

Wichard Woyke

Stichwort: Wahlen

Ein Ratgeber für Wähler,
Wahlhelfer und Kandidaten

12. Auflage

 Springer VS

Stichwort: Wahlen

Wichard Woyke

Stichwort: Wahlen

Ein Ratgeber für Wähler,
Wahlhelfer und Kandidaten

12., aktualisierte und erweiterte Auflage

 Springer VS

Wichard Woyke
Münster, Deutschland

ISBN 978-3-531-19927-6
DOI 10.1007/978-3-531-19928-3

ISBN 978-3-531-19928-3 (eBook)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

10., Auflage Februar 1998 (Erschienen im Verlag Leske + Budrich)

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2005, 2013

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Lektorat: Verene Metzger, Monika Mülhausen

Satz: text plus form, Dresden

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE.

Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.
www.springer-vs.de

Vorwort zur 12. Auflage

2013 stehen die Wahl zum 18. Deutschen Bundestag sowie Landtagswahlen in Bayern und Hessen im Zentrum der politischen Auseinandersetzung. Zuvor finden noch Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein statt. Für die verschiedenen Wahlen gibt es oft Neuerungen, die sich in den unterschiedlichen Wahlgesetzen und Wahlordnungen niederschlagen. Diesen Veränderungen ist in der vorliegenden Auflage auf der Europa-, der Bundes-, der Länder- und der Kommunalebene Rechnung getragen worden. »Stichwort Wahlen« versteht sich als Helfer, der einen ersten Einstieg in die jeweils betreffende Wahl ermöglichen soll. Besonders danke ich meinem Mitarbeiter Lukas Jerg, der die Tabellen auf den neuesten Stand gebracht und sich um das Korrekturlesen verdient gemacht hat.

Münster, den 15. April 2013
Wichard Woyke

Vorwort zur 8. Auflage

Bei der 8. Auflage des Bandes »Stichwort Wahlen« handelt es sich um eine vollständige Neubearbeitung. Die Veränderung der politischen Landschaft in Deutschland, die Erarbeitung zahlreicher eigener Landtags- und Kommunalwahlgesetze in den östlichen Bundesländern erforderten eine systematische Angleichung an die bisherigen Darstellungen. Ein zusätzliches Kapitel Wahlkampf wurde aufgenommen. Dafür mußte die Übersicht über die Wahlen in den westlichen Demokratien weichen.

»Stichwort Wahlen« soll eine Hilfe für das Superwahljahr 1994 sein, da allein in diesem Jahr 18 Wahlen auf unterschiedlichen Ebenen durchgeführt werden. Nicht nur die gesetzlichen Bestimmungen sollen dabei dem Leser eine Orientierungshilfe geben, sondern ebenso die zahlreichen Tabellen und Schaubilder. Wer sich intensiver mit dem Thema »Wahlen« befassen möchte, kann die kommentierte Bibliographie am Ende des Buches zu Rate ziehen.

Münster, den 1. Februar 1994
Wichard Woyke

Vorwort zur 1. Auflage

Wer sich über »Wahlen« informieren möchte, hat keinen Mangel an Informationsmöglichkeiten zu beklagen; im Gegenteil: es gibt so viel Literatur dazu, daß man eigentlich nicht weiß, wo anfangen!

Deshalb wurde dieses Buch geschrieben. Es will – so knapp wie möglich, aber so ausführlich wie nötig – die Informationen geben, die der politisch interessierte Zeitgenosse, sei er »nur« Wähler oder berufener Wahlhelfer (daß jeder zu dieser Funktion bestellt werden kann und sich dem nur aus ganz zwingenden Gründen entziehen kann, sollte man auch wissen!) oder gar Kandidat, benötigt, um das *äußere* Geschehen bei Wahlen zu verstehen. Damit ist schon gesagt, was dieses Buch *nicht* leisten will: es will weder eine subtile demokratietheoretische Diskussion führen noch die Finessen der politischen Praxis lehren. Dennoch ist von beidem auf jeder Seite des Buches die Rede. Denn es handelt von den *Spielregeln* demokratischer Wahlen, die sinnvoll nur zu beschreiben sind, wenn gleichzeitig gesagt wird, welche politische Zielsetzung ihnen zugrunde liegt (welchen Zweck z. B. das Instrument des konstruktiven Mißtrauensvotums hat) und wie sie in der Praxis angewendet werden (etwa das »Durchwählen« bei parteiinternen Wahlen).

Die Aussagen, die das Buch machen will, verlangen nach einer zusammenhängenden Darstellung innerhalb der einzelnen Themen-

bereiche. Dennoch ist es ein Buch zum Nachschlagen. Es bietet dazu folgende Hilfen:

- ein ausführliches Inhaltsverzeichnis
- ein Sachregister
- ein Verweissystem: Wo ein Begriff ohne weitere Erläuterung verwendet wird, gibt es einen Verweis auf die Stelle im Buch, an der die Erläuterung zu finden ist.

Wer weiter in das Thema einsteigen möchte, findet am Schluß des Buches Hinweise auf geeignete Literatur und zu aktuellen Fragen Adressen von Einrichtungen, die Informationen zur politischen Bildung anbieten.

Es wird nie ein perfektes Buch geben, dennoch würden wir dieses gern perfekter machen. Wir danken daher jetzt schon allen Lesern, die uns über den Verlag Kritik und Anregungen dazu zukommen lassen.

Die Verfasser

August 1978

Inhalt

Vorwort zur 12. Auflage	5
Vorwort zur 8. Auflage	6
Vorwort zur 1. Auflage	7
Einleitung	13
Wähler – Parteien – Entscheidungen	13
Wählen auf unterschiedlichen Ebenen	14
1 Begriff und Funktion von Wahlen	17
Wahl ist Teilnahme am politischen Entscheidungsprozess	17
Funktionen von Wahlen	21
2 Wahlsysteme	31
Zwei Grundtypen von Wahlsystemen	31
Das Mehrheitswahlsystem	32
Das Verhältniswahlsystem	36
Mischwahlsysteme	42
Politische Wirkungen von Wahlsystemen	43
Bewertung von Wahlsystemen	46

3 Geschichte der Wahlen in Deutschland	49
Wahlen vor Bestehen der Bundesrepublik Deutschland	49
Die Bundestagswahlen 1949–1987	55
Wahlen in der DDR	65
Nach der deutschen Vereinigung	69
4 Wahlen zum Deutschen Bundestag	85
5 Wahlen durch den Deutschen Bundestag und die Bundesversammlung	101
Die Wahl der Bundeskanzlerin/des Bundeskanzlers	101
Die Wahl des Bundespräsidenten	104
Die Wahl der Bundesverfassungsrichter	109
6 Die Parteien – Träger der Wahl	113
Rechtliche Normierungen: Grundgesetz und Parteiengesetz	113
Funktionen von Parteien	116
Innerparteiliche Demokratie	117
Parteien und Kandidatenaufstellung	120
Wahlen zu Parteiorganen	121
Kandidaturen	128
Direktkandidatur	128
Listenkandidatur	130
7 Der Wahlkampf	133
Definition und Stellenwert des Wahlkampfes	133
Parteien und Wahlkampf	135
8 Landtagswahlen	149
Der föderative Aufbau der Bundesrepublik Deutschland	149
Die Wahlen zu den einzelnen Länderparlamenten	151
Wahlen in Stadtstaaten	161
Wahlen in den Flächenstaaten	173

9 Kommunalwahlen: Gemeinde-, Stadtrats- und Kreistagswahlen	211
Kommunale Selbstverwaltung	211
Kommunalverfassungen	213
Bürgernahe Entscheidungen im Wahlbezirk	253
10 Die Direktwahl des Europäischen Parlaments	257
Zur Geschichte der Direktwahl	257
Zusammensetzung des Europäischen Parlaments und Wahlverfahren	259
Grundlagen des Europawahlsystems der Bundesrepublik Deutschland	266
Aufbau und Arbeitsweise des Europäischen Parlaments	269
Aufgaben und Befugnisse des Europäischen Parlaments	271
Das Europäische Parlament in der politischen Praxis	275
11 Wahlen in westlichen Demokratien	279
Frankreich	279
Großbritannien	288
USA	293
12 Wählerverhalten und Wahlforschung	301
Einflüsse auf das Wählerverhalten	301
Ausgewählte Ergebnisse der Wahlforschung	306
Zu Methoden der Wahlforschung	313
13 Möglichkeiten und Grenzen von Wahlen	319
Wahlen – was sonst?	319
Kommentierte Auswahlbibliographie zum Thema Wahlen	331
Im Text verwendete Literatur	337
Register	341

Einleitung

1 Das Recht zu wählen ist eines der wichtigsten verfassungsmäßigen Rechte des Bürgers/der Bürgerin und – neben Abstimmungen (► 12) – seine/ihre einzige Möglichkeit, *unmittelbar* am politischen Prozess teilzunehmen. Das Wahlrecht erhält der Bürger/die Bürgerin mit seiner/ihrer Volljährigkeit, es zeichnet ihn/sie als Bürger/Bürgerin aus.

Wähler – Parteien – Entscheidungen

2 Durch Wahlen werden in Deutschland auf unterschiedlichen Ebenen – Europa, Bund, Länder und Gemeinden – Körperschaften (*Repräsentationsorgane*) gebildet oder Personen ermittelt, die ein Wahlamt – z. B. Bundestagsabgeordneter, Bürgermeister – ausüben. Meistens wird mit den Wahlen nicht nur eine Personalentscheidung getroffen, sondern gleichzeitig auch eine Sachentscheidung über politische Grundpositionen und Programme von Parteien und Wählervereinigungen.

Bürgerinnen und Bürger nehmen mit ihrer Wahlentscheidung einen wichtigen Einfluss auf das politische Geschehen in ihrem Land und damit auf die Entwicklung der Gesellschaft, in der sie leben. Dieser Einfluss wird *auch* ausgeübt, wenn man *nicht* wählt. Denn die Mechanismen der Verteilung der abgegebenen Wähler-

stimmen (Stimmenverrechnung) werden stark von der Wahlbeteiligung (► 253) mitbestimmt.

3 Den Wählern gegenüber stehen die Parteien. Sie erfüllen eine herausragende Funktion: Um in einem Staat mit ca. 80 Mio. Einwohnern die vielen politischen Vorstellungen zu bündeln und geltend zu machen, sind Parteien oder Wählervereinigungen erforderlich. Sie haben sich deshalb im demokratischen Staat zu unverzichtbaren Institutionen entwickelt. Sie nehmen die Rekrutierung des politischen Personals vor, stellen also Kandidaten für Wahlämter auf, bündeln und artikulieren die gesellschaftlichen Interessen und bieten dem Wähler Alternativen.

Mit der Stimmabgabe entscheidet der Wähler nicht nur über die Zusammensetzung seiner Vertretungskörperschaft, des Parlaments, sondern auch über *Regierung* und *Opposition*. Denn die siegreiche Partei übernimmt – allein oder mit einem oder mehreren Koalitionspartnern – die Regierung. Die Unterlegenen bilden die Opposition.

Der Wähler entscheidet indirekt auch, wer Bundeskanzlerin/Bundeskanzler wird. Denn wenn diese(r) auch nicht direkt gewählt wird, so ist doch der Wählerin/dem Wähler bereits vor dem Wahltermin zum Deutschen Bundestag klar, wer nach den Wahlen Bundeskanzler(in) wird, nämlich in aller Regel die Spitzenkandidatin/der Spitzenkandidat der siegreichen Partei.

Wählen auf unterschiedlichen Ebenen

4 In Deutschland wählen die Bürgerinnen und Bürger:

- den Deutschen Bundestag;
- die Landtage, also die Parlamente der Bundesländer;
- die Gemeindevertretungen von Städten und Gemeinden;
- die Bürgermeister/Oberbürgermeister;
- die Kreistage und z. T. die Landräte;
- das Europäische Parlament.

Damit werden auch unterschiedliche politische Ziele auf unterschiedlichen Ebenen unterstützt.

5 Bundestagswahlen

entscheiden über:

- Regierung und Opposition;
- bundespolitische Vorhaben;
- die Entwicklung der Parteien auf Bundesebene;
- die politische und persönliche Zukunft von Spitzenpolitikern und von 598 Bundestagsabgeordneten;
- die Zusammensetzung der Bundesversammlung;
- innerparteiliche Stärkeverhältnisse.

6 Landtagswahlen

entscheiden über:

- Regierung und Opposition;
- landespolitische Entwicklungen;
- die Zusammensetzung des Bundesrates, d. h. über die politische Vertretung des Landes im Bundesrat;
- die politische Entwicklung der Landesparteien und z. T. auch von Bundesparteien;
- die politische und persönliche Zukunft von Landespolitikern;
- die Zusammensetzung der Bundesversammlung.

Oft werden Landtagswahlen auch als Testwahlen für Bundestagswahlen interpretiert.

7 Kommunalwahlen

entscheiden über:

- die Zusammensetzung der Gemeindevertretung;
- die Besetzung des Bürgermeisteramts;
- die lokale Verankerung von Spitzenpolitikern;
- die lokale und z. T. auch regionale Machtverteilung in den Parteien;
- kommunalpolitische Vorhaben.

Auch Kommunalwahlen werden manchmal als Testwahlen für Bundes- und Landtagswahlen angesehen.

8 Die Direktwahlen zum Europäischen Parlament entscheiden über

- die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments;
- die Stärkeverhältnisse zwischen den Parteien;
- die Verankerung der europäischen Politik in der Gesellschaft;
- das politische und persönliche Schicksal von 751 Abgeordneten.

Darüber hinaus tragen die Direktwahlen zum Europäischen Parlament zur Demokratisierung der Europäischen Union bei und erhöhen den Bekanntheitsgrad sowie den Politisierungsprozess der Gemeinschaft.

1 Begriff und Funktion von Wahlen

Wahl ist Teilnahme am politischen Entscheidungsprozess

9 Seit Gesellschaften existieren und Macht eine Rolle darin spielt, muss der Träger der Macht ermittelt werden – wenn er sie sich nicht unter Aufhebung aller gemeinschaftlichen Verhaltensregeln durch Gewalt selbst nimmt. Wir kennen aus der Geschichte und der Gegenwart die unterschiedlichsten Verfahren für die Besetzung von Positionen und Ämtern wie etwa: *Losentscheid, Akklamation, Erbfolge, Ernennung, Beförderung*.

Die Wahl ist das Bestellungsverfahren, bei dem Viele (die *Wähler*) gemeinsam bestimmen, welche Wenigen (die *Gewählten*) Macht erhalten sollen. Das technische Verfahren der Wahl ist, vereinfacht ausgedrückt, dies: Der Wahlberechtigte gibt eine oder mehrere *Stimmen* ab, die ausgezählt und nach einem vor der Wahl bekannten Verfahren verrechnet werden, so dass somit die Repräsentanten bestimmt worden sind.

Für die Bundesrepublik Deutschland sind die für die Wahlen wichtigsten Verfassungsbestimmungen die Artikel 20 und 38 des im Jahre 1949 in Kraft getretenen Grundgesetzes. In Art. 20,2 GG heißt es:

- ▶ »(2) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.«

Und Artikel 38,1 lautet:

- ▶ »(1) Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.«

10 Dem Bürger/der Bürgerin in der Bundesrepublik Deutschland bieten sich mehrere Möglichkeiten der Beteiligung am politischen Entscheidungsprozess:

- Wahlen und Abstimmungen (▶ 12);
- Mitgliedschaft in Parteien;
- Mitgliedschaft in Interessenverbänden;
- Mitgliedschaft in Bürgerinitiativen;
- individuelle Einwirkung auf den Gesetzgeber oder die öffentliche Meinung.

11 Von diesen Partizipationsmöglichkeiten ist das Recht zur *Teilnahme an Wahlen* die wichtigste. Sie steht allen offen, deren Bürgerrechte nicht eingeschränkt sind.

Wahlen sind nach dem Grundgesetz die Voraussetzung für das Wirken von Parteien und Interessengruppen. Für die Bundesrepublik Deutschland ist mit dem *Demokratiegebot* des Art. 20 GG postuliert, dass das Volk der primäre Träger der Staatsgewalt ist, was aber keineswegs Selbstregierung des Volkes oder Volksherrschaft bedeutet, sondern lediglich eine Herrschafts- bzw. Regierungsform mit verfassungsmäßig geregelter und periodisch revozierbarer (zurücknehmbarer) Zustimmung des Volkes. Die Aktivbürgerschaft, d. h. die sich an Wahlen beteiligenden Bürger, nimmt *direkt* (unmittelbar) oder *indirekt* (durch Repräsentanten) an der Ausübung staatlicher Herrschaft teil.

12 Zwischen Wahlen und *Abstimmungen* muss dahingehend unterschieden werden, dass als »Wahlen« die regelmäßigen Wahlen zu den Volksvertretungen zu verstehen sind, während unter »Abstimmungen« die Plebiszite (also Volksbegehren, Volksentscheid, Volksabstimmung) verstanden werden. Vor allem auf Grund der negativen Erfahrungen mit Plebisziten in der Weimarer Republik hat das Grundgesetz im Gegensatz zu einigen Länderverfassungen sehr wenig Raum für solche Formen *direkter Demokratie* gelassen.

Lediglich Art. 29 GG enthält die Möglichkeit zu Plebisziten, allerdings nur, wenn es um die Veränderung von Ländergrenzen geht:

- *Volksentscheid*: Bestätigung gesetzlicher Maßnahmen zur Neugliederung des Bundesgebietes durch Volksentscheid (Art. 29 (2) GG);
- *Volksbegehren*: Einwohner bestimmter Gebiete können die Neuregelung ihrer Landeszugehörigkeit durch ein Volksbegehren erreichen (Art. 29 (4) GG);
- *Volksbefragung*: Die Volksbefragung soll feststellen, ob die vom Gesetz vorgeschlagene Neugliederung die Zustimmung der Betroffenen findet (Art. 29 (5) GG).

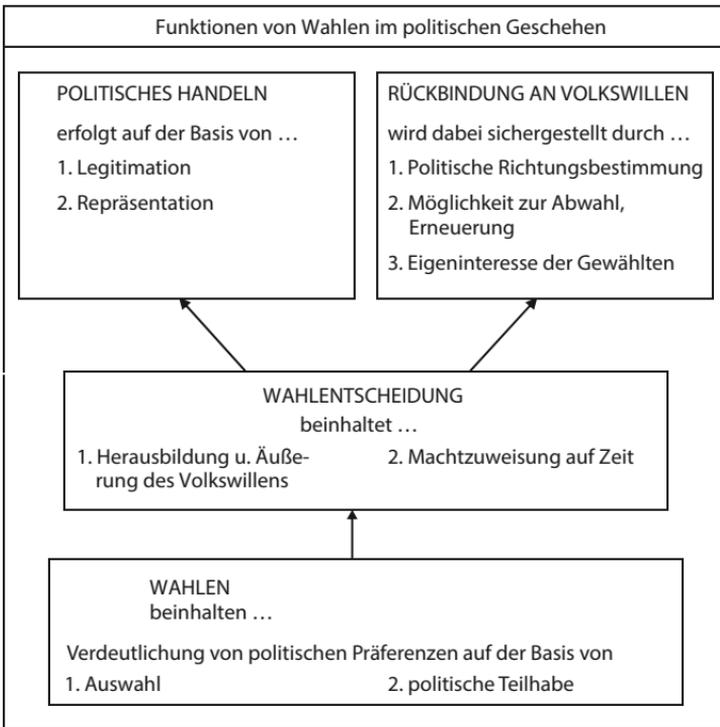
In einigen *Landesverfassungen* sind Instrumente direkter Demokratie (Volksbegehren, Volksentscheid) vorgesehen, die sich auf den gesamten Politikbereich beziehen und uneingeschränkt wirksam sind.

Angesichts einer in den drei letzten Jahrzehnten zu beobachtenden Zunahme von Parteien- und Politikverdrossenheit bei den Bürgern werden Elemente der direkten Demokratie wieder stärker diskutiert.

Sowohl auf staatlicher Ebene, z. B. mit Direktwahl des Bürgermeisters, als auch in den Parteien, z. B. Direktwahl für bestimmte Ämter, wurde von den politisch Verantwortlichen darauf reagiert.

Auch wurden in einzelnen Ländern verstärkt Elemente der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene wie das Bürgerbegehren, der Bürgerentscheid und der Einwohnerantrag eingeführt.

13 *Mitgliedschaft in einer Partei*: Sie ermöglicht es dem Bürger, in Verbindung mit anderen Parteimitgliedern Einfluss zu nehmen auf



Quelle: Andersen 1984, S. 61

die Programmatik, die Auswahl des Führungspersonals und auch auf die Kandidatenaufstellung der jeweiligen Partei für die allgemeinen Wahlen.

14 Mitgliedschaft in Interessenverbänden: Hier kann der Bürger – ebenfalls in Verbindung mit anderen Verbandsmitgliedern und teilweise auch allein – versuchen, seine Interessen gegenüber Regierung, Parlament, Verwaltung und Parteien zu vertreten.

15 *Mitgliedschaft in Bürgerinitiativen:* Durch die Mitgliedschaft in diesen oftmals lokal begrenzten Zusammenschlüssen kann der Bürger in Verbindung mit anderen Mitgliedern versuchen, gegenüber Öffentlichkeit, Verwaltung, politischen Instanzen und einzelnen Wirtschaftsunternehmen seine Interessen durchzusetzen.

16 *Individuelle Einwirkung:* Durch Stellungnahme gegenüber Massenmedien, also Presse, Hörfunk oder Fernsehen, und zunehmend über das Internet sowie durch das grundgesetzlich garantierte Petitionsrecht (Art. 17 GG) kann der Bürger seine Auffassungen und Interessen vertreten.

Funktionen von Wahlen

17 Bereits aus dem Wort »Wahl« wird eine der wichtigsten Funktionen deutlich, nämlich dass der Wähler zwischen personellen und sachlichen Alternativen auswählen kann. Allerdings finden Wahlen in nahezu allen politischen Systemen statt, seien sie Demokratien, autoritär regierte Staaten oder sogar totalitäre politische Systeme. Das bedeutet, dass die Wahl für die verschiedenen politischen Systeme unterschiedliche Funktionen erfüllt.

Wahlen, die dem eigentlichen Sinn des Wortes entsprechen, in denen Wahlfreiheit und Auswahlmöglichkeit real gegeben sind, werden als *kompetitive* Wahlen bezeichnet. Als *semi-kompetitive* Wahlen wurden die Wahlen in den real-sozialistischen Ländern verstanden. *Nicht-kompetitive* Wahlen werden solche in totalitären Systemen genannt, wobei keine Wahlfreiheit, keine Auswahlmöglichkeit besteht und Wahlen nur der Bestätigung des politischen Systems dienen. Tabelle 1 zeigt die Bedeutung und Funktion von Wahlen in unterschiedlichen Systemen (s. S. 22).

18 Die Struktur der Gesellschaft, des politischen Systems sowie des Parteiensystems sind die entscheidenden Faktoren für die konkreten Wahlfunktionen. Für relativ homogene Gesellschaften ohne große Konfliktlinien und mit einem aus nur wenigen Parteien bestehenden Parteiensystem/parlamentarisches System werden Wahlen folgende Funktionen haben können:

- »Legitimierung des politischen Systems und der Regierung einer Partei oder Parteienkoalition;
- Übertragung von Vertrauen an Personen und Parteien;
- Rekrutierung der politischen Elite;
- Repräsentation von Meinungen und Interessen der Wahlbevölkerung;
- Verbindung der politischen Institutionen mit den Präferenzen der Wählerschaft;
- Mobilisierung der Wählerschaft für gesellschaftliche Werte, politische Ziele und Programme, parteipolitische Interessen;
- Hebung des politischen Bewusstseins der Bevölkerung durch Verdeutlichung der politischen Probleme und Alternativen;
- Kanalisierung politischer Konflikte in Verfahren zu ihrer friedlichen Beilegung;
- Integration des gesellschaftlichen Pluralismus und Bildung eines politisch aktionsfähigen Gemeinwillens;
- Herbeiführung eines Konkurrenzkampfes um politische Macht auf der Grundlage alternativer Sachprogramme;
- Herbeiführung einer Entscheidung über die Regierungsführung in Form der Bildung parlamentarischer Mehrheiten;

Tabelle 1 Bedeutung und Funktion von Wahlen

	kompetitive Wahlen	semi-kompetitive Wahlen	nicht-kompetitive Wahlen
Bedeutung im politischen Prozess	hoch	niedrig	gering
Auswahlmöglichkeit	hoch	begrenzt	keine
Wahlfreiheit	gesichert	eingeschränkt	aufgehoben
Wird Machtfrage gestellt	ja	nein	nein
Legitimierung des politischen Systems	ja	wird kaum versucht,	kaum oder gar nicht
Typ des politischen Systems	liberal-demokratisch	autoritär	totalitär

Quelle: Nohlen 2004 S. 28

- Einsetzung einer kontrollfähigen Opposition;
 - Bereithaltung des Machtwechsels.«
- (Nohlen 2004, S. 30 f.)

Funktionen von Wahlen für die parlamentarische Demokratie der Bundesrepublik Deutschland

19 Für liberal-pluralistische Demokratien wie z. B. die Bundesrepublik Deutschland haben Wahlen insbesondere folgende Funktionen:

- *Legitimation* (der Regierenden);
- *Kontrolle* (der Regierung durch das Parlament, in dem auch die Opposition vertreten ist);
- *Konkurrenz* (zwischen Regierung und Opposition);
- *Repräsentation/Integration* (Integration von Wählern und ihren gewählten Repräsentanten).

Legitimation von Parlament und Regierung

20 In der Wahl der *Abgeordneten* des Deutschen Bundestages, die ihrerseits den Bundeskanzler wählen, kommt der Wille der Wähler zum Ausdruck. Die Parlamentsabgeordneten erhalten durch die Wahl ihre Legitimation für ihr politisches Handeln. Zwar erhält der *Bundestag* in seiner *Gesamtheit* durch die Wahl die Legitimation, das deutsche Volk zu repräsentieren, doch ist die *Mehrheit* für einen zeitlich begrenzten Abschnitt, eine *Legislaturperiode*, zur Machtausübung berufen.

Die *Regierung* wird in der Regel von der Mehrheit des Parlaments getragen; die Regierungsmitglieder sind meistens führende Abgeordnete der Mehrheitspartei oder der die Mehrheit bildenden Koalitionsparteien. Regierung und Parlamentsmehrheit bilden eine politische Einheit, der wiederum die Opposition – idealtypisch – ebenso als geschlossene Einheit gegenübersteht. Regierungs- und Parlamentsmehrheit üben gemeinsam politische Führungsfunktionen aus:

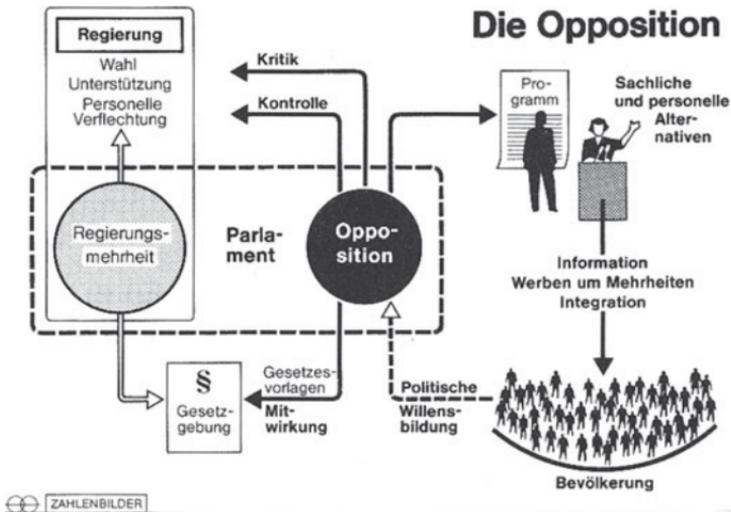
- Der *Bundeskanzler*/die *Bundeskanzlerin* bestimmt die Richtlinien der Politik, allerdings immer unter besonderer Berücksichtigung seiner/ihrer parlamentarischen Mehrheit, um hier nicht in einen Konflikt zu einem Koalitionspartner oder sogar zur eigenen Partei zu geraten.
- Die Initiativen für die vom Bundestag zu verabschiedenden Gesetze kommen überwiegend von der Regierung – vor allem der der Exekutive nachgeordneten Bürokratie – und den Mehrheitsparteien.
- Der politische Wille der Regierung gelangt in der Regel dadurch zur Ausführung, dass ihre Mehrheit im Parlament die *Gesetze* beschließt (während die Gesetzesinitiativen der Opposition kaum parlamentarische Mehrheiten gewinnen können).

Die parlamentarische Opposition

21 Solange die Mehrheit regiert, übernimmt (übernehmen) die bei der Wahl unterlegene(n) Partei(en) die Rolle der parlamentarischen Opposition. Diese ist nach den Regeln der parlamentarischen Demokratie gehalten, die von der Mehrheit getragene Regierung als legitim anzuerkennen. Das setzt wiederum voraus, dass auch die Regierung und die sie tragende(n) Partei(en) nicht nur die formalen Rechte der Minderheit achten, sondern auch auf ihre Interessen Rücksicht nehmen. Die Opposition muss eben auch eine realistische Chance haben, die Regierung abzulösen, d. h. sich in einem ständigen Kampf um die Regierungsmehrheit als reale personelle und sachliche Alternative darzustellen. Die Aufgaben der parlamentarischen Opposition sind 1. die Kontrolle der Regierung und der von dieser geleiteten Verwaltungsbehörden; 2. die Erstellung von sachlichen und personellen Alternativen und 3. die Auswahl und Ausbildung von zur Regierungsübernahme fähigen Politikern.

Kontrolle

22 Die Kontrolle der Regierung im klassischen Parlamentarismus wurde vom Parlament als Einheit gegenüber der Regierung ausgeübt,



wie es auch heute noch in den alten Parlamenten mit der Anordnung der Regierungs- und Parlamentsbänke gut sichtbar wird. Auf Grund der Entwicklung des parlamentarischen Systems zum durch Parteien gesteuerten Staat ist die Funktion der Kontrolle in der Zeit zwischen den Wahlen vor allem auf die parlamentarische Opposition übergegangen. Faktor der Kontrolle kann sie jedoch nur werden, wenn ihre Kritik Widerhall bei den Wählern findet und die Regierungsmehrheit aus Sorge vor Wahlniederlagen die Kritik berücksichtigt. Der Wähler/die Wählerin erhält die Möglichkeit zur Machtkontrolle unmittelbar am Wahltag, d. h. periodisch zu bestimmten Zeiten und auf verschiedenen Ebenen (Bundstags-, Landtags-, Kommunal- und zum Teil Bürgermeisterwahl und Europawahl). Durch Abwahl, Bestätigung oder Neuwahl von Amts- und Mandatsträgern fällt die Wählerin/der Wähler ihr/sein Urteil über die Politik von Regierung und Opposition, d. h., Wahlen erfüllen die Funktion der Machtkontrolle und Machtkorrektur. Periodisch wiederkehrende Wahlen ermöglichen der Wählerschaft, ihre einmal gefällte Wahlentscheidung entweder zu bestätigen – im Falle des Einverständnisses mit der Regierungspolitik – oder sie zu korrigieren, falls sie von der Opposition eine bessere Politik erwartet. Wengleich die Einzelstimme

Tabelle 2 Bundesregierungen 1949–2013

Kanzler(in)/Kabinett	Kabinettsitze und Koalition					
Adenauer (CDU)	6	3	3	2		
Erstes Kabinett (1949–1953)	CDU	CSU	FDP	DP		
Adenauer (CDU)	8	2	4	2	2	1
Zweites Kabinett (1953–1957)	CDU	CSU	FDP	BHE	DP	parteilos
	Nach der Kabinettsumbildung am 16. 10. 1956:					
	10	3	2	2		
	CDU	CSU	FVP	DP		
Adenauer (CDU)	12	4	2			
Drittes Kabinett (1957–1961)	CDU	CSU	DP			
Adenauer (CDU)	12	4	5			
Viertes Kabinett (1961–1962)	CDU	CSU	FDP			
Adenauer (CDU)	12	4	5			
Fünftes Kabinett (1962–1963)	CDU	CSU	FDP			
Erhard (CDU)	13	4	5			
Erstes Kabinett (1963–1965)	CDU	CSU	FDP			
Erhard (CDU)	13	5	4			
Zweites Kabinett (1965–1966)	CDU	CSU	FDP			(27. 10. 1966 Ausscheiden der FDP-Minister aus der Regierung)
Kiesinger (CDU)	8	3	9			
(1966–1969)	CDU	CSU	SPD			
Brandt (SPD)	12	3	1			
Erstes Kabinett (1969–1972)	SPD	FDP	parteilos			
Brandt (SPD)	13	5				
Zweites Kabinett (1972–1974)	SPD	FDP				
Schmidt (SPD)	12	4				
Erstes Kabinett (1974–1976)	SPD	FDP				
Schmidt (SPD)	12	4				
Zweites Kabinett (1976–1980)	SPD	FDP				
Schmidt (SPD)	13	4				
Drittes Kabinett (1980–1982)	SPD	FDP				
	Nach dem Ausscheiden der FDP-Minister am 17. 9. 1982: 13 SPD					
Kohl (CDU)	9	4	4			
Erstes Kabinett (1982–1983)	CDU	CSU	FDP			
Kohl (CDU)	9	5	3			
Zweites Kabinett (1983–1987)	CDU	CSU	FDP			

Tabelle 2 Fortsetzung

Kanzler(in)/Kabinett	Kabinettsitze und Koalition			
Kohl (CDU)	9	5	4	
Drittes Kabinett (1987–1989)	CDU	CSU	FDP	
Kohl (CDU)	9	6	4	
Viertes Kabinett (1989–1990)	CDU	CSU	FDP	
Kohl (CDU)	12	6	5	1
Fünftes Kabinett (Okt. 1990 bis Dez. 1991)	CDU	CSU	FDP	DSU
Kohl (CDU)	10	4	5	
Sechstes Kabinett (1991–1994)	CDU	CSU	FDP	
Kohl (CDU)	10	4	3	
Siebtens Kabinett (1994–1998)	CDU	CSU	FDP	
ab 01.01. 1998	10	3 ¹	3	
	CDU	CSU	FDP	
ab 16.01. 1998	9	4	3	
	CDU	CSU	FDP	
Schröder (SPD)	12	3	1	
Erstes Kabinett (1998–2002)	SPD	B'90	parteilos	
ab 07.07. 1999	11 ²	3	1	
	SPD	B'90	parteilos	
Schröder (SPD)	11	3		
Zweites Kabinett (2002–2005)	SPD	B'90		
Merkel (CDU)	CDU	CSU	SPD	
Erstes Kabinett (2005–2009)	6	2	8	
Merkel (CDU)	CDU	CSU	FDP	
Zweites Kabinett ab 28.10.2009	8	3	5	

¹ zum 31. 12. 1997 wurde das Postministerium aufgelöst² der neu ernannte Chef des Kanzleramts war nicht im Rang eines Bundesministers**Abkürzungsaufklärung:**

B'90 = Bündnis 90/Die Grünen

CDU = Christlich Demokratische Union

CSU = Christlich Soziale Union

DP = Deutsche Partei

DSU = Deutsche Soziale Union

FDP = Freie Demokratische Partei

FVP = Freie Volkspartei

GB/BHE = Gesamtdeutscher Block – Bund Heimatloser und Entrechteter

SPD = Sozialdemokratische Partei Deutschlands

der Wählerin/des Wählers kaum oder nur in den seltensten Fällen diese Kontrollfunktion ausüben kann (wie z. B. 1975 bei den Landtagswahlen und 1984 bei den Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen, als in einem Wahlkreis zwei Bewerber die gleiche Stimmenzahl erhielten und das Mandat ausgelost werden musste), so wird doch die Wählerschaft als Ganzes zum entscheidenden Faktor der politischen Globalkontrolle. So fehlten bei der Landtagswahl 2013 in Niedersachsen der amtierenden CDU/FDP-Regierung lediglich gut 350 Stimmen zur Regierungsfortsetzung. Ihr Votum entscheidet darüber, ob die politische Führung bei einer bestimmten Partei oder Parteienkoalition bleibt oder ob sie an die Opposition übergeht.

Konkurrenz

23 Im parlamentarischen Regierungssystem hat die Wählerin/der Wähler die Auswahl zwischen verschiedenen politischen Führungsgruppen und Sachprogrammen; unterschiedliche politische Parteien bieten unterschiedliche Programme an. Theoretisch könnte man daraus folgern: Je mehr Parteien, desto mehr Programme, desto mehr Wählereinfluss. Die Notwendigkeit jedoch, eine parlamentarische *Mehrheit* zu finden, führt zu großen, alle sozialen Schichten umfassenden *Volksparteien*, die sich nicht auf die Vertretung von Interessen einzelner kleiner Gruppen beschränken können. Dadurch, dass nur wenige Parteien existieren, kommt der Wählerstimme erheblich mehr Gewicht zu, weil sie für eine (leistungs-)starke Regierung bzw. starke Opposition abgegeben wird.

Bei der Wahl einer Partei, die kaum Aussicht hat, in das Parlament zu kommen, weil für sie z. B. eine Sperrklausel ein unüberwindliches Hindernis bedeutet, ist der Wählereinfluss auf bloßen Protest gegen das Parteiensystem reduziert und kommt deshalb nicht selten gerade den von diesen Wählern am meisten bekämpften Parteien entgegen.

Repräsentation/Integration

24 Besonders im parlamentarischen System erfüllt die Wahl eine Repräsentations- und Integrationsfunktion. Hier zeigt sich, ob eine Identifikation zwischen Regierten und Regierenden bzw. Mandatsträgern besteht. Bereits die Höhe der *Wahlbeteiligung* kann aussagekräftige Ergebnisse über die Integrationsfunktion liefern. Das setzt allerdings voraus, dass der Wähler politisch informiert ist und zwischen unterschiedlichen personellen und sachlichen Angeboten unterscheiden kann. Eine Wahlbeteiligung von 83 %, wie sie bei den Bundestagswahlen zwischen 1949 und 2009 im Durchschnitt erreicht wurde, zeigt die gelungene Integration bzw. die Anerkennung des repräsentativen Systems. Auch die relativ niedrige Wahlbeteiligung von 77,8 Prozent bei der ersten gesamtdeutschen Bundestagswahl im Jahre 1990, wie auch die geringe Wahlbeteiligung von 70,8 % im Jahr 2009 stellt die gelungene Integration des politischen Systems nicht in Frage. Dennoch stellt der Rückgang der Wahlbeteiligung in den letzten drei Jahrzehnten sowohl eine gewisse Wahlmüdigkeit als auch eine nicht zu übersehende Parteien- und Politikerverdrossenheit bei einem wachsenden Teil der Wählerschaft dar. Nichtwähler nehmen somit auch auf das Wahlergebnis Einfluss (► 251).

2 Wahlsysteme

Zwei Grundtypen von Wahlsystemen

25 Die unterschiedlichen Wahlverfahren – es wurden mehr als 300 gezählt – lassen sich auf zwei Grundtypen zurückführen: Mehrheitswahl und Verhältniswahl. Hinsichtlich ihrer Auswirkungen lässt sich in Bezug auf die Mehrheits- und Verhältniswahl folgender Vergleich ziehen:

Tabelle 3 Auswirkungen von Wahlsystemen

Auswirkungen hinsichtlich	Mehrheitswahl	Verhältniswahl
Erfolgswert der Stimmen	ungleich	gleich
Zuordnung Stimmabgabe-Wahlergebnis	einfach	schwierig
Hochburgenanfälligkeit	hoch	gering
Unabhängigkeit des Abgeordneten	bedingt größer	bedingt niedriger
interne Variationsbreite der Wahlsysteme	geringer	höher

Quelle: Nohlen 2004, S. 141

Bei der *Verhältniswahl* erhält jede Partei so viele Mandate, wie dies ihrem prozentualen Anteil an den Wählerstimmen entspricht, idea-

erweise also bei 35 Prozent der Stimmen auch 35 Prozent der Parlamentssitze.

Bei der *Mehrheitswahl* erhält die Kandidatin/der Kandidat das Mandat, die/der in einem Wahlkreis die meisten Stimmen erzielt hat. Die für die unterlegenen Kandidaten abgegebenen Stimmen finden keine Berücksichtigung.

Die beiden Grundtypen *Mehrheitswahl* und *Verhältnisswahl* unterscheiden sich zunächst einmal darin, auf welche Weise die Verwandlung von Wählerstimmen in Mandate erfolgt. Die Beschaffenheit dieser Regelungen im Einzelnen ist von großer Bedeutung. Wahlsysteme unterliegen daher immer wieder Veränderungen, wobei diese oft mit Bestrebungen politischer Gruppierungen einhergehen, ihre politische Macht zu erhalten oder zu vergrößern (z. B. »Grabenwahlsystem« ► 37). Wahlsysteme sind also immer hochgradig politisch. Sie beeinflussen vor allem:

- die Zusammensetzung des zu wählenden Organs;
- die Struktur des Parteiensystems;
- die Meinungs- und Willensbildung des Bürgers;
- die Stellung von Interessenverbänden;
- die politische Kultur.

Das Mehrheitswahlsystem

26 Der Begriff *Mehrheitswahl* steht für ein Entscheidungsprinzip, nach welchem unter Aufgabe des Prinzips der Einstimmigkeit die *Mehrheit* der abgegebenen Stimmen entscheiden soll. »Der Mehrheitsauswahl liegt im Gegensatz zur Verhältnisswahl die Zielvorstellung zugrunde, bei Wahlen eine Mehrheitsbildung und eine Entscheidung über die politische Führung herbeizuführen, eine Partei mittels parlamentarischer Mehrheitsbildung für die Regierungsbildung zu befähigen. Die Mehrheitswahl als Prinzip politischer Repräsentation ist politisch, denn sie strebt nach Integration, sie ist dynamisch, denn sie fordert zur politischen Willensbildung auf, sie ist funktional, denn sie entspricht in parlamentarischen Regierungssystemen den institutionellen Bedingungen, unter denen parlamentarische Regierung und Kontrolle (mittels der Chance des Macht-

wechsels) am besten verwirklicht werden können« (Vogel, Nohlen, Schultze 1971, S. 28). Somit besteht das angestrebte politische Ziel der Mehrheitswahl in der Etablierung einer Ein-Partei-Regierung. Ihre Hauptfunktion liegt also in der Fähigkeit, eine Regierungsmehrheit zu schaffen.

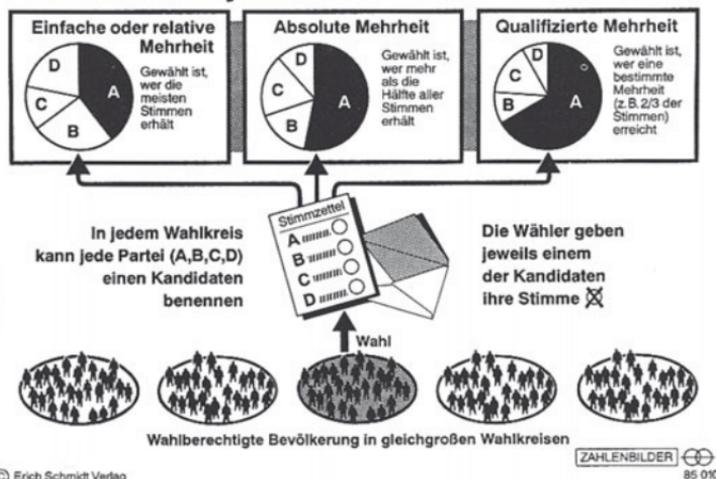
Absolute Mehrheitswahl

27 Allgemein besagt das Grundprinzip der Mehrheitswahl, dass diejenige Kandidatin/derjenige Kandidat, für ein Amt gewählt ist, die/der eine Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigt. Hierbei muss unterschieden werden zwischen *absoluter* und *relativer* Mehrheitswahl. Bei der *absoluten Mehrheitswahl* gilt die Kandidatin/der Kandidat als gewählt, die/der *mehr als die Hälfte* der abgegebenen gültigen Stimmen im Wahlkreis auf sich vereinigt.

Ein solches Ergebnis tritt nicht zwangsläufig ein. Deshalb bedarf das System einer weiterführenden Regelung, die wie folgt aussehen könnte:

Für diejenigen Wahlkreise, in denen im ersten Wahlgang kein Kandidat die absolute Mehrheit der Stimmen erreicht, also mehr Stimmen als seine Gegenkandidaten zusammen, findet ein zweiter Wahlgang statt. Für diesen zweiten Wahlgang gibt es wiederum Variationen. Handelt es sich um ein absolutes Mehrheitswahlsystem mit *Stichwahl*, so treten nur die beiden im ersten Wahlgang bestplatzierten Kandidaten zur Stichwahl an (z. B. französische Präsidentenwahl ► 237). Das bedeutet automatisch die Anwendung der absoluten Mehrheitswahl für den zweiten Wahlgang. Dieses Wahlsystem wurde auch im deutschen Kaiserreich in der Zeit zwischen 1871 und 1914 bei der Wahl zum Deutschen Reichstag praktiziert. Eine Variante dieses absoluten Mehrheitswahlsystems bietet die Wahl zur französischen Nationalversammlung, wonach all jene Kandidaten zum zweiten Wahlgang zugelassen werden, die im ersten Wahlgang mindestens 12,5 Prozent der Stimmen der eingetragenen Wähler erhalten haben. Treten hierbei zum zweiten Wahlgang mehr als zwei Kandidaten zur Wahl an, so gilt dann der Kandidat als gewählt, der die *meisten* Stimmen auf sich vereinigt hat (hier also die *relative* Mehrheit) (► 242). Die absolute Mehrheitswahl mit Stichwahl,

Wahlsysteme : Mehrheitswahl



auch mit der angegebenen französischen Variante, führt in der Regel im zweiten Wahlgang zu Wahlbündnissen zwischen nahestehenden Parteien und begünstigt wenn nicht die Bildung eines Zweiparteiensystems so doch eines Zweiblocksystems, das allerdings durch andere politische Entwicklungsprozesse wiederum stark in Frage gestellt werden kann.

Relative Mehrheitswahl

28 Ebenso wie beim absoluten Mehrheitswahlsystem hat jeder Wähler *eine* Stimme. Die Kandidatin/der Kandidat benötigt zur Wahl lediglich *eine Stimme mehr* als die Mitbewerber/-innen. Die Wahl erfolgt in einem einzigen Wahlgang in jedem Wahlkreis. Gewählt ist diejenige Kandidatin/derjenige Kandidat, die/der die höchste Stimmenzahl erreicht. Die Mehrheitswahl als Entscheidungsprinzip bewirkt sowohl in absoluter wie auch in relativer Spielart, dass die Stimmen für den (die) unterlegenen Kandidaten bei der Ermittlung des Wahlergebnisses nicht berücksichtigt werden. Aber auch

diejenigen Stimmen, die über das unabdingbare Minimum zur Erreichung eines Mandats hinausgehen, spielen bei der Ermittlung des Wahlergebnisses keine Rolle.

Klassischer Anwendungsfall des relativen Mehrheitswahlsystems ist Großbritannien (► 240). Hier werden die 650 Abgeordneten in Einerwahlkreisen in einem einzigen Wahlgang gewählt. Gewählt ist derjenige Kandidat, der im Wahlkreis die höchste Stimmenzahl erreicht hat. Das bedeutet, dass alle Stimmen für den unterlegenen Kandidaten fortfallen und dadurch ein Verzerrungseffekt eintritt. Im Extremfall kann es bei der relativen Mehrheitswahl auch zur Umkehrung der Stimmen-Mandate-Relation kommen, d. h., dass eine Partei zwar die Mehrheit an Stimmen, jedoch nicht die Mehrheit an Mandaten erzielt.

Modifizierte Mehrheitswahlssysteme

29 Wahlssysteme werden diskutiert, in der Wissenschaft wie in der politischen Praxis. Den Anstoß zur Diskussion geben ebenso häufig die Bemühungen um Verfeinerung wie handfeste Machtinteressen von Parteien. In der Bundesrepublik Deutschland spielten in der Wahlsystemdiskussion u. a. zwei modifizierte Mehrheitswahlssysteme eine Rolle, die kurz vorgestellt werden sollen. Zunächst handelt es sich um die

Relative Mehrheitswahl mit Ergänzungsliste

30 Nach einem Vorschlag des Kölner Politikwissenschaftlers Ferdinand A. Hermens in den 50er Jahren sollten vier Fünftel der insgesamt 625 Abgeordneten nach dem Prinzip der Mehrheitswahl in 500 Wahlkreisen direkt gewählt werden. Die restlichen 125 Mandate (das fünfte Fünftel) sollten proportional zu der Anzahl der Mandate vergeben werden, mit der die Parteien im Parlament vertreten waren. Die Verfechter dieses Wahlsystems beabsichtigten, den zentralen Parteigremien mehr Mitspracherecht bei der Aufstellung der Kandidaten zu sichern.

31 Ein zweites stark diskutiertes Modell war das von Hartmut *Unkelbach* in den 50er Jahren vorgeschlagene Mehrheitswahlrecht mit Minderheitenquorum. Eine kleine Zahl (2–5) der Einerwahlkreise wird zu einem Wahlbezirk zusammengefasst. In jedem Wahlbezirk wird ein weiteres Mandat nach einem komplizierten Verfahren verteilt.

Ob dieses Wahlsystem tatsächlich kleinere Parteien bzw. Minderheiten schützt, ist oft bezweifelt worden. Den beiden großen Parteien CDU und SPD wurden auch nach diesem Wahlsystem bessere Chancen eingeräumt.

Das Verhältniswahlsystem

32 Die Verhältniswahl ist geistesgeschichtlich in die Französische Revolution von 1789 einzuordnen und betont besonders das Grundprinzip der »Gleichheit«. Wie der Begriff Mehrheitswahl ist auch der Begriff Verhältniswahl in zweifacher Weise zu verstehen. Er bezeichnet zum einen das Entscheidungsprinzip und zum anderen das Repräsentationsprinzip. Als Entscheidungsprinzip bedeutet Verhältniswahl die Vergabe der Mandate nach dem Verhältnis der Stimmen zueinander. Als Repräsentationsprinzip liegt der Verhältniswahl die Zielvorstellung zugrunde, im Parlament ein getreues (partei-)politisches Abbild der Wählerschaft entstehen zu lassen, wobei jede Stimme den gleichen Erfolgswert besitzt. »Dem Repräsentationsprinzip der Verhältniswahl kommt es nicht primär auf die *technische Abwicklung* der Verteilung der Mandate an, sondern auf das Ergebnis der Mandatsvergabe, auf eine annäherungsweise *Proportionalität von Stimmen und Mandaten*« (Vogel, Nohlen, Schultze 1971, S. 29). Die Hauptfunktion des Verhältniswahlsystems besteht somit in einer möglichst getreuen Widerspiegelung der in der Wählerschaft bestehenden gesellschaftlichen Kräfte.

Die Mandatszuteilung bei Verhältniswahlssystemen erfolgt auf unterschiedliche Weise. Es gibt Verrechnungsmethoden wie das *Divisorenverfahren* (z. B. Wahl des Bundestages der Bundesrepublik Deutschland bis 1987), das *Wahlzahlverfahren* (Niederlande) und *Methoden des größten Durchschnitts* oder des *Überrestes*.