

Wichard Woyke

Stichwort: Wahlen

Ein Ratgeber für Wähler,
Wahlhelfer und Kandidaten
11., aktualisierte Auflage

BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHE VERFASSUNG INTERNATIONALE VERFASSUNG
RIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE SYSTEME
PARLAMANTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG
ALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GEGENSTÄNDLICHE POLITISCHE WISSENSCHAFT



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Wichard Woyke

Stichwort: Wahlen

Wichard Woyke

Stichwort: Wahlen

Ein Ratgeber für Wähler,
Wahlhelfer und Kandidaten

11., aktualisierte Auflage



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN



+



=



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

VS Verlag für Sozialwissenschaften

Entstanden mit Beginn des Jahres 2004 aus den beiden Häusern
Leske+Budrich und Westdeutscher Verlag.

Die breite Basis für sozialwissenschaftliches Publizieren

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

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

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

11., aktualisierte Auflage Mai 2005

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2005

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von
Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de



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

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

Umschlaggestaltung: KunkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Satz: Beate Glaubitz, Redaktion und Satz, Leverkusen

Druck und buchbinderische Verarbeitung: MercedesDruck, Berlin

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

ISBN-13: 978-3-8100-3228-7

e-ISBN-13: 978-3-322-80875-2

DOI: 10.1007/978-3-322-80875-2

Inhalt

Vorwort zur 11. Auflage	9
Vorwort zur 8. Auflage	9
Vorwort zur 1. Auflage	10
Einleitung	13
Wähler – Parteien – Entscheidungen.....	13
Wählen auf unterschiedlichen Ebenen	14
1. Begriff und Funktion von Wahlen	16
Wahl ist Teilnahme am politischen Entscheidungsprozess	16
Funktionen von Wahlen	19
2. Wahlsysteme	27
Zwei Grundtypen von Wahlsystemen	27
Das Mehrheitswahlsystem	28
Das Verhältniswahlsystem	32
Mischwahlsysteme	36
Politische Wirkungen von Wahlsystemen	37
Bewertung von Wahlsystemen	40
3. Geschichte der Wahlen in Deutschland	42
Wahlen vor Bestehen der Bundesrepublik Deutschland	42
Die Bundestagswahlen 1949-1987	48
Wahlen in der DDR	57

Nach der deutschen Vereinigung – Bundestagswahl 1990	60
Bundestagswahl 1994	63
Bundestagswahl 1998	65
Bundestagswahl 2002	67
 4. Wahlen zum Deutschen Bundestag	 70
 5. Wahlen durch den Deutschen Bundestag und die Bundesversammlung	 83
Die Wahl des Bundeskanzlers	83
Die Wahl des Bundespräsidenten	86
Die Wahl der Bundesverfassungsrichter	89
 6. Die Parteien – Träger der Wahl	 92
Rechtliche Normierungen: Grundgesetz und Parteiengesetz .	92
Funktionen von Parteien	94
Innerparteiliche Demokratie	96
Parteien und Kandidatenaufstellung	99
Wahlen zu Parteiorganen	100
Kandidaturen	106
Direktkandidatur	106
Listenkandidatur	108
 7. Der Wahlkampf	 110
Definition und Stellenwert des Wahlkampfes	110
Parteien und Wahlkampf	112
 8. Landtagswahlen	 122
Der föderative Aufbau der Bundesrepublik Deutschland	123
Die Wahlen zu den einzelnen Länderparlamenten	124
Wahlen in Stadtstaaten	132
Wahlen in den Flächenstaaten	140

9. Kommunalwahlen: Gemeinde-, Stadtrats- und Kreistagswahlen.....	168
Kommunale Selbstverwaltung	169
Kommunalverfassungen	170
Bürgernahe Entscheidungen im Wahlbezirk	205
 10. Die Direktwahl des Europäischen Parlaments	 208
Zur Geschichte der Direktwahl	208
Zusammensetzung des Europäischen Parlaments und Wahlverfahren	209
Grundlagen des Europawahlsystems der Bundesrepublik Deutschland	212
Aufbau und Arbeitsweise des Europäischen Parlaments	214
Aufgaben und Befugnisse des Europäischen Parlaments	215
Das Europäische Parlament in der politischen Praxis	220
 11. Wahlen in westlichen Demokratien	 222
Frankreich.....	222
Großbritannien	229
USA	234
 12. Wählerverhalten und Wahlforschung	 240
Einflüsse auf das Wählerverhalten	240
Ausgewählte Ergebnisse der Wahlforschung	244
Zu Methoden der Wahlforschung	247
 13. Möglichkeiten und Grenzen von Wahlen	 253
Wahlen – was sonst?	253
 Kommentierte Auswahlbibliographie zum Thema Wahlen ...	264
Im Text verwendete Literatur	269
Register	271

Vorwort zur 11. Auflage

Ab der 15. Legislaturperiode weist der Deutsche Bundestag nur noch 598 Abgeordnete auf; die Wahlkreise wurden von 328 auf 299 reduziert. Neben diesen Veränderungen auf Bundesebene gibt es auch Neuerungen in einigen Länderwahlgesetzen und Kommunalwahlgesetzen. Diesen und weiteren Veränderungen ist in vorliegender Auflage Rechnung getragen worden. Besonderer Dank gilt Kai Pfundheller für die sorgfältige Korrekturarbeit.

Münster, den 1. Februar 2005

Wichard Woyke

Vorwort zur 8. Auflage

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

„Stichwort Wahlen“ soll eine Hilfe für das Superwahljahr 1994 sein, da allein in diesem Jahr 18 Wahlen auf unterschiedlichen Ebenen durchgeführt werden. Nicht nur die gesetzlichen Bestimmungen sollen dabei dem Leser eine Orientierungshilfe geben, sondern eben-

so die zahlreichen Tabellen und Schaubilder. Wer sich intensiver mit dem Thema „Wahlen“ befassen möchte, kann die kommentierte Bibliographie am Ende des Buches zu Rate ziehen.

Münster, den 1. Februar 1994

Wichard Woyke

Vorwort zur 1. Auflage

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

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

Die Aussagen, die das Buch machen will, verlangen nach einer zusammenhängenden Darstellung innerhalb der einzelnen Themenbereiche. Dennoch ist es ein Buch zum Nachschlagen. Es bietet dazu folgende Hilfen:

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

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

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

Die Verfasser

August 1978

Einleitung

1. Das Recht zu wählen ist eines der wichtigsten verfassungsmäßigen Rechte des Bürgers/der Bürgerin und – neben Abstimmungen (→ 11) – seine/ihre einzige Möglichkeit, *unmittelbar* am politischen Prozess teilzunehmen. Das Wahlrecht erhält der Bürger/die Bürgerin mit seiner/ihrer Volljährigkeit, es zeichnet ihn/sie als Bürger/Bürgerin aus.

Wähler – Parteien – Entscheidungen

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

Bürgerinnen und Bürger nehmen mit ihrer Wahlentscheidung einen wichtigen Einfluss auf das politische Geschehen in ihrem Land und damit auf die Entwicklung der Gesellschaft, in der sie leben. Dieser Einfluss wird *auch* ausgeübt, wenn man *nicht* wählt. Denn die Mechanismen der Verteilung der abgegebenen Wählerstimmen (Stimmenverrechnung) werden stark von der Wahlbeteiligung (→ 230) mitbestimmt.

2. Den Wählern gegenüber stehen die Parteien. Sie erfüllen eine herausragende Funktion: Um in einem Staat mit ca. 83 Mio. Ein-

wohnen die vielen politischen Vorstellungen zu bündeln und geltend zu machen, sind Parteien oder Wählervereinigungen erforderlich. Sie haben sich deshalb im demokratischen Staat zu unverzichtbaren Institutionen entwickelt. Sie nehmen die Rekrutierung des politischen Personals vor, stellen also Kandidaten für Wahlämter auf, bündeln und artikulieren die gesellschaftlichen Interessen und bieten dem Wähler Alternativen.

Mit der Stimmabgabe entscheidet der Wähler nicht nur über die Zusammensetzung seiner Vertretungskörperschaft, des Parlaments, sondern auch über *Regierung* und *Opposition*. Denn die siegreiche Partei übernimmt – allein oder mit einem oder mehreren Koalitionspartnern – die Regierung. Die Unterlegenen bilden die Opposition. Der Wähler entscheidet indirekt auch, wer Bundeskanzler wird. Denn wenn dieser auch nicht direkt gewählt wird, so ist doch dem Wähler bereits vor dem Wahltermin zum Deutschen Bundestag klar, wer nach den Wahlen Bundeskanzler wird, nämlich in aller Regel der Spitzenkandidat der siegreichen Partei.

Wählen auf unterschiedlichen Ebenen

3. In der Bundesrepublik wählen die Bürgerinnen und Bürger:

- den Deutschen Bundestag;
- die Landtage, also die Parlamente der Bundesländer;
- die Gemeindevertretungen von Städten und Gemeinden (in fast allen Bundesländern wird auch der Bürgermeister direkt gewählt), die Kreistage und z.T. die Landräte;
- das Europäische Parlament.

Damit werden auch unterschiedliche politische Ziele auf unterschiedlichen Ebenen unterstützt.

4. Bundestagswahlen

entscheiden über

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

- die Zusammensetzung der Bundesversammlung;
- innerparteiliche Stärkeverhältnisse.

5. Landtagswahlen

entscheiden über

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

Oft werden Landtagswahlen auch als Testwahlen für Bundestagswahlen interpretiert.

6. Kommunalwahlen

entscheiden über

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

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

7. Die Direktwahlen zum Europäischen Parlament

entscheiden über

- die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments;
- die Stärkeverhältnisse zwischen den Parteien;
- die Verankerung der europäischen Politik in der Gesellschaft;
- das politische und persönliche Schicksal von 732 Abgeordneten.

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

1. Begriff und Funktion von Wahlen

Wahl ist Teilnahme am politischen Entscheidungsprozess

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

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

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

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

Und Artikel 38,1 lautet:

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

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

- Wahlen und Abstimmungen (→ 11);
- Mitgliedschaft in Parteien;
- Mitgliedschaft in Interessenverbänden;
- Mitgliedschaft in Bürgerinitiativen;
- individuelle Einwirkung auf den Gesetzgeber oder die öffentliche Meinung.

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

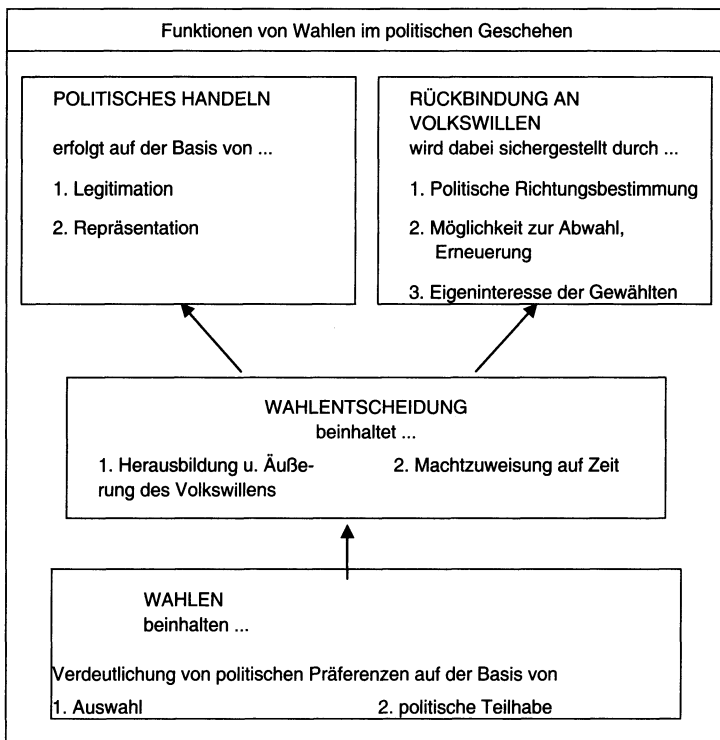
Wahlen sind nach dem Grundgesetz die Voraussetzung für das Wirken von Parteien und Interessengruppen. Für die Bundesrepublik Deutschland ist mit dem *Demokratiegebot* des Art. 20 GG postuliert, dass das Volk der primäre Träger der Staatsgewalt ist, was aber keineswegs Selbstregierung des Volkes oder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

11. Zwischen Wahlen und *Abstimmungen* muss dahingehend unterschieden werden, dass als „Wahlen“ die regelmäßigen Wahlen zu den Volksvertretungen zu verstehen sind, während unter „Abstimmungen“ die Plebiszite (also Volksbegehren, Volksentscheid, Volksabstimmung) verstanden werden. Vor allem auf Grund der negativen Erfahrungen mit Plebisziten in der Weimarer Republik hat das Grundgesetz im Gegensatz zu einigen Länderverfassungen sehr wenig Raum für solche Formen *direkter Demokratie* gelassen. Lediglich Art. 29 GG enthält die Möglichkeit zu Plebisziten, allerdings nur, wenn es um die Veränderung von Ländergrenzen geht:

- *Volksentscheid*: Bestätigung gesetzlicher Maßnahmen zur Neugliederung des Bundesgebietes durch Volksentscheid (Art. 29 (2) GG);

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

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



Quelle: Andersen 1984, S. 61

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

Sowohl auf staatlicher Ebene, z.B. mit Direktwahl des Bürgermeisters, als auch in den Parteien, z.B. Direktwahl für bestimmte Ämter, wurde von den politisch Verantwortlichen darauf reagiert. Auch wurden in einzelnen Ländern verstärkt Elemente der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene wie das Bürgerbegehren, der Bürgerentscheid und der Einwohnerantrag eingeführt.

12. Mitgliedschaft in einer Partei: Sie ermöglicht es dem Bürger, in Verbindung mit anderen Parteimitgliedern Einfluss zu nehmen auf die Programmatik, die Auswahl des Führungspersonals und auch auf die Kandidatenaufstellung der jeweiligen Partei für die allgemeinen Wahlen.

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

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

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

Funktionen von Wahlen

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

Wahlen, die dem eigentlichen Sinn des Wortes entsprechen, in denen Wahlfreiheit und Auswahlmöglichkeit real gegeben sind, wer-

den als *kompetitive* Wahlen bezeichnet. Als *semi-kompetitive* Wahlen wurden die Wahlen in den real-sozialistischen Ländern verstanden. *Nicht-kompetitive* Wahlen werden solche in totalitären Systemen genannt, wobei keine Wahlfreiheit, keine Auswahlmöglichkeit besteht und Wahlen nur der Bestätigung des politischen Systems dienen. Tabelle 1 zeigt die Bedeutung und Funktion von Wahlen in unterschiedlichen Systemen (s.S. 21).

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

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

(Nohlen 2000, S. 30f.)

Tabelle 1: Bedeutung und Funktion von Wahlen

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

Quelle: Nohlen 2000, S. 28

Funktionen von Wahlen für die parlamentarische Demokratie der Bundesrepublik Deutschland

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

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

Legitimation von Parlament und Regierung

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

Die *Regierung* wird in der Regel von der Mehrheit des Parlaments getragen; die Regierungsmitglieder sind meistens führende Abge-

ordnete der Mehrheitspartei oder der die Mehrheit bildenden Koalitionsparteien. Regierung und Parlamentsmehrheit bilden eine politische Einheit, der wiederum die Opposition – idealtypisch – ebenso als geschlossene Einheit gegenübersteht. Regierungs- und Parlamentsmehrheit üben gemeinsam politische Führungsfunktionen aus:

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

Die parlamentarische Opposition

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

Kontrolle

21. Die Kontrolle der Regierung im klassischen Parlamentarismus wurde vom Parlament als Einheit gegenüber der Regierung ausgeübt, wie es auch heute noch in den alten Parlamenten mit der Anordnung der Regierungs- und Parlamentsbänke gut sichtbar wird. Auf Grund der Entwicklung des parlamentarischen Systems zum durch Parteien gesteuerten Staat ist die Funktion der Kontrolle in der Zeit zwischen den Wahlen vor allem auf die parlamentarische Opposition übergegangen. Faktor der Kontrolle kann sie jedoch nur werden, wenn ihre Kritik Widerhall bei den Wählern findet und die Regierungsmehrheit aus Sorge vor Wahlniederlagen die Kritik berücksichtigt. Der Wähler/die Wählerin erhält die Möglichkeit zur Machtkontrolle unmittelbar am Wahltag, d.h. periodisch zu bestimmten Zeiten und auf verschiedenen Ebenen (Bundestags-, Landtags-, Kommunal- und zum Teil Bürgermeisterwahl und Europawahl). Durch Abwahl, Bestätigung oder Neuwahl von Amts- und Mandatsträgern fällt der Wähler sein Urteil über die Politik von Regierung und Opposition, d.h., Wahlen erfüllen die Funktion der Machtkontrolle und Machtkorrektur. Periodisch wiederkehrende Wahlen ermöglichen dem Wähler, seine einmal gefällte Wahlentscheidung entweder zu bestätigen – im Falle des Einverständnisses mit der Regierungspolitik – oder sie zu korrigieren, falls er von der Opposition eine bessere Politik erwartet. Wenngleich die Einzelstimme des Wählers kaum oder nur in den seltensten Fällen diese Kontrollfunktion ausüben kann (wie z.B. 1975 bei den Landtagswahlen und 1984 bei den Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen, als in einem Wahlkreis zwei Bewerber die gleiche Stimmenzahl erhielten und das Mandat ausgelost werden musste), so wird doch die Wählerschaft als Ganzes zum entscheidenden Faktor der politischen Globalkontrolle. Ihr Votum entscheidet darüber, ob die politische Führung bei einer bestimmten Partei oder Parteienkoalition bleibt oder ob sie an die Opposition übergeht.

Konkurrenz

22. Im parlamentarischen Regierungssystem hat der Wähler die Auswahl zwischen verschiedenen politischen Führungsgruppen

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

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

Repräsentation/Integration

23. Besonders im parlamentarischen System erfüllt die Wahl eine Repräsentations- und Integrationsfunktion. Hier zeigt sich, ob eine Identifikation zwischen Regierten und Regierenden bzw. Mandatsträgern besteht. Bereits die Höhe der *Wahlbeteiligung* kann aussagekräftige Ergebnisse über die Integrationsfunktion liefern. Das setzt allerdings voraus, dass der Wähler politisch informiert ist und zwischen unterschiedlichen personellen und sachlichen Angeboten unterscheiden kann. Eine Wahlbeteiligung von 85%, wie sie bei den Bundestagswahlen zwischen 1949 und 2002 im Durchschnitt erreicht wurde, zeigt die gelungene Integration bzw. die Anerkennung des repräsentativen Systems. Auch die relativ niedrige Wahlbeteiligung von 77,8 Prozent bei der ersten gesamtdeutschen Bundestagswahl im Jahre 1990 stellt die gelungene Integration des politischen Systems nicht in Frage. Dennoch stellt der Rückgang um 6,7 Prozentpunkte gegenüber 1987 sowohl eine gewisse Wahlmüdigkeit als auch eine nicht zu übersehende Parteien- und Politikerverdrossenheit bei einem wachsenden Teil der Wählerschaft dar. Nichtwähler nehmen somit auch auf das Wahlergebnis Einfluss (→ 228).

Tabelle 2: Bundesregierungen 1949-2005

Kanzler/Kabinett	Kabinettsitze und Koalition					
Adenauer (CDU)	6	3	3	2		
Erstes Kabinett (1949-1953)	CDU	CSU	FDP	DP		
Adenauer (CDU)	8	2	4	2	2	1
Zweites Kabinett (1953-1957)	CDU	CSU	FDP	BHE	DP	parteilos
Nach der Kabinettsumbildung am 16. 10. 1956:						
	10	3	2	2		
	CDU	CSU	FVP	DP		
Adenauer (CDU)	12	4	2			
Drittes Kabinett (1957-1961)	CDU	CSU	DP			
Adenauer (CDU)	12	4	5			
Viertes Kabinett (1961-1962)	CDU	CSU	FDP			
Adenauer (CDU)	12	4	5			
Fünftes Kabinett (1962-1963)	CDU	CSU	FDP			
Erhard (CDU)	13	4	5			
Erstes Kabinett (1963-1965)	CDU	CSU	FDP			
Erhard (CDU)	13	5	4			
Zweites Kabinett (1965-1966)	CDU	CSU	FDP	(27. 10. 1966 Ausscheiden der FDP-Minister aus der Regierung)		
Kiesinger (CDU)	8	3	9			
(1966-1969)	CDU	CSU	SPD			
Brandt (SPD)	12	3	1			
Erstes Kabinett (1969-1972)	SPD	FDP	parteilos			
Brandt (SPD)	13	5				
Zweites Kabinett (1972-1974)	SPD	FDP				
Schmidt (SPD)	12	4				
Erstes Kabinett 1974-1976)	SPD	FDP				
Schmidt (SPD)	12	4				
Zweites Kabinett (1976-1980)	SPD	FDP				
Schmidt (SPD)	13	4				
Drittes Kabinett (1980-1982)	SPD	FDP				
Nach dem Ausscheiden der FDP-Minister am 17.9.1982: 13 SPD						
Kohl (CDU)	9	4	4			
Erstes Kabinett (1982-1983)	CDU	CSU	FDP			
Kohl (CDU)	9	5	3			
Zweites Kabinett (1983-1987)	CDU	CSU	FDP			
Kohl (CDU)	9	5	4			
Drittes Kabinett (1987-1989)	CDU	CSU	FDP			
Kohl (CDU)	9	6	4			
Viertes Kabinett (1989-1990)	CDU	CSU	FDP			
Kohl (CDU)	12	6	5	1		
Fünftes Kabinett (Okt. 1990- Dez. 1991)	CDU	CSU	FDP	DSU		

Kanzler/Kabinett	Kabinettsitze und Koalition		
Kohl (CDU)	10	4	5
Sechstes Kabinett 1991-1994	CDU	CSU	FDP
Kohl (CDU)	10	4	3
Siebtens Kabinett 1994-1998	CDU	CSU	FDP
ab 1.1.1998	10	3*	3
	CDU	CSU	FDP
ab 16.1.1998	9	4	3
Erstes Kabinett	SPD	B'90	parteilos
Schröder (SPD) 1998-2002	11	3	1
Zweites Kabinett	SPD	B'90	
Schröder (SPD) ab 25.10.02	11	3	

* zum 31.12.1997 wurde das Postministerium aufgelöst

Abkürzungsaufklärung:

B'90 = Bündnis 90/Die Grünen

CDU = Christlich Demokratische Union

CSU = Christlich Soziale Union

DP = Deutsche Partei

DSU = Deutsche Soziale Union

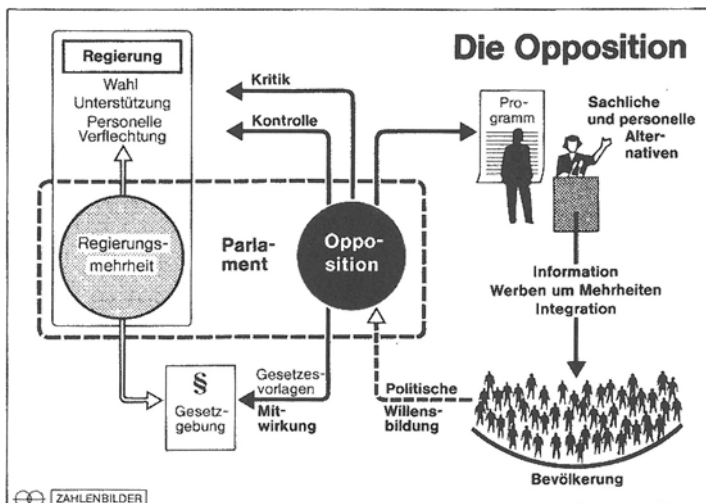
FDP = Freie Demokratische Partei

FVP = Freie Volkspartei

GB/BHE = Gesamtdeutscher Block – Bund Heimatloser und Entrechteter

SPD = Sozialdemokratische Partei Deutschlands

Quelle: Schindler 1983, S. 304-321 und eigene Fortschreibung



2. Wahlsysteme

Zwei Grundtypen von Wahlsystemen

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

Tabelle 3: Auswirkungen von Wahlsystemen

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

Quelle: Nohlen 2000, S.141

Bei der *Verhältniswahl* erhält jede Partei so viele Mandate, wie dies ihrem prozentualen Anteil an den Wählerstimmen entspricht, idealerweise also bei 35 Prozent der Stimmen auch 35 Prozent der Parlamentssitze.

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

Die beiden Grundtypen *Mehrheitswahl* und *Verhältniswahl* unterscheiden sich zunächst einmal darin, auf welche Weise die Verwandlung von Wählerstimmen in Mandate erfolgt. Die Beschaffenheit dieser Regelungen im Einzelnen ist von großer Bedeutung.

Wahlsysteme unterliegen daher immer wieder Veränderungen, wobei diese oft mit Bestrebungen politischer Gruppierungen einhergehen, ihre politische Macht zu erhalten oder zu vergrößern (z.B. „Grabenwahlsystem“ → 35). Wahlsysteme sind also immer hochgradig politisch. Sie beeinflussen vor allem:

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

Das Mehrheitswahlsystem

25. Der Begriff *Mehrheitswahl* steht für ein Entscheidungsprinzip, nach welchem unter Aufgabe des Prinzips der Einstimmigkeit die *Mehrheit* der abgegebenen Stimmen entscheiden soll. „Der Mehrheitsauswahl liegt im Gegensatz zur Verhältniswahl die Zielvorstellung zugrunde, bei Wahlen eine Mehrheitsbildung und eine Entscheidung über die politische Führung herbeizuführen, eine Partei mittels parlamentarischer Mehrheitsbildung für die Regierungsbildung zu befähigen. Die Mehrheitswahl als Prinzip politischer Repräsentation ist politisch, denn sie strebt nach Integration, sie ist dynamisch, denn sie fordert zur politischen Willensbildung auf, sie ist funktional, denn sie entspricht in parlamentarischen Regierungssystemen den institutionellen Bedingungen, unter denen parlamentarische Regierung und Kontrolle (mittels der Chance des Machtwechsels) am besten verwirklicht werden können“ (Vogel, Nohlen, Schultze 1971, S. 28). Somit besteht das angestrebte politische Ziel der Mehrheitswahl in der Etablierung einer Ein-Partei-Regierung. Ihre Hauptfunktion liegt also in der Fähigkeit, eine Regierungsmehrheit zu schaffen.

Absolute Mehrheitswahl

26. Allgemein besagt das Grundprinzip der Mehrheitswahl, dass derjenige Kandidat, diejenige Kandidatin für ein Amt gewählt ist,

der/die eine Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigt. Hierbei muss unterschieden werden zwischen *absoluter* und *relativer* Mehrheitswahl. Bei der *absoluten Mehrheitswahl* gilt der Kandidat als gewählt, der *mehr als die Hälfte* der abgegebenen gültigen Stimmen im Wahlkreis auf sich vereinigt.



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

Für diejenigen Wahlkreise, in denen im ersten Wahlgang kein Kandidat die absolute Mehrheit der Stimmen erreicht, also mehr Stimmen als seine Gegenkandidaten zusammen, findet ein zweiter Wahlgang statt. Für diesen zweiten Wahlgang gibt es wiederum Variationen. Handelt es sich um ein absolutes Mehrheitswahlsystem mit *Stichwahl*, so treten nur die beiden im ersten Wahlgang bestplatzierten Kandidaten zur Stichwahl an (z.B. französische Präsidentenwahl → 215). Das bedeutet automatisch die Anwendung der absoluten Mehrheitswahl für den zweiten Wahlgang. Dieses Wahlsystem wurde auch im deutschen Kaiserreich in der Zeit zwischen 1871 und 1914 bei der Wahl zum Deutschen

Reichstag praktiziert. Eine Variante dieses absoluten Mehrheitswahlsystems bietet die Wahl zur französischen Nationalversammlung, wonach all jene Kandidaten zum zweiten Wahlgang zugelassen werden, die im ersten Wahlgang mindestens 12,5 Prozent der Stimmen der eingetragenen Wähler erhalten haben. Treten hierbei zum zweiten Wahlgang mehr als zwei Kandidaten zur Wahl an, so gilt dann der Kandidat als gewählt, der die *meisten* Stimmen auf sich vereinigt hat (hier also die *relative* Mehrheit) (→ 216). Die absolute Mehrheitswahl mit Stichwahl, auch mit der angegebenen französischen Variante, führt in der Regel im zweiten Wahlgang zu Wahlbündnissen zwischen nahe stehenden Parteien und begünstigt wenn nicht die Bildung eines Zweiparteisystems so doch eines Zweiblocksystems, das allerdings durch andere politische Entwicklungsprozesse wiederum stark in Frage gestellt werden kann.

Relative Mehrheitswahl

27. Ebenso wie beim absoluten Mehrheitswahlsystem hat jeder Wähler *eine* Stimme. Der Kandidat benötigt zur Wahl lediglich *eine Stimme mehr* als irgend einer seiner Mitbewerber. Die Wahl erfolgt in einem einzigen Wahlgang in jedem Wahlkreis. Gewählt ist derjenige Kandidat, der die höchste Stimmenzahl erreicht. Die Mehrheitswahl als Entscheidungsprinzip bewirkt sowohl in absoluter wie auch in relativer Spielart, dass die Stimmen für den (die) unterlegenen Kandidaten bei der Ermittlung des Wahlergebnisses nicht berücksichtigt werden. Aber auch diejenigen Stimmen, die über das unabdingbare Minimum zur Erreichung eines Mandats hinausgehen, spielen bei der Ermittlung des Wahlergebnisses keine Rolle.

Klassischer Anwendungsfall des relativen Mehrheitswahlsystems ist Großbritannien (→ 219). Hier werden die 659 Abgeordneten in Einerwahlkreisen in einem einzigen Wahlgang gewählt. Gewählt ist derjenige Kandidat, der im Wahlkreis die höchste Stimmenzahl erreicht hat. Das bedeutet, dass alle Stimmen für den unterlegenen Kandidaten fortfallen und dadurch ein Verzerrungseffekt eintritt. Im Extremfall kann es bei der relativen Mehrheitswahl auch zur Umkehrung der Stimmen-Mandate-Relation kommen, d.h., dass eine Partei zwar die Mehrheit an Stimmen, jedoch nicht die Mehrheit an Mandaten erzielt.