

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

Vorwort der Herausgeber

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 ausdifferenzieren. 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

hängegeblieben 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.

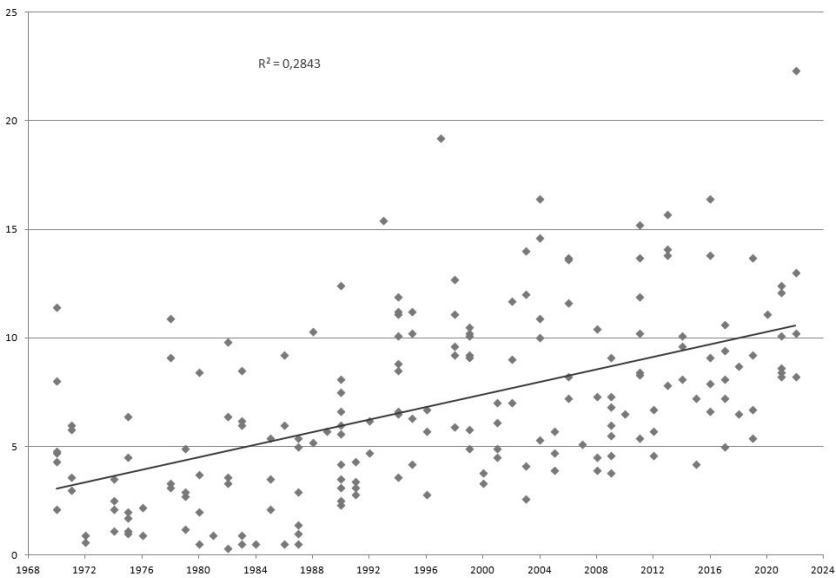


Abb. 1: Anteil unberücksichtigter Stimmen bei Bundes- und Landtagswahlen in Deutschland 1970–2022

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_arbt3.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 diejenigen 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/920600/8ea9b7d084114dab5317d1ca9eb138b/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 Ungerechtigkeiten 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 Erfolgschance 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.

Björn Benken

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>

Björn Benken

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>.

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 InitiativTagung 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

Autorenverzeichnis

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.