

Die Grundmandatsklausel und Moral

Joachim Behnke

Das neue Wahlgesetz, das im März 2023 beschlossen wurde, hat viel Kritik auf sich gezogen und mehrere Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht, die derzeit verhandelt werden. Insbesondere die im neuen Wahlgesetz implementierte Abschaffung der Grundmandatsklausel findet eine erbitterte Gegnerschaft, was wenig überrascht, weil sie die Überlebenschancen für insbesondere CSU und Linke berührt. Nach der bisher bestehenden Grundmandatsklausel nahmen Parteien auch dann an der Verteilung der Sitze im Verhältnis zu den von den Parteien errungenen Zweitstimmen teil, wenn sie weniger als 5% der Zweitstimmen erhalten, aber in mindestens drei Wahlkreisen ein Direktmandat gewonnen hatten. Nach dem neuen Wahlgesetz gibt es diese Alternativklausel zur 5%-Hürde nun nicht mehr. D.h. sollten Linke oder CSU bei der nächsten Wahl weniger als 5% der Zweitstimmen erhalten, erhalten sie keine Mandate, unabhängig davon, wie viele Direktmandate sie gewonnen haben. Sie erhalten demnach auch nicht die Wahlkreismandate für die Wahlkreise, in denen sie eine relative Mehrheit der Erststimmen erhalten haben.

Da es um das Überleben von CSU und Linke geht, sind die Vorwürfe entsprechend geladen. Bei den Stellungnahmen anlässlich der mündlichen Verhandlung¹ äußerte z.B. der Vorsitzende der Linken Martin Schirdewan seinen Verdacht, dass die Ampelkoalition damit auch ein politisches Ziel verfolge und sich mit dem Gesetz „unliebsamer politischer Konkurrenz auf dem Weg der Wahl zu entledigen und sich ungerechtfertigterweise einen Vorteil“ verschaffen wolle. Der Vorsitzende der CSU Landesgruppe im Bundestag Alexander Dobrindt sprach von einem unzulässigen Eingriff in den Parteienwettbewerb, ja von einer „Wahlrechtsmanipulation“, da die Ampelmehrheit hier ein „Wahlrecht nicht nur in eigener Sache, sondern für die eigene Sache“ geschaffen habe. Auch Gregor Gysi unterstellt der Ampel die Absicht, mit der Reform des Wahlgesetzes zwei Parteien loswerden zu wollen, und bezeichnete deren Vorgehen als „unmoralisch“.

Die Nerven liegen also erkennbar blank und es wäre für die Diskussion zu wünschen, dass sich eine gewisse Mäßigung zumindest in der Sprache einstellen könnte, vor allem, weil zu konstatieren ist, dass das Ausmaß der Erregtheit nicht immer harmonisch mit der Begründetheit und Plausibilität der Vorwürfe zu korrelieren scheint. Gysis Vorwurf der „Unmoral“ scheint allerdings einerseits überzogen und deplatziert, charakterisiert andererseits aber doch den Kern

¹ <https://www.ardmediathek.de/video/phoenix-vor-ort/statements-zur-wahlrecht-verhandlung/phoenix/Y3JpZDovL3Bob2VuaXguZGUvNDQxNzI2Mg> (abgerufen am 10.5.2024)

des weitverbreitet empfundenen Unbehagens am neuen Gesetz ganz zutreffend. Allerdings ist es alles andere als einfach, dieses Unbehagen als Folge der Verletzung eines verfassungsrechtlichen Prinzips zu erklären. Insofern könnte der „Umweg“ über die moralische Argumentation durchaus hilfreich sein, sich über die eigenen Intuitionen und deren Stimmigkeit in einem Prozess der Selbstvergewisserung zu nähern, was dann womöglich auch für die rechtliche Würdigung Relevanz erhalten könnte.

Die Ablehnung gegen das Gesetz richtet sich vornehmlich gegen die Abschaffung der Grundmandatsklausel, was insofern misslich ist, als die Grundmandatsklausel selbst eigentlich gar nicht zum Kern der Reform des Wahlsystems gehört und lediglich auf den letzten Metern des Gesetzgebungsprozesses zwischen erster und zweiter Lesung sozusagen „en passant“ in das Gesetz mit aufgenommen worden ist. Durch den Fokus der Diskussion auf die Abschaffung der Grundmandatsklausel gerät leider in den Hintergrund, dass der eigentliche Kern des Gesetzes sehr erfolgreich einige erhebliche Probleme bekämpft, die wegen ihrer hohen Relevanz unter anderem auch von zwei ehemaligen Bundestagspräsidenten zur Chefsache gemacht worden sind. Die im neuen Gesetz vorgesehene Zweistimmendeckung der Direktmandate - jede Partei erhält nur noch maximal so viele Direktmandate, wie ihr auch aufgrund ihrer Zweitstimmen zustehen - verhindert eine zukünftige Aufblähung des Bundestags, wie bei den letzten beiden Wahlen geschehen, weil sie die strikte Einhaltung der Regelgröße garantiert. Der dabei verwendete Mechanismus der Kappung von Überhangmandaten ist hundertprozentig fair, weil er jeder Partei genau dasselbe Opfer zumutet, insofern, dass jede Partei gegenüber einem ansonsten aufgeblähten Bundestag genau denselben Anteil der ihr zustehenden Sitze (im Verhältnis zu den Zweitstimmen) „abgeben“ muss. Erst durch die Hinzunahme der Abschaffung der Grundmandatsklausel in das Gesetz wurde diese diffizile Balance verletzt, weil es dadurch nun in der Tat identifizierbare „Verlierer“ gibt, deren Verlust allerdings vor allem ein potenzieller Verlust ist, weil er „lediglich“ in einem erhöhten Risiko besteht, nicht mehr an der proportionalen Sitzverteilung nach Zweitstimmenanteilen teilzunehmen. (Für die unmittelbar anstehenden Wahlen ist es sehr unwahrscheinlich, dass die Abschaffung der Grundmandate reale Auswirkungen haben wird. In Bezug auf die CSU nicht, weil diese vermutlich auch bei der nächsten Wahl über 5% der Zweitstimmen erhalten wird, in Bezug auf die Linke nicht, weil sie wahrscheinlich bei den nächsten Wahlen extreme Schwierigkeiten haben dürfte, noch drei Direktmandate zu gewinnen.) Insofern konzentriere ich mich bei der „moralischen“ Diskussion des Gesetzes auf den Aspekt bezüglich der Grundmandatsklausel, weil ich den Kern des Gesetzes für eine effiziente Lösung des angegangenen Problems halte und sich hier auch aus meiner Sicht keine plausible moralische Angriffsfläche bietet (und ich auch die diesbezüglichen

verfassungsgrechtlichen Bedenken für wenig überzeugend halte, was hier aber gar nicht der Punkt sein soll).

Es bieten sich bei der moralischen Würdigung der Abschaffung der Grundmandatsklausel im Wesentlichen drei Aspekte zur Behandlung an: die Absicht der handelnden Akteure, die Konsequenzen aus dem Gesetz und – last, aber ganz sicher nicht least – die inhaltliche Substanz des Gesetzes selbst. Insbesondere der letzte Aspekt, aber auch die beiden anderen, lassen sich behandeln, indem man die Diskussion auf zwei Fragestellungen zuspitzt: Erstens: Ist die Grundmandatsklausel geboten, d.h. hätte man sie, wenn es sie nicht schon gegeben hätte, dann eben erfinden bzw. einführen müssen? Wird diese Frage positiv beantwortet, ergibt sich die negative Beurteilung der Zulässigkeit ihrer Abschaffung automatisch. Ist dies aber nicht der Fall, dann ergibt sich die brisante zweite Frage: Wenn es die Grundmandatsklausel einmal gibt, kann dann – selbst wenn man sie ursprünglich nicht hätte einführen müssen – ihre Abschaffung dennoch unzulässig sein? Manche der Gründe, die genannt werden, warum die Abschaffung der Grundmandatsklausel unzulässig sein soll, beziehen sich auf die erste Frage, andere auf die zweite Frage. Man könnte hier auch von einem statischen und einem dynamischen Aspekt des Problems sprechen, die sich vor allem in Hinsicht auf das für die Diskussion zentrale Konzept der Fairness ausdrücken lassen. Bei dem statischen Aspekt geht es darum, ob die Abschaffung der Grundmandatsklausel unfair ist, weil sie bestimmten Parteien nicht das gibt, worauf diese einen moralischen (und eventuell rechtlichen) Anspruch haben, sie also nicht erhalten, was ihnen eigentlich zusteht. Beim dynamischen Aspekt geht es hingegen um die Frage, ob die Fairness verletzt ist, wenn sich die Regeln ändern, so dass die Parteien nicht mehr das erhalten, worauf sie nach der alten Regel noch einen rechtlichen Anspruch hatten. Die beiden Aspekte beziehen sich damit darauf, ob die Nichtberücksichtigung von drei direkt gewonnenen Mandaten für die Zulassung zur Sitzverteilung selbst in ihrer Substanz ungerecht oder unmoralisch ist, oder ob es sich dabei um eine Regel handelt, bei der der Gesetzgeber eben einen Freiraum hatte, sie so oder so zu formulieren. Dies ähnelt der Unterscheidung im Recht zwischen „mala per se“ und „mala prohibita“. Während „mala per se“ in jedem Fall schlecht sind, unabhängig vom Recht, z.B. Mord oder Diebstahl, werden „mala prohibita“ nur deshalb verfolgt, weil dies vom Gesetz eben so verlangt wird.

Der Kern des moralischen Vorwurfs ist relativ klar: Die Mehrheit hat ihre Macht missbraucht, um sich gegenüber der Minderheit einen ungerechtfertigten und unfairen Vorteil zu verschaffen, und entsprechend groß und berechtigt ist die Empörung. Allerdings ist die Empfindung von Unrecht ein wenig zuverlässiger Indikator dafür, dass tatsächlich Unrecht stattgefunden hat. Ich hege nicht den geringsten Zweifel daran, dass die Empörung der

amerikanischen Südstaaten über das aus ihrer Sicht von den Nordstaaten geplante Ziel der Abschaffung der Sklaverei zutiefst echt war, weil ihnen etwas genommen werden sollte, worauf sie ihrer Meinung nach einen nicht nur rechtlichen, sondern auch „moralischen“ Anspruch hatten. Widerstand, selbst weit verbreiteter Widerstand, gegen eine Veränderung sagt eben erst einmal wenig darüber aus, ob durch diese Veränderung ein Unrecht geschaffen oder beseitigt wird. Vielmehr kommen hier psychologische Mechanismen ins Spiel wie der sogenannten „Status Quo Bias“ oder der „Endowment-Effekt“, wonach wir Dinge weniger aufzugeben bereit sind, wenn wir sie einmal als unser „Eigentum“ betrachtet haben. Die Steuerakzeptanz von Lohnempfängern, deren Steuer automatisch von ihrem Gehalt abgezogen wird und die daher ihr Nettoeinkommen als das ihnen zustehende Eigentum betrachten, ist daher höher als die von Selbständigen, die der „Eigentumsillusion“ erliegen, das von ihnen erwirtschaftete Einkommen wäre schon „ihres“, von dem sie nun etwas abgeben sollen (auch wenn das Konzept einer „Eigentumsillusion“ naturrechtliche Eigentumstheoretiker in der Tradition von Locke und Nozick weniger überzeugen wird). Ein Kernpunkt der Reform des Länderfinanzausgleichs bestand z.B. auch darin, den Konflikt dadurch zu entschärfen, indem man die Ausgleichszahlungen nun direkt aus dem gemeinsamen Topf der Umsatzsteuer vornimmt anstatt wie früher die entsprechenden Anteile erst auf die Länder zu verteilen, um von einigen von ihnen danach dann entsprechend mehr zurückzuverlangen. Die moralische Empörung von Gysi darüber, dass mit dem Gesetz Parteien wie der Linken und der CSU etwas genommen wird, was sie bisher hatten, heißt eben weder, dass sie es bisher zu Recht bzw. mit guten Gründen hatten, noch, dass es ihnen nur deshalb, weil sie es bisher hatten, es ihnen nicht mehr weggenommen werden darf. Genauso wie er den Ampelparteien unterstellt, dass sie aus einem unmoralischen Motiv, sich selbst einen Vorteil zu verschaffen, handeln, könnte es sein, dass das Motiv von Gysi darin besteht, sich einen ungerechtfertigten Vorteil zu erhalten, auch wenn das ihm selbst so vielleicht gar nicht bewusst sein mag und von ihm selbst mit Sicherheit nicht so gesehen werden wird. Dass moralische Argumente gebraucht – um nicht zu sagen missbraucht – werden, um die eigenen Interessen zu verteidigen, dass sie in diesem Sinne nur „fair pretenses“ (Walzer 1977: 10 f.) darstellen, heißt nicht, dass es sie nicht gibt oder sie unerheblich sind, aber es bedeutet, dass man sie auch nicht einfach für bare Münze nehmen darf.

Wenn wir das moralische Argument in irgendeiner Weise fruchtbar machen wollen, müssen wir weg von dem, was Bernard Williams (1978) eine subjektivistischen (im schlimmsten Fall relativistischen) Moralbegriff genannt hat, und stattdessen zu einer objektiven Auffassung von Moral kommen, wobei mit objektiv streng genommen objektivierbar im Sinne einer intersubjektiven Akzeptanzfähigkeit gemeint ist. Der Kant'schen Tradition folgend können wir

dabei annehmen, dass eine Norm dann als akzeptanzfähig erachtet wird, wenn sie vernünftig ist, wobei wir statt von Normen auch von Regeln oder Prinzipien reden können. Moralisch sein ist in diesem Sinne gleichzusetzen mit vernünftig sein, wobei vernünftig im Sinne Kants nicht mit rational im Sinne von Hobbes verstanden werden darf. Denn während der Akteur bei Hobbes rational in dem Sinn ist, dass er sein Eigeninteresse im umfanglichsten Maß zu verwirklichen sucht, besteht die Vernunft bei Kant gerade darin, von der bloßen Verfolgung des individuellen Eigeninteresses abzusehen, die Regel also unparteiisch, in der Diktion von Sidgwick vom „point of view of the universe“ bzw. mit Goodin (1986) mit von Eigeninteressen „gereinigten Präferenzen“, zu betrachten. Das Vernünftige – und damit das moralisch Gebotene - zu tun, kann daher im konkreten Einzelfall bedeuten, gegen das unmittelbare, eng verstandene Eigeninteresse zu verstoßen. Um das Handeln der Ampel zu beurteilen, ist es in diesem Sinn daher nicht so wichtig, ob mit dem Gesetz zwei Parteien aus dem Parlament vertrieben werden könnten, sondern ob das Gesetz selbst vernünftig ist bzw. ob damit eine vernünftige Regelung – die Grundmandatsklausel – abgeschafft wird, wobei in diesem Sinn die Grundmandatsklausel nur dann vernünftig wäre, wenn sie von vernünftigen Personen gewollt werden müsste. Oder im Original von Kant in der „Grundlegung zur Metaphysik der Sitten“. „Eine Handlung aus Pflicht hat ihren moralischen Wert nicht in der Absicht, welche dadurch erreicht werden soll, sondern in der Maxime, nach der sie beschlossen wird, hängt also nicht von der Wirklichkeit des Gegenstandes der Handlung ab, sondern bloß von dem Prinzip des Wollens, nach welchem die Handlung unangesehen aller Gegenstände des Begehrungsvermögens geschehen ist.“ (Kant 1786/2019: 23f.) „Wollen“ dabei also als etwas verstanden, was man vernünftigerweise wollen muss, und nicht als etwas, was man sich um eines Vorteils willen wünscht.

Allerdings mag es oft als vage und eindeutig erscheinen, was denn nun die „vernünftige“ Lösung sein soll. Die Interpretation des Vernunftgebots im Sinne von Unparteilichkeit gibt uns allerdings zumindest einige Hinweise, wie eine sinnvolle Operationalisierung der vernünftigen Lösung zustande kommen könnte, z.B. mit Hilfe des Rawls'schen Gedankenexperiments des „Schleiers des Nichtwissens“ (Rawls 1971/1975), bei dem sich die Mitglieder einer Gemeinschaft Regeln geben, ohne erkennen zu können, in welcher Weise sie als spezifische Individuen davon betroffen sind.

Über Konsens und Wettbewerbsneutralität

Ich will mich zuerst mit der zweiten der oben genannten Frage beschäftigen: Wenn es die Grundmandatsklausel einmal gibt, kann dann – selbst wenn man sie ursprünglich nicht hätte einführen müssen – ihre Abschaffung dennoch unzulässig sein? Etwas allgemeiner könnte man

formulieren: Unabhängig davon, ob und wie die Grundmandatsklausel begründet werden kann, ist es zulässig, sie wieder abzuschaffen, wenn sie einmal besteht?

Der Verdacht, dass die Ampelmehrheit hier „für die eigene Sache“ gestimmt hat, wie es Dobrindt ausgedrückt hat, wird natürlich dadurch erhärtet, dass das neue Wahlsystem tatsächlich im Wesentlichen mit der Mehrheit der Ampel verabschiedet wurde, während CDU/CSU und Linke überwiegend und die AfD mit klarer Mehrheit dagegen gestimmt haben. Es besteht dabei in der Tat in der einschlägigen Literatur allgemeine Übereinstimmung, dass insbesondere das Wahlrecht idealerweise im Konsens verabschiedet werden sollte, also idealerweise einstimmig oder zumindest nahezu einstimmig. Denn wenn eine allgemeine Zustimmung zu einer Regel vorliegt, können wir davon ausgehen, dass diejenigen, die zugestimmt haben, sich auch verpflichtet fühlen, die Regel zu akzeptieren. Es ist daher nicht zuletzt ein Gebot politischer Klugheit, eine solche allgemeine Zustimmung zu suchen. Da 2024 nicht nur der 300jährige Geburtstag von Kant stattfindet, sondern auch der 100jährige von Marlon Brando, kann man dieses Klugheitsgebot folgendermaßen formulieren: Das Wahlgesetz muss ein Angebot an die anderen Parteien sein, das diese nicht ablehnen können. Allerdings sind die Möglichkeiten einer Regierungsmehrheit, ihrem Angebot einen gewissen „Nachdruck“ zu verleihen, im Vergleich zu denen Vito Corleones deutlich beschränkt, was ja auch grundsätzlich gut so ist. Sie muss und kann nur mit Argumenten überzeugen, denen sich die Opposition dann aus freien Stücken anschließt.

Wenn Argumente aber auf Interessen stoßen, gehen die Argumente häufig als Verlierer vom Platz. Es ist daher wenig überraschend, dass es bei Wahlsystemfragen häufig leider nicht zu einem umfassenden Konsens kommt, weil hier Machtinteressen immer eine gewichtige Rolle spielen. Aber „Machtinteressen sollten in einer Demokratie genau dann nicht ins Spiel gelangen, wenn es um die Spielregeln der Machtverteilung selbst geht.“ (Behnke 2015: 5) Insofern wäre es wünschenswert, wenn die Parteien, wenn es um etwas so Elementares geht wie das Wahlsystem, von ihren eigennützigen Interessen absehen und mit entsprechend „gereinigten Präferenzen“ in die Diskussion und Entscheidungsfindung gehen würden. Dieser Wunsch dürfte aber in vielen Fällen nur ein frommer Wunsch sein. So gern das Ideal des Konsens beschworen wird, so häufig wird daher in der Realität dagegen verstoßen. Vor dem Wahlgesetz von 2023 wurden auch schon das Wahlgesetz von 2011 und das von 2020 jeweils nur mit der Mehrheit der jeweiligen Regierungskoalition verabschiedet, was beide Mal bei der Opposition auf entschiedenen Widerspruch stieß. Man könnte hier von einem Trend des „Nicht-Konsenses“ sprechen, der nur vom Wahlgesetz von 2013 durchbrochen worden ist, mit dem die Ausgleichsregelung für die Überhangmandate eingeführt wurde. Nach dem Urteil des

Verfassungsgerichts von 2012, mit dem das Wahlgesetz von 2011 für verfassungswidrig erklärt worden war, war hier ein großer und in diesem Fall ausreichender Einigungsdruck entstanden.

Nach Kant besteht eine moralische Pflicht, den Einsichten, die wir aufgrund des Gebrauchs der Vernunft gewonnen haben, zu folgen. Was aber ist, wenn man diese Einsichten nicht gewonnen hat, weil man sich des Gebrauchs der Vernunft verweigert hat, oder man hat die Einsichten sogar gewonnen, will ihnen aber dennoch nicht folgen? Es kann in der Realität also nicht darum gehen, ob den entsprechenden Regeln tatsächlich zugestimmt wird, sondern ob ihnen von vernünftigen Menschen hätte zugestimmt werden müssen. Wir können die Corleone'sche Maxime daher in Anlehnung an die Vertragstheorie von Thomas Scanlon (2000) so umformulieren: Das Wahlgesetz muss ein Angebot an die anderen Parteien sein, das diese nicht mit vernünftigen Gründen ablehnen können.

Der Verfassungsrechtlicher Uwe Volkmann (2023a) nennt daher drei Bedingungen, die erfüllt sein müssen, damit es auch und gerade aus Gründen einer „konstitutionellen Moral“ erlaubt sein kann, in Wahlsystemfragen vom grundsätzlich erwünschten Konsens abzuweichen. Die erste Bedingung besteht darin, dass es einflussreiche Vetospieler geben muss, die ungerechten Regelungen Einhalt gebieten können und so eine effektive Kontrolle ausüben. Das wäre meist das Bundesverfassungsgericht. Genau deshalb haben ja auch die Ampelparteien es ausdrücklich begrüßt, dass die Oppositionsparteien gegen das Wahlgesetz haben und somit den Weg zu einer verfassungsrechtlichen Prüfung von oberster Stelle eröffnet haben. Die zweite Bedingung besteht in einer bestimmten Form der Politische Kultur, in der zumindest nach Konsens gesucht wird, was Volkmann, wie er in seiner Stellungnahme für den Innenausschuss ausführlicher darstellt², beim ursprünglichen Entwurf u.a. dadurch gewährleistet sieht, dass dieser auf Diskussionen und einem Beschluss der vom Bundestag eingesetzten Wahlrechtskommission zurückgeht. Die dritte Bedingung besteht in der „Wettbewerbsneutralität“, d.h. die Stärkeverhältnisse zwischen den Parteien dürfen durch die neu einzuführende Regel bzw. das neue Gesetz nicht tangiert werden.

Die zweite und dritte Bedingung allerdings galten nur für den ersten Entwurf, der bei der ersten Lesung vorlag und im Innenausschuss danach diskutiert wurde. Denn in diesem war die Grundmandatsklausel in einer angepassten Form ja noch vorhanden, der Vorschlag ihrer Abschaffung kam erst danach auf Initiative der Parteien der Ampelkoalition hinein. Bezüglich der Abschaffung der Grundmandatsklausel kann daher nicht gesagt werden, dass hier versucht wurde, ein Einvernehmen auch nur herzustellen, außerdem verletzt sie - was als

² <https://www.bundestag.de/resource/blob/932622/d80e98b50bbe642a3cd0c9570bec3a98/20-4-171-B-neu.pdf> (abgerufen am 15.5.2024)

schwerwiegender anzusehen ist - die Wettbewerbsneutralität, denn die Grundmandatsklausel war für CSU und Linke eine Art von Sicherheitsnetz, falls sie an der 5%-Hürde scheitern sollten.

Insofern könnte es den Augenschein haben, dass die Ampelkoalition mit der Abschaffung der Grundmandatsklausel sehr wohl gegen eine „konstitutionelle Moral“ verstoßen haben könnte. Dies wäre allerdings vorschnell. Denn die von Volkmann aufgestellten Bedingungen, wann eine Abweichung vom Konsens zulässig sein kann, sind nur hinreichende Bedingungen aber keine notwendigen. Die Einhaltung der Wettbewerbsneutralität ließe sich z.B. in der folgenden Form verallgemeinern: Regeländerungen sind unzulässig, wenn dadurch im Verhältnis zum Status Quo eine der Parteien, die die Regeländerung durchsetzt, selbst davon profitiert oder eine der Parteien, die einen Nachteil durch die Regeländerung erfährt, diese ablehnt. Einer solchen Regel würden aber „vernünftige“ Menschen im Sinne Kants niemals zustimmen, denn die Regeländerung könnte ja gerade die Abschaffung eines bestehenden Unrechts bezwecken und das Konsenserfordernis würde dann denjenigen eine Vetoposition einräumen, die lediglich an dem Erhalt eines ungerechtfertigten Vorteils interessiert sind. Hätte Marie Antoinette der Französischen Revolution zustimmen müssen, so hat Amartya Sen einmal dieses Dilemma pointiert formuliert (1970: 25), dann hätte diese nicht stattfinden können. Zwar können wir einerseits davon ausgehen, dass Konsens und Einstimmigkeit gerechte Regeln hervorrufen, weil sonst diejenigen, denen Unrecht geschieht, dieser nicht zustimmen würden, d.h. aber eben nicht umgekehrt, dass jede an sich gerechte Regel auch Konsens finden würde. Denn die Einstimmigkeit macht jeden Einzelnen zum potenziellen Erpresser der Gemeinschaft. Manche – eben weil sie sich nicht als „vernünftige“ Akteure im Sinne Kants verhalten – stimmen der Konsenslösung eben nur zu, wenn sie dabei Gebietsgewinne machen bzw. schon gemachte Gebietsgewinne dadurch sanktioniert, d.h. institutionalisiert, werden. So kamen z.B. die unglückseligen drei unausgeglichene Überhangmandate im Gesetz 2020 vor allem aufgrund der CSU zustande, die sonst dieser „Lösung“ nicht zugestimmt hätte. Auch Schäuble hat in seinen „Erinnerungen“ die Blockadehaltung der CSU in der Wahlrechtsreformdebatte kritisiert (577ff.), wobei allerdings zu konstatieren ist, dass eben auch der sogenannte „Kompromissvorschlag“ von Schäuble alles andere als unparteiisch war. Der Aspekt des neuen Gesetzes, nach dem diese unausgeglichene Überhangmandate nicht mehr vorkommen, stellt insofern ebenfalls eine Verletzung der Wettbewerbsneutralität dar, aber offensichtlich keinen, an dem z.B. Uwe Volkmann Anstoß genommen hätte. Auch das Gesetz von 2013, mit dem der Ausgleich für Überhangmandate eingeführt wurde, verstieß im wörtlichen Sinn gegen die Wettbewerbsneutralität in annähernd demselben Maß wie es bei der Abschaffung der

Grundmandatsklausel der Fall ist (Der im Mittel erwartete Effekt war sogar deutlich größer, da die Abschaffung der Grundmandatsklausel ja nur mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit überhaupt Folgen hat. Bleiben die betroffenen Parteien über der 5%-Hürde oder fallen sie darunter, haben aber auch keine drei Direktmandate mehr, bleibt die Abschaffung ja völlig folgenlos. Die „betroffenen“ Parteien sind daher ja immer nur Parteien, die betroffen sein könnten.) Dennoch hat meiner Erinnerung nach bei der Einführung des Ausgleichs der Überhangmandate niemand im Sinne einer Verletzung der Wettbewerbsneutralität argumentiert, also dass hierdurch unfaire Vorteile bzw. Nachteile für bestimmte Parteien neu entstünden. Die Gegenargumente waren entweder pragmatisch (führt zu Vergrößerung des Bundestags) oder versuchten, den durch Überhangmandate entstandenen Vorteil zu rechtfertigen, so dass dementsprechend angeblich gar keine Notwendigkeit bestand, diesen Vorteil zu beseitigen. Das übliche Argument, in den unausgeglichenen Überhangmandaten einen wünschenswerten bzw. angeblich sogar vom Gesetzgeber ursprünglich beabsichtigten Effekt (wofür es keine Belege gibt) zu sehen, bestand darin, dass Überhangmandate eine „Prämie“ für Parteien wären, die besonders erfolgreich im Aufstellen besonders attraktiver Kandidatinnen und Kandidaten (in der Realität fast immer nur Kandidaten) wären. Die Invalidität des Prämienarguments offenbart sich momentan am deutlichsten darin, dass die CSU ja nur deshalb mit Abstand die meisten Überhangmandate in ihrer Geschichte erhält, weil sie 2021 auch das – abgesehen von der Ausnahmewahl 1949 – schlechteste Ergebnis in ihrer Geschichte erhielt und nur noch halb so viel an Stimmen gewann wie zu ihren besten Zeiten. Überhangmandate können insofern keine Belohnung für besonders erfolgreiche Parteien dar, sie sind oft vielmehr Ausdruck vergangener Größe.

Warum haben wir also hinsichtlich der Verletzung der Wettbewerbsneutralität durch die Abschaffung der Grundmandatsklausel ein deutlich ausgeprägter ungutes Gefühl? Vermutlich, weil bei ersterer ein Element der „Unfairness“ stärker wahrgenommen wird. Es geht also nicht um den Eingriff in den Wettbewerb an sich, sondern letztlich doch darum, ob der Eingriff „fair“ ist. Dies aber kann nur entschieden werden, wenn man das Gesetz selbst inhaltlich, das heißt von seinen Auswirkungen her, unter die Lupe nimmt.

Wenn also die Einhaltung der Bedingung der Wettbewerbsneutralität eine hinreichende Bedingung oder wesentlicher Teil eines hinreichenden Komplexes an Bedingungen für die Zulässigkeit einer Reform sein mag, ist umgekehrt der Verstoß gegen die Wettbewerbsneutralität eben keineswegs hinreichend für die Nicht-Zulässigkeit der Reform, in der Logik spräche man bei dieser „Schlussfolgerung“ von einem Fehlschluss in Form der „Verneinung des Antecedens“.

Politische Klugheit und die Wichtigkeit von Konventionen

Gehen wir also davon aus, dass die Abschaffung der Grundmandatsklausel sehr wohl mit guten Gründen gerechtfertigt werden kann (was meines Erachtens auch der Fall ist, wie ich noch zeigen werde). Dann könnte die Abschaffung dennoch vielleicht gegen die „konstitutionelle Moral“ verstoßen, zumindest aber gegen eine Art von „politischer Hygiene“ bzw. politischen „Benimmregeln“. Hier stoßen wir in den Bereich von Konventionen vor, deren Einhaltung für die Funktion eines Systems erheblich sind. Ohne Zweifel ist durch die Abschaffung der Grundmandatsklausel ja in der Tat ein politischer Flurschaden entstanden, wie sich auch zahlreichen Kommentaren in der Presse entnehmen lässt. Uwe Volkmann spricht davon, dass dies „kein schöner Zug“ der Ampelparteien gewesen sei und durchaus deshalb auch ein Legitimationsproblem aufwerfe (Volkmann 2023b).

Die Politologen Steven Levitsky und Daniel Ziblatt (2018) haben in ihrem Weltbestseller „How Democracies die“ als eine der Ursachen für die langsame Erosion von Demokratien das Verschwinden von zwei Konventionen ausgemacht, „mutual toleration“ und „institutional forbearance“, worunter sie „the action of restraining from exercising a legal right“ (Levitsky/Ziblatt 2018: 130) verstehen. Diese institutionelle Nachsicht oder Zurückhaltung besteht also darin, nicht all das zu machen, was zu machen man theoretisch (und auch legal) in der Lage ist. Das Konzept scheint daher das, was im Zusammenhang mit der Abschaffung der Grundmandatsklausel passiert ist, ganz gut zu erfassen. Die Mehrheit kann erst einmal die Gesetze erlassen, die sie mit ihrer Mehrheit erlassen kann, aber sie muss diesen Spielraum ja nicht bis zum Äußersten ausnutzen, und in Situationen, in denen das Ausnutzen des Spielraums als „constitutional hardball“ (ebd.: 134) empfunden wird im Sinne von „playing by the rules but pushing against their bounds“, wird es zur Erosion einer allseits geteilten Loyalität gegenüber dem System als Ganzen führen. Es geht beim Einhalten dieser Konventionen um eine Form von „Anständigkeit“, ein Gespür dafür, was sich gehört, bzw. wie weit man gehen kann oder nicht. Dieses Gefühl für Anständigkeit ist so weich und informal, dass es nicht mit der knallharten Form der Moral bei Kant verwechselt werden darf, schon gar nicht wird durch diese Anständigkeit eine Verbindlichkeit erzeugt, die mit der von Gesetzen vergleichbar wäre. Moralische Regeln lassen sich daher nicht für die Produkte dieser Anständigkeit formulieren, aber womöglich sehr wohl in Bezug auf die Erhaltung dieser Anständigkeit selbst. Denn wenn es diese Konventionen sind, die das Funktionieren und das Überleben des Systems garantieren, dann unterminieren diejenigen, die die Konventionen schwächen bzw. ihren Beitrag zu deren Verschwinden leisten, auch das System selbst. Wenn das System aber etwas „Gutes“ ist, dessen Erhalt unbestritten wünschenswert ist, dann gibt es so etwas wie „natürliche Pflichten“

(Simmons 2008) zum Erhalt dieses Gutes beizutragen bzw. zumindest Handlungen zu unterlassen, die den Erhalt des Gutes gefährden könnten. Das Problem von konstitutionellen Regeln, die nur mit Mehrheit erlassen werden, ist daher nicht nur der mögliche Verstoß gegen die Wettbewerbsneutralität, sondern die dadurch erzeugte Instabilität bzw. mangelnde Nachhaltigkeit, denn es ist zu befürchten, dass solche Regeln sofort wieder rückgängig gemacht werden, sobald sich der Wind, also die Mehrheiten, wieder gedreht haben. Stabilität und Nachhaltigkeit von konstitutionellen Regeln aber verkörpern das Gute und damit Erhaltenswerte, die politische Klugheit kann daher gebieten, hier zu Gunsten des mittel- und langfristigen Nutzens auf kurzfristige und im schlimmsten Fall einmalig auftretende Vorteile zu verzichten und bis zu einem gewissen Grad sogar bestehende Ungerechtigkeiten weiterhin zu dulden, solange sie nicht unerträglich sind oder gravierende Rechtsverletzungen darstellen. Die moralische Pflicht würde also darin bestehen, die politische Klugheit walten zu lassen, und in dieser Hinsicht könnte dann die Ampel gegen ein moralisches Gebot verstoßen haben.

Die besondere Schutzwürdigkeit des historisch Gewordenen

Der radikalste Vorschlag für eine Reform des deutschen Wahlsystems, der in der Debatte der letzten Jahre vorgebracht wurde, besteht in der Einführung eines Grabenwahlsystems. Bei diesem würde die Hälfte der Sitze in den Wahlkreisen vergeben, die andere Hälfte nach Proporz der Zweitstimmen, eine Verrechnung zwischen den beiden Bereichen aber findet nicht statt. Dies hätte demnach zur Folge, dass sich im Vergleich zum aktuellen System der Sitzanteil von allen Parteien, die keine oder annähernd keine Wahlkreismandate erhalten, halbieren würde. Gewinner eines solchen Systems wären vor dem Hintergrund des aktuellen Parteiensystems vor allem die Unionsparteien (Behnke 2022). Ein solcher Vorschlag wurde auch im Rahmen der Wahlrechtskommission des Deutschen Bundestags von den von der Union benannten Experten Grzeszick, Mellinshoff und Schmahl (2022) eingebracht. Dass hiermit ein radikaler Bruch mit der Wirkungsweise des geltenden Wahlsystems vollzogen würde, stellt aus ihrer Sicht kein rechtliches Problem dar: „Die angenommene Ausrichtung der Erwartungshaltung der Bürger am bundesweiten Zweitstimmenproporz ist schlicht Abbild des gegenwärtigen einfachrechtlichen Wahlrechts und hat keine weitergehende legitimatorisch-normative Qualität.“ (ebd.: 2).

Es leuchtet intuitiv ein, dass Gewohnheit und aus der Gewohnheit entspringende Erwartungen nicht per se berechnigte moralische oder rechtliche Ansprüche begründen können. Dies kann allein schon aus dem Grund nicht der Fall sein, weil die Erwartung ja durchaus auch in der gewohnheitsmäßigen Erwartung der Fortführung eines kontinuierlich stattfindenden

Unrechts bestehen könnte. Es wäre geradezu absurd, wenn ein Unrecht dadurch gegen Eingriffe immunisiert werden könnte, weil es irgendwie „schon immer“ da war. Andererseits ist es uns aufgrund von Alltagserfahrungen sehr wohl vertraut, dass Erwartungen berechnete Ansprüche schaffen können. Eine Institution, die nur mit Hilfe von Erwartungen ihre Aufgabe erfüllen kann, ist das Versprechen, das offenkundig häufig auch sehr wohl moralische Verpflichtungen schafft (Honoré 1999; Atiyah 1983). Ich bin nicht per se verpflichtet, meinem Studienfreund beim Umzug zu helfen. Wenn ich es ihm aber verspreche und er in Erwartung der Erfüllung meines Versprechens einen Umzugswagen mietet, der ohne meine Einlösung des Versprechens wertlos ist, dann entsteht sehr wohl eine moralisch (und womöglich gar rechtlich) bindende Verpflichtung. Der entscheidende Punkt ist dabei, dass ihm nun durch den Bruch meines Versprechens Kosten entstehen, die nicht entstanden wären, wenn ich das Versprechen erst gar nicht gegeben hätte. Die auf Basis des Versprechens entstehenden Erwartungen sind daher insofern berechnete, als ich – durchaus auch nach der Logik des Verursacherprinzips – moralisch verpflichtet bin, einen Schaden zu beheben bzw. erst gar nicht entstehen zu lassen, der durch meine Handlungen zustande gekommen ist bzw. zustande kommen würde.

Versprechen können allerdings nur dann Verpflichtungen erzeugen, wenn das Versprechen selbst glaubwürdig in dem Sinn war, dass eine ernstzunehmende Absicht in das Versprechen hineininterpretiert werden kann, so dass der Adressat des Versprechens in diesem Sinn berechnete Erwartungen entwickeln kann, auf denen aufbauend er seine Handlungen ändert und insofern ein Risiko eingeht, auf den Kosten des unerfüllten Versprechens sitzen zu bleiben. Offenkundig bloß dahin gesagte, aber nicht ernst gemeinte Versprechungen können entsprechend keine Verpflichtungen erzeugen, genauso wenig wie Versprechen, deren Einlösung gar nicht in der Macht und im Ermessen des Versprechengebers sind.

Die Grundmandatsklausel im alten Gesetz kann erst einmal weitgehend wie ein Versprechen behandelt werden, das einer Partei eine bestimmte Leistung verspricht, nämlich dass sie Sitze im vollen Umfang ihres Zweitstimmenanteils erhält, wenn sie ihrerseits eine bestimmte Vorleistung, den Gewinn dreier Direktmandate, erbringt. Das Versprechen besteht also im Versprechen einer Belohnung für eine erbrachte Leistung, wie wenn Schüler z.B. für bestimmte akademische Erfolge einen Preis erhalten. Das Versprechen ist in diesem Fall besonders glaubwürdig, weil es in Form eines Gesetzes verbrieft ist.

Tatsächlich gibt es auch keine Zweifel, dass hier bestimmte Akteure in Vertrauen auf das Versprechen bestimmte strategische Anpassungen in ihrem Verhalten vornehmen oder

vorgenommen haben. In einem Interview mit dem Deutschlandfunk³ wies z.B. Gregor Gysi darauf hin, dass bei der Bundestagswahl 1994 seine damalige Partei, die PDS, im Wissen, dass sie keine fünf Prozent der Zweitstimmen erhalten würden, sehr gezielt auf den Gewinn der drei Direktmandate hin agiert habe. Explizit weist er dabei auch darauf hin, dass hier insbesondere auf die Möglichkeit des Stimmensplittings hingewiesen wurde. Tatsächlich schaffte es 1994 die PDS nur aufgrund der Grundmandatsklausel in den Bundestag, da sie nur 4,4% der Zweitstimmen errungen hatte. Dafür gewann sie vier Direktmandate in Berlin, und zwar in Berlin-Mitte-Prenzlauer Berg mit 40,6% (Stefan Heym) der Erststimmen, in Friedrichshain-Lichtenberg mit 44,4 (Christa Luft), in Hellersdorf-Marzahn mit 48,9% (Gregor Gysi) und in Hohenschönhausen-Pankow-Weißensee mit 36,8% (Manfred Müller). Dieser Erfolg war in der Tat durch das Stimmensplitting noch befördert worden. In Berlin-Mitte-Prenzlauer Berg hatte die PDS nämlich nur 33,2% der Zweitstimmen, also ungefähr 7 Prozentpunkte weniger als Erststimmen erhalten, ähnlich wie in Friedrichshain-Lichtenberg mit einer Differenz von 6,6 Prozentpunkten von Erststimmen zu Zweitstimmen und in Hellersdorf-Marzahn, dem Wahlkreis von Gregor Gysi, lag der Unterschied sogar bei 11,2 Prozentpunkten. Die Kandidaten der PDS erhielten in diesen Wahlkreisen also deutlich mehr Erststimmen als ihre Partei dort Zweitstimmen erhielt. Allerdings wäre die PDS 1994 wohl nicht auf das Stimmensplitting angewiesen gewesen, um diese drei Direktmandate zu gewinnen. Denn in allen drei Wahlkreisen lag die PDS auch nach Zweitstimmen vorne. Die einzige Ausnahme ist der Wahlkreis Hohenschönhausen-Pankow-Weißensee. Zwar errang der Direktkandidat Manfred Müller auch dort 3,5 Prozentpunkte mehr Erststimmen als Zweitstimmen und gewann das Wahlkreismandate, aber nach Zweitstimmen lag die PDS knapp hinter der SPD.

Die PDS hat sich also 1994 (und auch sicherlich bei den folgenden Wahlen vor dem Zusammenschluss mit der WASG zur Linken) in ihrer Kampagnenplanung an dem strategischen Ziel der Gewinnung von drei Direktmandaten ausgerichtet und dann bei Erfolg die entsprechende „Prämie“ eingesammelt. Nun ist aber klar, dass die Partei einen moralischen (und in diesem Fall natürlich auch rechtlichen) Anspruch darauf hat, dass das gegebene Versprechen eingelöst wird, die entscheidende Frage aber ist ja, ob dieser Anspruch auch dann weiterhin bestehen kann, wenn das Versprechen auf eine bestimmte Belohnung für eine bestimmte Leistung gar nicht mehr gegeben worden ist. Würde die Schule z.B. die Vergabe von Preisen an herausragende Schüler aus welchen Gründen auch immer einstellen, dann würden wir bei der ersten Generation, die diesen Preis nicht mehr gewinnen kann, wahrscheinlich von

³ <https://www.deutschlandfunk.de/neues-wahlrecht-auf-dem-pruefstand-interview-gregor-gysi-die-linke-dlf-2fa1bf57-100.html>

„Pech“ sprechen, aber nicht davon, dass sie unfair oder ungerecht behandelt worden wäre. Denn die Schüler hatten niemals einen Anspruch auf diesen Preis, es oblag dem Ermessen der Schule, ob sie einen solchen Preis stiften wollte. Der Preis ist nichts, worauf die betroffenen Schüler ein Recht hatten, sondern es war lediglich die Gewährung einer Art von Vergünstigung, bei der die Schule frei war, diese zu erteilen oder auch nicht, je nachdem, ob es ihr sinnvoll erscheint, dies zu tun oder nicht.

Dementsprechend gilt auch für die Grundmandatsklausel erst einmal, dass die Parteien allein dadurch, dass es sie bisher gab, noch keinen Anspruch darauf haben, dass es sie weiter geben müsse, wenn ein solcher Anspruch nicht an sich schon gegeben ist. D.h. stellt die Grundmandatsklausel oder eine ihr vergleichbare Regelung einen solchen berechtigten Anspruch dar, dann erübrigt sich die Frage, ob ein Anspruch aus der historischen Geltung entspricht. Existiert dieser unabhängige Anspruch aber nicht, wenn es weitgehend im Ermessen des Gesetzgebers lag, diese Art von „Vergünstigung“ für Parteien, die an der 5-Prozent-Hürde gescheitert waren, einzuräumen, dann kann der Gesetzgeber diese „Vergünstigung“ auch wieder streichen. Ähnlich wie bei der Wettbewerbsneutralität kann es ein solches striktes Recht auf Kontinuität und Fortführung der Vergangenheit letztlich nur geben, wenn die Regel auch an sich gerecht ist.

In einem eng verstandenen Sinn scheint also eine bisher existierende Gewohnheit nicht ausreichend zu sein, bestimmte Erfolge oder Leistungen weiterhin zu belohnen, nur weil sie bisher belohnt worden sind. Aber auch wenn es sicherlich kein „Recht auf Kontinuität“ geben kann oder geben darf, so ist es für die Lebensplanung der Menschen und die Stabilität des Systems sicherlich positiv zu werten, wenn der Status Quo unter ansonsten gleichen Umständen so etwas wie einen besonderen Vertrauensschutz genießt. Dies entspricht auch den psychologischen Neigungen der Personen, deren „Status Quo bias“ ja nicht zuletzt darauf zurückzuführen ist, dass sie „beliefs as possessions“ (Abelson/Prentice 1989) betrachten. Wenn diese „beliefs“ in Form von berechtigten Erwartungen auftreten, weil ihnen entsprechende Versprechungen gemacht wurden, denen sie zu vertrauen können meinten, dann wird das Enttäuschen dieser Erwartungen eine ungewollte Form der „Enteignung“ nach sich ziehen. Erwartungssicherheit ist daher ein moralisch und rechtliches relevantes und daher schützenswertes Gut. Die Enttäuschung dieser Erwartungssicherheit durch die tiefgreifende Veränderung von Institutionen ist daher besonders begründungsbedürftig. Die Gewährleistung von Erwartungssicherheit ist insofern etwas Positives und zählt zu dem „Guten“, bei dem es eine natürliche Pflicht gibt, an seiner Beibehaltung mitzuwirken bzw. seine unnötige Abschaffung zu verhindern. Dabei liegt die Betonung auf dem Adjektiv „unnötig“. Wenn die

Gewährleistung von Erwartungssicherheit grundsätzlich moralisch gut ist, so heißt das natürlich noch keineswegs, dass Erwartungen nicht auch enttäuscht werden dürfen. Es muss dann aber dafür gute Gründe geben. Zur Abschaffung der geltenden Regel reicht es daher nicht aus, dass die Regel ursprünglich nicht geboten war oder dass es eine andere Regel gegeben hätte, die man auch oder sogar besser hätte rechtfertigen können, sondern es muss substantielle Gründe geben, die bestehende geltende Regel abzuschaffen. Je mehr gute Gründe es für die Einführung der Regel gab, selbst wenn diese nicht zwingend die Einführung der Regel erforderlich gemacht hätten, desto schwieriger ist es, die Regel wieder abzuschaffen. Denn die Erwartungssicherheit bezieht sich weniger auf das Fortdauern der Regel an sich, sondern darauf, dass die Gründe, denen sich die Einführung der Regel verdankt, immer noch gelten. Denn es ist nicht die Gewohnheit, sondern das Vorliegen dieser Gründe, die die Erwartung erst zu einer berechtigten Erwartung machen. In den Gründen manifestieren sich die moralischen Hintergrundbedingungen, unter denen wir uns auf das - im Sinne von Rawls (1971/1975) – gemeinsame und kooperative Unternehmen der (politischen) Gesellschaft eingelassen haben. Der Wechsel von der Verhältniswahl z.B. zu einem Grabenwahlsystem wäre daher nicht einfach nur eine Verletzung der Wettbewerbsneutralität (meiner Meinung nach auch an sich nicht substantiell begründbar) und ein Bruch mit dem gewohnten System, sondern verändert auch die substantielle Interpretation der Gleichheitsnorm, im wesentlichen im Sinne der sogenannten Erfolgswertgleichheit, die ja den Grund für die Wahl eines Verhältniswahlsystems darstellt. Mit dem Ausgleich seit 2013 ist diese Interpretation noch einmal bestärkt worden. Auch wenn es Dissens gegeben haben mag, wie der Gleichheitsgrundsatz konkret zu deuten ist, so gab es eine klar formulierte Übereinstimmung in der Form der Operationalisierung, wie er angewandt werden soll. Und es ist hier in keiner Weise zu erkennen, warum diese Gründe nun in irgendeiner Weise hinfällig geworden sein sollen. Tatsächlich ist diese aber in Hinsicht auf die Grundmandatsklausel keineswegs ebenso klar. Wir müssen nun also die „guten Gründe“ für die Einführung einer Grundmandatsklausel näher erläutern.

Ist die Grundmandatsklausel geboten?

Auch wenn die Abschaffung der Grundmandatsklausel vielen ein gewisses Unbehagen verschafft und die Maßnahme in Hinsicht auf den politischen Wettbewerb kritisch zu bewerten ist, so betrifft dies nur den – wie Verfassungsrechtler sagen – verfassungspolitischen, aber nicht verfassungsrechtlichen Aspekt. Unter verfassungspolitischen Aspekten mag die Abschaffung daher als problematisch oder sogar „falsch“ betrachtet werden (vgl. z.B. Rennert 2023), d.h. nicht, dass sie verfassungsrechtlich unzulässig ist.

Tatsächlich lässt sich der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keineswegs eindeutig entnehmen, dass die Grundmandatsklausel geboten wäre, dass man sie also erfinden müsste, wenn es sie nicht schon geben würde. Dies ist besonders aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. April 1997 zur Grundmandatsklausel an mehreren Stellen herauszulesen. Der Gesetzgeber braucht zu einer Differenzierung des Erfolgswerts eines wichtigen „rechtfertigenden Grundes“, es obliegt aber weitgehend ihm selbst, was er als einen solchen anzusehen beabsichtigt. „Bei der Festlegung eines Kriteriums, das Rückschlüsse auf die Integrationskraft politischer Parteien erlaubt, ist der Gesetzgeber allerdings nicht darauf beschränkt, auf den Erfolg einer Partei in der Verhältniswahl abzustellen, der an ihren Stimmenergebnissen im gesamten Wahlgebiet – oder auch in Teilen von ihm – gemessen werden kann. Der Gesetzgeber *kann* [Hervorhebung vom Autor] – wie er es mit der Grundmandatsklausel getan hat – eine besondere politische Kraft einer Partei vielmehr auch aus dem Ausmaß ihres Erfolgs in der Mehrheitswahl ableiten, die nach dem System der personalisierten Verhältniswahl der proportionalen Sitzverteilung vorgeschaltet ist. [...] Findet ein Wahlkreiskandidat einer Partei das Vertrauen der Mehrheit der Wähler im Wahlkreis, so *darf* [Hervorhebung vom Autor] der Gesetzgeber davon ausgehen, daß hierin zugleich ein besonderes Maß an Zustimmung zu der hinter dem Kandidaten stehenden Partei liegt. Gelingt es in seltenen Ausnahmefällen einer Partei, mit ihren Kandidaten mehrere Wahlkreismandate zu erringen, ohne aber in ihrem Gesamtergebnis die Sperrklausel zu überwinden, so *kann* [Hervorhebung vom Autor] der Gesetzgeber in diesem sich bereits in Parlamentssitzen niederschlagenden Erfolg ein Indiz dafür sehen, daß diese Partei besondere Anliegen aufgegriffen hat, die eine Repräsentanz im Parlament rechtfertigen.“ (BVerfGE 95, 408)

Es sind zwei Aspekte, die an dieser Passage besonders hervorzuheben sind. Die wiederholte Verwendung der Modalverben „kann“ und „darf“ macht deutlich, dass es sich bei der Grundmandatsklausel um eine mögliche Regelung handelt, keineswegs um eine erforderliche, es also im Ermessen des Gesetzgebers stand und dementsprechend steht, diese Klausel einzuführen. Dass die Grundmandatsklausel nicht nur nicht strikt geboten ist, sondern ihrerseits einer sachgerechten Begründung bedarf, hat das Bundesverfassungsgericht auch in einem in Bezug auf die Grundmandatsklausel sehr wichtigen Urteil von 1957 deutlich gemacht: „Mit dieser Gestaltung des Wahlverfahrens hat der Bundesgesetzgeber also die Grenzen seines Ermessens mit der Konkretisierung des Grundsatzes der gleichen Wahl nicht überschritten“ (BVerfGE 6, 84, 96) Zweitens kommt die sogenannte Integrationsfunktion von Wahlen explizit zur Sprache, die in der Regel bemüht wird, wenn es um die Rechtfertigung der Grundmandatsklausel geht, allerdings auch in allen möglichen anderen Kontexten, was nicht

zuletzt an der substantziellen Vagheit des Konzepts hängt, so dass es letztlich zur Begründung und zur Ablehnung jeglicher Regelung herangezogen werden kann.

Allgemein wird die Integrationsfunktion als Ermöglichung der politischen Willensbildung verstanden, bei der der Gesetzgeber „zu berücksichtigen [hat], dass er die Funktion der Wahl als Vorgang der Integration politischer Kräfte sicherstellen und zu verhindern suchen muss, dass gewichtige Anliegen im Volk von der Volksvertretung ausgeschlossen bleiben“ (- 2 BvF 3/11 -, Rn. 1-164, 55), so im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012. Auch wenn grundsätzlich für die Willensbildung der Wille jedes einzelnen Bürgers zu berücksichtigen ist, so kann der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts dahingehend differenzieren, dass er nur Parteien zulässt, die für die Willensbildung einen wichtigen Beitrag leisten, weil sie Interessen aufgreifen, die berücksichtigungswürdig sind. Dies betrifft vor allem erst einmal die Zulässigkeit einer gesetzlichen Sperrklausel, also der 5%-Hürde. Im maßgeblichen Urteil von 1957 formuliert das Bundesverfassungsgericht: „Der unbegrenzte Proporz würde die Möglichkeit schaffen, daß auch solche kleine Gruppen eine parlamentarische Vertretung erlangen, die nicht ein am Gesamtwohl orientiertes politisches Programm vertreten, sondern im wesentlichen nur einseitige Interessen verfechten. [...] Es ist also ein aus der Natur des Sachbereichs ‚Wahl der Volksvertretung‘ sich ergebendes und darum eine unterschiedliche Bewertung des Erfolgswertes der Stimmen rechtfertigendes Kriterium, nach der größeren Eignung der Parteien für die Erfüllung der Aufgaben der Volksvertretung zu differenzieren.“ (BVerfGE 6, 84, 92) Diese „größere Eignung“ von Parteien, die über die 5% kommen, kann dann gemäß dem Urteil von 1997 so definiert werden: „Der Gesetzgeber geht [...] davon aus, daß Parteien mit einer Mindestzahl von 5 v.H. der Zweitstimmen im gesamten Wahlgebiet eine für diese Parlamentsaufgaben *bedeutsame politische Meinungsschichtung* [Hervorhebung vom Autor] in der Wählerschaft repräsentieren ...“ (BVerfGE 95,408) Die Ausnahme von der 5%-Hürde, die die Grundmandatsklausel darstellt, wird durch den Gesetzgebers nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts folgendermaßen begründet: „Während grundsätzlich die Parteien, die nicht 5 v.H. der Gesamtstimmenzahl erreicht haben, vom Parlament ferngehalten werden, weil ihre Vertretung im Parlament die Erfüllung der parlamentarischen Aufgabe beeinträchtigen könnte, werden die Parteien, die drei Direktmandate erzielt haben, trotzdem für parlamentswürdig gehalten, weil sie sich in lokalen Schwerpunkten als politisch bedeutsam erwiesen und zugleich in besonderer Weise dem Anliegen der personalisierten Verhältniswahl entsprochen haben.“ (BVerfGE 6, 84, 96)

Zumindest rechtlich scheint es sehr eindeutig, dass die Grundmandatsklausel nicht geboten ist. Dies leuchtet allein schon aus dem Grund ein, dass die 5%-Hürde rechtlich mehr oder

weniger unumstritten ist, die Grundmandatsklausel aber ja die Ausnahme davon darstellt. Und wie sinnvoll die 5%-Hürde ist, hat sich nicht zuletzt bei der Europawahl vom 9. Juni 2024 erwiesen, bei der wegen der fehlenden Sperrklausel insgesamt 15 Parteien den Sprung ins Parlament geschafft haben, unter anderem die Familienpartei und die Tierschutzpartei, die die spezifischen Interessen von Splittergruppen vertreten, also wohl kaum das „Gesamtwohl“ in erster Linie im Blick haben, von einer demokratiethoretisch befremdlichen und insgesamt abstrusen Konstruktion wie DIE PARTEI ganz zu schweigen.

Die Grundmandatsklausel als „Korrektiv“ der 5%-Hürde

Mitunter wird die Grundmandatsklausel auch als „Korrektiv“ der 5%-Hürde betrachtet (Breuer/Klein 2024) oder die beiden Mechanismen werden - wie von Gysi in beiden erwähnten Interviews - als „kommunizierende Röhren“ bezeichnet. Beides ist nicht überzeugend. Denn solche Formulierungen erwecken den Eindruck, dass die 5%-Hürde und die Grundmandatsklausel als unauflöslich miteinander verbundene Paketlösung zu verstehen sind. Vielmehr aber ist die Grundmandatsklausel eine Alternative zur 5%-Hürde, insofern von ihr logisch unabhängig, weil sie einen zweiten Weg beschreibt, um an der proportionalen Sitzverteilung nach Zweitstimmen teilzunehmen. Diverse Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts lassen daran keinerlei Zweifel: „Die Erringung von drei Sitzen in Wahlkreisen als Voraussetzung für die Teilnahme am Verhältnisausgleich steht alternativ neben dem Quorum von 5 v.H.“ (BVerfGE 6, 84, 95) „Der Gesetzgeber kann den Zugang zum Sitzzuteilungsverfahren und damit zum Parlament auch von der Überwindung einer von mehreren (alternativen) Hürden abhängig machen [...]“ (BVerfGE 95, 408,)

Insofern stellt die Grundmandatsklausel eine „Erleichterung für die kleinen Parteien“ . (BVerfGE 6,84, 95) dar bzw. „schwächt damit die Intensität des Eingriffs [durch die Sperrklausel] ab“ (BVerfGE 95, 408), das ist aber nicht so zu verstehen, dass durch die Grundmandatsklausel ein „Fehler“ der 5%-Hürde beseitigt oder eine durch sie unzumutbare Härte gemildert werden soll. Das würde die Grundmandatsklausel zu einer Art von Hintertürchen machen, mit dem man sich den eigentlich viel zu harten Konsequenzen der 5%-Hürde wieder entziehen könnte. Aber die Konsequenzen aus der 5%-Hürde stellen keine „versehentliche“, sondern eine intendierte Härte dar, und sie schlagen ja mit all dieser Härte ungeschmälert zu bei den Parteien, die keine drei Wahlkreismandate erringen. Die 5%-Hürde muss in diesen Fällen für sich genommen gerechtfertigt sein. Diese Rechtfertigung wird üblicherweise darin gesehen, dass die Wahl neben der Repräsentation der Bevölkerung bei der politischen Willensbildung auch noch andere Funktionen zu erfüllen hat, insbesondere die

Fähigkeit des Parlaments, effektiv Gesetze beschließen zu können. Beide alternative Zugangsmöglichkeiten müssen daher unabhängig voneinander beurteilt werden. Die Abschaffung der Grundmandatsklausel führt daher auch nicht zu einer „Verschärfung“ der 5%-Hürde, sie macht aber die Parteien angewiesener darauf, dieses Kriterium zu erfüllen, weil ihnen die zweite Chance, die für die CSU immer als eine Art Sicherheitsnetz gegolten hat, genommen wird, wenn die erste Chance nicht ergriffen werden konnte. Das macht unzweifelhaft den Wettbewerb härter durch eine Verringerung der Pfade, die zum Ziel führen, verändert aber nichts an der Struktur des einzelnen Pfads. Wenn wir z.B. Stipendien vergeben würden für das Erreichen eines bestimmten Notendurchschnitts oder einer nachgewiesenen sozialen Tätigkeit, dann verschärft sich das notenbedingte Kriterium nicht, wenn wir nur noch aufgrund der akademischen Leistung ein Stipendium vergeben würden und das soziale Engagement außer Acht lassen würden. Es wäre geradezu absurd, wenn wir auf die Streichung des Kriteriums des sozialen Engagements dadurch reagieren würden, indem wir den benötigten Notenschnitt senken würden, damit dennoch immer noch genügend viele Personen in den Genuss des Stipendiums kommen würden. Dies würden wir bestenfalls dann tun, wenn wir eine Mindestquote an Stipendienempfängern als erklärtes Ziel der Stipendienvergabe definiert hätten. In diesem Fall wären die beiden Kriterien in der Tat „kommunizierende Röhren“, d.h. der Wegfall des einen Kriteriums würde dann unter Umständen eine entsprechende Anpassung beim anderen erforderlich machen, damit die Gesamtzahl der Stipendienberechtigten konstant bliebe. Kommunizierend sind die beiden Kriterien also nur dann, wenn wir die Definition der Kriterien am Ergebnis der erfolgreichen Stipendienbewilligungen festmachen würden. Wenn wir aber stattdessen Stipendien mit „guten Gründen“ vergeben wollen, also dann, wenn jemand Leistungen erbringt, aufgrund derer wir die Vergabe eines Stipendiums als angemessene Belohnung ansehen, dann werden wir die einzelnen Kriterien so bestimmen, dass sie helfen, den mit dem Stipendium beabsichtigten Förderzweck zu verwirklichen.

Wenn Gysi von den kommunizierenden Röhren von 5%-Hürde und Grundmandatsklausel spricht, dann argumentiert er ebenfalls vom Ergebnis her. D.h. er setzt die Teilnahme der Linken an der Vergabe der Mandate nach Proporz sozusagen voraus, so daraus logisch folgt, dass die Sperrklausel entsprechend angepasst werden muss, wenn der Linken der Einzug aufgrund der Grundmandatsklausel verwehrt wird, damit sie immer noch an der proportionalen Sitzverteilung teilnehmen kann. Das ist allein schon aus dem Grund hinfällig, weil ja dann eine Anpassung in beiden Richtungen erfolgen müsste. D.h. die Sperrklausel müsste erhöht werden, wenn z.B. die durch die Grundmandatsklausel definierte Hürde gesenkt wird. Dies war aber z.B. 1990 durch die Ausweitung der Anzahl der Wahlkreise der Fall und ganz allgemein durch

die Entwicklung des Parteiensystems der letzten drei Jahrzehnte, weil die Direktmandate mit immer geringeren Erststimmenanteilen gewonnen werden können. Wären es kommunizierende Röhren, hätte es zu einer solchen Anpassung kommen müssen. Tatsächlich war ja gegen die Grundmandatsklausel in der bestehenden Form mit drei benötigten Direktmandaten nach dem Einzug der PDS 1994 genau deshalb geklagt worden, weil eine entsprechende Anpassung, also eine Erhöhung der Mandate, nicht vorgenommen worden sei. Das Bundesverfassungsgericht aber entschied, dass es dem Gesetzgeber überlassen sei, darüber zu entscheiden, wie viele Direktmandate er für ausreichend hält, um eine Teilnahme zu gewährleisten. Genauso hatte auch das Bundesverfassungsgericht 1957, damals in Hinsicht auf eine Klage der Gesamtdeutschen Volkspartei, entschieden, dass die Erhöhung von einem auf drei benötigte Grundmandate, die mit dem Wahlgesetz von 1956 erforderlich wurden, rechters sei und es im Ermessen des Gesetzgebers stehe, ob er ein oder drei Direktmandate für die „Überwindung“ der 5%-Hürde (also faktisch deren Aussetzung) für nötig erachtet. Auch die immer wieder betonte Deckelung der Sperrklausel auf maximal 5% widerspricht dem Narrativ von den „kommunizierenden Röhren“.

Wie bei den Stipendien müssen wir uns also „lediglich“ überlegen, ob das alternative Kriterium der Grundmandatsklausel notwendig ist, um den „Förderzweck“ zu erfüllen, in diesem Fall also die Repräsentation aller repräsentationswürdigen Interessen. Damit sind wir aber wieder bei der substanziellen Begründung der Grundmandatsklausel. Ich gehe im Folgenden aus den genannten Gründen davon aus, dass die Grundmandatsklausel zwar nicht geboten ist, dass es aber zumindest zum Zeitpunkt ihrer Einführung „gute Gründe“ gab.

„Gute Gründe“ für die Einführung der Grundmandatsklausel

Auch wenn die Grundmandatsklausel nicht geboten ist, wofür einiges spricht, unter anderem die erwähnte bisherige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, so könnte es womöglich „gute Gründe“ für ihre Einführung gegeben haben. Wenn diese Gründe immer noch bestehen, dann gäbe es nach dem oben genannten Vertrauensschutz für berechnete Erwartungen Vorbehalte gegen die Abschaffung der Grundmandatsklausel, auch wenn sie an sich nicht geboten wäre. Diese Gründe müssen einerseits gewichtig genug sein, um zu rechtfertigen, warum das entsprechende Kriterium als sinnvoll angesehen wird, um die Repräsentationswürdigkeit bestimmter Interessen nachzuweisen, andererseits aber auch, um darzulegen, warum damit eine Ungleichbehandlung gegenüber den Parteien, die ebenfalls an der 5%-Hürde scheitern, aber eben keine drei Direktmandate gewonnen haben, gerechtfertigt sein könnte. Denn die Chancengleichheit im Sinne von Fairness muss sich nicht nur am

Vergleich zwischen denen, die vertreten sind, und denen, die nicht vertreten sind, orientieren, sondern auch am Vergleich zwischen denen, die aufgrund der Nichterfüllung eines Kriteriums nicht vertreten sind, und denen, die dieses Kriterium ebenfalls nicht erfüllen, aber dennoch vertreten sind. Einige scheinen mit dem Begriff der Chancengleichheit zu suggerieren, dass es nur auf den ersten Aspekt ankommt, also die Begründung des Ausschlusses. Denn grundsätzlich sollen ja alle Stimmen zählen, die Chancengleichheit wird dieser Auffassung nach daher nur dann verletzt, wenn eine Partei ausgeschlossen wird. Nimmt diese Partei nun teil, aufgrund welchen Kriteriums auch immer, dann wird damit die Chancengleichheit nach dieser Logik nur wieder hergestellt. Die ursprüngliche Verletzung der Chancengleichheit würde damit sozusagen geheilt und kann daher prinzipiell nicht falsch sein. Folgte man dieser Argumentation, käme man allerdings zu absurden Schlussfolgerungen. Denn dann könnte das Zulassungskriterium auch darin bestehen, dass alle Parteien, deren Parteiname mit einem Vokal beginnt, grundsätzlich an der Sitzverteilung nach Zweitstimmen teilnehmen dürfen, auch wenn sie weniger als 5% der Zweitstimmen errungen haben. Gegenüber den anderen Parteien, die über der 5%-Hürde liegen und an der proportionalen Sitzverteilung teilnehmen, wäre eine solche Partei ja in gewisser Weise bevorteilt, sie erhielte nur ihren fairen Anteil an Sitzen, der ihr aufgrund ihrer Zweitstimmenzahl zusteht. Die unfaire Ungleichbehandlung besteht im Vergleich zu den anderen Parteien, die immer noch ausgeschlossen und nicht aufgrund des offenkundig willkürlichen Kriteriums des Parteinamens von der 5%-Hürde befreit sind. Die für die Beurteilung der Grundmandatsklausel relevante Ungleichheit ist daher nicht nur auch, sondern vor allem die zwischen all den Parteien, die die 5%-Hürde nicht überwinden können, von denen aber dann einige doch vertreten sind und andere nicht.

Um diese zweite Ungleichbehandlung zwischen den Parteien, die an der 5%-Hürde scheitern, zu begründen, müssen wir allerdings doch wieder auf die erste Ungleichbehandlung, die zwischen denen, die „dabei“ sind, und denen, die nicht dabei sind, zurückgreifen. Dabei verwenden wir den argumentativen Trick, der auch bei der 5%-Hürde schon angewandt wird. Obwohl es strenggenommen um eine Begründung für den Ausschluss gehen müsste - denn in der Ausgangslage besitzen ja alle Wähler bzw. alle Parteien das gleiche Recht, an der Willensbildung teilzunehmen, wir müssten also begründen, warum sie unter bestimmten Umständen dieses Recht nicht wahrnehmen dürfen -, ist die Form der Begründung der 5%-Hürde eine der Aufnahme, also eine Begründung, unter welchen Umständen jemand ein bestimmtes Recht, das der Teilnahme an der politischen Willensbildung, erhält. Die erfolgreiche Überwindung der 5%-Hürde wirkt wie eine Art „Einlassticket“ zur Teilnahme an der proportionalen Sitzverteilung, Die Ungleichbehandlung zu den weiterhin an der 5%-Hürde-

Scheiternden muss also dahingehend begründet werden, warum man *wie* die Parteien, die mehr als 5% haben, behandelt wird, obwohl man nicht mehr als 5% der Stimmen errungen hat.

Dabei kann es bei der Gleichbehandlung bzw. der Chancengleichheit niemals einfach um formale Gleichbehandlung gehen, denn durch die Wahl geeigneter Prädikate lässt sich jede substanzielle Ungleichbehandlung als formale Gleichbehandlung darstellen. Wie z.B. eine formale Gleichbehandlung bei Wahl entsprechender Kriterien zu einer substanziell höchst ungerechten Ungleichheit führen kann, dafür sind die berühmten „Jim Crow“-Gesetze schlagender Beleg. Die Behauptung der Ampelparteien bei der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht, beim neuen Wahlgesetz handle es sich um das „gleichste Wahlrecht aller Zeiten“, weil Wähler, Bewerber und Parteien in jeder Hinsicht gleich behandelt würden (Breuer/Klein 2024), ist daher erst einmal inhaltsleer oder - wie man in der Spieltheorie sagen würde – „cheap talk“. Die Aussage rekuriert auf die sogenannte Goldene Regel, die oft auch als moralische Regel verstanden bzw. missverstanden wird. Die Abschaffung der Grundmandatsklausel durch die Ampelparteien könnte insofern mit der Regel getreu dem Motto „Was Du nicht willst, das man dir tu, das füg auch keinem Andern zu.“ gerechtfertigt werden, dass die Ampelparteien den anderen Parteien ja prinzipiell keine Härte zumuten würden, die sie nicht auch für sich selbst zu akzeptieren bereit wären. Aber die Goldene Regel kann, worauf schon Kant in der „Grundlegung zur Metaphysik der Sitten“ hingewiesen hat, „kein allgemeines Gesetz sein, denn es enthält nicht den Grund der ... schuldigen Pflichten gegen einander [...]“ (Kant 1786/2019: 65). Zwar scheint die Goldene Regel auf den ersten Blick zu verbieten, dass man sich selbst eine „Sonderstellung“ einräumt, die man anderen nicht gewähren will, was wohl hauptsächlich ihren „moralischen“ Charakter begründet (vgl. Hoerster 2022: 47f.), sie verhindert aber keineswegs, dass sich einige unter ihrem Deckmantel indirekt eine solche Sonderstellung verschaffen, indem sie anderen verbieten, was sie selbst eh nicht zu tun beabsichtigen würden, bzw. anderen ein „Recht“ einräumen, dass diese gar nicht zu nutzen wissen, ihnen selbst aber Vorteile gewähren würde. Mit der Berufung auf die Goldene Regel kann auch der „Verbrecher [...] gegen seine strafende Richter argumentieren“ (Kant 1786/2019: 65), denn jemand, der weiß, dass er ein geschickterer Dieb ist als alle anderen, könnte gegen seine Verurteilung für einen Diebstahl ja immer damit argumentieren, dass er auch nicht von anderen verlangen würde, sein Eigentum zu respektieren. Das Gleiche gilt für die Gewährleistung positiver Rechte, denn „das Recht, wie ein Adler frei in den Lüften schweben zu können, besitzt für das Huhn keine praktische Bedeutung. Die Identität der Parteien spielt ... eine Rolle, soweit sie sie in unterschiedliche Ausgangspositionen versetzt, die sich auch nicht beliebig von Wahl zu Wahl grundlegend ändern können.“ (Behnke 2022: 497) Immer noch

bestehende Parteiloyalitäten vonseiten der Wähler „führen [...] weiterhin zu einer hartnäckigen Persistenz bestimmter Wahlmuster. Die FDP wird bei der nächsten Wahl genauso wenig die größte Partei sein, wie die CDU/CSU die kleinste sein wird. (ebd.: 498) Die gleiche Behandlung der Parteien in strikt formaler Hinsicht hat für unterschiedliche Parteien sehr unterschiedliche Konsequenzen. Wenn also z.B. alle Parteien hinsichtlich der Grundmandatsklausel insofern gleich behandelt werden, dass sie für alle Parteien gleichermaßen gilt, so werden die Parteien aber insofern ungleich behandelt, als die Grundmandatsklausel für einige Parteien relevant werden könnte, für andere aber erkennbar niemals eine Rolle spielen wird, entweder weil sie niemals auf sie angewiesen sein werden oder weil sie sich sowieso keine Hoffnung auf den Gewinn von drei Direktmandaten machen können. Aber natürlich kann eine solche Ungleichbehandlung hinsichtlich der Konsequenzen bei Gleichbehandlung hinsichtlich der angewandten Kriterien sehr wohl gerechtfertigt sein. „Der Gleichheitssatz fordert nicht, daß der Gesetzgeber die Einzelnen und ihre relevanten gesellschaftlichen Gruppen *unbedingt gleichmäßig* [Hervorhebung vom Autor] behandelt; er läßt Differenzierungen zu, die durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt sind.“ ((BVerfGE 6, 84, 91)

Wenn es also nicht nur um formale Chancengleichheit gehen soll, sondern um im Sinne von Rawls „faire“ oder „echte“ Chancengleichheit (Rawls 1971/1975; Scanlon 2020), dann müssen die Zugangschancen so bestimmt werden, dass jeder Akteur, der in Hinsicht auf den Zweck der Institution die dafür relevanten Eigenschaften besitzt, Zugang erhält. Wenn die 5%-Hürde als gesetzt gilt, muss also hinsichtlich der Grundmandatsklausel gefragt werden, inwiefern sie die relevante Eigenschaft in vergleichbarer Weise oder in annähernd gleichwertiger Ausprägung aufweist.

Um diese Diskussion zu führen, muss zuerst mit gewissen Missverständnissen aufgeräumt werden, die sich durchaus weiter Verbreitung erfreuen. Das wichtigste ist das folgende: Die im Kontext der Grundmandatsklausel vielfältigen Erwähnungen der Personenwahl oder gar der in diesem Zusammenhang angewandten Mehrheitswahl dürfen keineswegs den Eindruck erwecken, dass damit eine Aussage zu Gunsten der Personenwahl aufgrund des Mehrheitsprinzips in Hinsicht auf die Repräsentation, um die es ja bei der Integrationsfunktion geht, gemacht würde. Die Grundmandatsklausel konstituiert kein neben der Verhältniswahl unabhängiges und eigenständiges Geltungsgebiet der Mehrheitswahl, ganz im Gegenteil nutzt sie die vorgeschaltete Personenwahl in den Wahlkreisen nach Mehrheitsprinzip lediglich als ein Kriterium, das den Zugang zur Verhältniswahl, also der Teilnahme an der Sitzverteilung im Verhältnis zu den Zweitstimmen, erst ermöglicht. Die Grundmandatsklausel ist genauso wie die 5%-Hürde ein Ausdruck des Verhältnisprinzips, weil sie die Zugangsberechtigung zur

Verhältniswahl bestimmt. Denn der Effekt besteht ja gerade darin, dass die Partei nicht nur mit den direkt gewählten Abgeordneten im Parlament vertreten ist, sondern mit so vielen Abgeordneten, wie ihr im Verhältnis zu den Zweitstimmen zustehen. Entgegen dem, was man spontan vermuten möchte, ist die Grundmandatsklausel daher folgerichtig Ausdruck der Annahme, dass die Wahlkreisabgeordneten vor allem als Repräsentanten ihrer Parteien gewählt werden und weniger als Personen, die aufgrund bestimmter persönlicher Eigenschaften aus dem Feld der Mitbewerber herausragen. Denn ginge es vor allem um die Wahl dieser Personen, wäre nicht einzusehen, warum wegen der Wahl von drei Wahlkreiskandidaten der Partei nun gleich die ganze Partei mit so vielen Mandaten im Bundestag vertreten sein soll, wie es ihrem Anteil an Zweitstimmen, also Stimmen für die Partei, entspricht. Es geht, auch und man könnte sogar sagen gerade bei der Grundmandatsklausel, in erster Linie um die Repräsentation von Interessen, für die eine Partei steht, die aber durch Personen vertreten werden. Hier soll noch einmal auf die diesbezüglichen Äußerungen des Bundesverfassungsgerichts im Urteil von 1997 hingewiesen werden, nun aber mit einem etwas anderen Fokus: „Findet ein Wahlkreiskandidat einer Partei das Vertrauen der Mehrheit der Wähler im Wahlkreis, so darf der Gesetzgeber davon ausgehen, daß hierin zugleich *ein besonderes Maß an Zustimmung zu der hinter dem Kandidaten stehenden Partei* [Hervorhebung vom Autor] liegt. Gelingt es in seltenen Ausnahmefällen einer Partei, mit ihren Kandidaten mehrere Wahlkreismandate zu erringen, ohne aber in ihrem Gesamtergebnis die Sperrklausel zu überwinden, so kann der Gesetzgeber in diesem sich bereits in Parlamentssitzen niederschlagenden Erfolg *ein Indiz dafür sehen, daß diese Partei besondere Anliegen aufgegriffen hat* [Hervorhebung vom Autor], die eine Repräsentanz im Parlament rechtfertigen.“ (BVerfGE 95, 408) Dies führt nun zu einer etwas paradox anmutenden Schlussfolgerung: ***Die Voraussetzung für die Anwendbarkeit der Grundmandatsklausel besteht gerade darin, dass die Gewinner der mindestens drei Wahlkreismandate, in erster Linie als Vertreter ihrer Partei und nicht als besonders herausragende Persönlichkeiten gewählt worden sind.*** Denn nur dann kann die über die Personenwahl im Wahlkreis erweiterte Wirkung der Grundmandatsklausel gerechtfertigt sein, die auf all die Listenmandate ausstrahlt, die *die Partei* nun im Verhältnis zu ihren Zweitstimmen erhält. Dies lässt sich anhand eines einfachen Gedankenexperiments erhärten. Nehmen wir an, einer Partei gelänge es, Günther Jauch, Barbara Schöneberger und Jogi Löw als Wahlkreiskandidaten zu gewinnen, also drei der beliebtesten Deutschen überhaupt. Es wäre dann durchaus sehr wahrscheinlich, dass diese drei ihre Wahlkreise mit einer relativen Mehrheit gewinnen würden. Inwiefern aber könnte das die Partei berechtigen, nun aber auch die zusätzlichen Listenmandate zu erhalten, die ihr aufgrund ihrer bundesweit vorhandenen

Zweitstimmen zustehen, die sie aber nicht erhalten hätte, wenn die drei Wahlkreismandate nicht von der populären Kandidatin und den populären Kandidaten gewonnen worden wären?

Motive für die Wahlentscheidungen der Wähler

Das einzig logisch konsistente Argument für die Grundmandatsklausel kann, wie eben ausgeführt, also nur darin bestehen, dass mit dem Gewinn von drei Direktmandaten die Partei einen Beweis erbringt, dass sie eine spezifische Kombination von Interessen vertritt, die in mindestens drei Wahlkreisen so dominant ist bzw. verdichtet auftritt, dass die Repräsentanten dieser Partei *als* Repräsentanten der Partei dort sogar eine relative Mehrheit gewinnen können.

Es trifft sich insofern erst einmal ganz gut, dass grundsätzlich das Ergebnis der Kandidaten im Wahlkreis im Wesentlichen durch die Parteizugehörigkeit bestimmt wird. In Abbildung 1 ist der Zusammenhang zwischen der Erststimme und der Zweitstimme grafisch dargestellt. Wie man sieht, ist der Erststimmenanteil dann groß, wenn auch der Zweitstimmenanteil der Partei groß ist, und dann klein, wenn der Zweitstimmenanteil der Partei klein ist. In der Statistik verwendet man den sogenannten Determinationskoeffizienten R^2 , um diesen Zusammenhang zu messen. Er gibt das Ausmaß an, in dem die Variation (statistisch: Varianz) der einen Größe durch die Variation der anderen Größe erklärt werden kann. Anders ausgedrückt: Der Determinationskoeffizient gibt an, inwieweit Unterschiede bei den Erststimmenergebnissen in den Wahlkreisen auf Unterschiede der Zweitstimmenergebnisse in den Wahlkreisen zurückgeführt werden können. Das durchschnittliche R^2 liegt bei ungefähr 90%, das ist ein sehr, sehr hoher Wert. Allerdings gibt es, wie in Tabelle 1 zu sehen ist, interessante Unterschiede zwischen den Parteien.

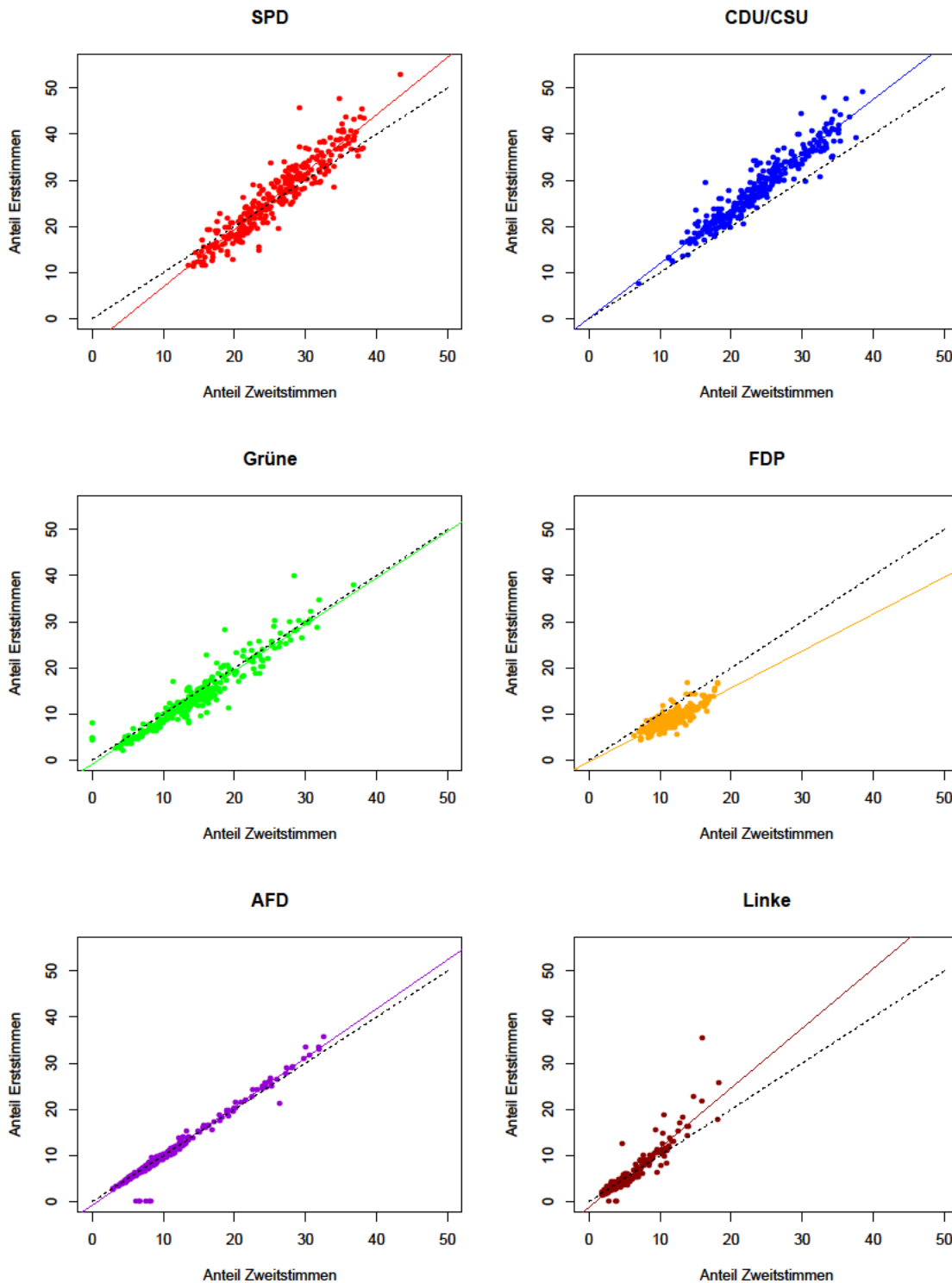
Tabelle 1: Kennwerte des funktionalen Zusammenhangs zwischen Erststimmen- und Zweitstimmenergebnissen im Wahlkreis

	R^2	Konstante	Steigung
SPD	87,5	-5,65	1,242
CDU/CSU	90,6	-0,01	1,19
Grüne	91,0	-0,94	1,01
FDP	70,2	-0,45	0,80
AfD	96,8	-0,88	1,06
Linke	87,4	-1,37	1,29

Das mit Abstand höchste R^2 erzielt mit 97% die AfD. Wenn man bedenkt, dass der Wert noch dadurch etwas gedrückt wird, dass die AfD in einigen Wahlkreisen keine Kandidaten gefunden

hat, so dass sie dort keine Erststimmen erzielen konnte, kann man von einem nahezu perfekten Zusammenhang sprechen.

Abbildung 1: Schätzung des Erststimmenergebnisses eines Wahlkreis-kandidaten aufgrund des Zweitstimmen seiner Partei



Das Erststimmenergebnis der AfD-Kandidaten ist praktisch zu hundert Prozent durch das Zweitstimmenergebnis bestimmt. Die naheliegende Erklärung besteht darin, dass so gut wie

alle Wähler, die mit der Zweitstimme AfD wählen, auch dem Kandidaten der AfD im Wahlkreis ihre Erststimme geben. Insofern ist diese Zahl auch Ausdruck einer Polarisierung zwischen AfD und allen anderen Parteien, da es hier zu keinerlei „Austausch“ in Form des Stimmensplittings kommt. Versucht man nun, das Erststimmenergebnis in Form einer linearen Funktion des Zweitstimmenergebnisses zu schätzen, so sieht man in Tabelle 1, dass der sogenannte Steigungskoeffizient annähernd bei 1 liegt. Die gestrichelte Linie in der Grafik gibt jeweils diese Referenzlinie mit der Steigung 1 an. Hat der funktionale Zusammenhang den Steigungskoeffizienten 1, dann bedeutet das, dass das Erststimmenergebnis immer im selben Ausmaß steigt wie das Zweitstimmenergebnis. Hat die Partei also zehn Prozent mehr Zweitstimmen in diesem Wahlkreis, erhält auch ihr Kandidat dort ungefähr zehn Prozent Erststimmen mehr. Auch die Funktion bezüglich der Grünen weist ein sehr hohes R^2 von über 90% und einen Steigungskoeffizienten von ziemlich genau 1 auf. Auch in Bezug auf die Grünen gibt es also kein systematisches Splittingverhalten, weder zu den Grünen hin noch von den Grünen weg (was z.B. in Zeiten der rot-grünen Koalition von 1998 bis 2005 deutlich anders war).

Am wenigsten festgelegt durch das Zweitstimmenergebnis ist das Erststimmenergebnis der FDP-Kandidaten. Diese erhalten ungefähr nur 80% der Zweitstimmen, die für ihre Partei abgegeben wurde. Dies ist ein altbekanntes Muster bezüglich der FDP. Weil die FDP-Anhänger wissen, dass ihre Kandidaten keine realistischen Chancen haben, den Wahlkreis zu gewinnen, geben sie ihre Zweitstimme ihrer Partei, splitten aber mit der Erststimme zu Gunsten einer anderen Partei (traditionell zu den Unionsparteien). Dies darf keinesfalls mit einem Personenwahleffekt verwechselt werden. Gerade der systematische Zusammenhang, dass die FDP-Kandidaten so gut wie immer schlechter abschneiden als ihre Partei belegt ja, dass es sich um keinen Personeneffekt bei den Kandidaten handelt, sondern um ein strategisch bedingtes Verhalten in Hinsicht auf die Parteien, die aussichtsreiche Kandidaten aufstellen.

Ginge es bei der Wahl der Wahlkreiskandidaten mit der Erststimme tatsächlich vor allem um die Wahl von bestimmten Personen, dann würden wir annähernd eine Gleichverteilung der Wahlkreisgewinner nach Parteien erwarten, denn a priori ist nicht davon auszugehen, dass die Kandidaten bestimmter Parteien hinsichtlich ihrer persönlichen Eigenschaften besonders herausragen. Es wäre daher alles andere als unwahrscheinlich, dass auch sehr kleine Parteien mit deutlich weniger als fünf Prozent Anhängern unter den Wählern, in mindestens drei Wahlkreisen Kandidaten haben, die eine relative Mehrheit an Stimmen gewinnen können, solange die Partei in einer hinreichend großen Anzahl von Wahlkreisen mit eigenen Kandidaten antritt und die Anzahl der Wahlkreiskandidaten in den jeweiligen Wahlkreisen nicht zu groß

wird. Dass dies nicht die Realität ist, zeigt die tatsächlich auftretende Verteilung der Wahlkreisgewinner nach Parteizugehörigkeit, die sehr weit von der Gleichverteilung abweicht.

2021 gewann die CDU/CSU insgesamt 143 der Direktmandate, die SPD 121, Grüne und AfD jeweils 16 und die Linke drei, die FDP kein einziges. Wäre es eine reine Personenwahl, dann wären die wahlentscheidenden persönlichen Eigenschaften in Abhängigkeit von der Partei zufällig verteilt. Die Wahrscheinlichkeit eines solchen Ergebnisses entspräche dann z.B. derjenigen, bei dem 299maligen Werfen eines Würfels genau 143 mal die „Eins“, genau 121 mal die „Zwei“, genau 16mal die „Drei“ und die „Vier“, genau dreimal die „Fünf“ und kein einziges Mal die „Sechs“ zu würfeln. Die Wahrscheinlichkeit dafür ist so gering, dass die Rundungsfunktion eines normalen Computers nicht mehr damit zurechtkommt und dieses Ergebnis einfach nur noch als Null ausweist. Man kann sich aber dieser „Unwahrscheinlichkeit“ intuitiv etwas praktischer nähern. Wenn die Gewinne für die einzelnen Parteien jeweils gleichwahrscheinlich wären, was bei einer reinen Personenwahl der Fall sein müsste, dann wäre das wahrscheinlichste Ergebnis das der Gleichverteilung bzw. fünfmal genau 60 Direktmandate und einmal 59 Direktmandate für die sechs Parteien. Auch die Wahrscheinlichkeit für dieses konkrete Ergebnis wäre sehr, sehr klein, aber es wäre eben das wahrscheinlichste Ergebnis aller möglichen Ergebnisse. Dieses Ergebnis, das wir also erwarten würden, bzw. in dessen „engerem“ Umfeld wir das tatsächliche Ergebnis erwarten würden, trifft mit einer Wahrscheinlichkeit auf, die mehr als 10^{147} (eine „1“ mit 147 Nullen) mal so groß ist wie die Wahrscheinlichkeit des tatsächlich beobachteten Ergebnisses. Dass es bei der Wahl der Direktkandidaten um eine reine Personenwahl geht, ist also ein Ding der praktischen Unmöglichkeit, der starke Zusammenhang zwischen Erst- und Zweitstimmenergebnis lässt sich daher nur damit erklären, dass die Erststimme aus der Zweitstimme abgeleitet wird, aber in keiner Weise dadurch, dass die Zweitstimme etwa der Erststimme folgen würde.

Aber auch wenn der beobachtete Zusammenhang zwischen Erst- und Zweitstimmen sehr, sehr stark ist, so gibt es dennoch einzelne „Ausreißer“, bei denen die Erststimmenergebnisse so weit von dem aufgrund der Zweitstimmen geschätzten Ergebnis abweichen, dass wir in diesen Einzelfällen tatsächlich davon ausgehen können, dass es hier zu individuell zu erklärenden Abweichungen gekommen ist. In der Regel handelt es sich in diesen Fällen um Parteiprominenz. Der auch nach bloßem Augenschein mit Abstand auffälligste Ausreißer tritt bei der Linken auf, also im Schaubild rechts unten in Abbildung 1. Dabei handelt es sich um Gregor Gysi, der 35,4% der Erststimmen erhielt, während die Linke in seinem Wahlkreis Treptow-Köpenick nur 16% der Zweitstimmen bekommen hat. Die zwei auffälligen Ausreißer bei den Grünen sind Robert Habeck, der in Flensburg-Schleswig bei 18,6% Zweitstimmen für

die Grünen 28,1% der Erststimmen erhielt und Cem Özdemir, der in Stuttgart sogar 39,9% der Erststimmen auf sich vereinen konnte, während die Partei nur 28,4% der Stimmen erhielt. Der stärkste Ausreißer bei der SPD ist Karl Lauterbach, der im Wahlkreis Leverkusen-Köln IV 45,6% der Erststimmen gewann, während die SPD nur auf 29,1% der Zweitstimmen kam. Der zweitgrößte Ausreißer ist Lars Klingbeil, der im Wahlkreis Rotenburg I-Heidekreis 47,6% der Erststimmen erhielt, während die SPD 34,8% der Zweitstimmen bekam. Es ist also nicht so, dass es keinerlei Personeneffekte gäbe, aber es gibt sie eben nur in sehr wenigen Ausnahmefällen und nur in Form eines Zuschlags auf den durch die Zweitstimmen bzw. die Parteiensympathie weitgehend vorbestimmten Stimmenanteil.

Außer Gysi haben interessanterweise auch die anderen beiden Kandidaten der Linken, die die Direktmandate gewonnen haben, deutlich vom Stimmensplitting profitiert. So erhielt Gesine Lötzsch in Berlin-Lichtenberg 25,8% der Erststimme, während die Linke dort nur 18,3% der Zweitstimmen errang. Sören Pellmann gewann in Leipzig II 22,8% der Erststimmen, die Linke holte dort 14,7% der Zweitstimmen. In allen drei Wahlkreisen lag also der Zweitstimmenanteil der Linken sehr deutlich unter dem Erststimmenergebnis des Wahlkreiskandidaten, vor allem aber auch sehr deutlich unter dem Zweitstimmenergebnissen der SPD, die in den beiden Berliner Wahlkreisen auch jeweils die nach Zweitstimmen stärkste Partei war. In Leipzig II waren die Grünen die Partei mit den meisten Zweitstimmen, knapp danach kam die SPD und deutlich abgeschlagen dann das Zweitstimmenergebnis der Linken. Die Einzelergebnisse in den drei Wahlkreisen legen nahe, dass der große Erststimmenüberschuss der Linke vor allem auf Splitting seitens der SPD- und Grünenanhänger zustande kam, die mit der Zweitstimme ihre Partei wählten, ihre Erststimme aber dem Kandidaten bzw. der Kandidatin der Linken gaben. Hier spielten offensichtlich strategische Motive eine nicht unerhebliche Rolle. Außergewöhnlich ist allerdings in diesen Fällen, dass diese Wähler ihre Erststimme nicht deshalb an die Kandidaten der Linken gegeben haben können, weil sie befürchteten, eine ansonsten „verschwendete Stimme“ (Fishher 1973) abzugeben, weil der Kandidat oder die Kandidatin ihrer eigenen Partei aussichtslos waren, denn genau das war ja in allen drei Fällen offensichtlich gerade nicht der Fall, zumindest für die SPD-Anhänger. Es erscheint daher plausibel, dass koalitionsstrategische Überlegungen hier eine besondere Rolle gespielt haben. Nach vielen Umfragen war rot-grün-rot eine mögliche Koalition, die auch für viele Anhänger von SPD und Grünen die Wunschkoalition dargestellt haben dürfte, insbesondere in Berlin, wo eine solche Koalition ja an der Regierung war. Gleichzeitig war klar, dass die Linke eventuell an der 5%-Hürde scheitern könnte, da die meisten Umfragen sie zwar darüber sahen, aber eben immer nur leicht. Eine taktische Stimme

für die Direktkandidaten der Linken, um deren Einzug über die Grundmandatsklausel abzusichern, könnte also vor allem eine Wahl zu Gunsten einer solchen rot-grün-roten Koalition gewesen sein.

Dies wirft nun allerdings durchaus gewichtige Fragen auf. Natürlich ist es erlaubt, strategisch zu wählen. Es ist auch gar nicht möglich, strategisches Wählen grundsätzlich zu unterbinden, da jedes Wahlsystem Anreize für strategisches Wählen enthält (Gibbard 1973, Satterthwaite 1975). Aber diese Anreize können mehr oder weniger offensichtlich und mehr oder weniger leicht „auszubeuten“ sein. Viele Wahlsystemtheoretiker sind daher der Ansicht, dass das Wahlsystem so designt sein sollte, dass strategische Wähler dadurch möglichst entmutigt werden (Dummett 1997).

Es lassen sich auch womöglich gewisse Ähnlichkeiten zu der Wahl von 2005 ziehen. Dort kam es bei einer Nachwahl in Dresden unter Ausbeutung des Effekts des sogenannten negativen Stimmgewichts zu einem deutlichen Ausdruck von strategischem Wählen dergestalt, dass offensichtlich CDU-Anhänger der CDU bewusst ihre Zweitstimme entzogen, weil sie wussten, dass dadurch – absurderweise – die CDU sogar ein Mandat mehr erhalten würde (Behnke 2008). Dies führte in der Konsequenz zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2008, mit dem der Effekt des negativen Stimmgewichts für verfassungswidrig erklärt wurde. Da diese Wähler ihrer Partei bewusst die Unterfütterung der Direktmandate der CDU durch Zweitstimmen untergruben und diese Zweitstimme so noch für eine andere Partei abgeben konnten, hatten diese Wähler eine Art von doppeltem Stimmgewicht, da sie durch ihr Verhalten ein zusätzliches Überhangmandat der CDU generierten, das damals noch nicht ausgeglichen wurde (genau die Beseitigung dieses Effekts war eines der stärksten Argumente für den Ausgleich der Überhangmandate, abgesehen von der Korrektur der Verletzung der Erfolgswertgleichheit).

Da es inzwischen den Ausgleich gibt, hatten Anhänger der SPD und Grünen, die mit ihrer Erststimme der Linken zum Einzug ins Parlament verholfen haben, insofern selbst kein doppeltes Stimmgewicht. Aber sie verhalfen den Zweitstimmenwählern der Linken dazu, dass deren Zweitstimmen gezählt wurden, die ansonsten verfallen wären. Dies war eine legale Nutzung der Möglichkeiten des geltenden Wahlsystems, aber es ist offensichtlich, dass es sich dabei zwar vielleicht nicht gerade um einen Missbrauch, aber so doch um eine Zweckentfremdung der Konstruktion gehandelt hat. Denn die Logik der Grundmandatsklausel besteht ja darin, dass im Gewinn der drei Direktmandate – in der Sprache des Bundesverfassungsgerichts von 1997 – „ein Indiz dafür [zu] sehen [ist], daß diese Partei besondere Anliegen aufgegriffen hat“ (BVerfGE 95,408). Unabhängig davon, ob nun der große

Erststimmenanteil von Gysi strategische Gründe hat oder tatsächlich der Sympathie für seine Person geschuldet ist, was ohne Zweifel in hohem Maße aufgrund seines hohen Charismas der Fall ist: man wird daraus so oder so eben gerade kein Indiz dafür herauslesen können, dass die Wähler damit zu verstehen geben wollten, dass sie der Ansicht sind, dass die Linke ihre besonderen Anliegen aufgegriffen hätte, denn dann hätten sie diese ja auch als Partei wählen können.

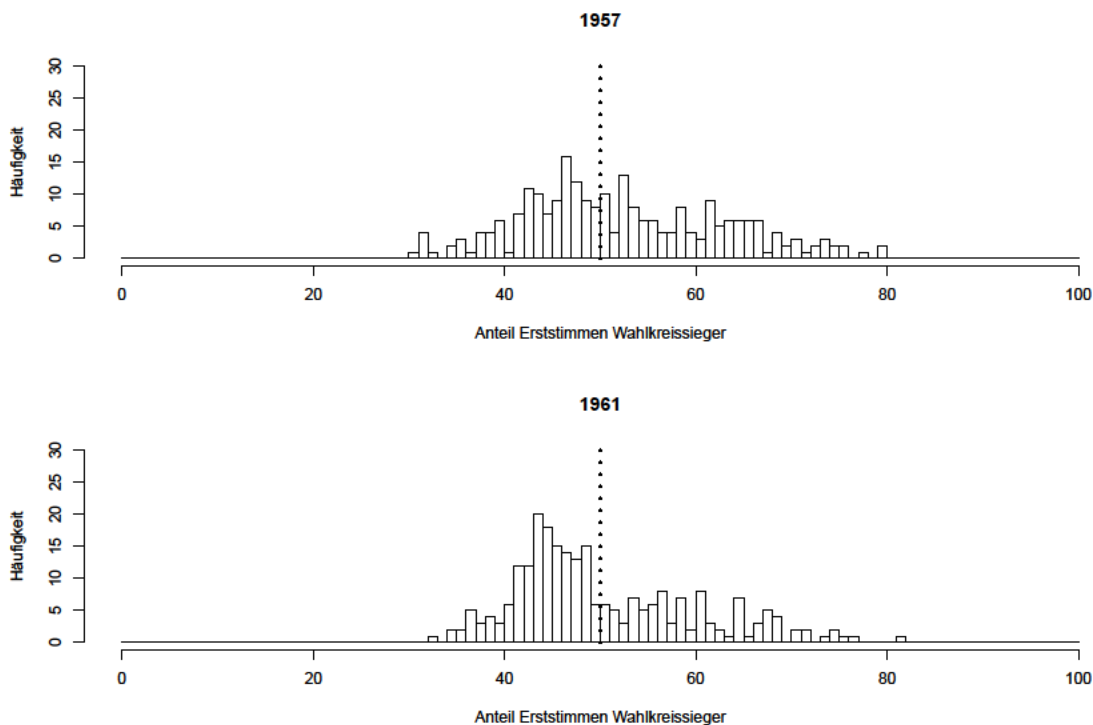
So nachvollziehbar daher der im Deutschlandfunkinterview geäußerte persönliche Stolz von Gregor Gysi über sein phänomenales Wahlkreisergebnis ist, so wenig taugt er als Argument gegen die Abschaffung der Grundmandatsklausel, ganz im Gegenteil weist er auf einen problematischen Aspekt der Grundmandatsklausel hin, nämlich den ihrer potenziellen strategischen Instrumentalisierung. 1957 z.B. kam die Deutsche Partei mit nur 3,4% der Zweitstimmen in den Bundestag ein und erhielt insgesamt 17 Mandate, von denen 6 Direktmandate waren, die sie nur aufgrund von Wahlabsprachen mit der CDU gewonnen hatte, die in fünf dieser Wahlkreise darauf verzichtet hatte, einen eigenen Kandidaten aufzustellen. Was also 1957 aufgrund einer expliziten Abstimmung zwischen CDU und DP erfolgt ist, erfolgte 2021 womöglich aufgrund einer informalen Anpassung aufgrund individuellen strategischen Wählens. In Anlehnung an die Wahlabsprachen von CDU und DP, die auch als „Huckepackverfahren“ bezeichnet wurden, könnte man insofern von den Stimmensplittern unter den SPD- und Grünenanhängern von Huckepackwählern zugunsten der Linken sprechen, die sozusagen auf diese Weise deren Sitze mit ins Ziel getragen haben. Diese strategische Ausbeutbarkeit der Grundmandatsklausel kann man als nichtintendierte Nebenfolge abtun und sicherlich ist kein Gesetz vor Missbrauch sicher, dennoch muss aber diese Möglichkeit des Missbrauchs bzw. der Zweckentfremdung zumindest bei der Abwägung der Pro und Contras miteinbezogen werden.

Die Verhältnisse, sie sind nicht mehr dieselben

Selbst wenn man erst einmal weiterhin davon ausgeht, dass die Grundmandatsklausel einen nachvollziehbaren „guten Grund“ für sich ins Feld führen kann, nämlich den der Ermöglichung der Repräsentation „besonderer Anliegen“, so ist dennoch zu konstatieren, dass sich die Umstände, unter denen die Grundmandatsklausel zum Greifen kommt, seit ihrer Einführung dramatisch gewandelt haben, so dass gefragt werden muss, inwieweit dieser „gute Grund“ noch vorliegt. Bei der Einführung der Grundmandatsklausel, die in der jetzigen Form mit drei Direktmandaten 1956 erfolgte, musste eine Partei, um ein Direktmandat zu erhalten, in der Regel mehr als 40% der Erststimmen haben (vgl. Abbildung 2). Der durchschnittliche Anteil

an Erststimmen eines Wahlkreissiegers betrug 1957 52,5% und auch 1961 immer noch 50,3%. 1957 hatten 131 der 247 Wahlkreissieger (53%) mehr als 50% der Erststimmen und 221 von 247 (89%) mehr als 40%. 1961 hatten immer noch 96 (39%) mehr als 50% und 227 (92%) mehr als 40% der Erststimmen erhalten.

Abbildung 2: Erststimmenergebnisse der Wahlkreissieger 1957 und 1961

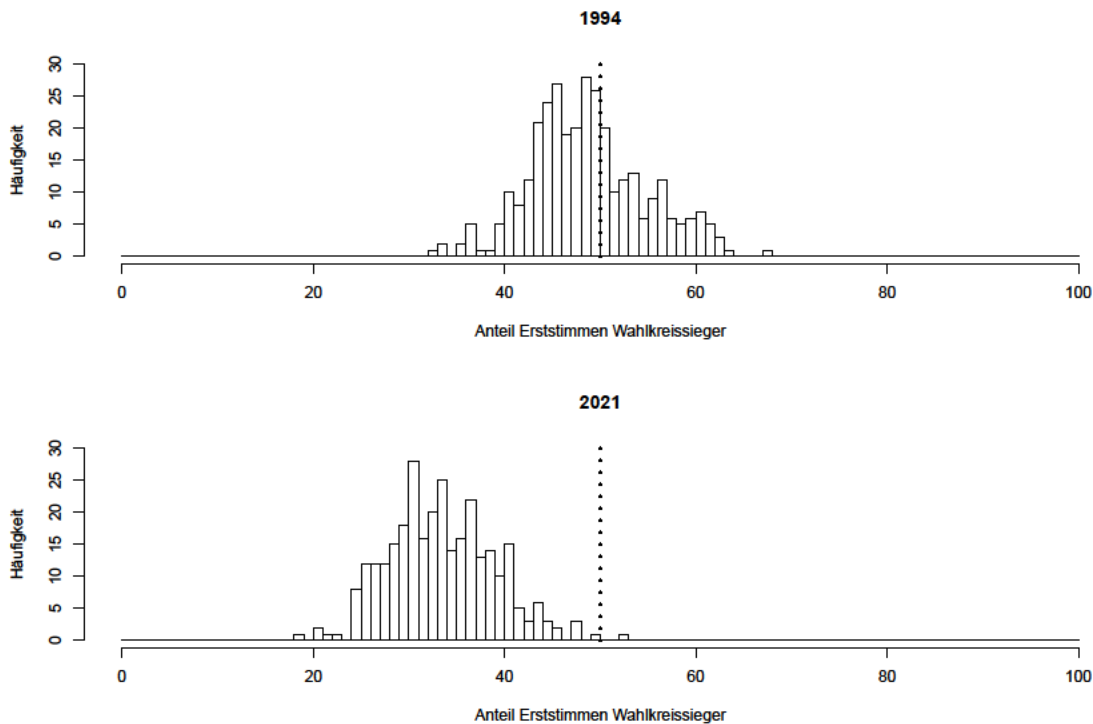


Diese Grundstruktur änderte sich nicht wesentlich bis 1994, als die Grundmandatsklausel zum ersten Mal seit 1957 wieder aktiv wurde. 1994 wurde ein Direktmandat mit durchschnittlich 48,7% der Erststimmen errungen. Mehr als ein Drittel aller Wahlkreise wurden mit mehr als 50% der Erststimmen gewonnen, nämlich 116 von 328. Es gab keinen einzigen der 328 Wahlkreise, der mit weniger als 30% der Erststimmen gewonnen wurde, das schlechteste Erststimmenergebnis eines Wahlkreisgewinners war 32,2%.

Die Verhältnisse änderten sich allerdings grundlegend in den nächsten drei Jahrzehnten. 2021 wurden die 299 Wahlkreismandate durchschnittlich mit einer relativen Mehrheit von 33,4% der Erststimmen gewonnen, also mehr als 13 Prozentpunkten weniger als 1994. 82 der 299 Direktmandate wurden 2021 mit weniger als 30% der Erststimmen gewonnen, das ist ein Anteil von 27,4%. 1994 waren es 28,0, also ungefähr der gleiche Anteil, die weniger als 45% Erststimmen hatten. Die Verschiebung um ca. 15 Prozentpunkte ist also relativ stabil, d.h. die gesamte Verteilung verschiebt sich mehr oder weniger parallel zwischen 1994 und 2021 um 15

Prozentpunkte nach links. 13 von 299 Direktmandaten wurden 2021 sogar mit weniger als 25% gewonnen, das sind 4,3%. 2021 wurde nur noch ein einziger Wahlkreis mit mehr als 50% der Erststimmen gewonnen, also nur 0,33% aller Wahlkreise.

Abbildung 3: Erststimmenergebnisse der Wahlkreissieger 1994 und 2021



Diese gewaltigen Veränderungen schlugen sich auch in den Ergebnissen der Parteien nieder, die von der Grundmandatsklausel betroffen waren oder in Zukunft davon betroffen sein könnten. Hatte die PDS ihre vier Direktmandate 1994 noch mit durchschnittlich 42,7% der Erststimmen gewonnen, so hat die Linke ihre drei Direktmandate 2021 nur noch mit durchschnittlich 28,0% der Erststimmen gewonnen. Die CSU gewann 1994 ihre 44 Direktmandate mit einem durchschnittlichen Stimmenanteil von 54,9%, die Spannweite verlief von 44,1% bis 63,7%. 2021 gewann die CSU ihre 45 Direktmandate nur noch mit einem durchschnittlichen Stimmenanteil von 37,3%, die Spannweite verlief von 25,7% bis 47,8%.

Die Grundmandatsklausel greift, wenn eine Partei mindestens drei Direktmandate gewinnt. Was es aber für die Repräsentation von Interessen bedeutet, wenn eine Partei Direktmandate gewinnt, hat sich in den letzten Jahrzehnten fundamental gewandelt. Die Bedingungen, unter denen im aktuellen Parteiensystem Direktmandate gewonnen werden können, sind von denen, unter denen früher Direktmandate gewonnen wurden, qualitativ so sehr verschieden, dass keineswegs vom Gewinn eines Direktmandats einer kleinen Partei weiterhin (wenn es denn

jemals der Fall gewesen sein sollte) darauf geschlossen werden kann, dass dies ein „Indiz“ für das Vorliegen „besonderer Anliegen“, also repräsentationswürdiger Interessen, sei.

Die Repräsentation „lokaler“ und „regionaler“ Interessen

Das größte Unbehagen in Bezug auf die Folgen der Abschaffung der Grundmandatsklausel äußert sich meistens nicht in Bezug auf das mögliche Schicksal der Linken, sondern das der CSU. Diese war zwar noch nie in ihrer Geschichte auf die Grundmandatsklausel angewiesen, der allgemeine Trend der Partei aber legt nahe, dass dies in mehr oder weniger naher Zukunft der Fall wäre bzw. eben der Fall gewesen wäre. Bei der letzten Bundestagswahl errang die CSU mit für ihre Verhältnisse katastrophalen 31,7% ihr seit 1949 historisch schlechtestes Ergebnis der Zweitstimmen in Bayern, was 5,2% der bundesweiten Zweitstimmen entspricht. Ein weiterer Verlust von nur zwei bis drei Prozentpunkten in Bayern könnte also die CSU nach dem nun geltenden Wahlgesetz bei der nächsten Wahl aus dem Bundestag werfen, selbst wenn sie in allen oder fast allen der 47 Wahlkreise eine relative Mehrheit an Erststimmen erhalten würde. Sie erhielte dann auch kein einziges Direktmandat, weil die Vergabe derselben ja an die Bedingung verknüpft ist, dass die Partei die 5%-Hürde bezüglich der Zweitstimmen erfolgreich bezwingt. (Eine durchaus ironische Note der Regelung besteht darin, dass sie der in Bayern bei Landtagswahlen angewandten Regelung entspricht.) Ein solches Ergebnis wird von vielen spontan offenbar als wenn nicht absurd, so doch zumindest befremdlich angesehen. Aber auch hier ist offensichtlich viel Psychologie im Spiel, weil es uns gewissermaßen schlicht undenkbar scheint, dass die CSU als deutlich stärkste Partei in einem sehr großen Bundesland dennoch nicht im Bundestag vertreten sein könnte. Friedrich Merz hat bei seiner Stellungnahme anlässlich der mündlichen Verhandlung des Bundesverfassungsgerichts daher beklagt, „dass durch die Abschaffung der Grundmandatsklausel [...] ein großes Problem geschaffen wird, nämlich das große Problem, dass Parteien, die nur in einem Bundesland Wahlkreisbewerber aufstellen, davon abhängig werden, in ganz Deutschland mindestens fünf Prozent der Stimmen zu erzielen, mit der Folge, dass z.B. die CSU [...] von einem bundesweiten Ergebnis abhängig ist, in dem sie gar nicht kandidiert“. Der Staatsrechtler Christoph Schöneberger hat in diesem Zusammenhang allerdings darauf hingewiesen, „dass es im Grunde eine eigenständige Entscheidung der CSU ist, nur in Bayern anzutreten. Wir haben eine Partei, die bundespolitisch auftritt, in den Bundestag möchte, aber gleichzeitig sagt: Ich möchte meine Prozente

ausschließlich in Bayern holen. Nur ist die CSU jetzt eben in der Situation, dass sie in Bayern weniger Wählerstimmen gewinnt, als sie das traditionell getan hat.“⁴

In der Tat geht es bei der Bundestagswahl bekanntlich um eine nationale Wahl für ein nationales, d.h. unitarisches Organ, den Bundestag. Bei dieser Wahl nehmen bayerische Wähler daher nicht in erster Linie als Bayern, sondern als deutsche Staatsbürger mit einem Wohnsitz in Bayern teil. Insofern stellt sich die Frage, ob die besonders starke Konzentration von Stimmen einer Partei in einem Bundesland diese Partei besonders förderungswürdig macht, weil sie besondere Interessen und Anliegen vertritt, wie es für eine Partei, deren Stimmen bundesweit verstreut sind, aber ebenfalls weniger als 5% ausmachen, nicht der Fall ist. Sollte also die CSU, wenn sie an der 5%-Hürde scheitert, anders behandelt werden als es z.B. für die FDP 2013 der Fall war, als diese an der 5%-Hürde gescheitert ist und nicht im Bundestag vertreten war, nur weil sich die Stimmen der CSU in einem einzigen Bundesland besonders konzentrieren?

Friedrich Merz vertritt offensichtlich die Ansicht, dass es ein Recht von nur regional antretenden Parteien geben soll, dass diese im Verhältnis zu ihren Zweitstimmen im Bundestag vertreten sein sollen, auch wenn sie an der 5%-Hürde gescheitert sind, aber in ihrem Bundesland alle oder fast alle Direktmandate gewonnen haben. Wenn es ein solches Recht für regional antretende Parteien geben sollte, dann müsste dies aber natürlich für alle Regionalparteien in allen Bundesländern gelten. Nehmen wir daher für ein Gedankenexperiment an, Philipp Amthor würde in Mecklenburg-Vorpommern eine neue Partei namens „Christlich mediale Union“ (CMU) gründen, die nur in diesem Bundesland kandidiert, und die CDU würde dort weder mit einer Liste noch mit Kandidaten in den Wahlkreisen antreten. Nehmen wir an, dieser regionale Ableger der CDU würde wie die CDU bei der Bundestagswahl ungefähr 30% der Zweitstimmen holen und alle 6 Direktmandate gewinnen. Die CMU wäre vergleichbar zur CSU die dominante Kraft in ihrem Bundesland, erhielte aber nur ungefähr 0,6% der bundesweiten Zweitstimmen. Sollte der Einzug dieser Partei durch die Grundmandatsklausel entsprechend abgesichert werden? Meine starke Vermutung wäre, dass die meisten dies keineswegs so sehen würden. Die unterschiedliche Beurteilung der CSU im Vergleich zur CMU würde dabei wohl vor allem darauf zurückzuführen sein, dass die CSU schließlich in einem sehr großen Bundesland, dem nach Bevölkerung immerhin zweitgrößtem, die dominante Kraft ist und nicht in einem sehr kleinen wie Mecklenburg-Vorpommern, dessen Bevölkerung nur ein Sechstel der von Bayern ausmacht und weniger als 2% der Bevölkerung der Bundesrepublik. Wenn es aber tatsächlich diese unterschiedlichen Intuitionen hinsichtlich der Repräsentationswürdigkeit der

⁴ <https://www.sueddeutsche.de/bayern/wahlrechtsreform-csu-staatsrechtler-schoenberger-soeder-klage-verfassungswidrig-1.5772733> (abgerufen am 27.5.2024)

CSU gegenüber der der CDU geben sollte, wovon ich ausgehe, dann müssen diese Unterschiede allein auf die Größe der CSU bzw. von Bayern zurückzuführen sein. D.h. es kommt letztlich darauf an, wie groß der Anteil der CSU-Wähler an der Gesamtbevölkerung bzw. der Gesamtheit aller Wähler ist. Aber genau dies wird mit der 5%-Hürde abgedeckt. Wenn die CSU bei Abschaffung der Grundmandatsklausel nicht mehr im Bundestag repräsentiert sein sollte, dann eben, weil sie bundesweit einfach zu wenige Wähler gewonnen hätte, genauso wie die FDP 2013. Müssten wegen der regionalen Konzentration der CSU Rettungsversuche für sie unternommen werden, die für die FDP 2013 nicht unternommen werden mussten? Oder ist es dann eben nicht einfach so, dass die CSU bundesweit zu klein geworden ist und es keineswegs die „Aufgabe des Wahlrechts [ist], die CSU möglichst optimal abzusichern“, wie es der Christoph Schöneberger im genannten Interview ausgedrückt hat?

Eine Ablehnung der Abschaffung der Grundmandatsklausel darf sich auch nicht nur daran orientieren, dass es uns momentan aufgrund der aktuellen Stärke der CSU, die ja wie gesagt bei weitem auch nicht mehr der früheren Stärke entspricht, merkwürdig erscheint, wenn die CSU nicht mehr im Bundestag vertreten wäre, obwohl sie in Bayern die dominante Kraft ist. Denn die Grundmandatsklausel würde gerade wegen der Größe Bayerns und der großen regionalen Heterogenität innerhalb Bayerns der CSU selbst dann noch die Teilnahme an der proportionalen Sitzverteilung gewährleisten, wenn sie bayernweit nur noch auf weniger als 20% und bundesweit dementsprechend auf weniger als 3% der Zweitstimmen käme, wenn sie also keineswegs mehr die dominante Kraft wäre, aber immer noch mindestens in drei Wahlkreisen eine Mehrheit an Erststimmen erringen würde. Nur wenn wir auch in diesen Fällen noch der Ansicht sind, dass die CSU dann entsprechend ihrem Zweitstimmenanteil im Bundestag vertreten sein müsste, können wir konsistent für eine Beibehaltung der Grundmandatsklausel argumentieren. Eine Argumentation für die Beibehaltung bzw. Wiedereinführung der Grundmandatsklausel muss also resilient gegenüber diesen beiden Szenarien sein: der Dominanz einer starken Partei in einem sehr kleinen Bundesland wie Mecklenburg-Vorpommern und der nur noch mittleren Bedeutung einer Partei in einem sehr großen Bundesland wie Bayern mit regionalen Hochburgen. Kommt man in diesen beiden Szenarios nicht zur Ansicht, dass die betreffende Partei im Bundestag im Verhältnis zu ihren Zweitstimmen repräsentiert sein muss, dann kann die Grundmandatsklausel aufgrund dieser regionalen Konzentration nicht geboten sein.

Es gibt aber sogar ein substantielles Argument, warum die regionale Konzentration einer Partei nicht nur als nicht ausreichend betrachtet werden muss, um repräsentiert zu sein, sondern warum wir sie auch gerade nicht als hinreichendes Kriterium anerkennen sollten, mit dem ein

anderes substantiell begründetes Kriterium umgangen werden kann. Denn ähnlich wie beim strategischen Wählen müssen wir auch immer die Anreizstrukturen eines Designs betrachten. Und so wie wir kein Wahlsystem bevorzugen sollten, bei dem besonders starke Anreize zu strategischem Wählen bestehen, sollten wir auch kein Wahlsystem befürworten, bei dem Parteien gerade dadurch bevorzugt werden, dass sie regional konzentriert auftreten.

Wenn wir von „lokalen“ oder „regionalen“ Interessen sprechen, dann kann dies auf zweierlei Weise der Fall sein. Im ersten Fall handelt es sich dabei bei dem Ort oder der Region um einen Platzhalter für bestimmte substantielle Interessen, die an diesem Ort konzentriert vorkommen, im anderen Fall geht es um den Ort und die Region selbst. Für den ersten Fall möchte ich den Begriff von „korrelierten Interessen“ verwenden, für den zweiten den von „idiosynkratischen Interessen“. Wenn wir z.B. von „bayerischen Interessen“ sprechen, dann könnten das insbesondere die Interessen der Landwirtschaft oder die eines High-Tech-Industriestandorts sein, weil diese Interessen in Bayern besonders ausgeprägt sind. Wenn diese korrelierten Interessen vertreten werden sollen, geht es streng genommen nicht um Bayern, sondern eben um die Interessen der Landwirtschaft oder die von High-Tech-Standorten. Das Interesse und dessen Repräsentation lässt sich also vom „bayerischen“ trennen und auch unabhängig davon formulieren oder zufriedenstellen. Werden die Interessen der Landwirtschaft auf angemessene Weise oder sogar gut bedient, dann profitiert davon Bayern als eine Region, in der diese Interessen angesiedelt sind, aber eben nicht direkt als Region selbst. Idiosynkratische Interessen lassen sich hingegen nicht vom Ort trennen, sie abstrahieren nicht vom raum-zeitlichen Kontext, sondern sind mit diesem gewissermaßen identisch. Hier geht es um Interessen des Orts oder der Region *als* Ort oder Region. Beispielhaft sind dafür Verteilungskämpfe, die z.B. mit anderen Orten oder Regionen um die Standorte von Bundeswehrkasernen, den Bau von Autobahnabschnitten oder die Ansiedlung spezifischer Fabriken geführt werden.

Wenn wir von der demokratietheoretisch relevanten Repräsentation von Interessen sprechen, meinen wir im Wesentlichen korrelierte Interessen, also die Interessen bestimmter Berufsgruppen oder Industriezweige etc. Denn natürlich sollen die Interessen von Bauern oder Bergarbeitern auf angemessene Weise vertreten werden, damit ihre Belange auf angemessene Weise berücksichtigt werden können. Auch die Begründung für die Grundmandatsklausel folgt der Logik von korrelierten Interessen bzw. dem Wunsch danach, dass diese angemessen repräsentiert sein sollen. Es geht nicht einfach nur um die Repräsentation des Ortes selbst, denn dieser wäre ja mit dem Wahlkreismandat alleine auch schon Genüge getan, sondern die hohe Konzentration der Interessen bestimmter Wählergruppen an einem Ort wird als Nachweis für

die Relevanz dieser Interessen gesehen. Der Beweis für die Relevanz wird in der besonders hohen Verdichtung in den Wahlkreisen gesehen, aber die Annahme für die ausstrahlende Wirkung des Direktmandats auf all die Zweitstimmen, die für die betreffende Partei woanders abgegeben werden als in dem Wahlkreis, in dem das Direktmandat gewonnen wurde, beruht darauf, dass die spezifische Interessenkombination auch außerhalb des gewonnenen Wahlkreismandats ein wichtiges Motiv für die Wahl der Partei waren. Nur weil dieses Interesse auch vom Ort, wo das Direktmandat gewonnen wird, abstrahiert wahrgenommen werden kann, können auch die Zweitstimmen, die woanders abgegeben wurden, miteinbezogen werden, wenn es um die Verteilung der Sitze geht. Es ist also etwas völlig Unterschiedliches, ob eine Partei X sich für die Interessenskombination Y einsetzt und in Ort Z gewinnt, weil dort besonders viele Menschen wohnen, die die Partei X wählen, weil sie sich für die Interessenskombination Y stark macht, oder ob eine Partei W in einem Ort V gewinnt, weil sie verspricht, sich für die Interessen der Bewohner von V bei Verteilungskämpfen einzusetzen, wo auch immer es etwas zu verteilen gibt. Solche Verteilungskämpfe um knappe Ressourcen, die immer lediglich auf ein Nullsummenspiel hinauslaufen darüber, wer welchen Teil der Beute an sich reißt, werden in der Literatur als „pork barrel politics“ (Kirchturmspolitik) (Lancaster 1986) oder „rent seeking“ (Rowley et al. 2013) bezeichnet. Eine Partei, die nur regional antritt, kann sich daher bei diesen Verteilungskämpfen darauf konzentrieren, nur im Interesse der Orte, die in der Region als Verbund integriert sind, zu handeln und nicht im Interesse des Landes als Ganzes. Parteien, die überregional antreten, müssen aber von vornherein vermeiden, dass sie als einseitige Anwälte bestimmter Regionen wahrgenommen werden. Käme die CDU auf die Idee, einseitige Interessenspolitik zu Gunsten von Nordrhein-Westfalen zu machen, bekäme sie schnell Probleme mit den Landesverbänden aus Niedersachsen, Baden-Württemberg, Hessen usw. Aber die Funktion der 5%-Hürde wurde ja gerade darin gesehen, dass sie die Vertretung von „einseitigen Interessen“ (BVerfGE 6,84, 92) verhindern sollte. Kein Interesse aber kann einseitiger sein als das Interesse einer Region, das sich ausschließlich darin definiert, dass es das Interesse *dieser* Region ist. Das Argument von Merz, dass sich aber genau aus diesem Grund Parteien gründen können sollten, die gar nicht beabsichtigen, außerhalb der Region liegenden Interessen zu vertreten und diese mit den Interessen der Region zu versöhnen und zu integrieren, kann daher nur als völlig verfehlt betrachtet werden. Dass die CSU z.B. gar nicht bundesweit kandidiert, kann ihr daher schwerlich als mildernder Umstand ausgelegt werden, so dass sie besondere Nachsicht und Bevorzugung verdient, so wenig wie es eine unfaire Zumutung darstellen kann, dass ihr Einzug in das Parlament des *Bundes* bei einer *Bundestagswahl* von ihrem „bundesweiten Ergebnis abhängig ist“.

Literatur

Abelson, Robert P./ Deborah Prentice (1989/2014): Beliefs as possessions: A functional perspective. In: Anthony R. Pratkanis/ Steven James Breckler/ Anthony g. Greenwald (Hg.): Attitude structure and function. Hillsdale, N.J., 361-381

Atiyah, P. S. (1983): Promises, Morals and Law. Oxford

Behnke, Joachim (2008): Strategisches Wählen bei der Nachwahl in Dresden zur Bundestagswahl 2005. In: Politische Vierteljahresschrift, 49/4, 695-720

Behnke, Joachim (2015): Die Spielregeln der Konstruktion von Spielregeln – Das Beispiel der Wahlrechtsdebatte. In: Zeitschrift für Politische Theorie 6, Heft 1, S. 3-18

Behnke, Joachim (2022): Kontroverse in der Wahlrechtskommission des Bundestages: Grabenwahl versus Verhältniswahl mit eingebettetem Personalwahlelement. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Heft 3/2022, S. 479 – 506, DOI: 10.5771/0340-1758-2022-3-479

Breuer, Yannik; Klein, Jannik: *Karlsruhe hat die Wahl: Tag 2 der mündlichen Verhandlung des BVerfG über die Wahlrechtsreform*, *VerfBlog*, 2024/4/27, <https://verfassungsblog.de/karlsruhe-hat-die-wahl/>, DOI: [10.59704/33f60e2a8d411ba0](https://doi.org/10.59704/33f60e2a8d411ba0).

Dummett, Michael (1997): Principles of electoral reform, New York.

Fisher, S. L. (1973): The Wasted Vote Thesis. *Comparative Politics* 5: 293-299.

Gibbard, Allan (1973): Manipulation of Voting Schemes: A General Result, in: *Econometrica* 41, 587-601.

Goodin, Robert E. (1986): Laundering Preferences. In: Jon Elster / Aanund Hylland (Hg.), *Foundations of Social Choice Theory*, Cambridge, 75–101

Grzeszick, Bernd / Rudolf Mellinghoff / Stefanie Schmahl (2022): Demokratie nachhaltig zukunftsfähig gestalten: Ein echtes Zwei-Stimmen-Wahlrecht für den Bundestag. Kommissionsdrucksache 20(31)027. Unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/900098/860aad60e4b1fa60a35610e6605591bb/K-Drs-027-Thesenpapier-Prof-Dr-Grzeszick-Prof-Dr-h-c-Mellinghoff-Prof-Dr-Schmahl-Zwei-Stimmen-Wahlrecht-data.pdf>

Hoerster, Norbert (2022): Was ist Moral? Stuttgart: Reclam

Honoré, Tony (1999): Are Omissions less culpable?, S. 41-66. In: Tony Honoré (Hg.): *Responsibility and Fault*. Oxford, 41-66

Kant, Immanuel (1786/2019): *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*. Stuttgart: Reclam

Lancaster, Thomas D (1986): Electoral structures and pork barrel politics. In: *International Political Science Review* 7.1: 67-81.

Levitsky, Steven/ Danile Ziblatt (2018): *How Democracies die*. New York: Broadway Books

Rawls, John, (1971/1975): *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt (Main).

Rennert, Dominik: *Ein ernsthafter Fehler*, *VerfBlog*, 2023/3/17, <https://verfassungsblog.de/ein-ernsthafter-fehler/>, DOI: [10.17176/20230317-185251-0](https://doi.org/10.17176/20230317-185251-0).

Rowley, Charles, Robert D. Tollison, and Gordon Tullock (Hrsg.) (2013): *The political economy of rent-seeking*. Berlin/New York: Springer Science & Business Media

Satterthwaite, Mark A. (1975): *Strategy-proofness and Arrow's Conditions: Existence and Correspondence Theorems for Voting Procedures and Social Welfare Functions*, in: *Journal of Economic Theory* 10, 187-217.

Scanlon, Thomas M. (2000): *What we owe to each other*. Harvard: Harvard University Press.

Scanlon, Thomas M. (2020): *Why does Inequality matter?* Oxford: Oxford University Press

Schäuble, Wolfgang (2024): *Erinnerungen*. München: Klett-Cotta.

Sen, Amartya K. (1970): *Collective Choice and Social Welfare*. San Francisco: Holden-Day.

Simmons, John A., 2008: *Political Philosophy*, Oxford

Volkman, Uwe (2023a): *Wahlrechtsänderung mit einfacher Mehrheit?: Ein paar vorläufige Gedanken zu einer Forderung konstitutioneller Moral*, *VerfBlog*, 2023/1/16, <https://verfassungsblog.de/wahlrechtsaenderung-mit-einfacher-mehrheit/>, DOI: [10.17176/20230117-001548-0](https://doi.org/10.17176/20230117-001548-0).

Volkman, Uwe (2023b): *Kein schöner Zug*, *VerfBlog*, 2023/3/15, <https://verfassungsblog.de/kein-schoener-zug/>, DOI: [10.17176/20230315-185222-0](https://doi.org/10.17176/20230315-185222-0).

Walzer, Michael (1977): *Just and Unjust Wars*. New York

Williams, Bernard (1978): *Der Begriff der Moral*. Stuttgart: Reclam