JAN-MARCEL DROSSEL

Wahlsystem und Wahlgleichheit

Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht

Mohr Siebeck

Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht

Herausgegeben von

Julian Krüper und Arne Pilniok

9

Jan-Marcel Drossel

Wahlsystem und Wahlgleichheit

Eine verfassungsdogmatische Untersuchung von Gestaltungsspielraum und Beschränkungen des Gesetzgebers im Bundestagswahlrecht

Mohr Siebeck

Jan-Marcel Drossel, geboren 1988; Studium der Rechtswissenschaft an der Ruhr-Universität Bochum; Stipendiat der Konrad-Adenauer-Stiftung; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Rechtsphilosophie und Rechtsökonomik der Ruhr-Universität Bochum; Referendariat im Kammergerichtsbezirk (Berlin); Promotion; Wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Bundesverfassungsgericht; derzeit Richter am Verwaltungsgericht.
orcid.org/0000-0003-4288-6674

ISBN 978-3-16-160211-5 / eISBN 978-3-16-160212-2
DOI 10.1628/978-3-16-160212-2

ISSN 2626-4412 / eISSN 2626-4420 (Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über *http://dnb.dnb.de* abrufbar.

© 2021 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2015/2016 von der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum als Dissertation angenommen. Das Manuskript wurde für die Drucklegung überarbeitet und aktualisiert. Rechtsprechung und Literatur konnten im Wesentlichen bis November 2020 berücksichtigt werden.

Zuvörderst gilt mein besonderer Dank meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Stefan Magen, für die hilfsbereite Betreuung bei der Anfertigung der Arbeit. Er unterstützte mich stets in meinem Vorhaben und ließ mir den inhaltlichen und zeitlichen Freiraum für die Entwicklung eigener Thesen und Ideen, ohne es sich nehmen zu lassen, mich immer wieder mit kritischen Nachfragen herauszufordern und so den Blick für die maßgeblichen Fragestellungen zu schärfen. Die Zeit an seinem Lehrstuhl, die ich in sehr guter Erinnerung behalten werde, hat mich ohne Zweifel persönlich und fachlich sehr geprägt.

Mein ausdrücklicher Dank gilt zudem Herrn Prof. Dr. Julian Krüper. Er zeigte schnell Interesse an den Thesen der Arbeit, über die er bereitwillig und intensiv mit mir diskutierte, und erstellte das Zweitgutachten. Für seine wertvollen Anregungen und fachkundigen Hinweise danke ich ihm herzlich.

Herrn Prof. Dr. Arne Pilniok und ihm danke ich außerdem für die freundliche Aufnahme der Arbeit in die Schriftenreihe *Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht* und die damit einhergehende Möglichkeit, die Arbeit einem größeren Rezipientenkreis zugänglich zu machen. Darüber hinaus danke ich Herrn Prof. Dr. Günter Krings, der mir einen Einblick in die praktische Arbeit des Gesetzgebers im wahlrechtlichen Bereich gewährte. Auch gilt mein Dank Herrn Prof. Dr. Bernd Grzeszick, der sich auf Vermittlung von Prof. Dr. Magen dazu bereiterklärte, in einem Gespräch als Konterpart meine Ideen zu hinterfragen. Herrn Dr. Helmut Eschweiler danke ich für die Anregungen zu Beginn des Promotionsvorhabens.

Die Anfertigung der Arbeit wäre schließlich ohne die Unterstützung meiner Freunde und Kollegen in dieser Form nicht möglich gewesen. Besonders hervorzuheben sind Dr. Stefanie Schulz-Große, Dr. Volker Herbolsheimer und Dr. Lukas Lübben, die zahlreiche Gespräche über die Verfassungsgerichtsbarkeit, das Wahlrecht und weitere staatsorganisationsrechtliche Fragen über sich ergehen lassen mussten und bereit waren, über die Arbeit zu diskutieren und sie mit Hinweisen zu bereichern. Darüber hinaus trugen

insbesondere Swantje Bouman, Saskia Buhmann, Dr. Andreas Engelmann, Christian Kukuczka, Heike Müller, Robin Ramsahye, Jennifer Rehrmann, David Retzmann, Dr. Tim Scheunert, Dr. Jendrik Suck und Sebastian Wuschka durch ein bereicherndes Arbeitsumfeld zum Gelingen der Arbeit bei.

Besonderer Dank gilt schließlich meinen Eltern und meinem Bruder, die das Vorhaben immer interessiert begleitet haben, und meiner Frau Sabine für ihre stetige Unterstützung und Bestärkung, die notwendige Aufmunterung und das kritische Hinterfragen der entwickelten Ideen. Ihr ist diese Arbeit gewidmet.

Essen im Januar 2021 Jan-Marcel Drossel

Inhaltsverzeichnis

Vorwort V

Einleitung 1

Inhalt und Gang der Untersuchung 5

Kapitel 1: Historische Entwicklung des Bundestagswahlrechts 9

A. Vorbemerkungen 9

B. Das Wahlrecht als Beratungsgegenstand im Parlamentarischen Rat 10

I. Inhaltliche Schwerpunkte der Diskussionen 10

II. Hintergründe der Diskussionen zum Wahlsystem 11

III. Das Wahlsystem nach dem Willen des Parlamentarischen Rates 15

1. Kritik an der herrschenden Deutung 16

2. Die Diskussionen zum Wahlsystem im Parlamentarischen Rat 19

IV. Sperrklausel 31

V. Die Wahlgleichheit im Parlamentarischen Rat 32

VI. Die Selbstbetroffenheit in wahlrechtlichen Entscheidungen im Parlamentarischen Rat 35

C. Das WahlG 1949 36

D. Das Wahlgesetz zum Zweiten Deutschen Bundestag 38

E. Die weitere Wahlgesetzgebung in der Bundesrepublik 40

F. Wahlrechtsentwicklungen der jüngeren Zeit 42

G. Ergebnis 45

Kapitel 2: Die verfassungsgerichtlichen Maßstäbe zum Wahlsystem 47

A. Gegenstand und Ziel des Kapitels 47

B. Methodisches Vorgehen bei der Analyse 50

C. Untersuchungsobjekt der Analyse 51

D. Die wahlrechtlichen Maßstäbe des BVerfG 53
I. Begriff des Wahlsystems und Auswahlfreiheit der Legislative . . . 53
1. Ausgangspunkt der Rechtsprechung: BVerfGE 1, 208 ff. 53
2. Die weitere Entwicklung der Rechtsprechung 56
3. Wahlsysteme und Auswahlfreiheit in der jüngeren Rechtsprechung 63
4. Zusammenfassung der Maßstäbe zur Auswahl des Wahlsystems 64
II. Die grundsätzliche politische Handlungsfreiheit des Gesetzgebers 66
1. Vorbemerkungen 66
2. Entwicklung der Judikatur zum Ermessensspielraum 67
3. Zusammenfassung und Bewertung 75
III. Die Maßstäbe zur Gleichheit der Wahl 77
1. Relevanz der Wahlgleichheit für das Wahlsystems 77
2. Die dogmatische Verankerung der Wahlgleichheit 78
3. Die dogmatischen Inhalte der Wahlgleichheit 82
a) Die Eckpfeiler bis zur Überhangmandateentscheidung 82
b) Die „Erfolgschancengleichheit“ 84
c) Die „Erfolgschancengleichheit“ als neuer Maßstab? 86
d) Die Chancengleichheit der Parteien 94
4. Die Beschränkungsmöglichkeiten der Wahlgleichheit 95
a) Die Maßstäbe zur Einschränkung der Wahlgleichheit . . . 95
b) Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit 105
c) Die Grenzen der Chancengleichheit der Parteien 108
d) Zusammenfassung 108
5. Der „Grundsatz der Folgerichtigkeit“ 109
6. Zusammenfassung 111
IV. Die „Entscheidung in eigener Sache“ im Wahlrecht 112
V. Zusammenfassung der bundesverfassungsgerichtlichen Dogmatik 116

Kapitel 3: Kritische Würdigung der verfassungsgerichtlichen Maßstäbe 119

A. Gegenstand des Kapitels 119

B. Würdigung der Maßstäbe 120
I. Die Auswahl des Wahlsystems durch den Gesetzgeber 120
1. Mehrheits- und Verhältniswahl als Urtypen von Wahlsystemen 120
2. Die Auswahlfreiheit 124
II. Der generelle Handlungsspielraum des Gesetzgebers 126
III. Die Maßstäbe zur Wahlgleichheit 126
IV. Differenzierungsmöglichkeiten bei der Wahlgleichheit 131
V. Der Grundsatz der Folgerichtigkeit 131
VI. Wahlrecht als „Entscheidung in eigener Sache“? 134
VII. Ergebnis 143

C. Der faktische gesetzgeberische Spielraum im Wahlrecht 144
I. Fragestellung 144
II. Ansätze zur Kompetenzabgrenzung 144
III. Ersatzgesetzgebung des BVerfG im Wahlrecht? 146

D. Ergebnis 151

Kapitel 4: Der Inhalt und die Typen von Wahlsystemen 153

A. Ziel und Inhalt des Kapitels 153

B. Was sind Wahlsysteme? 153
I. Definition des „Wahlsystems“ 153
II. Das Wahlsystem als „Wettbewerbsordnung“ 155

C. Die Klassifizierung von Wahlsystemen 156
I. Das technisch-dualistische Verständnis von Wahlsystemen 156
1. Differenzierung auf Basis der Kandidatur und der Wahltechnik 157
2. Die Trennung nur anhand der Art der Kandidatur 161
3. Die Prinzipien von Stimmenmehrheit und Stimmenanteil 162
II. Unterscheidung anhand der Auswirkungen eines Wahlsystems 162
1. Kategorisierung anhand vom Gesetzgeber angestrebter Effekte 163
2. Das Wahlsystem-Kontinuum 164
a) Das bipolare dualistische Verständnis 169
b) Die „reine Verhältniswahl“ als Ausgangspunkt 172
c) Das bipolare Kontinuum ohne Nullpunkt 173

III. Ergebnis 175

Kapitel 5: Das Wahlsystem nach dem Grundgesetz 177

A. Vorbemerkungen 177

B. Das Wahlsystem nach den grundgesetzlichen Vorschriften 178
I. Art. 38 GG und die Wahlsystemauswahl 178
II. Die Wahlgleichheit als Einschränkung 182
1. Die Wahlgleichheit als maßgeblicher Faktor 182
2. Methodisches Vorgehen bei der dogmatischen Herleitung . . . 183
3. Das dogmatische Gerüst der Wahlgleichheit 184
a) Normative Verankerung der Wahlgleichheit 184
b) Die Inhalte der Wahlgleichheit 187
aa) Definitionen der Ausprägungen der Wahlgleichheit 187
(1) „Schutzbereich“ der Zählwertgleichheit 187
(2) Erfolgswert- und Erfolgschancengleichheit 188
(a) „Schutzbereich“ der Erfolgswertgleichheit 188
(b) „Schutzbereich“ der Erfolgschancengleichheit 189
(3) Gesamtschau 191
bb) Die Konsequenzen der einzelnen Wahlgleichheitsbegriffe 192
(1) Die Zählwertgleichheit als Maßstab der Wahlgleichheit 192
(a) Schutzbereich der Zählwertgleichheit 192
(b) Eingriffe in die Zählwertgleichheit 192
(c) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung 193
(2) Die Erfolgswertgleichheit als Inhalt der Wahlgleichheit 195
(a) Schutzbereich der Erfolgswertgleichheit 195
(b) Eingriffe in die Erfolgswertgleichheit 195
(c) Rechtfertigung der Eingriffe in die Erfolgswertgleichheit 197
(aa) Legitime Zwecke eines Eingriffs in die Erfolgswertgleichheit 197
(bb) Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit 207
(3) Die Erfolgschancengleichheit als Wahlgleichheit 210
(a) Schutzbereich der Erfolgschancengleichheit 210
(b) Eingriffe in die Erfolgschancengleichheit 210
(c) Rechtfertigung von Eingriffen in die Erfolgschancengleichheit 212
cc) Zwischenergebnis 213
c) Die Wahlgleichheit nach dem Grundgesetz 214

aa) Die Zählwertgleichheit als alleiniger Maßstab? 214
bb) Weitere Komponenten der Wahlgleichheit? 215
(1) Die Erfolgswertgleichheit als Gleichheitsmaßstab? 215
(a) Wortlaut 215
(b) Systematik 216
(c) Historisch-genetische Auslegung 217
(d) Teleologische Auslegung 219
(e) Entscheidung 221
(2) Ergebnis 228
III. Andere Einschränkungen durch das Grundgesetz 228
1. Die Wahlfreiheit als einschränkender Faktor? 228
2. Das Verhältnis von Wahlsystem und Art. 21 GG 230
3. Der Dualismus von Regierung und Opposition 234
4. Art. 79 Abs. 2 GG als Einschränkung der Wahlsystemgestaltung? 237
5. Demokratieprinzip und Wahlsystem 238
6. Mehrheitsprinzip und Wahlsystem 239
IV. Ergebnis 241

Schluss 243

Literaturverzeichnis 247

Register 265

Einleitung

„You affect, Sir, to despise all rank not derived from the same source with your own. I cannot conceive one more honorable, than that which flows from the uncorrupted choice of a brave and free people, the purest source and original fountain of all power."

Schon diese Einlassung George Washingtons in einem Brief an Sir Thomas Gage vom 20. August 1775, die er noch vor dem Entstehen eines demokratischen Verfassungsstaates im heutigen Sinne verfasste, beschreibt eine der zentralen Funktionen von Wahlen im demokratischen Staat: die Legitimation staatlicher Gewalt durch das Volk,[1] ein Kernelement des Demokratieprinzips.[2] Im Grundgesetz ist die Volksherrschaft in der „Staatsfundamentalnorm"[3] des Art. 20 Abs. 1 und 2 GG verankert und wird in letzterem näher konkretisiert: „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." Während Satz 1 das Volk ausdrücklich als Inhaber aller Staatsgewalt benennt, normiert Satz 2 die Formen der Ausübung dieser Staatsgewalt. Danach kann das Volk seine Staatsgewalt (nur) in Wahlen – zu verstehen als personelle Auslese[4] – und Abstimmungen – direkte Entscheidungen in Sachfragen[5] – ausüben. Zwischen diesen beiden Modalitäten besteht jedoch kein ausgewogenes Verhältnis. Während die Ausübung der Staatsgewalt durch Wahlen in Art. 38, 39 GG näher ausgestaltet wird, fristen direktdemokratische Entscheide im Grundgesetz ein Schattendasein. Ausdrücklich vorgesehen sind sie nur in

---

[1] Vgl. dazu nur BVerfGE 44, 125 (142); 47, 253 (271 f.); 89, 155 (171 f.); 97, 317 (323); 107, 59 (86 ff.); siehe aus der Literatur z.B. *Funke*, Wahlrecht, Republik, politische Freiheit, in: Der Staat 46, S. 395 (396 ff.); *Meyer*, Demokratische Wahl und Wahlsystem, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 3, § 45 Rn. 4; siehe aus der fremdsprachigen Literatur in jüngerer Zeit bspw. *Sumption*, Trials of the State, S. 81 ff.

[2] Siehe nur BVerfGE 144, 20 (209 f.).

[3] *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 2, Art. 20 Rn. 2.

[4] Siehe nur *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Bd. 3, Art. 20 Rn. 108; *Sacksofsky*, Wahlrecht und Wahlsystem, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, § 6 Rn. 1.

[5] Siehe nur *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, S. 13; *Ebsen*, Abstimmungen des Bundesvolks als Verfassungsproblem, in: AöR 110, S. 2 (6); *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, in: AöR 116, S. 329 (354).

Art. 29, 118 und 118a GG, die in der Praxis nahezu unbedeutend sind. Das Grundgesetz legt den Schwerpunkt der Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk mithin auf (Bundestags-)Wahlen. Der Einfluss des Volkes ist dadurch von erheblichem Gewicht. Der von ihm gewählte Bundestag ist das „zentrale Staatsorgan“[6] im Gefüge des Grundgesetzes. Er fungiert als Legislative, er vermittelt den anderen Gewalten vor allem durch Wahlen von Amtsträgern (vgl. nur Art. 63 Abs. 1 GG, Art. 94 Abs. 1 Satz 2 GG) ihrerseits eine (personelle) demokratische Legitimation und ihm obliegt insbesondere die Kontrolle der Bundesregierung.[7] Indem das Elektorat die Abgeordneten des Bundestages wählt, übt es seinerseits wiederum die Kontrolle über dessen Arbeit aus.[8] Die Wahl sichert damit die dauerhafte demokratische Legitimation der Entscheidungen des Bundestages ab. Horst Dreier spricht treffend davon, dass „der integrative Vorgang der Wahl […] das Band [knüpft], welches das Volk mit der Vertretungskörperschaft verbindet“.[9] Besonders deutlich wird dies auch im Legitimationskettenmodell nach Ernst-Wolfgang Böckenförde,[10] bei dem Wahlen als Ausgangspunkt fungieren.

Das verdeutlicht die Bedeutung der Wahlen zum Deutschen Bundestag im Gefüge des Grundgesetzes. Freilich trifft die bloße Tatsache, dass das Parlament gewählt wird, noch keine Aussage darüber, ob ein Staat demokratisch ist. Dazu bedarf es weitaus mehr. Sei es ein Mindestmaß an (Kommunikations-)Grundrechten, sei es die Gleichheit der Staatsbürger oder auch nur die Notwendigkeit einer demokratischen Kultur:[11] Die Wahl ist nur eine von vielen Säulen des Demokratieprinzips. Wenngleich sie damit keine hinreichende Bedingung für einen demokratischen Staat ist, ist sie aber für ein

---

[6] So *Morlok*, in: Dreier, Grundgesetz, Bd. 2, Art. 38 Rn. 30.

[7] Hierbei handelt es sich nur um einen Überblick. Siehe ausführlich zu den Aufgaben und Funktionen des Bundestages beispielsweise *Morlok*, in: Dreier, Grundgesetz, Bd. 2, Art. 38 Rn. 30 ff.

[8] Siehe nur *Sacksofsky*, Wahlrecht und Wahlsystem, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, § 6 Rn. 2; *Trute*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Bd. 1, Art. 38 Rn. 3.

[9] *Dreier*, in: ders., Grundgesetz, Bd. 2, Art. 20 (Demokratie) Rn. 94.

[10] *Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip, S. 289 (301 ff.); vgl. deskriptiv schon *Herzog*, Allgemeine Staatslehre, S. 209 f.; siehe aus der Rechtsprechung BVerfGE 47, 253 (275); 52, 95 (130); 77, 1 (40); 83, 60 (72); 93, 37 (67); 107, 59 (77); 119, 331 (366); 123, 39 (69); 144, 20 (209).

[11] Siehe zu den Bedingungen von Demokratie nur *Huster/Rux*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 20 Rn. 99 ff.; *Ginsburg/Huq*, How to save a Constitutional Democracy, S. 9 ff.; *Sumption*, Trials of the State, S. 50 f.; vgl. überdies auch BVerfGE 20, 56 (97 ff.); 24, 300 (360) 123, 267 (358 f.).

repräsentatives demokratisches System eine notwendige Bedingung.[12] Mit den Worten José Ortega y Gassets lässt sich sagen:[13]

„Das Heil der Demokratien, von welchem Typus und Rang sie immer seien, hängt von einer geringfügigen technischen Einzelheit ab: vom Wahlrecht. Alles andere ist sekundär."

Das macht das Wahlrecht als institutionalisierten rechtlichen Rahmen von Wahlen zu einem interessanten Untersuchungsgegenstand. In wahlrechtlichen Vorschriften – sei es verfassungsrechtlich, sei es einfachgesetzlich – wird normiert, wem das aktive und passive Wahlrecht zukommt, auf welche Art und Weise abgegebene Stimmen in Mandate umgerechnet werden, von welcher Dauer Wahlperioden sind und so weiter. Kurz gesagt: Sämtliche Einzelheiten zur Ausübung des subjektiven Wahlrechts durch die Bürger und zur Ausgestaltung der Wahl finden sich im Wahlrecht. Nicht zu unterschätzen ist dabei die Bedeutung des Wahlrechts für das politische System. Ändert man beispielsweise das aktive Wahlrecht dahingehend, dass der Kreis der Wahlberechtigten erweitert oder verkleinert wird, entfaltet dies unmittelbaren Einfluss auf das jeweils nächste Wahlergebnis. Dies kann sich wiederum insbesondere auf das Parteiwesen auswirken. Ähnliches gilt auch für diejenigen Regelungen, mit denen die Umrechnung abgegebener Stimmen in Bundestagssitze normiert wird. Je nach Ausgestaltung der Sitzzuteilung können sich unterschiedliche Anreize und Steuerungseffekte ergeben, aufgrund derer der Wähler dazu verleitet wird, bestimmte Parteien (nicht) zu wählen, was wiederum das politische und das Parteiensystem beeinflusst.[14] Dementsprechend interessant ist die Frage, wie genau die Transformation des Wählervotums in Abgeordnetenmandate nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben eines Staates ausgestaltet sein darf oder sogar muss. An welche Grenzen ist der Gesetzgeber in diesem Zusammenhang gebunden? Hierzu soll die vorliegende Arbeit mit Blick auf das Grundgesetz Stellung nehmen.

---

[12] So ausdrücklich *Towfigh*, Das Parteien-Paradox, S. 33; vgl. zudem *Boehl*, Wahlrecht und Volksparteien, in: Baus, Parteiensystem im Wandel, S. 121 (122); *Ipsen*, Wahlrecht im Spannungsfeld von Politik und Verfassungsgerichtsbarkeit, in: DVBl 2013, S. 265; *Hillgruber*, Demokratie und Staatensouveränität, in: Hornig/Horn/Murswiek, Nationales Wahlrecht und internationale Freizügigkeit, S. 19; *ders.*, Die Herrschaft der Mehrheit, in: AöR 127, S. 460 (465).

[13] *Gasset*, Der Aufstand der Massen, S. 224.

[14] *Jesse*, Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform, S. 15; vgl. dazu auch *Lenz*, Die Wahlrechtsgleichheit und das Bundesverfassungsgericht, in: AöR 121, S. 337 (341 f.).

Inhalt und Gang der Untersuchung

Die Arbeit widmet sich den mit Blick auf das Wahlrecht gezogenen verfassungsrechtlichen Grenzen des Gesetzgebers. Die zentrale Fragestellung ist, inwieweit und wie intensiv die Wahlgesetzgebung vom Grundgesetz determiniert wird. Eine allumfassende Analyse ist dabei nicht möglich. Vielmehr ist der Untersuchungsgegenstand notwendigerweise einzugrenzen.

Die erste Begrenzung erfolgt dabei auf Verbandsebene: Gegenstand der Arbeit sind nur die verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Bundestagswahlrecht und nicht diejenigen an das Wahlrecht zu den gesetzgebenden Körperschaften der Länder, festgehalten insbesondere in Art. 28 Abs. 1 GG, oder zum Europäischen Parlament. Das heißt nicht, dass nicht auch gerichtliche Entscheidungen und wissenschaftliche Abhandlungen zu Wahlrechtsgestaltungen auf anderen Verbandsebenen einbezogen werden. Schon aufgrund der Eigenheiten der dogmatischen Arbeitsweise in der deutschen Rechtswissenschaft und -praxis[1] dürfen vor allem Entscheidungen zu vergleichbaren Konstellationen im Landesrecht nicht außer Acht gelassen werden. Gerade die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) weist in ihren Entscheidungsbegründungen einen Hang dazu auf, abstrakt und damit verbandsübergreifend Inhalte von Wahlrechtsgrundsätzen und -ausgestaltungsmöglichkeiten zu konkretisieren und auszudifferenzieren. Daher sind die wahlrechtlichen Entscheidungen des Gerichts auch dann für diese Arbeit von Bedeutung, wenn sie sich nicht originär auf das Bundestagswahlrecht beziehen. Jedoch gelten die in dieser Arbeit gezogenen Erkenntnisse und Schlüsse prinzipiell nur für den Komplex des Bundestagswahlrechts.

Die zweite Einschränkung ist inhaltlicher Natur: Die Bearbeitung kann und soll nicht sämtliche verfassungsrechtlichen Grenzen des Gesetzgebers mit Blick auf das Bundestagswahlrecht analysieren. Im Fokus der Bearbeitung steht vielmehr das nach dem Grundgesetz vorgeschriebene Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland und die im Umfeld dieser Thematik angesiedelten Rechtsgrundsätze. Ohne zu diesem Zeitpunkt schon die Inhalte der Analyse vorwegnehmen zu wollen, kann dabei festgehalten werden, dass das Wahlsystem die „bedeutendste Festlegung, die [durch die Wahl] festzulegen

[1] Dazu Kap. 2 A.

ist", betrifft, nämlich „die Art der Umsetzung der Wählerentscheidung in Parlamentsmandate".[2] Es wird untersucht, ob das Grundgesetz ein bestimmtes Wahlsystem vorschreibt, und welchen Beschränkungen der Gesetzgeber bei der inhaltlichen Gestaltung des Wahlsystems unterliegt. Die Arbeit ist damit verfassungsdogmatisch angelegt, nicht verfassungstheoretisch und auch nicht verfassungspolitisch. Ausgangspunkt der Untersuchung ist das Prinzip der Einheit der Verfassung.[3]

Was leistet diese Arbeit nicht? Sie trifft keine Aussage darüber, welches Wahlsystem inhaltlich präferiert werden sollte.[4] Ob Mehrheitswahl, Verhältniswahl oder Mischsysteme: Untersuchungsgegenstand ist nicht das politisch Wünschenswerte, sondern das rechtlich Mögliche. Gerade mit Blick auf das Wahlrecht besteht dabei die Gefahr, ein gewolltes Wahlsystem als das einzig statthafte darzustellen.[5] Das Wahlrecht ist besonders anfällig für eine Durchsetzung politischer Anliegen unter dem „Deckmantel" einer verfassungsrechtlichen Argumentation. Das soll in dieser Arbeit vermieden werden. Eine Aussage über die „richtige" Gestaltung des Wahlrechts wird bewusst nicht getroffen.

Begonnen wird die Arbeit mit einer kurzen historischen Darstellung und Analyse der Entwicklung des Bundestagswahlrechts (Kap. 1). Ausgangspunkt der weiteren Untersuchung ist sodann die Rechtsprechung des BVerfG zum Wahlrecht. Die Judikatur, aufgrund derer dem Gericht teils schon eine „Kompetenzusurpation" vorgeworfen wird,[6] soll auf dem Grundgesetz entnommene Grenzen des Gesetzgebers betreffend das Wahlsystem hin untersucht werden (Kap. 2). In beiden Kapiteln lässt sich die Bearbeitung

---

[2] Siehe zu den Zitaten *Meyer*, Demokratische Wahl und Wahlsystem, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 3, § 45 Rn. 14; siehe zur Thematik insgesamt auch unten Kap. 4 B. I.

[3] Siehe dazu *Magen*, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit, S. 4 f.

[4] Zu diesem Streit ließe sich eine Fülle von Argumenten und Beiträgen anbringen. Um zu verdeutlichen, wie lange er schon währt, sei nur auf *Bernatzik*, Das System der Proportionalwahl, in: Schmollers Jahrbuch 17 (1893), S. 35 ff., *Kantorowicz*, Demokratie und Proportionalwahlsystem, in: ZfP 1910, S. 552 ff., und *Cahn*, Das Verhältniswahlsystem in den modernen Kulturstaaten, S. 98 ff., verwiesen.

[5] Vgl. *Jesse*, Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform, S. 16.

[6] In diese Richtung tendiert z.B. *Haug*, Das Bundesverfassungsgericht als Gesetzgeber anstelle des Gesetzgebers, in: ZParl 2012, S. 658 (673); mit Blick auf das Europawahlrecht auch *ders.*, Muss wirklich jeder ins Europäische Parlament?, in: ZParl 2014, S. 467 (486); ihm in Bezug auf das Bundestagswahlrecht grundsätzlich zustimmend *Strohmeyer*, Kann man sich auf Karlsruhe verlassen?, in: ZParl 2013, S. 629 (634, 643 f.). Offen als faktische Rechtsetzung bezeichnet *Butzer*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 38 Rn. 89.1, das letzte Urteil des BVerfG zum negativen Stimmgewicht. Auch in Bundestagsdebatten wurde auf die Einschränkung des Gesetzgebers Bezug genommen, so zum Beispiel von *Ruppert*, Deutscher Bundestag, Sten. Bericht, 17. Wahlperiode, 246. Sitzung, 13. Juni 2013, S. 31433.

zunächst auf die jeweiligen Wahlsystembegriffe der handelnden Akteure ein. Sodann widmet sich die Bearbeitung den Vorzügen und Schwächen der verfassungsgerichtlichen Judikatur zum Wahlsystem sowie dem vom BVerfG belassenen Spielraum des Gesetzgebers im Wahlrecht (Kap. 3), um damit eine Ausgangsbasis für die spätere Diskussion zu schaffen. Im weiteren Verlauf fokussiert sich die Arbeit dann zunächst auf eine übergreifende Definition und Kategorisierung von Wahlsystemen (Kap. 4), bevor sodann grundsätzlich geprüft wird, inwieweit sich methodisch aus dem Grundgesetz Vorgaben zum Wahlsystem herleiten lassen und welcher Spielraum dem Gesetzgeber zusteht (Kap. 5). Schlussendlich werden die Ergebnisse zusammenfassend dargestellt.

Kapitel 1

Historische Entwicklung des Bundestagswahlrechts

A. Vorbemerkungen

Eingangs wird die Genese der verfassungsrechtlichen Grundlagen des Bundestagswahlrechts skizziert. Im Vordergrund stehen die Diskussionen im Parlamentarischen Rat und seinem eigens gegründeten Ausschuss für Wahlrechtsfragen. Freilich determinieren die Entstehungsgeschichte und der „Wille des Verfassungsgebers"[1], bei dem es sich letztlich um eine Fiktion handelt, die verfassungsrechtliche Dogmatik zum Wahlrecht keinesfalls. Für die Ermittlung des Inhalts einer Norm ist nicht bloß der Wille der sie kreierenden Institution maßgeblich.[2] Desungeachtet bieten die Ansichten des Normschöpfers zumindest einen Anknüpfungspunkt für die Auslegung von Rechtsnormen, namentlich und vor allem im Rahmen der historischen Auslegung.[3]

Als Annex wird knapp die Entwicklung des Wahlrechts in der Bundesrepublik Deutschland nachgezeichnet,[4] um zu zeigen, welche Wahlrechtsgestaltungen seitens des einfachen Gesetzgebers für zulässig erachtet wurden.

---

[1] Festgehalten werden muss überdies, dass es nicht möglich ist, *den* Willen des Verfassungsgebers herzuleiten, siehe dazu nur *Meyer*, Die herkömmliche Wahlsystematik und ihre Folgen, in: DÖV 1970, S. 691 (693); *ders.*, Wahlsystem und Verfassungsordnung, S. 193.

[2] Vgl. auch BVerfGE 62, 1 (46); 144, 20 (212 f. Rn. 555).

[3] Vgl. BVerfGE 62, 1 (45); aus der Literatur nur *Bydlinski*, Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff, S. 432 ff., 449; *Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 317 f.; *Looschelders/Roth*, Juristische Methodik im Prozeß der Rechtsanwendung, S. 154 ff.; *Röhl/Röhl*, Allgemeine Rechtslehre, S. 620, 628 ff.

[4] Siehe zur frühen Entwicklung des Bundestagswahlrechts Deutschland ausführlich *Lange*, Wahlrecht und Innenpolitik, S. 329 ff.; *Jesse*, Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform, S. 91 ff., und *Meyer*, Wahlsystem und Verfassungsordnung, S. 25 ff.

B. Das Wahlrecht als Beratungsgegenstand im Parlamentarischen Rat

I. Inhaltliche Schwerpunkte der Diskussionen

Der Parlamentarische Rat befasste sich eingehend mit dem zukünftigen Wahlrecht, und zwar sowohl im Hinblick auf verfassungsrechtliche Vorgaben als auch in Bezug auf die einfachgesetzliche Umsetzung. Obschon er sich seiner Kompetenz zum Erlass eines Wahlgesetzes zunächst nicht sicher war,[5] schuf er letztlich die rechtliche Grundlage (ausschließlich)[6] der ersten Bundestagswahl, das WahlG 1949.[7]

Innerhalb des Parlamentarischen Rates und seines Ausschusses für Wahlrechtsfragen zeigten sich enorme Gegensätze in den Vorstellungen darüber, wie das Wahlrecht auszugestalten sei. Von Beginn an war unklar, welche Eigenheiten das Wahlrecht prägen sollten. Zügig herrschte indes die Ansicht vor, dass das Grundgesetz nicht – wie dies noch in Art. 22 Abs. 1 WRV der Fall gewesen war – ein bestimmtes Wahlsystem vorschreiben sollte.[8] Gestritten wurde jedoch mit Blick auf das erste Wahlgesetz, ob und in welcher inhaltlichen Ausprägung ein Mehrheits- oder ein Verhältniswahlrecht zu installieren sei.[9] Letztlich verankerte der Parlamentarische Rat im Grundgesetz

---

[5] Die Unklarheit über die Kompetenz zum Erlass eines Wahlgesetzes ergibt sich beispielsweise aus der Äußerung des Abg. Dr. *Schmid*, Parl. Rat, Sten. Ber., Bonn 1948/1949, S. 15.

[6] Dessen waren sich die Mitglieder des Parlamentarischen Rates bewusst, wie unter anderem die Wortbeiträge des Abg. Dr. *Schmid*, ebenda, S. 130, des Abg. *Brockmann*, ebenda, S. 134 f., sowie des Abg. *Kaufmann*, ebenda, S. 139, erkennen lassen. Siehe auch die Äußerung des Abg. Dr. *Becker*, Der Parlamentarische Rat, Bd. 6, hrsg. v. Wernicke/Schick, S. 32.

[7] Wahlgesetz zum ersten Bundestag und zur ersten Bundesversammlung der Bundesrepublik Deutschland vom 15. Juni 1949 (BGBl. 1949, S. 21–24), geändert durch das Gesetz zur Ergänzung und Abänderung des Wahlgesetzes zum ersten Bundestag und zur ersten Bundesversammlung der Bundesrepublik Deutschland vom 5. August 1949 (BGBl. 1949, S. 25), nachfolgend „WahlG 1949“.

[8] Vgl. dazu bspw. die Äußerung der Abg. Dr. *Schmid*, Parl. Rat, Sten. Ber., Bonn 1948/1949, S. 15; Abg. Dr. *Menzel*, ebenda, S. 28. Siehe ansonsten ebenfalls das Protokoll der ersten Sitzung des Wahlrechtsausschusses, Der Parlamentarische Rat, Bd. 6, hrsg. v. Wernicke/Schick, S. 1, und die Stellungnahme des Abg. Dr. *Kroll*, ebenda, S. 81. Exemplarisch sei darüber hinaus auf die – von ihm selbst indes relativierten – Äußerungen des Abg. Dr. *Seebohm*, Parl. Rat, Sten. Ber., Bonn 1948/1949, S. 48, verwiesen. Diese Äußerungen dürfen indes nicht fehlinterpretiert werden: Aus den historischen Materialien ist keineswegs ersichtlich, dass dem Gesetzgeber gar keine Grenzen gezogen werden sollten, wie es auch die Äußerung des Abg. Dr. *Diederichs*, ebenda, S. 109, belegt.

[9] Der Streit um dieses Thema zog sich alles in allem durch zahlreiche Diskussionen im Ausschuss für Wahlrechtsfragen (siehe u.a. Der Parlamentarische Rat, Bd. 6, hrsg. v. Wer-

keine konkreten Vorgaben zum Wahlsystem in Form einer Bezeichnung eines solchen, sondern lediglich die allgemeinen Wahlrechtsgrundsätze (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG), die Voraussetzungen des aktiven und passiven Wahlrechts (Art. 38 Abs. 2 GG) sowie die Delegation der Ausgestaltung des Wahlrechts an den einfachen Gesetzgeber (Art. 38 Abs. 3 GG) und schließlich die Dauer der Wahlperiode (Art. 39 GG). Es lässt sich aber keine einheitliche Vorstellung des Parlamentarischen Rates zum einzuführenden, geschweige denn zu einem gerechten oder idealen Wahlsystem herausfiltern, so dass die am Ende beschlossene Festlegung der Wahlrechtsgrundsätze wohl nur das minimale Einvernehmen abbildete.

Eine weitere Diskussion drehte sich um die Frage der Zulässigkeit einer Sperrklausel,[10] die schließlich auf verfassungsrechtlicher Ebene und einfachgesetzlich für unzulässig befunden und daher abgelehnt wurde. Sie wurde jedoch von den Ministerpräsidenten im Nachhinein mit Zustimmung der Militärgouverneure gegen den Willen des Parlamentarischen Rates in das WahlG 1949 wieder eingefügt.[11]

II. Hintergründe der Diskussionen zum Wahlsystem

Zunächst ist festzuhalten, dass die Abgeordneten des Parlamentarischen Rates dem Wahlrecht eine zentrale Bedeutung für den demokratischen Staat,[12] seine weitere Entwicklung und die zukünftige Verfassungswirklichkeit[13] zumaßen. Dabei bestand eine Wechselwirkung zwischen dem Demokratieverständnis und dem Bild vom idealen Wahlrecht bei den Abgeordneten des Parlamentarischen Rates: Je nachdem, welche Funktionen dem Demokratieprinzip schwerpunktmäßig zugesprochen wurden, wirkte sich dies auf die Vorstellung über die Gestaltung des Wahlrechts aus. Im Parlamentarischen Rat bildeten sich hierbei grob skizziert zwei Lager[14] zu unterschiedlichen

---

nicke/Schick, S. 5 ff.; 52 ff.; 163 ff.; 186 ff.; 209 ff.; 247 ff.) sowie im Hauptausschuss (Parl. Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/1949, S. 9 ff.; 689 ff.) und im Plenum selbst (Parl. Rat, Sten. Ber., Bonn 1948/1949, S. 53; 109 ff., 126 ff.; 246 ff.; 268 f.).

[10] Siehe hierzu nur Parl. Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/1949, S. 7 ff., 369 ff., 585 f.; Der Parlamentarische Rat, Bd. 6, hrsg. v. Wernicke/Schick, S. 650 ff.; dazu auch der Sachverständige Dr. *Thoma*, ebenda, S. 24, und wohl auch der Abg. *Renner*, ebenda, S. 418, sowie der Sachverständige Dr. *Luther*, ebenda, S. 177 f., und der Sachverständige *E.-P. Walk*, ebenda, S. 249.

[11] Dazu nur *Meyer*, Wahlsystem und Verfassungsordnung, S. 43 ff.; *Rosenbach*, in: Der Parlamentarische Rat, Bd. 6, hrsg. v. Wernicke/Schick, S. XLVII f.; *Wenner*, Sperrklauseln im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland, S. 89 ff.

[12] Exemplarisch sei auf die Äußerung des Abg. Dr. *Schmid*, Parl. Rat, Sten. Ber., Bonn 1948/1949, S. 13, verwiesen.

[13] Siehe hierzu Abg. Dr. *Schmid*, ebenda, S. 15.

[14] Im Folgenden wird insbesondere auf Fundstellen der Plenumsdebatten zurückge-

Wahlsystemen.[15] Während auf der einen Seite die Verfechter eines Mehrheitswahlrechts – im Sinne einer Abgeordnetenwahl in Wahlkreisen mit absoluter oder relativer Mehrheit – standen,[16] bildete sich die andere Seite aus den Befürwortern der Verhältniswahl, verstanden als Besetzung des Parlaments nach dem proportionalen Stimmanteil einer Parteiliste in nur einem Wahlkreis. Argumentiert wurde nahezu ausschließlich politisch und rechtsvergleichend.[17]

Knapp zusammengefasst begründeten die Verfechter eines Mehrheitswahlrechts ihre Ansicht zum einen mit dem Scheitern der Weimarer Republik, das nach ihrer Auffassung unter anderem auf das Erstarken von Splitterparteien wegen des Verhältniswahlrechts zurückzuführen war,[18] sowie der Möglichkeit, die Abgeordneten selbst zu wählen,[19] während Listenwahlen nach Ansicht der Vertreter der Mehrheitswahl eher den Parteien Macht brächten[20] und eine Bindung des Abgeordneten an einen Wahlkreis vermissen ließen.[21] Dagegen wurden in vielerlei Hinsicht seitens des gegenüberstehenden Lagers Bedenken vorgetragen. Die Entwicklung der Weimarer Republik derart grundlegend auf das Wahlrecht zurückzuführen erschien den Anhängern dieses Lagers – berechtigterweise[22] – insgesamt fraglich.[23] Auch die Be-

---

griffen, da die Inbezugnahme sämtlicher Dokumente des Wahlrechtsausschusses zu umfangreich wäre. Wie uneinig sich beispielsweise die Mitglieder des Wahlrechtsausschusses waren, zeigt das Protokoll der ersten Abstimmung über das Wahlsystem nach längerer Aussprache, abgedruckt in Der Parlamentarische Rat, Bd. 6, hrsg. v. Wernicke/Schick, S. 208 ff.

[15] Die nachfolgend hervorgehobenen Definitionen werden in diesem Abschnitt zu Grunde gelegt, wenn von den jeweiligen Wahlsystemen gesprochen wird.

[16] Die möglichen Ausgestaltungen waren insoweit vielgestaltig, einigendes Element dieser Front war aber der Einsatz für ein grundsätzliches Mehrheitswahlrecht, weswegen hier vereinfachend von einem Lager ausgegangen wird.

[17] Nachfolgend wird für einen groben Überblick nur ein Teil der vorgebrachten Argumente dargestellt.

[18] Abg. Dr. *Kroll*, Parl. Rat., Sten. Ber., Bonn 1948/1949, S. 113 f.; vgl. *ders.*, Der Parlamentarische Rat, Bd. 6, hrsg. v. Wernicke/Schick, S. 78; implizit auch Abg. Dr. *v. Brentano*, Parl. Rat., Sten. Ber., Bonn 1948/1949, S. 129; *ders.*, Der Parlamentarische Rat, Bd. 6, hrsg. v. Wernicke/Schick, S. 84; siehe auch Abg. *Schröter*, Parl. Rat., Sten. Ber., Bonn 1948/1949, S. 247; *ders.*, Der Parlamentarische Rat, Bd. 6, hrsg. v. Wernicke/Schick, S. 55 f.

[19] Abg. Dr. *Becker*, Parl. Rat., Sten. Ber., Bonn 1948/1949, S. 112; *ders.*, Der Parlamentarische Rat, Bd. 6, hrsg. v. Wernicke/Schick, S. 54; Abg, Dr, *Heile*, Parl. Rat., Sten. Ber., Bonn 1948/1949, S. 118 f.

[20] Abg, Dr, *Heile*, Parl. Rat., Sten. Ber., Bonn 1948/1949, S. 119.

[21] Abg, Dr, *Heile*, ebenda, S. 118 f.; vgl. Abg. Dr. *v. Brentano*, ebenda, S. 129; Abg. Dr. *Seebohm*, ebenda, S. 48.

[22] Siehe zu den verschiedenen Gründen für das Scheitern der Weimarer Republik exemplarisch *Di Fabio*, Die Weimarer Verfassung, 2018; *Grimm*, Weimars Ende und Untergang, in: Dreier/Waldhoff, Das Wagnis der Demokratie, 263 (275 ff.).

[23] So führte der Abg. *Renner*, Parl. Rat., Sten. Ber., Bonn 1948/1949, S. 121, beispiels-

gründung, eine Mehrheitswahl führe zur Wahl von Persönlichkeiten,[24] wurde angezweifelt.[25] Schließlich wurde vorgetragen, dass bloß durch das Mehrheitswahlrecht die Macht der Parteien nicht zu brechen sei, da diese voraussichtlich die jeweiligen Kandidaten aufstellten.[26]

Darüber hinaus fokussierten sich die Anhänger eines Mehrheitswahlrechts aber auf einen weiteren Aspekt: die Herausbildung eines Zweiparteiensystems[27] nebst damit einhergehender politischer Stabilität[28] und klaren Verantwortungszusammenhängen[29]. Die Entwicklung hin zu einem Zwei-

---

weise das Entstehen der Splitterparteien auf wirtschaftliche Probleme zurück; vgl. *ders.*, Parl. Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/1949, S. 694. Die Abg. *Wessel*, Parl. Rat., Sten. Ber., Bonn 1948/1949, S. 122, bestreitet ebenfalls die Kausalität zwischen dem Wahlrecht und dem Scheitern der Weimarer Republik; siehe auch *dies.*, Parl. Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/1949, S. 692; siehe überdies Abg. *Heiland*, Der Parlamentarische Rat, Bd. 6, hrsg. v. Wernicke/Schick, S. 88 f., und Abg. Dr. *Heuss*, Parl. Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/1949, S. 696.

[24] Das Argument findet sich konzise zusammengefasst im Referat des Sachverständigen Dr. *Thoma* im Wahlrechtsausschuss des Parl. Rates, siehe Der Parlamentarische Rat, Bd. 6, hrsg. v. Wernicke/Schick, S. 20 f.; siehe überdies *Luther*, ebenda, S. 171 ff.

[25] Vgl. dazu Abg. Dr. *Heuss*, Parl. Rat., Sten. Ber., Bonn 1948/1949, S. 132; Abg. *Wessel*, Parl. Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/1949, S. 691; siehe auch die Kritik des Abg. Dr. *Diederichs*, Parl. Rat., Sten. Ber., Bonn 1948/1949, S. 112; *ders.*, Der Parlamentarische Rat, Bd. 6, hrsg. v. Wernicke/Schick, S. 49, 72; Abg. Dr. *Becker*, ebenda, S. 60; zudem Abg. *Paul*, ebenda, S. 69.

[26] Vgl. Abg. Dr. *Becker*, Der Parlamentarische Rat, Bd. 6, hrsg. v. Wernicke/Schick, S. 65 f.; *ders.*, in: Parl. Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/1949, S. 701; Abg. *Renner*, Parl. Rat., Sten. Ber., Bonn 1948/1949, 137 f.; siehe dazu auch das Referat von Dr. *Thoma*, Der Parlamentarische Rat, Bd. 6, hrsg. v. Wernicke/Schick, S. 21 f.

[27] Abg. Dr. *Kroll*, Parl. Rat., Sten. Ber., Bonn 1948/1949, S. 112 ff.; *ders.*, Der Parlamentarische Rat, Bd. 6, hrsg. v. Wernicke/Schick, S. 37 ff., wies darauf hin, dass es nicht zwangsläufig zu einem Zweiparteiensystem kommen müsse, die Mehrheitswahl indes ein Mittel in diese Richtung sei. Ähnlich auch der Sachverständige *E. P. Walk*, ebenda, S. 248. Diese Wirkung stellt demgegenüber der Sachverständige Dr. *Luther*, ebenda, S. 164 f., 187 f., vgl. 168 ff., als wahrscheinlich dar. Von der Gegenseite wurde dieser Effekt teils bestritten, siehe nur Abg. Dr. *Diederichs*, ebenda, S. 594, und Abg. Dr. *Reif*, ebenda, S. 602.

[28] Abg. Dr. *Kroll*, Parl. Rat., Sten. Ber., Bonn 1948/1949, S. 112 ff.; Abg. *Schröter*, Parl. Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/1949, S. 689; vgl. *ders.*, Parl. Rat., Sten. Ber., Bonn 1948/1949, S. 112, 246 und *ders.*, Der Parlamentarische Rat, Bd. 6, hrsg. v. Wernicke/Schick, S. 55; Abg. Dr. *v. Brentano*, Parl. Rat., Sten. Ber., Bonn 1948/1949, S. 129. Die Argumente zur politischen Stabilität stellt auch noch einmal der Abg. Dr. *Becker*, ebenda, S. 127 f., dar.

[29] Abg. *Schröter*, Parl. Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/1949, S. 689; vgl. *ders.*, Der Parlamentarische Rat, Bd. 6, hrsg. v. Wernicke/Schick, S. 55; Abg. *Kaufmann*, Parl. Rat., Sten. Ber., Bonn 1948/1949, S. 140; Abg. Dr. *Kroll*, ebenda, S. 112 ff.; *ders.*, Der Parlamentarische Rat, Bd. 6, hrsg. v. Wernicke/Schick, S. 41.

parteiensystem wurde von ihnen begrüßt, wenn nicht sogar als Kernelement einer stabilen Demokratie gefordert.[30] Das Mehrheitswahlrecht wurde dabei zum einzigen Wahlrecht hochstilisiert, das eine solche sichern könne. Dass der Meinungspluralismus eingedämmt werden könnte, wenn es nur zwei große Parteien geben würde, wurde nicht als Gefahr angesehen. Im Gegenteil: Die Verfechter der Mehrheitswahl waren überzeugt, dass die großen Parteien eine integrierende Wirkung entfalten und die verschiedenen Strömungen der Gesellschaft insgesamt repräsentieren würden.[31] Dem Verhältniswahlrecht schrieben sie hingegen die Gefahr zu, dass eine kleine Partei das „Zünglein an der Waage" bilden und damit ein übermäßiges politisches Gewicht erhalten könnte.[32]

Demgegenüber beriefen sich die Befürworter des Verhältniswahlrechts vor allem auf den Gleichheitsgedanken. Auf den Punkt brachte es der Abg. Heinz Renner, der davon sprach, die Stimmen müssten „so gleichwertig und so bedeutsam in die Wahlurne [gehen] und später aus der Wahlurne auch wieder gleichberechtigt herauskomm[en], wie das nur im Proporz-System möglich ist".[33] Der dahinterstehende Gedanke war letztlich eine Art Erfolgswertgleichheit. Alle Stimmen sollten sich mit gleicher Wirkung im Ergebnis widerspiegeln.[34] Daraus resultierte dann auch die größte Kritik am Mehrheitswahlrecht, das von den Vertretern des Verhältniswahlrechts als „Minderheitswahlrecht"[35] tituliert wurde, weil die Regierungsmehrheit nicht zwangsläufig eine Mehrheit der Stimmen hinter sich vereine[36] und viele Stimmen im Ergebnis nicht berücksichtigt würden.[37] Die damit verbundene Ein-

---

[30] In diese Richtung: Abg. Dr. *Kroll*, Parl. Rat., Sten. Ber., Bonn 1948/1949, S. 112; *ders.*, Der Parlamentarische Rat, Bd. 6, hrsg. v. Wernicke/Schick, S. 39 ff.

[31] Vgl. Abg. Dr. *Kroll*, Parl. Rat., Sten. Ber., Bonn 1948/1949, S. 113; *ders.*, Der Parlamentarische Rat, Bd. 6, hrsg. v. Wernicke/Schick, S. 40; siehe auch die Stellungnahme des Sachverständigen Dr. *Luther*, ebenda, S. 186 f.

[32] Abg. *Schröter*, Parl. Rat., Sten. Ber., Bonn 1948/1949, S. 247. Ein weiteres Argument war, dass sich der Frust des Bürgers über die Wahl kleinerer, antidemokratischer Parteien kanalisieren könne, was bei einem Mehrheitswahlrecht durch die Konzentration auf zwei Parteien abgefedert werde, siehe Abg. Dr. *Kroll*, ebenda, S. 113.

[33] Parl. Rat., Sten. Ber., Bonn 1948/1949, S. 122.

[34] Abg. *Renner*, ebenda, S. 122; vgl. *ders.*, in: Parl. Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/1949, S. 8; Abg. *Brockmann*, Parl. Rat., Sten. Ber., Bonn 1948/1949, S. 135, fordert insoweit, dass jeder Stimme das „gleiche Gewicht" zukommen müsse; ebenso nochmal *ders.*, in: Parl. Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/1949, S. 699, der explizit darauf hinweist, dass das Mehrheitswahlrecht dem nicht entspreche.

[35] Abg. Dr. *Becker*, Parl. Rat., Sten. Ber., Bonn 1948/1949, S. 115, 249; *ders.*, in: Parl. Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/1949, S. 701. In eine ähnliche Richtung zielt der Abg. *Renner*, Parl. Rat., Sten. Ber., Bonn 1948/1949, S. 147.

[36] Abg. Dr. *Becker*, ebenda, S. 115; Abg. Dr. *Diederichs*, ebenda, S. 112; *ders.*, Der Parlamentarische Rat, Bd. 6, hrsg. v. Wernicke/Schick, S. 50.

[37] Abg. Dr. *Diederichs*, Parl. Rat., Sten. Ber., Bonn 1948/1949, S. 110; vgl. *ders.*, ebenda, S. 112; *ders.*, Der Parlamentarische Rat, Bd. 6, hrsg. v. Wernicke/Schick, S. 49 f.

schränkung der Gleichheit der Stimmen wurde als Problem angesehen, das auch die Verfechter des Mehrheitswahlrechts wahrnahmen, jedoch wegen der anderen Vorzüge desselben als weniger entscheidend[38] respektive wegen der Chancengleichheit[39] der Stimmen bei vorheriger Kenntnis des Wählers über das System als unproblematisch wahrnahmen.[40] Überdies führten die Verfechter der Proporzwahl im obigen Sinne aus, das Verhältniswahlrecht spiegele den Pluralismus der Gesellschaft wider, so dass sich jeder vertreten fühlen könne.[41] Eine weitere Argumentation der Anhänger der Verhältniswahl war es, darauf hinzuweisen, dass auch ein Mehrheitswahlrecht nicht zwangsläufig zur Entstehung eines Zweiparteiensystems führe.[42]

Sowohl für die Vertreter der Mehrheits- als auch für die Befürworter der Verhältniswahl waren damit die Gleichheit der Stimmen, der Meinungspluralismus und die grundsätzliche Mehrheitsherrschaft entscheidend für einen demokratischen Staat. Nur der Weg, diese drei Punkte zu verwirklichen, war ein anderer. Die Vertreter der Mehrheitswahl spekulierten eher auf Chancengleichheit, die Integration diverser Strömungen in der Bevölkerung in zwei großen Parteien und die Verwirklichung des Mehrheitsprinzips durch eine Direktwahl mit Stimmenmehrheit, während die Verfechter der Verhältniswahl demgegenüber auf Erfolgswertgleichheit, Parteienpluralismus und Mehrheitsentscheidungen durch Koalitionen setzten.

III. Das Wahlsystem nach dem Willen des Parlamentarischen Rates

Es ist ein Allgemeinplatz, dass der Parlamentarische Rat die Wahlsystemfrage (vor dem Hintergrund der beschriebenen Ausgangslage) bewusst offengelassen habe[43] und der einfache Gesetzgeber dazu aufgerufen sei, diese Lü-

---

[38] In diese Richtung tendiert beispielsweise Abg. Dr. *Kroll*, der auf die Ungerechtigkeiten des wahrscheinlich aus dem Mehrheitswahlrecht resultierenden Zweiparteiensystems Bezug nimmt, dem aber die Vorzüge desselben gegenüberstellt (Parl. Rat., Sten. Ber., Bonn 1948/1949, S. 113 f.). Ebenfalls in die Richtung, dass die Gleichheitserwägungen gegenüber den sachlichen Gründen für ein Mehrheitswahlrecht nicht überwiegen Abg. Dr. *v. Brentano*, ebenda, S. 129 f.; vgl. Abg. *Schröter*, Der Parlamentarische Rat, Bd. 6, hrsg. v. Wernicke/Schick, S. 57.

[39] Darauf nimmt Abg. Dr. *Kroll* mit Blick auf die Debatte der Chancen der Frauen unter dem Mehrheitswahlrecht Bezug, Parl. Rat., Sten. Ber., Bonn 1948/1949, S. 151.

[40] Abg. *Kaufmann*, ebenda, S. 140.

[41] Vgl. Abg. Dr. *Diederichs*, ebenda, S. 111.

[42] Abg. Dr. *Diederichs*, ebenda, S. 110; *ders.*, Der Parlamentarische Rat, Bd. 6, hrsg. v. Wernicke/Schick, S. 45 f.; Abg. Dr. *Becker*, Parl. Rat., Sten. Ber., Bonn 1948/1949, S. 115; *ders.*, Der Parlamentarische Rat, Bd. 6, hrsg. v. Wernicke/Schick, S. 62 ff.

[43] Zur bewussten Nichtentscheidung durch den vorherigen Verfassungskonvent von Herrenchiemsee siehe *Robbe/Weinzierl*, Mehr Wahlrecht in das Grundgesetz?, in: ZRP 2015, S. 84 (85); *Schneider*, Das Grundgesetz, Bd. 11, S. 5.

cke zu füllen.[44] Ein allumfassender Nachweis hierzu würde den größten Teil der wahlrechtlichen Literatur umfassen. Im Wesentlichen erheben, soweit ersichtlich, nur zwei Autoren Bedenken dagegen, nämlich zuvörderst Hans Meyer und darauf rekurrierend Helmut Nicolaus. Sie tragen ihre Argumente insbesondere im Zusammenhang mit der Frage vor, ob es zulässig sei, ein Mehrheitswahlsystem unter dem Grundgesetz zu implementieren, und negieren insoweit, dass sich die Genese der wahlrechtlichen Normen dafür heranziehen lasse.[45]

1. Kritik an der herrschenden Deutung

Hans Meyer äußerte bereits früh Bedenken gegen die These, dass der Gesetzgeber die Mehrheitswahl einführen kann, weil das Grundgesetz kein Wahlsystem vorschreibt.[46] Er führt diesbezüglich aus:

„Sie[47] ist eine Variation zu dem von der herrschenden Meinung vorgetragenen Thema, das Grundgesetz habe sich bewußt für kein Wahlsystem entschieden, folglich sei der Wahlgesetzgeber in der Auswahl frei. Das ist jedoch nur die halbe Wahrheit. Die Abstinenz des Verfassungsgebers bedeutet lediglich, daß der einfache Gesetzgeber bei der Auswahl und der Ausgestaltung des Wahlverfahrens im Rahmen des Grundgesetzes frei ist. Eine Freistellung von der Verfassung oder einzelnen Verfassungsbestimmungen kann daraus nach den allgemeinen Regeln der Verfassungsauslegung nicht geschlossen werden. […] Selbst wenn man sich […] auf das zweifelhafte Unternehmen einließe, aus dem ‚Willen des Verfassungsgebers' Schlüsse zu ziehen, so ergäbe sich, daß die einmütig verneinte Frage, ob man den Wahlmodus festlegen solle, im Parlamentarischen Rat nicht mit Blick auf die Alternative Verhältniswahl oder Mehrheitswahl behandelt worden ist."[48]

Ähnlich äußert er sich auch noch einmal in seiner Monographie „Wahlsystem und Verfassungsordnung":[49]

---

[44] Siehe dazu ausdrücklich BVerfGE 95, 335 (349); 121, 266 (296); 131, 316 (334 f.); aus der Literatur nur *Badura*, in: Bonner Kommentar GG, hrsg. v. Kahl/Waldhoff/Walter, Bd. 8, Anh. z. Art. 38 Rn. 1; *Bücking*, Der Streit um Grundmandatsklausel und Überhangmandate, in: Wahlen in Deutschland, hrsg. v. Jesse/Löw, S. 141 (145); *Robbel/Weinzierl*, Mehr Wahlrecht in das Grundgesetz, in: ZRP 2015, S. 84 (85); siehe überdies m.w.N. *Klein*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Bd. 4, Art. 38 Rn. 8 f., 158 f.; vgl. *Masing*, Wahlkreiseinteilung und kommunale Gebietsgrenzen, S. 17 f.; siehe auch *Wild*, Die Gleichheit der Wahl, S. 81; jüngst in diese Richtung Kluckert, Das Grabenwahlrecht auf dem Prüfstand der Verfassung, in: NVwZ 2020, S. 1217 (1219); siehe auch knapp *Britz*, Mehrheitswahlrecht als Alternative?, in: ZRP 2018, S. 89; aus jüngerer Zeit in diese Richtung zudem *Schneider*, Das Grundgesetz, Bd. 11, S. 6; *ders.*, Das Grundgesetz, Bd. 12.1, S. XXV ff.

[45] So aber bspw. *Klein*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Bd. 4, Art. 38 Rn. 158 f.; siehe auch *Masing*, Wahlkreiseinteilung und kommunale Gebietsgrenzen, S. 18 f.

[46] *Meyer*, Die herkömmliche Wahlsystematik und ihre Folgen, in: DÖV 1970, S. 691 (693).

[47] *Meyer* nimmt Bezug auf eine These aus einem anderen Text, Anm. d. Verf.

[48] *Meyer*, Die herkömmliche Wahlsystematik und ihre Folgen, in: DÖV 1970, S. 691 (693).

[49] *Meyer*, Wahlsystem und Verfassungsordnung, S. 192 f.