

KONSTANTIN SETZER

Das Mehrheitsprinzip
als Optimierungsgebot
für das Wahlrecht

Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht

17

Mohr Siebeck

Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht

Herausgegeben von
Julian Krüper und Arne Pilniok

17



Konstantin Setzer

Das Mehrheitsprinzip als Optimierungsgebot für das Wahlrecht

Zugleich eine Untersuchung der Ausgestaltung der
Direktwahl kommunaler Hauptverwaltungsbeamter

Mohr Siebeck

Konstantin Setzer, geboren 1996; Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Münster; 2024 Promotion; Rechtsreferendariat im Bezirk des Oberlandesgerichts Hamm.

D6, Zugl.: Münster (Westf.), Univ., Diss. der Rechtswissenschaftlichen Fakultät, 2024

ISBN 978-3-16-164286-9 / eISBN 978-3-16-164287-6

DOI 10.1628/978-3-16-164287-6

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

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

© 2025 Mohr Siebeck Tübingen www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der eigenen 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 Druckerei Stückle in Ettenheim auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Printed in Germany.

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Jahr 2024 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Münster als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung konnten bis Ende Juli 2024 berücksichtigt werden.

Meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. *Fabian Wittreck*, danke ich sehr für seine stets hilfsbereite und motivierende Betreuung. Er hat diese Arbeit durch die Gewährung vollkommener akademischer Freiheit ermöglicht und ihren Abschluss durch viele wertvolle Anregungen gefördert. Ferner danke ich Herrn Professor Dr. *Janbernd Oebbecke* für die zügige Erstellung des mit hilfreichen Hinweisen versehenen Zweitgutachtens.

Für die Aufnahme dieser Arbeit in die Schriftenreihe „Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht“ danke ich den Herausgebern, Herrn Professor Dr. *Julian Krüper* und Herrn Professor Dr. *Arne Pilniok*.

Besonders danke ich meinen Freunden Dr. *Tristan Radtke*, *Dominique dos Santos Ferreira*, *Jörn Philipp Nagel*, *Pascal Moerchel* und *Thilo von Neumann*, die sich als Korrekturleser verdient gemacht haben, sowie meiner Schwägerin *Wioletta* für ihre technische Unterstützung und meinen beiden Brüdern *Sebastian* und *Alexander* für ihren Zuspruch.

Mein größter und herzlichster Dank, den ich nur unvollkommen in Worte zu fassen vermag, gebührt meinen Eltern, *Ute und Thomas*. Sie haben sich nicht nur bereitwillig der umfassenden Durchsicht des Manuskripts angenommen und mir während der Promotionszeit beständigen Rückhalt gewährt, sondern mich auf meinem gesamten Lebensweg in liebevoller Weise begleitet und unermüdlich unterstützt. Dadurch haben sie die Entstehung und Vollendung dieser Arbeit erst ermöglicht. Ihnen sei daher diese Arbeit gewidmet.

Münster, im Oktober 2024

Konstantin Setzer

Inhaltsübersicht

Vorwort.....	VII
Inhaltsverzeichnis.....	XI
Abkürzungsverzeichnis	XXIII
Teil 1: Einführung	1
A. Forschungsstand.....	2
B. Methodische Grundlagen	6
C. Gang und Ziel der Untersuchung	10
Teil 2: Das Mehrheitsprinzip als Grundsatz der Demokratie.....	13
A. Die Legitimationsfunktion der Wahl als Verwirklichung des Mehrheitsprinzips	14
B. Die Repräsentationsfunktion der Wahl als Ausdruck der Wahlrechtsgrundsätze	88
C. Fazit: Absolute Mehrheit als demokratischer Grundsatz.....	184
Teil 3: Das Mehrheitsprinzip als Optimierungsgebot für die Wahlrechtsgestaltung.....	185
A. Die Integrationsfunktion der Wahl zwischen Vielfalt und Einheit.....	187
B. Der verfassungsrechtliche Rahmen des gesetzgeberischen Abwägungsvorganges	217

<i>C. Konkrete Einschränkungen der Wahlrechtsprinzipien im Parlamentswahlrecht</i>	239
<i>D. Das Mehrheitsprinzip als maßgeblicher Wahlrechtsgrundsatz</i>	312
<i>E. Fazit: Mehrheitsprinzip als wahlrechtliches Optimierungsgebot</i>	322
Teil 4: Das Mehrheitsprinzip in der Direktwahl kommunaler Hauptverwaltungsbeamter	325
<i>A. Rechtfertigungsgründe für eine einstufige Mehrheitswahl</i>	326
<i>B. Verfassungsrechtliche Beurteilung der mehrstufigen Wahlverfahren</i>	395
<i>C. Fazit: Erfordernis einer echten Mehrstufigkeit des Wahlverfahrens</i>	424
Teil 5: Schlussbetrachtung	425
<i>A. Resümee</i>	425
<i>B. Zusammenfassung in Thesen</i>	427
Literaturverzeichnis	431
Personen- und Sachverzeichnis	447

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	VII
Inhaltsübersicht	IX
Abkürzungsverzeichnis	XXIII
Teil 1: Einführung	1
A. Forschungsstand.....	2
B. Methodische Grundlagen	6
C. Gang und Ziel der Untersuchung.....	10
Teil 2: Das Mehrheitsprinzip als Grundsatz der Demokratie.....	13
A. Die Legitimationsfunktion der Wahl als Verwirklichung des Mehrheitsprinzips	14
I. Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes und die absolute Mehrheit	17
1. Funktionales Argument – kein praktischer Ersatz für fehlende Einstimmigkeit.....	18
2. Gleichheitsargument als Grundlage des Mehrheitsprinzips	22
3. Freiheitsargument als Konkretisierung des Gleichheitsarguments	25
4. Kompromissargument statt Vernunftargument als Ergänzung ...	29
5. Verfahrensargument als Bestätigung.....	32
6. Ergebnis: Die absolute Mehrheit als demokratische Mehrheit....	36
II. Absolute Mehrheitsentscheidung im Grundgesetz als notwendige Konsequenz	37
1. Die einfache Mehrheit nach Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG als demokratischer Grundsatz	39
a) Genese: Art. 42 Abs. 2 GG als traditionelle Abstimmungsregel	39

b)	Enthaltungen als Beitrag zum parlamentarischen Kompromiss	40
c)	Vielzahl von Vorschlägen als Herausforderung der parlamentarischen Mehrheitsbildung	42
d)	Demokratischer Gehalt des einfachen Mehrheitserfordernisses	44
e)	Keine generelle Relativierung durch bereichsspezifische Ausnahmen	47
f)	Zwischenergebnis: Die schlichte absolute Mehrheit als Regelfall des Mehrheitsprinzips	50
2.	Die absolute Mehrheit nach Art. 63 Abs. 2 S. 1 GG als funktionale Qualifizierung	51
a)	Genese: Art. 63 GG als Endpunkt einer demokratischen Entwicklung	52
b)	Die Kanzlermehrheit als Ziel des gestuften Wahlverfahrens	53
c)	Demokratischer Gehalt des absoluten Mehrheitserfordernisses	56
d)	Relative Mehrheit als funktional begründeter Notfallmechanismus	59
e)	Stimmgleichheit als Herausforderung der relativen Mehrheit	63
f)	Ablehnende Mehrheit gegenüber dem einzigen Kandidaten als demokratisches Dilemma	66
g)	Zwischenergebnis: Absolute Mehrheit im Spannungsfeld von Theorie und Praxis	74
3.	Die absolute Mehrheit nach Art. 54 Abs. 6 S. 1 GG als symbolische Qualifizierung	75
a)	Genese: Art. 54 GG zwischen demokratischer Erneuerung und Kontinuität	76
b)	Der demokratische Gehalt des absoluten Mehrheitserfordernisses	78
c)	Stimmgleichheit und Stimmenminderheit als demokratische Herausforderung	83
d)	Zwischenergebnis: Absolute Mehrheit als Grundsatz bei der Wahl monokratischer Ämter	86
4.	Ergebnis: Die schlichte absolute Mehrheit als verfassungsrechtliches Grundmodell	86
III.	Fazit: Streben nach absoluter Mehrheit als Bestandteil des Demokratieprinzips	87
B.	<i>Die Repräsentationsfunktion der Wahl als Ausdruck der Wahlrechtsgrundsätze</i>	<i>88</i>

I.	Vorbemerkungen: Allgemeine Reichweite der Wahlrechtsgrundsätze	90
1.	Sachliche Reichweite der Wahlrechtsgrundsätze im Hinblick auf Direktwahlen	90
a)	Demokratieprinzip als allgemeiner Maßstab für das Wahlrecht.....	90
b)	Differenzierte Betrachtung der einzelnen Gewährleistungsgehalte.....	93
c)	Exkurs: Bindung des verfassungsändernden Gesetzgebers auf Landesebene.....	94
d)	Zwischenergebnis: Dreistufige Differenzierung der Gewährleistungsgehalte.....	96
2.	Inhaltliche Reichweite der Wahlrechtsgrundsätze im Hinblick auf das Wahlsystem	97
a)	Auswirkungen des Wahlsystems in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht.....	97
b)	Erweiterter Eingriffsbegriff in der Grundrechtsdogmatik als Ausgangspunkt	98
c)	Dogmatik der Wahlrechtsgrundsätze als grundrechtsgleiche Rechte.....	101
d)	Zwischenergebnis: Psychologische Wirkungen als potentielle Eingriffe	104
3.	Ergebnis: Demokratieprinzip als wirklichkeitsorientierter Maßstab für Direktwahlen	104
II.	Unmittelbarkeit: Vorhersehbarkeit der Auswirkung der Wählerstimme.....	105
1.	Allgemeines Verständnis des Unmittelbarkeitsgrundsatzes.....	105
2.	Verankerung der Vorhersehbarkeit im Demokratieprinzip.....	108
3.	Anwendung der Vorhersehbarkeit auf die Ausgestaltung der Mehrheitswahl.....	109
4.	Ergebnis: Wahrung der Vorhersehbarkeit in der relativen Mehrheitswahl.....	111
III.	Freiheit: Entschließungsfreiheit als Ausdruck der Präferenzaffinität des Wahlrechts.....	111
1.	Allgemeines Verständnis der Wahlfreiheit.....	112
a)	Das klassische Verständnis der Wahlfreiheit	112
b)	Der materielle Gewährleistungsgehalt der Entschließungsfreiheit.....	114
c)	Beeinträchtigung der Entschließungsfreiheit durch die Sperrklausel	116
d)	Historische Auslegung als Stütze eines solchen Verständnisses der Wahlfreiheit.....	118

e)	Zwischenergebnis: Schutz der Willensbildung auch im Hinblick auf das Wahlverfahren	120
2.	Verankerung der Entschließungsfreiheit im Demokratieprinzip	121
a)	Volkssouveränität und Entschließungsfreiheit	121
b)	Einschränkbarkeit der Entschließungsfreiheit	123
c)	Zwischenergebnis: Entschließungsfreiheit als demokratisches Optimierungsgebot	123
3.	Anwendung der Entschließungsfreiheit auf die Ausgestaltung der Mehrheitswahl	124
a)	Das Dilemma der Wahlentscheidung im Mehrheitswahlsystem	124
b)	Verschärfung des Problems im Zuge der Auffächerung des politischen Systems	126
c)	Zwischenergebnis: Relative Mehrheitswahl als Verkürzung der Entschließungsfreiheit	128
4.	Ergebnis: Beeinträchtigung der Wahlfreiheit durch eine relative Mehrheitswahl	129
IV.	Gleichheit: Erfolgswertgleichheit der Wählerpräferenzen	129
1.	Allgemeines Verständnis der Wahlgleichheit	130
a)	Die grundlegende Differenzierung zwischen Zählwert- und Erfolgswertgleichheit	130
b)	Das Missverständnis um die Erfolgchancengleichheit	132
c)	Der Topos von der Systemrelativität der Wahlgleichheit	134
d)	Auslegung des Grundgesetzes in historischer, systematischer und teleologischer Hinsicht	136
e)	Zwischenergebnis: Umfassende Geltung der Erfolgswertgleichheit als materieller Maßstab	145
2.	Verankerung der Erfolgswertgleichheit im Demokratieprinzip	146
a)	Aussagen der Rechtsprechung und Literatur im Bereich kommunaler Wahlen	147
b)	Einschränkbarkeit der im Demokratieprinzip verankerten Erfolgswertgleichheit	149
c)	Auslegung des Demokratieprinzips als normative Begründung	150
d)	Zwischenergebnis: Erfolgswertgleichheit als Ausprägung demokratischer Grundsätze	154
3.	Anwendung der Erfolgswertgleichheit auf die Mehrheitswahl	155
a)	Umfang der Erfolgswertgleichheit im Verhältniswahlsystem	155

b)	Erfolgswertgleichheit als Optimierungsgebot für die Mehrheitswahl.....	158
c)	Zwischenergebnis: Relative Mehrheitswahl als Beeinträchtigung der Erfolgswertgleichheit.....	160
4.	Ergebnis: Wahlgleichheit als Rechtfertigungshürde für die relative Mehrheitswahl	160
V.	Chancengleichheit: Erfolgchancengleichheit für vermeintliche Außenseiter.....	161
1.	Allgemeines Verständnis der wahlrechtlichen Chancengleichheit	161
a)	Klassische Anwendungsbereiche der wahlrechtlichen Chancengleichheit	162
b)	Die getrennte Betrachtung von aktiver und passiver Wahlgleichheit	163
c)	Taktisches Wahlverhalten als Beeinträchtigung der Chancengleichheit	165
d)	Zwischenergebnis: Eigenständiger Gewährleistungsgehalt der Chancengleichheit.....	168
2.	Verankerung der wahlrechtlichen Chancengleichheit im Demokratieprinzip.....	169
a)	Die „abgestufte Chancengleichheit“ als formelle Relativierung eines materiellen Prinzips.....	169
b)	Differenzierung nach staatlichem und nichtstaatlichem Einfluss	173
c)	Zwischenergebnis: Materielle Chancengleichheit als Ausprägung des Demokratieprinzips	175
3.	Anwendung der Chancengleichheit auf die Mehrheitswahl.....	176
a)	Umfang der Chancengleichheit im Mehrheitswahlsystem.....	176
b)	Auswirkungen der veränderten politischen Landschaft auf die Chancengleichheit	178
c)	Zwischenergebnis: Relative Mehrheitswahl als Beeinträchtigung der Chancengleichheit	181
4.	Fazit: Relative Mehrheitswahl als Verzerrung des demokratischen Wettbewerbs	182
VI.	Fazit: Repräsentation durch unverfälschte Abbildung der Wählerpräferenzen.....	182
C.	<i>Fazit: Absolute Mehrheit als demokratischer Grundsatz.....</i>	184

Teil 3: Das Mehrheitsprinzip als Optimierungsgebot für die Wahlrechtsgestaltung	185
A. <i>Die Integrationsfunktion der Wahl zwischen Vielfalt und Einheit</i>	187
I. Ursprung der Integrationsfunktion in der Integrationslehre Rudolf Smends.....	188
1. Grundlage und Einordnung der Integrationslehre.....	189
2. Integrationswirkung der Wahl durch gemeinsame Teilnahme.....	192
3. Integrationswirkung der Wahl durch vereinheitlichende Mehrheitsbildung.....	193
4. Ergebnis: Integrationsfunktion der Wahl als Beitrag zur Einheit des Staates.....	195
II. Integrationsfunktion durch Ausschluss.....	196
1. Das Bundesverfassungsgericht und die Integrationslehre im Hinblick auf Sperrklauseln	197
2. Integrationsfunktion und Funktionsfähigkeit der Volksvertretung	199
3. Integrationsfunktion und Kompromissförderung	201
4. Ergebnis: Integrierende Wirkung des kompromissfördernden Ausschlusses	205
III. Integrationsfunktion durch Einbeziehung.....	205
1. Integrationsfunktion durch Abbildung der politischen Vielfalt	205
2. Neupositionierung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.....	207
3. Ergebnis: Integrierende Wirkung der materiellen Teilhabe.....	209
IV. Ambivalentes Integrationsverständnis als zwei Seiten einer Medaille	209
1. Auflösung des scheinbaren Widerspruchs im Integrationsbegriff.....	210
2. Die verfassungsrechtliche Verankerung der Integrationsfunktion	212
3. Integrationsfunktion der Wahl zwischen Vielfalt und Einheit	214
4. Ergebnis: Integrationsfunktion der Wahl als Konkretisierung des Demokratieprinzips	216
V. Fazit: Integrationsfunktion der Wahl als Ausgleichsfunktion	216
B. <i>Der verfassungsrechtliche Rahmen des gesetzgeberischen Abwägungsvorganges</i>	217

I.	Spannungsverhältnis zwischen verfassungsrechtlicher Bindung und gesetzgeberischem Gestaltungsspielraum	218
1.	Das Erfordernis eines „zwingenden Grundes“	218
2.	Das Erfordernis eines „Rechtsguts von Verfassungsrang“	222
3.	Das Erfordernis der Optimierung der kollektiven Willensäußerung	224
4.	Ergebnis: Pflicht zur Optimierung der Wahlrechtsgrundsätze	226
II.	Spannungsverhältnis von wahlrechtlicher Theorie und Praxis	227
1.	Differenzierte Wirkung der Berücksichtigung tatsächlicher Umstände	227
2.	Wahlrecht zwischen theoretischen Annahmen und tatsächlichen Umständen	228
3.	Aktualisierung der verfassungsrechtlichen Beurteilung	230
4.	Ergebnis: Berücksichtigung hinreichend wahrscheinlicher Umstände	231
III.	Spannungsverhältnis zwischen politischer Prognose und rechtlicher Kontrolle	231
1.	Das Wahlrecht als „Entscheidung in eigener Sache“	232
2.	Verfassungsrechtliches Gebot einer „strikten verfassungsgerichtlichen Kontrolle“	234
3.	Ausgestaltung dieser strengen Kontrollpflicht	236
4.	Ergebnis: Ermittlungs- und Begründungspflicht als Korrelat des Prognosespielraums	238
IV.	Fazit: Aktualisierung eines wirklichkeitsbezogenen Abwägungsvorgangs	238
C.	<i>Konkrete Einschränkungen der Wahlrechtsprinzipien im Parlamentswahlrecht</i>	239
I.	Sperrklausel und ihre Ausnahmen als bekannter Streitpunkt	240
1.	Fünf-Prozent-Hürde zur Sicherung einer funktionsfähigen Regierung	240
a)	Intensität des Eingriffs in die Wahlrechtsprinzipien	240
b)	Entstehungsgeschichte als einschränkender Ausgangspunkt	243
c)	Teleologische Auslegung als Berücksichtigung der tatsächlichen Wirkungsweise	250
d)	Systematische Auslegung als Anerkennung prinzipieller Erforderlichkeit	255
e)	Berücksichtigung der politischen Realität in der Angemessenheitsprüfung	258

f)	Zwischenergebnis: Absenkung der Sperrklausel als Konsequenz der politischen Realität.....	260
2.	Unzulässige Rückausnahmen als eigenständiger Gleichheitsverstoß.....	261
a)	Eingriffsqualität der Grundmandatsklausel.....	262
b)	Rechtfertigung als alternative Zugangshürde.....	263
c)	Rechtfertigung als Ausnahme von der Sperrklausel.....	265
d)	Zwischenergebnis: Folgerichtigkeit der Abschaffung der Grundmandatsklausel.....	266
3.	Ergebnis: Begrenzte Zulässigkeit der Sperrklausel.....	267
II.	Relative Mehrheitswahl im Wahlkreis als Besonderheit des „personalisierten Verhältniswahlrechts“.....	267
1.	Wahlkreisescheidung als unbedeutender Teil des Bundestagswahlrechts.....	267
a)	Isolierte Betrachtungsweise der Mehrheitswahl im Wahlkreis.....	268
b)	Einordnung der Wahlkreisescheidung in den Kontext der Verhältniswahl.....	270
c)	Zwischenergebnis: Geringe Relevanz der relativen Mehrheitsentscheidung im Wahlkreis.....	274
2.	Überhangmandate als potentielle Folge des personalisierten Verhältniswahlsystems.....	275
a)	Verhältnis der Überhangmandate zur Wahlgleichheit und zum Mehrheitsprinzip.....	276
b)	Überhangmandate als zulässige Folge des personalisierten Verhältniswahlsystems.....	279
c)	Bundesweite Verrechnung als erster Schritt zur Reduzierung von Proporzverzerrungen.....	281
d)	Vollständiger Ausgleich als zweiter Schritt zur Vermeidung von Proporzverzerrungen.....	283
e)	Ausgleichslose Überhangmandate trotz vollständigem Verhältnisausgleich.....	286
f)	Zwischenergebnis: Unzulässigkeit ausgleichsloser Überhangmandate.....	289
3.	Aktuelle Wahlreform als manifestiertes Paradoxon der Wahlkreisescheidung.....	290
a)	Keine Erfolgswertgleichheit hinsichtlich der personellen Auswahl.....	291
b)	Formelle Erfolgchancengleichheit der Kandidaten.....	294
c)	Theoretische Gefahr einer Umgehungsstrategie.....	297
d)	Zwischenergebnis: Erfordernis der Zweitstimmendeckung als zulässiges Kriterium.....	299

4. Ergebnis: Personalisierte Verhältniswahl als wahlrechtlicher Zusatz.....	299
III. Reine Mehrheitswahl im Spannungsverhältnis zum Mehrheitsprinzip.....	299
1. Wirkungsweise der reinen Mehrheitswahl in Wahlkreisen.....	300
2. Bedeutung des Wahlkreises und das Erfordernis einer absoluten Mehrheit.....	301
3. Bedeutung der Parlamentszusammensetzung und die relative Mehrheit.....	305
4. Ergebnis: Mehrheitswahlrecht als Widerspruch zum Mehrheitsprinzip.....	311
IV. Fazit: Mehrheitsprinzip als maßgeblicher Grundsatz im Parlamentswahlrecht.....	311
<i>D. Das Mehrheitsprinzip als maßgeblicher Wahlrechtsgrundsatz.....</i>	<i>312</i>
I. Die Wahl als integrative Kollektivierung individueller Willensäußerungen.....	312
II. Die Integrationswirkung des Mehrheitsprinzips bei der Wahl monokratischer Ämter.....	315
III. Wirklichkeitsorientierte Optimierung des absoluten Mehrheitsprinzips.....	318
IV. Fazit: Optimierung der effektiven Umsetzung des Mehrheitswillens.....	322
<i>E. Fazit: Mehrheitsprinzip als wahlrechtliches Optimierungsgebot.....</i>	<i>322</i>
Teil 4: Das Mehrheitsprinzip in der Direktwahl kommunaler Hauptverwaltungsbeamter.....	325
<i>A. Rechtfertigungsgründe für eine einstufige Mehrheitswahl.....</i>	<i>326</i>
I. Legitimatorische Besonderheit der Direktwahl.....	326
1. Legitimatorische Besonderheiten der Direktwahl monokratischer Ämter.....	327
a) Abhängigkeit der demokratischen Legitimation vom Wahlkörper.....	327
b) Absolutes Mehrheitsprinzip als demokratischer Grundsatz.....	332
c) Zwischenergebnis: Direktwahl und absolute Mehrheit keine alternativen Bedingungen.....	334

2.	Legitimatorische Besonderheiten der Direktwahl kommunaler Hauptverwaltungsbeamter.....	335
a)	Die Wirkungsweise des Demokratieprinzips auf der kommunalen Ebene.....	335
b)	Absolute Mehrheit als generelle Anforderung personeller Legitimation.....	337
c)	Wirklichkeitsnahe Einordnung der Funktion kommunaler Hauptverwaltungsbeamter	340
d)	Zwischenergebnis: Unerheblichkeit der Amtsfunktionen für das Mehrheitsquorum	343
3.	Ergebnis: Prinzip der absoluten Mehrheit als Legitimationserfordernis.....	344
II.	Praktische Besonderheit der Direktwahl hinsichtlich der Wahlbeteiligung.....	344
1.	Geringe Wahlbeteiligung als Rechtfertigungsgrund.....	345
a)	Historische Entwicklung der Regularien zur Teilnahmebereitschaft bei Wahlen	346
b)	Beteiligung als verfassungsimmanente Voraussetzung des Mehrheitsprinzips	349
c)	Wahlbeteiligung als gesetzgeberisches Kriterium.....	357
d)	Zwischenergebnis: Irrelevanz der Wahlbeteiligung für die demokratische Legitimation	362
2.	Absinkende Wahlbeteiligung als Rechtfertigungsgrund.....	362
a)	Mögliche Gründe für die absinkende Wahlbeteiligung in nachfolgenden Wahlgängen	363
b)	Geringere Zahl absoluter Stimmen im zweiten Wahlgang.....	365
c)	Zumutbarkeit der Teilnahme als Rechtsgut der Allgemeinheit der Wahl	368
d)	Zwischenergebnis: Allgemeinheit der Wahl als potentieller Rechtfertigungsgrund	372
3.	Ergebnis: Zumutbarkeit der Teilnahmeobliegenheit als Abwägungskriterium	372
III.	Funktionelle Besonderheit der Direktwahl hinsichtlich der Mehrheitsbildung.....	372
1.	Die Bildung einer absoluten Mehrheit aus den individuellen Wählerpräferenzen	373
a)	Der Kompromisszwang durch das Erfordernis einer absoluten Mehrheit bei Direktwahlen.....	374
b)	Das potentielle Präferenzproblem bei Auswahlentscheidungen	376
c)	Das scheinbare Intensitätsproblem des Mehrheitsprinzips.....	378

d) Das Mehrheitsprinzip als integrativer Prozess des Kompromisses.....	382
e) Zwischenergebnis: Die absolute Mehrheit als Integrationsmechanismus	383
2. Die Praktischen Hürden der Mehrheitsbildung in einer Direktwahl.....	384
a) Condorcet-Paradoxon als praktische Grenze jeder Mehrheitsbildung	384
b) Verfassungsrechtliche Relevanz des Verfahrens der Mehrheitsbildung	386
c) Fehlende Mehrheit als Herausforderung jeder Mehrheitswahl.....	389
d) Zwischenergebnis: Legitimation durch mehrstufiges Verfahren	394
3. Ergebnis: Einbringung nachrangiger Präferenzen als funktionelle Besonderheit	394
IV. Fazit: Mehrstufigkeit als Möglichkeit zur Einbringung nachrangiger Präferenzen	394

B. Verfassungsrechtliche Beurteilung der mehrstufigen Wahlverfahren

I. Die Klassiker der mehrstufigen Wahlverfahren.....	395
1. Stichwahl als typisierende Vorwegnahme eines Kompromisses	396
a) Verhinderung einer freien Mehrheitsbildung	396
b) Nichtbeteiligung infolge des Ausscheidens des eigenen Favoriten	398
c) Taktische Anreize durch eine Stichwahl.....	400
d) Zwischenergebnis: Stichwahlmehrheit als relative Mehrheit im materiellen Sinne	401
2. Weiterer Wahlgang mit relativer Mehrheit als Möglichkeit eines freiwilligen Kompromisses	402
a) Verständigung im parlamentarischen Wahlverfahren	402
b) Kompromiss- und Mehrheitsbildung in einer Direktwahl ...	403
c) Zwischenergebnis: Vielfältige Ergebnisse im zweiten Wahlgang durch relative Mehrheit	406
3. Ergebnis: Klassische Mehrstufigkeit als Annäherung an den Mehrheitswillen	406
II. Die Wahlverfahren der integrierten Mehrstufigkeit.....	406
1. Alternativstimme als unzureichende Integration eines zweiten Wahlganges	407
a) Alternativstimme als Ersatzmechanismus für eine gesetzliche Sperrklausel	407

b) Alternativstimme als Verkürzung der zweitstufigen Mehrheitswahl.....	411
c) Zwischenergebnis: Alternativstimme kein hinreichendes Surrogat für weiteren Wahlgang.....	414
2. Integrierte Stichwahl als mehrstufige Stichwahl	414
a) Theoretische Optimierung der Mehrheitsbildung durch eine integrierte Stichwahl.....	414
b) Gleichrangigkeit mit klassischen Wahlverfahren bei wirklichkeitsnaher Betrachtung	416
c) Zwischenergebnis: Erweiterung der Stichwahl ohne verfassungsrechtliche Optimierung	419
3. Ergebnis: Integrierte Mehrstufigkeit als alternative Mehrheitsbildung.....	419
III. Die Wahlverfahren der unechten Mehrstufigkeit.....	419
1. 40 %-Zustimmungsquorum im ersten Wahlgang als unzureichender Kompromiss	420
2. Zustimmungswahl als übermäßige Tendenz zur Konsensdemokratie	421
3. Ergebnis: Unechte Mehrstufigkeit als Verletzung des Optimierungsgebots.....	423
IV. Fazit: Wahlfreiheit zwischen klassischer und integrierter Mehrstufigkeit.....	423
<i>C. Fazit: Erfordernis einer echten Mehrstufigkeit des Wahlverfahrens.....</i>	<i>424</i>
Teil 5: Schlussbetrachtung	425
A. <i>Resümee</i>	425
B. <i>Zusammenfassung in Thesen</i>	427
Literaturverzeichnis.....	431
Personen- und Sachverzeichnis.....	447

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
a.E.	am Ende
a.F.	alte Fassung
AbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz)
Abs.	Absatz
AfD	Alternative für Deutschland
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des Öffentlichen Rechts
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BayGLKrWG	Bayerisches Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte (Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz)
BayGO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern
BayLWG	Bayerisches Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid (Landeswahlgesetz)
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerf.	Verfassung des Freistaates Bayern
BayVerfGHE	Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BbgKWahlG	Gesetz über die Kommunalwahlen im Land Brandenburg
BerlVerf.	Verfassung von Berlin
BerlVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin
BremStGH	Bremischer Staatsgerichtshof
BremVerf.	Verfassung der Freien Hansestadt Bremen
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BWahlG 2020	Bundeswahlgesetz in der Fassung vom 19.11.2020
BWahlG 2023	Bundeswahlgesetz in der Fassung vom 14.6.2023
BWGemO	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg
BWKomWG	Baden-Württembergisches Kommunalwahlgesetz
BWVerf.	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
ders.	Derselbe
dies.	dieselbe(n)
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
Drs.	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis
f.	folgende
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
GG	Grundgesetz
GO NRW	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
GO-BayLT	Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag
GO-BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GO-RT	Geschäftsordnung des Reichstages
HChE	Herrenchiemseer Entwurf
HdbVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts
HessGO	Hessische Gemeindeordnung
HessVerf.	Verfassung des Landes Hessen
HGR	Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa
HmbVerf.	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
HmbVerfG	Hamburgisches Verfassungsgericht
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts
i.S.d.	im Sinne des/der
i.V.m.	in Verbindung mit
insb.	insbesondere
JA	Juristische Arbeitsblätter
JÖR n. F.	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folgen
JR	Juristische Rundschau
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung

KommJur	Kommunaljurist
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
KrO NRW	Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
KWahlG NRW	Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen
KWahlO NRW	Kommunalwahlordnung des Landes Nordrhein-Westfalen
lit.	Buchstabe
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen – Rheinland-Pfalz – Saarland
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LKWG MV	Gesetz über die Wahlen im Land Mecklenburg-Vorpommern (Landes- und Kommunalwahlgesetz)
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
MIP	Zeitschrift für Parteienwissenschaften
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NKWG	Niedersächsisches Kommunalwahlgesetz
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
NRWVerf.	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
PKVerf.	Paulskirchenverfassung
PreußVerfU	Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat von 1850
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RhPfGO	Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz
RhPfVerf.	Verfassung für Rheinland-Pfalz
Rn.	Randnummer
RuP	Recht und Politik
RVerf.	Reichsverfassung von 1871
S.	Seite
SaarKWG	Kommunalwahlgesetz Saarland
SaarVerf.	Verfassung des Saarlandes
SaarVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Saarlandes
SachsAnhKWG	Kommunalwahlgesetz für das Land Sachsen-Anhalt
SachsAnhVerf.	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
SächsKomWG	Gesetz über die Kommunalwahlen im Freistaat Sachsen
SächsVerf.	Verfassung des Freistaates Sachsen
SHGKWG	Gesetz über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein

SHVerfGH	Schleswig-Holsteinisches Landesverfassungsgericht
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SSW	Südschleswigsche Wählerverband
StGH	Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich
ThürKWG	Thüringer Gesetz über die Wahlen in den Landkreisen und Gemeinden
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
ThürVerf.	Verfassung des Freistaates Thüringen
ThürVerfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
u. a.	und andere
VerfGH NRW	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfa- len
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZJS	Zeitschrift für das juristische Studium
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Teil 1

Einführung

„Mehrheit entscheidet“ lautet die in Art. 2 Abs. 2 S. 2 BayVerf. verankerte Konkretisierung des Grundsatzes der Volkssouveränität. Eine solche ausdrückliche Anordnung des Mehrheitsprinzips fehlt in der entsprechenden Norm des Art. 20 Abs. 2 GG. Allerdings zählt das Mehrheitsprinzip gleichwohl „zu jenen Selbstverständlichkeiten des demokratischen Verfassungsrechts, die auch ohne ausdrückliche Anordnung gelten“¹. Diese Einordnung des Mehrheitsprinzips als selbstverständliches und damit zugleich scheinbar einfaches Entscheidungsinstrument der Demokratie verdeckt jedoch die Komplexität seiner konkreten Handhabung. Es bleibt insbesondere unklar, welche Art der Mehrheit nach der Verfassung im Einzelfall entscheidungsbefugt sein soll². Dies gilt insbesondere für die Frage, ob aus verfassungsrechtlicher Perspektive bei einer Direktwahl eines monokratischen Amtes bereits eine *relative* Mehrheit hinreichend sein kann oder – zumindest zunächst – eine *absolute* Mehrheit erforderlich ist.

Eine relative Mehrheit ist bereits erreicht, wenn eine Alternative jeweils mehr Stimmen als jede andere erhalten hat, während die absolute Mehrheit erst gegeben ist, wenn diese Alternative zugleich mehr als die Hälfte der insgesamt abgegebenen Stimmen auf sich vereinigt³. Sowohl die Begriffsdefinition als auch die verfassungsrechtliche Einordnung wird allerdings dadurch erschwert, dass als Bezugszahl anstelle der abgegebenen Stimmen die Gesamtheit der Ab-

¹ Prägnant *Mußnug*, Mehrheitsprinzip, in: Breuer u. a. (Hrsg.), FS Klein, 2013, S. 249 (251); in ähnlicher Weise auch *Benda*, Konsens, in: Hattenhauer/Kaltefleiter (Hrsg.), Mehrheitsprinzip, Konsens und Verfassung, 1986, S. 61 (61 f.); *Hillgruber*, Herrschaft, in: AöR 127 (2002), S. 460 (463 f.); *Brocker*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2020, Art. 42 Rn. 15. Nach *Fach*, Demokratie, in: ARSP 61 (1975), S. 201 (205) gehört das Mehrheitsprinzip „zum selbstverständlichen Inventar westlicher Demokratieauffassung“. – Dennoch sei es nach *Stern*, Staatsrecht, Bd. I, 1984, S. 611 aufgrund der in der Demokratie erforderlichen, vielfältigen Begrenzung der Mehrheitsherrschaft folgerichtig, dass „weder in die Weimarer Verfassung noch in das Grundgesetz der Satz ‚Mehrheit entscheidet‘ aufgenommen worden“ ist.

² Auf diese Unklarheit weist der BayVerfGHE 52, 104 (131) explizit hin.

³ *Heun*, Mehrheitsprinzip, 1983, S. 124 f.; *Höfling/Burkiczak*, Mehrheitsprinzip, in: Jura 2007, S. 561 (563).

stimmungsberechtigten fungieren kann⁴. In der Folge wird die absolute Mehrheit häufig ebenso als die Mehrheit der Abstimmungsberechtigten definiert⁵. Eine relative Mehrheit könnte bei diesem Verständnis als die einfache Mehrheit der Abstimmenden aufgefasst werden⁶. So selbstverständlich und unkompliziert der Grundsatz „Mehrheit entscheidet“ auf den ersten Blick erscheint, so schwierig ist bei genauerer Betrachtung die im konkreten Fall nötige Definition der Mehrheit und noch mehr dessen verfassungsrechtliche Einordnung⁷.

A. Forschungsstand

Diese beträchtliche Unsicherheit über die konkret erforderliche Mehrheit und insbesondere die Auseinandersetzung um die absolute und relative Mehrheit ist so alt wie das Mehrheitsprinzip selbst. Bereits in der Antike bereitete die Mehrheitsbestimmung insbesondere bei mehr als zwei Alternativen erhebliche Probleme, wobei in solchen Konstellationen meistens die relative Mehrheit der Stimmen für hinreichend erachtet wurde⁸. Im Rahmen der Entwicklung des modernen Wahlrechts im 19. Jahrhundert gab es dann eine intensive Debatte, ob bereits eine einstufige, relative Mehrheitswahl eine gültige Wahl bewirken könne oder eine andere Ausgestaltung der Mehrheitswahl erforderlich sei⁹. Umso bemerkenswerter erscheint es, dass trotz der in jüngerer Zeit vermehrt geführten Diskussion über die Beibehaltung beziehungsweise Einführung der Direktwahl kommunaler und staatlicher Spitzenämter deren *Ausgestaltung* hin-

⁴ Zu diesem Problem der unterschiedlichen Definition der Bezugszahl näher *Varain*, Bedeutung, in: ZfP 11 (1964), S. 239 (242 ff.); *Achterberg*, Verhandlung, 1979, S. 44; *C. Thiele*, Regeln, 2008, S. 334 ff.; *Magsaam*, Mehrheit, 2014, S. 67 ff.; *R. Kaiser*, Mehrheitserfordernisse, in: JuS 2017, S. 221 (222).

⁵ Siehe *Sartori*, Demokratietheorie, 1997, S. 220; *C. Thiele*, Regeln, 2008, S. 314; *Mußgnug*, Mehrheitsprinzip, in: Breuer u. a. (Hrsg.), FS Klein, 2013, S. 249 (253); *Patzelt*, Mehrheitsprinzip, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), StL III, 8. Aufl. 2019, Sp. 1521 (1521).

⁶ *Sartori*, Demokratietheorie, 1997, S. 220; *Mußgnug*, Mehrheitsprinzip, in: Breuer u. a. (Hrsg.), FS Klein, 2013, S. 249 (253); *Patzelt*, Mehrheitsprinzip, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), StL III, 8. Aufl. 2019, Sp. 1521 (1521); zu diesem möglichen Verständnis auch *Achterberg*, Verhandlung, 1979, S. 44; *R. Kaiser*, Mehrheitserfordernisse, in: JuS 2017, S. 221 (223 f.).

⁷ Zu Recht bemerkt *Horn*, Mehrheit, in: Der Staat 38 (1999), S. 399 (401), dass „die wissenschaftliche Diskussion an einer unzureichenden Verständigung über den verwendeten Mehrheitsbegriff [leidet]“. Eine erhebliche Uneinheitlichkeit in den Begriffsdefinitionen konstatieren auch *Höfling/Burkiczak*, Mehrheitsprinzip, in: Jura 2007, S. 561 (562); *R. Kaiser*, Mehrheitserfordernisse, in: JuS 2017, S. 221 (221).

⁸ Siehe dazu die ausführliche Darstellung bei *Kemmler*, Abstimmungsmethode, 1969, S. 32 ff.

⁹ Aus der zeitgenössischen Literatur *Reichard*, Statistik, 1844, S. 270 f.; *Bülau*, Wahlrecht, 1849, S. 166 ff.; *G. Meyer*, Wahlrecht, 1901, S. 616 ff.

sichtlich des Mehrheitserfordernisses in der juristischen Literatur kaum Beachtung findet¹⁰. In dieser Hinsicht lässt sich wie im Allgemeinen ein „Tiefschlaf“¹¹ des Mehrheitsprinzips konstatieren, da es trotz seiner zentralen Bedeutung im Gegensatz zu anderen demokratischen Grundsätzen eine vergleichsweise geringe Beachtung in der Literatur erfährt¹². Es besteht ein auffälliges Missverhältnis dahingehend, dass zu den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen und Grundlagen einer Mehrheitsentscheidung etwa in Gestalt der Rechte der Staatsbürger oder Abgeordneten im Wahl- oder Abstimmungsverfahren eine beinahe unübersehbare Fülle an Literatur existiert, während das konkrete Verfahren der Mehrheitsentscheidung insbesondere im Hinblick auf ein bestimmtes Mehrheitserfordernis kaum thematisiert wird und daher mit erheblichen Unklarheiten behaftet bleibt. Praktische Relevanz gewann dieser Umstand durch die zweimalige Abschaffung der Stichwahl bei Bürgermeister- und Landratswahlen in Nordrhein-Westfalen, die jeweils den Verfassungsgerichtshof des Landes beschäftigte und zu im Ergebnis gegenteiligen Entscheidungen führte.

Zunächst billigte der Verfassungsgerichtshof im Jahr 2009 die von der Koalition aus CDU und FDP beschlossene ersatzlose Abschaffung der Stichwahl, sodass die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte in jenem Jahr als einstufige, relative Mehrheitswahl durchgeführt werden konnte¹³. Diese bereits im Jahr 2011 durch die neu gewählte Koalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen rückgängig gemachte Wahlrechtsreform wurde im Jahr 2019 durch die amtierende Koalition aus CDU und FDP erneut beschlossen¹⁴. Diese führte wie-

¹⁰ Dies stellt auch *Krüper*, Stichwahlen, in: DÖV 2009, S. 758 (759) fest. Beispielhaft steht dafür die Kürze der Darstellung zur konkreten Ausgestaltung der Direktwahl des Ministerpräsidenten bei *Backmann*, Direktwahl, 2006, S. 342 ff.

¹¹ Diese Kennzeichnung findet sich bereits bei *Häberle*, Mehrheitsprinzip, in: JZ 1977, S. 241 (241); *Horn*, Mehrheit, in: Der Staat 38 (1999), S. 399 (400).

¹² Zu diesem Umstand schon *Varain*, Bedeutung, in: ZfP 11 (1964), S. 239 (239); *Dreier*, Majoritätsprinzip, in: ZParl 17 (1986), S. 94 (100). Bereits v. *Gierke*, Geschichte, in: Gugenberger/Offe (Hrsg.), An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie, 1984, S. 22 (22) hatte im Jahr 1913 konstatiert, dass das Mehrheitsprinzip „als etwas Selbstverständliches hin[genommen]“ werde und kaum „eingehendere Versuche seiner Rechtfertigung“ unternommen werden. An diesem Zustand hat sich – wie *R. Kaiser*, Mehrheitsprinzip, 2020, S. 3 bemerkt – erst in den 1970er und 1980er Jahre etwas geändert, wenngleich es sich dabei lediglich um eine kurze Phase handelte, in der das Thema keinesfalls hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Grundlagen erschöpfend erforscht worden ist. Zutreffend bemerkt *Horn*, Mehrheit, in: Der Staat 38 (1999), S. 399 (400) daher: „Mittlerweile, nachdem sich der Sturm gelegt hat, scheint es in jenen Tiefschlaf zurückgesunken.“

¹³ Siehe den Entscheidungstenor in VerfGH NRW, NVwZ 2009, S. 1096.

¹⁴ Siehe den Änderungsantrag der Fraktionen CDU und FDP zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften, Drs. 17/4305 des Landtages Nordrhein-Westfalen sowie das Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen vom 23.4.2019, S. 202 ff.

derum zu einem Normenkontrollverfahren vor dem Verfassungsgerichtshof. Ein Einfallstor für eine neuerliche, verfassungsgerichtliche Überprüfung hatte die Entscheidung aus dem Jahr 2009 selbst eröffnet, indem diese dem Gesetzgeber eine Beobachtungspflicht dahingehend auferlegt hatte, „ob das bestehende Wahlsystem den erforderlichen Gehalt an demokratischer Legitimation auch zukünftig zu vermitteln vermag.“¹⁵ Vor dem Hintergrund der im letzten Jahrzehnt zunehmenden Pluralisierung der politischen Landschaft und der damit zu erwartenden Verringerung der Zustimmungsraten hatten Sachverständige im Gesetzgebungsverfahren bereits entsprechende Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit angemeldet¹⁶. Mit knapper Senatsmehrheit erklärte der Verfassungsgerichtshof Ende 2019 die Abschaffung tatsächlich für verfassungswidrig, weil sich der Gesetzgeber mit den Konsequenzen der politischen Pluralisierung nicht ausreichend befasst habe und damit der gebotenen Verpflichtung zur Analyse der politischen Entwicklung nicht nachgekommen sei¹⁷. Eine allgemeingültige und abschließende Aussage zur Verfassungswidrigkeit einer einstufigen, relativen Mehrheitswahl war damit, wie der Verfassungsgerichtshof sogar ausdrücklich betonte, nicht verbunden:

„Ausgehend von dem dargestellten Befund kann nicht ein für alle Mal abstrakt beurteilt werden, ob eine einstufige Wahl der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten und -beamtinnen mit einfacher Mehrheit diesen eine hinreichende demokratische Legitimation vermittelt. Die verfassungsrechtliche Beurteilung hängt vielmehr von den jeweils zugrunde liegenden normativen und tatsächlichen Verhältnissen ab.“¹⁸

Die in diesen Ausführungen verwendete Bezeichnung der relativen Mehrheit als „einfache Mehrheit“ begünstigt zudem weitere Missverständnisse. Daher hat auch das zweite Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof keinesfalls zu einer Klärung der vorliegenden Frage beigetragen. Vielmehr hat das Verfahren sogar einen Widerspruch dahingehend offenbart, dass für manche nicht die Abschaffung der Stichwahl, sondern vielmehr die Stichwahl selbst verfassungsrechtlich prekär und rechtfertigungsbedürftig sei¹⁹. Dies verdeutlicht die nach

¹⁵ VerfGH NRW, NVwZ 2009, S. 1096 (1100); kritisch hierzu wegen der fehlenden normativen Kriterien, anhand derer eine zukünftige Beurteilung erfolgen soll *Krüper*, Stichwahlen, in: DÖV 2009, S. 758 (759); *Mehde*, Stichwahlen, in: KommJur 2013, S. 446 (452).

¹⁶ So *Morlok*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 17/3776 und zum Änderungsantrag Drs. 17/4305 des Landtages Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme 17/1203, S. 8; *Wißmann*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung Drs. 17/3776 und zum Änderungsantrag Drs. 17/4305 des Landtages Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme 17/1195 vom 10.2.2019, S. 4.

¹⁷ VerfGH NRW, Urteil vom 20.12.2019, 35/19, S. 55 ff., abrufbar unter www.verfgh.nrw.de/rechtsprechung/entscheidungen/2019/191220_35_19.pdf (letzter Abruf: 31.7.2024).

¹⁸ VerfGH NRW, Urteil vom 20.12.2019, 35/19, S. 48 f.

¹⁹ So die Argumentation des Landtages in VerfGH NRW, Urteil vom 20.12.2019, 35/19, S. 27; entsprechend *Dietlein*, in: ders./Heusch (Hrsg.), Kommunalrecht Nordrhein-West-

wie vor bestehenden Unklarheiten hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der Direktwahl monokratischer Ämter, die weder die zwei Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen noch die in deren Kontext publizierte Literatur beseitigen konnten.

Diese beginnen schon mit der Frage des verfassungsrechtlichen Maßstabs. Zwar hat der Verfassungsgerichtshof zunächst das Demokratieprinzip nach Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG als normativen Anknüpfungspunkt hervorgehoben, aber zugleich auf die in Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG genannten Wahlrechtsgrundsätze rekurriert²⁰. Weder deren formale Anwendbarkeit noch die materielle Relevanz für die Direktwahl kommunaler Hauptverwaltungsbeamter ist bislang hinreichend geklärt²¹. Für die nötige Legitimation eines monokratischen Amtes durch ein mehrstufiges Wahlverfahren führen einige Stimmen die Wahl des Bundeskanzlers nach Art. 63 GG oder des Bundespräsidenten nach Art. 54 GG an, bei denen eine relative Mehrheit erst in nachfolgenden Wahlgängen genügt²². Umgekehrt verweisen andere auf die Wahlkreisentscheidung bei der Bundestagswahl, die allein auf einer relativen Mehrheit beruhe und verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sei²³. Schließlich ist die Relevanz einer geringen Wahlbeteiligung in der Stichwahl für die Beurteilung der demokratischen Legitimation unklar, welche als maßgebliches Argument für deren ersatzlose Abschaffung fungierte²⁴. Es bleibt daher insgesamt äußerst umstritten,

falen, 2020, Systematische Einführung zum Kommunalrecht Deutschlands Rn. 133.2; a.A. ohne nähere Begründung VerfGH NRW, Urteil vom 20.12.2019, 35/19, S. 44.

²⁰ Siehe VerfGH NRW, NVwZ 2009, S. 1096 (1097); VerfGH NRW, Urteil vom 20.12.2019, 35/19, S. 40 f.

²¹ Für eine Betroffenheit der Wahlrechtsgrundsätze in diesem Fall *Krüper*, Stichwahlen, in: DÖV 2009, S. 758 (763 f.); *Morlok*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 17/3776 und zum Änderungsantrag Drs. 17/4305 des Landtages Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme 17/1203, S. 3 f.; anders hingegen VerfGH NRW, NVwZ 2009, S. 1096 (1100); *Groß*, Direktwahl, in: LKRZ 2010, S. 93 (95); *Mehde*, Stichwahlen, in: KommJur 2013, S. 446 (451).

²² *Seybold*, Stichwahl, in: DVP 2010, S. 453 (454 Fn. 13); *Bätge*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung Drs. 17/3776 und zum Änderungsantrag Drs. 17/4305 des Landtages Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme 17/1194, S. 15; ablehnend hingegen VerfGH NRW, NVwZ 2009, S. 1096 (1098); *Mehde*, Stichwahlen, in: KommJur 2013, S. 446 (452); *Wißmann*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung Drs. 17/3776 und zum Änderungsantrag Drs. 17/4305 des Landtages Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme 17/1195 vom 10.2.2019, S. 2.

²³ VerfGH NRW, NVwZ 2009, S. 1096 (1098 f.); *Pieroth*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung Drs. 14/3977 des Landtages Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme 14/1169 vom 31.5.2007, S. 9; ablehnend hingegen *Holste*, Stichwahl, in: ZRP 2007, S. 94 (96); *Krüper*, Stichwahlen, in: DÖV 2009, S. 758 (761); *Groß*, Direktwahl, in: LKRZ 2010, S. 93 (96); *Seybold*, Stichwahl, in: DVP 2010, S. 453 (454).

²⁴ Siehe die Begründung des Änderungsantrages der Fraktionen CDU und FDP zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften, Drs. 17/4305 des Landtages Nordrhein-Westfa-

ob die relative Mehrheit im ersten Wahlgang eine hinreichende demokratische Legitimation des kommunalen Hauptverwaltungsbeamten vermittelt und damit die Stichwahl *ersatzlos* abgeschafft werden darf²⁵.

B. Methodische Grundlagen

Die vorliegende Fragestellung beinhaltet die besondere Herausforderung, den verfassungsrechtlichen Gehalt des unbestimmten Mehrheitsprinzips auf der Grundlage des ebenso offenen und mit einer jahrtausendealten Ideengeschichte verknüpften Demokratieprinzips des Grundgesetzes herzuleiten²⁶. Deshalb bedarf es als methodische Grundlage zunächst einer Vergewisserung über die Auslegung und Anwendung des in Art. 20 Abs. 1 und 2 GG verankerten und in Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG und Art. 79 Abs. 3 GG in Bezug genommenen Demokratieprinzips. Als ein verfassungsrechtliches Prinzip enthält es selbst noch keine konkrete *Regelung*, sondern gibt lediglich den verfassungsrechtlichen *Rahmen* für die konkrete Ausgestaltung der demokratischen Verfahren und Institutionen vor²⁷. Das verfassungsrechtlich erforderliche Ausmaß der Verwirklichung einzelner Gehalte ergibt sich regelmäßig erst in einer Abwägung mit den im konkreten Fall in Konflikt stehenden anderen Verfassungsprinzipien

len, S. 2. Für die verfassungsrechtliche Relevanz der Wahlbeteiligung VerfGH NRW, NVwZ 2009, S. 1096 (1100); Sondervotum zu VerfGH NRW, Urteil vom 20.12.2019, 35/19, S. 81 f.; *Holste*, Stichwahl, in: ZRP 2007, S. 94 (95); *Magsaam*, Mehrheit, 2014, S. 75; *Dietlein*, in: ders./Heusch (Hrsg.), Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, 2020, Systematische Einführung zum Kommunalrecht Deutschlands Rn. 133.2; dagegen *Krüper*, Stichwahlen, in: DÖV 2009, S. 758 (762); *Mehde*, Stichwahlen, in: KommJur 2013, S. 446 (448 f.); *Morlok*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 17/3776 und zum Änderungsantrag Drs. 17/4305 des Landtages Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme 17/1203, S. 3; *Huster/Rux*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2020, Art. 20 Rn. 90.

²⁵ Dafür VerfGH NRW, NVwZ 2009, S. 1096 (1100); *Groß*, Direktwahl, in: LKRZ 2010, S. 93 (96); *Mehde*, Stichwahlen, in: KommJur 2013, S. 446 (452); *Schwarz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Bd. II, 8. Aufl. 2024, Art. 28 Rn. 110; kritisch *Holste*, Stichwahl, in: ZRP 2007, S. 94 (95 f.); *Henneke/Ritgen*, Direktwahl, in: DÖV 2010, S. 665 (676); *Röttger/Ramin*, Stichwahl, in: DVP 2013, S. 506 (507 ff.); ablehnend *Krüper*, Stichwahlen, in: DÖV 2009, S. 758 (762); *Morlok*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 17/3776 und zum Änderungsantrag Drs. 17/4305 des Landtages Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme 17/1203, S. 2 f.

²⁶ Zur Ideengeschichte der Demokratie näher *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Demokratie), Rn. 1 ff.; *Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, Art. 20 II (2022), Rn. 2 ff.; *Sommermann*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Bd. II, 8. Aufl. 2024, Art. 20 Rn. 63 ff.

²⁷ In diesem Sinne *Hesse*, Grundzüge, 1995, Rn. 129; *Morlok*, Demokratie, in: Badura/Dreier (Hrsg.), FS BVerfG, Bd. II, 2001, S. 559 (563); *Hain*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Bd. II, 8. Aufl. 2024, Art. 79 Rn. 49.

und den tatsächlichen Umsetzungsmöglichkeiten²⁸. In dieser Hinsicht können die Verfassungsprinzipien und damit auch das Demokratieprinzip als *Optimierungsgebot* aufgefasst werden, die auf die unter diesen Begebenheiten weitmöglichste Realisierung gerichtet sind²⁹. Zumindest missverständlich ist daher die Formulierung des Bundesverfassungsgerichts im Lissabon-Urteil: „Das demokratische Prinzip ist nicht abwägungsfähig; es ist unantastbar.“³⁰ Diese Aussage trifft zwar dahingehend zu, dass eine scheinbar legale Aushöhlung des Wesenskerns des demokratischen Verfassungsstaates durch Art. 79 Abs. 3 GG auszuschließen ist³¹, zu dem insbesondere die Volkssouveränität im Sinne einer Rückbindung jeder staatlichen Entscheidung auf das Staatsvolk zählt³². Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht bereits im Maastricht-Urteil zutreffend ausgeführt, dass sich die hinreichende Legitimation der Staatsgewalt „auf verschiedene Weise, nicht nur in einer bestimmten Form, herstellen“³³ lässt. Demnach schließt Art. 79 Abs. 3 GG eine Zurückdrängung des Demokratieprinzips in seinem Kern aus, verbietet aber nicht, einzelne Bestandteile in einer Abwägung mit entgegenstehenden Belangen in ihrem tatsächlichen und rechtlichen Kontext und damit „aus sachgerechten Gründen zu modifizieren“³⁴. Diese Einsicht hat zugleich zur Folge, dass die gebotene restriktive Auslegung

²⁸ Siehe *Alexy*, Grundrechte, 1985, S. 100 f.; *Morlok*, Demokratie, in: Badura/Dreier (Hrsg.), FS BVerfG, Bd. II, 2001, S. 559 (564 f.); *Krüper*, Stichwahlen, in: DÖV 2009, S. 758 (760 f.); *Kotzur*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Bd. I, 7. Aufl. 2021, Art. 20 Rn. 21 f.; *Hain*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Bd. II, 8. Aufl. 2024, Art. 79 Rn. 49 ff.

²⁹ Grundlegend *Alexy*, Grundrechte, 1985, S. 75 f.; ferner *Hesse*, Grundzüge, 1995, Rn. 72; *Unruh*, Verfassungsbegriff, 2002, S. 411 ff.; *Kotzur*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Bd. I, 7. Aufl. 2021, Art. 20 Rn. 21; *Morlok/Michael*, Staatsorganisationsrecht, 2023, Rn. 95; speziell für den Charakter des Demokratieprinzips als Optimierungsgebot *Morlok*, Demokratie, in: Badura/Dreier (Hrsg.), FS BVerfG, Bd. II, 2001, S. 559 (564 f.); *Droege*, Herrschaft, in: DÖV 2009, S. 649 (654); *Krüper*, Stichwahlen, in: DÖV 2009, S. 758 (761); skeptischer *Möllers*, Demokratie, in: Herdegen u. a. (Hrsg.), HdbVerfR, 2021, § 5 Rn. 11; ablehnend hingegen *Waldhoff*, Manipulation, in: JZ 2009, S. 144 (146 f.); *Hain*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Bd. II, 8. Aufl. 2024, Art. 79 Rn. 50.

³⁰ BVerfGE 123, 267 (343); sinngemäß HmbVerfG, NVwZ 2016, S. 381 (384 Rn. 65).

³¹ Siehe die Äußerungen der Abgeordneten *Dehler* und *Schmid* in der Sechsstundigen Sitzung des Hauptausschusses, 12. Januar 1949, in: Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hrsg.), Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. XIV, 2009, S. 1118; ferner BVerfGE 30, 1 (24); *Möllers*, Demokratie, in: Herdegen u. a. (Hrsg.), HdbVerfR, 2021, § 5 Rn. 54.

³² So ausdrücklich BVerfGE 89, 155 (182); VerfGH NRW, Urteil vom 20.12.2019, 35/19, S. 41; *Herdegen*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, Art. 79 (2014), Rn. 129; *Hain*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Bd. II, 8. Aufl. 2024, Art. 79 Rn. 83.

³³ Prägnant BVerfGE 89, 155 (182).

³⁴ BVerfGE 84, 90 (121); 94, 49 (103); 137, 108 (144 f. Rn. 84); sinngemäß BVerfGE 30, 1 (24); 109, 279 (310).

des Art. 79 Abs. 3 GG³⁵ und Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG³⁶ und die damit verbundene Differenzierung zwischen den Anforderungen an den einfachen und verfassungsändernden Gesetzgeber nicht schon hinsichtlich des Umfangs der demokratischen Grundsätze auf der Gewährleistungsebene, sondern erst im Rahmen des jeweiligen Abwägungs- und Umsetzungsvorgangs erfolgt, in welchem dem verfassungsändernden Gesetzgeber ein größerer Spielraum zuzugestehen ist³⁷.

Sowohl die Beurteilung dieses Abwägungsvorgangs als auch bereits die Herleitung der einzelnen Gehalte des Demokratieprinzips gestaltet sich infolge seiner Unbestimmtheit äußerst herausfordernd. „[D]amit die Dogmatik nicht zur Karikatur des deutschen Professors gerät, der mit einem leeren Blatt und einem Stift den Begriff der Demokratie *more geometrico* herzuleiten sucht“³⁸, bedarf es auf der Grundlage der klassischen Auslegungsmethoden insbesondere der Untersuchung des historischen Fundamentes des Demokratieprinzips, des teleologischen Hintergrundes im Sinne der praktischen Funktionsweise der Demokratie sowie der Systematik der grundgesetzlichen Ausgestaltung der demokratischen Ordnung³⁹. Hinsichtlich des historischen Aspektes bedarf es neben der Untersuchung der unmittelbaren Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes der Einbeziehung der dieser vorausliegenden und daher für deren Verständnis relevanten „moderne[n] Verfassungsgeschichte“⁴⁰. Noch mehr als die

³⁵ Zur restriktiven Auslegung des Art. 79 Abs. 3 GG explizit BVerfGE 109, 279 (310); *Herdegen*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, Art. 79 (2014), Rn. 80; *Bryde*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Bd. II, 7. Aufl. 2021, Art. 79 Rn. 37; *Sachs*, in: ders. (Hrsg.), GG, 9. Aufl. 2021, Art. 79 Rn. 26; *Kment*, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), GG, 18. Aufl. 2024, Art. 79 Rn. 9 f.

³⁶ Zur restriktiven Auslegung des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG explizit VerfGH NRW, NVwZ 2018, S. 159 (170 Rn. 135 ff.); *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 53; *Michael*, Sperrklauseln, 2015, S. 111 f.; *W. Roth*, Sperrklausel, 2015, S. 105.

³⁷ In diesem Sinne führt *Bryde*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Bd. II, 7. Aufl. 2021, Art. 79 Rn. 37 zur Ewigkeitsklausel zutreffend aus, dass die gebotene „restriktive Auslegung [...] bei Abs. 3 ansetzen [muss], nicht in den in ihm genannten Grundprinzipien“; ähnlich *Herdegen*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, Art. 79 (2014), Rn. 110 ff., nach dessen Auffassung „Art. 79 Abs. 3 GG die Gewährleistungsgehalte der Art. 1 und 20 GG nicht kategorisch dem Zugriff des verfassungsändernden Gesetzgebers [entzieht].“ – Explizit zum weiteren Spielraum des verfassungsändernden Gesetzgebers im Wahlrecht hinsichtlich einer verfassungsunmittelbaren Sperrklausel VerfGH NRW, NVwZ 2018, S. 159 (171 Rn. 146 ff.); Sondervotum zu BerlVerfGH, Urteil vom 13.5.2013 – 155/11 –, juris, Rn. 55; ausführlich dazu unten Teil 2, B. IV. 2. b).

³⁸ So prägnant *Möllers*, Demokratie, in: Herdegen u. a. (Hrsg.), HdbVerfR, 2021, § 5 Rn. 10.

³⁹ Ausführlich zur Verfassungsauslegung nach den klassischen Auslegungsmethoden *Starck*, Maximien, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR XII, 3. Aufl. 2014, § 271 Rn. 17 ff.

⁴⁰ BVerfGE 5, 85 (112). In diesem Sinne weisen *Morlok/Schindler*, Smend, in: Lhotta (Hrsg.), Die Integration des modernen Staates, 2005, S. 13 (14) darauf hin, dass die Auslegung der Verfassung nicht von der „geistesgeschichtlichen Tradition [...] abgelöst werden

historische Auslegung bedarf die teleologische Auslegung einer interdisziplinären Öffnung dahingehend, die faktische Wirkungsweise anhand soziologischer und politologischer Befunde zu ergründen, um die tatsächliche Realisierung der normativen Vorgaben sicherzustellen⁴¹. Das Bundesverfassungsgericht hat insoweit zur Realisierung der in Art. 20 Abs. 2 GG verankerten Volkssouveränität ausgeführt: „Das ‚Ausgehen der Staatsgewalt‘ vom Volk muss für das Volk wie auch die Staatsorgane jeweils konkret erfahrbar und praktisch wirksam sein.“⁴² In diesem Sinne sind das Demokratieprinzip und im speziellen das daraus folgende Mehrheitsprinzip in Bezug auf die konkrete Konstellation und die tatsächliche Wirklichkeit zu betrachten⁴³. Im Sinne einer systematischen Auslegung des Demokratieprinzips müssen schließlich dessen Konkretisierungen im Grundgesetz Berücksichtigung finden⁴⁴. Die konkrete Ausgestaltung in der ursprünglichen Fassung des Grundgesetzes kann einen bedeutsamen Anhaltspunkt für die Auslegung des allgemeinen Prinzips liefern, weil deren Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Prinzip vorauszusetzen ist⁴⁵. Dies darf allerdings nicht zu der Fehlannahme verleiten, dass bestimmte Ausgestaltungen – wie etwa die in Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG und Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG niedergelagerten Wahlrechtsgrundsätze – zwingend dem Gewährleistungsbereich des Demokratieprinzips unterfallen würden oder umgekehrt die im Grundgesetz unterbliebene Ausformung gegen eine Einbeziehung in das Demokratieprinzip sprechen müsste⁴⁶. Erst in einer Gesamtbetrachtung aller historischen, teleologischen und systematischen Aspekte lässt sich eine Aussage darüber treffen, ob und auf welche Weise bestimmte Konzepte und Ge-

[kann]“; sinngemäß *Starck*, Maximen, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR XII, 3. Aufl. 2014, § 271 Rn. 21.

⁴¹ Zu einem so verstandenen Wirklichkeitsbezug der Verfassungsauslegung *Hesse*, Grundzüge, 1995, Rn. 45 ff.; *Unger*, Verfassungsprinzip, 2008, S. 129 f.; *Hain*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Bd. II, 8. Aufl. 2024, Art. 79 Rn. 57.

⁴² BVerfGE 107, 59 (91); 147, 50 (127 Rn. 198).

⁴³ Dazu *Hüberle*, Mehrheitsprinzip, in: JZ 1977, S. 241 (245); *Hesse*, Grundzüge, 1995, Rn. 133. Bereits *Kelsen*, Demokratie, 1929, S. 55 weist auf diese gebotene Differenzierung zwischen „Ideologie und Realität“ hin.

⁴⁴ Die maßgebliche Relevanz dieser Methode betonen *Stern*, Staatsrecht, Bd. I, 1984, S. 599 f.; *Hesse*, Grundzüge, 1995, Rn. 127 f.; *Starck*, Maximen, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR XII, 3. Aufl. 2014, § 271 Rn. 68.

⁴⁵ So auch *Herdegen*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, Art. 79 (2014), Rn. 111; *S. Lenz*, Kommunalverwaltung, 2020, S. 45 f.; *Hain*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Bd. II, 8. Aufl. 2024, Art. 79 Rn. 57.

⁴⁶ Insofern kritisch gegenüber der Auslegung der Prinzipien unter Rückgriff auf die Konkretisierungen im Grundgesetz *Unger*, Verfassungsprinzip, 2008, S. 243 ff.; *Hain*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Bd. II, 8. Aufl. 2024, Art. 79 Rn. 80.

halte, die mit dem Begriff der Demokratie verbunden sind, tatsächlich in das Demokratieprinzip des Grundgesetzes übernommen worden sind⁴⁷.

C. Gang und Ziel der Untersuchung

Trotz der schon Jahrhunderte alten Debatte über die konkret erforderliche Mehrheit bei einer Direktwahl fehlt es nach wie vor an einer eingehenden Untersuchung dieser Fragestellung anhand des Demokratieprinzips. Praktische Relevanz hat dieser Umstand insbesondere mit der rechtlichen Auseinandersetzung um die Ausgestaltung der Direktwahl kommunaler Hauptverwaltungsbeamter in Nordrhein-Westfalen gewonnen, bei der eine erhebliche Unsicherheit verbleibt, ob eine einstufige, relative Mehrheitswahl verfassungsrechtlich zulässig ist. Deshalb soll die vorliegende Arbeit die verfassungsrechtliche Maßstabwirkung des Mehrheitsprinzips im Wahlrecht am Beispiel der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte in Nordrhein-Westfalen auf der Grundlage des Demokratieprinzips entfalten.

Dabei soll allerdings keinesfalls eine ausschließliche Fokussierung auf dieses Wahlverfahren erfolgen, sondern zugleich die allgemeine Relevanz des Mehrheitsprinzips im Wahlrecht untersucht werden. Auf diese Weise ist die in der Debatte über die ersatzlose Abschaffung der Stichwahl angeführte Aussage einer kritischen Überprüfung zu unterziehen, wonach dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung einer Parlamentswahl ein deutlich größerer Spielraum zukäme als bei der Direktwahl eines monokratischen Amtes⁴⁸. In der Folge können womöglich neue Erkenntnisse zum Bundestagswahlrecht gewonnen werden, bei der die Wahlkreisentscheidung auf der Grundlage einer relativen Mehrheit durch die Wahlrechtsreform im Jahr 2023 in einen besonderen Fokus gerückt ist⁴⁹. Außerdem können die im Hinblick auf die Bürgermeister- und Landratswahlen entwickelten Reformvorschläge wie die Alternativstimme zugleich für die Landtags- und Bundestagswahl als Ersatzstimme für die Sperrklausel Bedeutung erlangen⁵⁰. Die vorliegende Arbeit kann folglich nicht nur die zulässigen Ausgestaltungsvarianten der Direktwahl kommunaler Hauptverwaltungsbeamter einer verfassungsrechtlichen Beurteilung unterziehen, sondern dabei

⁴⁷ Auf diese erforderliche Differenzierung zwischen dem allgemeinen und dem verfassungsrechtlichen Demokratiebegriff verweisen *Stern*, Staatsrecht, Bd. I, 1984, S. 588 f.; *Hesse*, Grundzüge, 1995, Rn. 127; *Unger*, Verfassungsprinzip, 2008, S. 85 ff.; *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Demokratie), Rn. 60; *S. Lenz*, Kommunalverwaltung, 2020, S. 18 f.; *Morlok/Michael*, Staatsorganisationsrecht, 2023, Rn. 122.

⁴⁸ Diese Aussage findet sich bei *Krüper*, Stichwahlen, in: DÖV 2009, S. 758 (761); *Mehde*, Stichwahlen, in: KommJur 2013, S. 446 (447).

⁴⁹ Zur Verfassungsmäßigkeit dieser Wahlreform ausführlich unten Teil 3, C. II. 3.

⁵⁰ Ausführlich zu diesem Alternativstimmenmodell unten Teil 4, B. II. 1. a).

Personen- und Sachverzeichnis

- Abgeordnetendiäten 232 f.
Abgeordneter
- demokratische Legitimation 273, 292, 296 f.
 - Entscheidungsfreiheit 41 f.
 - Mandatsrechte 251 f.
 - Repräsentation 270 f., 301–303
 - Wahlkreis 268–275, 286, 301–303
- Abstimmungsreihenfolge 43 f.
Abstimmungsverfahren 43 f., 385
Allgemeinheit der Wahl 93 f., 368–372, 416
Alternativstimme
- Mehrheitswahl 411–414
 - Sperrklausel 159, 167, 376, 407–411
 - Wahlrechtsgrundsätze 407–409
- Amtszeitbegrenzung 35
Aristoteles 22, 29, 46
Arrows-Unmöglichkeitstheorem 385
Auflösung des Bundestages 55, 64–66, 70 f.
Aufsicht *siehe* Rechtsaufsicht
Ausgleichsmandate 228 f., 283–286
Äußerung von Amtsträgern 114, 163
- Begründungspflicht 237 f., 385 f.
Beobachtungspflicht 4, 230 f., 298 f.
Beschlussfähigkeit 41, 58
Beurteilungsspielraum 237 f.
Böckenförde, Wolfgang 75, 330, 355
Borda-Regel 384 f.
Bundeskanzler
- absolute Mehrheit 56–59
 - demokratische Legitimation 58 f.
 - Losentscheid 64 f.
 - relative Mehrheit 59–63
 - Stimmgleichheit 63–66
 - Wahlmodus 53–55
- Bundespräsident
- absolute Mehrheit 78–82
 - Auflösungsrecht 55, 64–66, 70 f., 84
 - demokratische Legitimation 82 f.
 - Integrationsfunktion 80–82
 - Losentscheid 83 f.
 - Prognoseentscheidung 65 f., 71
 - relative Mehrheit 82 f., 402 f.
 - Reservefunktion 70 f.
 - Stimmgleichheit 83 f.
 - Wahlmodus 76–78
- Bundesratspräsident 85
Bundesstaatsprinzip 77 f., 95, 281 f., 303
Bundestagsgröße 285, 290 f.
Bundestagswahl
- *siehe auch* Personalisierte Verhältniswahl
 - *siehe auch* Sperrklausel
 - Wahlrechtsreform 2020 275 f., 283, 286
 - Wahlrechtsreform 2023 266 f., 288–299
- Bundesversammlung 77 f., 84
Bürgermeister *siehe* kommunaler Hauptverwaltungsbeamter
- Chancengleichheit 161–182
- abgestufte 169–173
 - Demokratieprinzip 169–176, 179
 - der Wahlkreisbewerber 294–297
 - Mehrheitswahl 176, 182
 - strategisches Wahlverhalten 165–168
 - und Wahlgleichheit 163–165
 - Wahlkampf 162 f., 169–173
- Churchill, Winston* 21
Condorcet-Gewinner 403–405, 415
Condorcet-Paradoxon 385

- Condorcet-Verlierer 386, 402 f.
- Demokratie
- *siehe auch* Minderheitenschutz
 - direkte 330–332
 - Herrschaft auf Zeit 61 f., 174, 355, 390
 - Offenheit der Willensbildung 30, 33–35, 173–175, 212 f.
 - Output-Legitimation 352
 - repräsentative 28 f., 75, 330–332, 426 f.
 - Selbstbestimmung 25 f., 121 f. 353 f., 379–381
- Demokratieprinzip
- Auslegung 8-10, 37–39
 - Optimierungsgebot 7, 224 f., 308, 314 f.
 - Verhältniswahlssystem 152–154
- Demokratische Legitimation
- Beteiligungsquote 355 f., 358–362
 - Bundeskanzler 58 f.
 - Bundespräsident 82 f.
 - duale 336
 - Legitimationskette 328 f., 338–340
 - Legitimationsniveau 328 f., 333, 337
 - Mehrheitsprinzip 45–47, 58–63, 82 f., 337–340, 387–389, 420 f.
 - monokratisches Amt 87 f., 337–340, 344, 391 f.
 - personelle 327–330, 337–340
 - Rechtsetzungsbefugnis 338
 - sachliche 328, 336
 - Wirksamkeit 9, 103, 314 f.
- Direktmandate 228 f., 263–266, 276 f., 286–289, 292–299
- Direktwahl 108 f., 257 f., 329 f., 344
- Dreier, Horst* 331
- Dreiklassenwahlrecht 130
- Effizienz
- der Parlamentsarbeit 251–254, 257
 - des Wahlsystems 269, 321
- Einheit des Staates 80 f., 189–196
- Einschätzungsprärogative 231 f., 237, 242
- Einstimmigkeitsprinzip 18–22, 26 f., 422
- Enthaltung 40–42, 353 f.
- Entscheidung in eigener Sache 232–236
- Entschließungsfreiheit 114–117, 121–124, 165
- Erfolgschancengleichheit 133–135, 164, 294–297
- Erfolgswertgleichheit
- Begriff 130 f.
 - Demokratieprinzip 146–154
 - Historie 131 f., 134, 137–140, 220
 - Mehrheitswahl 158–160
 - Optimierungsgebot 156–160
 - Sonderweg 146, 154
 - Sperrklausel 241 f.
 - Überhangmandate 276–278, 284 f., 287 f.
 - Zweitstimmendeckung 292–294
- Ersatzstimme *siehe* Alternativstimme
- Erweiterter Eingriffsbegriff 98–104, 115 f., 175, 181, 183
- Ewigkeitsklausel 7 f., 92, 95 f.
- Föderalismus 77, 281–283, 291 f.
- Folgerichtigkeit 333, 359
- Fragmentierung 126, 179–181, 197–199, 213
- Freiheit *siehe* Selbstbestimmung
- Freiheit der Wahl 111–129
- Auswahlfreiheit 113 f.
 - Demokratieprinzip 121–124
 - Entschließungsfreiheit 114–117, 121–124, 165
 - Entstehungsgeschichte 118–120
 - relative Mehrheitswahl 124–128
 - staatliche Neutralität 114
- Friedenswahl 391
- Funktionsfähigkeit der Volksvertretung 148–150, 199 f., 220, 250–261, 263, 265 f., 285
- Geheimheit der Wahl 92, 107
- Gemeinwohl 30, 201 f., 352
- Geschäftsordnung 43 f., 49 f., 251, 397
- Gesellschaftsvertrag 19 f.
- Gewaltenteilung 221 f., 329
- Gleichheit der Wahl 129–161
- *siehe auch* Chancengleichheit
 - *siehe auch* Erfolgswertgleichheit

- Erfolgchancengleichheit 133–135, 164, 294–297
- Systemrelativität 134–136, 142–145
- Zählwertgleichheit 130, 132
- Goethe, Johann Wolfgang von* 425
- Grundmandatsklausel 261–266
 - Abschaffung 266, 288
 - Integrationsfunktion 207 f., 215 f.
 - Rechtfertigung 263–266
 - Wahlrechtsgleichheit 262 f., 361
- Grundrechte 98–100, 191, 381

- Herrenchiemseer Entwurf 69, 137 f., 244
- Herrschaft auf Zeit 61 f., 174, 355, 390
- Hesse, Konrad* 196, 224
- Heuss, Theodor* 81
- Hilfsstimme *siehe* Alternativstimme
- Homogenitätsgebot 94–96, 147, 246 f., 335 f.

- Integration
 - Begriff 187 f., 209–212
 - funktionelle 192 f., 211, 215
- Integrationsfunktion
 - absolute Mehrheit 317 f., 382 f.
 - als Ausgleichsfunktion 214–216, 223, 313
 - Ausschluss 196–205, 210 f., 397 f.
 - der Wahl 187–217, 223, 250, 313, 315, 397 f.
 - des Bundespräsidenten 80–82
 - und Funktionsfähigkeit der Volksvertretung 199–201, 254 f.
 - Grundmandatsklausel 207 f., 215 f.
 - Kompromissfähigkeit der Parteien 203–205, 253
 - Kompromisswirkung 309, 383, 415
 - Teilhabe 205–207, 317 f., 415
- Integrationslehre 188–196
 - und Demokratie 190 f., 215, 322
 - historischer Hintergrund 189–191, 194
 - Mehrheitsbildung 193–195, 317
 - Wahl 192–196
- Intensitätsproblem 378–382

- Kanzlermehrheit 54
- Kelsen, Hans* 191, 316, 426 f.

- Kommunale Selbstverwaltung 201, 335 f., 340–343
- Kommunaler Hauptverwaltungsbeamter
 - Direktwahl 257 f., 344
 - Integrations- und Repräsentationsfunktion 342 f.
 - Kompetenzen 340–342
 - Legitimation 337–344, 391 f.
 - mittelbare Wahl 108 f., 257 f., 333
- Konsens 20 f., 422
- Kontinuum der Wahlsysteme 143 f.
- Kontrolldichte, verfassungsgerichtliche 234–238
- Kreationsfunktion 255–258

- Landrat *siehe* kommunaler Hauptverwaltungsbeamter
- Legitimationsfunktion der Wahl 14 f.
- Legitimationskette 328 f., 338–340
- Leibholz, Gerhard* 196, 299
- Lissabon-Entscheidung 7
- Listenwahl
 - gebundene 106, 115, 123, 271–274, 295 f.
 - offene 273, 294, 308
- Locke, John* 20
- Losentscheid 64 f., 83–85, 87 f., 389 f.,

- Maastricht-Entscheidung 7
- Mehrheit
 - absolute 1 f., 184, 316–321, 332, 386–389
 - der Abstimmungsberechtigten 54, 78, 349 f., 358 f.
 - destruktive 68–70, 356, 392
 - doppelte 339
 - einfache 39 f., 50 f.
 - qualifizierte 23, 54, 331 f.
 - relative 1 f., 59–63, 317, 386 f.
 - Wahlkreis 268–270, 303 f.
- Mehrheitsprinzip
 - als Wahlrechtsgrundsatz 312–323
 - Bezugszahl 1 f., 349, 363, 372
 - einziger Kandidat 66–74, 84–86, 390–394
 - Erfolgswertgleichheit 150 f., 158–160
 - Geschäftsordnung 44, 49 f.
 - Gleichheit 22–29, 380–382

- Grundgesetz 38 f., 47–49
- Historie 18 f.
- Integrationsfunktion 210–212, 316–318, 382 f.
- Intensitätsproblem 378–382
- Kompromissfunktion 30–32, 42, 367, 382–384
- Legitimationskette 338 f.
- mehrstufiges Wahlverfahren 365–368, 371, 384–389
- Notbehelf 21, 88
- personelle Legitimation 58–63, 82 f., 337–340, 387–389
- Praktikabilität 20–22, 36
- und reine Mehrheitswahl 300 f., 310 f., 319
- Selbstbestimmung 25–29, 353 f., 379–381
- Verfahrensfunktion 32 f., 394
- Mehrheitswahl
 - absolute 29, 159, 303 f.
 - doppelte Zahlenganzheit 300 f.
 - Erfolgswertgleichheit 158–160
 - Historie 301–304
 - reine 136 f., 150 f., 299–311
 - relative 109–111, 124–126, 158–160, 179 f., 267–275
 - strategisches Wahlverhalten 124–128, 176–178
- Meiststimmenverfahren 72 f.
- Minderheitenschutz 32–34, 48, 261
- Minderheitskanzler 59 f., 63
- Ministerpräsidentenwahl 58 f., 66–68
- Misstrauensvotum, konstruktives 69 f.
- Monokratisches Amt
 - direkte und indirekte Wahl 108 f., 330, 333 f., 344 f., 386 f., 403 f.
 - Legitimationsbedarf 337–340, 344, 391 f.
 - Repräsentation 315
- Monotonie-Kriterium 400, 415

- Nationale Minderheiten 261
- Nebenstimme *siehe* Alternativstimme
- Negatives Stimmgewicht 107 f., 229, 400 f.
- Neutralität
 - Bundespräsident 80–82
 - Enthaltung 42 f., 45, 75, 353 f.
 - staatliche 114, 174 f.
- Nichtwähler 345 f., 355

- Optimierungsgebot
 - Chancengleichheit 182
 - Demokratieprinzip 7, 224 f., 308, 314 f.
 - Entschließungsfreiheit 123 f., 129
 - Erfolgswertgleichheit 156–160
 - Mehrheitsprinzip 315–323, 334, 337–339, 370 f., 385–389, 424
 - Wahlrechtsgrundsätze 224 f., 285, 290
- Opposition 33–35, 80, 232 f., 236
- Output-Legitimation 352

- Parlament *siehe* Volksvertretung
- Parlamentarischer Rat
 - Sperrklausel 118–120, 137, 244–249
 - relative Mehrheit 269 f.
 - Mehrheitswahl 137–139, 306 f.
 - Überhangmandate 284
 - Wahlfreiheit 118–120
 - Wahlsystem 137–140, 197, 248 f.
- Parlamentarisches Regierungssystem
 - Historie 52 f.
 - Regierungsstabilität 57, 65, 256 f., 260, 308 f.
- Parteienfreiheit 198, 212 f.
- Parteiensystem
 - Kaiserreich 304
 - Wahlsystem 140–142, 304, 307
 - Weimarer Republik 196–198, 252 f.
- Parteienwettbewerb 169–173
- Paulskirchenverfassung 39, 76
- Präferenzrangfolge 375–377
- Praktikabilität 20–22, 36, 321
- Praktische Konkordanz 222, 224–226, 257, 358
- Präsidentenschaftswahl in Frankreich 399, 404 f.
- Preuß, Hugo* 221
- Prognoseentscheidung 237 f., 242, 366
- Prozeduralisierung 237 f., 425

- Quorum
 - *siehe auch* Wahlquorum
 - Abstimmung 350–352

- Mandatsrechte 252
- Minderheitenrechte 48
- Volksbegehren 354, 370
- Wahlvorschlag 162, 392

- Rechtsaufsicht 342
- Rechtsvergleichung 146 f.
- Regierungsstabilität 57, 65, 256 f., 260, 308 f.
- Reichspräsident 52 f., 76
- Reichsverfassung von 1871 39, 52, 76
- Repräsentationsfunktion
 - der Wahl 88
 - des Bundespräsidenten 80
 - des kommunalen Hauptverwaltungsbeamten 342
- Reservefunktion 70 f.
- Rousseau, Jean-Jacques* 29
- Rudolf Smend* 188–196, 202, 205, 214 f., 316–318, 322

- Schmitt, Carl* 33
- Selbstbestimmung 25–29, 121 f., 353 f., 379–381
- Selbstverwaltung 201, 335 f., 340–343, 379 f.
- Sonderweg 146 f., 154
- Sperrklausel
 - Ermächtigung 118–120, 244 f.
 - faktische 117, 155 f., 220, 249, 313
 - Funktionsfähigkeit der Volksvertretung 149 f., 199 f., 250–261, 265 f., 285, 312 f.,
 - Integrationsfunktion 197–205, 208 f.
 - Kommunalwahl 200–202, 236, 257 f., 333 f.
 - mehrheitsbildender Effekt 151, 241–243, 252 f.
 - psychologische Wirkung 116 f., 164–168, 242 f.
 - Regierungsstabilität 256–258, 260 f.
 - verfassungsunmittelbare 94–96, 149 f.
 - Weimarer Republik 131 f., 247, 252 f.
 - Splitterpartei 197–199, 208, 252, 259
- Staatsgewalt
 - Abstimmung 330–332, 350–353
 - kommunaler Hauptverwaltungsbeamter 340–344
 - Legitimation 9, 14–16, 327–334
 - Wahl 28 f., 103, 337–340
- Stichwahl
 - Abschaffung 3 f., 126, 177 f.
 - Historie 233, 304, 395
 - integrierte 414–419
 - Kompromisszwang 374 f., 398–400
 - strategisches Wahlverhalten 400 f., 415
 - Wahlbeteiligung 344, 364–368
 - Wahlrechtsgleichheit 396–398
- Stimmengleichheit 63–66, 83 f., 389 f.
- Stimmensplitting 168, 289
- Strategisches Wahlverhalten 116 f., 124–128, 164–168, 176–178, 242 f., 400 f., 415
- Systemrelativität 134–136, 142–145

- Teilnahmeobliegenheit 353 f., 364, 370 f., 382, 399, 417, 425 f.
- Transparenz des Wahlrechts 368 f., 416–418
- Überhangmandate 229, 275–290, 295 f.
 - Chancengleichheit 168, 278
 - Entstehung 276 f.
 - Erfolgswertgleichheit 276–278, 284 f.
 - externe 277
 - interne 277, 281–283
 - Mehrheitsverhältnisse 278 f., 320
 - Rechtfertigung 279 f.
- Unmittelbarkeit der Wahl 105–111
 - Demokratieprinzip 108 f.
 - relative Mehrheitswahl 110 f.
 - Sperrklausel 108
 - Vorhersehbarkeit 106–109, 293, 400 f.
- Unterschriftenquorum 162 f.
- Untersuchungsausschuss 48

- Verfassungsgerichtliche Kontrolle 227 f., 235–238
- Verhältnisswahl
 - personalisierte 138 f., 228 f., 267–299
 - reine 110, 131, 155 f., 166, 220 f.

- und Demokratieprinzip 152–154, 427
- und Mehrheitsprinzip 150–154, 309–311, 313 f., 427
- Weimarer Republik 131 f., 194, 197 f.
- Vermittlungsausschuss 49 f.
- Volksabstimmung
 - Grundgesetz 351 f.
 - Quorum 331, 349–356, 359 f.
 - Verfassungsänderung 331 f.
- Volksbegehren 354, 370
- Volkssoeveränität 14–16, 103, 152 f., 225, 314, 328, 338, 360, 367 f.
- Volksvertretung
 - Funktionsfähigkeit 199 f., 250–255, 263, 285
 - Kurationsfunktion 255–258
- Wahl
 - *siehe auch* Integrationsfunktion
 - als kollektiver Willensbildungsprozess 185 f., 225 f., 312–314, 362
 - kommunaler Hauptverwaltungsbeamter 109, 257 f., 333
 - Legitimationsfunktion 14 f.
 - Repräsentationsfunktion 14
- Wahlkampf 162 f., 171–173, 393, 413
- Wahlkreis
 - Nachrücker 273
 - Personalisierte Verhältniswahl 268–275, 293 f.
 - reine Mehrheitswahl 300–306
 - und Mehrheitsprinzip 268–271, 293, 303 f., 319
- Wahlpflicht 346–349
- Wahlquorum
 - Brandenburg 357–362
 - Demokratieprinzip 354–356, 360 f.
 - Historie 346 f.
 - Mecklenburg-Vorpommern 361
- Wahlrecht
 - Entscheidung in eigener Sache 232–236
 - Politisches Grundrecht 101
 - Transparenzgebot 368 f., 416–418
 - Wirklichkeitsorientierung 227–231, 259 f., 318–321, 416–418, 426
- Wahlrechtsgleichheit *siehe* Gleichheit der Wahl
- Wahlrechtsgrundsätze
 - Bezirksvertretung 91, 115, 147–149
 - Demokratieprinzip 91–94, 103, 223
 - Homogenitätsgebot 94–96, 147, 246 f., 335 f.
 - Einschränkung 218–226
 - monokratisches Amt 90–92
 - Optimierungsgebot 224 f., 285, 290
- Wahlsystem
 - Entscheidungsspielraum 136–140, 145, 218–226, 323, 411, 424
 - Folgerichtigkeit 332 f., 359
 - Kontinuum 144
 - mechanische Wirkungsweise 97 f.
 - Persönlichkeitsargument 268 f., 279 f., 305–308
 - psychologische Wirkungsweise 98, 104, 115, 164–168
- Weimarer Reichsverfassung 52 f., 76, 131 f., 191, 194
- Weimarer Republik 52 f., 76, 131 f., 189–191, 197 f., 252 f.
- Wettbewerb *siehe* Parteienwettbewerb
- Write-in-Candidate 392 f.
- Zählwertgleichheit 130, 132
- Zufallsmehrheit 35, 57, 65, 371, 390
- Zustimmungsquorum 359, 420 f.
- Zustimmungswahl 421–423
- Zweitstimmendeckung 290–299
- Zwingender Grund 218–222