

**HISTORISCHE DEMOKRATIEFORSCHUNG**

Schriften der Hugo-Preuß-Stiftung und der Paul-Löbe-Stiftung  
Band 14

Herausgegeben von Detlef Lehnert

Wissenschaftlicher Beirat:

Peter Brandt, Dian Schefold, Peter Steinbach

Detlef Lehnert (Hg.)

# **Wahl- und Stimmrechts- konflikte in Europa**

Ursprünge – Neugestaltungen – Problemfelder

Ⓜ METROPOL

2018

Magdeburger Parteitages vom September 1910 band die Anwendung des „Massenstreiks“ als ein Mittel auch zur Durchsetzung eines demokratischen Wahlrechts in Preußen, wie in einer anderen Resolution angenommen, an das Einvernehmen zwischen Parteiführung und Generalkommission der Gewerkschaften. Damit war es letztlich als Aktionsform der Arbeiterbewegung zum allerletzten Kampfmittel geworden. Daran hatte auch die Rücknahme der Wahlrechtsvorlage vom 4. 2. 1910 durch Ministerpräsident von Bethmann Hollweg Ende Mai 1910 nichts ändern können.<sup>46</sup> Sie hatte die Direktwahl vorgesehen und Veränderungen der Wahlklasseneinteilungen angekündigt, prinzipiell aber das Dreiklassensystem festgeschrieben, das Ganze als Kompromissversuch zwischen Konservativen, Nationalliberalen und dem Zentrum inszeniert. Dieser Versuch einer „Diagonalen“ zwischen diesen politischen Kräften scheiterte jedoch am parlamentarischen Widerstand besonders der Nationalliberalen und des Zentrums, die zumindest die Einführung der geheimen Wahl anstrebten.

So blieb die Wahlrechtsfrage bis zur Novemberrevolution 1918 ungelöst. Dafür waren sicherlich mehrere Gründe ausschlaggebend, vor allem das Beharrungsvermögen des preußischen Machtkartells zwischen „Rittergut und Hofhofen“, das so seine politische Hegemonialposition in Preußen konservierte und jede tatsächliche Reform fürchtete. Dass die Sozialdemokratie in ihren auch bis 1913, als sie zehn Mandate errang, ständigen Wahlrechtsaktionen gegen das Dreiklassenwahlrecht nicht den Durchbruch schaffte, dem sie sich programmatisch verschrieben hatte, lag sicher weniger an den aus Sicht der Radikalen nicht zugespitzt genug geführten Kämpfen, für die ja auch Gemäßigte wie Eduard Bernstein oder Ludwig Frank plädiert hatten. Organisatorisch wurde die SPD durch die Straßendemonstrationen spürbar gestärkt. Auch das Nichtzustandekommen eines Wahlrechtsbündnisses mit den Liberalen mag eine Rolle gespielt haben. Vor allem aber blieb die Sozialdemokratie von den eigentlichen Entscheidungsstrukturen ausgegrenzt, der Fehler lag also im Wahlsystem selbst. Vermutlich bedurfte es der Revolution, um dies zu ändern.

46 Kühne, Dreiklassenwahlrecht (wie Fn. 23), S. 567.

KATHRIN GROH

## Wahlsystemdiskussionen in Deutschland – Von der Weimarer Republik zur frühen Bundesrepublik

### 1. Verhältniswahl als unentrinnbares Schicksal?

Wahlsysteme werden traditionell unterteilt in die Mehrheits- und die Verhältniswahl. Die Bewertung der Wahlsysteme hängt davon ab, ob auf die Funktionalität des Mehrheitswahlsystems für die Bildung einer stabilen Regierung abgestellt wird oder auf das gerechtere Repräsentationsprinzip der Verhältniswahl. Der innenpolitische Kampf der Sozialdemokratie hatte sich ganz besonders gegen das „ungerechte“ Mehrheitswahlrecht des Kaiserreichs gerichtet. Kaum war das Kaiserreich gefallen und der Rat der Volksbeauftragten als Revolutionsregierung eingesetzt, erließ dieser am 12. November 1918 den Aufruf Nr. 1<sup>1</sup>, um sicherzustellen, dass Volksvertretungen künftig nach dem Verhältniswahlsystem gewählt würden. Seither scheint das Verhältniswahlsystem das unentrinnbare Schicksal der deutschen Demokratie zu sein.

In keinem anderen Politikbereich ist intensiver – mit den seit John Stuart Mill<sup>2</sup> und Walter Bagehot<sup>3</sup> immer gleichen Argumenten – in Endlosschleifen gestritten worden als über die Gestaltung des Wahlsystems. Hängt die Überlebensfähigkeit einer Demokratie am Wahlsystem?<sup>4</sup> Welches Wahlsystem ist das für eine parlamentarische Regierungsform ideale? Passt das Repräsentationsprinzip der Verhältniswahl mit seiner Spiegelbildgerechtigkeit überhaupt auf eine Volksvertretung, deren Mehrheit aus ihrer Mitte heraus eine Regierung bilden und handlungsfähig halten muss? Ist die (relative) Mehrheitswahl mit ihrer Konzentrationswirkung hierfür nicht das ausschließlich geeignete Wahlsystem?

1 RGL. 1918, S. 1303 f.

2 John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, London 1861.

3 Walter Bagehot, *The English Constitution*, London 1867.

4 Fritz Morstein Marx, *Besprechung von Johannes Schauff (Hg.), Neues Wahlrecht. Beiträge zur Wahlreform*, Berlin 1929, in: *Archiv des öffentlichen Rechts (= AöR)* 18 (1930), S. 246–250, hier S. 247; Dieter Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem*, 3. Aufl. Opladen 2000, S. 17 f. u. 58.

Wie steht es um Legitimationsfunktion und Achtung der Volkssouveränität in einem mehrheitsbildenden Wahlsystem, das die abgegebenen Stimmen verzerrt? Wie viel Einfluss hat das Wahlrecht auf Parteiensystem und Regierungstabilität?

Nachdem Friedrich Naumanns Einwurf in der Weimarer Nationalversammlung, dass Parlamentarisches System und Proporz einander ausschließen<sup>5</sup>, ungehört geblieben war, schrieb der Verfassungsgeber der Weimarer Republik die Grundsätze der Verhältniswahl in Art. 22 WRV fest. Wahlsystemreformen, die wegen dieses Schnellschusses nötig wurden, blieben systemimmanente Reformen – wenn sie überhaupt machbar waren. Der Versuch einer Verfassungsänderung wurde nicht unternommen.

Den nicht unproblematischen Entschluss, ein Wahlsystem auf Verfassungsebene zu verankern, wiederholte der bundesdeutsche Verfassungsgeber nicht. Vielmehr überließ er die Systemwahl dem einfachen Gesetzgeber. Der Parlamentarische Rat entschied sich auf einfachgesetzlicher Ebene für ein Verhältniswahlsystem und kombinierte es mit Elementen der Mehrheitswahl zu dem seit den 1950er-Jahren geltenden personalisierten Verhältniswahlrecht des Bundeswahlgesetzes. Grundlegende Reformen sind auch hier bislang nicht durchgeführt worden. Eine gemeinsame Marschrichtung der Parteien hat sich für eine Abkehr von der Verhältniswahl nie finden lassen. Die Änderung oder der Austausch eines einmal etablierten Wahlsystems sind allerdings nicht nur aus politischer Rücksichtnahme, sondern auch aus Rechtsgründen unter dem Grundgesetz problematisch, da nach herrschender Meinung das einfache Wahlgesetz zu dem sogenannten materiellen Verfassungsrecht<sup>6</sup> zählt und erhöhten Bestandsschutz genießt. Und so bewahrt sich in der Praxis, was Hugo Preuß in der Weimarer Nationalversammlung und Heinrich von Brentano im Parlamentarischen Rat prophezeiten: Von der Proportionalwahl zur Mehrheitswahl überzugehen, ist eine politische Unmöglichkeit.<sup>7</sup>

Seit die juristische Theorie davon Abstand genommen hat, die Wahl als Ausübung einer Staatsfunktion durch das Staatsorgan „Bürger“ zu funktionalisieren, gilt das Recht zu wählen als subjektiv öffentliches Recht. Sehr zum Ärger

5 Verhandlungen der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung, Bd. 336, 1919/20, Berlin 1920, S. 242.

6 Bernd Grzeszick/Heinrich Lang, Wahlrecht als materielles Verfassungsrecht, Baden-Baden 2012, S. 17.

7 Verhandlungen Nationalversammlung (wie Fn. 5), S. 243; Heinrich von Brentano, in: Harald Rosenbach (Bearb.), Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle, Bd. 6: Wahlrechtsausschuss, Boppard 1994, S. 86.

der deutschen Politikwissenschaftler ist es seither eine Komponente dieses individuellen Rechts, das die Systembildung im Wahlrecht dogmatisch beherrscht, nämlich die Wahlrechtsgleichheit, aus der manche Staatsrechtslehrer sogar die Verfassungswidrigkeit eines Mehrheitswahlsystems ableiten<sup>8</sup> und damit die Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland an die der Weimarer Republik angleichen wollen.

## 2. Ein historischer Überblick über das Weimarer Wahlsystem

Nicht immer drängt die stärkste Partei auf das für sie günstigste Wahlsystem. Mit dem Untergang des Kaiserreichs hielt die Sozialdemokratie die politischen Zügel in der Hand. Die SPD hatte sich bereits in ihrem Erfurter Programm von 1891 auf die Verhältniswahl festgelegt. Es besteht nur wenig Zweifel, dass die SPD nach der bis 1918 praktizierten Mehrheitswahl – bei einer an die Bevölkerungszahlen angepassten Wahlkreiseinteilung – eine absolute Mehrheit in den Wahlen zur Nationalversammlung von Weimar hätte erzielen können.<sup>9</sup> Trotzdem blieb sie ihrem Wahlrechtspfad treu. Sie lastete dem Mehrheitswahlrecht des Kaiserreichs nämlich ihre Ungleichbehandlung an, obwohl diese Diskriminierung vor allem eine Folge von Wahlkreisgeometrie und Wahlabsprachen der bürgerlichen Parteien gewesen war. Im Rückblick hat das relative Mehrheitswahlsystem vor allem in der lange als Vorbild geltenden britischen Variante weder am Beginn noch am Ende der Weimarer Republik ernsthaft zur Diskussion gestanden. In einer fragmentierten Gesellschaft wie der von Weimar hätte die in Großbritannien im historisch überlieferten Zweiparteiensystem wurzelnde relative Mehrheitswahl geradewegs einen Bürgerkrieg auslösen können.<sup>10</sup>

8 Hans Meyer, Der Überhang und anderes Unterhaltsame aus Anlaß der Bundestagswahl, in: Kritische Vierteljahresschrift (= KritV) 77 (1994), S. 312–362, hier S. 343; Theodor Maunz, Grundgesetzliche Schranken einer Wahlreform, in: Manfred Hättich u. a. (Hg.), Wahlrecht und Wahlgerechtigkeit, Karlsruhe 1970, S. 49–60, hier S. 52 ff.

9 Eberhard Schanbacher, Parlamentarische Wahlen und Wahlsystem, Düsseldorf 1982, S. 54 f.: Das ist der Grund, weshalb auch die liberalen und konservativen Parteien die Verhältniswahl ohne größere Bedenken abnickten.

10 Theodor Eschenburg, Das Zweiparteiensystem in der deutschen Politik, in: Richard Dietrich u. a. (Hg.), Festgabe für Fritz Hartung, Berlin 1958, S. 403–417, hier S. 408 f.

## 2.1 Das Wahlgesetz vom 27. April 1920 – ein dauerhaftes Provisorium

Das Wahlgesetz zur ersten Reichstagswahl 1920<sup>11</sup> kam unter Zeitdruck zustande. Im Rückblick aus dem Nachkriegsdeutschland wurde behauptet, dass sich die fehlenden Diskussionen über die Funktionalität der Verhältniswahl für das Deutsche Reich und vor allem die unterbliebene empirische Prüfung, ob und wie die Verhältniswahl in der deutschen Demokratie wirken musste, im Untergang der Republik gerächt hätten.<sup>12</sup> Im Vergleich zum Wahlrecht zur Nationalversammlung hielt im Wahlgesetz von 1920 ein mathematisch perfektioniertes Reststimmenverwertungsverfahren Einzug. Die bürgerlich-liberalen Parteien hatten zwar keine Grundsatzkritik am Wahlsystem geübt, aber moniert, dass ihnen wegen der fehlenden Reststimmenverwertung bei der Wahl zur Nationalversammlung circa 10 % an Mandaten verloren gegangen waren. Deshalb führte das Reichswahlgesetz von 1920 ein automatisches und dreistufiges Verwertungssystem der Wählerstimmen ein. Das Reich wurde in 35 Wahlkreise geteilt, die wiederum zu 17 Wahlkreisverbänden zusammengeschlossen wurden. Für 60 000 Stimmen im Wahlkreis erhielt eine Partei ein Mandat. Reststimmen wurden zunächst auf Wahlkreisverbandsebene verwertet. Stimmen, die dann noch übrig blieben, wurden auf Reichsebene noch einmal zusammengezogen und in Mandate umgerechnet. Vorsichtige Sperr- bzw. Grundmandatsklauseln sollten eine Parteienzersplitterung verhindern und bevorzugten große oder zumindest lokal stark vertretene kleine Parteien. Deshalb bestimmte § 31 Abs. 1 Satz 4 des RWahlG, dass eine Partei, deren Liste in keinem Wahlkreis 30 000 Stimmen erhalten hatte, nicht an der Reststimmenverwertung auf Reichsebene teilnahm. § 32 Satz 3 RWahlG sah vor, dass die Reichsliste einer Partei aus der Reststimmenverwertung im Reich höchstens so viele Sitze bekommen sollte, wie sie zuvor auf Wahlkreisebene Mandate hatte durchbringen können. Zwar hatte sich die Zahl der Parteien, die zur Reichstagswahl antraten, in der Zeit zwischen 1919 und 1932 von 19 auf 42 Parteien erhöht, etwa die Hälfte der

11 Gesetz vom 27. April 1920, RGBl. 1920, S. 627; dazu Georg Kaisenberg, Rückblick auf die Reichstagswahl, in: Deutsche Juristen-Zeitung (= DJZ) 25 (1920), Sp. 577–578.

12 Rudolf Smend, Die Verschiebung der konstitutionellen Ordnung durch Verhältniswahl, in: Bonner Juristische Fakultät (Hg.), Festgabe für Karl Bergbohm, Bonn 1919, S. 278–287, hier S. 278: „praktisch erst wenig erprobte Mängel dieser Wahlart“; Dankwart A. Rüstow, Einige Bemerkungen zur Debatte über das Prinzip der Verhältniswahl, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft (= ZGStW) 106 (1950), S. 324–348, hier S. 327 f.; Adolf Tecklenburg, Wahlrecht und Staatswillensbildung als besonderer Wissenschaftszweig, in: Zeitschrift für Politik (= ZfPol) 17 (1928), S. 577–592, hier S. 588 f.

um Parlamentssitze kandidierenden Kleinstparteien scheiterte aber regelmäßig an diesen gesetzlichen Hürden.<sup>13</sup>

Bis zum Ende der Republik waren im Wesentlichen nur technische Änderungen des Reichswahlgesetzes möglich.<sup>14</sup> Trotz andauernder Diskussionen über die „doktrinaire Übertreibung des Proporz“<sup>15</sup> oder die „groteske Ausgestaltung des Wahlrechts“<sup>16</sup> und obwohl keine Legislaturperiode ohne politische Anstöße zur Reform des Wahlsystems verging, unterblieb eine größere Reform. Es ließen sich weder die erforderlichen Mehrheiten für einen Systemwechsel finden, für den ein verfassungsänderndes Quorum notwendig gewesen wäre, noch gab es belastbare Mehrheiten für die Erweiterung der konzentrierenden Elemente innerhalb der Verhältniswahl zur Bekämpfung von Kleinst- und Interessenparteien.

## 2.2 Argumentationslinien in der Weimarer Republik

Die Argumentationslinien, die sich in Weimar gegen die geltenden Verfahren der Verhältniswahl oder die Verhältniswahl als solche aufbauten, wurden von Befürwortern der Mehrheitswahl in die frühe Bundesrepublik hinein verlängert, zum Teil verfeinert und zum Teil durch die gerade gemachten historischen Erfahrungen und die verbesserte Wahlarithmetik der Mathematik ergänzt. Sie schlugen hier genauso wenig durch wie dort. Die Diskussionen beruhten dabei weniger auf empirisch überprüfbareren Hypothesen als vielmehr auf wissenschaftlich-normativer Dogmatik.<sup>17</sup> Der Konflikt um das richtige Wahlsystem spielte auf einem interdisziplinär besetzten und von Parteitaktiken strukturierten Experimentierfeld: Für die großen Parteien ist das Wahlsystem eine Frage ihrer Macht, für die kleinen eine Frage ihres Überlebens. Die Bewertung der verschiedenen Wahlsysteme beruht aber auch auf unterschiedlichen normativen Vorstellungen von der Demokratie. Eine funktionale Demokratietheorie optiert für die (relative) Mehrheitswahl, die gleichzeitig Ausdruck der englischen Konkurrenzdemokratie ist. Ein partizipatorisches Demokratieverständnis wirbt für die Verhältniswahl, die

13 Nohlen, Wahlrecht (wie Fn. 4), S. 301 f.

14 Gesetz vom 24. 10. 1922, RGBl. I 1922, S. 801: Vorschriften über die Ausfüllung der Stimmzettel; Gesetz vom 31. 12. 1923, RGBl. I 1924, S. 1: Einführung amtlicher Stimmzettel, dazu Georg Kaisenberg, Die Wahl zum Reichstag, Berlin 1924, S. 2 ff.

15 Hermann Heller, Die Gleichheit in der Verhältniswahl, Berlin 1929, S. 25.

16 Otto Koellreutter, Reichstagswahlen und Staatslehre, Tübingen 1930, S. 12 f.

17 Gerd Strohmeyer, Ein Plädoyer für die gemäßigte Mehrheitswahl, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (= ZParl) 38 (2007), S. 578–590, hier S. 578 f.

eher eine Konkordanz- oder jedenfalls eine Koalitionsdemokratie unterstützt. Reine Wahlrechtslehren, die mit der typisch deutschen Gründlichkeit in mathematische Wahlzählgenauigkeiten auf mehreren Verrechnungsebenen umgesetzt wurden, und der demokratietheoretische Idealismus des Anfangs kollidierten – je später desto mehr – mit den praktischen Bedürfnissen des parlamentarischen Regierungssystems in Weimar.

In Weimar setzte eine umfassende Diskussion über das Wahlrecht erst gegen Mitte der 1920er-Jahre ein<sup>18</sup>, als die Krise nicht mehr zu leugnen war. Während in den frühen Jahren der Kritik die Unpersönlichkeit des Wahlsystems im Vordergrund stand, schob sich gegen Ende der Republik die fehlende Regierungsstabilität ins Zentrum der Monita. Im Mittelpunkt des Lamentos standen zunächst überalterte liberale Forderungen. Man bedauerte es, dass der Wahllakt zu einem parteipolitischen Bekenntnis entartet war, wandte sich gegen die Wahl von starren Parteilisten oder die anonymisierende Größe der Wahlkreise und wollte zurück zum Kampf „Mann gegen Mann“, aus dem echte Führungspersönlichkeiten hervorgehen konnten. Hier kamen der ewige Antiparteienaffekt sowie die Unterscheidung von Staats- und Parteipolitik in Weimar zur Geltung<sup>19</sup>, die in dem bourgeoisen Wunsch kulminierten, zur Persönlichkeitswahl des Honoratiorenparlamentarismus als echter Führerauslese zurückzukehren. Um schließlich den Splitterparteien vorzubeugen, votierte die Wissenschaft für die Erhöhung der Verteilungszahl, die Abschaffung der Reichsliste und damit der dritten Verrechnungsebene, oder die Erhöhung von prozentualen Sperr- und Grundmandatsklauseln.<sup>20</sup> Walter Jellinek hielt die ausufernde Literaturschlacht, in der die Krisen der Republik dem Wahlsystem von Weimar in die Schuhe geschoben wurden, aus der Retrospektive für einen Stellvertreterkrieg, der sich eigentlich gegen die demokratische Verfassung an sich gerichtet hatte.<sup>21</sup> Denn Schuld an der Weimarer Instabilität schien aus Sicht vieler Verteidiger der Republik nicht das Wahlsystem, sondern die Koalitions- und Kompromissunwilligkeit der

18 Hans Fenske, *Wahlrecht und Parteiensystem. Ein Beitrag zur deutschen Parteigeschichte*, Frankfurt a. M. 1972, S. 27.

19 Koellreutter, *Reichstagswahlen* (wie Fn. 16), S. 23 f.; Heinrich Herrfahrdt, Redebeitrag, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* (= VVDStRL) 7 (1932), S. 191.

20 Heinrich Pohl, *Die Reform des Wahlrechts*, in: VVDStRL 7 (1932), S. 131–158, hier S. 151 ff.

21 Walter Jellinek, *Wahlrecht und parlamentarische Mehrheit*, in: *Süddeutsche Juristenzeitung* (= SJZ) 1 (1946), S. 11–13, hier S. 11 f.: „[...] Haß gegen die Weimarer Verfassung [...], der man auf diese Weise etwas am Zeug flicken konnte“.

großen und mittleren Parteien in der Praxis zu sein, die durch das republikfeindliche Verhalten in der Bevölkerung verstärkt wurde.<sup>22</sup>

Vorschläge zur Wahlrechtsreform aus der Wissenschaft vom Öffentlichen Recht gab es zahlreiche. Der Erfinderehrgeiz war groß. Die paradoxe Idee, der Einerwahl in kleinen Wahlkreisen im Rahmen der Verhältniswahl möglichst nahezukommen, wie immer das auch funktionieren sollte, ohne auf die Mehrheitswahl umzuschwenken, entpuppte sich als Favorit.<sup>23</sup> Die Versuche, personelle und mehrheitsbildende Elemente in die Verhältniswahl zu integrieren, führten zum Teil zu äußerst komplizierten und abenteuerlichen Verrechnungs- und Verteilungsverfahren, die kaum jemand außer den Ideengebern selbst verstand.<sup>24</sup> Hans Nawiasky brachte das Dilemma in einem Beitrag von 1931 auf den Punkt: Einerseits waren starke Parteien für die Handlungsfähigkeit von Regierung und Parlament erforderlich, andererseits wurden starke Parteiorganisationen mit den Reformvorschlägen zum personalisierten Wahlrecht bekämpft. Das hielt er für wirklichkeitsblind.<sup>25</sup> Dabei hatte der zufällige Ortsbezug der Persönlichkeitswahl in der Massendemokratie längst seinen legitimierenden Grund für die Wahl verloren, weil er auf einem überholten Verständnis von Lokalrepräsentation anstelle von Nationalrepräsentation beruhte.<sup>26</sup> Die Proportionalwahl als statistische Momentaufnahme dagegen, die die parteipolitischen Strömungen im Volke registriert und in verkleinerter Abbildung in das Parlament projiziert, geht mit einem starken Parteienstaat Hand in Hand, denn die Parteien organisieren die Masse der atomisierten Wähler zu „Betonblöcken“.<sup>27</sup> Diese Notwendigkeit erkannten nicht nur die demokratischen Staatsrechtslehrer. Selbst

22 Ralf Poscher, *Das Weimarer Wahlrechtsgespenst*, in: Christoph Gusy (Hg.), *Weimars lange Schatten*, Baden-Baden 2003, S. 256–280, hier S. 275 ff.

23 C. H. Bornemann, *Einerwahlkreis und Proporz. Ein Vorschlag zur Reichswahlreform*, in: *ZfPol* 20 (1931), S. 43–49; H. G. Erdmannsdörfer, *Das automatische System. Betrachtungen zum Reichswahlrecht*, in: Ebd., S. 170–175, hier S. 172; Pohl, *Reform* (wie Fn. 20), S. 134.

24 Z. B. Walter Jellinek, *Verhältniswahl und Führerauslese*, in: *AöR* 50 (1926), S. 71–99, hier S. 73 ff.; näher Michael Wild, *Die Gleichheit der Wahl. Dogmengeschichtliche und systematische Darstellung*, Berlin 2003, S. 64 ff.

25 Hans Nawiasky, *Wahlrechtsfragen im heutigen Deutschland*, in: *AöR* 59 (1931), S. 161–193, hier S. 162 f. u. 165 ff.

26 Hans Meyer, *Die Zukunft des Wahlrechts zwischen Unverständnis, Interessenkalkül, obiter dicta und Verfassungsverstoß*, in: Joachim Wieland (Hg.), *Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache*, Berlin 2011, S. 41–63, hier S. 42 f.

27 Richard Thoma, *Staat*, in: Ludwig Elster u. a. (Hg.), *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, Bd. VII, 4. Aufl. Jena 1926, S. 724–779, hier S. 744.

auf konservativer Seite dachte man hier zunächst pragmatisch, bevor sich die Bewertung der Parteien von einem notwendigen Wesensmerkmal demokratischer Politik zu ihrem Grundübel verschob. Erich Kaufmann z. B. hatte 1918 die Stärkung der Parteien durch die Verhältniswahl als Mittel gegen die politische Eigenbrötelei der Deutschen begrüßt.<sup>28</sup> Im Jahr 1931 sah er das als Schwäche der Proportionalwahl: Je getreuer das Spiegelbild des Volkes im Parlament, desto inhalts- und einflussloser werde sein Wille.<sup>29</sup>

Dies ist seither ein Argument der Verfechter der (relativen) Mehrheitswahl. Sie behaupten, der Wähler werde durch die Modalitäten der Verhältniswahl des Wirkungswerts seiner Wahl beraubt. Denn durch den Koalitionszwang im Parlament könne er nicht unmittelbar selbst über die künftige Regierung entscheiden. Der Wähler liefere sich vielmehr der Willkür seiner Partei aus, deren „Bonzen“ erst im Parlament sondierten, mit wem sie eine Regierung bildeten, und diesen Beschluss oftmals auch gegen ihre Wahlversprechen trafen.<sup>30</sup> Damit würde der Wähler bei der Verhältniswahl zum passiven Stimmvieh.<sup>31</sup> Gerhard Leibholz, der als Mitglied des für das Parlaments-, Parteien- und Wahlrecht zuständigen Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts von 1951–1971 für argumentative Verbindungslinien zwischen der Weimarer Republik und der Bundesrepublik sorgte, beurteilte dies anders. Mit dem Ansatz, dass das Wahlrecht auf die politisch-soziologischen Grundlagen der Verfassung zugeschnitten sein müsse, fand er, wenn auch mit eher liberalem Bedauern, gerade in dieser plebiszitär-statistischen Prägung der Verhältniswahl einen der modernen Massendemokratie angemessenen Wahlmodus.<sup>32</sup>

Eine gemeinsame Basis für ein neues Wahlsystem konnte in Weimar nicht geschaffen werden, weder in der Wissenschaft noch in der Politik. Die Rückkehr zur Mehrheitswahl, sei es als absolute wie im Kaiserreich oder als relative nach dem Westminster-Modell, fand in Weimar nur wenige Anhänger. Die deutsche Mentalität mit ihren Weltanschauungs- und Milieuparteien hatte bereits unter

28 Erich Kaufmann, Das Wahlrecht zur deutschen Nationalversammlung, in: DJZ 24 (1919), Sp. 25–29, hier Sp. 27.

29 Ders., Zur Problematik des Volkswillens, Berlin 1931, S. 13.

30 Bereits Ferdinand A. Hermens, Demokratie und Wahlrecht, Paderborn 1933, S. 24; Helmut Unkelbach/Rudolf Wildenmann, Grundfragen des Wählens, Frankfurt a. M. 1961, S. 24 f.

31 Dolf Sternberger, Macht und Ohnmacht des Wählers (1947), in: Ders., Die große Wahlreform. Zeugnisse einer Bemühung, Opladen 1964, S. 60–70, hier S. 63 ff.

32 Gerhard Leibholz, Die Wahlrechtsreform und ihre Grundlagen, in: VVDStRL 7 (1932), S. 159–190, hier S. 167 ff. u. 174 ff.: strukturelle Gegensätzlichkeit von massendemokratischem Parteienstaat und Repräsentativgedanken des Liberalismus.

den Majorzbedingungen des Kaiserreichs eine Parteienkonzentration verhindert. Manche fanden es gar grotesk, auf der einen Seite den größten Wert auf die deutsche Eigenart zu legen, um auf der anderen Seite den Stab über die deutschen Regierungsverhältnisse zu brechen, weil sie ausländischen Vorbildern nicht entsprachen.<sup>33</sup>

### 3. Die Debatten nach 1945

Die eigentliche Schlacht um ein Mehrheitswahlsystem fand deshalb erst nach 1945 statt. Sie wurde in der Wissenschaft der frühen Bundesrepublik maßgeblich geschlagen von Ferdinand A. Hermens, der mit seinem Kölner Institut zusammen mit der Deutschen Wählergemeinschaft von Dolf Sternberger als einer der rührigsten, wenn auch nicht immer reflektiertesten Befürworter des Majorzes galt.<sup>34</sup> Walter Jellinek nannte ihn einen religiösen Fanatiker, Eckhard Jesse bescheinigte ihm eine ans Monomanische grenzende Besessenheit.<sup>35</sup> Trotz seiner eifrigen propagandistischen Bemühungen um öffentliche Meinung und politisches Personal ist die Einführung eines Mehrheitswahlsystems auch in der frühen Bundesrepublik gescheitert.

Die Wahlrechtsentwicklung in der Nachkriegszeit wird gemeinhin in drei Phasen unterteilt. Die erste Phase dauerte von 1945 bis in die 1960er-Jahre hinein. Sie umfasst die Entstehungsgeschichte des noch heute geltenden Wahlsystems und dessen Interpretation durch das Bundesverfassungsgericht. Reformvorschläge in der frühen Bundesrepublik wurden mit historischen Schreckensbildern aus der Weimarer Republik, spekulativen Behauptungen über Wahlstatistiken, einer wagemutigen Rechtsvergleichung mit England und mit fragwürdigen Rechenexempeln untermauert. Auf einem empirisch ungesättigten Untergrund<sup>36</sup> kämpften wissenschaftliche und politische Akteure neben der Verfassungsjustiz an verhärteten Fronten um die Gestaltung des Wahlsystems. Die zweite Phase beginnt Mitte der 1960er-Jahre und ist gekennzeichnet von

33 Hans Nawiasky, Betrachtungen zur Reform des deutschen Reichstagswahlrechts, in: ZfPol 16 (1927), S. 544–560, hier S. 552 u. 559 f.

34 Rüdiger Bredthauer, Das Wahlsystem als Objekt von Politik und Wissenschaft, Meisenheim 1973, S. 15.

35 Jellinek, Wahlrecht (wie Fn. 21), S. 12; Eckhard Jesse, Verhältniswahl und Gerechtigkeit, in: Gerd Strohmeier (Hg.), Wahlsystemreform, Baden-Baden 2009, S. 105–131, hier S. 108.

36 Bredthauer, Wahlsystem (wie Fn. 34), S. 12 f.

Wahlrechtsreformbemühungen durch die Große Koalition im Bundestag. In der dritten Phase seit den 1980er-Jahren verstummten die Befürworter großer Reformen.<sup>37</sup> Im Vordergrund standen Detailprobleme des Wahlgesetzes, bis das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil zum inversen Erfolgswert im Jahr 2008<sup>38</sup> erneut ein Fenster für die Diskussion um eine große Wahlreform aufstieß.

### 3.1 Die „Stunde Null“? – Der Parlamentarische Rat

Mit keinem anderen Thema hat sich der Parlamentarische Rat in Wahlrechtsausschuss, Hauptausschuss und Plenum so lange und intensiv auseinandergesetzt wie mit dem Wahlrecht. Der Parlamentarische Rat konnte allerdings nicht die Gunst einer „Stunde Null“ nutzen, um ein Mehrheitswahlrecht einzuführen, das die Parteienlandschaft nach dem mythischen Vorbild Großbritanniens auf ein Zweiparteiensystem reduziert hätte. Zum einen hatte die Lizenzpolitik der Alliierten bereits Vielparteiensysteme in den Ländern etabliert, die von den Wahlgesetzgebungen der Länder noch verfestigt worden waren.<sup>39</sup> Zum anderen hatte sich lediglich die CDU vor Beginn der verfassungsgebenden Versammlung auf die Mehrheitswahl festgelegt. Die SPD favorisierte nach wie vor die Verhältniswahl. Die FDP votierte in klassisch liberaler Manier für personale Elemente im Wahlrecht, musste als kleine Partei aber mehr an einer Verhältniswahl interessiert sein.<sup>40</sup> Der Wahlrechtsausschuss war genauso wie der Parlamentarische Rat insgesamt proportional besetzt. CDU/CSU und SPD hatten je vier Vertreter in den Ausschuss entsandt, FDP, KPD, DP und Zentrum je einen. Damit war eine Vorentscheidung getroffen, denn in einem Vielparteiensystem ist wegen der Eigeninteressen vor allem der kleineren Parteien ein Mehrheitswahlrecht nur möglich, wenn sich die beiden größten Parteien darauf einigen können.<sup>41</sup>

Die Verhandlungen des Parlamentarischen Rates zum Wahlrecht verliefen zäh und waren ermüdend.<sup>42</sup> Grundsatzdiskussionen zu den Wahlrechtssystemen wurden sozusagen bis zum Erbrechen wiederholt.<sup>43</sup> Der Wahlrechtsausschuss

37 Wild, Gleichheit (wie Fn. 24), S. 72.

38 BVerfGE 121, 266.

39 Eschenburg, Zweiparteiensystem (wie Fn. 10), S. 404 f.

40 Wild, Gleichheit (wie Fn. 24), S. 75 ff.

41 Poscher, Wahlrechtsgespenst (wie Fn. 22), S. 257 ff.

42 Z. B. Jean Stock (SPD), in: Rosenbach, Rat (wie Fn. 7), S. 404: „Ich hatte gemeint, die gestrige Redaktionskommission sollte sich [...] einigen. Jetzt haben wir wieder nichts“.

43 Georg Diedrichs (SPD), in: Ebd., S. 593: „Wir sind jetzt wieder mitten in der Grundsatzdiskussion, die wir hier bis zum Erbrechen gehabt haben [...]“.

hörte nur wenige Sachverständige aus der Staatsrechtslehre oder den Politikwissenschaften an, wie z. B. Richard Thoma oder den Vorstand der Deutschen Wählergemeinschaft. Ihr Einfluss auf die Entscheidung des Wahlgesetzgebers blieb gering.<sup>44</sup> Die CDU und die rechtskonservative DP vertraten im Parlamentarischen Rat und seinen Ausschüssen das reine Mehrheitswahlrecht. Sie hielten eine Kombination aus Elementen beider Systeme für unmöglich. Dolf Sternberger nannte die personalisierte Verhältniswahl im Jahr 1946 eine Kreuzung aus einem Pferd und einer Ratte.<sup>45</sup> Nach etwa 20 Sitzungen pendelte sich der Ausschuss gleichwohl auf das personalisierte Verhältniswahlrecht ein. Man wollte letztlich einen Kompromiss aus Proporz und Majorz schaffen, um mit dem Wahlsystem verschiedene Zielfunktionen zu erfüllen. Ob dabei die Parteitaktik im Hintergrund der Diskussionen im Parlamentarischen Rat mitschwang, ist umstritten.<sup>46</sup>

Die konkrete politische Situation der deutschen Demokratie war jedenfalls kaum einmal Thema. Es fand vielmehr vor allem eine klassische Debatte über Prinzipien statt.<sup>47</sup> Zwar gingen die Ansichten, welche Lehren man aus dem Weimarer Wahlsystem zu ziehen habe, auseinander.<sup>48</sup> Die normativen Argumentationsmuster des Parlamentarischen Rates zu Mehrheits- oder Verhältniswahl knüpften aber im Wesentlichen an die argumentativen Gegensätzlichkeiten aus der Weimarer Republik an: Es stand die Persönlichkeits- gegen die starre Listenwahl; stabile Regierungsverhältnisse durch Mehrheitswahl gegen die Spiegelbildfunktion der gerechten Verhältniswahl, den Minderheitenschutz und die parteiensoziologische Struktur der jungen Republik; die Stärkung der politischen Verantwortung der Parteien durch Mehrheitswahl stand gegen den – nicht nur in ausgewiesenen Konkordanzdemokratien wie den Niederlanden oder der Schweiz – notwendigen Zwang zu Koalitionen und Kompromissen durch das

44 Insgesamt ebd., S. XII ff.

45 Dolf Sternberger, Aus einer öffentlichen Disputation mit Walter Jellinek (1946), in: Ders., Wahlreform (wie Fn. 31), S. 57–60, hier S. 58.

46 Rosenbach, Rat (wie Fn. 7), S. XV ff.

47 Poscher, Wahlrechtsgespenst (wie Fn. 22), S. 268 ff.

48 Z. B. Hugo Paul (KPD), in: Rosenbach, Rat (wie Fn. 7), S. 67: Trugschluss, dass Weimar an der Verhältniswahl gescheitert ist. Johannes Brockmann (Z), in: Ebd., S. 93: Es ist nicht richtig, dauernd auf Weimar und Hitler Bezug zu nehmen. Wilhelm Heile (DP), in: Ebd. S. 97: Auf die Verhältniswahl folgt die Diktatur. Thomas Dehler (FDP), in: Michael F. Feldkamp (Bearb.), Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle, Bd. 14: Hauptausschuss, München 2009, S. 28: Unsere Weimarer Demokratie hat nicht wegen der kleinen Parteien Schaden gelitten. Friedrich Glum, Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Großbritannien und Frankreich, 2. Aufl. München 1965, S. 303: „Der Nationalsozialismus wäre uns erspart geblieben.“

Verhältniswahlrecht<sup>49</sup>; die Bekämpfung der Parteienzersplitterung durch Mehrheitswahl stand gegen die Möglichkeit, neue politische Strömungen parteipolitisch zu organisieren und das politische Leben der Republik durch die Verhältniswahl zu dynamisieren. Welches Wahlrecht die Integrationsaufgabe des politischen Systems besser erfüllte, blieb umstritten.<sup>50</sup>

Das Plenum verabschiedete schließlich gegen die Stimmen von CDU/CSU und DP den Entwurf zur personalisierten Verhältniswahl, der am 15. Juni 1949 in Kraft gesetzt wurde. Letztendlich wählten die Wähler den ersten Bundestag wie folgt: Die Republik wurde in 242 Wahlkreise eingeteilt. Es wurden 400 Abgeordnete gewählt, 60 % direkt in den Wahlkreisen und 40 % über die Landeslisten der Parteien. Der Wähler hatte eine Stimme, die er gleichzeitig für den Wahlkreiskandidaten und die Liste abgab. Die – von den Ministerpräsidenten beigefügte – Sperrklausel von 5 % und die Grundmandatsklausel, die den Gewinn von wenigstens einem Direktmandat vorsah, galten (zunächst) pro Land.

### 3.2 Ein historischer Überblick über die 1950er-Jahre

Da die beiden ersten Wahlgesetze von 1949 und 1953 Provisorien waren, stritten Politik und Wissenschaft über mehr als ein Jahrzehnt lang zwangsläufig um das „richtige“ Wahlsystem. An den politischen Fronten veränderte sich dabei wenig. Die CDU war stets für ein relatives Mehrheitswahlrecht, die SPD für ein Verhältniswahlrecht. Die kleinen Parteien gaben mit ihren Vorschlägen den Ton an, denn auf ihr Überleben kam es zu Beginn der Bundesrepublik genauso an wie bei späteren Reformversuchen.<sup>51</sup>

Dass man von den Verfechtern der Verhältniswahl aus dieser Zeit vor allem defensive Beiträge liest, ist deshalb plausibel, weil die Reformer in der Beweispflicht waren und ihre Aufgabe lautstark erfüllten. Den Vertretern der Mehrheitswahl wurden alsbald Manipulationsabsichten unterstellt.<sup>52</sup> Denn einige ihrer Wahlrechtsvariationen zielten unverhohlen auf ein von gegnerischer Seite so genanntes Koalitionserhaltungsrecht ab, und damit auf die Konsolidierung der

49 Antje von Ungern-Sternberg, Die Weimarer Suche nach dem richtigen Wahlsystem – zwischen Verfassung und Rechtspolitik, in: Ulrich Jan Schröder/dies. (Hg.), Zur Aktualität der Weimarer Staatsrechtslehre, Tübingen 2011, S. 189–210, hier S. 210.

50 Insgesamt Rosenbach, Rat (wie Fn. 7); Feldkamp, Rat (wie Fn. 48), S. 10 ff.

51 Stephan Klecha, Zum Zusammenhang von Wahlrechtsreform und Parteiensystem, in: Zeitschrift für Politik (= ZfP) 58 (2011), S. 324–345, hier S. 327.

52 Hans-Gerd Schumann, Wahlrecht, Wahlkampf, Wahlanalyse in der Bundesrepublik, in: ZfP 9 (1962), S. 379–384, hier S. 380.

kleinen bürgerlichen Parteien als Koalitionspartner der CDU. Die SPD dagegen hatte keinen natürlichen Koalitionspartner und witterte zu Recht den Versuch ihrer Benachteiligung. Wahlrechtsgestaltungen, die z. B. als Grabenwahlsystem oder als Mehrheitswahl in Dreierwahlkreisen Listenverbindungen, Wahlabsprachen und Huckepackverfahren wie im Kaiserreich ermöglichen sollten, oder die mit Haupt- und Nebenstimmen zugunsten der bürgerlichen Parteien operierten, waren aus Sicht der Koalitionspolitik der Bürgerlichen zu betrachten. Denn die 1950er-Jahre standen unter dem Primat der Außen- und Verteidigungspolitik. Man benötigte verlässliche innenpolitische Bündnisse.<sup>53</sup> In der Wahl zum ersten Bundestag hatte die CDU/CSU nur knapp mit 139:131 Sitzen vor der SPD gesiegt. Sie war auf ihre kleinen Koalitionspartner, die FDP und die DP, angewiesen. Der Koalitionswang sprach für ein Wahlrecht, das zwar mehrheitsbildend wirkte, diese kleinen Parteien aber nicht gefährdete. Anstelle der Wahlkreisgeometriker des Kaiserreichs hatten nun deshalb die Wahlarithmetiker alle Hände voll zu tun, um ein maßgeschneidertes Wahlsystem zu präsentieren.

Stellvertretend für die Diskussion um das zweite Wahlgesetz und für den Variationsreichtum der Wahlarithmetik soll hier kurz der Entwurf des damaligen Bundesinnenministers (1950–1953) Robert Lehr (CDU) zum Hilfsstimmenwahlrecht<sup>54</sup> vorgestellt werden – ein besonders perfider Versuch, um gegen die SPD eine bürgerliche, verfassungsändernde Koalition zu sichern.<sup>55</sup> Eckhard Jesse nannte diesen Entwurf die ausgefallenste und unglücklichste Idee der deutschen Wahlrechtsgeschichte.<sup>56</sup> Die Wahl sollte in Einerwahlkreisen nach der relativen Mehrheitswahl stattfinden. Der Entwurf Lehr gab jedem Wähler dabei eine Haupt- und eine Hilfsstimme. Auf dem Reißbrett geplant war der Einsatz beider Stimmen wie folgt vorgesehen: Die Wähler kleiner bürgerlicher Parteien sollten zunächst mit ihrer Hauptstimme den Wahlkreisbewerber ihrer kleinen Partei als Direktkandidaten wählen. Ihre Hilfsstimme sollten sie dagegen für einen Kandidaten der CDU einsetzen, um letztlich wenigstens einen Bewerber einer artverwandten bürgerlichen Richtung gegen die SPD durchzubringen. Für den Fall nämlich, dass der favorisierte bürgerliche Kandidat am Direktmandat scheitern und der CDU-Bewerber mit seinen Hauptstimmen im Wahlkreis nur auf Platz zwei hinter einem SPD-Mann landen sollte, würden die Hilfsstimmen der Bürgerlichen zum Zuge kommen. Denn immer dann, wenn der nach Hauptstimmen zweitplatzierte

53 Erhard H. M. Lange, Wahlrecht und Innenpolitik, Meisenheim 1975, S. 455 ff.; Bredthauer, Wahlsystem (wie Fn. 34), S. 34.

54 Bundestags-Drucksache 1/4090.

55 Hans Meyer, Wahlsystem und Verfassungsordnung, Frankfurt a. M. 1973, S. 48 ff.

56 Eckhard Jesse, Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform, Düsseldorf 1985, S. 98 ff.



CDU-Bewerber mit den zusätzlichen Hilfsstimmen mehr Stimmen hätte als der SPD-Bewerber, wäre der CDU-Bewerber gewählt.<sup>57</sup> Verfassungsprobleme mit der Zählwertgleichheit übertünchte die Regierung mit der Behauptung, Haupt- und Hilfsstimme seien ein und dieselbe Stimme.<sup>58</sup> Verstöße gegen den Gleichheitssatz, weil durch dieses System die bündnisfähigen Bürgerlichen gegenüber der SPD bewusst bevorteilt wurden<sup>59</sup>, ließen den Entwurf letztlich platzen.

Die politische Debatte im Bundestag war vor allem in der zweiten Lesung des Entwurfs tumultuös.<sup>60</sup> Möglicherweise waren die Parlamentarier aber auch der ewigen Wiederholung der ewig gleichen Argumente überdrüssig und würzten ihre Diskussion mit viel Polemik und persönlichen Angriffen gegen die Vertreter der Regierungskoalition und ihren Entwurf. Es war die Rede von einem Staatsstreich<sup>61</sup>, von reaktionären Gesetzen, Schandgesetzen, Wahlbetrug, Doppelmoral, Egoismus der Herrschenden, Machterschleichung und Korruption des Wählers. Zurufe, Heiterkeit, schallende Heiterkeit, Gelächter und heftiges Glockenschlagen des Bundestagspräsidenten wechselten sich in rasantem Tempo ab. Das Weimar-Argument in einer anderen Facette wurde nun vor allem auf der linken Seite gegen die mehrheitsbildenden Entwürfe der CDU/CSU eingesetzt. Es fielen Stichworte wie „Harzburger Front“, „Volksverhetzung“ und „Ermächtigungsgesetz in neuem Gewande“. Ehemalige DNVP-Mitglieder im Bundestag wurden als Steigbügelhalter Hitlers geoutet, die FDP in ihrem Verhältnis zur CDU mit dem Verhältnis von Hugenberg zu Hitler gleichgesetzt.<sup>62</sup> Am Ende nahmen die Parteien einen leicht modifizierten Entwurf der FDP zur personalisierten Verhältniswahl an, die mit einer 5 %-Sperrklausel im ganzen Bundesgebiet abgesichert wurde – wiederum ein Provisorium.

Die Wahl zum zweiten Bundestag bescherte der CDU/CSU einen komfortablen Vorsprung vor der SPD mit 249:162 Sitzen. Überdies gewannen FDP, DP und die Vertriebenenpartei BHE insgesamt 95 Mandate, und mit ihnen in Koalition hielten CDU/CSU die verfassungsändernde Mehrheit. Eine Parteienkonzentration hatte stattgefunden, man sprach von einem Wahlwunder. Um die sogleich

57 Kritisch Dolf Sternberger, Kerls, wollt ihr denn ewig regieren (1953), in: Ders., Wahlreform (wie Fn. 31), S. 87–93, hier S. 90; ders., Meister Wählers Lehr-Jahre (1953), in: Ebd., S. 93–108, hier S. 93 ff.

58 Bundestags-Drucksache 1/4090, S. 14 ff.

59 Sternberger, Kerls (wie Fn. 57), S. 100 ff.

60 Jesse, Wahlrecht (wie Fn. 56), S. 98 ff.: wenig erfreuliches Kapitel der deutschen Parlamentsgeschichte.

61 Lange, Wahlrecht (wie Fn. 53), S. 499 ff.

62 Bundestag Plenar-Protokoll 1/253 vom 5. 3. 1953, S. 12179 ff.; ebd. 1/254 vom 18. 3. 1953, S. 12202 ff.; ebd. 1/276 vom 25. 6. 1953, S. 13743 ff.

aufflammende Wahlrechtsdiskussion nach hinten zu verschieben, setzte die Regierung 1954 eine erste, aus Rechts- und Politikwissenschaftlern zusammengesetzte Wahlrechtskommission ein und suggerierte damit wissenschaftliche Objektivität. Auch in dieser Legislaturperiode favorisierte die CDU das relative Mehrheitswahlrecht, das für die Kleinparteien aber mittlerweile zu einem *casus belli* geworden war.<sup>63</sup> Das neue Wahlgesetz von 1956 behielt deshalb letztlich die Grundzüge des vorherigen bei.<sup>64</sup> Neu war aus koalitionstaktischen Gründen die Möglichkeit, mehrere Landeslisten einer Partei zur Reststimmenverwertung auf Bundesebene zu verbinden – ein Vorteil vor allem für die kleinen bürgerlichen Parteien. Die Grundmandatsklausel wurde von einem auf drei Wahlkreismandate erhöht. Das Zweistimmensystem, das eingeführt wurde, eröffnete die Möglichkeit von Wahlabsprachen und Huckepackverfahren zugunsten kleinerer Koalitionspartner.<sup>65</sup>

### 3.3 Die Argumentationsschwerpunkte der 1950er-Jahre

Die Wahlrechtsdiskussionen der 1950er-Jahre offenbarten die Manipulationsanfälligkeit von Wahlsystemen durch *political engineering*. Für jedes politische Ziel, jede Parteikonstellation und jeden Koalitionswunsch ließen sich maßgeschneiderte Rechts- und Berechnungsregeln finden. Die Argumentationslinien der beiden wissenschaftlichen Lager haben sich in diesen Jahren dagegen kaum verschoben oder erweitert. Der Funktionswandel des Parlaments von der konstitutionellen Monarchie zur parlamentarischen Demokratie, der ein Zweiparteiensystem erfordere, blieb das Lieblingsthema der Mehrheitswahlbefürworter. Die Verteidiger der Verhältniswahl beharrten weiterhin auf dem gerechteren Repräsentationsprinzip dieses Wahlsystems, obwohl die Mehrheitswahlapostel der Proportionalwahl einen eklatanten Mangel an Gerechtigkeit nachgewiesen hatten, da in der politischen Praxis deutlich geworden war, dass die kleinen Koalitionsparteien mit einer überproportionalen Macht die Politik ihrer Koalitionen dominierten.<sup>66</sup>

Zwar hatten die Wahlwunder seit 1949 gezeigt, dass auch unter der Verhältniswahl eine Konzentrationswirkung mit stabilen Regierungsverhältnissen einsetzen

63 Meyer, Wahlsystem (wie Fn. 55), S. 48 ff.

64 BGBl. 1956 I S. 383.

65 Gerd Strohmeier, Vergangene und künftige Reformen des deutschen Wahlsystems, in: Ders., Wahlsystemreform (wie Fn. 35), S. 11–43, hier S. 14 ff.

66 Ders., Wahlsysteme erneut betrachtet: Warum die Mehrheitswahl gerechter ist als die Verhältniswahl, in: ZfP 16 (2006), S. 405–425, hier S. 415 ff.; Heino Kaack, Zwischen Verhältniswahl und Mehrheitswahl. Zur Diskussion des Wahlrechts, Opladen 1967, S. 15.

konnte.<sup>67</sup> Kleinlaut wurden die Verfechter der Mehrheitswahl in den 1950er-Jahren jedoch noch nicht. Der Ton der Debatte wurde vielmehr dramatischer. Die Hauptvertreter der Mehrheitswahl setzten fortan das Verhältniswahlssystem mit Bürgerkrieg und Anarchie gleich<sup>68</sup>, um die Radikalisierung des Wählerverhaltens in der Weimarer Republik zu erklären und auf die Bonner Republik zu projizieren: Sobald die Parteien durch den auf die Verhältniswahl zugeschnittenen Wahlkampf notwendigerweise auseinandergedriftet wären und sich radikalisiert hätten, um dem Wähler die Unterschiede zwischen den vielen artverwandten Parteien deutlich vor Augen zu führen und damit Stimmen zu fangen, wären Regierungskoalitionen kaum noch möglich, da der Wahlkampf auch koalitionswillige Parteien zu Feinden gemacht hätte.<sup>69</sup> Die unvermeidlichen Splitterparteien auf den Flügeln täten ihr Übriges, um die Bildung einer handlungsfähigen Regierung weiter zu erschweren und auch eine schlagkräftige Opposition zu verhindern. Deshalb würde der Wähler in Bonn wie in Weimar angewidert ins radikale Lager abwandern. Die Verhältniswahl würde also zwangsläufig auch in der Bonner Republik Weimarer Verhältnisse produzieren und die Demokratie zerstören, während der Kampf zweier Parteien um die gemäßigte Mitte der Wähler, der der Mehrheitswahl zugeschrieben wird, auch eine gemäßigte Demokratie lebendig halten könne.

Die Protagonisten der Reform versuchten durch spekulative Umrechnungen der Weimarer Wahlergebnisse auf die Mehrheitswahl zu beweisen, dass selbst im Jahr 1933 das Mehrheitswahlrecht Hitler noch hätte verhindern können.<sup>70</sup> Die Verfechter der Verhältniswahl hielten diese Untergangsthese dagegen für einen Trugschluss und gaben stattdessen den wirtschaftlichen Verhältnissen die Schuld am Untergang der Weimarer Republik. Das war tatsächlich im Sinne der neueren Wahlforschung, die die Auswirkungen eines Wahlsystems vor allem in dem jeweils komplexen politischen und sozialen Kontext eines Landes misst. Das Wahlsystem zählt dabei nur als eine Variable, um das Parteiensystem und die Regierungsfähigkeit eines Landes zu erklären.<sup>71</sup> In den 1950er-Jahren behaupteten die Verfechter der Mehrheitswahl trotzdem, dass das Verhältniswahlrecht nur zu einer Schönwetterdemokratie passe, die Wahlwunder also eher

67 W. Grewe, Die zweite Bundestagswahl, in: AöR 79 (1953/54), S. 244–252.

68 Dolf Sternberger, Über die Wahl, das Wählen und das Wahlverfahren, in: Ders., Wahlreform (wie Fn. 31), S. 13–41, hier S. 31.

69 Unkelbach/Wildenmann, Grundfragen (wie Fn. 30), S. 30 f.

70 Ferdinand A. Hermens, Mehrheitswahlrecht oder Verhältniswahlrecht, Berlin 1949, S. 48 ff.; kritisch Sten S. Nilson, Wahlsoziologische Probleme des Nationalsozialismus, in: ZgStW 110 (1954), S. 279–311, hier S. 282.

71 Nohlen, Wahlrecht (wie Fn. 4), S. 53 f., 58 f., 368 f. u. 379 ff.

Wirtschaftswunder gewesen seien.<sup>72</sup> Die Personen- anstelle der Listenwahl blieb ebenfalls auf dem Tableau der Argumente. Sie hatte allerdings einen eher nostalgischen Wert, denn es war auch den Liberalen klar geworden, dass Beliebtheit in Wahlkreisen kein Garant für politische Begabung oder gelungene Führerauswahl ist, und man ein „Parlament der Schützenkönige“<sup>73</sup>, der „Biedermänner aus der Nähe“<sup>74</sup> oder der Banausen nicht riskieren wollte.

Der Einfluss der Wissenschaften auf das Wahlsystem blieb in dieser Zeit ebenfalls marginal. Die erste Wahlrechtskommission argumentierte im luftleeren Raum und gab keine Empfehlung für ein bestimmtes Wahlsystem ab.<sup>75</sup> Im Vergleich zu Weimar hat die Zahl staatsrechtlicher System- und Reformdebatten in den 1950er-Jahren stark abgenommen. Die Politikwissenschaften führten das Wort, zum Teil im Bereich ungeschützter Prognostik.<sup>76</sup> Die Fronten verhärteten sich in dieser Dekade.<sup>77</sup>

#### 4. Die Rechtsprechungsdogmatik zur Wahlrechtsgleichheit: Staatsgerichtshof und Bundesverfassungsgericht

In Weimar schienen die kurzen Lebensspannen der regelmäßig gewordenen Koalitionsregierungen den Gegnern des Verhältniswahlrechts zunächst recht zu geben. Ein Blick in den Preußischen Landtag, der nach demselben Wahlrecht gewählt wurde wie der Reichstag, hätte allerdings zeigen können, dass die Regierungsunfähigkeit des Reichs nicht zwangsläufig allein dem Wahlsystem angelastet werden musste.<sup>78</sup> Die wichtigsten systemkonformen Gesetzesvorhaben in

72 Helmut Unkelbach, Ursachen des Zusammenbruchs der Weimarer Republik und ihre Lehren, in: Ferdinand A. Hermens/Theodor Schieder (Hg.), Festgabe für Heinrich Brüning, Berlin 1967, S. 393–429, hier S. 417; Heino Kaack, Zwischen Verhältniswahl und Mehrheitswahl. Zur Diskussion des Wahlrechts, Opladen 1967, S. 20.

73 Bredthauer, Wahlsystem (wie Fn. 34), S. 72 ff.

74 Theodor Heuss, in: Werner Wolfram (Bearb.), Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle, Bd. 9: Plenum, München 1996, S. 335 ff.

75 Jesse, Wahlrecht (wie Fn. 56), S. 24 ff.; Bredthauer, Wahlsystem (wie Fn. 34), S. 43 f.; Lange, Wahlrecht (wie Fn. 53), S. 605 ff.

76 Günter Dürig, in: BMI (Hg.), Zur Neugestaltung des Bundestagswahlrechts. Bericht des Beirats für Fragen der Wahlrechtsreform, Bonn 1968, S. 57 ff.

77 Burkhardt Ziemke, Ein Plädoyer für das Mehrheitswahlrecht. Gegen die Aufhebung der Demokratie, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (= ZRP) 26 (1993), S. 369–372, hier S. 370.

78 Christoph Gusy, Die verdrängte Revolution, in: Recht und Politik (= RuP) 54 (2018), S. 135–158, hier S. 150.

Weimar setzten sich – genauso wie später in der Bundesrepublik – gleichwohl das Ziel, der Parteienzersplitterung Herr zu werden. Größere Reformvorhaben auf Reichsebene scheiterten am Parlament. Obwohl über die Homogenitätsklausel des Art. 17 WRV das Wahlsystem der Reichsverfassung auch in den Ländern galt, waren die Landeswahlgesetze, die nach und nach auf Betreiben einiger kleiner Parteien vor die Wahlprüfungsgerichte und die Staatsgerichtshöfe in Reich und Ländern wanderten, zum Teil sehr kreativ in ihrem Kampf gegen die Splitterparteien.

Da das Wahlrecht eine Wettbewerbsordnung ist, die von den stärksten Wettbewerbern gemacht wird, muss die Verfassung hinreichende Kautelen für eine faire Ordnung vorhalten. Die Verfassungsrechtsprechung ist deshalb ein wesentlicher Faktor in der Wahlsystemdiskussion gewesen und geblieben.<sup>79</sup> Die höchst-richterlich zu klärenden Fragen in Weimar genauso wie in der Bundesrepublik lauteten, ob der Grundsatz der Wahlgleichheit einen justiziablen Gehalt hat, was er für die Umrechnung von Stimmen in Mandate im Rahmen der Grundsätze des Verhältniswahlsystems bedeutet, und wie groß der Gestaltungsspielraum der Wahlgesetzgeber bei der Umsetzung der verfassungsrechtlichen Direktiven ist.

Die Wahlprüfungsgerichte des Reichs und der Länder und auch der Bayerische Staatsgerichtshof blieben in ihrer Rechtsprechung zum Weimarer Wahlrecht auf klassisch liberalen Pfaden. Sie identifizierten Wahlgleichheit mit Zählwertgleichheit und ignorierten die die Verhältniswahl prägende Erfolgswertgleichheit als rechtlich irrelevant. Wahlgleichheit der Verhältniswahl bedeutete ihnen nur, dass den einzelnen Wählern kein aus ihrer Person gefolgertes, verschieden starker Einfluss auf das Wahlergebnis eingeräumt werden durfte.<sup>80</sup> Vor allem das Reichswahlprüfungsgericht und der Bayerische Staatsgerichtshof waren geneigt, dem Wahlgesetzgeber einen großen Gestaltungsspielraum einzuräumen, solange das Wahlsystem nur im weitesten Sinne als Verhältniswahl gedeutet werden konnte.<sup>81</sup>

79 Jörn Ipsen, Wahlrecht im Spannungsfeld von Politik und Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Deutsches Verwaltungsblatt (= DVBl) 2013, S. 265–274, hier S. 265; Hans Meyer, Demokratie und Wahlsystem, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 3, 3. Aufl. Heidelberg 2005, § 45 Rdnr. 13.

80 BayStGH, U. v. 12. 02. 1930, in: Heinrich Lammers/Walter Simons (Hg.), Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich (6 Bde., Berlin 1929 ff.), Bd. 3, S. 11 ff., hier S. 12 ff.

81 RWPrG, Reichs- und Preußisches Verwaltungsblatt (= RPrVBl.) 51 (1930), S. 505–507, hier S. 506; BayStGH, U. v. 12. 02. 1930, in: Lammers/Simons (wie Fn. 80), Bd. 3, S. 122; BayStGH, U. v. 22. 09. 1931, in: Ebd., Bd. 4, S. 341.

Der Staatsgerichtshof des Reiches dagegen ging zunächst äußerst pingelig mit der Systemgerechtigkeit der Verhältniswahl um. Er hatte einige Male die Möglichkeit, zum Verfassungsprinzip der Verhältniswahl Stellung zu beziehen.<sup>82</sup> Vor den Gerichtshof wurden vornehmlich landesrechtliche Regelungen zur Bekämpfung von Splitterparteien in Form etwa von Unterschriftenquoten für die Kandidatenaufstellung, Hinterlegungsklauseln, veränderter Reststimmenverwertung oder auch mehrheitsbildender Prämiensysteme gebracht.<sup>83</sup> In seinen Urteilen zu diesen Fällen führte der Gerichtshof den in Deutschland divinisierten Grundsatz der Erfolgswertgleichheit als prägendes Kennzeichen der Verhältniswahl in das Wahlsystem ein. Unter der Federführung von Gerhard Leibholz erhob dann das Bundesverfassungsgericht diesen Grundsatz in seiner ersten Wahlrechtsentscheidung als demokratische Gleichheit aller Staatsbürger sogar zu einem „überpositiven Rechtsgrundsatz“.<sup>84</sup> In ihm kommt die Entscheidung zumindest des Grundgesetzes für ein durch Konkordanzelemente angereichertes parlamentarisches Regierungssystem zum Ausdruck.

Der Gerichtshof in Weimar gab sich zunächst ganz kompromisslos und legte das gleiche Stimmgewicht im Sinne einer strikt logischen, mathematischen Genauigkeit aus, die die Gesetzgeber jeder Chance beraubte, die von ihnen für notwendig erachteten Konzentrationswirkungen ins Wahlrecht zu bringen: Die Erfolgswertgleichheit als streng formale Gleichheit lasse keinen Raum für „irgendwelche Bewertungen“<sup>85</sup> oder Differenzierungen. Die von den Gesetzgebern geltend gemachte Herstellung der Handlungsfähigkeit von Parlament und Regierung kanzelte der Staatsgerichtshof zunächst als rein politische Erwägungen ab und verweigerte die Beschäftigung mit ihnen. Diese Rechtsprechung fand durchaus ihre Anhänger.<sup>86</sup> Ein erst durch die neuere vergleichende Wahlsystemforschung verifiziertes Argument lautete hier, dass die Ursache der Splitterparteien nicht im Wahlrecht liege, also auch nicht mit ihm bekämpft werden könne,

82 RGZ 118, 22 – Mecklenburg-Strelitz; dazu Günther Urbich, Die Entscheidungen des Staatsgerichtshofs über Wahlgesetze, in: Annalen für das Deutsche Reich 63 (1930), S. 384 ff.; Schanbacher, Wahlen (wie Fn. 9), S. 171 ff.

83 StGH, U. v. 17. 12. 1927, in: Lammers/Simons (wie Fn. 80), Bd. 1, S. 329 – Hessen; S. 341 – Hamburg; S. 398 – Mecklenburg-Strelitz; StGH, U. v. 22. 03. 1929, in: Ebd., Bd. 2, S. 127 – Sachsen.

84 BVerfGE 1, 208 (242 ff.).

85 StGH, U. v. 22. 03. 1929, in: Lammers/Simons (wie Fn. 80), Bd. 2, S. 136 – Baden-Württemberg.

86 Walter Jellinek, Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich und die Splitterparteien, in: AöR 54 (1928), S. 99–139.

sondern der politischen Querköpfigkeit der Bevölkerung oder auch der „besonderen deutschen Wesensart“ zuzuschreiben sei.<sup>87</sup>

Nachdem es allerdings von Seiten der Staatsrechtslehre, vor allem durch Hermann Heller und Gerhard Leibholz methodische Kritik an dieser Rechtsprechung gehagelt hatte<sup>88</sup>, änderte der Gerichtshof seine Judikatur. Während Heller als Auslegungsmethode einen internationalen Wahlsystemvergleich ins Spiel brachte, der auch heute wieder von den Politikwissenschaften vom Bundesverfassungsgericht vergeblich gefordert wird, knüpfte Leibholz seine Kritik an seine neue Lehre zu Art. 109 WRV, den allgemeinen Gleichheitssatz der Reichsverfassung an, der lediglich willkürliche Ungleichbehandlungen verbat.<sup>89</sup> Der Staatsgerichtshof erteilte zwar beiden dogmatischen Ansätzen eine Absage. Da er aber einsah, dass Mathematik nur eine dienende und keine Maßstabsfunktion für das Wahlrecht haben kann, fasste er die Erfolgswertgleichheit fürderhin zumindest als Rechtsbegriff auf. Was rechtlich gleich oder ungleich ist, setzte fortan eine Bewertung durch den Gesetzgeber voraus. Erst von der Preußen-Entscheidung im Jahr 1930 an schloss der Gerichtshof aus Art. 22 Abs. 2 WRV, nach dem die nähere Ausgestaltung des Wahlrechts durch das Reichswahlgesetz bestimmt werden sollte, auf einen Spielraum der Legislative bei der Ausgestaltung auch der Verhältniswahl.<sup>90</sup> Dieser ermöglichte es nun dem Gesetzgeber, die Zielkonflikte zwischen den verschiedenen Funktionen zu lösen, die eine Volksvertretung in der parlamentarischen Demokratie erfüllen muss, nämlich zwischen einer gerechten demokratischen Repräsentation der Wähler und der Notwendigkeit, dem Staat eine handlungsfähige Regierung zu verschaffen.

Die dogmatischen Rahmungen der Wahlsysteme, die der Staatsgerichtshof zum Ende der Weimarer Republik hin vornahm, finden sich bis heute in der Rechtsprechung des höchsten deutschen Gerichts.<sup>91</sup> Zu diesen ehernen

87 Herbert Kier, Grundmandat und Splitterpartei, in: Zeitschrift für öffentliches Recht (= ZöR) 11 (1931), S. 279–296, hier S. 293; Nawiasky, Betrachtungen (wie Fn. 33), S. 556 u. 558.

88 Heller, Gleichheit (wie Fn. 15), S. 18 f.: „völlig verfehlt“; Karl Braunias, Rechtsgleichheit und Staatspolitik, in: ZfPol 19 (1930), S. 473–480, hier S. 477 f.; Gerhard Leibholz, Gleichheit und Allgemeinheit der Verhältniswahl nach der Reichsverfassung und die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs, in: Juristische Wochenschrift (= JW) 1929, S. 3042–3044, hier S. 3044.

89 Leibholz, Gleichheit (wie Fn. 88), S. 3042.

90 StGH, U. v. 17. 02. 1930, in: Lammers/Simons (wie Fn. 80), Bd. 4, S. 131 ff., hier 138 f. – preußisches Landtagswahlgesetz; StGH, U. v. 21. 11. 1930, in: Ebd., Bd. 4, S. 147 ff., hier S. 153 – preußisches Wahlgesetz Provinziallandtage.

91 Wild, Gleichheit (wie Fn. 24), S. 54 f.

Verfassungssätzen zählt vor allem der folgende: Die Wahlgleichheit lässt sich nicht begrifflich, sondern lediglich innerhalb des ganzen Wahlsystems bestimmen, weshalb aus dem Mehrheitswahlsystem keine Schlussfolgerungen für das Verhältniswahlsystem gezogen werden dürfen.<sup>92</sup> Diesen Grundsatz hat das Bundesverfassungsgericht für das Grundgesetz bekräftigt. Hat der Gesetzgeber sich für ein Verhältniswahlsystem entschieden, sind Elemente, die die Verhältniswahl modifizieren oder ein sie konzentrierendes Wahlrecht verfassungsrechtlich nur zulässig, solange der Grundtypus des Verhältniswahlsystems selbst nicht verändert oder über Gebühr eingeschränkt wird. Einen Erst-Recht-Schluss aus der in der Bundesrepublik Deutschland verfassungsrechtlich zugelassenen Mehrheitswahl, um jedwede konzentrierende Regelung innerhalb der Verhältniswahl zu rechtfertigen, verbietet das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung. In jedem Abschnitt der Wahl, also bei der Wahlbewerbung, dem Wahlakt und der Stimmenverwertung, muss systemische Folgerichtigkeit herrschen.<sup>93</sup>

Während der Gerichtshof in Weimar die Wahlrechtsgleichheit vom allgemeinen Gleichheitsgrundsatz des Art. 109 WRV trennte, hält das Bundesverfassungsgericht sie aber für einen speziellen Anwendungsfall des Art. 3 GG. Trotz der dogmatischen Unterschiede haben beide Gerichte die Wahlrechtsgleichheit formalisiert. Das höchste bundesdeutsche Gericht entwickelte die Grundlinien seiner Rechtsprechung in den 1950er-Jahren ebenfalls an den Landtagswahlgesetzen. Die erste Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts datiert bereits aus dem Jahr 1952.<sup>94</sup> Weitere Judikate zu ähnlichen Fragen, wie der Reichsstaatsgerichtshof sie in Weimar hatte beantworten müssen, folgten in kurzen Abständen.<sup>95</sup> Der formalisierte Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit und Abweichungen vom Grundtypus des Systems konnten damals und können heute nur aus besonderen und besonders zwingenden Gründen durchbrochen oder gerechtfertigt werden.<sup>96</sup> Anders als der Staatsgerichtshof, dem die Weimarer Verfassung die Verhältniswahl vorgab, geht das Bundesverfassungsgericht

92 Bereits StGH, U. v. 22. 03. 1929, in: Lammers/Simons (wie Fn. 80), Bd. 2, S. 136 ff., hier S. 146 – Baden-Württemberg.

93 BVerfGE 1, 208 (242 ff.).

94 Z. B. BVerfGE 1, 208.

95 BVerfGE 3, 383 (394); 3, 19 (31) – Unterschriftenquoren; 3, 383 – Unterschriftenquoren; 5, 77 (81); 6, 84 (98); 16, 130 – Wahlkreiseinteilung; dazu Jochen Abr. Frowein, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlrecht, in: AöR 99 (1974), S. 72–110.

96 Bejahend bereits Leibholz, Wahlrechtsreform (wie Fn. 32), S. 163 ff.; BVerfGE 1, 208 (248); 6, 84 (91).

allerdings davon aus, dass sich der bundesdeutsche Gesetzgeber frei zwischen Majorz und Proporz entscheiden kann, sich dann aber, was normenhierarchisch kaum begründbar ist, selbst an das gewählte Wahlsystem bindet. Der Gesetzgeber hatte und hat also nur einen recht eng begrenzten Spielraum für Differenzierungen im Wahlsystem.

## 5. Ausblick

In der Rückschau ist sich die Politikwissenschaft mehr oder weniger einig, dass die strategischen Erwägungen der Parteien die Diskussionen in der frühen Bundesrepublik beherrscht haben, während staatsrechtliche und staatsrechtliche Argumente eher der Dekoration dienten.<sup>97</sup> Die Sicherheit des Proporz für alle bestehenden Parteien hat die Mehrheitswahl niemals als ernsthafte Alternative aufkommen lassen. Obwohl alle prinzipiellen Argumente ausgetauscht sind, ist die Frage, ob sich das personalisierte Verhältniswahlsystem dauerhaft bewährt hat, sowohl zwischen als auch innerhalb der Verfassungsrechts- und der Politikwissenschaft weiterhin umstritten.<sup>98</sup> Trotzdem hat das „*German system*“ wegen seiner angemessenen Ausbalancierung der Zielfunktionen von Verhältnis- und Mehrheitswahl Modellcharakter für andere Länder, während Westminster seinen Modellstatus eingebüßt hat.<sup>99</sup> Auch in der Wahlrechtsreform von 2013 ist die personalisierte Verhältniswahl beibehalten worden.

Der Charakter der Wahlsystemdiskussion als Grundsatzdiskussion hat sich ebenfalls kaum gewandelt. Allerdings tritt in der Praxis nun die Technizität der Verhältniswahl in den Vordergrund. Funktionsdefekte des geltenden Wahlrechts mussten ausgebessert werden. Politikwissenschaftler prangern die Wahlsystempraxis in Deutschland als Spielwiese für Mathematiker und Juristen an, die gemeinsam die fixe Idee einer maximalen Annäherung an das Ideal des Proporz verfolgen.<sup>100</sup> Die Wahltechniker und die vergleichenden Wahlsystemforscher aus der Politikwissenschaft fühlen sich ignoriert und lasten dies

97 Nohlen, Wahlrecht (wie Fn. 4), S. 420 ff.

98 Wolfgang Schreiber, 50 Jahre Bundeswahlgesetz – Rückblick, Ausblick, in: DVBl 2006, S. 529–539, hier S. 538; Florian Grotz, Verhältniswahl und Regierbarkeit. Das deutsche Wahlsystem auf dem Prüfstand, in: Strohmeier, Wahlsystemreform (wie Fn. 35), S. 156–183, hier S. 157.

99 Nohlen, Wahlrecht (wie Fn. 4), S. 326; Grotz, Verhältniswahl (wie Fn. 98), S. 166.

100 Gerd Strohmeier, Vergangene und künftige Reformen des deutschen Wahlsystems, in: Ders., Wahlsystemreform (wie Fn. 35), S. 11–43, hier S. 12.

dem Bundesverfassungsgericht an, das mit seiner hinterwäldlerischen Rechtsprechung und einem falschen Verständnis von Wahlsystemen die mannigfaltigen Gestaltungsmöglichkeiten des Gesetzgebers vermeintlich erstickt.<sup>101</sup> Es hat sich insoweit also wenig verändert.

101 Dieter Nohlen, Erfolgswertgleichheit als fixe Idee oder: Zurück zu Weimar?, in: ZParl 40 (2009), S. 179–195, hier S. 182 f.; Christofer Lenz, Die Wahlrechtsgleichheit und das Bundesverfassungsgericht, in: AöR 121 (1996), S. 337–358, hier S. 340 ff.; Eckhard Jesse, Internationale Wahlsystemforschung. Probleme und Perspektiven, in: Politische Vierteljahresschrift 27 (1986), S. 157–167, hier S. 159; Meyer, Zukunft (wie Fn. 26), S. 51.