

Dieter Nohlen

## Fragmentierung und Polarisierung

### Wahlssysteme spiegeln nicht zwangsläufig die politische Kultur wider

Es hat geradezu Tradition, Ausdrucksformen des Politischen mit dem Wahlssystem in Verbindung zu bringen, meistens sogar in Form kausaler Beziehungen, als sei das Wahlssystem verantwortlich für die Struktur des Parteiensystems, das Muster der Regierungsbildung und der Entscheidungsfindung sowie für das Politikverständnis allgemein. So ist es kein Wunder, dass die personalisierte Verhältniswahl in der parlamentarisch regierten Bundesrepublik Deutschland als ursächlich für ein Vielparteiensystem und eine politische Kultur betrachtet wird, in der der Kompromiss und der Proporz vorherrschen, wie sie in Koalitionen als Grundmuster des Regierens zum Ausdruck kommen. Im Gegensatz dazu werden etwa die präsidentiell regierten USA wahrgenommen, wo nach relativer Mehrheitswahl gewählt wird, ein Zweiparteiensystem herrscht und die beiden Parteien sich derart erbittert bekriegen, dass die Regierbarkeit des Landes in Frage gestellt ist. Das Wahlssystem wird als entscheidender Faktor angesehen. Wie steht es jedoch um die Beziehung zwischen Wahlssystem und Koalition? Hat das Wahlssystem derart prägende Bedeutung für das Politikverständnis in den westlichen Demokratien?

Die Frage ist nicht neu. Sie wurde in der Politikwissenschaft im Laufe der Zeit als Folge grundverschiedener Erfahrungen

*Nachkriegs-  
vorbild*

*Großbritannien*

frappierend unterschiedlich beantwortet. In der unmittelbaren Nachkriegszeit lag der Antwort der Vergleich Großbritanniens mit Deutschland in der Weimarer Republik zugrunde. In Großbritannien ermöglichte die relative Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen den Wettbewerb um die

Wahlermehrheit zwischen zwei miteinander konkurrierenden Parteien, von denen eine durch das Wahlssystem zur parlamentarischen Mehrheitsregierung befähigt wurde. Das Wahlssystem bürgte für politische Stabilität. Dazu mussten keine Kompromisse mit anderen Parteien eingegangen werden. Wahlsoziologisch betrachtet stritten die beiden großen Parteien um die (Wechsel-)Wähler in der Mitte, was zur politischen Mäßigung beitrug. Diese Wähler ließen das Pendel entweder zugunsten der Konservativen oder der Labour-Party ausschlagen. Die Kontrolle der Macht erfolgte durch den Wähler mittels des Alternierens in der Regierungsausübung – hoch geschätzt als Bedingung und wirklicher Ausdruck demokratischer Verhältnisse.

Diesem Idealbild der Konkurrenzdemokratie wurden seinerzeit die Weimarer Erfahrungen gegenübergestellt: reine Verhältniswahl, hohe politische Fragmentierung mit extremistischen, das herrschende politische System ablehnenden Parteien, instabile Mehrheitsverhältnisse und ebenso instabile Koalitionsregierungen. Die hohen Grade an Fragmentierung und Polarisierung wurden als eng miteinander verknüpft betrachtet und beide der Verhältniswahl zugeschrieben. Im Zusammenhang mit Bemühungen, in der jungen Bundesrepublik eine Wahlreform herbeizuführen, urteilte der Politikwissenschaftler Dolf Sternberger, relative Mehrheitswahl sei das System des Friedens, Verhältniswahl das System des Kriege.

Von einer solchen Einschätzung sind wir heute weit entfernt. Die Erfahrungen seither legen eher gegenteilige Bewertungen nahe, ohne dass sie derart drastisch formuliert werden. Diese Erfahrungen kulminierten in der Entwicklung des Kon-

zepts der Konkordanzdemokratie, das der Konkurrenzdemokratie gleichrangig gegenübergestellt wurde. Statt auf Konkurrenz und Mehrheitsentscheid fußt es auf Proporz, Verhandlung, Kompromiss und Ausgleich. Weimar weit zurücklassend, wertet es Erfahrungen in den politisch stabilen parlamentarischen Demokratien Westeuropas aus, in denen die Gesellschaften von verschiedenen kulturellen, regionalen, sprachlichen und konfessionellen Konfliktlinien (Belgien, Niederlande, Schweiz) durchzogen sind und von der rigiden Anwendung des Mehrheitsprinzips nach Einführung des allgemeinen Wahlrechts Abstand genommen wurde. Zu den Merkmalen beider Demokratiemodelle gehört jeweils das Wahlsystem. In Konkurrenzdemokratien (Großbritannien, USA, Kanada) wird nach relativer Mehrheitswahl gewählt, in den Konkordanzdemokratien (kontinentales Europa außer Frankreich) nach Verhältniswahl. Konkurrenz- und Konkordanzdemokratien kommen jedoch in reiner Form nicht vor. Die politische Wirklichkeit weist vielmehr Mischverhältnisse auf, ein Mehr oder Weniger an Konkurrenz/Mehrheitsentscheid und Konkordanz/Aushandeln, die ihrerseits vom Kontext abhängig sind, also von verschiedenen gesellschaftlichen Bedingungen und Erfahrungen.

Gleichwohl ist im empirischen Vergleich nicht von der Hand zu weisen, dass Mehrheitswahl und Verhältniswahl einen Unterschied machen, weshalb mit Blick auf das Parteiensystem bei Mehrheitswahl eher ein Parteiendualismus erwartet wird, bei Verhältniswahl eher ein Vielparteiensystem. Mit Blick auf die Regierungsverhältnisse werden als Folge dieser Einwirkung auf die Parteiensysteme mit Mehrheitswahl Einparteiregierungen, mit Verhältniswahl Koalitionsregierungen verbunden. In der Tat besteht eine starke Assoziation zwischen Verhältniswahl und Koalitionsregierung via Vielparteiensystem. Verhältniswahl und Vielparteiensystem

lassen nämlich nur selten die parlamentarische Mehrheitsbildung durch eine Partei zu. Aber es ist keineswegs ausgemacht, was von wem abhängt: das Parteiensystem vom Wahlsystem oder das Wahlsystem vom Parteiensystem. Es sind die Parteien, die bei gesellschaftlicher Vielfalt, die sie widerspiegeln, auf Verhältniswahl bestehen. Auch ergibt sich keine eindeutige Kausalität. Selbst bei Verhältniswahl kann der Parteienwettbewerb faktisch auf einen Parteiendualismus hinauslaufen, sich auf zwei in der Regierungsausübung ohne Koalitionsbildung alternierende Parteien reduzieren (so in Portugal und Spanien). Schließlich können auch bei Mehrheitswahl Vielparteiensysteme auftreten, insbesondere bei absoluter Mehrheitswahl (etwa in Frankreich), aber auch bei relativer Mehrheitswahl, in Großbritannien hauptsächlich auf Wähler- und Parlamentsebene. Das hängt primär von der geografischen Streuung der Wählerschaft von Dritt- und Viertparteien ab. Während in Kanada in dem recht häufigen Fall, dass keine Partei eine absolute Parlamentsmehrheit erreicht, eine Minderheitsregierung gebildet wird, wurde in Großbritannien nach den Wahlen 2010, als keine Partei eine absolute Parlamentsmehrheit erzielte, erstmals eine Koalitionsregierung erprobt.

Sind also die Parteiensysteme nicht komplett durch das Wahlsystem bestimmt, trifft auch für die Regierungsverhältnisse zu, dass sie nicht uneingeschränkt den Strukturen der Parteiensysteme folgen. Zu parteilichen Mehrheitsregierungen und Koalitionsregierungen gesellen sich Minderheitsregierungen, und alle drei Regierungsweisen verteilen sich, wenn auch ungleichmäßig, auf die verschiedenen Parteiensystem-Typen. Das hat damit zu tun, dass die Struktur von Parteiensystemen in ihrer Verbindung mit Regierungsweisen nicht allein auf die Zahl der Parteien beschränkt bleibt, sondern Gesichtspunkte ideologischer und politisch-programmatischer

scher Natur hinzutreten. Ein herausragender Faktor ist der Polarisierungsgrad des Parteienwettbewerbs. Dabei gilt es zunächst festzustellen, dass Fragmentierung und Polarisierung von Parteiensystemen zwei voneinander getrennte Phänomene sind, die nicht miteinander korrelieren müssen. Das bekannteste Beispiel für hohe Fragmentierung und geringe Polarisierung ist die Schweiz.

Der Fragmentierungsgrad eines Parteiensystems bestimmt, wie viele Parteien miteinander koalieren müssen, um eine parlamentarische Mehrheit zustande zu bringen. In der Koalitionstheorie unterscheidet man Koalitionstypen unter *rational-choice*-Maximen hauptsächlich anhand der Zahl der Koalitionspartner. Kleinstmögliche Koalitionen stehen solchen gegenüber, die mehr Parteien umschließen, als rechnerisch zur Mehrheitsbildung benötigt werden. Die Größe der Koalitionen ist bedeutend für den Inklusions- und Ausgleichsprozess, der Koalitionen inneohnt. Der Polarisierungsgrad hingegen bestimmt, ob Parteien überhaupt miteinander koalieren können.

Ideologische Polarisierung lässt nicht alle Koalitionen zu, die rechnerisch zur Mehrheitsbildung möglich wären. Eine bedeutende Frage ist, ob politisch-ideologische Lagerbildung besteht. Herrscht ein Rechts-Links-Denken vor, formiert sich dementsprechend vor dem Wahlgang auch unter Verhältniswahl im Rahmen eines Vielparteiensystems ein politischer Wettbewerb mit Mehrheitsentscheid zugunsten eines Lagers. Oder kämpft jede Partei für sich, vermeidet Koalitionsaussagen, vermeidet es auch, Koalitionen mit der einen oder anderen Partei auszuschließen? Kann gegebenenfalls wie in Österreich, Deutschland und jüngst auch in Italien über die Lagergrenze hinweg koaliert werden, wenn das Wahlergebnis keine andere parlamentarische Mehrheitsbildung zulässt? Die Praxis in den parlamentarischen Demokratien ist in diesen Fragen außerordent-

lich vielfältig, wechselt teilweise von Wahl zu Wahl.

Die Spannweite parlamentarischer Regierungsweisen reicht von steter Koalition aller Parteien (man spricht auch von Versammlungsregierung) bis hin zu partieller Mehrheitsregierung (und im Fall, dass keine Partei die absolute Mehrheit der Mandate erreicht, mit alleiniger Alternative der Minderheitsregierung). In der Bundesrepublik ist eine kleine Koalition, bestehend aus einer der beiden großen Parteien und einer der kleinen Parteien, der Normalfall, eingeübt unter den Bedingungen eines Zweieinhalbparteiensystems in den 60er und 70er Jahren. Große Koalitionen, ausschließlich aus den beiden großen Parteien gebildet, bisher stets von der CDU/CSU geführt, werden als Ausnahmen begriffen, scheinen aber an Häufigkeit zuzunehmen, da es kleinen Koalitionen, die sich dem Wähler als Koalitionsoptionen anbieten, zunehmend an der Regierungsmehrheit fehlt. In Österreich hat hingegen die Große Koalition aus den beiden bis vor kurzem stimmstärksten Parteien Tradition, mal von der einen, mal von der anderen großen Partei geführt. Spanien wiederum kennt auf nationaler Ebene keine Koalition. Es wechseln sich parlamentarische Mehrheitsregierungen sowohl der Sozialistischen Arbeiterpartei als auch der Volkspartei mit Minderheitsregierungen eben dieser Parteien ab.

Angesichts der vielfältigen Zusammenhänge von Wahlsystemen, Parteiensystemen und Koalitionen liegt es auf der Hand, dass der Stellenwert von Konkurrenz und Konkordanz in der politischen Kultur eines Landes, anders als oft vermutet, durch das Wahlsystem nicht hinreichend erfasst wird. Die Verhältniswahl hat gelegentlich nur instrumentellen Charakter. Sie soll die politischen Präferenzen der Wählerschaft widerspiegeln, steht nicht für Ausgleich und Kompromiss. Sie hat keine substan-

*Umstrittene  
Konkordanz-  
demokratie*

zielle Bedeutung für das Politikverständnis, das weiterhin von Konflikt und Mehrheitsentscheid geprägt ist, ja vom Freund-Feind-Denken als Inbegriff des Politischen. Dementsprechend vermögen sich in der politischen Kultur eines Landes die Vorzüge von Konkordanz nicht gegenüber verschiedenen Nachteilen durchzusetzen, die mehr oder weniger heftig von Parteien und der veröffentlichten Meinung gegen Koalitionen (oder auch spezifische Koalitionstypen) ins Feld geführt werden.

Als Nachteile erscheinen: *Erstens* der geringere Einfluss des Wählers auf die Regierungsbildung, die den Parteien überlassen bleibt (gilt weniger bei klaren Koalitionsaussagen vor den Wahlen); *zweitens* die Verwässerung der jeweiligen Wahlprogramme, mit denen die koalierenden Parteien den Wahlkampf bestritten haben (keine Koalition erfüllt alle Erwartungen der Partner); *drittens* der übermäßige Einfluss der kleineren Koalitionspartner als Mehrheitsbeschaffer; *viertens* die mögliche Bildung einer Koalition aus Wahlverlierern gegen die Partei, die bei den Wahlen den meisten Zugewinn zu verzeichnen hatte (gelegentlich in den Niederlanden); *fünftens* Koalitionsregieren auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners; *sechstens* die wahrscheinlichen Kosten der Konsensbildung, wenn jeweilige politische Forderungen der Koalitionspartner im Koalitionsvertrag erfüllt werden müssen, damit sie gegenüber ihrer Klientel als erfolgreiche Verhandler bestehen können; *siebentens* die undurchsichtigere politische Verantwortlichkeit für die getroffenen Regie-

rungsentscheidungen. Ebenso häufig, wie Parteien sich gemeinsam getroffene Entscheidungen bei Erfolg einzeln zuschreiben, wenden sie sich von ihnen ab, wenn sie politisch eher Nachteile einbringen.

So gibt es Länder, die aus ihrer Abneigung gegen Koalitionen keinen Hehl machen und institutionelle Reformen ausschließen, die zu Koalitionen führen könnten. Großbritannien gilt als klassisches Beispiel für eine politische Kultur, die Koalitionen nicht mag. Die Bürger könnten sich aus Gerechtigkeitsgründen durchaus für Verhältniswahl erwärmen, aber wie Umfragen ergaben, kommt eine entsprechende Reform für sie dann nicht in Frage, wenn ihnen die wahrscheinlichen Folgen für das Parteiensystem und die Regierungsweise erläutert werden.

Wo Verhältniswahl besteht und Koalitionen an der Tagesordnung sind, äußert sich die Aversion gegen Koalitionen häufig in Form der Kritik an faulen Kompromissen, an Kungelei, am »Umfallen« der Parteien in Koalitionsverhandlungen und Postengeschachere, so als sei Verhandlung, Kompromiss und Vereinbarung nicht das inkludierende, den Ausgleich suchende Verfahren, sondern die Krux des Politischen. Verhältniswahl, Einschränkung des Mehrheitsprinzips, Verhandlung, Kompromissdenken, Koalition sind also vornehmlich Ausdruck einer spezifischen politischen Kultur. Demokratietheoretisch steht für sie der Begriff der Konkordanzdemokratie, im Politikverständnis verschieden, aber ebenbürtig mit der Konkurrenzdemokratie.



### Dieter Nohlen

lehrt Politikwissenschaft an der Universität Heidelberg. Jüngst erschien bei UTB die 7. Auflage von Wahlrecht und Parteiensystem.

dieter.nohlen@urz.uni-heidelberg.de