

## Wahlssysteme erneut betrachtet: Warum die Mehrheitswahl gerechter ist als die Verhältniswahl\*

*Über die Frage, welches Wahlsystem das beste sei, wird seit dem 19. Jahrhundert gestritten. Dabei werden immer wieder die gleichen Argumente („Gerechtigkeit“ vs. „Stabilität“) ausgetauscht, die sich zum Teil auf äußerst eindimensionale bzw. monokausale sowie kontextunabhängige Analysen stützen. In dem Beitrag werden zentrale Bewertungsmaßstäbe und Bewertungsebenen für Wahlsysteme definiert. Wesentliche Kontexte für die Wirkung von Wahlsystemen werden aufgezeigt und die Grundtypen von Verhältnis- und Mehrheitswahl auf der Basis des geschaffenen Bewertungsrasters sowie in Abhängigkeit der unterschiedlichen Kontexte analysiert. Zum Abschluss folgen kontextabhängige Empfehlungen zur Ausgestaltung von Wahlsystemen. Für parlamentarische Regierungssysteme wird unter bestimmten Voraussetzungen die Mehrheitswahl (mit proportionaler Zusatzliste) empfohlen – allerdings nicht trotz, sondern wegen des Arguments der „Gerechtigkeit“ (auf den in parlamentarischen Regierungssystemen entscheidenden Bewertungsebenen). Für präsidentielle Regierungssysteme wird hingegen die (personalisierte) Verhältniswahl empfohlen – allerdings nicht trotz, sondern wegen des (fehlenden) Arguments der „Stabilität“.*

\* Zentrale Thesen des Beitrags waren Gegenstand eines Vortrags des Autors auf dem World Congress der International Political Science Association (IPSA) 2006 in Fukuoka (Japan).

## Inhalt

1. Einleitung	406
2. Welches Wahlsystem ist das beste?	407
a) Bewertungsebenen für Wahlsysteme	408
b) Bewertungsmaßstäbe für Wahlsysteme	409
c) Bewertungsebenen und Bewertungsmaßstäbe in unterschiedlichen Regierungssystemen	410
3. Analyse der Wirkungsrichtungen von Wahlsystemen	411
a) Parlamentarische Repräsentationsebene	411
b) Parlamentarische Entscheidungsebene	413
(1) Prääsidentielle Regierungssysteme	414
(2) Parlamentarische Regierungssysteme	414
(2.1) Verhältniswahlsysteme	415
(2.2) Mehrheitswahlsysteme	417
(3) Zwischenergebnis und Bewertung	418
c) Regierungsebene	418
(1) Gerechtigkeit von Wahlsystemen	418
(2) Stabilitätsförderung durch Wahlsysteme	420
4. Gesamtbewertung und Empfehlungen	421
Literatur	424

1. *Einleitung*

Auf der Suche nach den Ursachen von Wahlergebnissen werden häufig Dinge analysiert, die den Ausgang von Wahlen nicht im Geringsten beeinflussen. Ein wesentlicher Einflussfaktor wird dagegen allzu oft vernachlässigt: das Wahlsystem. Wahlsysteme sind mehr als bloße Verrechnungsverfahren zwischen Wählerstimmen und Mandaten, mehr als ein „Bereich der trockenen technischen Details“, ein „notwendiges Übel“ oder ein „Tummelplatz für Statistiker und Juristen“ (Jesse 1985: 377): Sie beeinflussen den Wahlkampf, die Wähler und v. a. das Wahlergebnis – und sind somit ein „Politikum ersten Ranges“ (Heino Kaack, zit. in Jesse 1985: 377). Wahlsysteme können Wahlen allerdings nicht nur beeinflussen, sondern auch – wie die nachfolgenden Beispiele deutlich machen – entscheiden.<sup>1</sup>

Würde in den USA der Präsident nicht nach Wahlmännerstimmen (im Electoral College), sondern nach Wählerstimmen ermittelt werden, hätte bei der US-Präsidentenwahl 2000

1 Bei den nachfolgenden Beispielrechnungen konnte nicht berücksichtigt werden, dass politische Akteure (Wähler, Kandidaten, Parteien) in unterschiedlichen Wahlsystemen zum Teil unterschiedlich agieren. Allerdings ist davon auszugehen, dass die „psychologische Wahlsystemwirkung“ die „mechanische Wahlsystemwirkung“ nicht abschwächt, sondern verstärkt (Schoen 2005: 604), wodurch die aufgezeigten Wirkungsunterschiede zwischen den Wahlsystemen nicht schwächer, sondern stärker ausfallen müssten.

nicht George W. Bush, sondern Al Gore gewonnen.<sup>2</sup> Würde in Großbritannien nicht nach der relativen Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen, sondern nach der Verhältniswahl mit Sperrklausel (5 %) gewählt werden, hätten bei der Unterhauswahl 1992 die Conservatives keine absolute Mehrheit erhalten und möglicherweise die Labour Party und die Liberal Democrats zusammen die Regierung gestellt.<sup>3</sup> Würde in Deutschland nicht nach der personalisierten Verhältniswahl mit Sperrklausel (5 %), sondern nach der relativen Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen gewählt werden, hätte bei der Bundestagswahl 2005 die CDU/CSU – wenn auch nur knapp – die absolute Mehrheit erreicht und somit allein die Regierung gestellt.<sup>4</sup>

Da der Einfluss von Wahlsystemen auf das Wahlergebnis – wie die obigen Beispiele deutlich machen – sehr stark und höchst unterschiedlich ist, erscheint es notwendig, die Ziele bzw. Wirkungsrichtungen von Wahlsystemen sorgfältig zu überprüfen. Im Folgenden wird eine umfassende, differenzierte sowie kontextabhängige Analyse von Wahlsystemen vorgelegt, welche die bisherigen – z. T. stark eindimensionalen bzw. monokausalen und kontextunabhängigen – Untersuchungen ergänzen und erweitern soll.<sup>5</sup>

### 2. *Welches Wahlsystem ist das beste?*

In pluralistischen Demokratien mit kompetitiven Wahlen lassen sich zwei Grundtypen von Wahlsystemen unterscheiden: Mehrheits- und Verhältniswahlsysteme. „Kern der kategorialen Unterscheidung“ ist nach Nohlen das Repräsentationsprinzip bzw. Repräsentationsziel (2000: 125): Mehrheitswahlsysteme haben die primäre Funktion, eine Einpartei-*en*regierung<sup>6</sup> hervorzubringen – „und zwar gerade dann, wenn keine [absolute] Wählermehrheit vorhanden ist“ (Meyer 1987: 261); Verhältniswahlsysteme haben dagegen die primäre Funktion, „im Parlament eine möglichst getreue Abbildung der Verteilung der Parteipräferenzen in der Gesamtbevölkerung zu erzeugen“ (Schoen 2005: 579). Auf

- 2 Bush hätte 47,9 % statt 50,4 % der Stimmen bekommen, Gore 48,4 % statt 49,4 %. Die Prozentwerte bei den Wahlmännerstimmen ergeben nicht 100 %, da ein Stimmzettel leer abgegeben wurde (Grundlage: The National Archives 2005).
- 3 Die Conservatives hätten 44,5 % statt 51,6 % der Sitze erhalten, Labour 36,6 % (41,6), die Liberal Democrats 18,9 % (3,1) und die Nationalist Parties 0 (1,0). Die Mandatszuteilung wurde bei der Verhältniswahl nach dem Hare/Niemeyer-Verfahren vorgenommen (Grundlage: Independent Commission on the Voting System 1998: 24).
- 4 Die CDU/CSU hätte 50,2 % statt 36,8 % der Sitze erhalten, die SPD 48,5% (36,2), die FDP 0 (9,9), Bündnis'90/Die Grünen 0,3 % (8,3) und die PDS 1,0 % (8,8). Die Berechnung erfolgte bei der Mehrheitswahl auf der Grundlage der Ergebnisse in den Einerwahlkreisen (Grundlage: Bundeswahlleiter 2005).
- 5 Im Mittelpunkt stehen dabei Parlamentswahlen auf nationaler Ebene sowie die Wirkungsrichtungen von Wahlsystemen im gesamten Wahlgebiet.
- 6 Gemeint ist damit eine Regierung, die nur von einer Partei gebildet wird, welche über eine absolute Mehrheit der Parlamentsmandate verfügt.

der Grundlage des Repräsentationsziels lassen sich nahezu alle real existierenden Wahlsysteme entweder dem Grundtypus der Verhältniswahl oder dem Grundtypus der Mehrheitswahl zuordnen.<sup>7</sup>

Über die Frage, welches Wahlsystem das beste sei, wird seit dem 19. Jahrhundert zum Teil heftig und leidenschaftlich gestritten. Die dabei vertretenen Standpunkte reichen von abwägenden Positionen bis zur kategorischen Ablehnung eines Wahlsystems.<sup>8</sup> Im Folgenden soll weder ein abwägender Beitrag vorgelegt werden, der zu dem Ergebnis kommt, dass es sowohl für die Mehrheitswahl als auch für die Verhältniswahl „gute Argumente“ (Nohlen 2000: 146) gibt, noch ein polarisierender Beitrag zur Debatte dogmatischer Wahlrechtsvertreter geleistet werden, in dem entweder die Mehrheitswahl oder die Verhältniswahl zum „Königsweg“ erhoben wird. Stattdessen soll eine umfassende, differenzierte sowie kontextabhängige Analyse vorgenommen werden, um auf deren Grundlage kontextabhängige Empfehlungen zur Ausgestaltung des Wahlsystems entwickeln zu können. Diese Analyse basiert auf folgenden Grundannahmen:

1. Es gibt kein bestes Wahlsystem. Es gibt allenfalls ein bestmögliches Wahlsystem.
2. Es gibt kein bestmögliches Wahlsystem für alle politischen Systeme. Es gibt allenfalls ein bestmögliches Wahlsystem für bestimmte politische Systeme.
3. Das bestmögliche Wahlsystem für ein bestimmtes politisches System lässt sich ermitteln, indem man die Wirkungsrichtungen<sup>9</sup> von Wahlsystemen systematisch bewertet: vor dem Hintergrund zentraler Bewertungsmaßstäbe auf zentralen Bewertungsebenen sowie im Kontext des Regierungssystems<sup>10</sup> und zum Teil auch im Kontext der Gesellschaftsstruktur, des Parteiensystems bzw. aller Faktoren, die die Wirkungsrichtung von Wahlsystemen beeinflussen.

#### *a) Bewertungsebenen für Wahlsysteme*

Aus den beiden Repräsentationszielen von Mehrheits- und Verhältniswahlsystemen lassen sich die zentralen Bewertungsebenen für Wahlsysteme ableiten: die Regierungsebene und die Parlamentsebene. Letztere ist aus analytischen Gründen weiter zu differenzieren: in die parlamentarische Repräsentationsebene und die parlamentarische Entscheidungsebene.

- 7 Während Nohlen (2000: 125) letztlich alle Wahlsysteme einem der beiden Grundtypen zuordnet, geht z. B. Jesse (1985: 147) davon aus, dass sich einige Wahlsysteme nur äußerst schwierig bzw. überhaupt nicht einem Grundtypus zuordnen lassen.
- 8 So hat z. B. John Stuart Mill die Mehrheitswahl als „falsche Demokratie“ bezeichnet, da sie „nicht die Vertretung aller, sondern nur die Vertretung der lokalen Majoritäten kennt“ (Mill 1968: 106).
- 9 Von Wirkungsrichtung wird deshalb gesprochen, weil Wahlsysteme nicht immer die Wirkung entfalten, die sie entfalten müssten bzw. sollten. So ist es durchaus möglich, dass ein Mehrheitswahlsystem nicht mehrheitsbildend wirkt – allerdings „nicht wegen, sondern trotz des Wahlsystems“ (Welan 2003: 5) bzw. einer Vielzahl von Kontextfaktoren (Nohlen 2005).
- 10 Folglich wird der verengte Blickwinkel der Wahlsystemforschung auf parlamentarische Regierungssysteme (Nohlen 2005) aufgebrochen und die Wirkungsrichtung von Wahlsystemen in unterschiedlichen Regierungssystemen betrachtet.

Der parlamentarischen Repräsentationsebene wird von Vertretern der Verhältniswahl eine vordergründige Bedeutung beigemessen. Sie impliziert die Frage, wie Wählerstimmen in Parlamentsmandate umgewandelt werden. Die parlamentarische Entscheidungsebene impliziert hingegen die Frage, wie Wählerstimmen in politischen Einfluss auf parlamentarische Entscheidungen umgewandelt werden.

Die Regierungsebene wird von Vertretern der Mehrheitswahl besonders in den Vordergrund gerückt. Sie impliziert die Frage, wie Wählerstimmen in politischen Einfluss auf die Regierungsbildung bzw. die Regierungsgeschäfte umgewandelt werden.

### *b) Bewertungsmaßstäbe für Wahlsysteme*

Aus den Repräsentationszielen von Mehrheits- und Verhältniswahlsystemen lassen sich auch die zentralen Bewertungsmaßstäbe für Wahlsysteme ableiten: die Stabilität der Regierung bzw. die Stabilitätsförderung durch das Wahlsystem und die gerechte Repräsentation der Parteien bzw. die Gerechtigkeit des Wahlsystems.

Vertreter der Mehrheitswahl messen der Stabilität und damit auch der Handlungsfähigkeit der Regierung die größte Bedeutung bei. Als Parameter der Stabilität der Regierung fungiert dabei die Konzentrationsleistung des Wahlsystems, d. h. „zum einen [...] der reduzierende Effekt, den das Wahlsystem auf die Zahl der Parteien ausübt, die Parlamentsmandate erhalten, zum anderen die [davon abhängige Möglichkeit der] Bildung stabiler Einpartei- oder Koalitionsregierungen“ (Nohlen 2005).

Befürworter der Verhältniswahl messen der gerechten Repräsentation der Parteien die größte Bedeutung bei. Als Parameter der gerechten Repräsentation fungiert dabei der Proportionalitätsgrad von Wählerstimmen und Parlamentsmandaten der Parteien (Nohlen 2005).

In der Literatur werden häufig noch weitere Anforderungen an Wahlsysteme genannt. Nohlen (2005) nennt z. B. – neben der (gerechten) Repräsentation und der zur Stabilität der Regierung führenden Konzentration – die Partizipation (die Möglichkeit des Wählers, unter Personen auszuwählen), die Einfachheit (die Möglichkeit des Wählers, das Wahlsystem zu verstehen) und die Legitimität (die Akzeptanz des Wahlsystems und der von ihm hervorgebrachten Wahlergebnisse). Diese sind jedoch definitiv von untergeordneter Bedeutung. Das Argument der Partizipation ist letztlich ein Scheinargument: Sowohl in stark als auch in schwach ausgeprägten Parteiendemokratien stellen grundsätzlich Parteien und – von Spitzenkandidaten zum Teil abgesehen – keine Einzelpersonen die zentralen Akteure dar.<sup>11</sup> Das Argument der Einfachheit ist letztlich eine (unnötige) „Windmachelei“: Die Wähler müssen zwar verstehen, wie sie bei der Wahl ihren Willen zum Ausdruck bringen können, sie müssen jedoch nicht unbedingt verstehen, wie ihr Wille anschließend mit den anderen Wählerwillen verrechnet wird. Das Argument der Legitimität ist in gewisser Weise eine Selbstverständlichkeit: Die „subjektive Legitimität“ eines Wahlsystems, d. h. dessen Akzeptanz in der Bevölkerung, ist gegeben, solange die

<sup>11</sup> Selbst in präsidentiellen Regierungssystemen treten Kandidaten für Parteien an.

(vermeintlichen) Wirkungen dieses Wahlsystems nicht zur fehlenden Akzeptanz der Wahlergebnisse – und in der Folge zu einer Reform des Wahlsystems – führen.<sup>12</sup>

c) *Bewertungsebenen und Bewertungsmaßstäbe in unterschiedlichen Regierungssystemen*

Der Bewertungsmaßstab der Stabilität der Regierung wird in der Wahlsystemforschung traditionell in parlamentarischen Regierungssystemen auf der Regierungsebene angewandt. Dieses Vorgehen ist sinnvoll und ausreichend. Zum einen stellt sich die Frage nach der Stabilität der Regierung auf der Parlamentebene nicht direkt. Zum anderen ist die Regierungsebene in präsidentiellen Regierungssystemen grundsätzlich nicht als Bewertungsebene für Wahlsysteme anwendbar. Schließlich ist die Regierung nur in parlamentarischen Regierungssystemen dem (indirekten) Einfluss des Wahlsystems für Parlamentswahlen ausgesetzt.

Der Bewertungsmaßstab der gerechten Repräsentation der Parteien wird in der Wahlsystemforschung traditionell in parlamentarischen Regierungssystemen auf der parlamentarischen Repräsentationsebene angewandt. Dieses Vorgehen greift jedoch viel zu kurz. Zum einen stellt sich die Frage nach der gerechten Repräsentation der Parteien in parlamentarischen Regierungssystemen auch auf der parlamentarischen Entscheidungsebene sowie auf der Regierungsebene. Zum anderen kann sie auch in präsidentiellen Regierungssystemen – auf der parlamentarischen Repräsentations- und Entscheidungsebene – nicht außer Acht gelassen werden (Tabelle 1).

*Tabelle 1: Relevanz der unterschiedlichen Bewertungsmaßstäbe auf unterschiedlichen Bewertungsebenen in unterschiedlichen Regierungssystemen*

	Parlamentarische Regierungssysteme		Präsidentielle Regierungssysteme	
	Gerechtigkeit	Stabilitätsförderung	Gerechtigkeit	Stabilitätsförderung
Parl. Repräsentationsebene	X	-	X	-
Parl. Entscheidungsebene	X	-	X	-
Regierungsebene	X	X	-	-

12 Die „objektive Legitimität“ eines Wahlsystems, d. h. dessen wissenschaftlich begründete Anerkennungswürdigkeit, hängt indessen davon ab, inwiefern dieses in spezifischen Kontexten auf zentralen Bewertungsebenen zentralen Bewertungsmaßstäben genügt.

### 3. Analyse der Wirkungsrichtungen von Wahlsystemen

#### a) Parlamentarische Repräsentationsebene

Auf der parlamentarischen Repräsentationsebene ist die Gerechtigkeit des Wahlsystems eine Frage der Proportionalität zwischen Wählerstimmen und Parlamentsmandaten der Parteien: Je höher diese ist, desto gerechter ist das Wahlsystem.<sup>13</sup> Dies gilt sowohl für parlamentarische als auch für präsidentielle Regierungssysteme.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass alle Wahlsysteme, auch Verhältniswahlsysteme, zu einer gewissen – mehr oder weniger stark ausgeprägten – Disproportionalität zwischen Wählerstimmen und Parlamentsmandaten der Parteien führen: „No electoral system [...] can ever offer exact proportionality“ (John Patten, zit. in Blackburn 1995: 392). Selbst die reine Verhältniswahl erzeugt keine absolute Proportionalität zwischen Wählerstimmen und Parlamentsmandaten der Parteien. Schließlich entstehen bei der Umrechnung von Wählerstimmen in Parlamentsmandate zwangsläufig gewisse Verzerrungen (Kopfermann 1991). Allerdings ermöglicht die reine Verhältniswahl eine bestmögliche Annäherung an das gewünschte Ideal. Da diese in parlamentarischen Regierungssystemen, wie z. B. in der Weimarer Republik, in der Regel<sup>14</sup> jedoch zu einer Parteienzersplitterung im Parlament und infolgedessen zu einer mangelhaften Regierbarkeit führt, sind (mittlerweile) die meisten Verhältniswahlsysteme mit konzentrierenden Faktoren<sup>15</sup> angereichert (Nohlen 2005) – wodurch sie „dem Repräsentationsziel (Proportionalität von Stimmen und Mandaten/gleicher Erfolgswert der Stimmen) nur höchst unterschiedlich gerecht werden“ (Nohlen 2000: 153). Ein Verhältniswahlsystem mit konzentrierendem Faktor stellt auch die in Deutschland praktizierte personalisierte Verhältniswahl mit Sperrklausel dar – die (weltweit) wie kein anderes Wahlsystem als Reformmodell gehandelt wird und beispielsweise 1993 in Neuseeland anstelle der relativen Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen eingeführt wurde (Nohlen 2005). Die personalisierte Verhältniswahl ist im Ergebnis bzw. hinsichtlich des Repräsentationsziels eindeutig ein Verhältniswahlsystem, da sich der Anteil der Parlamentsmandate einer Partei (mit Ausnahme von möglichen Überhangmandaten) ausschließlich aus deren bundesweitem proportionalen Stimmenanteil bzw. Listen- oder Zweitstimmen ergibt (Schütt-Wetschky 1986: 6 f.). Allerdings werden nur die Partei-

13 Die Gerechtigkeit wird folglich darin gesehen, „dass jede Stimme grundsätzlich den gleichen Erfolgswert hat“ (BVerfGE 1, 208 [248]).

14 Mit dieser Relativierung wird im Folgenden hauptsächlich deutlich gemacht, dass sich die Wirkungsrichtung nicht immer mit der Wirkung von Wahlsystemen deckt.

15 Dabei handelt es sich um Mechanismen, die absichtlich – d. h. nicht trotz, sondern wegen des von ihnen ausgehenden Disproportionalitätseffekts – in das Wahlsystem eingefügt wurden, um einer Parteienzersplitterung im Parlament entgegenzuwirken. Natürlich darf der von konzentrierenden Faktoren ausgehende Disproportionalitätseffekt nur so groß sein, dass er die Regierbarkeit (weitestgehend) garantiert und die (grundsätzlich angestrebte) Proportionalität zwischen Wählerstimmen und Parlamentsmandaten der Parteien nicht allzu sehr stört, damit noch von Verhältniswahl gesprochen werden kann.

en bei der Mandatsverteilung berücksichtigt, die die 5 %-Hürde übersprungen (oder – alternativ – drei Direktmandate errungen) haben – welche den konzentrierenden Faktor des deutschen Wahlsystems bildet (Nohlen 2000: 126).<sup>16</sup> Weitere Verzerrungen entstehen im deutschen Wahlsystem – wie bereits erwähnt – bei der (konkreten) Umrechnung von Wählerstimmen in Parlamentsmandate sowie durch (mögliche) Überhangmandate. Grundsätzlich ist festzustellen, dass die Disproportionalitätseffekte des deutschen Wahlsystems zwar relativ gering (Nohlen 2000: 328), jedoch deutlich erkennbar sind. Letzteres ist insbesondere dann der Fall, wenn Parteien, wie z. B. die PDS bei der Bundestagswahl 2002, nur knapp an der 5 %-Klausel scheitern<sup>17</sup> bzw. viele Wählerstimmen aufgrund der 5 %-Klausel unberücksichtigt bleiben.

Am größten ist die Disproportionalität zwischen Wählerstimmen und Parlamentsmandaten der Parteien in der Regel jedoch in Mehrheitswahlsystemen. Diese führen dazu, dass kleine Parteien (gemessen an ihren Wählerstimmen) zu schwach bzw. große Parteien zu stark im Parlament repräsentiert sind (Schütt-Wetschky 1986:5)<sup>18</sup> und eine der großen Parteien häufig eine absolute Mehrheit der Parlamentsmandate erhält, obwohl sie keine absolute Mehrheit an Wählerstimmen gewonnen hat. Diese Effekte treten insbesondere bei der relativen Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen auf. So haben z. B. in Großbritannien bei der Unterhauswahl 1983 die Conservatives für 42,4 % der Wählerstimmen 61,0 % der Parlamentsmandate, Labour für 27,6 % der Wählerstimmen 32,0 % der Parlamentsmandate und die Liberal Democrats für 25 % der Wählerstimmen 3,5 % der Parlamentsmandate erhalten (Tabelle 2).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Verhältniswahlsysteme nicht zu einer absoluten, jedoch in der Regel zu einer höheren Proportionalität zwischen Wählerstimmen und Parlamentsmandaten der Parteien führen als Mehrheitswahlsysteme (Nohlen 2000: 182). Infolgedessen lässt sich argumentieren, dass Verhältniswahlsysteme auf der parlamentarischen Repräsentationsebene in der Regel gerechter sind als Mehrheitswahlsysteme.

- 16 Nach Nohlen „ist die Höhe der Sperrklausel noch mit dem Repräsentationsprinzip der Verhältniswahl vereinbar“ (2005). Zu einem ähnlichen Ergebnis kam das Bundesverfassungsgericht, das bei der Verhältniswahl „Ausnahmen von der Gleichheit des Erfolgswerts [...] aus besonderen zwingenden Gründen“ (BVerfGE 1, 208 [209]) für zulässig erklärte und als besonders zwingenden Grund „die mit dem Aufkommen von Splitterparteien verbundene staatspolitische Gefahr für die Demokratie“ (BVerfGE 1, 208 [209 f.]) anerkannte.
- 17 Die PDS erhielt zwar 4,0 % der Wählerstimmen, aber nur 0,3 % der Parlamentsmandate (2 Direktmandate). (Bundeswahlleiter 2005)
- 18 Man spricht in diesem Zusammenhang auch vom „Verstärkereffekt“ der Mehrheitswahl.

## Mehrheitswahl und Verhältniswahl

Tabelle 2: Stimmen-Sitzverhältnis bei Unterhauswahlen in Großbritannien (in %)

Jahr	Conservatives		Labour		Liberals / Lib Dems		Nationalist Parties	
	Stimmen	Sitze	Stimmen	Sitze	Stimmen	Sitze	Stimmen	Sitze
1945	39,8	33,3	48,3	61,4	9,1	1,9	0,2	-
1950	43,5	47,7	46,1	50,4	9,1	1,4	0,1	-
1951	48,0	51,4	48,8	47,2	2,5	1,0	0,1	-
1955	49,7	54,6	46,4	44,0	2,7	1,0	0,2	-
1959	49,4	57,9	43,8	41,0	5,9	1,0	0,4	-
1964	43,4	48,3	44,1	50,3	11,2	1,4	0,5	-
1966	41,9	40,2	47,9	57,6	8,5	1,9	0,7	-
1970	46,4	52,4	43,0	45,6	7,5	1,0	1,3	0,2
1974 (Feb.)	37,9	46,8	37,1	47,4	19,3	2,2	2,6	1,4
1974 (Okt.)	35,8	43,6	39,2	50,2	18,3	2,1	3,5	2,2
1979	43,9	53,4	36,9	42,4	13,8	1,7	2,0	0,6
1983	42,4	61,0	27,6	32,0	25,4	3,5	1,5	0,6
1987	42,3	57,8	30,9	35,2	22,6	3,4	1,7	0,9
1992	41,9	51,6	34,3	41,6	17,9	3,1	2,3	1,0
1997	30,7	25,0	43,2	63,6	16,8	7,0	2,5	1,5

Quelle: Eigene Darstellung (Grundlage: Independent Commission on the Voting System 1998: 24).

### b) Parlamentarische Entscheidungsebene

Auf der parlamentarischen Entscheidungsebene ist die Gerechtigkeit des Wahlsystems grundsätzlich eine Frage der Proportionalität zwischen Wählerstimmen und politischem Einfluss der Parteien auf parlamentarische Entscheidungen. Da diese aber in der Regel keine Konsensentscheidungen, sondern Entscheidungen der Mehrheit des Parlaments dar-

stellen, wird das Prinzip der Proportionalität zwischen Wählerstimmen und politischem Einfluss der Parteien auf parlamentarische Entscheidungen zwangsläufig durchbrochen. Somit hängt die Gerechtigkeit des Wahlsystems auf der parlamentarischen Entscheidungsebene letztlich von der Frage ab, wie parlamentarische Mehrheiten zustande kommen.

### *(1) Prääsidentielle Regierungssysteme*

In präsidentiellen Regierungssystemen geht die Regierung nicht aus dem Parlament hervor, wodurch Regierung und Parlament (funktional und personell) stark getrennt sind. Deshalb gibt es im Parlament in der Regel keine Koalitionen, keine starke Fraktionsdisziplin und somit auch kein einheitliches Abstimmungsverhalten – weder zwischen mehreren Parteien noch innerhalb einer Partei. Folglich ist die parlamentarische Mehrheit letztlich eine Variable, d. h. eine wechselnde Mehrheit. Vor diesem Hintergrund ist das gesamte Parlament zur parlamentarischen Entscheidungsebene zu zählen. Schließlich können sämtliche im Parlament repräsentierten Parteien bzw. deren Vertreter relativ frei am parlamentarischen Willensbildungsprozess teilnehmen und an dessen Ende der parlamentarischen Mehrheit angehören. Aus diesem Blickwinkel sind Wahlsysteme in präsidentiellen Regierungssystemen auf der parlamentarischen Entscheidungsebene am gerechtesten, wenn die (parti)politischen Grundhaltungen der Wähler möglichst proportional im Parlament repräsentiert sind.<sup>19</sup> Somit gilt für die Gerechtigkeit des Wahlsystems in präsidentiellen Regierungssystemen auf der parlamentarischen Entscheidungsebene letztlich dasselbe wie auf der parlamentarischen Repräsentationsebene: Entscheidend ist die Proportionalität zwischen Wählerstimmen und Parlamentsmandaten der Parteien. Auf dieser Grundlage lässt sich argumentieren, dass Verhältniswahlsysteme in präsidentiellen Regierungssystemen auf der parlamentarischen Entscheidungsebene in der Regel gerechter sind als Mehrheitswahlsysteme.

### *(2) Parlamentarische Regierungssysteme*

In parlamentarischen Regierungssystemen geht die Regierung aus dem Parlament hervor, wodurch Regierung und (absolute) Parlamentsmehrheit zwangsläufig (funktional und personell) „verschmolzen“ sind. Deshalb gibt es im Parlament in der Regel eine fest gefügte Regierungsmehrheit mit einer starken Fraktionsdisziplin und somit auch einem einheitlichen Abstimmungsverhalten. Folglich ist die parlamentarische Mehrheit zumeist eine Konstante. Vor diesem Hintergrund ist nicht das gesamte Parlament, sondern nur die absolute Parlamentsmehrheit, die die Regierungsmehrheit bildet, zur parlamentarischen Entscheidungsebene

<sup>19</sup> Auch wenn die Parteien in präsidentiellen Regierungssystemen in der Regel kein einheitliches Abstimmungsverhalten aufweisen, verbindet deren Vertreter doch eine gewisse politische Grundhaltung, die sowohl bei Wahlen als auch bei parlamentarischen Willensbildungsprozessen – insgesamt betrachtet – relevant ist.

ne zu zählen. Somit ist die Gerechtigkeit des Wahlsystems in parlamentarischen Regierungssystemen auf der parlamentarischen Entscheidungsebene nicht leicht zu operationalisieren. Letztlich gibt es in diesem Fall keinen alleinigen Maßstab für Gerechtigkeit, sondern nur unterschiedliche Gerechtigkeitsargumente, die gegeneinander abgewogen werden können.

### *(2.1) Verhältniswahlsysteme*

In Verhältniswahlsystemen entsteht die Regierungsmehrheit in der Regel durch die Bildung einer Regierungskoalition. Da bei Wahlen nur äußerst selten eine Partei eine absolute Mehrheit der Wählerstimmen bzw. der Parlamentsmandate erhält, erfolgt die parlamentarische Mehrheitsbildung gewöhnlich durch Koalitionsvereinbarungen. Regierungsmehrheiten sind also in der Regel Koalitionsmehrheiten. Das ist gerecht und zugleich ungerecht.

Gerecht ist, dass die absolute Mehrheit der Parlamentsmandate in der Regel<sup>20</sup> durch eine absolute Mehrheit der Wählerstimmen gedeckt ist, d. h. dass Koalitionsmehrheiten „tatsächlich die Mehrheit der Wählerstimmen verkörpern“ (Nohlen 2005). So repräsentiert z. B. in Deutschland die Große Koalition nach der Bundestagswahl 2005 sogar eine Mehrheit von 69,4 % der Wählerstimmen.

Ungerecht ist, dass die absolute Mehrheit der Parlamentsmandate in der Regel künstlich – d. h. hinter dem Rücken der Wähler – zustande kommt. Koalitionsmehrheiten entstehen unabhängig von dem Willen der absoluten Mehrheit der Wähler und möglicherweise sogar (zum Teil) gegen den Willen der absoluten Mehrheit der Wähler. Das Argument, eine Koalitionsmehrheit stütze sich auf die absolute Mehrheit der Wählerstimmen, erweist sich letztlich als haltlos. Schließlich werden – selbst in einem Wahlkampf mit eindeutigen Koalitionsaussagen – Parteien und keine Koalitionen gewählt. Zudem sind Koalitionen mehr als (ungeliebte) Zweckbündnisse und weniger als (gewünschte) politische Einheiten zu betrachten. So haben z. B. in Deutschland bei der Bundestagswahl 2005 35,2 % die CDU/CSU und 34,2 % die SPD gewählt, allerdings nicht 69,4 %, sondern nur 35 % der Wähler eine Große Koalition gewollt (Infratest dimap 2005). In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass nicht nur die parlamentarische Mehrheitsbildung, sondern auch die parlamentarische Willensbildung künstlich verläuft. Schließlich verhindert der – in der Regel schriftlich in der Koalitionsvereinbarung festgehaltene – Koalitionsgrundsatz, im Parlament ein einheitliches Abstimmungsverhalten zu praktizieren bzw. keine wechselnden Mehrheiten zuzulassen, das Zustandekommen „echter“ (gesamt)parlamentarischer Willensbildungsprozesse und zum Teil auch „echter“ parlamentarischer Mehrheiten.<sup>21</sup>

20 In Verhältniswahlsystemen ist es durchaus möglich, dass die absolute Mehrheit der Parlamentsmandate nicht durch eine absolute Mehrheit der Wählerstimmen gedeckt ist (Nohlen 2000: 385). So repräsentierte z. B. in Deutschland die rot-grüne Regierungskoalition nach der Bundestagswahl 2002 nur 47,1 % der Wählerstimmen.

Ungerecht ist auch, dass der Wahlsieger, d. h. die Partei mit den meisten Wählerstimmen, keine parlamentarischen Entscheidungen treffen bzw. beeinflussen kann, wenn es ihm nicht gelingt, eine absolute Mehrheit der Parlamentsmandate zu erringen oder eine Regierungskoalition zu bilden. So erhielt z. B. in Deutschland die CDU/CSU bei der Bundestagswahl 1976 zwar 48,6 % der Wählerstimmen, jedoch aufgrund der Bildung der Koalition aus SPD und FDP – der „Koalition der Verlierer“ (Jesse 1985: 132) – keinen Einfluss auf parlamentarische Entscheidungen, d. h. keine Gestaltungs- oder Vetomacht.<sup>22</sup>

Ungerecht ist zudem, dass kleine Parteien in einer Regierungskoalition einen unverhältnismäßig großen Einfluss auf parlamentarische Entscheidungen ausüben. Zum einen ist der Einfluss kleiner Regierungsparteien auf parlamentarische Entscheidungen unverhältnismäßig groß, wenn man diesen an deren Wählerstimmen bzw. Parlamentsmandaten misst. Dies ist jedoch akzeptabel, wenn man bedenkt, dass das Prinzip der Proportionalität zwischen Wählerstimmen und politischem Einfluss der Parteien auf parlamentarische Entscheidungen – wie oben erläutert – zwangsläufig durchbrochen wird. Zum anderen ist der Einfluss kleiner Regierungsparteien auf parlamentarische Entscheidungen jedoch auch unverhältnismäßig groß, wenn man diesen an deren Mandatsanteil innerhalb der Regierungsmehrheit misst. So erhielt z. B. in Deutschland die FDP in der 12. Wahlperiode des Deutschen Bundestags 11 % der Stimmen, 11,9 % der Mandate im Bundestag und damit 19,8 % der Mandate innerhalb der Regierungsmehrheit, jedoch eine Gestaltungsmacht, d. h. einen Einfluss auf den Inhalt parlamentarischer Entscheidungen, von etwa 50 % und eine Vetomacht, d. h. eine Verhinderungsmacht gegenüber parlamentarischen Entscheidungen, von etwa 100 %. Aufgrund der Funktionslogik des parlamentarischen Regierungssystems sowie dem Koalitionsgrundsatz, im Parlament keine wechselnden Mehrheiten zuzulassen, sind kleine Regierungsparteien den großen Regierungsparteien in der Gestaltungs- und Vetomacht faktisch ebenbürtig.<sup>23</sup> Unüberbrückbare Meinungsverschiedenheiten führen in der Regel entweder zum politischen Stillstand oder zur Koalitions- bzw. Vertrauensfrage.

Am stärksten ist der machtpolitische Einfluss einer kleinen Partei in einer Regierungskoalition mit einer großen Partei, wenn Letztere auf keine anderen Koalitionspartner zurückgreifen kann, d. h. auch nicht die Möglichkeit bzw. Bereitschaft zur Bildung einer Großen Koalition existiert, jedoch die kleine Regierungspartei zusammen mit einer oder mehreren anderen Parteien rechnerisch sowie programmatisch eine stabile Regierungs-

21 Zu denken wäre hier z. B. an eine – grundsätzlich bzw. ursprünglich vorhandene – Mehrheit aus einer Regierungspartei und zwei Oppositionsparteien hinsichtlich einer konkreten Sachfrage.

22 Die CDU/CSU erhielt 1976 48,6 % der Wählerstimmen (3,7 % mehr als 1972), die SPD 42,6 % (-3,2 %) und die FDP 7,9 % (-0,5 %; Bundeswahlleiter 2005). Eine ähnliche Situation ergab sich bei den Bundestagswahlen 1969 und 1980.

23 „Da kann man, möchte ich fast sagen, kaum einen Unterschied machen zwischen der großen und der kleinen Regierungsfraktion. Denn wenn die wirklich einen extremen Punkt hätten, wo die FDP nicht mitmacht – da geht nix!“, berichtet ein FDP-Abgeordneter (zit. in Kranenpohl 1999: 261). Aus diesem Grunde werden kleine Regierungsparteien in der Vetospielertheorie von George Tsebelis genauso als Vetospieler gezählt wie große Regierungsparteien (2002).

mehrheit bilden kann. Unter diesen Umständen ist der machtpolitische Einfluss der kleinen Regierungspartei letztlich sogar größer als derjenige der großen Regierungspartei einzuschätzen, da Erstere weniger als „Regierungsgehilfe“, sondern mehr als „Regierungsmacher“ fungiert.<sup>24</sup> So konnte z. B. in Deutschland zur Zeit des „Zweieinhalbparteiensystems“ (d. h. etwa von Anfang der 60er- bis Anfang der 80er-Jahre) im Endeffekt die FDP entscheiden, wer in Deutschland regiert (Strohmeier 2005: 95).<sup>25</sup>

### (2.2) Mehrheitswahlssysteme

In Mehrheitswahlssystemen entsteht die Regierungsmehrheit in der Regel durch die Konzentrationsleistung des Wahlsystems. Da bei Wahlen normalerweise eine Partei eine absolute Mehrheit der Parlamentsmandate erhält, ohne eine absolute Mehrheit der Wählerstimmen errungen zu haben, erfolgt die parlamentarische Mehrheitsbildung gewöhnlich durch den „Verstärkereffekt“ der Mehrheitswahl. Regierungsmehrheiten sind also in der Regel „verstärkte Einparteienmehrheiten“ oder „manufactured majorities“ (Schoen 2005: 585). Auch dies ist einerseits gerecht, andererseits ungerecht.

Gerecht ist, dass die absolute Mehrheit der Parlamentsmandate in der Regel nicht hinter dem Rücken der Wähler zustande kommt. Schließlich entscheiden gewöhnlich keine Koalitionsvereinbarungen, sondern die Wähler über die absolute Mehrheit der Parlamentsmandate.<sup>26</sup> So gab es z. B. in Großbritannien (nach dem Zweiten Weltkrieg) keine Regierungskoalitionen und mit Ausnahme von wenigen Minderheitsregierungen nur Einparteienregierungen mit absoluten Parlamentsmehrheiten (Saalfeld 1998: 102).

Gerecht ist auch, dass der Wahlsieger, d. h. die Partei mit den meisten Wählerstimmen, in der Regel allein parlamentarische Entscheidungen treffen und damit sein im Wahlkampf angekündigtes Programm umsetzen kann. Damit ermöglichen Mehrheitswahlssysteme in der Regel eine klare Zurechenbarkeit der Verantwortung (Independent Commission on the Voting System 1998: 1). So haben z. B. in Großbritannien (nach dem Zweiten Weltkrieg)

- 24 Dieser Umstand ist in Großbritannien eines der bedeutendsten Argumente gegen die Verhältniswahl: „It is argued that under the guise of giving fair representation, proportionality in fact gives to the smallest of the three parties the greatest power to determine the nature of each government“ (Blackburn 1995: 395). James Paice, Abgeordneter der Conservatives, bringt dies folgendermaßen auf den Punkt: „One can argue that a party with only 44 % of the votes shouldn't be in government. This probably tends to be the case here, but actually, if you look at PR, you often find a party with only 10 % of the votes actually controls the government“ (2003).
- 25 In dieser Zeit war die FDP grundsätzlich eine „nach beiden Seiten hin koalitionsfähige und -willige Partei, die eine Schlüsselstellung innehatte – sie entschied darüber, welche der beiden Hauptparteien regierte und welche in die Opposition gehen musste. Zwischen 1961 und 1983 [...] waren rechnerisch immer beide Bündnisse möglich, das der FDP mit der Union und das der FDP mit der SPD“ (Kielmansegg 2002: 9). Somit waren Regierungswechsel letztlich „nur als ein von der FDP zu vollziehender Partnerwechsel möglich“ (Kielmansegg 2002: 9).
- 26 Damit ermöglichen Mehrheitswahlssysteme in der Regel eine direkte Wahl (und auch Abwahl) der Regierung (Independent Commission on the Voting System 1998: 1).

die Parteien, die eine einfache Mehrheit der Wählerstimmen gewonnen haben, in aller Regel auch eine absolute Mehrheit der Parlamentsmandate und damit eine alleinige Gestaltungsmacht im Parlament errungen (Tabelle 2).<sup>27</sup>

Ungerecht ist, dass die absolute Mehrheit der Parlamentsmandate in der Regel nicht durch eine absolute Mehrheit der Wählerstimmen gedeckt ist. So hat z. B. in Großbritannien nach dem zweiten Weltkrieg noch keine Regierungspartei über eine absolute Mehrheit der Wählerstimmen verfügt (Tabelle 2; Nohlen 2000: 384).

### *(3) Zwischenergebnis und Bewertung*

In präsidentiellen Regierungssystemen sind Verhältniswahlssysteme auf der parlamentarischen Entscheidungsebene in der Regel gerechter als Mehrheitswahlssysteme. In parlamentarischen Regierungssystemen realisieren Mehrheits- und Verhältniswahlssysteme auf der parlamentarischen Entscheidungsebene höchst unterschiedliche Konzepte der Gerechtigkeit. Eine Abwägung der diversen Gerechtigkeits- bzw. Ungerechtigkeitsargumente führt letztlich zu dem Ergebnis, dass Mehrheitswahlssysteme in parlamentarischen Regierungssystemen auf der parlamentarischen Entscheidungsebene in der Regel gerechter sind als Verhältniswahlssysteme. Dies liegt nicht nur daran, dass sich für die Mehrheitswahl insgesamt mehr Gerechtigkeits- und weniger Ungerechtigkeitsargumente finden lassen als für die Verhältniswahl, sondern auch daran, dass der Vorteil der Verhältniswahl und damit der Nachteil der Mehrheitswahl bei genauerer Betrachtung äußerst fragwürdig erscheint. Koalitionsmehrheiten sind zwar in der Regel durch eine absolute Mehrheit der Wählerstimmen gedeckt. Allerdings entsteht diese absolute Mehrheit der Wählerstimmen – wie bereits thematisiert – nur künstlich bzw. theoretisch: durch eine Addition der Wählerwillen.

### *c) Regierungsebene*

#### *(1) Gerechtigkeit von Wahlssystemen*

Auf der Regierungsebene parlamentarischer Regierungssysteme ist die Gerechtigkeit des Wahlsystems grundsätzlich eine Frage der Proportionalität zwischen Wählerstimmen und politischem Einfluss der Parteien auf die Regierungsbildung bzw. die Regierungsgeschäfte. Da aber Regierungen in der Regel keine Allparteien- bzw. Proporzregierungen sind, wird das Prinzip der Proportionalität zwischen Wählerstimmen und politischem Einfluss

27 Ausnahmen bilden die Unterhauswahl 1951, bei der Labour trotz eines Vorsprungs von 250.000 Wählerstimmen vor den Conservatives nicht die Regierung stellen konnte, und die Unterhauswahl im Februar 1974, bei der die Conservatives trotz eines Vorsprungs von 226.000 Wählerstimmen vor Labour nicht die Regierung stellen konnten (Independent Commission on the Voting System 1998: 1 ff.). Hervorzuheben ist jedoch, dass es sich hierbei erstens um Ausnahmen und zweitens um keine allzu gravierenden Verzerrungen handelt (Tabelle 2).

der Parteien auf die Regierungsbildung bzw. die Regierungsgeschäfte zwangsläufig durchbrochen. Somit hängt die Gerechtigkeit des Wahlsystems auf der Regierungsebene parlamentarischer Regierungssysteme letztlich von der Frage ab, wie Regierungen zustande kommen. Insofern gibt es in parlamentarischen Regierungssystemen auf der Regierungsebene ebenso wie auf der parlamentarischen Entscheidungsebene keinen alleinigen Maßstab für Gerechtigkeit, sondern nur unterschiedliche Gerechtigkeitsargumente, die gegeneinander abgewogen werden können. Aufgrund der Verschmelzung von Regierung und absoluter Parlamentsmehrheit gelten in parlamentarischen Regierungssystemen auf der Regierungsebene im Wesentlichen die gleichen Aussagen wie auf der parlamentarischen Entscheidungsebene.

In Verhältniswahlssystemen entsteht die Regierung gewöhnlich durch die Bildung einer Regierungskoalition. Daran ist gerecht, dass die Regierung in der Regel durch eine absolute Mehrheit der Wählerstimmen gedeckt ist. Daran ist ungerecht, dass die Regierung in der Regel künstlich – d. h. hinter dem Rücken der Wähler – gebildet wird; dass der Wahlsieger, d. h. die Partei mit den meisten Wählerstimmen, nicht die Regierung stellen bzw. bilden kann, wenn es ihm nicht gelingt, eine absolute Mehrheit der Parlamentsmandate zu erringen oder eine Regierungskoalition zu bilden; sowie dass kleine Parteien in einer Regierungskoalition einen unverhältnismäßig großen Einfluss im Kabinett ausüben. Letzteres wird deutlich, wenn man den Einfluss kleiner Regierungsparteien im Kabinett an deren Mandatsanteil innerhalb der Regierungsmehrheit misst. So erhielt z. B. in Deutschland die FDP in der 12. Wahlperiode des Deutschen Bundestags 11 % der Stimmen, 11,9 % der Mandate im Bundestag und damit 19,8 % der Mandate innerhalb der Regierungsmehrheit, jedoch 26,3 % der Ministerposten. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass in parlamentarischen Regierungssystemen mit Verhältniswahl kleine Parteien generell einen unverhältnismäßig großen Einfluss auf die Regierungsbildung ausüben bzw. die Bildung der Regierungskoalition in einem hohen Maße von der Stärke und Positionierung kleiner Parteien abhängt. Zieht neben zwei großen Parteien nur eine kleine Partei ins Parlament ein, entscheidet diese – wie oben erläutert – maßgeblich über die Regierungsbildung bzw. Koalitionsfrage; ziehen neben zwei großen Parteien mehrere kleine Parteien ins Parlament ein, entscheiden deren Stärke sowie Koalitionsmöglichkeiten und -absichten maßgeblich über die Regierungsbildung bzw. Koalitionsfrage. So wurde diese z. B. in Deutschland nach der Bundestagswahl 2002 primär dadurch entschieden, dass die FDP weniger Wählerstimmen erhielt als Bündnis'90/Die Grünen, diese die Koalition mit der SPD fortsetzen wollten und die PDS an der 5 %-Hürde scheiterte.

In Mehrheitswahlssystemen entsteht die Regierung gewöhnlich durch die Konzentrationsleistung des Wahlsystems (in der Form einer Einparteieregierung). Daran ist gerecht, dass die Regierung nicht hinter dem Rücken der Wähler zustande kommt sowie dass der Wahlsieger, d. h. die Partei mit den meisten Wählerstimmen, in der Regel allein die Regierung in der Regel stellen kann. Daran ist ungerecht, dass die Regierung in der Regel nicht durch eine absolute Mehrheit der Wählerstimmen gedeckt ist.

Eine Abwägung der diversen Gerechtigkeits- bzw. Ungerechtigkeitsargumente führt in parlamentarischen Regierungssystemen auf der Regierungsebene ebenso wie auf der parlamentarischen Entscheidungsebene (mit der gleichen Begründung) zu dem Ergebnis, dass Mehrheitswahlssysteme gerechter sind als Verhältniswahlssysteme.

## (2) *Stabilitätsförderung durch Wahlsysteme*

Auf der Regierungsebene parlamentarischer Regierungssysteme ist die Stabilitätsförderung durch das Wahlsystem eine Frage der Konzentrationsleistung des Wahlsystems: Je stärker ein Wahlsystem einer Parteienzersplitterung im Parlament entgegenwirkt und damit die Bildung einer stabilen Regierung begünstigt, desto stabilitätsfördernder ist das Wahlsystem.

Mittlerweile sind die meisten Verhältniswahlssysteme mit konzentrierenden Faktoren angereichert. Dazu zählen insbesondere Sperrklauseln sowie Mehrpersonenwahlkreise. Diese sorgen in der Regel dafür, dass stabile – d. h. dauerhafte und handlungsfähige – Koalitionsregierungen gebildet werden können. Allerdings sind Koalitionsregierungen grundsätzlich instabiler als Einparteienregierungen. Außerdem können selbst Verhältniswahlssysteme mit konzentrierenden Faktoren nicht für die Bildung stabiler Regierungen garantieren. Zwar wird z. B. in Deutschland über die 5 %-Klausel – und damit über die Verringerung der im Parlament vertretenen Parteien – die Bildung einer stabilen Regierung grundsätzlich erleichtert (Nohlen 2005), jedoch nicht zwingend erreicht. So machte bei der Bundestagswahl 2005 der Einzug der „Linken“ in den Bundestag eine stabile Koalitionsregierung – mit Ausnahme der Großen Koalition – unmöglich. Hätten sich CDU/CSU und SPD nicht auf eine Große Koalition einigen können, wäre es entweder zu einer höchst instabilen Dreiparteienkoalition, einer kaum handlungsfähigen Minderheitsregierung oder Neuwahlen gekommen. Diese hätten durchaus zu einem ähnlichen Ergebnis und somit zu einer Verfestigung der ausweglosen Situation führen können. Die Bundesrepublik bewegte sich mithin an der Grenze zur Unregierbarkeit. Diese ist bei parlamentarischen Regierungssystemen mit Verhältniswahlssystemen dann erreicht, wenn sich ein Parlament „nicht auf eine Mehrheitsregierung einigen kann oder will“ (Schütt-Wetschky 1986: 4).

Die größte Konzentrationsleistung entfalten jedoch Mehrheitswahlssysteme, insbesondere die relative Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen (Nohlen 2005). Diese sorgt in der Regel für ein Höchstmaß an Regierungsstabilität: eine Einparteienregierung. Schließlich führt die relative Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen gewöhnlich dazu, dass eine Partei eine absolute Mehrheit im Parlament hat bzw. sich bei jeder Wahl zwei Parteien die Chance teilen, die Regierung zu stellen, ohne dabei auf die Unterstützung anderer Parteien angewiesen zu sein (Lipson 1969: 502). Zwar können Mehrheitswahlssysteme, selbst die relative Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen, nicht für die Bildung stabiler Einparteienregierungen garantieren. Allerdings führen sie über ihre starke Konzentrationsleistung in aller Regel zumindest dazu, dass stabile Koalitionsregierungen gebildet werden können.

Infolgedessen lässt sich argumentieren, dass Mehrheitswahlsysteme auf der Regierungsebene parlamentarischer Regierungssysteme in der Regel stabilitätsfördernder sind als Verhältniswahlsysteme.

#### 4. Gesamtbewertung und Empfehlungen

In präsidentiellen Regierungssystemen sind Verhältniswahlsysteme sowohl auf der parlamentarischen Repräsentationsebene als auch auf der parlamentarischen Entscheidungsebene in der Regel gerechter als Mehrheitswahlsysteme. Aus diesem Grunde ist für präsidentielle Regierungssysteme grundsätzlich die Verhältniswahl zu empfehlen. Da in präsidentiellen Regierungssystemen im Parlament keine stabile Regierungsmehrheit gebildet werden muss, erscheint ein Verhältniswahlsystem empfehlenswert, das eine möglichst hohe Proportionalität zwischen Wählerstimmen und Parlamentsmandaten der Parteien erzeugt. Empfohlen wird jedoch nicht die reine Verhältniswahl, sondern eine Variante der personalisierten Verhältniswahl: die personalisierte Verhältniswahl ohne Sperrklausel und ohne Überhangmandate.<sup>28</sup> Diese Form der Verhältniswahl führt – ähnlich wie die reine Verhältniswahl – zu einer sehr hohen Proportionalität zwischen Wählerstimmen und Parlamentsmandaten der Parteien, jedoch – im Gegensatz zur reinen Verhältniswahl – auch dazu, dass verschiedene Regionen durch Wahlkreisabgeordnete repräsentiert sind, wodurch regionale Interessen besser im Parlament vertreten werden können.

In parlamentarischen Regierungssystemen ergibt sich auf den verschiedenen Bewertungsebenen ein unterschiedliches Bild: Auf der parlamentarischen Repräsentationsebene sind Verhältniswahlsysteme in der Regel gerechter als Mehrheitswahlsysteme; auf der parlamentarischen Entscheidungsebene sowie auf der Regierungsebene verhält es sich letztlich umgekehrt. Die parlamentarische Entscheidungsebene und die Regierungsebene sind jedoch weitaus wichtiger als die parlamentarische Repräsentationsebene. Letztlich spielt es nur eine untergeordnete Rolle, ob alle Parteien so gerecht wie möglich im Parlament repräsentiert sind. Schließlich erfolgen in der Regel weder parlamentarische Entscheidungen noch Regierungsbildungen als Kompromiss zwischen allen im Parlament vertretenen Parteien.

Vor diesem Hintergrund sagt der Mandatsanteil einer Partei, sofern diese nicht die absolute Mehrheit an Mandaten gewonnen hat, zwar etwas über deren „symbolische“ Repräsentation, jedoch grundsätzlich nichts über deren machtpolitischen Einfluss aus (Schütt-Wetschky 1986: 11), welchem im Endeffekt die entscheidende Bedeutung zukommt: „Eine Partei mit einem Stimmenanteil von z. B. 25 Prozent erhält zwar bei Verhältniswahl auch einen Mandatsanteil von etwa 25 Prozent. Aber damit ist noch nicht entschieden, ob sie Regierungsfraktion oder nur Oppositionsfraktion sein wird, obgleich dies hinsichtlich der politischen Gestaltungsmöglichkeiten die entscheidende Frage ist. Ein Mittleres gibt

28 Diese entfallen bei der personalisierten Verhältniswahl, wie sie in der Bundesrepublik Deutschland praktiziert wird, „durch die Verrechnung der Direktmandate einer Partei von ihren Listenmandaten, ohne diese zunächst auf die einzelnen Länder aufzuteilen“ (Jesse 2003: 10).

es in der Praxis nicht. Eine Fraktion ist entweder Teil der Regierungsmehrheit, dann nimmt sie an den Entscheidungen über den Inhalt der Parlamentsbeschlüsse teil, oder sie ist nur Oppositionsfraktion, dann nimmt sie nicht an ihnen teil“ (Schütt-Wetschky 1986: 13). Unter diesem Gesichtspunkt erscheint die Forderung nach einer gerechten Repräsentation der Parteien im Parlament als „Konzept ohne Konsequenz“: „Was [...] an Gerechtigkeit im Wahlverfahren und in der Volksvertretung erreicht wird, kann durch die Ungerechtigkeit bei der Mehrheitsbildung in der gewählten Vertretung weithin ‚ausgeglichen‘ werden. Noch größer kann die Ungerechtigkeit bei der Bildung und Zusammensetzung der Regierung werden. Daher sprechen manche von einem Konzept ohne Konsequenz. Denn in der politischen Praxis ist meist die Regierung das wichtigste Organ“ (Welan 1999: 6).

Vor diesem Hintergrund ist für parlamentarische Regierungssysteme grundsätzlich die Mehrheitswahl zu empfehlen. Da Mehrheitswahlssysteme auf der Regierungsebene parlamentarischer Regierungssysteme zudem in der Regel stabilitätsfördernder sind als Verhältniswahlssysteme, ist die Mehrheitswahl auch aus diesem Grunde für parlamentarische Regierungssysteme besser geeignet. Von entscheidender Bedeutung ist jedoch, dass die Mehrheitswahl nicht nur wegen des Arguments der Stabilität der Regierung, sondern auch wegen des Arguments der gerechten Repräsentation der Parteien für parlamentarische Regierungssysteme empfohlen wird. Da das Ziel der Mehrheitswahl (mit Blick auf die oben entwickelten Argumente der Gerechtigkeit und der Stabilitätsförderung) darin bestehen muss, eine Einparteieregierung hervorzubringen, erscheint ein Mehrheitswahlssystem am geeignetsten, das eine sehr große Konzentrationsleistung entfaltet. Empfohlen wird jedoch nicht die relative Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen, sondern die Mehrheitswahl mit proportionaler Zusatzliste, bei der die meisten Mandate in Einerwahlkreisen nach der Majorzregel und die restlichen Mandate (getrennt oder in Verrechnung mit den in Einerwahlkreisen vergebenen Mandaten) über Parteilisten nach der Proporzregel vergeben werden (Nohlen 2000: 175).<sup>29</sup>

Die Mehrheitswahl mit proportionaler Zusatzliste führt – ähnlich wie die relative Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen – in der Regel zu einer Einparteieregierung<sup>30</sup>, im Gegensatz zur relativen Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen jedoch zu einer besseren Re-

29 Ein derartiges Wahlsystem wäre z. B. das „AV-Plus System“, das in Großbritannien von der Jenkins Commission als Alternative zur relativen Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen erarbeitet wurde (Independent Commission on the Voting System 1998).

30 Damit dies gewährleistet ist, muss der Anteil der Mandate, der in Einerwahlkreisen vergeben wird, um ein Vielfaches größer sein als der Anteil der Mandate, der über Parteilisten vergeben wird. Das bestmögliche Verhältnis zur (regelmäßigen) Erzeugung von Einparteieregierungen kann nur unter Berücksichtigung der Kontexte eines konkreten Landes angegeben werden. Unter Umständen ist es nicht möglich, die Listenmandate in Verrechnung mit den in Einerwahlkreisen vergebenen Mandaten zu verteilen, da sonst der intendierte mehrheitsbildende Effekt ausbleibt.

präsentation kleiner Parteien im Parlament.<sup>31</sup> Die Mehrheitswahl ist allerdings nur unter folgenden Bedingungen für parlamentarische Regierungssysteme empfehlenswert:

*Erstens* ist ein mehrheitsbildendes Wahlsystem nur in Ländern mit einer relativ homogenen Gesellschaftsstruktur sinnvoll. Schließlich würde ein mehrheitsbildendes Wahlsystem bei einer durch soziale, ethnische, religiöse und/oder andere Konflikte stark fragmentierten Gesellschaft voraussichtlich zu einer Art institutionalisierter und irreversibler „Fremdherrschaft“ einer Mehrheit über die jeweilige(n) Minderheit(en) – und damit gleichzeitig zu einer Destabilisierung des gesamten politischen Systems führen.<sup>32</sup>

*Zweitens* ist ein mehrheitsbildendes Wahlsystem nur in Ländern mit einem (offenen) Zweiparteiensystem oder einem von zwei großen Parteien dominierten Vielparteiensystem sinnvoll. Schließlich würde ein mehrheitsbildendes Wahlsystem bei einem Parteiensystem, in dem die wesentlichen drei oder vier Parteien in etwa gleich stark sind, entweder nicht die intendierte mehrheitsbildende Wirkung entfalten oder zu einer äußerst radikalen und massiven parlamentarischen Zurückdrängung einer oder mehrerer Parteien – und damit auch gleichzeitig zu einer Destabilisierung des gesamten politischen Systems – führen.<sup>33</sup>

*Drittens* muss ein mehrheitsbildendes Wahlsystem auch tatsächlich mehrheitsbildend wirken. Da Kontextfaktoren die Wirkungsrichtung von Wahlsystemen be- oder gar verhindern können<sup>34</sup>, ist es von besonderer Bedeutung, die mehrheitsbildende Wirkung eines Mehrheitswahlsystems in einem konkreten Land (fortwährend) zu evaluieren (Jesse 1985: 50).<sup>35</sup>

*Viertens* muss ein mehrheitsbildendes Wahlsystem zwei großen Parteien etwa gleich große Chancen einräumen, die Regierung zu stellen. Es darf also nicht die Herrschaft einer Partei „zementieren“ (Jesse 1985: 47).<sup>36</sup>

31 Folglich ließe sich damit die „Variante des Gerechtigkeits-Arguments [...], die Mehrheitswahl würde kleinere Parteien auf unfaire Art und Weise vom Parlament fernhalten, ihren ‚politischen Tod‘ bewirken“ (Schütt-Wetschky 1986: 15), entkräften.

32 In diesem Fall erscheint ein Verhältniswahlsystem in Verbindung mit einer Proporzregierung empfehlenswert.

33 Besteht nicht die Aussicht, dass dieses Problem durch Fusionen bzw. Allianzen von Parteien gelöst bzw. umgangen werden kann, erscheint ein Verhältniswahlsystem von geringerem Nachteil zu sein.

34 So kam es z. B. in Neuseeland trotz relativer Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen zu Problemen bei der parlamentarischen Mehrheitsbildung (und in der Folge zu einer Reform des Wahlsystems) oder in Italien trotz der Einführung eines mehrheitsbildenden Wahlsystems nicht zur erhofften Konzentration des Parteiensystems (Nohlen 2005).

35 Wenn die Mehrheitswahl mit proportionaler Zusatzliste nicht die intendierte Wirkung entfaltet, so kann die mehrheitsbildende Wirkung des Wahlsystems unter Umständen forciert werden, indem die Mandate, die in Einerwahlkreisen vergeben werden, anteilmäßig erhöht und/oder *nicht* mit den Mandaten, die über Parteilisten vergeben werden, verrechnet werden. Wirkt das Wahlsystem trotz dieser Maßnahmen nicht mehrheitsbildend, erscheint ein stärker mehrheitsbildendes Wahlsystem (wie z. B. die relative Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen) oder – wenn dieses ebenfalls nicht mehrheitsbildend wirkt – ein Verhältniswahlsystem empfehlenswert.

36 Lässt sich in einem Land kein „kompetitives“ Mehrheitswahlsystem finden, scheint ein Verhältniswahlsystem von geringerem Nachteil zu sein.

## Literatur

- Blackburn, Robert*, 1995: *The Electoral System in Britain*, London.
- Bundeswahlleiter*, <http://www.bundeswahlleiter.de>, Download vom 22.11.05.
- Independent Commission on the Voting System*, 1998: *The Report of the Independent Commission on the Voting System*, London.
- Infratest dimap*, 2005: Reaktionen auf das Ergebnis der Bundestagswahl. ARD-Brennpunkt, <http://www.infratest-dimap.de/?id=229&aid=16>, Download vom 31.12.05.
- 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.
- Kielmannsegg, Peter Graf*, 2002: Mehrheiten sind nicht mehr garantiert, in: *FAZ*, 23.08.02, S. 9.
- Kopfermann, Klaus*, 1991: *Mathematische Aspekte der Wahlverfahren: Mandatsverteilungen bei Abstimmungen*, Mannheim.
- Kranenpohl, Uwe*, 1999: *Mächtig oder machtlos? Kleine Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949 bis 1994*, Opladen.
- Lehmann, Hans Georg*, 1996: *Deutschland-Chronik 1945 bis 1995*, Bonn.
- Lipson, Leslie*, 1969: *Parteisysteme im Vereinigten Königreich und dem älteren Commonwealth – Ursachen, Ähnlichkeiten und Verschiedenheiten*, in: Gilbert Zieburg (Hrsg.), *Beiträge zur allgemeinen Parteienlehre*, Darmstadt, 499-547.
- Meyer, Hans*, 1987: *Demokratische Wahl und Wahlsystem*, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band 2, Heidelberg, 249-267.
- Mill, John Stuart*, 1968: *Betrachtungen über die Repräsentativ-Regierung*, Aalen.
- Nohlen, Dieter*, 2000: *Wahlrecht und Parteiensystem*, Stuttgart.
- Nohlen, Dieter*, 2005: Internationale Trends der Wahlsystementwicklung, in: *ÖZP* 34 (1), 11-26, [http://members.chello.at/politikwissenschaft/aktuell/2005\\_1\\_nohlen.htm](http://members.chello.at/politikwissenschaft/aktuell/2005_1_nohlen.htm), Download vom 16.08.05.
- Paice, James*, 2003: Interview, London.
- Saalfeld, Thomas*, 1998: *Großbritannien: eine politische Landeskunde*, Opladen.
- Schoen, Harald*, 2005: *Wahlsystemforschung*, in: Jürgen W. Falter/Harald Schoen (Hrsg.), *Handbuch Wahlforschung*, Wiesbaden, 573-607.
- Schütt-Wetschky, Eberhard*, 1986: *Wahlsystem und politisches System in der parlamentarischen Demokratie*, in: *Politische Bildung* 19 (2), 3-17.
- Strohmeier, Gerd*, 2005: *Vetospieler – Garanten des Gemeinwohls und Ursachen des Reformstaus*, Baden-Baden.
- The National Archives*, U.S. Electoral College, in: <http://www.archives.gov/federal-regis-ter/electoral-college>, Download vom 22.11.05.
- Tsebelis, George*, 2002: *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton.

Welan, Manfred, 1999: Verhältniswahlrecht – Mehrheitswahlrecht. Proporz oder Majorz, Diskussionspapier Nr. 79-R-99, Institut für Wirtschaft, Politik und Recht, Universität für Bodenkultur Wien, in: [http://www.boku.ac.at/wpr/wpr\\_dp/dp-79.pdf](http://www.boku.ac.at/wpr/wpr_dp/dp-79.pdf), Download vom 03.04.03.

Korrespondenzanschrift:

PD Dr. Gerd Strohmeier  
Universität Passau  
Philosophische Fakultät  
Innstr. 33  
94032 Passau  
E-Mail: [gerd.strohmeier@uni-passau.de](mailto:gerd.strohmeier@uni-passau.de)  
Web: <http://www.phil.uni-passau.de/strohmeier/>

# Aktuelle Neuerscheinung



## Das Kooperationsprinzip

Kooperatives Staatshandeln zwischen Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip

Von Anke Holzmann

2006, 250 S., brosch., 49,- €, ISBN 3-8329-2214-8

(Studien zur Sachunmittelbaren Demokratie, Bd. 3)

Kooperatives Staatshandeln funktioniert als demokratischer Interessenausgleich in einem die Gesellschaft und den Staat umfassenden Prozess politischer Willensbildung in den Grenzen des Rechtsstaats. Kooperation ergänzt damit das hierarchische Demokratieverständnis um eine Form sachunmittelbarer Demokratie.



**Nomos**

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung oder bei: Nomos Verlagsgesellschaft | 76520 Baden-Baden | [www.nomos.de](http://www.nomos.de)