

*Hans Herbert von Arnim*

## **Mehrheitswahl und Partizipation**

### *Kurzfassung*

Die Mehrheitswahl erlaubt in der Regel mehr Bürgerpartizipation (Regieren *durch* das Volk) als die Verhältniswahl, wenn man richtigerweise nicht nur auf die Zusammensetzung des Parlaments abstellt, sondern auf die wichtigere Regierungsbildung. Auch hinsichtlich des Maßstabs Regieren *für* das Volk pflegt die Mehrheitswahl der Verhältniswahl überlegen zu sein. Die Härten für kleine Parteien, die bei Einführung der Mehrheitswahl entstehen, können durch ein Mischsystem gelindert werden. Da der Gesetzgeber über die Systemfrage in eigener Sache entscheidet, hat eine dahingehende Reform nur in Zeiten großer Koalitionen Aussicht auf Erfolg – jedenfalls soweit das Parlament selbst darüber entscheidet. In den Bundesländern besteht mit der Volksgesetzgebung allerdings ein Alternativverfahren, mit dem man die Mehrheitswahl – am Parlament vorbei – mit Volksbegehren und Volksentscheid einführen könnte. Dasselbe gilt für die Direktwahl von Ministerpräsidenten, die ebenfalls eine Form der Mehrheitswahl darstellt und auch eine Reihe von Vorzügen aufweist.

## Inhalt

1. Geschichte	184
2. Aktuelle Diskussion	188
a) Beurteilungsmaßstäbe	188
(1) Regieren <i>durch</i> und <i>für</i> das Volk	188
(2) Differenzierungen: <i>Verfassungsrecht</i> und <i>Verfassungspolitik</i> , Entscheidungen <i>im</i> und <i>über</i> das System	189
(3) Volk oder politische Klasse?	191
b) Vom Wettbewerb der „Lager“ zum Patt und zur Großen Koalition	192
c) Wer bestimmt die Regierung?	193
(1) Bei Verhältniswahlen	193
(2) Bei Mehrheitswahlen	194
d) Die zentrale Bedeutung der Regierungsbildung	195
e) Das überproportionale Gewicht kleiner Parteien	196
(1) Mangelnde Gleichheit politischer Partizipation	196
(2) Das überzogene Gewicht kleiner Landesparteien im Bundesrat	197
f) Relativierung eines zentralen Arguments	198
g) Bestimmung der Abgeordneten	199
(1) Durch Parteien	199
(2) Durch die Bürger	200
h) Vorwahlen	200
i) Zusammenfassung	201
j) Das Schicksal kleiner Parteien	201
3. Mischformen	202
4. Schlussbemerkungen	203
a) Reform des Wahlrechts unausweichlich	203
b) Aktuelle Situation	204
c) Bundesländer	205
(1) Mehrheitswahl des Parlaments	205
(2) Mehrheitswahl des Ministerpräsidenten	206

### 1. Geschichte

Der Kampf um das Wahlsystem hat in Deutschland Geschichte. Besonders in vier historischen Situationen wurde das Mehrheitswahlrecht ausführlich diskutiert: in der Paulskirche (1848/49), am Anfang der Weimarer Republik

(1918/19), im Parlamentarischen Rat (1948/49) und in der Zeit der ersten Großen Koalition (1966 bis 1969).

Die Nationalversammlung in der Paulskirche hatte ein (absolutes) Mehrheitswahlrecht (erforderlichenfalls mit zwei Wahlgängen) für die Wahl zum Volkshaus beschlossen, das zunächst nicht vollzogen wurde (wie auch die Paulskirchenverfassung insgesamt). Dieses Wahlrecht erlangte aber praktische Bedeutung, als der Norddeutsche Bund es 1866 übernahm und für die Wahl seiner Bundesversammlung in Kraft setzte; von dort wurde es dann auch zum Wahlrecht des Reichstags im Deutschen Reich von 1871.

Die damalige Ausgestaltung hatte jedoch zwei Mängel, die die Diskussion um das Mehrheitswahlrecht auch in Zukunft belasten sollten: Einmal wurde an der ursprünglichen Wahlkreiseinteilung über Jahrzehnte festgehalten, obwohl gewaltige Bevölkerungswanderungen dazu geführt hatten, dass in den Wahlkreisen industrieller Ballungszentren schließlich sehr viel mehr Bürger lebten als in ländlichen Wahlkreisen. Die Folge waren grobe Verzerrungen des Stimmgewichts, die den konservativen Kräften zugute kamen und die Sozialdemokratie benachteiligten. Zum Zweiten führte das praktizierte Wahlrecht statt zu zwei Parteien vielmehr zu einem Vielparteiensystem, und man schrieb dies – in Verkennung der Unterschiede zwischen absoluter und einfacher Mehrheitswahl – dem Mehrheitswahlsystem insgesamt zu.

Als die Weimarer Verfassung in der Nationalversammlung konzipiert wurde, hielt Hugo Preuß den Befürwortern der Mehrheitswahl – mit Blick auf die früheren Verhältnisse – entgegen, sie münde gar nicht unbedingt in ein Zweiparteiensystem (1920: 242). Dabei hatte Friedrich Naumann für eine relative Mehrheitswahl nach dem Beispiel Großbritanniens und der Vereinigten Staaten plädiert: Wohl sei das Verhältniswahlsystem das „äußerlich gerechteste Wahlsystem“, doch müsse an die Konsequenzen gedacht werden. Die Folge des Verhältniswahlsystems sei „die Unmöglichkeit des parlamentarischen Regierungssystems; parlamentarisches System und Proporz schließen sich gegenseitig aus. England, das Urbild des parlamentarischen Systems, beruht auf dem Zweiparteiensystem [...]. Wollen wir also darauf hinaus, uns nach dem englischen Zweiparteiensystem parlamentarisch zu regieren, so müssen wir das englische Wahlrecht annehmen, müssen wir uns gegen die Verhältniswahl aussprechen.“ (Naumann 1920: 242) Naumann hatte keinen Erfolg. Die Weimarer Verfassung schrieb stattdessen die Verhältniswahl fest. Seitdem wird die Frage diskutiert, wie sehr diese das Aufkommen der Nationalsozialisten begünstigt habe (grundlegend: Hermens 1949: 38 ff.). Gegen die Mehrheitswahl gab es damals allerdings Gründe, die über die bloßen

Eigeninteressen der politischen Klasse hinausgingen. Dagegen sprach vor allem die Parteienstruktur. Im Deutschen (Bismarck-)Reich hatte den Parteien die gemeinsame staatsrechtliche Plattform, wie sie in Großbritannien und den USA bestand, gefehlt: Diejenigen, die die damals bestehende Staatsform der konstitutionellen Monarchie bejahten (Konservative und Nationalliberale), standen in diametralem Gegensatz zu denen, die sie in Richtung zu mehr Demokratie reformieren wollten (Linksliberale, Sozialdemokraten und das katholische Zentrum, wobei Letzteres mehr und mehr eine Position zwischen beiden Gruppen einnahm). Dieses System mit seinen fünf Traditionsparteien lebte trotz vollständiger Erlangung der Demokratie in der Weimarer Republik fort. Auch der Gegensatz lebte fort, nur jetzt mit umgekehrten Vorzeichen: Sozialdemokraten, Demokraten und Zentrum bildeten den verfassungstreuen Flügel, Deutschnationale und Deutsche Volkspartei die Verfassungsopposition, die „ihren Kaiser wiederhaben“ wollte.

40 Jahre später, im Parlamentarischen Rat, traten bei Konzeption des Grundgesetzes vor allem die CDU und die CSU für die Einführung der relativen Mehrheitswahl ein. In einem gemeinsamen Papier stellten sie fest, die einfache Mehrheitswahl sei „ein wirksames Mittel gegen alle Parteizersplitterung“, sie bringe „klare Regierungsverhältnisse ohne Koalitionsstreitigkeiten und ohne Kompromisse“, während es bei der Verhältniswahl die Parteibürokratie in der Hand habe, „Listen aufzustellen, auf denen nur die [...] willfähigen und gehorsamen Kandidaten einen Platz angewiesen bekommen“ (Zonensekretariat 1949: 11). Bei der Mehrheitswahl sei dies weniger wahrscheinlich, weil dort der Erfolg der Partei mehr von der Attraktivität der von ihr präsentierten Kandidaten abhängen würde. SPD und FDP traten in der damaligen Situation dagegen für die Verhältniswahl ein. Da der Parlamentarische Rat das Grundgesetz nicht auf ein Wahlsystem festlegen wollte, ist zur Einführung der Mehrheitswahl auch keine Grundgesetzänderung erforderlich. Der Gesetzgeber könnte sie mit einfacher Mehrheit beschließen.

Eine weitere große Diskussionsrunde hatte es bereits in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre gegeben. Damals hatten sich Union und SPD im Rahmen ihrer Großen Koalition (1966-1969) bereits auf die Einführung der (einfachen) Mehrheitswahl geeinigt. Auch ein von Bundesinnenminister Paul Lücke berufener „Beirat für Fragen der Wahlrechtsreform“ votierte für die Mehrheitswahl (Beirat 1968). Das Projekt scheiterte dennoch – aus rein machtpolitischen Gründen: Als sich abzeichnete, dass die FDP bei der Wahl des SPD-Politikers Gustav Heinemann zum Bundespräsidenten im März 1969 mit der SPD zusammengehen würde, sah diese die Möglichkeit zu einer rot-gelben Koalition nach der Bundestagswahl im Herbst 1969 und scherte in letzter

Minute aus.<sup>1</sup> Das Projekt Mehrheitswahl war gescheitert. Aufschlussreich ist, dass damals in der Sache offenbar weitgehende Einigkeit bestanden hatte, jedenfalls unter dem Führungspersonal der beiden großen Parteien.

Bereits bei der Konzeption des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat hatten profilierte Vertreter auch der SPD und FDP im Prinzip nichts gegen das Mehrheitswahlrecht, hielten die Zeit dafür aber noch nicht für gekommen, vor allem weil die Deutschen wegen der damaligen „alliierten Besatzungsherrschaft“ (Carlo Schmid [SPD]) noch keine „echten Entscheidungen“ zu treffen hätten (Theodor Heuss [FDP]). Diese Vorbehalte haben inzwischen ihre Grundlage verloren. Die Bundesrepublik ist heute souverän, das Besatzungsstatut und die sonstigen alliierten Vorbehaltsrechte sind aufgehoben. Die Bundesrepublik hat wichtige Entscheidungen zu treffen, und ihr Problem besteht heute just in der – durch das Wahlsystem mitbedingten – Entscheidungsschwäche.

Auch ein weiteres Argument gegen die Mehrheitswahl ist inzwischen entfallen. Bei tiefgehenden gesellschaftlichen Spaltungen, die sich in scharf entgegengesetzten Parteiprogrammen widerspiegeln, gilt die Mehrheitswahl der Verhältniswahl, die auf Konkordanz abzielt, als unterlegen (z. B. Lehmbruch 1967: 14 ff.). Doch solche Situationen sind Geschichte. Zu Anfang der Bundesrepublik hatten sich die beiden größeren Parteien (Union und SPD) noch in zentralen wirtschafts-, innen- und außenpolitischen Fragen fundamental unterschieden. Die großen Erfolge der CDU/CSU-geführten Regierungskoalition in der Wirtschafts- und Sozialpolitik der fünfziger Jahre brachten die SPD aber dazu, auf den Regierungskurs einzuschwenken (Godesberger Programm von 1959). Auch die primäre Westorientierung der Außenpolitik wurde von ihr zunächst übernommen. Umgekehrt knüpfte die Union an die Ostpolitik der seit 1969 SPD-geführten Bundesregierung an, als sie 1982 wieder an die Regierung kam. Und nach der Wiedervereinigung baute die SPD nach 1998, als die Regierung wieder wechselte, weitgehend auf der Wiedervereinigungs- und Europapolitik der Kohl-Regierung auf. Heute sind die Gegensätze fast ganz verschwunden. Beide große Parteien drängeln sich in der – allerdings etwas nach links verschobenen – Mitte. Die FDP hat – trotz liberaler Einsprengsel – kein davon völlig abweichendes Programm. Und auch den Grünen werden seit ihren Regierungsbeteiligungen in den Bundesländern (ursprünglich Hessen und Nordrhein-Westfalen) und von 1998 bis

1 Dabei spielten zusätzlich auch Umfragen eine Rolle, nach denen die SPD beim Übergang zur Mehrheitswahl deutlich schlechtere Chancen gehabt hätte als die Union.

2005 auch auf Bundesebene ihre früheren Sonderthemen, soweit sie nicht selbst davon abgehen (Kosovo, Afghanistan), von den anderen Parteien immer mehr streitig gemacht (z. B. Umwelt). Selbst die Linke zeigt – trotz deftiger Vokabeln in den Programmen und Wahlkämpfen als Oppositionspartei – in Koalitionsregierungen in den Ländern Berlin und früher Sachsen-Anhalt große Kompromissbereitschaft. Damit kann auch die Parteienkonstellation keinen durchschlagenden Einwand mehr gegen die Einführung von Mehrheitswahlen abgeben. Von daher würde diese seit Längerem eigentlich nicht mehr fernliegen.

## 2. Aktuelle Diskussion

### a) Beurteilungsmaßstäbe

#### (1) Regieren *durch* und *für* das Volk

Seit einigen Jahren wird – jedenfalls in der scientific community – wieder über die Mehrheitswahl diskutiert. Für ihre Beurteilung sind zunächst allerdings die relevanten Maßstäbe klarzulegen. Das Wesen des demokratischen Staates liegt in zwei Prinzipien, die gewiss immer nur graduell erreichbar sind und z. T. auch miteinander in Widerspruch stehen können, die aber gleichwohl anzustrebende letzte Werte sind: Selbstentscheidung des Volkes und inhaltliche Richtigkeit. Klassischen Ausdruck hat beides in der sogenannten Lincoln'schen Formel gefunden, wonach Demokratie „Regierung des Volkes, durch das Volk, für das Volk“ ist.<sup>2</sup> Diese Formel wird zunehmend herangezogen und damit ihre Brauchbarkeit als grundlegender zweifacher Bewertungsmaßstab in der Demokratie bestätigt.<sup>3</sup>

Regierung *durch* das Volk verlangt, dass die Bürger Einfluss auf die Politik haben, personell und inhaltlich. In der repräsentativen Demokratie bedeutet das Einfluss auf die Auswahl ihrer Abgeordneten und ihrer Regierung sowie auf die Richtung der Politik. In der Politikwissenschaft ist dafür der Terminus Partizipation üblich. Damit ist ein Prinzip gemeint, das mehr oder weniger gut realisiert werden kann (Alexy 1996: 71 ff.). Deshalb kann „die Qualität

2 So hatte es der amerikanische Präsident Abraham Lincoln 1863 in seiner berühmten, allerdings gelegentlich auch missverstandenen (so z. B. Sartori 1992: 43 ff.) Gettysburger Ansprache formuliert (Lincoln 1994).

3 So z. B. Fritz W. Scharpf 1999a: 16 ff.; 1999b: 23 ff.; vgl. auch schon Scharpf 1970: 21 ff.; ferner von Arnim 1993: 10; 1995: 340 ff.; 2001: 19, 230; 2004a: 63 (mit weiteren Hinweisen in Fußnoten 26 ff.); Abromeit 2002: 15.

einer konkreten Demokratie u. a. an dem Ausmaß der Beteiligung ihrer Bürger an den politischen Prozessen“ gemessen werden.<sup>4</sup> Partizipation der Bürger wird durch Transparenz (Steffani 1973: 17 ff.; Jesse 2003: 4) erleichtert. Denn Teilhabe setzt Durchschaubarkeit der Wirkungsmechanismen voraus. Transparenz ist also ein die Partizipation unterstützender Wert.

Regierung *für* das Volk bedeutet, dass die Politik den Interessen der Bürger, und zwar möglichst aller Bürger gerecht wird, kurz: sich am Gemeinwohl orientiert.<sup>5</sup> Dafür ist die Handlungsfähigkeit des Staates (in politikwissenschaftlicher Terminologie: Effizienz<sup>6</sup>) eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung. Selbstverständlich gefordert werden in der rechts- und sozialstaatlichen Demokratie (Art. 20 Abs. 1, 79 Abs. 3 GG) natürlich *Gleichheit* der Partizipation und Gerechtigkeit der Politik. Hinzu kommt der Wert Rechtssicherheit (ebenfalls als ein Element der Regierung für das Volk), der die Tradition, die Gewöhnung der Menschen an die bestehenden Verhältnisse und die Unruhe betont, die Änderungen bewirken. Er verlangt, dass Reformen eindeutig eine wesentliche Verbesserung mit sich bringen, und dafür trägt der Reformier die Beweislast (von Arnim 1984: 160 f.; Jesse 2003: 4).

Insgesamt kommt es darauf an, das Wahlsystem so zu gestalten, dass ein möglichst hohes Niveau an Regierung durch und für das Volk erreicht wird. Bei Kollision beider Werte ist abzuwägen.

## **(2) Differenzierungen: Verfassungsrecht und Verfassungspolitik, Entscheidungen *im* und *über* das System**

Beim Wahlrecht muss allerdings in zweifacher Weise differenziert werden: einmal zwischen der Systementscheidung und der Ausgestaltung des Systems, zum zweiten zwischen der verfassungsrechtlichen und der verfassungspolitischen Beurteilung. Da der Parlamentarische Rat die Systementscheidung (Mehrheits- oder Verhältniswahl?) erklärtermaßen dem Gesetzgeber

4 Fuchs 2000: 266. Die möglichst weitgehende Regierung durch das Volk ist natürlich nicht das einzige Kriterium, sondern muss im Kollisionsfall mit Gesichtspunkten der Regierung für das Volk abgewogen werden.

5 Zu diesem vielfach missverstandenen Begriff: von Arnim 1977.

6 Weiter noch geht die von Dieter Nohlen – zusätzlich zu Repräsentation und Partizipation – postulierte Kernfunktion *Konzentration* (Nohlen 2009a: 169 f.), die aber – im bestehenden Verhältniswahlsystem – dazu führen kann, dass der gleichheitswidrigen Ausschaltung kleiner Konkurrenzparteien durch die im Parlament vertretenen großen Parteien vorschnell ein Mäntelchen der Rechtfertigung umgehängt wird.

überlassen hat, besitzt dieser insoweit von Verfassung wegen freie Hand. Nachdem sich die Gesetzgeber im Bund und in den Ländern nun aber für die Verhältniswahl entschieden haben, prüfen die Verfassungsgerichte – innerhalb dieses Systems – die Gleichheit der Wahl und die Chancengleichheit der Parteien mit einiger Strenge, und das leuchtet auch ein. Denn einerseits ist die Gleichheit besonders wichtig, weil grundlegend für die Legitimation des ganzen demokratischen Systems, andererseits ist sie – angesichts der Entscheidung des Parlaments in eigener Sache – auch besonders gefährdet (von Arnim 1984: 85), weshalb verstärkter Kontrollbedarf besteht.<sup>7</sup>

Damit löst sich dann auch ein scheinbarer Widerspruch auf. Fünfprozentklauseln etwa werden im Verhältniswahlssystem nur unter strengen Voraussetzungen als verfassungsrechtlich zulässig angesehen, weil die für kleine Parteien abgegebenen Stimmen bei der Mandatsverteilung unberücksichtigt bleiben und dies die Gleichheit des Stimmgewichts empfindlich beeinträchtigt. Deshalb haben die Verfassungsgerichte die Fünfprozentklausel bei Kommunalwahlen inzwischen in allen Bundesländern kassiert, und deshalb ist die Klausel auch im Europawahlgesetz höchst anfechtbar (von Arnim i. E.). Dagegen gilt es bei der Mehrheitswahl als verfassungsrechtlich unproblematisch, dass sie viele Stimmen, und zwar sehr viel mehr Stimmen als die Fünfprozentklausel bei der Verhältniswahl, „unter den Tisch fallen“ lässt.

Die Zurückhaltung der Gerichte bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung der Systemfrage schließt aber nicht aus, die Systeme bei der verfassungspolitischen Bewertung an den grundlegenden, oben dargestellten Werten (Partizipation und Gemeinwohl) zu messen. Dies macht im Gegenteil guten Sinn und bildet die Basis der folgenden Überlegungen. Dagegen führt die in der Politikwissenschaft gelegentlich anzutreffende Aufspaltung der Demokratietheorie in entweder eine partizipatorische oder eine funktionale zu einer m. E. nicht gerechtfertigten Aufspaltung auch der Beurteilungsgrundsätze, die die Vergleichbarkeit von Mehrheits- und Verhältniswahl und ihre Beurteilung nach einheitlichen Maßstäben von vornherein in Abrede stellt (so z. B. Nohlen 2009a: 157, 164 ff.).

7 Das erkennt Dieter Nohlen, wenn er die Gleichheit des Wahlrechts auf ein Verbot des Doppel- und Mehrfachwahlrechts reduziert (2009b: 181, 187 ff.; 2009a: 42). Diese Reduktion hängt wohl damit zusammen, dass Nohlen – neben *Repräsentation* und *Partizipation* – *Konzentration* zu einer der drei Kernfunktionen von Wahlsystemen erklärt (2009a: 169 f.).



### (3) Volk oder politische Klasse?

Aus gegebenem Anlass sei abschließend noch klargestellt: Die Gretchenfrage, ob der Staat (und alle seine Funktionäre) für die Menschen da ist oder umgekehrt die Menschen für den Staat, stellt sich auch bei Beurteilung des Wahlsystems und seiner Ausgestaltung, und sie muss auch hier im ersteren Sinne beantwortet werden. Das besagt auch Art. 1 GG (von Arnim 1977: 13, m. w. N.). Die Interessen von Parteien und Politikern an Macht und Posten stellen keinen Eigenwert da. Daraus folgt z. B., dass der oben dargestellte Wert Partizipation auf die Teilhabe der *Bürger* abhebt, nicht unmittelbar auch der Parteien, die nur als Instrumente der Bürgerpartizipation zu fungieren haben. Deshalb fördern zum Beispiel Art. 28 Abs. 1 Satz 2 und Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG die unmittelbare Wahl der Abgeordneten durch das Volk (und nicht durch die Parteien). Die verfassungstheoretische Substitution des Volkes durch die Parteien, die der Staatsrechtler Gerhard Leibholz – im Widerspruch zu Art. 28, 38 und Art 1 GG – einst vornahm (1951: C 2 [10]), wird inzwischen von der Staatsrechtslehre selbst und auch vom Bundesverfassungsgericht mit Recht zurückgewiesen (statt vieler: Grimm 1994: 613 ff.).

Die Interessen der Menschen (und nicht der politischen Klasse) sollte auch die *Wissenschaft* (vom Staat, von der Verfassung und der Politik) in den Mittelpunkt stellen und davon ihren Ausgang nehmen. Nur um diese Perspektive durchzuhalten, garantiert der (anders nicht zu rechtfertigende) Art. 5 Abs. 3 GG dem staatsfinanzierten, auf Lebenszeit angestellten deutschen Professor seine Unabhängigkeit.<sup>8</sup> Damit ist die von Wilhelm Hennis aufgeworfene Frage, ob der Wissenschaftler die Verhältnisse aus der Perspektive der Regierenden oder der Regierten beurteilen sollte (Hennis 1985: 133; von Arnim 1987: 490 ff.), beantwortet, und zwar im letzteren Sinne.

Dennoch sind die Eigeninteressen der politischen Klasse natürlich im Auge zu behalten, wenn es darum geht, Verbesserungen des Wahlrechts zu erreichen. Denn schließlich sind es die Parteien und Politiker selbst, die über Wahlrechtsreformen beschließen<sup>9</sup> und dabei in eigener Sache entscheiden (von Arnim i. E.). Beide Ebenen müssen aber streng auseinandergehalten werden, was angesichts des starken Einflusses der politischen Klasse auf die einschlägigen Wissenschaftsdisziplinen (von Arnim 2008: 232 ff.) jedoch

8 Von Arnim 1977: 316 ff.; 1984: 423 f.; Hailbronner 1979, jeweils m. w. N.

9 So jedenfalls in der rein repräsentativen Demokratie des Bundes. Es ist etwas Anderes, wenn, wie in den Ländern, alternativ auch Volksbegehren und Volksentscheide möglich sind.

nicht immer geschieht. Einem guten Vorschlag wegen der Schwierigkeit seiner Durchsetzung die Berechtigung, wissenschaftlich diskutiert zu werden, abzusprechen (so Decker 2007: 857), ist meines Erachtens unzulässig. Schließlich muss es dem Wissenschaftler doch auch darum gehen, Bedingungen zu ermitteln, unter denen dem machtorientierten politischen Prozess – in Kenntnis der Eigeninteressen der Akteure – so viel inhaltliche Richtigkeit wie möglich abgetrotzt werden kann. Dafür ist es unerlässlich, klarzustellen, in welche Richtung solches Bemühen gehen sollte.

### **b) Vom Wettbewerb der „Lager“ zum Patt und zur Großen Koalition**

Schon zu Beginn des laufenden Jahrzehnts hatten Politikwissenschaftler vorausgesagt, es könnte zu einem Wiederaufflammen der Wahlrechtsdiskussion kommen,

- wenn das Parteiensystem sich weiter auffächere,
- wenn die Regierungsbildung durch eine als „regierungsunfähig“ geltende Partei verhindert oder erschwert werde,
- wenn andere Koalitionen gebildet würden als vor der Wahl verkündet und
- wenn politische Entscheidungen zunehmend in Kungelrunden getroffen und immer weniger zurechenbar würden (so z. B. Jesse 2003: 11).

Genau diese Situation schien nach der Bundestagswahl von 2005 und den folgenden Landtagswahlen gegeben. Die Situation könnte sich 2009 aber wieder drehen. Hier zeigt sich die ausgesprochene Situationsabhängigkeit der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion um die Mehrheitswahl.

Bei den Bundestagswahlen 1998 und 2002 hatten sich noch zwei „Lager“ gegenüberstanden: SPD und Grüne, die jeweils knapp gewannen, auf der einen und Union und FDP auf der anderen Seite. In dieser Konstellation konnte der Wähler seine Regierung also mehrheitlich bestimmen. Doch bei der Bundestagswahl 2005 erhielt keines der beiden Lager die für eine Mehrheitsregierung erforderlichen Stimmen. Die erstarkte Partei „Die Linke“ verhinderte sowohl Schwarz-Gelb als auch Rot-Grün. Nach einigem Hin und Her kam es deshalb zur Bildung einer Großen Koalition, die überwiegend als Notlösung angesehen wurde. Sowohl die Wähler von Schwarz-Gelb als auch die von Rot-Grün sahen sich in ihren Erwartungen düpiert. Im Wahlkampf hatte eine Große Koalition noch gar nicht zur Diskussion gestanden.

Ab 2007 gelang es der Linken, auch in den westlichen Bundesländern in die Parlamente einzuziehen, sodass auch dort aus dem bisherigen Vierfraktionen- ein Fünffraktionensystem geworden ist. Inzwischen ist die Linke

in zehn Landesparlamenten vertreten. Nach dem Erfolg der Freien Wähler bei der bayerischen Landtagswahl im Herbst 2008 könnte noch ein sechster Faktor hinzukommen. In den Landtagen von Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen ist sogar die NPD, in Brandenburg die DVU vertreten. Dass die Ausfransung der Parlamentsparteien auch in den Ländern die Regierungsbildung erschwert, zeigte sich in Hessen drastisch. 2008 bekam weder Schwarz-Gelb noch Rot-Grün die Mehrheit. Die hessische SPD-Vorsitzende Andrea Ypsilanti wollte sich deshalb – entgegen ihrer Aussage im Wahlkampf – auch von der Linken zur Ministerpräsidentin wählen lassen. Das scheiterte bekanntlich an vier SPD-Abgeordneten, die nicht bereit waren, den „Wortbruch“ mitzuvollziehen, sodass es Anfang 2009 bereits nach Jahresfrist zur Neuwahl kam, wobei dann aber die SPD derart an Unterstützung verloren hatte, dass Schwarz-Gelb eine Mehrheit bekam und die vorher anvisierte Regierungskoalition bilden konnte.

### **c) Wer bestimmt die Regierung?**

#### **(1) Bei Verhältniswahlen**

Nach unserer derzeitigen Verhältniswahl entscheiden, wenn kein „Lager“ die Wahl gewinnt, Parteiführungen hinter dem Rücken der Wähler in Koalitionsabsprachen, wer die Regierung bildet, den Regierungschef stellt und das Regierungsprogramm ausarbeitet. Dabei können sogar Zufälle und persönliche Präferenzen oder Animositäten der Parteivorstände den Ausschlag geben. Das stellt, bei Lichte besehen, eine ungeheure Anmaßung dar, die mitnichten als Wahl der Regierung durch das Volk bezeichnet werden kann, allerdings durch das Wahlsystem und die jeweiligen Parteienkonstellation bedingt ist. Der Wähler bestimmt zwar die Größe der Fraktionen. Das wird aber dadurch zum großen Teil entwertet, dass keinerlei Gewähr besteht, dass die Partei mit den meisten Stimmen auch die Regierung trägt. Vielmehr kommt es immer wieder umgekehrt zu einer „Koalition der Verlierer“ (Jesse 1985: 132). Nach den Bundestagswahlen 1969, 1976 und 1980 war die CDU/CSU, obwohl größte Fraktion, nicht an der von SPD und FDP gebildeten Regierung beteiligt.

Im neuerdings entstandenen Fünffraktionen- und Sechsparteisystem ist die Ungewissheit des Bürgers, wem seine Wahlstimme zur Regierung verhilft, noch größer geworden, zumal die Parlamentsparteien sich nach den Erfahrungen im Bund, in Hessen und in Hamburg, wo seit 2008 eine schwarz-grüne Koalition regiert, möglichst viele Koalitionsoptionen offenzuhalten

suchen und die „Ausschleiberitis“ (so der hessische Grünen-Fraktionschef Tarek Al Wazir) nicht mehr als kluge Strategie zur Teilhabe an der Staatsmacht gilt. Das potenziert die Koalitionsmöglichkeiten und minimiert den Einfluss der Bürger. Die politische Verantwortung verflüchtigt sich, wenn der Wähler schlechte Regierungen nicht mehr mit dem Stimmzettel nach Hause schicken kann. Für die politische Klasse mag das zwar komfortabel sein, demokratisch im Sinne einer Regierung durch das Volk aber ist es nicht. Entzieht der Wähler einer Partei, die bisher beispielsweise allein die Regierung stellte, die Mehrheit, wird ihre Führung keineswegs automatisch aus den Ämtern geworfen; stattdessen pflegt sie, eine kleinere Partei zu sich ins Koalitionsbett zu holen und mit ihrer Hilfe weiterzuregieren. Beispiele sind Sachsen, Hessen und Bayern, wo die Union trotz schwerer Wahlniederlagen die Regierung mithilfe der FDP bzw. der in Sachsen unter zehn Prozent geschrumpften SPD behauptete. Das aber ist unter dem Aspekt der Bürgerpartizipation fatal: Nur eine Regierung, die man wieder loswerden kann, hat einen starken Anreiz, sich so zu verhalten, dass man mit ihr zufrieden ist. Und dieser Anreiz verfliegt, wenn die Regierung weiß, dass man sie nicht so leicht loswerden kann (Karl Raimund Popper). Auch als die von der SPD geführte Bundesregierung 2005 ihre Mehrheit eingebüßt hatte, taten sich zwei Wahlverlierer zusammen, und die SPD regierte mithilfe der Union unverdrossen weiter.

## **(2) Bei Mehrheitswahlen**

Dagegen hat die (relative) Mehrheitswahl nach britischem Vorbild den großen Vorteil, dass der Wähler einer Partei regelmäßig den eindeutigen Regierungsauftrag erteilt und diese mit stabiler Mehrheit für die Dauer der Wahlperiode regieren und danach für ihr Handeln von den Wählern durch Bestätigung oder Abwahl voll verantwortlich gemacht werden kann. Koalitionen zwischen zwei oder mehr Parteien sind dann nicht mehr erforderlich, und erst recht entfällt die Gefahr, dass eine Mehrheitsregierung überhaupt nicht zustande kommt. Denn meist teilen bereits die Wähler einer Partei die Mehrheit der Parlamentssitze zu. Zwangsläufig ist dies allerdings nicht. Es ist auch dann nicht undenkbar, dass mehr als zwei Parteien ins Parlament einziehen. Doch die Chance, dass allein der Wähler die Regierung bestimmt und dafür keine Koalitionsverhandlungen nötig sind, ist jedenfalls sehr viel größer als beim bestehenden Verhältniswahlssystem, und Dreier- oder Große Koalitionen sind praktisch ausgeschlossen.

Es kann allerdings vorkommen, dass die obsiegende Partei, über das ganze Wahlgebiet gerechnet, weniger Stimmen erhält als die unterlegene. Das ist unter dem Aspekt gleicher Partizipation zu bemängeln, fällt aber insgesamt weniger ins Gewicht, wenn es sich dabei, wie in der Regel, um seltene Ausnahmen handelt.

#### **d) Die zentrale Bedeutung der Regierungsbildung**

Zur Rechtfertigung der Verhältniswahl führen die Verteidiger des Status quo zwar regelmäßig ihre angebliche Gerechtigkeit ins Feld. Sieht man einmal von der Fünfprozentklausel und von (nicht ausgeglichenen) Überhangmandaten ab, die alles andere als gerecht sind, bewirkt unser Wahlsystem in der Tat eine Repräsentanz der Parteien im *Parlament*, die dem Anteil der für sie abgegebenen Zweitstimmen entspricht. Dies ist zweifellos gerecht, jedenfalls, soweit es nur um die Zusammensetzung des Parlaments geht. Ist die Größe der Fraktionen aber wirklich das richtige Kriterium für den Gerechtigkeitsmaßstab oder ist es nicht sehr viel wichtiger, wer an der *Regierung* beteiligt ist? Diese zentrale Frage, deren Beantwortung die Legitimität des bestehenden Wahlsystems schwer erschüttert, wird in der Öffentlichkeit kaum thematisiert, ja sie wird regelrecht totgeschwiegen. Dabei liegt es doch eigentlich auf der Hand, dass nur diejenigen Fraktionen, die die Regierung bilden – mögen sie dies allein oder zusammen mit anderen Fraktionen tun, mögen sie groß oder klein sein – normalerweise<sup>10</sup> an der Staatsmacht teilhaben und diese Teilhabe von zentraler Bedeutung ist. Die Regierungsmehrheit bestimmt die Richtung der Politik. Sie bestimmt, welche Gesetze beschlossen werden. Sie besetzt fast alle wichtigen Posten in Regierung und Verwaltung. Sie hat Sitz und Stimme in den Machtzentren der Europäischen Union: dem Europäischen Rat und dem Rat.

Deshalb blendet die alleinige Frage nach der gerechten Verteilung der Mandate auf *Parlamentsebene* Wesentliches aus, auch wenn sie von den Gegnern der Mehrheitswahl immer wieder beschworen wird. Von ganz vorrangigem Gewicht ist vielmehr, wer die *Regierung* bildet und wie die dafür nötige Mehrheit im Parlament zustande kommt. Diese wichtigste aller demokratischen Entscheidungen trifft bei der Mehrheitswahl in aller Regel der Bürger. Er bestimmt mit dem Stimmzettel, wer die Regierung bildet, den Regierungschef stellt und welches Programm zum Zug kommt. Das ist

<sup>10</sup> Für Verfassungsänderungen und bei umgekehrten Mehrheiten im Bundesrat muss allerdings eine Einigung mit der Opposition hergestellt werden.

natürlich sehr viel demokratischer im Sinne einer Regierung durch das Volk als bei der Verhältniswahl. Dort bestimmt der Wähler lediglich die Größe der Parlamentsfraktionen, die Regierung und das Programm aber bestimmt er häufig nicht. Dies tun vielmehr Parteiführer in Koalitionsabsprachen nach der Wahl.

## **e) Das überproportionale Gewicht kleiner Parteien**

### **(1) Mangelnde Gleichheit politischer Partizipation**

Damit sind wir an einem ganz wunden Punkt unseres derzeitigen Wahlsystems: Sofern keine Große Koalition oder Minderheitsregierung zustande kommt, entscheiden in aller Regel kleine Parteien nach der Wahl, mit welcher der großen Parteien sie eine Koalition eingehen und die Regierung bilden. Besonders deutlich wurde dies in den zwei Jahrzehnten von Anfang der sechziger bis Anfang der achtziger Jahre. Im damaligen „Zweieinhalb-Parteiensystem“ entschied letztlich nur eine Partei, wer in Deutschland regierte, die FDP, also die bei Weitem kleinste Bundestagspartei. 1982 wechselte sie sogar mitten in der Wahlperiode von einer Koalition mit der SPD zur CDU/CSU, stürzte Helmut Schmidt als Bundeskanzler und inthronisierte eine von Helmut Kohl geführte neue Koalitionsregierung. Hier wedelte tatsächlich der Schwanz mit dem Hund. Otto Graf Lambsdorff, der Ehrenvorsitzende der FDP, hat die Rolle seiner Partei bei ihrem sechzigsten Geburtstag am 12. Dezember 2008 auf den Punkt gebracht: „Da gab es zwei große Parteien und eine wichtige.“<sup>11</sup>

In jüngerer Zeit mag die Konkurrenz mehrerer kleiner Parlamentsparteien ihren Einfluss vermindern. Er bleibt aber groß, und im Verhältnis zu den erlangten Wählerstimmen kommt ihnen immer noch ein übermäßiges Gewicht zu. Letztlich bestimmen kleine Parteien (und die verhältnismäßig wenigen für sie abgegebenen Wählerstimmen), welches Gewicht die Stimmen haben, die die große Mehrheit der Bürger für die eine oder andere größere Partei abgegeben hat, ob also „ihre“ Partei die Politik gestaltet oder ihre Stimmen – was die Gestaltung und die Besetzung einflussreicher Posten anlangt – nur „Papierkorbstimmen“ (Strohmeier 2007: 578, auch 584) sind. Das ist zutiefst ungerecht, verzerrt die Wahl und verstößt gegen den Grundsatz der gleichen Partizipation der Bürger.

11 Westerwelle gibt den Außenminister in spe, in: FAZ, 13.12.08, S. 5.

Gewiss, auch bei der Mehrheitswahl fallen in den Wahlkreisen diejenigen Wählerstimmen unter den Tisch, die für erfolglose Kandidaten abgegeben werden. Das ist mehr als nur ein Schönheitsfehler. Im Unterschied zur Verhältniswahl aber bestimmen hier die Wähler (und nicht Parteiführer durch Koalitionsverhandlungen), wer die Regierung bildet, und schaffen so eine starke, demokratisch voll verantwortliche Regierung. Das dürfte die Mängel bei Weitem überwiegen.

Als Ergebnis halten wir fest: Bei der Verhältniswahl können kleine Zünglein-an-der-Waage-Parteien eine unverhältnismäßig große Rolle spielen. Was dieses Wahlsystem an Gerechtigkeit bei der Wahl der *Volksvertretung* gewinnt, geht bei der Bildung der *Regierung* (und der Konzeption ihrer Politik) wieder verloren; dabei ist die Ebene der Regierungsbildung die eigentlich wichtige. Beim Übergang zur Mehrheitswahl würde dagegen in aller Regel der Wähler die Regierung und die Richtung der Politik bestimmen.

## **(2) Das überzogene Gewicht kleiner Landesparteien im Bundesrat**

Der Einfluss kleiner Parteien wird durch eine Besonderheit des Abstimmungsverfahrens im Bundesrat noch weiter vergrößert. Für Beschlüsse des Bundesrats ist stets die absolute Mehrheit der Stimmen erforderlich (Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GG). Stimmenthaltungen wirken daher wie Gegenstimmen. Da Koalitionsvereinbarungen in den Ländern regelmäßig vorsehen, dass das Land sich bei unterschiedlichen Auffassungen der Koalitionspartner seiner Stimmen im Bundesrat enthält, müssen die Stimmen eines ganzen Landes auf Wunsch einer kleinen Partei als Nein gewertet werden, mag der größere Partner auch eigentlich mit Ja stimmen wollen. Damit gewinnen kleine Landesparteien leicht eine Vetoposition im Bund, mit der sie solche Gesetze, für deren Zustandekommen die Zustimmung des Bundesrats erforderlich ist, blockieren können. Sie bekommen erst recht ein politisches Gewicht, welches in keinem Verhältnis mehr zur geringen Zahl ihrer Wähler steht. So verlor die Große Koalition nach der Landtagswahl in Hessen Anfang 2009, als die FDP der CDU unter Roland Koch das Weiterregieren ermöglichte, ihre Mehrheit im Bundesrat. Jetzt ist sie auf die Linken, die im Land Berlin mitregieren, die Grünen, die in Hamburg und Bremen den Senat mitbilden, und die FDP angewiesen. Die FDP, die in den fünf größten Bundesländern an der Regierung ist (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen), kann, obwohl in diesen fünf Ländern im Durchschnitt nur etwa

neun Prozent der Wähler hinter ihr stehen,<sup>12</sup> Änderungen des Grundgesetzes, die eine Zweidrittelmehrheit verlangen, blockieren.

### **f) Relativierung eines zentralen Arguments**

Auch die gängige Behauptung, bei Verhältniswahlen bestehe wegen der größeren Zahl wählbarer Parteien eine breitere Auswahl für die Wähler, die der zunehmenden Differenzierung ihrer Präferenzen entgegenkomme, hält einer Überprüfung nicht stand und muss zumindest relativiert werden. Richtig ist zwar, dass bei der Mehrheitswahl ein starker Anreiz zum Zusammenschluss entsteht, weil nur größere Parteien Chancen haben, Parlamentsmandate zu erlangen. In Wahrheit gibt es eine ganz ähnliche Tendenz zur Konzentration aber auch bei Verhältniswahlen – obwohl sie dort erst *nach* der Wahl im Wege von Koalitionsabsprachen einsetzt. Auch hier muss zur Bildung einer Regierung ein Bündnis von zwei oder mehr Parteien zustande kommen, das ähnliche Kompromisse verlangt, wie sie im Zweiparteiensystem schon im Vorfeld der Wahlen getroffen werden. In Koalitionsverhandlungen wird aus den Einzelprogrammen der Parteien ein Programmgemisch des Regierungsbündnisses, und dieses unterscheidet sich nicht grundsätzlich vom Wahlprogramm einer großen Partei im Zweiparteiensystem; allenfalls ist es konsistenter und widerspruchsfreier. Der Hauptunterschied zwischen Mehrheitswahl und Verhältniswahl liegt also lediglich darin, dass die Parteienbündnisse und ihre programmatischen Kompromisse bei der Mehrheitswahl bereits *vor* den Wahlen geschlossen werden und dem *Wähler* die Entscheidung überlassen bleibt, welches Bündnis er vorzieht. Er kann entscheiden, welches Wahlprogramm zum Regierungsprogramm und welcher Spitzenkandidat Kanzler wird (Schütt-Wetschky 1986: 12). Dadurch wird – im Gegensatz zur Verhältniswahl, wo aufgrund von Parteienkoalitionen die politische Verantwortung verwischt wird – eine klare politische Verantwortlichkeit begründet und das System insgesamt durchlässiger gemacht für den „Common Sense“ der Bürger. Das verbessert natürlich die Partizipation im Sinne einer Regierung durch das Volk.

Die Erweiterung des Spektrums durch die Auswahl unter mehr als zwei Parteien, die immer wieder als positive Folge der Verhältniswahl hervorgehoben wird, trifft somit nur auf die Repräsentanz im Parlament zu, hinsichtlich der wichtigeren Frage der Regierungsbildung ist sie lediglich ein Scheinargument.

12 Von den 27.590.863 Stimmen, die in den fünf Ländern bei den letzten Landtagswahlen abgegeben wurden, erhielt die FDP 2.477.470 Stimmen. Das sind 8,979 %.



## **g) Bestimmung der Abgeordneten**

### **(1) Durch Parteien**

Im derzeitigen deutschen Wahlsystem sind es die Parteien, die bestimmen, wer Abgeordneter wird. Wen sie auf vordere Listenplätze setzen, dem kann der Wähler nichts mehr anhaben (es sei denn, die Partei erhält weniger als fünf Prozent der Zweitstimmen oder so viele Direktmandate, dass ihr die Zweitstimmen keine zusätzlichen Mandate mehr bringen). Mit der Erststimme im Wahlkreis wird dem Wähler zwar suggeriert, er könne seinen Abgeordneten unter mehreren Bewerbern auswählen und andere zurückweisen. Doch das trifft nicht zu. Viele Direktkandidaten sind über die Liste abgesichert. Selbst wer im Wahlkreis verliert, gelangt über die Hintertür eines Listenplatzes oft doch noch ins Parlament. Steht aber ohnehin fest, dass zwei oder mehr Wahlkreiskandidaten in den Bundestag kommen, wird der Kampf um die Erststimme im Wahlkreis zum bloßen Scheingefecht (Jesse 2003). Zwei Beispiele:

(1) In Heidelberg bewarben sich bei den Bundestagswahlen 2002 und 2005 Karl Lamers (CDU), der den Wahlkreis jeweils knapp gewann, Lothar Binding (SPD), Dirk Niebel (FDP) und Fritz Kuhn (Bündnis 90/Die Grünen) um das Mandat. Auch den drei Letztgenannten war der Einzug in den Bundestag – wegen ihrer Platzierung auf den baden-württembergischen Landeslisten ihrer Parteien – aber längst sicher. Das gilt auch für die Bundestagswahl 2009.

(2) Im Wahlkreis Hamm-Unna II konnte man 2002 und 2005 drei Kandidaten zu ihrer vorher schon gewonnenen „Wahl“ gratulieren: Dieter Wiefelspütz (SPD), der den Wahlkreis stets sicher gewinnt, Laurenz Meyer (CDU) und Jörg van Essen (FDP) über sichere Platzierungen auf der Liste. Der heftige Wahlkampf um das Direktmandat war nur gespielt. In Wahrheit waren alle Kandidaten, unabhängig vom Wahlkreisergebnis, längst gewählt – nur eben nicht von den Bürgern, sondern von Parteifunktionären. 2009 wurde Meyer allerdings der sichere Listenplatz von seiner Partei vorenthalten; auf Platz 35 der nordrhein-westfälischen Landesliste der CDU muss er um den Wiedereinzug in den Bundestag bangen. Zu Demonstrationszwecken habe ich eine Fülle von Wahlkreisen zusammengestellt, in denen bei der Bundestagswahl 2005 bis zu fünf Abgeordnete ins Parlament gelangten (von Arnim 2009: 108-124).

Auf diese Weise stehen normalerweise rund zwei Drittel der Bundestagsabgeordneten schon lange vor der Wahl fest.<sup>13</sup> So immunisieren sich die Parteien und ihre Kandidaten gegen den Bürger, der bei der Personalauswahl völlig entmachtet wird. Das ist das genaue Gegenteil von Partizipation. Die Parteien demonstrieren auch ganz ungeniert, wer die Pfründe verteilt, indem sie sich von ihren Abgeordneten dafür regelrecht bezahlen lassen. Die auf diese Weise erhobenen „Parteisteuern“ machen über 50 Millionen Euro im Jahr aus (von Arnim 2008: 111).

## **(2) Durch die Bürger**

Beim Übergang zur Mehrheitswahl gäbe es solche Formen der Scheinwahlen nicht mehr. Die Mehrheitswahl erlaubt dem Bürger, wirklich auszuwählen, und gibt ihm dadurch eine echte politische Mitwirkungschance – nicht nur bei der Wahl des Regierungschefs, der Partei und ihres Programms, sondern eben auch bei der Wahl der Kandidaten in den einzelnen Wahlkreisen. Aber auch dann bleiben sogenannte sichere Wahlkreise, in denen das Ergebnis von vornherein feststeht.

### **h) Vorwahlen**

Ein Instrument, den Wähler auch in sicheren Wahlkreisen über die Person seines Repräsentanten mitentscheiden zu lassen, sind sogenannte Vorwahlen. In „Hochburgen“ einer Partei können die meisten Wähler wegen bestimmter sozio-kultureller Bedingtheiten gar nicht anders, als sich für den Kandidaten „ihrer“ Partei zu entscheiden. Hochburgen der Union weisen typischerweise eine niedrige Bevölkerungsdichte, überdurchschnittlich viele Landwirte, einen unterdurchschnittlichen Anteil an Angestellten und Beamten auf und sind oft stark vom Katholizismus geprägt. Dagegen verfügen SPD-Hochburgen regelmäßig über einen überdurchschnittlich großen Arbeiteranteil und liegen schwerpunktmäßig in nordrhein-westfälischen Großstädten (von Arnim 2009: 61 f., 85 ff.).

In sicheren Wahlkreisen kann die Partei, so hat es das Bundesverfassungsgericht ausgedrückt, „den Wählern ihren Wahlkreisbewerber faktisch diktieren“ und sich dadurch „vom Willen der Wähler entfernen.“ (BVerfGE

13 Grundlegend Kaack 1969: 66; Zeuner 1971: 165. Siehe auch von Arnim 2003: 125 ff. – Und auch über das restliche Drittel entscheidet nicht wirklich der Wähler, sondern die für ihn undurchschaubaren Eigenheiten des Wahlsystems.

41, 399 [418]) Franz Müntefering hatte als Generalsekretär der SPD Vorwahlen in die öffentliche Diskussion gebracht. Er konnte sich damit in seiner Partei aber nicht durchsetzen. Vorwahlen kennen wir aus den Vereinigten Staaten für Wahlen zum Kongress und zu den Staatenparlamenten. An gebundenen Vorwahlen können nur diejenigen teilnehmen, die sich zu der betreffenden Partei bekennen (so insgesamt in 38 amerikanischen Staaten und im District of Columbia). An offenen Vorwahlen kann jeder Wahlberechtigte – unabhängig von seiner Parteibindung – teilnehmen, allerdings nur bei einer Partei (so insgesamt in neun Staaten). Auch hier bedarf es natürlich eines Vorschlags, damit die Bewerber auf die Stimmzettel kommen, wobei Wahlvorschläge auch von Wahlberechtigten eingereicht werden können. Das läuft einem Ergebnis auf eine Art „Vor-Vorwahl“ hinaus (dazu Magiera 1973: 642 ff; siehe auch Beirat 1968: 63 f.).

### **i) Zusammenfassung**

Die (relative) Mehrheitswahl hat also folgende Vorteile:

- Bessere Partizipation: Die Wähler (und nicht irgendwelche Parteiführer nach der Wahl) bestimmen, wer die Regierung bildet, wer Regierungschef wird und welches Regierungsprogramm gilt.

- Gleiche Partizipation: Der überproportionale Einfluss kleiner Parteien auf die Bildung der Regierung sowie ihr Programm (und das unangemessene Gewicht der Interessen ihrer Wähler) entfallen.

- Bessere Partizipation: Die Wähler (und nicht allein Parteigremien) entscheiden, wer Abgeordneter wird und wer nicht. Bei Einführung von Vorwahlen gilt dies auch in sicheren Wahlkreisen.

- Bessere Partizipation: Die Regierung und ihre Partei sowie ihre Abgeordneten tragen die zurechenbare politische Verantwortung für ihr Handeln und ihr Unterlassen. Der Wähler kann sie durch Abwahl „bestrafen“ oder durch Wiederwahl „belohnen“.

- Bessere Partizipation durch Transparenz: Das System ist durchschaubar. Der Wähler kann bei der Wahl von Kandidaten und Parteien klar voraussehen, was seine Stimme im Erfolgsfall bewirkt.

### **j) Das Schicksal kleiner Parteien**

Die Chancen kleiner Parteien verringern sich bei relativer Mehrheitswahl erheblich. Das erscheint – angesichts der derzeitigen Parteienlandschaft – als

große Härte. Es würde auch der langjährigen Gewöhnung der Menschen an die gewachsene Parteienstruktur und die übliche „Koalitionskultur“ zuwiderlaufen. Doch politische Parteien sind kein Selbstzweck, und angesichts der Herausforderungen von Arbeitslosigkeit, Demografie, Globalisierung, deutscher Wiedervereinigung sowie Finanz- und Wirtschaftskrise kann man durchaus zu dem Ergebnis kommen, dass die mangelnde Auswahl der Regierung und der Abgeordneten durch die Bürger, die eingeschränkte politische Handlungsfähigkeit, die mangelnde politische Verantwortlichkeit und der übermäßige Einfluss kleiner Parlamentsparteien, die unsere Verhältniswahl bewirken kann, deutlich schwerer wiegen und die politische Erschütterung, die eine Wahlrechtsreform mit sich brächte, in Kauf genommen werden sollte. Die politischen Köpfe kleinerer Parteien gingen nicht verloren, sondern würden dann im Zuge des parteilichen Konzentrationsprozesses von den großen integriert. Und die jetzt nach den Wahlen stattfindenden Koalitionsverhandlungen würden sozusagen vorverlegt.

Allerdings schafft die Erosion der Volksparteien (von Arnim 2009: 187 ff.) ein Dilemma: Einerseits spricht vieles für Mehrheitswahlen. Andererseits mag es gerade in der derzeitigen Situation widersinnig erscheinen, die Volksparteien jetzt auch noch für ihr Versagen dadurch zu belohnen, dass kleinere Konkurrenten ausgeschaltet werden. Das dürfte es doppelt schwer machen, eine solche Wahlrechtsreform in der Öffentlichkeit zu kommunizieren.

### 3. Mischformen

Die Härten der Mehrheitswahl für kleinere Parteien und die daraus zu befürchtende Erschütterungen der gewachsenen politischen Kultur lassen sich allerdings dadurch abfedern, dass man daran festhält, einen – deutlich kleineren – Teil der Abgeordneten über Listen zu wählen. Eine solche „gemäßigte Mehrheitswahl“ – könnte so ausgestaltet werden, dass drei Viertel oder fünf Sechstel der Abgeordneten in Einer-Wahlkreisen und das restliche Viertel oder Sechstel aufgrund von Listen gewählt würde (Strohmeier 2007: 587 ff.). Dadurch könnte beides erreicht werden: Die Chance für eine stabile, vom Bürger gewählte und ihm verantwortliche Regierungspartei würde beträchtlich erhöht, und eine gewisse parlamentarische Vertretung auch kleinerer Parteien würde aufrechterhalten. Eine Sperrklausel wäre dann entbehrlich. Ein konkretes Beispiel könnte so aussehen:

– Der Anteil der Direktmandate, die mit der Erststimme gewählt werden, wird massiv erhöht und der Anteil der Listenmandate, die mit der Zweitstimme

bestimmt werden, entsprechend gesenkt. Der Anteil der Wahlkreismandate ist so hochzusetzen, dass die Partei mit den meisten Wählerstimmen in aller Regel eine absolute Mehrheit der Mandate erhält (Strohmeier 2007: 587, Fußnote 70). Außerdem müssen die Wahlkreise so zugeschnitten werden, dass die Wahlchancen für beide Parteien längerfristig in etwa gleich groß sind.<sup>14</sup>

– Der Wähler bekommt die Möglichkeit, die Reihenfolge der Kandidaten auf den Listen mit Präferenzstimmen zu verändern. Vorwahlen in den Wahlkreisen verhindern, dass die Parteien in ihren Hochburgen den Bürgern ihre Kandidaten aufzwingen können.

– Eine Verrechnung von Wahlkreismandaten mit Listenmandaten unterbleibt (Grabensystem). Die Sperrklausel entfällt.

Beim Grabensystem wird die Verbindung zwischen Direktmandaten und Listenmandaten aufgehoben. Dann bestimmen nicht mehr Listen die Gesamtzahl der Mandate, von der die Wahlkreismandate abgezogen werden. Die Listen legen stattdessen nur noch einen Teil der Mandate fest, zu dem dann die Direktmandate hinzukommen. Die Einführung eines Grabensystems liegt umso näher, als dadurch auch zwei Absurditäten des derzeitigen Wahlrechts auf einen Schlag beseitigt würden: das verfassungswidrige sogenannte negative Stimmgewicht (BVerfG, 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07 vom 03.07.2008; von Arnim 2009: 140 ff.) und die nicht weniger problematischen Überhangmandate (von Arnim 2009: 131 ff.). Deshalb brachte auch das Bundesverfassungsgericht das Grabensystem in seiner Entscheidung vom 3. Juli 2008 ausdrücklich ins Gespräch.

## 4. Schlussbemerkungen

### a) Reform des Wahlrechts unausweichlich

Das Bundesverfassungsgericht hat in der erwähnten Entscheidung das Bundeswahlgesetz für grundgesetzwidrig erklärt (BVerfG, 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07 vom 03.07.2008), sodass eine Neuregelung ohnehin unausweichlich ist. Das Gericht hat ausdrücklich auf die Option hingewiesen, eine umfassende, über die Beseitigung des für verfassungswidrig erklärten negativen Stimmgewichts

14 Strohmeier 2007: 590. Damit erledigen sich auch Einwände von Decker 2007: 857; Schoen 2007: 862 und Köppl 2008: 163. Sie alle argumentieren letztlich auf der Basis des bestehenden Systems. Zudem geht z. B. Schoen bei seinen Berechnungen von der meines Erachtens nicht haltbaren Unterstellung aus, die Wähler würden sich bei Einführung der Mehrheitswahl genau so verhalten wie bei der Abgabe der Erststimme im bisherigen Zweistimmenwahlrecht.

weit hinausgehende Reform ins Auge zu fassen (BVerfG, 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07 vom 03.07.2008, Absatz-Nr. 144), und eine Frist bis 2011 gesetzt. Es wäre also genügend Zeit, die Einführung der Mehrheitswahl, und sei es in der gemäßigten Form, vorzubereiten.

Eine solche Reform wird auf *Bundesebene* wahrscheinlich nur eine Große Koalition beschließen können. Über das Wahlsystem entscheidet die Parlamentsmehrheit in eigener Sache. Änderungen des Wahlrechts lassen sich deshalb aller Erfahrung nach nur durchsetzen, wenn die dafür notwendigen Parteien davon profitieren (Finer 1975: 31). Das wären hier nur die Union und allenfalls die SPD, während in anderen Koalitionen eine solche Reform am Protest kleiner Koalitionspartner scheitern würde. Es ist bedauerlich, dass die zweite Große Koalition (2005-2009) ein solches Vorhaben nicht einmal angedacht hat. Sollte es nach der Bundestagswahl 2009 wieder zu einer Großen Koalition kommen, dürfte das Thema aber auf der Tagesordnung stehen.

Neben dem Wahlsystem ist der real existierende Föderalismus der zweite grundlegende Mangel unseres politischen Systems. Regieren durch und für das Volk wird beeinträchtigt. Der Bundesrat, oft mit anderer politischer Mehrheit als der Bundestag, kann die zurechenbare Verantwortung erst recht verwischen (von Arnim 2000). Auch nach Einführung der Mehrheitswahl bliebe das Problem einer gegenläufigen Mehrheit im Bundesrat und damit die eventuelle faktische Angewiesenheit der Regierung auf die Opposition bestehen (das betont Decker 2007: 858 f.). Dies betrifft allerdings nur Zustimmungsgesetze. Bei allen Einspruchsgesetzen, wozu namentlich auch die Feststellung des Bundeshaushalts gehört, ist der Bundesrat letztlich außen vor. Auch in den Räten der Europäischen Union ist allein die Regierung vertreten. Gleichwohl könnte das Problem der doppelten Mehrheiten den „Ertrag“ der Einführung der Mehrheitswahl mindern. Dennoch spricht weiterhin viel für eine solche Reform. Das gilt erst recht, wenn das Abstimmungsverfahren im Bundesrat geändert wird, sodass Enthaltungen eines Landes nicht mehr als Nein zählen.

## **b) Aktuelle Situation**

Was die Durchsetzungschance anlangt, ist allerdings Skepsis geboten. Die ausgesprochene Situationsabhängigkeit der Mehrheitswahldiskussion wurde schon erwähnt. Gegenüber der Lage von 2005 könnte sich der Wind drehen. Nach derzeitigen Umfragen ist es nicht ausgeschlossen, dass der von

Schwarz-Gelb geführte Lagerwahlkampf zur Bundestagswahl 2009 Erfolg hat. Käme es zu einem Regierungsbündnis von Union und FDP, hätte die Bestimmung der Regierung und ihres Programms doch wieder in der Hand der Mehrheit der Wähler gelegen und die Einführung der Mehrheitswahl würde ihre aktuelle Manifestheit verlieren, ganz abgesehen davon, dass eine solche Reform mit der FDP ohnehin nicht zu machen wäre.

Zwar sind die Umfragen für die SPD derzeit derart dürrtig, dass diese Partei bei der Bundestagswahl 2009 nur 97 Direktmandate erhalte, die Union dagegen 197.<sup>15</sup> Das kann sich – entsprechend den Erfahrungen vor früheren Bundestagswahlen – aber noch grundlegend ändern. Sollte es zu einer Großen Koalition kommen, dürften auch diese Augenblicksberechnungen überholt sein.

Angesichts der Situationsabhängigkeit der Diskussion um die Mehrheitswahl und der gewaltigen politischen Widerstände, die auch gegen eine gemäßigte Mehrheitswahl zu erwarten wären, könnten weniger weitgehende und leichter durchsetzbare Reformen an Charme gewinnen, z. B. die Flexibilisierung der Wahllisten (von Arnim 2002b: 578 ff.), die Einführung von Vorwahlen (von Arnim 2003: 125), die Änderung des Abstimmungsverfahrens im Bundesrat und die Verlagerung der Wahlrechtsreform auf die Bundesländer.

### **c) Bundesländer**

Die Länder erscheinen für das Projekt Mehrheitswahl besonders prädestiniert. Dabei muss man allerdings zwischen der Wahl der Parlamente und der Direktwahl der Regierungschefs unterscheiden.

#### **(1) Mehrheitswahl des Parlaments**

Für die Mehrheitswahl der Landesparlamente sprechen mehrere Gründe:

– Das Problem der Blockade bzw. der Verwischung der Verantwortung durch einen von der Opposition beherrschten Bundesrat besteht in den Ländern nicht.

– Das Problem des überzogenen Einflusses kleiner Parteien auf den Bundesrat, deren Nein in der Landesregierung auf den Bundesrat durchschlägt, entfällt ebenfalls.

– Die Einführung der Mehrheitswahl in einem Bundesland kann – entsprechend dem Grundgedanken des Föderalismus – ein innovatives Experiment

15 <http://www.election.de>, Wahlkreisprognose, Juni 2009 (Stand: 27.07.09).

darstellen, bei dessen Erfolg die Mehrheitswahl auch in anderen Ländern und im Bund übernommen werden könnte.

– Und auch was die Durchsetzung der Reform anlangt, eröffnen sich neue Perspektiven. Denn in den Ländern ist die Reform nicht auf das Parlament und seine Zusammensetzung angewiesen. Die Landesverfassungen bieten mit der Volksgesetzgebung ein alternatives Verfahren. Mit Volksbegehren und Volksentscheid können Gesetze beschlossen und meist auch die Landesverfassung geändert werden, sodass auch die verfassungsrechtliche Verankerung der Verhältniswahl in einigen Landesverfassungen kein unüberwindbares Hindernis darstellt. Hier ist also ein Weg für grundlegende Verbesserungen unserer demokratischen Infrastruktur eröffnet, der unabhängig von den Eigeninteressen der Parlamentsparteien beschränkt werden kann.

Damit sollte man in Ländern mit halbwegs ausgeglichener Stärke der beiden größeren Parteien beginnen, wenn man die lang andauernde Herrschaft einer Partei ohne effektive Opposition und ohne die Chance demokratischen Machtwechsels möglichst vermeiden will (Beirat 1968: 55), es sei denn, man trifft Vorkehrungen gegen ein zu starkes „Unterbuttern“ der Opposition (siehe z. B. Beirat 1968: 62).

## **(2) Mehrheitswahl des Ministerpräsidenten**

Um zu einer Wahl der Regierung nicht durch nachträgliche Koalitionsabreden, sondern durch den Wähler selbst zu kommen, kann man aber auch den direkten Weg gehen und den Ministerpräsidenten unmittelbar vom Volk wählen lassen. Auch das ist eine Mehrheitswahl, gleich, ob man den Ministerpräsidenten in einem Wahlgang mit relativer Mehrheit oder mit absoluter Mehrheit, wenn nötig in zwei Wahlgängen, wählen lässt. Dadurch entsteht allerdings ein anderes Regierungssystem. Der Übergang vom parlamentarischen zum Präsidialsystem in den Ländern würde dem oben genannten doppelten Beurteilungsmaßstab (Partizipation der Bürger und Gemeinwohlorientierung der Politik) in erheblichem Umfang gerecht (dazu eingehend von Arnim 2004b: 371 ff.; Backmann 2006; beide mit weiteren Nachweisen) und würde auch gegenüber der Mehrheitswahl des Parlaments Vorteile aufweisen:

– Eine solche Reform ist in allen Bundesländern sinnvoll, auch in solchen mit struktureller Überlegenheit einer Partei, wie z. B. in Bayern.

– Die Vertretungen kleiner Parteien im Parlament werden nicht verkleinert oder gar eliminiert, da sie nach wie vor durch Verhältniswahl bestimmt werden.



- Die im parlamentarischen System weitgehend aufgehobene Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung wird wieder hergestellt.
  - Direkt gewählte Ministerpräsidenten sind regelmäßig unabhängiger von ihren Parteien und dürften sich deshalb kaum auf eine parteipolitische Blockadehaltung im Bundesrat einlassen, sodass auch das Problem gegenläufiger Mehrheiten verringert wird.
  - Die Direktwahl des Ministerpräsidenten ist attraktiver als die Einführung der Mehrheitswahl des Parlaments. Deshalb lassen sich dafür leichter Mehrheiten im Volksgesetzgebungsverfahren gewinnen.
  - Es ergeben sich strukturelle Parallelen zu den Gemeinden und großen Städten und zwar in einem doppelten Sinn: In beiden, Städten und Ländern, steht die Durchführung der Gesetze, also die Verwaltung im Vordergrund. Die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte, die jetzt in allen deutschen Flächenländern besteht, wurde ebenfalls durch Volksbegehren und Volkstentscheid durchgesetzt (von Arnim 2002a: 585 ff.).
  - Bei Direktwahl des Ministerpräsidenten kann die Fünfprozentklausel abgeschafft werden, wie sie auch in den Gemeinden und Städten entfallen ist.
- Nach kommunalem Vorbild ist es sinnvoll, die Wahllisten zu flexibilisieren. Eventuell sollten auch Vorwahlen eingeführt werden. Auf die Weise wird das personelle Element gestärkt, die Partizipation auch bei der Wahl des Parlaments verbessert und ein Regieren auch mit umgekehrter Mehrheit im Landesparlament erleichtert.

## Literatur

- Abromeit, Heidrun*, 2002: Wozu braucht man Demokratie?, Opladen.
- Alexy, Robert*, 1996: Theorie der Grundrechte, Frankfurt a. M. (3. Aufl.).
- Arnim, Hans Herbert von*, 1977: Gemeinwohl und Gruppeninteressen. Die Durchsetzungsschwäche allgemeiner Interessen in der pluralistischen Demokratie. Ein Beitrag zu verfassungsrechtlichen Grundfragen der Wirtschaftsordnung, Frankfurt a. M.
- Arnim, Hans Herbert von*, 1984: Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, München.
- Arnim, Hans Herbert von*, 1987: Zur normativen Politikwissenschaft. Versuch einer Rehabilitierung, in: *Der Staat* 26 (4), 476-496.

- Arnim, Hans Herbert von*, 1993: Staat ohne Diener, München.
- Arnim, Hans Herbert von*, 1995: Demokratie vor neuen Herausforderungen, Vortrag an der Universität Freiburg i. Br. am 30.1.1995, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 340–352.
- Arnim, Hans Herbert von*, 2000: Vom schönen Schein der Demokratie, München.
- Arnim, Hans Herbert von*, 2001: Das System. Die Machenschaften der Macht, München.
- Arnim, Hans Herbert von*, 2002a: Die politische Durchsetzung der Kommunalverfassungsreform der neunziger Jahre, Die Öffentliche Verwaltung 55 (14), 585-592.
- Arnim, Hans Herbert von*, 2002b: Wählen wir unsere Abgeordneten unmittelbar?, in: Juristenzeitung, 577-588.
- Arnim, Hans Herbert von*, 2003: Wahl ohne Auswahl. Die Parteien und nicht die Bürger bestimmen die Abgeordneten, in: Andreas M. Wüst (Hrsg.), Politibarometer, Opladen, 125-142.
- Arnim, Hans Herbert von*, 2004a: Gemeinwohl im modernen Verfassungsstaat am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, in: ders./Karl-Peter Sommermann (Hrsg.), Gemeinwohlsgefährdung und Gemeinwohlsicherung, Berlin, 63-88.
- Arnim, Hans Herbert von*, 2004b: Systemwechsel durch Direktwahl des Ministerpräsidenten?, in: Arthur Benz/Heinrich Siedentopf/Karl-Peter Sommermann (Hrsg.), Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung, Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag, Berlin, 371-385.
- Arnim, Hans Herbert von*, 2008: Die Deutschlandakte. Was Politiker und Wirtschaftsbosse unserem Land antun, München.
- Arnim, Hans Herbert von*, 2009: Volksparteien ohne Volk, München.
- Arnim, Hans Herbert von*, i. E.: Wahlgesetze: Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache, in: Juristenzeitung (erscheint im September 2009).
- Backmann, Jan L.*, 2006: Direktwahl der Ministerpräsidenten. Als Kern einer Reform der Landesverfassungen, Berlin.
- Beirat für Fragen der Wahlrechtsreform*, 1968: Zur Neugestaltung des Bundestagswahlrechts. Bericht des Beirats für Fragen der Wahlrechtsreform.
- Decker, Frank*, 2007: Konsens- oder mehrheitsdemokratischer Wandel des Parlamentarismus? Eine Replik auf Gerd Strohmeier in Heft 3/2007 der ZParl, in: ZParl 38 (4), 857-861.
- Finer, Samuel F.*, 1975: Adversary Politics and Electoral Reform, London.

- Fuchs, Dieter*, 2000: Demokratie und Beteiligung in der modernen Gesellschaft, in: Oskar Niedermayer/Bettina Westle (Hrsg.), Demokratie und Partizipation. Festschrift für Max Kaase, Wiesbaden.
- Grimm, Dieter*, 1994: Die politischen Parteien, in: Ernst Benda/Werner Maihofer/Hans-Jochen Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Berlin/New York (2. Aufl.), 599-656.
- Hailbronner, Kay*, 1979: Die Freiheit der Lehre als Funktionsgrundrecht, Hamburg.
- Hennis, Wilhelm*, 1985: Wie wären die „eigentlichen Kernbereiche“ der Politikwissenschaft heute zu definieren?, in: H. H. Hartwig (Hrsg.), Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft, Opladen, 122-131.
- Hermens, Ferdinand A.*, 1949: Mehrheitswahlrecht oder Verhältniswahlrecht?, Berlin.
- Jesse, Eckhard*, 1985: Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform. Eine Analyse der Wahlsystemdiskussion und der Wahlrechtsänderungen in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1983, Düsseldorf.
- Jesse, Eckhard*, 2003: Reformvorschläge zur Änderung des Wahlrechts, in: APuZ, B 52, 3-11.
- Heino Kaack*, 1969: Wahlkreisgeographie und Kandidatenauslese: regionale Stimmenverteilung, Chancen der Kandidaten und Ausleseverfahren, dargestellt am Beispiel der Bundestagswahl 1965, Bonn.
- Köppl, Stefan*, 2008: Ein Blick über die Grenzen hilft manchmal weiter. Eine Replik auf Gerd Strohmeier in Heft 3/2007 der ZParl, in: ZParl 39 (1), 163-168.
- Lehmbruch, Gerhard*, 1967: Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich, Tübingen.
- Leibholz, Gerhard*, 1951: Verfassungsrechtliche Stellung und innere Ordnung der Parteien, Deutscher Juristentag, Tübingen, S. C 2 ff.
- Lincoln, Abraham*, 1994: Gettysburg Address, 19. November 1863. Mit einem Essay von Ekkehart Krippendorff, Hamburg.
- Magiera, Siegfried*, 1973: Vorwahlen und demokratische Kandidatenaufstellung im modernen Parteienstaat, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge 22, Tübingen, 621-622.
- Naumann, Friedrich*, 1920: Verhandlungen der verfassungsgebenden Nationalversammlung, Bd. 336, Berlin.
- Nohlen, Dieter*, 2009a: Wahlrecht und Parteiensystem, Opladen (6. Aufl.).

- Nohlen, Dieter*, 2009b: Erfolgswertgleichheit als fixe Idee oder: Zurück zu Weimar? Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts über das Bundeswahlgesetz vom 3. Juli 2008, in: ZParl 40 (1), 179-195.
- Popper, Karl Raimund*, 1989: Über das Problem der Demokratie, in: Manfred Lahnstein/Hans Matthöfer (Hrsg.), Leidenschaft zur praktischen Vernunft, Festschrift für Helmut Schmidt zum Siebzigsten, Berlin, 391-398.
- Preuß, Hugo*, 1920: Verhandlungen der verfassunggebenden Nationalversammlung, Bd. 336, Berlin.
- Sartori, Giovanni*, 1992: Demokratietheorie, Darmstadt.
- Schoen, Harald*, 2007: Eine optimale Lösung? Eine Replik auf Gerd Strohmeier in Heft 3/2007 der ZParl, in: ZParl 38 (4), 862-865.
- Scharpf, Fritz W.*, 1970: Demokratietheorie zwischen Utopien und Anpassung, Konstanz.
- Scharpf, Fritz W.*, 1999a: Regieren in Europa: effektiv und demokratisch, Frankfurt a. M.
- Scharpf, Fritz W.*, 1999b: Föderale Politikverflechtung: Was muß man ertragen? Was kann man ändern?, in: Konrad Morath (Hrsg.), Reform des Föderalismus. Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung von Frankfurter Institut und Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Bad Homburg, 23-36.
- Schütt-Wetschky, Eberhard*, 1986: Wahlsystem und politisches System in der parlamentarischen Demokratie, in: Politische Bildung 19 (2), 3-17.
- Steffani, Winfried*, 1973: Parlamentarische Demokratie. Zur Problematik von Effizienz, Transparenz und Partizipation, in: ders. (Hrsg.), Parlamentarismus ohne Transparenz, Opladen, 17-40.
- Strohmeier, Gerd*, 2007: Plädoyer für die „gemäßigte Mehrheitswahl“: optimale Lösung für Deutschland, Vorbild für Österreich und andere Demokratien, in: ZParl 38 (3), 578-590.
- Zeuner, Bodo*, 1971: Wahlen ohne Auswahl – Die Kandidatenaufstellung zum Bundestag, in: Winfried Steffani (Hrsg.), Parlamentarismus ohne Transparenz, Opladen, 165-190.
- Zonensekretariat der Christlich-Demokratischen Union der britischen Zone*, 1949: Kampf der CDU im Parlamentarischen Rat, Köln.

Korrespondenzanschrift:

Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim  
Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer  
Postfach 1409  
67324 Speyer  
E-Mail: [vonarnim@dhv-speyer.de](mailto:vonarnim@dhv-speyer.de)  
Web: <http://www.hfv-speyer.de/VONARNIM/>