertz studiert Politikwissenschaft und Verfassung im Master an der TU Dresden. Neben der Arbeit in Forschungsprojekten zur Bürgerbeteiligung in Sachsen gibt sie zahlreiche Tutorien am Lehrstuhl für Politische Systeme und Systemvergleich. Seit Juni 2022 ist Herpertz Bundesvorsitzende der Piratenpartei Deutschland.

Prof. Dr. Hermann K. Heußner ist Professor für Öffentliches Recht und Recht der Sozialen Arbeit an der Hochschule Osnabrück. Er forscht u. a. zu direkter Demokratie und Wahlrecht; so erschien z. B. kürzlich: „Direkte Demokratie in den US-Gliedstaaten 2019–2021“ und „Die Demokratie im klassischen Athen“. Er ist außerdem Gründer des Osnabrücker Demokratieforums.

Prof. Dr. Eckhard Jesse, Diplom 1976, Promotion 1982, Habilitation 1989, unterrichtete nach einer Reihe von Lehrstuhlvertretungen (München, Trier, Mannheim, Potsdam) Politikwissenschaft an der TU Chemnitz (1993–2014). Er fungierte von 2007 bis 2009 als Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft.

Prof. Dr. Matthias Rossi ist Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht sowie Gesetzgebungslehre an der Juristischen Fakultät der Universität Augsburg.

Alexander Trennheuser ist Sozialwissenschaftler und Bundesgeschäftsführer des Vereins Mehr Demokratie. Als Sachverständiger ist er regelmäßig zu Gast zu verschiedenen Fragen des Wahlrechts und der direkten Demokratie in den Landtagen von NRW, Rheinland-Pfalz, Hessen und dem Saarland.

Prof. Dr. Robert Vehrkamp ist Senior Advisor zur Zukunft der Demokratie der Bertelsmann Stiftung und Gastprofessor am Zentrum für Demokratieforschung der Leuphana Universität in Lüneburg. Von 2021 bis 2023 gehörte er den beiden vom Deutschen Bundestag eingesetzten Kommissionen zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit als Sachverständiger an.