

Jürgen W. Falter

## Mehrheitswahl und Regierbarkeit

Mehr Transparenz und höhere Legitimität durch Mehrheitswahl?

### Kurzfassung

Unser Wahlsystem liefert unter den Bedingungen eines Sechsparteien- bzw. Fünfkräftesystems nicht mehr in hinreichender Weise transparente Ergebnisse. So kam 2005 nicht die Regierungskoalition, die von einer relativen Mehrheit der Wähler präferiert wurde, an die Macht, sondern eine Koalition, die vor der Wahl nur von einer sehr geringen Zahl von Wählern wirklich gewünscht worden war. Die Wähler kaufen folglich unter den gegebenen Bedingungen mit ihrer Stimmabgabe potenziell die Katze im Sack. Art und politische Ausrichtung der Regierungsbildung können sie nur noch in Ausnahmefällen beeinflussen. Streng genommen stellen Wahlen heute daher vor allem die Ermächtigung an die Parteien dar, Koalitionsverhandlungen mit offenem Ausgang zu führen. Das führt zu steigender Parteienverdrossenheit. Abhilfe kann eine Reform unseres Wahlsystems in Richtung stärker mehrheitsbildender Elemente schaffen. Da unter den gegebenen Bedingungen sowohl das britische als auch das romanische Mehrheitswahlsystem nicht mehrheitsfähig sein dürfen, bietet sich als auch vom Bundesverfassungsgericht genannte Alternative das sogenannte Grabenwahlsystem an, das zwar keine Garantie klarer Mehrheiten bieten kann, aber immerhin die Chance erhöhen würde, dass entweder eine Partei allein oder eine im Vorhinein angekündigte „kleine“ Koalition die zur Regierungsbildung notwendigen Mandate erreicht.

## Inhalt

1. Einleitung	128
2. Intransparenz der Stimmabgabe und fiktive Wahlkampfführung	129
3. Die Verhältniswahl ist für ein Vielparteiensystem inadäquat	130
4. Die Linke ist kein Übergangssphänomen	132
5. Große Koalition, Dreierkoalitionen oder Minderheitsregierungen?	134
6. Mehrheitsbildende Wahlsysteme schaffen mehr Transparenz	137
7. Verbessern mehrheitsverstärkende Wahlsysteme die Regierbarkeit?	142
8. Fazit	146

### 1. Einleitung

Das in Deutschland praktizierte System der personifizierten Verhältniswahl ist nicht in der Lage, den Wählerwillen adäquat umzusetzen. Ein Beispiel von vielen ist die Bundestagswahl von 2005. Kaum jemand hatte damals die Große Koalition gewollt, nur wenige hatten sie vor der Wahl erwartet: Weniger als 15 % der Wahlberechtigten zogen in Umfragen direkt vor der Wahl die Große Koalition anderen Koalitionsoptionen vor. Fast ein Drittel sprach sich für Schwarz-Gelb aus, ein gutes Viertel für die Fortführung von Rot-Grün (Schmitt-Beck 2009: 162). Es handelt sich hier um eine deutliche Schwäche unseres Wahlsystems, da die Wähler, überspitzt formuliert, bei ihrer Stimmabgabe koalitionspolitisch die Katze im Sack kaufen. Ein anderes Beispiel stellt die Bundestagswahl 1998 dar, in der rund vier Millionen ehemalige CDU/CSU-Wähler von 1994 der SPD die Stimme gaben, und dies in der klaren Erwartung, dass es zu einer Großen Koalition kommen werde. Bekanntlich kam es nicht dazu, da Rot-Grün eine, wenn auch relativ knappe Mehrheit erreichte, eine Mehrheit, die ohne die vier Millionen Zuwanderer von den Unionsparteien nicht zustande gekommen wäre. Wiederum aus den damaligen Umfragen wissen wir, dass die Wechselwähler von den Unionsparteien zur SPD klar eine Große Koalition präferierten und durch ihre Stimmabgabe alles andere als das rot-grüne Projekt fördern oder eine rot-grüne Bundesregierung ins Amt bringen wollten (Falter 1999).

## 2. Intransparenz der Stimmabgabe und fiktive Wahlkampfführung

Hinzu kommt ein weiterer Aspekt, der den ohnehin schon beträchtlichen Missmut, den viele Wähler über „die da oben“, die ja ohnehin machten, was sie wollten und sich um die Meinungen der Wähler nicht kümmerten, weiter steigern dürfte: Die Parteien versprechen nämlich normalerweise vor der Wahl, was sie, wenn sie erst einmal an der Regierung sind, in den seltensten Fällen halten können. Das liegt an einem ernsthaften Strukturdefekt unseres heutigen Wahl- und Parteiensystems: Vor der Wahl, im Wahlkampf, müssen die Parteien, ob sie wollen oder nicht, so tun, als regierten sie nach der Wahl alleine, denn sie können häufig genug nicht wissen, wer ihr Koalitionspartner sein wird. Wegen der Koalitionscompromisse aber werden viele ihrer Wahlversprechen uneinlösbar. Je größer die Koalition, umso größer die Kompromisse, wie sich deutlich an der zweiten Großen Koalition zeigte. Insofern hatte Franz Müntefering, der für diese Meinung in der Öffentlichkeit heftig gescholten worden war, durchaus recht damit, dass man die Parteien nicht wortgetreu an dem messen dürfe, was sie vor der Wahl angekündigt hätten. Das ist in meinen Augen ein geradezu bedrohlicher Strukturdefekt unseres Wahlsystems, durch den die Politik- bzw. genauer: die Parteien- und Politikerverdrossenheit in periodischen Abständen unaufhaltsam weiter gesteigert werden dürfte. Beseitigt werden kann dieser Strukturdefekt unter den gegebenen Umständen eines Mehrparteiensystems nur durch einen grundlegenden Wahlsystemwechsel.

Denn vor der Wahl liefert man sich einen verbalen Kampf bis aufs Messer, versteift man sich in seinen Wahlprogrammen und Leitlinien auf Extrempositionen, auf kaum kompromissfähige, diametral entgegengesetzte Konzepte wie die Bürgerversicherung und die unsinnigerweise so genannte Kopfpauschale, predigt man die Postulate der reinen Lehre. Nach der Wahl sieht man sich durch den Zwang zur Koalitionsbildung zu Kompromissen gezwungen, die man sich im Vorhinein vielleicht ausmalen, die man aber in seinem Wahlkampf und seinen Wahlprogrammen nicht ausreichend berücksichtigen konnte, da man ja unter den Vorgaben des Fünfkräfteparlaments, in dem wir seit 1990 leben, nur um den Preis der völligen Verschwommenheit und Unverbindlichkeit alle Koalitionsoptionen ins Kalkül ziehen kann. Die nach der Wahl erfolgende Koalitionsbildung ist dann zumeist keine Liebesehe, auch keine Partnerschaft aus Zuneigung, ja häufig noch nicht einmal eine Verunfehe im klassischen Sinne, sondern, wie wir es 2005 erlebt haben, eine

Art Zwangsgemeinschaft, die notwendig wird, da es keine anderen praktikablen Alternativen gibt.

### **3. Die Verhältniswahl ist für ein Vielparteiensystem inadäquat**

Dass die Koalitionsbildung zumindest auf Bundesebene, aber auch auf Landesebene, zunehmend schwieriger wird, liegt in erster Linie an der Ausdifferenzierung des Parteiensystems, an der unser System der Verhältniswahl ursächlich beteiligt ist. Heute haben wir im Bundestag fünf Fraktionen, die von zwei nur noch mittelgroßen (SPD und CDU) und vier kleinen Parteien (FDP, GRÜNE, LINKE und CSU) getragen werden. Vor dreißig Jahren sah das noch ganz anders aus. Damals existierten nur drei Richtungen im Bundestag, die SPD, die FDP und die Union. Koalitionsbildungen waren vergleichsweise einfach, eine Mehrheit gab es immer, je nachdem, wohin sich die FDP orientierte. Praktisch entschied sie zwischen 1961 und 1980, mit Ausnahme der kurzen Zwischenphase der ersten Großen Koalition 1966-1969, über die Richtung der Regierung. SPD und CDU/CSU waren damals noch richtig große Volksparteien im Sinne des Wortes, für die vier Fünftel der Wahlberechtigten votierten. Die Wahlbeteiligung lag bei über 90 %. Diese Dreikräfte-Konstellation hatte den Vorteil der Mäßigung und der (partiellen) Kontinuität, indem immer ein Koalitionspartner, typischerweise die FDP, weiterregierte und für so etwas wie eine heilsame Tendenz zur Mitte und zum Ausgleich sorgte. Anlass zur Unzufriedenheit gab es allerdings auch schon damals, da sich die FDP nicht immer lupenrein klar vor der Wahl darauf festlegte, mit welchem der beiden potenziellen Koalitionspartner sie regieren wollte. Zu ahnen, ja abzulesen aus versteckten Äußerungen führender Politiker war dies dennoch regelmäßig auch schon vor der Wahl. Der Wähler wusste folglich, was er mit seiner Stimme ausrichten konnte, für welche Koalitionsvariante er stimmte. Dieses System war vergleichsweise transparent und berechenbar.

Mit dem Aufkommen und der Etablierung der Grünen Anfang der 80er-Jahre änderte sich an dieser Transparenz und Berechenbarkeit nichts, ganz im Gegenteil, sie wurde sogar durch das nun entstehende Zweilagersystem verstärkt. Erstmals war nun ein echter, d. h. ein totaler Machtwechsel möglich, von Schwarz-Gelb zu Rot-Grün. Zwar wurde durch die Wiedervereinigung der Machtwechsel verschoben, 1998 aber wurde er dann vollzogen. Er implizierte einen weitaus grundlegenderen Politikwechsel als in den schönen alten Tagen des Drei-Fraktionen-Parlaments. Nachdem das „rot-

grüne Projekt“ eine Mehrheit gefunden hatte, wenn auch 1998 aufgrund einer unfreiwillig zustande gekommenen Mehrheit, war in der Folgewahl von 2002 dann klar, für welche Regierungsvariante man bei seiner Stimmabgabe votieren würde. Aber schon da war eine zweite Große Koalition keineswegs ausgeschlossen, ja, sie wäre nötig geworden, wenn damals die PDS erneut in Fraktionsstärke bzw. Gruppenstärke den Sprung in den Bundestag geschafft hätte. Da sie bei der Wahl 2002 aber nur zwei statt der für die komplette Zweitstimmenverrechnung notwendigen drei Direktmandate erzielte, war sie mit nur zwei Abgeordneten im Bundestag vertreten, sodass es nochmals zu einer, wenn auch denkbar knappen rot-grünen Mehrheit reichte.

Die Phase des Zwei-Lager-Systems war, wie wir heute sehen können, nur eine Phase des Übergangs. Durch die Wiedervereinigung kam eine weitere politische Kraft ins Spiel, die PDS als Nachfolgepartei der SED. Das hört sie zwar nicht gerne, zumindest in der Öffentlichkeit, aber es ist eine unbestreitbare Tatsache, dass sowohl organisatorisch als auch was die große Zahl ihrer Mitglieder und Führungskader sowie eine Mehrheit ihrer Wähler angeht, sie lange Zeit ganz unzweideutig in der Kontinuität der SED stand und tendenziell immer noch steht. Dafür spricht nicht zuletzt auch die finanzielle Kontinuität, die ja einen der Gründe dafür darstellte, dass die SED im Jahre 1990 nicht aufgelöst, sondern durch Umbenennung in zunächst SED/PDS, dann schließlich PDS alleine, in die Nachfolgepartei gleichen Namens übergeleitet wurde. Dieses Kontinuitätselement schlägt sich empirisch nachweisbar in den Einstellungen und Erwartungen vieler Mitglieder und Wähler der PDS nieder, in ihrer noch immer vorhandenen, ja im Laufe der Jahre stärker gewordene DDR-Nostalgie, ihrer Sozialismus-Sehnsucht und ihrer Beschwörung des Ideals eines allumfassenden, die Daseinsvorsorge regelnden Wohlfahrtsstaates, den sie gerne anstelle des schlankeren, stärker der Eigeninitiative verpflichteten Sozialstaates der Bundesrepublik sähen.<sup>1</sup>

1998 und 2002 war es noch möglich, kleine Koalitionen zu schließen. Hätte die PDS aber 2002 die Fünfprozentürde geschafft oder drei Direktmandate erzielt, so hätte es schon damals den Zwang zu einer Großen Koalition gegeben. Dass die Wahl 2002 überdies wegen des Elbe-Hochwassers und des sich am ferneren Horizont abzeichnenden Irak-Kriegs auch in anderer Hinsicht eine Ausnahmewahl darstellte, ist bekannt. Die meisten Beobachter wie auch praktisch alle Umfragen bis kurz vor der Wahl rechneten mit einem Sieg von CDU/CSU und FDP unter Führung Edmund Stoibers. Dennoch gilt für die Wahl 2002 wie auch für die Wahlen davor seit 1983,

1 Falter/Klein 1994; Neugebauer/Stöss 1996; Chapra/Wittich 2001.

dass die Wähler der Grünen und der SPD auf der einen Seite und der FDP und der Unionsparteien auf der anderen Seite recht genau bei ihrer Stimmabgabe wussten, was geschehen würde, wenn das jeweilige Parteienbündnis die Oberhand gewönne. Dies gilt im Fünfkräfteparlament nur noch bedingt, da vor der Wahl nicht klar ist, welche Koalition die Partei, die man wählt, eingehen wird bzw. kann. Mehrheiten für sog. kleine Koalitionen dürften in Zukunft die Ausnahme sein.

#### **4. Die Linke ist kein Übergangsphänomen**

Die bundesweite Ausdehnung der PDS durch die Fusion mit der WASG änderte dies 2005 grundlegend. Es stellt sich die Frage, ob mit der neuen, vereinigten Partei Die Linke auch in Zukunft zu rechnen ist oder ob es sich um ein Übergangsphänomen handelt, was viele Beobachter damals im Zusammenhang mit der PDS erhofft hatten. Ein Ausflug in die Parteien- und Wahltheorie kann dabei helfen, die Entstehungs- und Überlebensbedingungen von Parteien zu bestimmen. Seit Lipset und Rokkan (1967) wissen wir, dass der Erfolg von Parteienneugründungen, die ja permanent erfolgen, vom Vorhandensein eines großen gesellschaftlichen, auf Dauer angelegten Konfliktes ethnischer, religiöser oder konfessioneller bzw. urban-agrarischer Natur oder eines Konfliktes über das Eigentum und die Bestimmung über die Produktionsmittel abhängt. Ferner ist die Existenz großer gesellschaftlicher Gruppierungen, die sich entlang dieser Konfliktlinien organisieren, schließlich auch die Aktivität gesellschaftlicher Eliten, die als Repräsentanten dieser Gruppierungen politische Parteien gründen und diese tragen, dafür von Bedeutung. Notwendig für das Überleben solcher Parteigründungen ist schließlich auch eine periodische Aktualisierung dieser Konflikte. CDU/CSU und SPD bzw. im Falle der CDU/CSU ihre Vorläufer sind aus derartigen Konfliktkonstellationen ebenso entstanden wie die PDS, die ja sich selbst zunächst als Partei der Verlierer und Zukurzgekommenen in Ostdeutschland verstand. Die WASG wurde in den alten Bundesländern als Partei der tatsächlich oder latent Hartz-IV-Geschädigten, der Globalisierungs- und Europäisierungsverlierer, der Arbeitslosen und der von Arbeitslosigkeit Bedrohten begründet, als Partei des sogenannten Prekariats (Schoen/Falter 2005). Durch die Fusion von PDS und WASG fand dann eine gewisse Aggregatveränderung des bisherigen Parteiensystems statt, da damit erstmals eine gesamtdeutsche linke Partei in die Lage kam, nennenswert über die Fünfsprozenthürde bei bundesweiten Wahlen zu kommen.

Es ist ungewiss, ob die beiden Konfliktlinien, entlang derer sich die Partei Die Linke organisiert hat, von Dauer sein werden, denn die anderen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Parteigründung und das Überleben sind gegeben, die Existenz einer schlagkräftigen Organisation, populäre Spitzenpolitiker, eine ausreichende Zahl mittlerer Führungskader und vor allem auch eine entsprechende finanzielle Ausstattung. Zumindest auf mittlere Sicht sollten wir davon ausgehen, dass die Partei Die Linke auch in kommenden Legislaturperioden noch Mitspieler auf der Bundesebene sein wird, da sie ihre Stärke aus der Überlagerung gleich zweier Konfliktlinien bezieht, nämlich dem mentalen und teilweise auch sozialen Ost-West-Konflikt und dem sozial-ökonomischen Konflikt unten gegen oben, also aus dem Konflikt Ossis gegen Wesis und Prekariat gegen den Rest der Bevölkerung. Insofern dürfte die Veränderung des Parteiensystems wohl mittelfristig von Dauer sein. Die SPD hingegen, von der ja die meisten Abwanderer zur Linken kommen, dürfte, zumindest solange sie in der Regierungsverantwortung auf Bundesebene steht, nicht in der Lage sein, die an diese Gruppierung verlorenen Wähler zurückzugewinnen.

Das so entstandene und wohl auch mittelfristig etablierte Fünfparteiensystem wirft erhebliche Probleme der Regierungsbildung und der politischen Willensbildung auf, zumindest solange eine der fünf Parteien, Die Linke, auf Bundesebene als koalitionsunwürdig gilt. Sollte irgendwann eine weitere Partei rechts von CDU und CSU hinzukommen, eine wie auch immer geartete, erst recht politisch geächtete Rechtsaußenpartei, was nicht ganz auszuschließen ist, da das Wählerpotenzial dazu vorhanden ist, würde dies die Situation weiter komplizieren.

Für die Beantwortung der Frage, ob dieser Trend zur Ausdifferenzierung des Parteiensystems sich einmal umkehren wird, empfiehlt sich ein Blick auf die diesem Ausdifferenzierungsprozess zugrunde liegenden Ursachen. Denn neben Veränderungen der Konfliktstruktur durch Hinzukommen neuer, von Lipset und Rokkan in dieser konkreten Form nicht prognostizierter Konflikte erodieren die älteren Konfliktlinien allmählich. Dieser Entwicklung liegen größere tektonische Verschiebungen in der Gesellschaft zugrunde, die mit so unheilvollen Schlagworten verbunden sind wie Säkularisierung, Individualisierung, Globalisierung und Europäisierung. Es handelt sich dabei um ineinander greifende und sich teilweise überlagernde Prozesse, die zu einem Abschmelzen der alten soziopolitischen Milieus (insbesondere des katholisch-ländlichen bzw. katholisch-kleinstädtischen, im Kern kleinbürgerlichen und des gewerkschaftlich-großindustriellen Arbeitermilieus) geführt haben.

Beide Milieuformen existieren heute nur noch in Rückzugsgebieten der Bundesrepublik, im oldenburgischen Münsterland, der Schneeeifel und Teilen Nieder- und Oberbayerns sowie in einzelnen Stadtvierteln des Ruhrgebiets. Die Folge davon ist ein tendenzieller Rückgang der festen Parteibindungen, was wiederum zu einem Ansteigen der Zahl der potenziellen Wechselwähler und zu einem Rückgang der Wahlbeteiligung geführt hat. Letzteres gilt vor allem bei sogenannten Nebenwahlen, d. h. Wahlen, die von den Wahlberechtigten als nicht besonders relevant angesehen werden.

Die dadurch geschaffene Situation ist denkbar günstig für die Etablierung neuer Parteien, vor allem, falls diese am Rande des politischen Spektrums angesiedelt sind. Wahlvoraussagen werden dadurch riskanter, die Regierungsbildung sehr viel schwieriger als das früher der Fall war. Aus dieser neuen Unübersichtlichkeit resultiert geradezu ein Zwang zu Großen Koalitionen oder Dreier-Koalitionen bzw., vor allem auf der Ebene der Länder und Kommunen, auch gelegentlich zu Minderheitsregierungen unter Duldung durch einen oder mehrere stillschweigende „Bettgenossen“. Dies war die Strategie Andrea Ypsilantis nach der hessischen Landtagswahl vom Jahr 2008. Ein Vorbild hatte sie in der Minderheitsregierung Höppner (SPD) in Sachsen-Anhalt, die nur durch Duldung und partielle Kooperation der PDS zustande kam.

## 5. Große Koalition, Dreierkoalitionen oder Minderheitsregierungen?

Große Koalitionen können ein notwendiges Übel sein, wenn sich anders keine Mehrheiten zustande bringen lassen oder wenn bestimmte politische Probleme das Zusammengehen der großen Parteien zwingend erfordern. Ein Übel sind sie aus demokratietheoretischer Sicht, da ihnen notwendigerweise keine starke Opposition entgegenstehen kann. Während der ersten Großen Koalition sah sich die sehr kleine, unter 10 % der Mandate liegende FPD einer geradezu übermächtigen Koalitionsphalanx aus Unionsparteien und SPD gegenüber. Während der zweiten Großen Koalition 2005–2009 war zwar der Anteil der Koalitionsfraktionen erheblich geschrumpft, er lag nun nicht mehr über 90 %, sondern nur noch bei rund 70 % der abgegebenen gültigen Stimmen bzw. der Bundestagsmandate, damit aber bewegte sich auch die zweite Große Koalition, zumindest im Bundestag, oberhalb der Schwelle einer verfassungsändernden Zweidrittelmehrheit.

Demokratietheoretisch von wesentlich größerer Bedeutung war jedoch die Tatsache, dass sich zwar eine numerisch sehr viel stärkere Opposition als

unter der ersten Großen Koalition aus nunmehr drei Parteien rekrutierte, der FDP, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke, dass aber diese drei vergleichsweise kleinen Oppositionsparteien sich in fast allem uneins waren und sind, sodass kein einheitliches Oppositionshandeln zustande kommen konnte. Darunter leidet die notwendige Kontrolle der Regierung, eine klare, im Zweifelsfalle auch regierungsfähige Alternative zur regierenden Koalition existiert unter diesen Umständen nicht. Dass Große Koalitionen zwar große Mehrheiten bedeuten, aber eben auch große Kompromisse, belegt die jetzt zu Ende gehende Legislaturperiode. Dass bereits ein halbes Jahr vor ihrem Ende, lange vor Einsetzen des eigentlichen Wahlkampfes, die in der Großen Koalition vereinten Parteien beginnen, gegeneinander Wahlkampf zu führen, obwohl sie noch gemeinsam die Regierung bilden, schränkt die Regierungsfähigkeit der Koalition empfindlich ein. Das führt geradezu zwangsläufig zu einer partiellen Unregierbarkeit auf Zeit.

Mit Dreier-Koalitionen auf Bundesebene, genauer müsste es heißen: Drei-Kräfte-Koalitionen auf Bundesebene, haben wir bisher, sieht man einmal von den Kabinetten der 50er-Jahre ab, kaum Erfahrung. Eine echte Drei-Kräfte-Koalition gab es ohnehin nur während der ersten Legislaturperiode zwischen 1949 und 1953, die Kabinette zwischen 1953 und 1961 basierten zwar auf Mehr-Fraktionen-Koalitionen, jedoch hätten damals die Unionsparteien aufgrund der Mandatsverteilung auch ohne die kleineren Koalitionspartner regieren können, was sie zwischen 1960 und 1961 dann auch taten. Dass sich Dreier-Koalitionen nur mit Schwierigkeiten bilden lassen und dass sie tendenziell instabiler sind als Zweier-Koalitionen wissen wir aus den Bundesländern. Auf welche Schwierigkeiten eine Koalitionsbildung auf Bundesebene stoßen würde, davon geben die derzeitigen Auseinandersetzungen innerhalb der Grünen über eine Koalitionsaussage zugunsten einer Ampel-Koalition Zeugnis. Noch unrealistischer dürften Versuche sein, eine bürgerliche Ampel, also eine sog. Jamaika-Koalition aus Unionsparteien, FDP und Grünen zustande zu bringen. Die politischen Differenzen sind einfach zu groß, die Abneigungen zwischen den Parteien, namentlich zwischen den Grünen und der CSU bzw. der Grünenbasis und der FDP erscheinen nahezu unüberwindbar. Wie fragil angesichts derartiger Belastungen ein solches Mehrkräftebündnis wäre, bedarf kaum der näheren Begründung.

Die nach der Bundestagswahl 2005 ebenfalls in Form eines Gedankenexperiments ins Spiel gebrachte Option einer Minderheitsregierung würde auf Bundesebene ein Novum darstellen. Schon der Versuch, eine stabile Mehrheit zur Wahl eines Bundeskanzlers bzw. einer Bundeskanzlerin zustande zu

bringen, dürfte sich als schwierig erweisen. Noch schwieriger würde dann der Regierungsalltag einer solchen Minderheitsregierung werden, da die Zahl der Vetospieler entscheidend zunähme. Nun wäre nicht nur der Bundesrat als potenzieller, gelegentlicher Vetospieler eine Art Mühlstein am Halse der Bundesregierung, sondern es kämen noch diverse weitere Mühlsteine in Form der nicht in die Regierung eingebundenen Bundestagsfraktionen hinzu. Gesetzgebungsmehrheiten müssten entweder ad hoc zusammengebracht werden, eine kohärente, berechenbare Politik wäre so kaum möglich, oder durch eine feste, abgesprochene Tolerierung durch eine Art stiller Teilhaber, wie dies zum Teil in Sachsen-Anhalt der Fall war. Was in kleineren, im weltpolitischen Maßstab weniger bedeutenden skandinavischen Ländern noch funktionieren mag, erscheint angesichts der Aufgaben, vor der sich die wirtschaftlich und bevölkerungsmäßig stärkste Kraft der EU gestellt sieht, wohl als illusorisch. Die Verunsicherung der EU- und NATO-Partner wäre groß angesichts des geradezu zwangsläufigen Zick-Zack-Kurses, den eine solche Minderheitsregierung einschlagen würde, ein starkes, einheitliches berechenbares Regierungshandeln wäre unter den Bedingungen einer Minderheitsregierung nahezu unmöglich. Davon betroffen wären wohl nicht nur die Verteidigungs- und Außenpolitik, sondern auch die Europapolitik und in kaum geringeren Maße die Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Derartige Szenarien der Regierungsbildung stellen zwar kein notwendiges Resultat der gegenwärtigen Situation dar, die Wahrscheinlichkeit aber, dass eines dieser drei Szenarien nach dem 27. September 2009 Realität wird, ist seit der letzten Bundestagswahl erheblich gestiegen. Die Hauptursache liegt in der Kombination der Ausdifferenzierung unseres Parteiensystems und der tendenziell mehrheitsverhindernden Effekte unseres Wahlsystems, das ja ungeachtet aller Personalisierungselemente, was die Mandatsverteilung zwischen den Parteien betrifft, eine reine, nur durch die Fünfprozentregel modifizierte Proporzwahl darstellt. Bei drei und vier Parteien (hier rechne ich der Einfachheit halber CDU und CSU als eine Partei), wie bis zur Wiedervereinigung, waren diese Effekte des Wahlsystems weniger problematisch. Jetzt aber, unter den Bedingungen des Fünfkräftesystems, liegen die Konsequenzen auf der Hand: Wohl kaum etwas produziert mehr Politikverdrossenheit, wenn ich einmal diese abkürzende Formel für einen komplexen Sachverhalt (Arzheimer 2002) verwenden darf, als die Tatsache, dass die Bürger nicht wissen, welche Koalition sie letztendlich mit ihrer Stimme ins Amt bringen. Damit verschwinden die Verantwortlichkeiten und Zurechenbarkeiten.

Wie gezeigt, wollten die meisten Wähler von SPD und Union 2005 alles mögliche andere, aber keine Große Koalition (Hilmer 2009). Selbst wenn die aus der damaligen Situation resultierende Zwangsehe besser funktionierte, als von vielen erwartet, liegen ihre Probleme doch auf der Hand. Auch das schon erwähnte Müntefering-Problem, dass die Parteien nicht daran gemessen werden sollten, was sie vor der Wahl versprechen, weil sie da so tun müssen, als würden sie künftig alleine regieren, aber es nach der Wahl nicht können und damit auch ihre Versprechungen nicht einhalten können, resultiert aus dieser Kombination der Effekte eines Fünf-Kräfte-Parteiensystems und der Verhältniswahl. Nur Parteien, die alleine regieren können, darf man buchstabengetreu an ihren Worten messen. In vorher nicht festgelegten, oft noch nicht einmal prognostizierbaren Koalitionskonstellationen ist eine Eins-zu-Eins-Entsprechung von Worten und Taten weder möglich noch gerechtfertigt. Insofern hat Franz Müntefering die öffentlichen Prügel, die er aufgrund seines Bekenntnisses in reichem Maße vor allem aus der Boulevardpresse bekommen hat, zu Unrecht erhalten.

## 6. Mehrheitsbildende Wahlsysteme schaffen mehr Transparenz

Gegen diese beiden Dilemmata kann nur der Wechsel zu einem mehrheitsverstärkenden bzw. stärker mehrheitsbildenden Wahlsystem helfen. Am erfolgversprechendsten wäre der Wechsel zu einem Wahlsystem nach angelsächsischem Muster, also der relativen Mehrheitswahl in Ein-Personen-Wahlkreisen, wie sie ja auch dem Prinzip nach im Zusammenhang mit der über die Erststimmen ermittelten Direktwahl der Wahlkreisabgeordneten im derzeit herrschenden System der personalisierten Verhältniswahl praktiziert wird. Häufig garantiert ein System der relativen Mehrheitswahl in Einpersonenwahlkreisen regierungsfähige Mehrheiten für eine Partei. Allerdings ist dies nicht immer und überall der Fall, wie uns das Beispiel Kanada lehrt. In soziokulturell, ethnisch oder sozial tief gespaltenen Gesellschaften mit klaren regionalen Hochburgen der diese Cleavages repräsentierenden Parteien kann auch im Falle der relativen Mehrheitswahl ein Vielparteiensystem dominieren.<sup>2</sup> Selbst wo dies nicht der Fall ist, steigt zwar die Wahrscheinlichkeit

2 Dies trifft beispielsweise für das deutsche Kaiserreich zu, dessen Wahlsystem der „germanischen Mehrheitswahl“ zwar eine Variante der absoluten Mehrheitswahl darstellt, aber auch bei Vorliegen eines Systems der relativen Mehrheitswahl hätte wegen der ausgeprägten sozialmoralischen Milieus und der durch sie konstituierten Hochburgen der Parteien sowie deren geringen parlamentarischen Rechten ein Vielparteiensystem bestanden.

klarer Regierungsmehrheiten für eine Partei, eine Garantie dafür kann aber auch die relative Mehrheitswahl nicht liefern. Wäre die Bundestagswahl 2005 nach den Regeln der relativen Mehrheitswahl durchgeführt worden, hätten bei ansonsten gleichem Wählerverhalten die Unionsparteien bei Fortschreibung der Verteilung der Direktmandate einen Vorsprung von nur ein oder zwei Sitzern, also eine hauchdünne Mandatsmehrheit erzielt.

Wer bei uns ein Mehrheitswahlsystem nach britischem oder US-amerikanischem Muster einführen will, muss ferner berücksichtigen, wie hoch der Preis des Wahlsystemwechsels ist und ob man bereit ist, ihn zu zahlen. So würden die kleinen Parteien tendenziell von der politischen Bildfläche verschwinden. Selbst wenn es den Grünen gelingen sollte, in Freiburg, Tübingen oder in Kreuzberg-Friedrichshain je ein Direktmandat zu gewinnen, wären sie doch eine ähnlich wirkungslose Kraft im Deutschen Bundestag wie die PDS in der Legislaturperiode 2002-2005, als sie mit nur zwei direkt gewählten Abgeordneten vertreten war. Am ehesten hätte von den kleineren Parteien Die Linke eine Chance, im Falle einer relativen Mehrheitswahl ein oder zwei „Handvoll“ Abgeordnete in den Bundestag zu entsenden. Die Wahlkreise würden ja automatisch kleiner werden, ihre Zahl sich verdoppeln, sofern man die gleiche Zahl von Bundestagsabgeordneten wie unter dem jetzigen System erhalten möchte. Dadurch würden auch die Chancen von Abgeordneten der Linken steigen, in den nunmehr kleineren Wahlkreisen vor allem der neuen Bundesländer direkt gewählt zu werden. Jemand wie Oskar Lafontaine dürfte in seinem Saarbrücker Wahlkreis unter solchen Umständen ebenfalls eine realistische Chance haben, direkt gewählt zu werden. Die FDP dagegen würde wohl vollkommen leer ausgehen und bundespolitisch schnell von der politischen Bildfläche verschwinden. Bei nur zwei oder drei Abgeordneten würde höchst wahrscheinlich über kürzer oder länger auch die Grünen dieses Schicksal ereilen. Es bliebe folglich lediglich Die Linke als kleine Partei und von Fall zu Fall mögliches Zünglein an der Waage im Falle eines Patts der großen Parteien erhalten.

Ein weiterer potenzieller Nachteil eines Wahlsystems nach britischem Muster sollte ebenfalls nicht übersehen werden: Ganze Regionen wären parteipolitisch nur noch höchst einseitig im Bundestag vertreten. Dies würde beispielsweise trotz der eminenten CSU-Verluste bei der letzten Landtagswahl für Bayern gelten, wo eine Handvoll SPD-Abgeordnete einer übermächtigen Phalanx von CSU-Abgeordneten gegenüberstünde, die zwar mit geringeren Mehrheiten als bisher ausgestattet wären, aber dennoch angesichts

eines SPD-Stimmenanteils von nur knapp 19 % bei der letzten Landtagswahl ganz sicher ihre Wahlkreise gewinnen könnten. Auch das südliche Württemberg und Südbaden wären politisch weitestgehend nur noch von einer Partei, der CDU, im Bundestag repräsentiert.

Will man den Preis, dass die kleinen Parteien nahezu vollständig von der politischen Bildfläche verschwinden und dass ganze Regionen parteipolitisch nur noch durch eine Couleur repräsentiert werden, nicht zahlen, so bietet sich als Wahlsystem, das zumindest tendenziell für klarere Mehrheiten als das jetzige sorgt, das absolute – oder als Variante davon das romanische, heute noch in Frankreich praktizierte – Mehrheitswahlsystem an. Bei dem sogenannten romanischen Mehrheitswahlsystem, das dem im Hohenzollernreich praktizierten reinen absoluten Mehrheitswahlsystem ähnelt, handelt es sich um ein Wahlsystem mit zwei Wahlgängen, einem ersten, in dem die Bewerber in den Wahlkreisen gewählt sind, die mindestens 50 % der abgegebenen gültigen Stimmen erhalten haben, und einem zweiten in den Wahlkreisen, wo kein Bewerber die absolute Mehrheit erzielen konnte. Dort findet ein oder zwei Wochen nach dem ersten Wahlgang eine Stichwahl unter den stärksten Bewerbern statt, bei der dann diejenigen gewählt sind, die eine Stimmenmehrheit erzielen. Dabei gelangen in der in Frankreich praktizierten Variante der romanischen Mehrheitswahl alle Bewerber des ersten Wahlgangs in die Stichwahl, die in der ersten Runde von mindestens 12,5 % der Wahlberechtigten gewählt wurden, im Extremfall also acht (!) Bewerber. Gewählt ist dann der Bewerber, der die meisten Stimmen erhält. In der deutschen bzw. germanischen Variante hingegen kamen nur die beiden stärksten Kandidaten des ersten Wahlgangs in die Stichwahl, sodass der Gewählte auf jeden Fall eine absolute Mehrheit der Stimmen erhielt. Eine Begleiterscheinung dieses Wahlsystems im Vergleich zur relativen Mehrheitswahl besteht darin, dass Parteien zwischen den Wahlgängen entweder auf lokaler oder sogar nationaler Ebene Bündnisse zur Unterstützung der jeweils aussichtsreichereren Kandidaten abschließen können. Dadurch wird es beispielsweise möglich, Kandidaten kleinerer Parteien im sogenannten Huckepack-Verfahren zur Wahl zu verhelfen, indem die größere Partei darauf verzichtet, in einem aussichtsreichen Wahlkreis einen eigenen Kandidaten aufzustellen. Eine solche Praxis gab es beispielsweise zwischen CDU und Zentrum bei der zweiten Bundestagswahl 1953 und zwischen CDU und DP bei der Bundestagswahl 1957 – allerdings damals aufgrund der Alternativklausel des Bundestagswahlsystems, d. h. unter den Bedingungen einer relativen Mehrheitswahl.

Diese Möglichkeit zur Koalitionsbildung, auch wenn es sich im Allgemeinen um informelle Koalitionen handelt, könnte so das Überleben der kleineren Parteien sichern, obwohl es dadurch keinesfalls garantiert wäre. Andererseits weist dieses System der absoluten Mehrheitswahl mit Stichwahlauscheid in der Regel nicht die gleichen mehrheitsverstärkenden Effekte wie die relative Mehrheitswahl auf. Dennoch würde es auch unter diesem Wahlsystem eher zu regierungsfähigen Mehrheiten kommen als im Falle der gegenwärtig praktizierten Verhältniswahl.<sup>3</sup>

Eine dritte Variante schließlich bestünde in der Einführung eines sogenannten Grabenwahlsystems, wie es in verschiedenen Ländern der Welt, darunter in Mexiko, Japan und Südkorea praktiziert wird. Das Grabenwahl-System hätte den Charme, dass unser gewohntes System von Erst- und Zweitstimme beibehalten werden könnte und lediglich die Aufrechnung der durch die Erststimme gewonnenen Direktmandate gegenüber den Zweitstimmen unterbliebe. Im Idealfall würden die Bundestagsmandate zur Hälfte durch direkt in Ein-Personen-Wahlkreisen gewählte Abgeordnete besetzt werden und nur die andere Hälfte mittels der Zweitstimme, die für eine Parteiliste vergeben würde. Eine Verrechnung zwischen der einen und der anderen Hälfte fände nicht statt. Zwischen ihnen läge ein Graben, daher der zunächst exotisch anmutende Begriff des Grabenwahlsystems. Die Fünfprozentklause bei der Zweitstimme könnte erhalten bleiben, ebenso übrigens die Dreimandate-Regelung, sodass Parteien, die über die Erststimme drei Direktmandate erzielten oder über die Zweitstimme mehr als fünf Prozent der gültigen Stimmen auf sich vereinigten, in die Stimmenverrechnung für den zweiten, den proportional besetzten Teil der Bundestagsmandate kämen. Auf diese Weise hätten die kleineren Parteien eine realistische Chance, wieder in den Bundestag einzuziehen. Erzielte beispielsweise die FDP bei der nächsten Bundestagswahl 20 % der Zweitstimmen, aber kein einziges Direktmandat, dann erhielte sie unter den Bedingungen des Grabenwahlsystems 20 % der Hälfte der Bundestagsmandate, also 10 % der Gesamtmandate.

Ein mehrheitsverstärkendes Element erhielte dieses Grabenwahlsystem dadurch, dass vor allem die großen Parteien eine Chance haben, in Ein-Personen-Wahlkreisen mit den Mitteln der relativen Mehrheitswahl ihren Kandidaten durchzubringen. Im Falle einer Asymmetrie von Mandatsgewinnen aufgrund der Direktwahl würde dann eine Partei gewissermaßen belohnt, wie

3 Für eine gute, systematische und umfassende Darstellung der verschiedenen Wahlsysteme und ihrer tatsächlichen und vermuteten Effekte siehe Nohlen 2004.

sich am Beispiel der Hessenwahl von 2009 eindrücklich zeigen lässt: Die CDU gewann im Januar 2009 46 von 55 Direktmandaten, die restlichen neun gingen an die SPD. Darüber hinaus gewann die CDU 37,2 % der Zweitstimmen, sie hätte also nochmals mehr als ein Drittel der Zweitstimmenmandate erhalten, zusätzlich zu den 46 Erststimmenmandaten, wodurch sie auf insgesamt 62 % der Landtagssitze gekommen wäre. Hier also zeigt sich der unter bestimmten Umständen stark mehrheitsverstärkende Effekt des Grabenwahlsystems sehr deutlich. Allerdings hätte es bei der Landtagswahl 2008, bei der CDU und SPD in Hessen sowohl hinsichtlich der Direktmandate als auch hinsichtlich der Zweitstimmen praktisch gleichstark waren, keinen derartigen mehrheitsverstärkenden Effekt gegeben.

Unter den gegebenen Bedingungen (das Bundeswahlgesetz müsste – wenn auch nur mit einfacher Mehrheit – geändert werden, die öffentliche Meinung müsste für einen Wahlsystemwechsel gewonnen werden) dürfte die Einführung eines Mehrheitswahlrechts nach britischem Muster aussichtslos sein, da sich vermutlich ein Sturm öfflicher Entrüstung dagegen erheben würde, dass die großen Parteien versuchten, die kleinen faktisch zu eliminieren. Auch darf man das kollektive Gedächtnis der SPD nicht außer Acht lassen, in dem sich tief verankert hat, dass Mehrheitswahlsysteme inklusive der absoluten Mehrheitswahl ungerecht seien. Diese tiefgreifende Ablehnung sowohl des britischen als auch des romanischen bzw. germanischen Mehrheitswahlsystems röhrt aus der Tatsache, dass im Kaiserreich tatsächlich die SPD durch das damals herrschende Wahlsystem gravierend benachteiligt wurde. Der Zuschnitt der Wahlkreise wurde zwischen 1871 und 1917 nicht verändert, die SPD aber war vor allem in den industrialisierten, urbanen Wahlkreisen erfolgreich, in denen sich die Bevölkerung gegenüber 1871 vervielfacht hatte, während beispielsweise die konservativen Parteien vor allem in ländlichen Wahlkreisen erfolgreich waren. Das aber waren die Wahlkreise, die bevölkerungsmäßig entweder unverändert blieben oder sogar Wanderungsverluste hinnehmen mussten. So kam es dazu, dass für die Erringung eines Mandats eines konservativen Abgeordneten nur ein Bruchteil der Stimmen notwendig war, die ein SPD-Reichstagsabgeordneter erzielen musste, um gewählt zu werden.

Dies allerdings ist kein grundlegender Fehler des Mehrheitswahlsystems, sondern alleine auf die Tatsache zurückzuführen, dass die Wahlkreise nicht periodisch, entsprechend den Bevölkerungsveränderungen, angepasst

wurden.<sup>4</sup> Sowohl in den USA als auch in Großbritannien und in Frankreich finden ständig kontrollierte Wahlkreisveränderungen und -verschiebungen statt, die von unabhängigen Kommissionen überwacht werden, um zu verhindern, dass ein zu großes Stimmenungleichgewicht das Ergebnis der Wahl verzerrt. Dennoch sitzt das Misstrauen gegen mehrheitsbildende Wahlsysteme tief, sodass wir davon ausgehen müssen, dass auch ein Wahlsystem nach germanischem oder romanischem Muster bei uns politisch kaum durchsetzbar wäre, da es zumindest bei einer Mehrheit der SPD-Abgeordneten und -Mitglieder nicht zu vermitteln wäre. Die weitaus besten Aussichten hätte vermutlich die Einführung eines Grabenwahlsystems in der oben skizzierten Art, da hier die geringsten Änderungen am Bundeswahlgesetz vorzunehmen wären und die kleinen Parteien am Leben bleiben könnten.<sup>5</sup>

## 7. Verbessern mehrheitsverstärkende Wahlsysteme die Regierbarkeit?

Manfred G. Schmidt bezeichnetet in seinem Wörterbuch zur Politik von 2004 den Begriff „Regierbarkeit“ als einen uneinheitlich definierten Fachbegriff der Politikwissenschaft, der sich sowohl auf die Handlungsfähigkeit als auch auf die politische Legitimität der Regierung eines Landes bezieht. Die Legitimität einer Regierung und von Regierungshandeln kann durch zweierlei gemessen werden, nämlich einerseits durch die Art des Zustandekommens einer Regierung und andererseits durch die Akzeptanz der Leistungen einer Regierung, vor allem im Wohlfahrtsstaat. Was die Regierungsbildung angeht, gibt es höchst unterschiedliche Meinungen darüber, ob Regierungen, die aufgrund eines Verhältniswahlrechtes ins Amt kommen, das ja eine Art Spiegelbild der politischen Kräfteverteilung in der Bevölkerung wiedergibt, legitimer sind als Regierungen, die aufgrund eines mehrheitsbildenden bzw. -verstärkenden Wahlrechts ins Amt kommen. Im ersten Falle, unter den Bedingungen des Verhältniswahlrechts, können Minderheitsparteien, die sich in einer Koalition zusammenfinden, die Mehrheitspartei(en) „ausbremsen“.

- 4 So wurden die knapp 340.000 Wahlberechtigten im Wahlkreis Teltow bei Berlin ebenso von nur einem Abgeordneten im Reichstag repräsentiert wie die 10.700 Wahlberechtigten im Wahlkreis Schaumburg-Lippe. Das daraus resultierende Ungleichgewicht des Erfolgswerts einer Wählerstimme führte bei der Reichstagswahl 1907 dazu, dass die SPD im Reich zwar 28,9 % der gültigen Stimmen errang, im Reichstag aber nur mit 10,8 % der Mandate vertreten war oder, anders ausgedrückt, dass die SPD bei dieser Wahl zur Erringung eines Reichstagsmandats im Schnitt 75.800 Stimmen benötigte, während den Konservativen dazu im Schnitt ganze 17.700 Stimmen genügten.
- 5 Verfassungsrechtliche Aspekte einer Einführung eines Mehrheitswahlsystems sollen hier ausgebendet bleiben. Dazu grundlegend noch immer Meyer 1973; Nohlen 2009.

Dies war beispielsweise 1976 der Fall, als die Unionsparteien unter Helmut Kohl 48,6 % der gültigen Wählerstimmen erzielten, SPD und FDP aber gemeinsam die Regierung bildeten. Schon 1969 besaßen die Unionsparteien eine deutliche relative Mehrheit im Bundestag, die sich auf 46,1 % der gültigen Stimmen stützen konnte. Von Unionsseite wurde damals die Tatsache, dass nicht die stärkste Partei die Regierung bilden konnte, sondern dies die SPD und die FDP, also die zweit- und drittstärksten Parteien gemeinsam taten, als Legitimationsbruch angesehen. Unter den Bedingungen der Mehrheitswahl hätten die Unionsparteien sowohl 1969 als auch 1976 eine klare Mandatsmehrheit erreicht.

Kann man sich über das Zustandekommen einer Regierung unter Legitimitätsgesichtspunkten noch trefflich streiten, insbesondere, wenn die beabsichtigte Koalitionsbildung nicht klar angesagt oder nicht für die Wähler deutlich erkennbar war, so ist der Prozess der Bildung der Regierung unzweifelhaft unter den Bedingungen eines Mehrheitswahlsystems im Normalfall einfacher und transparenter, falls die notwendige Mehrheit für *eine* Partei oder *ein* Parteienbündnis nach Art der Union gegeben ist. Das Beispiel der Bundestagswahl 2005 jedoch zeigt uns, dass selbst im Falle eines britischen Mehrheitswahlsystems die Mehrheiten im politischen System der Bundesrepublik keineswegs immer so klar und eindeutig ausfielen, wie Befürworter der Mehrheitswahl zu unterstellen pflegen. Zwar würde auch eine Ein- oder Zwei-Stimmenmehrheit zur Regierungsbildung formal genügen, doch wäre eine solche knappe Mehrheit nicht nur durch wenige Dissidenten aufs höchste gefährdet, sondern auch durch die Möglichkeit bedroht, dass einer oder mehrere Abgeordnete vorzeitig ausschieden und die knappe Mehrheit sich dann in Nachwahlen ändern könnte.

Ein weiterer Aspekt, der unter dem Begriff der Regierbarkeit ins Spiel gebracht werden kann, ist die Stabilität von Regierungen. Theoretisch sind Koalitionsregierungen instabiler als Ein-Parteien-Regierungen. Die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland aber lehrt uns, dass selbst unter den Bedingungen der Verhältniswahl, allerdings begünstigt durch die Fünfprozentklausel und das konstruktive Misstrauensvotum, stabile Regierungen den Normalfall darstellen, vorzeitige Bundestagsauflösungen und Regierungswechsel innerhalb der Legislaturperiode hingegen die Ausnahme. Bei klaren Mehrheiten einer Partei oder eines Parteienbündnisses nach Art der Union dürfte hingegen die Stabilität einer Regierung unter den Bedingungen der Mehrheitswahl größer sein als unter den Bedingungen der Verhältniswahl, die ja so gut wie immer Koalitionen zwingend impliziert. Auch sollte nicht

vergessen werden, dass unter den Bedingungen der relativen Mehrheitswahl „die Weimarer Koalitionsparteien bis zur Septemberwahl 1930 eine komfortable, ja streckenweise geradezu erdrückende Mehrheit besessen hätten [...] Bei strategischem Wahlverhalten der Anhänger der Weimarer Koalition [...] hätten sowohl im Falle absoluter Mehrheitswahl mit Stichwahlentscheid als auch im Falle eines Wahlsystems nach englischem Vorbild selbst noch im Juli 1932 SPD, Zentrum, BVP und DStP über eine zwar knappe, aber ausreichende Mehrheit der Reichstagsmandate verfügt [...]. Insoweit ist in der Tat die, wissenschaftstheoretisch gesprochen, bedingte Prognose, die ja auch in die Vergangenheit gerichtet sein kann, statthaft, daß ein anderes Wahlsystem den Aufstieg des Nationalsozialismus bis zu einem gewissen Zeitpunkt vielleicht nicht unbedingt verhindern, aber doch abbremsen geholfen hätte.“ (Falter 1991: 134 f.)

Was die Entscheidungsfindung innerhalb der Regierung und ihre Unterstützung durch das Parlament angeht, sind im Falle von klaren Mehrheiten, wie sie aufgrund von mehrheitsbildenden Wahlsystemen zustande kommen können, die Bedingungen naturgemäß insgesamt günstiger als im Falle von Koalitionsregierungen. Dies gilt auch für die Kohärenz der Regierungspolitik. Koalitionen beruhen immer auf Kompromissen, stets müssen beide Partner in den Koalitionsverhandlungen Federn lassen, oft handelt es sich um Kompromisse, bei denen auf konkreten Politikfeldern beide Seiten ihre Position ins Spiel zu bringen suchen, was häufig zu einer Verwässerung der politischen Konzepte führt. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Gesundheitsreform der zweiten Großen Koalition, an deren Ende nicht nur eine totale Erschöpfung der Koalitionspartner stand, sodass die Kraft zu einem neuerlichen Ringen um die dringend notwendige Reform der Pflegeversicherung nicht mehr reichte, sondern auch ein Kompromiss, dessen Hauptziel die Offenheit für eine künftige Politikgestaltung unter anderen Mehrheitsverhältnissen war. Allerdings haben eine klare Entscheidungsfindung und eine kohärente Politik in eine Richtung auch durchaus potenzielle Nachteile. Im Falle von häufigen Regierungswechseln, die unter den Bedingungen eines Mehrheitswahlsystems zahlreicher stattfinden mögen als unter den Bedingungen von Koalitionsregierungen, wo ja häufig mindestens einer der Partner weiterregiert, kann es durchaus zu einer Politik des „Hü und Hott“ kommen. Das Beispiel Großbritannien lehrt uns anhand der periodischen Privatisierungen und Verstaatlichungen der 60er- und 70er-Jahre, dass ein konsequenter Politikwechsel zu Beginn einer neuen Legislaturperiode mit neuen Mehrheiten, die diametral entgegengesetzte Politikkonzepte verwirklichen wollen, ganze

Industriezweige zugrunde richten kann. Die britische Stahl- und Werftindustrie hielt ja bekanntlich auf Dauer nicht das Wechselspiel von Verstaatlichung und Privatisierung über mehrere Legislaturperioden hinweg durch, sondern ging sehr viel früher und nachhaltiger zugrunde als dies in anderen Ländern der Fall war.

Als ein weiterer Vorteil einer Regierungsbildung aus einer Hand, durch eine Partei oder ein Parteienbündnis, könnte angesehen werden, dass insgesamt weniger Vetospieler beteiligt sind: Die Entscheidungsfindung ist dann weitestgehend innerparteilicher Natur. Ein potenzieller Vetospieler innerhalb der Regierung in Form des kleineren Koalitionspartners existierte nicht. Im politischen System der Bundesrepublik allerdings, das ganz bewusst und seit Anbeginn der Bundesrepublik eine Vielzahl von potenziellen Vetospielern in die Verfassung eingebaut hat, würde sich weniger ändern als dies im stärker zentralistischen System Großbritanniens der Fall ist. Der Bundesrat, die Verbände, das Bundesverfassungsgericht und auch zunehmend die EU mit ihren verschiedenen Institutionen inklusive des EUGH existierten ja unabhängig von einer Änderung des Wahlsystems weiter, sodass das britische Beispiel sich kaum als Vorbild für eine mögliche Politikänderung in der Bundesrepublik verwenden lässt. Überdies existierten die Handlungsrestriktionen nationalstaatlicher Politik, die ja nicht nur durch die europäische Integration enorm gewachsen sind, weiter: Durch die Globalisierung, die Entgrenzung nationalstaatlicher Politik über die EU hinaus, besitzen nationale Regierungen längst nicht mehr die Regelungskompetenzen, die sie noch vor dreißig oder vierzig Jahren besaßen. Insofern würde sich durch ein Wahlsystemwechsel hin zu einem System der Mehrheitswahl oder einem mehrheitsverstärkenden System wie dem Grabenwahlsystems weniger ändern als viele erwarten. Auch die Hoffnungen, dass eine auf klaren Mehrheiten beruhende, durch eine Partei gestellte Bundesregierung zu einer eindeutigeren Reformpolitik aus einem Guss fähig werde, dürften enttäuscht werden. Regieren im pluralistischen, international vernetzten und durch Verträge vielfach gebundenen Staat ist im Sinne eines „Durchregierens“ kaum noch möglich.

Schließlich sollten noch einige weitere Aspekte bei der Frage bedacht werden, ob Mehrheitswahl quasi automatisch eine höhere Regierbarkeit nach sich zieht. So sollte das Recht der Untersuchungsausschüsse möglichen größeren Mehrheiten angepasst werden, dies gälte auch für die Ebene der Bundesländer, falls diese das Wahlsystem auf Bundesebene übernehmen würden, was allerdings nicht automatisch der Fall sein muss. Ferner wäre zu berücksichtigen, dass verfassungsändernde Mehrheiten, also üblicherweise eine

Zweidrittelmehrheit, unter den Bedingungen eines Mehrheitswahlsystems naturgemäß leichter zu erreichen sind als mit den Mitteln der Verhältniswahl. Als Mindestvoraussetzung, wenn man nicht das Quorum für Verfassungsänderungen um den Preis totaler Immobilität weiter erhöhen möchte, wäre die Zustimmung zu Verfassungsänderungen durch den eigentlichen Souverän, das Volk, einzuführen, wie das in Bayern oder Hessen der Fall ist, wo Verfassungsänderungen nach Verabschiedung durch das Parlament von einer qualifizierten Mehrheit der Bürger zugestimmt werden muss, wenn sie in Kraft treten sollen. Schließlich ist zu überlegen, wie das notwendige Gleichgewicht zwischen Wahlkreiskönigen auf der einen und Fachleuten für spezifische Politikfelder auf der anderen Seite gewahrt werden kann, das durch die Einführung eines reinen Mehrheitswahlsystems, ob des britischen oder des französischen, erheblich beeinträchtigt werden könnte. Die CSU hatte es in vergangenen Legislaturperioden schwer, wahlkreisuntaugliche Fachleute über die Parteiliste abzusichern, da sie fast immer alle Bundestagsmandate qua Direktmandat besetzte. Hier läge der besondere Charme des Grabenwahlsystems, da sich über die Parteilisten auch wenig populäre Fachleute absichern ließen.

## 8. Fazit

Die Segnungen mehrheitsbildender und mehrheitsverstärkender Wahlsysteme beziehen sich, wie ich zu zeigen versucht habe, in erster Linie auf die Klarheit der Entscheidungssituation des Wählers. Von Ausnahmefällen abgesehen weiß er unter den Bedingungen des Fünfkäftesystems, das unsere jetzige politische Konstellation bestimmt, nicht exakt, für welche Regierung er letzten Endes bei seiner Stimmabgabe votiert. Dies ist ein klarer Strukturdefekt unseres jetzigen Wahlsystems, das durchaus bestens unter den Bedingungen des Drei- und Vier-Kräftesystems der 60er- bis 90er-Jahre des vergangenen Jahrhunderts funktionierte, jetzt aber mehr Nach- als Vorteile mit sich bringt. Unter dem Aspekt der Legitimität der Entscheidungsfindung aus Wählersicht erscheint mir das Mehrheitswahlsystem, vor allem in seiner britischen Variante, dem jetzigen Verhältniswahlsystem klar überlegen zu sein. Für absolute Mehrheitswahlsysteme mit Stichwahlentscheid gilt dies nur bedingt, für das Grabenwahlsystem in noch weiter abgeschwächter Form.

Hingegen ist der zweite Legitimitätsgesichtspunkt, nämlich die Legitimität durch erfolgreiche Regierungspolitik, die sogenannte Output-Legitimität,

auch unter den Bedingungen eines Mehrheitswahlsystems in der politischen Konstellation der Bundesrepublik nur bedingt gewährleistet. Wenn ich trotzdem für einen Wahlsystemwechsel plädiere, dann vor allem aus dem Grunde, die Entmündigung des Wählers durch die Unberechenbarkeit der Folgen seiner Stimmabgabe unter den Bedingungen des herrschenden Viel-Parteien-Systems rückgängig zu machen.

## Literatur

- Arzheimer, Kai, 2002:* Politikverdrossenheit. Bedeutung, Verwendung und empirische Relevanz eines politikwissenschaftlichen Begriffes, Wiesbaden.
- Chapra, Michael/Wittich, Dietmar, 2001:* Die Mitgliedschaft, der große Lümmel... Studie zur Mitgliederbefragung 2000 der PDS, Berlin.
- Falter, Jürgen W., 1991:* Hitlers Wähler, München.
- Falter, Jürgen W./Klein, Markus, 1994:* Die Wähler der PDS bei der Bundestagswahl 1994. Zwischen Ideologie, Nostalgie und Protest, in: APuZ, B 51-52, 22-34.
- Falter, Jürgen W., 1999:* Die zwei Wählerschaften der SPD. Warum die Bonner Sozialdemokratie auf ‚ihre‘ Wechselwähler Rücksicht nehmen sollte, in: FAZ, 12.02.99, S. 11.
- Hilmer, Richard, 2009:* Vorwahlumfragen 2005 – ein Debakel? Ist der Ausgang von Wahlen noch vorhersagbar? in: Oscar W. Gabriel/Bernhard Weßels/Jürgen W. Falter (Hrsg.), Wahlen und Wähler, Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2005, Wiesbaden, 94-115.
- Lipset, Seymour Martin/Rokkan, Stein, 1967:* Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments. An Introduction, in: dies. (Hrsg.), Party Systems and Voter Alignments, New York, 1-64.
- Meyer, Hans, 1973:* Wahlsystem und Verfassungsordnung. Bedeutung und Grenzen wahlsystematischer Gestaltung nach dem Grundgesetz, Frankfurt a. M.
- Neugebauer, Gero/Stöss, Richard, 1996:* Die PDS. Geschichte, Organisation, Wähler, Konkurrenten, Opladen.
- Nohlen, Dieter, 2004:* Wahlrecht und Parteiensystem, Opladen (4. Aufl.).
- Nohlen, Dieter, 2009:* 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.

Jürgen W. Falter

---

*Schoen, Harald/Falter, Jürgen W.*, 2005: Die Linkspartei und ihre Wähler, in:  
APuZ, B 51-52, 33-40.

*Schmitt-Beck, Rüdiger*, 2009: Kampagnendynamik im Bundestagswahlkampf 2005, in: Oscar W. Gabriel/Bernhard Weßels/Jürgen W. Falter (Hrsg.), Wahlen und Wähler, Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2005, Wiesbaden, 146-176.

Korrespondenzanschrift:

Prof. Dr. Jürgen W. Falter  
Johannes-Gutenberg-Universität Mainz  
Colonel-Kleinmann-Weg 2  
55099 Mainz  
E-Mail: falter@politik.uni-mainz.de  
Web: <http://www.politik.uni-mainz.de/cms/falter.php>