FABIAN MICHL

Paradigmen des Wahlrechts

Jus Publicum

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 344

Fabian Michl

Paradigmen des Wahlrechts

Wahlrechtsgestaltung zwischen Personen- und Parteienwahl

Mohr Siebeck

Fabian Michl war 2021–2026 Juniorprofessor für Öffentliches Recht und das Recht der Politik an der Universität Leipzig und ist seit 2026 Professor für Öffentliches Recht an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.
orcid.org/0000-0003-3386-0333

Gefördert durch





Gefördert durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) – Projektnummer 564330865 – und die Junge Akademie an der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften und der Nationalen Akademie der Wissenschaften Leopoldina.

ISBN 978-3-16-164773-4 / eISBN 978-3-16-164774-1
DOI 10.1628/978-3-16-164774-1

ISSN 0941-0503 / eISSN 2568-8480 (Jus Publicum)

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

Publiziert von Mohr Siebeck Tübingen 2027.

© Fabian Michl.

Dieses Werk ist lizenziert unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung – Keine Bearbeitung 4.0 International“ (CC BY-ND 4.0). Eine vollständige Version des Lizenztextes findet sich unter: https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/.

Jede Verwendung, die nicht von der oben genannten Lizenz umfasst ist, ist ohne Zustimmung des Urhebers unzulässig und strafbar. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier. Satz: Laupp & Göbel, Gomaringen.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Vorwort

Diese Studie wurde im Wintersemester 2024/25 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Münster als Habilitationsschrift angenommen. Später erschienene Literatur konnte ich bei der Vorbereitung des Manuskripts für die Veröffentlichung nur vereinzelt berücksichtigen.

Mein herzlicher Dank gilt meinem akademischen Lehrer Oliver Lepsius, der mich stets mit Rat und Tat förderte und unterstützte. Hinnerk Wißmann danke ich für den anregenden Austausch und das Zweitgutachten. Für die wechselseitige Begleitung der Habilitationsvorhaben danke ich Björnstjern Baade, Jelena Bäumler, Hannah Birkenkötter, Michaela Hailbronner, Till Patrik Holterhus, Andreas Kerkemeyer, Anika Klafki, David Kuch, Stefan Martini, Hannah Ruschemeier, Johann Justus Vasel und Tim Wihl. Mit Zuspruch, Rat und freundschaftlicher Kritik standen mir darüber hinaus Tristan Barczak, Konstantin Chatziathanasiou und Patrick Hilbert zur Seite – auch ihnen danke ich herzlich.

Die Studie entstand während meiner Tätigkeit als Juniorprofessor an der Universität Leipzig, deren Juristische Fakultät mich nicht nur kollegial aufnahm, sondern mein Habilitationsvorhaben auch durch die Belassung der nötigen Freiräume förderte. Die Mitarbeitenden meiner Leipziger Professur unterstützten die Entstehung und Drucklegung der Studie mit dem größten Einsatz. Mein besonderer Dank gilt Inga Binder, Niklas Grunert, Marvin Knorre, Johanna Mittrop, Zita Nogrady, Gesa Plenter, Amelie Soika, Jonathan Schramm, Christof Steidele, Selina Wiegand und Malina Witzenrath.

Dem Verlag Mohr Siebeck danke ich für die Aufnahme der Studie in die Reihe „Jus Publicum“, der Deutschen Forschungsgemeinschaft und der Jungen Akademie für die Übernahme der Druckkosten.

Der größte Dank gebührt meiner Frau Veronika für die unerschütterliche Unterstützung und Geduld während der Entstehung dieses Buchs und weit darüber hinaus.

Freiburg i. Br., im Frühjahr 2026 *Fabian Michl*

Inhaltsübersicht

Vorwort V
Inhaltsverzeichnis IX

Einführung 1

I. Wahlrecht im Paradigmenstreit 1
II. Grundbegriffe 4
III. Programm der Untersuchung 9

Kapitel 1: Phase der Personenwahl 17

I. Repräsentationstheoretischer Rahmen 17
II. Wahlrechtsgestaltung im Vormärz 23
III. Wahlrechtsgestaltung zwischen Revolution und Reaktion 27
IV. Wahlrechtsgestaltung während der Reichsgründung 35
V. Wahlrechtspolitik im Kaiserreich 52

Kapitel 2: Erster Paradigmenwechsel 69

I. Europäische Verhältniswahlbewegung 69
II. Wahlrechtsgestaltung in den deutschen Gliedstaaten 72
III. Wahlrechtsgestaltung im Gesamtstaat 84
IV. Denken im Proporz 89
V. Reform des Reichswahlrechts 103

Kapitel 3: Phase der Parteienwahl 119

I. Weimarer Parteienwahl 119
II. Personalisierung der Parteienwahl 141
III. Parteienwahl in der Rechtsprechung 162
IV. Paradigmenstreit in der Staatsrechtslehre 166
V. Parteienwahl ohne Parteienrecht 181

Kapitel 4: Zweiter Paradigmenwechsel 191

I. Wahlrechtsgestaltung in der Besatzungszeit 191
II. Wahlgesetz zum ersten Bundestag 224
III. Wahlgesetz zum zweiten Bundestag 256
IV. Bundeswahlgesetz von 1956 274
V. Wahlrechtsjudikatur des Bundesverfassungsgerichts 288

Kapitel 5: Phase der Paradigmenkonkurrenz 307

I. Wahlrechtsgestaltung in der Bonner Republik 308
II. Zähmung des Parteienstaates 314
III. Konvergenz der Wahlsysteme 325
IV. Paradigmen in der Wahlrechtsforschung 334
V. Wahlrechtsjudikatur des Bundesverfassungsgerichts 344

Kapitel 6: Dritter Paradigmenwechsel 367

I. Strukturwandel des Parteiensystems 367
II. Paradoxien der personalisierten Verhältniswahl 389
III. Verkleinerung des Parlaments 406
IV. Abschied von der Personenwahl 424
V. Zukunft der Parteienwahl 447

Anhang 453

Archivbestände 453
Protokolle und Drucksachen 453

Literatur 455
Personenverzeichnis 477
Sachverzeichnis 481

Inhaltsverzeichnis

Vorwort V
Inhaltsübersicht VII

Einführung 1

I. Wahlrecht im Paradigmenstreit 1

II. Grundbegriffe 4

1. Paradigma 4
2. Wahlrecht 6
3. Wahlrechtsgestaltung 8

III. Programm der Untersuchung 9

1. Erkenntnisziel 9
2. Forschungsstand 10
3. Gang und Methode 13

Kapitel 1: Phase der Personenwahl 17

I. Repräsentationstheoretischer Rahmen 17

1. Rationalistische Repräsentationstheorie 18
2. Korporatistische Repräsentationstheorie 20
3. Pluralistische Repräsentationstheorie 22

II. Wahlrechtsgestaltung im Vormärz 23

1. Indirekte Personenwahlen 23
2. Französische Wahlrechtsdebatte 24
3. Wahlrechtsdiskurs im deutschen Liberalismus 26

III. Wahlrechtsgestaltung zwischen Revolution und Reaktion 27

1. Wahlrecht zur Nationalversammlung 27
   a) Vorparlament und Bundesversammlung 27
   b) Indirekte Personenwahl 28
   c) Direkte Personenwahl 29
2. Reichswahlgesetz von 1849 30
3. Wahlrechtsgestaltung in der Reaktionszeit 33

IV. Wahlrechtsgestaltung während der Reichsgründung 35
1. Wahlgesetzgebung zwischen 1866 und 1871 35
a) Wahlrecht und Deutschlandpolitik 35
b) Wahlgesetz des Norddeutschen Bundes von 1869 37
c) Konstituierung des Deutschen Reiches 39
2. Wahlrechtsgestaltung und Parteiensystem 40
a) Formierung des deutschen Parteiensystems 40
b) Parteienblindheit des Wahlrechts 41
c) Wahlpraxis der Parteien 43
3. Entdeckung der Verhältniswahl 45
a) Konkurrierende Modelle 45
aa) Proportionale Listenwahl 46
bb) Proportionale Einzelwahl 47
b) Rezeption in der Staatsrechtslehre 48
c) Fehlende Empirie 51

V. Wahlrechtspolitik im Kaiserreich 52
1. Sozialdemokratie 52
a) Innerparteiliche Meinungsbildung 52
b) Wahlpraxis unter dem Sozialistengesetz 57
c) Festlegung auf die Verhältniswahl 58
2. Liberale 59
a) Klassenbewusstsein des Bürgertums 59
b) Proportionalbewegung als bürgerliches Projekt 60
c) Minderheitenschutz und Repräsentationsverständnis 61
3. Konservative und Zentrum 65
a) Profiteure der Mehrheitswahl 65
b) Wahlrechtspolitischer Pragmatismus 65
c) Reaktion der „Ordnungsparteien“ 66

Kapitel 2: Erster Paradigmenwechsel 69

I. Europäische Verhältniswahlbewegung 69
1. Schweiz 70
2. Belgien 71
3. Nordische Staaten 71

II. Wahlrechtsgestaltung in den deutschen Gliedstaaten 72
1. Moderate Reformen 73
a) Baden 73
b) Württemberg 76
2. Reaktionäre Reformen 79

a) Hamburg . . . 79
b) Sachsen . . . 79
3. Kommunalwahlrecht . . . 82

III. Wahlrechtsgestaltung im Gesamtstaat . . . 84

1. Gewerbe- und Kaufmannsgerichte . . . 84
2. Arbeits- und Sozialverwaltung . . . 87
3. Verfassungsgesetzgebung . . . 88

IV. Denken im Proporz . . . 89

1. Reichstagswahl 1912 . . . 90
2. Proporzdenken bei den Parteien . . . 92
a) Sozialdemokratie . . . 92
b) Liberale . . . 92
c) Konservative und Zentrum . . . 94
3. Proporzdenken in der Staatsrechtslehre . . . 95
a) Parteienskepsis und Proporzkritik (Meyer und Jellinek) . . . 96
b) Proporz und preußische Wahlrechtsfrage (Laband) . . . 98
c) Maßstäbe des parlamentarischen Wahlrechts (Smend) . . . 100
d) Parteienlehre und Wahlsystem (Rehm) . . . 101

V. Reform des Reichswahlrechts . . . 103

1. Vertagung der Reformfrage . . . 103
2. Reformprozess 1917/18 . . . 104
a) Ende des wahlrechtlichen Burgfriedens . . . 104
b) Reformimpuls des Verfassungsausschusses . . . 106
c) Gesetzentwurf der Reichsleitung . . . 109
d) Kleine Reichswahlreform . . . 111
3. Verhältniswahl in Reich und Ländern . . . 114

Kapitel 3: Phase der Parteienwahl . . . 119

I. Weimarer Parteienwahl . . . 119

1. Bestätigung des Paradigmenwechsels . . . 119
2. Reichswahlgesetz von 1918 . . . 121
a) Evolution statt Revolution . . . 121
b) Wahltechnische Ausgestaltung . . . 123
c) Parteienblindes Parteienwahlrecht . . . 125
3. Wahlrecht für die Republik . . . 130
a) Wahlrechtsbestimmungen der Reichsverfassung . . . 130
b) Kritik an der Parteienwahl . . . 133
c) Reichswahlgesetz von 1920 . . . 136
d) Reichsstimmordnung von 1924 . . . 141

II. Personalisierung der Parteienwahl 141
1. Bayerisches Landeswahlrecht 142
a) Wahlordnung von 1918 142
b) Landeswahlgesetz von 1920 145
c) Einordnung 147
2. Wahlrechtspolitik der Parteien 147
a) Liberale 148
aa) Deutsche Demokratische Partei und Deutsche Staatspartei 148
bb) Deutsche Volkspartei 149
b) Zentrum 150
c) Sozialdemokratie 151
d) Republikfeinde 153
3. Reforminitiativen auf Reichsebene 154
a) Entwurf Jarres (1924) 154
b) Entwurf Külz (1926) 156
c) Entwurf Wirth (1930) 159

III. Parteienwahl in der Rechtsprechung 162
1. Beteiligungsfähigkeit der Parteien 162
2. Verhältniswahl und Unmittelbarkeit 163
3. Sonderfall der Landesabgeordneten 165

IV. Paradigmenstreit in der Staatsrechtslehre 166
1. Fundamentalkritik 166
2. Reformorientierte Kritik 170
3. Rechtfertigung der Parteienwahl 172
a) Pluralistische Rechtfertigung (Kelsen und Nawiasky) 172
b) Identitäre Rechtfertigung (Leibholz) 177

V. Parteienwahl ohne Parteienrecht 181
1. Leerstelle des Verfassungsrechts 181
2. Parteiorganisation und Kandidatenaufstellung 183
3. Demokratisierung der Parteien 185
a) Demokratisierung aus pluralistischer Sicht (Kelsen) 185
b) Demokratisierung aus identitärer Sicht (Leibholz) 187
c) Modelle der Demokratisierung 188

Kapitel 4: Zweiter Paradigmenwechsel 191

I. Wahlrechtsgestaltung in der Besatzungszeit 191
1. Fortführung der Parteienwahl 192
a) US-amerikanische Besatzungszone 192
aa) Wahlrechtspolitik der Besatzungsmacht 192

bb) Bayern . . . 193
cc) Hessen . . . 194
dd) Württemberg-Baden . . . 196
b) Französische Besatzungszone . . . 197
aa) Wahlrechtspolitik der Besatzungsmacht . . . 198
bb) Baden . . . 198
cc) Rheinland-Pfalz . . . 200
dd) Württemberg-Hohenzollern . . . 201
c) Verbesserung der Parteienwahl . . . 201
aa) Wahlkreiseinteilung . . . 201
bb) Sperrklauseln . . . 202
cc) Kandidatenaufstellung . . . 202
2. Entgrenzung der Parteienwahl . . . 204
3. Kombination von Personen- und Parteienwahl . . . 205
a) Britische Besatzungszone . . . 205
aa) Wahlrechtspolitik der Besatzungsmacht . . . 205
bb) Wahlrechtsgestaltung in den Flächenländern . . . 208
cc) Paradigmen und Parteitaktik . . . 210
b) Bayerisches Landeswahlgesetz von 1949 . . . 215
aa) Fortführung der personalisierten Parteienwahl . . . 215
bb) Intervention der Besatzungsmacht . . . 216
cc) Wahltechnische Umsetzung . . . 221
c) Einordnung . . . 223

II. Wahlgesetz zum ersten Bundestag . . . 224

1. Entstehung . . . 224
a) Wahlrechtspolitische Ausgangslage . . . 224
b) Verfassungskonvent . . . 228
c) Parlamentarischer Rat . . . 232
aa) Paradigmatische Positionierungen . . . 232
bb) Meinungsbildung . . . 237
cc) (Kein) Kompromiss . . . 239
dd) Zwischenspiel der Alliierten . . . 243
ee) Überarbeitung und Verabschiedung . . . 245
d) Ministerpräsidentenkonferenz . . . 248
aa) Verhältnis von Wahlkreis- und Listenmandaten . . . 248
bb) Sperrklausel . . . 249
cc) Nachwahl . . . 250
dd) Ausgleichslose Überhangmandate . . . 250
2. Wahlsystem . . . 251
a) Wahlkreise und Wahlvorschlagsrecht . . . 251
b) Stimmgebung . . . 252

c) Sitzzuteilung . . . 252
d) Ersatz von Abgeordneten . . . 253
3. Einordnung . . . 253

III. Wahlgesetz zum zweiten Bundestag . . . 256

1. Entstehung . . . 257
a) Gesetzentwürfe . . . 257
aa) Gruppenantrag Wuermeling . . . 257
bb) Regierungsentwurf . . . 258
cc) SPD-Entwurf . . . 261
b) Wahlrechtsausschuss . . . 261
c) Plenum . . . 265
2. Wahlsystem . . . 267
a) Wahlkreis- und Listenwahl . . . 267
b) Mandatsverteilung . . . 267
c) Ersatz von Abgeordneten . . . 268
3. Einordnung . . . 269
a) Abhängigkeit vom Stimmverhalten . . . 269
b) Erststimmen für Parteibewerber . . . 270
c) Wahlpraxis . . . 272

IV. Bundeswahlgesetz von 1956 . . . 274

1. Entstehung . . . 275
a) Gesetzentwürfe . . . 275
aa) FDP-Entwurf . . . 275
bb) SPD-Entwurf . . . 277
cc) Stücklen-Entwurf . . . 277
b) Wahlrechtsausschuss . . . 278
c) Plenum . . . 282
2. Wahlsystem . . . 284
3. Einordnung . . . 285
a) Abhängigkeit vom Stimmverhalten . . . 285
b) Personalisierte Parteienwahl . . . 285
c) Wahlpraxis . . . 287

V. Wahlrechtsjudikatur des Bundesverfassungsgerichts . . . 288

1. Entscheidungen vor dem Bundeswahlgesetz . . . 288
a) 7,5 %-Sperrklausel – BVerfGE 1, 208 (1952) . . . 288
b) Ersatzleute – BVerfGE 3, 45 (1953) . . . 292
c) Unterschriftenquoren – BVerfGE 3, 19 (1953); 3, 383 (1954); 5, 77 (1956) . . . 294
2. Entscheidungen zum Bundeswahlgesetz . . . 296
a) Sperrklausel – BVerfGE 6, 84; E 6, 99 (1957) . . . 296

b) Listenwahl – BVerfGE 7, 63 (1957) . . . 298
c) Wahlkreiseinteilung – BVerfGE 13, 127 (1961); 16, 130 (1963) . . . 304
3. Einordnung . . . 306

Kapitel 5: Phase der Paradigmenkonkurrenz . . . 307

I. Wahlrechtsgestaltung in der Bonner Republik . . . 308

1. Wahlrecht und Parteiensystem . . . 308
2. Reformpläne der Großen Koalition . . . 309
3. Enquete-Kommission Verfassungsreform . . . 312

II. Zähmung des Parteienstaates . . . 314

1. Abgeordnetenstatus . . . 314
2. Parteienrecht . . . 316
a) Parteispenden – BVerfGE 8, 51 (1958) . . . 317
b) Parteienfinanzierung – BVerfGE 20, 56 (1966) . . . 317
c) Parteiengesetz (1967) . . . 318
3. Personenwahl im Wahlkreis . . . 319
a) Fall Daniels . . . 319
b) Wahlkampfkostenerstattung – BVerfGE 41, 399 (1976) . . . 320
c) Einordnung . . . 324

III. Konvergenz der Wahlsysteme . . . 325

1. Orientierung am Bundeswahlgesetz . . . 325
2. Wahlrecht und die Deutsche Einheit . . . 326
a) Volkskammerwahlgesetz von 1990 . . . 326
b) Wahlrecht in den „neuen Ländern“ . . . 330
c) Gesamtdeutsches Wahlrecht . . . 332
3. Paradigmenkonkurrenz als Verfassungsprinzip . . . 333

IV. Paradigmen in der Wahlrechtsforschung . . . 334

1. Stiefkind der Staatsrechtslehre . . . 335
2. Fokussierung auf die Wahlrechtsgleichheit . . . 338
3. Ziele und Funktionen der Wahl . . . 342

V. Wahlrechtsjudikatur des Bundesverfassungsgerichts . . . 344

1. Sperrklausel . . . 344
a) BVerfGE 52, 222 – EuWG-Sperrklausel (1979) . . . 344
b) BVerfGE 82, 322 – Gesamtdeutsche Wahl (1990) . . . 345
c) BVerfGE 95, 408 – Grundmandatsklausel (1997) . . . 347
2. Überhangmandate . . . 351
a) BVerfGE 79, 161; 79, 169 – Bundestagswahl 1987 (1988) . . . 351
b) BVerfGE 95, 335 – Überhangmandate (1997) . . . 352

aa) Ausgangslage . . . 353
bb) Polarisierter Senat . . . 355
cc) Auffassung der entscheidungstragenden Richter . . . 356
dd) Auffassung der dissentierenden Richter . . . 359
c) BVerfGE 97, 317 – Überhangnachrücker (1998) . . . 361
3. Einordnung . . . 363

Kapitel 6: Dritter Paradigmenwechsel . . . 367

I. Strukturwandel des Parteiensystems . . . 367

1. Transformation und Ausdifferenzierung . . . 367
2. Kritik der Parteiendemokratie . . . 368
a) Fundamentalkritik . . . 369
b) Reformorientierte Kritik . . . 371
3. Reformen im Wahl- und Parteienrecht . . . 373
a) Wahlrechtsgestaltung im Bund . . . 374
aa) Begrenzte Systemdiskussion . . . 374
bb) Verbesserung der Parteienwahl . . . 375
b) Organisationsreformen der Parteien . . . 378
c) Wahlrechtsreformen in Hamburg und Bremen . . . 380
aa) Hamburg . . . 381
bb) Bremen . . . 384
cc) Einordnung . . . 385

II. Paradoxien der personalisierten Verhältniswahl . . . 389

1. Reformimpulse aus der Rechtsprechung . . . 389
a) Negatives Stimmgewicht – BVerfGE 121, 266 (2008) . . . 389
aa) Paradoxie des negativen Stimmgewichts . . . 389
bb) Gerichtlicher Reformauftrag . . . 390
cc) Reaktion des Gesetzgebers . . . 391
b) Minderjährigenanteil in Wahlkreisen – BVerfGE 130, 212 (2012) . . . 393
c) Landessitzkontingente – BVerfGE 131, 316 (2012) . . . 394
2. Wissenschaftliche Wahlrechtskritik . . . 397
a) Fundamentalkritik . . . 397
b) Reformorientierte Kritik . . . 401
c) Staatsrechtslehrertagung 2012 . . . 402
3. Wahlrechtsreform 2013 . . . 405

III. Verkleinerung des Parlaments . . . 406

1. Parlamentsgröße als Problem . . . 407
a) Anwachsen des Bundestages . . . 407
b) Funktionsfähigkeit, Akzeptanz und Kosten . . . 408
c) Paradigmatische Relevanz . . . 408

2. Reformprozess und Reformvorschläge 409
a) Reformprozess in der 18. und 19. Wahlperiode 409
b) Reformvorschläge 410
aa) Mandatsobergrenze 410
bb) Beschränkung des Ausgleichs 411
cc) Modifizierung des Ausgleichsmechanismus 412
dd) Verringerung der Zahl der Wahlkreise 412
ee) Zweitstimmendeckung von Wahlkreismandaten 412
ff) Grabenwahlrecht 413
gg) Stimmkreismodelle 413
c) Einordnung 415
aa) Taktische Ausgangslage 415
bb) Bedeutung der Wahlkreiswahl 416
cc) Gestaltung des Ausgleichsmechanismus 418
3. Wahlrechtsreform 2020 419
a) Reformgesetz der Großen Koalition 419
b) Kritik 420
c) Verfassungsgerichtliche Überprüfung 420
d) Einordnung 423

IV. Abschied von der Personenwahl 424

1. Personenwahl als Problem 425
a) Bundestagswahl 2021 425
b) Diskursverschiebung 425
c) Macht der Empirie 426
2. Reformprozess und Reformvorschläge 428
a) Reformprozess in der 20. Wahlperiode 428
b) Reformvorschläge 429
aa) Verbundene Mehrheitsregel (Zweitstimmendeckung) 430
bb) „Echtes“ Zwei-Stimmen-Wahlrecht (Grabenwahlrecht) 430
cc) Weitere Vorschläge 431
c) Einordnung 431
3. Wahlrechtsreform 2023 434
a) Reformgesetz der Ampelkoalition 434
aa) Zweitstimmendeckung ohne Ersatzlösung 435
bb) Verhältniswahl ohne Personenwahl 436
cc) Sperrklausel ohne Grundmandatsklausel 437
dd) Unabhängige Wahlkreisbewerber 438
b) Kritik 438
aa) Legitimatorischer Eigenwert der Wahlkreiswahl 439
bb) Demokratisches Mehrheitsprinzip 439
cc) Entwertung des „Direktmandats“ 440

dd) Wahlkreisrepräsentation und Regionalisierung 440
ee) Wahlrechtsgleichheit 441
ff) Unmittelbarkeit der Wahl 442
c) Verfassungsgerichtliche Überprüfung 442
aa) Kontinuität trotz Neugestaltung 442
bb) Neudefinition der „Personenwahl“ 443
cc) Zurückweisung der Kritik 444
dd) Rechtfertigung der Grundmandatsklausel 446
d) Einordnung 446

V. Zukunft der Parteienwahl 447

1. Parteienpluralismus und Wahlrecht 448
2. Einheit von Personal- und Programmangebot 448
3. Verbesserung des Parteienwahlrechts 449

Anhang 453

Archivbestände 453
Protokolle und Drucksachen 453

Literatur 455
Personenverzeichnis 477
Sachverzeichnis 481

Einführung

I. Wahlrecht im Paradigmenstreit

Im deutschen Wahlrecht herrscht ein Paradigmenstreit. Auf der einen Seite steht das Paradigma der Personenwahl, nach dem die Wahl dazu dient, besonders gute Abgeordnete ins Parlament zu bringen. Das Prädikat „gut" bezieht sich entweder auf die Fähigkeiten und Charaktereigenschaften – kurz: die „Persönlichkeit" – oder auf das Verhältnis der Abgeordneten zu ihren Wählern, das durch Vertrauen und Responsivität gekennzeichnet ist. Meist werden beide Aspekte – Persönlichkeit und Vertrauensverhältnis – zusammengedacht. Entscheidend ist, dass nach dem Paradigma der Personenwahl die Abgeordneten aufgrund ihrer persönlichen Eigenschaften gewählt werden. Auf der anderen Seite steht das Paradigma der Parteienwahl, nach dem die Persönlichkeit der Abgeordneten hinter ihrer Parteizugehörigkeit zurücktritt. Der Abgeordnete wird als „Exponent der politischen Partei"[1] gewählt, die ihn als Kandidaten aufgestellt hat. In der radikalen Verwirklichung der Parteienwahl wählen die Wähler nicht die Abgeordneten, sondern die Partei selbst. Während es also bei der Personenwahl darum geht, das Parlament anhand der personellen Präferenzen der Wähler zu bilden, sind bei der Parteienwahl die parteipolitischen Präferenzen maßgeblich.

Das Bundeswahlrecht war ursprünglich darum bemüht, die widerstreitenden Paradigmen in einen Ausgleich zu bringen. Nach § 1 Abs. 1 Satz 2 des Bundeswahlgesetzes von 1956 wurden die Abgeordneten des Deutschen Bundestages nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gewählt. Die Personenwahl wurde durch eine relative Mehrheitswahl der Hälfte der Abgeordneten in Einerwahlkreisen realisiert. Die andere Hälfte der Mandate wurde auf die Landeslisten der Parteien vergeben, wobei für die Verteilung das Stärkeverhältnis der Parteien entscheidend war. Das Verhältniswahlelement des Bundeswahlrechts war und ist eine Parteienwahl, auch wenn auf

[1] Der Ausdruck wurde popularisiert von *G. Leibholz,* Die Wahlrechtsreform und ihre Grundlagen, VVDStRL 7 (1932), S. 159 (180), der ihn dem preußischen Kultusminister Grimme zuschrieb und außerdem auf *G. Warburg,* Wahlreform und Sozialismus, Die Gesellschaft 1930/2, S. 242 (245) verwies. Warburg – Sozialdemokrat wie Grimme– sprach von „Exponenten einer Machtgruppe".

den Listen Personen zur Wahl stehen.[2] Die Wahlrechtsreform des Jahres 2023 gab die Verbindung von Personen- und Parteienwahl auf. § 1 Abs. 2 Satz 1 BWahlG lautet seither: „Für die Wahl zum Deutschen Bundestag gelten die Grundsätze der Verhältniswahl."[3] Das Wort „Personenwahl" ist aus dem Gesetzestext verschwunden. Zwar haben die Wähler nach wie vor zwei Stimmen: die Erststimme für die Wahl nach Kreiswahlvorschlägen, die Zweitstimme für die Wahl nach Landeslisten (§ 1 Abs. 2 Satz 2 BWahlG). Doch erhalten die Wahlkreisbewerber mit den meisten Erststimmen nur noch dann einen Sitz im Bundestag, wenn ihre Partei in dem Land genügend Zweitstimmen erhalten hat, um diesen Sitz zu rechtfertigen (Zweitstimmendeckung, § 1 Abs. 3 Satz 2 BWahlG). Allein das Ergebnis der Parteienwahl bestimmt damit die Sitzzahl. Die Wahlkreisersten müssen in diesem Kontingent einen Platz finden. Die Zweitstimmendeckung als zentrales Element der Wahlrechtsreform 2023 bezieht die Wahlkreiswahl vollständig in die Parteienwahl ein. Die Personenwahl ist damit nicht nur aus dem Text des Bundeswahlgesetzes verschwunden, sondern tritt auch in dessen Anwendung in den Hintergrund. Nur noch bei der Wahl von Bewerbern, die nicht von einer Partei vorgeschlagen werden, kann es zu einer Personenwahl kommen. Doch ist die Wahl unabhängiger Bewerber der gesetzessystematische Ausnahmefall (vgl. § 1 Abs. 4 BWahlG) und kommt in der Praxis seit 1953 nicht mehr vor.[4]

Der Streit um die Wahlrechtsreform 2023 zeigt jedoch, dass das Paradigma der Personenwahl nicht erledigt ist. Es bildet vielmehr die Grundlage für die vielstimmige Kritik, die in Politik und Rechtswissenschaft an der Reform geübt wird.[5] So wird gegen das Verfahren der Zweitstimmendeckung eingewandt, es verkenne die besondere demokratische Legitimation von Wahlkreissiegern, die gerade als Personen und nicht als Kandidaten ihrer Partei den Wahlkreis gewonnen hätten. Die Wahlrechtsreform mache diesen legitimatorischen Vorsprung zunichte, indem sie die Mandatszuteilung im Wahlkreis an das Zweistimmenergebnis der Partei knüpfe. Eine Wahlkreiswahl abzuhalten, bei der niemand ein Mandat gewinne, weil es nicht durch Zweitstimmen gedeckt sei, vertrage sich nicht mit dem Demokratieprinzip: „Wenn gewählt wird, muss im Ergebnis jemand ein Mandat aus dieser Wahl erhalten, und zwar die Person, welche die meisten Stimmen erhalten hat."[6] Das BVerfG hat in seinem Urteil

---

[2] Vgl. *C. Waldhoff*, Parteien-, Wahl- und Parlamentsrecht, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 10 Rn. 66.

[3] In der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes v. 8.6.2023, BGBl. I Nr. 147.

[4] Vgl. *C. Nestler*, Einzelbewerber bei den Bundestagswahlen von 1949 bis 2013: zahlreich, aber chancenlos, ZParl 2014, S. 796 ff.

[5] Zu den einzelnen Kritikpunkten s. u., S. 438 ff. m. N.

[6] *P. Austermann*, Wahlrechtsreform mit gleichheitswidriger Zweitstimmendeckung, NVwZ 2023, S. 625 (627).

vom 30. Juli 2024 diese Kritik zurückgewiesen.[7] Doch sind die Einwände damit nur verfassungsrechtlich, nicht aber verfassungspolitisch erledigt, wie die Forderungen nach einer „Reform der Reform" zeigen,[8] die 2025 Eingang in den Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD gefunden haben.[9] Auch sie beruhen auf der Vorstellung von einer echten Personenwahl im Wahlkreis. Der Paradigmenstreit im Wahlrecht ist daher auch nach der verfassungsgerichtlichen Bestätigung der Wahlrechtsreform noch nicht beigelegt.

Das Paradigma der Personenwahl hat das Wahlrecht geprägt, seit es moderne Wahlen gibt – nicht nur, aber besonders in Deutschland, wo es erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts ernsthafte Konkurrenz durch das Paradigma der Parteienwahl erhielt. Die Parteienwahl hatte zu Beginn einen schweren Stand, da sich ein organisiertes Parteileben erst spät entwickeln konnte und die Wahlrechtspolitik der „staatstragenden" Parteien aus theoretischen und taktischen Gründen auf die Personenwahl fokussiert war. Erst gegen Ende des Kaiserreichs konnte sich die Parteienwahl Bahn brechen und schließlich nach dem Sturz der Monarchie voll entfalten. Doch die alte Konkurrentin war nicht besiegt. Schon in der glücklosen Weimarer Republik wurde die Personenwahl zum Inbegriff verfassungspolitischer Hoffnung auf eine „bessere" Demokratie. Aus dieser Zeit stammt auch die erste ausdrückliche Gegenüberstellung der Paradigmen in einem publizistischen Entwurf für die Reform des Reichswahlgesetzes aus dem Jahr 1931. Der Verfasser stellte bereits in der Überschrift klar, mit welchem Ziel er das Wahlrecht reformieren wollte: „Personenwahl nicht Parteienwahl". „Zur Personenwahl müssen wir wieder gelangen", lautete seine Devise.[10] Nachdem die Forderung nach einer Rückkehr zur Personenwahl vor 1933 nicht mehr verwirklicht wurde, erklang sie erneut in der Nachkriegszeit. Nicht wenigen erschien die – zeitgenössisch so genannte – „Persönlichkeitswahl" als attraktive Alternative zur Parteiendemokratie, die man für das Scheitern Weimars verantwortlich machte. Unterstützt durch nachdrückliche Empfehlungen der Alliierten hielten Personenwahlelemente Einzug in die Wahlgesetze der westdeutschen Länder. Der Parlamentarische Rat sah sich hingegen der Parteienwahl verpflichtet, trug dem Bedürfnis nach Personalisierung aber durch die Wahl eines Teils der Abgeordneten mit relativer Mehrheit im Einerwahlkreis Rechnung. Diese eigentümliche Verbindung von Personen- und Parteienwahl, die in

---

[7] BVerfG, Urt. v. 30.7.2024 –2 BvF 1/23 u.a., BVerfGE 169, 236; s.u., S. 444ff.

[8] Vgl. zur Diskussion: Union will Wahlrecht korrigieren, FAZ v. 1.8.2024, S. 4; *W. Janisch*, Mein Wahlrecht – dein Wahlrecht, SZ v. 3./4.8.2024, S. 6; *T. Frasch*, Ist ein direkt gewählter Parlamentarier der bessere Abgeordnete?, FAZ Einspruch v. 6.8.2024; *M. Friehe*, Das Wahlrechtsurteil basiert auf einem Zirkelschluss, FAZ Einspruch v. 8.8.2024; P. Müller, Reifeprüfung, SZ v. 17.8.2024, S. 5; *B. Grzeszick*, Wahlrechtsreform: Wie geht es weiter?, NVwZ 2024, Heft 17, Editorial.

[9] Verantwortung für Deutschland, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, Zeilen 4511ff.

[10] *A. Tecklenburg*, Personenwahl nicht Parteienwahl, 1931, Vorwort.

der internationalen Wahlforschung als Prototyp eines „Mixed-Member System" gilt,[11] wurde im Wahlgesetz von 1953 und im Bundeswahlgesetz von 1956 beibehalten.

Den Paradigmenstreit im deutschen Wahlrecht historisch zu rekonstruieren und kontextualisieren, seine gegenwärtigen Auswirkungen zu analysieren und seine Beilegung rechtswissenschaftlich vorzubereiten, ist das Ziel dieser Studie. Sie soll damit einen Beitrag zur Erforschung der Verfassungsgeschichte und des Verfassungsrechts leisten, nicht zuletzt auch zu einer wissenschaftlich informierten Wahlrechtspolitik. Dabei gilt von vornherein, dass die Entscheidung über das „richtige" Wahlrecht dem demokratischen Prozess überlassen bleibt. Die Rechtswissenschaft kann diese Entscheidung jedoch fördern, indem sie Gestaltungsmöglichkeiten aufzeigt und Prämissen offenlegt, die in der praktischen Wahlrechtsgestaltung häufig unausgesprochen bleiben. Um diese Prämissen soll es im Folgenden gehen, anders formuliert: um die Paradigmen des Wahlrechts.

II. Grundbegriffe

1. Paradigma

Das Wort „Paradigma" ist rechtswissenschaftlich nicht belegt. In der Gemeinsprache bedeutet es so viel wie „Beispiel", „Muster" oder „Erzählung mit beispielhaftem Charakter".[12] Daran lehnt sich der Sinn an, der dem Wort in dieser Untersuchung beigegeben wird. „Paradigma" soll ein Denkmuster bezeichnen, das der jeweiligen Ausgestaltung des Wahlrechts zugrunde liegt. Damit rangiert der Begriff auf mittlerer Ebene zwischen politischer Theorie einerseits und Wahlsystemforschung sowie Wahlrechtsdogmatik andererseits.[13] Ein Paradigma speist sich aus der politischen Theorie und beeinflusst die rechtliche Ausgestaltung des Wahlsystems. Es ist aber weder mit dem einen noch mit dem anderen gleichzusetzen. Vielmehr kann ein Paradigma verschiedene repräsentationstheoretische Ansätze in sich aufnehmen und verschiedene Wahlsysteme beeinflussen, wenn auch gewisse Nähebeziehungen nicht zu verkennen sind. So wird das Paradigma der Personenwahl von rationalistischen oder korporatistischen Repräsentationstheorien getragen[14] und meist durch eine Mehrheitswahl im Einerwahlkreis verwirklicht. Dem Paradigma der Parteienwahl liegt hinge-

[11] Vgl. *T. Zittel*, Electoral Systems in Context: Germany, in: Herron/Pekkanen/Shugart (Hrsg.), The Oxford Handbook of Electoral Systems, 2017, S. 781 ff. m. w. N.

[12] Duden, Großes Wörterbuch der deutschen Sprache, 3. Aufl. 1999, Lemma „Paradigma".

[13] Zur Theoriebildung auf mittlerer Ebene vgl. *O. Lepsius*, Relationen auf mittlerer Ebene, in: K. Kühl (Hrsg.), Kompetenz der Rechtsphilosophie in Rechtsfragen, 2011, S. 21 ff.

[14] S. u., S. 17 ff.

gen in der Regel eine Spielart der pluralistischen Repräsentationstheorie[15] zugrunde; es wird typischerweise durch ein Verhältniswahlsystem umgesetzt. Zwingend sind diese Zusammenhänge zwischen Paradigma und Wahlsystem aber nicht: So gibt es insbesondere mit dem Verfahren der übertragbaren Einzelstimmgebung *(Single Transferable Vote)* auch ein Verhältniswahlsystem, mit dem sich eine reine Personenwahl verwirklichen lässt.[16]

Der Begriff des Paradigmas abstrahiert vom geltenden Wahlrecht. Ihm haftet etwas Idealtypisches an. Die Paradigmen des Wahlrechts werden wie Max Webers Idealtypen durch die „einseitige Steigerung eines oder einiger Gesichtspunkte“[17] des Wahlsystems gewonnen. „[D]urch Zusammenschluß einer Fülle von diffus und diskret, hier mehr, dort weniger, stellenweise gar nicht, vorhandener Einzelerscheinungen, die sich jenen einseitig herausgehobenen Gesichtspunkten fügen“, erwachsen sie „zu einem in sich einheitlichen Gedankengebilde“.[18] Wie jeder Idealtypus sind auch die Paradigmen des Wahlrechts „in ihrer begrifflichen Reinheit […] nirgends in der Wirklichkeit empirisch vorfindbar“.[19] So sind personenwahlrechtlich orientierte Wahlsysteme *auch* durch parteipolitische Strukturen beeinflusst; jedenfalls bilden sich diese unter den Bedingungen der Massendemokratie rasch heraus.[20] Umgekehrt geht es in Wahlsystemen, die dem Paradigma der Parteienwahl verpflichtet sind, immer *auch* um die (Aus-)Wahl von Personen. In Reinform kommen Personen- und Parteienwahl daher empirisch nicht vor. Wohl aber können sich einzelne Wahlsysteme einem Paradigma so stark annähern, dass man von einem Personen- bzw. Parteienwahlrecht sprechen kann. Der Idealtypus hilft dabei zu erkennen, ob ein konkretes Wahlsystem stärker dem einen oder dem anderen Paradigma zuneigt. Echte „Mischformen“, in denen sich die Paradigmen auf gleicher Ebene gegenüberstehen, sind selten. Allenfalls auf einer nachgeordneten Ebene lassen sich Aspekte des jeweils anderen Paradigmas zur Geltung bringen. So können auch in einem Parteienwahlrecht bestimmte Wahltechniken den Wählern einen Einfluss auf die Personenauswahl einräumen, z. B. durch Kandidatenstimmen in einem auf Listen basierten Verhältniswahlrecht (sog. lose gebundene Listen).[21] Die Parteienwahl wird dadurch *personalisiert*. Umgekehrt kann die Ausgestaltung eines Personenwahlrechts den Parteien eine besondere Stellung einräumen, z. B. durch ein privilegiertes Wahlvorschlagsrecht oder den Abdruck des

---

[15] S. u., S. 22 f.

[16] Zu dessen Ursprung s. u., S. 47 f.

[17] *M. Weber*, Die „Objektivität“ sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis, Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik 19 (1904), S. 22 (65).

[18] *M. Weber*, Die „Objektivität“ sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis, Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik 19 (1904), S. 22 (65).

[19] *M. Weber*, Die „Objektivität“ sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis, Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik 19 (1904), S. 22 (65).

[20] Vgl. dazu *H. Meyer*, Wahlsystem und Verfassungsordnung, 1973, S. 159 ff.

[21] Vgl. *J. Behnke/F. Grotz/C. Hartmann*, Wahlen und Wahlsysteme, 2017, S. 65.

Parteinamens auf dem Stimmzettel. Die Personenwahl wird dadurch *parteiisiert*. An der paradigmatischen Grundausrichtung des jeweiligen Wahlsystems ändert das aber nichts, solange nicht die Personenwahl bei idealtypischer Betrachtung in eine Parteienwahl umschlägt.

Als idealtypischer Begriff mittlerer Ebene dient das wahlrechtliche Paradigma nicht zuletzt dazu, Recht und Politik in eine Beziehung zu setzen, die eine rechtswissenschaftliche Analyse ermöglicht. Das Paradigma ist keine bloße Theorie, sondern von vornherein auf die politische Gestaltung des Wahlrechts bezogen. Personenwahl und Parteienwahl markieren wahlrechts*politische* Gegensätze, die die Wahlrechtsgestaltung in Deutschland bis heute prägen. Dabei sind die Ausdrücke „Personenwahl" und „Parteienwahl" aber nicht auf bestimmte politische Lager festgelegt. Es handelt sich nicht um Begriffe des politischen Meinungs- und Interessenkampfes, sondern um Begriffe, mit denen sich solche Meinungs- und Interessenkämpfe um das Wahlrecht analysieren lassen. Vor allem lassen sich mit ihnen *Paradigmenwechsel* in der Wahlrechtsgestaltung sichtbar machen, deren politische Ursachen und rechtliche Folgen auch nach verfassungshistorischen und verfassungsrechtlichen Erklärungen verlangen. Paradigmenwechsel im Wahlrecht sind kein Geschehen innerhalb der Wissenschaft,[22] sondern Gegenstand der wissenschaftlichen Erkenntnis. Sie werden durch normsetzende und norminterpretierende Akteure gestaltet und sind der Rechtswissenschaft als Phänomene vorgegeben. Damit ist aber nicht ausgeschlossen, dass rechtswissenschaftliche Erkenntnisse als Anleitung von Normsetzung und Norminterpretation mittelbar auf die Paradigmen des Wahlrechts zurückwirken.

2. Wahlrecht

Der Ausdruck „Wahlrecht" wird in dieser Studie ausschließlich in seinem institutionellen Sinn gebraucht.[23] Er bezeichnet die Gesamtheit der Rechtsnormen, die die Wahl zu einer bestimmten Repräsentativkörperschaft (Volksvertretung) regeln. Die Wahlberechtigung – das „Wahlrecht" im individuellen Sinn – ist ein Teil dieser Gesamtheit. Soweit nicht anders angegeben, geht es um die Wahl von Parlamenten, also um „parlamentarisches Wahlrecht".[24] Dabei stehen die Parla-

[22] Die Paradigmenwechsel im Wahlrecht haben also nichts mit „wissenschaftlichen Revolutionen" zu tun, wie *T. S. Kuhn*, Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen, 1976, sie beschrieben hat, mit dem der Ausdruck „Paradigmenwechsel" häufig assoziiert wird.

[23] Zur Doppeldeutigkeit vgl. *C. Waldhoff*, Parteien-, Wahl- und Parlamentsrecht, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 10 Rn. 67.

[24] So der heute übliche Gebrauch von „Wahlrecht", vgl. nur *H. Meyer*, Demokratische Wahl und Wahlsystem, in: HStR III, 3. Aufl. 2005, § 45 Rn. 1; früher wurde der Fokus auf die Parlamente noch explizit gemacht, vgl. *G. Meyer*, Das parlamentarische Wahlrecht, 1901; *F. Stier-Somlo*, Vom parlamentarischen Wahlrecht in den Kulturstaaten der Welt, 1918; *K. Braunias*, Das parlamentarische Wahlrecht, 2 Bde., 1932.

mente des deutschen Gesamtstaates und seiner Gliedstaaten im Mittelpunkt, d. h. Reichstag und Bundestag sowie die Landtage. Das Wahlrecht zu den Kommunalparlamenten sowie zum Europäischen Parlament wird nur insoweit berücksichtigt, als es Rückschlüsse auf die paradigmatische Orientierung des gesamt- und/oder gliedstaatlichen Parlamentswahlrechts verspricht. Neben der Notwendigkeit, die Fülle des Stoffs zu begrenzen, spricht dafür die Erwägung, dass die Parteien als maßgebliche Akteure der Wahlrechtsgestaltung von vornherein einen auf das „Staatsganze" bezogenen Vertretungsanspruch erhoben haben.[25] Der paradigmatische Gegensatz zwischen Personen- und Parteienwahl trat daher zuerst und mit den klarsten Konturen in den Landtagen und im Reichstag auf und prägt bis heute das Parlamentswahlrecht des Bundes und der Länder mit ungleich größerer Kraft als das Kommunalwahlrecht, das unter anderen räumlichen und politischen Bedingungen operiert.

Damit ist nicht gesagt, dass die Kommunalwahl keine „politische" Wahl sei.[26] Doch erschwert gerade die Vielfalt der Kommunalwahlsysteme paradigmatische Einordnungen, die über das jeweils betrachtete Wahlgesetz hinaus Plausibilität beanspruchen könnten: So werden beispielsweise Kommunalparlamente in Nordrhein-Westfalen in einer Verbindung von Einer- und Listenwahl auf der Grundlage eines Einstimmensystems gewählt. In Bayern haben die Wähler hingegen bis zu 80 Stimmen, die mit denen sie Bewerber verschiedener Wahlvorschläge wählen (offene Listenwahl; „Panaschieren") und einzelne Bewerber durch Stimmenhäufung („Kumulieren") präferieren können.[27] Dass sich die Kommunalwahlgesetze der Länder – bei allen wahlsystematischen Unterschieden – einer klaren paradigmatischen Einordnung entziehen, zeigt nicht zuletzt die rechtliche Anerkennung von „Wählergruppen", die als Wahlvorschlagsträger in Konkurrenz zu den Parteien treten.[28] Die aus Art. 28 Abs. 2 GG abgeleitete Pflicht des Gesetzgebers zur Zulassung parteiunabhängiger Wahlvorschläge hat das BVerfG gerade mit den Besonderheiten der politischen Willensbildung „im überschaubaren kommunalen Bereich" begründet.[29] An dieser könnten zwar auch politische Parteien mitwirken, jedoch seien sie „zugleich ihrem Wesen und ihrer Struktur nach als am Staatsganzen ausgerichtete Institutionen nicht selten geneigt, infolge der Verschränkung von Kommunal-, Landes- und Bundespoli-

---

[25] Zur Formierung des deutschen Parteiensystems in der Zeit der Nationalstaatsgründung, s. u. S. 40 f.

[26] So noch die konservative Position in der Weimarer Nationalversammlung vgl. *H. Meyer*, Kommunalwahlrecht, in: T. Mann/G. Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, 3. Aufl. 2007, § 20 Rn. 2.

[27] Art. 34 BayGLKrWG i. V. m. Art. 31 Abs. 2 BayGO; Überblick über die Wahlsysteme bei *K. Lange*, Kommunalrecht, 2. Aufl. 2019, Kap. 4 Rn. 27 ff.

[28] Vgl. *H. Meyer*, Kommunalwahlrecht, in: T. Mann/G. Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, 3. Aufl. 2007, § 20 Rn. 62.

[29] BVerfG, Urt. v. 2.11.1960 – 2 BvR 504/60, BVerfGE 11, 351 (LS).

tik die Interessen der örtlichen Gemeinschaft den Zielsetzungen ihrer gesamtpolitischen Konzeption unterzuordnen".[30]

Die weitgehende Ausklammerung des Europawahlrechts rechtfertigt sich schließlich daraus, dass dieses – im Vergleich zum Bundes-, Landes- und Kommunalwahlrecht – jüngste Wahlrechtsgebiet aufgrund der supranationalen Struktur der demokratischen Repräsentation von Anfang an auf das Paradigma der Parteienwahl festgelegt war. Als das Europawahlgesetz 1976 verabschiedet wurde, stand die Möglichkeit einer europäischen Personenwahl nicht ernsthaft zur Debatte. Der Gesetzgeber entschied sich vielmehr für ein Verhältniswahlsystem auf der Grundlage gebundener Listen, mithin für den Prototyp eines Parteienwahlrechts. Die Erweiterung des Wahlvorschlagsrechts auf sonstige politische Vereinigungen (§ 8 Abs. 1 EuWG) sollte lediglich dazu dienen, rein „europäische" Parteien zu erfassen, die nicht unter den auf die Mitwirkung an Bundestags- oder Landtagswahlen zugeschnittenen Parteibegriff des § 2 Abs. 1 PartG fallen.[31]

3. Wahlrechtsgestaltung

Der Begriff der Wahlrechtsgestaltung umfasst alle Rechtsakte, die wahlrechtliche Rechtsnormen erzeugen, verändern oder aufheben. Er ist nicht auf die Gestaltung des Wahlrechts durch Gesetzgebung beschränkt, sondern erfasst auch die Verfassungsgebung und die untergesetzliche Rechtsetzung, etwa durch Wahlordnungen. Zur Wahlrechtsgestaltung zählen aber auch Interpretationsakte von Gerichten, vor allem von Verfassungsgerichten, die durch verbindliche Auslegung von Verfassungs- oder einfachrechtlichen Bestimmungen Maßstäbe für das Wahlrecht setzen.[32] Unter dem Begriff der Wahlrechtsgestaltung lässt sich daher auch die Wahlrechtsjudikatur des Bundesverfassungsgerichts fassen, die für die paradigmatische Einordnung des Wahlrechts der Bundesrepublik von überragender Bedeutung ist. Nicht zur Wahlrechtsgestaltung gehören hingegen Realakte wie das Stimmverhalten der Wähler oder die Wahlwerbung der Parteien. Diese können zwar das politische Verständnis von Wahlen beeinflussen, wahl*rechtlich* relevant wird dieser Einfluss aber erst, wenn ihm durch Rechtsakte Geltung verschafft wird. Das gilt ebenso für rechts- und politikwissenschaftliche Deutungen des Wahlrechts, die zwar eine Wahlrechtsgestaltung durch Rechtsakt vorbereiten, erläutern, rechtfertigen oder kritisieren, diese aber nicht ersetzen können.

---

[30] BVerfGE 11, 351 (363).

[31] S. u., S. 344 f.

[32] Zur Normerzeugung durch Gerichte vgl. nur *H. Kelsen*, Reine Rechtslehre, 2. Aufl. 1960, S. 242 ff.; zur Maßstabsetzung durch das BVerfG vgl. *O. Lepsius*, Die maßstabsetzende Gewalt, in: M. Jestaedt/O. Lepsius/C. Möllers/C. Schönberger, Das entgrenzte Gericht, 2011, S. 159 ff.

III. Programm der Untersuchung

1. Erkenntnisziel

Ziel der Untersuchung ist es, den Einfluss des paradigmatischen Gegensatzes von Personen- und Parteienwahl auf die Wahlrechtsgestaltung in Deutschland aufzuzeigen. Untersucht wird, wie sich die Akteure der Wahlrechtsgestaltung von den Paradigmen des Wahlrechts leiten ließen und wie sie diese unter den jeweiligen politischen und gesellschaftlichen Bedingungen verwirklichten. Geschichte und Gegenwart des deutschen Wahlrechts erscheinen dadurch in einem neuen Licht. Denn mit dem Gegensatz der Paradigmen steht ein Deutungsschema zur Verfügung, das sich von der traditionellen – und zum Überdruss kritisierten –[33] Unterscheidung von Mehrheits- und Verhältniswahl ebenso abhebt wie von neueren wahlsystematischen Klassifikationen, die allein auf die machtpolitische Frage der Mehrheitsbildung im Parlament blicken, mithin das Paradigma der Parteienwahl bereits voraussetzen. Das neue Deutungsschema soll dazu beitragen, Motive der Wahlrechtsgestaltung aufzudecken, die die vorhandenen Interpretationsansätze nicht erfassen können. Es soll zeigen, dass Wahlrechtsgestaltung zwar immer auch – wie allenthalben betont wird – eine Machtfrage ist,[34] sich aber keineswegs in dieser erschöpft, gerade wenn sie von überparteilichen Akteuren wie der Verfassungsgerichtsbarkeit betrieben wird. Wahlrechtsgestaltung wird vielmehr auch von Repräsentationsvorstellungen getragen, die sich zu wahlrechtlichen Paradigmen verdichten können. Gewiss ist nicht jede Anrufung eines wahlrechtlichen Paradigmas repräsentationstheoretisch motiviert. Hinter manch einer paradigmatisch begründeten Forderung standen in der deutschen Wahlrechtsgeschichte handfeste machtpolitische Interessen. Doch kann die Untersuchung gerade dazu beitragen, Macht- von Paradigmenfragen zu unterscheiden. Sie bereitet so zugleich den Boden für eine historisch wie theoretisch informierte Wahlrechtskritik, die über den reflexhaften Verweis auf die Machtgetriebenheit von Wahlrechtsgestaltung hinausreicht.

---

[33] Vgl. die inzwischen „klassische" Kritik bei *D. Nohlen*, Begriffliche Einführung in die Wahlsystematik, in: D. Sternberger/B. Vogel (Hrsg.), Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane, Bd. I/1, 1969, S. 1 (32 ff.), die *H. Meyer*, Wahlsystem und Verfassungsordnung, 1973, S. 152 ff., rechtswissenschaftlich rezipiert und durch weitere Beiträge popularisiert hat, vgl. *dens.*, Demokratische Wahl und Wahlsystem, in: HStR III, 3. Aufl. 2005, § 45 Rn. 24 ff.: „primitive These" (a. a. O. in Fn. 46).

[34] Vgl. nur *M. Morlok*, Chancengleichheit ernstgenommen, JZ 2012, S. 76: „Wahlrechtsfragen sind Machtfragen". Der Satz war schon in der politischen Rhetorik des Kaiserreichs geläufig, vgl. etwa den Abg. Emmel (SPD), in: RT-Prot. 1911, S. 4175, der den Elsässer Zentrumspolitiker Ricklin mit der Äußerung zitiert: „Wahlrechtsfragen sind Machtfragen, bei denen die Gerechtigkeit oder die Rücksicht auf Minderheiten keine Rolle spielen kann."

2. Forschungsstand

An Literatur zum Wahlrecht besteht kein Mangel, zumal das weite Feld des Wählens nicht nur von der Rechtswissenschaft bestellt wird. Beinahe jede Einzelfrage von Wahlsystemen wurde bereits qualitativ oder quantitativ von Juristinnen, Politologen, Historikerinnen und Mathematikern untersucht. Auch umfassende Untersuchungen der gegenwärtigen oder historischen Wahlgesetzgebung liegen in stattlicher Zahl vor, wobei sich die Fragestellungen der Disziplinen unterscheiden. Historiker und Politologinnen interessieren sich, wenn sie die Ausgestaltung von Wahlsystemen durch historische, gegenwärtige oder mögliche zukünftige Gesetzgeber untersuchen, besonders dafür, wie sich das jeweilige Wahlrecht auf die Zusammensetzung des Parlaments und auf das Parteiensystem auswirkt. Gerade in der deutschsprachigen Forschung steht dabei die Frage der Mehrheitsbildung im Vordergrund: Trägt das Wahlrecht dazu bei, stabile Regierungsmehrheiten im Parlament zu ermöglichen und das Parteiensystem zu konsolidieren? Diese Frage beschäftigte den Historiker Hans Fenske in seiner umfassenden Studie „Wahlrecht und Parteiensystem" von 1972[35] ebenso wie den Politologen Dieter Nohlen in seinem gleichnamigen Standardwerk, das 1986 in erster Auflage erschien.[36] Sie steht im Mittelpunkt von Eberhard Schanbachers Untersuchung des Wahlrechts der Weimarer Republik,[37] von Erhard H. M. Langes Analyse der Wahlgesetzgebung und des Wahlrechtsdiskurses der Nachkriegszeit[38] sowie von Eckhard Jesses Studie über Wahlrechtsdiskussion und Wahlrechtsreform in der Bonner Republik.[39] Die Gründe für diese Fokussierung der historischen und politologischen Wahlrechtsforschung dürften in dem genuinen Interesse beider Disziplinen am Verständnis der Erlangungs-, Stabilisierungs- und Verlustbedingungen politischer Macht begründet sein, das durch die spezifisch deutsche Wahlrechtserfahrung gesteigert wird: Schließlich wurde lange Zeit das Verhältniswahlsystem für das Scheitern der ersten Demokratie auf deutschem Boden (mit)verantwortlich gemacht, weil es die Parteienzersplitterung befördert und keine klaren Parlamentsmehrheiten hervorgebracht habe.[40] Die Frage nach der Mehrheitsbildung ist daher immer auch die Verarbeitung eines historischen Traumas.

---

[35] *H. Fenske*, Wahlrecht und Parteiensystem, 1972.

[36] *D. Nohlen*, Wahlrecht und Parteiensystem, 7. Aufl. 2014; grundlegend bereits *ders.*, Begriffliche Einführung in die Wahlsystematik, in: D. Sternberger/B. Vogel (Hrsg.), Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane, Bd. I/1, 1969, S. 1 (32 ff.) sowie *B. Vogel/D. Nohlen/R.-O. Schultze*, Wahlen in Deutschland, 1971, S. 26 ff.

[37] *E. Schanbacher*, Parlamentarische Wahlen und Wahlsystem in der Weimarer Republik, 1982.

[38] *E. H. M. Lange*, Wahlrecht und Innenpolitik, 1975.

[39] *E. Jesse*, Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform, 1985.

[40] Vgl. etwa *H. Kaack*, Zwischen Verhältniswahl und Mehrheitswahl, 1967, S. 16 ff.