

# APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

4/2011 · 24. Januar 2011



## Parlamentarismus

*Frank Decker*

Brauchen wir ein neues Wahlrecht?

*Volker von Prittwitz*

Hat Deutschland ein demokratisches Wahlsystem?

*Joachim Behnke*

Grundsätzliches zur Wahlreformdebatte

*Mark T. Fliegeauf · Sebastian Huhnholz*

Parlamentarische Führung

*Katja Marie Fels*

Reformkommunikation – eine aussichtslose Schlacht?

*Gerd Strohmeier*

Westminster im Wandel

*Stefan Marschall*

Wahlen, Wähler, Wahl-O-Mat

## Editorial

Vor gut zweieinhalb Jahren hat das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber dazu verpflichtet, bis Ende Juni 2011 eine verfassungsgemäße Neuregelung des Bundeswahlgesetzes vorzunehmen. Unmittelbarer Anlass war der sich bei einer Nachwahl zur Bundestagswahl 2005 eklatant auswirkende, bundeslandübergreifende Effekt des „negativen Stimmgewichts“ durch Unterverteilung aufgrund der immer häufiger auftretenden Überhangmandate.

Diese fallen an, wenn eine Partei in einem Bundesland mehr Direktmandate errungen hat, als ihr nach dem für die Sitzverteilung ausschlaggebenden Zweitstimmenergebnis eigentlich zustehen. Das Gewicht einer abgegebenen Stimme wirkt dann im Ergebnis „negativ“, wenn eine Partei durch weniger Zweitstimmen Mandate gewinnt beziehungsweise durch zusätzliche Zweitstimmen Mandate verliert. Auch wenn die Regierungsbildung auf Bundesebene bislang noch nicht entscheidend beeinflusst wurde: Überhangmandate verzerren das Wahlergebnis. Zum Kern des Problems zählen schwindende Parteibindungen und die seit der deutschen Vereinigung grundlegend veränderte Parteienlandschaft: Im zumindest mittelfristig etablierten Fünfparteiensystem liegt es nahe, mit der Erststimme aussichtsreiche Wahlkreisbewerberinnen und -bewerber zu wählen und die Zweitstimme einer anderen, kleineren, aber eigentlich favorisierten Partei zu geben.

Im Lichte des Spruches aus Karlsruhe ist der Deutsche Bundestag 2009 nach einem in Teilen verfassungswidrigen Wahlrecht gewählt worden. Das gefährdet die gesellschaftliche Integrationsleistung des Wahlergebnisses und die Legitimation des Wahlsiegers zur Ausübung politischer Macht. Es ist indes wenig wahrscheinlich, dass die gebotene Wahlrechtsreform zu einer tief greifenden Veränderung des Systems der personalisierten Verhältniswahl führen wird.

*Hans-Georg Golz*

# Brauchen wir ein neues Wahlrecht?

Das deutsche Wahlsystem wurde in der internationalen Literatur lange Zeit als vorbildlich gerühmt, weil es die Kernfunktionen der Repräsentation, Konzentration und Partizipation scheinbar optimal verband.<sup>1</sup>

**Frank Decker**  
Dr. rer. pol., geb. 1964; Professor für Politische Wissenschaft an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Lennéstraße 27, 53113 Bonn.  
frank.decker@uni-bonn.de

Während die Grundstruktur der Verhältniswahl dem Repräsentationsziel Rechnung trug, sorgte die Fünfprozent-Sperrklausel für eine hohe Konzentrationswirkung, die Regierungsstabilität sicherstellte. Auf der anderen Seite bewirkte das Zweistimmensystem eine Verknüpfung von Parteien- und Personenwahl, die von den Wählerinnen und Wählern – durch das Aufsplitten der Stimmen – zugleich strategisch genutzt werden konnte.

Auch wenn das positive Urteil zum Teil auf Fehlwahrnehmungen beruhte<sup>2</sup> und in einem auffälligen Missverhältnis zur Bereitschaft stand, das deutsche System in anderen Ländern tatsächlich einzuführen, haben es hierzulande viele gerne übernommen. In den 1950er und 1960er Jahren hatte die Bundesrepublik noch eine anhaltende Debatte erlebt, ob man die bestehende Verhältniswahl nicht besser durch ein mehrheitsbildendes Wahlsystem ersetzen sollte. Von der relativen Mehrheitswahl über das Grabenwahlsystem bis hin zur Wahl in Dreier- oder Viererwahlkreisen wurden dabei alle möglichen Varianten durchgespielt.<sup>3</sup> In greifbarer Nähe rückte die Einführung eines Mehrheitswahlrechts nach Bildung der Großen Koalition im Jahre 1966: Erst nachdem die SPD von diesem Vorhaben 1969 abrückte, kehrte Ruhe an der Wahlrechtsfront ein. In der Wissenschaft wurde zwar weiter Kritik laut – etwa an den zu geringen personellen Auswahlmöglichkeiten oder der ungenügenden Transparenz des Zweistimmensystems. Ernsthafte Bestrebungen, an der Grundstruktur der personalisierten Verhältniswahl zu rütteln, gab es jedoch von da an nicht mehr.

Ins Gerede kam das Wahlrecht erst wieder nach der deutschen Einheit. Diese markierte in der Entwicklung des Parteiensystems eine tief greifende Zäsur, die das bis dahin problemlos funktionierende Wahlsystem auf die Probe stellte. Einerseits führte sie zu wachsender Fragmentierung: Die bipolare Vierparteiensstruktur, die sich in den 1980er Jahren herausgebildet hatte, wurde durch das Hinzutreten der ostdeutschen PDS zunächst zu einer Viereinhalbstruktur erweitert, aus der nach Gründung der gesamtdeutschen Linken 2005 schließlich das heutige Fünfparteiensystem hervorging. Hinzu kamen Fragmentierungstendenzen im rechten politischen Spektrum, die sich schon in der alten Bundesrepublik angebahnt hatten. Andererseits – und damit verbunden – entwickelte sich das Parteiensystem in territorialer Hinsicht auseinander. Im Osten erreichte die PDS allmählich dasselbe Niveau wie Union und SPD; im Westen blieb es bei der vertrauten Struktur von zwei (nicht mehr ganz so großen) Volksparteien und zwei (größer gewordenen) kleinen Parteien – zu denen sich jetzt die Linke als weitere Kraft hinzugesellte.

## Funktionsschwächen der personalisierten Verhältniswahl

Die Folgen der nach 1990 eingetretenen Veränderungen zeigen sich *erstens* auf der Repräsentationsebene. Hatte die personalisierte Verhältniswahl bis dahin eine hohe Übereinstimmung zwischen Stimmen- und Mandatsanteilen bewirkt, so fielen nun immer mehr Stimmen der Fünfprozenthürde zum Opfer. Gleichzeitig nahm die Zahl der Überhangmandate zu, die vor der Einheit nur sporadisch angefallen waren. Während um die Überhangmandate ein heftiger Streit entbrannte, blieben Vorstöße von Grünen und PDS für eine Abschaffung beziehungsweise Absenkung der Sperrklausel erfolglos. Die prinzipiellen demokratietheoretischen Einwände gegen die künstliche Hürde werden je-

<sup>1</sup> Vgl. Matthew Soberg Shugart/Martin P. Wattenberg, *Mixed-Member Electoral Systems: A Typology*, in: dies. (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems*, Oxford 2001, S. 9–24.

<sup>2</sup> Das populärste Missverständnis liegt in der Kategorisierung des deutschen Wahlsystems als „Mischsystem“.

<sup>3</sup> Vgl. Eckhard Jesse, *Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform*, Düsseldorf 1985, S. 144 ff.

doch durch den wachsenden Anteil der nicht repräsentierten Stimmen gestützt. Wenn der Wahlakt die wichtigste Form der politischen Partizipation darstellt, sollte das Wahlrecht so konstruiert sein, dass möglichst jede Stimme zählt. Eckhard Jesse<sup>4</sup> hat deshalb schon vor Jahren den bedenkenswerten Vorschlag gemacht, dem Wähler eine zusätzliche „Nebenstimme“ zu geben. Diese würde wirksam, wenn die Partei, für die er mit der Hauptstimme votiert, unter fünf Prozent bleibt.

Die eigentliche Bestimmung der Sperrklausel wäre durch die Einführung einer Nebenstimme nicht tangiert. Sie besteht darin, für eine angemessene Konzentration des Parteiensystems zu sorgen. Dass sie sich in dieser Funktion weiter bewährt, zeigt gerade die wachsende Disproportionalität von Stimmen- und Mandatsanteil. Dies hat aber nicht verhindert, dass *zweitens* durch den Wandel der Parteienlandschaft die Konzentration des Parteiensystems insgesamt zurückgegangen ist. Welche Negativfolgen das für die Regierungsbildung nach sich zieht, ist spätestens nach der Bundestagswahl 2005 ins Bewusstsein getreten, als Union und SPD – gegen ihren Willen – eine Große Koalition eingehen mussten. Wenn das Wahlsystem Mehrheiten für die klassischen Zweierkoalitionen nicht mehr hervorbringt, geraten Parteien und Wähler gleichermaßen unter Druck. Die Parteien müssen ihr Koalitionsverhalten flexibilisieren und bereit sein, Bündnisse auch mit Nicht-Wunschpartnern zu schließen, die Wähler einsehen, dass sie in einer Fünfparteien-Konstellation nicht sicher sein können, für welche Regierung sie mit ihrer Stimmabgabe letzten Endes votieren.<sup>5</sup> Dass der Wunsch nach Einführung eines mehrheitsbildenden Wahlrechts vor diesem Hintergrund lauter wird, kann nicht überraschen.<sup>6</sup>

In dem Maße, wie Parlamentswahlen ihren Charakter als quasi-plebiszitäre Regierungswahlen einbüßen, treten *drittens* die Partizipationsziele automatisch stärker hervor, die

sich mit dem personenbezogenen Element der Verhältniswahl verbinden. Dass die überwiegend positive Würdigung, die das deutsche Wahlsystem in dieser Hinsicht erfahren hat, größtenteils auf einem Mythos beruht, ergibt sich bereits aus seiner Grundstruktur. Weil die über die Erststimme erworbenen Direktmandate – bis auf die Überhänge – auf den Mandatsanteil voll angerechnet werden, der sich aus dem Verhältnis der Zweitstimmen ergibt, tritt die Personenwahl hinter die Parteienwahl zurück. Hinzu kommt, dass die Wähler mit ihrer Erststimme oft gar keine wirkliche Wahl treffen können. Verfügen einer oder beide Wahlkreiskandidaten zugleich über einen sicheren Listenplatz, entscheiden sie in Wirklichkeit nur darüber, ob die Partei, der ein Mandat zusteht, dieses durch einen Direkt- oder Listenkandidaten besetzt.<sup>7</sup> Vollends ad absurdum geführt wird das Element der Personenwahl, wenn die Kombination von Erst- und Zweitstimme bewusst dazu eingesetzt wird, einer Partei zu Überhangmandaten zu verhelfen.

Damit ist *viertens* auf das Problem der mangelnden Transparenz des Wahlrechts hingewiesen. Dieses Problem wurzelt im 1953 eingeführten Zweistimmensystem, dem sich inzwischen auch die meisten Bundesländer angeschlossen haben. Umfragen belegen, dass ein erheblicher Teil der Wähler die Funktionsweise dieses Systems nicht versteht, in dem allein die Zweitstimme den Ausschlag gibt. Das Missverständnis wird einerseits durch die unglückliche Bezeichnung „Erst- und Zweitstimme“, andererseits durch die gleichgewichtige Anordnung der Stimmen auf den Wahlzetteln geschürt. Unterschiedliche Beurteilungen erfährt die Praxis des Stimmensplittings, die stetig zugenommen und sich bei den jüngsten Wahlen in einer Größenordnung von etwa 20 Prozent eingependelt hat. Während die einen in der Möglichkeit des strategischen oder taktischen Wählens einen begrüßenswerten Zugewinn an Partizipation sehen,<sup>8</sup> warnen die anderen vor den damit verbundenen Manipulationsgefahren.<sup>9</sup>

<sup>4</sup> Vgl. ebd., S. 258f.

<sup>5</sup> Vgl. Frank Decker, *Regieren im „Parteienbundesstaat“*. Zur Architektur der deutschen Politik, Wiesbaden 2011, S. 105ff.

<sup>6</sup> Vgl. z.B. Jürgen W. Falter, *Mehrheitswahl und Regierbarkeit. Mehr Transparenz und höhere Legitimität durch Mehrheitswahl?*, in: Gerd Strohmeier (Hrsg.), *Wahlsystemreform (ZPol-Sonderband)*, Baden-Baden 2009, S. 133–154.

<sup>7</sup> Vgl. Charlotte-Sophie Lenski, *Paradoxien der personalisierten Verhältniswahl*, in: *Archiv des Öffentlichen Rechts*, 134 (2009), S. 497f.

<sup>8</sup> So z.B. Franz Urban Pappi/Michael Herrmann, *Überhangmandate ohne negatives Stimmgewicht: Machbarkeit, Wirkungen, Beurteilung*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, 41 (2010) 2, S. 260–278.

<sup>9</sup> Vgl. E. Jesse (Anm. 3), S. 269ff.

## Leidiges Problem der Überhangmandate

Dass die zuletzt genannte Position inzwischen deutlich plausibler erscheint, liegt am verstärkten Auftreten von Überhangmandaten. Diese fallen an, wenn eine Partei in einem Bundesland mehr Direktmandate erringt, als ihr nach dem Anteil der dort abgegebenen Zweitstimmen zustehen. Die starke Zunahme der Überhangmandate seit 1990<sup>10</sup> hängt mit den veränderten parteipolitischen Kräfteverhältnissen zusammen. Wichtigster Erklärungsfaktor ist der rückläufige Zweitstimmenanteil der beiden Volksparteien. Er hat zur Folge, dass die jeweils stärkere Partei weiterhin mit einer hohen Quote von Direktmandaten rechnen kann, die aber durch die gleichzeitig erreichten Zweitstimmen nicht mehr in jedem Fall gedeckt sind. Bedingt durch die Konkurrenz der Drittpartei PDS trat dieser Effekt bis 2009 vorrangig in den ostdeutschen Ländern auf. Dass er sich bei der letzten Bundestagswahl auch im Westen massiv auswirkte, lag am großen Stimmenvorsprung der Union vor der SPD, der es CDU und CSU trotz eines im Vergleich zu 2005 nochmals verschlechterten Zweitstimmenergebnisses ermöglichte, eine erhebliche Zahl an zusätzlichen Direktmandaten zu ergattern.<sup>11</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hat sich mit der Problematik der Überhangmandate mehrfach befasst. In Kern geht es dabei um die Frage, ob die Regelung gegen den Wahlgrundsatz der Gleichheit verstößt. Ein solcher Verstoß könnte vorliegen, weil Überhangmandate das Stimmenverhältnis verzerren, das sich aufgrund der Zweitstimmen ergibt. Bezogen auf den einzelnen Wähler resultiert daraus ein unterschiedlicher Erfolgswert der Stimmen. Wer mit der Erststimme einem Wahlkreis kandidaten zum Direktmandat verhilft, dessen Partei in dem betreffenden Bundesland Überhangmandate erringt, mit der Zweitstimme aber eine andere Partei wählt, verfügt de facto über ein doppeltes Stimmgewicht.

Dass sich die Mehrheit des Zweiten Senats im überhangmandatfreundlichen Urteil von

1997<sup>12</sup> über diese Bedenken hinwegsetzte, hatte primär politische Gründe. Wenn die Überhangmandate als verfassungswidrig erklärt worden wären, hätte dies zur Delegitimierung der damaligen Bundesregierung aus CDU/CSU und FDP geführt, die nach der Bundestagswahl 1994 nur dank der zusätzlichen Sitze über eine stabile parlamentarische Mehrheit verfügte. Wie stark parteipolitische Affinitäten in das Verfahren hineinspielten, zeigte sich daran, dass die vier das Urteil tragenden Richter sämtlich auf dem „Unionsticket“ in das Gericht gekommen waren. Dass die Klage ausgerechnet von der niedersächsischen Landesregierung unter Ministerpräsident Gerhard Schröder ausging, entbehrt mit Blick auf die spätere Entwicklung ebenfalls nicht der Ironie, denn bei den nachfolgenden drei Bundestagswahlen (1998, 2002 und 2005) sollten es die Sozialdemokraten sein, die unter einem Kandidaten beziehungsweise Kanzler Schröder von den Überhangmandaten in erster Linie profitierten. Diese ausgleichende (Un-)Gerechtigkeit sorgte dafür, dass der Streit trotz des unbefriedigenden Urteils erst einmal ad acta gelegt wurde.

Dass er nach der Bundestagswahl 2005 in eine neue Runde ging, verdankte sich einer Zufälligkeit. Durch den Tod einer von der NPD aufgestellten Direktkandidatin kurz vor der Wahl musste im Wahlkreis 160 in Dresden eine Nachwahl stattfinden. Die dortigen Wähler gaben ihre Stimme also in Kenntnis des bereits vorliegenden Ergebnisses der Hauptwahl ab. Dabei konnten sie sich einen Effekt zunutze machen, der in der Literatur als „negatives Stimmrecht“ oder als „inverser Erfolgswert“ bezeichnet wird. Eine Partei kann danach durch weniger Zweitstimmen mehr Mandate gewinnen oder durch mehr Zweitstimmen Mandate verlieren. Der durch die Häufung von Überhangmandaten begünstigte Effekt war Eingeweihten zwar seit längerem bekannt.<sup>13</sup> Das Verfassungsgericht ließ ihn jedoch ungeahndet, weil er nur geringe Mandatsrelevanz besaß und von den Wählern nicht vorausberechnet werden konnte. Mit dem Dresdner Fall änderte sich das. In Abkehr von ihrer bisherigen Rechtsprechung befanden die Richter nun, dass das negative Stimmgewicht

<sup>10</sup> 1990 gab es sechs, 1994 16, 1998 13, 2002 fünf, 2005 16 und 2009 24 Überhangmandate.

<sup>11</sup> Vgl. Daniel Lübbert, Negative Stimmengewichte bei der Bundestagswahl 2009, in: ZParl, 41 (2010) 2, S. 281 f.

<sup>12</sup> BVerfGE 95, 335.

<sup>13</sup> Vgl. Hans Meyer, Der Überhang und anderes Unterhaltsames aus Anlass der Bundestagswahl 1994, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, 77 (1994), S. 321 ff.

einen Verstoß gegen die Grundsätze der gleichen und unmittelbaren Wahl darstelle. Eine Stimme dürfe nicht gegen die Intention desjenigen wirken, der sie abgibt.<sup>14</sup> Dem Gesetzgeber wurde durch das Urteil vom 3. Juli 2008 aufgegeben, bis zum 30. Juni 2011 eine verfassungsgemäße Neuregelung zu treffen.

Ob das Verfassungsgericht mit der großzügigen Fristsetzung gut beraten war, lässt sich bezweifeln. Denn damit nahm man bewusst in Kauf, dass der nächste Bundestag nach einem in Teilen verfassungswidrigen Wahlgesetz gewählt werden würde. Auch die politischen Akteure drängte es zunächst nicht zur Eile. Erst als die SPD im Wahljahr in Umfragen deutlich hinter die Union zurückfiel, stand das Thema plötzlich auf der Tagesordnung. Simulationsrechnungen, die CDU und CSU für diesen Fall eine erhebliche Zahl von Überhangmandaten voraussagten, ließen bei SPD und Bündnisgrünen Forderungen laut werden, das Wahlrecht noch vor der Wahl zu ändern. Verbunden wurde dies mit dem vorsorglichen Hinweis, dass eine nur aufgrund von Überhangmandaten zustande gekommene Mehrheit mit einem Makel behaftet sein würde. Bündnis 90/Grüne legten im März 2009 einen Gesetzentwurf vor, der eine weitgehende Beseitigung der Überhangmandate anstrebte. Während SPD und Linkspartei den Entwurf prinzipiell guthießen, lehnten Union und FDP das Vorhaben strikt ab. Letzteres war verständlich, da eine Wahl unter dem bestehenden Wahlrecht beiden Parteien große Vorteile versprach – der vorgeschobene Verweis auf die vom Verfassungsgericht eingeräumte Frist, die keine schnelle, sondern eine gründliche Reform gebiete, konnte über dieses Motiv nicht hinwegtäuschen. Am Ende entschied die Koalitionsräson: Weil die SPD kein Interesse hatte, das Regierungsbündnis mit CDU und CSU kurz vor der Bundestagswahl an der Wahlrechtsfrage scheitern zu lassen, musste sie in der Schlussabstimmung zu dem Gesetzentwurf Nein sagen.

## Große oder kleine Lösung?

Das Wahlergebnis vom 27. September 2009 ist mit Blick auf die anstehende Wahlrechtsreform in dreierlei Hinsicht bedeutsam. *Erstens* bestätigte es durch das Auftreten negativer

<sup>14</sup> BVerfGE 121, 266.

Stimmeffekte erneut die Notwendigkeit der vom Verfassungsgericht verlangten Reform.<sup>15</sup> *Zweitens* bescherte es der Union den erhofften Bonus in Gestalt von 24 Überhangmandaten, vermied aber zugleich die – auch von neutralen Beobachtern befürchtete – Konstellation einer „illegitimen“ Mehrheit.<sup>16</sup> Und *drittens* brachte es mit Union und FDP diejenigen Parteien an die Regierung, die in der aktuellen Konstellation des Parteiensystems vom bestehenden Wahlrecht am meisten profitieren.

Da das Wahlgesetz mit einfacher Mehrheit geändert werden kann, sind die Regierungsparteien bei der anstehenden Reform auf eine Konsenslösung mit der Opposition nicht zwingend angewiesen (auch eine Zustimmung des Bundesrates ist nicht erforderlich). Die spannende Frage wird daher sein, wieweit sie sich in den Beratungen vom Interesse an einer Beibehaltung des Status quo wegbewegen. Das Verfassungsgericht hat dem Gesetzgeber einen breiten Spielraum eröffnet. Ein Systemwechsel hin zu einem mehrheitsbildenden Wahlrecht wäre danach ebenso möglich wie eine systemimmanente Korrektur, die ausschließlich der Verhinderung eines negativen Stimmgewichts dient. Letzteres könnte wiederum durch eine völlige oder nur teilweise Beseitigung der Überhangmandate erfolgen.

Eine „große“ Lösung würde auf die Einführung eines Mehrheitswahlsystems oder eines „Grabensystems“ hinauslaufen. Letzteres hat das Verfassungsgericht in seinem Urteil zum negativen Stimmgewicht selbst ins Spiel gebracht. Unter allen Varianten des mehrheitsbildenden Wahlrechts genießt es in der deutschen Staatsrechtslehre traditionell die größte Sympathie, weil es die Prinzipien der Mehrheits- und Verhältniswahl scheinbar optimal verknüpft.<sup>17</sup> Diese Ansicht wird auch von einigen Politikwissenschaftlern geteilt.<sup>18</sup>

Alle mehrheitsbildenden Systeme stoßen aber auf mindestens zwei gravierende Einwände. Zum einen ist es – wenn man vom relativen Mehrheitswahlrecht einmal ab-

<sup>15</sup> Vgl. D. Lübbert (Anm. 11), S. 282 ff.

<sup>16</sup> Eckhard Jesse, Verhältniswahl und Gerechtigkeit, in: G. Strohmeier (Anm. 6), S. 127.

<sup>17</sup> Vgl. Josef Isensee, Funktionsstörung im Wahlsystem: Das negative Stimmgewicht. Denkbare Lösungen eines Dilemmas, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 125 (2010) 5, S. 269–277.

<sup>18</sup> Vgl. J. W. Falter (Anm. 6), S. 146 ff.

sieht – keineswegs ausgemacht, ob sie ihren Zweck, unerwünschte Koalitionszwänge zu vermeiden, überhaupt erreichen.<sup>19</sup> Zum anderen wären sie mit Blick auf die Entwicklung der parteipolitischen Kräfteverhältnisse nicht legitimierbar, die sich in der Bundesrepublik zuletzt immer mehr zu Lasten der großen Parteien verschoben haben. Eine Dezimierung der kleineren Parteien würde somit bewirken, was die Befürworter eines mehrheitsbildenden Wahlsystems selbst als unerwünschten Nebeneffekt der Verhältniswahl beklagen: nämlich die Verlierer (Union und SPD) zu Gewinnern machen. Ein solches Vorhaben könnte vor der Öffentlichkeit kaum bestehen; es würde den erbitterten Widerstand von FDP, Grünen und Linken hervorrufen und wäre deshalb nicht einmal von einer Großen Koalition durchsetzbar.

Gegen die Einführung einer Mehrheitswahl spricht auch, dass die Herausbildung des Fünfparteisystems in der Bundesrepublik bislang nicht zu einer starken Häufung oder gar Perpetuierung Großer Koalitionen geführt hat. Hier liegt ein deutlicher Unterschied etwa zu Österreich. Die Befürworter eines mehrheitsbildenden Wahlrechts wissen wahrscheinlich selbst, dass die Durchsetzungschance eines Systemwechsels in der derzeitigen politischen Situation gegen Null tendiert. Dennoch hat die von ihnen angestoßene Diskussion eine positive, „heuristische“ Funktion, indem sie den Finger in die Wunde der Probleme legt, die das Verhältniswahlssystem auf der Regierungsebene verursacht (durch die Entkopplung von Parlamentswahl und Regierungsbildung). Diese Probleme können aber nicht mit Hilfe des Wahlrechts bekämpft werden, sondern nur im Rahmen der parlamentarischen Regierungsform: durch klare Koalitionsaussagen und die Etablierung fester Regeln beim Regierungsauftrag.

Das realistischere Szenario besteht in einer verfassungskonformen Reform des vorhandenen Systems der personalisierten Verhältniswahl. Sie müsste bei der Beseitigung der unerwünschten Nebenwirkungen der Überhangmandate ansetzen. Für eine solche „klei-

<sup>19</sup> Vgl. Eric Linhart, Mögliche Auswirkungen von Grabenwahlsystemen in der Bundesrepublik Deutschland. Theoretische Überlegungen und Simulationen, in: ZParl, 40 (2009) 3, S. 637–660.

ne“ Lösung sind in der Wahlrechtsliteratur zahlreiche Vorschläge gemacht worden.<sup>20</sup>

1. Am meisten Zuspruch fand bisher das von dem Mathematiker Friedrich Pukelsheim<sup>21</sup> entwickelte sogenannte „Augsburger Zuteilungsverfahren“, nach dem die Überhangmandate bereits im Rahmen der Oberverteilung auf Bundesebene ermittelt und durch Verrechnung zwischen den Landeslisten einer Partei neutralisiert werden. Dieser Vorschlag einer „Bundeslösung“ lag auch dem 2009 eingebrachten Gesetzentwurf der Grünen zugrunde. Der Nachteil der darin vorgesehenen Verrechnungsmethode liegt in der Beeinträchtigung des föderalen Proporz. Die personelle Zusammensetzung würde sich zugunsten bestimmter Länder verändern, ohne dass dies durch deren Zweitstimmenanteile gerechtfertigt wäre. Dies könnte bei den Landesverbänden, denen Überhangmandate winken, Anreize erzeugen, aus dem Verbund der Landeslisten auszutreten. Entsprechend würde das Verfahren auch nicht verhindern, dass weiterhin Überhangmandate für die CSU entstehen, weil diese als einzige Bundestagspartei mit einer unverbundenen Landesliste antritt.

2. Denkbar wäre auch, dass man den Anteil der Direktmandate an den Gesamtmandaten absenkt, was die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Überhangmandaten reduziert. Der Preis wäre hier eine Abschwächung des Elements der Personenwahl, die in ihrer Bedeutung allerdings – wie gesehen – ohnehin überschätzt wird. Außerdem müssten sämtliche Wahlkreise neu zugeschnitten werden, was nach den Erfahrungen der Vergangenheit ebenfalls nicht ohne Konflikte abgehen würde.

3. Weniger geeignet erscheint der Vorschlag einer „Landeslösung“.<sup>22</sup> Er würde darauf hinauslaufen, die bisherigen Listenverbindungen aufzulösen und die Länder als getrennte Wahlgebiete zu behandeln. Problematisch an

<sup>20</sup> Vgl. Joachim Behnke, Überhangmandate und negatives Stimmgewicht: Zweimannwahlkreise und andere Lösungsvorschläge, in: ZParl, 41 (2010) 2, S. 247–260.

<sup>21</sup> Vgl. Friedrich Pukelsheim, Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: Die Öffentliche Verwaltung, 57 (2004) 10, S. 405–413.

<sup>22</sup> F. U. Pappi/M. Herrmann (Anm. 8)

dieser Lösung ist zum einen, dass sie dem unitarischen Charakter einer Bundestagswahl widerspricht. Zum anderen würde sie sich gemessen an der Mandatsverteilung kaum vom heutigen Zustand entfernen. Die negativen Stimmgewichte wären zwar eliminiert. Die hohe Zahl der Überhangmandate und das daraus resultierende Problem des doppelten Stimmgewichts blieben aber erhalten.

4. Noch untauglicher ist die in den meisten Bundesländern angewandte Variante, Überhänge durch zusätzliche Mandate für die nicht begünstigten Parteien so auszugleichen, dass der Verhältnisanteil, der sich aufgrund der Zweitstimmen ergibt, wiederhergestellt wird. Diese Lösung scheidet nicht daran, dass Ausgleichmandate einen mindestens Status besitzen: Wer sie wie Josef Isensee<sup>23</sup> als „parasitäre Mandate“ oder „Gerechtigkeitsplomben“ verhöhnt, argumentiert aus der Sicht eines Befürworters der Mehrheitswahl. Ausschlaggebend ist vielmehr die durch die Kompensation bewirkte Aufblähung des Parlaments. Bei einer Ausgleichslösung hätte der jetzige Bundestag zum Beispiel statt regulär 598 insgesamt 801 Abgeordnete.

Welche Reform wird es am Ende geben? Am wahrscheinlichsten ist, dass sich der Gesetzgeber zwischen den Varianten 2 und 3 entscheidet. Beide Varianten zeichnen sich einerseits dadurch aus, dass sie nur geringe Eingriffe erforderlich machen. Andererseits lassen sie sich den unterschiedlichen Interessen der Regierungs- und Oppositionsparteien klar zuordnen. Union und FDP möchten an den Überhangmandaten festhalten, SPD, Grüne und Linkspartei sähen sie lieber beseitigt. Zumindest in den beiden großen Parteien gibt es dabei allerdings keine einheitliche Linie. Eine Reduktion der Direktmandate stößt auch in den Reihen der SPD auf Vorbehalte, weil sie zu Konflikten zwischen den Landesverbänden führt. Umgekehrt weiß die Union, dass die jetzige Konstellation, in der sie den Hauptnutzen aus den Überhangmandaten zieht, nicht von Dauer sein muss. Würde sie sich für die Landeslösung stark machen, hätte sie außerdem mit dem Widerstand der Öffentlichkeit zu rechnen, welche die Überhangmandate mehrheitlich als ungerecht empfindet.

<sup>23</sup> Vgl. J. Isensee (Anm. 17), S. 274.

Das Problem einer kleinen Lösung – in sämtlichen hier beschriebenen Varianten – liegt darin, dass sie zwei wesentliche Schwachstellen des bestehenden Systems ausblendet. Das Wahlrecht bliebe genauso intransparent wie vorher, und auch mit Blick auf eine Stärkung der personellen Komponente wäre nichts gewonnen. Deshalb stellt sich die Frage, ob es nicht einen mittleren Weg der Wahlrechtsreform geben könnte, der über die vom Verfassungsgericht aufgegebenen Änderung hinaus weitere Verbesserungen anstrebt.<sup>24</sup>

Was das Transparenzproblem betrifft, wäre die einfachste Lösung die Rückkehr zu einem Einstimmensystem. Dabei sind zwei Varianten denkbar: Entweder man führt ein lediglich durch die Sperrklausel eingeschränktes, reines Verhältniswahlssystem ein, oder man behält die Einerwahlkreise bei und wertet die Stimme gleichzeitig als Personen- und Parteistimme. (Dieses Verfahren wurde bei der Bundestagswahl 1949 angewandt.) Die erste Variante hätte den Vorteil, dass keine Überhangmandate mehr anfielen. Bei der zweiten Variante entstünden sie in geringerer Zahl, weil die Wähler ihre Stimmen nicht mehr splitten könnten.

Eine Alternative bestünde in der Einführung von großen Mehrpersonenwahlkreisen, wie sie Volker von Prittwitz<sup>25</sup> in Anlehnung an das finnische Wahlsystem vorschlägt. Die Bundesrepublik würde danach in 60 Wahlkreise aufgeteilt, in denen jeweils zehn Mandate zu vergeben sind. Der Wähler hätte nur eine Stimme, mit der er einen Kandidaten aus einer Liste auswählt. Diese Personenstimme würde zugleich als Parteistimme gewertet. Das Modell wäre genauso leicht zu handhaben wie das Einstimmensystem in Einerwahlkreisen; das personelle Element erführe aber eine deutliche Stärkung, da der Wähler sich zwischen mehreren Kandidaten derselben Partei entscheiden könnte.

<sup>24</sup> Vgl. Florian Grotz, Abschied von der personalisierten Verhältniswahl? Perspektiven einer Reform des Bundestagswahlsystems, in: *Einsichten und Perspektiven*, (2009) 4, S. 293 ff.

<sup>25</sup> Vgl. Volker von Prittwitz, Vollständig personalisierte Verhältniswahl. Reformüberlegungen auf der Grundlage eines Leistungsvergleichs der Wahlsysteme Deutschlands und Finnlands, in: *APuZ*, (2003) 52, S. 12–20.

Auch in einem reinen Verhältniswahlsystem gibt es Möglichkeiten, die Stimmabgabe zu personalisieren. Voraussetzung dafür wäre ein Übergang von den starren zu offenen oder lose gebundenen Listen. Bei letzteren könnte der Wähler zwischen den Kandidaten einer Partei auswählen, bei offenen Listen dürfte er seine Stimmen sogar auf Kandidaten unterschiedlicher Parteien verteilen („Panaschieren“). Für das Bundestagswahlrecht kämen wahrscheinlich nur lose gebundene Listen in Betracht, wie sie etwa Österreich oder die Niederlande verwenden. Dabei müsste man sicherstellen, dass die vorgegebene Reihenfolge nicht komplett umgestoßen wird und die Parteien die Möglichkeit behalten, Spitzenpolitiker und Fachleute auf ihren Listen abzusichern.

Ein Nachteil von Präferenzstimmensystemen liegt darin, dass sie die Komplexität des Wahlsystems erhöhen. Will man an den Vorzügen eines einfachen Wahlsystems festhalten, wäre deshalb zu überlegen, ob man die Demokratisierung der Listenwahl nicht besser vorverlegt, indem man die Wähler bereits an der Kandidatennominierung beteiligt. Im heutigen System obliegt diese ganz den Parteien, genauer: den Parteitagdelegierten, da auch die Mitglieder die Kandidaten im Regelfall nicht direkt wählen.

So sinnvoll die zuvor erörterten Vorschläge im Einzelnen sein mögen, so wenig spricht dafür, dass sie im Rahmen der anstehenden Wahlrechtsänderung ernsthaft ins Kalkül gezogen werden. Einerseits stellt sich die Frage, warum die Parteien durch eine Demokratisierung der Personenwahl ihr Monopol bei der Kandidatenrekrutierung antasten sollten. Andererseits bietet das föderale System in der Bundesrepublik eine Spielfläche, um Änderungen der Wahlsysteme in Ländern und Kommunen herbeizuführen, die den Reformdruck auf der Bundesebene abschwächt. Ob beides auch in Zukunft hilft, den Wunsch nach einer weiterreichenden Reform des Bundestagswahlrechts zu unterdrücken, hängt von der Entwicklung der Kontextbedingungen ab – besonders derjenigen des Parteiensystems. Fürs Erste werden wir uns wohl mit einer kleinen Lösung zufriedengeben müssen.

*Volker von Prittwitz*

## Hat Deutschland ein demokratisches Wahlsystem?

Nach herrschender Auffassung steht außer Frage: Deutschland ist eine repräsentative Demokratie mit demokratischen Wahlen. Das über sechzig Jahre nur wenig veränderte Wahlsystem mit zwei Stimmen, Direktmandaten und starren Parteienlisten ist Generationen von Wählerinnen und Wählern als demokratisches Wahlverfahren vertraut. Und es hat bekannte Stärken: So wird die Wahl von Splitterparteien ins Parlament vermieden, wodurch sich relativ leicht stabile Regierungen bilden lassen. Zudem verfügen die Parteien, etwa durch Frauenquoten bei der Besetzung der Parteienlisten, über große Gestaltungspotentiale.

Diese Stärken sind allerdings nicht auf das geltende deutsche Wahlsystem beschränkt; sie ergeben sich vielmehr aus Regelungen, die Teil vieler Wahlsysteme sind, nämlich aus einer Prozenzhürde der Stimmenverrechnung und der starken Stellung der Parteienwahl. Umgekehrt hat das politische System der Bundesrepublik an Glanz verloren: Handlungsfähige Regierungen zu bilden ist im inzwischen entstandenen Fünfparteiensystem schwieriger geworden, und die bis in die 1970er Jahre hinein sehr hohe Wahlbeteiligung hat sich immer weiter verringert.<sup>1</sup> Vor allem aber empfinden die Deutschen ihr politisches System immer weniger als Demokratie: Nach einer im November 2010 durchgeführten Forsa-Umfrage erklärten nur mehr 17 Prozent der Befragten, das Volk habe in der aktuellen deutschen Demokratie etwas zu sagen; lediglich vier Prozent glauben, Wahlentscheidungen würden in starkem Maße die Richtung der Politik bestimmen.<sup>2</sup> Die Gründe für diese Distanz zwischen Volk und demokratischem Staat sind vielfältig; das geltende Wahlsystem dürfte zur Misere zumindest

**Volker von Prittwitz**

Prof. Dr. rer. pol., geb. 1950;  
Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin, Ihnestr. 21,  
14195 Berlin.  
[www.volkervonprittwitz.de](http://www.volkervonprittwitz.de)  
[vvp@gmx.de](mailto:vvp@gmx.de)

unterschwellig beitragen, denn es weist fundamentale Defizite auf. So erfüllt es die Demokratieanforderungen der unmittelbaren und gleichen Wahl nicht.

*Unmittelbare Wahl?* Nach bisherigem Wahlrecht ist etwa die Hälfte der Abgeordneten nicht unmittelbar wählbar; vielmehr bestimmen die Parteien durch die Reihenfolge auf ihren Kandidatenlisten selbst darüber, welche Kandidaten voraussichtlich in den Bundestag einziehen und welche geringe oder keine Chancen darauf haben – eine Verletzung der Wählersouveränität. Dies zeigt sich insbesondere dann, wenn nicht oder abgewählte Direktwahlkandidaten dennoch über ihre Parteiliste ins Parlament gelangen.

*Gleiche Wahl?* Zu viele Wählerstimmen für eine Partei können zu Mandatsverlusten führen – eine geradezu groteske Verletzung der Anforderung gleicher Wahl, die das Bundesverfassungsgericht 2008 für verfassungswidrig erklärt hat. Dabei geht es nicht nur um Ausnahmefälle, etwa besondere Nachwahlen, sondern um eine grundlegende Fehlkonstruktion des geltenden Wahlrechts. In diesem System sind Zweitstimmen für Landeslisten mit Überhangmandaten (Überhanglisten) wertlos, ja sogar schädlich.<sup>¶</sup> Mit Überhangmandaten wird nicht nur die personelle Mandatsverteilung, sondern das Stärkeverhältnis zwischen den Bundestagsfraktionen mehrheitswahlrechtlich beeinflusst. Da die ehemals großen Parteien, vor allem CDU und CSU, trotz ihrer Zweitstimmenverluste immer noch den Löwenanteil der Direktmandate erhalten, treten inzwischen regelmäßig viele Überhangmandate auf (2009 waren es 24), die wahlentscheidend sein können. Damit besteht keine klare Verhältniswahl mehr.

¶ Während die Beteiligung an Bundestagswahlen noch in den 1970er Jahren bei über 90 Prozent lag (Spitzenwert: 91,1 Prozent im Jahr 1972), sank sie danach weitgehend kontinuierlich bis auf 70,8 Prozent bei der letzten Bundestagswahl im Herbst 2009. Damit liegt sie nur noch um rund vier Prozentpunkte höher als die Beteiligung an den Präsidentschaftswahlen 2008 (66,6 Prozent) in den USA, einem Land mit traditionell sehr geringer Wahlbeteiligung.

¶ Vgl. Forsa-Umfrage für den „Stern“, zit. nach Spiegel Online vom 11. 11. 2010, online: [www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,728640,00.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,728640,00.html) (2. 12. 2010).

¶ Genauerer dazu unter [www.wahlrecht.de/news/2009/08.htm](http://www.wahlrecht.de/news/2009/08.htm) (2. 12. 2010).

Zudem können sich aus der Grundmandatsregelung grotesk ungleiche Erfolgswerte von Wählerstimmen ergeben. Gewinnt beispielsweise eine Partei zwei Prozent der Zweitstimmen (entsprechend zwölf Abgeordneten) und drei Direktmandate, so zieht sie mit ihren zwölf Abgeordneten als Fraktion ins Parlament ein; erreicht eine Partei mit 4,9 Prozent Zweitstimmenanteil (entsprechend einem Anspruch auf 29 Abgeordnete) lediglich ein Direktmandat, stellt sie nur einen Abgeordneten im Parlament.<sup>¶</sup> Schließlich kann die Größe der Wahlkreise, das heißt die Zahl der Wahlberechtigten in Direktwahlkreisen, nach dem geltenden Bundeswahlgesetz um bis zu 25 Prozent schwanken.<sup>¶</sup> Um gewählt zu werden, brauchen bestimmte Abgeordnete also weniger Wählerstimmen als andere Abgeordnete.

*Klare und motivierende Wahlen?* Das Wahlsystem, in dem Elemente der Verhältnis- und der Mehrheitswahl über drei Ebenen (Wahlkreis, Land, Bund) kombiniert werden, ist insbesondere durch die anfallenden Überhangmandate wenig durchsichtig. Zudem motiviert es wegen der starren Kandidatenlisten Kandidierende sowie Wählerinnen und Wähler weit weniger zur Beteiligung, als dies in einer vitalen Demokratie wünschenswert wäre.

Angesichts dieser fundamentalen Mängel des geltenden Wahlsystems und der gewachsenen Distanz zwischen Bevölkerung und Staat erscheint eine demokratische Wahlreform überfällig. Diese könnte ein erster Schritt dazu sein, verlorengegangenes Vertrauen in die repräsentative Demokratie wiederzugewinnen. Eine Chance hierzu bietet sich dadurch, dass das Bundesverfassungsgericht den Deutschen Bundestag aufgefordert hat, das Bundeswahlgesetz bis zum 30. Juni 2011 so zu ändern, dass keine negativen Stimmgewichte mehr entstehen können.<sup>¶</sup>

¶ Die häufig kritisch thematisierte Fünfprozenthürde der Stimmenverrechnung schränkt die Erfolgswertgleichheit von Wählerstimmen zwar ein; sie erfüllt aber eine wichtige wahlpolitische Funktion (Verhinderung von Parteienzersplitterung) und wirkt für alle Parteien gleichermaßen und berechenbar. Deshalb halte ich sie, anders als Überhangmandate und die Grundmandatsregelung, für legitim.

¶ § 3 Abs. 1 Nr. 3 BWG. In einzelnen Bundesländern sind noch größere Abweichungen zugelassen: vgl. [www.wahlrecht.de/landtage/stgh.htm](http://www.wahlrecht.de/landtage/stgh.htm) (2. 12. 2010).

¶ Vgl. [www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20080703\\_2bvc000107.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20080703_2bvc000107.html) (2. 12. 2010).

Voraussetzung einer solchen Reform wäre allerdings eine öffentliche Wahlsystemdiskussion. Die Bundestagsparteien behandeln die Problematik aber offensichtlich bisher so geheim wie möglich, mit dem Ziel, mit minimalen wahlrechtlichen Reparaturen über die Runden zu kommen; ja, allem Anschein nach fürchten sie eine öffentliche Diskussion über Wahlrechtsfragen. Die Sensibilität der Bevölkerung und der Medien für das problematische Verhältnis zwischen Bürgerinnen und Bürgern und dem Parteienstaat ist allerdings gewachsen. Zudem besteht ein Interessenkonflikt zwischen den Parteien darüber, wie negative Stimmgewichte beseitigt werden sollen: Während insbesondere CDU und CSU von der Erhaltung von Überhangmandaten profitieren, werden die anderen Parteien durch Überhangmandate benachteiligt.

An diesem Interessenkonflikt scheiterte im Frühjahr 2009 der Antrag von Bündnis 90/Die Grünen, das Problem durch die bundesweite Verrechnung von Überhangmandaten mit Listenmandaten derselben Partei zu lösen.<sup>7</sup> Umgekehrt treffen unionsnahe Optionen auf breiten Widerspruch, unverbundene Landeslisten einführen zu wollen, so dass keine negativen Stimmgewichte mehr anfallen, aber alle Überhangmandate erhalten bleiben. Hiermit wären nämlich nicht nur alle kleineren und mittleren Parteien benachteiligt; auch das auf die Annahme eines Staatsvolks gegründete Staatsverständnis der Bundesrepublik würde in Frage gestellt. Zudem ergäben sich andere normative und organisatorische Probleme, etwa mit Bezug auf die Handhabung der Fünfprozenthürde der Stimmenverrechnung. Ähnliche Probleme stellen sich Kompromissentwürfen einer schonenden Problemlösung.<sup>8</sup> Diese schließen negative Stimmgewichte nicht völlig aus, erfüllen insofern also nicht die Auflage des Bundesverfassungsgerichts, produzieren aber neue normative Komplikationen: So würde

<sup>7</sup> Bundestagsdrucksache 16/885, online: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/118/1611885.pdf> (2.12.2010).

<sup>8</sup> Vgl. Kai-Friederike Oelbermann/Friedrich Pukelsheim/Matthias Rossi/Olga Ruff, Eine schonende Verbindung von Personen- und Verhältniswahl zum Abbau negativer Stimmgewichte bei Bundestagswahlen. Institut für Mathematik, Universität Augsburg 2010, online: [http://opus.bibliothek.uni-augsburg.de/volltexte/2010/1636/pdf/mpreprint\\_10\\_011.pdf](http://opus.bibliothek.uni-augsburg.de/volltexte/2010/1636/pdf/mpreprint_10_011.pdf) (2.12.2010).

etwa nicht mehr jeder Wahlkreis durch den jeweiligen Wahlsieger im Parlament repräsentiert.

Das Bundeswahlgesetz sollte daher nicht nur reformiert werden, um neues Vertrauen in den demokratischen Staat zu gewinnen; es geht auch darum, ein normatives und wahlrechtspolitisches Chaos zu vermeiden.

## Reformperspektive personalisierte Verhältniswahl

Eine demokratische Wahlreform geht von den grundlegenden Anforderungen allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahlen aus.<sup>9</sup> Nach diesen Anforderungen sollte die Parteien- wie die Abgeordnetenwahl gestaltet werden. Entsprechend der bisherigen Tradition wäre dabei jeder Wahlkreis durch den Wahlsieger bzw. die -siegerin zu repräsentieren. Schließlich sollten Splitterfraktionen im Bundestag vermieden werden.

Diese Leitüberlegungen führen zur Perspektive der personalisierten Verhältniswahl mit Fünfprozenthürde. Demnach werden alle gültigen Wählerstimmen für Parteien, die zumindest fünf Prozent der Stimmen erreichen, proportional in Abgeordnetensitze verrechnet; die Wählerinnen und Wähler stimmen für alle Abgeordnete persönlich.<sup>10</sup> Diese Perspektive lässt sich mit unterschiedlichen Modellen umsetzen.

**Offene Listen.** Ausgehend von Erfahrungen auf der kommunalen Ebene liegt es nahe, demokratische Wahlen als Wahl offener Listen zu regeln. Dabei können die Wählerinnen und Wähler eine bestimmte Anzahl von Kandidierenden aus der Liste einer Partei auswählen (kumulieren) oder Kandidierende aus unterschiedlichen Parteienlisten kombinieren (panaschieren). In-

<sup>9</sup> § 1 BWG.

<sup>10</sup> In Teilen der Politikwissenschaft und der politischen Bildung wird bereits das geltende deutsche Wahlsystem als Personalisierte Verhältniswahl bezeichnet; vgl. Dieter Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem, Opladen 2009. Diese Bezeichnung beschönigt die geringe Personalisierungskompetenz der Wählerschaft und die diffuse Mischung von Verhältnis- und Mehrheitswahlrecht. Im Gesetzestext und in der Rechtsprechung wird demgegenüber von „den Grundsätzen der mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl“ gesprochen (§ 1 BWG).

wieweit solche Modelle handhabbar sind, variiert stark nach dem räumlich-institutionellen Zuschnitt offener Listen.

*Offene Bundeslisten:* Werden Listen lediglich in einer räumlich-institutionellen Ebene vorgelegt, können sich keine Widersprüche aus der Verrechnung von Wählerstimmen zwischen unterschiedlichen Ebenen ergeben. Dies spricht für Bundeslisten der einzelnen Parteien. Solche Listen sind aber offensichtlich nicht handhabbar, da der Wähler aus Dutzenden von Parteienlisten mit Hunderten von Kandidaten mehrere Kandidaten auszuwählen, möglicherweise zu kombinieren hätte. Werden Listenplätze ausschließlich auf nationaler Ebene vergeben, schwächt dies zudem innerparteiliche Demokratiestrukturen.

*Offene Landeslisten:* Wird eine bestimmte Zahl von Abgeordneten aus offenen Landeslisten gewählt, verbessert sich die Handhabbarkeit der Wahl. Allerdings können sich auch in diesem Fall unter Umständen Dutzende von Parteien mit jeweils Dutzenden von Kandidaten bewerben. Schon die Ausgabe entsprechender Listen an jede Wählerin und jeden Wähler wäre ein riesiger logistischer Aufwand. Soll die Wählerschaft aus vielen derartig umfangreichen Kandidatenlisten einzelne Kandidaten auswählen, müsste ihr hierzu viel Zeit eingeräumt werden. Damit entstehen Kapazitätsanforderungen, etwa an Wahlkabinen, und mögliche organisatorische Probleme, die kaum zu bewältigen sein dürften. Da nach diesem Modell keine Wahlkreise existieren, wären die einzelnen Regionen nicht mehr sicher politisch im Bundestag repräsentiert. Schließlich stellt sich die Frage, wie die Ergebnisse einer offenen Wahl von Landeslisten bundesweit verrechnet werden sollen. Die bisherigen Probleme mit der Verrechnung von Wahlergebnissen zu starren Landeslisten dürften sich eher noch vergrößern. Aus diesen Gründen erscheint auch die Option offener Landeslisten als nicht empfehlenswert.

*Offene Wahlkreislisten:* Wird das Modell offener Listen auf Wahlkreise bezogen und in der Kandidatenzahl stark reduziert, so sind offene Listen dagegen gut handhabbar. Diese Lösung ist auch deshalb besonders sinnvoll, weil die Wählerinnen und Wähler, abgesehen von überregionaler Prominenz, Kandidaten aus ihrem regionalen Umfeld am ehes-

ten kennen. Wahlkreislisten können zudem die parteiinterne Demokratie von der Bundes- bis zur Wahlkreisebene stärken. Hierbei sind gerade Modelle vorstellbar, nach denen Wahlkreislisten in der Abstimmung zwischen unterschiedlichen Parteiebenen erstellt werden. Bei offenen Wahlkreislisten der Parteien entsendet jeder Wahlkreis eine bestimmte Zahl von Abgeordneten ins Parlament. Dabei bieten sich, der deutschen Demokratietradition entsprechend, Wahlkreise an, die jeweils einen Abgeordneten entsenden. Die Proportionalität der Stimmenverrechnung wächst mit der Zahl der ins Parlament entsandten Kandidaten.

*Implizite Listen.* Werden die Wahlergebnisse der Kandidaten einer Partei in allen Wahlkreisen miteinander verglichen und die Kandidaten mit den  $x$  besten Wahlergebnissen ( $x$  = Gesamtzahl der gewählten Abgeordneten der Partei) ins Parlament geschickt, so ergeben sich implizite Parteienlisten. Solche Listen können für die Bundesländer als implizite Landeslisten oder für das gesamte Bundesgebiet als implizite Bundeslisten gelten. Sie können mit einem Zweistimmensystem (eine Stimme für die Partei, eine für einen Kandidaten) oder einem zweifach ausgewerteten Einstimmensystem (ausgewertet für den Kandidaten und seine Partei) verwirklicht werden. In jedem Fall konstituieren sie eine personalisierte Verhältniswahl, denn hierbei entscheidet die Wählerschaft über die Wahl aller Kandidaten, und die Stimmen werden proportional in Mandate umgerechnet. Optimal erscheint dabei der bundesweite Vergleich von Kandidatenergebnissen, da dieser die höchste Proportionalität liefert und am wenigsten Verrechnungsprobleme schafft.

*Kombinationen: kooperative Duelle.* Bei einer impliziten Listenwahl wissen die Wählerinnen und Wähler, dass sie mit ihrer Stimme ihren favorisierten Kandidaten nicht nur innerhalb des Wahlkreises gegenüber Kandidaten anderer Parteien wählen, sondern diesen auch im Wahlkreisvergleich gegenüber Kandidaten seiner eigenen Partei unterstützen. Insofern ist dieser Wahltypus bereits als Form offener Listenwahl interpretierbar. Dieses Verfahren ließe sich mit offenen Wahlkreislisten kombinieren. Dabei können sich die Wählerinnen und Wähler nicht nur zwischen Wahlkreiskandidaten unterschiedlicher Parteien, sondern auch zwischen unterschied-

lichen Wahlkreiskandidaten einer Partei entscheiden. Am besten handhabbar erscheinen dabei offene Zweierlisten mit zwei Parteikandidatinnen bzw. -kandidaten. Bei dieser Regelung entstehen kooperative Duelle. Dabei kooperieren die beiden Wahlkreisrepräsentanten einer Partei nicht nur in der Auseinandersetzung mit den anderen Wahlkreisbewerbern, sondern auch im gemeinsamen Bemühen, möglichst viele Wählerstimmen für ihre Partei im parteiinternen Vergleich aller Wahlkreise zu gewinnen. Denn im parteiinternen Wahlkreisvergleich zählt die Stimmenanzahl beziehungsweise der Stimmenanteil, den beide Parteibewerber zusammen in ihrem Wahlkreis erreicht haben. Erst wenn sich ein Wahlkreis so qualifiziert hat, setzt sich der Kandidat bzw. die Kandidatin mit der höheren Stimmenanzahl im internen Wahlkreisvergleich durch.

## Reformempfehlung

Ausgehend von den skizzierten Überlegungen betrachte ich die personalisierte Verhältniswahl mit Fünfprozenthürde als optimales Wahlsystem für die Wahl zum Deutschen Bundestag. Zur Umsetzung dieser Option bietet sich ein Einstimmensystem mit impliziter Listenwahl und kooperativen Duellen an.

**Verfahren:** 598 Abgeordnete des Deutschen Bundestags werden in 299 gleich großen Wahlkreisen gewählt. In jedem Wahlkreis stellt jede Partei zwei Kandidaten – empfohlen wird eine Frau und einen Mann – zur Wahl auf. Der Wähler hat eine Stimme zur Wahl eines Kandidaten bzw. einer Kandidatin und damit dessen bzw. deren Partei zur Verfügung. Ins Parlament zieht der Kandidat als Wahlkreissieger ein, der den höchsten Stimmenanteil im Wahlkreis erlangt hat. Dazu kommen diejenigen Kandidaten, die im parteiinternen Wahlkreisvergleich ausreichend hohe Stimmenanteile für sich verbuchen können. Nach erfolgter Wahl werden die Wählerstimmen in den Wahlkreisen ausgezählt und die Stimmanteile der einzelnen Kandidaten und Parteien in den Wahlkreisen ermittelt. Anhand der summierten Wählerstimmen ergeben sich die Stimmanteile der Parteien im gesamten Wahlgebiet und bei 598 Bundestagsabgeordneten die Zahl der Abgeordnetenmandate der einzelnen Partei-

en. Hierbei wird die Fünfprozenthürde der Stimmenverrechnung berücksichtigt.

Für jede Partei, die ins Parlament gelangt, wird eine Vergleichsliste der Stimmanteile ihrer Wahlkreiskandidaten erstellt. Hieraus lässt sich zweifelsfrei und leicht ersehen, welche Kandidaten ins Parlament einziehen. Stellt beispielsweise Partei X 100 Abgeordnete und 40 Wahlkreissieger, so erhalten neben den Wahlkreissiegern die 60 Parteikandidaten ein Mandat, die a) in ihren Wahlkreisen zusammen mit ihrem Kollegen bzw. ihrer Kollegin die 60 höchsten Stimmanteile für ihre Partei erreicht und b) sich im wahlkreisinternen Kandidatenvergleich durchgesetzt haben.

Nach dem vorgeschlagenen Verfahren sollen die Wahlkreise gleich viele Wahlberechtigte umfassen. Hierzu wird die Zahl der Wahlberechtigten 18 Monate vor der Wahl gebietsbezogen erhoben oder abgeschätzt. Spätestens alle acht Jahre sind aktuelle Daten zu verwenden. Aufgrund der jeweils vorliegenden Daten legt der Bundeswahlleiter spätestens zwölf Monate vor der Wahl die Wahlkreise fest.

**Eigenschaften und Wirkungen:** Anders als das bisherige Wahlsystem verdient das hier vorgeschlagene Verfahren die Bezeichnung *Personalisierte Verhältniswahl*. Denn abgesehen von der notwendigen Fünfprozenthürde werden nun die Wählerstimmen strikt proportional in Mandate umgerechnet. Und die Wählerinnen und Wähler können alle von den Parteien aufgestellten Kandidaten persönlich wählen. Das vorgeschlagene Einstimmensystem ist denkbar einfach und in anderen Ländern, etwa in Finnland, bestens erprobt.<sup>11</sup> Verwechslungen zwischen Erst- und Zweitstimme sind ausgeschlossen. Auch lassen sich die Wählerstimmen und Mandatszahlen der einzelnen Parteien auf Bundesebene leicht errechnen, denn es gibt keine länderbezogenen Überhangmandate und Verrechnungsprobleme zwischen Landeslisten mehr. Vielmehr werden die parteibezogenen Wahlergebnisse auf der Bundesebene summiert und eindeutig in Bundestagsman-

<sup>11</sup> Vgl. Burkhard Auffermann, Das politische System Finnlands (Wahlsystem), in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden 2003<sup>3</sup>, S. 206 ff. Der hier präsentierte Vorschlag deckt sich in seiner Ausgestaltung nicht völlig mit dem finnischen Wahlsystem, sondern ist durch deutsche Wahlsystemtraditionen inspiriert.

date umgerechnet. Auch die Reihenfolge der Stimmanteile der Kandidaten lässt sich einfach und zweifelsfrei ablesen.

Nach diesem Verfahren bleiben die Vorzüge des bisherigen deutschen Wahlsystems, insbesondere der Ausschluss von Splitterparteien, die enge Verbindung von Parteien- und Abgeordnetenwahlen sowie die Repräsentation jedes Wahlkreises durch seinen Wahlkreissieger bzw. seine Wahlkreissiegerin, erhalten. Die Wähler können nun aber alle Abgeordnete persönlich wählen, wodurch die Persönlichkeitswahl das ihr angemessene Gewicht neben der Parteienwahl gewinnt. Mit dem vorgeschlagenen Wahlsystem treten keine regulären Überhangmandate mehr auf. Alle Wahlkreisergebnisse werden unmittelbar im gesamten Wahlgebiet (Bund) verrechnet, so dass länderbezogene Überhangmandate und damit negative Stimmgewichte nicht mehr möglich sind. Auch die Wahlergebnisse der Wahlkreissieger fließen in die Parteienstimmen ein. Sollten in einem extremen Fall wirklich einmal Überhangmandate entstehen, so verbleiben diese wie bisher bei der jeweiligen Partei, ohne Ausgleich für die anderen Parteien. Selbst in einem solchen Ausnahmefall wären negative Stimmgewichte mangels Länderverrechnung ausgeschlossen.<sup>12</sup>

Schließlich dürfte das vorgeschlagene Wahlsystem zusätzlich motivieren. Denn es gibt keine Parteilisten mehr, die gut platzierte Parteimitglieder unabhängig vom Volkswillen ins Parlament befördern. Vielmehr haben sich alle Kandidaten der Wahl durch die Bevölkerung zu stellen; dabei besitzt jeder Kandidat und jede Kandidatin eine reelle Chance, gewählt zu werden.

<sup>12</sup> Diese Effekte lassen sich beispielhaft anhand des Wahlergebnisses der CSU bei der Bundestagswahl 2009 zeigen, ein Extremfall. Bei dieser Wahl konnte die CSU bei gesunkenen Zweit- und Erststimmenanteilen (jeweils minus 0,9 Prozent) sämtliche 45 bayerischen Direktmandate gewinnen. Bei einem bundesweiten Zweitstimmenanteil von 6,5 Prozent ergaben sich für die Partei drei Überhangmandate. Nach dem hier vorgeschlagenen Verfahren hätte die Partei ebenfalls alle Wahlkreissiegerinnen und -sieger gestellt; ihr Stimmenanteil aber läge, wenn der bisherige Erststimmenanteil zugrunde gelegt wird, bei 7,4 Prozent, was 44 Abgeordneten (von 598) entspricht. Es hätte sich bei gleicher Mandatszahl für die Partei also nur mehr ein Überhangmandat ergeben.

Joachim Behnke

## Grundsätzliches zur Wahlreformdebatte

Die Bundestagswahl vom 27. September 2009 kann mit Fug und Recht als historische Zäsur in der Geschichte der Wahlen und der Parteienstruktur der Bundesrepublik Deutschland betrachtet werden. Nie zuvor waren die „kleinen“ Parteien FDP, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke so stark, nie zuvor die „großen“ Parteien SPD und CDU/

**Joachim Behnke**

Dr. rer. pol. M. A., geb. 1962; Professor am Lehrstuhl für Politikwissenschaft an der Zeppelin-University, Am Seemooser Horn 20, 88045 Friedrichshafen. joachim.behnke@zeppelin-university.de

CSU so schwach. In der Tat kann man ihnen das Attribut „groß“ nur noch mit gewissen Einschränkungen zuschreiben und lediglich als Ausdruck ihrer relativen Stärke zu den (noch?) kleinen Parteien. Mit dem sich damit zumindest mittelfristig etablierten Fünfparteiensystem<sup>1</sup> deuten sich weit reichende Konsequenzen für die Regierungsbildung an.

Die neue Struktur des Parteiensystems hat aber noch eine andere, sich unmittelbar auf das Wahlergebnis auswirkende Folge. Die relative Schwäche der großen Parteien führte zu einem Rekord bezüglich einer besonderen Eigenheit des deutschen Wahlsystems: Mit insgesamt 24 Überhangmandaten, 21 davon für die CDU, drei für die CSU, entstanden bei der Bundestagswahl 2009 mehr Überhangmandate als je zuvor. Zwar war schon mit der Wiedervereinigung ein sprunghafter Anstieg der Überhangmandate zu verzeichnen gewesen, aber was vorher ein Phänomen war, das vor allem in den neuen Bundesländern zu verzeichnen war, ist nun auch im Westen im großen Maßstab aufgetreten (*Abbildung*).

Der Grund hierfür liegt in der schon beschriebenen Parteienstruktur. Überhangmandate entstehen besonders leicht, wenn eine Partei mit weniger als 50 Prozent der

Zweitstimmen in einem Bundesland annähernd alle Direktmandate in diesem Bundesland gewinnen kann.<sup>1</sup> Aufgrund der starken Position der Linken (bzw. früheren PDS) in den ostdeutschen Bundesländern war es dort für CDU oder SPD daher leicht, auch mit nur 35 bis 40 Prozent der Zweitstimmen den Großteil der Direktmandate zu erringen, womit Überhangmandate entstanden. Die Zunahme von allen drei kleinen Parteien im Westen führt nun dort zu demselben Effekt.

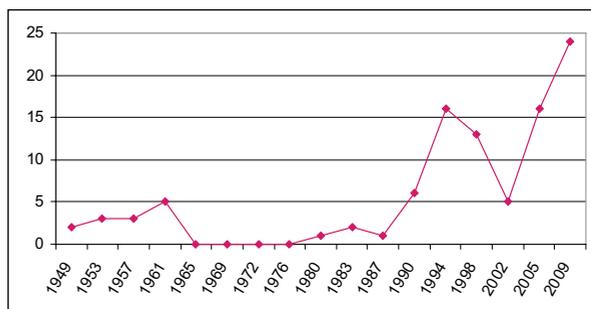
Wichtiger noch als die absolute Anzahl der Überhangmandate ist jedoch die Differenz an Überhangmandaten zwischen Union und SPD, da diese den relativen Vorteil ausdrückt, den eine Partei beziehungsweise ein Lager durch die Überhangmandate gegenüber dem anderen Lager erzielt. Dieser Vorteil fiel 2009 für die Union fast doppelt so hoch aus wie beim bisherigen Rekordvorteil, der 1998 zu Gunsten der SPD entstanden war, als diese alle 13 Überhangmandate, die damals entstanden waren, für sich verbuchen konnte. Dieser Vorteil von 24 Mandaten entspricht immerhin über vier Prozent der regulären Anzahl von Mandaten im Bundestag. Oder, um es noch anschaulicher auszudrücken: Die Union erhält dank der Überhangmandate so viele zusätzliche Sitze, wie sie normalerweise für rund 1,75 Millionen zusätzlicher Zweitstimmen erhalten hätte; das entspricht ziemlich genau der Zahl aller gültigen Zweitstimmen, die in Berlin abgegeben wurden. Durch die Überhangmandate entstand der Union also ein „stimmwertgleicher Vorteil“ in Mandaten, der dem Effekt entsprach, als ob eine virtuelle Großstadt von Unionswählern in der Größenordnung von Berlin vom Himmel gefallen sei.

Überhangmandate sind also mehr denn je präsent als Begleitphänomen von Bundestagswahlen – mit potenziell folgenschweren Konsequenzen. Besondere Brisanz gewinnt das Problem der Überhangmandate noch einmal dadurch, dass der Gesetzgeber durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum so

<sup>1</sup> Genau genommen handelt es sich um ein Sechsparteiensystem, da ja CDU und CSU getrennt gezählt werden müssen. Da diese jedoch in keinem Bundesland gegeneinander antreten, handelt es sich unter dem Aspekt des Parteienwettbewerbs um ein Fünfparteiensystem.

<sup>2</sup> Vgl. Joachim Behnke, Von Überhangmandaten und Gesetzeslücken, in: APuZ, (2003) 52, S. 21–28.

**Abbildung: Anzahl der Überhangmandate nach Bundestagswahlen**



Quelle: eigene Darstellung.

genannten „negativen Stimmgewicht“ vom Juli 2008<sup>3</sup> dazu verpflichtet ist, das Wahlsystem bis zum Sommer 2011 so neu zu regeln, dass der Effekt des negativen Stimmgewichts nicht mehr auftreten kann. Unter negativem Stimmgewicht versteht man den Effekt, dass eine Partei durch zusätzliche Zweitstimmen weniger Sitze erhalten kann.<sup>4</sup> Zwar hat sich das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil nicht explizit dazu geäußert, ob Überhangmandate verfassungsgemäß sind, aber dennoch gibt es einen starken Zusammenhang zwischen Überhangmandaten und dem Auftreten des negativen Stimmgewichts. Es sind zwar Überhangmandate vorstellbar, ohne dass es zum Effekt des negativen Stimmgewichts kommt, umgekehrt ist dieser Effekt aber immer mit dem Auftreten von Überhangmandaten verbunden. Die Abschaffung oder Neutralisierung der Überhangmandate wäre also eine hinreichende, wenn auch nicht notwendige Bedingung zur Beseitigung des negativen Stimmgewichteffekts.

Es gibt für den Gesetzgeber daher in der jetzigen Situation zwei Vorgehensweisen: Er kann sich zum Einen auf eine Korrektur des Wahlsystems beschränken, die sich ausschließlich auf den Effekt des negativen Stimmgewichts fokussiert. Diese technizistische, „enge“ Lösung würde jede Perspektive auf das Wahlsystem, die über den zu behandelnden Defekt hinausgeht, ignorieren und im

<sup>3</sup> Vgl. BVerfGE 121, 266.

<sup>4</sup> Der Effekt wurde erstmals beschrieben in: Hans Meyer, Der Überhang und anderes Unterhaltsames aus Anlaß der Bundestagswahl 1994, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, 77 (1994), S. 312–362.

Zweifelsfall sogar in Kauf nehmen, dass sich gewisse Aspekte des Wahlsystems unter dieser Lösung verschlechtern würden, solange alles im formalen Sinn den Auflagen des Verfassungsgerichts entspricht. Die zweite Vorgehensweise möchte ich als „integrative“ Lösung bezeichnen. Sie besteht darin, dass sie die Kritik des Verfassungsgerichts zum Anlass nimmt, das Wahlsystem so anzupassen, dass es einerseits den Anforderungen des Urteils gerecht wird und gleichzeitig andere bestehende Mängel mit ins Visier nimmt. Bei der integrativen Sichtweise geht es vor allem darum, die Fähigkeit des Wahlsystems, seine wesentlichen Funktionen zu erfüllen, in vollem Umfang zu erhalten und möglicherweise sogar noch zu optimieren.

Diese Charakterisierung der beiden Lösungsansätze geht zugegebenermaßen von zwei Prämissen aus. Die erste besteht darin, dass das bestehende Wahlsystem in seinen Grundzügen so weitgehend wie möglich erhalten bleiben soll. Die zweite besteht in der Postulierung der Ansicht, dass es sich bei den Überhangmandaten um den derzeit gewichtigsten Defekt des Wahlsystems handelt, auf dessen Beseitigung es daher auch in erster Linie ankommt. Die erste Prämisse scheint mir aus zweierlei Gründen unproblematisch. Erstens gilt das deutsche Wahlsystem als Erfolgsmodell, das sich bewährt hat. Zweitens würde ein grundlegender Systemwechsel mit spürbaren Folgen für das Parteiensystem grundlegende Fragen der Legitimation aufwerfen. Die zweite Prämisse, nach der die Überhangmandate tatsächlich den größten Makel des Wahlsystems darstellen, gründet sich auf tiefer gehende Annahmen, was die essentiellen Funktionen des aktuellen Systems sind. Diese hängen offensichtlich davon ab, um welche Art von Wahlsystem es sich bei unserem System denn überhaupt handelt. Dieser Frage soll daher als nächstes nachgegangen werden.

## Welches Wahlsystem haben wir?

Im deutschen Wahlsystem besitzen die Wählerinnen und Wähler zwei Stimmen; mit der Erststimme wählen sie einen Direktkandidaten in ihrem Wahlkreis, mit der Zweitstimme die Landesliste einer Partei. Die Gewinner in den Wahlkreisen werden nach relativer Mehrheitswahl festgelegt. Die Sitzverteilung im Ganzen geht folgendermaßen vor sich: Zuerst

werden die Parteien bestimmt, die überhaupt an der Sitzverteilung teilnehmen, das sind alle Parteien, die mehr als fünf Prozent der Zweitstimmen erhalten oder mindestens drei Direktmandate errungen haben. Dann werden allen Parteien proportional zu ihrem bundesweiten Zweitstimmenanteil die ihnen zustehenden Sitze zugewiesen, wobei seit 2009 das Berechnungsverfahren nach Sainte-Laguë verwandt wird: Eine Partei mit 37 Prozent der Zweitstimmen erhält demnach etwa 37 Prozent der 598 Sitze, die regulär verteilt werden. Auf der Ebene dieser so genannten Oberverteilung erhielten die SPD bei der letzten Bundestagswahl 146 und die CDU 173 Mandate. Danach werden im Rahmen der so genannten Unterverteilung die Sitzkontingente der Parteien proportional auf deren Landeslisten verteilt. Danach standen der Landesliste der SPD in Baden-Württemberg 15 und der baden-württembergischen Landesliste der CDU 27 Mandate zu. Von dieser Sitzzahl werden die direkt im Wahlkreis gewonnenen Mandate abgezogen. Die verbliebenen Mandate werden entsprechend den Positionen auf der Landesliste verteilt, wobei erfolgreiche Wahlkreisgewinner übergangen werden. Die SPD erzielte beispielsweise in Baden-Württemberg ein Direktmandat, also wurden die übrigen 14 Mandate entsprechend den Listenplätzen verteilt. Die CDU allerdings hatte 37 Direktmandate in Baden-Württemberg gewonnen, obwohl ihr dort aufgrund der Zweitstimmen nur 27 Sitze zugestanden hätten. Diese „überzähligen“ zehn Mandate bleiben der CDU in Form der berühmten „Überhangmandate“ in vollem Umfang erhalten.

Insgesamt gibt es 299 Wahlkreise, die Anzahl der Direktmandate entspricht also genau der Hälfte der im Zuge der Oberverteilung regulär zu verteilenden Sitze. In vielen Standardwerken zum deutschen Wahlsystem ist daher sinngemäß zu lesen: „Der Bundestag besteht regulär aus 598 Sitzen, von denen 299 nach dem Prinzip der relativen Mehrheitswahl in den Wahlkreisen und die übrigen 299 Sitze nach dem Proportionalprinzip vergeben werden.“ Dieser Satz oder ähnliche Sätze sind verantwortlich für das schon immer und immer noch weit verbreitete Missverständnis, es handle sich beim deutschen Wahlsystem um ein „gemischtes“ System im Sinne eines so genannten „Grabensystems“, bei dem zwei autonome Kontingente von Sitzen unabhängig voneinander nach zwei unterschiedlichen Verfahren – Mehr-

heitswahl hier, Proportionalwahl dort – vergeben würden. Da ja genau dies beim deutschen Wahlsystem nicht der Fall ist, lehnen einige Wahlsystemforscher daher die Bezeichnung „gemischtes Wahlsystem“ für die Bundesrepublik Deutschland als schlicht „falsch“ ab.<sup>F</sup>

Die verbreitete Verwirrung ist eine Folge davon, dass in der Diskussion nicht so sehr Systeme als vielmehr konzeptuelle Begriffe mit- und untereinander gemischt werden, so dass es häufig alles andere als klar ist, was mit dem Begriff *mixed* oder „gemischt“ denn tatsächlich gemeint ist. In letzter Zeit ist es wieder häufiger zu der Bezeichnung des deutschen Systems als gemischtem Wahlsystem gekommen, durchaus auch mit der intendierten Konnotation einer Abgrenzung gegenüber dem Verhältniswahlprinzip. Diese Autoren<sup>F</sup> beziehen sich üblicherweise auf neuere Arbeiten zu so genannten *mixed-member electoral systems*, die derzeit einen prominenten Forschungsstrang zu Wahlsystemen bilden.<sup>F</sup> Allerdings wird in diesem Kontext das deutsche Wahlsystem zur Subkategorie der *mixed-member proportional systems* gezählt. Aber wie die grundlegenden Regeln der Definitionslehre zeigen, ist auch ein *mixed-member proportional system* natürlich immer noch ein hundertprozentiges Verhältniswahlsystem. Die gültige Definition eines Schimmels als „weißes Pferd“ macht diesen noch lange nicht zu weniger als 100 Prozent zu einem Pferd. In den Begriffen der klassischen Definitionslehre ist das *proportional system* das so genannte *genus proximum* (die nächsthöhere Gattung), der *mixed-member*-Bestandteil des Definiens hingegen die *differentia specifica*, also die spezifische Eigenschaft, die das Definiendum gegenüber anderen Elementen des *genus proximum* auszeichnet. *Mixed-member proportional systems* sind also eine Teilmenge aller Proportionalwahlsysteme, aber um nichts weniger Verhält-

<sup>F</sup> Wichard Woyke, Stichwort: Wahlen, Opladen 1996, S. 38.

<sup>F</sup> Vgl. stellvertretend Philip Manow, Disproportionalität und ihre Folgen. Die Mehrheitswahlkomponente des deutschen Wahlsystems, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 20 (2010), S. 149–178; Franz-Urban Pappi/Michael Herrmann, Überhangmandate ohne negatives Stimmgewicht: Machbarkeit, Wirkungen, Beurteilung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), 41 (2010) 2, S. 260–278.

<sup>F</sup> Vgl. Matthew Soberg Shugart/Martin P. Wattenberg (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Oxford 2001.

niswahlsysteme als jedes andere Verhältniswahlsystem wie etwa die reine Listenwahl.

Zur Aufklärung dieser verwirrenden und mitunter auch verwirrten Begriffsverwendung bietet sich ein Begriffspaar an, das von Dieter Nohlen eingeführt worden ist.<sup>F</sup> Nohlen unterscheidet zwischen der sogenannten Entscheidungsregel und dem Repräsentationsziel; erstere bezieht sich auf die Art und Weise, wie Sitze zugeteilt werden, das zweite Kriterium hingegen auf die durch das Design intendierte Verteilung der Sitze.

Das *mixed-member proportional system* ist nämlich lediglich gemischt in Bezug auf die Entscheidungsregel, nach der die Sitze vergeben werden, nicht in Bezug auf das Repräsentationsziel. „Die beiden Prinzipien Mehrheitswahl und Verhältniswahl lassen sich nicht mischen; sie stehen sich – wie gesagt – antithetisch gegenüber. Folglich gibt es auf der Ebene der Repräsentationsprinzipien auch keine ‚Mischsysteme‘ oder ‚Mischwahlsysteme‘. Insofern ist eine Klassifikation der Wahlsysteme in Mehrheitswahl, Verhältniswahl und Mischwahlsysteme (*mixed systems*) fehlerhaft.“<sup>F</sup> Aufgrund der Verrechnung der Direktmandate mit den Mandaten, die den Parteien nach dem Proporzprinzip zustehen, dem sogenannten Verhältnisausgleich, wird das Repräsentationsziel der Verhältniswahl in keiner Weise angetastet. Das Mehrheitswahlsystem bestimmt lediglich einen Teil der personalen Besetzung des Sitzkontingents, welches aber nach dem Proporzprinzip bestimmt wird. Die Zuteilung der Sitze an die Gewinner in den Wahlkreisen geht normalerweise innerhalb der Verteilung nach dem Proporzprinzip auf, ist in diese integriert; es soll mit ihr keineswegs ein eigenständiges Repräsentationsziel verfolgt werden, das neben das der Verhältniswahl tritt oder diese ergänzt. Die Rede vom deutschen Wahlsystem als einem gemischten ist also tendenziell irreführend, insbesondere wenn auf die Erwähnung verzichtet wird, dass sich die Mischung lediglich auf die Auswahl der Mitglieder bezieht, und das Konzept der Verhältniswahl im Sinne des *genus proximum* ebenfalls nicht genannt wird.

Die hier vertretene Sichtweise des deutschen Wahlsystems als Verhältniswahlsys-

<sup>F</sup> Vgl. Dieter Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem*, Opladen 2009, S. 140ff.

<sup>F</sup> Ebd., S. 144.

tem entspricht auch der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Diese lässt von Anfang an keinen Zweifel an der Auffassung, dass es sich beim deutschen Wahlsystem aufgrund des in §6 Absatz 2 Satz 1 des Bundeswahlgesetzes (BWG) beschriebenen Verhältnisausgleichs um ein Verhältniswahlssystem handelt.<sup>10</sup> Dabei hebt auch „die Auslese der Wahlkreiskandidaten nach dem Prinzip der relativen Mehrheit im Wahlkreis (...) den grundsätzlichen Charakter der Bundestagswahl als einer Verhältniswahl nicht auf.“<sup>11</sup>

## Legitimationsfragen

Eine der wesentlichen Funktionen des Wahlsystems besteht in der Garantie der Legitimation des Wahlsiegers zur Ausübung politischer Macht. Eine Modifikation oder gar eine grundlegende Änderung des Wahlsystems muss daher unbedingt den Aspekt beachten, inwieweit durch solche Änderungen der Legitimationsaspekt berührt wird.

Der Aspekt der Legitimation politischer Macht kann unter zweierlei Gesichtspunkten betrachtet werden, dem empirischen und dem normativen.<sup>12</sup> Die empirische Seite der Legitimation besteht vor allem in der Bereitschaft jener der Herrschaft Unterworfenen, die Legitimität der Herrschaft zu akzeptieren. Normative Legitimität hingegen besteht in der Einhaltung bestimmter Kriterien, der eine Regel genügen muss, um als legitim anerkannt zu werden. Die empirische und die normative Seite des Konzepts „Legitimität“ dürfen aber nicht als sich gegenseitig ausschließend betrachtet werden. Normative Legitimität kann häufig die Grundlage empirischer Legitimität sein.

Die in letzter Zeit, zum Beispiel im Zusammenhang mit „Stuttgart 21“ oder anderen Formen des Bürgerprotests, so gerne beschworene „Legitimation durch Verfahren“ kann

nicht die letzte Grundlage der Legitimation sein. Denn diese Verfahren müssten ihrerseits wieder durch Metaregeln bestimmt worden sein. Die reine positivistische Sichtweise der „Legitimation durch Verfahren“ würde also zu einem infiniten Regress der Begründung der Legitimität führen. Daher muss sich die Begründung der Legitimität solcher Metaregeln direkt auf die Verfahren selbst beziehen. Dies geschieht üblicherweise durch die Überprüfung, inwieweit die Verfahren bestimmte Prinzipien verkörpern, deren Verwirklichung als die essentielle Funktion dieser Verfahren gesehen wird.<sup>13</sup> Verstößt eine Institution gegen diese Prinzipien und damit gegen den „Geist der Institution“,<sup>14</sup> dann ist die darauf beruhende Macht als illegitim zu bezeichnen.

Alles eben Gesagte lässt sich unmittelbar auf das Wahlsystem anwenden, als dem Verfahren, mit dem die legitimen Repräsentanten des Souveräns, also des Volks, gewählt werden. Diese Delegierten repräsentieren die Bevölkerung auf eine Weise, die einem bestimmten Repräsentationsverständnis entspricht. Das Verfahren muss daher in der Lage sein, eine Zusammensetzung des Parlaments hervorzubringen, das den Prinzipien dieses Repräsentationsverständnisses entspricht. Die Überhangmandate aber sind in keiner Weise damit zu begründen, dass mit ihnen ein irgendwie gearteter Repräsentationszweck erfüllt wird, sie sind lediglich ein unintendierter Nebeneffekt des Ineinanderwirkens bestimmter spezifischer Regeln, die jeweils für sich genommen tatsächlich bestimmte Repräsentationsziele verfolgen. Diese Regeln sind im Wesentlichen die beiden, dass mit der Erststimme in relativer Mehrheitswahl der Wahlkreiskandidat bestimmt wird und die Zweitstimme über die Gesamtverteilung der Sitze im Parlament entscheidet. Wenn aber die Bestimmung der Wahlkreissieger zu einer Verletzung der zweiten Regel der proportionalen Sitzverteilung führt, dann ist diese Abweichung vom Repräsentationsziel in keiner Weise gewollt und vollkommen willkürlich. Da die Überhangmandate als Abweichung von Regeln und nicht als deren Verwirklichung auf-

<sup>10</sup> Vgl. BVerfGE 1, 208, 246; Hans-Jörg Bücking, Der Streit um Grundmandatsklausel und Überhangmandate, in: Eckhard Jesse/Konrad Löw (Hrsg.), Wahlen in Deutschland, Berlin 1998, S. 184.

<sup>11</sup> BVerfGE 34, 130, 139.

<sup>12</sup> Vgl. Wilfried Hirsch, Legitimacy and Justice. An Conceptual and Functional Clarification, in: Jörg Kühnelt (ed.), Political Legitimization without Morality?, Berlin 2008, S. 39–52.

<sup>13</sup> Vgl. Ronald Dworkin, Taking Rights Seriously, Cambridge, Mass. 1977.

<sup>14</sup> Reinhard Zintl, Kollektive Entscheidungsprozesse und die Funktionalität legitimer Macht, in: Martin Held/Gisela Kubon-Gilke/Richard Sturm (Hrsg.), Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik, Marburg 2008, S. 122.

treten, können sie demzufolge auch nicht *als Überhangmandate* gerechtfertigt werden.

Das größte legitimationstheoretische Problem dürfte entstehen, wenn durch die Überhangmandate neue Mehrheiten im Parlament zustande kommen beziehungsweise andere zerstört werden. Zu einer solchen Mehrheitsumkehrung aufgrund von Überhangmandaten ist es in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland bisher noch nicht gekommen, aber zumindest bei zwei Bundestagswahlen, 1994 und 2002, hätte es dazu kommen können, wenn die Ergebnisse nur ein wenig anders ausgefallen wären. Auch 2009 besaßen die Überhangmandate aufgrund ihrer großen Zahl zumindest das Potenzial, im Zweifelsfall einen Rückstand von bis zu vier Prozent an Stimmen noch in eine Mehrheit in Sitzen umzukehren. Es gehört nicht viel Phantasie dazu, sich auszumalen, welchen Legitimationsproblemen sich eine solche Regierung derzeit ausgesetzt sehen würde, insbesondere wenn man an das katastrophale Erscheinungsbild der aktuellen Regierung in ihrem ersten Jahr denkt. Gerade eine Bundesregierung, die Entscheidungen mit teilweise dramatischen Konsequenzen für die Betroffenen zu treffen hat, ist in besonderem Maße auf die Unbestrittenheit ihrer Legitimation angewiesen. Dass eine solche Umkehrung der Mehrheitsverhältnisse auch nicht förderlich sein dürfte, die um sich greifende „Politikverdrossenheit“ einzudämmen, liegt auf der Hand.

Unter legitimationstheoretischen Gesichtspunkten ist es ebenfalls problematisch, ernsthaft über die bewusste Einführung von mehrheitsbildenden Elementen nachzudenken, beispielsweise in der Form von Grabenwahlsystemen, bei denen der eine Teil der Sitze aufgrund der relativen Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen und der andere Teil mit Hilfe des Proporztes verteilt würde. Üblicherweise wird hier eine Teilung von 50:50 vorgeschlagen, doch gibt es auch weitergehende Vorschläge, die den Anteil der Direktmandate auf bis zu fünf Sechstel heben wollen.<sup>15</sup> Der entscheidende Unterschied zum jetzigen System besteht beim Grabenwahlsystem darin, dass es keinen Verhältnisausgleich gibt, da die beiden Segmente unver-

<sup>15</sup> Vgl. Gerd Strohmeier, Ein Plädoyer für die „gemäßigte Mehrheitswahl“, optimale Lösung für Deutschland, Vorbild für Österreich und andere Demokratien, in: ZParl, 38 (2007) 3, S. 578–590.

bunden nebeneinander stehen. Dies würde also für alle kleineren Parteien eine Reduzierung ihrer Sitze auf die Hälfte oder gar ein Sechstel des Kontingents bedeuten; nach der derzeitigen Umfragenlage wäre der Verlust für die SPD ähnlich dramatisch. Sieger wäre die Union, die unter der Fünfsechstelregelung relativ bequem eine Einparteienregierung zustande brächte, was ja auch offensichtlich das politisch gewollte Resultat des Vorschlags darstellt.

Ein solch schwerwiegender Eingriff in das Wahlsystem muss jedoch als illegitim betrachtet werden. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber grundsätzlich einen großen Spielraum eingeräumt, innerhalb dessen er sich für ein Mehrheits- oder ein Verhältniswahlsystem entscheiden könne. Aber bezüglich der Legitimation gilt es auch eine kulturelle Pfadabhängigkeit zu beachten. Das jetzt existierende Parteiensystem ist das gewachsene Ergebnis eines evolutionären Prozesses des Wettbewerbs der Parteien um Wählerstimmen, den sie mit Programmen und Kandidaten ausfechten. Wenn die großen Volksparteien in den vergangenen 30 Jahren einen beträchtlichen Teil ihrer Wählerinnen und Wähler an die kleinen Mitbewerber verloren haben, so deshalb, weil sich die souveränen Bürger entschieden haben, dass ihnen das programmatische Angebot der Volksparteien nicht mehr in jedem Fall genügt. Eine Wahlsystemreform, die bestimmten Parteien durch Gesetzesbeschluss die Sitzanteile garantieren und zurückgeben würde, die sie zuvor durch die souveränen Entscheidungen der Bürger verloren haben, gäbe auf diese Weise eine verhängnisvolle Auffassung von der ansonsten so gern beschworenen Mündigkeit des Wählers zum Ausdruck. Wenn sich das Parteiensystem aufgrund souveräner Einzelentscheidungen der Bürger gewandelt hat, so ist dieses neu entstandene Parteiensystem Ausdruck des politischen Willens des Bürgers und darf nicht einfach durch Gesetze „korrigiert“ werden.

Wenn also Regierungsbildungen im neuen Fünfparteiensystem schwieriger werden sollten (wofür es bisher noch keine eindeutigen empirischen Belege gibt, denn die so oft prophezeite „Unregierbarkeit“ ist noch nicht eingetroffen), dann ist dies eben die Konsequenz eines Ergebnisses, das sich als Aggregation der individuellen Willensbildungen der Bürgerinnen und Bürger so eingestellt

hat und dementsprechend zu akzeptieren ist. Eine solche „Reform“, bei der Parteien, deren Wähleranteil mehr als ein Drittel beträgt, einen Sitzanteil zwischen fünf und zehn Prozent zugewiesen bekämen, würde von deren Anhängerschaft mit Recht als Diebstahl ihrer Wählerstimme und sicherlich nicht als legitim betrachtet. Diese Wähler würden wohl auch kaum das Argument gelten lassen, dass sie sich ihr volles Stimmgewicht ja dadurch erhalten könnten, dass sie eine große Partei wählen. Das Wahlsystem darf die Zuweisung von Stimmgewichten nicht von den politischen Präferenzen der Wähler abhängig machen, sondern muss sich diesen gegenüber neutral verhalten. Und kleine Parteien sind vorhersehbar kleine Parteien, die keine Aussicht auf den Gewinn von Direktmandaten haben, und nicht kleine Parteien, die theoretisch auch große sein könnten. In der politischen Praxis erübrigt sich die eben geführte Diskussion allerdings alleine schon dadurch, dass es keine politischen Mehrheiten für die Einführung eines Mehrheitswahlsystems oder Grabenwahlsystems geben dürfte.

## Überlegungen zur anstehenden Wahlreform

Bezüglich der aktuellen Diskussion zur Wahlrechtsreform lassen sich als Quintessenz der bisher angestellten Überlegungen die folgenden Aussagen formulieren.

- Das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland hat sich in 60 Jahren bewährt und sollte daher so weitgehend wie möglich beibehalten bleiben.
- Das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland ist ein Verhältniswahlsystem und kein Mischwahlsystem.
- Ein Systemwechsel des Wahlsystems zu einem Mehrheitswahlsystem oder einem Grabenwahlsystem wäre politisch kaum durchsetzbar und würde vermutlich auch bei einem überwältigenden Teil der Bürger keine Akzeptanz finden.

Das größte Manko des bestehenden Wahlsystems sind die Überhangmandate und nicht das negative Stimmgewicht. Die Überhangmandate selbst entbehren jeglicher Legitimation und stellen daher ein potenzielles Legitimationsrisiko einer Regierung dar,

falls sich diese auf die Überhangmandate stützen müsste. Die vordringliche Aufgabe einer Wahlreform besteht daher in einer Beseitigung oder Neutralisierung der Überhangmandate. Die kommende Wahlreform sollte sich daher nicht auf die Beseitigung des Effekts des negativen Stimmgewichts beschränken, sondern die Reform als Gelegenheit nutzen, auch das schwerer wiegende Problem der Überhangmandate zu lösen. Da das negative Stimmgewicht nur in Zusammenhang mit Überhangmandaten auftritt, genügt es außerdem, diese zu beseitigen, um das Problem des negativen Stimmgewichts sozusagen nebenbei mit zu erledigen.

Akzeptiert man diese Aussagen, dann bleiben im Wesentlichen vier Lösungen übrig:

- die Verrechnung entstehender Überhangmandate mit Listenmandaten derselben Partei in anderen Bundesländern;
- die Neutralisierung der Überhangmandate durch Ausgleichsmandate;
- die Verringerung des Anteils der Direktmandate an allen Mandaten;
- oder die Einführung von Mehrmannwahlkreisen.<sup>16</sup>

Jede dieser Lösungen hat bestimmte Nachteile. Die Verrechnung mit Listenmandaten in anderen Bundesländern verstärkt die Disproportionalität zwischen den Ländern und müsste durch einen Zwang zur Listenverbindung durchgesetzt werden. Außerdem böte sie keine Lösung für allein stehende Landeslisten wie die der CSU, da hier keine anderen Listen bestehen, mit denen Überhangmandate, die in Bayern entstehen, verrechnet werden könnten.

Ausgleichsmandate sind grundsätzlich die naheliegende Lösung und sind daher in den Wahlgesetzen der Bundesländer vorgesehen, um das Problem der Überhangmandate zu lösen. Ausgleichsmandate könnten jedoch zu einer enormen Aufblähung des Bundestags führen. Dies gilt besonders, wenn man einen doppelten Ausgleich, also zwischen den Parteien und zwischen den Ländern, anstrebt. Aber selbst wenn

<sup>16</sup> Vgl. für eine Übersicht Joachim Behnke, Das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland. Logik, Technik und Praxis der Verhältniswahl, Baden-Baden 2007, Kap. 19.

man sich auf einen Ausgleich zwischen den Parteien beschränken würde, könnte diese Lösung insbesondere durch Überhangmandate der CSU in Bayern zu einem dramatischen Anstieg der Sitze führen. Fünf Überhangmandate der CSU in Bayern bei einem Zweitstimmenanteil von etwa 35 Prozent könnten zu ungefähr 100 zusätzlichen Sitzen führen.

Um Überhangmandate gar nicht erst entstehen zu lassen, könnte man auch den Anteil der Direktmandate von derzeit 50 Prozent auf etwa ein Drittel senken, das heißt die Anzahl der Wahlkreise müsste von jetzt 299 auf 220 oder weniger gesenkt werden. Dies würde eine vollkommene Neustrukturierung des Wahlkreis-zuschnitts erforderlich machen, der Anteil der in einem Wahlkreis lebenden Bürger würde auf das fast Eineinhalbfache ansteigen, wodurch der Aufwand der Wahlkreisvertretung für die Abgeordneten deutlich zunehmen würde.

Ähnliche Probleme würde die Einführung von Zwei- beziehungsweise Mehrmannwahlkreisen bedeuten. Wenn man statt 299 Einerwahlkreisen 150 oder 160 Zweimannwahlkreise einrichten würde, von denen jeweils die zwei Kandidaten mit den beiden höchsten Erststimmenergebnissen als direkt gewählt in das Parlament einziehen würden, würden vermutlich keine Überhangmandate mehr entstehen. Aber auch hier wäre ein dramatischer Neuzuschnitt der Wahlkreise vonnöten, die bisher geltende Orientierung an bestehenden Verwaltungseinheiten müsste aufgegeben werden.

Keine dieser Lösungen ist ideal, aber jede ist der Beibehaltung der Überhangmandate und des damit verbundenen demokratietheoretischen Risikos einer nicht legitimierten Mehrheit und Regierung vorzuziehen. Keine dieser Maßnahmen wird sich durchsetzen lassen, ohne bestimmten Interessen zu schaden, jede dieser Maßnahmen wird bei ihrer Durchführung mit entsprechenden Protesten rechnen müssen. Wer aber jetzt diese Auseinandersetzung scheut, wird sich früher oder später mit dem Problem konfrontiert sehen, seinen Bürgerinnen und Bürgern erklären zu müssen, warum eine Opposition, die mehr Stimmen als die Regierungsseite erhalten hat, dennoch nur eine Minderheit im Parlament darstellt und nicht die Trophäe der Regierung zugewiesen bekommen hat.

Mark T. Fliegauß · Sebastian Huhnholz

## Parlamentarische Führung

**B**is zum Sommer hat der Gesetzgeber noch Zeit, das vom Bundesverfassungsgericht beanstandete Bundeswahlrecht zu reformieren. Und auch wenn in diesem Heft zu Recht auf die Legitimierungs- und Gerechtigkeitsfunktion des Wahlsystems verwiesen wird, kann man sich fragen, ob jene – wenngleich bedeutende – institutionelle Veränderung ausreichen wird, um eine seit Jahren beobachtbare, latente Unzufriedenheit mit dem deutschen Parlamentarismus zu beheben.

Mit jenem unter-schweligen Unmut geht seit der Jahrtausendwende ein Begriff einher, der sich einschlägig im Vokabular der Berliner Republik etabliert hat: politische Führung. Und das, obwohl oder gerade weil Führung ein Paradox darstellt; denn zum einen verbindet der Bürger mit Leadership die Hoffnung auf eine zielgerichtete und effizientere Politik, während er zum anderen gleichsam einen – weit mehr als nur semantisch bedingten – Abwehrreflex verspürt, weil doch Führung scheinbar dem demokratischen Egalitätsprinzip entgegenläuft, nach dem sich die Bundesrepublik in Abgrenzung zum totalitären Führerstaat des „Dritten Reiches“ konstituiert hat.

An gleicher Stelle hat daher jüngst Ludger Helms für eine demokratiewissenschaftlich inspirierte Führungsforschung plädiert, deren Maxime „so viel ‚leadership‘ wie nötig, so viel Demokratie wie möglich“ lauten solle.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ludger Helms, Leadership-Forschung als Demokratiewissenschaft, in: APuZ, (2010) 2–3, S. 4.

### Mark T. Fliegauß

Geb. 1977; PhD-Kandidat am Department of Politics & International Studies, University of Cambridge; Academic Visitor am Department of Economics, University of Oxford; Emmanuel College, St. Andrew's Street, Cambridge CB2 3AP, England/UK. mtf33@cam.ac.uk

### Sebastian Huhnholz

M. A., geb. 1980; wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl Politische Theorie des Geschwister-Scholl-Instituts für Politikwissenschaft, Ludwig-Maximilians-Universität München, Oettingenstraße 67, 80538 München. sebastian.huhnholz@gsi.uni-muenchen.de

So sehr wir dem Autor in seinen daraus entwickelten Schlussfolgerungen beipflichten, so argumentieren wir doch gegen das Postulat eines expliziten Gegensatzes von Demokratie und Führung, welcher nicht nur den deutschsprachigen Leadership-Diskurs kennzeichnet.<sup>12</sup> Wir plädieren stattdessen dafür, beide Konzepte nicht als Antipoden aufzufassen und die artifizielle Gegenüberstellung fallen zu lassen. Denn moderne Demokratie kann schließlich als eine *Leader-Follower-Beziehung* bestimmt werden, welche nicht auf einem hierarchischen, sondern vielmehr auf einem interdependenten Verständnis von Führung fußt. Und um jene Beziehung zu gewährleisten, kommt der Institution des Parlaments und der von ihm ausgeübten parlamentarischen Führung, um welche es uns im Folgenden gehen soll, eine Schlüsselrolle zu.

## Führung und Demokratie: eine Synthese

Führung als inter-personales Phänomen aufzufassen ermöglicht, es aus dem Fokus auf die Exekutive sowie der theoretischen Umklammerung eines akteurzentrierten Institutionalismus<sup>13</sup> zu entlassen. Wir bestimmen Leadership daher als soziales Interaktionsmuster zweier Protagonisten: des Führenden (*leader*) auf der einen und seiner Anhänger (*followers*) auf der anderen Seite.<sup>14</sup> „Führung besteht darin, das Handeln und Erleben eines anderen willentlich zur Grundlage des eigenen Handelns zu machen. Das gilt auf beiden Seiten. Die Geführten machen die Führenden zur

Grundlage ihres Handelns, die Führenden die Geführten. Der Sachverhalt beziehungsweise Sozialverhalt ist ein zirkulärer.“<sup>15</sup> Politische Führung ist demnach nicht gleichzusetzen mit politischer Autorität, welche sich in hierarchischen Bahnen (die stets vornehmlich eine Richtung kennen: *top down*) vollzieht. Es handelt sich bei Führung um einen eher informellen sozialen Kontrakt. Dieser beruht nicht nur auf der Kompatibilität der Vorgaben des Führenden mit den Präferenzen der Gefolgschaft (da erst die Einwilligung letzterer in einen Kontrakt den Führenden zum Leader werden lässt), sondern auch auf den daraus resultierenden komplexen und wechselseitigen Aushandlungsprozessen.<sup>16</sup>

Bereits Aristoteles weist in seiner „Politik“ darauf hin, dass politische Egalität das Grundprinzip von Demokratie bilde, da nur auf ihrer Grundlage die Bürger wirkliche Macht ausüben könnten.<sup>17</sup> Und während auch Robert Dahl das Prinzip intrinsischer Gleichheit als Fundament jedes demokratisch organisierten Verbundes bekräftigt, gibt er doch gleichzeitig zu bedenken, dass die direkte Teilhabe aller am politischen Gemeinwesen in modernen Territorialstaaten unmöglich (da nicht praktikabel) sei. Deshalb müsse die moderne Form der Demokratie (bei Dahl „Polyarchie“) unabdingbar eine repräsentative sein, in welcher sich der Kern des Egalitätsprinzips auf das gleiche Recht der Bürgerinnen und Bürger zur Teilnahme an Wahlen und die einheitliche Gewichtung ihrer Stimmen bezieht. Insofern wohnt der repräsentativen Demokratie bereits ein gewisses Maß an politisch funktionaler Differenzierung inne, weil das Volk zu meist weit weniger intensiv am formalpolitischen Prozess teilnimmt als seine Vertreter.<sup>18</sup>

Freilich kann man jede moderne Staatsform als eine Beziehung zwischen funktionalen Eli-

<sup>12</sup> Vgl. Anton Pelinka, Kritische Hinterfragung eines Konzepts – Demokratietheoretische Anmerkungen, in: Annette Zimmer/Regina Maria Jankowitsch (Hrsg.), *Political Leadership*, Berlin u. a. 2008, S. 43–67; Nannerl O. Keohane, *Thinking about Leadership*, Princeton 2010, S. 155–193.

<sup>13</sup> Vgl. Martin Sebaldt/Henrik Gast (Hrsg.), *Politische Führung in westlichen Regierungssystemen: Theorie und Praxis im internationalen Vergleich*, Wiesbaden 2010; Ludger Helms, *Regierungsorganisation und politische Führung in Deutschland*, Wiesbaden 2005; Robert Elgie, *Political Leadership in Liberal Democracies*, Basingstoke u. a. 1995.

<sup>14</sup> Vgl. Mark T. Fliegeauf/Andreas Kießling/Leonard Novy, *Leader and Follower – Grundzüge eines interpersonellen Ansatzes zur Analyse politischer Führungsleistung*, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 18 (2008), S. 403; siehe auch Barbara Kellerman, *Followership: How Followers Are Creating Change and Changing Leaders*, Boston 2008.

<sup>15</sup> Dirk Baecker, *Die Sache mit der Führung*, Wien 2009, S. 17.

<sup>16</sup> Vgl. M. Fliegeauf et al. (Anm. 4), S. 404; Bruce J. Avolio/Fred O. Walumbwa/Todd J. Weber, *Leadership: Current Theories, Research, and Future Directions*, in: *Annual Review of Psychology*, 60 (2009), S. 422. Teile der folgenden Überlegungen sind im Rahmen eines Projektes zum Thema „Public Leadership“ der Stiftung Neue Verantwortung entstanden.

<sup>17</sup> Aristoteles, *Politik*, Hamburg 1981, hier: S. 217 (Buch VI/2, 1317b).

<sup>18</sup> Vgl. Robert Alan Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven 1971; ders., *On Democracy*, New Haven u. a. 2000, bes. S. 83–92.

ten und Bevölkerung konzeptionalisieren.<sup>9</sup> Es ist aber zuzüglich das gemeinsame Fundament des Vertrauens, welches die repräsentative Demokratie als spezifische Leader-Follower-Beziehung bestimmt. Charles Tilly hat argumentiert, dass Demokratie nur dort entstehen könne, wo sie im Stande sei, andere „Vertrauensnetzwerke“ als Grundlage politischer Interaktionen abzulösen. Im Gegenzug erfordere die Demokratie mehr Institutionen- und Systemvertrauen als die übrigen Staatsformen von Seiten der Bürger, weil ohne Vertrauen die Delegation von Macht an einen bestimmten Personenkreis, exemplifiziert in der Wahl von Volksvertretern, nicht stattfinden könne.<sup>10</sup> Somit gründet das Verhältnis von Bürgern und ihren demokratisch legitimierten Repräsentanten wie jede andere Führungsbeziehung auf dem Vertrauen darin, dass der Leader die Interessen, Präferenzen und Nöte seiner Gefolgschaft wahrnimmt, in die Führungspraxis verwebt und für eine verantwortungsbewusste Umsetzung eintritt. Denn nur wo ein solches Vertrauen in die Responsivität der Führungsperson vorherrscht, sind Menschen bereit, ihr Grundbedürfnis nach Autonomie<sup>11</sup> funktional einzuschränken. Insofern ersetzen Vertrauens- und Führungsbeziehungen das politische System nicht, bilden aber eine seiner Grundlagen. Im repräsentativen Politikbetrieb sollte sich das von den Wählerinnen und Wählern gespendete Vertrauen vornehmlich auf das Parlament und seine Vertreter richten, weil sie es sind, die direkt vom Volk gewählt werden. Gleichwohl ist dies in Deutschland in abnehmendem Maße der Fall.

## Parlament als Vertrauensinstitution

Die Diagnose vom grassierenden Vertrauensverlust ist zweifellos eine grundlegende „zeitdiagnostische Konstante“,<sup>12</sup> die zum

politischen Betrieb der Moderne gehört. Das ist die Quintessenz der so häufig traktierten Formel Niklas Luhmanns, Vertrauen sei ein Mechanismus zur Verringerung der permanent steigenden sozialen Komplexität moderner, funktional differenzierter Gesellschaften. Vertrauen als soziale Ressource kann investiert werden, wo ein hohes Risiko besteht, das heißt: in Situationen und Beziehungen, über deren genaue Beschaffenheit zu wenige Informationen vorliegen, um rein rational zu kalkulieren. Die Vertrauensspende in jemanden oder in etwas soll insofern den oder das damit Betraute stimulieren, einen eigenen Beitrag zu leisten, um die Eintrittswahrscheinlichkeit eines *gemeinsam* gewünschten Ergebnisses zu erhöhen. Vertrauen ist daher weder optionslos noch fatalistisch; im Gegenteil. Es soll die nicht minder riskante Anwendung anderer Ressourcen wie Zeit, Geld, Absicherungs- oder Zwangsmaßnahmen punktuell überflüssig machen.<sup>13</sup>

Das Parlament als Institution nimmt dahingehend eine paradoxe Stellung im politischen Betrieb ein. Denn seine Position im Gewaltengefüge macht es, wie Vertrauensforscher vielfach ausgeführt haben, zu einer Kontrollinstanz gegenüber der Exekutive und damit zur institutionellen Manifestation der Organisation effektiven Misstrauens. Politisches Vertrauen richtet sich hierbei mithin nicht auf blinde Gefolgschaft gegenüber politisch Führenden, sondern auf die institutionell garantierte Chance, Misstrauen auszuüben und Widerspruch zu artikulieren.<sup>14</sup> So sind denn auch die umgangssprachlichen „Sternstunden des Parlaments“ gerade keine „Stunden der Exekutive“. Die mögliche Lebendigkeit parlamentarischer Freiheit zeigt sich meist erst dann, wenn das missverständlich so genannte „imperative Mandat“ über taktischen oder strategischen Fraktionsloyalitäten steht

<sup>9</sup> Vgl. Bruce Bueno de Mesquita/Alastair Smith/Randolph M. Siverson/James D. Morrow, *The Logic of Political Survival*, Cambridge u. a. 2005.

<sup>10</sup> Charles Tilly, *Democracy*, Cambridge u. a. 2007, S. 92f.

<sup>11</sup> Vgl. Richard M. Ryan/Edward L. Deci, *Self-determination Theory and the Facilitation of Intrinsic Motivation, Social Development, and Well-Being*, in: *American Psychologist*, 55 (2000), S. 68–78. Dank an Niels van Quaquebeke für diesen Hinweis.

<sup>12</sup> Martin Endreß, *Vertrauenskrisen und Vertrauensverluste*, in: *Widerspruch. Münchener Zeitschrift für Philosophie*, 51 (2009), S. 27.

<sup>13</sup> Vgl. Karsten Fischer/Sebastian Huhnholz, *Vertrauen und Sozialkapital. Konturen einer politischen Debatte*, in: Herbert Quandt-Stiftung (Hrsg.), *Vertrauen. Die Bedeutung von Vertrauensformen für das soziale Kapital unserer Gesellschaft*, Bad Homburg v. d. Höhe 2010.

<sup>14</sup> Vgl. M. Endreß (Anm. 12), S. 38; Niklas Luhmann, *Legitimation durch Verfahren*, Frankfurt/M. 2001; Rainer Schmalz-Bruns, *Vertrauen in Vertrauen? Ein konzeptueller Aufriss des Verhältnisses von Politik und Vertrauen*, in: ders./Reinhard Zintl (Hrsg.), *Politisches Vertrauen. Soziale Grundlagen reflexiver Kooperation*, Baden-Baden 2002, S. 9–35.

und der einzelne Abgeordnete frei ist, sich Wählerstimm(ung)en und notfalls nur dem Gewissen zu unterwerfen. Derlei parlamentarische Disziplinlosigkeit scheint gerade das Gegenteil von Leadership beziehungsweise der Führung *im* Parlament<sup>15</sup> zu sein.

Führung *im* Parlament, man mag sie vereinfacht als die Innenseite des Parlamentarismus erfassen, beschreibt die alltägliche Organisation und Betriebsamkeit der Institution Parlament und ist nur selten ein Problem des Deutschen Bundestags gewesen: Fraktionsprinzip, Fünfprozenthürde, Vermittlungsausschüsse, die sogenannte Vertrauensfrage und das konstruktive Misstrauensvotum haben sich institutionell bewährt und führen hierzulande seltener in Regierungs- oder Koalitionskrisen oder zum Problem radikaler Parlamentsparteien als in vergleichbaren Staaten. Das Zweikammernsystem und die Stellung des Bundesverfassungsgerichts besorgen zudem eine legalistisch verlässliche, institutionelle Responsivität.

Und dennoch ist der Vertrauensgrad insbesondere in Politiker und Parteien extrem gering.<sup>16</sup> Unserer Meinung nach resultiert dieser Umstand aus der perzipierten Nichterbringung genuiner parlamentarischer Leistungen nach außen, welche wir als die Außenseite des Parlamentarismus beziehungsweise als Führung *durch* das Parlament fassen. Mag das Gefühl der Deutschen, dass das Parlament seine Misstrauens-, Kontroll- und Widerspruchsfunk-

tion nur ungenügend wahrnimmt, teilweise auch aus Unkenntnis über die Funktionsweise demokratischer Institutionen gespeist sein,<sup>17</sup> kommt man dennoch nicht umhin, diese Vertrauenskrise auf einen Mangel an Führung *durch* das Parlament zurückzuführen.

## Parlamentarische Führung als Vertrauensgrundlage

Die Vertrauensspende der Wählerinnen und Wähler in die Politik ist kein Blankoscheck, sondern basiert vielmehr auf der Erwartung, dass kollektiver Nutzen ebenso wie kollektive Kosten gerecht weitergegeben beziehungsweise aufgeteilt werden.<sup>18</sup> Hier verbindet sich die Vertrauens- mit der Führungsproblematik, denn das formale Funktionieren des institutionellen Verfassungsarrangements verbürgt nicht automatisch eine verlässliche Berechenbarkeit der Beziehungen zwischen Regierenden und Regierten. Wen wundert es, dass Vertrauen schwindet, wenn Politik-*outputs* der Exekutive immer wieder unter Berufung auf vorgebliche Sachzwänge<sup>19</sup> diese Gerechtigkeitserwartungen der Bürger nicht erfüllen? So empfanden beispielsweise 76 Prozent der Bundesbürger die von der sozialdemokratisch geführten Regierung Gerhard Schröders erlassenen Agenda 2010-Reformen als sozial ungerecht, während 61 Prozent der Deutschen die von der christlich-liberalen Koalition beschlossene Laufzeitverlängerung von Atomkraftwerken ablehnen, weil sie darin vor allem die Vertretung von Interessen der Stromerzeuger sehen.<sup>20</sup> Die wechselseitige Entfremdung von Regierenden und Regierten sowie die ge-

<sup>15</sup> Vgl. dazu Suzanne S. Schüttemeyer, Politische Führung im Parlament, in: APuZ, (2010) 2–3, S. 15–21.

<sup>16</sup> Politischen Parteien wird seit Jahren in keiner Umfrage von mehr als 20 Prozent der Befragten sonderliches Vertrauen ausgesprochen. Das Ansehen von Politikern als Berufsgruppe liegt mit unter 10 Prozent Vertrauensspruch noch niedriger, vgl. Reader's Digest (ed.), Reader's Digest Trusted Brand Survey, 2009, online: [www.rdtrustedbrands.com/trusted-brands](http://www.rdtrustedbrands.com/trusted-brands) (25.5.2009); Forsa-Vertrauensumfragen im Auftrag der Zeitschrift Stern, Nr. 20 (2008), S. 50, und Nr. 7 (2009), S. 50. Auch differenzierte Erhebungen wie die ALLBUS (online: [www.gesis.org/dienstleistungen/daten](http://www.gesis.org/dienstleistungen/daten)) belegen, dass das politische Institutionenvertrauen in einem stabilen Mittelfeld liegt, gegenüber einem sehr schwachem Niveau des Vertrauens in politische Parteien und einem außerordentlich hohen Vertrauen der Deutschen in die Demokratie an sich. Plädoyers für parlamentarische Führung reagieren daher nicht auf Demokratie-, sondern auf Parteien- und Politikerverdrossenheit, die auf Dauer auf das noch relativ hohe Institutionenvertrauen durchzuschlagen drohen.

<sup>17</sup> Vgl. Werner J. Patzelt, Verdrossen sind die Ahnungslosen: Viele Deutsche verachten Politik und Politiker – weil sie ihr Regierungssystem nicht verstehen, in: Die Zeit, Nr. 9 (2001), S. 9; ders., Ein latenter Verfassungskonflikt? Die Deutschen und ihr parlamentarisches Regierungssystem, in: Politische Vierteljahresschrift, 39 (1998), S. 725–757.

<sup>18</sup> Vgl. Margaret Levi, Consent, Dissent, and Patriotism, Cambridge u. a. 1997.

<sup>19</sup> Vgl. Karsten Fischer, Politisches Vertrauen in der Ära „TINA“, in: Herbert Quandt-Stiftung (Hrsg.), Vertrauen und soziales Kapital, Frankfurt/M. 2010 (i. E.).

<sup>20</sup> Vgl. Forsa-Umfrage im Auftrag des Stern, Nr. 13 (2004), S. 62, und Umfrage der Forschungsgruppe Wahlen vom 7. bis 9. September 2010, online: [www.forschungsgruppewahlen.de/Umfragen\\_und\\_Publikationen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer\\_2010/September\\_I](http://www.forschungsgruppewahlen.de/Umfragen_und_Publikationen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer_2010/September_I) (29.10.2010).

gegenseitige Verunsicherung darüber, ob und auf welcher gemeinsamen Grundlage politische Entscheidungen gefällt werden, lässt sich daher nicht allein durch einen Verweis auf regelkonforme Führung *im* Parlament beheben.

Führung dient einer Gruppe stets dazu, politische Anpassungsleistungen zu identifizieren und in einer gemeinsamen Mobilisierungsanstrengung zu bewältigen.<sup>f<sup>21</sup></sup> Leadership besteht somit ebenso wenig in der einfachen Spiegelung von Gefolgschaftsinteressen (was letztlich blankem Opportunismus gleichkäme) wie in der hierarchischen Ausübung harter Machtressourcen.<sup>f<sup>22</sup></sup> Daher kann politische Führung ihre problemlösende Funktion nicht erfüllen, wenn sie nicht auch integrationsstiftend wirkt. Wenn die Exekutive in dieser Hinsicht nicht hinreichend zu integrieren vermag, erwartet der Souverän, dass seine parlamentarischen Vertreter als Korrektiv beziehungsweise Vermittler eintreten.<sup>f<sup>23</sup></sup> So ist es das Parlament, welches ein permanentes Austausch- und Spannungsverhältnis zwischen Regierenden und Regierten ermöglicht und somit kontinuierlich für ein Mindestmaß an *input*-Legitimierung politischer Entscheidungen sorgen soll. Mit der bloßen Legitimierung durch Wahlakte jedenfalls ist es heute erkennbar nicht mehr getan. Denn auch jene Legitimation schwindet im Zuge des dem parlamentarischen Regierungssystem innewohnenden „neuen Dualismus“ zwischen Opposition und der Regierungsmehrheit, welche *de facto* eine funktionale Einheit mit der Exekutive bildet.<sup>f<sup>24</sup></sup>

An eben jener Nahtstelle entspringt die Notwendigkeit der Führung *durch* das Parlament. Wo Gesetzesvorhaben offenkundig und dauerhaft dem Mehrheitswillen der Bevölkerung widersprechen, müssen Bundestagsabgeordnete, gerade diejenigen der Mehrheitsfraktion, Führungsverantwortung

<sup>f<sup>21</sup></sup> Vgl. Ronald A. Heifetz, *Leadership without Easy Answers*, Cambridge 1994.

<sup>f<sup>22</sup></sup> Zur Unterscheidung von „hard“, „soft“ und „smart power“ vgl. Joseph S. Nye, jr., *The Powers to Lead*, Oxford 2008.

<sup>f<sup>23</sup></sup> Vgl. Werner J. Patzelt, Politikverdrossenheit, populäres Parlamentsverständnis und die Aufgaben der politischen Bildung, in: APuZ, (1999) 7–8, S. 31–38.

<sup>f<sup>24</sup></sup> Vgl. Werner J. Patzelt, Wider das Gerede vom „Fraktionszwang“! Funktionslogische Zusammenhänge, populäre Vermutungen und die Sicht der Abgeordneten, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 29 (1998), S. 323.

übernehmen, um kontroverse Politikvorhaben zu erörtern und gegebenenfalls zu revidieren. Wenn sich ein Regierungschef etwa als „Vorstandsvorsitzender der Deutschland AG“<sup>f<sup>25</sup></sup> versteht, ist es an den Parlamentariern darauf hinzuweisen, dass es sich bei der Legislative nicht um seine Belegschaft, sondern vielmehr um den Aufsichtsrat handelt. Eben jenes Deutungsmuster wird bei der – allzu oft allzu leichtfertig – verwendeten Analogie von wirtschaftlicher und politischer Führung übersehen. Ein Aufsichtsrat kann dem Vorstand in vielen Bereichen freie Hand lassen. Wo sich der Vorstand jedoch zu weit von den Interessen seiner Shareholder entfernt, ist es nicht nur die Aufgabe, sondern die Pflicht des Aufsichtsrates, einzuschreiten. Ein analoges Parlamentsverständnis erfordert vom Bundestag und seinen Abgeordneten eine kollektive Bereitschaft zur Führung, welche ihrerseits als Vertrauensgrundlage des informellen Paktes zwischen Politik und Bürgern dient.

Denn Vertrauen funktioniert nicht als Einbahnstraße, sondern ähnlich einer „Wettgemeinschaft“:<sup>f<sup>26</sup></sup> Wer „sich Vertrauen erwerben“ will, muss „in der Lage sein, fremde Erwartungen in die eigene Selbstdarstellung einzubauen“.<sup>f<sup>27</sup></sup> Dies kann dem Parlament im Bezug auf die Wählerschaft nur dann gelingen, wenn es seine institutionelle Misstrauensfunktion gegenüber der Regierung auch nach außen sichtbar und kontinuierlich wahrnimmt und dies im steten intentionalen Austausch mit bevölkerungsseitig artikulierten Präferenzen tut – ohne das erst im gegenteiligen Fall wachsende Risiko einer außerparlamentarischen, populistischen Stimmungspolitik zu befördern. Dieser wechselseitige Austausch ist ebenso unabdingbar für Vertrauen, wie er es für Führung ist. So bricht die Vertrauens-„Wettgemeinschaft“ beispielsweise, wenn sich die Beteiligten wechselseitig fehldeuten, und führt letztlich dazu, dass nach wenigen Spielrunden das Wagnis

<sup>f<sup>25</sup></sup> Vgl. Gerhard Schröder, „Die Bezeichnung Vorstandsvorsitzender der Deutschland AG würde ich akzeptieren“, in: *Manager Magazin* vom 16. 11. 2001, online: [www.managermagazin.de/finanzen/geldanlage/0,2828,166879,00.html](http://www.managermagazin.de/finanzen/geldanlage/0,2828,166879,00.html) (22. 11. 2010).

<sup>f<sup>26</sup></sup> Piotr Sztompka, *Vertrauen: Die fehlende Ressource in der postkommunistischen Gesellschaft*, in: Birgitta Niedelmann (Hrsg.), *Politische Institutionen im Wandel*, Opladen 1995, S. 256.

<sup>f<sup>27</sup></sup> Niklas Luhmann, *Vertrauen: Ein Mechanismus zur Reduktion sozialer Komplexität*, Stuttgart 1968, S. 59.

des gemeinsamen Wetteinsatzes vermieden wird. Bundestagspräsident Norbert Lammert hat dies treffend pointiert: „Es schadet dem Ansehen des Parlaments, wenn der Eindruck entsteht, als folgten wir vernehmlichen oder tatsächlichen Vorgaben, statt selbstständig zu urteilen und zu entscheiden.“<sup>F<sup>28</sup></sup>

Vertrauen bedarf daher der Erfahrung von Verlässlichkeit. Wo jedoch die Verlässlichkeit in die gerechte Allokation von Gütern auf der Basis gemeinsamer Werte und Normen abnimmt, schwindet Vertrauen. Geht dies mit einer simultanen Verweigerung parlamentarischer Führung einher, öffnet sich eine Spirale zunehmenden Misstrauens der Bürger gegen ihre Vertreter und „deren Politik“.

## Parlamentarische Führung als demokratische Notwendigkeit

Parlamentarische Führung ist daher kein reiner Selbstzweck und nicht rundherum autoritär zu interpretieren. Sie ist gerade ein Entwurf, dem „postdemokratischen“ Dilemma<sup>F<sup>29</sup></sup> vorzubeugen. Aufbauend auf der Diagnose vom politischen Vertrauensschwund erscheint es daher vorschnell beziehungsweise übergeneralisiert, das vielfältig artikulierte Bedürfnis nach politischer Führung mit dem Diktum des „Postdemokratischen“ zu belegen oder, wie zuletzt Jürgen Habermas, mit Populismus von Thilo Sarrazin bis Leitkultur zu assoziieren.<sup>F<sup>30</sup></sup> Stattdessen ist es möglich, hinter aktuellen Unmutsbekundungen und hinter dem Entzug von politischem Vertrauen die Forderung nach mehr parlamentarischer Führung zu vermuten, verstanden als Führung *durch* das Parlament.

Es ist die Aufgabe der Politik und ihrer Vertreter, den Pragmatismus politischer Weichenstellungen mit einem gesellschaftlichen Wertegerüst in Einklang zu bringen. Gelingt dies nicht, schwinden notwendigerweise Glaub-

würdigkeit und politisches Vertrauen.<sup>F<sup>31</sup></sup> Wo Regierungshandeln elementaren Wertmustern wie dem Gebot der Fairness entgegenzustehen scheint, ist das Parlament als institutioneller Resonanzboden für und politische Stimme von gesellschaftlichen Interessen und Anliegen gefragt. Dies erfordert weit mehr als Kontrolle durch die Opposition allein, sondern verlangt zudem die Führungsleistung der Regierungsmehrheit, also zusammengenommen die Führung durch das gesamte Parlament.

Werner Patzelt hat vorgeschlagen, den Bürgern die Funktionslogik des parlamentarischen Regierungssystems via politischer Bildungsarbeit zu vermitteln, um so den „latenten Verfassungskonflikt“<sup>F<sup>32</sup></sup> zwischen Verfassungsnorm, dem Politikverständnis der Bürger und der Verfassungsrealität aufzulösen. So könne das Parlament das Vertrauen der Bürger zurückgewinnen. Wir plädieren stattdessen dafür, die parlamentarische Funktionslogik mit einer wechselseitig kritischen Vertrauenslogik in Einklang zu bringen. Hierfür bedarf es parlamentarischer Führung, welche nicht nur das angebliche „Spannungsverhältnis“<sup>F<sup>33</sup></sup> zwischen Führung und Demokratie aufzulösen vermag, sondern bestenfalls auch die Kluft zwischen Regierenden und Regierten verringert und somit zu qualitativ verbesserten Politik-*outputs* beiträgt. Denn, so postuliert Beth Simone Noveck, welche die *Open Government Initiative* des amerikanischen Präsidenten Barack Obama anführt, „legitimate democracy and effective governance in the twenty-first century require collaboration“.<sup>F<sup>34</sup></sup>

<sup>F<sup>31</sup></sup> Vgl. Manuela Glaab, Political Leadership in der Großen Koalition. Führungsressourcen und -stile von Bundeskanzlerin Merkel, in: Christoph Egle/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), Die Große Koalition 2005–2009, Wiesbaden 2010, S. 149.

<sup>F<sup>32</sup></sup> W.J. Patzelt (Anm. 23), S. 38.

<sup>F<sup>33</sup></sup> Nannerl O. Keohane, Is Leadership Compatible with Democracy?, Präsentation am Rothermere American Institute, University of Oxford, Oxford, 3.11.2010.

<sup>F<sup>34</sup></sup> Beth Simone Noveck, Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful, Washington, D.C. 2009, S. XIV; vgl. Leonard Novy/Andrea Kuhn, Zwischen Anspruch und Wirklichkeit – Das Internet als Medium für Gesellschaftsberatung, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Wie Politik von Bürgern lernen kann. Potenziale politikbezogener Gesellschaftsberatung, Gütersloh 2011 (i.E.).

<sup>F<sup>28</sup></sup> Parlamentsstress: Bundestagspräsident kritisiert Hauruck-Gesetze, in: Spiegel Online vom 7.11.2010, online: [www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,727717,00.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,727717,00.html) (15.11.2010).

<sup>F<sup>29</sup></sup> Claudia Ritzi/Gary S. Schaal, Politische Führung in der „Postdemokratie“, in: APuZ, (2010) 2–3, S. 9–15.

<sup>F<sup>30</sup></sup> Vgl. Jürgen Habermas, Leadership and Leitkultur, in: New York Times vom 28.10.2010, online: [www.nytimes.com/2010/10/29/opinion/29Habermas.html](http://www.nytimes.com/2010/10/29/opinion/29Habermas.html) (15.11.2010).

# Reformkommunikation – eine aussichtslose Schlacht?

Ausgerechnet Medienkanzler Gerhard Schröder erlitt mit der Agenda 2010 ein riesiges Vermittlungsdesaster. Auch die aktuelle schwarzgelbe

**Katja Marie Fels**

Grad. Dipl. Economic Policy (ANU/Australian National University, Canberra), geb. 1983; Politikwissenschaftlerin und Diplom-Journalistin; wissenschaftliche Referentin bei der Studienstiftung des deutschen Volkes, Ahrstraße 41, 53175 Bonn. [fels@studienstiftung.de](mailto:fels@studienstiftung.de)

Regierung schafft es nicht, in der Öffentlichkeit Unterstützung für ihre Reformvorhaben zu gewinnen. Steuerreform? Sozial ungerecht. Gesundheitsreform? Ein kranker Kompromiss. Gerade in Zeiten globalisierter Wirtschaftsräume und

klammer Kassen bieten Reformen des Gesundheits-, Steuer- und Sozialwesens für Politiker kein dankbares Gewinner-Thema. Meist sind diese mit Einschnitten für einzelne Bevölkerungsgruppen verbunden, die Auswirkungen komplex und für viele Menschen nur schwer nachvollziehbar.

Reformen erfolgreich kommunizieren – von vornherein eine aussichtslose Schlacht? Nein, sagen Stephanie Delhees und ihre Co-Autoren, die in einer vergleichenden Studie die Reformkommunikation westeuropäischer Staaten untersucht haben.<sup>1</sup> Es gibt Mittel und Wege, Reformvorhaben nicht in einem Kommunikationsdesaster Schiffbruch erleiden zu lassen. Wagt man den Blick über Europas Grenzen hinaus, zeigen Beispiele in den USA, China und Australien, wie viel Überzeugungskraft gute Reformkommunikation entwickeln kann.

Doch warum läuft so oft so Vieles schief? Trotz Problembewusstseins und Reformbereitschaft bei großen Bevölkerungsteilen sehen sich Regierungen meist mehr mit offenem Widerstand als mit unterstützenden Stimmen konfrontiert. Dass die Bürgerinnen und Bürger nur so lange zu Reformen bereit sind, wie es nicht an das eigene Portemonnaie geht, mag als erste Erklärung herhalten. Doch so einfach ist es nicht. Umfragen zeigen, dass

auch persönliche Einschnitte akzeptiert würden, wenn die Belastungen gleichmäßig verteilt sind und die Gesamtrichtung der Reform stimmt.<sup>2</sup> Und trotzdem dominieren in den meisten Fällen Negativmeinungen die öffentliche Debatte. Mit weit reichenden Folgen: „Uncertainty and the fear of unanticipated consequences have always been formidable barriers to reform“, beobachtete der Politikwissenschaftler Jack L. Walker bereits 1969.<sup>3</sup>

## Unsicherheit erzeugt widersprüchliches Verhalten

Eine Erklärung für dieses Phänomen liefert die *Prospect*-Theorie: Der entscheidende Faktor, der das unterschiedliche Diskussionsverhalten von potenziellen „Reformgewinnern“ und potenziellen „Reformverlierern“ bestimmt, ist Unsicherheit. Mehrere Experimente haben gezeigt, dass Situationen mit unsicherem Ausgang bei unterschiedlichen Frames gegensätzliche Gefühle bei Menschen auslösen. Geht es um den potenziellen Zugewinn von Geld, verringert sich die Neigung, risikoreiche Entscheidungen zu treffen. Spielen die Versuchspersonen hingegen um einen potenziellen Verlust, neigen sie zu risikoreichem Verhalten. In einer von Unsicherheit über die Folgen einer politischen Reform geprägten Diskussion werden also immer die Stimmen am lautesten zu hören sein, die einen Verlust durch das Reformvorhaben vermuten. Reformbefürworter auf der anderen Seite brauchen belastbares Wissen über die Auswirkungen des geplanten Vorhabens, bevor sie sich in die Debatte einmischen.

Debattiert wird sowohl in der Öffentlichkeit als auch im Parlament, auf Parteiveranstaltungen und in Kabinettsitzungen. Nicht nur die Wähler gilt es zu überzeugen, politische Entscheider benötigen auch Unterstützung durch die eigene Parteibasis, den Koalitionspartner und – in einem föderativen System wie in Deutschland – in vielen Fällen auch durch die führenden Landespolitiker.

<sup>1</sup> Vgl. Stephanie Delhees et al., *Wohlfahrtsstaatliche Reformkommunikation*, Baden-Baden 2008.

<sup>2</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung, *Politische Reformkommunikation. Veränderungsprozesse überzeugend vermitteln. Diskussionspapier zum Expertendialog*, Berlin 2006, S. 5.

<sup>3</sup> Jack L. Walker, *The Diffusion of Innovations among the American States*, in: *American Political Science Review*, 63 (1969) 3, S. 890.

Damit potenzielle Vetospieler wie Abgeordnete der Koalitionspartei oder der Bundesrat für eigene Projekte gewonnen werden, verläuft ein erfolgversprechender Weg über die direkte Ansprache der Bürger. Immer häufiger werden Themen daher öffentlich besetzt anstatt hinter verschlossenen Türen verhandelt zu werden.<sup>f</sup>

Warum? Der Grund ist so simpel wie bestechend: Eine Unterstützung durch die öffentliche Meinung<sup>f</sup> ist das stärkste Argument, das ein Politiker auf seiner Seite haben kann. Ein solches Vorgehen trägt zudem dem normativen Postulat Rechnung, dass politisches Handeln in der Demokratie zustimmungsabhängig und somit begründungsbedürftig ist. So hat das Bundesverfassungsgericht 1977 in einem wegweisenden Urteil die Öffentlichkeitsarbeit von Regierungen nicht nur als verfassungsrechtlich zulässig, sondern in Grenzen auch als notwendig eingestuft.<sup>f</sup> Unter diesem Blickwinkel liegt es also nicht nur im eigenen Interesse einer Regierung, kommunikativ um Unterstützung für Reformen zu werben. Es ist ihre ureigene Aufgabe in einer parlamentarischen Demokratie.

Doch gibt es eine weit verbreitete Fehlannahme. Nicht die reine Vermittlung bereits getroffener Entscheidungen ist mit Regierungskommunikation gemeint. Erfolgreich kommuniziert nur derjenige, der Information nicht als nachgelagerte Aufgabe versteht. Transparenz, schon während der Lösungsfindung, sowie die Förderung des Gefühls beim Bürger, er könne auf den Prozess Einfluss nehmen, sind zwei wichtige Faktoren erfolgreicher Reformkommunikation. „Einer

Regierung, die Reformpolitik und Kommunikation klug miteinander verbindet, kann es gelingen, weitgehend die öffentliche Meinung zu bestimmen.“<sup>f</sup> Oder anders herum betrachtet: Ohne eine begleitende Vermittlung muss jedes noch so gelungene Reformprojekt an fehlender Akzeptanz scheitern. Ganz gleich wie man zur Notwendigkeit des Stuttgarter Bahnhofsumbaus steht: „Stuttgart 21“ liefert ein Paradebeispiel dafür, was geschieht, wenn die kommunikative Dimension eines Veränderungsprozesses zu lange vernachlässigt wird.

## Glaubwürdige Zeugen gesucht

Dabei wäre es falsch anzunehmen, Kommunikation sei eine leichte Aufgabe. Reformen haben Auswirkungen auf die Zukunft von Menschen. Sie schüren Ängste und Unsicherheit. Beides sind keine guten Voraussetzungen für die Einwerbung von Unterstützung. Um den Bürgern ihre Skepsis und Sorgen zu nehmen, benötigt eine Regierung glaubwürdige Fürsprecher für ihr Reformvorhaben. Politiker selbst, Wissenschaftler oder Verbandsvertreter können diese Rolle nicht übernehmen. Ihnen wird aufgrund ihrer Position eine bestimmte Grundeinstellung zugeschrieben. Außerdem erscheinen sie vielen Bürgern als „zu weit weg“ von der eigenen Situation. Wirklich glaubwürdige Zeugen sind am besten die Betroffenen selbst. Ein vielversprechender Weg, sie bereits vor Einführung einer Reform in die öffentliche Debatte einzubringen, führt über Pilotprojekte.

Bereits der frühere US-Präsident Bill Clinton hat mit seinem *Welfare-to-Work*-Reformen gezeigt, welche themensetzende Macht der Einsatz von Pilotprojekten haben kann. Im Vorfeld seiner angestrebten Sozialstaatsreform ermunterte er in den 1990er Jahren die regierenden Gouverneure, in ihren Bundesstaaten Pilotprojekte, so genannte *social experiments* und *demonstration studies*, durchzuführen. Auf diesem Weg entwickelte sich eine vorher nicht gesellschaftlich zu vertretende Idee zur einzig offensichtlichen Lösung für die Wohlfahrtsstaatsproblematik: eine zeitliche Begrenzung für den Bezug von Sozialleis-

<sup>f</sup> Vgl. Christina Holtz-Bacha, *Professionalisation of Politics in Germany*, in: Ralph Negrine et al. (eds.), *The Professionalisation of Political Communication*, Bristol 2007, S. 75.

<sup>f</sup> Der Begriff „öffentliche Meinung“ kann in drei Bereiche unterteilt werden: die durch Umfragen erhobene Meinung der Bevölkerung, die in den Medien veröffentlichte Meinung sowie die in der öffentlichen Debatte dominierende Meinung. Da sich die drei Bereiche zum Teil überschneiden, versteht dieser Artikel unter öffentlicher Meinung jene, die sich in der öffentlichen Kommunikation als „herrschende Meinung“ durchsetzt, so dass davon abweichende Meinungen mit Widerständen rechnen müssen; vgl. Winfried Schulz, *Politische Kommunikation*, Wiesbaden 2008, S. 119.

<sup>f</sup> Vgl. BVerfG, Urteil vom 2. 3. 1977, Az. 2 BvE 1/76, Abschnitt C, Absatz III.

<sup>f</sup> Klaus-Peter Schmidt-Deguelle, *Integrierte Politik- und Medienplanung*, in: Volker J. Kreyher (Hrsg.), *Handbuch Politisches Marketing*, Baden-Baden 2004, S. 398.

tungen. Die Analyse der amerikanischen Politikwissenschaftlerin Robin Rogers-Dillon zeichnet diese Entwicklung nach.<sup>18</sup> Sie arbeitet heraus, dass die Schlagkraft der von Clinton initiierten Pilotprojekte zwei Hauptgründe hatte. Zum einen wurden für die Einführung der Politik notwendige neue Strukturen aufgebaut, welche gleichzeitig jene institutionellen Gründe schwächten, die dem Projekt entgegengestanden hätten. Zum anderen beschaffte die zeitlich begrenzte Anwendung der favorisierten Politikidee eine starke Legitimation, weil sie zeigte, dass diese funktionierte.

Selbst in der Volksrepublik China ist die Implementierung neuer Politikideen durch Pilotprojekte auf lokaler Ebene gängige Praxis. Zeigt ein Pilotprojekt Erfolg, wird es an anderer Stelle erneut eingeführt. So kann nach und nach vor Ort Unterstützung für den Wandel erzeugt werden. Der nächste Schritt ist die Ausdehnung lokaler Projekte, bevor am Ende die Reform durch eine Neuerung von Regeln und Gesetzen landesweit umgesetzt wird. Die Orte für die Pilotprojekte sind dabei sorgfältig ausgewählt. Sie sollen später als Argumente für die Wirksamkeit der Reform angeführt werden. Zudem bieten sie interessierten Politikern anderer Landeskreise die Möglichkeit, bei einem Ortsbesuch die erfolgreiche Anwendung der Reformidee bereits „live“ zu beobachten.<sup>19</sup>

Zusammengefasst weisen Pilotprojekte für einen Reformprozess drei unschlagbare Vorteile auf: Sie visualisieren die Folgen der geplanten Reformpolitik; sie ermöglichen einen Realitätstest von vorher theoretischen Ideen; und sie erzeugen Betroffene, die in der öffentlichen Debatte als glaubwürdige Fürsprecher für die Reform auftreten können. Zudem sollten selbst Gegner der neuen Politik einem Pilotprojekt nur schwer etwas entgegensetzen können. Wer will sich schon eine Blockadehaltung vorwerfen lassen, weil er sich bereits gegen das bloße Ausprobieren von neuen Ideen stellt?

Diesen strategischen Wert von Pilotprojekten bei der Einführung kontroverser Reform-

<sup>18</sup> Vgl. Robin Rogers-Dillon, *The Welfare Experiments. Politics and Policy Evaluation*, Stanford 2004.

<sup>19</sup> Vgl. Joan Kaufmann/Zhang Erli/Xie Zheming, *Quality of Care in China: Scaling up a Pilot Project into a National Reform Program*, in: *Studies in Family Planning*, 37 (2006) 1, S. 17–28.

vorhaben haben australische Politiker erkannt. Ein Beispiel: Im Jahr 2007 schockierte eine von der Regierung in Auftrag gegebene Studie über den Zusammenhang von Alkoholabhängigkeit und sexuellem Missbrauch in Aborigine-Gemeinden die australische Bevölkerung. Daraufhin beschloss Mal Brough, Minister für die Belange der Ureinwohner, eine Pilotmaßnahme für das Nördliche Territorium (NT): die *Northern Territory Emergency-Intervention*. Nicht nur wurden die Alkoholgesetze verschärft, Pornographie verboten und die Präsenz der Polizei vor Ort verstärkt, auch fand eine kleine Revolution im Bereich der Sozialleistungen ihren Eingang durch ein Pilotprojekt. Vorerst auf ein Jahr begrenzt sollten Empfängerinnen und Empfänger von Sozialhilfe und einer kindergeldähnlichen Leistung nur die Hälfte ihrer Bezüge in bar ausgezahlt bekommen. Die andere Hälfte wurde auf einer Art Zahlkarte im lokalen Laden hinterlegt und durfte ausschließlich für Lebensmittel, Miete und Strom ausgegeben werden.

## Aufschrei in der Öffentlichkeit

Nach Bekanntwerden der Maßnahme ging ein Aufschrei durch die Öffentlichkeit. Als „rassistisch“, „neo-paternalistisch“ und „stigmatisierend“ wurde die Pilotmaßnahme beschimpft. Doch Brough ließ sich nicht beirren. Immer wieder verteidigte er seine Politik und zitierte Aborigine-Frauen, die den Vorstoß begrüßten, da sie nun endlich genug Geld hätten, um ihre Kinder mit Essen zu versorgen. Zuvor sei ihnen dieses meist von männlichen Verwandten für den Konsum von Alkohol abgenommen worden. Doch die Kritiker ließen sich nicht beruhigen und dominierten – wie von der Prospect-Theorie vorausgesagt – die Medienberichterstattung. Einige Wochen nach Einführung der neuen Regelung lud der Minister einen Tross von Journalisten ein, ihn in eine Aborigine-Gemeinde zu begleiten. Dort sollten sie mit den Betroffenen sprechen und einen eigenen Eindruck gewinnen. Der Erfolg war durchschlagend. „Welfare quarantine wins support“, „Community women back NT-intervention“ und „Support for federal intervention“ lauteten nun die Schlagzeilen in den australischen Zeitungen.

Der Wind hatte sich gedreht. Der Journalist Simon Kearney, der als Korrespondent der einzigen nationalen Zeitung *The Austra-*

lian mehrere Monate das Nördliche Territorium bereist hatte, stellte fest, dass die Berichte über positive Reaktionen der Betroffenen einen Umschwung in der öffentlichen Meinung herbeigeführt hatten.<sup>10</sup> Dieser ging so weit, dass nach dem Regierungswechsel Ende 2007 Broughs Nachfolgerin Jenny Macklin, früher wie ihre gesamte Labor-Partei eine erklärte Gegnerin der Reform, das Pilotvorhaben verlängerte. Aktuell denkt die Labor-Regierung sogar öffentlich darüber nach, eine ähnliche Reform auf nationaler Ebene einzuführen.

Was war geschehen? Die Stellungnahmen der Betroffenen hatten den Tenor der öffentlichen Debatte gedreht. Das sollte nicht verwundern. Ein immer wiederkehrender Ratschlag von Kommunikationsexperten im Bereich der politischen Kommunikation lautet: Personalisierung. Denn nichts ist so überzeugend wie ein direktes Zitat. Dieses im Bereich der Exemplarforschung untersuchte Phänomen ist seit Jahren bekannt. Die Kurzversion lautet: In Bezug auf die öffentliche Meinung zu einem Sachverhalt wirken direkte Zitate von Betroffenen um ein Vielfaches stärker als andere Argumente. Verschiedene Studien haben gezeigt, dass dargestellte O-Töne von „Zeugen“ die Meinung von Medienrezipienten deutlicher prägen als Statistiken, einordnende Überblicke oder Aussagen von offiziellen Stellen. Trotz gegenläufiger Kontextinformationen reflektiert die Einschätzung der Rezipienten über die Mehrheitsmeinung der Bevölkerung nahezu linear das Verhältnis der Direktzitate.

Berichtet etwa ein Fernsehbeitrag darüber, dass nach Umfragen die Mehrheit der Deutschen magentafarbene Telefonzellen den früheren gelben vorzieht, zeigt aber im Anschluss drei O-Töne von Passanten, welche sich gegen die neue Farbe aussprechen, dann wird die Mehrheit der Zuschauer, nach der vorherrschenden Meinung in der Bevölkerung befragt, für eine Ablehnung der magentafarbenen Zellen votieren. Dieser Effekt tritt bei allen Mediengattungen auf, unabhängig davon, wie gut die Argumente der zitierten Personen waren und ob sich die Zuschauer mit ihnen identifizieren konnten. Und nicht nur das: Mit mehreren Wochen Abstand kann die Auswirkung der Zitate noch gemessen werden, selbst in zen-

<sup>10</sup> Vgl. ausführlich zu dieser Fallstudie Katja M. Ebbecke, *Politics, Pilot Testing and the Power of Argument*, Universitätsbibliothek Dortmund 2008.

tralen Bereichen politischer Meinungsbildung wie etwa der Einstellung zum Klimawandel.<sup>11</sup>

## Irrationales Verhalten mit Konsequenzen

Dabei ist den meisten Medienkonsumenten durchaus bewusst, dass die Zitate nicht aufgrund ihrer Repräsentativität ausgesucht werden, sondern anhand ihrer dramatischen oder unterhaltenden Qualitäten. Das auf den ersten Blick irrationale Verhalten, die eigene Meinung dennoch von den Zitaten beeinflussen zu lassen, lässt sich mit kognitiven Modellen erklären. Sie gehen zurück auf die Entdeckung systematischer menschlicher Fehler durch Heuristiken von Daniel Kahnemann und Amos Tversky.<sup>12</sup> In einer Reihe von Experimenten stellten die beiden Psychologen fest, dass sich Versuchspersonen, konfrontiert mit der schwierigen Aufgabe, die Häufigkeit eines Ereignisses zu bewerten, einer begrenzten Anzahl „kognitiver Abkürzungen“ bedienen. Unter der *Verfügbarkeitsheuristik* wird die Häufigkeit eines Ereignisses durch die Schnelle und Einfachheit bewertet, mit der ähnliche Situationen oder Assoziationen als Erinnerungen auftauchen. Bei der *Repräsentativitätsheuristik* entscheidet ein Mensch über die Wahrscheinlichkeit des in Frage stehenden Ereignisses anhand der Ähnlichkeit, die dieses mit der dazu gehörigen Ausgangsgruppe hat. Sollen Versuchspersonen beispielsweise einschätzen, wie wahrscheinlich es ist, dass ein präsentierter Mann einem bestimmten Beruf nachgeht, vergleichen sie die Eigenschaften des Mannes mit Stereotypen, die sie über diesen Job kennen. Je mehr er davon aufweist, für desto wahrscheinlicher halten die Versuchspersonen seine Beschäftigung in dem in Frage stehenden Metier.

Beide Heuristiken liefern gute Hilfsmittel für die tägliche Entscheidungsfindung in unsicheren Situationen. Doch sind sie auch die Grundlage für systematische Fehleinschätzungen, insbesondere im Bereich des Medienkonsums. Weil O-Töne von Betroffenen lebhaft und lebensnah sind, können sie viel

<sup>11</sup> Vgl. Gregor Daschmann/Hans-Bernd Brosius, *Can a Single Incident Create an Issue? Exemplars in German Television Magazine Shows*, in: *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 76 (1999) 1, S. 35–51.

<sup>12</sup> Vgl. Amos Tversky/Daniel Kahnemann, *Availability: A Heuristic of Judging Frequency and Probability*, in: *Cognitive Psychology*, 5 (1973) 2, S. 207–232.

schneller erinnert und mit einem Ereignis verknüpft werden als statistische Informationen. Auf Grundlage der *Verfügbarkeitsheuristik* lässt sich daher erklären, warum direkte Zitate einen stärkeren Einfluss auf die Meinungsbildung haben. Die Abbildung der Bevölkerungsrealität, welche durch die Auswahl der O-Ton-Geber suggeriert wird, verleitet Medienrezipienten unter der *Repräsentativitätsheuristik* zudem dazu, Schlussfolgerungen über die Mehrheitsmeinung in der Bevölkerung zu ziehen. Kein Wunder also, dass die Personalisierung von Sachverhalten bei Kommunikationsexperten hoch im Kurs steht.

## Medien als Schnittstelle

Um eine Reform „an den Mann“ und „an die Frau“ zu bringen, müssen die Massenmedien mit im Boot sein. Ihnen kommt in der Politik eine wichtige *Agenda Setting*-Funktion zu: Die Berichterstattung bestimmt darüber, welche Themen von der Bevölkerung und anderen politischen Akteuren als wichtig eingestuft werden. Die Regierungskommunikation in allen westlichen Demokratien steht daher vor ähnlichen Herausforderungen: Sie muss im Wettbewerb um Aufmerksamkeit bestehen und dafür sorgen, dass die relevanten Botschaften überhaupt wahrgenommen werden; sie muss komplexe Sachverhalte so reduzieren, dass ihre Vorhaben auch von politisch durchschnittlich interessierten Bürgern verstanden werden; und sie ist auf die Vermittlungsleistung der Massenmedien angewiesen.<sup>13</sup>

In diesem Zusammenhang spielt Politikern eine hilfreiche Parallelität in die Hände: Auch Massenmedien wollen ihre Geschichten verkaufen. Personalisierung ist daher ein geläufiges Instrument in der Berichterstattung. Im Bereich des Politikjournalismus richtet sich diese häufig auf die Person von Spitzenpolitikern. In Hintergrundberichten kommen jedoch auch Betroffene zu Wort. An ihren Beispielen werden Auswirkungen von Politikvorhaben dargestellt. Das Problem: Die meisten Reformen wirken zeitversetzt. Berichten Medien durch Zitate von Betroffenen über positive Erfahrungen, ist es für die „Väter“ und

<sup>13</sup> Vgl. Frank Brettschneider, Regierungskommunikation in Großbritannien und den USA, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Reformen kommunizieren. Herausforderungen an die Politik*, Gütersloh 2007, S. 36.

„Mütter“ der Reform meist zu spät. Sie sind entweder aufgrund eines Regierungswechsels nicht mehr im Amt oder hadern möglicherweise noch immer mit dem Makel, den der Aufschrei bei der Einführung zurückgelassen hat. Mit Interviews von Pilot-Teilnehmern hätten sie den Positiveffekt der Berichterstattung bereits viel früher für sich nutzen können.

Betroffene mit in den Veränderungsprozess einbeziehen und als glaubwürdige Zeugen in die Debatte einführen, ist somit der Schlüssel zum Erfolg. Diese Schlussfolgerung unterstützen auch Stephanie Deelhees und ihre Kollegen mit einer ihrer zentralen Handlungsempfehlungen. Als entscheidend für die erfolgreiche Kommunikation von unpopulären Maßnahmen bezeichnen die Politikwissenschaftler den Dialog mit betroffenen Interessensgruppen. Diese könnten als Multiplikatoren und „Frühwarnsystem“ bei Umsetzungs- und Kommunikationsschwierigkeiten der angestrebten Reform dienen, so die Forscher.<sup>14</sup> Ein Pilotprojekt bindet diese Gruppen bereits *vor* der eigentlichen Einführung einer Reform ein. Die Teilnehmer können Rückmeldungen zu den neuen Maßnahmen geben und so dazu beitragen, dass diese noch effektiver und an den tatsächlichen Bedürfnissen der Betroffenen ausgerichtet werden. Zeigen sich die Gesamtauswirkungen positiv, können die Teilnehmer später als glaubwürdige Fürsprecher in der öffentlichen Diskussion auftreten. Dabei ist anhand der Umfrageergebnisse davon auszugehen, dass selbst im Falle einer Reform, welche persönliche Einschnitte fordert, eine positive Gesamteinschätzung betroffener Personen erreicht werden kann. Treten die gewünschten Effekte der Reform hingegen nicht ein, ist ein erneutes Überdenken des Politikvorhabens ohnehin angebracht.

Bleibt die Frage: Warum kommen Pilotprojekte dann nicht im großen Rahmen zum Einsatz? Die Antwort lautet: Sie kosten Zeit und Geld. Angesichts des zunehmenden Reformdrucks westlicher Wohlfahrtsstaaten und der Vielzahl notwendiger, aber kontroverser Reformprojekte, die Politiker parlamentarischer Demokratien bislang weitgehend scheuen, sollte jedoch darüber nachgedacht werden, ob sich diese Investition nicht lohnt.

<sup>14</sup> Vgl. S. Deelhees et al. (Anm. 1), S. 203.

Gerd Strohmeier

# Westminster im Wandel

In diversen politikwissenschaftlichen Lehrbüchern und Nachschlagewerken ist zu lesen, dass das britische Regierungssystem – das

**Gerd Strohmeier**

Dr. phil., geb. 1975; Professor für Europäische Regierungssysteme im Vergleich am Institut für Politikwissenschaft der Technischen Universität Chemnitz, Thüringer Weg 9, 09126 Chemnitz.  
gerd.strohmeier@phil.tu-chemnitz.de

Westminster-Modell – als Musterbeispiel einer Konkurrenzdemokratie gilt.<sup>1</sup> Mittlerweile stellt sich jedoch die Frage, ob die Lehrbücher nicht grundlegend umgeschrieben werden müssen. Schließlich wurde das Westminster-Modell, das Lord Hailsham<sup>2</sup>

einst als *elective dictatorship* bezeichnete und Arend Lijphart vor rund einem Jahrzehnt noch als Synonym für die Mehrheitsdemokratie benutzte,<sup>3</sup> gleich auf zweifache Weise herausgefordert: zunächst durch die zahlreichen nach 1997 erfolgten Verfassungsreformen der regierenden Labour-Partei und dann durch das Ergebnis und die Folgen der Unterhauswahl 2010.

Der Beitrag untersucht den Wandel des Westminster-Modells (auf nationaler Ebene) vor dem Hintergrund der von Lijphart beschriebenen Demokratiemodelle<sup>4</sup> und der von George Tsebelis begründeten Vetospielertheorie. Er kommt zu dem Ergebnis, dass sowohl die Verfassungsreformen als auch die Unterhauswahl 2010 das Westminster-Modell verändert haben, der durch die Wahl hervorgerufene Wandel jedoch weitaus gravierender war als die durch die Verfassungsreformen erfolgten Veränderungen.

## Analyse auf der Grundlage der Demokratiemodelle

In seinem bekannten Werk „Patterns of Democracy“ stellt Arend Lijphart zwei Demokratiemodelle gegenüber: die Konsensus- und die Mehrheitsdemokratie. Beide Modelle sind grundsätzlich Idealtypen, werden aber laut

Lijphart weitgehend von real-existierenden Demokratien repräsentiert: die Konsensusdemokratie von der Schweiz, Belgien sowie der Europäischen Union (EU), die Mehrheitsdemokratie von Großbritannien. Zur Unterscheidung der beiden Modelle definiert Lijphart zehn Variablen und damit zehn Elemente der Mehrheits- und zehn Elemente der Konsensusdemokratie, die er je zur Hälfte zwei Dimensionen zuordnet: der Exekutive-Parteien- und der Föderalismus-Unitarismus-Dimension. Auf dieser Grundlage entsteht eine „zweidimensionale konzeptuelle Karte der Demokratie“, in der sich die Position einzelner Länder innerhalb eines bestimmten Zeitraums durch die Ermittlung der durchschnittlichen Variablenwerte lokalisieren lässt. Lijpharts letzte vergleichende Untersuchung umfasst 36 Länder im Zeitraum von 1945 bis 1996.<sup>5</sup>

Die Exekutive-Parteien-Dimension umfasst die ersten fünf Variablen, zwischen denen – wie Lijphart zeigt – eine hohe positive Korrelation besteht.<sup>6</sup> Die erste Variable ist das Parteiensystem und nimmt idealtypisch in der Mehrheitsdemokratie die Ausprägung eines Zweiparteiensystems und in der Konsensusdemokratie die Ausprägung eines Mehr- bzw. Vielparteiensystems an.<sup>7</sup> Lijphart misst die Anzahl der Parteien in einem Parteiensystem mit Hilfe des *effective number of parliamentary parties index* von Markku Laakso und Rein Taagepera.<sup>8</sup> Die von Lijphart berechnete durchschnittliche effektive Anzahl britischer Parlamentsparteien beläuft sich zwischen 1945 und 1992 auf 2,11.

<sup>1</sup> Vgl. z. B. Dieter Nohlen (Hrsg.), Lexikon der Politik. Bd. 7: Politische Begriffe, München 1998, S. 323.

<sup>2</sup> Vgl. Quintin McGarel H. Lord Hailsham, *The Dilemma of Democracy. Diagnosis and Prescription*, London 1978.

<sup>3</sup> Vgl. Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, New Haven 1999.

<sup>4</sup> Vgl. zur selben Vorgehensweise: Matthew Flinders, *Majoritarian Democracy in Britain*, in: *West European Politics*, 28 (2005) 1, S. 62–94; Merten Haring, *Verfassungswandel in Großbritannien unter Labour – veränderte Handlungsräume des Parlaments*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, 40 (2009) 4, S. 808–823.

<sup>5</sup> Vgl. A. Lijphart (Anm. 3), S. 10 ff.

<sup>6</sup> Vgl. ebd., S. 245.

<sup>7</sup> Vgl. ebd., S. 63.

<sup>8</sup> Vgl. Markku Laakso/Rein Taagepera, *Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe*, in: *Comparative Political Studies*, 12 (1979) 1, S. 3–27.

Damit lag Großbritannien in diesem Zeitraum auf dem 29. Platz (in absteigender Reihenfolge) in Lijpharts Ländervergleich.<sup>9</sup> Die effektive Anzahl britischer Parlamentsparteien hat sich in der Folge der Unterhauswahl 2010 verändert: Mit 2,58 liegt sie nunmehr deutlich über dem von Lijphart berechneten Wert.

Als zweite Variable fungiert die Regierung, die idealtypisch in der Mehrheitsdemokratie die Ausprägung einer Einpartei-Mehrheitsregierung und in der Konsensdemokratie die Ausprägung einer übergroßen („oversized“) Vielparteien-Koalitionsregierung annimmt.<sup>10</sup> Lijphart misst den „Mehrheitsgrad“ von Regierungen, indem er den Durchschnitt zwischen der Phase von Einparteieregierungen und der Phase von *minimal winning*-Regierungen<sup>11</sup> ermittelt.<sup>12</sup> Der berechnete durchschnittliche Mehrheitsgrad britischer Regierungen beläuft sich zwischen 1945 und 1992 auf 96,7 Prozent. Damit lag Großbritannien in diesem Zeitraum auf dem 28. Platz (in aufsteigender Reihenfolge) in Lijpharts Ländervergleich.<sup>13</sup> Der Mehrheitsgrad britischer Regierungen hat sich nach der Unterhauswahl 2010 durch die Bildung der Koalitionsregierung aus Konservativen und Liberaldemokraten verändert: Mit 50 Prozent liegt er nunmehr deutlich unter dem von Lijphart berechneten Wert.

Die dritte Variable betrifft das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament und zeigt idealtypisch in der Mehrheitsdemokratie die Ausprägung eines von der Exekutive dominierten Verhältnisses und in der Konsensdemokratie die Ausprägung eines ausgewogen(er)en Verhältnisses.<sup>14</sup> Lijphart misst den Grad der Exekutiv-Dominanz mit Hilfe eines Index, der auf der Kabinettsdauer basiert – dem Mittel aus zwei unterschiedlichen Indizes der Kabinettsdauer (mit einigen zum Teil fragwürdigen Korrekturen bzw. Anpassungen bei verschiedenen politischen Systemen).<sup>15</sup> Die berechnete durch-

schnittliche Kabinettsdauer beläuft sich in Großbritannien zwischen 1945 und 1996 auf 5,52 Jahre. Damit lag Großbritannien in diesem Zeitraum zusammen mit sechs anderen Ländern an der Spitze (in absteigender Reihenfolge) in Lijpharts Ländervergleich.<sup>16</sup> Die durchschnittliche Kabinettsdauer könnte sich in Großbritannien nach der Unterhauswahl 2010 verringern, da – wie Lijphart zeigt – die „Überlebenschancen“ von *minimal winning*-Koalitionsregierungen niedriger sind als die von Einpartei-Mehrheitsregierungen.<sup>17</sup>

Die vierte Variable ist das Wahlsystem und nimmt idealtypisch in der Mehrheitsdemokratie die Ausprägung eines Mehrheitswahlsystems (mit einem relativ hohen Grad an Stimmen-Mandats-Disproportionalität) und in der Konsensdemokratie die Ausprägung eines Verhältniswahlsystems (mit einem relativ niedrigen Grad an Stimmen-Mandats-Disproportionalität) an.<sup>18</sup> Lijphart misst den Grad der Disproportionalität eines Wahlsystems mit Hilfe des *least squares index* von Michael Gallagher.<sup>19</sup> Die von Lijphart berechnete durchschnittliche Disproportionalität des britischen *First-Past-The-Post Systems* (FPTP) beläuft sich zwischen 1945 und 1992 auf 10,33 Prozent. Damit lag Großbritannien in diesem Zeitraum auf dem 22. Platz (in aufsteigender Reihenfolge) in Lijpharts Ländervergleich.<sup>20</sup> Der Grad der Disproportionalität des britischen Wahlsystems hat sich bei der Unterhauswahl 2010 – ohne Reform des Wahlsystems – verändert: Mit 14,82 Prozent liegt er nunmehr – obwohl das Wahlsystem weder zu einem Zweiparteiensystem noch zu einer Einpartei-Mehrheitsregierung führte – deutlich über dem von Lijphart berechneten Wert.

Als fünfte Variable fungiert die „Organisation“ der Interessengruppen, die idealtypisch in der Mehrheitsdemokratie die Ausprägung eines kompetitiven sowie unkoordinierten Pluralismus und in der Konsensdemokratie die Ausprägung eines koordinierten sowie kompromissorientierten Korporatismus annimmt.<sup>21</sup> Lijphart misst den Grad des Inte-

<sup>9</sup> Vgl. A. Lijphart (Anm. 3), S. 76 f.

<sup>10</sup> Vgl. ebd., S. 62.

<sup>11</sup> Dabei handelt es sich um Regierungen, die nicht mehr Parteien umfassen, als für eine absolute Mehrheit im Parlament erforderlich sind.

<sup>12</sup> Vgl. A. Lijphart (Anm. 3), S. 109.

<sup>13</sup> Vgl. ebd., S. 110 f.

<sup>14</sup> Vgl. ebd., S. 116.

<sup>15</sup> Vgl. ebd., S. 129 ff.

<sup>16</sup> Vgl. ebd., S. 132 f.

<sup>17</sup> Vgl. ebd., S. 137.

<sup>18</sup> Vgl. ebd., S. 143.

<sup>19</sup> Vgl. Michael Gallagher, Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems, in: *Electoral Studies*, 10 (1991) 1, S. 33–51.

<sup>20</sup> Vgl. A. Lijphart (Anm. 3), S. 162.

<sup>21</sup> Vgl. ebd., S. 171.

ressengruppenpluralismus mit Hilfe des Index von Alan Siaroff (in dem hohe Werte für einen kompetitiven sowie unkoordinierten Pluralismus stehen).<sup>22</sup> Der von Lijphart angegebene durchschnittliche Interessengruppenpluralismus beläuft sich in Großbritannien zwischen 1963 und 1970 sowie zwischen 1983 und 1990 auf 3,38. Damit lag Großbritannien in diesem Zeitraum auf dem 34. Platz (in aufsteigender Reihenfolge) in Lijpharts Ländervergleich.<sup>23</sup> Der Grad des Interessengruppenpluralismus hat sich in Großbritannien weder durch Verfassungsreformen noch durch die Unterhauswahl 2010 signifikant verändert.<sup>24</sup>

Die Föderalismus-Unitarismus-Dimension umfasst die letzten fünf Variablen, zwischen denen – wie Lijphart zeigt – ebenfalls eine hohe positive Korrelation besteht.<sup>25</sup>

Die sechste Variable betrifft die vertikale Gewaltenteilung bzw. den Staatsaufbau und zeigt idealtypisch in der Mehrheitsdemokratie die Ausprägung eines unitarischen sowie zentralisierten Staates und in der Konsensdemokratie die Ausprägung eines föderalen sowie dezentralisierten Staates.<sup>26</sup> Lijphart misst den Föderalismus- und Dezentralisationsgrad mit folgendem Index: 1 = unitarisch und zentralisiert; 2 = unitarisch und dezentralisiert; 3 = semi-föderal; 4 = föderal und zentralisiert; 5 = föderal und dezentralisiert. Dabei gilt ein Staat als föderal, wenn er formal eine föderale Verfassung aufweist, welche die Gewaltenteilung zwischen Bund und Gliedstaaten garantiert, und als dezentral, wenn ein hoher Grad an politischer Macht auf subnationaler Ebene ausgeübt wird.<sup>27</sup> Der von Lijphart ermittelte Föderalismus- und Dezentralisationsgrad beläuft sich in Großbritannien zwischen 1945 und 1996 auf 1,0. Damit lag Großbritannien in diesem Zeitraum zusammen mit 14 anderen Ländern an der Spitze (in aufsteigender Reihenfolge) in Lijpharts Ländervergleich.<sup>28</sup> Der Föderalismus- und Dezentralisationsgrad hat sich

in Großbritannien seit 1998 durch die Politik der Devolution verändert. Diese hat dazu geführt, dass der Dezentralisationsgrad in Großbritannien zunahm, da Kompetenzen von der Zentralregierung an die Regionalregierungen abgegeben wurden – wenngleich asymmetrisch: So erhielt das schottische Regionalparlament weitaus mehr Kompetenzen als die nordirische Versammlung und diese wiederum mehr Kompetenzen als die walisische Versammlung.<sup>29</sup> Der Föderalismusgrad wurde indessen nicht berührt, da die Devolutions-Politik nicht zu einer formalen föderalen Verfassung geführt hat, welche die Machtteilung zwischen der Zentralregierung und den Regionalregierungen garantiert. Somit ist das britische Parlament in der Lage, die Autonomie der Regionalregierungen – wie bereits mehrfach in Nordirland geschehen – mit einer einfachen Mehrheitsentscheidung rückgängig zu machen beziehungsweise auszusetzen. Bei einer Gesamtbetrachtung kann der britische Staatsaufbau als „unitarisch und semi-dezentral“ begriffen werden und dem Föderalismus- und Dezentralisationsgrad in Großbritannien der Wert 1,5 zugewiesen werden, der etwas über dem von Lijphart berechneten Wert liegt.

Die siebte Variable ist die Gewaltenteilung innerhalb der Legislative beziehungsweise der Kameralismus und nimmt idealtypisch in der Mehrheitsdemokratie die Ausprägung einer Machtkonzentration im Parlament und in der Konsensdemokratie die Ausprägung einer Machtteilung im Parlament an.<sup>30</sup> Lijphart misst den Kameralismusgrad mit folgendem Index: 1 = Unikameralismus bzw. eine Kammer; 2 = schwacher Bikameralismus bzw. asymmetrische und kongruente Kammern; 3 = mittelstarker Bikameralismus bzw. asymmetrische und inkongruente oder symmetrische und kongruente Kammern; 4 = starker Bikameralismus bzw. symmetrische und inkongruente Kammern. Dabei gelten Kammern als symmetrisch, wenn sie (annähernd) gleiche Kompetenzen aufweisen und/oder deren Mitglieder über die gleiche (direkte) Legitimation verfügen, und als inkongruent, wenn sie sich aufgrund unterschiedlicher Wahlsysteme oder einer

<sup>22</sup> Vgl. Alan Siaroff, *Corporatism in Twenty-Four Industrial Democracies: Meaning and Measurement*, 1998 (unpublished ms.).

<sup>23</sup> Vgl. A. Lijphart (Anm. 3), S. 177.

<sup>24</sup> Vgl. M. Flinders (Anm. 4), S. 77.

<sup>25</sup> Vgl. A. Lijphart (Anm. 3), S. 245.

<sup>26</sup> Vgl. ebd., S. 186.

<sup>27</sup> Vgl. ebd., S. 186 ff.

<sup>28</sup> Vgl. ebd., S. 189.

<sup>29</sup> Vgl. Vernon Bogdanor, *Constitutional Reform in Britain: The Quiet Revolution*, in: *Annual Review of Political Science*, 8 (2005), S. 73–98.

<sup>30</sup> Vgl. A. Lijphart (Anm. 3), S. 200.

strukturellen Überrepräsentation bestimmter Minderheiten (z. B. kleiner föderaler Staaten) unterschiedlich zusammensetzen.<sup>F<sup>31</sup></sup> Lijphart betrachtet das britische Parlament zwischen 1945 und 1996 grundsätzlich als asymmetrisch und („technisch“) inkongruent, jedoch zugleich als „Relikt einer vordemokratischen Ära“, wodurch er ihm nicht den Wert 3,0, sondern 2,5 zuweist<sup>F<sup>32</sup></sup> – der sich aber immer noch in der Mitte von Lijpharts Skala mit der Tendenz zu einem höherem Kameralismusgrad befindet. Damit lag Großbritannien in diesem Zeitraum (zusammen mit Botswana) auf dem 15. Platz (in absteigender Reihenfolge) und infolgedessen in der Hälfte der Länder mit stärkerem Bikameralismus in Lijpharts Ländervergleich.<sup>F<sup>33</sup></sup> Der Kameralismusgrad hat sich in Großbritannien nicht verändert – auch nicht durch den House of Lords Act 1999,<sup>F<sup>34</sup></sup> mit dem alle bis auf 92 Hereditary Peers aus dem House of Lords entfernt wurden.<sup>F<sup>35</sup></sup> Der House of Lords Act sollte einerseits sicherstellen, dass die Konservativen über keine „strukturelle Mehrheit“ mehr im House of Lords verfügen und im Laufe der Zeit die von den Parteien benannten Life Peers genauer das Verhältnis zwischen den Wählerstimmen bei der vorangegangenen Unterhauswahl reflektieren, andererseits aber – durch die Einrichtung einer Appointments Commission – dafür sorgen, dass eine bestimmte Zahl an unabhängigen Cross-bench Life Peers aufrechterhalten wird und keine Partei eine Mehrheit im House of Lords hat.<sup>F<sup>36</sup></sup> Bei einer Gesamtbeurteilung hat sich die Kongruenz nicht maßgeblich verändert. Hervorzuheben ist aber, dass das britische Parlament letztlich erst durch den House of Lords Act vollständig

<sup>F<sup>31</sup></sup> Vgl. ebd., S. 205 ff.

<sup>F<sup>32</sup></sup> Vgl. ebd., S. 213. Es wäre sinnvoller gewesen, den halben Punkt wegen der „strukturellen Mehrheit“ der Konservativen im House of Lords abzuziehen, die aus der großen Anzahl der Hereditary Peers resultierte, welche im Falle einer konservativen Regierung zur Kongruenz und im Falle einer Labour-Regierung zur Inkongruenz zwischen beiden Parlamentskammern führte.

<sup>F<sup>33</sup></sup> Vgl. ebd., S. 212.

<sup>F<sup>34</sup></sup> Dem House of Lords Act 1999, der nur ein „Übergangshaus“ schaffen sollte, folgte – trotz Ankündigung und einiger Reformbemühungen – keine zweite Reformstufe.

<sup>F<sup>35</sup></sup> Vgl. V. Bogdanor (Anm. 29), S. 75.

<sup>F<sup>36</sup></sup> Vgl. Modernising Parliament: Reforming the House of Lords, online: [www.archive.official-documents.co.uk/document/cm41/4183/4183.htm](http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm41/4183/4183.htm) (26. 11. 2010).

(sowohl im Falle einer Labour-Regierung als auch im Falle einer konservativen Regierung) inkongruent wurde.

Als achte Variable fungiert das Verfahren zur Verfassungsänderung bzw. die Veränderbarkeit der Verfassung, die idealtypisch in der Mehrheitsdemokratie die Ausprägung einer mit gewöhnlicher bzw. einfacher Mehrheit zu ändernden „flexiblen“ Verfassung und in der Konsensusdemokratie die Ausprägung einer mit qualifizierter Mehrheit zu ändernden „rigiden“ Verfassung annimmt.<sup>F<sup>37</sup></sup> Lijphart misst den Grad der Rigidität einer Verfassung mit folgendem Index: 1 = einfache Mehrheit; 2 = Mehrheit ist größer als einfache Mehrheit, aber kleiner als Zwei-Drittel-Mehrheit; 3 = Zwei-Drittel-Mehrheit oder vergleichbare Hürde; 4 = Mehrheit ist größer als Zwei-Drittel-Mehrheit (mit einigen Korrekturen bzw. Anpassungen bei verschiedenen politischen Systemen).<sup>F<sup>38</sup></sup> Der von Lijphart ermittelte Grad der Rigidität der britischen Verfassung beläuft sich zwischen 1945 und 1996 auf 1,0. Damit lag Großbritannien in diesem Zeitraum zusammen mit fünf anderen Ländern an der Spitze (in aufsteigender Reihenfolge) in Lijpharts Ländervergleich.<sup>F<sup>39</sup></sup> Die Rigidität der britischen Verfassung hat sich nicht verändert – auch nicht (indirekt) durch die Referenden, welche die Labour-Partei in der Regierungsverantwortung zu zentralen Verfassungsreformen, etwa zur gesamten Devolution-Politik,<sup>F<sup>40</sup></sup> durchgeführt oder angekündigt hat. Zwar könnten sich die nachfolgenden Regierungen dadurch verpflichtet fühlen, ebenfalls Referenden zu intendierten zentralen Verfassungsreformen abzuhalten und deren Ergebnisse umzusetzen.<sup>F<sup>41</sup></sup> Grundsätzlich müssen britische Regierungen aber weder Referenden abhalten noch deren Ergebnis akzeptieren – wodurch sich die Rigidität der britischen Verfassung nicht verändert hat und die Parlamentssouveränität in Großbritannien nicht eingeschränkt wird.

Die neunte Variable betrifft die Frage, wer die Verfassung bzw. höherrangiges Recht

<sup>F<sup>37</sup></sup> Vgl. A. Lijphart (Anm. 3), S. 216.

<sup>F<sup>38</sup></sup> Vgl. ebd., S. 218 ff.

<sup>F<sup>39</sup></sup> Vgl. ebd., S. 220.

<sup>F<sup>40</sup></sup> Vgl. Dennis Kavanagh, Elections, in: Bill Jones/Dennis Kavanagh/Michael Moran/Philip Norton (eds.), Politics UK, Harlow 2001.

<sup>F<sup>41</sup></sup> Vgl. V. Bogdanor (Anm. 29), S. 78.

hinsichtlich der Konformität von Gesetzen mit diesem höherrangigen Recht (letzentscheidend) interpretiert und zeigt in der Mehrheitsdemokratie die Ausprägung der Parlamentsouveränität und in der Konsensusdemokratie die Ausprägung einer gerichtlichen Normenkontrolle.<sup>142</sup> Lijphart misst die Stärke der gerichtlichen Normenkontrolle mit folgendem Index: 1 = keine Normenkontrolle; 2 = schwache Normenkontrolle; 3 = mittelstarke Normenkontrolle; 4 = starke Normenkontrolle.<sup>143</sup> Die von Lijphart ermittelte Stärke der gerichtlichen Normenkontrolle beläuft sich in Großbritannien zwischen 1945 und 1996 auf 1,0. Damit lag Großbritannien in diesem Zeitraum zusammen mit sechs anderen Ländern an der Spitze (in aufsteigender Reihenfolge) in Lijpharts Ländervergleich.<sup>144</sup> Die Stärke der gerichtlichen Normenkontrolle hat sich in Großbritannien durch den Human Rights Act 1998 verändert,<sup>145</sup> mit dem die *Europäische Menschenrechtskonvention* in britisches Recht überführt wurde. Großbritannien ratifizierte die Konvention 1951, überführte sie aber nicht wie viele andere Mitgliedstaaten in das nationale Recht, wodurch sie nicht vor britischen Gerichten einklagbar war.<sup>146</sup> Durch den Human Rights Act wurde jedoch die Möglichkeit geschaffen, dass britische Bürger vor britischen Gerichten klagen und diese

<sup>142</sup> Vgl. A. Lijphart (Anm. 3), S. 216.

<sup>143</sup> Vgl. ebd., S. 225 f.

<sup>144</sup> Vgl. ebd., S. 226.

<sup>145</sup> Einige Autoren – wie Mark Bevir, *The Westminster Model. Governance and Judicial Reform*, in: *Parliamentary Affairs*, 61 (2008) 4, S. 571 ff. – gehen davon aus, dass sich die gerichtliche Normenkontrolle in Großbritannien auch durch den Constitutional Reform Act 2005 verändert hat, mit dem die Rolle des Lord Chancellors reformiert und der Supreme Court eingeführt wurde. Allerdings wurden durch den Constitutional Reform Act 2005 keine neuen Kompetenzen geschaffen, sondern nur bestehende umverteilt, und bildet der neue Supreme Court kein Verfassungsgericht; vgl. Roger Masterman, *Debate. Labour's „Juridification“ of the Constitution*, in: *Parliamentary Affairs*, 62 (2009) 3, S. 484 ff. Allenfalls die Reform des Amtes des Lord Chancellors könnte – wie unten dargestellt – in Interaktion mit dem Human Rights Act 1999 einen geringfügigen Einfluss auf die gerichtliche Normenkontrolle haben.

<sup>146</sup> Allerdings gestattete Großbritannien 1966 seinen Bürgern, sich (im Rahmen eines langwierigen Verfahrens) direkt an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg zu wenden – der allerdings nicht in der Lage war, britisches Recht für nichtig zu erklären.

vom Parlament beschlossene Rechtsakte hinsichtlich ihrer Konformität mit der Konvention überprüfen können<sup>147</sup> – im Falle einer festgestellten Inkompatibilität aber nicht für nichtig erklären können. Die Gerichte (in England und Wales)<sup>148</sup> können nur eine Inkompatibilitätserklärung abgeben, nach der das Parlament im Rahmen eines Schnellverfahrens den beanstandeten Rechtsakt ändern oder aufheben kann – aber nicht muss. Die Parlamentsouveränität wird also grundsätzlich nicht eingeschränkt, da das Parlament weder aufgrund des Urteils eines britischen Gerichts noch aufgrund eines Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte verpflichtet ist, tätig zu werden<sup>149</sup> – auch wenn dies in der Vergangenheit immer der Fall war.<sup>150</sup> Mit Blick auf das einer Inkompatibilitätserklärung folgende Schnellverfahren und die (dabei) zunehmende Bedeutung der britischen Gerichte für politische Entscheidungen<sup>151</sup> kann allerdings nicht mehr davon ausgegangen werden, dass es in Großbritannien überhaupt keine Normenkontrolle gibt, und muss der Stärke der gerichtlichen Normenkontrolle der Wert 1,5 zugewiesen werden, der etwas über dem von Lijphart berechneten Wert liegt.

Die zehnte Variable ist die Zentralbank und nimmt idealtypisch in der Mehrheitsdemokratie die Ausprägung einer schwachen sowie abhängigen Zentralbank und in der Konsensusdemokratie die Ausprägung einer

<sup>147</sup> Zudem müssen die zuständigen Minister, wenn ein Gesetzentwurf eingebracht wird, versichern, dass dieser mit der Konvention im Einklang steht – wodurch der Regierung natürlich eine gewisse Einschätzungsprärogative zukommt.

<sup>148</sup> In Schottland und Nordirland wurde die Konvention durch die Devolution-Politik in schottisches und nordirisches Recht überführt, wodurch das schottische Parlament und die nordirische Versammlung verpflichtet wurden, darauf zu achten, dass von ihnen erlassene Rechtsakte mit der Konvention im Einklang stehen, und schottische und nordirische Gerichte angehalten wurden, diese Rechtsakte im Falle einer Inkompatibilität für nichtig zu erklären; vgl. V. Bogdanor (Anm. 29), S. 89. Allerdings kann diese Form der gerichtlichen Normenkontrolle als Nebenprodukt der Devolution-Politik begriffen werden.

<sup>149</sup> Vgl. M. Flinders (Anm. 4), S. 83.

<sup>150</sup> Vgl. V. Bogdanor (Anm. 29), S. 88.

<sup>151</sup> Vgl. R. Masterman (Anm. 45), S. 480 f. Diese mag dadurch forciert werden, dass der Lord Chancellor seit dem Constitutional Reform Act 2005 nicht mehr als Oberhaupt der Justiz fungiert; vgl. M. Flinders (Anm. 4), S. 83.

starken sowie unabhängigen Zentralbank an.<sup>52</sup> Lijphart misst den Grad der Unabhängigkeit der Zentralbank mit Hilfe eines Index, der insgesamt drei Indizes kombiniert (in denen hohe Werte für eine starke sowie unabhängige Zentralbank stehen): zwei unterschiedliche Indizes von Alex Cukierman, Steven B. Webb und Bilin Neyapti<sup>53</sup> sowie einen Index von Vittorio Grilli, Donato Masciandoro und Guido Tabellini.<sup>54</sup> Der von Lijphart angegebene Grad der Unabhängigkeit der Bank of England beläuft sich zwischen 1950 und 1990 auf 0,31 – dem Mittel aus einem der beiden Cukierman-Webb-Neyapti Indizes (0,30) und dem Grilli-Masciandoro-Tabellini Index (0,32). Damit lag Großbritannien in diesem Zeitraum auf dem 27. Platz (in absteigender Reihenfolge) in Lijpharts Ländervergleich.<sup>55</sup> Der Grad der Unabhängigkeit der Bank of England ist durch eine unmittelbar nach dem Regierungswechsel 1997 eingeleitete Zentralbank-Reform der Labour-Regierung erhöht worden.<sup>56</sup> Auf der Grundlage des (für den Zeitraum nach der Reform einzigen verfügbaren) Grilli-Masciandoro-Tabellini Index lag der Grad der Unabhängigkeit der Bank of England mit 0,69 nach der Reform deutlich über dem von Lijphart berechneten Wert von 0,32.<sup>57</sup>

Im Ergebnis sind drei Punkte festzuhalten.

- Erstens hat das (real existierende) Westminster-Modell zwischen 1945 und 1996 nur annähernd der (idealtypischen) Mehrheitsdemokratie entsprochen – und sollte daher nicht mit dieser gleichgesetzt werden. Eine Gesamtbetrachtung von Lijpharts Untersuchung zeigt zudem, dass es sich von den 36 analysierten Ländern we-

der in der Exekutive-Parteien-Dimension noch in der Föderalismus-Unitarismus-Dimension am stärksten mit dem Idealtyp der Mehrheitsdemokratie gedeckt hat. Selbst bei einer Betrachtung beider Dimensionen fungierte Neuseeland letztlich als „reineres“ Exemplar der Mehrheitsdemokratie.<sup>58</sup>

- Zweitens haben die nach 1997 erfolgten Verfassungsreformen der regierenden Labour-Partei dazu geführt, dass sich das Westminster-Modell in der Föderalismus-Unitarismus-Dimension in einigen Variablen in Richtung Konsensusdemokratie bewegt hat<sup>59</sup> – ohne den Charakter der Mehrheitsdemokratie zu verlieren. Schließlich entspricht das Westminster-Modell in allen Variablen der Föderalismus-Unitarismus-Dimension – mit Ausnahme der Unabhängigkeit der Zentralbank – noch immer mehr der Mehrheits- als der Konsensusdemokratie.
- Drittens hat die Unterhauswahl 2010 und die anschließende Bildung der Koalitionsregierung dazu geführt, dass sich das Westminster-Modell in der Exekutive-Parteien-Dimension in einigen Variablen in Richtung Konsensusdemokratie bewegt hat – ebenfalls ohne den Charakter der Mehrheitsdemokratie zu verlieren. Schließlich entspricht das Westminster-Modell in allen Variablen der Exekutive-Parteien-Dimension noch immer mehr der Mehrheits- als der Konsensusdemokratie (im Bereich des Wahlsystems sogar noch deutlicher als in dem von Lijphart untersuchten Zeitraum).

Zudem könnten die in Aussicht gestellten Reformen der neuen Koalitionsregierung dazu führen, dass sich das Westminster-Modell in beiden Dimensionen weiter verändert. In der Föderalismus-Unitarismus-Dimension könnte sich der Kameralismusgrad verändern. Schließlich haben sich die Regierungspartner in den Koalitionsvereinbarungen darauf geeinigt, ein Komitee zur Vorbereitung von Vorschlägen für eine ganz oder überwiegend (nach den Grundsätzen der Verhältniswahl) gewählte zweite Kammer – mit vermutlich einmaligen langen Amtszeiten und einem *grandfathering system* für die

<sup>52</sup> Vgl. A. Lijphart (Anm. 3), S. 232.

<sup>53</sup> Vgl. Alex Cukierman/Steven B. Webb/Bilin Neyapti, *Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes*, San Francisco 1994.

<sup>54</sup> Vgl. Vittorio Grilli/Donato Masciandoro/Guido Tabellini, *Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrialized Countries*, in: *Economic Policy: A European Forum*, 6 (1991) 2, S. 342–392.

<sup>55</sup> Vgl. A. Lijphart (Anm. 3), S. 237.

<sup>56</sup> Vgl. ebd., S. 21.

<sup>57</sup> Vgl. Marco Arnone/Bernard J. Laurens/Jean-François Segalotto/Martin Sommer, *Central Bank Autonomy: Lessons from Global Trends*, IMF Working Paper, WP/07/88, 2007, S. 1–53.

<sup>58</sup> Vgl. A. Lijphart (Anm. 3), S. 247f.

<sup>59</sup> Vgl. M. Flinders (Anm. 4), S. 63, 67.

gegenwärtigen Peers – einzusetzen.<sup>160</sup> Eine derartige zweite Kammer würde sich in der Zusammensetzung wahrscheinlich deutlicher von der ersten Kammer unterscheiden (d.h. inkongruenter – und zugleich nicht mehr ein „Relikt einer vordemokratischen Ära“ – sein) sowie möglicherweise aufgrund ihrer stärkeren Legitimation auch mehr Kompetenzen einfordern (und im Falle einer entsprechenden Kompetenzübertragung symmetrischer sein).

In der Exekutive-Parteien-Dimension könnten sich der Grad der Disproportionalität des Wahlsystems verändern. Schließlich hat sich die Koalitionsregierung auch darauf geeinigt, ein Referendum über die Einführung des *Alternative Vote Systems* (AV Systems)<sup>161</sup> durchzuführen.<sup>162</sup> Das AV System hätte im Vergleich zum bestehenden FPTP System diverse Vorteile.<sup>163</sup> So würde es die Liberaldemokraten nicht so stark benachteiligen – aber nicht die Stimmen-Mandats-Proportionalität erhöhen. Es könnte sogar zu einer noch größeren Disproportionalität führen, wie die Independent Commission on the Voting System 1998 anhand von Simulationsrechnungen belegt hat.<sup>164</sup> Das bedeutet jedoch nicht zwin-

gend, dass es Einpartei-Mehrheitsregierungen hervorbringen würde. Das AV System ist zwar ein Mehrheitswahlsystem, kann aber durchaus auch – wie zuletzt das FPTP System – ein *hung parliament*, also ein Parlament ohne absolute Mehrheit einer Partei, erzeugen. Dies ist angesichts der zunehmenden Schwäche der großen Parteien in Großbritannien nicht unwahrscheinlich. Entscheidend ist jedoch, dass mit dem AV System die Chance auf eine Einpartei-Mehrheitsregierung gewahrt wäre, während ein Verhältniswahlsystem – wie etwa das *Single Transferable Vote System* (STV System) oder die personalisierte Verhältniswahl (mit Sperrklausel) – den Zwang zur Bildung einer Koalitionsregierung (oder einer Minderheitsregierung) zementieren würde.

## Analyse auf der Grundlage der Vetospielertheorie

Die Analyse des Wandels des Westminster-Modells auf der Grundlage von Lijpharts Demokratie-Modellen ist aufschlussreich, aber nicht ausreichend. Schließlich wird dabei das Herzstück der Mehrheitsdemokratie – die Steuerungsfähigkeit des politischen Systems – nicht präzise erfasst beziehungsweise der Mehrheitscharakter des Westminster-Modells verzerrt: nämlich vor der Unterhauswahl 2010 unter- und danach überbewertet.

Lijpharts Vorgehen lässt sich in vielerlei Hinsicht kritisieren.<sup>165</sup> Einer der problematischsten Aspekte an den verwendeten Variablen ist, dass sie als gleichwertig eingestuft werden – aber gerade mit Blick auf den Kerncharakter des Westminster-Modells nicht gleichwertig sind. Die wichtigste Variable in der Exekutive-Parteien-Dimension ist definitiv die Regierung – deren Ausprägung stark vom Parteiensystem abhängt, dessen Ausprägung wiederum stark vom Wahlsystem abhängt. Während das Wahl- und das Parteiensystem als Voraussetzungen für den Regierungstyp begriffen werden können, lässt sich die Kabinettsdauer als Folge des Regierungstyps begreifen. Die Interessengruppen haben indessen – wie Lijphart selbst anmerkt – überhaupt keine klare kausale Verbindung zu den anderen Variablen<sup>166</sup> und sind im Ver-

<sup>160</sup> Vgl. HM Government, *The Coalition: Our Programme for Government*, May 2010, online: [www.hmg.gov.uk/programmeforgovernment](http://www.hmg.gov.uk/programmeforgovernment) (26. 11. 2010).

<sup>161</sup> Unter dem (reinen) AV System würden alle Mitglieder des House of Commons weiterhin in Einerwahlkreisen gewählt werden. Dabei könnten die Wähler aber – im Gegensatz zum FPTP System – Präferenzstimmen vergeben und infolgedessen ein Ranking der Wahlkreiskandidaten vornehmen. Wenn ein Kandidat keine absolute Mehrheit der Erstpräferenzen erreicht, werden die Zweitpräferenzen des Kandidaten, der bei den Erstpräferenzen am schlechtesten abgeschnitten hat, auf die anderen Bewerber verteilt. Dieses Verfahren wird so lange wiederholt, bis ein Kandidat über eine absolute Mehrheit der Wählerstimmen verfügt.

<sup>162</sup> Vgl. HM Government (Anm. 50). Das FPTP System ist in Großbritannien bislang nicht reformiert worden – trotz der Einführung von Verhältniswahlsystemen für die Europa-, Regional- sowie Kommunalwahlen (vgl. V. Bogdanor [Anm. 29], S. 85f.) und anfänglicher Reformbestrebungen der Labour-Regierung nach dem Regierungswechsel 1997.

<sup>163</sup> Dazu zählen die Erweiterung der (Aus-)Wahlmöglichkeiten der Wähler, die Verhinderung taktischen Wählens und die Garantie, dass sich jeder Abgeordnete auf eine absolute Mehrheit der Wähler seines Wahlkreises stützen kann.

<sup>164</sup> Vgl. *The Report of the Independent Commission on the Voting System 1998*, online: [www.archive.official-documents.co.uk/document/cm40/4090/contents.htm](http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm40/4090/contents.htm) (17. 5. 2010).

<sup>165</sup> Vgl. M. Flinders (Anm. 4), S. 89.

<sup>166</sup> Vgl. A. Lijphart (Anm. 3), S. 181.

gleich zu diesen von untergeordneter Bedeutung. Die wichtigsten Variablen in der Föderalismus-Unitarismus-Dimension (mit Blick auf die nationale Ebene) sind der Kameralismus und die gerichtliche Normenkontrolle. Beide haben einen massiven Einfluss auf die Regierbarkeit auf nationaler Ebene. Alle anderen Variablen sind in dieser Hinsicht von untergeordneter Bedeutung – vor allem die Zentralbank, die nicht einmal eine politische Variable im engeren Sinne darstellt.

Ein weiterer, in diesem Zusammenhang zentraler, problematischer Aspekt an Lijpharts Variablen und deren Messung ist, dass nicht immer das Herzstück der Mehrheitsdemokratie angemessen erfasst wird: Eine *minimal winning*-Koalitionsregierung wird als Mehrheitstyp eingestuft, obwohl sie stark vom Kerncharakter der Mehrheitsdemokratie abweicht, da politische Entscheidungen stets eines Kompromisses zwischen mindestens zwei Parteien bedürfen; ein Parlament mit einem inkongruenten und asymmetrischen Kammersystem wird als mittelstarker Bikameralismus eingestuft, obwohl es ebenfalls stark vom Kerncharakter der Mehrheitsdemokratie abweicht, da eine asymmetrische zweite Kammer nicht (oder nur eingeschränkt) in der Lage ist, politische (Veto-)Macht auszuüben (und es ohne diese letztlich keine Rolle spielt, ob sie kongruent oder inkongruent ist).

Die von George Tsebelis begründete Vetospielertheorie erfasst indessen das Herzstück der Mehrheitsdemokratie. Auf der Grundlage des Vetospieleransatzes lässt sich der Wandel des Westminster-Modells besser beschreiben und die Untersuchung auf der Grundlage von Lijpharts Demokratiemodellen wesentlich ergänzen. Der Vetospieleransatz ist primär ein Modell, um das Potenzial für einen Politikwechsel – die Steuerungsfähigkeit – zu beschreiben. Dieses Potenzial wird durch Vetospieler abgebildet: individuelle oder kollektive Akteure, die politischen Reformen zustimmen müssen, damit diese in Kraft treten können. Folglich konzentriert sich Tsebelis allein auf die Akteure, die eine verfassungsrechtlich garantierte, reale Vetomacht ausüben (können). Tsebelis unterscheidet insbesondere zwischen institutionellen und parteipolitischen Vetospielern. Erstere sind formal in der Verfassung verankert, Letztere können sich innerhalb der institutionel-

len Vetospieler bilden und an deren Stelle treten sowie unter Umständen – wenn etwa ein weiterer institutioneller Vetospieler von dem gleichen parteipolitischen Vetospieler kontrolliert wird – „absorbiert“ werden. Tsebelis argumentiert, dass die Steuerungsfähigkeit von der Anzahl der Vetospieler, der ideologischen Distanz zwischen den Vetospielern sowie auch von der Kohäsion innerhalb der (kollektiven) Vetospieler (und deren internen Entscheidungsregel) abhängt. Entscheidend ist, dass die Steuerungsfähigkeit laut Tsebelis sinkt, wenn die Anzahl an Vetospielern steigt.<sup>167</sup>

In Großbritannien zählt Tsebelis (vor der Bildung der Koalitionsregierung 2010) ein absolutes Minimum an Vetospielern: einen institutionellen Vetospieler – das House of Commons –, an dessen Stelle ein parteipolitischer Vetospieler – die Einpartei-Mehrheitsregierung – tritt.<sup>168</sup> Weder das House of Lords noch Gerichte werden von Tsebelis als Vetospieler gezählt. Das britische Parlament wird von Tsebelis als Einkammerparlament betrachtet, da das House of Lords kein absolutes Vetorecht hat.<sup>169</sup> Gerichte werden von Tsebelis grundsätzlich nicht als Vetospieler gezählt bzw. in die Analyse einbezogen – obwohl er deutlich macht, dass Verfassungsgerichte mit der Kompetenz zur Normenkontrolle und Normvernichtung prinzipiell als Vetospieler betrachtet werden können.<sup>170</sup> Allerdings gibt es in Großbritannien kein (Verfassungs-)Gericht, das in der Lage wäre, Normen zu kontrollieren *und* zu vernichten.

Vor dem Hintergrund des Vetospieleransatzes zeigt das Westminster-Modell sowohl zwischen 1945 und 1996 als auch zwischen 1997 und 2010 weitaus deutlicher den Charakter einer Mehrheitsdemokratie als auf der Grundlage von Lijpharts Demokratiemodellen. Dabei wird deutlich, dass die Verfassungsreformen das Herzstück der Mehrheitsdemokratie nicht berührt bzw. den Kerncharakter

<sup>167</sup> Vgl. Vgl. George Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work*, New York-Princeton 2002, S. 17 ff.; Gerd Strohmeier, *Vetospieler – Garanten des Gemeinwohls und Ursachen des Reformstaus. Eine theoretische und empirische Analyse mit Fallstudien zu Deutschland und Großbritannien*, Baden-Baden 2005.

<sup>168</sup> Vgl. G. Tsebelis (Anm. 67), S. 78.

<sup>169</sup> Vgl. ebd., S. 143.

<sup>170</sup> Vgl. ebd., S. 227 f.

des Westminster-Modells nicht verändert haben – ganz im Gegensatz zur Bildung der Koalitionsregierung nach der Unterhauswahl 2010. Diese transformierte das politische System Großbritanniens von einem System mit einem parteipolitischen Vetospieler in ein System mit zwei parteipolitischen Vetospielern und bewirkte dadurch einen deutlichen Wandel des Westminster-Modells.<sup>171</sup> Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, dass der Transformation von einem Ein-Vetospieler-System zu einem Zwei-Vetospieler-System eine weiter reichende Bedeutung zukommt als der Transformation eines Zwei-Vetospieler-Systems in irgendein anderes Viel-Vetospieler-System. Schließlich garantiert nur ein Ein-Vetospieler-System sowohl ein Höchstmaß an Regierbarkeit bzw. Steuerungsfähigkeit und Stabilität als auch ein Höchstmaß an Transparenz und politischer Verantwortlichkeit bzw. Zurechenbarkeit. Es sorgte in Großbritannien lange Zeit dafür, dass die Regierungspartei der alleinige „Träger“ der Parlamentssouveränität war und in der Folge – in Albert V. Diceys Worten – allein das Recht hatte, „to make or unmake any law whatever“.<sup>172</sup>

Vor dem Hintergrund des Vetospieleransatzes wird deutlich, dass sich der Kerncharakter des Westminster-Modells durch die Bildung der Koalitionsregierung nach der Unterhauswahl 2010 weitaus stärker verändert hat als durch die nach 1997 erfolgten Verfassungsänderungen der regierenden Labour-Partei – sicher auch weitaus stärker, als dies auf der Grundlage von Lijpharts Demokratiemodellen deutlich wird. Es handelt sich letztlich um einen fundamentalen Wandel in der Natur des Westminster-Modells – der sich verstetigen könnte, wenn die nächste Unterhauswahl erneut zu einem *hung parliament* führt.<sup>173</sup>

<sup>171</sup> Auf der Grundlage des Vetospieleransatzes ähnelt das gegenwärtige Westminster-Modell letztlich dem deutschen politischen System bei einer Zweiparteienkoalition, die eine Mehrheit im Bundesrat hat.

<sup>172</sup> Albert V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London 1897, S. 38.

<sup>173</sup> Der Wandel könnte zudem forciert werden, wenn eine ganz oder teilweise direkt gewählte zweite Kammer mit (annähernd) gleichwertigen Kompetenzen geschaffen würde – was zum gegenwärtigen Zeitpunkt jedoch eher unwahrscheinlich erscheint.

Stefan Marschall

# Wahlen, Wähler, Wahl-O-Mat

Seit der ersten Onlinestellung eines Wahl-O-Mat anlässlich der Wahl zum Deutschen Bundestag im Jahr 2002 sind bei den sich anschließenden Bundestagswahlen 2005 und 2009, bei den Europawahlen 2004 und 2009 sowie bei zahlreichen Landtagswahlen verschiedene Versionen dieser Internet-Applikation entwickelt und eingesetzt worden.

Das Funktionsprinzip dieses Online-Tools ist vergleichsweise einfach: Der Wahl-O-Mat konfrontiert den User mit 30 bis 40 Thesen aus unterschiedlichen Politikfeldern, die im jeweiligen Wahlkampf eine Rolle spielen, etwa: „Es soll ein flächendeckender Mindestlohn eingeführt werden.“ Die Internetnutzer können sich zu diesen Aussagen positionieren, indem sie „stimme zu“, „stimme nicht zu“ oder „neutral“ anklicken (respektive die These überspringen). Bevor der Wahl-O-Mat online gestellt wird, haben die Parteien ihre Positionen zu den Thesen festgelegt. Der Wahl-O-Mat kalkuliert, nachdem der jeweilige Nutzer über alle Thesen „abgestimmt“ hat, welche Partei dem User mit Blick auf die Thesen am nächsten steht und wie weit entfernt andere Parteien von dieser Position liegen. Vor der Ergebnisanzeige besteht die Möglichkeit, Thesen zu markieren, die dem Nutzer besonders wichtig sind; diese werden bei der Berechnung der Nähe zu den Parteien stärker gewichtet. Außerdem wählt der Nutzer Parteien aus, die bei der Kalkulation berücksichtigt werden sollen. Am Ende hat der User die Möglichkeit, sich die Ergebnisse thesen- und parteigenau anzuschauen sowie Begründungen der Parteipositionen einzusehen.

## Stefan Marschall

Dr. phil., geb. 1968; Professor für Politikwissenschaft an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Institut für Sozialwissenschaften, Universitätsstraße 1, 40225 Düsseldorf. stefan.marschall@uni-duesseldorf.de

Der Wahl-O-Mat, der von der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) entwickelt und bereitgestellt wird, gehört zu den am stärksten nachgefragten Online-Angeboten

im Bereich der politischen Bildung. Schon bei seinem ersten Einsatz erreichte er eine große Zahl potenzieller Wähler. Der vorläufige Höchstwert an Nutzungen war anlässlich der Bundestagswahl 2009 zu verzeichnen; unmittelbar vor jener Wahl wurde der Wahl-O-Mat rund 6,7 Millionen Mal gespielt (Tabelle).

Seit 2002 sind das äußere Erscheinungsbild und das Rahmenangebot des Wahl-O-Mat modifiziert worden. Es wurden zusätzliche Auswertungs- und Informationsmöglichkeiten integriert sowie didaktische Materialien für den Schulunterricht entwickelt und eingestellt. Verändert hat sich auch die Auswahl der Parteien, die berücksichtigt werden. Bis in das Jahr 2008 wurden nur die bereits im Parlament vertretenen Parteien ins Tool aufgenommen sowie Parteien, denen aufgrund einschlägiger Umfragen Chancen zugesprochen wurden, Mandate im jeweiligen Parlament zu erlangen – in der Regel also vier bis sechs Parteien. Anlässlich einer richterlichen Intervention entschied die bpb, im Weiteren alle zur jeweiligen Wahl mit einer Landesliste zugelassenen Parteien einzuladen, die Wahl-O-Mat-Thesen zu beantworten, sodass nun mitunter weit mehr als 20 Parteien teilnehmen können. Dies hatte wiederum technische Veränderungen des Tools zur Folge. In der neuen Variante nimmt der Nutzer vor Anzeige des Ergebnisses aus der Gesamtgruppe der zugelassenen und am Wahl-O-Mat beteiligten Parteien eine Auswahl von acht Parteien vor, deren Positionen mit seinen eigenen abgeglichen werden sollen. Um trotz der Zunahme der Parteienanzahl eine ausreichende Unterscheidbarkeit zu gewährleisten, wurde zudem die Anzahl der Thesen von vormals 30 auf nun 38 erhöht. Schließlich wurde die Gewichtungsoption gestärkt.

Nach mehr als 15 online gestellten Versionen scheint der Wahl-O-Mat zu einem obligatorischen Bestandteil der Vorwahlöffentlichkeit geworden zu sein. Die Wahl-O-Mat-Einsätze werden von einer intensiven Medienberichterstattung begleitet. Auf das Tool wird von vielen anderen Websites verlinkt, und die jeweilige Version des Wahl-O-Mat wird von prominenten Medienpartnern gehostet. Der Begriff „Wahl-O-Mat“ hat mittlerweile sogar einen Platz im Duden gefunden.

Mit seiner Funktionslogik gehört der Wahl-O-Mat zur Gruppe von Online-Tools, die in

**Tabelle: Wahl-O-Mat-Versionen und ihre Nutzungshäufigkeit**

Jahr	Wahl	Anzahl der Nutzungen (Ergebnisanzeigen)
2002	Bundestagswahl	3,6 Millionen
2003	Landtagswahl Bayern	90 000
2004	Europawahl	870 900
2004	Landtagswahl Saarland	36 000
2004	Landtagswahl Sachsen	66 000
2005	Landtagswahl Schleswig-Holstein	71 000
2005	Landtagswahl Nordrhein-Westfalen	313 000
2005	Bundestagswahl	5,1 Millionen
2006	Landtagswahl Baden-Württemberg	140 000
2006	Landtagswahl Rheinland-Pfalz	74 000
2006	Landtagswahl Sachsen-Anhalt	46 000
2006	Landtagswahl Berlin	141 000
2008	Landtagswahl Niedersachsen	200 000
2008	Landtagswahl Hamburg	94 000
2009	Europawahl	1,5 Millionen
2009	Bundestagswahl	6,7 Millionen
2010	Landtagswahl Nordrhein-Westfalen	650 000

Quelle: Bundeszentrale für politische Bildung, Wahl-O-Mat Archiv, online: [www.bpb.de/methodik/ZOAUGM,0,0,WahlOMat\\_Archiv.html](http://www.bpb.de/methodik/ZOAUGM,0,0,WahlOMat_Archiv.html) (20.11.2010).

der wissenschaftlichen Debatte als *Voting Advice Application* (VAA) bezeichnet werden.<sup>1</sup> Neben dem deutschen Wahl-O-Mat hat sich in den vergangenen Jahren eine Vielzahl baugleicher oder zumindest ähnlicher Tools in anderen Ländern etabliert. Zu den – gemessen an ihrer Nachfrage – besonders erfolgreichen VAAs gehören „StemWijzer“ und „Kieskompas“ (Niederlande), „Wahlkabine“ (Österreich), „smartvote“ (Schweiz), der „VoteMatch UK“ (Großbritannien) und „Yleisradiossa“ (Finnland). Auch für die Wahlen zum Europäischen Parlament sind bereits *Voting Advice Applications* zum Einsatz gekommen („VoteMatch EU“, „EU Profiler“). Den VAAs ist gemeinsam, dass sie ihre Nutzerinnen und Nutzer auffordern, zu ausgewählten politischen Fragen Stellung zu beziehen. Auf der Grundlage eines Abgleichs mit Parteipositionen kalkulieren VAAs die Nähe zu den jeweiligen Parteien. Unterschiede bestehen freilich im Detail, etwa wie die Thesen entwickelt werden, von welcher Art von Organisation das Tool betrieben wird

<sup>1</sup> Vgl. Lorella Cedroni/Diego Garzia (eds.), *Voting Advice Applications in Europe: The State of the Art*, Napoli 2010.

oder in welcher Form das Ergebnis berechnet und angezeigt wird.

Vieles spricht dafür, dass die Ausbreitung von VAAs anhält und dass sie in Zukunft eine noch wichtigere Rolle spielen werden. Der Wahl-O-Mat und seine Verwandten werden davon profitieren, dass sich die Bedeutung der Online-Kommunikation in den kommenden Wahlkämpfen festigen und ausbauen wird. Bereits jetzt hat sich das Internet zu einer Plattform entwickelt, auf der ein großer Anteil der Wahlkampfkommunikation stattfindet und die für die Wähler zu einem immer wichtigeren Ort der Meinungsbildung vor dem Wahltag geworden ist. Das wird sich auch positiv auf das Angebot und die Nachfrage parteiunabhängiger Internet-Applikationen auswirken. Aber auch andere Entwicklungen sprechen für den weiteren Erfolg.

## Wahl-O-Mat und sich wandelndes Wahlverhalten

Dem Wahl-O-Mat und den baugleichen Tools kommen Trends im Wahlverhalten entgegen, die in den vergangenen Jahren, mitunter Jahrzehnten zu beobachten sind. Insbesondere zur Frage, welche Faktoren wie auf die Wahlentscheidung wirken, liegen aufschlussreiche Befunde der Wahl- und Einstellungsforschung vor, welche die künftige Rolle der VAAs in einem für diese günstigen Licht erscheinen lassen.

Im klassischen Ann-Arbor- oder Michigan-Modell, dem „wichtigste(n) Paradigma der empirischen Wahlforschung“,<sup>1</sup> werden drei Faktoren identifiziert, die auf die Wahlentscheidung einwirken:<sup>2</sup> erstens die Parteiidentifikation, also die langfristig stabile und affektive Bindung an eine Partei. Die Parteiidentifikation ist verbunden mit einer hohen

Bereitschaft, zur Wahl zu gehen; sie entsteht im Rahmen von Sozialisationsprozessen und/oder durch die Zugehörigkeit zu einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe. Zweitens wäre die Kandidatenorientierung zu nennen, also die Einschätzung der zur Wahl stehenden Personen und ihrer Kompetenzen. Zum Kandidatenimage gehören sowohl Persönlichkeitseigenschaften (Ausstrahlung und Attraktivität) als auch politisch relevante Facetten, insbesondere die unterstellte Problemlösungskompetenz sowie das Gesamturteil über die Kandidaten.<sup>3</sup> Der Kandidatenorientierung wird aufgrund der Personalisierungstendenzen in „Mediendemokratien“ eine zunehmende Bedeutung attestiert. Dritter Faktor ist die Sachfrageorientierung, also die Ausrichtung der Wahlentscheidung an politischen Themen (*issues*) und den entsprechenden Angeboten der Parteien. Wichtig ist bei der Sachfrageorientierung das Konzept der *issue salience*:<sup>4</sup> Nicht alle Themen sind für die Bürgerinnen und Bürger von gleichem Interesse; vielmehr werden seitens der Wählerschaft individuell verschieden bestimmten Sachfragen eine besondere Bedeutung (*salience*/Salienz) zugeschrieben. Die Parteiidentifikation hat Auswirkungen auf die Effektivität der anderen beiden kurzfristig wirkenden Faktoren. So werden beispielsweise Personen mit einer klaren Parteipräferenz die Kandidaten „ihrer“ Partei positiver wahrnehmen als die Kandidaten der anderen Parteien.<sup>5</sup> Ohnehin gilt die Parteiidentifikation als der Faktor, der (immer noch) am besten in der Lage ist zu erklären, wer welche Partei wählt.<sup>6</sup>

In den westlichen Demokratien ist in den vergangenen Jahrzehnten parallel zu einem Rückgang der Mitgliedschaften in den Parteien eine Abnahme der Parteiidentifikation

<sup>1</sup> Oscar W. Gabriel/Silke I. Keil/S. Isabell Thaidigsmann, Kandidatenorientierungen und Wahlentscheid bei der Bundestagswahl 2005, in: Oscar W. Gabriel/Bernhard Wessels/Jürgen W. Falter (Hrsg.), Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2005, Wiesbaden 2009, S. 269.

<sup>2</sup> Vgl. Angus Campbell/Philip E. Converse/Warren E. Miller/Donald E. Stokes, *The American Voter*, New York 1960; Harald Schoen/Cornelia Weins, Der sozialpsychologische Ansatz zur Erklärung von Wahlverhalten, in: Jürgen W. Falter/Harald Schoen (Hrsg.), *Handbuch Wahlforschung*, Wiesbaden 2005.

<sup>3</sup> Vgl. Oscar W. Gabriel/Katja Neller, Kandidatenorientierungen und Wahlverhalten bei den Bundestagswahlen 1994–2002, in: Jürgen W. Falter/Oscar W. Gabriel/Bernhard Wessels (Hrsg.), *Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2002*, Wiesbaden 2005, S. 222.

<sup>4</sup> Vgl. Patrick Fournier/André Blais/Richard Nadeau/Elisabeth Gidengil/Neil Nevitte, Issue Importance and Performance Voting, in: *Political Behavior*, 25 (2003) 1, S. 51–67.

<sup>5</sup> Vgl. Frank Brettschneider, Spitzenkandidaten und Wählerfolg. Personalisierung – Kompetenz – Parteien. Ein internationaler Vergleich, Wiesbaden 2002, S. 102–107.

<sup>6</sup> Vgl. H. Schoen/C. Weins (Anm. 3), S. 217.

diagnostiziert worden.<sup>8</sup> Auch in Deutschland ist der Anteil derjenigen Bürger, die eine langfristig stabile Bindung zu einer Partei aufgebaut haben, im Sinken begriffen, wenngleich eine Mehrheit der Wähler noch eine zumindest schwache Parteiidentifikation aufweist.<sup>9</sup> Zur Erklärung der abnehmenden Parteibindung wird auf die Auflösung der traditionellen gesellschaftlichen parteigebundenen Milieus sowie auf die Bildungsexpansion verwiesen. Eine rückläufige Parteiidentifikation hat einen Anstieg der „Volatilität“ zur Folge, also des Trends, von Wahl zu Wahl für unterschiedliche Parteien zu stimmen. In der Tat ist die Anzahl der Wechselwähler gestiegen.<sup>10</sup> Auch hat die Zahl derjenigen zugenommen, die kurz vor einer Wahl noch nicht zu einer abschließenden Entscheidung gelangt sind. Bei der Bundestagswahl 2009 waren noch eine Woche vor der Wahl 15 Prozent (2005: 11 Prozent) unsicher, was ihre Wahlentscheidung betraf, und 26 Prozent (2005: 21 Prozent) gaben an, dass sie nicht zur Wahl gehen würden oder noch nicht wüssten, ob und wen sie wählen werden.<sup>11</sup>

Abnehmende Parteiidentifikation geht einher mit sinkender Wahlbeteiligung. Zwar bewegt sich letztere – zumindest bei Bundestagswahlen – noch immer auf einem im europäischen Vergleich betrachteten hohen Niveau. Nichtsdestoweniger lässt sich bei Bundestagswahlen insgesamt, aber noch deutlicher bei Landtagswahlen seit den 1980er Jahren ein Rückgang der Wahlbeteiligung beobachten.<sup>12</sup> Nimmt die Parteiidentifikation ab, werden dem erwähnten Modell zufolge

<sup>8</sup> Vgl. Russell J. Dalton/Martin P. Wattenberg (Hrsg.), *Parties Without Partisans: Political Chance in Advanced Industrial Democracies*, Oxford 2000.

<sup>9</sup> Bernhard Wessels, *Re-Mobilisierung, „Floating“ oder Abwanderung? Wechselwähler 2002 und 2005 im Vergleich*, in: Frank Brettschneider/Oskar Niedermayer/Bernhard Wessels (Hrsg.), *Die Bundestagswahl 2005: Analysen des Wahlkampfes und der Wahlergebnisse*, Wiesbaden 2009.

<sup>10</sup> Vgl. Harald Schoen, *Wechselwähler in den USA, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland: Politisch versiert oder ignorant?*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 35 (2004) 1, S. 99–112.

<sup>11</sup> Vgl. Forschungsgruppe Wahlen, *Politbarometer September III 2009*, online: [www.forschungsgruppe.de/Umfragen\\_und\\_Publikationen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer\\_2009/September\\_III](http://www.forschungsgruppe.de/Umfragen_und_Publikationen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer_2009/September_III) (20.11.2010).

<sup>12</sup> Vgl. [www.bundeswahlleiter.de](http://www.bundeswahlleiter.de) (20.11.2010).

ge die Faktoren Kandidaten- und Sachorientierung für die Wahlentscheidung relevanter. Hierbei handelt es sich um Orientierungspunkte, die kurzfristig – auch auf die Bereitschaft zur Wahlbeteiligung – wirken können.

Wie lassen sich nun VAAs wie der Wahl-O-Mat in diese Entwicklungen einsortieren? Der Wahl-O-Mat ist wie seine Schwester-Tools eine Applikation, welche ausschließlich politische Positionen beziehungsweise Sachfragen, also *issues*, in den Vordergrund stellt: Knapp 40 Thesen zu politischen Fragen, die im Wahlkampf eine Rolle spielen, werden präsentiert. Zudem können die Nutzer ihre *issue*-Salienz zum Ausdruck bringen, indem sie vor der Berechnung des Ergebnisses die Thesen markieren, die ihnen persönlich besonders wichtig sind. Der Wahl-O-Mat blendet die Kandidatenfrage vollständig aus; es finden sich keine Hinweise auf die zur Wahl antretenden Personen; die Thesen sprechen ausschließlich Sach- und keine Personalfragen an.

Der Wahl-O-Mat senkt für eine *issue*-orientierte Wahlentscheidung die „Kosten“, sich sachorientiert mit Parteiprogrammen auseinanderzusetzen und diese mit den eigenen Positionen abzugleichen: Zunächst erleichtert er die Informationsrecherche und bereitet Fragestellungen, die in Parteiprogrammen oder in der politischen Diskussion zu finden sind, in einer – so der Anspruch der Thesenentwicklung – verständlichen Art auf. Der Wahl-O-Mat nimmt schließlich auf der Grundlage der Antworten zu einer Reihe von *issues* einen komfortablen, einfachen und daher für den User leicht nachvollziehbaren Vergleich zwischen den eigenen Positionen und den Programmen der Parteien vor. Senkt der Wahl-O-Mat die Informationskosten und gibt er Orientierung für die Wahlentscheidung, müsste er auch einen Effekt auf die Wahlbeteiligung haben.<sup>13</sup> Die Bereitschaft, zur Wahl zu gehen, sollte folgen-

<sup>13</sup> Beispielsweise, wenn er auf die Unterschiede zwischen Parteien aufmerksam macht: Diese Unterschiede zu erkennen steigert die Bereitschaft, zur Wahl zu gehen; vgl. Thorsten Faas, *Das fast vergessene Phänomen. Hintergründe der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2009*, in: Karl-Rudolf Korte (Hrsg.), *Die Bundestagswahl 2009. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung*, Wiesbaden 2010.

lich durch die Wahl-O-Mat-Nutzung erhöht werden.

## Wähler und der Wahl-O-Mat

Wie wirkt der Wahl-O-Mat auf seine User angesichts seiner Eigenschaft, ein *issue*-fokussiertes Tool zu sein? Um diese Frage zu beantworten, kann auf Untersuchungen der Wahl-O-Mat-Nutzer zurückgegriffen werden, die seit 2003 immer wieder durchgeführt worden sind.<sup>14</sup> Unmittelbar nach dem Spiel wird bei den Wahl-O-Mat-Einsätzen eine zufällig ausgewählte Gruppe von Nutzern gebeten, online an einer Befragung teilzunehmen. Diese umfasst Fragen zu den demografischen Eigenschaften der Nutzer, zu ihrer Motivation, den Wahl-O-Mat zu spielen, zu ihrem politischen Interesse und Engagement sowie zu den (voraussichtlichen) Effekten, welche die Nutzung des Tools mit sich bringt.

In der folgenden Analyse wird auf die Befragung zum Bundestags-Wahl-O-Mat 2009 Bezug genommen, bei der 45 613 Personen den Fragebogen vollständig ausgefüllt haben. Die Befragten sind nicht repräsentativ für die Gesamtbevölkerung, auch nicht für die Online-Gemeinde. Die Befunde erlauben aber Aussagen über diejenigen, die den Wahl-O-Mat benutzen, sowie über die (vermutlichen) Wirkungen des Tools auf seine Spieler.

Dass die oben dargestellte *issue*-orientierte Funktionslogik des Wahl-O-Mat greift, dafür gibt es in den Befragungsergebnissen eine Reihe von Hinweisen. An zwei Befunden wird deutlich, dass der Wahl-O-Mat eine sachpolitische Ausrichtung der Wahlentscheidung unterfüttert: 64,4 Prozent der Befragten bejahen die Aussage, dass der Wahl-O-Mat ihnen dabei geholfen habe, die Unterschiede zwischen den Parteien klarer werden zu lassen – Unterschiede, die sich, da der Wahl-O-Mat nur *issues* behandelt, nur auf die sachpolitischen Differenzen zwischen den Parteien beziehen können. Fast die Hälfte der Befragten (48,1 Prozent) bestätigt, dass der Wahl-O-Mat sie auf bundespolitische Themen aufmerksam gemacht habe –

somit auf *issues*, die den Wahl-O-Mat-Usern in ihrer Entscheidungsfindung zuvor nicht präsent waren. Diese Zahl liegt bei Europa- und Landtagswahlen noch deutlich höher: Dort sind es bis zu drei Viertel der Befragten, die bestätigen, dass der Wahl-O-Mat sie auf Themen der jeweiligen Landes- oder der Europapolitik aufmerksam gemacht hat.

Wie münden diese Erkenntnisse in das Wahlverhalten und in politische Beteiligung? Welche *issue*-bezogenen Effekte hat die Wahl-O-Mat-Nutzung? Zunächst lässt sich festhalten: Das Spielen des Tools zeitigt in der Tat Folgen auf das politische Verhalten und Handeln. Eine große Anzahl der Nutzer (70,5 Prozent) gibt an, dass sie über das Wahl-O-Mat-Ergebnis mit anderen sprechen werden. Ob die Befragten später tatsächlich über die *issues* und die Positionen der Parteien zu den sachpolitischen Thesen gesprochen haben, ist nicht ermittelt worden, kann allerdings aus guten Gründen vermutet werden. 52,1 Prozent der Wahl-O-Mat-Nutzer sagen, dass sie sich im Anschluss an das Spielen des Wahl-O-Mat weiter politisch informieren werden. Es ist davon auszugehen, dass es sich um eine *issue*-orientierte Informationssuche handelt. Entsprechend hohe Klickzahlen lassen sich auf den Informationsbuttons verzeichnen, die in der Auswertung hinter den einzelnen Thesen geschaltet sind und die Möglichkeit geben, sich zu Dossiers zu den jeweiligen Themen führen zu lassen.<sup>15</sup>

Trotz dieser sachpolitischen Orientierung und Aktivierung: In den Umfragen zeigen sich gleichwohl auch Grenzen der Mobilisierung durch den Wahl-O-Mat – zumindest auf den ersten Blick: So hat die Wahl-O-Mat-Nutzung scheinbar nur geringe Auswirkungen auf die Wahlbeteiligung, denn lediglich 7,1 Prozent der Befragten gaben an, dass der Wahl-O-Mat sie motiviert habe, tatsächlich an der Bundestagswahl teilzunehmen, obwohl sie dies nicht vorgehabt hatten. Und obgleich die Hälfte der Befragten äußert, dass der Wahl-O-Mat ihnen bei der Wahlentscheidung geholfen habe (46,1 Pro-

<sup>14</sup> Vgl. zur Methode und den Ergebnissen der Befragungen die Seite der Wahl-O-Mat-Forschung an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, online: [www.uni-duesseldorf.de/wahl-o-mat](http://www.uni-duesseldorf.de/wahl-o-mat).

<sup>15</sup> Bei dem Bundestags-Wahl-O-Mat sind diese Informationen über eine Million Mal aufgerufen worden; vgl. Fakten zum Wahl-O-Mat, online: [www.bpb.de/methodik/KZ6IKY,0,Fakten\\_zum\\_WahlOMat.html](http://www.bpb.de/methodik/KZ6IKY,0,Fakten_zum_WahlOMat.html) (20.11.2010).

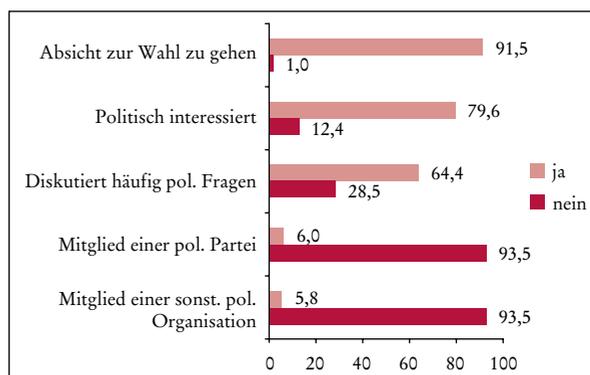
zent), sagt nur ein geringer Teil der Befragten (rund acht Prozent), dass sie ihre Wahlabsicht aufgrund der Wahl-O-Mat-Nutzung „voraussichtlich“ ändern werden. Ob dies tatsächlich geschieht, kann wiederum nicht nachgehalten werden. Die Frageformulierung legt nahe, dass der reale Anteil deutlich niedriger liegt.<sup>16</sup>

Warum ist dieser spezielle, mobilisierende Effekt des Wahl-O-Mat, obwohl dieser sachpolitische Orientierung gibt und ein entsprechendes Aktivierungspotential hat, geringer, als man vermuten könnte? Dies hängt mit der typischen Nutzerschaft des Tools zusammen. Was die Nutzer zunächst generell auszeichnet, ist, dass sie durchschnittlich jünger sind als die Online-Gemeinde und damit deutlich jünger als die deutsche Bevölkerung. 38,4 Prozent geben an, unter 30 Jahre alt zu sein. Die Wahl-O-Mat-Nutzer sind zudem formal hoch gebildet: Rund 45 Prozent der Befragten verfügen über einen Hochschulabschluss oder sind im Begriff, diesen zu erwerben; der Anteil derjenigen mit formal niedriger Bildung ist gering; weniger als ein Drittel gibt an, einen Hauptschulabschluss/Mittlere Reife zu besitzen oder anzustreben. Was ihren Ausbildungsstand betrifft, sind die Wahl-O-Mat-Nutzer somit alles andere als repräsentativ für die Bevölkerung.

In einer weiteren Hinsicht sind die Nutzer des Tools untypisch: Sie zeichnen sich durch hohes politisches Interesse und Engagement aus (*Abbildung*). Nahezu vier Fünftel behaupten von sich, politisch interessiert zu sein. Dies spiegelt sich in den Aussagen zu ihrem politischen Verhalten wider: Fast zwei Drittel geben an, häufig über Politik zu sprechen. Ein im Vergleich mit der Gesamtbevölkerung großer Anteil ist parteipolitisch oder in einer sonstigen Organisation aktiv: Sechs Prozent sind Parteimitglieder (dagegen nur rund zwei Prozent der Gesamtbevölkerung). Ihr politisches Interesse zeigt sich auch in einer ausgeprägten Bereitschaft, zur Wahl zu gehen. Mehr als 90 Prozent der Nutzer haben dies vor; die tatsächliche Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2009 lag um rund 20 Prozentpunkte niedriger.

<sup>16</sup> Dabei profitiert keine einzelne Partei signifikant von diesen Bewegungen, da sie sich zwischen den Parteien neutralisieren.

**Abbildung: Politisches Interesse und Engagement der Wahl-O-Mat-Nutzer**



Quelle: Wahl-O-Mat-Forschung, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, online: [www.uni-duesseldorf.de/wahl-o-mat/\(n=45613\)](http://www.uni-duesseldorf.de/wahl-o-mat/(n=45613)); fehlende Werte zu 100 Prozent: „weiß nicht“.

Noch eine Beobachtung ist insbesondere für die Frage nach dem Wahlverhalten aufschlussreich: Wenn es darum geht, das angezeigte Ergebnis des Wahl-O-Mat einzuordnen, wurde gefragt, ob die Nutzer überhaupt eine „klare politische Position“ einnehmen. Eine deutliche Mehrheit bestätigt dies. Nur 13,3 Prozent geben an, keine parteipolitische Präferenz zu haben. Insofern scheint die überwiegende Anzahl der Nutzer des Wahl-O-Mat zu der insgesamt schrumpfenden Gruppe von Wählern zu gehören, die eine starke Parteiidentifikation besitzen. Dass der Wahl-O-Mat auf eine deutliche Parteipräferenz seiner Nutzer stößt, wird auch an der dominanten Motivation deutlich, das Tool zu spielen. Die Mehrheit der Befragten (50,6 Prozent) gibt an, den Wahl-O-Mat zu nutzen, um die eigenen politischen Positionen mit denen der ihnen nahestehenden Partei abzugleichen, was wiederum voraussetzt, dass man eine Partei als „nahestehend“ identifiziert hat. Nur 22,1 Prozent sagen ausdrücklich, dass ihr Hauptmotiv, den Wahl-O-Mat zu benutzen, die Suche nach einer Orientierung für die Wahlentscheidung gewesen sei.

Vor diesem Hintergrund liest sich die Wahl-O-Mat-bedingte Steigerung der Wahlbeteiligung nochmals anders. Dass die Mobilisierung mit 7,1 Prozent doch vergleichsweise hoch ist, wird daran deutlich, dass die typischen Wahl-O-Mat-Spieler aufgrund ihres ausgeprägten politischen Interesses, ihrer hohen formalen Bildung und ihrer starken

Parteiorientierung offenbar ohnehin schon zu den bereits Mobilisierten gehören.<sup>17</sup> Von den noch nicht Mobilisierten wird wiederum ein beachtlicher Teil vom Wahl-O-Mat aller Wahrscheinlichkeit nach zum Wahllokal gebracht.<sup>18</sup>

Die Funktionslogik des Wahl-O-Mat mit seiner *issue*-Orientierung scheint somit letzten Endes zu greifen, wenngleich sie dort an Mobilisierungsgrenzen stößt, wo sie auf bereits sich beteiligende und parteipolitisch vorgeprägte User trifft. Zugleich steht der Wahl-O-Mat dort vor Schranken, wo er mit seinen knapp 40 Thesen zwar eine breite Themendecke entfaltet, aber dennoch eine Auswahl vornimmt, bei der nie alle Themen von individueller Bedeutsamkeit berücksichtigt werden (können). Auch bei der Gewichtung vermögen die User nur bedingt den Grad der jeweiligen *issue*-Salienz zum Ausdruck zu bringen, also wie wichtig ihnen persönlich ein Sachthema ist.<sup>19</sup> Schließlich erlaubt der Wahl-O-Mat auch Inkonsistenzen in den Antwortmustern; sich widersprechende Thesenpositionen werden nicht markiert oder korrigiert. Insofern kann der Wahl-O-Mat keine valide „Empfehlung“ produzieren, sondern bietet einen ersten Einstieg in eine *issue*-orientierte Auseinandersetzung mit den zur Wahl stehenden Parteien und ihren Positionen.

## Chancen und Grenzen

VAAAs wie der Wahl-O-Mat scheinen zur rechten Zeit zu kommen. Sie treffen nicht nur auf eine wachsende Rolle der Internetkommunikation in der Politik generell und im Wahlkampf speziell, sondern werden auch begünstigt vom Trend einer abnehmenden Parteiidentifikation. VAAAs bieten Grundla-

<sup>17</sup> Vgl. Stefan Marschall/Christian K. Schmidt, Preaching to the Converted or Making a Difference? Mobilizing Effects of an Internet Application at the German Elections 2005, in: David Farrell/Rüdiger Schmitt-Beck (eds.), *Non-Party Actors in Electoral Politics: The Role of Interest Groups and Independent Citizens in Contemporary Election Campaigns*, Baden-Baden 2008.

<sup>18</sup> 16 Prozent der Wahl-O-Mat-Nutzer zur Bundestagswahl stufen sich selbst als politisch desinteressiert ein.

<sup>19</sup> Die Nutzerinnen und Nutzer können Thesen markieren, die ihnen „wichtig“ sind. Eine weitere Abstufung ist bislang nicht möglich.

ge für eine stärker sachpolitisch ausgerichtete Wahlentscheidung und entwickeln somit ein Gegenkonzept zu den Tendenzen der Personalisierung, die sowohl in den alten, im Besonderen in den elektronischen Bildmedien, aber auch im Internet zu finden ist und die zu einer Stärkung der Kandidatenorientierung in der Wahlentscheidung führen könnte.

Applikationen wie der Wahl-O-Mat senken für eine eher *issue*-orientierte Wahlentscheidung die „Kosten“, sich über die Parteien zu informieren und die Positionen der Parteien untereinander und mit den eigenen zu vergleichen. Der Wahl-O-Mat erlaubt es, die jeweilige *issue*-Salienz in die Berechnung mit einzubeziehen. Für den User lässt sich im Detail nachvollziehen, in welchen Punkten welche Partei einem am nächsten steht. Dabei sind die Grenzen markiert: Es kann nur eine Auswahl von sachpolitischen Fragen präsentiert werden. Die Bedeutung der einzelnen *issues* für die Wählerin oder den Wähler kann nur schematisch zum Ausdruck gebracht werden.

Der Wahl-O-Mat trifft größtenteils auf Nutzer, die eine vergleichsweise klare parteipolitische Position vorweisen. Diese haben in der Regel ihre Entscheidung für die eine oder andere Partei bereits gefällt. Nichtsdestoweniger aktiviert der Wahl-O-Mat: Er kann einen großen Teil derjenigen mobilisieren, die „eigentlich“ nicht vorhatten, an der Wahl teilzunehmen. Er kann einen erheblichen Teil der Nutzer, die sich normalerweise wenig oder überhaupt nicht politisch engagieren, motivieren, sich politisch zu informieren und zu beteiligen. Bei bereits mobilisierten Nutzern stößt er ebenfalls Anschlussdiskussionen und eine sachpolitisch ausgerichtete Informationssuche an.

Es spricht einiges dafür, dass in den kommenden Jahren die *issue*-Orientierung der Wähler stark bleibt, wenn nicht noch stärker wird, und die Wechselwählerschaft zunimmt. In diesem Fall werden auch der Wahl-O-Mat und die anderen *Voting Advice Applications* an Relevanz gewinnen. Sie verdienen deswegen verstärkte wissenschaftliche Aufmerksamkeit.

# APuZ

Nächste Ausgabe

5–6/2011 · 31. Januar 2011

## Arktischer Raum

*Arved Fuchs*

Nordpoldämmerung

*Christoph Humrich*

Ressourcenkonflikte, Recht und Regieren in der Arktis

*Valur Ingimundarson*

Die Kartierung der Arktis: Bodenschätze und Großmachtpolitik

*Dirk Notz*

Die Arktis im Klimawandel

*Christoph Seidler*

Die traditionellen Arktis-Bewohner und der Klimawandel

*Matthias Hannemann*

„North to the Future“ – die Arktis und die Medien

Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Adenauerallee 86  
53113 Bonn



### Redaktion

Dr. Hans-Georg Golz  
(verantwortlich für diese Ausgabe)  
Dr. Asiye Öztürk  
Johannes Piepenbrink  
Anne Seibring (Volontärin)  
Telefon: (02 28) 9 95 15-0  
[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)  
[apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

Redaktionsschluss dieses Heftes:  
14. Januar 2011

### Druck

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH  
Frankenallee 71–81  
60327 Frankfurt am Main

### Satz

le-tex publishing services GmbH  
Weißenseker Straße 84  
04229 Leipzig

### Abonnementservice

**Aus Politik und Zeitgeschichte** wird  
mit der Wochenzeitung **Das Parlament**  
ausgeliefert.  
Jahresabonnement 34,90 Euro; für Schüle-  
rinnen und Schüler, Studierende, Auszubil-  
dende (Nachweis erforderlich) 19,00 Euro.  
Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Frankfurter Societäts-Medien GmbH  
Vertriebsabteilung **Das Parlament**  
Frankenallee 71–81  
60327 Frankfurt am Main  
Telefon (069) 7501 4253  
Telefax (069) 7501 4502  
[parlament@fsd.de](mailto:parlament@fsd.de)

### Nachbestellungen

IBRo  
Kastanienweg 1  
18184 Roggentin  
Telefax (038204) 66 273  
[bpb@ibro.de](mailto:bpb@ibro.de)  
Nachbestellungen werden bis 20 kg mit  
4,60 Euro berechnet.

Die Veröffentlichungen  
in **Aus Politik und Zeitgeschichte**  
stellen keine Meinungsäußerung  
der Herausgeberin dar; sie dienen  
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X

- Frank Decker*  
3–9 **Brauchen wir ein neues Wahlrecht?**  
Das Bundesverfassungsgericht hat den Gesetzgeber aufgefordert, das in Teilen verfassungswidrige Bundeswahlgesetz bis zum 30. Juni 2011 zu novellieren. Herauskommen wird dabei voraussichtlich nur eine marginale Korrektur.
- Volker von Prittwitz*  
9–14 **Hat Deutschland ein demokratisches Wahlsystem?**  
Das derzeit geltende Wahlsystem zum Deutschen Bundestag weist fundamentale Demokratiedefizite auf. Aus diesem Grund ist eine demokratische Wahlreform überfällig.
- Joachim Behnke*  
14–21 **Grundsätzliches zur Wahlreformdebatte**  
Die wichtigste Aufgabe einer Reform des Wahlgesetzes ist nicht die Beseitigung des negativen Stimmgewichts, sondern die der Überhangmandate, um das demokratietheoretische Risiko einer nichtlegitimierten Mehrheit und Regierung zu bannen.
- Mark T. Fliegauf · Sebastian Huhnholz*  
21–26 **Parlamentarische Führung**  
Führung und Demokratie sind kein Gegensatz. Denn die (post-)moderne Demokratie ist ihrerseits eine Leader-Follower-Beziehung, basierend auf sozialem Vertrauen. Jenes Vertrauen bedarf der Führung *durch* das Parlament.
- Katja Marie Fels*  
27–31 **Reformkommunikation – eine aussichtslose Schlacht?**  
Der Ausdruck, eine Politik sei „nicht vermittelbar“, ist verfrühte Kapitulation. Wer gut kommuniziert, kann die öffentliche Meinung gewinnen. Der Schlüssel zum Erfolg: die Betroffenen. Nichts ist so überzeugend wie ein direktes Zitat.
- Gerd Strohmeier*  
32–40 **Westminster im Wandel**  
Das Westminster-Modell hat sich durch die nach 1997 erfolgten Verfassungsreformen der regierenden Labour-Partei, viel mehr aber noch durch die Unterhauswahl 2010 verändert.
- Stefan Marschall*  
40–46 **Wahlen, Wähler, Wahl-O-Mat**  
Der Wahl-O-Mat ist zum quasi-obligatorischen Element der Vorwahlöffentlichkeit geworden. Der Erfolg dieses Internet-Tools lässt sich vor dem Hintergrund sich wandelnden Wahlverhaltens verstehen.