

# Politikverdrossenheit ohne Ende? Zur Krise der deutschen Parteiendemokratie

*Frank Decker*

## Inhalt

1. Der Wandel des Parteiensystems seit den achtziger Jahren
2. Der Osten als Trendsetter des Westens
3. Die gesellschaftliche Entwurzelung der Parteien
4. Staatliche Handlungsfähigkeit und der Gestaltwandel des Parteienwettbewerbs
5. Die Politik im permanenten Belagerungszustand
6. Die Selbstprivilegierung der politischen Klasse im Parteienstaat
7. Auswege aus der Politikverdrossenheit?
8. Direktdemokratische Elemente im parlamentarischen System

## Literatur

Man muss nicht in das Horn derer blasen, die in den Parteien schon immer die Wurzel allen Übels wähten, um sich über den Zustand des parteidemokratischen Systems in der Bundesrepublik Sorgen zu machen. Ohne sich auf die wenig fruchtbare Diskussion um den sozialwissenschaftlichen Krisenbegriff einzulassen, scheint es nicht übertrieben, von einer Vertrauens-, Repräsentations- oder Legitimationskrise des Parteienstaates zu sprechen. Streicht man die unterschiedlichen Nuancen ab, besagen all diese Begriffe mehr oder weniger dasselbe. Kern der Krise ist eine gestörte Beziehung zwischen Bürgern und Parteien, die sich in Wahlabstinenz, abweichendem Stimmverhalten und der Zunahme anderweitiger Protestformen ausdrückt. All das zieht Veränderungen im Parteiensystem und den Strukturen des Parteienwettbewerbs nach sich, die wiederum für die Koalitionsbeziehungen und Regierungsbildung maßgeblich sind. Anknüpfend an die Systemtheorie von David Easton könnte man „Krise“ auch mit wachsender politischer Unzufriedenheit übersetzen (was gleichbedeutend ist mit dem Entzug politischer Unterstützung). Diese Begrifflichkeit wird im Englischen vorgezogen. Im Deutschen hat sich demgegenüber der Begriff der Verdrossenheit durchgesetzt, der inzwischen auch von der Alltagssprache vereinnahmt wurde. Als „Politikverdrossenheit“ birgt dieser allerdings die Gefahr, mit Apathie oder politischem Desinteresse verwechselt zu werden. Dem Deutschen mangelt es hier an der Differenziertheit des angelsächsischen Politikbegriffs. Um Missverständnisse zu vermeiden, müsste man deshalb genauer von Politiker-, Parteien- oder – noch umfassender – Systemverdrossenheit sprechen (Lösche 1995).

Nun ist die Rede von einer Krise der Parteien und der Parteiendemokratie nicht neu. Sie kann an den immer gleichen Buch- und Aufsatztiteln abgelesen werden kann, in denen das Thema in regelmäßigen Abständen aufbereitet wird. Für die siebziger Jahre seien hier stellvertretend der Band von Dittberner/Ebbighausen (1973), für die achtziger Jahre Krockow/Lösche (1986) genannt. Von Anfang bis Mitte der neunziger Jahre erlebte die Debatte einen neuen Höhepunkt. War der Ausstoß in den früheren Krisenperioden noch bescheiden, ergoss sich jetzt eine wahre Flut von journalistischen und wissenschaftlichen Veröffentlichungen auf das Publikum, von denen die meisten den Begriff der Parteien- oder Politikverdrossenheit im Titel führten (vgl. den Literaturüberblick bei Arzheimer 2002). Die rechts- und politikwissenschaftlichen Beiträge spiegelten dabei den Methodenpluralismus der Disziplinen wider; sie reichten von der normativ aufgeladenen Streitschrift (z.B. von Arnim 1993) bis hin zur nüchternen quantitativ-empirischen Analyse (z.B. Pickel/Walz 1997), wobei sich der politikwissenschaftliche Mainstream um eine mittlere Position bemühte (z.B. von Beyme 1994). Die Diskussion blieb nicht ohne Konsequenzen. Sie nötigte die Parteien zu einer plebiszitären Öffnung der Vermittlungsstrukturen, um der Kritik Wind aus den Segeln zu nehmen. Die flächendeckende Einführung der Volksgesetzgebung in den Ländern, die Reform des Wahlrechts und der Ratsverfassungen in den Kommunen und der Ausbau der Basisdemokratie in den Parteien selbst durch Urwahlen und Mitgliederentscheide müssen vor diesem Hintergrund gesehen werden (Scarow 1997). Die politische Klasse wollte mit ihrer Hilfe einem weiteren Ansehensverlust vorbeugen. Die Reformen führten allerdings weder zur Selbstentmachtung der Parteien, noch konnten sie einen nennenswerten Anstieg der Partizipationsbereitschaft bewirken.

In der nachfolgenden Darstellung sollen nach einem einleitenden Blick auf die äußeren Erscheinungsformen des Parteiensystemwandels (1) und dessen unterschiedlichen Verlauf in West- und Ostdeutschland (2) die Ursachen der Vertrauenskrise systematisch herausgearbeitet werden. Diese reichen von der gesellschaftlichen Entwurzelung der Parteien (3) über die gestiegenen Anforderungen des Regierens (4) bis hin zur „Belagerung“ der Politik durch die Medien (5) und die nur schwer vermittelbare Selbstprivilegierung der politischen Klasse (6). Abschließend werden mögliche Auswege aus der Vertrauenskrise erörtert (7). In den Mittelpunkt rückt dabei der gerade jetzt wieder aktualisierte Vorschlag einer plebiszitären Ergänzung des Grundgesetzes (8).

## 1. Der Wandel des Parteiensystems seit den achtziger Jahren

Auf der Ebene des Parteiensystems währte die Ära der Stabilität bis etwa Mitte der achtziger Jahre. Der fortwährende Konzentrationsprozess, der zu Beginn der sechziger Jahre zur Herausbildung eines Zweieinhalb-Parteiensystems mit Union, SPD und FDP geführt hatte, wurde lediglich durch die so genannte „zweite Welle“ des Rechtsextremismus kurzzeitig unterbrochen, die die 1964 gegründete NPD ab Mitte der sechziger Jahre in mehrere Landtage spülte. Bei der Bundestagswahl 1969 unterschritten die Rechtsextremen die Fünf-Prozent-Hürde nur knapp. Danach fielen sie jedoch rasch in elektorale Bedeutungslosigkeit und konnten auch in den Ländern an ihre Erfolge nicht mehr anknüpfen.

Am linken Rand des politischen Spektrums verlief die Entwicklung anders. Hier gelang den aus der Bürgerinitiativbewegung hervorgegangenen Grünen Listen, die sich ausgangs der siebziger Jahre zur Partei der Grünen vereinigten, die dauerhafte Etablierung. Zunächst eine radikale Protestpartei, wuchsen die Newcomer schnell in die politische Verantwortung hinein. Nachdem sie 1983 erstmals in den Bundestag eingezogen waren, kam es bereits 1985 zu einer Regierungskoalition mit den Sozialdemokraten auf Landesebene (in Hessen), der zahlreiche weitere rot-grüne Bündnisse folgten. Der Wahlsieg von SPD und Grünen bei der Bundestagswahl 1998 ging auch darauf zurück, dass es letzteren gelungen war, die Freien Demokraten ab Mitte der neunziger Jahre vom angestammten dritten Platz im Parteiensystem zu verdrängen. Diese Position konnten die Grünen auch als Regierungspartei erfolgreich behaupten.

Noch ehe es sich konsolidiert und zu einer neuen bipolaren Struktur verfestigt hatte (mit dem bürgerlichen Lager aus Union und FDP auf der einen und Rot-Grün auf der anderen Seite), wurde das Vierparteiensystem in den achtziger Jahren durch andere Entwicklungen herausgefordert. Eine davon war die auf allen Ebenen sinkende Wahlbeteiligung, die von einer gelockerten Bindung der Wähler an die Parteien und das demokratische System kündete (Niedermayer 2001: 163ff.). Dass ein Teil der Wahlenthaltung auf Frustration und Unzufriedenheit zurückzuführen war, konnte man auch den gleichzeitig wachsenden Stimmenanteilen für die „sonstigen“ Parteien ablesen, von denen sich manche als ausdrückliche Protestparteien verstanden. Den Hauptnutzen daraus zogen erneut die rechtsextremen Vertreter, die sich nun vor allem im populistischen Gewande präsentierten. Die dritte Welle des Rechtsextremismus hob ausgangs der achtziger Jahre an und ist bis heute nicht ab-

gerissen. Auf ihr konnten die 1983 als Abspaltung von der CSU entstandenen Republikaner drei Mal und die 1987 gegründete Liste DVU des Münchener Verlegers Gerhard Frey sechs Mal in die Landesparlamente einziehen. Hinzu kam der Wahlerfolg der Republikaner bei der Europawahl 1989, als sie mit 7,1 Prozent das bis heute beste Ergebnis einer rechtsextremen Partei auf nationaler Ebene verbuchten. An der NPD lief diese Entwicklung zunächst vorbei – wenn man von einem singulären Kommunalwahlerfolg in Frankfurt a.M. Anfang der neunziger Jahre einmal absieht. Die extremste der drei Rechtsaußenparteien sollte erst wieder im Jahre 2004 in Sachsen an ihre einstige Stärke anknüpfen, das sie zuvor gezielt zur Hochburg ausgebaut hatte. Auf der anderen Seite konnten auch ideologisch gemäßigte Neugründungen von der aufflammenden Proteststimmung profitieren. Dies galt z.B. für die Statt-Partei in Hamburg (1993), die Partei „Arbeit für Bremen und Bremerhaven“ (1995) und – besonders spektakulär – für die Schill-Partei, die bei der Hamburger Bürgerschaftswahl im September 2001 mit 19,4 Prozent mehr Stimmen erzielte als sämtliche Newcomer vor ihr.

Die politische Landschaft der Bundesrepublik war also bereits in Bewegung geraten, als es 1989/90 mit der deutschen Einheit zu einem weiteren tiefen Einschnitt kam. Der Beitritt der neuen Länder bescherte dem gesamtdeutschen Parteiensystem eine fünfte Partei in Gestalt der PDS, die bei den Bundestagswahlen 1990, 1994 und 1998 dreimal hintereinander den Sprung in den Bundestag schaffte, bevor sie 2002 an der Fünf-Prozent-Hürde scheiterte. Weil die Postkommunisten in den östlichen Bundesländern überlebten, hat es die Bundesrepublik seither mit zwei regional unterschiedlichen Parteiensystemen zu tun (Decker 2004b: 40ff.). Im Westen des Landes, wo die PDS bis heute einen Schattendasein fristet, bleibt es bei der in den achtziger Jahren konsolidierten Vierparteienstruktur mit zwei annähernd gleich starken Lagern. Im Osten bildete sich nach der Wende hingegen zunächst ein Fünfparteien-system mit drei großen bzw. mittelgroßen (Union, SPD und PDS) sowie zwei kleineren Parteien heraus (FDP und Bündnis 90/Grüne). Dieses System entwickelte sich Mitte der neunziger Jahre auf eine Dreiparteienstruktur mit Union, SPD und PDS zurück, wobei die Postkommunisten zu den beiden Volksparteien immer mehr aufschließen konnten. Mit dem Wiedererstarken der kleinen Parteien scheint auch diese Phase inzwischen beendet zu sein. Nimmt man die gelegentlichen Wahlerfolge der Rechtsaußenparteien und den nach wie vor großen Zulauf der PDS hinzu, zeichnet sich die Parteienlandschaft im Osten folglich durch eine hohe und weiter wachsende Fragmentierung aus. Dies bleibt natürlich nicht ohne Rückwirkungen auf das gesamtstaatliche Parteiensystem, das bisher noch stets die Bildung einer Regierung nach dem vertrauten Muster einer kleinen Koalition zugelassen hat. Der Einzug einer fünften oder sechsten Partei in den Bundestag würde diese Möglichkeit in Zukunft gefährden.

## 2. Der Osten als Trendsetter des Westens

Unter dem Gesichtspunkt der Modernität ist der Vergleich zwischen den Parteiensystemen der beiden deutschen Teilgesellschaften höchst aufschlussreich. Er stellt ein Spiegelbild der allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung dar. Im Westen scheint man immer noch nicht richtig zu verstehen, welche enormen An-

passungsleistungen die Ostdeutschen hier in den eineinhalb Jahrzehnten seit der Wende erbracht haben (Dürr 2004). Dass die industrielle Entleerung, die ganze Landstriche veröden lässt und Teile der Bevölkerung vom gesellschaftlichen Geschehen auf Dauer abkoppelt, ein Vorbote auch für die alte Bundesrepublik sein könnte, weil sie den Gesetzmäßigkeiten der globalen Wissensökonomie entspricht, mag dort verständlicherweise niemand wahrhaben. Die Ungleichzeitigkeit der in der früheren DDR und anderen postkommunistischen Gesellschaften ablaufenden Modernisierung besteht darin, dass die Menschen einerseits in einer kurzen Zeitspanne Erfahrungen und Lernprozesse nachholen müssen, die in den etablierten demokratischen Staaten über eine sehr viel längere Strecke kontinuierlich aufgebaut wurden. Dies gilt in ökonomischer, politischer wie auch in kultureller Hinsicht. Andererseits haben diese Gesellschaften in vielen Bereichen die Möglichkeit, gleich auf dem höchsten Niveau der Entwicklung einzusteigen, weil sie die Relikte der Vergangenheit nicht mit sich schleppen müssen. Wo das Alte keinen Bestand hat und das politische Feld noch nicht von Interessenwiderständen verstellt ist, kann auch das Neue leichter gedeihen. Das Problem besteht allerdings darin, dass dieses Neue nicht automatisch zu einer größeren Lebenszufriedenheit führt. Modernisierungsprozesse teilen die Gesellschaft in Gewinner und Verlierer und gehen daher stets mit „Schließungsreaktionen“ einher. Dabei muss es sich gar nicht um objektive Verluste handeln; entscheidend ist das Gefühl der (relativen) Benachteiligung, das sich aus der Orientierung an Erwartungen oder Referenzgruppen ergibt. Für die Ostdeutschen bilden die Bewohner der alten Bundesrepublik naturgemäß die wichtigste Referenzgruppe. Vergleicht man die Entwicklung in der früheren DDR mit den Modernisierungsprozessen in anderen postkommunistischen Transformationsgesellschaften, so war die Existenz des großen Bruders im Westen für die Ostdeutschen in vielerlei Hinsicht ein Segen. Ob er sich auch bewusstseinsmäßig per saldo positiv ausgewirkt hat, darf aber bezweifelt werden, wie die anhaltend hohe Unzufriedenheit vieler Ostdeutscher mit dem politischen System deutlich macht.

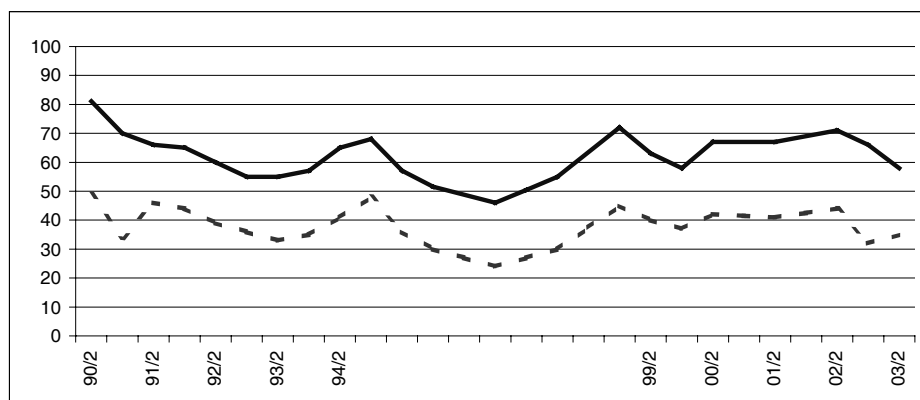


Abb. 1: Demokratiezufriedenheit in West- und Ostdeutschland 1990 bis 2003 in Prozent (Quelle: Eurobarometer-Daten, eigene Zusammenstellung)

An der Entwicklung des parteidemokratischen Systems lassen sich die Konsequenzen und Widersprüche der Modernisierung gut veranschaulichen. Auch hier hat der Osten einen gewaltigen Lern- und Anpassungsprozess durchlaufen. Was die gesellschaftliche Verwurzelung der Parteien und ihre Organisationsbasis betrifft, bestehen aber weiterhin unüberbrückbare Unterschiede, die einer Angleichung an das westdeutsche Modell Grenzen ziehen. So können z.B. von der Sozialstruktur in den neuen Ländern kaum Rückschlüsse auf das Wahlverhalten gezogen werden, was die Anwendbarkeit von milieu- oder konflikttheoretischen Modellen auf das Parteiensystem erschwert. Mit Blick auf das religiös-konfessionelle Cleavage entspricht die Zuordnung zwar dem auch aus dem Westen geläufigen Muster, wonach die Union bei Katholiken und kirchengebundenen Protestanten auf mehrheitliche Unterstützung rechnen kann, doch wird durch diese Konfliktlinie in der zu über zwei Dritteln konfessionslosen ostdeutschen Bevölkerung nur ein marginaler Wähleranteil erfasst. Das klassische sozialökonomische Verteilungscleavage wiederum hat in den neuen Ländern sogar eine inverse Zuordnung erzeugt, indem die Union in der (im Vergleich zu Westdeutschland quantitativ bedeutsameren) Gruppe der Arbeiter zur bevorzugten Partei avancierte (Thumfart 2002: 272).

Auch bei den Wertorientierungen zeigen sich im Vergleich zur alten Bundesrepublik deutliche Unterschiede (Jagodzinski/Kühnel 2001). Die ostdeutschen Wähler sind in dieser Beziehung erstens homogener; zweitens bleiben ihre Ansichten weiterhin stark von „Elementen des sozialistischen Gesellschaftsmodells“ geprägt, was sich z.B. in der hohen Wertschätzung von Gleichheits- und Fürsorgevorstellungen ausdrückt und der umgekehrten Zuordnung des Verteilungscleavages scheinbar zuwider läuft. Dies führt dazu, dass ein ostdeutscher CDU-Wähler mit einem ostdeutschen SPD-Wähler häufig mehr gemeinsam hat als mit einem CDU-Wähler aus dem Westen. Dennoch ist das ostdeutsche Parteiensystem in ideologischer Hinsicht stärker polarisiert als das westdeutsche, da infolge der nachwirkenden SED-Vergangenheit zwischen der postkommunistischen PDS und den Ablegern der Westparteien sich immer noch tiefe Gräben auftun. Diese Gräben dürften aber in Zukunft an Bedeutung verlieren, wenn die Erinnerung an das DDR-Regime verblasst und die Einbeziehung der Postkommunisten in die Regierungsverantwortung dazu führt, dass diese von ihren systemfeindlichen Positionen abrücken müssen.

Richten wir den Blick weiter auf die organisatorische Seite. Auch hier begegnet uns eine unter dem Gesichtspunkt der Modernität eigentümliche Ambivalenz. So wie das ostdeutsche Parteiensystem in seiner gesellschaftlichen Verankerung einen Zustand beschreibt, von dem das westdeutsche Pendant einstweilen zwar noch entfernt ist, auf den es sich aber schrittweise zubewegt, so nehmen die Parteien in den neuen Ländern auch als Organisationen manches von dem vorweg, was die künftige Wirklichkeit der Parteiendemokratie ausmachen wird. Die Rede von „eklatanten Organisationsdefiziten“ (Birsl/Lösche 1998: 10) ist daher zumindest missverständlich. Natürlich kommen die Parteien auch in Ostdeutschland um den Aufbau einer flächendeckenden Infrastruktur auf den verschiedenen föderalen Ebenen nicht umhin, wenn sie im Parteienwettbewerb durch eine erfolgreiche Wählerwerbung bestehen wollen. Dass dies ohne eine gewisse Mitgliederdichte nur schwer möglich ist, hat nach der Wende gerade die SPD

schmerzhaft erfahren. Während Union und FDP auf die Ressourcen der gleichnamigen Blockparteien zurückgreifen konnten, mussten die Sozialdemokraten in den neuen Ländern als Organisation praktisch bei Null beginnen. Auch heute hat die SPD in Ostdeutschland insgesamt eben mal so viele Mitglieder wie ein durchschnittlicher mittlerer Parteibeitrag im Westen. Ihre schwache gesellschaftliche Anbindung benachteiligt sie nicht nur bei der Wähleransprache; sie führt auch dazu, dass es der Partei mitunter an Kandidaten mangelt, um Vorstandsposten und kommunale Wahlämter zu besetzen. In den neuen Ländern gehört deshalb ein sehr viel höherer Prozentsatz unter den Mitgliedern als in den westlichen Parteigliederungen zu den „Aktivisten“ (50 gegenüber 10 Prozent), was sich zugleich in der Häufigkeit der Ein- und Austritte niederschlägt.

### 3. Die gesellschaftliche Entwurzelung der Parteien

So wichtig die Schaffung einer funktionierenden Mitgliederorganisation für die Parteien im Osten ist, so wenig können sie dabei auf alte Vorbilder zurückgreifen. Wenn die Ära der herkömmlichen Massenintegrationsparteien in den etablierten demokratischen Systemen vorbei ist, wird sie in den sich demokratisierenden Staaten Mittel- und Osteuropas wohl kaum neu anbrechen! Im Gegenteil: Die dort entstandenen bzw. in Entstehung begriffenen Parteien werden die Herausbildung eines neuartigen Parteientypus auch in den westlichen Ländern beschleunigen. Haupttriebfeder dieses Prozesses ist die Lockerung der gesellschaftlichen Bindungen der Parteien, die sich in rückläufigen Mitgliederzahlen und einer Erosion der Kernwählerschaft ausdrückt. Diese Entwicklung, die bereits vor der Wende in der alten Bundesrepublik angebahnt wurde, beschleunigte sich rasant in den neunziger Jahren. So ging im Zeitraum 1990 bis 2002 die Gesamtmitgliederzahl der politischen Parteien von 2,3 auf rund 1,6 Millionen zurück, was einem Minus von 30 Prozent entspricht. Heute (Januar 2005) dürfte sie bei rund 1,5 Millionen liegen, nachdem allein die SPD seit Verkündung der Agenda 2010 den Austritt von weiteren 70.000 Mitgliedern zu verkraften hatte. Nicht minder eindrucksvoll ist die Verschiebung des Verhältnisses von Stamm- und Wechselwählern. Nach einer Untersuchung der Konrad Adenauer-Stiftung waren im Jahre 1990 19 Prozent der Wähler sichere Stammwähler der CDU/CSU und 13 Prozent sichere Stammwähler der SPD.<sup>1</sup> Bei den damaligen Kräfteverhältnissen entsprach dies einem Stammwähleranteil von rund 40 Prozent bei der Union und 30 Prozent bei den Sozialdemokraten. Bis zum Jahre 2001 gingen die Werte auf 10 bzw. 8 Prozent aller Wähler zurück. Umgerechnet auf die jeweiligen Stimmenanteile heißt das, dass von den Unionswählern heute nur noch 25 Prozent, von den SPD-Wählern sogar nur noch 20 Prozent zur sicheren Stammwählerschaft gerechnet werden können. Die restlichen 75 bzw. 80 Prozent sind lediglich mobilisierbare Wechselwähler, die von den Parteien gezielt umworben werden müssen (Brunner/Graf/Neu 2001).

Der Anstieg des Wechselwähleranteils hat zur Folge, dass auch die Volatilität steigt, das heißt: die Schwankungen der Wahlergebnisse zunehmen. Zwischen Volatilität und Parteiensystemstruktur besteht dabei ein wechselseitiger Zusammenhang. Je wankelmütiger die Wähler werden, um so größere Chancen haben

neue Parteien, relevante Stimmenanteile zu ergattern und sich womöglich dauerhaft zu etablieren. Und umgekehrt: Je mehr Parteien es in einem Parteiensystem gibt, um so größer sind die Auswahlmöglichkeiten für den Wähler. Hinzu kommt die Option der Nichtwahl, die bei den Volatilitätsindices noch gar nicht berücksichtigt ist. Die Wahlbeteiligung ist in der Bundesrepublik – wie in anderen westlichen Demokratien – auf allen Ebenen des politischen Systems rückläufig, unterliegt aber auch stärkeren Schwankungen als früher. Dasselbe gilt für den zusammengefassten Stimmenanteil der so genannten „sonstigen“, nicht etablierten Kleinparteien, die in der Wahlberichterstattung gerne vernachlässigt werden. Diese haben bei den Zwischen- oder Nebenwahlen (wozu neben den Landtagswahlen insbesondere die Europawahl gehört) zuletzt immer mehr Zuspruch erfahren. Bei der Landtagswahl in Brandenburg im September 2004 kamen die „Sonstigen“ auf 7,7 Prozent, bei der bundesweiten Europawahl drei Monate zuvor auf 7,9 Prozent. Nimmt man das Resultat für die Rechtsextremen hinzu, belief sich die Quote des „abweichenden“ Stimmverhaltens in Brandenburg auf 13,8 und in Sachsen auf 14,3 Prozent. Im Saarland, wo die Wahlen 14 Tage vorher stattfanden, und bei der Europawahl lag sie mit 10,9<sup>2</sup> bzw. 9,8 wenig darunter. Nahezu spiegelbildlich dazu verhält sich der Stimmenanteil, den Union und SPD gemeinsam auf sich vereinigen konnten. In Brandenburg und Sachsen betrug dieser zuletzt kaum mehr als 50 Prozent, während er bundesweit und im Durchschnitt der alten Länder von über 90 Prozent in den siebziger Jahren auf heute weniger als 80 Prozent zurückgegangen ist. In Verbindung mit der sinkenden Wahlbeteiligung heißt das, dass die beiden Volksparteien nur noch gut 60 Prozent der Wähler hinter sich versammeln können.

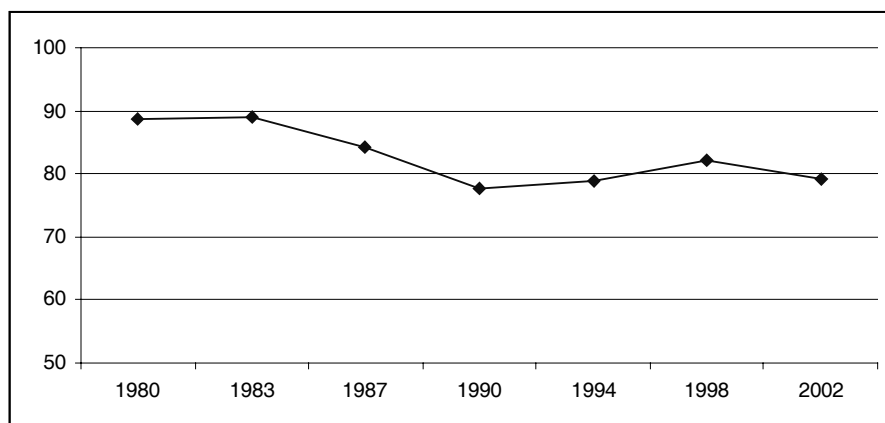


Abb. 2: Wahlbeteiligung bei Bundestagswahlen 1990 bis 2002 in Prozent



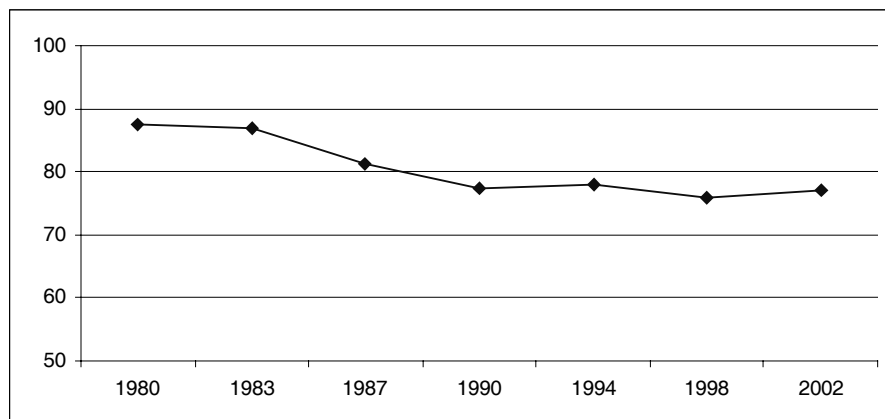


Abb. 3: Zusammengenommener Stimmenanteil von Union und SPD bei Bundestagswahlen 1990 bis 2002 in Prozent

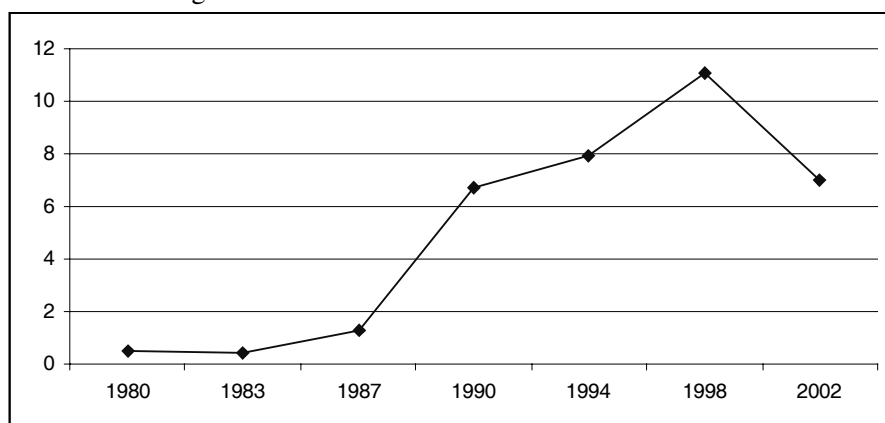


Abb. 4: Stimmenanteile der extremen und sonstigen Parteien (einschließlich PDS) bei Bundestagswahlen 1990 bis 2002 in Prozent (eigene Berechnung)

Der Rückgang der Parteibindungen kann auf gesellschaftliche (sozialstrukturelle) und politische Gründe zurückgeführt werden. Die sozialstrukturellen Faktoren sind längerfristig wirksam und insofern weniger kontingent als das Handeln der politischen Akteure. Deshalb und weil sie sich mit den quantitativ-statistischen Methoden der Wahlsoziologie gut einfangen lassen, haben sie die Forschung lange Zeit dominiert. Mit dem Bedeutungsverlust der einstmalig parteibildenden Konfliktlinien (*cleavages*) und Milieus sind die politischen Faktoren stärker ins Blickfeld geraten. Über Formen und Ursachen der gesellschaftlichen Entwurzelung existiert eine umfangreiche Literatur, die hier nicht weiter ausgebreitet werden muss (vgl. statt vieler Brettschneider/van Deth/Roller 2002). Die Stichworte lauten Tertiärisierung, Ausbau des Wohlfahrtsstaates, Individualisierung, Säkularisierung und Wertewandel. Zusammengefasst werden können sie im Begriff der „Pluralisierung“. Diese findet ihren Niederschlag darin, dass „die großen Effekte der politisierten Sozialstruktur allmählich durch kleinere Effekte bestimmter so-

zialstruktureller Lagen abgelöst werden, die sich nicht mehr zu einem großen Gesamteffekt der ‚Sozialstruktur‘ oder zumindest der ‚Klassenstruktur‘ aufaddieren“ (Pappi 2002: 42). So wie der sozioökonomische Konflikt sich in mehrere disparate Verteilungscleavages „verflüchtigt“, bei denen die Interessen der verschiedenen Gruppen immer weniger Übereinstimmungspunkte aufweisen, so werden auch die kulturellen Orientierungen und Lebensstilmerkmale vielfältiger. Gleichzeitig entkoppeln sich beide Aspekte, sodass von der sozialökonomischen Lage einer Person nur noch bedingt auf ihre Wertvorstellungen geschlossen werden kann. Ob die kulturellen gegenüber den verteilungsbezogenen Konflikten in der nachindustriellen Gesellschaft generell an Bedeutung zunehmen, wie es manche Autoren behaupten, können wir an dieser Stelle dahingestellt sein lassen (Decker 2004a: 233ff.). Ihre Brisanz liegt vor allem in der polarisierenden Wirkung, da Wertfragen – anders als Verteilungsfragen – der Natur nach wenig kompromissfähig sind. Wie ein Vergleich zwischen Europa und den USA zeigt, gibt es dabei aber innerhalb der westlichen Demokratien immense Unterschiede, die manche Erkenntnis von früher auf den Kopf stellen.<sup>3</sup>

Dies bedeutet selbstverständlich nicht, dass sozialstrukturelle Merkmale für das Wahlverhalten irrelevant wären – wie der bleibende Stammwähleranteil zeigt, sind sie es keineswegs (Thaidigsmann 2004). Nach wie vor wählen kirchentreue Katholiken überproportional häufig CDU/CSU und Gewerkschaftsmitglieder SPD. Die Merkmale verlieren aber in qualitativer und quantitativer Hinsicht an Bedeutung. Die Bindungen schwächen sich auch bei den Traditionswählern ab, und durch das Cleavage wird ein immer kleinerer Teil der Gesellschaft erfasst. Beide Effekte können sich unterschiedlich verteilen. So ist z.B. die Quote der regelmäßigen Kirchgänger unter den Katholiken in den letzten fünfzig Jahren von 60 auf 12 Prozent (!) gesunken, sodass der Union die vergleichsweise große Treue dieser Wählergruppe nur wenig nützt. Umgekehrt stellt sich das Problem bei der SPD dar: Hier hält sich der Schrumpfungsprozess ihrer Kernklientel in der Industriearbeiterschaft noch in Grenzen, doch kann die Partei diese schon lange nicht mehr als sicheres Rekrutierungsreservoir betrachten. Beide Volksparteien stehen mithin vor der Situation, ihre Mehrheitsfähigkeit nur durch eine programmatische Öffnung für neue Wählerschichten retten zu können. Gerade damit laufen sie aber Gefahr, die getreuen Stammwähler weiter zu verprellen. Der Münchener Politologe Elmar Wiesendahl (1992) spricht treffend von einer „Modernisierungsfalle“.

#### 4. Staatliche Handlungsfähigkeit und der Gestaltwandel des Parteienwettbewerbs

An dieser Stelle kommt der Faktor „Politik“ ins Spiel. Als Daniel Bell in den sechziger Jahren seine These vom „Ende der Ideologien“ formulierte, lag der Zusammenbruch des Sowjetkommunismus noch ebenso in Ferne wie der beschleunigte Globalisierungsprozess. So wie die Blümenträume eines sozialistischen oder anderen „dritten“ Weges jenseits des Kapitalismus endgültig verfliegen sind, so ist auch die Fähigkeit der demokratisch verfassten Nationalstaaten, die wirtschaftliche und ge-

sellschaftliche Entwicklung aktiv zu gestalten, seither deutlich geschrumpft. An die Stelle autonomer Politik tritt vermehrt der bloße Nachvollzug heteronomer Sachgesetzlichkeiten. Für die parteipolitischen Akteure erwächst daraus ein schwieriges Dilemma. Einerseits kommen sie nicht umhin, sich in ihren programmatischen Standpunkten und tatsächlichen Handlungen anzugleichen, wenn sie den Sachgesetzlichkeiten Rechnung tragen wollen. Andererseits beruht die Legitimität des in Wahlen ausgetragenen demokratischen Wettbewerbs gerade darauf, dass es einen Unterschied macht, wer regiert. Um beide Anforderungen miteinander zu vereinbaren, haben die politischen „Anbieter“ im Prinzip drei Möglichkeiten. Die *erste* Strategie besteht darin, vor der Wählerschaft auf die unterschiedlichen Details in den Problemlösungen zu verweisen. Sie erscheint am wenigsten praktikabel. Weil die Details in der Regel kompliziert sind und sich nur schwer vermitteln lassen, würde ein ausschließlich an der Sache orientierter Wahlkampf das Publikum im Zweifel überfordern oder langweilen. *Zweitens* könnten die Parteien Themen außerhalb der Sozial- und Wirtschaftspolitik aufgreifen, bei denen ihre Positionen stärker auseinander klaffen. Hier wäre insbesondere an wertbezogene Fragen zu denken, in bestimmten Situationen vielleicht auch an die Außenpolitik. Eine solche Strategie funktioniert allerdings nur für den Fall, dass diese Themen auf der Agenda ganz nach oben gelangen, was in der Bundesrepublik bislang die Ausnahme gewesen ist (etwa bei der Bundestagswahl 2002). Größeren Nutzen verspricht da die *dritte* Möglichkeit, die den Charakter der heutigen Wahlkämpfe am besten umschreibt: das Ausweichen auf Personalisierung, Inszenierung und politische Symbolik. Ihre Logik besteht darin, den Wettbewerb zu „entsubstanzialisieren“, die Verpackung anstelle des Inhalts zu setzen. Ein verantwortungsvoller Gebrauch dieser Strategie fällt nicht leicht. Denn hier beginnt zugleich das Reich der Verführung, wo man unhaltbare Versprechungen macht, eine in Wahrheit längst verloren gegangene Handlungsmacht vortäuscht und sich in populistischer Stimmungsmache übt. Geben die Politiker dieser Versuchung allzu sehr nach, drohen sie die Legitimität der gesamten Parteiendemokratie zu untergraben.

Die Erosion der sozialstrukturellen Bindungen der Parteien und das Schwinden der ideologischen Gegensätze haben für den Parteienwettbewerb ambivalente Folgen. In der Vergangenheit war es die Gleichzeitigkeit von gesellschaftlicher Segmentierung und ideologischer Polarisierung, welche die demokratische Funktionalität des Parteiensystems gewährleistete und damit zugleich eine Schutzvorkehrung gegen den Populismus bildete. Die Massenintegrationsparteien waren repräsentativ, indem sie eine klar umrissene politische Identität ausbildeten. Sie standen für die Interessen ganz bestimmter Bevölkerungsgruppen und waren in deren gesellschaftlichen Milieus fest verankert. Pfl egten die Parteien diese Bindungen, konnten sie sich auf die Unterstützung ihrer natürlichen Anhängerschaft verlassen. Ihre kompetitive Orientierung blieb dadurch begrenzt. Die Parteien verfügten über gesicherte Stimmanteile und brauchten sich deshalb um die Stimmen der Konkurrenz nicht sonderlich zu scheren (Mair 2002).

Die politischen Systeme zogen aus dieser Situation unterschiedliche Konsequenzen. In einigen Ländern wurden die gesellschaftlichen und ideologischen Spaltungen durch ein Konsenssystem an der politischen Spitze überbrückt, in dem die Parteieliten vertrauensvoll zusammenarbeiteten. Exemplarisch dafür standen früher Österreich oder die Niederlande. In anderen Ländern (Großbritannien, Frankreich,

Deutschland) sorgte der mehrheitsdemokratische Parlamentarismus dafür, dass die weltanschaulich-programmatischen Differenzen zwischen den Parteien zum Tragen kamen und der Wettbewerb sein Steuerungspotenzial behielt. Hier machte es tatsächlich einen Unterschied, wer regierte. Je nachdem, wie die Konfliktlinien in der Gesellschaft verliefen, konnte es dabei auch vorkommen, dass eine Partei oder ein Lager für längere Zeit die Hegemonie errang. In der Bundesrepublik war das z.B. in den fünfziger und sechziger Jahren der Fall, als die Union im Parteiensystem über ein deutliches Übergewicht verfügte.

		Parteienwettbewerb	
		gegnerschaftlich	Konkordant
gesellschaftlich-ideologische Polarisierung	schwach	Großbritannien Deutschland	Skandinavien
	stark	Frankreich	Italien (bis 1994) Schweiz Benelux Österreich

Abb. 5: Typologie westeuropäischer Parteiensysteme

Auch nachdem die ideologischen Gegensätze allmählich verblassten und ihr gesellschaftlicher Rückhalt schwächer wurde, gelang es den Parteien zunächst weiter, ihre jeweiligen Klientelen bei der Stange zu halten. Die Grundlage dafür schuf eine Politik der materiellen Interessenbefriedigung. Die hohen Wachstumsraten in der „Goldenen Ära“ des Keynesianismus hielten nicht nur die Arbeitslosigkeit gering, sie führten auch dazu, dass der Wohlfahrtsstaat stetig ausgebaut werden konnten und es für alle Gruppen genügend zu verteilen gab. Der soziale Ausgleich bereitete unter diesen Bedingungen kaum Probleme. Doch schon in den siebziger Jahren änderte sich das Bild. Wachstumseinbrüche und die zunehmende finanzielle Überbeanspruchung des Staates machten es schwieriger, die Interessenunterschiede innerhalb der Wählerschaft ökonomisch zu überbrücken. Hinzu kam, dass Teile der Gesellschaft – unter dem Einfluss des Wertewandels – jetzt auch grundsätzliche Zweifel am Verteilungsparadigma hegten. Die Politik geriet in das Dilemma, einerseits die Negativfolgen des auf Wachstum programmierten industriegesellschaftlichen Systems bekämpfen und andererseits die Grundlagen eben dieses Wachstums sichern zu müssen. Nachdem die Globalisierung der Finanzmärkte die Möglichkeiten einer nachfrageorientierten Vollbeschäftigungspolitik („Keynesianismus in einem Lande“) drastisch eingeschränkt hatte, musste sie dazu verstärkt auf angebotsseitige Maßnahmen zurückgreifen, die in vorhandene Besitzstände eingriffen. Um die hohe Arbeitslosigkeit zurückzuführen, kam man nicht umhin, die Löhne und Lohnersatzleistungen zu begrenzen sowie den Arbeitsmarkt zu flexibilisieren. Auch in der

Kranken- und Altersversicherung galt es das Versorgungsniveau zu reduzieren, wenn man einen weiteren Anstieg der Arbeitskosten verhindern und zugleich den Auswirkungen des demographischen Wandels begegnen wollte. Letzterer hat dazu geführt, dass einer gleich bleibenden bzw. sinkenden Zahl von Beitragszahlern immer mehr Leistungsempfänger gegenüberstehen.

Während die konsensdemokratischen Systeme in Schweden, Dänemark oder den Niederlanden mit diesen Herausforderungen vergleichsweise gut fertig geworden sind, hat die Bundesrepublik die Reformnotwendigkeiten lange Zeit negiert und vor sich her geschoben. Erst im Jahre 2003 kam es unter der rot-grünen Regierung Gerhard Schröders zu einer größeren Kraftanstrengung, für die der sozialdemokratische Teil der Koalition prompt mit massivem Stimmentzug bestraft wurde. Da die SPD ihre Wähler vor der Bundestagswahl 2002 über den einzuschlagenden Kurs im Unklaren gelassen hatte, musste sie mit dieser Quittung rechnen. Aus elektoraler Sicht war ihr damaliges Handeln nachvollziehbar. Die kompetitive Logik des bundesdeutschen Parteiensystems, nach der die Großparteien um eine zunehmend wechselbereiter werdende Wählerschaft buhlen müssen, macht die Akteure nicht unbedingt geneigt, unangenehme Wahrheiten zu verkünden, wenn sie im Rennen um die Wählergunst die Nase vorn haben wollen. Der Drang zur Mitte wirkt hier in doppelter Hinsicht verhängnisvoll. Zum einen hält er die Parteien davon ab, jenen Mittelschichten, die vom Ausbau des Wohlfahrtsstaates in der Vergangenheit am meisten profitiert haben, die nötigen Reformen zuzumuten, weil diese das Gros ihrer (potenziellen) Wähler ausmachen. Zum anderen nimmt er ihnen die Fähigkeit – und zum Teil auch den Willen –, die randständigen Bevölkerungsgruppen zu repräsentieren, die fürchten, vom Modernisierungsprozess – ökonomisch und kulturell – abgekoppelt zu werden. Diese so genannten „Modernisierungsverlierer“ stellen heute die wichtigste Wählerreserve rechtsextremer oder -populistischer Protestparteien dar (Decker 2004a: 195ff.).

## 5. Die Politik im permanenten Belagerungszustand

Wenn die bisher vorgelegte Diagnose stimmt, dann ist von der Politik vor allem Führungswillen und -fähigkeit gefordert. Für die Parteien heißt das z.B., dass ihre programmatische Funktion heute im Zweifel eine noch wichtigere Bedeutung gewinnt als früher, wo sie in erster Linie der ideologischen Selbstvergewisserung der eigenen Klientel diente. Die brutale Abstrafung der Agenda-Politik des Kanzlers bei den Zwischenwahlen im September 2004 hat gezeigt, was passiert, wenn man die politische Richtung ständig verändert und die Wähler auf dem einzuschlagenden Weg nicht rechtzeitig mitnimmt. Falsch wäre es aber, die Forderung nach Führung „voluntaristisch“ zu überhöhen. Dieselben Gründe, die Führung heute so notwendig erscheinen lassen, machen sie zugleich zu einem schwierigen Unterfangen. Dies gilt nicht nur für die eben beschriebenen Versuchungen des Parteienwettbewerbs, das elektorale Interesse über die eigentliche Problemlösung zu stellen. Es zeigt sich auch an anderen Erscheinungsformen des parteidemokratischen Systems, die eine konsistente und problemlösende Politik „aus einem Guss“ behindern. Der Regierung „handwerkliche Fehler“ vorzuwerfen, gehört mittlerweile zum Stan-

dartrepertoire der Oppositionsparteien. Hier muss die Frage gestellt werden, ob solche Fehler nicht vielleicht auch strukturelle Ursachen haben.

Die erste – von der Politikwissenschaftlich hinlänglich bestätigte – Ursache könnte darin liegen, dass im deutschen Regierungssystem die Handlungsmöglichkeiten der gewählten Bundesregierung durch eine (zu) hohe Zahl von Vetospielern über Gebühr beschränkt werden. Als Problem erweist sich hier insbesondere der Föderalismus, der durch seine hochgradig verflochtenen Strukturen zu Entscheidungsblockaden tendiert, statt ein produktives Zusammenwirken der beteiligten Institutionen und Akteure zu gewährleisten (Decker 2004c). In normalen Zeiten haben sich diese Strukturen als Fehlervermeidungssystem glänzend bewährt. Unter Reformstress geraten sie jedoch immer mehr zu einer Fehlerquelle, wie die Verabschiedung des großen Gesetzespaketes zur Steuer-, Gesundheits- und Arbeitsmarktreform im Vermittlungsausschuss Ende 2003 eindrucksvoll gezeigt hat. Wenn der Bundeskanzler und die CDU-Vorsitzende glauben, eine so komplizierte Frage wie die Zahnersatzregelung in einem nächtlichen Telefonat mal eben selbst aushandeln zu können, braucht man sich über das Ergebnis nicht zu wundern (Niejahr 2004).

Ein zweiter Punkt hängt damit eng zusammen. Mit wachsender gesellschaftlicher Differenzierung steigt die Zahl der Akteure und Interessen, die im politischen Prozess berücksichtigt werden wollen. Die Konsequenz ist eine immer rascher vorschreitende Verrechtlichung der sozialen Beziehungen, die sich durch die europäische Integration noch beschleunigt hat. Experten schätzen, dass heute bereits mehr als die Hälfte der nationalen Gesetze allein durch europäisches Recht beeinflusst bzw. veranlasst werden. Um nicht in Handlungsunfähigkeit zu erstarren, muss das politische System diesen Komplexitätszuwachs irgendwie bewältigen. Die dazu eingesetzten Strategien – Auslagerung der Regierungsgeschäfte in spezialisierte Kommissionen, in denen Experten und Interessenvertreter unter sich bleiben, und/oder Informalisierung des Entscheidungsprozesses an der Regierungsspitze – haben allerdings ihren Preis. Indem sie den Handlungsspielraum der Regierung verbreitern, erhöhen sie zwar einerseits die Entscheidungseffizienz. Andererseits entwerten sie jedoch die demokratisch verfassten Regierungsorgane und tragen so zur weiteren Delegitimierung des Systems bei.

Die Auswanderung der Politik aus den Institutionen stellt – drittens – zugleich eine Reaktion auf die omnipräsenten Medien dar, die die Politik heute in einen permanenten plebiszitären Belagerungszustand versetzen. Dies führt dazu, dass die öffentliche Darstellung der Entscheidungen mit deren tatsächlichem Inhalt und Zustandekommen immer weniger zu tun hat. Autoren wie Thomas Meyer (2001) gehen sogar soweit, von einer „Kolonialisierung“ zu sprechen, bei der das Mediensystem die Politik seiner eigenen Handlungslogik unterwerfe. Die Gründe dafür liegen zunächst in der technologischen Entwicklung, die in den achtziger Jahren durch die Vervielfachung des Programmangebots zu einer Verbesserung der Zugangschancen für Parteien und Politiker zu den elektronischen Medien geführt hat. In Verbindung mit den oben beschriebenen Versuchungen des Parteienwettbewerbs gewinnt diese ständige mediale Verfügbarkeit Brisanz. Dass die Politiker heute im Fernsehen gut „überkommen“ wollen und sich deshalb in der (Selbst)darstellung den Gesetzen des Mediums anpassen, wird ihnen im Ernst niemand vorwerfen. Die eigentlichen Probleme beginnen dort, wo die Darstellungslogik die Oberhand gewinnt und auf

die materiellen Entscheidungen zurückwirkt. Wenn die politischen Akteure sich von Stimmungen nicht nur leiten lassen, sondern diese Stimmungen selbst aktiv herbeiführen und beeinflussen, dann droht die plebiszitäre Ansprache in Gefälligkeitspolitik und populistische Anbiederung abzugleiten. Hinzu kommt, dass die Medien in ihrem Hang zur Personalisierung und Dramatisierung jenen Allmachtsmythos der Politik bestärken, den diese selbst glaubt vor der Wählerschaft erzeugen zu müssen. In Wahrheit wissen es beide besser. Die Journalisten drehen also einerseits selbst kräftig mit an der Spirale der Erwartungen. Auf der anderen Seite stellen sie die Politiker an den Pranger, wenn die Erwartungen nicht in Erfüllung gehen bzw. sich als unhaltbar erweisen.

Das heißt aber, dass die Medien für den Ansehensverlust des parteidemokratischen Systems auch ganz unmittelbar verantwortlich sind. Weil negative Berichterstattung mehr Resonanz verspricht als positive, ist die Haltung, die sie der politischen Klasse gegenüber an den Tag legen, grundsätzlich gegnerschaftlich. Nicht wenige Sozialwissenschaftler sehen hierin den eigentlichen Grund für den empirisch nachweisbaren Anstieg der Politikverdrossenheit. Bei der Frage, warum die Medien immer negativer berichteten, gehen die Meinungen allerdings auseinander. Kepplinger (1998) führt dies vor allem auf das veränderte Selbstverständnis der Journalisten (infolge des Generationswechsels) zurück, während andere Autoren die Kommerzialisierung des Mediensystems als Hauptursache hervorheben. Beiden Erklärungen ist gemeinsam, dass sie die negative Darstellung der Politik als unabhängig betrachten von deren realen Leistungen und Versäumnissen. Folgt man der umfangreichen Responsivitätsstudie<sup>4</sup> von Frank Brettschneider (1995), wurden diese Leistungen von der bundesdeutschen Bevölkerung bis Anfang der neunziger Jahre durchaus positiv bewertet – zu einem Zeitpunkt also, als die Politikverdrossenheit bereits angestiegen war. Wie lässt sich dieser Widerspruch erklären? Brettschneider (ebd.: 149f.) vermutet zum einen, dass die Politiker heute dank der Umfragen besser als früher imstande seien, sich responsiv zu verhalten. Zum anderen stelle die Responsivität nur ein Durchschnittsmaß dar, das die unterschiedliche Dringlichkeit der Themen unberücksichtigt lasse. Es sei daher denkbar, dass sich die Negativurteile auf diejenigen Themen konzentrierten, die hohe Medienaufmerksamkeit erzielten und von der Bevölkerung als besonders wichtig eingestuft würden. Genauso naheliegend könnte es aber ein, die Erklärung in den unterschiedlichen Gegenständen von „Responsivität“ und „Verdrossenheit“ zu suchen. Während Responsivität die Einstellungen der Bevölkerung zu ganz konkreten Sachfragen (*issues*) misst, geht es bei der Verdrossenheit um allgemeine Bewertungen der politischen Klasse und ihrer Institutionen. Dass diese häufig vorurteilsbeladen sind und darum im Tenor negativer ausfallen als die Sachurteile, ist nicht sonderlich überraschend. Dies gilt um so mehr, als die mit der Verdrossenheit zusammenhängenden Themen (Amtsmissbrauch, Korruption, Verschwendung von Steuergeldern etc.) aufgrund ihres höheren Nachrichtenwertes von den Medien regelmäßig in den Vordergrund gespielt werden. Autoren wie Andreas Schedler (1993) haben daraus den Schluss gezogen, dass es sich bei der behaupteten Politikverdrossenheit zumindest teilweise um ein demoskopisches Konstrukt handelt.

## 6. Die Selbstprivilegierung der politischen Klasse im Parteienstaat

Die Abschwächung der gesellschaftlichen Bindungen der Parteien hat nicht nur zur Folge, dass die Bürger im Falle von Leistungseinbußen der Politik anfälliger für Abwanderungs- und Widerspruchsreaktionen werden; sie rückt auch die vermeintliche Selbstprivilegierung der Parteien als Thema in den Vordergrund. Der Anti-Parteien-Affekt, der sich in vielen westlichen Demokratien einer langen Tradition rühmen kann, findet hier sein bevorzugtes Betätigungsfeld. Anders als in Österreich und Italien hat er in der Bundesrepublik bislang allerdings nicht zur Gründung dezidiert Anti-Parteien-Parteien geführt, sondern ist eher eine Angelegenheit von Intellektuellen geblieben. Interventionen politischer Würdenträger gegen den Parteienstaat wie die des früheren Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker (1992) sind die Ausnahme oder erfolgen erst, wenn die Betroffenen aus dem aktiven Dienst ausscheiden (z.B. Apel 1991)

Am Ausgangspunkt der Parteienstaatskritik steht ein Paradox. Auf der einen Seite sind die Wurzeln der Parteien in der Gesellschaft schwächer geworden. Auf der anderen Seite hat die Entwurzelung keinen gleichlautenden Machtverlust im staatlichen Bereich bewirkt. Unterschiedliche Auffassungen gibt es darüber, wie diese beiden Prozesse zusammenhängen. Einige Autoren (z.B. Mair 1994) unterstellen, dass die Parteien das Wegbrechen ihrer gesellschaftlichen Basis durch eine Stärkung der Position im Staat gezielt wettgemacht hätten. Dies dürfte in zweierlei Hinsicht zu kurz greifen. *Erstens* wäre es falsch, von einem generellen Machtzuwachs der Parteien im staatlichen Bereich zu sprechen. Berücksichtigt man, dass der Staat als ganzes an Steuerungsfähigkeit eingebüßt hat, sind die Parteien heute weniger „mächtig“ als früher, obwohl sie unter dem Druck des Parteienwettbewerbs den gegenteiligen Anschein erwecken müssen – hierin liegt einer der Gründe für die beklagte Vertrauenskrise. *Zweitens* handelt es sich beim Hineinwachsen der Parteien in den Staat um einen Prozess „sui generis“, der mit ihren gesellschaftlichen Funktionen zunächst gar nichts zu tun hat. Der Parteienstaat ist vielmehr das natürliche Pendant einer Entwicklung, die im 20. Jahrhundert zur Herausbildung des „arbeitenden“ oder „Leistungsstaates“ geführt hat und ein Produkt der modernen Industriegesellschaft darstellt. Je mehr sich der Staat aufgerufen fühlte, in das soziale und Wirtschaftsgeschehen regulierend einzugreifen, desto enger wurde auch die Symbiose zwischen Parteien und Staat. Betrachtet man die Folgen dieser Entwicklung, so stellt sich der erwähnte Zusammenhang genau umgekehrt dar. Der Ausbau des Wohlfahrtsstaates ermöglichte es den Bürgern, die Bindungen zu „ihren“ Parteien zu lockern, weil sie auf deren Fürsorge nicht mehr im selben Maße angewiesen waren (Koole 1996: 512). Für die Parteien bedeutete das nicht nur, dass sie verstärkt um neue Wählergruppen werben mussten. Sie wurden nun auch von staatlichen Ressourcen abhängig, um ihren politischen Einfluss weiter zu gewährleisten. An dieser Stelle beginnt die Kompensationsthese zu greifen.

Nirgendwo zeigt sich das Dilemma deutlicher als am leidigen Thema der Parteienfinanzierung. Dass die politische Klasse über die sie begünstigenden Regelungen selber entscheiden muss und deshalb dazu neigt, in diesen Fragen nach Art eines Kartells zusammenzuarbeiten, scheint hier noch das geringere Problem. Gravierender ist, dass der Selbstprivilegierung kein vergleichbares Gewicht der Parteien



mehr in Gesellschaft und Staat entspricht, das als Vertrauensvorschuss wirkt. Die Legitimation des parteidemokratischen Systems steht und fällt damit ausschließlich mit den durch die Politik erbrachten Leistungen. Bleiben diese hinter den Erwartungen zurück, dürfte auch die Bereitschaft der Bürger sinken, die „Machtnahmen“ der Parteien weiterhin als notwendiges Übel zu betrachten.

Dass es in der Bundesrepublik trotz dieser Negativseiten bisher nicht zu einer vollständigen Delegitimierung des Parteienstaates gekommen ist, lässt sich auf zwei Gründe zurückführen. Zum einen wird der Parteeinfluss hierzulande durch mächtige institutionelle Gegengewichte wie Föderalismus, Verfassungsgerichtsbarkeit, Ministerialbürokratie, Medien begrenzt, sodass von einem faktischen Herrschaftsmonopol der Parteien keine Rede sein kann. Zum anderen zeichnet sich das deutsche Regierungssystem durch einen äußerlich funktionierenden, stark gegner-schaftlich geprägten Parteienwettbewerb aus, der den politischen Wechsel über die Koalitionsbildung bisher stets ermöglicht hat; die Kartellisierungstendenzen bleiben insoweit auf den Bereich der institutionellen Eigeninteressen der Parteien be-schränkt. Beides unterscheidet die Bundesrepublik von klassischen Parteienstaaten wie Österreich oder Italien, wo die Kartellstrukturen jahrzehntelang in ein konkordanzdemokratisches System eingebunden waren, das den Wettbewerb auch auf der Regierungsebene suspendierte. Dies hat sich erst in jüngster Zeit geändert (Decker 2004a: 39ff.).

		Parteienwettbewerb	
		gegnerschaftlich	konkordant
Kartellisierung der Privilegien	schwach	Großbritannien Frankreich	Schweiz
	stark	Deutschland	Italien (bis 1994) Skandinavien Benelux Österreich

Abb. 6: Selbstprivilegierung der politischen Klasse in westeuropäischen Parteiensystemen

Ein Vergleich der unterschiedlichen Systemtypen zeigt, dass es gegen populistische Delegitimierungstendenzen der Parteien und Parteiensysteme kein institutionelles Patentrezept gibt. In den konsensdemokratischen Systemen, die sich in erster Linie funktionell über den Entscheidungsoutput legitimieren, neigen die Eliten zur Abgehobenheit und müssen deshalb mit populistischen Protestreaktionen rechnen. Wie sich an den Beispielen Österreichs, der Schweiz und der Niederlande ablesen lässt, geraten die politischen Systeme dadurch unter Druck, sich auch strukturell in Richtung Wettbewerb stärker zu öffnen. In den Mehrheitsdemokratien wiederum

besteht das Problem, dass im Zuge der inhaltlichen Entleerung des Parteienwettbewerbs populistische Elemente dortselbst Einzug halten und die plebiszitäre Verwandlung des Regierungsprozesses befördern. Dies kennzeichnet z.B. die Situation in der Bundesrepublik. Manche Autoren gehen sogar soweit, hierin den eigentlichen Grund für das Scheitern des neuen, parteiförmigen Rechtspopulismus in Deutschland zu sehen. Selbst wenn man das so nicht teilt, bleibt doch das Bild eines dramatischen Wandels. Nicht nur, dass die gesellschaftliche Integrationsleistung der Parteien nachlässt. Mit der Verschiebung der Gewichte von der Innen- zur Außenseite der Parteiendemokratie wächst auch die Gefahr politischer Fehlsteuerungen, weil der elektoralen Funktion nun alle anderen Ziele untergeordnet werden.<sup>5</sup> Der eingebaute Populismus der konkurrenzdemokratischen Systeme und der anti-parteienstaatliche Protestpopulismus in den Konsensdemokratien sind so betrachtet Seiten derselben Medaille.

## 7. Auswege aus der Politikverdrossenheit?

Über die Möglichkeit, den hier beschriebenen Legitimationsproblemen durch eine Reform der Parteien selbst entgegenzuwirken, sollte man sich keinen übertriebenen Hoffnungen hingeben (vgl. z.B. Dittberner 2004). Auch wenn die in diesem Zusammenhang diskutierten Rezepte wie Abrufung zivilgesellschaftlichen Engagements, Schaffung neuer Partizipationsformen, Netzwerkbildung etc. in die richtige Richtung weisen, reichen sie zur Behebung der Krise alleine nicht aus. Dies gilt umso mehr, als ja auch die Mitwirkungspotenziale nicht voraussetzungslos sind, sondern an den verschiedenen Stellen der Gesellschaft erst heranreifen müssen. Eine andere Gruppe von wohlmeinenden Beobachtern empfiehlt den Parteien, ihr Image dadurch aufzupolieren, dass sie auf Macht und Privilegien freiwillig verzichten. Auch darauf sollte man nicht allzu viel geben. Bei den Machtinsignien handelt es sich ja – wie gezeigt – eher um ein Symptom der Politikverdrossenheit, denn um die eigentliche Ursache. Außerdem stellt sich die Frage, warum die Parteien bereit sein sollten, in ihre eigene Entmachtung einzuwilligen. Die bisherigen Erfahrungen – von der Politikfinanzierung bis zur Wahlrechtsreform – stimmen hier nicht gerade optimistisch. Einzig die Zulassung plebiszitärer Elemente auf kommunaler und Landesebene könnte als ermutigendes Gegenbeispiel genannt werden, das allerdings bei genauerem Hinsehen an Erstaunlichkeit verliert. *Erstens* sind die Parteien bei der Ausgestaltung der Volksrechte betont vorsichtig zu Werke gegangen, sodass sie um ihre Position nicht wirklich fürchten mussten. Und *zweitens* rührt der Siegeszug der direkten Demokratie in den neunziger Jahren auch aus der hervorragenden Eignung des Themas für den Parteienwettbewerb. Die Parteien verfolgten bei ihrer Einführung also keineswegs nur altruistische Motive.

Damit wendet sich der Blick zur Außenseite des Parteienwettbewerbs, die unter Legitimationsaspekten zweifellos das schwierigere Problem darstellt. Wenn es einen Hebel zur Bekämpfung der Politikverdrossenheit gibt, dann liegt er auf der Output-Seite – im „guten Regieren.“ Dies bedeutet nicht, die Output-Legitimation gegen die Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte der Bürger auf der Input-Seite aufzurechnen, so als ob es sich bei der Demokratie um ein Nullsummenspiel handelt.

Die Beteiligungsrechte müssen aber so zurecht geschnitten sein, dass sie nicht zu Lasten des „guten Regierens“ gehen. Das deutsche Regierungssystem wird dieser Forderung heute leider kaum noch gerecht. Seine Konsensstrukturen, die bis in die achtziger Jahre hinein als vorbildlich gerühmt wurden, scheinen vor den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu versagen. Das Problem liegt dabei nicht, wie Kritiker häufig meinen, im Konsensualismus als solchem. Entscheidend ist vielmehr die Art und Weise, wie der Konsens im Regierungssystem organisiert wird. Das bundesdeutsche Zusammenspiel von gegnerschaftlichen Parteienwettbewerb und föderativen Aushandlungszwängen hat sich hier als wenig zweckmäßig erwiesen, weil es dieselben politischen Akteure ganz unterschiedlichen Handlungslogiken unterwirft. Unter Legitimationsgesichtspunkten ist das gleich in doppelter Hinsicht schädlich. Zum einen führt es zu Ineffizienz und Blockaden. Zum anderen stößt es das Publikum ab, das hinter dem auf offener Bühne aufgeführten, mit allen Winkelzügen und Raffinessen ausgetragenen Machtschauspiel kein wirkliches Problemlösungsinteresse mehr zu erkennen vermag.

Die derzeitigen Bestrebungen gehen dahin, durch Zurückdrängung der föderativen Aushandlungszwänge dem parlamentarischen Mehrheitsprinzip wieder größere Geltung zu verschaffen. Die Bundesregierung soll ihrer gesamtstaatlichen Verantwortung nachkommen können, ohne dass der Bundesrat ständig „querschießt“, während die Opposition auf ihre Alternativfunktion zurückverwiesen wird. Nachdem die Verhandlungen einer eigens zu diesem Zweck eingesetzten Föderalismuskommission im Dezember 2004 an der Uneinigkeit über die Verteilung der bildungspolitischen Kompetenzen gescheitert sind, musste die Reform fürs erste vertragt werden. Doch selbst wenn die Einigung in einem neuen Anlauf gelingt, sollte man sich über die Reichweite des dann gefundenen Kompromisses keine Illusionen machen. Nicht nur, dass die Kommission in vorsorglicher Selbstbeschränkung auf das Machbare davon abgesehen hat, bestimmte Reformbaustellen wie Finanzverfassung oder Länderneugliederung zu betreten; auch in den anderen Bereichen dürfte es nach den bisher vorliegenden Zwischenergebnissen nicht zu einer durchgreifenden Entflechtung der Bund-Länder-Beziehungen kommen. Zwar soll der Anteil der im Bundesrat zustimmungspflichtigen Gesetze von derzeit über 60 Prozent um etwa die Hälfte sinken, doch könnten die Ministerpräsidenten auch in Zukunft auf vielen Politikfeldern gleichberechtigt mitwirken – insbesondere wo es um finanzielle Fragen geht. Auf die Mehrheitsverhältnisse in der Länderkammer hätte die Neuordnung der Kompetenzen ohnehin keinen Einfluss, denn der Zwischenwahleffekt würde durch sie wohl kaum beseitigt. Blockierungstendenzen wären also weiterhin zu erwarten – zumal unter den Bedingungen einer sich verschärfenden Parteienkonkurrenz.

Selbst wenn durch eine Reform die Handlungsfreiheit der Regierung vergrößert wird, würde sich an dem generellen Legitimationsproblem nichts ändern. Dieses besteht ja gerade darin, dass die Alternativfunktion, die mit der Entflechtung wiederhergestellt werden soll, in der „post-parlamentarischen“ Demokratie auf tönernen Füßen steht. Heute gebietet das elektorale Interesse der Opposition, auch solche Entscheidungen der Regierung zu kritisieren, von denen sie genau weiß, dass sie sie im Grunde nicht viel anders treffen würde oder könnte. Die demokratiepolitische Antwort auf dieses Problem kann nicht in einer Bekräftigung der Parteienkonkurrenz bestehen, sondern nur in ihrer Zurückdrängung. Um zu verhindern, dass sich

die Auseinandersetzung in bloßen Scheingefechten ergeht, müsste man die Belohnungen des Machtgewinns, die ein Wahlsieg verspricht, reduzieren und die Parteien dazu anhalten, bereits auf der parlamentarischen Ebene im Interesse der Sache zu kooperieren.

Institutionell bieten sich dafür zwei Möglichkeiten an: eine Erprobung von neuen Koalitions- bzw. Regierungsformaten und/oder die Einrichtung von zusätzlichen Konkordanzformen jenseits des Parteienwettbewerbs. Der erste Weg dürfte in der Bundesrepublik durch die tief verankerte Praxis der Konkurrenzdemokratie weitgehend versperrt sein. Das Haupthindernis liegt im Dogma der stabilen Mehrheitsregierung (Decker 2004d). Vor dem Hintergrund der negativen Weimarer Erfahrungen verständlich, hat die skandinavische Tradition der Minderheitsregierungen in der parlamentarischen Kultur der Bundesrepublik ebenso wenig Wurzeln geschlagen wie das in südeuropäischen Ländern gelegentlich gepflegte Regieren mit wechselnden Mehrheiten. Symptomatisch dafür ist das Scheitern des „Magdeburger Modells“ in Sachsen-Anhalt, dem auch der Mainstream der Politikwissenschaft nicht viel abzugewinnen mochte. Dabei hätte eine unvoreingenommene Analyse gezeigt, dass eine gestützte oder lediglich geduldete Minderheitsregierung mit den Funktionsbedingungen des parlamentarischen Systems mindestens so sehr vereinbar ist wie die von den Kritikern favorisierte Alternative einer Großen Koalition. (Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Wahrnehmung der Oppositionsrolle.)

Auch Große Koalitionen werden hierzulande nur als „Notlösung“ gebildet, wenn es politisch oder rechnerisch keine andere Möglichkeit gibt. Mit der Pluralisierung der Parteienlandschaft könnten sich solche Konstellationen in Zukunft freilich häufen. Die Zunahme der „abweichenden“ Regierungsformate auf der Länderebene, die seit der deutschen Vereinigung immerhin rund ein Fünftel aller Fälle umfassen, gibt davon einen Vorgeschmack. Auch bei den letzten drei Bundestagswahlen ist die Bildung einer Koalition nach dem üblichen Muster nur durch die institutionelle Zufälligkeit der Überhangmandate möglich geworden. Ob dies 2006 von Neuem gelingt, ist angesichts der beschriebenen Erosionstendenzen im Parteiensystem alles andere als sicher. Um so notwendiger scheint es daher, sich auf die alternativen Regierungsformate schon vorab einzurichten und ihnen politisch den Weg zu ebnen.

Was den zweiten Weg – die Einrichtung zusätzlicher Konkordanzformen – angeht, könnte man sich z.B. Einführung von Elementen der Volksgesetzgebung auch auf Bundesebene vorstellen. Dies würde darauf hinauslaufen, dass die plebiszitären Tendenzen aus der elektoralen Sphäre herausgelöst und in die konsensuellen Bereiche des Regierungssystems „verschoben“ werden, wo die eigentlichen Sachentscheidungen fallen. Vernünftiger ausgestaltet, könnten die Plebiszite so zugleich einen Schutzschild gegen die populistischen Versuchungen des Parteienwettbewerbs bilden. Dieser wird seiner elektoralen Funktion selbstverständlich nicht beraubt. Er behält sie schon deshalb, weil es prinzipiell möglich bleiben muss, eine unfähige oder korrupte Regierung loszuwerden („to throw the scoundrels out“). Für die inhaltliche Politikgestaltung wäre es hingegen besser, das mehrheitsdemokratische Element zurückzudrängen und die Demokratisierungsbemühungen auf die konsensuellen Entscheidungsmechanismen zu konzentrieren, die in ihrer Responsivität gestärkt werden müssten.<sup>6</sup>

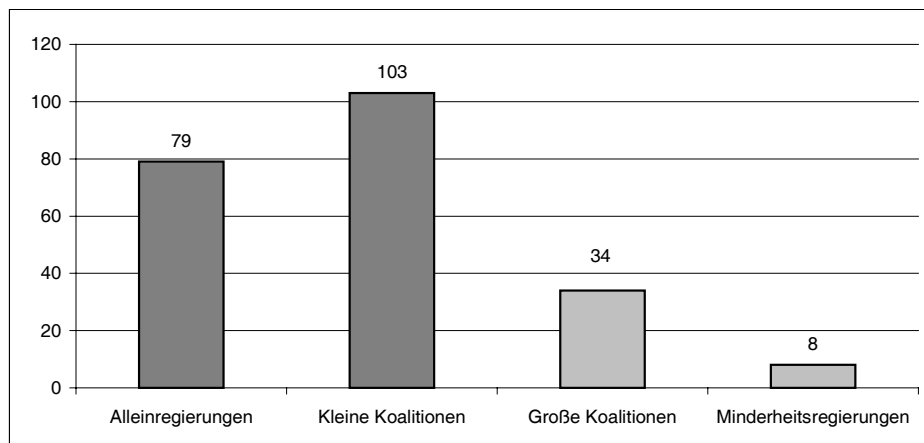


Abb. 7: Regierungsformate in den Ländern 1990 bis 2004 in Jahren (eigene Zusammenstellung)

## 8. Direktdemokratische Elemente im parlamentarischen System

Die Diskussion um das Für und Wider der Plebiszite wird in Deutschland nach wie vor durch die vermeintlich negativen Erfahrungen der Weimarer Zeit überschattet. Nachdem sich die Bundesrepublik zu einer stabilen Demokratie entwickelt hat, helfen diese in der heutigen Situation allerdings nicht sehr viel weiter. Sinnvoller wäre es, den Blick über den nationalen Tellerrand hinauszurichten und zu fragen, wie sich die plebiszitären Verfahren in anderen westlichen Demokratien bewährt haben. Eine Schlüsselrolle spielt dabei die Frage nach ihrer Verträglichkeit mit der parlamentarischen Regierungsform.

Die Wirkungsweise der direkten Demokratie hängt von ihrer institutionellen Ausgestaltung ab. Grob gesprochen kommt es hier auf drei Dinge an. *Erstens* stellt sich die Frage, ob die Ergebnisse von Volksabstimmungen verbindlich sind, das heißt von den parlamentarischen Körperschaften gesetzgeberisch umgesetzt werden müssen, oder ob sie lediglich konsultativen Charakter haben. *Zweitens* – und noch wichtiger – geht es darum, wer berechtigt sein soll, einen Volksentscheid auszulösen. Hier lassen sich drei Varianten unterscheiden: 1.) Der Volksentscheid ist verfassungsrechtlich vorgeschrieben 2.) Der Entscheid wird von den Regierenden angesetzt. 3.) Der Entscheid wird vom Volk selbst qua Initiative erzwungen. Dabei kann es sich entweder um eine „negative“ Initiative handeln, das heißt die Möglichkeit, einen bereits vom Parlament getroffenen Gesetzesbeschluss zu Fall zu bringen, oder um die Befugnis, einen solchen Beschluss positiv herbeizuführen. *Drittens* schließlich kommt es bei der Initiative darauf an, ob ihre Inanspruchnahme in der Praxis erleichtert oder erschwert ist. Restriktionen ergeben sich hier durch die Beschränkung der Abstimmungsgegenstände, die in den verschiedenen Stadien des Verfahrens zu überwindenden Beteiligungs- und Zu-

stimmungsquoren, die einzuhaltenen Fristen oder anderweitige Ausführungsbestimmungen, die zumeist unterhalb der Verfassung geregelt werden. Zu den letzteren gehören z.B. die rechtliche Zulassungsprüfung, die Modalitäten der Kostenerstattung oder die Frage, ob ein Volksentscheid mit einer regulären Wahl zusammengelegt werden kann.<sup>7</sup>

Die Frage nach der Vereinbarkeit mit dem parlamentarischen System stellt sich in erster Linie für die Initiative (Jung 2001). Im Unterschied zum Referendum hebt diese nämlich den Primat des parlamentarischen Gesetzgebers auf, indem sie dem Volk Gelegenheit gibt, in bestimmten Situationen selbst an dessen Stelle zu treten. Von daher ist es nicht verwunderlich, dass sich nur ganz wenige Demokratien entschieden haben, ein so weitreichendes Instrument einzuführen. Sieht man von den Zwergstaaten und den neuen Demokratien in Mittel- und Osteuropa ab, ist die Vetoinitiative überhaupt nur in zwei (west)europäischen Staaten bekannt: in Italien und der Schweiz. Letztere gesteht dem Volk darüber hinaus ein positives Gesetzgebungsrecht zu, das sich allerdings nur auf die Verfassung bezieht. Ein einfachgesetzliche Initiative ist auch im Mutterland der direkten Demokratie nicht vorgesehen.

Der jüngste Vorstoß der rot-grünen Bundesregierung für eine plebiszitäre Ergänzung des Grundgesetzes wirkt vor diesem Hintergrund befremdlich. Nicht nur, dass die Volksgesetzgebung hier in der stärksten Form der Initiative realisiert werden soll. Würde der jetzt erneut vorgelegte Gesetzesentwurf Wirklichkeit, dann wäre das Instrument im Bund sogar anwenderfreundlicher als auf der Länderebene. Dort ist die direkte Demokratie „von unten“ mittlerweile zwar flächendeckend gegeben, doch spielt sie aufgrund der restriktiven Ausgestaltung im politischen Geschehen keine große Rolle (Rehmet 2002). Bei den ungleich wichtigeren Materien, die auf der Bundesebene zu regeln sind, wäre das sicher anders. Es ist kaum anzunehmen, dass sich die Autoren des Gesetzesentwurfes der Folgen bewusst gewesen sind, die dies für die Gesamtarchitektur des Regierungssystems haben könnte.

Wo die Plebiszite als Initiativrechte ausgestaltet sind, stehen sie in einem natürlichen Spannungsverhältnis zum gegnerschaftlichen Parteienwettbewerb. Hat die Opposition die Möglichkeit, ein von der Regierungsmehrheit beschlossenes Gesetz über den Umweg einer Volksabstimmung nachträglich zu Fall zu bringen, dann ist Regierung natürlich gut beraten, etwaige Widerstände gegen ihr Vorhaben schon im Vorwege einzukalkulieren. Plebiszitäre Elemente wirken also der Logik nach „konsensuell“. Damit unterminieren sie aber das Prinzip der alternierenden Regierung, auf dem der mehrheitsdemokratische Parlamentarismus wesensmäßig basiert. In der Schweiz hat das dazu geführt, dass im Laufe der Zeit alle großen Parteien und Verbände in den Regierungsprozess integriert wurden und ein fest institutionalisiertes Konkordanzsystem ausbildeten. Die lebhaft praktizierte Abstimmungsdemokratie und das nahezu vollständige Fehlen von Parteienkonkurrenz sind dort Seiten derselben Medaille (Linder 1999: 311ff.).

In der Bundesrepublik kann es demgegenüber nur um eine „Moderierung“ des Parteienwettbewerbs durch die Plebiszite gehen, nicht um dessen Abschaffung. Die direktdemokratischen Verfahren sollten deshalb so ausgestaltet sein, dass sie weder abschreckend hohe Hürden aufbauen noch zum leichtfertigen Gebrauch einladen. Des weiteren müssen sie in eine Reform des gesamten Entscheidungssystems eingebettet werden, die den Einfluss der anderen „Vetospierer“ (insbesondere des

Bundesrates) begrenzt. Der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf wirft hier mehr Probleme auf, als er Lösungen verspricht. Dennoch bleibt die Grundidee, die hinter den Plebisziten steht, richtig. Die veränderten Rahmenbedingungen des Regierens führen dazu, dass die Politik heute nicht weniger, sondern im Zweifelsfalle mehr Konsens benötigt. Von daher wächst auch der Bedarf, die Entscheidungsprozesse durch eine möglichst enge Anbindung an die Betroffenen legitimatorisch abzusichern. Gleichzeitig muss die Qualität der Entscheidungsinhalte „stimmen“. Die Analyse hat gezeigt, dass das vorhandene parteidemokratische System in Deutschland weder das eine noch das andere verbürgen kann. Um aus der Krise herauszukommen, müsste es die Kraft finden, sich entlang der skizzierten Linien zu erneuern. Ob dies gelingt, ist keineswegs ausgemacht. Der Politikwissenschaft jedenfalls dürfte der Stoff bei diesem Thema so bald nicht ausgehen.

## Anmerkungen

- 1 Zur Bestimmung des sicheren Stammwählers wurden dabei vier Kriterien zugrunde gelegt: die Wahlabsicht, das Stimmverhalten bei der letzten Wahl, die Parteiidentifikation und der Sympathiefaktor. Wo weichere Kriterien verwendet werden, weisen die Untersuchungen naturgemäß einen höheren Stammwähleranteil aus (vgl. z.B. Stöss 2000).
- 2 Das Ergebnis der im Westen nicht etablierten PDS ist hier mit eingerechnet.
- 3 Wenn die „Amerikanisierung“ der Wahlen eine Antwort auf abnehmende Parteibindungen darstellt, dann ist kein politisches System heute weniger „amerikanisiert“ als das US-amerikanische. Neuere Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, dass in den USA nur noch 7 bis 8 Prozent der Wähler als echte Wechselwähler bezeichnet werden können. Der Hauptgrund dafür liegt in einer Verschärfung der sozialkulturellen Gegensätze, die zu einer Zunahme und Verfestigung der Parteiidentifikationen geführt hat. Ablesen lässt sich das u.a. am Rückgang des split ticket-votings und der geringen Quote der unentschiedenen Wähler. Republikaner und Demokraten sind deshalb gut beraten, sich bei der Wählermobilisierung vorrangig um die eigene Klientel zu bemühen, wenn sie ihre Chancen optimieren wollen (Lösche 2004).
- 4 Unter Responsivität versteht man in der Demokratieforschung die Übereinstimmung des Regierungshandelns mit den Wählerpräferenzen. Vgl. Brettschneider 1995: 18ff.
- 5 Binnenorganisatorisch hat das zur Folge, dass die Parteien führungslastiger werden und ihre strategische Planung verstärkt auf die Wahlkämpfe ausrichten. Die zentrale Parteiorganisation verliert an Bedeutung zugunsten des parlamentarischen und Regierungsarms, während gleichzeitig die parteiliche Vermittlungsfunktion durch direkte (medienvermittelte) Beziehungen zwischen Wahlvolk und Regierungspolitikern überlagert wird (Panebianco 1988: 264f.).
- 6 In dieselbe Richtung weisen die in der neueren Forschung empfohlenen Beteiligungsformen einer assoziativen oder Netzwerkdemokratie, die sachlich und/oder räumlich abgestuft sind und auf eine Stärkung des deliberativen Moments bei der Entscheidungsfindung abzielen (Abromeit 2002: 100ff.).
- 7 Nicht minder erheblich sind die Modalitäten der Eintragung und Unterschriftensammlung in der Startphase. So nützen niedrige Quoren für eine Volksinitiative wenig, wenn die Unterschriften nicht frei gesammelt werden dürfen, sondern von den Bürgern in Behörden und Ämtern zu hinterlegen sind. Die Restriktionen liegen also auch hier allzu oft im Detail.

## Literatur

- Abromeit, Heidrun (2002), *Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie*, Opladen.
- Apel, Hans (1991), *Die deformierte Demokratie. Parteienherrschaft in Deutschland*, Stuttgart.
- Arnim, Hans Herbert von (1993), *Demokratie ohne Volk. Plädoyer gegen Staatsversagen, Machtmissbrauch und Politikverdrossenheit*, München.
- Arzheimer, Kai (2002), *Politikverdrossenheit. Bedeutung, Verwendung und empirische Relevanz eines politikwissenschaftlichen Begriffs*, Wiesbaden.
- Beyme, Klaus von (1994), *Politikverdrossenheit und Politikwissenschaft*, in: Claus Leggewie (Hg.), *Wozu Politikwissenschaft?*, Darmstadt, S. 21-33.
- Birsl, Ursula/Peter Lösche (1998), *Parteien in West- und Ostdeutschland: Der gar nicht so feine Unterschied*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 29 (1), S. 7-24.
- Brettschneider, Frank (1995), *Öffentliche Meinung und Politik. Eine empirische Studie zur Responsivität des deutschen Bundestages zwischen 1949 und 1990*, Opladen.
- Brettschneider, Frank/Jan van Deth/Edeltraud Roller, Hg. (2002), *Das Ende der politisierten Sozialstruktur?*, Opladen.
- Brunner, Wolfgang/Jutta Graf/Viola Neu (2001), *Die politische Meinungslage in Deutschland 1990-2001*, Sankt Augustin (Arbeitspapiere der Konrad Adenauer-Stiftung, Nr. 35).
- Decker, Frank (2004a), *Der neue Rechtspopulismus*, Opladen.
- Decker, Frank (2004b), *Systemrezeption und institutionelle Innovationen im deutschen Einigungsprozess. Eine Bilanz*, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 14 (1), S. 31-67.
- Decker, Frank, Hg. (2004c), *Föderalismus an der Weggabelung? Optionen und Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung*, Wiesbaden.
- Decker, Frank (2004d), *Konstitutionelles versus parteidemokratisches Parlamentarismusverständnis? Bemerkungen zu einer überholten Dichotomie*, in: Stefan Brink/Heinrich Amadeus Wolff (Hg.), *Gemeinwohl und Verantwortung. Festschrift für Hans Herbert von Arnim zum 65. Geburtstag*, Berlin 2004, S. 533-554.
- Dittberner, Jürgen (2004), *Die deutschen Parteien. Defizite und Reformideen*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 40, S. 12-18.
- Dittberner, Jürgen/Rolf Ebbighausen, Hg. (1973), *Parteiensystem in der Legitimationskrise. Studien und Materialien zur Soziologie der Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen.
- Dürr, Tobias (2004), *Ankunft in der Wirklichkeit*, in: *Berliner Republik* 6 (5), S. 40-49.
- Jagodzinski, Wolfgang/Steffen Kühnel (2001), *Werte und Ideologien im Parteienwettbewerb*, in: Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hg.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, 2. Auflage, Bonn, S. 204-227.
- Jung, Sabine (2001), *Die Logik direkter Demokratie*, Wiesbaden.
- Kepplinger, Hans Mathias (1998), *Die Demontage der Politik in der Informationsgesellschaft*, Freiburg/München.
- Koole, Ruud (1996), *Cadre, Catch-All or Cartel? A Comment on the Notion of Cartel Party*, in: *Party Politics* 2 (4), S. 507-523.
- Krockow, Christian Graf von/Peter Lösche, Hg. (1986), *Parteien in der Krise. Das Parteiensystem der Bundesrepublik und der Aufstand des Bürgerwillens*, München.
- Linder, Wolf (1999), *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven*, Bern/Stuttgart/Wien.
- Lösche, Peter (1995), *Parteienverdrossenheit ohne Ende? Polemik gegen das Lamentieren deutscher Politiker, Journalisten, Politikwissenschaftler und Staatsrechtler*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 26 (1), S. 149-159.
- Lösche, Peter (2004), *Gespaltene Land. Die Vereinigten Staaten vor den Präsidentschaftswahlen*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 49 (8), S. 984-991.
- Mair, Peter (1994), *Party Organizations. From Civil Society to the State*, in: Richard S. Katz/Peter Mair (Hg.), *How Parties Organize*, London/Thousand Oaks/New Dehli, S. 1-22.



- Mair, Peter (2002), Populist Democracy vs Party Democracy, in: Yves Mény/Yves Surel (Hg.), Democracies and the Populist Challenge, Houndmills/New York, S. 81-98.
- Meyer, Thomas (2001), Mediokratie. Die Kolonialisierung der Politik durch das Mediensystem, Frankfurt a.M.
- Niedermayer, Oskar (2001), Bürger und Politik. Politische Orientierungen und Verhaltensweisen der Deutschen. Eine Einführung, Wiesbaden.
- Niejahr, Elisabeth (2004), Handwerk hat doppelten Boden, in: Die Zeit vom 9. Juni 2004.
- Panbianco, Angelo (1988), Political Parties. Organization and Power, Cambridge.
- Pappi, Franz Urban (2002), Die politisierte Sozialstruktur heute. Historische Reminiszenz oder aktuelles Erklärungspotenzial, in: Frank Bretschneider/Jan van Deth/Edeltraud Roller, Hg. (2002), Das Ende der politisierten Sozialstruktur?, Opladen, S. 25-46.
- Pickel, Gert/Dieter Walz (1997), Politikverdrossenheit in Ost- und Westdeutschland. Dimensionen und Ausprägungen, in: Politische Vierteljahresschrift 38 (1), S. 27-49.
- Rehmet, Frank (2002), Direkte Demokratie in den deutschen Bundesländern, in: Theo Schiller/Volker Mittendorf (Hg.), Direkte Demokratie, Wiesbaden, S. 102-114.
- Scarrow, Susan E. (1997), Party Competition and Institutional Change. The Expansion of Direct Democracy in Germany, in: Party Politics 2 (4), S. 451-472.
- Schedler, Andreas (1993), Die demoskopische Konstruktion von ‚Politikverdrossenheit‘, in: Politische Vierteljahresschrift 34 (3), S. 414-435.
- Stöss, Richard (2000), Anmerkungen zur Situation der Großparteien, in: Stefan Immerfall (Hg.), Parteien, Kulturen und Konflikte, Opladen, S. 189-221.
- Thaidigsmann, S. Isabell (2004), Sozialstruktur und Wählerverhalten. Das Ende einer alten Beziehung?, Berlin (Arbeitspapiere der Konrad Adenauer-Stiftung, Nr. 126).
- Thumfart, Alexander (2002), Die politische Integration Ostdeutschlands, Frankfurt a.M.
- Weizsäcker, Richard von (1992), Im Gespräch mit Gunter Hofmann und Werner A. Perger, Frankfurt a.M.
- Wiesendahl, Elmar (1992), Volksparteien im Abstieg. Nachruf auf eine zwiespältige Erfolgsgeschichte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 34-35, S. 3-14.

