

# **Wahlrechtsreform oder Minderheitsregierungen? Wie sich das parlamentarische System in Bund und Ländern auf die veränderte Parteienlandschaft einstellen muss**

*Frank Decker*

Ein Gespenst geht um in der Bundesrepublik – das Gespenst der drohenden Regierungsinstabilität. Altbundespräsident Roman Herzog hat es vor einigen Monaten in einem Gespräch mit der *Süddeutschen Zeitung* beschworen. Wenn die Volksparteien weiter schrumpften und das Fünfparteiensystem sich verfestige – so seine düstere Prognose –, drohten überall hessische Verhältnisse und wachse die „Gefahr von Minderheitsregierungen“. Solche Regierungen seien ihrer Natur nach schwach. Ein Minderheitskanzler würde vom Ausland als „lahme Ente“ betrachtet, mit der man „keine langfristigen Projekte auf Kiel legen“ könne. Und nach innen hin müsse sich eine Minderheitsregierung ihre Gesetzgebungsmehrheiten im Parlament mühsam „zusammenbetteln“, wodurch am Ende nur die „unsinnigsten“ Kompromisse herauskämen.

Der Diagnose folgt die Therapie. Wenn die Ursache der drohenden Unregierbarkeit in der Pluralisierung der Parteienlandschaft liegt, müsse die Zahl der für die Mehrheitsbildung relevanten Parteien im Parlament über eine Wahlrechtsänderung „künstlich“ verringert werden. Herzog weiß natürlich, dass von den kleinen Parteien gegen eine Reform, die sie mit dem politischen Aus bedroht, erheblicher Widerstand zu gewärtigen wäre. Deshalb schlägt er als Modell nicht das britische, sondern das französische Mehrheitswahlssystem vor, das den Kleinen über die Möglichkeit von Wahlabsprachen eine reale Überlebenschance lasse. Ein ähnlicher Vorschlag ist zuletzt von dem Politikwissenschaftler Jürgen W. Falter ins Spiel gebracht worden.

Weil es ihm um die Verbesserung der Regierbarkeit geht, nimmt Herzog auch die Zweite Kammer ins Visier. Hier entstehe durch die Häufung von Mehrheitsregierungen in den Ländern das Problem der Stimmenthaltungen, auf die sich die „gemischten“ Koalitionen im Bundesrat mangels Einigkeit verpflichten müssten. Weil Enthaltungen de facto wie ein Nein wirkten, würden Beschlussfassungen über Gesetze dadurch häufig blockiert. Deshalb schlägt Herzog vor, dass künftig die relative Mehrheit, also ein Überwiegen der Ja-Stimmen über die Nein-Stimmen genügen solle. Dies könne bereits mit einer schlichten Verfassungsänderung bewerkstelligt werden.<sup>1</sup>

Herzogs Analyse fügt sich in das Lamento vieler Verbandsvertreter und Wirtschaftsjournalisten in diesem Lande, die in den angeblich zu konsenslastigen Strukturen unseres Regierungssystems eine Hauptursache für Politikstillstand und Reformunfähigkeit sehen. So plausibel dies auf den ersten Blick anmutet, geht es an der Regierungswirklichkeit jedoch vorbei, die differenzierter zu betrachten ist. Nehmen wir als erstes die Minderheitsregierungen. Nicht nur, dass diese ein im europäischen Vergleich durchaus gängiges und weit verbreitetes Format darstellen, das mehr als ein Drittel (!) aller Regierungsbildungen umfasst. Auch für eine geringere Leistungs- und Problemlösungsfähigkeit der Minderheitskabinette konnte die politikwissenschaftliche Forschung bislang keine belastbaren Belege beibringen – weder im Inneren noch nach außen.

Natürlich könnte man gegen dieses Argument einwenden, dass sich das, was in anderen Kontexten funktioniert, nicht unbedingt auf die deutsche Situation übertragen lässt. Tatsächlich ist der Glaube an die Notwendigkeit stabiler Mehrheitsverhältnisse hierzulande nach den Erfahrungen von Weimar historisch

---

<sup>1</sup> Verärgert über die Ablehnung „seines“ BKA-Gesetzes im Bundesrat, hat sich Innenminister Schäuble im November 2008 denselben Vorschlag zu eigen gemacht. Dass die Ländervertreter darauf mit Empörung reagierten, stand zu erwarten. Tatsächlich ist es nicht besonders geschickt, aktuelle Schwierigkeiten bei der Mehrheitsfindung zu benutzen, um eine prinzipielle Reform anzumahnen. Dies ändert aber nichts daran, dass der Vorstoß auf einer richtigen Problemdiagnose beruht.

tief verwurzelt. Seitdem sich die Bundesrepublik zu einer reifen, politisch-kulturell gefestigten Demokratie entwickelt hat, besteht aber kein Grund mehr, an der prinzipiellen Lern- und Anpassungsfähigkeit ihres parlamentarischen Systems zu zweifeln. Radikalkuren wie eine Reform des Wahlrechts sind daher überflüssig und in mancher Hinsicht sogar kontraproduktiv.

Die Einführung eines Mehrheitswahlsystems würde den Mandatsanteil der drei Oppositionsparteien, der heute bei etwa 30 Prozent liegt, mit einem Schlag drastisch reduzieren. Ein so radikaler Schnitt ist mit Blick auf die tatsächliche Entwicklung der parteipolitischen Kräfteverhältnisse nicht legitimierbar, würde er doch gerade die Verlierer jener Entwicklung, nämlich die großen Parteien, zu Gewinnern machen. Dass dies vor der Öffentlichkeit schwerlich begründet werden könnte, liegt auf der Hand. Außerdem würde es der verfassungspolitischen Gewohnheit in diesem Lande widersprechen, Wahlrechtsreformen tunlichst im Konsens aller betroffenen Parteien vorzunehmen. Hierin hat sich die Bundesrepublik bisher immer vorteilhaft von der manipulativen Praxis anderer Länder unterschieden (etwa Italien oder Frankreich).

Durchsetzbar wäre die absolute Mehrheitswahl ohnehin nur, wenn sie keiner der beiden großen Parteien einen Vorteil einräumen würde. Dies scheint mit Blick auf die aktuellen Mehrheitsverhältnisse durchaus fraglich. Zwar hat die Union bessere Chancen als die SPD, aus den kommenden Bundestagswahlen als stärkste Kraft hervorzugehen, nachdem die neue Konkurrenz der Linkspartei in erster Linie den Sozialdemokratien zusetzt. Berücksichtigt man allerdings die Möglichkeit der Wahlabsprachen, könnte unter den Bedingungen der absoluten Mehrheitswahl der derzeitige knappe Vorsprung der drei linken Parteien vor Union und FDP leicht in eine bequeme parlamentarische Mehrheit verwandelt werden. Ob Roman Herzog dies in seinen Überlegungen berücksichtigt hat?

Bemerkenswert ist auch, dass der Altbundespräsident die Rückwirkungen einer Wahlrechtsreform auf den Bundesrat übersieht. Würde das Bundestagswahlrecht geändert, entstünde in den Ländern ein Druck, die eigenen Wahlrechtsregelungen jenen des Bundes anzupassen, wie dies bereits in der Vergangenheit regelmäßig geschehen ist. Aufgrund des bei Landtagswahlen auftretenden Zwischenwahleffekts hätte das mit ziemlicher Sicherheit abweichende parteipolitische Mehrheitsverhältnisse in beiden Kammern zur Folge. Bei „einfarbigem“ Landesregierungen wäre die Kompromissbildung aber noch schwieriger als in der Vergangenheit. Die Interessengegensätze zwischen Regierung und Opposition bzw. Bund und Ländern, die durch das jetzige System vielfältiger und disparater Koalitionen zumindest abgemildert werden können, würden unvermittelt aufeinanderprallen.

Herzogs Vorschlag, den Bundesrat durch eine Veränderung der Abstimmungsregeln bei zustimmungspflichtigen Gesetzen ein Stückweit zu entmachten, bringt in diesem Zusammenhang leider gar nichts. Mit dem Übergang zur relativen Mehrheit könnten die Gesetze sogar noch häufiger blockiert werden als heute, sofern – was wahrscheinlich ist – die Oppositionsparteien in der Kammer über mehr Stimmen verfügen als die Regierung. Gelöst werden könnte das Problem nur durch eine Umkehrung der Abstimmungsfrage: Der Bundesrat müsste mit absoluter Mehrheit sein Veto gegen das Gesetz einlegen. In diesem Falle wären die Stimmenthaltungen tatsächlich neutralisiert und die kleinen Koalitionspartner in den Länderregierungen als Vetospieler entmachtet.<sup>2</sup> Eine solche Änderung hätte

---

<sup>2</sup> Für die Linke könnte das den positiven Nebeneffekt haben, dass es die Bereitschaft von SPD und Grünen erhöht, in den Ländern Linksbündnisse einzugehen. Peinliche Situationen wie jene in Berlin, wo Bürgermeister Wowereit aufgrund der ablehnenden Haltung des Linken Koalitionspartners gezwungen war, sich in der Bundesratsabstimmung über den Lissabon-Vertrag als einziger Ländervertreter zu enthalten, wären dann künftig vermeidbar. Aus Sicht der SPD läge der Vorteil einer solchen Konstellation darin, dass sie der Wählerschaft ihre Koalitionsstrategie gegenüber der Linken (im Bund nein, in den Ländern gegebenenfalls ja) leichter vermitteln könnte. Der Effekt wäre derselbe wie bei einer durch die Linke geduldeten Minderheitsregierung (s.u.).

man im Rahmen der Föderalismusreform I leicht beschließen können, doch spielte das Thema in den seinerzeitigen Beratungen keine Rolle.

Wie virulent das Problem der doppelten Mehrheiten nach wie vor ist, zeigt sich, wenn man mögliche Koalitionsszenarien nach der Bundestagswahl 2009 mit Blick auf den Bundesrat durchspielt. Dass der infolge der Pluralisierung des Parteiensystems gewachsene Block der neutralen Stimmen die Position der Regierung in der Länderkammer tendenziell weiter verschlechtert, müsste für sich genommen noch keine dramatischen Folgen haben, wenn es gelungen wäre, die institutionelle Beteiligungsposition der Länder auf ein vernünftiges Maß zurückzuschrauben. Dies war eines der zentralen Ziele der am 1. September 2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform.

Tatsächlich belegen jedoch erste Untersuchungen für die seither verabschiedeten Gesetze, dass der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze, den man durch die Reform halbieren wollte, nur minimal zurückgegangen ist. Berechnungen zufolge belief sich dieser Anteil bei den Gesetzen, die im Zeitraum September 2006 bis August 2007 verkündet wurden, auf gut 47 Prozent. Besonders bedenklich ist, dass durch die veränderten Zustimmungstatbestände der Anteil zustimmungspflichtiger Gesetze gerade in den Bereichen hoch geblieben bzw. sogar noch angestiegen ist, die sich durch ein hohes Konfliktniveau auszeichnen: bei den Finanzgesetzen liegt er bei 66 Prozent, bei Arbeitsmarkt- und Sozialgesetzen 52 Prozent und im Politikfeld Familie, Frauen, Senioren und Jugend sogar bei 80 Prozent.

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass sich das Blockadeproblem erneut mit Macht stellen wird, wenn es im Bund zu abweichenden Mehrheitsverhältnissen zwischen den Gesetzgebungskammern kommt. Selbst die Große Koalition verfügt im Bundesrat heute nur noch über eine hauchdünne Mehrheit von 35 Stimmen. Würde Hessen ab Januar von einer schwarz-gelben oder schwarz-gelb-grünen Koalition regiert, wäre sie ebenfalls auf die

Unterstützung von einem oder mehreren Ländern aus dem neutralen Block angewiesen. Kehrt die Bundesrepublik nach der Bundestagswahl im nächsten Jahr zum „normalen“ Antagonismus der Volksparteien zurück, so hätte unter den denkbaren (für die Mehrheitsbildung dann wahrscheinlich erforderlichen) Dreier-Konstellationen nur eine Jamaika-Koalition im Bundesrat die Mehrheit. In ihrem Fall stünden den 39 Regierungsstimmen insgesamt 30 Stimmen gegenüber, die von der Opposition und den gemischten Koalitionen kontrolliert werden, bei einer rot-gelb-grünen Ampelkoalition betrüge das Verhältnis 7 zu 62 (!) Stimmen, bei einer Linkskoalition von Rot-Rot-Grün 11 zu 58 Stimmen. Kommt es im Saarland und in Thüringen im nächsten Jahr zu einer Koalition von SPD und Linken, wäre auch die Mehrheit für Jamaika schon vor der Bundestagswahl perdu. Und selbst wenn sie Bestand hätte, müsste die Regierung damit rechnen, sie aufgrund des erwartbaren Sanktionswahlverhaltens bei Landtagswahlen bald einzubüßen.

Bleibt die Frage nach möglichen Auswegen. Um sie zu beantworten, muss zunächst an eine Gegebenheit erinnert werden, die in der aktuellen Diskussion um die veränderte Parteienlandschaft viel zu wenig beachtet wird, nämlich den grundlegenden Unterschied zwischen Bundes- und Landespolitik. Gemessen an der eher geringen Bedeutung, die der letzteren im Vergleich zu ersteren zukommt, ruft das Aufhebens, das um den Ausgang der jüngsten Landtagswahlen gemacht worden ist, Erstaunen hervor. Altbundeskanzler Helmut Schmidt hat sich in seiner Kolumne im ZEIT-Magazin zu Recht darüber mokiert. „Die sechzehn Bundesländer“, so sagt er, „brauchen nicht notwendig Regierung und Opposition; vielmehr ist ihnen eine anständige Verwaltung notwendig und ebenso ein Landtag, der die Verwaltung sorgfältig überwacht. Das Problem der Koalitionsbildung stellt sich dagegen im Bund, denn in Berlin muss wirklich regiert werden.“

Dass die Länderpolitik in der Bundesrepublik eine ihr im Grunde nicht gebührende Aufmerksamkeit genießt, lässt sich auf zwei Ursachen

zurückführen. Die erste Ursache liegt in der Aufgabenverteilung im deutschen Föderalismus. Auch nach dessen Reform bleibt es so, dass das Gros der für die materielle Lebenswirklichkeit der Bürger relevanten Gesetzgebungsbefugnisse beim Bund liegt. Dieser übt die Befugnisse freilich nicht autonom, sondern im Verbund mit den Ländern aus, die für die verwaltungsmäßige Durchführung der Bundesgesetze zuständig sind und über den Bundesrat auch an deren Zustandekommen beteiligt werden. Die Konsequenzen der dadurch bewirkten engen Verflechtung zeigen sich sowohl im Parteiensystem als auch im Wählerverhalten. Sie führen zu einer Zentralisierung des politischen Wettbewerbs, die die Landespolitik in den Sog der Bundespolitik geraten lässt und die Entscheidungsfreiheit der Landesparteien bei der Koalitionsbildung einengt. Die Entscheidungsfreiheit bleibt aber dennoch erhalten. Welche Regierungsbündnisse in den Ländern gangbar oder nicht gangbar sind, hängt insofern nicht nur von der machtpolitischen Konstellation im Bund, sondern auch von derjenigen des Landes ab. Wie das Beispiel der hessischen SPD zeigt, können eigensinnige Landesverbände die Strategie der Bundespartei damit nachhaltig beeinflussen oder konterkarieren.

Der andere Grund für die starke bundespolitische Überlagerung der Landtagswahlen liegt in den institutionellen Strukturen der Länderpolitik. Weil die Gliedstaaten in der Bundesrepublik das parlamentarische System des Grundgesetzes sämtlich bis ins Detail nachahmen, ergeben sich auf der Landesebene dieselben Bedingungen und Zwänge der Mehrheitsbildung wie im Bund. Von daher ist es nicht verwunderlich, wenn die Koalitionsentscheidungen in den Ländern permanent durch die Brille der Bundespolitik betrachtet werden. Will man diesen Effekt zurückdrehen, muss man die Ebenen in ihrer jeweiligen Bedeutung wieder stärker trennen und sie als eigenständig politische Sphäre betrachten. In institutioneller Hinsicht bieten sich dafür eine Reihe von Ansatzpunkten.

Ein Ansatzpunkt könnte darin liegen, Minderheitsregierungen auf der Länderebene anders zu bewerten als auf Bundesebene. Dies gilt vor allem für den Fall, dass in der Zusammenarbeit nicht auf ein koalitionsähnliches Stützabkommen, sondern auf bloße Duldung durch einen Teil der Opposition abgestellt wird, was man hierzulande gerne verwechselt. Das Tolerierungsmodell ermöglicht im Unterschied zum Stützmodell das Regieren mit wechselnden Mehrheiten. Damit entfernt es sich am weitesten vom Lehrbuchmodell des parlamentarischen Systems, in dem die Rollen zwischen Regierung und Opposition klar festgelegt sind. Eine solche Entfernung wäre auf der Länderebene aber durchaus vertretbar, vielleicht sogar segensreich, weil die verwaltungslastigen Aufgaben hier einen konsensuelleren Politikstil eher gestatten als die vergleichsweise stärker polarisierte Bundespolitik. Von daher ist es absurd, dass ausgerechnet auf der Länderebene eine Reihe von Verfassungen das dualistische Modell durch die Einfügung sogenannter „Oppositionsklauseln“ förmlich festgeschrieben haben.

Ein willkommener Nebeneffekt der Minderheitsregierung bestünde auch darin, dass es dem stützenden oder duldenden Partner nicht zusteht, das Land im Bundesrat zu vertreten. Dies schließt nicht aus, dass er das Abstimmungsverhalten der Regierung politisch beeinflussen kann, was sich in der Verfassungspraxis jedoch erst erweisen müsste. Nachdem die Linke einen solchen Mitwirkungsanspruch für sich reklamiert hat, wäre Hessen hierfür ein interessanter Testfall gewesen.

Wenn Helmut Schmidt Recht hat und die Länder „nicht unbedingt Regierung und Opposition“ brauchen, könnte man aber noch einen Schritt weiter gehen und das parlamentarische System in den Gliedstaaten überhaupt zur Disposition stellen. Die naheliegende Alternative wäre die präsidentielle Regierungsform, die auf der kommunalen Ebene heute flächendeckend verbreitet ist, nachdem sie in den neunziger Jahren über Bayern und Baden-Württemberg hinaus überall eingeführt wurde – und zwar auf Betreiben der für die Kommunalverfassungen



zuständigen Länder. Der Speyerer Verfassungsrechtler Hans Herbert von Arnim hat die von ihm selbst schon länger vertretene Idee jetzt erneut ins Spiel gebracht. Sie würde darauf hinauslaufen, den Ministerpräsidenten genau wie den Bürgermeister in einem eigenen Wahlakt getrennt vom Landtag (Rat) direkt zu wählen. Dies hätte zur Folge, dass der Regierungschef mit unterschiedlichen, wechselnden, vielleicht sogar parteipolitisch gegenläufigen Mehrheiten im Parlament zusammenwirken müsste. Die bundespolitische Signalwirkung der Koalitionsbildung wäre dadurch automatisch geringer. Eine solche Reform würde insbesondere in den Stadtstaaten Sinn machen, die hier die notwendige Vorreiterfunktion übernehmen könnten. Warum sollte das, was in Köln oder Frankfurt offenbar gutfunktioniert, nicht auch in Hamburg oder Bremen möglich sein? Diese Frage haben bisher weder die Staatsrechtslehre noch die Politikwissenschaft überzeugend beantwortet.

Auch der Hinweis auf die Mitwirkungsfunktion der Länder im Bundesrat taugt als Gegenargument nicht. Durch die exekutivische Struktur der Zweiten Kammer – ein weltweites Unikum – läuft das parlamentarische System in den Ländern auf der Mitwirkungsebene ja schon heute praktisch ins Leere. Ob ein direkt gewählter Ministerpräsident sich stärker an Landesinteressen orientieren würde als sein parlamentarisch bestellter Kollege (statt an Parteiinteressen), wie von Arnim mutmaßt, ist nicht unbedingt ausgemacht. Das Problem der doppelten Gesetzgebungsmehrheiten bleibt insofern bestehen und könnte sich durch die einfarbigen Regierungen sogar noch verschärfen – der Effekt wäre hier derselbe wie bei der Wahlrechtsreform. Die Einführung der Direktwahl würde also auch Reformbedarf bei der Zweiten Kammer nach sich ziehen, die in ihrer heutigen Struktur so nicht bestehen bleiben könnte.

Wendet man den Blick von der Länder- auf die Bundesebene, so stellt sich die Lage ganz anders dar. Nicht nur, dass sich die parlamentarische Regierungsform hier gut bewährt hat. Auch Minderheitsregierungen stoßen im Bund an ihre Grenzen; vorstellbar wären sie bestenfalls in der Variante des Stützmodells, das

eine fest verabredete Zusammenarbeit zwischen den Partnern vorsieht, nicht aber in der lockeren Form einer „Duldung“. Tolerierungsmodelle mit wechselnden Abstimmungscoalitionen sind auch anderswo im nationalen Rahmen kaum verbreitet (z.B. in Dänemark). Ihre Übertragung in eine gänzlich anders geprägte parlamentarische Kultur würde zwangsläufig Probleme aufwerfen. Deshalb stellt sich das Problem der Koalitionsbildung auf der Bundesebene ganz unausweichlich.

Gerade hier ist die Situation aber besonders verworren. Dies liegt zum einen daran, dass die Linke, deren stärkste Bastionen ja im Osten liegen, im Bund einen höheren Stimmenanteil erwarten kann als im Durchschnitt der Westländer. Die Wahrscheinlichkeit, dass eine Mehrheit nur bei Bildung einer Dreier-Koalition zustande kommt, ist also gerade auf der Bundesebene am größten. Zum anderen zeichnet sich das Fünfparteiensystem durch eine asymmetrische Machtstruktur aus. Die drei linken Parteien verfügen elektoral zurzeit zwar über einen knappen Vorsprung vor Union und FDP. Dieser lässt sich aber nur dann in eine parlamentarische Mehrheit ummünzen, wenn man zur Zusammenarbeit mit der Linken bereit ist. In den Ländern hat die SPD dafür den Weg jetzt freigemacht und auch bei der im kommenden Frühjahr anstehenden Bundespräsidentenwahl wird die SPD-Kandidatin nur mit Hilfe der Linkspartei durchsetzbar sein. Dies dürfte es ihr schwer machen, die Perspektive eines Linksbündnisses vor der Bundestagswahl glaubhaft auszuschließen. Dennoch scheint ein solches Bündnis auf Bundesebene aus heutiger Sicht für 2009 kaum vorstellbar.

Will man die Perpetuierung der Großen Koalition als Regierungsformat vermeiden, woran gerade die SPD als im Zweifel schwächerer Partner ein Interesse haben dürfte, verbleiben als realistische Optionen folglich nur „Jamaika“ oder eine Ampelkoalition. Wie die Situation in Hessen zeigt, entsteht aber auch hier ein Problem. Sind beide Modelle rechnerisch möglich und verharren die Parteien in ihrer heutigen Koalitionspräferenzen, könnten sich

Schwarz-Gelb und Rot-Grün im Werben um den zur Mehrheitsbildung notwendigen dritten Partner gegenseitig blockieren. Deshalb muss man nach Wegen suchen, um solche Blockaden aufzubrechen oder gar nicht erst entstehen zu lassen.

Als erstes kommen einem hier institutionelle Vorkehrungen in den Sinn. Der Automatismus der Mehrheitsbildung hat in der Bundesrepublik dafür gesorgt, dass es bislang solcher Vorkehrungen im Normalfall nicht bedurfte. Weder gab und gibt es die Institution eines Regierungsformateurs, noch musste man auf das ungeschriebene Gesetz zurückgreifen, wonach der Regierungsauftrag im parlamentarischen System stets der stärksten Partei bzw. Fraktion gebührt. In einem System multipler Koalitionen wird man nicht umhinkommen, entsprechende Regeln zu etablieren und einzuhalten. Dabei kann man entweder auf die Erfahrungen anderer Länder bauen, die mit Mehrparteienkoalitionen vertraut sind (Benelux, Skandinavien). Oder man verständigt sich auf Regeln, die den Besonderheiten des deutschen Parteiensystems Rechnung tragen. Stehen Schwarz-Gelb und Rot-Grün als gewünschte Koalitionen gegeneinander, könnte man den Regierungsauftrag z.B. der stärkeren Formation zusprechen (statt der stärksten Partei). In Hessen läge es dann an den Grünen, sich als „Mehrheitsbeschaffer“ für Union und FDP in die Pflicht nehmen zu lassen. Dasselbe gilt – wenn man von den heutigen Mehrheitsverhältnissen ausgeht – für den Bund.

Die andere – nicht minder wichtige – Voraussetzung für flexiblere Koalitionen wäre eine Überwindung des bisherigen Lagerdenkens. Dies verlangt von den Parteien erstens einen pfleglicheren Umgang miteinander, das heißt die Bereitschaft, den Wettbewerber weniger als Gegner denn als potenziellen Partner zu betrachten. Hätte Roland Koch diese Lektion beherzigt, wäre es ihm vielleicht gelungen auch ohne den Umweg über das gescheiterte Linksbündnis und vorgezogene Neuwahlen, die von der CDU offenbar favorisierte Jamaika-Koalition mit FDP und Grünen zu schmieden. Zum anderen setzt es

programmatische und politikinhaltliche Korrekturen voraus. Die Grünen müssten zu einem pragmatischeren Zugang in der Energie- und Klimapolitik finden und die FDP vom reinen Marktliberalismus in der Wirtschaftspolitik Abstand nehmen. Auch die Linke dürfte sich der Wirklichkeit des globalisierten Kapitalismus nicht mehr auf weite Strecken verweigern, wenn sie auf der Bundesebene irgendwann in die Koalitionsüberlegungen einbezogen werden will. Außerdem müsste sie die außenpolitischen Bindungen der Bundesrepublik anerkennen. Der Zwang zum Kompromiss in einer Koalitionsregierung könnte sich dabei selbst als der wichtigste „Lehrmeister“ erweisen.

Alle institutionelle und programmatische Flexibilität wird aber nichts daran ändern, dass wir uns in der Bundesrepublik an schwierigere Regierungsbildungen gewöhnen müssen. Aus Wählersicht bleibt die Hinwendung vom mehrheits- zum konsensdemokratischen System ohnehin ambivalent. In einem System multipler Koalitionen, in dem das Zusammengehen der beiden Großen nur eine von mehreren Möglichkeiten darstellt, geht dessen Einfluss zwangsläufig zurück. Politiker gefallen sich ja vorzugsweise an Wahlabenden gerne darin, das Volk als „Souverän“ zu titulieren. Bezogen auf die Regierungsbildung sind in einem Vielparteiensystem aber nicht die Wähler der eigentliche Souverän, sondern die Parteien bzw. Parteiführungen, die über die Koalitionen entscheiden. Werden die gewünschten oder nicht auszuschließenden Allianzen vor der Wahl nicht klar offengelegt, gerät die Abgabe der Stimme damit künftig zum Lotteriespiel: Man weiß nicht, was am Ende herauskommt.

Dies wirft die Frage nach etwaigen Gegengewichten auf. Nehmen die Oligarchisierungstendenzen in der Parteiendemokratie zu, müssen die dadurch entstehenden Legitimationsdefizite an anderer Stelle ausgeglichen werden. Dazu könnte zum einen die Einführung bzw. der Ausbau von plebiszitären Beteiligungsformen auf der staatlichen Ebene dienen, die in der Bundesrepublik bislang ein Schattendasein fristen, zum anderen die Stärkung der

Mitgliederrechte in den Parteien selbst und die Abkehr vom heutigen reinen Delegiertensystem. Das heißt: Urwahlen und Mitgliederentscheide sollten nicht mehr nur sporadisch und nach Gutdünken der Parteiführungen eingesetzt werden, sondern die Regel sein – so wie zuletzt in Thüringen, wo die SPD-Basis mit der Wahl Christoph Matschies zum Spitzenkandidaten zugleich eine Strategieentscheidung über den Umgang mit der Linken getroffen hat. Ein offeneres System der Kandidatenaufstellung, das sich am Vorbild der US-amerikanischen Vorwahlen orientiert, könnte dazu beitragen, die Wähler wieder näher an die Politik heranzuführen. Wer das als unrealistisch oder Zukunftsmusik abtut, übersieht, wie sehr sich der Charakter der parlamentarischen Demokratie in der Bundesrepublik schon jetzt verändert hat.

Der abschließende Hinweis gilt den eingangs angesprochenen Konsequenzen des Parteiensystemwandels für das Wahlrecht. Wenn der Übergang zu einem Mehrheitswahlrecht versperrt ist, weil er unüberwindbare Probleme der Systemverträglichkeit aufwerfen würde und deshalb politisch nicht legitimierbar wäre, heißt das nicht, dass hier alles beim Alten bleiben kann und sollte. Im Gegenteil: Das Bundesverfassungsgericht hat gerade unlängst mit seinem Urteil zum sogenannten negativen Stimmgewicht eine Änderung des Bundeswahlgesetzes verlangt und dem Verfassungsgesetzgeber dafür eine Frist bis zum 30. Juni 2011 gesetzt.

Als „negatives Stimmgewicht“ bezeichnet man eine Paradoxie im Verfahren der Mandatszuteilung, die darin besteht, dass ein Zugewinn von Zweitstimmen bei einer Partei zu einem Mandatsverlust bei genau dieser Partei und umgekehrt die Verringerung der Zahl der Zweitstimmen zu einem Mandatsgewinn führen kann. Ein solcher Effekt tritt regelmäßig ein, wenn bei einer Wahl Listenverbindungen antreten und Überhangmandate entstehen, so auch bei der letzten Bundestagswahl. Das Verfassungsgericht sieht in ihm eine unzulässige Einschränkung der Gleichheit der Wahl, die weder durch wichtige Gründe gerechtfertigt werden könne noch zwangsläufig auftreten müsse.

Es würde zu weit führen und wäre zu kompliziert, die verschiedenen Möglichkeiten, das Problem zu beheben, hier im einzelnen darzustellen. Die Vermutung liegt aber nahe, dass die Änderungen darauf hinaus laufen werden, die Entstehung der Überhangmandate entweder zu erschweren oder die durch sie hervorgerufenen unerwünschten Effekte auszuschalten bzw. auszugleichen. Dies gilt insbesondere für die Verzerrung des anhand des Zweitstimmenergebnisses ermittelten Mandatsverhältnisses, die umso größer ist, je ungleicher sich die Überhangmandate auf die beiden großen Parteien verteilen. Die Reform wird sich also genau in der entgegengesetzten Richtung von jener entwickeln, die die Protagonisten des Mehrheitswahlrechts anstreben – nämlich in Richtung einer größeren Proportionalität. Die verbliebenen mehrheitsdemokratischen Elemente des bestehenden Verhältniswahlsystems werden geschleift, um einem möglichen Auseinanderklaffen des Zweitstimmenergebnisses vom Mandatsverhältnis infolge der Überhangmandate vorzubeugen.

Bei den zurückliegenden Wahlen stellte der durch die Überhangmandate bewirkte Verzerrungseffekt unter Legitimationsgesichtspunkten kein großes Problem dar, weil er eine bestehende, mehr oder weniger knappe Regierungsmehrheit stets verstärkte, statt sie in das Gegenteil zu verkehren.<sup>3</sup> Legt man die aktuelle Parteiensystemkonstellation zugrunde, könnte sich das freilich bei der kommenden Bundestagswahl ändern. Führt nämlich ein Erstarken der Linkspartei (gegenüber dem Ergebnis von 2005) dazu, dass die Union ihren Stimmenvorsprung vor der SPD ausbaut, könnte das der CDU zusätzlich eine Reihe von Überhangmandaten eintragen, wenn sie – bei relativ bescheidenem Zweitstimmenergebnis – bisher von der SPD gehaltene Wahlkreise in den alten Bundesländern in nennenswerter Zahl gewinnt. Die

---

<sup>3</sup> Zumindest bei der Bundestagswahl 1998 wäre es nach Auskunft einiger maßgeblicher Akteure aber nicht zu der später geschlossenen rot-grünen Koalition gekommen, wenn diese nur über die aus dem Zweitstimmenanteil resultierende Mehrheit von zwei Mandaten verfügt hätte. Das Zustandekommen von Rot-Grün verdankte sich also letztlich den Überhangmandaten.

SPD scheint sich dieses Problems bisher offenbar nicht bewusst zu sein. Ansonsten müsste sie viel stärker darauf dringen, eine Wahlrechtsänderung noch in der laufenden Legislaturperiode vorzunehmen, um die für sie nachteiligen Konsequenzen abzuwenden. So aber könnte der Fall eintreten, dass die kommende Bundestagswahl zum ersten Mal tatsächlich durch die Überhangmandate entschieden wird und die SPD dabei das Nachsehen hat.