

## Mögliche Auswirkungen von Grabenwahlsystemen in der Bundesrepublik Deutschland. Theoretische Überlegungen und Simulationen

Eric Linhart\*

Seitdem die Debatte der 1950er und 1960er Jahre über die Ausgestaltung des Wahlrechts beendet ist, scheint das Wahlsystem im Großen und Ganzen unter deutschen Politologen nicht mehr umstritten zu sein. Zumindest die Befürworter von Mehrheitswahlsystemen melden sich deutlich seltener und zurückhaltender zu Wort, als dies noch in den Jahren der jungen Bundesrepublik der Fall war, wie *Eckhard Jesse*<sup>1</sup> und *Gerd Strohmeier*<sup>2</sup> richtigerweise feststellen. Dieser zumindest scheinbaren Grundakzeptanz der personalisierten Verhältniswahl widerspricht nicht, dass das Wahlsystem im Lauf der Zeit einige Veränderungen im Detail erfahren hat, etwa hinsichtlich der Gesamtgröße des Parlaments oder im Hinblick auf das angewendete Stimmverteilungsverfahren.<sup>3</sup> Auch einzelne Auswirkungen der personalisierten Verhältniswahl wie das Entstehen von Überhangmandaten sind regelmäßig Ansatzpunkte für Kritik.<sup>4</sup> Zudem stehen Fragen des Wahlrechts – zum Beispiel wer aktives und passives Wahlrecht besitzt<sup>5</sup> – hin und wieder zur Debatte, ohne aber die Frage des Wahlsystemtyps an sich zu tangieren.

Einen Anstoß für eine Debatte größerer Änderungen, die in der Ersetzung der personalisierten Verhältniswahl durch ein anderes Wahlsystem münden, gaben die Beiträge von *Gerd Strohmeier* und von *Heiko Franke* / *Andreas Grimmel* in der ZParl.<sup>6</sup> In beiden Beiträgen wird vorgeschlagen, die personalisierte Verhältniswahl durch ein Grabenwahlsystem zu ersetzen. Das heißt, wie bei der personalisierten Verhältniswahl soll ein Teil der Parlamentssitze nach Mehrheits-, der andere Teil nach Verhältniswahlrecht vergeben werden. Im Gegensatz zum derzeitigen deutschen Wahlsystem, bei dem Stimmen und Sitze beider

\* Der Autor bedankt sich bei der Redaktion der Zeitschrift für Parlamentsfragen, insbesondere bei *Suzanne S. Schüttemeyer*, für eine fruchtbare Diskussion über den Beitrag und wertvolle Hinweise.

- 1 *Eckhard Jesse*, Reformvorschläge zur Änderung des Wahlrechts, in: APuZ, B 52 (2003), S. 3 – 11.
- 2 *Gerd Strohmeier*, Ein Plädoyer für die ‚gemäßigte Mehrheitswahl‘: optimale Lösung für Deutschland, Vorbild für Österreich und andere Demokratien, in: ZParl, 38. Jg. (2007), H. 3, S. 578 – 590.
- 3 Bis 1983 wurde auf Bundesebene die Verrechnungsmethode von *Victor d'Hondt* benutzt, von 1987 bis 2005 das *Hare* / *Niemeyer*-Verfahren. Bei der Bundestagswahl 2009 wird erstmals die Methode *Sainte-Laguë* / *Schepers* angewendet.
- 4 Aktuell etwa *Friedrich Pukelsheim* / *Sebastian Maier*, Parlamentsvergrößerung als Problemlösung für Überhangmandate, Pattsituationen und Mehrheitsklauseln, in: ZParl, 39. Jg. (2008), H. 2, S. 312 – 322. Für einen Überblick siehe *Waldemar Schreckenberger*, Zum Streit über die Verfassungsmäßigkeit der Überhangmandate, in: ZParl, 26. Jg. (1995), H. 4, S. 678 – 683, oder *Joachim Behnke*, Überhangmandate: Ein (behebbarer) Makel im institutionellen Design des Wahlsystems, Bamberger Beiträge zur Politikwissenschaft Nr. I-6/2003.
- 5 Vgl. zum Beispiel aktuell zur Frage des Wahlrechts für Nichtdeutsche *Felix Hanschmann*, „Die Ewigkeit dauert lange, besonders gegen Ende“ – eine rechtliche (Neu-)Bewertung des kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige, in: ZParl, 40. Jg. (2009), H. 1, S. 74 – 86.
- 6 *Gerd Strohmeier*, a.a.O. (Fn. 2); *Heiko Franke* / *Andreas Grimmel*, Wahlen mit System? Reformüberlegungen zur personalisierten Verhältniswahl, in: ZParl, 38. Jg. (2007), H. 3, S. 591 – 602.

Komponenten wechselseitig miteinander verrechnet werden (kompensatorisches Mischwahlsystem), werden in Grabenwahlsystemen die Stimmen beider Komponenten getrennt und unabhängig voneinander in Sitze transformiert. Die Vorschläge unterscheiden sich vor allem in dem Anteil an Sitzen, der nach Mehrheits- respektive Verhältniswahl vergeben werden soll. Während *Franke* und *Grimmel* den größeren Teil (zwei Drittel) nach Kriterien der Verhältniswahl zuteilen wollen und dieses Wahlsystem als „Personen-Verhältnis-Wahlsystem“ bezeichnen, legt sich *Strohmeier* nicht genau fest, fordert aber einen eher größeren Anteil an nach Mehrheitswahlprinzipien zu vergebenden Sitzen (fünf Sechstel oder drei Viertel) und nennt seinen Vorschlag entsprechend „gemäßigte Mehrheitswahl“. Es kann nur spekuliert werden, ob es tatsächlich die vorgeschlagene Aufteilung der Sitze ist oder ob nicht der Terminus „Mehrheitswahl“ ein Reizwort ist, das – verbunden mit *Strohmeiers* bekannter Vorliebe für die Mehrheitswahl<sup>7</sup> – insgesamt vier Reaktionen provozierte (von *Frank Decker*<sup>8</sup>, *Harald Schoen*<sup>9</sup> und *Stefan Köppl*<sup>10</sup> sowie die Antwort von *Strohmeier*<sup>11</sup>), während der Beitrag von *Franke / Grimmel* keine Diskussion hervorrief, abgesehen davon, dass *Decker* am Rande auch auf diesen Beitrag verwies. Trotz der mitunter berechtigten Kritik können Grabenwahlsysteme grundsätzlich am ehesten die Möglichkeit eröffnen, wünschenswerte Eigenschaften von Verhältnis- und Mehrheitswahl zu kombinieren. Inwiefern diese durch ein Grabenwahlsystem in Deutschland, speziell bei der Bundestagswahl 2005, hätten zum Tragen kommen können, wird im Folgenden untersucht.

Eine zusätzliche Aktualität erhält die Debatte durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG). Spezielle Konstellationen mit Überhangmandaten können dazu führen, dass sich die Stimmabgabe für eine Partei negativ für diese auswirkt, wie bei der Bundestagswahl 2005 ersichtlich wurde. Das BVerfG stellte in seinem Urteil vom 3. Juli 2008 fest, dass ein derartiges negatives Stimmgewicht die Grundsätze der Gleichheit und Unmittelbarkeit der Wahl verletze und verpflichtete den Gesetzgeber, bis spätestens zum 30. Juni 2011 eine verfassungsgemäße Regelung zu treffen. Neben der Möglichkeit, kleinere Korrekturen im Rahmen der personalisierten Verhältniswahl zuzuführen, verwies das Gericht auch ausdrücklich auf die Variante der Umstellung auf ein Grabenwahlsystem.<sup>12</sup>

Zur Bewertung der Vorschläge von *Strohmeier* sowie *Franke / Grimmel* ist es zunächst hilfreich, sich die Ziele von Wahlsystemen ins Gedächtnis zu rufen und zu diskutieren, ob und wie diese durch verschiedene Wahlsysteme erfüllt werden. Vor einer Diskussion möglicher Reformvorschläge sollte ein Blick darauf geworfen werden, inwiefern das aktuelle deutsche Wahlsystem diese Ziele de facto verwirklicht, wobei sich ein Vergleich mit ausge-

- 7 Vgl. *Gerd Strohmeier*, Wahlsysteme erneut betrachtet: Warum die Mehrheitswahl gerechter ist als die Verhältniswahl, in: ZPol, 16. Jg. (2006), H. 2, S. 405 – 425.
- 8 *Frank Decker*, Konsens- oder mehrheitsdemokratischer Wandel des Parlamentarismus? Eine Replik auf *Gerd Strohmeier* in Heft 3/2007 der ZParl, in: ZParl, 38. Jg. (2007), H. 4, S. 857 – 861.
- 9 *Harald Schoen*, Eine optimale Lösung? Eine Replik auf *Gerd Strohmeier* in Heft 3/2007 der ZParl, in: ZParl, 38. Jg. (2007), H. 4, S. 862 – 865.
- 10 *Stefan Köppl*, Ein Blick über die Grenzen hilft manchmal weiter. Eine Replik auf *Gerd Strohmeier* in Heft 3/2007 der ZParl, in: ZParl, 39. Jg. (2008), H. 1, S. 163 – 168.
- 11 *Gerd Strohmeier*, Die (gemäßigte) Mehrheitswahl im Streit der Wissenschaft. Eine Antwort auf *Frank Decker*, *Harald Schoen* und *Stefan Köppl*, in: ZParl, 39. Jg. (2008), H. 2, S. 419 – 425.
- 12 Vgl. ausführlich dazu *Dieter Nohlen*, Erfolgswertgleichheit als fixe Idee oder: Zurück zu Weimar? Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts über das Bundeswahlgesetz vom 3. Juli 2008, in: ZParl, 40. Jg. (2009), H. 1, S. 179 – 196.

wählten anderen Ländern als nützlich erweisen dürfte. Damit ist die Basis geschaffen, um zu prüfen, inwiefern die Reformvorschläge geeignet sein können, die geforderten Funktionen zu erfüllen.

### 1. Ziele von Wahlsystemen

Ziele von Wahlsystemen lassen sich zunächst grob unterteilen in eher technische Kriterien, die die Mechanik von Wahlsystemen betreffen, und in funktionelle Ziele, die teilweise auch normativ geprägt sind. Technische Kriterien werden etwa bei *William Riker*<sup>13</sup> beschrieben. Er fordert, dass Wahlsysteme Anforderungen wie Monotonie, Anonymität oder Neutralität erfüllen sollen. Diese sollen im Wesentlichen sicherstellen, dass Stimmverteilungen im demokratischen Sinne in Sitzverteilungen abgebildet werden können. So wird mit dem Monotonie-Kriterium gefordert, dass zusätzliche Stimmen für eine Partei nicht dazu führen dürfen, dass diese weniger Sitze erhält, solange die Stimmenanzahl für die übrigen Parteien konstant bleibt. Anonymität und Neutralität sind Nicht-Diskriminierungs-Kriterien, die auf die Gleichbehandlung der Wählenden beziehungsweise der Wahlalternativen abheben (vgl. Tabelle 1). Es sei an dieser Stelle erwähnt, dass sowohl die reine Verhältniswahl in einem landesweiten Wahlkreis als auch die relative Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen diese technischen Kriterien erfüllen.<sup>14</sup> Verstöße – insbesondere gegen das Monotonie-Kriterium – können entstehen, wenn im Rahmen von Mischwahlsystemen Elemente von Mehrheits- und Verhältniswahl vermengt werden. Diese Gefahr besteht insbesondere bei Mischwahlsystemen, in denen diese Vermengung auf kompensatorische Weise geschieht, wie dies bei der personalisierten Verhältniswahl in Deutschland der Fall ist und wie oben erwähnt vom BVerfG moniert wurde. Dies ist einer der Gründe, weshalb vereinzelt auch die Kriterien der Einfachheit und Transparenz auftauchen. Möglichst einfach ausgestaltete Wahlsysteme

Kriterium	Bedeutung	Mögliche Verletzung durch
Monotonie	Zusätzliche Stimmen für eine Partei <i>P</i> unter Konstanthaltung der Stimmen für alle anderen Parteien dürfen nicht zu weniger Sitzen für <i>P</i> führen	Ausgestaltung der personalisierten Verhältniswahl in Deutschland (vgl. die Nachwahl in Dresden bei der Bundestagswahl 2005)
Anonymität	Wählerstimmen dürfen nicht voneinander unterscheidbar sein, jede Permutation von Wählerstimmen muss zu demselben Ergebnis führen	Zensuswahlrecht in Preußen
Neutralität	Keine der Wahlalternativen darf bevorzugt werden.	Zwei-Drittel-Mehrheiten (der Status quo wird hierbei gegenüber einer Alternative bevorzugt)

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach *William H. Riker*, *Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, San Francisco 1982.

13 *William H. Riker*, *Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, San Francisco 1982.

14 Das Kriterium der Anonymität wird bei der relativen Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen streng genommen nur dann erfüllt, wenn man Permutationen von Wählern innerhalb der Wahlkreise betrachtet. Permutationen über Wahlkreisgrenzen hinweg können durchaus zu unterschiedlichen Wahlergebnissen führen.

vermindern das Risiko, gegen die oben genannten technischen Kriterien zu verstoßen. Zusätzlich ist wünschenswert, dass der Wähler sein Wahlsystem versteht, um seine Stimme gemäß seinen politischen Präferenzen einsetzen zu können. Auch hierfür taugen einfache Wahlsysteme besser als komplizierte.

Während der Wunsch nach der Erfüllung der technischen Anforderungen an Wahlsysteme unumstritten ist, unterliegen die funktionellen Ziele<sup>15</sup> (vgl. Tabelle 2) schon seit der Zeit *John Stuart Mills* und *Walter Bagehots* einer Debatte, die aus dem Faktum resultiert, dass die funktionellen Ziele zum einen normativen Begründungen unterliegen und zum anderen zumindest partiell in einem antagonistischen Verhältnis zueinander stehen. Das Ziel der Partizipation ist von diesem antagonistischen Verhältnis weitgehend frei. Die zugrunde liegende Forderung, dass die Wählerschaft auch personell auf die Zusammensetzung des Parlaments einwirken können soll, ist grundsätzlich mit jedem Wahlsystemtypus vereinbar. Bei der Verhältniswahl kann dies mithilfe von lose gebundenen oder offenen Listen geschehen; Mehrheitswahlsysteme enthalten ohnehin eine personelle Komponente aufgrund der Tatsache, dass Personen in Wahlkreisen kandidieren. Das heißt nicht, dass das Ziel der Partizipation als gegeben angenommen werden und im Weiteren ignoriert werden kann. Zu Recht weisen *Franke / Grimmel*<sup>16</sup> darauf hin, dass eine Mehrheitskomponente, wie beim australischen „alternative vote“ angewendet, einen stärkeren partizipatorischen Effekt besitzt als die einfache relative Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen nach britischem Vorbild und dass bei der deutschen personalisierten Verhältniswahl die personelle Komponente durchaus konterkariert werden kann, wenn Parteien ihre Wahlkreiskandidaten gleichzeitig durch aussichtsreiche Listenplätze absichern.<sup>17</sup> *Suzanne S. Schüttemeyer* und *Roland Sturm*<sup>18</sup> belegen etwa für die 14. und die 15. Wahlperiode des Bundestags (1998 bis 2002 und 2002 bis 2005), dass 94 Prozent der über die Parteilisten in den Bundestag eingezogenen Abgeordneten unterlegene Wahlkreiskandidaten waren. Dennoch ist das Ziel der Partizipation weniger problematisch, da es prinzipiell mit den beiden anderen Zielen Repräsentation und Konzentration vereinbar ist.<sup>19</sup>

**Tabelle 2: Funktionelle Ziele für Wahlsysteme**

Kriterium	Ziel	Mögliche Verletzung durch
Repräsentation	Möglichst genaues Abbild der Wählerschaft im Parlament	Relative Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen
Konzentration	Bildung von (eindeutigen) Mehrheiten im Parlament	Reine Verhältniswahl
Partizipation	Teilhabe der Wählerschaft an der personellen Zusammensetzung des Parlaments	Verhältniswahlsysteme mit starren Listen
Quelle: Eigene Zusammenstellung nach <i>Dieter Nohlen</i> , <i>Wahlrecht und Parteiensystem</i> , Opladen 2000.		

15 Siehe für einen Überblick *Dieter Nohlen*, *Wahlrecht und Parteiensystem*, Opladen 2000, oder auch *ders.*, a.a.O. (Fn. 12).

16 *Heiko Franke / Andreas Grimmel*, a.a.O. (Fn. 6).

17 *Eckhard Jesse*, a.a.O. (Fn. 1), S. 3, 6; *Heiko Franke / Andreas Grimmel*, a.a.O. (Fn. 6), S. 595.

18 *Suzanne S. Schüttemeyer / Roland Sturm*, *Der Kandidat – das (fast) unbekanntes Wesen. Befunde und Überlegungen zur Aufstellung der Bewerber zum Deutschen Bundestag*, in: *ZParl*, 36. Jg. (2005), H. 3, S. 539 – 553, S. 548.

19 Zu erörtern wäre möglicherweise ein Antagonismus mit dem Kriterium der Einfachheit. Diese Diskussion geht aber an der eigentlichen Intention dieses Beitrags vorbei.

Gegenstand der Hauptdebatte über das Wahlsystem in der ZParl – wie auch generell – sind nun aber die beiden sich widersprechenden Ziele der Repräsentation und der Konzentration und mit ihnen die beiden Wahlsystemtypen, die jeweils eines der Ziele bestmöglich erfüllen: Die reine Verhältniswahl in einem einzigen landesweiten Wahlkreis bildet – ein hinreichend großes Parlament vorausgesetzt – die Wählerschaft so exakt wie möglich ab. Gleichzeitig verzichtet sie dabei vollständig darauf, parlamentarische Mehrheiten zu erzeugen („manufactured majorities“), wenn sie nicht ohnehin schon in der Wählerschaft vorhanden sind („earned majorities“).<sup>20</sup> Die relative Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen gibt das Ziel einer parlamentarischen Repräsentation der Wahlbevölkerung gemäß der Verteilung ihrer Interessen und (parteipolitischen) Stärken hingegen auf. Dafür erzeugt dieser Wahlsystemtyp die stärkste Konzentration: Pro Wahlkreis zieht nur ein siegreicher Kandidat ins Parlament ein; aussichtsreiche Kandidaten gibt es oftmals jeweils nur zwei. Die Folge ist idealtypischerweise ein (landesweites) Zwei-Parteien-System mit einer regierenden Mehrheitspartei und einer unterlegenen Oppositionspartei.<sup>21</sup> Jenseits dieser theoretischen Vereinfachung muss natürlich angemerkt werden, dass weder relative Mehrheitswahlsysteme absolute Mehrheiten für eine Partei garantieren noch dass diese in Verhältniswahlsystemen nicht vorkommen können. Dass Effekte von Wahlsystemen nicht kontextfrei von allen anderen Faktoren isoliert werden können, wird später noch zu zeigen sein.

Geht man aber zunächst von der Reinform der Theorie aus, erklärt sich die grundsätzliche und aus Sicht der Forschung nicht auflösbare Debatte zwischen Anhängern der Mehrheitswahl und Befürwortern der Verhältniswahl: Erstere besitzen eine normative Präferenz zugunsten des Ziels der Konzentration, letztere zugunsten des Repräsentationsziels. Durchaus zumindest teilweise objektiv behandelbar ist aber die Frage, inwiefern Mischwahlsysteme dazu beitragen können, diesen Antagonismus aufzulösen. Betrachtet man nicht die Wahlsysteme selbst als Objekt des Streits, sondern deren zugrunde liegenden funktionellen Ziele, so würde ein Mischwahlsystem, das beiden Zielen genügt, nicht nur einen Kompromiss, sondern möglicherweise sogar einen Konsens darstellen. Daher erscheint als Hauptfrage bei der Beurteilung eines vorgeschlagenen Wahlsystems, ob es dazu beitragen kann, beide Funktionen zu erfüllen, oder ob es zumindest eine der Funktionen besser erfüllen kann als ein reines Wahlsystem, ohne dass dies (zu stark) auf Kosten der anderen Funktion geht. Abbildung 1 skizziert mögliche Auswirkungen von Mischwahlsystemen. Die obere Grafik zeigt auf, dass diese die Konzentrationsfunktion umso besser und die Repräsentationsfunktion umso schlechter erfüllen, je stärker sie Elemente der Mehrheitswahl beinhalten. Für die Höhe des Anteils an Verhältniswahlelementen gilt die Aussage genau umgekehrt. Vorstellbar ist hier etwa ein Grabenwahlsystem, in dem  $x$  Prozent der Sitze nach relativer Mehrheitswahl vergeben werden, und  $(100 - x)$  Prozent nach reiner Verhältniswahl. Für  $x = 0$  und  $x = 100$  geht ein solches Grabenwahlsystem in ein reines Wahlsystem über; für  $x$ , die nur unwesentlich größer als 0 oder kleiner als 100 sind, kommt das Grabenwahlsystem der reinen Verhältniswahl respektive der relativen Mehrheitswahl sehr nahe und erfüllt im Wesentlichen deren jeweilige Funktionen.<sup>22</sup>

20 Vgl. Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven 1969.

21 Siehe etwa Maurice Duverger, *Duverger's Law: Forty Years Later*, in: Bernard Grofman / Arend Lijphart (Hrsg.), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York 1986, S. 69 – 84.

22 Die Anteile von Mehrheits- und Verhältniswahlelementen lassen sich nicht nur über Sitzanteile in Grabenwahlsystemen interpretieren. Vorstellbar wären als Variable auf der Abszisse auch die

Abbildung 1: Mischwahlsysteme im Spannungsfeld zwischen Konzentration und Repräsentation

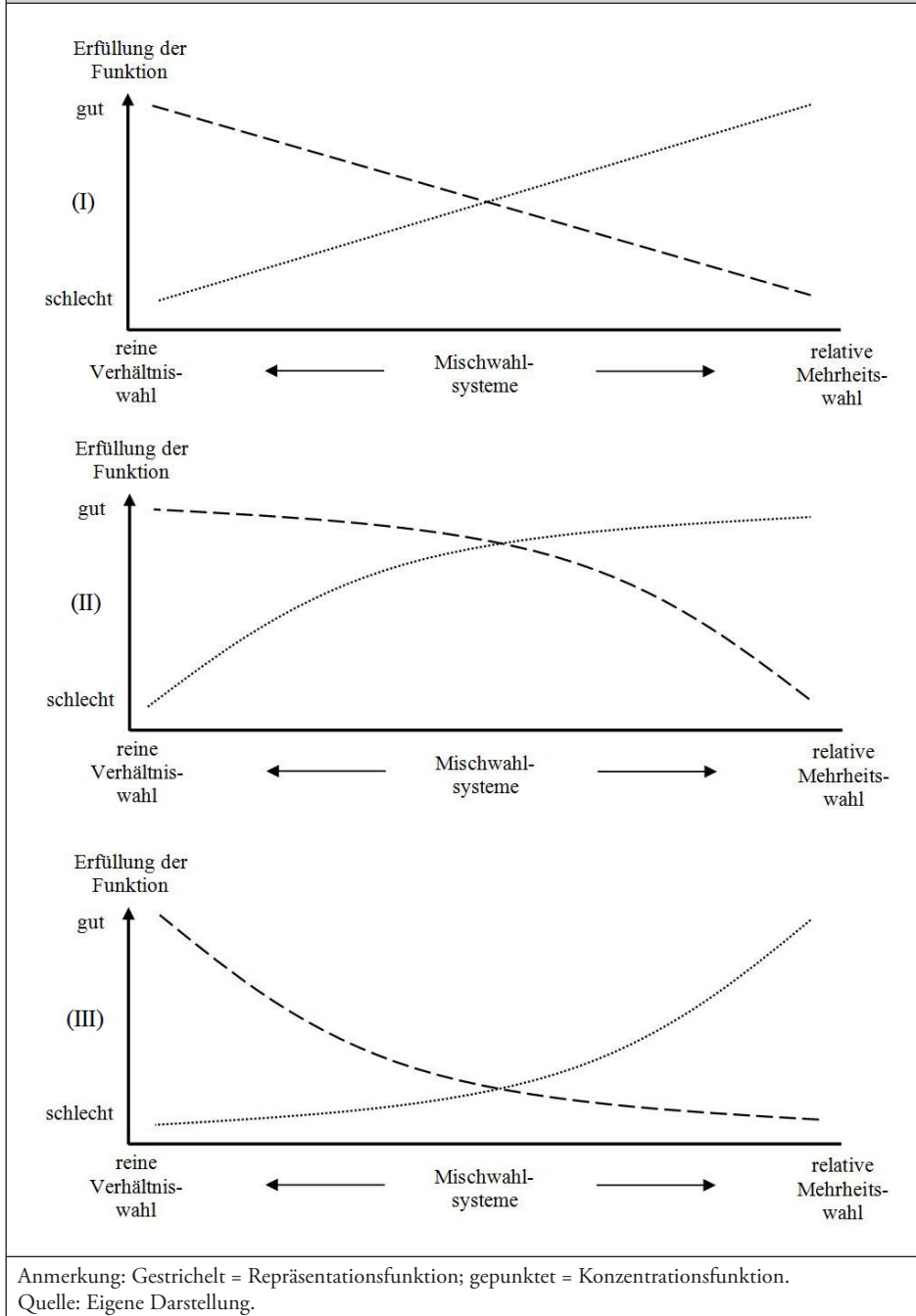


Abbildung 1 zeigt aber auch, dass Mischwahlsysteme erwünschte (mittlere Grafik) oder unerwünschte (untere Grafik) Ergebnisse produzieren können. Die Abnahme an Repräsentation muss nicht einhergehen mit einer linearen Zunahme an Konzentration und umgekehrt. Es ist auch denkbar, dass in einem günstig konstruierten Mischwahlsystem eine der beiden Funktionen deutlich besser erfüllt wird als in einem reinen Wahlsystem, ohne dass die andere Funktion nennenswert beeinträchtigt wird (mittlere Grafik). In weniger durchdachten Mischwahlsystemen ist es aber auch möglich, dass keine der Funktionen angemessen erfüllt wird (untere Grafik). Gemessen an seiner Funktionalität ist ein Mischwahlsystem als sinnvoll konstruiert zu bewerten, wenn es gelingt, beide Funktionen möglichst gut zu erfüllen. Völlig frei von normativen Einstellungen kann allerdings auch ein solches Wahlsystem nicht sein: Wer normativ die Repräsentation (oder die Konzentration) als so hohes Gut einschätzt, dass er nicht bereit ist, auch nur einen kleinen Teil dieser Funktion zugunsten eines Großteils der anderen aufzugeben, wird nach wie vor eines der reinen Wahlsysteme präferieren. Frei von Normen können Mischwahlsysteme aber danach beurteilt werden, ob sie durch das Zusammenspiel von Mehrheits- und Verhältniswahlelementen beide Funktionen weitgehend erfüllen, oder aber ob sie weder die eine noch die andere Funktion erfüllen. Nur im ersten Fall ist ein Wahlsystem grundsätzlich in der Lage, Anhänger des Repräsentations- und des Konzentrationszieles zufrieden zu stellen und sollte eingehend daraufhin untersucht werden, ob auch das Ziel der Partizipation ausreichend berücksichtigt ist und keines der technischen Kriterien verletzt wird.

## 2. Repräsentation und Konzentration der personalisierten Verhältniswahl in Deutschland

Die Kategorisierung der personalisierten Verhältniswahl kann zweierlei Sichtweisen folgen, die zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Von seiner Mechanik her ist dieses System klar als Mischwahltypus konzipiert. Mit der Erststimme wählen die Bürger nach relativer Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen, mit der Zweitstimme nach Verhältniswahlrecht, eingeschränkt durch die Fünfprozenthürde. Die beiden Stimmen werden hierbei nicht, wie zum Beispiel in Grabenwahlsystemen üblich, getrennt voneinander ausgewertet; vielmehr ist die personalisierte Verhältniswahl als kompensatorisches Mischwahlsystem konzipiert. Das heißt, über die Zweitstimmen werden zunächst diejenigen Parteien mit weiteren Sitzen bedacht, die gemäß der Sitzverteilung nach Erststimmen unterrepräsentiert sind, oder mit anderen Worten: Die über die Erststimmen gewonnenen Mandate werden voll auf die Zweitstimmen angerechnet. Die Aufteilung, dass die Hälfte der Sitze nach der Zweitstimme vergeben wird, genügt im Wesentlichen zur Vollkompensation. Abgesehen von den viel diskutierten Überhangmandaten<sup>23</sup> entspricht die Sitzverteilung nach Parteien letztlich somit

Wahlkreisgröße (rechts 1, links nur ein landesweiter Wahlkreis), die Höhe einer künstlichen Hürde (links 0 Prozent, rechts so hoch gewählt, dass sie nur von genau einer Partei überwunden wird) oder die Parlamentsgröße (rechts ist der Extremfall vorstellbar, dass das Parlament aus nur einem Parlamentarier besteht, links steht die direkte Demokratie, in der jeder Bürger sich selbst vertritt).

- 23 Diese verzerren das Ergebnis, wenn nicht genügend Zweitstimmen zur Kompensation der Erststimmen vorhanden sind. Der Effekt beruht aber vor allem auch auf dem Mechanismus des Herunterbrechens der Verrechnung auf Landeslisten, wie zum Beispiel *Joachim Behnke*, a.a.O. (Fn. 4), zeigt, weniger auf einem Mangel an zur Kompensation zur Verfügung stehenden Sitzen.

der eines Verhältniswahlsystems, in dem nur die Zweitstimme zählt. Abweichungen vom Repräsentationsprinzip entstehen im Wesentlichen durch die Sperrklausel, die sich allein auf den Teil der Verhältniswahl bezieht, nicht durch das Zusammenspiel mit dem Mehrheitswahlelement der Erststimme.<sup>24</sup> Einer output-orientierten Sichtweise folgend kann das deutsche Wahlsystem daher auch als Verhältniswahlsystem aufgefasst werden, wofür auch namhafte Autoren wie *Nohlen*<sup>25</sup> plädieren. Durch die Vollkompensation kann kein mehrheitsbildender Effekt erzielt werden; das Wahlsystem erfüllt die Konzentrationsfunktion nicht, zumindest nicht über das in der Erststimme enthaltene Mehrheitswahlelement. Umgekehrt schränkt dieses kaum die Repräsentationsfunktion ein. Diese wird am ehesten durch die Fünfprozenthürde beeinträchtigt. Die Sichtweise des deutschen Wahlsystems als Verhältniswahlsystem wird zusätzlich durch den Namen „personalisierte Verhältniswahl“ gestützt.

Die oben entwickelten Kriterien zur Beurteilung von Wahlsystemen sind sicherlich nur eine von mehreren Möglichkeiten. Lässt man sich aber im Rahmen dieses Beitrags auf diese Sichtweise ein<sup>26</sup>, muss der personalisierten Verhältniswahl ein mäßiges bis schlechtes Zeugnis ausgestellt werden. Das über die Erststimme vorhandene Element der Mehrheitswahl trägt nichts oder nur marginal zur Erfüllung der Konzentrationsfunktion bei. Das Wahlergebnis wäre nahezu exakt dasselbe, wenn man auf die Erststimme verzichtete und allein die Zweitstimme zur Bestimmung der Sitze heranzöge.<sup>27</sup> Ein leichter Konzentrationseffekt, der den Einzug von Splitterparteien ins Parlament verhindert, ist durch die Fünfprozenthürde effektiver zu erreichen als durch das Zwei-Stimmen-System. Sieht man also von der Sperrklausel ab, muss die personalisierte Verhältniswahl am äußeren linken Ende in die Grafiken in Abbildung 1 eingetragen werden. Aus diesem Blickwinkel lassen sich daher Interpretationen dieses Typus als Kompromiss zwischen Verhältniswahl und relativer Mehrheitswahl nicht teilen, wie etwa von *Reinhold Zippelius* und *Thomas Würtenberger*<sup>28</sup> geäußert. Erst recht nicht nachvollziehbar ist die bei *Volker von Prittwitz*<sup>29</sup> formulierte und von *Franke / Grimmel*<sup>30</sup> übernommene Sichtweise, die personalisierte Verhältniswahl erfülle die Konzentrationsfunktion gut, die Repräsentationsfunktion aber nur bedingt. Die bisherigen Darlegungen erlauben die Behauptung, dass genau das Gegenteil der Fall ist. Gegenüber einem

24 Die Korrelation der Dissimilation zwischen Wahlergebnis und Sitzverteilung (vgl. hierzu weiter unten Tabelle 3) mit der Anzahl an Überhangmandaten beträgt zwischen 1957 und 2005 lediglich  $r^2 = 0,105$ . Der aggregierte Stimmanteil der an der Fünfprozenthürde gescheiterten Parteien korreliert hingegen mit der Dissimilation zu  $r^2 = 0,702$ .

25 *Dieter Nohlen*, a.a.O. (Fn. 12), S. 186.

26 Dem Autor ist durchaus klar, dass es sich hierbei um eine vereinfachende Sichtweise handelt. Es wird hier zum Beispiel der positive Umstand ausgeblendet, dass über die mit der Erststimme gewählten Direktkandidaten jeder Wähler einen Ansprechpartner aus seiner unmittelbaren Region besitzt. Die Diskussion von Punkten wie diesem würde jedoch zu weit von der Hauptintention dieses Beitrags fortführen.

27 Größere Auswirkungen waren im Wesentlichen nur 1994 beobachtbar, als durch die Zusatzregelung, dass bei mindestens drei gewonnenen Direktmandaten die Fünfprozentregelung für die entsprechende Partei außer Kraft tritt, die PDS in den Bundestag einziehen konnte. Dieser Effekt läuft der Konzentrationsfunktion allerdings entgegen.

28 *Reinhold Zippelius / Thomas Würtenberger*, Deutsches Staatsrecht, München 2005.

29 *Volker von Prittwitz*, Vollständige personalisierte Verhältniswahl – Reformüberlegungen auf der Grundlage eines Leistungsvergleichs der Wahlsysteme Deutschlands und Finnlands, in: APuZ, B 52 (2003), S. 12 – 20, S. 17.

30 *Heiko Franke / Andreas Grimmel*, a.a.O. (Fn. 6).



reinen Verhältniswahlsystem mit zusätzlicher Fünfprozenthürde ist im Hinblick auf die Konzentrationsfunktion keine positive Veränderung ersichtlich. Es ist sicher nicht zu leugnen, dass durch die Sperrklausel ein gewisser konzentrierender Effekt auf Kosten der Repräsentation erzielt wird; dieser Effekt ist aber nicht auf das Wahlsystem als solches zurückzuführen, sondern auf die künstliche Hürde. Man kann sich leicht vorstellen, dass bei einer personalisierten Verhältniswahl ohne Sperrklausel der konzentrierende Effekt verloren ginge; die Wahlen in der jungen Bundesrepublik geben darauf einen Hinweis. Doch auch mit Fünfprozenthürde ist die personalisierte Verhältniswahl kaum ein Wahlsystem, das eher die Konzentrations- als die Repräsentationsfunktion erfüllt. Ein internationaler Vergleich (siehe Tabelle 3) macht dies klar.

Für alle Bundestagswahlen seit 1949 ist in Tabelle 3 zum einen die Information zu finden, wie hoch die Dissimilation<sup>31</sup> zwischen Stimm- und Sitzanteilen der Parteien ist (je größer der Indexwert, desto weniger gut ist also die Repräsentationsfunktion erfüllt). Zum anderen ist als Hinweis auf den Konzentrationseffekt angegeben, ob das Wahlsystem bei der entsprechenden Wahl aus einer Minderheit an Wählerstimmen eine Mehrheit an Parlamentssitzen für eine der Parteien produzierte (manufactured majorities). Um die Werte einordnen zu können, finden sich zum Vergleich die gleichen Angaben für ein reines Verhältniswahlsystem (Niederlande), zwei Systeme der relativen Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen (Großbritannien und Kanada) sowie ein anderes Mischwahlsystem, das im Gegensatz zur personalisierten Verhältniswahl stärker Elemente der Mehrheitswahl enthält (Griechenland<sup>32</sup>). Betrachtet man zunächst die durchschnittliche Dissimilation, so ist erkennbar, dass die personalisierte Verhältniswahl die Repräsentationsfunktion recht gut erfüllt: Mit einem Wert von 4,039 liegt die Bundesrepublik Deutschland deutlich näher bei den Niederlanden (2,955) als bei Großbritannien oder Kanada (um 15). Griechenlands System hingegen erfüllt mit einem Wert von 12,620 die Repräsentation nur etwas besser als die Mehrheitswahlsysteme. Auf der anderen Seite erfüllt das griechische Wahlsystem die Konzentrationsfunktion optimal, während in Deutschland (und erwartungsgemäß ebenso in den Niederlanden) keine manufactured majorities zu finden sind. Dass Wahlsysteme nicht immer so funktionieren wie theoretisch gedacht, zeigt der Blick auf die Mehrheitswahlsysteme: Auch hier finden sich Wahlen, bei denen keine parlamentarische Mehrheit generiert wurde. Ein Vergleich zwischen Großbritannien und Kanada belegt zudem, dass das Wahlsystem nicht überschätzt werden darf. Dasselbe Wahlsystem erfüllt die Konzentrationsfunktion in Großbritannien im Wesentlichen wie gewünscht, in Kanada hingegen nur mäßig gut. Dies macht erneut deutlich, dass andere Variablen die Ergebnisse beeinflussen, oder „dass es kein bestes Wahlsystem gibt, sondern [höchstens] [...] ein solches, das am besten passt“<sup>33</sup>.

31 Alle in diesem Beitrag ausgewiesenen Werte beruhen auf dem *Loosemore-Hanby-Index*; vgl. *John Loosemore / Victor J. Hanby*, The Theoretical Limits of Maximum Distortion: Some Analytic Expressions for Electoral Systems, in: *British Journal of Political Science*, 1. Jg. (1971), H. 4, S. 467 – 477. Der Index misst für alle Parteien die Differenz zwischen Stimmen- und Sitzanteil, summiert diese Differenzen auf und halbiert den Wert.

32 Zur Funktionsweise der griechischen verstärkten Verhältniswahl siehe *Richard Clogg*, Parties and Elections in Greece. The Search for Legitimacy, London 1987; *Peter Zervakis*, Das politische System Griechenlands, in: *Wolfgang Ismayr* (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, Opladen 1999, S. 637 – 672.

33 *Dieter Nohlen*, a.a.O. (Fn. 12), S. 192.

**Tabelle 3: Dissimilation (Diss.) und manufactured majorities (mm) von 1945 bis 2005 in Deutschland und ausgewählten weiteren Staaten im Vergleich**

Deutschland <sup>a)</sup>		Griechenland <sup>b)</sup>		Niederlande		Großbritannien		Kanada						
Jahr	Diss.	mm	Jahr	Diss.	mm	Jahr	Diss.	mm	Jahr	Diss.	mm			
(1949)	8,561	0	1974	18,963	1	1946	2,200	0	1945	14,731	1	1945	11,885	0
(1953)	7,659	0	1977	20,760	1	1948	2,800	0	1950	9,600	1	1949	25,661	1
1957	7,024	(1) <sup>c)</sup>	1981	11,409	1	1952	3,300	0	1951	4,100	0 <sup>d)</sup>	1953	16,091	1
1961	5,700	0	1985	9,027	1	1956	2,900	0	1955	5,062	1	1957	4,051	0
1965	3,600	0	(1989a)	6,464	0	1959	3,133	0	1959	8,595	1	1958	24,751	(1) <sup>c)</sup>
1969	5,400	0	(1989b)	5,130	0	1963	2,533	0	1964	11,071	1	1962	7,119	0
1972	1,192	0	(1990)	6,268	0	1967	3,567	0	1966	9,837	1	1963	9,961	0
1976	1,078	0	1993	9,787	1	1971	4,300	0	1970	8,869	1	1965	13,655	0
1980	2,195	0	1996	12,510	1	1972	2,633	0	1974a	19,863	0	1968	14,231	1
1983	0,885	0	2000	8,877	1	1977	3,267	0	1974b	18,926	1	1972	8,689	0
1987	1,300	0	2004	9,630	1	1981	2,633	0	1979	15,393	1	1974	10,784	1
1990	8,092	0				1982	2,833	0	1983	24,177	1	1979	12,653	0
1994	3,508	0				1986	3,600	0	1987	20,939	1	1980	11,863	1
1998	5,900	0				1989	1,767	0	1992	17,778	1	1984	24,837	(1) <sup>c)</sup>
2002	6,668	0				1994	3,067	0	1997	21,313	1	1988	14,268	1
2005	4,000	0				1998	3,267	0	2001	22,138	1	1993	23,545	1
						2002	2,433	0	2005	20,685	1	1997	16,982	1
												2000	18,197	1
												2004	14,807	0
	4,039	(13;1;0)		12,620	(0;0;8)		2,955	(17;0;0)		14,887	(2;0;15)		14,949	(8;2;9)

a) 1949 keine bundesweite Fünfprozenthürde, 1949 und 1953 genügt ein Direktmandat für den Einzug einer Partei in den Bundestag. Die Vergleichswerte am Tabellenende ignorieren 1949 und 1953.  
 b) Zeitweilige Änderung des Wahlsystems durch Entfernung der Verstärkungs-Komponente. Die Vergleichswerte am Tabellenende ignorieren 1989a bis 1990.  
 c) Parlamentarische absolute Mehrheit, die auf einer absoluten Mehrheit der Wählerstimmen beruht (earned majority) und somit nicht als manufactured eingestuft wird.  
 d) Mehrheit der Konservativen und Nationalliberalen, die teilweise gemeinsam als Konservative geführt werden.  
 Quelle: Eigene Berechnungen.

Eine Bewertung der personalisierten Verhältniswahl in Deutschland fällt auf Basis von Tabelle 3 eher nüchtern aus. Es finden sich nicht mehr manufactured majorities als bei der reinen Verhältniswahl, die Repräsentation ist dafür – wenn auch nur in geringem Ausmaß – niedriger. Griechenland könnte aus Sicht eines Anhängers der Mehrheitswahl hingegen als gelungenes Beispiel für Mischwahlsysteme gesehen werden: Es erfüllt die Konzentrationsfunktion nicht schlechter als reine Mehrheitswahlsysteme, aber die Repräsentationsfunktion besser.

Daneben sei auf ein weiteres Problem der personalisierten Verhältniswahl hingewiesen: Sie widerspricht massiv dem Prinzip der Einfachheit.<sup>34</sup> Als einzige Begründung für den Erhalt der Erststimme bleibt, dass durch sie die Partizipationsfunktion erfüllt wird. Wie oben bereits angedeutet, ist jedoch auch dies umstritten. Zum einen werden die Kandidaten durch die Parteien vorselektiert, so dass sie – wie *Franke / Grimm* argumentieren – sich bei der eigentlichen Wahl nicht gegen Konkurrenten derselben Partei durchsetzen müssen, wodurch für die Wähler häufig weniger die Persönlichkeit des Kandidaten als vielmehr die ihn unterstützende Partei von Bedeutung ist.<sup>35</sup> Hinzu kommt die fehlende Konkurrenz im Rahmen des Vorselektionsprozesses. *Schüttemeyer / Sturm*<sup>36</sup> kamen in ihrer Untersuchung für die Bundestagswahl 2002 zu dem Ergebnis, dass über 60 Prozent der Kandidaten von CDU und SPD keinen innerparteilichen Gegenkandidaten besaßen. Unter den CSU-Kandidaten erhält die Aussage, dass es wünschenswert wäre, wenn mehr fähige und motivierte Parteimitglieder sich trauen würden, auch gegen amtierende Abgeordnete anzutreten, eine Zustimmung von gerade einmal acht Prozent.<sup>37</sup>

Aber es gibt ebenso Hinweise darauf, dass gerade die Berücksichtigung der Partizipationsforderung in der personalisierten Verhältniswahl als gelungen bezeichnet werden kann und zu einer guten Basisanbindung der Parteien führt. *Patzelt*<sup>38</sup> konnte in Befragungen von Abgeordneten zeigen, dass Parlamentarier mit Direktmandat in wesentlichen Fragen stärker basisgebunden sind als solche, die über Parteilisten einziehen. Sie halten es für wichtiger, dass sich Politik an den konkreten Wünschen der Bürger ausrichtet, nutzen mehr Zeit für Kontakte mit Bürgern und Gruppen auf lokaler Ebene und glauben stärker, dass ihre persönlichen politischen Ansichten mit denen ihrer Wähler übereinstimmen. Trotz eines niedrigeren Niveaus für Listenabgeordnete ist auch diesen die Basisanbindung wichtig. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass – wie *Schüttemeyer / Sturm*<sup>39</sup> feststellten – die meisten Listenabgeordneten auch um Wahlkreise konkurrieren. Darüber, ob ein anderes Wahlsystem de facto die Partizipationsfunktion ebenso gut, besser oder schlechter erfüllen würde als die personalisierte Verhältniswahl, kann an dieser Stelle nur spekuliert werden.

Ein weiterer Punkt muss dem aktuellen deutschen Wahlsystem zugutegehalten werden: Unter der Erfüllung der Konzentrationsfunktion wird in der Regel das Ziel der eindeutigen

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

35 *Heiko Franke / Andreas Grimm*, a.a.O. (Fn. 6), S. 594 f.

36 *Suzanne S. Schüttemeyer / Roland Sturm*, a.a.O. (Fn. 18), S. 547.

37 Ebenda, S. 549.

38 *Werner J. Patzelt*, The Constituency Roles of MPs at the Federal and Länder Levels in Germany, in: *Regional & Federal Studies*, 17. Jg. (2007), H. 1, S. 47 – 70, S. 56.

39 *Suzanne S. Schüttemeyer / Roland Sturm*, a.a.O. (Fn. 18).

Regierungsbildung durch eine einzige Partei verstanden.<sup>40</sup> Diese Sichtweise ist aus inhaltlicher Sicht durchaus berechtigt, wenn man sich etwa die Phase des Dreiparteiensystems in Deutschland zwischen 1961 und 1983 in Erinnerung ruft. Solange bei drei Parteien im Parlament keine eine absolute Mehrheit besitzt – und dies war in diesen Jahren immer der Fall –, hängt die Regierungsbildung ausschließlich davon ab, ob sich zwei Parteien auf eine gemeinsame Koalition einigen. Details des exakten Wahlergebnisses wie die Tatsache, welche der Parteien die stärkste Fraktion stellt oder welche Parteien Sitze hinzugewonnen oder verloren haben, spielen letztlich keine Rolle.

Auf der anderen Seite ist nicht zu verleugnen, dass auch eine moderate Konzentration des Parteiensystems den Prozess der Regierungsbildung erleichtert. In Deutschland und Österreich zum Beispiel waren seit dem Zweiten Weltkrieg auf nationaler Ebene rechnerisch stets Mehrheitskoalitionen möglich, die aus nur zwei Parteien bestanden. In solchen Konstellationen ist die Regierungsbildung deutlich einfacher als beispielsweise in Israel, den Niederlanden oder Belgien, wo häufig mindestens drei Parteien für eine Mehrheitskoalition nötig sind. Auch wenn der Regierungsbildungsprozess nach der Bundestagswahl 2005 angesichts der Erfahrungen aus der bundesrepublikanischen Geschichte als kompliziert erschienen sein mag, so relativiert ein internationaler Vergleich mit stärker fragmentierten Parteiensystemen diese Sichtweise. Die fehlende, durch das Wahlsystem nicht generierte Parlamentsmehrheit wird also – offenbar erfolgreich – durch gemeinsames Regieren in Koalitionen sichergestellt. Dies ist, mit Betonung auf dem Wort *erfolgreich*, keine Selbstverständlichkeit, was der Blick nach Italien oder zurück in die Weimarer Republik verdeutlicht. Das deutsche Wahlsystem besitzt also zumindest einen moderat konzentrierenden Effekt, der es den Parteien erlaubt, auf Basis der resultierenden Sitzverteilungen in der Regel stabile Koalitionsregierungen zu bilden. Auf zweierlei muss an dieser Stelle aber erneut hingewiesen werden: Erstens resultiert die in Deutschland vorhandene moderate Konzentration nicht aus der Konstruktion als Mischwahlsystem mit zwei Stimmen, sondern aus der Fünfprozenthürde, die sich allein auf die Zweitstimme bezieht. Zum zweiten verdeutlicht der Rückblick auf die Parteiengeschichte, dass das Wahlsystem nur einer von mehreren wichtigen Faktoren für die Zusammensetzung des Parlaments ist. Während im Bundestag die Zahl der Fraktionen von drei auf fünf anwuchs, hat sich das deutsche Wahlsystem nur in Feinheiten verändert.

Trotz dieser auch ersichtlichen Vorzüge der personalisierten Verhältniswahl, bleibt festzuhalten, dass ein reines Verhältniswahlrecht mit lose gebundenen oder offenen Listen unter Beibehaltung der Fünfprozenthürde die gewünschten Funktionen von Wahlsystemen besser oder mindestens genauso gut erfüllen kann wie die personalisierte Verhältniswahl, aber deutlich einfacher ist, nicht gegen technische Kriterien wie Monotonie verstößt und vermutlich von der Wählerschaft besser verstanden würde. Die Kritik von *Strohmeier*<sup>41</sup> sowie *Franke / Grimmel*<sup>42</sup> an der personalisierten Verhältniswahl kann somit grundsätzlich geteilt werden.

40 Gerd Strohmeier, a.a.O. (Fn. 2); Dieter Noblen, a.a.O. (Fn. 15). Noblen differenziert allerdings teilweise weiter zwischen einem Konzentrationseffekt und einem mehrheitsbildenden Effekt, ohne ersteren in Abgrenzung zu letzterem exakt zu definieren (S. 186 f.).

41 Gerd Strohmeier, a.a.O. (Fn. 2).

42 Heiko Franke / Andreas Grimmel, a.a.O. (Fn. 6).

Während diese Autoren nun aber Änderungen vorschlagen, die bei ähnlich großem Ressourceneinsatz ein besseres Ergebnis zu erzielen suchen (Effektivitätsansatz), wird hier darauf abgestellt, dass die gleichen Ziele des Wahlsystems auch deutlich einfacher erreichbar sind (Effizienzansatz), indem man auf die Erststimme komplett verzichtet. Beide Ansätze besitzen selbstverständlich ihre Berechtigung; allerdings dürfte eine effizienzorientierte Reform mit höherer Wahrscheinlichkeit die gewünschten Effekte erzielen als eine effektivitätsorientierte. Auf Effektivitätsverbesserung gerichtete Reformvorschläge müssen sich konkret für die Bundesrepublik daran messen lassen, ob es ihnen gelingen kann, bei ähnlich guter Erfüllung der Repräsentationsfunktion die Konzentrationsfunktion besser zu erfüllen, oder bildlich: Sie müssen in Abbildung 1 (II) in der Mitte verortet sein.

### 3. Reformvorschläge in der ZParl-Debatte

Sowohl *Strohmeier*<sup>43</sup> als auch *Franke / Grimmel*<sup>44</sup> schlagen vor, in Deutschland die personalisierte Verhältniswahl durch ein Grabenwahlsystem zu ersetzen. Mit der Erststimme sollen weiterhin Wahlkreisandidaten nach relativer Mehrheitswahl gewählt werden, mit der Zweitstimme Parteilisten nach Verhältniswahl. Veränderungen im Vergleich zum aktuellen Wahlsystem beziehen sich auf drei Punkte.

(1) *Veränderung der Wahlmodi innerhalb der einzelnen Subsysteme Erst- und Zweitstimme:* Diese Reformüberlegungen beziehen sich im Wesentlichen auf eine Stärkung der Partizipationsfunktion, möglicherweise auf Kosten der Einfachheit des Wahlsystems. So schlagen *Franke / Grimmel* vor, bei der Aufstellung der Kandidaten Vorwahlen nach US-amerikanischem Vorbild durchzuführen oder durch die Ersetzung der Ein-Personen-Wahlkreise durch Drei-Personen-Wahlkreise und das Zulassen von Kumulieren und Panaschieren die Persönlichkeiten der Kandidaten stärker in das Blickfeld zu rücken. *Strohmeier* fasst die Möglichkeit in Betracht, die Wahlkreissieger nach der alternative vote-Prozedur zu bestimmen. Für die Zweitstimme fordern *Franke / Grimmel* ebenfalls die Zulassung von Panaschieren und Kumulieren. Dass eine Stärkung der Partizipationskomponente förderungswürdig (und aus ihrer Sicht notwendig) ist, haben sie hinreichend dargelegt. Ob ihr Vorschlag nicht diesbezüglich über das Ziel hinausschießt und die Stimmabgabe zu sehr verkompliziert, sei zur Diskussion gestellt. Da es hier vor allem um den Antagonismus von Repräsentations- und Konzentrationsfunktion geht, wird dieser Punkt nicht weiter vertieft.

(2) *Veränderung der 50:50-Aufteilung der Sitze nach Mehrheits- beziehungsweise Verhältniswahl:* Aufgrund ihrer Einschätzung, die Repräsentationsfunktion müsse verbessert werden, schlagen *Franke / Grimmel* eine Erhöhung des nach der Zweitstimme zu vergebenden Anteils auf zwei Drittel vor. *Strohmeier* hingegen, der auf eine Stärkung der Konzentrationsfunktion abzielt, fordert eine Vergrößerung des nach der Erststimme zu vergebenden Sitzanteils auf drei Viertel oder fünf Sechstel. Alle Aufteilungen (inklusive der aktuellen hälftigen) sind willkürlich, eine theoretische Beurteilung ist daher schwierig. Richtig ist zudem *Köppl*<sup>45</sup> Anmerkung, dass aktuelle Wahlergebnisse nicht auf hypothetische Wahlsysteme übertragen werden können, da die Ausgestaltung eines Wahlsystems das Verhalten der

43 *Gerd Strohmeier*, a.a.O. (Fn. 2).

44 *Heiko Franke / Andreas Grimmel*, a.a.O. (Fn. 6).

45 *Stefan Köppl*, a.a.O. (Fn. 10).

Wähler entscheidend beeinflusst.<sup>46</sup> Einen Beitrag zur Erhellung können Simulationen dennoch erbringen, daher sei darauf verwiesen, dass die Bedeutung verschiedener Aufteilungen weiter unten mithilfe solcher Simulationen näher beleuchtet wird.

(3) *Aufgabe eines kompensatorischen Wahlsystems zugunsten eines Grabenwahlsystems*: Eine Reform dieser Art hat sicherlich einige Vorzüge, die *Strohmeier* und *Franke / Grimmel* auch benennen. Die separate Auswertung zweier Stimmen ist transparenter als die aktuelle Verrechnung und leistet daher einen Beitrag zur Einfachheit. Damit einher geht der Vorzug, dass in Grabenwahlsystemen das Risiko geringer ist, gegen die technischen Kriterien wie Monotonie zu verstoßen. Umstrittene Überhangmandate können so ebenfalls vermieden werden.<sup>47</sup> Der Makel des negativen Stimmgewichts würde, wie vom BVerfG gefordert, behoben. Wichtig ist aber auch festzuhalten, dass ein Übergang von einem (voll-)kompensatorischen Mischwahlsystem auf ein Grabenwahlsystem nicht neutral hinsichtlich der Abwägung Repräsentation versus Konzentration ist. Unumstritten ist, dass Grabenwahlsysteme umso konzentrierender wirken, je größer der Anteil an nach Mehrheitswahl zu vergebender Sitze ist (vgl. Abbildung 1 und die entsprechenden Anmerkungen dazu). Die vollkompensatorische personalisierte Verhältniswahl produziert jedoch – wie oben dargelegt – nahezu dieselben Ergebnisse wie ein Verhältniswahlsystem ohne Erststimme und ist somit in Abbildung 1 ganz links einzuordnen. Jeder einzelne in einem Grabenwahlsystem zu vergebende Sitz nach Mehrheitswahl unter Konstanzhaltung der übrigen Faktoren (insbesondere der Sperrklausel) bedeutet daher einen Schritt hin zur Konzentration und weg von der Repräsentation. Auch eine von *Franke / Grimmel* vorgeschlagene Verringerung der nach der Erststimme zu vergebenden Sitze auf ein Drittel wirkt somit bei gleichzeitiger Umstellung auf ein Grabenwahlsystem im Vergleich zum jetzigen Wahlsystem stärker konzentrierend auf Kosten der Repräsentation.

Eine Folge der Umstellung auf ein Grabenwahlsystem ist also die Reduzierung der Repräsentation, und zwar umso stärker, je mehr Sitze nach Mehrheitswahl vergeben werden. Die entscheidenden zu klärenden Fragen hierbei sind: Kann es grundsätzlich sinnvoll sein, diesen negativen Effekt in Kauf zu nehmen, das heißt, entsteht dadurch wenigstens ein positiver Konzentrationseffekt? Falls ja, in welchem Ausmaß muss davon ausgegangen werden, dass die Repräsentation abnimmt, um das Ziel der Konzentration zu erreichen? *Schoen*<sup>48</sup> hat bereits gezeigt, dass auch der *Strohmeier*-Vorschlag für die Bundestagswahl 2005 keine manufactured majority produziert hätte, unter der (problematischen, aber nicht umgehbarer) Annahme, dass bei gemäßigter Mehrheitswahl alle Wähler so abstimmen wie bei der personalisierten Verhältniswahl. Dieses Faktum ist unbestritten und lässt den *Strohmeier*-Vorschlag auf den ersten Blick als ungeeignet erscheinen, die intendierten Ziele zu erreichen. Der Fairness halber sei aber darauf hingewiesen, dass das Scheitern bei einem

46 Siehe auch *Maurice Duverger*, a.a.O. (Fn. 21); *Gary W. Cox*, *Making Votes Count*, Cambridge 1997; *Franz U. Pappi / Susumu Shikano*, *Wahl- und Wählerforschung*, Baden-Baden 2007.

47 Es sei an dieser Stelle die Nebenbemerkung erlaubt, dass das Vorhandensein von Überhangmandaten auch positiv gesehen werden kann. Die negative Sichtweise resultiert vor allem aus der Interpretation der personalisierten Verhältniswahl als Verhältniswahlsystem; Überhangmandate werden kritisiert, weil sie die Repräsentation verzerren. Aus Sicht der personalisierten Verhältniswahl als Mischwahlsystem wäre positiv zu vermerken, dass die Überhangmandate die großen Parteien stärken und dadurch einen wünschenswerten Konzentrationseffekt besitzen, ohne die Repräsentation in nennenswertem Umfang zu schmälern.

48 *Harald Schoen*, a.a.O. (Fn. 9).

speziellen Wahlergebnis nicht die Sinnhaftigkeit des Vorschlags komplett widerlegt. Mit Blick auf die britischen Wahlen 1974a (siehe Tabelle 3) müsste man sonst auch der relativen Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen absprechen, die Konzentrationsfunktion erfüllen zu können. Betrachtet man für die Bundestagswahl 2005 nur die Erststimmen und die aus ihnen resultierenden Direktmandate, ist in der Tat festzustellen, dass auch ein relatives Mehrheitswahlsystem den Konzentrationseffekt gerade so erfüllt: Von 299 Mandaten gewannen CDU und CSU 150, also eine hauchdünne Mehrheit von genau einem Sitz. Die SPD gewann 145, die Linke drei und die Grünen einen Sitz. Selbst der kleinste Schritt Richtung Repräsentation würde diese Mehrheit zerstören.

#### 4. Mögliche Auswirkungen der Umstellung auf ein Grabenwahlsystem

Wenn im Folgenden simuliert wird, welche Auswirkungen die Einführung eines Grabenwahlsystems in Deutschland hätte (unter Beibehaltung aller anderen Faktoren des jetzigen Wahlsystems), soll damit nicht gesagt sein, dass andere Reformvorschläge wie die Einführung offener Listen nicht sinnvoll sein können. Sie beeinflussen aber die (quantitativen) Sitzverteilungen nicht, sondern beziehen sich auf die Partizipationsfunktion. In einer Simulation müssen sie daher nicht zusätzlich als Variablen erfasst werden. Ferner soll hier *Franke / Grimmel* gefolgt werden, die die Fünfprozenthürde beibehalten wollen (im Übrigen würde der Verzicht darauf in der Simulation wenig ändern – die Ergebnisse wären lediglich leicht verschoben durch einen oder zwei Sitze, die die NPD anstatt eine der anderen Parteien erhalten würde).

Konkret wird wie folgt vorgegangen, um einen Eindruck von den Auswirkungen eines Grabenwahlsystems in Deutschland zu vermitteln:

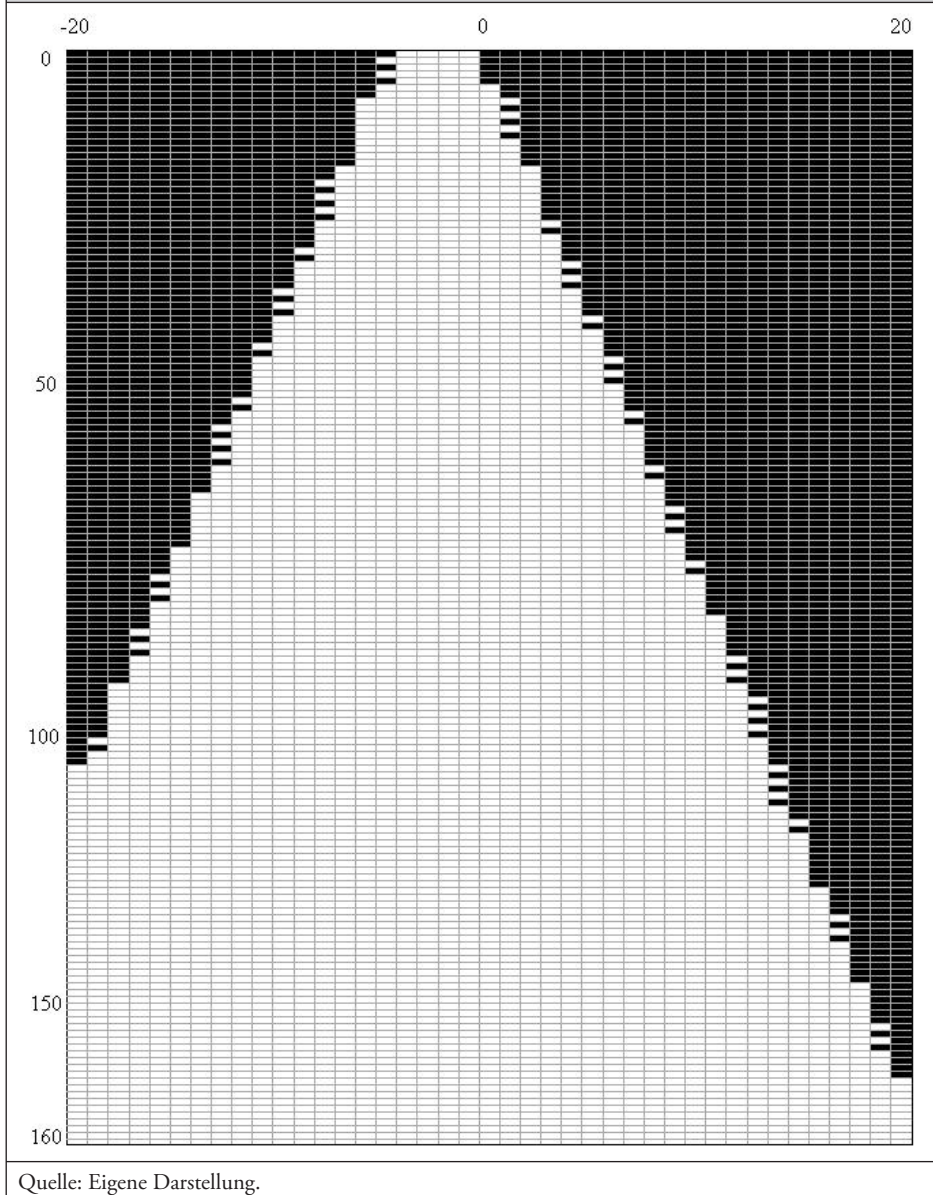
(1) Für 299 nach Mehrheitswahl zu vergebenden Sitzen werden als Grundlage die Erststimmenergebnisse der Bundestagswahl 2005 mit den aus ihnen resultierenden Direktkandidaten genommen. Die Sitzverteilung ist oben beschrieben.

(2) Es wird von  $n$  weiteren zu verteilenden Sitzen ausgegangen. Diese werden nach Verhältniswahl mit Fünfprozenthürde vergeben. Als Stimmenverrechnungsverfahren wird das künftig gültige Verfahren *Sainte-Laguë* verwendet. Grundlage für die Verteilung dieser Sitze sind die Zweitstimmenergebnisse der Bundestagswahl 2005. CDU und CSU werden beim Stimmenverrechnungsverfahren als Einheit aufgefasst.

(3) Die Gesamtsitzverteilung wird auf Grundlage von (1) und (2) berechnet.  $n$  variiert dabei von 0 bis 299.

(4) Als besondere Schwierigkeit des 2005er Wahlergebnisses kann angesehen werden, dass nicht nur die auf Verhältniswahlrecht basierenden Zweitstimmen keine Mehrheiten hervorbrachten, sondern dass auch aus den auf relativer Mehrheitswahl basierenden Erststimmen nahezu ein Patt resultierte. Die grundsätzliche Idee, dass über die Erststimme eine Konzentration bewirkt wird, griff hier also nicht. Um zu überprüfen, inwiefern grundsätzlich die nach Mehrheitswahlrecht gewählten Kandidaten der Erststimme in einem Grabenwahlsystem Pattsituationen der Zweitstimme auflösen können, wird zusätzlich die Sitzverteilung nach Erststimmen manipuliert, indem angenommen wird, die SPD habe mit der Erststimme  $k$  siegreiche Kandidaten weniger, die Union  $k$  siegreiche Kandidaten mehr.  $k$  variiert dabei von  $-20$  bis  $20$ .

Abbildung 2: Absolute Mehrheiten in Abhängigkeit von der Anzahl der Zweitstimmenmandate und dem Wahlergebnis bei den Erststimmenmandaten



Die Darstellung jeder einzelnen simulierten Sitzverteilung würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Mit Blick auf die Erfüllung der Konzentrationsfunktion sind ohnehin weniger die genauen Sitzverteilungen interessant als vielmehr die spezielle Frage, ob das Wahlsystem zu einer manufactured majority führt, ob also eine der Parteien eine absolute Mehrheit der Sitze erhält. Bei diesen recht nahe am realen Wahlergebnis 2005 orientierten



Simulationen kommen hierfür nur die CDU/CSU und die SPD in Frage. Abbildung 2 zeigt die Kombinationen an, die zu einer solchen Situation führen. Auf der Links-Rechts-Achse variiert  $k$ : Ganz links finden sich die manipulierten Wahlergebnisse, bei denen für die SPD 20 Direktmandate mehr, für die Union 20 weniger angenommen wurden; ganz rechts wurden umgekehrt für die Union 20 Erststimmen-Mandate auf Kosten der SPD angenommen. Exakt in der Mitte liegt das tatsächliche Wahlergebnis. Von oben nach unten variiert die Zahl  $n$  der nach Zweitstimme (also Verhältniswahl) zu vergebenden Mandate. Die oberste Zeile beschreibt ein reines Mehrheitswahlsystem ( $n = 0$ ); ganz unten werden gleich viele Mandate nach Erst- und Zweitstimme vergeben ( $n = 299$ ). Die schwarz gefärbten Kästchen markieren Kombinationen aus  $k$  und  $n$ , bei denen eine Partei eine absolute Mehrheit besitzt. In der linken Hälfte der Grafik ist die SPD diese Partei, in der rechten Hälfte besitzt die Union eine absolute Mehrheit der Sitze. In den weißen Feldern hat keine Partei eine absolute Sitzmehrheit. Da der unterste Teil der Grafik ausschließlich weiße Felder enthält, wurde auf dessen Darstellung verzichtet.

Grundsätzlich wirken sich – was nicht verwunderlich ist – beide Variablen  $n$  und  $k$  darauf aus, ob eine Partei eine absolute Mehrheit erhält oder nicht. Je größer der Vorsprung an Erststimmenmandaten für entweder die Union oder die SPD ist, desto eher kann das Wahlsystem seine konzentrierende Wirkung erfüllen. Diese Tatsache ist nicht so banal, wie sie im ersten Moment wirken mag. Für das aktuelle Wahlsystem mit seiner kompensatorischen Verrechnung beider Stimmen würde dieser Effekt deutlich schwächer ausfallen als hier zu sehen. Grundsätzlich würde ein zusätzliches Erststimmenmandat für eine der großen Parteien erst einmal gar nichts an der Sitzverteilung ändern; es wird unmittelbar mit den Zweitstimmen verrechnet und verliert seine konzentrierende Wirkung. Nur in vergleichsweise seltenen Fällen, wenn dieses Mandat zu einem Überhangmandat führt, wäre eine konzentrierende Wirkung feststellbar. Schon die Durchführung einer Simulation, wie hier geschehen, wäre methodisch für die personalisierte Verhältniswahl allerdings fraglich. Man müsste das Wahlergebnis von 2005 in gehörigem Maße manipulieren, um zusätzlich 20 Überhangmandate für entweder die Union oder die SPD zu simulieren. Außerdem ist zu beachten, dass hier nur das Erststimmenergebnis manipuliert wurde. Das Zweitstimmenresultat wird konstant gehalten und ist in allen Fällen der Simulation genauso knapp wie tatsächlich bei der Bundestagswahl 2005.<sup>49</sup>

Wie erwartet sinkt auch die Zahl der schwarzen Felder von oben nach unten. Je mehr Mandate nach Zweitstimme, also Verhältniswahl, vergeben werden, desto schlechter erfüllt das Mischwahlsystem die Konzentrationsfunktion. Dieser Effekt ist nahezu, aber nicht völlig monoton. Besitzt eine Partei eine absolute Mehrheit mit gerade einer Stimme Vorsprung, so wird diese Mehrheit durch ein zusätzliches Zweitstimmenmandat zerstört, das

49 Joachim Behnke, *The Strange Phenomenon of Surplus Seats in the German Electoral System*, in: *German Politics*, 16. Jg. (2007), H. 4, S. 496 – 517, und *Ossip Fürnberg / Danko Knothe*, *Wahlsieg ohne Stimmenmehrheit: Auswirkungen von verstärktem „Lagersplitting“ auf Mandatsverteilung und Koalitionsoptionen*, in: *ZParl*, 40. Jg. (2009), H. 1, S. 56 – 74, zeigen auf, dass auch die personalisierte Verhältniswahl grundsätzlich so manipuliert werden kann, dass durch Überhangmandate andere Mehrheiten erreicht werden können. Erstens funktioniert dies aber nicht ohne zusätzliche Manipulation der Zweitstimmen, und zweitens beschreiben die Autoren eher eine technische Schwäche als ein empirisch relevantes Phänomen. Abgesehen davon hat das BVerfG bereits signalisiert, dass ein zu hohes Ausmaß an vorkommenden Überhangmandaten – wie in diesen Konstruktionen vorkommend – zu Korrekturen des Wahlsystems führen müsse.

an eine der anderen Parteien geht. Ein weiteres Zweitstimmenmandat an die größte Partei kann diese absolute Mehrheit jedoch wieder herstellen. Diese Unebenheiten widersprechen aber nicht der Forderung nach Monotonie *innerhalb* eines Wahlsystems, da von oben nach unten *unterschiedliche* Mischwahlsysteme verglichen werden.

Untersucht man, unter welchen Umständen ein Grabenwahlsystem ähnlich den im Raum stehenden Vorschlägen seine konzentrierende Wirkung erfüllen würde, kommt man zu vergleichbar ernüchternden Ergebnissen wie *Schoen*.<sup>50</sup> Von der aktuellen Verteilung der Erststimmenmandate ausgehend (dargestellt durch die mittlere Spalte unter der 0 in Abbildung 2), ist festzustellen, dass nur ein reines oder nahezu reines Mehrheitswahlsystem eine absolute Parlamentsmehrheit generieren würde. Doch selbst wenn man von der hier maximalen Manipulation an Erststimmenmandaten ausgeht (+/- 20), könnte eine absolute Mehrheit durch die Union nur erreicht werden, wenn höchstens 150 Mandate nach Verhältniswahl vergeben würden. Für eine absolute Mehrheit der SPD sind es sogar nur 104 Sitze. Das entspricht einem Anteil von Mehrheits- zu Verhältniswahlmandaten von 67:33 Prozent im ersten Fall, im zweiten sogar von 74:26 Prozent. Solche Aufteilungen würden sicher nicht mehr zufriedenstellend die Repräsentationsfunktion erfüllen und würden zu Recht von Anhängern der Verhältniswahl zurückgewiesen. Einen Kompromiss oder Konsens können solche Mischwahlsysteme jedenfalls nicht darstellen.

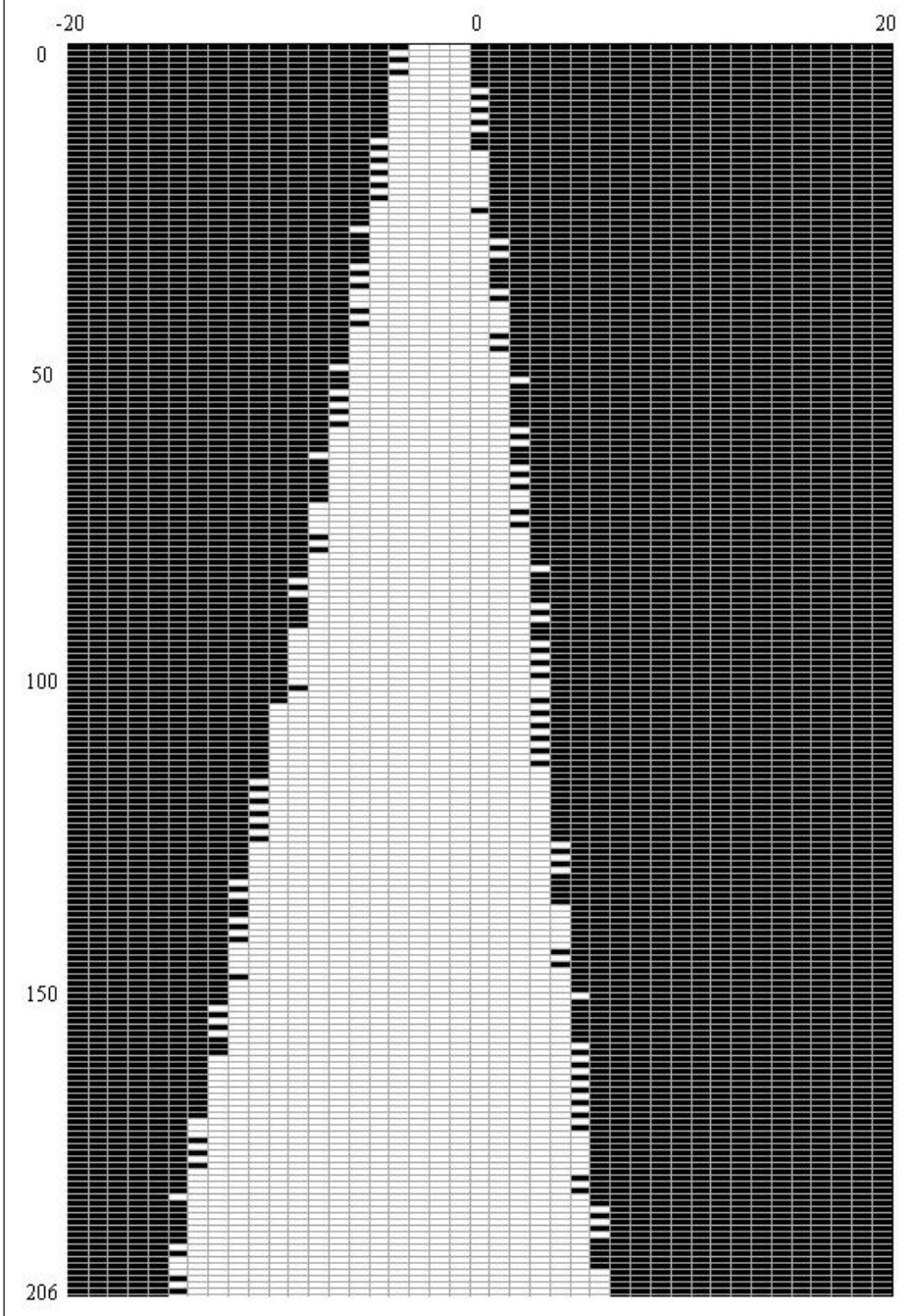
In einem etwas anderen Licht erscheint die Debatte, wenn man von einer weniger engen Definition von Konzentration ausgeht. Wie oben erläutert hat das deutsche Wahlsystem bis 2005 eine Konzentration bewirkt, die zumindest ausreichend war, um Mehrheitskoalitionen aus einer großen und einer kleinen Partei stabil zu ermöglichen. Eine solche breite Definition einer „schwachen“ Konzentration ist allerdings – wie jeder Versuch – ad hoc. Dennoch ist es vermutlich kein Zufall, dass die ZParl-Debatte um eine Reform des Wahlsystems gerade dann aufkam, als diese Art der Konzentration mit der 2005er Wahl nicht mehr erfüllt wurde. Auch *Strohmeier* argumentiert ausdrücklich mit Bezug auf die Bundestagswahl 2005: „Bei der Bundestagswahl 2002 konnte die Sperrklausel den Einzug der PDS in den Bundestag und damit den „Zwang zu einer Großen Koalition“ noch verhindern. Bei der Bundestagswahl 2005 machte jedoch der Einzug der Linkspartei in den Bundestag sowohl die Fortsetzung der rot-grünen Regierungskoalition als auch die Bildung eines schwarz-gelben Bündnisses zunichte. Eine stabile und handlungsfähige Regierung war nunmehr nur noch in Form einer Großen Koalition möglich.“<sup>51</sup> Mit Bezug auf *Hennis*<sup>52</sup> befürchtet er eine Verfestigung einer solchen Konstellation und damit einen Zwang zur Großen Koalition. Man muss *Strohmeiers* Einschätzung nicht teilen: Es ist sowohl denkbar, dass zukünftig wieder schwarz-gelbe oder rot-grüne Koalitionen Mehrheiten erlangen, als auch, dass sich die Parteien für neue Bündnisse öffnen. Dennoch ist seine Prognose ein mögliches, nicht ganz unwahrscheinliches Szenario. Es lohnt zumindest zu überprüfen, inwieweit ein Grabenwahlsystem eine schwache Konzentration herbeiführen könnte derart, dass Koalitionen aus einer Großpartei und einer Kleinpartei Mehrheiten erreichen. Um

50 *Harald Schoen*, a.a.O. (Fn. 9).

51 *Gerd Strohmeier*, a.a.O. (Fn. 2), S. 580 f.; Zitat im Zitat: *Helmut Schmidt*, Große Koalition – Kleiner Nenner, Vortrag anlässlich der Herbsttagung des Politischen Clubs der Evangelischen Akademie Tutzing, 11. November 2006.

52 *Wilhelm Hennis*, Große Koalition ohne Ende? Die Zukunft des parlamentarischen Regierungssystems und die Hinauszögerung der Wahlrechtsreform, München 1968.

Abbildung 3: Schwarz-gelbe und rot-grüne Mehrheiten in Abhängigkeit von der Anzahl der Zweitstimmenmandate und dem Wahlergebn bei den Erststimmenmandaten





dieser Frage nachzugehen, zeigt Abbildung 3 die gleiche Simulation wie für Abbildung 2 beschrieben. Schwarz markiert sind nun aber nicht die Fälle, in denen Union oder SPD eine absolute Mehrheit besitzen, sondern diejenigen, in denen eine rot-grüne (in der linken Hälfte) oder schwarz-gelbe (in der rechten Hälfte) Mehrheit existiert.

Rein logisch folgt, dass diese Fälle eine Übermenge der Fälle mit absoluten Mehrheiten bilden. Es sind also alle Kästchen, die in Abbildung 2 schwarz gefärbt sind, auch in Abbildung 3 gefärbt, und noch einige darüber hinaus. Auch hier ist die Knappheit des Wahlergebnisses nach Direktmandaten erkennbar: In der mittleren Spalte unter der 0, in der das Wahlergebnis keiner Manipulation unterliegt, sind Mehrheiten nur dann vorhanden, wenn das Grabenwahlsystem nahezu keinen Anteil an nach Verhältniswahl zu vergebenden Sitzen (maximal 26) enthält. Im Gegensatz zu Abbildung 2 zeigt sich aber hier, dass schon kleinere Verschiebungen zugunsten von Union oder SPD zu einer „schwachen“ Konzentration führen. Bei fünf zusätzlichen Erststimmenmandaten für die Union und 182 Zweitstimmenmandaten (entspricht einem Anteil von 38 Prozent der Sitze) wäre in der Simulation eine schwarz-gelbe Mehrheit möglich – bei gleichem Zweitstimmenergebnis wie bei der Bundestagswahl 2005. Wäre es der Union gelungen, zehn Wahlkreise mehr zu gewinnen, würde sogar die hälftige Teilung in Erst- und Zweitstimmenmandate in einem Grabenwahlsystem für eine schwarz-gelbe Mehrheit genügen. Es bleibt also festzuhalten, dass die Umstellung auf ein Grabensystem selbstverständlich die Erfüllung des Konzentrationseffekts nicht garantieren kann; es steigt aber die Wahrscheinlichkeit, dass die Konzentration zumindest moderat erfüllt wird insofern, als schwierige Koalitionsstrukturen häufiger vermieden werden könnten. Anzumerken ist ferner, dass eine solche moderate Konzentration

weiterhin zulässt, dass Kleinparteien eine echte Macht bei der Regierungsbildung besitzen und nicht nur über parlamentarische Rechte am politischen Geschehen teilhaben. Die politische Bedeutungslosigkeit der kleineren Parteien, wie von *Decker*<sup>53</sup> befürchtet, wäre zumindest nicht zu erwarten. Um das Bild zu komplettieren: Die von *Franke / Grimm* vorgeschlagene Aufteilung von einem Drittel Mehrheitsmandate zu zwei Drittel Mandate nach Verhältniswahl kann auch eine Konzentrationsfunktion im breiteren Sinne vermutlich nur schwer erfüllen. Auf Grundlage dieser Aufteilung führt keine der Manipulationen zu einer rot-grünen Mehrheit, und nur die schon recht starken Manipulationen von  $k = 19$  oder  $k = 20$  Erststimmenmandaten zugunsten der Union und zuungunsten der SPD würden bei dieser Aufteilung zu einer schwarz-gelben Mehrheit führen.

Zu klären bleibt, ob diese verbesserte Konzentration auf Kosten der Repräsentationsfunktion erfolgt. Tabelle 4 zeigt für ausgewählte Aufteilungen von Mehrheits- und Verhältniswahl die relativen Stimmenanteile der Parteien, ihre relativen Sitzanteile im Parlament sowie die Dissimilation zwischen beiden. Die Anzahl nach Zweitstimme zu vergebender Sitze  $n$  entspricht bei 299 Direktmandaten in den beiden oberen Fällen der Aufteilung gemäß des *Strohmeier*-Vorschlags (fünf Sechstel zu einem Sechstel beziehungsweise drei Viertel zu einem Viertel). Der Wert 182 spielt insofern eine besondere Rolle, als er die Obergrenze an Zweitstimmenmandaten darstellt, für die im Rahmen der Simulation bei einer nur leichten Manipulation der Direktmandate ( $k = 5$ ) eine schwarz-gelbe Mehrheit möglich war. Bei  $n = 299$  werden wie aktuell genau die Hälfte der Sitze nach Erststimme und die andere Hälfte nach Zweitstimme vergeben, und  $n = 598$  entspricht der Aufteilung der Mandate im Verhältnis ein Drittel zu zwei Drittel, wie von *Franke / Grimm* vorgeschlagen. Alle Werte in Tabelle 4 sind ohne Manipulation der Verteilung der Direktmandate berechnet, das heißt  $k = 0$ . Bei zwei Stimmen in einem Grabensystem gibt es Interpretationsspielraum, welche relative Stimmenverteilung in die Berechnung des Dissimilationsindex eingehen soll. Tabelle 4 weist künstlich errechnete Stimmanteile aus, die das Verhältnis von Erst- und Zweitstimmenmandaten widerspiegeln.<sup>54</sup>

Mit Blick auf die Sitzanteile ist zunächst festzustellen, dass die beiden großen Fraktionen CDU/CSU und SPD in den simulierten Grabensystemen höhere Sitz- als Stimmenanteile erhalten. Leicht höhere Werte sind grundsätzlich für alle Parteien schon aufgrund der Fünfprozenthürde zu erwarten: Stimmen von Parteien, die an der Hürde scheitern, werden bei der Vergabe von Sitzen nicht berücksichtigt und somit rechnerisch den Parteien zugeschlagen, denen der Einzug ins Parlament gelingt. In den hier betrachteten Grabensystemen geht der Effekt aber über die Auswirkungen der Fünfprozenthürde hinaus. Union und SPD erhalten zusammen zwischen 8,3 und 16,8 Prozentpunkte mehr Sitzanteile als Stimmenanteile; die zu verteilenden Stimmenanteile der gescheiterten Parteien betragen lediglich zwischen 2,9 und 3,5 Prozent. Die drei kleineren Parteien FDP, Grüne und Linke erhalten hingegen weniger Sitz- als Stimmenanteile. Trotz Stimmenanteilen über fünf Prozent fallen ihre Sitzanteile mitunter unter fünf Prozent. Um nicht mit einer Entmachtung der kleineren Parlamentsparteien einherzugehen, müssten bei solchen Grabenwahlsystemen Regelungen getroffen werden, ab wann eine Partei im Parlament Fraktionsstatus erreicht, oder parlamentarische Gruppen müssten Fraktionen gleichgestellt werden.

53 *Frank Decker*, a.a.O. (Fn. 8), S. 859.

54 Erreicht eine Partei  $x_1$  Erststimmen und  $x_2$  Zweitstimmen und werden  $n$  Mandate nach der Zweitstimme verteilt, so ergibt sich deren rechnerische Stimmzahl aus  $(299 x_1 + n x_2) / (299 + n)$ .

**Tabelle 4: Relative Stimmen- und Sitzanteile sowie Dissimulationsindizes für ausgewählte Grabenwahlsysteme**

		CDU/ CSU	SPD	FDP	Grüne	Linke	Sonstige	Dissim.
n = 60	Stimmen	0,399	0,377	0,055	0,058	0,081	0,029	16,807
	Sitze	0,479	0,465	0,017	0,017	0,022	0	
n = 100	Stimmen	0,394	0,374	0,060	0,061	0,082	0,030	15,431
	Sitze	0,469	0,454	0,025	0,023	0,030	0	
n = 182	Stimmen	0,387	0,368	0,066	0,064	0,083	0,032	13,233
	Sitze	0,451	0,437	0,040	0,033	0,040	0	
n = 299	Stimmen	0,380	0,363	0,073	0,067	0,083	0,033	11,109
	Sitze	0,433	0,421	0,052	0,043	0,050	0	
n = 598	Stimmen	0,371	0,356	0,081	0,072	0,085	0,035	8,347
	Sitze	0,411	0,399	0,068	0,058	0,064	0	

Quelle: Eigene Berechnungen.

In den Grabensystemen findet also über die Fünfprozenthürde hinaus eine konzentrierende Wirkung von den kleinen hin zu den großen Parteien statt, was die Mehrheitsbildung grundsätzlich erleichtert. An Tabelle 4 ist nochmals erkennbar, weshalb unter Annahme des tatsächlichen Wahlergebnisses von 2005 auch bei konzentrierenden Wahlsystemen Mehrheitsbildungen schwierig sind: Union und SPD sind sowohl gemäß der Zweitstimmen als auch gemessen an Direktmandaten etwa gleich stark. Die Konzentrationsfunktion wird somit mit zunehmender Bedeutung der Mehrheitswahl-Komponente (also mit kleiner werdendem  $n$ ) stärker erfüllt, es profitieren aber beide großen Parteien etwa gleichermaßen davon. Die Differenz an Sitzanteilen zwischen Union und SPD bleibt daher nahezu konstant.

Der Blick auf die Dissimilation zwischen Stimmen- und Sitzanteilen zeigt, dass die hier simulierten Grabensysteme die Repräsentationsfunktion zum Teil deutlich schlechter erfüllen als die personalisierte Verhältniswahl in ihrer aktuellen Ausgestaltung. Je nachdem in welchem Verhältnis die nach Mehrheits- beziehungsweise Verhältniswahl zu vergebenden Sitze zueinander stehen, steigt die Dissimilation von 4,0 (siehe Tabelle 3) auf Werte zwischen rund 8,3 und 16,8 an. Auch ein Wahlsystem ähnlich dem von *Franke / Grimmel* vorgeschlagenen führt also wie oben bereits theoretisch diskutiert zu einer schlechteren Erfüllung der Repräsentationsfunktion anstatt wie von den Autoren intendiert zu einer besseren. Die von *Sirohmeier* vorgeschlagenen Aufteilungen führen zu Dissimilationen in Höhe von 15,3 beziehungsweise 16,8. Obwohl sich Wahlsysteme auf das Wahlverhalten auswirken und die Werte daher nur fundierte Schätzungen darstellen können, bleibt festzustellen, dass die Dissimilation hier sogar höher wäre als durchschnittlich in Großbritannien oder Kanada bei relativen Mehrheitswahlsystemen. Ein Grabenwahlsystem mit einer solchen Aufteilung kann deswegen vermutlich keinen Kompromiss oder gar Konsens zwischen Anhängern der Mehrheitswahl und Befürwortern der Verhältniswahl darstellen. Die hälftige Aufteilung der Sitze führt zu einer geschätzten Dissimilation von 11,1, liegt also etwas unter dem durchschnittlichen Niveau Griechenlands.

### 5. Reformen des Wahlsystems: effizienzorientiert oder effektivitätsorientiert?

Im Vergleich mit reinen Verhältniswahlsystemen schneidet die personalisierte Verhältniswahl bei der Repräsentationsfunktion gut ab. Die Konzentrationsfunktion – im engeren Sinne der *manufactured majorities* – wird jedoch schlecht beziehungsweise überhaupt nicht erfüllt. Definiert man Konzentration breiter, so schneidet das deutsche Wahlsystem deutlich besser ab: Von 1953 bis 2002 wurde die Sitzverteilung im Bundestag so stark konzentriert, dass es mindestens eine Koalition aus einer Großpartei und einer Kleinpartei mit legislativer Mehrheit gab. Eingeschränkt werden muss allerdings, dass diese Konzentration (nahezu) ausschließlich durch die Fünfprozenthürde bewirkt wurde, nicht durch die personalisierte Verhältniswahl an sich mit ihrem Zusammenspiel von Erst- und Zweitstimme. Als erstes Zwischenfazit kann *Strohmeier*<sup>55</sup> somit zugestimmt werden, dass Reformbedarf beim Wahlsystem vorhanden ist.

Aus effizienzorientierter Sicht lautet ein Reformvorschlag, auf die Erststimme komplett zu verzichten und ein Verhältniswahlsystem mit Fünfprozenthürde einzuführen. Dieses wäre deutlich einfacher und könnte die Repräsentations- wie die Konzentrationsfunktion genauso gut erfüllen wie das aktuelle Wahlsystem. Es besitzt den zusätzlichen Vorteil, nicht gegen technische Anforderungen an Wahlsysteme (vgl. Tabelle 1) zu verstoßen. Ein Nachteil wäre die mangelnde Erfüllung der Partizipationsfunktion, die etwa über die Einführung offener Listen erfüllt werden könnte.

Sowohl *Strohmeier*<sup>56</sup> als auch *Franke / Grimmel*<sup>57</sup> schlagen hingegen effektivitätsorientierte Reformen vor. Sie zielen darauf ab, ein ähnlich komplexes Wahlsystem beizubehalten, das die gewünschten Funktionen aber besser erfüllt. Beide Konzepte befürworten die Umstellung auf ein Grabenwahlsystem, unterscheiden sich aber darin, zu welchem Anteil Verhältnis- und Mehrheitswahlelemente darin eine Rolle spielen sollen. Simulationen auf Basis des Bundestagswahlergebnisses 2005 lassen folgende Vermutungen zu: Die Konzentrationsfunktion im engeren Sinne kann auch durch Grabenwahlsysteme eher nicht erfüllt werden, solange der Anteil an Sitzen nach Verhältniswahl nicht gerade verschwindend gering ist. Eine schwache Konzentrationsfunktion, die über den Effekt der Fünfprozenthürde hinausgeht, kann von Grabenwahlsystemen aber durchaus erwartet werden. Bei der von *Franke / Grimmel* vorgeschlagenen Aufteilung ist ein solcher Effekt bestenfalls sehr abgeschwächt zu erwarten; ab einem Anteil von etwa 50 Prozent der nach Mehrheitswahl zu vergebenden Sitze ist erwartbar, dass der (schwach) konzentrierende Effekt wirksam wird. Die bessere Erfüllung der Konzentrationsfunktion in Grabenwahlsystemen geht allerdings deutlich sichtbar auf Kosten der Repräsentation. Die Dissimilation zwischen Stimm- und Sitzanteilen verdoppelt sich schon bei der *Franke / Grimmel*-Aufteilung. Bei den von *Strohmeier* vorgeschlagenen Aufteilungen erreicht sie das Niveau reiner Mehrheitswahlsysteme. Grabenwahlsysteme können somit zwar möglicherweise einen Kompromiss zwischen Mehrheits- und Verhältniswahl-Befürwortern darstellen (vgl. Abbildung 1 oben), aber vermutlich keinen Konsens (vgl. Abbildung 1 Mitte). Unterschiedliche normative Präferenzen für das eine oder andere System können also nicht ohne Weiteres durch Grabenwahlsysteme überwunden werden. Trotz relativ hoher Dissimilationen in den hier simulierten Graben-

55 *Gerd Strohmeier*, a.a.O. (Fn. 2).

56 Ebenda.

57 *Heiko Franke / Andreas Grimmel*, a.a.O. (Fn. 6).

systemen bleibt zugunsten der Repräsentation festzuhalten, dass kleine Parteien hier nicht entmachtet werden und durch die nur schwache Erfüllung der Konzentrationsfunktion gute Chancen besitzen, an Regierungen beteiligt zu werden. Sucht man nach einer passenden Austeriarierung von Verhältnis- und Mehrheitswahl, so ist meiner Ansicht nach nur eine Aufteilung um 50:50 Prozent sinnvoll. Ein zu geringer Anteil der Mehrheitswahl wie im *Franke / Grimmel*-Vorschlag wirkt sich negativ auf die Repräsentation aus, ohne die Konzentration nennenswert zu verbessern. Ein zu großer Anteil an Sitzen nach Mehrheitswahl wie bei *Strohmeier* weist Dissimilationen wie bei reinen Mehrheitswahlsystemen auf und stellt damit keinen Kompromiss dar.

*Decker*<sup>58</sup> weist darauf hin, dass man ein Wahlsystem nicht am Schreibtisch konstruieren und einer Wählerschaft überstülpen könne, sondern dass es auch Akzeptanz in der Bevölkerung brauche. Daran sollten beide hier diskutierten Reformvorschläge nicht scheitern. Ein Verhältniswahlsystem mit Fünfprozenthürde würde lediglich den Wegfall der Erststimme bedeuten. Das Wahlsystem wäre einfacher und verständlicher; somit ist eine eher positive Bewertung durch die Bevölkerung zu erwarten. Unterstützt wird dies dadurch, dass solche oder ähnliche Wahlsysteme auf Ebene der Bundesländer und bei Wahlen zum Europäischen Parlament schon existieren oder existiert haben. Den Umgang mit offenen Listen sind viele Wähler auf kommunaler Ebene gewohnt.

Auch die Einführung eines Grabenwahlsystems anstelle der personalisierten Verhältniswahl sollte unproblematisch sein: Gerade dann, wenn der Anteil an nach Erst- und Zweitstimmen zu vergebenden Sitzen gleich bleibt, ändert sich für den Wähler bei der Stimmabgabe kaum etwas. Positiv dürfte er bewerten, dass die Verrechnungsmethode weniger kompliziert ist als bisher und Überhangmandate nicht mehr vorkommen können. Die Umstellung auf ein Grabensystem sollte daher weniger Probleme hervorrufen als etwa in Italien.<sup>59</sup> Wichtig ist aber, dass nicht der Eindruck erweckt wird, Veränderungen würden nur deswegen betrieben, weil den Parteipolitikern die Mehrheitsverhältnisse im Fünf-Parteien-System nicht genehm sind. Vor diesem Hintergrund würde eine Reform des Wahlsystems (zu Recht) als Unterminierung des Wählerwillens interpretiert, was der Demokratie in der Bundesrepublik insgesamt schaden würde.

58 Ebenda.

59 Vgl. den Einwand von *Stefan Köppl*, a.a.O. (Fn. 10).