

*Dr. Björn Benken **

Diskussionspapier:

Die Dualwahl

Vorbemerkung

Das Wahlsystem, welches nachfolgend mit dem Ausdruck "Dualwahl" bezeichnet wird, ist bisher unter dem Namen "Ersatzstimme" bzw. "Alternativstimme" bekannt. Weiter unten (in Abschnitt 9) wird erläutert, warum eine veränderte Terminologie als notwendig angesehen wird.

1.) Kurzbeschreibung

Die Dualwahl führt bei Wahlen mit Parteilisten einen zusätzlichen Wahlgang ein analog einer Stichwahl bei Personenwahlen. Sie kommt in einem Verhältniswahlsystem mit Sperrklausel zum Einsatz, um die unerwünschten Nebenwirkungen der Sperrklausel zu minimieren. Die Dualwahl verringert die Zahl an "verlorenen" Stimmen (d.h. Stimmen, deren Erfolgswert bei der Mandatsberechnung null beträgt) und stellt die Gleichheit der Wahl wieder her. Zudem macht die Dualwahl das durch die Sperrklausel hervorgerufene taktische Wählen überflüssig und sorgt dafür, dass die Präferenzen der Wähler - anders als im geltenden Wahlrecht - unverzerrt in den Wahlergebnissen abgebildet werden. Bei der Dualwahl findet der zweite Wahlgang zeitgleich mit dem ersten Wahlgang statt; die Wähler geben ihre Entscheidung für zwei aufeinanderfolgende Wahlgänge auf ein und demselben Stimmzettel ab.

2.) Detailbeschreibung

Äußerlich besteht die wichtigste Änderung gegenüber den bisher in Deutschland bekannten Wahlsystemen darin, dass die Wähler bei der Dualwahl ihre Wahlentscheidung nicht nur mittels eines Kreuzes, sondern wahlweise auch mittels Rangziffern bekunden können. Die Stimmzettel können dabei das gewohnte Aussehen behalten. Auch die Wähler bräuchten sich nicht umzustellen - wer nach der alt-hergebrachten Art wählt, hat ebenso eine vollgültige Stimme abgegeben wie derjenige, der die neuen, differenzierteren Optionen der Dualwahl nutzt.

Im Standardmodell der Dualwahl (zu Varianten des Modells siehe Abschnitt 5) können die Wähler so viele Parteien wie gewünscht nach der Reihenfolge ihrer Beliebtheit anordnen; im Extremfall also alle Parteien, die auf dem Wahlzettel

** Mein Dank geht an Gerhard Kottschlag für wertvolle Anregungen und hilfreiches Feedback bei früheren Fassungen dieses Papiers.*

stehen. Ein entsprechendes Regel-Set könnte dabei zum Beispiel wie folgt aussehen:

-
- 1.) Die Wahl erfolgt dergestalt, dass die wählende Person eine oder mehrere Parteien mit einer ganzzahligen Zahl größer als eins kennzeichnet. Die Nummerierung erfolgt in der Reihenfolge der Präferenz, d.h. die höchste Präferenz erhält die niedrigste Ziffer '1'.
-
- 2.) Wird auf dem Stimmzettel eine einzige Partei mit einem Kreuz oder auf ähnlich eindeutige Weise gekennzeichnet, so steht dies der Präferenz '1' gleich.
-
- 3.) Ein Stimmzettel, der weder die Zahl '1' noch ein Kreuz enthält noch auf andere eindeutige Weise zugunsten einer Partei gekennzeichnet ist, ist ungültig.
-
- 4.) Falls es bei den nachrangigen Präferenzen (also bei den Zahlen größer 1) Lücken in der Nummerierung gibt, macht dies die Stimme nicht ungültig.
-
- 5.) Falls zwei Parteien mit derselben Präferenz (Rangziffer) gekennzeichnet sind, macht dies die Stimme nur dann ungültig, wenn es sich um die Erstpräferenz (Rangziffer '1') handelt oder wenn dies im zweiten Wahlgang zu einem inkonsistenten Ergebnis führt.
-
- 6.) Die Wahl der NEIN-Option (sofern eine solche vom Wahlsystem vorgesehen ist) steht der Wahlentscheidung für eine Partei gleich. Die NEIN-Option kann als Erstpräferenz oder als nachrangige Präferenz gewählt werden. (Hinweis: Die Neinstimmen-Option fällt nicht unter die Sperrklausel; sie steht in jedem Fall auch im zweiten Wahlgang zur Verfügung.)
-

Man könnte diese Regeln auch in einer weniger technischen Form präsentieren, z.B. in einer einprägsamen

Handlungsanweisung für Wähler:

"Markiere alle Parteien, die Du für wählbar hältst, gemäß der Rangfolge Deiner Vorlieben. Beginne mit der Zahl '1' für Deine Lieblingspartei und fahre dann mit '2', '3' usw. fort. Falls Du nur eine einzige Partei wählen möchtest, kannst Du statt der '1' auch ein Kreuz setzen. Falls Du keine einzige der Parteien wählen möchtest, setze ein Kreuz bei 'NEIN'".

Nach dem ersten Wahlgang (nachfolgend Primärwahlgang genannt), welcher mit der Auszählung der Erstpräferenzen endet, kommt es *automatisch* zu einem zweiten Wahlgang (nachfolgend: Finalwahlgang), bei dem der Wählerwille aufgrund der Erstpräferenzen *und* der nachrangigen Präferenzen ermittelt wird. Die Auswertung des Wählerwillens erfolgt dergestalt, dass die Wählerstimmen stets zugunsten derjenigen Partei gezählt werden, die - von allen im jeweiligen Wahlgang zur Wahl stehenden Parteien/Optionen - die höchste Präferenz bei den jeweiligen Wählern genießt.

Zu einem großen Umfang wird das Ergebnis des Finalwahlganges dem Ergebnis des Primärwahlganges entsprechen - nämlich immer dort, wo die Wähler ihre Erstpräferenz einer Partei zugeteilt haben, die die Sperrklausel überwunden hat. In diesem Fall zählt die Stimme in beiden Wahlgängen zugunsten dieser Partei, unabhängig von eventuell angegebenen nachrangigen Präferenzen.

Abweichungen gibt es nur dort, wo die erstpräferierte Partei an der Sperrklausel gescheitert ist und somit nicht mehr im Finalwahlgang vertreten ist. Wurde außer der '1' keine nachrangige Präferenz angegeben bzw. nur ein Kreuz zugunsten der erfolglosen Partei gesetzt, wird die Stimme im Finalwahlgang als Enthaltung gewertet, was in der Wirkung einer ungültigen Stimme entspricht.

Hat hingegen ein Wähler, der eine im Primärwahlgang an der Sperrklausel gescheiterte Partei gewählt hat, nachrangige Präferenzen angegeben, so zählt seine Stimme für diejenige unter den im Finalwahlgang vertretenen Parteien, die auf seinem Stimmzettel die höchste Präferenz (=den niedrigsten Rangwert) erhalten hat. Ist keine der von ihm präferierten Parteien im Finalwahlgang vertreten, so zählt die Stimme als Enthaltung.

3.) Auszählung

Die Primärauszählung - also die Auszählung der Erstpräferenzen - entspricht technisch dem gewohnten Auszählungsprocedere in den Wahllokalen, d.h. es werden hierbei die Erstpräferenzen ermittelt, die auf eine Partei entfallen sind (egal ob die Kennzeichnung auf dem Stimmzettel per Kreuz oder durch die Ziffer '1' erfolgte).

Anschließend gibt es zwei alternative Möglichkeiten, wie die weitere Auszählung vonstatten gehen kann. Wenn man den Wahlvorständen im Wahllokal keine zusätzlichen Aufgaben übertragen will, müsste die Auszählung durch extra einberufene Finalwahlvorstände zentral erfolgen. Dann würde das Ergebnis nach Erstpräferenzen zwar bereits am Wahlabend vorliegen, doch das Ergebnis der Finalauszählung und somit die Verkündung des amtlichen Endergebnisses würde sich schätzungsweise um ein bis zwei Tage verzögern.

Wenn dies nicht gewünscht ist, müsste man die zusätzliche Auszählerarbeit auf die Wahlhelfer im Wahllokal verlagern. Diese würden dann z.B. unmittelbar nach der Primärauszählung im nächsten Schritt erfassen, wie viele der Stimmzettel ausschließlich eine Erstpräferenz enthalten - diese werden von denjenigen Stimmzetteln separiert, auf denen mehr als eine Präferenz verzeichnet ist. Letztere werden sodann nochmals getrennt nach Präferenzketten ausgezählt. Während bestimmte Partei-Kombinationen wie z.B. ①FDP, ②CDU gehäuft auftreten werden, wird es andererseits auch exotische und/oder lange Präferenzketten geben, die nur ein einziges Mal pro Wahllokal vorkommen. Die Wahlvorstände dokumentieren für jede Präferenzkette die Anzahl der erhaltenen Stimmen und melden die Ergebnisse - idealerweise mittels EDV-Unterstützung - an den Kreiswahlausschuss.

Nachdem alle ermittelten Daten in die EDV eingespeist worden sind, wird die Finalauszählung (=die Auswertung der Präferenzketten) in erster Instanz durch

den Computer durchgeführt, um ein vorläufiges Ergebnis zu erhalten. Zusätzlich gibt es eine manuelle Finalauszählung, die z.B. am Folgetag zentral durch gesonderte Finalwahlvorstände stattfindet. Dabei wird - basierend auf dem mittlerweile vorliegenden amtlichen Endergebnis des Primärwahlgangs - die Teilmenge jener Stimmzettel herangezogen, die für Parteien abgegeben worden sind, die im Primärwahlgang an der Sperrklausel gescheitert sind. Für diese Stimmzettel wird manuell ermittelt, an welche Partei die Stimme im Finalwahlgang gefallen ist bzw. ob die Stimme als Enthaltung zu werten ist. Die so erhaltenen Daten werden mit den vom Computer berechneten Daten verglichen, wobei es normalerweise keine Abweichungen zwischen beiden Ergebnissen geben sollte.

Nachfolgend soll anhand einer Beispielrechnung dargestellt werden, wie sich der Auszählungsaufwand im Wahllokal durch die Dualwahl mit ihren zwei zeitgleich stattfindenden Wahlgängen schätzungsweise erhöhen würde. Es wird von einem mittelgroßen Stimmbezirk mit 600 Wahlberechtigten ausgegangen, von denen 400 zur Wahl gehen. Ferner sei unterstellt, dass 30 Prozent aller Wähler die Möglichkeit nutzen, mehr als eine Präferenz anzugeben; dies bedeutet, dass 120 Stimmzettel in der Finalauszählung gesondert ausgezählt werden müssten.

Aufgaben für die Wahlvorstände	Herkömmll. Wahl: Zeitbedarf in Min.	Dualwahl: Zeitbedarf in Min.
Türen schließen, Zuschauer belehren usw., Wahlurnen leeren, Stimmzettel entfalten	15	15
Alle Stimmzettel sortieren gemäß Erstpräferenz (pro Partei ein Stapel), ungültige Stimmen zählen	15	15
Für alle 400 Stimmzettel: Auszählung der Erstpräferenzen pro Partei, Niederschrift	20	20
Parteistapel weiter sortieren nach "Nur Erstpräferenz" und "Mehrere Präferenzen angegeben"	0	10
Ggf. weitere Unterteilung einzelner Stapel bezügl. mehrfach vorkommender Präferenzketten	0	10
Für 120 Stimmzettel: Auszählung der Stimmzettel pro Präferenzkette, Niederschrift	0	15
Kontrollrechnungen (z.B. Vergleich mit der Wählerliste/ Abgleich mit unbenutzten Stimmzetteln), Unterschriften durch Wahlvorstand	15	20
Ergebnis-Übermittlung der Primärauszählung	10	10
Ergebnis-Übermittlung der Finalauszählung	0	10
Summe	65	115

In dieser Musterrechnung würde sich die Zeitdauer der Auszählung pro Wahllokal also um ca. 50 Minuten erhöhen.

4.) Vorteile der Dualwahl

Die Dualwahl beseitigt eine Vielzahl von Problemen, die in einem Wahlsystem mit unkompensierter Sperrklausel unweigerlich auftreten:

a) Wiederherstellung der Erfolgswertgleichheit der Stimmen

In einem herkömmlichen, einstufigen Wahlsystem ist für diejenigen Wähler, die eine Partei gewählt haben, welche an der Sperrklausel gescheitert ist, der Erfolgswert ihrer Stimme gleich Null. Bei der Verteilung der Sitze wird die Stimme so behandelt, als ob sie nicht abgegeben worden ist. Dies ist ein klarer Verstoß gegen das Grundrecht auf Gleichheit der Wahl. Die Dualwahl beseitigt diese Grundrechtsverletzung, indem sie in einem nachgeschalteten zweiten Wahlgang eine abweichende Wahlentscheidung zulässt.

b) Erhöhung der demokratischen Legitimation

Im herkömmlichen einstufigen Wahlsystem fallen die Stimmen aller Wähler von Kleinparteien unter den Tisch. (Als "Kleinpartei" sei hier eine Partei definiert, die bei der betreffenden Wahl weniger als 5 Prozent der Stimmen erhalten hat). Das kann dazu führen, dass die von den Wählern der restlichen Parteien bestimmte Mehrheit in Wirklichkeit - bezogen auf die Gesamtheit aller Wähler - eine Minderheit ist. Weil bei der Dualwahl auch die Präferenzen der Kleinparteienwähler berücksichtigt werden, würde sich die demokratische Legitimation der gewählten Regierung nachweislich erhöhen.

c) Beseitigung der Anreize bzw. Zwang zu taktischem Wählen

Die Sperrklausel kann unter Umständen einen Anreiz bzw. Zwang zu taktischem Wählen erzeugen. Sympathisanten kleiner Parteien verleugnen in der Wahlkabine teilweise ihre wahre Parteipräferenz, um ihre Stimme erfolgswirksam einsetzen zu können. Oder Anhänger großer Parteien fühlen sich gedrängt, "Leihstimmen" an den kleineren Koalitionspartner zu vergeben, um das Überleben der Koalition als Ganzes zu ermöglichen. In dem Moment, wo solche taktischen Überlegungen in die Wahlentscheidung eingreifen und eine Abwägung erforderlich machen, ob man die eigentliche Lieblingspartei wählen "darf" oder ob man ihr damit eventuell schadet, wird die Freiheit der Wahl beeinträchtigt. Die Dualwahl beseitigt die entsprechenden Gewissenskonflikte weitestgehend und stellt somit die Freiheit der Wahl wieder her.

d) Korrektur verzerrter Wahlergebnisse

Die Sperrklausel führt dazu, dass das Wahlergebnis nicht den wirklichen politischen Willen der Wähler widerspiegelt. Viele Anhänger einer kleinen Partei gehen z.B. aus Frust nicht zur Wahl oder wählen zähneknirschend eine der etablierten Parteien, um ihre Stimme nicht zu verschenken. Oder Anhänger einer großen Partei stützen mit ihrer Stimme eine kleinere Partei desselben Lagers.

Letzterer Effekt trat besonders eklatant bei der niedersächsischen Landtagswahl am 20. Januar 2013 zutage. Die FDP, die in der Woche vor der Wahl in Umfragen bei nur 4 bis 5 Prozent lag, erreichte nie für möglich gehaltene 9,9 Prozent der Stimmen - allerdings nur deshalb, weil ihr viele CDU-Anhänger ihre Stimme "ausgeliehen" hatten. Demoskopien ermittelten, dass die FDP-Stimmen zu mindestens 67 Prozent (manche Institute nannten sogar einen Wert von über 80%) von CDU-Anhängern stammten. Es kann jedoch nicht richtig sein, wenn man erst Demoskopien befragen muss, welche Parteien die Menschen bevorzugen - in einem guten Wahlsystem sollte dies unmittelbar aus den Wahlergebnissen ablesbar sein. Die Dualwahl sorgt dafür, dass die Primärauszählung ein wahrheitsgetreues Bild der Wählerpräferenzen liefert. Unter Auswertung der nachrangig vergebenen Präferenzen lassen sich sogar detailliert Koalitionswünsche ablesen.

e) Wiederherstellung der Chancengleichheit der Parteien

Die beschriebene Verfälschung von Wählerpräferenzen im aktuellen Wahlsystem sendet auch falsche Signale für zukünftige Wahlen. Parteien, die einmal klein sind, laufen Gefahr, für immer klein zu bleiben, weil das System ihnen keine Chancen einräumt, jemals den Sprung über die 5-Prozent-Hürde zu schaffen. Schlechte Wahlergebnisse sorgen dafür, dass die Medien nicht über diese Parteien berichten, was wiederum die schlechten Wahlergebnisse bei der nächsten Wahl zementiert. Viele Wähler informieren sich bewusst nicht über Kleinparteien, weil es für sie nicht in Frage kommt, ihre Stimme zu verschenken. Die Einführung der Dualwahl würde dazu führen, dass dank des vorgeschalteten Wahlgangs das "Argument der verlorenen Stimme" nicht mehr zieht und kleine und neue Parteien mehr Aufmerksamkeit erhalten. Dies bedeutet im Primärwahlgang weitgehend gleiche Startchancen für alle Parteien, weil die stark diskriminierenden, schädlichen Nebenwirkungen der Sperrklausel entfallen, ohne dass jedoch ihr eigentlicher Regelungszweck unterlaufen wird.

f) Erhöhung der Wahlbeteiligung

Das herkömmliche System mit Sperrklausel entmutigt viele Wähler, überhaupt ihre Stimme abzugeben. Ein System mit Dualwahl hingegen würde die Zahl der Nichtwähler reduzieren - vor allem dann, wenn es kombiniert werden würde mit einer NEIN-Option. Mindestens jedoch sollte die Möglichkeit geschaffen werden, "leere" Stimmen abzugeben, die zwar in der faktischen Wirkung den ungültigen Stimmen gleichgestellt sind, aber getrennt von diesen erfasst werden.

Zusammenfassend kann man folgern, dass die Dualwahl eine maßgeschneiderte Lösung für ein Wahlsystem mit Sperrklausel ist. Einer Vielzahl von inhaltlichen Vorteilen steht ein einziger formaler Nachteil gegenüber - nämlich die Tatsache, dass die Auszählung etwas komplexer abläuft als im bisherigen Wahlsystem (vergl. Abschnitt 3). Dies sollte allerdings kein Grund sein, eine wahltechnische Innovation, die einen großen Zuwachs an Demokratie bringt, abzulehnen.

5.) Varianten

Sofern das oben vorgestellte Standard-Modell in bestimmten Details abgeändert wird, entstehen neue Wahlsysteme. Nachfolgend sollen die wichtigsten Varianten der Dualwahl vorgestellt werden.

a) Getrennter Stichwahlgang

Beschreibung: Bei dieser Variante findet der Finalwahlgang nicht gemeinsam mit dem Primärwahlgang statt, sondern zu einem gesonderten Termin (z.B. zwei Wochen nach dem ersten Wahlgang, wie ja auch bei der klassischen Stichwahl bei Personenwahlen). Es kann das herkömmliche Ankreuzverfahren zum Einsatz kommen, weil ja das Ergebnis des Primärwahlgangs bereits bekannt ist und der Stimmzettel bereinigt ist um diejenigen Parteien, die an der 5%-Hürde gescheitert und also ausgeschieden sind. Es wäre theoretisch sogar denkbar (aber aus Transparenzgründen ungünstig), dass die Stimmen, die die Parteien im ersten Wahlgang erzielt haben, *nicht* bekanntgegeben werden. Ausschlaggebend für die Sitzverteilung ist ja - wie bei der Dualwahl auch - ausschließlich der Finalwahlgang.

Bewertung: Ein expliziter, gesonderter Stichwahlgang hat vielfältige Nachteile. Er ist teuer und aufwändig sowohl für die Gemeinden (die doppelte Kosten für Wahlhelfer, Porto etc. tragen müssten), für die Wähler (die nochmals den Gang zur Wahlurne auf sich nehmen müssten) wie auch für die Parteien (deren Wahlkampf in die Verlängerung gehen müsste). Außerdem kann der Wählerwille verzerrt werden, wenn z.B. viele Anhänger eines vermeintlich sicheren Wahlsiegers dem zweiten Wahlgang fern bleiben (was bei Bürgermeisterwahlen oft schon mit bösen Überraschungen endete) oder wenn aufgrund der kurzen Fristen Briefwähler von der Teilnahme am zweiten Wahlgang ausgeschlossen sind.

b) Präferenzlimitierte Dualwahl

Beschreibung: Bei dieser Variante kann der Wähler auf dem Stimmzettel nur eine begrenzte Anzahl an Präferenzen vergeben - im Extremfall nur maximal eine weitere Präferenz neben der Erstpräferenz.

Bewertung: Vorteil dieser Variante ist, dass sie leicht verständlich ist und dass die Auszählung zügiger vonstatten geht, als wenn theoretisch beliebig lange Präferenzketten angegeben werden können. Sofern neben der Erstpräferenz nur eine einzige weitere Präferenz genannt werden darf, ist oberflächlich betrachtet eine Ähnlichkeit mit der klassischen Stichwahl gegeben, bei der ja auch nur eine einzige Stimmabgabe im Rahmen des zweiten Wahlgangs möglich ist. Doch anders als bei einer Stichwahl können die Wähler bei der präferenzlimitierten Dualwahl vorab nicht wissen, welche Parteien im Finalwahlgang überhaupt noch zur Wahl stehen. Sobald Unsicherheit herrscht, ob die zweitpräferierte Partei mehr als 5 Prozent an Erstpräferenz-Stimmen erhält, müssen die Wähler die Gefahr, dass sie ihre Stimme verschenken, in die Wahlentscheidung mit einbeziehen -

also taktisch abwägen. Dies ist ein gravierender Nachteil der präferenzlimitierten Variante. Im Standardmodell hingegen wird das "Dilemma der verlorenen Stimme" umgangen, indem die Wähler die Möglichkeit haben, auch über nachrangige Präferenzen noch eine erfolgswirksame Stimme abzugeben, selbst wenn die vorrangig präferierten Parteien sämtlich an der 5-Prozent-Hürde scheitern. Der Wählerwille wird auf diese Weise bestmöglich abgebildet.

c) Kaskadierende Dualwahl

Beschreibung: Bei dieser Variante werden Parteien, die weniger als fünf Prozent der Erstpräferenzen erhalten haben, nicht automatisch von der Teilnahme am Finalwahlgang ausgeschlossen; vielmehr erhalten sie die Chance, dank Stimmübertragungen von anderen, schwächeren Parteien die 5%-Hürde doch noch zu überspringen. Das System der Stimmübertragungen erfolgt mehrstufig; d.h. es werden zunächst die Stimmen der nach Erstpräferenzen schwächsten Partei auf die anderen Parteien gemäß der vom Wähler vergebenen Präferenzen verteilt; anschließend wird diese Partei vom weiteren Wahlgang ausgeschlossen und der aktuelle Stand der Stimmen pro Partei ermittelt. Dasselbe Procedere wird dann für die zweitschwächste Partei durchgeführt, sodann für die drittschwächste Partei usw., bis keine Partei mehr vorhanden ist, deren *kumulierte* Stimmenzahl bei weniger als fünf Prozent der abgegebenen Stimmen liegt.

Bewertung: Bei dieser Variante wird die Auszählung durch die mehrstufig durchzuführenden Übertragungsschritte sehr aufwändig und komplex. Darüber hinaus gibt es auch starke inhaltliche Auswirkungen. Während kleinere politische Bewegungen aufgrund der Sperrklausel einen Anreiz haben, sich zu größeren Einheiten zusammenzuschließen, um schlagkräftiger zu werden und die 5%-Hürde zu überspringen, entfällt beim Modell der kaskadierenden Dualwahl dieser Druck. Wenn z.B. aufgrund von programmatischen Differenzen oder Rivalitäten in der Führungsriege Parteiabspaltungen entstehen, können diese "getrennt marschieren, doch gemeinsam siegen". Auf dem Stimmzettel agieren sie quasi wie Listenverbindungen, sofern der Wähler mitspielt und alle Gruppierungen des Lagers gleichermaßen mit Präferenzen bedenkt. Der Parteienzersplitterung wird so Vorschub geleistet - zwar nicht im Parlament (dem wirkt ja die Sperrklausel entgegen), aber auf dem Stimmzettel. Wenn ein Lager aus mehreren Kleinparteien besteht, kann es Zufall sein, welche Untergruppierung dieses Lager am Ende im Parlament vertritt. Würden Kleinparteien stattdessen Fusionen eingehen, würden die jeweiligen Verbände bzw. Untergruppen bei der Verteilung von Parteiämtern und Abgeordnetenmandaten i.d.R. paritätisch beteiligt.

Die kaskadierende Dualwahl ähnelt in ihrer äußeren Form einem System, welches als "instant runoff voting" (IRV) bekannt ist. Durch das enge Geflecht von Interdependenzen, die zwischen den einzelnen Parteien bzw. Kandidaten möglich sind, ergeben sich Spielräume für taktische Manöver. In Australien, wo IRV schon jahrzehntelang bei den Parlamentswahlen zum Einsatz kommt, hat sich gezeigt, dass Absprachen zwischen den Parteien gefördert werden. Dieses

Phänomen wird allerdings in dem Fall noch verstärkt, weil die australischen Wähler verpflichtet sind, *alle* Parteien in eine Reihenfolge zu bringen; andernfalls ist ihre Stimme ungültig. Die Wahlstrategen in den Parteien berechnen optimale Präferenzketten und kommunizieren diese an die Wähler. Zusammen mit einflussreichen Lobbyverbänden verteilen sie "How-to-Vote"-Karten an die Wähler, von denen sich geschätzte 80 bis 95 Prozent exakt an die Vorgaben halten (vergl.: <http://rangevoting.org/AusAboveTheLine07.html>). Kleinere Parteien tauschen im Vorfeld einer Wahl gute Positionen auf ihren How-to-Vote-Listen gegen bestimmte Gegenleistungen an größere Parteien. Der Zwang zu derartigen Verhandlungen kann in einem Mehrheitswahlsystem durchaus als positiv gesehen werden, weil er die Macht der kleinen Parteien stärkt; in einem Verhältniswahlsystem hingegen sind Anreize zu taktischen Absprachen zwischen den Parteien eher hinderlich.

Wenn man die geschilderten Nachteile der kaskadierenden Dualwahl abmildern möchte und gleichzeitig jenen Parteien, die sich mit ihren Erstpräferenzen knapp unterhalb der Sperrklausel befinden, die Chance einräumen möchte, mittels Stimmenakkumulation doch noch die 5%-Hürde zu überwinden, könnte man eine Art Qualifikationsbereich - der z.B. bei 3 Prozent beginnt - einführen. Dann würden im ersten Übertragungsschritt von allen Parteien, die weniger als 3% Erstpräferenzen erhalten haben, Stimmen an jene Parteien übertragen, die oberhalb dieses Wertes liegen. Anschließend wird für die Parteien, die zwischen 3% und 5% der derart kumulierten Stimmen aufweisen, die Übertragung erneut durchgeführt (ggf. mehrfach, beginnend mit der jeweils schwächsten Partei).

d) Kombinierte Dualwahl

Beschreibung: Bei dieser Variante werden - sofern eine personalisierte Verhältniswahl in Einmandats-Wahlkreisen vorliegt - nicht nur die Zweitstimmen ("Parteienstimmen"), sondern auch die Erststimmen ("Personenstimmen") nach den Grundsätzen der Dualwahl ausgezählt (hier natürlich übertragen auf die Bedürfnisse einer Personenwahl, d.h. im Sinne einer Integrierten Stichwahl).

Bewertung: Diese Variante vermeidet einen Systembruch zwischen zwei sonst unterschiedlichen Verfahren der Stimmabgabe bzw. der Stimmenauszählung. Die Wähler werden nicht verwirrt, dass sie ihre Stimme einmal so und einmal anders abzugeben haben - sie wenden vielmehr in beiden Fällen das Prinzip an, sowohl alle Parteien wie auch alle Direktkandidaten, die sie für wählbar halten, streng in der Reihenfolge ihrer Präferenzen zu nummerieren. Bei der kombinierten Dualwahl wird die demokratische Legitimation auch für die im Wahlkreis gewählten Abgeordneten gesteigert.

6.) Kompatibilität

Die Dualwahl ist konzipiert als Instrument für *Parteien*-Listen bei Existenz einer Sperrklausel. Sie wäre strenggenommen weder anwendbar für Wahlen, bei der es keine Sperrklausel gibt, noch für Wahlen, wo Personen zu wählen sind.

Zwar gibt es auch ohne Existenz eines künstlichen Sperrquorums eine natürliche Sperrklausel, doch ist deren genaue Lage abhängig von der konkreten Verteilung der Stimmen. Auch wäre im Falle der natürlichen Sperrklausel die Erfolgswertgleichheit der Stimmen *nicht* verletzt, weil sich jeder Wähler derselben Wahrscheinlichkeit gegenüber sieht, dass ausgerechnet seine Stimme der Partei zu einem zusätzlichen Mandat verhilft. Bei der Verteilung der Sitze werden keine Stimmen a priori aus der Berechnung ausgeschlossen; die wichtigste Begründung zugunsten der Dualwahl entfällt also.

Bei Personenwahlen lässt sich das Konzept der Dualwahl nur bedingt einsetzen. Inwieweit eine Kombination *theoretisch* möglich wäre, hängt u.a. davon ab, wie groß die Wahlkreise sind (Einwahlkreise vs. Mehrmandatswahlkreise), ob es eine Vorzugsstimme ("offene Listen") gibt, wie viele Stimmen ein Wähler zur Verfügung hat, ob er diese ggf. mittels Kumulieren und Panaschieren verteilen kann und wie schließlich die Verteilung der Mandate erfolgt (z.B. relative Mehrheit im Wahlkreis oder aber Oberverteilung der Parteilisten auf Bundesebene mit Sperrklausel). Zu beachten ist aber jenseits der theoretischen Machbarkeit, dass die Kombination von Dualwahl und Personenwahlen zu recht komplexen Ergebnissen führen kann, deren Wirkung nur noch schwer zu durchschauen ist und die deshalb zu Schwierigkeiten in der praktischen Umsetzung führt.

Ein theoretischer Ausweg wäre ein Wahlsystem, wo Erst- und Zweitstimme nach unterschiedlichen Methoden abgegeben werden; z.B. die Erststimme mittels Kumulieren und Panaschieren auf offenen Listen in Mehrmandats-Wahlkreisen, die Zweitstimme nach den Grundsätzen der Dualwahl ("Ziffern statt Kreuze"). Hier könnte dann allerdings ein unschöner "Systembruch" entstehen. Im Zweifel sollte die Dualwahl deshalb am besten mit einer Integrierten Stichwahl in Einmandats-Wahlkreisen kombiniert werden; diese beiden Systeme sind sehr gut miteinander kompatibel.

Das Problem der Überhangmandate respektive Ausgleichsmandate würde durch die Dualwahl per se nicht beeinflusst. Um das Problem der Überhangmandate gänzlich zu umgehen, könnte ein automatischer Überhangschutz im Wahlkreis installiert werden. Die schwächsten Gewinner eines überhängenden Direktmandats im betreffenden Bundesland müssten dann ihr Direktmandat an einen anderen Kandidaten aus demselben Wahlkreis abgeben. Die "Nachrücker" werden mit der Methode der Integrierten Stichwahl unter Streichung des erfolgreichen Kandidaten ermittelt; dabei werden nur diejenigen Stimmzettel berücksichtigt, die auf den jeweils siegreichen Kandidaten entfielen.

7.) Vergleich mit anderen Ländern

Ein System, das mit der Dualwahl in allen Punkten vergleichbar wäre, scheint es weltweit bislang noch nicht zu geben. Es gibt jedoch in einigen angelsächsischen Ländern Wahlsysteme, die nicht auf einem bloßen Ankreuzen basieren, sondern bei denen - mittels Nummerierung der zur Wahl stehenden Alternativen - Präferenzen verteilt werden.

In Irland beispielsweise wird seit 1922 nach einem klassischen "Single Transferable Vote" (STV)-System gewählt (vergl. <http://www.wahlrecht.de/ausland/irland.html>). Bei dieser Form eines Präferenzwahlsystems soll - in Mehrmandatswahlkreisen - das Problem der unwirksamen Stimmen bei der reinen Mehrheitswahl behoben und eine verhältnismäßig bessere Repräsentation der abgegebenen Stimmen erreicht werden. Erhält ein Kandidat mehr Stimmen als nötig, um gewählt zu sein, werden die überschüssigen Stimmen an andere Kandidaten weiterverteilt.

Auch in Malta kommt seit 1921 ein klassisches STV-System zum Einsatz; in 13 Wahlkreisen werden jeweils 5 Abgeordnete gewählt. Erstaunlicherweise sind im maltesischen Parlament seit Jahrzehnten nur zwei Parteien vertreten - trotz der eigentlich sehr geringen Zugangsbarrieren für neue und kleine Parteien (vergl. http://aceproject.org/main/english/es/esy_mt.htm). Obwohl das STV-Verfahren in der Auszählung ungleich komplizierter ist als das bei der Dualwahl eingebundene Präferenzwahlsystem, werden weder aus Irland noch aus Malta praktische Schwierigkeiten bei der Ermittlung der Wahlergebnisse berichtet.

In Australien wird das Repräsentantenhaus seit 1918 nach dem "alternative vote" (AV)-System gewählt (auch "instant runoff voting" genannt), einem auf Einmandatswahlkreise zugeschnittenen Präferenzwahlsystem. Eine Besonderheit des australischen Modells ist, dass die Wähler *alle* Kandidaten in eine Reihenfolge bringen müssen ("full preferential AV"); dieses Element wird allerdings zunehmend kritisch gesehen (vergl. http://aceproject.org/main/english/es/esy_au.htm). In Großbritannien wurde 2011 in einem Referendum der Übergang vom klassischen Mehrheitswahlrecht ("first past the post") zu AV mit Zweidrittelmehrheit abgelehnt.

In Frankreich und französisch beeinflussten Ländern wird ein getrennter Stichwahlgang durchgeführt. Bei der Präsidentenwahl in Sri Lanka geschieht dies in Form einer Integrierten Stichwahl, indem die Wähler beliebig vielen Kandidaten Präferenzen zuordnen (vergl. http://aceproject.org/main/english/es/esy_lk.htm). Der gravierende Unterschied zur Dualwahl besteht allerdings darin, dass die Stichwahlgänge in diesen Ländern in ein **Mehrheitswahlssystem** eingebettet sind. Dagegen ist ein Wahlverfahren, welches im Rahmen einer **Verhältnisswahl** mit Sperrklausel einen zusätzlichen Stichwahlgang kennt und die Integration dieses Stichwahlgangs in den ersten Wahlgang unter Zuhilfenahme einer Präferenzstimmgebung vorsieht, bisher noch nicht empirisch erprobt worden.

8.) Juristische Beurteilung

Seit die 5%-Sperrklausel 1953 in das Bundestagswahlrecht eingefügt wurde, hat es teils erbitterte Diskussionen darüber gegeben, inwieweit sie überhaupt verfassungsgemäß ist. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat diese Frage stets bejaht. Gleichzeitig ist jedoch unbestritten und wurde auch vom BVerfG mehrfach bestätigt, dass die Sperrklausel zu einem unterschiedlichen Erfolgswert der Stimmen führt und somit die Gleichheit (und evtl. auch die Freiheit) der Wahl verletzt. Dieser Eingriff in ein Grundrecht wurde jedoch bisher als verfassungskonform angesehen, weil nach Meinung der Richter nur dadurch das höhere Verfassungsziel der Funktionsfähigkeit der parlamentarischen Demokratie gesichert werden könne. In den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik war die Einschätzung des "nur dadurch" insofern berechtigt, weil ein Instrument wie die Dualwahl, welches die durch die Sperrklausel hervorgerufenen Eingriffe in die Wahlgleichheit kompensiert, noch gar nicht bekannt war. Nur deshalb wohl hat sich das Verfassungsgericht in der Vergangenheit immer auf die Feststellung beschränkt, dass diese Verletzung eines Grundrechts durch noch gewichtigere Verfassungsziele *theoretisch* legitimiert sei - statt jedes Mal gesondert zu prüfen, ob dabei auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt wurde.

Die Dualwahl würde die Stabilisierungswirkung der 5%- Klausel grundsätzlich beibehalten, zugleich aber das Problem der unterschiedlichen Erfolgswerte weitestgehend beseitigen. Die Vorgabe des Verfassungsrechts, dass nur so weit wie unbedingt nötig in ein Grundrecht eingegriffen werden darf, würde also bedeuten, dass ein Wahlsystem, bei dem eine Sperrklausel nicht mit einem Dualwahl-System o.ä. gekoppelt wird, verfassungswidrig ist. In einer früheren Verfassungsbeschwerde haben Gerhard Kottschlag und der Verfasser vorgetragen, dass somit Verfassungswidrigkeit durch Unterlassen vorliegt (was eine nicht ganz unkomplizierte Argumentation ist; die Verfassungsrechtsprechung kennt zwar eine Verfassungswidrigkeit durch Unterlassen, zieht dem allerdings sehr enge Grenzen).

Fraglich ist auch, inwiefern selbst eine offensichtliche Verfassungswidrigkeit zu einer Ungültigkeit des bestehenden Wahlrechts führen würde. Der Weg über eine Verfassungsbeschwerde beispielsweise ist nur innerhalb eines Jahres nach Erlass des entsprechenden Gesetzes möglich. Nur wenn sich grundsätzlich neue Umstände ergeben haben, die eine andere Beurteilung erfordern, ist eine spätere Beschwerde zulässig. Hier könnte man auf die Neuartigkeit des Dualwahl-Konzeptes verweisen und sich auf die Gründe des BVerfG-Urteil zur Unzulässigkeit einer Sperrklausel bei Europawahlen beziehen. Das Verfassungsgericht selbst hat explizit ausgeführt, dass "die Vereinbarkeit einer Sperrklausel mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl nicht ein für allemal abstrakt beurteilt werden kann" (BVerfGE 82, 322, 29.9.1990). Und weiter heißt es in den Leitsätzen zu diesem Urteil: "Findet der Wahlgesetzgeber besondere Umstände vor, die ein Quorum von 5 v.H. unzulässig werden lassen, so muss er ihnen Rechnung tragen. Dabei steht es ihm grundsätzlich frei, auf eine Sperrklausel zu verzichten, deren Höhe

herabzusetzen oder andere geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Hält er es für ratsam, an einer Sperrklausel von 5 v.H. festzuhalten, aber ihre Auswirkungen zu mildern, so muss das Mittel, zu dem er sich entschließt, um die gebotene Milderung zu bewirken, seinerseits mit der Verfassung vereinbar sein, insbesondere den Grundsätzen der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien genügen."

Was auf den ersten Blick so eindeutig aussieht, ist es auf den zweiten Blick dann doch nicht. Diejenigen, die aus machtpolitischen Motiven gegen die Einführung eines Dualwahl-Systems sind (und das sind im Zweifel alle etablierten Parteien), könnten ggf. argumentieren, dass selbst etwas, was es eigentlich von Anfang an gar nicht hätte geben dürfen (nämlich in diesem Fall die unkompenzierte Sperrklausel), dennoch Bestandsschutz genießen kann. Tatsächlich behaupten namhafte Staatsrechtler allen Ernstes, ein Wegfall der Sperrklausel oder auch nur die Modifikation derselben durch ein Dualwahl-Modell würde gegen die Chancengleichheit der Parteien verstoßen, weil dadurch die kleineren Parteien im Vergleich zum Status Quo bessere Chancen hätten (so z.B. Prof. Hermann Schmitt 2011 in seinem Gutachten zur Abschaffung der Sperrklausel auf Europaebene oder der Berliner Senat 2009 in seiner Entgegnung zum Volksbegehren "Mehr Demokratie beim Wählen").

Am perfidesten ist die Argumentation, dass der Regelungszweck der 5%-Hürde lediglich vordergründig darin besteht, dass Parteien, die von weniger als fünf Prozent der Wähler präferiert werden, nicht in das Parlament einziehen dürfen; sondern dass de facto auch die für Kleinparteien extrem ungünstigen Nebenwirkungen der Sperrklausel dem Ziel dienen, die Funktionsfähigkeit des Parlaments zu stärken. Es ginge dann also gar nicht um eine wörtlich verstandene 5%-Hürde, sondern um die 5%-Klausel in ihrer realen Dimension *einschließlich* aller abschreckenden und diskriminierenden Nebeneffekte. Mit dieser radikalen Argumentation käme man zu dem Schluss, dass bei der Gestaltung der Sperrklausel ein gesetzgeberischer Spielraum besteht, der sich gerade *nicht* an die wörtliche Bedeutung der 5%-Klausel halten muss. Damit aber würde ihr Ziel pervertiert werden - denn dann würde die 5%-Klausel nicht mehr (allein) die Parteienkonzentration im Parlament regeln, sondern durch eine künstliche Erhöhung von Zugangsbarrieren die etablierten Parteien gegenüber Newcomern schützen, was sicherlich keine Stärkung, sondern eine Schwächung der Demokratie bedeutet.

Auch nach der Bundestagswahl im September 2013 wird es mindestens einen Wahleinspruch geben, der die Verfassungswidrigkeit der unkompenzierten Sperrklausel rügt und der bei der erwarteten Ablehnung durch den Bundestag vor das Bundesverfassungsgericht gehen wird. Welchen Argumenten dann das BVerfG am Ende zuneigen wird, bleibt abzuwarten.

9.) Terminologie

Wie das hier vorgestellte Wahlsystem sprachlich bezeichnet werden soll, ist keinesfalls eine nebensächliche Frage, sondern hat z.B. großen Einfluss auf die politische Akzeptanz. Die Wirkungsweise des Systems sollte idealerweise bereits in seinem Namen zum Ausdruck kommen; zumindest aber sollte der Name keine falschen Assoziationen hervorrufen. Es wird an dieser Stelle eindrücklich dafür plädiert, die bisher verwendeten Termini durch einen einheitlichen, inhaltlich besser geeigneten Fachausdruck zu ersetzen.

Der Begriff der "*Ersatzstimme*" bzw. "*Nebenstimme*" (letzterer Terminus wurde von Prof. Eckard Jesse in den 80er Jahren in die politikwissenschaftliche Diskussion eingeführt) ist zwar intuitiv verständlich, lockt aber auf eine falsche Fährte, indem er impliziert, dass für bestimmte Wähler eine zweite Stimme zur Verfügung steht oder dass zumindest einige Wähler eine zweite Chance erhalten, ihre Stimme nachträglich umzuverteilen. Beides könnte den Anschein erwecken, dass hier gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen wird. Auch wäre die Bezeichnung "Ersatzstimme" in der Singularform dort wenig sinnvoll, wo der Wähler mehr als eine zusätzliche Präferenz benennen kann.

Für den Begriff "*Alternativstimme(n)*" gilt ähnliches wie für die "Ersatzstimme". Es bleibt auch hier erst einmal unklar, wie sich das Verhältnis der Alternativstimmen zur Hauptstimme - gerade auch im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz - gestaltet.

Auch die Begriffe "*Präferenzstimmen*" bzw. "*Präferenzwahlsystem*" sollten zukünftig nicht mehr für das hier diskutierte Wahlsystem verwendet werden, weil mit "Präferenzwahlsystem" üblicherweise eine Obergruppe von Wahlsystemen bezeichnet wird, in denen der Wähler abgestufte Rang-Präferenzen ausdrücken kann. Hierzu würde auch die Dualwahl zählen, aber eben auch andere Verfahren wie "Single Transferable Vote" (STV). Der Terminus "Präferenzstimmen" wiederum kann mehrerlei bezeichnen - mitunter ist damit lediglich die Möglichkeit gemeint, dass die Wähler die Rangfolge der Kandidaten innerhalb einer Liste beeinflussen können ("offene Listen").

Bisher war es üblich, von einer "*Übertragung*" von Stimmen zu sprechen für den Fall, dass die erstpräferierte Partei an der Sperrklausel scheitert und nachrangige Präferenzen auf dem Stimmzettel angegeben sind. Zweifellos ist es positiv, dass durch diese Ausdrucksweise eindeutig klargelegt wird, dass jeder Wähler *nicht mehr als eine* Stimme hat. Problematisch ist allerdings, dass eine Stimme nun verschiedene Zustände annehmen kann. Eine solche "Metamorphose" von Stimmen wäre im deutschen Verfassungsrecht etwas völlig Neues, was zu Verwirrung und Ablehnung führen kann; vergl. z.B. die Stellungnahme des Berliner Senats 2009 zum Gesetzentwurf von Mehr Demokratie e.V., wo sich die Gutachter schwertaten, einen Unterschied zwischen "gestrichenen" (also bereits

übertragenen) und ungültigen Stimmen zu erkennen und wo angemerkt wurde, dass es "Stimmen ohne Zählwert" nicht geben könne.

Deshalb sollte zukünftig ein Perspektivwechsel vorgenommen werden und vor allem die Tatsache betont werden, dass hier zwei Wahlgänge in einem zusammengefasst werden. (Selbst diejenigen Wähler, die nur eine Partei kennzeichnen, haben per Definition ja in *beiden* Wahlgängen dieser Partei ihre Stimme gegeben). Das Novum einer "Stichwahl für Parteien" sollte einen eigenen, im Idealfall selbsterklärenden Namen erhalten. Der in diesem Papier verwendete Begriff "**Dualwahl**" hat den Vorteil, dass er die Zweiteilung des Wahlprozesses schon im Namen andeutet. Ferner ist der Begriff ziemlich jungfräulich: Google verzeichnet unter dem exakten Suchwort gerade mal 3 Treffer (Stand: 1. März 2013).

Durch das wahlweise vorangestellte Adjektiv "**integriert**" kann betont werden, dass beide Wahlgänge gemeinsam durchgeführt werden; damit würde auch die Analogie einer "Integrierten Dualwahl" zum mittlerweile etablierten Fachausdruck der "Integrierten Stichwahl" deutlich werden. Wem diese Begriffe zu akademisch sind, der könnte auch umgangssprachlich von einer "**2-in-1-Wahl**" sprechen.

Fazit

Die Dualwahl ist ein neuartiges Wahlsystem, welches bisher zwar noch nicht in der Praxis erprobt werden konnte, aber unkompliziert auf vorhandene Strukturen aufbauen kann. Wähler würden damit die Option erhalten, statt des weiterhin möglichen Kreuzes für ihre Lieblingspartei alternativ eine beliebige Zahl an Parteien gemäß ihrer Präferenzen zu nummerieren. Die nachrangig vergebenen Präferenzen würden ggf. in einem zweiten Wahlgang Wirkung entfalten, wenn die erstpräferierte Partei an der geltenden Sperrklausel scheitert. Die Tatsache, dass ein kleiner Teil der Stimmzettel an einer zweiten Auszählung teilnimmt, würde die Gesamtzeit der Auszählung in einem durchschnittlichen Wahllokal um ca. 45 bis 60 Minuten erhöhen.

Unter demokratischen Aspekten schneidet die Dualwahl einhellig positiv ab. Sie erhöht die Legitimation der gewählten Regierung, bildet den Wählerwillen besser im Wahlergebnis ab, stellt die Gleichheit der Wahl, die Freiheit der Wahl und die Chancengleichheit der Parteien wieder her und führt zu einer höheren Wahlbeteiligung. Angesichts dieser vielfältigen Vorteile wird die Einführung eines Dualwahl-Systems eindringlich empfohlen.