

DISKUSSION

Warum das deutsche Wahlsystem eine Mehrheitsprämie braucht. Eine Entgegnung auf *Joachim Behnke*s Replik in Heft 2/2015 der ZParl

Volker Best

Dass der von mir in Heft 1/2015 der ZParl unterbreitete Vorschlag einer Reform des bundesrepublikanischen Wahlsystems nach italienischem Vorbild¹ nicht auf einhellige Zustimmung stoßen würde, war aus zwei Gründen abzusehen: einerseits ob seiner Radikalität, andererseits aufgrund der dem Vorschlag zugrunde liegenden Kritik an einigen Befunden der Koalitionsforschung. Insofern ist es zu begrüßen, dass mit der Replik von *Joachim Behnke*² nun eine Debatte zu dieser meines Erachtens für die zukünftige Entwicklung der deutschen Demokratie zentralen Frage eröffnet wurde.

Meine Argumentation für eine Wahlsystemänderung lässt sich in fünf zentralen Thesen zusammenfassen. Erstens: Die Mehrheit der Wähler will keine Große Koalition (schon gar nicht auf Dauer) und auch kein lagerübergreifendes Zweierbündnis (Schwarz-Grün) oder „komplexe“ Koalitionen (Rot-Rot-Grün, Ampel- und Jamaika-Koalition sowie entsprechende gestützte oder tolerierte Minderheitsregierungen), sondern eine Mehrheitsregierung nach tradiertem Lagermuster (Schwarz-Gelb oder Rot-Grün). Zweitens: Die Parteien propagieren daher in ihren Wahlkampagnen zumeist diese Wunschkoalitionen, können sie aber aufgrund der Entwicklung zum fluiden Vielparteiensystem arithmetisch oft nicht mehr realisieren. Drittens: Als Folge entscheiden allein die Parteiliten über die künftige Regierungszusammensetzung, wodurch für die größtenteils zentral an dieser Frage interessierten Wähler die Wahlteilnahme an Attraktivität verliert. Viertens: Für die Teilnahme an den im Wahlkampf nicht angekündigten und von den Wählern größtenteils abgelehnten komplexen oder Großen Koalitionen und für die hierfür erforderlichen weitreichenden Kompromisse werden die Parteien abgestraft; im Falle von Großen Koalitionen trifft dies insbesondere den Juniorpartner – was diese Rolle nicht gerade attraktiv macht und tendenziell dazu führt, sowohl die Große Koalition als auch die Führungsrolle des Seniorpartners zu perpetuieren. Fünftens: Durch Vergabe eines Mehrheitsbonus an das stärkste Parteienbündnis nach italienischem Vorbild könnten die Lagerkoalitionen wieder mehrheitsfähig gemacht werden, was für die Parteien – nebst jeweiliger weiterer Vorteile – eine bessere Wahrung ihrer Markenkerns sowie für die Wähler deutlich unterscheidbare und zuverlässige Auswahlmöglichkeiten bedeuten würde. Im Hinblick auf die Politische Kultur könnte die Reform einen Rückgang der Parteienverdrossenheit und einen Wiederanstieg der Wahlteilnahme bewirken.

- 1 Vgl. *Volker Best*, Komplexe Koalitionen, perplexer Wähler, perforierte Parteiprofile. Eine kritische Revision jüngerer Befunde zur deutschen Koalitionsdemokratie und ein Reformvorschlag, in: ZParl, 46. Jg. (2015), H. 1, S. 82 – 99.
- 2 Vgl. *Joachim Behnke*, Gegen einen wahlsystematischen Paternalismus. Replik auf *Volker Best*s „Komplexe Koalitionen, perplexer Wähler, perforierte Parteiprofile“ in Heft 1/2015 der ZParl, in: ZParl, 46. Jg. (2015), H. 2, S. 426 – 432.

Empirisch bezweifelt *Behnke* die Behauptung, dass die Wähler Lagerbündnisse gegenüber einer Großen Koalition präferieren, und kritisiert das methodische Vorgehen bei der Untersuchung des Abschneidens der Parteien nach einer Großen oder komplexen Koalition. Demokratietheoretisch hält er die empirischen Befunde für unproblematisch und diagnostiziert bei dem vorgeschlagenen Wahlsystem nach italienischem Vorbild erheblich schwerer wiegende normative Begründungsprobleme und eventuelle „perverse Anreize“³.

1. Koalitionspräferenzen und Wählerwille

Was die Beliebtheit der Großen Koalition anbelangt, ist *Behnke* nicht zu widersprechen, dass die Große Koalition, obwohl weniger Wähler sie als erste Präferenz angeben als Schwarz-Gelb wie auch Rot-Grün, von etwa 90 Prozent der Anhänger jeder der beiden Lagerkoalitionen besser bewertet wird als die jeweils andere. Das ist kaum überraschend, denn Rot-Grün und Schwarz-Gelb boten ja vor der Bundestagswahl 2013 – bei allem inhaltlichen „Wildern“ der Union im rot-grünen „Terrain“ zum Zweck der asymmetrischen Demobilisierung (Mietpreisbremse, Frauenquote, „Lohnuntergrenze“) – durchaus zwei klar entgegengesetzte Politikentwürfe an (Steuererhöhungen versus Abbau der kalten Progression, Bürgerversicherung versus Nebeneinander von gesetzlichen und privaten Krankenkassen usw.). Während die Konturen eines eventuellen rot-grünen oder schwarz-gelben Bündnisses sehr klar umrissen waren⁴, konnte hinsichtlich einer Großen Koalition jeder Befragte seinem Wunschenken freien Lauf lassen. Unionsanhänger werden dabei eher mit einer niedrigen und recht unverbindlichen Lohnuntergrenze und einer Entlastung bei der kalten Progression, SPD-Anhänger eher mit einer konzessionslosen Umsetzung des Mindestlohns in Höhe von 8,50 Euro und zumindest reduzierten Steuererhöhungen gerechnet, einige vielleicht gar an eine Kanzlerschaft *Peer Steinbrücks* gedacht haben – die Frageformulierung stellte explizit nicht auf wahrscheinliche Konstellationen ab. Erstaunlicher als der Befund, dass das Bündnis der beiden mit Abstand anhängerstärksten Parteien als Condorcet-Sieger hervorgeht, ist eher die Knappheit, mit der dies in puncto Nutzwert – als Summe der Koalitionsbewertungen – geschieht (11.505 zu 10.830 beziehungsweise 10.624)⁵.

Angesichts dieses denkbar knappen Vorsprungs sollte den weitaus deutlicher ausgefallenen Erstpräferenzen der Wähler vielleicht doch ein höherer Stellenwert beigemessen werden. Vor allem aber folgt aus diesem mitnichten, dass die Wähler sich, ließe man sie entscheiden, gegen ein Wahlsystem aussprechen würden, das ihnen die realistische Chance gibt, ihre Wunschkoalition zu realisieren, im Nichterfolgsfall aber die von ihnen am stärk-

3 Vgl. ebenda, S. 426.

4 Im ersteren Fall lag dies an der weitreichenden Kongruenz der Programme, im letzteren, wo die Übereinstimmungen weniger groß waren, an der absehbar geringen Verhandlungsmacht einer FDP, deren Wiedereinzug in den Bundestag nur mittels Leihstimmen zu bewerkstelligen schien. Hiermit soll nicht in Abrede gestellt werden, dass auch Wunschkoalitionen sich nach einer Wahl zu einer gänzlich anderen als der angekündigten Politik veranlassen können, wie etwa die Agenda 2010 der zweiten rot-grünen Koalition oder die Energiewende-Entscheidung der schwarz-gelben Koalition nach Fukushima eindrücklich gezeigt haben, und dass Wähler generell gut beraten sind, Wahlversprechen kritisch zu hinterfragen.

5 Vgl. *Joachim Behnke*, a.a.O. (Fn. 2), S. 428.

sten abgelehnte Koalition an die Macht bringt, und stattdessen einem Wahlsystem den Vorzug geben würden, in dem weder die Wunsch- noch die Gegenkoalition eine realistische Machtchance hat, sondern am Ende eine Große Koalition gebildet werden muss. Auch der „Wahlsieg“ des Condorcet-Siegers kann im Übrigen aus normativen Gründen als unerwünscht bezeichnet werden – nämlich dann, wenn dies die Perpetuierung eines Bündnisses bedeutet, das aufgrund seiner nicht vollständigen Abwählbarkeit – die *Behnke* angesichts seines Bekenntnisses zur retrospektiven Demokratietheorie⁶ stärker interessieren sollte – den Parteienwettbewerb lähmt. Die Alternative, zu der es nach der Bundestagswahl 2013 bei anderem Verlauf der Sondierungen unter Umständen auch hätte kommen können, also eine schwarz-grüne Koalition, entsprach überdies lediglich der Erstpräferenz von vier Prozent der Befragten und ist weit davon entfernt, ein Condorcet-Sieger zu sein.⁷ Insofern hätte – freier nach den Rolling Stones als bei *Behnke* – die Quintessenz auch ebenso gut heißen können: „You don't always get what you want... but if you try sometime, you just might find you get what almost nobody else wanted either.“

Im immer häufigeren Auseinanderfallen von koalitionspolitischen Vorwahlaussagen und letztlich Koalitionsbildung sieht *Behnke* „lediglich eine Wiederholung des ersten Problems [...], dass der Wähler nicht bekommt, was er sich wünscht“⁸, und mithin eines „Frustrationserlebnis[ses], das [...] für die allermeisten Menschen eine geradezu existenzielle Grunderfahrung aus ihrem Beziehungs- und Berufsleben darstellt“⁹. Um die Analogie aufzugreifen: Das Frustrationserlebnis, keine Gehaltserhöhung zu bekommen, fällt massiver aus, wenn diese vorher vom Chef in Aussicht gestellt wurde. Hat man in Erwartung dessen selbst eine besondere Anstrengung unternommen, also unentgeltlich Mehrarbeit geleistet, den Weg zum Wahllokal auf sich genommen oder bei Bekannten für die präferierte Koalition geworben, liegt das Frustrationsniveau noch etwas höher.

2. Abstrafung von Parteien

Hinsichtlich meiner These der Abstrafung von Parteien für die Teilnahme an komplexen oder – insbesondere als Juniorpartner – an Großen Koalitionen wirft *Behnke* mir „eine nicht zulässige ad-hoc Modifikation des Datensatzes aufgrund von ex-post konstruierten Erklärungen“¹⁰ vor. Dies erscheint schon deswegen unfair, weil es sich bei meiner diesbezüglichen Analyse ja um eine Revision bereits bestehender Befunde handelt. Hierdurch gerate ich zwangsläufig in eine ex-post-Perspektive: Wie kommen diese Autoren zu ihren Befunden, die den plausiblen theoretischen Annahmen widersprechen? Indem sie unge-

6 Vgl. ebenda, S. 429.

7 Analog zu *Behnkes* Analyse für die Große Koalition lauten die Resultate der Paarvergleiche für 1.071 vollständige Rangordnungen: Schwarz-Grün versus Schwarz-Gelb 389 (92+297) : 682 (510+172), Schwarz-Grün versus Rot-Grün 415 (92+323) : 656 (469+187). Auch bei den Nutzensummen der 1.810 Personen, die für alle drei Koalitionen eine gültige Bewertung abgegeben haben, liegt Schwarz-Grün mit 8.120 deutlich hinter Schwarz-Gelb (10.389) und Rot-Grün (10.586).

8 Vgl. Joachim Behnke, a.a.O. (Fn. 2), S. 428.

9 Ebenda, S. 426.

10 Ebenda, S. 429.

prüft alle Landtagswahlen als Urteil über die Regierungsleistung in der ablaufenden Wahlperiode interpretieren. Wenn ich dies unter anderem vor dem Hintergrund der teils starken bundespolitischen Überlagerung der Landtagswahlen kritisiere, kann ich das nur ex post tun. Das Problem der Dominanz bundespolitischer Themen und Wahlmotive bei Landtagswahlen wird in der Regierungslehre – und nicht zuletzt in der ZParl – seit Jahrzehnten diskutiert¹¹, so dass nicht von einer Ad-hoc-Begründung gesprochen werden kann, wenn dieser Aspekt bei der Dateninterpretation berücksichtigt wird.

Im Übrigen bezieht sich meine Modifikation des Datensatzes insbesondere hinsichtlich der Großen Koalitionen¹² keineswegs nur auf Fälle, die meiner These widersprechen. Unter den vier ausgenommenen Landtagswahlen (von insgesamt 16 sowie zwei Bundestagswahlen) würden zwei (Thüringen 1999 und Brandenburg 2004) meine These einer Abstrafung der Großen Koalition im Saldo und eines Stimmenverlusts des Juniorpartners im Gegenteil stützen; die thüringische Landtagswahl 1999 weist mit 19,5 Prozentpunkten Differenz sogar die massivste Wahlergebnisveränderung zugunsten des Seniorpartners auf.

Auch die nicht als aussagekräftig betrachteten Fälle habe ich der Nachvollziehbarkeit halber in meinen Tabellen ausgewiesen und die jeweiligen Gründe der Herausnahme – zum Teil sehr ausführlich – dargelegt. Vielleicht vermögen sie nicht jeden zu überzeugen; ich halte mein Vorgehen jedoch für erkenntnisfördernder als die methodisch rigorose Kontamination des Datensatzes mit Fällen, bei denen es allenfalls an zweiter Stelle um eine Bewertung der Landesregierung ging, zumal bei insgesamt kleiner Fallzahl. Der Vorwurf einer „zirkuläre[n] und tautologische[n] [...] Vorgehensweise“¹³, die *Behnke* anhand der Großen Koalition im Bund 1966 bis 1969 – der einzige Fall, zu dem er sich konkret äußert – exemplarisch zu demonstrieren versucht, geht fehl. Dieser Fall ist keiner der vier, die im Datensatz ausgeschlossen wurden. *Behnke* vermischt hier Ausnahmen im Sinne von Fällen, die in der Analyse nicht berücksichtigt wurden, mit Ausnahmen im Sinne von berücksichtigten

11 Vgl. unter anderem *Reiner Dinkel*, Der Zusammenhang zwischen Bundestags- und Landtagswahlergebnissen, in: PVS, 18. Jg. (1977), H. 2–3, S. 144 – 164; *Frank Decker / Julia von Blumenthal*, Die bundespolitische Durchdringung der Landtagswahlen. Eine empirische Analyse von 1970 bis 2001, in: ZParl, 33. Jg. (2002), H. 1, S. 144 – 164; *Daniel Hough / Charlie Jeffery*, Landtagswahlen. Bundestestwahlen oder Regionalwahlen?, in: ZParl, 34. Jg. (2003), H. 1, S. 79 – 94; *Simone Burkhart*, Parteipolitikverflechtung. Über den Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlergebnisse von 1976 bis 2000, in: PVS, 46. Jg. (2005), H. 1, S. 14 – 38; *Oscar W. Gabriel / Everhard Holtmann*, Ober sticht unter? Zum Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlen. Kontext, theoretischer Rahmen und Analysemodelle, in: ZParl, 38. Jg. (2007), H. 3, S. 445 – 462 und weitere Beiträge in diesem Heft; *Kerstin Völkl / Kai-Uwe Schnapp / Everhard Holtmann / Oscar W. Gabriel* (Hrsg.), Wähler und Landtagswahlen in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2008; *Christopher Baethge*, Rolle im Bund und Erfolg im Land – eine parteienbezogene Analyse der Landtagswahlen von 1949 bis 2010, in: ZParl, 42. Jg. (2011), H. 3, S. 568 – 586; *Ossip Fürnberg*, Ober sticht Unter? Landtagswahlen im „Schatten“ von Bundestagswahlkämpfen. Welchen Einfluss hat der Wahltermin?, in: ZParl, 43. Jg. (2012), H. 3, S. 564 – 579; *Frank Decker / Volker Best*, Landtagswahlen und Bundespolitik. Eine empirische Analyse des „Zwischenwahleffekts“ von 1970 bis 2013, in: Gesellschaft. Wirtschaft. Politik, 63. Jg. (2014), H. 2, S. 175 – 188.

12 Ich beschränke mich hier auf die Großen Koalitionen, weil von den acht Landtagswahlen nach komplexen Koalitionen meines Erachtens allenfalls drei sinnvoll als Beurteilungen der Regierungseffektivität zu interpretieren sind, weswegen ich mich diesbezüglich auch mit Schlussfolgerungen zurückgehalten habe.

13 *Joachim Behnke*, a.a.O. (Fn. 2), S. 430.

Fällen, die nicht dem vorwiegend vorgefundenen Muster entsprechen. Hier war die Große Koalition 1966 bis 1969 eines von nur zwei Beispielen, in denen der Juniorpartner deutlich besser abschnitt als der Seniorpartner, gegenüber neun, in denen das Muster genau umgekehrt war.¹⁴ Eben weil „genau die Faktoren, die Fälle [...] zu Ausnahmen machen, [...] auch als Gründe betrachtet werden [können], warum die beobachteten Effekte eben gerade nicht den [...] als üblich konstatierten entsprechen“¹⁵, habe ich nach entsprechenden Gründen gesucht und die folgenden gefunden: kein Amtsbonus wegen Nichtwiederantreten des Regierungschefs (Sachsen-Anhalt 2011) oder dessen Auswechslung kurz vor der Wahl (Bremen 2007); bereits dritte Amtsperiode der Großen Koalition (Bremen 2007) sowie erfolgreich im Rahmen der Großen Koalition erbrachter (und bis dahin noch ausstehender) Nachweis, dass dem Juniorpartner überhaupt die Regierungsgeschicke anvertraut werden können (Bund 1969). Diese Liste muss nicht komplett sein. Wollte man unbedingt die von mir als wenig geeignet ausgeschlossenen Fälle hinzuziehen¹⁶, würde sie sich wie folgt erweitern: bedeutsame Skandale, die nur den Seniorpartner betreffen (Berlin 2001), und ausschließlich für die Landesebene: Dominanz unpopulärer bundespolitischer Großthemen, die (zumindest auch) mit dem Seniorpartner verbunden werden (Brandenburg 2004), sowie Gleichzeitigkeit von Landtags- und Bundestagswahl, sofern der populärere Kanzlerkandidat der Partei angehört, die im Land Juniorpartner ist (Mecklenburg-Vorpommern 1998).

Ein „ehernes Gesetz des übervorteilten Juniorpartners“, das keinerlei Ausnahmen zulässt, habe ich mitnichten aufgestellt. Die Polemik: „Der Juniorpartner verliert also in einer Großen Koalition – außer in den Fällen, in denen dies nicht passiert, womit diese als Ausnahmen zu deklarieren sind“¹⁷, geht also fehl. Typischer sind beziehungsweise waren jedenfalls bisher aber die Fälle, bei denen die Große Koalition neu oder zum zweiten Mal in Folge gebildet wird, der Regierungschef wieder antritt oder der Nachfolger durch Rückzug zur Mitte der Wahlperiode hinreichend Zeit hatte, einen eigenen Amtsbonus aufzubauen und beide Parteien grundsätzlich für regierungsfähig gehalten werden (und der Seniorpartner nicht mit massiven Skandalen zu kämpfen hat).

Nicht Unrecht hat *Behnke*, wenn er den Vergleich zu rot-grünen und schwarz-gelben Koalitionen (vgl. Tabelle 1) fordert. Dieser sei hiermit – für den Zeitraum nach 1990¹⁸ – nachgeliefert (vgl. Tabelle 2). Dabei wurden sowohl bei den beiden tradierten Lagerkoalitionen als diesmal auch bei den Großen Koalitionen – trotz meiner dargelegten (und fortbestehenden) Vorbehalte – alle Fälle einbezogen.

In einem Punkt ist mein Befund zu Großen Koalitionen demnach tatsächlich zu relativieren: Zwar fällt das gemeinsame Resultat von Senior- und Juniorpartner nach ihrem Bündnis dem Durchschnitt nach etwa einen halben Prozentpunkt schlechter aus als nach kleinen Lagerkoalitionen (-4,57 zu -4,08), dem Median nach – der das bessere Maß dar-

14 Daneben gab es drei Fälle, in denen beide Partner bei der Folgewahl recht ähnlich abschnitten, vgl. *Volker Best*, a.a.O. (Fn. 1), S. 95.

15 *Joachim Behnke*, a.a.O. (Fn. 2), S. 429 f.

16 Die Bilanz wäre auch dann recht eindeutig: zehnmal deutlich besseres Abschneiden des Seniorpartners, viermal deutlich besseres Abschneiden des Juniorpartners, viermal ähnliches Abschneiden (davon zweimal in Form deutlicher Verluste) beider Partner.

17 Vgl. *Joachim Behnke*, a.a.O. (Fn. 2), S. 430.

18 Bei den Großen Koalitionen wird darüber hinaus, wie in meinem Beitrag auch, die erste im Bund 1966 bis 1969 berücksichtigt.

<i>Tabelle 1: Wahlergebnisveränderungen von Seniorpartner und Juniorpartner nach Ende rot-grüner und schwarz-gelber Koalitionen</i>				
	Seniorpartner	Juniorpartner	Differenz Senior – Junior	Saldo
Bund				
1994	-2,4	-4,1	1,7	-6,5
1998	-6,3	-0,7	-5,6	-7,0
2002	-2,4	1,9	-4,3	-0,5
2005	-4,3	-0,5	-3,8	-4,8
2013	7,7	-9,8	17,5	-2,1
Baden-Württemberg				
2001	3,5	-1,5	5,0	2,0
2006	-0,6	2,6	-3,2	2,0
2011	-5,2	-5,4	0,2	-10,6
Bayern				
2013	4,3	-4,7	9,0	-0,4
Bremen				
2011	1,9	6,0	-4,1	7,9
2015	-5,8	-7,4	1,6	-13,2
Hessen				
1991	0,6	-0,4	1,0	0,2
1995	-2,8	2,4	-5,2	-0,4
1999	1,4	-4,0	5,4	-2,6
2003	5,4	2,8	2,6	8,2
2013	1,1	-11,2	12,3	-10,1
Hamburg				
2001	0,3	-5,3	5,6	-5,0
Mecklenburg-Vorpommern				
1994	-0,6	-1,7	1,1	-2,3
Niedersachsen				
1990	-2,3	0	-2,3	-2,3
1994	0,1	1,9	-1,8	2,0
2008	-5,8	0,1	-5,9	-5,7
2013	-6,5	1,7	-8,2	-4,8
Nordrhein-Westfalen				
2000	-3,2	-2,9	-0,3	-6,1
2005	-5,7	-1,1	-4,6	-6,8
2010	-10,2	-0,5	-9,7	-10,7
Rheinland-Pfalz				
1991	-6,4	-0,4	-6,0	-6,8
Schleswig-Holstein				
2000	3,3	-1,9	5,2	1,4
2005	-4,4	0	-4,4	-4,4
2012	-0,7	-6,7	6,0	-7,4
Sachsen				
2014	-0,8	-6,2	5,4	-7,0
Sachsen-Anhalt				
1994	-4,6	-9,9	5,3	-14,5
2006	-0,9	-6,6	5,7	-7,5
Thüringen				
1994	-2,8	-6,1	3,3	-8,9
Quelle: eigene Darstellung.				

Tabelle 2: Gegenüberstellung der Auswirkungen Großer Koalitionen sowie schwarz-gelber/rot-grüner Koalitionen auf das Abschneiden von Senior- und Juniorpartner bei der Folgewahl

	Große Koalitionen (n=18)	Schwarz-Gelb / Rot-Grün (n=33)
Deutlich besseres Abschneiden des Seniorpartners	55,6 Prozent	21,2 Prozent
Deutlich besseres Abschneiden des Juniorpartners	22,2 Prozent	51,5 Prozent
Ähnliches Abschneiden beider Partner	22,2 Prozent	27,3 Prozent
Deutliche Gewinne beider Partner	5,6 Prozent	6,5 Prozent
Deutliche Verluste beider Partner	27,8 Prozent	19,4 Prozent
Median / Durchschnitt Δ Seniorpartner	-1,15 / -1,42	-2,30 / -1,67
Median / Durchschnitt Δ Juniorpartner	-3,95 / -3,15	-1,50 / -2,41
Median / Durchschnitt Differenz (Δ Senior - Δ Junior)	+4,20 / +1,73	+1,00 / +0,74
Median / Durchschnitt Saldo (Δ Senior + Δ Junior)	-3,15 / -4,57	-4,80 / -4,08
Anmerkung: Deutlich besseres Abschneiden beziehungsweise deutliche Gewinne/Verluste: $\Delta > 1,5$ Prozentpunkte.		
Quelle: eigene Darstellung.		

stellt, weil er die Verzerrung durch einzelne Extremwerte gerade bei niedrigen Fallzahlen verhindert – jedoch über anderthalb Punkte besser als nach diesen (-3,15 zu -4,80).¹⁹ Einschränkung sei darauf verwiesen, dass nach Lagerkoalitionen der Anteil der Fälle, in denen beide Partner deutliche Verluste machen, um einiges unter, der Anteil der Fälle, in denen beide Gewinne einstreichen, zumindest leicht über den entsprechenden Zahlen für Große Koalitionen liegt. Zudem könnte eingewendet werden, dass die Ausgangslage für die beiden Koalitionsformate sich unterscheidet. Als im Regelfall unerwünschte Notbündnisse resultieren Große Koalitionen meist aus Wahlen, bei denen die bis dahin führende Regierungspartei eine Wahlniederlage erlitten und die größte Oppositionspartei jedenfalls nicht hinreichend gut abgeschnitten hat, als dass es zu der von ihr angestrebten kleinen Lagerkoalition gereicht hätte. Dergestalt mäßige Ergebnisse sind vergleichsweise leicht zu halten. Kleinen Lagerkoalitionen geht hingegen tendenziell ein relativ gutes Ausschöpfen des Wählerpotenzials der führenden Regierungspartei und/oder ihres späteren Partners voraus. Hiernach ist eher zu erwarten, dass sich die elektorale Erfolgskurve wieder abwärts neigt, als dass sie weiter ansteigt.

Ohnehin kam es mir stärker auf das unterschiedliche Abschneiden der Koalitionspartner an. Hier zeigt sich, dass sich die Verluste nach Lagerkoalitionen deutlich fairer auf die beiden Partner verteilen. Das nach Lagerkoalitionen lediglich – und auch nur im Durchschnitt – geringfügig bessere Ergebnis des Seniorpartners fällt nach Großen Koalitionen um im Schnitt einen, laut Median sogar um über drei Prozentpunkte stärker aus. Und während nach Großen Koalitionen der Seniorpartner in über der Hälfte der Fälle deutlich besser abschneidet und der Juniorpartner nur in etwas mehr als einem Fünftel, verhält es sich nach schwarz-gelben und rot-grünen Mehrheitskoalitionen genau umgekehrt. Auch sind die Wahlergebnisse der Partner im selben politischen Lager häufiger ähnlich.

¹⁹ In Bezug auf die 14 von mir seinerzeit berücksichtigten Großen Koalitionen sind die gemeinsamen Verluste bei der Folgewahl hingegen nach Median (geringfügig) und Durchschnitt (deutlich) geringer.

Behnke kommentiert die Feststellung des deutlich schlechteren Abschneidens des Juniorpartners recht lapidar:

„[N]a und? Solange noch kein Parteichef mit der Pistole auf der Brust zum Eingehen einer Koalition gezwungen worden ist, [...] müssen [wir] weder ehrgeizige Politiker vor sich selbst noch ihre Parteien vor ihnen schützen, indem wir ihnen durch Änderungen des Wahlsystems die Anreize nehmen, ihren persönlichen oder politischen Schwächen nachzugeben. [...] Das einzige überzeugende Argument bestünde darin, dass der koalitionswillige Parteiführer [...] zwar keinem unmittelbaren körperlichen Zwang, aber doch gewissermaßen einem *strukturellen Zwang* unterworfen war, so dass er sich aus einer Art von ‚Verantwortungsgefühl für Deutschland‘ heraus zu dieser Koalition genötigt sah, und dass die so zustande gekommenen Bündnisse tatsächlich das Parteiensystem verändern, was *allen* und nicht nur den unmittelbar betroffenen Parteien schadet.“²⁰ (Hervorhebungen im Original)

Kann man das, was nach der Bundestagswahl 2013 zu beobachten war, nicht als „strukturellen Zwang“ bezeichnen? Weder SPD noch Grüne schienen sonderlich erpicht auf die Juniorpartnerrolle. Viele hätten es vorgezogen, wenn die Union die absolute Mehrheit nicht knapp verfehlt oder sich ersatzweise auf eine Minderheitsregierung eingelassen hätte; als „gute Demokraten“ konnten die Parteien sich Gesprächen aber schlecht verweigern. Wollten sie sich nicht Vorwürfen ausgesetzt sehen, das eigene Parteiwohl über das Wohl des Landes und Europas zu stellen, musste eine von beiden am Ende nolens volens „springen“, um eine stabile Regierung zu ermöglichen. Ministersessel spielten gegenüber „identity-seeking“²¹ eine Nebenrolle. Selbst wenn man alle diesbezüglichen Äußerungen als taktisches Geplänkel abtun wollte: Selbstverständlich sind Institutionen – und hierunter fällt auch das Wahlsystem – dazu da, das Verhalten der in ihnen handelnden Akteure durch Regeln und Anreize zu steuern, also normativ wünschbares Verhalten zu begünstigen und normativ nicht wünschbares Verhalten zu sanktionieren oder zu unterbinden.

Und verändern die strukturell zusammengezwungenen Bündnisse das Parteiensystem insgesamt mit Schaden auch für die nicht beteiligten Parteien? Diese von *Behnke* formulierte Voraussetzung für ein legitimes Eingreifen scheint deutlich überzogen, wenn nicht gar unerfüllbar, da spätestens bei der Folgewahl notgedrungen mindestens eine Partei an Stimmen gewinnen muss, die damit als Nutznießer der Bündniskonstellation gelten könnte (und seien es zahlreiche Kleinparteien, die trotzdem unter der Fünfprozenthürde bleiben). In Österreich, dem Land der ewigen Großen Koalition, war diese Wasser auf die Mühlen der rechtspopulistischen bis -extremistischen FPÖ, die mittlerweile bei 30 Prozent liegt. Soll damit eine institutionelle Intervention als illegitim gelten, weil ja kein allseitiger Schaden entsteht? Legt man *Behnkes* Anforderung an ein legitimes Eingreifen enger aus und beschränkt sie auf koalitionsfähige und -willige Parteien, können sich auch unter diesen durchaus elektorale Profiteure einer zusammengezwungenen Koalition finden – so verbuchten 2009 alle drei kleineren Bundestagsparteien Gewinne. Dennoch kann man sie durchaus auch als Geschädigte der Großen Koalition sehen: Da auf jene kein kompletter, sondern allenfalls ein halber Regierungswechsel folgen konnte, vermochten sie ihre Alternativfunktion als Oppositionsparteien zur Beibehaltung ihrer Koalitionsfähigkeit nur halbherzig

20 Vgl. *Joachim Behnke*, a.a.O. (Fn. 2), S. 430.

21 *Roland Sturm*, Die Regierungsbildung nach der Bundestagswahl 2013. Lagerübergreifend und langwierig, in: ZParl, 45. Jg. (2014), H. 1, S. 207 – 230, S. 208.

wahrzunehmen (Grüne). Sie voll auszuschöpfen, war nur auf Kosten ihrer Koalitionsfähigkeit möglich (FDP und, wenn man hier überhaupt von tatsächlicher Koalitionswilligkeit ausgehen will, Die Linke). In ihrem „Überziehen“ bei der oppositionellen Profilierung liegt die Ursache für die Probleme der FDP mit ihrem einstigen Wunschpartner Union und damit für ihren massiven Absturz nach der Bundestagswahl 2009.²² Zur Gesundheit der Demokratie tragen weder überschießende Profilierung noch eine „Opposition mit angezogener Handbremse“ bei; vielmehr braucht „demokratische Politik agonistische Debatten zwischen widerstreitenden Projekten und die Wahlmöglichkeit zwischen realen Alternativen“²³. Im deutschen Parteiensystem führt die Dominanz der Mitte *Herfried Münkler* zufolge zu einer „politischen Horizontverengung“²⁴; *Jakob Augstein* beklagt „den Mehltau [...], der das politische System erstickt“, und folgert: „Deutschland, dein Elend ist die Mitte.“²⁵

3. Technische Fragen und perverse Anreize

Der Reformvorschlag einer Mehrheitsprämie konnte in meinem Aufsatz nicht in allen Details ausgeführt werden. Zu Recht wirft *Behnke* daher zwei technische Fragen auf. Erstens: Wie würde verfahren, wenn die prälektorale Koalition aus Partei A und B zwar insgesamt die stärkste ist und über der Mehrheitsprämiegrenze liegt, Partei B jedoch unter der Sperrklausel bleibt und Partei A allein entweder nicht die Mehrheitsprämiegrenze erreicht oder schwächer ist als die alternative Vorwahlkoalition aus den Parteien C und D zusammen? Zweitens: Führt eine Abschaffung der Sperrklausel, um das erste Problem zu lösen, nicht zu mehr „honest voting“ seitens Sympathisanten von Kleinstparteien und damit zu einer stärkeren elektoralen Fragmentierung, die, sollten einmal alle Parteien(bündnisse) die Mindestschwelle für die Mehrheitsprämie verpassen, die Regierungsbildung zusätzlich erschwert?²⁶

Wie bereits in meinem damaligen Beitrag angedeutet²⁷, wäre schon aus Gründen der „politischen Hygiene“ sowie der Arbeitsfähigkeit der Fraktionen nicht die komplette Abschaffung der Sperrklausel, sondern lediglich ihre Absenkung auf zum Beispiel drei Prozent zu erwägen. Damit dürfte für die Anhänger von Kleinstparteien die „wasted vote“-Überlegung weiter eine Rolle spielen. Nimmt bei einer solchen Regelung die Befürchtung, die eigene Stimme in Bezug auf die parlamentarische Repräsentation zu verschenken, zwar tendenziell ab, so dürfte im Gegenzug die Sorge, sie in Bezug auf die Regierungsbildung zu verschenken, zunehmen. Das zweite Problem scheint somit zwar vielleicht nicht gelöst, aber doch erheblich entschärft, zumal die von mir vorgeschlagene 40-Prozent-Schwelle für

22 Vgl. *Frank Decker / Volker Best*, Neuaufstellung im bürgerlichen Lager. FDP und / oder AfD, in: *Frank Decker*, Parteiendemokratie im Wandel. Beiträge zur Theorie und Empirie, Baden-Baden 2015, S. 205 – 235, S. 211.

23 *Chantal Mouffe*, „Postdemokratie“ und die zunehmende Entpolitisierung, in: *APuZ*, 59. Jg. (2011), B 1-2, S. 3 – 5, S. 4.

24 *Herfried Münkler*, *Mitte und Maß. Der Kampf um die richtige Ordnung*, Berlin 2010, S. 229.

25 *Jakob Augstein*, Im Zweifel links: Deutschland, dein Elend ist die Mitte, in: *Spiegel Online* vom 6. August 2015, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/die-demokratie-stirbt-in-der-mitte-augstein-kolumne-a-1046973.html> (Abruf am 11. Februar 2016).

26 Vgl. *Joachim Behnke*, a.a.O. (Fn. 2), S. 431.

27 Vgl. *Volker Best*, a.a.O. (Fn. 1), S. 99.

die Mehrheitsprämie bis dato nicht nur vom siegreichen Parteienbündnis, sondern zumeist auch von dem unterlegenen Bündnis klar überwunden wurde.

Das erste Problem milderte das in Italien von 2006 bis 2014 gültige Wahlgesetz²⁸ durch unterschiedliche Sperrklauseln für Parteien außerhalb und Parteien innerhalb von Bündnissen ab. Allein antretende Parteien mussten danach eine Vier-Prozent-Hürde überwinden. Für ein Parteienbündnis galt hingegen, dass es insgesamt mindestens zehn Prozent und wenigstens eine beteiligte Partei mindestens zwei Prozent erreichen musste. Unter dieser Voraussetzung konnte dann sogar noch die am knappsten an der Zwei-Prozent-Hürde gescheiterte Partei des Bündnisses ins Parlament einziehen, was für Kleinstparteien den Bündnisanreiz erhöhte. Für die größeren Parteien bestand auch ein Anreiz zur Aufnahme vieler Kleinstparteien in ihr Bündnis, da die Stimmen der gescheiterten Partner für die Parteienkoalition mitgezählt wurden und sich somit für die erfolgreichen Teilnehmer in zusätzlichen Mandaten niederschlugen.²⁹ Wahrscheinlich meint *Behnke* dies, wenn er von „perverse[n] Anreizen“³⁰ des italienischen Systems redet (was aber leider nicht klar wird). Übernehmen müsste man diese nicht. Unterschiedliche Sperrklauseln für Parteien innerhalb und außerhalb von Bündnissen würden eine Reform nur unnötig kompliziert und verfassungsrechtlich angreifbar machen. Letztlich ist das Beispiel der sehr unterschiedlich erfolgreichen Bündnispartner in *spe* eines, das im personalisierten Verhältniswahlssystem genauso – und aufgrund der höheren Sperrklausel mit größerer Wahrscheinlichkeit – virulent werden kann. In Anbetracht der (noch) engeren Bindung der Stimmen für Partei B an die beabsichtigte Koalition mit Partei A als im personalisierten Verhältniswahlssystem wäre denkbar, das Risiko hierfür weiter zu reduzieren, indem die Stimmen für B dem Wahlbündnis (also *de facto*: A) nicht wie im italienischen Falle vollständig, sondern anteilig (zum Beispiel hälftig) zugerechnet werden. Zur Verfassungsfestigkeit und zur Transparenz beziehungsweise Einfachheit des Wahlsystems würde dies allerdings nicht beitragen. In Bezug auf letzteren Aspekt gilt das auch für die verfassungsrechtlich unbedenkliche Alternative einer Ersatzstimme³¹, die nur zur Geltung kommt, wenn die erstpräferierte Partei den Einzug ins Parlament verpasst. Erwägenswert wäre, für Fälle wie den beschriebenen schlicht keine Mehrheitsprämie vorzusehen.

So oder so ist nicht zu befürchten, dass Union und FDP auf der einen sowie SPD und Grüne auf der anderen Seite ihre Koalitionen um eine unübersichtliche Zahl an Kleinstpar-

28 Das im Juli 2016 (nach Abschluss der Senatsreform) in Kraft tretende „Italicum“ sieht in seiner am 4. Mai 2015 verabschiedeten endgültigen Fassung nur noch eine einheitliche Drei-Prozent-Sperrklausel vor, da letztlich die Mehrheitsprämie nur noch der (gegebenenfalls per Stichwahl zu ermittelnden) stärksten Partei und nicht mehr dem stärksten Parteienbündnis zugeteilt wird. Damit tendiert das neue italienische Wahlsystem tatsächlich in Richtung des griechischen, in dessen Nähe *Joachim Behnke*, a.a.O. (Fn. 2), S. 432, implizit (und fälschlicherweise) auch meinen Vorschlag rückt – dieser möchte aber die Koalitionsdemokratie keineswegs abschaffen, sondern lediglich (auf lagerinterne Koalitionen) begrenzen, weshalb unbedingt auch eine Parteienkoalition den Mehrheitsbonus erringen können muss.

29 Vgl. *Roland Höhne*, Parteiensystem, Wahlrecht und Parteienwandel, in: *Politische Studien*, 64. Jg. (2013), H. 450, S. 28 – 37, S. 32.

30 *Joachim Behnke*, a.a.O. (Fn. 2), S. 426.

31 Vgl. *Eckhard Jesse*, Verhältniswahl und Gerechtigkeit, in: *Gerd Strohmeier* (Hrsg.), *Wahlsystemreform*, ZPol Sonderband 2009, S. 105 – 131, S. 117 f.; *Matthias Damm*, Die Nebenstimme bei Bundestagswahlen. Wer A sagt, darf auch B sagen?, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 66. Jg. (2013), H. 23, S. 913 – 920.

teien erweitern würden und damit die Stabilität der späteren Regierung aufs Spiel setzten. Wer damit anfinde, riskierte in der hiesigen, Stabilität mit kleinen Koalitionen verknüpfenden politischen Kultur, mehr an eigenen Wählern zu verlieren, als sämtliche Addenda (die ja auch erst einmal die Sperrklausel schaffen müssten) mitbringen würden – abgesehen davon, dass Konkurrenten im eigenen Lager auf diese Weise unnötig aufgewertet würden. Selbst in Italien, das auch schon unter anderen Wahlsystemen Vielparteienkoalitionen und eine Vielzahl politikinhaltlich flexibler und dadurch einflussreicher kleiner Parteien kannte³², wurde die 2006 tatsächlich inflationäre Bündniserweiterung schon bei der Folgewahl 2008 deutlich zurückgefahren.³³ Die Verhältniswahl mit Mehrheitsprämie trug zu einem Prozess von Fusionen und insgesamt einer Vereinfachung des Parteiensystems bei.³⁴ Will man sichergehen, sollte eine Einigung auf eine gesetzliche Höchstzahl von zum Beispiel fünf Parteien pro Vorwahlbündnis unproblematisch sein.

4. Welcher Paternalismus?

Dass *Behnke* weder in der Nichtrealisierbarkeit der Lagerkoalitionen noch in der dennoch erfolgenden Wahlkampfsuggestion, es gehe um die Alternativen A und B, wenn es eigentlich um C oder D geht (und diese Entscheidung sich dem Wählervotum entzieht) ein demokratiethoretisches Problem zu erkennen vermag, liegt an seinem strikt repräsentativ-parlamentarischen Demokratieverständnis. Allerdings sieht selbst die elitäre Demokratietheorie *Schumpeters* eine Auswahlmöglichkeit der Bürger vor.³⁵ Bietet ein Parteiensystem diese aufgrund von Segmentierung und hoher Lagersymmetrie faktisch nicht, ist dies aus demokratiethoretischer Perspektive problematisch. *Behnkes* Argumentation ist insofern also formalistisch. Sie entspricht dem Verfassungstext, aber nur teilweise der Verfassungswirklichkeit und der Demokratieauffassung der Bürger. Anders gesagt: Er konzentriert sich auf den Legitimitätsaspekt, blendet aber den Gesichtspunkt der Akzeptanz aus. Selbstverständlich obliegt dem Volk im parlamentarischen System nur die Wahl des Parlaments und nicht die der Regierung. Das Interesse des Volkes gilt jedoch in allererster Linie der Regierungsbildung, was im parlamentarischen System mehrheitsdemokratischer Prägung auch höchst sinnvoll ist, da die Oppositionsparteien im Regelfall keinen wirklichen Einfluss auf die Gesetzgebung haben (beziehungsweise höchstens über den Umweg der föderalen Politikverflechtung). Selbstverständlich schließt „die Vollmacht, mit der eine Partei von den Bürgern durch die Wahl versehen wird, [...] die Möglichkeit eines Meinungswandels ein“³⁶. Diese deckt streng genommen nicht nur das Nichteingehen einer angekündigten und arithmetisch letztlich auch möglichen Koalition ab, sondern auch das Eingehen einer zuvor

32 Vgl. *Isabel Kneisler*, Das italienische Parteiensystem im Wandel, Wiesbaden 2011, S. 154.

33 Vgl. ebenda, S. 220.

34 Vgl. *Gianfranco Baldini*, The Different Trajectories of Italian Electoral Reforms, in: *West European Politics*, 34. Jg. (2011), H. 3, S. 644 – 663, S. 659; *Isabel Kneisler*, a.a.O. (Fn. 32), S. 214.

35 So schreibt *Schumpeter* etwa: „Das Prinzip der Demokratie bedeutet dann einfach, daß die Zügel der Regierung jenen übergeben werden sollten, die über mehr Unterstützung verfügen als die anderen, in Konkurrenz stehenden Individuen und Teams.“ *Joseph Schumpeter*, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, München 1950, S. 433.

36 *Joachim Behnke*, a.a.O. (Fn. 2), S. 428.

ausgeschlossenen, wie es *Andrea Ypsilanti* 2008 in Hessen versucht hat. Auf öffentliche Akzeptanz ist dieses Verhalten nicht getroffen. Auch wäre es im Prinzip legitim, wenn auf der Liste der Partei A ins Parlament gewählte, persönlich völlig unbekannte Abgeordnete unter Verweis auf ihre Gewissensfreiheit noch am Wahlabend zu Partei B überlaufen – aber würde es akzeptiert? So wie zumindest der Listenabgeordnete (in weiten Teilen gilt dies aber auch für Wahlkreisabgeordnete) nicht (allein) um seiner selbst willen gewählt wird, sondern um das Programm seiner Partei zu vertreten, so werden Parteien in Zeiten rückläufiger Wählerbindungen nicht allein um ihres Programms willen gewählt, sondern überwiegend (zumindest) auch im Hinblick auf die Teilnahme an einer bestimmten Koalition. Insofern wiegt *Behnkes* Einwand, die personalisierte Verhältniswahl sei durch eine mehr als 60-jährige Praxis von der Bevölkerung als Norm internalisiert, nicht allzu schwer; denn faktisch als Norm internalisiert hat die Bevölkerung – ebenfalls durch langjährige Praxis – auch ihren Einfluss auf die Regierungsbildung. In der Abwägung dürfte es den meisten Wählern stärker darauf ankommen, bestimmen zu können, welche Parteien das Land regieren, als darauf, ob die präferierte Partei mit ein paar mehr oder ein paar weniger Abgeordneten ins Parlament einzieht, als das nach striktem Proporz der Fall wäre³⁷ – zumal wenn gleichzeitig für Anhänger kleinerer Parteien durch eine Absenkung der Sperrklausel die Chancen gesteigert werden, die präferierte Partei überhaupt im Parlament repräsentiert zu sehen.

Wenn *Behnke* in dem Reformvorschlag einer Mehrheitsprämie „eine sehr merkwürdige Form von wahlsystematischem Paternalismus“³⁸ sieht, ist ihm entgegenzuhalten, dass seine Auffassung, der Wähler habe vier oder fünf Jahre später ausreichend Gelegenheit, seine Unzufriedenheit mit der unverhofften Koalitionsbildung von heute auszudrücken, falls er nicht bis dahin ohnehin erkannt habe, dass letztlich doch irgendwie alles zu seinem (Zweit-)Besten gewesen sei³⁹, selbst ein gerüttelt Maß an Paternalismus enthüllt. Dies gilt umso mehr, als die „Entmündigung des Wählers durch die Unberechenbarkeit der Folgen seiner Stimmabgabe“⁴⁰ bei der Folgewahl fortbesteht, die eventuelle Abstrafung einer Partei also mit einiger Wahrscheinlichkeit ebenfalls ins Leere läuft. Worin genau überhaupt soll dieser wahlsystematische Paternalismus einer Mehrheitsprämie bestehen, und was genau soll daran „einer liberalen Demokratie unwürdig“⁴¹ sein – etwa die Selbstbindung von Parteien hinsichtlich der Koalitionsbildung? Schließlich würde eine solche Reform ja nicht von Politologen in Kraft gesetzt. Oder dass der Wähler die Partei seiner Wahl nur noch in Kenntnis ihrer prospektiven Regierungspartner ankreuzen kann und sich nicht auf die höhere Weisheit der „Koalitions-Lotterie“⁴² nach der Wahl freuen darf? *Behnkes* Auffassung,

37 Auch *Florian Hartleb* schließt mit Blick auf das Funktionieren des parlamentarischen Regierungssystems: „Mithin ist die parlamentarische Repräsentationsebene als Bewertungsmaßstab für Gerechtigkeit von untergeordneter Bedeutung.“ *Florian Hartleb*, Mehrheitswahl und Gerechtigkeit, in: *Gerd Strohmaier* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 31), S. 81 – 103, S. 88.

38 *Joachim Behnke*, a.a.O. (Fn. 2), S. 430.

39 Vgl. ebenda, S. 428 f.

40 *Jürgen W. Falter*, Mehrheitswahl und Regierbarkeit. Mehr Transparenz und höhere Legitimität durch Mehrheitswahl?, in: *Gerd Strohmaier* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 31), S. 133 – 154, S. 152.

41 Vgl. *Joachim Behnke*, a.a.O. (Fn. 2), S. 428 f.

42 *Karl-Rudolf Korte*, Sinkt der Einfluss der Wähler auf die Koalitionsbildung? Acht Thesen zur deutschen Koalitionsdemokratie auf dem Wählermarkt, in: *Frank Decker / Eckhard Jesse* (Hrsg.), Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013. Parteiensystem und Regierungsbildung im internationalen Vergleich, Baden-Baden 2013, S. 37 – 56, S. 46.

es gebe keinen Grund, die Menschen ausgerechnet im politischen Bereich vor Frustrationserlebnissen zu schützen⁴³, mutet zynisch an. Gerade wenn man ein politisches Tätigwerden des Volkes zwischen den Wahlen in Form direktdemokratischer Instrumente ablehnt, sollte die *eine* Entscheidung, die man dem Volk im Zeitraum von vier oder fünf Jahren zubilligt, tatsächliche Wirkung entfalten.

Es verrät daher keineswegs „ein irritierendes Verständnis von Volkssouveränität und damit der Demokratie an sich“⁴⁴, den schwindenden Wählereinfluss auf die Koalitionsbildung durch eine Systemreform wiederherstellen zu wollen. Sie würde den Wählern erlauben, unzweifelhaft zu zeigen, ob sie tatsächlich – wie *Behnke* insinuiert – den tradierten Koalitionen bewusst keine Mehrheit mehr verschaffen wollen, oder ob ein Teil der Mobilisierungsprobleme der hieran beteiligten Parteien darauf zurückzuführen ist, dass diese sich wahlsystembedingt auch andere, inhaltlich weniger überzeugende Alternativen offen halten müssen und damit zum Taktieren und zur Schwammigkeit gezwungen sind, weswegen „[a]uf die Wähler [...] geradezu systematisch Langeweile zu[kommt]“⁴⁵. Immerhin geben Nichtwähler als Motiv für ihre Abstinenz an erster Stelle (30,9 Prozent) die mangelnde Unterscheidbarkeit der Parteien an.⁴⁶

Gelänge es durch eine Wahlsystemreform, auch nur ein Viertel hiervon wieder zur Wahlteilnahme zu bewegen und ließe sich die Wahlbeteiligung dergestalt von den 71,5 Prozent bei der Bundestagswahl 2013 wieder auf die 79,1 Prozent von 2002 anheben (als die Alternativen noch klar unterscheidbar waren), stünden hinter einer Proto-Koalition, die sich für den Mehrheitsbonus mit 40,0 Prozent gerade eben qualifizierte, immerhin 31,6 Prozent der Bevölkerung. Bei der Bundestagswahl 2013 reichten zur absoluten Mehrheit 42,2 Prozent der Stimmen, was angesichts der Wahlbeteiligung einer Unterstützung durch nur 30,2 Prozent der Bevölkerung entspricht; 2009 lag die Schwelle mit 47,1 Prozent bei einer Wahlbeteiligung von 70,8 Prozent nur unwesentlich höher (33,3 Prozent Bevölkerungsunterstützung).

5. (Noch) nicht instabil genug?

Dass die Perpetuierung der Großen Koalition auszuschließen ist, scheint keineswegs sicher, zumal vor dem Hintergrund einer aufgrund der Flüchtlingskrise wieder erstarkten AfD. 2017 wäre eine schwarz-grüne Koalition im Bund, die oft als Alternative ausgemalt wird, lediglich ein politikinhaltlich und demokratiepolitisch weitgehend funktionsäquivalentes „GroKo“-Substitut, dessen Realisierung zudem machtpolitisch zweifelhaft ist.⁴⁷ Dass die Bundesrepublik mit einer ständigen Großen Koalition zumindest kurz- und mittelfristig

43 Vgl. *Joachim Behnke*, a.a.O. (Fn. 2), S. 426.

44 Vgl. ebenda, a.a.O. (Fn. 2), S. 431.

45 *Karl-Rudolf Korte*, Wer schützt die Wähler vor dem Wandel?, in: *Berliner Republik*, 16. Jg. (2015), H. 3 – 4, S. 88 f., S. 88.

46 Vgl. *Christina Eder*, Warum haben Sie nicht gewählt?, in: *Thorsten Faas / Kai Arzheimer / Sigrid Rofsteutscher / Bernhard Wefels* (Hrsg.), *Koalitionen, Kandidaten, Kommunikationen. Analysen zur Bundestagswahl 2009*, Wiesbaden 2013, S. 17 – 39, S. 26 f.

47 Vgl. *Volker Best*, „Dasselbe in grün“. Schwarz-Grün als funktionsäquivalentes GroKo-Substitut, in: *Volker Kronenberg* (Hrsg.), *Schwarz-Grün. Erfahrungen und Perspektiven*, Wiesbaden 2016 (in Erscheinung).

nicht politisch instabilen, sondern – wie in Österreich – eher hyperstabilen Verhältnissen entgegenginge, ist kein valides Argument, die Diskussion über Reformoptionen einzustellen: „Politische Systeme müssen auf [...] Herausforderungen reagieren, wenn sie nicht zu tatenlosen Zeugen eines weit reichenden Wandels werden wollen. Denn Wandel findet stets statt, auch in Abwesenheit von Reformen.“⁴⁸ Die Politikwissenschaft sollte es als eine ihrer Aufgaben ansehen, Wandlungsprozesse zu erkennen und Vorschläge zu erarbeiten, wie diese in wünschenswerter Weise gesteuert werden können.⁴⁹ Beides sollte sie möglichst frühzeitig tun – und nicht erst um fünf vor oder gar nach zwölf mit dem Nachdenken anfangen.

48 *Ludger Helms*, *Demokratiereformen. Herausforderungen und Agenden*, in: *APuZ*, 59. Jg. (2011), B 44/45, S. 12 – 18, S. 15.

49 Vgl. *Eckhard Jesse / Sebastian Liebold*, *Politikwissenschaft in Deutschland. Trends, Herausforderungen, Perspektiven*, in: *ZPol*, 21. Jg. (2011), H. 3, S. 511 – 526, S. 518.

Das Rederecht des Abgeordneten und die Rolle der Fraktion. Ein kleiner Reformvorschlag

Matthias Zimmer

Über das Rederecht des Abgeordneten im Deutschen Bundestag hat es zuletzt einige Debatten gegeben. Entzündet haben sie sich an den so genannten „Euro-Rebellen“, die eine von ihrer Fraktion abweichende Meinung auch im Plenum des Deutschen Bundestags vertreten wollten. Dieses Ansinnen ist entweder durch eine Entscheidung des Bundestagspräsidenten oder der Fraktionsführungen umgesetzt worden. Eine noch 2011 diskutierte Präzisierung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) ist nicht erfolgt. Das Rederecht von Abgeordneten, die von ihren Fraktionen nicht für einen Redebeitrag in einer Debatte vorgeschlagen worden sind, bewegt sich in einem Spannungsverhältnis von Freiem Mandat und Effizienz der Debatte. Die nachfolgenden Überlegungen wollen die Fragestellung strukturieren und einige Vorschläge zur besseren Handhabung dieses Instruments unterbreiten.

Das Rederecht des Abgeordneten im Plenum des Bundestages ist Ausfluss seines Mandats nach Artikel 38 GG. Unproblematisch sind Zwischenfragen und Kurzinterventionen; sie sollen die Debatte lebendig machen. Neben den regulären Debattenbeiträgen kennt die Geschäftsordnung noch eine Reihe von Erklärungen, die ein Abgeordneter abgeben kann: eine Erklärung zur Aussprache (§ 30 GOBT), eine Erklärung zur Abstimmung (§ 31 GOBT) und eine Erklärung außerhalb der Tagesordnung (§ 32 GOBT). Diese Erklärungen dürfen nicht länger als fünf Minuten in Anspruch nehmen. Sie werden in der Regel am Ende einer regulären Aussprache aufgerufen, sind also streng genommen nicht mehr Teil der Rede und Gegenrede in der parlamentarischen Auseinandersetzung.

Darüber hinaus erteilt der Präsident nach § 27 GOBT den Mitgliedern des Bundestages für einen Debattenbeitrag das Wort. Voraussetzung dafür ist, dass beim Schriftführer eine Wortmeldung vorliegt. Diese wird üblicherweise durch die Geschäftsführer der jeweiligen Fraktionen angemeldet. Dabei handelt es sich jedoch nicht um eine zwingende Voraussetzung. Die Schriftführer sind auch verpflichtet, Wortmeldungen einzelner Abgeordneter