

# DER BÜRGER IM STAAT

3-2013



## Bundestagswahl 2013



Landeszentrale für politische Bildung  
Baden-Württemberg

# DER BÜRGER IM STAAT

## INHALT

Karl-Rudolf Korte <b>Die Bundestagswahl 2009 – Wählen im Schatten der Krise</b>	132
Frank Decker <b>Aktuelle Entwicklungen der Parteienlandschaft</b>	141
Christoph Bieber <b>Die Piratenpartei als neuer Akteur</b>	149
Norbert Kersting <b>Wutbürger und andere soziale Bewegungen</b>	155
Herfried Münkler <b>Die jüngste Krise der parlamentarischen Demokratie</b>	166
Axel Murswiek <b>Vier Jahre Schwarz-Gelb: eine Bilanz</b>	171
Andrea Römmele <b>Konkurrenten um die Kanzlerschaft: Angela Merkel und Peer Steinbrück</b>	182
Frank Brettschneider <b>Wahlkampf: Funktionen, Instrumente und Wirkungen</b>	190
Dieter Roth <b>Zur Funktionsweise der Wahlforschung</b>	199
Hans Meyer <b>Das Bundestagswahlrecht 2013</b>	208
Uwe Andersen <b>Bundestagswahlen: 1949 bis 2009</b>	218

**HEFT 3–2013**  
**63. JAHRGANG**  
**ISSN 0007-3121**

„Der Bürger im Staat“ wird von der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg herausgegeben.

### DIREKTOR DER LANDESZENTRALE

Lothar Frick

### REDAKTION

Siegfried Frech, siegfried.frech@lpb.bwl.de

### REDAKTIONSASSISTENZ

Barbara Bollinger, barbara.bollinger@lpb.bwl.de

### ANSCHRIFT DER REDAKTION

Stafflenbergstraße 38, 70184 Stuttgart  
Telefon 0711/164099-44, Fax 0711/164099-77

### HERSTELLUNG

Schwabenverlag Media der Schwabenverlag AG  
Senefelderstraße 12, 73760 Ostfildern-Ruit  
Telefon 0711/4406-0, Fax 0711/442349

### GESTALTUNG TITEL

Bertron.Schwarz.Frey, Gruppe für Gestaltung, Ulm

### GESTALTUNG INNENTEIL

Ingrid Gerlach, Schwabenverlag Media  
der Schwabenverlag AG

### VERTRIEB

Süddeutsche Verlagsgesellschaft Ulm  
Nicolaus-Otto-Straße 14, 89079 Ulm  
Telefon 0731/9457-0, Fax 0731/9457224  
www.suedvg.de

Preis der Einzelnummer 3,33 EUR.

Jahresabonnement 12,80 EUR Abbuchung.

Bitte geben Sie bei jedem Schriftwechsel mit dem Verlag Ihre auf der Adresse aufgedruckte Kundennummer an.

Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers und der Redaktion wieder.

Für unaufgefordert eingesandte Manuskripte übernimmt die Redaktion keine Haftung.

Nachdruck oder Vervielfältigung auf elektronischen Datenträgern sowie Einspeisung in Datennetze nur mit Genehmigung der Redaktion.

## THEMA IM FOLGEHEFT

Antisemitismus heute

# Bundestagswahl 2013

Die Wahl zum 18. Deutschen Bundestag findet am 22. September 2013 statt. Mehrere Tendenzen dürften die Wahlprognosen im Vorfeld der Wahl und das Wahlergebnis selbst prägen: Es sind die sinkende Wahlbeteiligung, die hohen Schwankungen im Wahlverhalten sowie der Umstand, dass das bundesdeutsche Parteiensystem mit merklich schwächer gewordenen Volksparteien, einhergehend mit dem Aufkommen „junger“ Parteien, seine Wirkungen entfaltet. Fast fünfzig Prozent der Wähler sind kurz entschlossen und entscheiden sich erst in den letzten Tagen.

Mit Blick auf die Bundestagswahl 2013 sind im Vorfeld der Wahl mehrere Aspekte von Interesse:

- Wenn Wahlen einer Bilanz gleichkommen, in der die „Leistungen“ der Bundesregierung bewertet werden, stellt sich die Frage, was im „politischen Gedächtnis“ der Wählerinnen und Wähler seit der Bundestagswahl 2009 haften blieb?
- Parteien prägen zweifelsohne den politischen Diskurs und sie sind Träger politischer Meinungs- und Willensbildung. Die Veränderung der deutschen Parteienlandschaft hat zu einem „fluiden“ System geführt, das mehrere Spielarten der Koalitionsbildung in sich birgt.
- Als die Piraten im September 2011 in das Berliner Abgeordnetenhaus gewählt wurden, nährten sie die Hoffnung auf eine andere, bessere Politik. Im Mai 2012 erreichten sie in den Umfragen bundesweit bis zu 13 Prozent. Gegenwärtig gewinnt man eher den Eindruck, dass sich die Piratenpartei „auf Kurssuche“ befindet. Ist die Piratenpartei eine „Eintagsfliege“ oder trägt sie zur Erweiterung des Parteiensystems bei?
- Was wird sich mit der Reform des Wahlrechts verändert? Welche Hintergründe und Auswirkungen hat die Wahlrechtsreform?
- Wenn die Behauptung stimmt, dass ein deutlicher Trend vom Stammüber den Wechselwähler zum eher unpolitischen „Gesinnungswähler“ im Wahlverhalten erkennbar ist, kommt den Wahlkampagnen und Wahlkampfstrategien bei einem insgesamt weniger berechenbaren Wählerverhalten eine besondere Bedeutung zu. Sind die herkömmlichen Wahlkampfstrategien in Zeiten des Internets überhaupt noch wirkmächtig?
- Wahlentscheidungen sind reichlich komplexe Vorgänge. Welche Rolle

spielen hierbei die Spitzenkandidatin bzw. der Spitzenkandidat? Welche ihnen zugesprochene Handlungs- und Problemlösekompetenz ist ausschlaggebend? Warum werden Wahlentscheidungen immer kurzfristiger getroffen?

Insgesamt ist die Lage nicht vergleichbar mit der von 2009 – so Karl-Rudolf Korte, der einen Rückblick auf die letzte Bundestagswahl anstellt. Die Bundestagswahl von 2009 kann wie folgt charakterisiert werden: (1) Die Wählermobilisierung stand einzigartig im Schatten der Großen Koalition und der ökonomischen Krise. (2) Einen Kampf um trennscharfe alternative Positionen suchte man im Wahlkampf vergeblich. Letztlich war für Angela Merkel, ausgestattet mit dem Bonus der Kanzlerin, diese Form der politischen Auseinandersetzung günstig, da die Strategie der asymmetrischen Demobilisierung die SPD entscheidend schwächte. (3) Was bei der Wahl 2009 zählte, war die Ausstrahlung ökonomischer Kompetenz. Angesichts der Wirtschafts- und Finanzkrise breitete sich ein Sicherheitskonservatismus aus, bei dem es sich primär um Wohlstandssicherung drehte.

Frank Decker skizziert die Entwicklung des deutschen Parteiensystems seit der Bundestagswahl 2009: Nach der 2005 erfolgten Fusion der PDS und der Wahlalternative Arbeit und soziale Gerechtigkeit hat sich eine Fünfparteienstruktur etabliert. Aufgrund hausgemachter Probleme sank die Resonanz für Die Linke jedoch merklich. Ihr droht der Rückfall in die Rolle einer ostdeutschen Regionalpartei. Von der Schwäche der Linken konnte jüngst die Piratenpartei profitieren. Junge, netzaffine Wähler und auch Protestwähler bescherten den Piraten einen Höhenflug, der nur kurz währte. Der im Frühjahr 2013 entstandenen Alternative für Deutschland (AfD) mangelt es bisher an zugkräftigem Personal. Ausgangslage für die Bundestagswahl 2013 sind somit zwei annähernd gleich starke Formationen (Schwarz-Gelb und Rot-Grün), die vermutlich nicht in der Lage sein werden, eine Mehrheit zu bilden. Grundsätzlich ist neben einer Großen Koalition und verschiedenen Dreierbündnissen auch eine schwarz-grüne Zweierkoalition möglich. Wenn Dreierbündnisse ausscheiden, bleibt letztlich nur die Alternative Schwarz-Rot oder Schwarz-Grün.

Die Piratenpartei hat seit ihren Wahlerfolgen in den Jahren 2011 und 2012 zu Veränderungen im politischen Kommu-

nikationsverhalten geführt und den Parteienwettbewerb angeregt. Christoph Bieber rekapituliert den Werdegang der Piratenpartei und erörtert die wesentlichen Merkmale der innerparteilichen Kommunikation sowie Organisation. Die Digitalisierung und Basisorientierung haben für die Parteistruktur durchaus ambivalente Auswirkungen: Aus der Partizipationsorientierung resultieren zwar Offenheit, Dynamik und niedrige Beteiligungshürden, bringen jedoch eine hohe Fluktuation in den Führungssätern, eine inkonsistente Programmentwicklung und Außenpräsentation mit sich. Insofern ist der Bundestagswahlkampf 2013 eine weitere Phase in der Organisationsentwicklung der Partei, gleichzeitig aber auch eine Bewährungsprobe im politischen Betrieb.

Wurde in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik der Gang zur Wahlurne als die wichtigste Form der politischen Partizipation verstanden, ist seit den 1970er-Jahren ein Anwachsen demonstrativer, direktdemokratischer und deliberativer Formen der politischen Beteiligung zu beobachten. Mit den Demonstrationen gegen die Großprojekte Stuttgart 21, Flughafen Berlin Brandenburg haben diese Varianten der politischen Partizipation, die ein Beleg für die Unzufriedenheit mit der etablierten Politik sind, eine neue Qualität bekommen. Die zeitgeschichtliche Analyse von Norbert Kersting zeigt, dass die Akzeptanz für demonstrative Formen politischer Beteiligung und für Protest quer durch alle Altersschichten merklich gestiegen ist. Wenn auch der politische Protest revitalisiert wurde, ist der Wahlakt – so das Fazit – immer noch die von Bürgerinnen und Bürgern am häufigsten genutzte Partizipationsform.

Herfried Münkler konstatiert in seinem Essay eine schleichende Transformation der parlamentarischen Demokratie. Demokratien leben von drei Voraussetzungen: Dies ist zunächst die Fähigkeit der politischen Institutionen, politische Entscheidungsprozesse in eine parlamentarische Eigenrhythmik umzugestalten, um handlungsfähig zu bleiben. Eine weitere Voraussetzung besteht in der Hervorbringung von Alternativen, zwischen denen es sich zu entscheiden lohnt. Und schließlich lebt die Demokratie von mündigen Bürgerinnen und Bürgern, die über politische Kenntnisse verfügen. Indikator für die jüngste Krise der parlamentarischen Demokratie ist die Geschwindigkeit ökonomischer Prozesse, welche die Eigenrhythmik des politischen Systems außer Kraft setzen. Die

Verkündigung der Alternativlosigkeit kommt verstärkend hinzu und lässt die Macht der besseren Argumente schwinden. Dies geht mit einem Vertrauensverlust der Bürgerinnen und Bürger einher. Die Vernünftigkeit parlamentarischer Entscheidungen wird angezweifelt, Deliberation wird zum Dauerzustand, demokratische Strukturen erodieren zusehends.

Nach vier Jahren ist die politische Bilanz der schwarz-gelben Koalition durchaus gemischt. Die Bilanz der Jahre 2009 bis 2013 offenbart, wie es Bundeskanzlerin Angela Merkel selbst formulierte, eine Regierungspolitik der „kleinen Schritte“. Alex Murswiek erörtert, ausgehend vom zögerlichen Start der Regierung im Herbst 2009, wichtige Politikergebnisse und Reformbaustellen in zentralen Politikfeldern. In einem weiteren Schritt wird die Rolle der Mitregenten und Vetospieler skizziert, welche die Spielräume des Regierens in der Legislaturperiode 2009 bis 2013 begrenzt haben. Verstärkend kamen Probleme der politischen Führung hinzu, die dem Anspruch, aus einem Guss regieren zu wollen, abträglich waren und dem Vertrauen in die Regierung geschadet haben.

Politische Botschaften werden seit jeher mit einem „Gesicht“ verknüpft. Bei anstehenden Wahlen rücken die Kandidaten deshalb vermehrt ins Rampenlicht. Andrea Römmele erörtert am aktuellen Beispiel des Bundestagswahlkampfes mit Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem Spitzenkandidaten der SPD, Peer Steinbrück, das Phänomen der Personalisierung von Wahlkämpfen. In einem ersten Schritt wird der Begriff der Personalisierung mittels dreier Dimensionen definieren. Daran anschließend werden die beiden Spitzenkandidaten der Bundestagswahl 2013 analysiert: Wo liegen ihre Stärken und Schwächen? Welche Themen favorisieren und präsentieren sie? In einem weiteren Schritt werden Angela Merkel und Peer Steinbrück aus der Sicht der Wählerschaft diskutiert. Und schließlich geht es um die Fragen, welche Rolle Kandidaten in den unterschiedlichen Modellen der Wahlentscheidung spielen und wie es um die Gewichtung von Parteiidentifikation, Themen und Personen beim Wahlentscheid bestellt ist.

In Wahlkämpfen wird nichts dem Zufall überlassen. Modernes Wahlkampfmanagement setzt sich aus den Einzelschritten Analyse, Planung, Umsetzung und Evaluation zusammen. Frank Brett-

schneider erörtert entlang dieser Phasen die unterschiedlichen Facetten der politischen Kommunikation, die Bestandteile eines jeden Wahlkampfes sind. In der Analysephase werden von professionellen Wahlkampfstäben Einstellungen und Themenpräferenzen verschiedener Wählergruppen eruiert. Angesichts einer fragmentierten Wählerschaft, abnehmender Parteiidentifikation und einem sinkenden Anteil von Stammwählern ist die optimale Passung zwischen Themenmanagement, Kandidatenimage und Wahlkampfstrategie ein zentraler Bestandteil der Planungsphase. Umsetzung meint die eigentliche Wahlkampagne, die aus traditionellen Wahlkampfinstrumenten (Wahlplakaten, Straßenwahlkampf, Medienarbeit) sowie aus Online-Instrumenten (soziale Medien und soziale Netzwerke) besteht und vor der Wahl hochtourig um die Wählergunst buhlt.

Wahlforschung erscheint vielen wie ein Buch mit sieben Siegeln. Was hat es mit den oft zitierten Daten der Wahlforschung auf sich? Wer sind die Nachfrager und Nutznießer und wie gehen sie mit den Ergebnissen um? Wahlforschung ist zunächst eine akademische Disziplin, der es darum geht, mit nachvollziehbaren Verfahren den Vorgang der Wahlentscheidung zu analysieren. Seriöse Wahlforscher arbeiten theoriegeleitet und wenden Instrumente und Methoden der empirischen Sozialforschung an. Die Resultate der Wahlforschung werden in den Medien einem breiten Publikum zugänglich gemacht, dabei jedoch popularisiert und häufig als „politische Stimmungsdaten“ in prognostischer Absicht benutzt. Die Fragestellungen der Wahlforscher hingegen sind vor allem retrospektiv. Sie wollen eine Antwort auf die Frage geben: Wer hat wen gewählt und warum? Vor dem Hintergrund dieser Fragestellung erläutert Dieter Roth die Intentionen, Instrumente und Arbeitsweise der Wahlforschung.

Bei den Wahlen zum 18. Deutschen Bundestag findet erstmals das reformierte Wahlrecht Anwendung. Die Wahlrechtsänderungen sind am 9. Mai 2013 in Kraft getreten und sollen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts umsetzen. Das Gericht hatte die Regelungen des Sitzverteilungsverfahrens im Bundeswahlgesetz für nichtig erklärt. Ein Hauptanliegen der Wahlrechtsreform ist die Änderung des Sitzverteilungsverfahrens mit dem Ziel, das sogenannte negative Stimmgewicht zu beseitigen. Dieser Begriff beschreibt eine

Paradoxie des alten Wahlrechts: Ein Mehr an Zweitstimmen konnte für eine Partei in bestimmten Konstellationen weniger Sitze im Deutschen Bundestag bedeuten und umgekehrt ein Weniger an Zweitstimmen mehr Sitze. Hans Meyer erörtert die Vorgeschichte sowie die Grundentscheidung der 2013 in Kraft getretenen Reform. Er erläutert den entscheidend geänderten Paragraphen und schildert das neue, mehrere Schritte umfassende Verfahren der Sitzverteilung im Einzelnen. Vielfach wurde die Befürchtung geäußert, das neue Wahlrecht könne zu einer erheblichen Vergrößerung des Bundestages führen. Ob dies eintritt und wie lange die Reform Bestand haben wird, bleibt abzuwarten.

Betrachtet man die Bundestagswahlen von 1949 bis 2009, zeigen sich über die Zeit hinweg Konstanten und Veränderungen. Die einzelnen Bundestagswahlen haben die politische Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland sowohl geprägt als auch gespiegelt. Uwe Andersen gibt einen zeitgeschichtlichen Überblick über die Bundestagswahlen von 1949 bis 2009. Er skizziert die einzelnen Wahlen, bettet sie in den jeweiligen zeitgeschichtlichen Kontext ein und benennt die gesellschaftlich bzw. politisch prägenden Kräfte. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf die Schlüsselwahlen von 1949, 1969 und 1990 gerichtet. Die Charakterisierung der einzelnen Bundestagswahlen berücksichtigt das politische Umfeld, die wahlrechtlichen Rahmenbedingungen, die wichtigsten Aspekte des Wahlergebnisses sowie die Regierungsbildung. Abschließend werden langfristige Tendenzen (Wahlbeteiligung und Wahlverhalten, die Veränderung der Parteienlandschaft, die Sitzverteilung im Deutschen Bundestag sowie Konstanten und Veränderungen in der Regierungsbildung) aufgezeigt.

Allen Autorinnen und Autoren, die wesentlich zum Entstehen des Heftes beigetragen haben, sei an dieser Stelle gedankt. Dank gebührt nicht zuletzt dem Schwabenverlag und Ingrid Gerlach in der Druckvorstufe für die stets gute und effiziente Zusammenarbeit.

Siegfried Frech

# Die Bundestagswahl 2009 – Wählen im Schatten der Krise

Karl-Rudolf Korte

Die Ausgangslage des Parteienwettbewerbs ist im Wahljahr 2013 eigenartig. Einer hohen Unzufriedenheit mit der Bundesregierung steht eine gleichermaßen hohe Zustimmung für die Kanzlerin gegenüber. Ein „entspannter Fatalismus“ (Köcher) lässt sich ebenso messen wie sorgenvolle Zufriedenheit – überall stabile Ambivalenzen, die kein schlüssiges Bild ergeben. Was am Ende ein Gewinnerthema sein könnte – eher Gerechtigkeit oder eher Sicherheit – entscheidet sich erst im September. Die Lagerformationen stehen aus Mobbilierungsgründen antagonistisch gegenüber. In der Sache liegen die Mitte-Parteien eng beieinander. Wählerinnen und Wähler erkennen leicht lagerübergreifende Angebote, zumal beide Blöcke noch im Frühjahr 2013 über keine erkennbare Mehrheit verfügen. Ob am Ende die Piraten oder die Alternative für Deutschland (AfD) für ein Vielparteien-Parlament sorgen, kann noch nicht ausgeschlossen werden. Denn fast fünfzig Prozent der Wähler sind kurz entschlossen und entscheiden sich für die Wahl erst in den letzten Tagen. Insgesamt ist die Lage unvergleichbar mit der von 2009 – so das Fazit von Karl-Rudolf Korte. Auch die Demoskopie leidet an Gewissheitsschwund. Niemals zuvor wichen die Ergebnisse der Umfrageinstitute so deutlich von den faktischen Ergebnissen ab wie in der Serie von Landtagswahlen 2012/13.

## Die Bundestagswahl 2009 war ein Solitär

Die Bundestagswahl von 2009 war ein Solitär: Die Wählermobilisierung stand einzigartig im Schatten der Großen Koalition und der Weltwirtschaftskrise. Sowohl der Parteienwettbewerb in Deutschland als auch die Einstellungsprofile der Wählerinnen und Wähler korrelierten mit dem Sonderformat der Großen Koalition und der ökonomischen Krisenkonstellation.

Die Wählermobilisierung der großen Parteien CDU/CSU und SPD verlief vor dem Hintergrund der gemeinsam geführten Großen Koalition äußerst schleppend (Korte 2013: 117ff.). Sowohl Bundeskanzlerin Angela Merkel als

auch der Kanzlerkandidat (und vormaliger Vizekanzler) der SPD, Frank-Walter Steinmeier, waren in der Phase der akuten Wirtschaftskrise auf wechselseitige Kooperation im Krisenmanagement angewiesen, so dass es beiden Kandidaten schwer fiel, glaubhaft die alte Rhetorik parteipolitischer Lagerbildung wieder aufzunehmen. Das Wahlvolk hatte noch gut in Erinnerung, wie Merkel und ihr früherer Finanzminister Peer Steinbrück (SPD) im Oktober 2008 gemeinsam versprachen, dass die Einlagen der privaten Konten sicher seien, um ein Gefühl der Sicherheit bei den Bürgerinnen und Bürgern wiederherzustellen. Die kooperative Haltung und Wertschätzung zwischen den Spitzenakteuren der beiden ehemaligen Regierungsparteien prägte auch den Wahlkampf und führte zu einem reduzierten Parteienwettbewerb.

Einen Kampf um trennscharfe alternative Positionen suchte man im Bundestagswahlkampf 2009 deshalb vergeblich. Weder fanden sich klar unterscheidbare Gesellschaftsentwürfe wie beispielsweise in der früheren Kampagne der Union „Freiheit oder Sozialismus“, noch streitbare Kontroversen wie die Frage nach der Wiederbewaffnung oder Westbindung in der älteren oder die Beteiligung am Krieg im Irak in der jüngeren Vergangenheit in den Positionen der Parteien wieder (Blätze 2010). Letztlich war für Merkel, ausgestattet mit dem Bonus der Kanzlerin, diese Form der politischen Auseinandersetzung günstiger, da die Strategie der asymmetrischen Demobilisierung die SPD entscheidend schwächte. Das Wahlvolk zeigte sich äußerst wechselfreudig. Viele Bürgerinnen und Bürger gingen ohne Hoffnungen, jedoch auch ohne Befürchtungen zur Wahl, an Pauschalversprechungen glaubte man nicht mehr.

## Bestätigung des asymmetrischen, changierenden Fünfparteiensystems

Hatten die Bundestagswahlen 2005 noch die Qualität von so genannten *critical elections*, bestätigten die Bundestagswahlen 2009 diesen zunächst nur als Tendenz wahrgenommenen Trend eines sich verändernden Parteiensystems auf Bundesebene: Es wird nie mehr

so sein, wie es einmal war. Mit dieser Bundestagswahl etablierte sich ein asymmetrisches, changierendes Fünfparteiensystem mit neuer Qualität und weit reichenden Konsequenzen nunmehr auch auf Bundesebene. Der zentrale Grund dafür ist der zunehmende Erfolg der ehemals kleinen Parteien seit der Bundestagswahl 2002, die immer stärker von der Schwäche der Volksparteien (besonders der SPD) profitierten und zu mittelgroßen Parteien geworden sind: Die FDP (plus 4,8 Prozent), aber auch Die Linke (plus 2,2 Prozent) und Bündnis 90/Die Grünen (plus 2,6 Prozent) legten im Vergleich zur letzten

Einen Kampf um trennscharfe alternative Positionen suchte man im Bundestagswahlkampf 2009 vergeblich. Letztlich war für Angela Merkel, ausgestattet mit dem Bonus der Kanzlerin, diese Form der politischen Auseinandersetzung günstiger, da die Strategie der asymmetrischen Demobilisierung die SPD entscheidend schwächte.

picture alliance/dpa



Bundestagswahl 2005 noch einmal deutlich zu.

Deutlicher als jemals zuvor stehen sich somit nun zwei konträr konturierte Politikmodelle im Bundestag an den Rändern gegenüber: altsoziale Besitzstandswahrung bei der Linken und liberale Marktbefreiung bei der FDP. Zum Triumph der Kleinen bei der Wahl gehört der Konzentrationsprozess der Volksparteien Union und SPD, die nur noch 56,8 Prozent der Stimmen auf sich vereinen – in den 1970er-Jahren erreichten beide Parteien zusammen noch mehr als 90 Prozent der Stimmen. Als direkte Konsequenz hieraus wird die traditionelle Lagerbildung durch neue Varianten der Regierungsbildung auf einem wachsenden Koalitionsmarkt ersetzt.

Neue lagerübergreifende Koalitionen werden denkbar, bislang gescheiterte Regierungsformate wie Minderheitsregierungen (2010 bis 2012 in Nordrhein-Westfalen) könnten zu einer Option werden. Aber auch Dreierbündnisse

jenseits der Ampel-Koalition bieten zwar unpopuläre, jedoch mögliche Antworten auf das Fünfparteiensystem (Switek 2010).

Dahinter steht nicht nur eine Schwächung der Volksparteien auf dem komplexen Wählermarkt. Wichtiger ist der Erosionsprozess der Volksparteiendemokratie, der zeitgleich damit einherging. Denn die Schwächung der Volksparteien hängt nicht primär mit abnehmender Mitgliederzahl zusammen. Vielmehr sind die Volksparteien weitgehend basislos geworden und damit immer weniger gesellschaftlich verankert. Ihnen fehlt die notwendige Repräsentativität, um konfliktensibel agieren zu können. Sie sind immer weniger Bindeglied in der Funktionslogik des repräsentativen parlamentarischen Systems, kein Resonanzraum mehr für Stimmungen. Solche Organisationen sind ohne eigenen Standort Spielball für alles, abhängig von der politischen Großwetterlage.

### Wahlkampf und Wahlergebnis

Weitere Besonderheiten kennzeichneten den Wahlkampf und das Wahlergebnis (Korte 2010a; Korte 2009b; Forschungsgruppe Wahlen 2009; Infratest dimap 2009a; Jung u. a. 2010):

Die Wählermobilisierung verlief äußerst schleppend. Kontroverse, emotionale, skandalträchtige inhaltliche Auseinandersetzungen, die einem Wahlkampf das spezifische Markenzeichen verleihen, fehlten. Die Große Koalition zelebrierte ihre gemeinsame Regierungsbilanz, ohne jedoch einen Koalitionswahlkampf führen zu wollen. Die Kanzlerin, die einen extrem kanzlerzentrierten und präsidentiellen Wahlkampf führte, ließ in keiner Phase eine Polarisierung aufkommen. Jede Idee nahm sie dank-



**Tabelle 1: Wahlentscheidung in sozialen Gruppen, Bundestagswahl 2009, Wahltagsbefragung****Parteienteile nach Alter und Geschlecht, Zweitstimme 2009**

	CDU/ CSU	SPD	FDP	Linke	B90/ Grüne	Sonstige
<b>Geschlecht</b>						
Männlich	31	23	17	13	9	8
Weiblich	36	23	13	11	13	5
<b>Alter</b>						
18–29 J.	27	16	17	12	14	14
30–44 J.	33	20	16	12	12	7
45–59 J.	31	24	14	14	13	5
60+	42	28	12	10	6	2
<b>Alter/Geschlecht</b>						
18–29 J. Mann	25	16	19	12	11	18
18–29 J. Frau	29	17	14	12	18	9
30–44 J. Mann	31	19	18	12	11	9
30–44 J. Frau	35	21	15	11	14	6
45–59 J. Mann	30	25	16	15	11	4
45–59 J. Frau	32	24	13	13	15	4
60+ Mann	38	29	14	11	5	3
60+ Frau	45	28	10	8	6	2

**Parteienteile nach Berufsgruppen, Zweitstimme 2009**

	CDU/ CSU	SPD	FDP	Linke	B90/ Grüne	Sonstige
<b>Erwerbstatus</b>						
Berufstätig	32	21	16	12	12	7
Rentner	41	29	12	11	5	2
Arbeitslos	16	19	9	31	11	14
<b>Berufsgruppen</b>						
Arbeiter	31	25	13	16	7	8
Angestellte	33	24	15	12	12	5
Beamte	36	26	12	8	15	4
Selbstständige	36	15	24	8	13	5
Landwirte	58	12	15	9	3	3
<b>Gewerkschaftsmitglied</b>						
Ja	25	34	9	17	10	5
Nein	35	21	16	11	11	6
<b>Gewerkschaft/Arbeiter</b>						
Mitglied	24	34	10	18	6	7
Kein Mitglied	33	21	15	16	7	8
<b>Gewerkschaft/Angestellte</b>						
Mitglied	22	34	9	18	12	4
Kein Mitglied	35	22	16	10	12	6

**Parteienteile nach Konfession, Zweitstimme 2009**

	CDU/ CSU	SPD	FDP	Linke	B90/ Grüne	Sonstige
<b>Konfession</b>						
Katholisch	44	20	15	6	10	5
Evangelisch	33	26	14	10	12	6
Keine	22	21	15	22	12	8

Bei den Tabellen summieren sich die Werte in einer Zeile auf 100 Prozent (rundungsbedingt können Abweichungen von +/- 2 Prozente auftreten).

Quelle: Forschungsgruppe Wahlen 2009

bar auf: Keine Experimente! Mit so einem Vermeidungswahlkampf auf Samtpfoten erzwang sie systematisch und strategisch professionell eine Demobilisierung der SPD.

■ Kanzlerin und Kanzlerkandidat (in der Doppelrolle des Vizekanzlers) gingen ungewöhnlich „sanft“ miteinander um. Persönliche Angriffe zwischen beiden blieben aus (Murswiek 2009: 12ff.).

■ Angela Merkel ist in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland die erste Bundeskanzlerin, die mit zwei verschiedenen Koalitionen (Große Koalition und Kleine Koalition) regiert.

■ Die Bundestagswahlen weisen mehr Veränderung in den Stimmenanteilen auf als alle Bundestagswahlen seit 1957 (Weßels 2009a: 33ff.). Rund 13 Millionen Wähler bewegten sich im Vergleich zur Bundestagswahl von 2005 von einer Partei zur anderen oder zu den Nichtwählern. Knapp 29 Prozent aller Wähler des Jahres 2005 entschieden sich um.

■ Der Vorsprung der Union (mit dem zweitschlechtesten Ergebnis seit 1949) vor der SPD (mit dem schlechtesten Ergebnis der Nachkriegsgeschichte) war mit 10,8 Punkten so groß wie seit 1957 nicht mehr. Niemals zuvor hat eine Partei bei Bundestagswahlen zweistellig verloren wie die SPD: ein Verlust von 11,2 Punkten.

■ Die Qualität des Parteienwettbewerbs hat sich nachhaltig durch die Wahl verändert (Decker 2009; Lösche 2009): die Verfestigung des Fünfparteiensystems; die Bekräftigung des bipolaren Systems zweier zumindest koalitionspolitisch abgrenzbarer Lager; das weitere Abschmelzen des Konzentrationsprozesses der traditionellen Volksparteien Union und SPD (nur noch 56,8 Prozent, in den 1970er-Jahren noch über 90 Prozent); der Dekonzentrationsprozess verlief zeitgleich mit dem Aufstieg von mittelgroßen Parteien.

■ Niemals zuvor haben sich weniger Bürgerinnen und Bürger an der Bundestagswahl beteiligt als 2009. Rund 18 Millionen Menschen (soviel Einwohner wie in Nordrhein-Westfalen leben) wählten nicht. Insgesamt nahmen 70,8 Prozent der 62.168.489 Wahlberechtigten an der Abstimmung teil. Damit verringerte sich das Beteiligungsniveau um 6,9 Prozentpunkte gegenüber 2005 (77,7 Prozent). Es gingen fast 30 Prozent der Wahlberechtigten nicht zur Wahl. Verlierer waren vor allem die Volksparteien: 1,1 Millionen Stimmen gab die CDU, 2,2 Millionen die SPD an die Nichtwähler ab. Seit der ersten

Bundestagswahl von 1949 war die Wahlbeteiligung niemals zuvor so stark zurückgegangen wie 2009.

### Paradoxien des Wahlkampfes

Wie eine gedehnte Phase der Entschleunigung lag die Ferienzeit unmittelbar vor der Hochzeit des Bundestagswahlkampfes. Ein Viertel aller Wähler entscheiden mittlerweile erst in der letzten Woche, welcher Partei sie ihre Stimme geben (Weßels 2009a: 33; Petersein 2009). Wer nicht mobilisiert, verliert die Wahl. Doch was konkret, welche Wahlkampfkraft die Stimmabgabe der Wähler bewirkt, kann die Wahlkampforschung bis heute nur rudimentär beantworten (Schoen 2005: 89ff.). Strategische Mobilisierung war im Superwahljahr 2009 mit besonderen zusätzlichen Schwierigkeiten konfrontiert, um Wähler in Zeiten der Großen Koalition ausreichend zu mobilisieren. Zu beobachten waren eine Reihe von Paradoxien – also scheinbar oder tatsächlich unauflösbare Widersprüche (Korte 2010a: 21ff.).

### Umrechnungs-Paradoxon

Da existierte eine vom Bundesverfassungsgericht höchststrichterlich als „widersinnig“ eingestufte Paradoxie, die mit den Überhangmandaten und dem sogenannten negativen Stimmeneffekt zusammenhing: Ein Mehr an Stimmen konnte zu einem Weniger an Mandaten führen (dazu auch Nohlen 2009: 179ff.).<sup>1</sup> Erst 2013 änderte der Gesetzgeber das Bundestagswahlrecht (Korte 2013: 52). Dabei gehören Überhangmandate praktisch zur Geschichte des Bundestages. SPD und CDU haben wechselseitig und periodisch davon profitiert. Das Novum hätte 2009 darin bestehen können, dass rechnerisch eine Regierungsmehrheit ausschließlich über derartige Überhangmandate zustande gekommen wäre. Wie hoch wäre dann die politische Legitimität der Regierung gewesen – zumal in Zeiten der Wirtschaftskrise, in der drastische Verteilungskonflikte erwartbar zunehmen? Darüber wurde öffentlich diskutiert. Die Frage nach der Legitimität stellte sich zugespitzt, weil das Bundesverfassungsgericht dieses Umrechnungsverfahren explizit als „widersinnig“ und „willkürlich“ titulierte hatte. Das galt im Besonderen für den sogenannten negativen Stimmeneffekt (Behnke 2009): Gewinnt eine Partei in einem Bundesland, in dem sie Überhangmandate hat, aufgrund eines höheren Zweitstimmenanteils rein rechnerisch einen weiteren Listenplatz dazu, so kommt dieser dort eben wegen der Überhangmandate nicht zum Tragen. Erfolgt die-

se Verschiebung aber zu Lasten eines Landes, in welchem der Partei keine Überhangmandate zustehen, so geht dieses Mandat dort effektiv verloren, und im Bundestag verliert die Partei trotz der Stimmengewinne einen Sitz. Genau dieser Fall drohte für die CDU 2005 bei der Nachwahl in Dresden einzutreten. Entsprechend erfolgte eine taktische Mobilisierung der Wählerklientel, mit der Erststimme die Union und mit der Zweitstimme möglichst eine andere Partei zu wählen. In der Konsequenz dieser Umrechnungs-Paradoxien könnten sich die Parteien gezielt wie in den USA sogenannte „Battle-Wahlkrei-

se“ herausuchen und extrem regionalisiert mobilisieren. Die Union erhielt diesmal alle 24 Überhangmandate (21 CDU und 3 CSU). Für die Kanzlermehrheit spielten diese Mandate jedoch keine signifikante Rolle.

### Abwahl-Paradoxie

Auch das Regierungsformat der Großen Koalition führte zu Kuriositäten. Wähler wollen als Hauptmotiv gerne eine Re-



Niemals zuvor haben sich weniger Bürgerinnen und Bürger an der Bundestagswahl beteiligt als 2009. Rund 18 Millionen Menschen wählten nicht. Insgesamt nahmen 70,8 Prozent der über 62 Millionen Wahlberechtigten an der Abstimmung teil. Damit verringerte sich die Beteiligung um 6,9 Prozentpunkte gegenüber 2005.

picture alliance/dpa



gierung abwählen oder zumindest politische Macht neu verteilen. Das konnte 2009 aber nicht gelingen, denn die Große Koalition wollte gar nicht mehr antreten und führte auch keinen Koalitionswahlkampf. Von Beginn an galt die Große Koalition als strategische Gemeinschaft der Wahlverlierer (Korte 2005: 12ff.; Thaysen 2006: 582ff.). Rechnerisch wurde eine Fortsetzung zwar nicht ausgeschlossen, aber politisch dafür auch nicht geworben.

**Ungleichzeitigkeits-Paradoxon**

Mobilisieren war für Parteistrategen im Wahljahr 2009 auch deshalb so schwer, weil es besonderer, zusätzlicher Erklärungen über die Parteisympathien bedurfte. Wie erklärte sich das „Gelb-Fieber“, das Umfragehoch der FDP in der Wirtschafts- und Finanzkrise? Hatten die Liberalen nicht zum Chor der marktradikalen Befürworter gehört, wobei zügel- und regellose Märkte ursächlich doch mit zu den Auslösern der Krise gerechnet werden können? Krisengewinner müsste hingegen eigentlich eine Partei wie Die Linke sein, die als Alleinstellungsmerkmal linke Kapitalismuskritik salonfähig machte. Doch ein Krisenbonus war für Die Linke in den Umfragen nicht erkennbar. In der Wahrnehmung vieler Wähler hätten die Umfragedaten für beide Parteien normalerweise in entgegengesetzte Richtungen verweisen müssen. Die Erklärungen für die Phänomene ergeben sich sachlogisch: Nicht Sympathie und Rechthaberei waren im Wahljahr gefragt, sondern ökonomische Sachkompetenz, die wiederum eine Mehrzahl der Wähler bei der FDP, aber nicht bei den Linken verortet sah (Infratest dimap 2009b: 13).

**„Lindenstraßen-Paradoxon“**

Wer die Große Koalition als Dauerserie ohne absehbares Ende verhindern wollte, musste die Parteien der Großen Koalition wählen. Nur wenn die Volksparteien genügend Stimmen erhalten würden, konnte es am Ende für kleine Koalitionen reichen.

**Abschwung-Paradoxon**

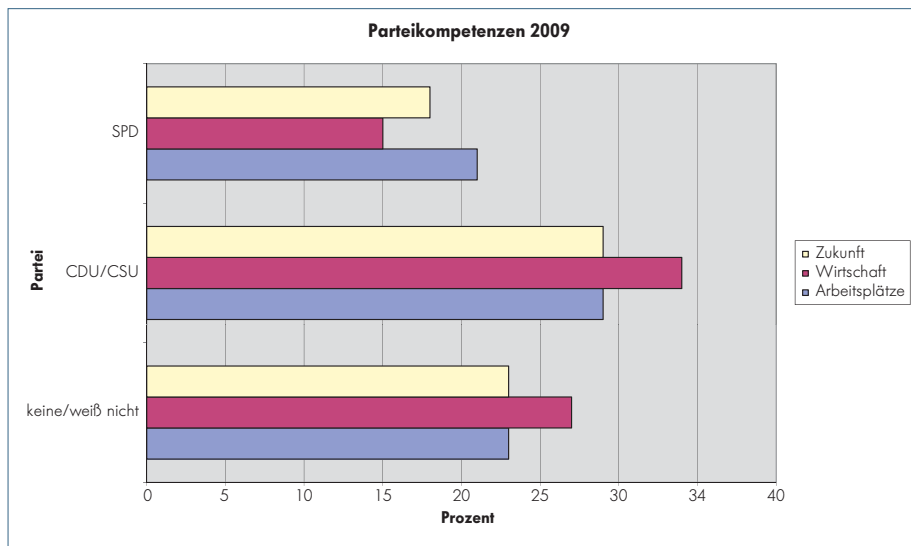
Phasen wirtschaftlichen Abschwungs waren bislang immer schwierige Rahmenbedingungen, um wiedergewählt zu werden. Auch diese Regel schien 2009 durchbrochen zu werden. Trotz eines historischen einmaligen Minuswachstums (Rezession in Höhe von fünf Prozent) deuteten die Umfragedaten bis kurz vor dem Wahltag nicht daraufhin, dass sich die Kanzlerschaft Merkel dem Ende zuneigen würde. Die Fortsetzung der Großen Koalition hätte ihre Kanzlerschaft ebenso gesichert, wie nicht völlig unwahrscheinliche schwarz-gelbe oder schwarz-grüne Mehrheiten. Für das Gros der Wählerinnen und Wähler stand vor der Wahl fest, dass Merkel I auch Merkel II sein wird – trotz der Abschwungphase.

**Ampel-Paradoxon**

Die SPD hatte ein zusätzliches Ampel-Paradoxon geschaffen. Sie kämpfte offiziell gegen Schwarz-Gelb und plakatierte bereits im Europawahlkampf die „Finanzhaie“ gegen die FDP. Andererseits brauchte sie dringend die Liberalen nach 18 Uhr am Wahlsonntag. Denn nur eine Ampel-Koalition (Rot-Gelb-Grün) schien Steinmeier realistischerweise ins Kanzleramt zu bringen. Mobilisierungen der eigenen Anhänger im Wahljahr 2009 waren für die CDU und die SPD – auch unabhängig von diesen Paradoxien – extrem schwierig.

Denn weder Merkel noch Steinmeier sind Wahlkampfheroen. Sie sind als Exzentriker der Parteiendemokratie an die Spitze der Partei bzw. in das Amt des Kanzlerkandidaten gekommen (Mielke 2009a: 9ff.). Innerparteilich belastbare Kampfgemeinschaften ergeben sich daraus nicht automatisch. Die leise programmatische Revolution (Perger 2009), die Merkel im Bereich der Gesellschafts-, Familien-, Integrations- und Umweltpolitik „ultrapragmatisch“ vollzogen hat, verunsicherte konservative Stammwähler (Korte 2009a: 11). Steinmeier konnte noch weniger als Merkel auf eine enthusiastische Unterstützung im eigenen Lager hoffen. Dafür galt er zu sehr als „Schröderianer“ und blieb in Mithaftung für die Agenda 2010 (Mielke 2009b: 229ff.). Besonders herausgehobene Mobilisierungseffekte waren diesmal auch nicht vom TV-Duell zu erwarten, das 2005 immerhin fast 20 Millionen Zuschauer über fast die gesamte Ausstrahlungsdauer vor die Fernsehgeräte lockte (Maurer u. a. 2006). Das TV-

**Abbildung 1: Parteikompetenzen 2009 (in Prozent)**



Quelle: Forschungsgruppe Wahlen 2009

Mobilisierungseffekte waren 2009 auch nicht vom TV-Duell zu erwarten, das 2005 immerhin fast 20 Millionen Zuschauer vor die Fernsehgeräte lockte. Das TV-Duell 2009 hatte eher den Typus eines Selbstgesprächs unter Kabinettsmitgliedern.

picture alliance/dpa



**Tabelle 2: Die Profile der Spitzenpolitiker (in Prozent)**

Merkel und Steinmeier: Wer kann ...

	Merkel	Steinmeier	Kein Unterschied
für mehr Arbeitsplätze sorgen	19	12	58
aus der Wirtschaftskrise führen	36	12	45
für soziale Gerechtigkeit sorgen	20	29	44

Merkel und Steinmeier: Wer ist .../Wer hat ...

	Merkel	Steinmeier	Kein Unterschied
glaubwürdiger	28	12	56
sympathischer	38	22	35
mehr Sachverstand	31	12	46
durchsetzungsfähig	48	15	31

Quelle: Forschungsgruppe Wahlen 2009

Duell 2009 hatte eher den Typus eines Selbstgesprächs unter Kabinettsmitgliedern (Birnbaum/Schäuble 2009: 2).

Die Leistungsbilanz der Regierung konnte kein Thema sein, denn dafür waren Merkel und Steinmeier gemeinsam

verantwortlich. Nur um Zukunfts-kompetenz konnte gestritten werden. Ein Multioptionswahlkampf war wahrscheinlicher als ein polarisierender Lagerwahlkampf, da die Wettbewerbskonstellation in Zeiten der Großen Koalition changierender und unkalkulierbarer daherkam als im Jahr 2005. Das Wählerprofil hatte sich gewandelt. Wählerische Wähler nehmen tendenziell zu (Schultze 2009: 9; Weßels 2009a: 33ff. und 2009b: 9ff.). Wechselwähler-Wahlkämpfe sind die strategische Antwort. Immer weniger Wählerinnen und Wähler entscheiden zudem über immer mehr. Der Nichtwähleranteil hat in den letzten Jahren zugenommen, was Wahlergebnisse weniger repräsentativ macht, aber keineswegs weniger demokratisch (Merkel 2009: 13ff.). In den letzten 20 Jahren hat sich der Anteil der



Wechselwähler bei Bundestagswahlen verdoppelt. Immer weniger Wählerinnen und Wähler sind parteipolitisch gebunden, immer mehr wechseln ihre Parteipräferenzen in immer kürzeren Abständen. Dennoch ist der Wähler kein Flugsand, sondern in der Regel – trotz gewachsener Volatilität – einer Partei prinzipiell mehr zugeneigt als einer anderen. Deutlicher verändert hat sich hingegen der Grund der Wahlentscheidung, der immer häufiger leistungsorientiert und immer weniger milieu- bzw. bindungsorientiert ableitbar ist. Leistungsorientiertheit bezieht sich auf einen konkreten Zukunftsnutzen und eine Zukunftssicherheit, die für die individuelle Wahlentscheidung wichtig ist (Mielke/Eith 2009: 308ff.). Grundsätzlich sind die Wähler rationaler in ihrer Wahlentscheidung, das bedeutet, dass der Anteil der Koalitionswähler mit bewusstem Stimmensplitting zugenommen hat. Problematisch bleibt der Anteil der unpolitischen Gesinnungswähler, die stimmungsgetrieben, spontan, kurz entschlossen wählen, wobei die Begründung oft eher ästhetischen als politischen Kategorien entspringt. Bei knappen Wahlentscheidungen können auch diese Wähler wahlentscheidend werden. Die Grundtrends des wählerischen Wählens haben sich auch bei der Bundestagswahl 2009 bestätigt bzw. sogar noch intensiviert. Mehr Wählerinnen und Wähler als jemals zuvor (13 Millionen) orientierten sich zwischen 2005 und 2009 neu. Bei der letzten Bundestagswahl ließ sich somit die höchste in der Bundesrepublik verzeichnete Volatilität beobachten (Weßels 2009b).

### Wahlkampf im Zeichen der Wirtschafts- und Finanzkrise

Die Wirtschafts- und Finanzkrise stellte das Politikmanagement unter extreme Bedingungen von Komplexität und Unsicherheit (Korte 2010b). Ebenso galt dies für die Wahlkampfstrategie und den Parteienwettbewerb. Strategische Momente verschaffen einer Kanzlerschaft den immerwährenden Eintrag ins Geschichtsbuch (Korte 2009a: 11). Die Finanz- und Wirtschaftskrise gehörte zweifellos seit 2008 zu solchen markanten Schlüsselereignissen, die aus der Enge des situativen Regierens ein Reservoir der Schläuheit machen können (Sobel 2008). Die Krise vernichtete politische Gewissheiten in einer ähnlichen Geschwindigkeit, wie die Finanzakrobaten das Kapital. Weniger Schulden, ausgeglichene Haushalte, Reduzierung der Staatsquote – das klingt mittlerweile wie frühe Vorgeschichte. Damit fraß die Krise auch ein Stück demokratische Normalität. Wie wirkt sich dieser Ge-

Das Auf und Ab der Kurse im Handelssaal der Wertpapierbörse in Frankfurt am Main. Was bei der Wahl 2009 zählte, war die Ausstrahlung ökonomischer Kompetenz. Angesichts der Wirtschafts- und Finanzkrise breitete sich ein Sicherheitskonservatismus aus, bei dem es sich primär um Wohlstandssicherung drehte.

picture alliance/dpa



wissheitsschwund auf politische Einstellungen aus? Die Große Koalition hatte wenige Monate vor ihrem selbst beabsichtigten Ende erstmals auch ein großes Mandat zum Handeln erhalten. Bei Angela Merkel schien sich bislang das Besondere ihrer Kanzlerschaft auf das Ausnahmeformat der Koalition zu beziehen und immer wieder auf die Anerkennung, als erste deutsche Frau zur Kanzlerin gewählt worden zu sein (Korte 2010d). Doch erst in dem Moment, in dem die Ökonomie ihre Leitfunktion für die Politik verloren schien, im Schatten des Zeitenbruchs, hatte sie den strategischen Moment, der ihre Kanzlerschaft unvergessen machen konnte – ein Kippunkt des Regierens, der allerdings in den Machtverlust oder souverän in die zweite Kanzlerschaft führen konnte. Es herrschte ratlose Ruhe. Kaufmännisch-kühl betrachteten die Wähler das Krisenszenario. Das Primat der Politik schien zurückgekehrt. Die Regierungen erkämpften sich Tageserfolge, ohne zu verhehlen, dass ihre Entscheidungen hinter dem Schleier des Nicht-Wissens fallen. Auf der Suche nach dem Schuldigen für die Krise fehlte die Wut der Emp-

fänger. Insofern war auch nicht prognostizierbar, wie sich politische Einstellungen der Wähler bis zum Wahltag krisenbedingt änderten. Radikalisierte sich die Straße? Oder galt das Hauptaugenmerk der individuellen Absicherung? Konnte unter solchen Bedingungen die Große Koalition ein neuer Ort der Reputation als Krisengewinner für eine bürgerliche Wählerallianz aus Berechenbarkeit und Angst sein? Vieles deutete darauf hin, dass im Wahljahr 2009 noch weniger als bisher die Sympathie der Kandidaten oder der Parteien entscheidend war. Was zählte, waren offenbar Erfahrung im Krisenmanagement und ökonomische Kompetenzzusstrahlung. Denn unsichere Wähler wählen keine unsicheren Politiker (Delhees u. a. 2008). Wähler haben mehrheitlich ein feines Gespür dafür, ob der Kandidat als populistischer „Volksbe-läuser“ daherkommt oder als Problemlöser. Der öffentliche Diskurs hatte sich verändert. Sicherheit schlug Gerechtigkeit: Aus der Renaissance der Sozialstaatsräson nach 2005 entwickelte sich die Renaissance der Politik, aus der Frage nach sozialer Gerechtigkeit wur-



Fernsehrunde der Parteivorsitzenden vom „Weiterentwickeln“ der von der Großen Koalition initiierten Gesetze (Schwarz 2009: 277ff.; Lohse/Wehner 2009). Sie bezeichnete sich präsidential als „die Kanzlerin aller Deutschen“. Schwarz-Rot-Gelb schien das Ergebnis der Wahl zu sein: eine dosierte, kontinuierlich- und sicherheitsverbürgte Weiterentwicklung auf dem wohlfahrtsstaatlichen Pfad. Zumindest bis zur Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen am 9. Mai 2010 sollte dieser sicherheitskonservative Kurs öffentlich tragen.

### Kleine Koalition ohne Überhangmandate

Rechnerisch reichte es am Wahltag für die Wiederaufnahme der CDU/CSU-FDP-Koalition. Überhangmandate<sup>2</sup> waren nicht notwendig, um die Kanzlermehrheit sicherzustellen. Nach elf Jahren bildete das bürgerliche Lager eine Kleine Koalition, wie sie auch in allen großen Flächenländern der Bundesrepublik im Jahr 2009 existierte.

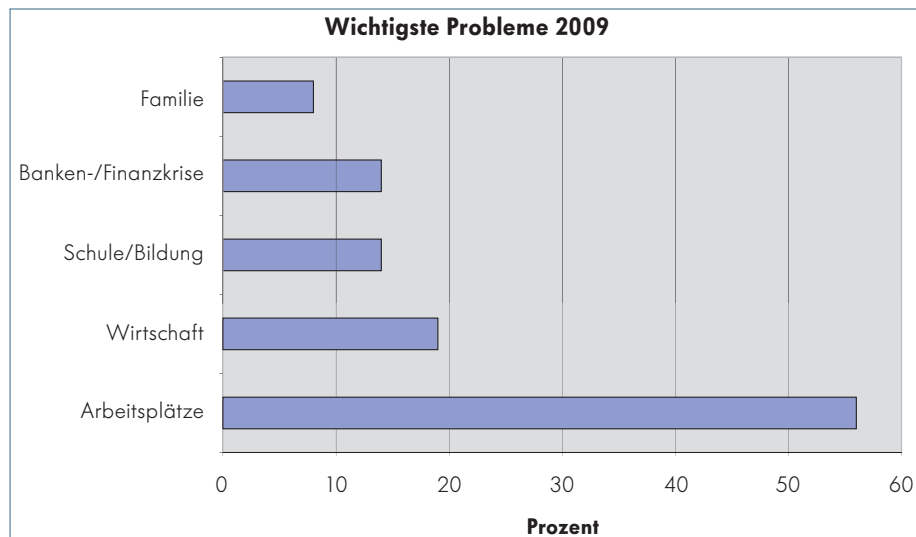
Die Koalitionsverhandlungen sollten bis zum 9. November 2010 abgeschlossen sein, da die neue Regierung die internationalen Staats- und Regierungschefs zum 20-jährigen Jubiläum des Falls der Mauer begrüßen wollte (Korte 2010c: 77ff.). Insofern gehörten die Verhandlungen mit 18 Tagen (5. bis 23. Oktober 2009) in der Chronologie von Koalitionsverhandlungen zu den kürzesten. Der Koalitionsvertrag „Wachstum, Bildung, Zusammenhalt“ enthielt insgesamt 84 Prüfvermerke und Prüfaufträge, so dass der Interessensausgleich zwischen den Koalitionspartnern in zentralen Fragen in die Verhandlungen während der Legislaturperiode verlagert wurde.

Nach nur wenigen Wochen sollte beim Wachstumsbeschleunigungs-Gesetz eine neue Machtarchitektur erkennbar werden. Die Mehrheit im Bundesrat stand für Schwarz-Gelb auf dem Spiel, weil vor allem Schleswig-Holstein die Mehrkosten der Steuerverteilung nicht mittragen wollte. Von den Strukturmerkmalen des Regierens (Korte/Fröhlich 2009: 73ff.) waren insofern die Machtpotenziale der Parteiendemokratie in der Kleinen Koalition für die Kanzlerin wichtiger als in Zeiten der Großen Koalition. Der Wettbewerb zielte nicht vorrangig auf die Konkurrenz zwischen Bund und den Ländern, sondern auf den Wettbewerb innerhalb der Kanzlerpartei – und dies au-

de die Suche nach Sicherheit. Das Grundgefühl einer Risikokultur hatte sich in allen Schichten ausgeweitet. Ein sozialpolitischer Sicherheitskonservatismus breitete sich aus, bei dem es sich primär um Wohlstandssicherung dreh-

te, kombiniert mit einem biedermeierlichen Rückzug ins Private und einem Vertrauensvorschub gegenüber dem Staat (Embacher 2009; Korte 2007). Der Wahlabend bestätigte diese Annahmen. Die Kanzlerin sprach in der

Abbildung 2: Die wichtigsten Probleme 2009 (in Prozent)



Quelle: Forschungsgruppe Wahlen 2009

ßerhalb der dafür vorgesehenen parlamentarischen Verfahren.

Die Verlagerung zentraler Vorhaben aus den Koalitionsvereinbarungen in die Verhandlungsprozesse der Legislaturperiode bestimmte das öffentliche Bild der „Wunschkoalition“, die schon wenige Tage nach der Regierungsbildung das Kabinett umbilden musste (Sturm 2009: 56ff.; Elger u. a. 2009). Vor allem die Steuerkontroversen ließen die Regierung als extrem uneinheitlich erscheinen.<sup>3</sup> Dieser Eindruck setzte sich in den weiteren Monaten fort und prägte das Bild von Schwarz-Gelb bis hinein ins Wahljahr 2013.

## LITERATUR

Benhke, Joachim (2009): Kanzlerin: Merkel, Vizekanzler: Westerwelle. In: Süddeutsche Zeitung vom 2.7.2009.

Birnbaum, Robert/Schäuble, Juliane (2009): Es gilt das gesprochene Wort. In: Der Tagesspiegel vom 15.9.2009.

Blätte, Andreas (2010): Reduzierter Parteienwettbewerb durch kalkulierte Demobilisierung. Bestimmungsgründe des Wahlkampfverhaltens im Bundestagswahlkampf 2009. In: Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.): Die Bundestagswahl 2009. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations-, und Regierungsforschung. Wiesbaden, S. 273–297.

Decker, Frank (2009): Koalitionsaussagen und Koalitionsbildung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 51/2009, S. 20–26.

Delhees, Stefanie u. a. (2008): Wohlfahrtsstaatliche Reformkommunikation. Westeuropäische Parteien auf Mehrheitsuche. Baden-Baden.

Elger, Katrin u. a. (2009): Berliner Casino. In: Der Spiegel vom 2.11.2009.

Embacher, Serge (2009): Demokratie Nein danke? Demokratieverdrossen in Deutschland. Die neue Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn. Forschungsgruppe Wahlen (2009): Bundestagswahl. Eine Analyse der Wahl vom 27. September 2009. Berichte der Forschungsgruppe Wahlen, Nr. 138. Mannheim.

Infratest dimap (2009a): Deutschland hat gewählt. Wahlreport. Bundestagswahl 27. September 2009. Berlin.

Infratest dimap (2009b): ARD-Deutschlandtrend April 2009. Umfrage zur politischen Stimmung im Auftrag der ARD-Tagesthemen und sechs Tageszeitungen. S. 13.

Jung, Matthias u. a. (2010): Wählerverhalten und Wahlergebnis. Regierungswechsel ohne Wechselstimmung. In: Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.): Die Bundestagswahl 2009. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations-, und Regierungsforschung. Wiesbaden, S. 35–47.

Korte, Karl-Rudolf (2005): Was entschied die Bundestagswahl? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 50–51/2005, S. 12–18.

Korte, Karl-Rudolf (2007): Linkskonservativ mitfühlend. In: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, 12/2007, S. 49–52.

Korte, Karl-Rudolf (2009a): Präsidentielles Zaudern – Suchbewegungen nach dem Phänomen Angela Merkel und dem Kipp-Punkt des Regierens. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18.4.2009.

Korte, Karl-Rudolf (2009b): Neue Qualität des Parteienwettbewerbs im Superwahljahr. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 38/2009, S. 3–8.

Korte, Karl-Rudolf (2010a): Die Bundestagswahl 2009 – Konturen des Neuen. Problemstellungen der Regierungs-, Parteien-, Wahl- und Kommu-

nikationsforschung. In: Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.): Die Bundestagswahl 2009. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations-, und Regierungsforschung. Wiesbaden, S. 9–32.

Korte, Karl-Rudolf (2010b): Strategie und Regierung. Politikmanagement unter den Bedingungen von Komplexität und Unsicherheit. In: Tils, Ralf/Raschke, Joachim (Hrsg.): Politische Strategie. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 211–232.

Korte, Karl-Rudolf (2010c): Politik im vereinten Deutschland 1998–2010. Erfurt.

Korte, Karl-Rudolf (2010d): Präsidentielles Zaudern. Der Regierungstil von Angela Merkel in der Großen Koalition 2005–2009. In: Bukow, Sebastian/Seemann, Wenke (Hrsg.): Die Große Koalition. Regierung – Politik – Parteien 2005–2009. Wiesbaden, S. 102–122.

Korte, Karl-Rudolf (2013): Wahlen in Deutschland, 8. Auflage, Bonn.

Korte, Karl-Rudolf/Fröhlich, Manuel (2009): Politik und Regieren in Deutschland. Strukturen, Prozesse, Entscheidungen. 3. Auflage, Paderborn u. a..

Lösche, Peter (2009): Ende der Volksparteien. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 5/2009, S. 6–12.

Lohse, Eckart/Wehner, Markus (2009): Rosenkrieg. Die große Koalition 2005–2009. Köln.

Maurer, Marcus u. a. (2006): Schröder gegen Merkel. Wahrnehmung und Wirkung des TV-Duells 2005 im Ost-West-Vergleich. Wiesbaden.

Merkel, Wolfgang (2009): Der Parteienverächter. Wider den publizistischen Stammtisch – ein Zwischenruf. In: WZB-Mitteilungen, 124/2009, S. 13–16.

Mielke, Gerd (2009a): The Misfit. Angela Merkel und ihr zweiter Versuch, einen ordentlichen Wahlkampf für die Union zu machen. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 2/2009, S. 9–19.

Mielke, Gerd (2009b): Endspurt mit schweren Beinen. Zur innerparteilichen Lage der SPD. In: Machnig, Matthias/Raschke, Joachim (Hrsg.): Wohin steuert Deutschland? Bundestagswahl 2009. Ein Blick hinter die Kulissen. Hamburg, S. 229–242.

Mielke, Gerd/Elith, Ulrich (2009): Wahlforschung. Zur Bedeutung und Methodik empirischer Sozialforschung in der Politikwissenschaft. In: Lauth, Hans-Joachim/Wagner, Christian (Hrsg.): Politikwissenschaft. Eine Einführung. 6. Auflage, Paderborn, S. 315–344.

Murswiek, Axel (2009): Angela Merkel als Regierungschefin und als Kanzlerkandidatin. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 51/2009, S. 12–19.

Nohlen, Dieter (2009): Erfolgswertgleichheit als fixe Idee oder: Zurück zu Weimar? Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts über das Bundeswahlgesetz vom 3. Juli 2008. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1/2009, S. 179–195.

Perger, Werner A. (2009): Deutsche Volksparteien. Die Zeit der Helden und Alpha-Tiere ist vorbei. In: Die Zeit vom 25.6.2009.

Petersein, Thomas (2009): Die unverdrossenen Nichtwähler. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22.7.2009.

Schoen, Harald (2005): Daten in der empirischen Wahlforschung. In: Falter, Jürgen W./Schoen, Harald (Hrsg.): Handbuch Wahlforschung. Wiesbaden, S. 89–103.

Scobel, Gert (2008): Weisheit. Über das, was uns fehlt. Köln.

Schultze, Rainer Olaf (2009): Wählerverhalten im Zeichen struktureller Vielfalt. In: Der Bürger im Staat, 2/2009, S. 82–89.

Schwarz, Hans-Peter (2009): Die Fraktion als Machtfaktor. In: Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): Die Fraktion als Machtfaktor. München 2009, S. 277–314.

Sturm, Roland (2009): Die Regierungsbildung und Koalition nach der Bundestagswahl 2009. In: Politische Studien, 428/2009, S. 56–65.

Switek, Niko (2010): Unpopulär aber ohne Alternative? Dreier-Bündnisse als Antwort auf das Fünfparteiensystem. In: Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.): Die Bundestagswahl 2009. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations-, und Regierungsforschung. Wiesbaden, S. 320–344.

Thaysen, Uwe (2006): Regierungsbildung 2005: Merkel, Merkel I, Merkel II? In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 3/2006, S. 582–610.

Weßels, Bernhard (2009a): Splitting sichert den Wechsel. In: WZB-Mitteilungen, 126/2009, S. 33–37.

Weßels, Bernhard (2009b): Bürgervertrauen ist parteiisch. Von einer Krise der Repräsentation kann in Deutschland keine Rede sein. In: WZB-Mitteilungen 124/2009, S. 9–12.

## ANMERKUNGEN

- 1 Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3.7.2008.
- 2 Insgesamt gab es 24 Überhangmandate: 21 für die CDU und drei für die CSU (Korte 2013: 68).
- 3 Vor den Koalitionsverhandlungen forderte die CDU Steuersenkungen von 15, die CSU von 25 und die FDP von 35 Milliarden Euro. Im Koalitionsvertrag einigte man sich schließlich auf Entlastungen von insgesamt 24 Milliarden Euro, die im Laufe der Legislaturperiode umgesetzt werden sollten, aber wie alle anderen Forderungen auch unter einem generellen Finanzierungsvorbehalt standen. Öffentlicher Streit entbrannte dann im Januar 2010: Die FDP forderte eine rasche Umsetzung zum 1.1.2011, während sich die CSU dafür aussprach, erst die Steuerschätzung im Mai 2010 abzuwarten. Wenige Tage später beschloss der CDU-Vorstand trotz vorheriger Kritik einiger Ministerpräsidenten einstimmig die „Berliner Erklärung“, die eine Steuerstrukturreform ab 2011 bei gleichzeitigem Hinweis auf Abbau der Neuverschuldung erwähnte.



UNSER AUTOR

Univ.-Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte ist Direktor der NRW School of Governance sowie Dekan der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen; Geschäftsführender Herausgeber der „Zeitschrift für Politikwissenschaft“ sowie des Online-Wissenschaftsmagazins „regierungsforschung.de“; Promotion an der Universität Mainz, Habilitation an der Universität München; Lehrstuhlvertretungen in Trier, Köln und München.

# Aktuelle Entwicklungen der Parteienlandschaft

Frank Decker

Frank Decker skizziert in seinem Beitrag die Entwicklung des deutschen Parteiensystems seit der Bundestagswahl 2009: Nach der 2005 erfolgten Fusion der ostdeutschen PDS und der Wahlalternative Arbeit und soziale Gerechtigkeit hat sich in Deutschland eine Fünfparteienstruktur etabliert. Aufgrund hausgemachter Probleme sank die Resonanz für Die Linke jedoch merklich. Ihr droht der Rückfall in die Rolle einer ostdeutschen Regionalpartei. Von der Schwäche der Linken konnte jüngst die Piratenpartei profitieren. Nicht nur junge und netzaffine Wähler, sondern auch Protestwähler bescherten den Piraten einen Höhenflug, der allerdings nur kurz währte. Ein weiteres Kennzeichen des deutschen Parteiensystems ist die Schwäche rechtsextremistischer und rechtspopulistischer Parteien, deren Erscheinungsbild viele Wähler abschreckt. Der im Frühjahr 2013 entstandenen Alternative für Deutschland (AfD) mangelt es bisher an zugkräftigem Personal. Ausgangslage für die Bundestagswahl 2013 sind somit zwei annähernd gleich starke Formationen (Schwarz-Gelb und Rot-Grün), die im Rahmen der Fünfparteienstruktur vermutlich nicht in der Lage sein werden, eine Mehrheit zu bilden. Grundsätzlich ist neben einer Großen Koalition und verschiedenen Dreierbündnissen auch eine schwarz-grüne Zweierkoalition möglich. Scheiden Dreierbündnisse aus, bleibt letztlich die Alternative Schwarz-Rot oder Schwarz-Grün.

## Die Linke als fünfte Kraft im Parteiensystem: Auf dem Rückweg zur ostdeutschen Regionalpartei?

Mit der Entstehung der gesamtdeutschen Linkspartei ist die Entwicklung des deutschen Parteiensystems 2005 in eine neue Phase getreten. Der Übergang von der Viereinhalb- zur Fünfparteienstruktur wurde möglich, nachdem sich in den alten Ländern 2005 eine Abspaltung von der SPD gebildet und diese mit der ostdeutschen PDS zur Partei Die Linke fusioniert hatte. Die Gründung der Wahlalternative Arbeit & soziale Gerechtigkeit (WASG) erfolgte aus Protest gegen die von der rot-grünen Bundesregierung unter Kanzler Gerhard Schröder betriebenen Arbeitsmarkt-

und Sozialreformen. Ihr lag also keine neue Konfliktlinie zugrunde, sondern die Kritik, dass sich die Herkunftspartei von ihrer traditionellen Position auf der sozialökonomischen Achse zu weit entfernt habe. Symbolhaft markiert wurde dies durch die Person des früheren SPD-Vorsitzenden Oskar Lafontaine, dessen

Übertritt zur WASG eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg der Partei in den alten Bundesländern bildete. Auch nach dem – endgültigen (?) – Abgang Lafontaines müsste Die Linke um ihre Position als fünfte Partei eigentlich nicht fürchten. Das organisatorische Fundament der im Osten bestens ver-



Gregor Gysi, Fraktionsvorsitzender der Linken im Bundestag, spricht am 15.6.2013 während des Parteitags in Dresden. Nach der Fusion der ostdeutschen PDS und der Wahlalternative Arbeit und soziale Gerechtigkeit (WASG) hat sich in Deutschland 2005 eine Fünfparteienstruktur etabliert. Aufgrund hausgemachter Probleme sinkt die Resonanz für die Die Linke merklich. Ihr droht der Rückfall in die überwinden geglaubte Rolle einer ostdeutschen Regionalpartei.

picture alliance/dpa

netzten PDS und die neue Aktualität der Verteilungsfragen geben ihr alle Chancen, auf dem 2009 erreichten Niveau zu verharren. Die gleichzeitige Bedienung des regionalistischen und sozialökonomischen Cleavages verspricht eine stabile Wählerkoalition, obwohl die Partei durch die Westausdehnung ihre reine Ost-Identität verliert. Symptomatisch dafür ist, dass sich die Wählerzusammensetzung auch in den neuen Ländern in Richtung der sozial benachteiligten Gruppen verschiebt. Dennoch geriet das Projekt der gesamtdeutschen Linken nach der Bundestagswahl rasch ins Stocken. War Die Linke 2011 in sieben von zehn Landtagen der alten Bundesrepublik vertreten, scheiterte sie bei den Landtagswahlen in Schleswig-Holstein (2012), in Nordrhein-Westfalen (2012) und Niedersachsen (2013) an der Fünf-Prozent-Hürde; dasselbe Schicksal könnte ihr im September in Hessen bevorstehen. Damit droht die Partei in die Rolle zurückzufallen, die sie ab 2005 eigentlich überwinden wollte, nämlich die einer (reinen) Regionalpartei des Ostens.

Ursächlich für diese Entwicklung waren (und sind) vor allem hausgemachte Schwierigkeiten. Die wenig professionell agierenden Landesverbände in den alten Ländern, das wechselseitige Misstrauen zwischen der neuen West- und der alten Ost-Linken sowie ständige Querelen in der Parteiführung vermittelten der Öffentlichkeit den Eindruck, dass die Partei in erster Linie mit sich selbst beschäftigt war. Zudem hat die Radikalisierung der Partei ihr deutlich geschadet. Wer nach „Wegen zum Kommunismus“ (Gesine Löttsch) fahndet, wer, wie die damaligen Vorsitzenden Löttsch und Klaus Ernst, dem langjährigen kubanischen Diktator Fidel Castro überschwänglich zum 85. Geburtstag gratuliert, oder wer im Parteiprogramm von 2011 einen „Systemwechsel“ propagiert, darf sich über ausbleibende Resonanz nicht wundern. Im Westen konnte die Linke deshalb zuletzt kaum noch davon profitieren, dass sie von den Wählern weniger als gestaltende Kraft denn als Protestpartei geschätzt wird. (Im Osten trifft vermutlich das eine wie das andere zu.)

Hinzu traten schwierigere Umfeldbedingungen. Die Überlagerung der innenpolitischen Agenda durch die Euro-Krise machte es für die Linke schwer, Gegenposition zu beziehen. Öffentlich vernehmbarer (und Resonanz versprechender) Widerstand gegen die von Regierung und SPD/Grünen gemeinsam vertretene Krisenpolitik kommt heute vor allem von „rechts“ – auch aus Teilen des Regierungslagers. Die günstige wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik erlaubte es der Partei zudem nur

**Ein Mitglied der Piratenpartei auf dem Landesparteitag in Neumünster (22.6.2013). Von der Schwäche der Linken konnte jüngst die Piratenpartei profitieren. Junge und netzaffine Wähler und Wählerinnen sowie Protestwähler besicherten den Piraten einen Höhenflug, der allerdings nur kurz währte. Programmatische Unbestimmtheit, eine hohe Fluktuationsrate an der Parteispitze sowie eine unzureichende Außen-darstellung zeitigten Probleme.**

**picture alliance/dpa**



begrenzt, mit dem Gerechtigkeitsthema zu punkten. SPD und Grüne haben ihre Wettbewerbssituation gegenüber der Linken unterdessen verbessern können – zum Teil wegen des natürlichen Oppositionseffekts, zum Teil, weil sie, wie im Falle der SPD, durch programmatische Korrekturen verloren gegangenes Vertrauen zurück gewannen.

### **Die Piratenpartei – der kurze Frühling einer Protestpartei**

Zum unverhofften Profiteur der Schwäche der Linken wurde – vorübergehend – die Piratenpartei. Beginnend mit der Abgeordnetenhauswahl im September 2011 in Berlin, gelang es der erst 2006 gegründeten neuen Gruppierung in kurzer Folge, vier Mal hintereinander in ein Landesparlament einzuziehen. Nachdem die Piraten bei der Bundestagswahl 2009 und allen nachfolgen-

den Landtagswahlen nur ein schmales Kernwählersegment von etwa zwei Prozent erreicht hatte, war die Öffentlichkeit zunächst geneigt, ihren Berliner Sensationserfolg als Ausreißer abzutun und auf die dort besonders günstigen lokalen Bedingungen zurückzuführen. Mit den weiteren Erfolgen im Saarland, in Nordrhein-Westfalen und in Schleswig-Holstein musste diese Einschätzung korrigiert werden. Die Piraten sprachen, wie die Wahlanalysen zeigten, offensichtlich nicht nur die netzaffinen Themenwähler an, die die Positionen der etablierten Parteien in diesem Feld als hoffnungslos rückständig empfanden. Sie fungierten jetzt auch als Sammelbecken von Unzufriedenen und Protestwählern, die der Politik und ihren herkömmlichen Vertretern generell überdrüssig waren. Von entscheidender Tragweite für den Erfolg der Piraten dürfte gewesen sein, dass Themen- und Protestpartei bei ih-



nen keinen Gegensatz bilden. Denn neben der „Freiheit im Netz“ geht es dem Neuankommling ja vor allem darum, die Möglichkeiten der digitalen Kommunikation für mehr demokratische Teilhabe, also für politische Partizipation nutzbar zu machen. Hier liegt der thematische Konnex zur Ansprache der Protestwähler, deren Unzufriedenheit und Missstimmung sich gerade aus der Wahrnehmung speist, im politischen System kein Gehör zu finden. Statt sie lediglich populistisch auszubeuten, möchte die Piratenpartei den Unzufriedenheitsgefühlen ein programmatisches Fundament geben. Damit gewinnt sie Glaubwürdigkeit unter ihren Anhängern und kann einen Teil der potenziellen Protestwählerschaft besser ansprechen als Die Linke oder die in der Bundesrepublik noch weniger erfolgswfähigen rechten Protestalternativen.

Dennoch erscheint es zweifelhaft, ob sich die Piraten im Parteiensystem auf

Dauer festsetzen können. Der Höhenflug in den Umfragen, der die Partei nach der Euphorie der Landtagswahlerfolge im Frühsommer 2012 zeitweilig in den zweistelligen Bereich katapultierte, währte nur kurz. Als Protestpartei hatten die Piraten offenkundig in hohem Maße von der Verunsicherung der Bevölkerung im Zuge der Euro-Krise profitiert. Nachdem sie anfangs darauf vertrauen konnten, dass von ihnen abseits der Netzpolitik keine Antworten auf die anstehenden politischen Probleme erwartet würden, erwies sich die programmatische Unbestimmtheit der Partei in der Außendarstellung zunehmend als Problem. Den nur durch das Metathema Partizipation und Transparenz zusammengehaltenen Neuankömmlingen fiel die Entwicklung gemeinsamer inhaltlicher Positionen sichtlich schwer. Zugleich verstrickten sie sich in Widersprüche. Ihre Aktivisten mussten lernen: Politische Führung in der Partei und der

Fraktion funktioniert nicht ohne „geschützte Räume“. Das Transparenzziel wurde durch die Anonymisierung und Pseudonymisierung im Internet Lügen gestraft. Zudem war die Partizipationsbereitschaft der Piratenmitglieder keineswegs größer als bei den anderen Parteien. Die Selbstentzauberung verstärkte nicht nur die innerparteilichen Konflikte, sondern führte auch dazu, dass die Medien, die den Aufstieg der neuen Partei fast ausnahmslos mit unverhohlener Sympathie begleitet hatten, ihr nun deutlich kritischer begegneten.

### **Die Schwäche des parteiförmigen Rechtspopulismus und -extremismus: ein bleibender Zustand?**

Warum es in der Bundesrepublik nicht zur flächendeckenden Etablierung einer rechtspopulistischen oder -extremistischen Partei gekommen ist, bleibt in gewisser Weise eine Rätsselfrage. Fragmentierungstendenzen des nationalen Lagers mündeten zwar in den 1980er-Jahren in eine „dritte Welle“ des Rechts extremismus. Auf ihr zogen die 1983 als Abspaltung von der CSU entstandenen Republikaner (REP) drei Mal, die 1987 gegründete Deutsche Volksunion (DVU) des – 2013 verstorbenen – Münchener Verlegers Gerhard Frey neun Mal und die NPD vier Mal in Landesparlamente ein. Letztgenannte war bereits 1964 ins Leben gerufen worden, konnte aber nach Wahlerfolgen in der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre erst wieder im Jahre 2004 an ihre damalige Stärke anknüpfen, nachdem sie das Bundesland Sachsen gezielt zur Hochburg auszubauen wusste. Inzwischen hat die gegenüber früheren Jahrzehnten deutlich radikalisierte NPD die Führungsrolle im rechts-extremen Lager übernommen, während die einst so verheißungsvoll gestarteten Republikaner nur noch ein Schattendasein fristen. Von einem Durchbruch auf der nationalen Ebene bleibt der harte Extremismus der NPD weit entfernt – bei der Bundestagswahl 2009 fiel die Partei gegenüber ihrem schwachen Ergebnis von 2005 noch einmal um 0,1 auf 1,5 Prozentpunkte zurück.

Ein Grund für diese Schwäche liegt gerade im Extremismus der NPD, der auf viele Wähler abschreckend wirkt und die Entwicklung einer populistischen Strategie der Wähleransprache vereitelt. Allerdings sind in der Bundesrepublik auch ideologisch gemäßigte Gruppierungen, die eine solche Strategie



verfolgt haben, bisher nicht zum Erfolg gekommen. Weder ist der Versuch gelungen, eine bereits bestehende Partei auf rechtspopulistische Pfade zu führen, den man dem verstorbenen FDP-Politiker Jürgen W. Möllemann unterstellt hat, noch waren Neugründungen wie die Hamburger Statt-Partei, der Bund Freier Bürger oder die Schill-Partei in der Lage, ihre Anfangserfolge zu wiederholen und über die regionale Ebene auszudehnen. Heute richten sich die Hoffnungen auf eine Alternative im bürgerlich-konservativen Lager einerseits auf die Freien Wähler, die jedoch aufgrund ihrer organisatorischen wie ideologischen Heterogenität und fehlender bekannter Persönlichkeiten kaum in der Lage sein dürften, in diese Rolle hineinzuschlüpfen. Auf der anderen Seite hat sich im Frühjahr 2013 mit der neu formierten Alternative für Deutschland (AfD) eine eurokritische Partei zusammengefunden, die mit dezidiert bundespolitischem Anspruch auftritt.

Die am 14. April 2013 offiziell gegründete Partei, die vom Hamburger VWL-Professor Bernd Lucke angeführt wird, möchte zur Bundestagswahl und zur Landtagswahl in Hessen antreten. Ihre Protagonisten stammen hauptsächlich aus dem Umfeld von Union und FDP; prominente Überläufer befinden sich bislang allerdings nicht darunter. Neben dem Mangel an zugkräftigem Personal könnte sich eine mögliche Unterwanderung durch rechtsextreme Kräfte als Hauptproblem der neuen Gruppierung erweisen. Darüber hinaus scheint das Misstrauen der deutschen Bevölkerung gegenüber dem Euro nicht so stark ausgeprägt, dass das Thema eine nennenswerte Mobilisierung verspricht. Dennoch sorgt die Gründung der AfD bei den Unionsparteien für eine gewisse Unruhe. Nachdem diese in den letzten Jahren manche angestammten Positionen geräumt haben (unter anderem in der Familien- und Frauenpolitik, beim Atomausstieg und beim Mindestlohn), dürften Gelegenheiten für eine Konkurrenz von rechts auch in anderen Politikfeldern bestehen. Befragungen zeigen, dass die AfD ungeachtet ihres konservativ-bürgerlichen Profils mit dem Euro-Thema zudem Wählerinnen und Wähler aus dem linken Lager zu sich herüberziehen kann. Als Protestpartei tritt sie damit zum Teil in die Fußstapfen der Linken und der im Abstieg begriffenen Piratenpartei.

Gemessen am Wandel der gesellschaftlichen Konfliktstrukturen verfügt der Rechtspopulismus hierzulande über ein ähnlich großes Unterstützerpotenzial wie in anderen europäischen Ländern. Sein bisheriges Scheitern geht insofern eher auf angebotsseitige Faktoren zurück; es verweist auf mangelnde

politische Gelegenheiten, organisatorische Defizite und das allgemein ungünstige Umfeld für rechtsextremistische oder -populistische Bestrebungen, die aufgrund der nachwirkenden nationalsozialistischen Vergangenheit stigmatisiert sind. Eine nicht minder große Rolle dürfte das Vorhandensein funktioneller Äquivalente spielen, die Proteststimmungen absorbieren oder in andere Kanäle lenken. So wie etablierte Parteien wenig Skrupel zeigen, sich nötigenfalls selbst in Populismus zu üben, so verfügt dieser in Gestalt der Bild-Zeitung über ein mächtiges publizistisches Sprachrohr. Die heftige Debatte um die islamkritischen Thesen des früheren Bundesbankvorstands und SPD-Politikers Thilo Sarrazin im Sommer 2010 hat gezeigt, wie sich der rechte Protest in Deutschland jenseits der elektoralen Arena entlädt. Zugleich unterscheidet das hohe Niveau an rechtsextrem oder fremdenfeindlich motivierter Gewalt die Bundesrepublik von Ländern mit starken rechtspopulistischen Parteien (wie z. B. Österreich).

### Die Ausgangslage vor der Bundestagswahl 2013

Welche Koalition wird die Bundesrepublik nach dem 22. September 2013 regieren? Die Antwort darauf hängt zum einen – natürlich – vom Ergebnis der Bundestagswahl ab, das vorgibt, welche Konstellationen überhaupt mehrheitsfähig sind. Das Format einer Mehrheitsregierung kann dabei als gesetzt gelten. Minderheitskabinetts sind auf der Bundesebene hierzulande noch nicht gangbar, auch wenn manche Politologen sie sich herbeiwünschen. Zum anderen hängt die Koalitionsbildung von der Bereitschaft der Parteien ab, miteinander Regierungsbündnisse zu schließen. Diese Bereitschaft können sie in Form entsprechender Koalitionsaussagen – positiver wie negativer – vor der Wahl offenlegen oder nicht. Im letztgenannten Fall wird die Wahlentscheidung zu einer Rechnung mit Unbekannten: In welche Koalition eine Stimme fließt, hängt dann allein vom Willen der Parteien bzw. Parteiführungen ab und kann vom Wähler nicht (mehr) beeinflusst werden.

Problematisch wird die Koalitionsbildung, wenn die politisch möglichen bzw. von den Parteien gewünschten Koalitionen nicht mehrheitsfähig und gleichzeitig die rechnerisch möglichen, also mehrheitsfähigen Koalitionen politisch nicht möglich sind. Im schlimmsten Fall ist die Regierungsbildung dann ganz blockiert, sodass als Ausweg nur vorgezogene Neuwahlen bleiben. Eine solche Situation bestand z. B. nach der

Landtagswahl 2008 in Hessen. Aufgrund des vergifteten Verhältnisses von CDU und SPD schied hier sogar eine Große Koalition als Notlösung aus, wie sie auf der Bundesebene 2005 in einer vergleichbaren Konstellation gebildet worden war.

Der Ausgang der Bundestagswahl 2009, bei der es trotz der Verfestigung der Fünfparteienstruktur wieder zur Mehrheit für eine der beiden Wunschkoalitionen reichte, dürfte ein Intermezzo bleiben. Er führte freilich zu einem Rückzug von Schwarz-Gelb und Rot-Grün in das eigene Lager und bremste die Bereitschaft der Parteien, ihr Koalitionsverhalten zu flexibilisieren. Weder hat sich die FDP für ein Ampelbündnis mit SPD und Grünen geöffnet (trotz zaghafter Annäherungsversuche in Nordrhein-Westfalen), noch waren SPD und Grüne willens, von ihrer ablehnenden Haltung gegenüber Koalitionen mit der Linken abzurücken. Deren Niedergang

Für die jetzige Grünen-Führung um Jürgen Trittin, Claudia Roth und Renate Künast ist die Bundestagswahl 2013 wohl die letzte Chance, noch einmal in Regierungämter zu gelangen. Bei einem Gang in die Opposition würden sie ihre Parteiämter an eine jüngere Generation abgeben.

picture alliance/dpa



in den alten Bundesländern verstärkte die bipolare Logik, indem er in mehreren Ländern die Ablösung schwarz-gelber durch rot-grüne (Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und – dort zusammen mit dem Südschleswigschen Wählerverband – Schleswig-Holstein) bzw. grün-rote (Baden-Württemberg) Landesregierungen ermöglichte. Dies hat bei SPD und Grünen die Hoffnung auf eine eigene Mehrheit auch im Bund genährt, die wegen der dort ungefährdeten Position der Linken allerdings schwer zu erreichen sein dürfte.

Die Ausgangslage für den 22. September ähnelt folglich eher derjenigen von 2005 als von 2009: Es stehen sich zwei annähernd gleich starke Formationen (Schwarz-Gelb und Rot-Grün) gegenüber, die im Rahmen der fortbestehenden Fünfparteienstruktur vermutlich nicht in der Lage sein werden, eine Mehrheit zu bilden. Einen bedeutenden Unterschied gibt es allerdings, wenn

man die internen Stärkeverhältnisse betrachtet. Während die FDP im „bürgerlichen“ Lager nach 2009 einen beispiellosen Absturz erlebte, der unmittelbar den Unionsparteien zugute kam, haben sich die Kräfteverhältnisse im linken Lager stetig in Richtung des kleineren Partners – der Grünen – verschoben, deren Stimmenanteil heute etwa halb so groß ist wie derjenige der SPD. (1998 lag er nur bei einem Fünftel.) Wahlarithmetisch hat das zwei Konsequenzen. Zum einen sichert es der Union einen verlässlichen Vorsprung vor den Sozialdemokraten, womit ihr automatisch eine Schlüsselrolle bei der Regierungsbildung zufällt. Zum anderen führt es dazu, dass neben einer Großen Koalition und den verschiedenen Varianten eines Dreierbündnisses auch eine schwarz-grüne Zweierkoalition mehrheitsfähig wäre. Scheiden die Dreierbündnisse aus politischen und/oder arithmetischen Gründen aus, reduzieren sich die

Möglichkeiten der Regierungsbildung insofern auf die Alternative Schwarz-Rot oder Schwarz-Grün. Im Folgenden soll gezeigt werden, warum dabei mehr Argumente für Schwarz-Rot sprechen, also die Wiederaufgabe der Großen Koalition.

### Die Neuaufgabe der Großen Koalition als realistischstes Szenario

Geht es um den Macht- und Ämterwerb, sind die Chancen für Schwarz-Grün unter dem Strich besser als für Schwarz-Rot. Für die jetzige Grünen-Führung um Jürgen Trittin, Claudia Roth und Renate Künast wäre es wohl die letzte Chance, noch einmal in Regie-

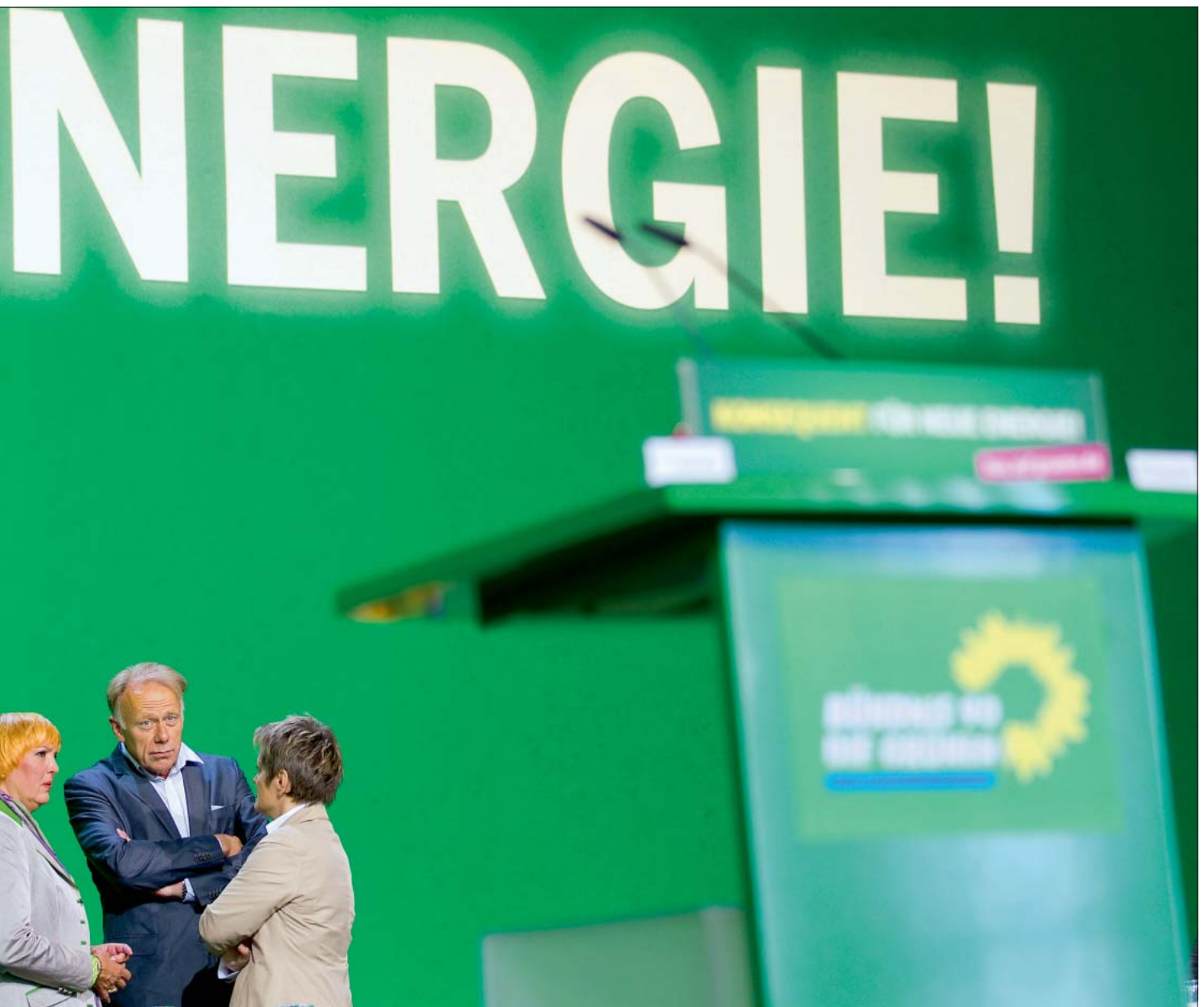
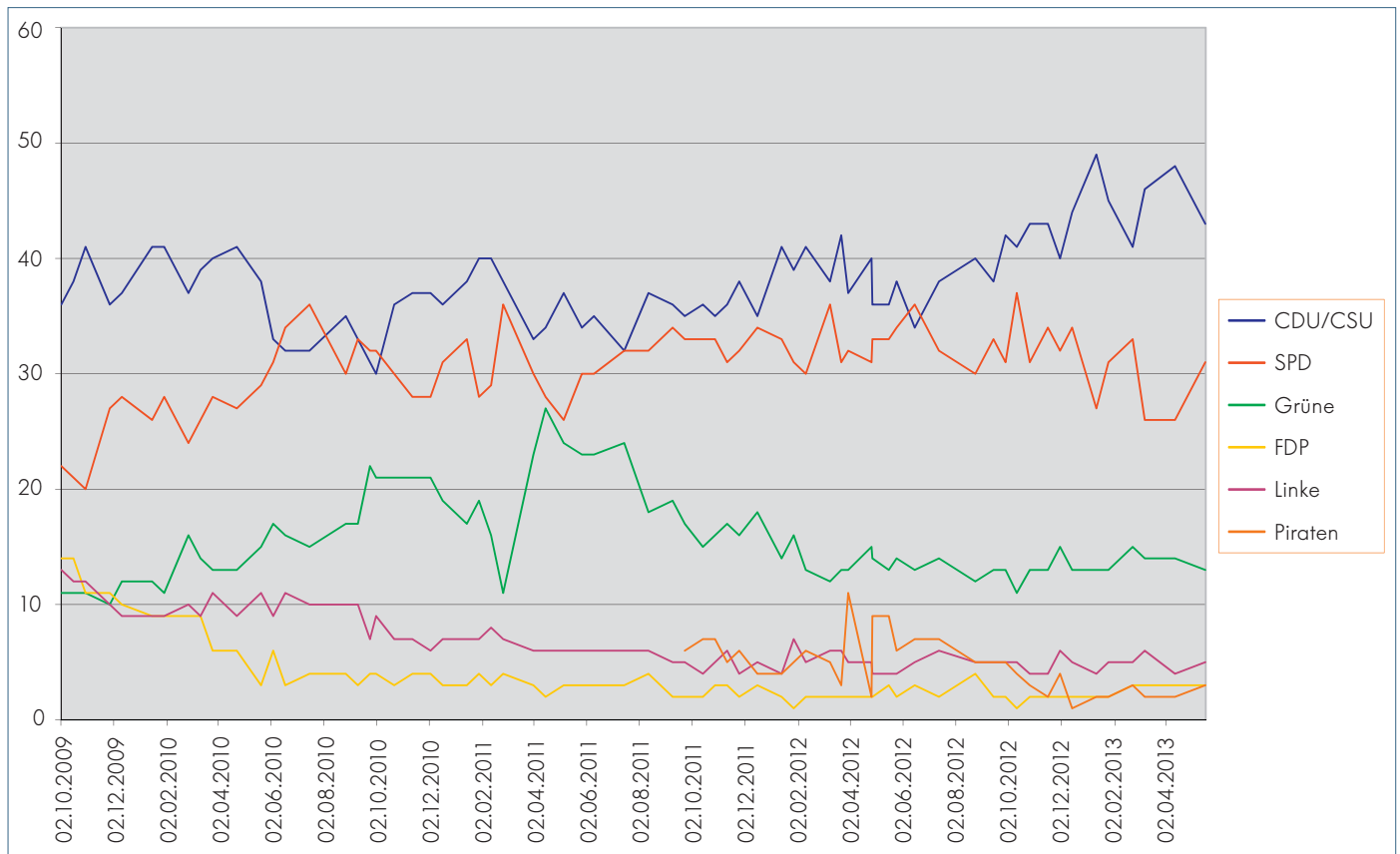


Abbildung 1: Entwicklung der parteipolitischen Kräfteverhältnisse seit der Bundestagswahl 2009



Quelle: Forschungsgruppe Wahlen

rungsämter zu gelangen. Bei einem Gang in die Opposition würde sie ihre Parteiämter an eine jüngere Generation abgeben. Die Union könnte in einem Bündnis mit den Grünen wiederum mehr Ministerämter für sich reklamieren als in einer Großen Koalition. Bei der SPD kann man das Ämtermotiv dagegen geringer veranschlagen. Kanzlerkandidat Peer Steinbrück hat bereits erklärt, dass er als Minister in einer Großen Koalition nicht zur Verfügung steht, und Parteichef Sigmar Gabriel würde die Übernahme des Fraktionsvorsitzes einem Kabinettsmitglied vermutlich vorziehen.

Was die inhaltlichen Schnittmengen angeht, dürfte der Union eine Verständigung mit der SPD in den meisten Politikfeldern leichter fallen als mit den Grünen. Dies gilt insbesondere für die Gestaltung der Energiewende, obwohl dort mit dem Atomausstieg das größte Hindernis für Schwarz-Grün inzwischen entfallen ist. Auch in den gesellschaftspolitischen Fragen stehen die Grünen eher links von der SPD, für ihre steuerpolitischen Vorschläge gilt dasselbe. Ob eine schwarz-grüne Koalition die absehbaren Konflikte würde meistern können, bleibt fraglich.

Während der Union die Regierungsverantwortung ausweislich ihrer Umfragewerte nicht geschadet hat, müssten SPD und Grüne fürchten, bei einem Regierungseintritt von den Wählern abge-

straft zu werden. Das größere Risiko liegt dabei aufgrund der zu erwartenden Fallhöhe bei den Grünen. Bei der SPD wirkt zwar das Trauma der Großen Koalition von 2005 bis 2009 nach, allerdings ist diese mit der heutigen Situation kaum vergleichbar. Einiges spricht dafür, dass die Juniorrolle den Sozialdemokraten diesmal nicht so schaden würde wie bei der letzten Wahl. Große Koalitionen müssen keineswegs immer nur dem größeren Partner zum Vorteil gereichen – dies zeigen empirische Untersuchungen. 1969 hatte die SPD den Machtwechsel schließlich auch aus der Rolle des Juniorpartners heraus geschafft. Der Absturz der Sozialdemokraten bei der Bundestagswahl 2009 ging maßgeblich darauf zurück, dass sie bereits vorher sieben Jahre regiert und den Kanzler gestellt hatten. In einer ähnlichen Situation dürften 2017 die Unionsparteien mit Angela Merkel stecken, wenn sie bis dahin weiter regieren. Dies könnte das Bedürfnis nach einem Austausch der führenden Regierungspartei wecken.

Schwarz-Grün wird als Koalition von der Wählerschaft weniger geschätzt als Schwarz-Rot. Seine Akzeptanz nimmt jedoch in dem Maße zu, wie es als mögliche Alternative zu den gängigen Koalitionsformaten in der öffentlichen Diskussion ins Spiel kommt. Wenn die Grünen-Führung trotz klarer Präfe-

renz für ein rot-grünes Bündnis ein Zusammengehen mit der Union nach der Wahl nicht kategorisch ausschließt, kann sie sich darin durch aktuelle Umfragen bestärkt fühlen. Danach empfehlen rund zwei Drittel der Wähler, aber auch ihrer eigenen Anhänger der Partei ein Offenhalten der Koalitionsfrage, während sich nur ein Drittel für ein ausschließliches Bekenntnis zu Rot-Grün ausspricht.

Was für die Akzeptanz in der Wählerschaft gilt, gilt auch für die parteiinterne Akzeptanz. Schwarz-Grün würde vonseiten der Parteiführungen einen höheren Begründungsaufwand gegenüber der Parteibasis verlangen als Schwarz-Rot. Die schwerste Aufgabe hätte vermutlich die Grünen-Spitze, die ein Zusammengehen mit der Union nur legitimieren könnte, wenn sie in den Koalitionsverhandlungen für die eigene Seite ein Maximum herausholte (was die Verhandlungen naturgemäß belasten würde). Die schwarz-grünen bzw. schwarz-grün-gelben Koalitionen in Hamburg und im Saarland haben zwar gezeigt, dass sich Mitglieder und Delegierte vom Schwenk in das bürgerliche Lager gegebenenfalls überzeugen lassen; allerdings kann das vorzeitige Scheitern dieser Koalitionen kaum als ermutigendes Signal für die Bundesebene betrachtet werden.

Die Konstellation im Bundesrat hat bei der Koalitionsbildung in der Vergangenheit keine Rolle gespielt. Bei der jetzigen Wahl könnte sich das erstmals ändern. Tatsächlich ist es bislang noch nie vorgekommen, dass eine neue Koalition auf Bundesebene in der Länderkammer eine Mehrheit gegen sich hatte. Eine schwarz-grüne Koalition würde im Bundesrat nach jetzigem Stand über keine einzige Stimme verfügen. Würde Bayern nach der Landtagswahl am 15. September wieder von der CSU alleine regiert, wären es ganze sechs. Diesen stünden sieben „reine“ Oppositionsstimmen (des SPD-Senats in Hamburg und der rot-roten Regierung in Brandenburg) und – bei einem Wahlsieg von Rot-Grün in Hessen – 56 Stimmen „gemischt“ zusammengesetzter Koalitionen gegenüber, wobei von den letzteren 52 Stimmen auf Länder entfallen, die die SPD (mit)regiert. Die Sozialdemokraten saßen damit bei allen zustimmungspflichtigen Gesetzen, zu denen z. B. auch die Steuergesetze gehören, als „unsichtbarer“ Regierungspartner

gleichsam mit am Tisch. Die Grünen könnten das nutzen, um in den Verhandlungsprozessen über Bande zu spielen und dadurch ihre Durchsetzungsmacht in einer Koalition mit der Union erhöhen. Dass CDU und CSU sich auf eine solche Konstellation einlassen, ist kaum vorstellbar.

Auch eine Große Koalition hätte im Bundesrat heute anders als 2005 keine eigene Mehrheit. Ihr würde allerdings schon die Zustimmung zweier gemischt regierter Länder genügen, um auf die notwendigen 35 Stimmen zu kommen. Angesichts der Stärkeverhältnisse in der Länderkammer wären hier vor allem die rot-grünen Regierungen gefragt, was die SPD gewiss von vornherein in ihr Kalkül ziehen würde. Diese könnte damit, auch wenn sie in der Koalition der schwächere Teil ist, mit der Kanzlerpartei faktisch auf Augenhöhe agieren. So wie die politikinhaltlichen Schnittmengen sind auch die habituellen und personellen Verträglichkeiten zwischen Union und Grünen mittlerweile so groß, dass sie ein Zusammengehen prinzipiell

ermöglichen würden. Dies gilt für die Führungsspitze und Mandatsträger mehr als für die Funktionäre und Mitglieder, während auf der Ebene der Wähler zwar Gemeinsamkeiten mit Blick auf Status, Bildungsabschluss und Einkommen bestehen, die Lebenswelten sich aber ansonsten deutlich unterscheiden. In dieser Hinsicht überschneidet sich die Unions-Wählerschaft immer noch stärker mit jener der SPD als mit den Grünen-Wählern, mag das Bündnis von „alter“ und „neuer“ Bürgerlichkeit auch noch so oft beschworen werden. Indem sie sich koalitionspolitisch festlegen, nehmen Parteien die Gründe der Koalitionsbildung bereits vor den Wahlen vorweg. Koalitionsaussagen dienen primär der Stimmenwerbung, dürfen aber andererseits dem Erwerb von Regierungsmacht und der Durchsetzung politikinhaltlicher Ziele nicht im Wege



Eine Sitzung des Bundesrates. Die Konstellation im Bundesrat hat bei der Koalitionsbildung in der Vergangenheit keine allzu große Rolle gespielt. Bei der jetzigen Wahl könnte sich dies erstmals ändern.  
picture alliance/dpa

stehen. Wie die SPD nach der Landtagswahl in Hessen 2008 erfahren musste, kann es unkalkulierbare Folgen haben, wenn ein gegebenes Koalitionsversprechen nach der Wahl gebrochen wird. Die Parteien stehen insofern vor einer schwierigen Gratwanderung: Sie müssen sich bei der Partnerwahl bekennen und doch so flexibel sein, dass andere Bündnisse möglich bleiben. Die strategische Herausforderung stellt sich vor allem bei Schwarz-Grün. Dass eine Große Koalition als Auffanglösung immer „gehen“ muss, gehört hierzulande zum festen Kern der parlamentarischen Kultur. Bei Schwarz-Grün jedoch gibt es diese Selbstverständlichkeit (noch) nicht. Von Union und Grünen wird deshalb eine Aussage erwartet, ob sie ein Bündnis als Alternativkoalition definitiv ausschließen. Nachdem sie das bei der letzten Wahl schon nicht getan haben, dürften sie sich auch diesmal hüten, eine solche Aussage zu treffen. Die Hintertür für ein Zusammengehen wird also offen bleiben – unbeschadet der klaren Erstpräferenz für Schwarz-Gelb bzw. Rot-Grün. Reicht es am 22. September für keine der beiden „Wunschkoalitionen“ zur Mehrheit, wird der Union als – vermutlich deutlich – stärkster Partei die Schlüsselrolle bei der Regierungsbildung zukommen. Bei ihr liegt am Ende die Wahl, ob sie lieber mit den Sozialdemokraten oder den Grünen koalieren möchte. Strategisch wäre eine Entscheidung für die Grünen gewiss reizvoller, doch würde die Partei damit ein kaum kalkulierbares Wagnis eingehen. Einerseits liefe sie Gefahr, die FDP als „gebohrenen“ Wunschpartner zu verlieren, die sich dann im Gegenzug ihrerseits für

Bündnisse mit SPD und Grünen öffnen würde. Andererseits wäre das Risiko hoch, dass eine schwarz-grüne Koalition vor Ablauf der Legislaturperiode zerbricht. Insbesondere die politikinhaltlichen Aspekte, aber auch die institutionelle Konstellation sprechen deshalb dafür, dass die Union auf Nummer sicher geht und die SPD als für sie „pflegeleichteren“ Regierungspartner vorzieht.



UNSER AUTOR

Prof. Dr. Frank Decker ist Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Bonn mit dem Lehr- und Forschungsschwerpunkt Regierungslehre. Zuletzt erschien von ihm: „Wenn die Populisten kommen“, Wiesbaden 2013; „Demokratie ohne Wähler?“, Bonn 2013 (zusammen mit Marcel Lewandowsky und Marcel Solar); „Handbuch der politischen Parteien“, 2. Aufl., Wiesbaden 2013 (herausgegeben zusammen mit Viola Neu) und „Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013“, Baden-Baden 2013 (herausgegeben zusammen mit Eckhard Jessel).

## LITERATUR

- Bieber, Christoph/Claus Leggewie (Hrsg.) (2012): Unter Piraten. Erkundungen in einer neuen politischen Arena. Bielefeld.
- Brandstetter, Marc (2013): Die NPD unter Udo Voigt. Organisation – Ideologie – Strategie. Baden-Baden.
- Decker, Frank (2013): Die Erfolglosigkeit des parteiförmigen Rechtspopulismus in Deutschland – Bedingungen und Gründe. In: Hirscher, Gerhard/Jesse, Eckhard (Hrsg.): Extremismus in Deutschland. Baden-Baden, S. 63–78.
- Decker, Frank (2013): Das Verhältnis der SPD gegenüber der LINKEN – Die offene Zukunft. In: Hirscher, Gerhard/Jesse, Eckhard (Hrsg.): Extremismus in Deutschland. Baden-Baden, S. 549–563.
- Decker, Frank/Jesse, Eckhard (Hrsg.) (2013): Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013. Parteiensystem und Regierungsbildung im internationalen Vergleich. Baden-Baden.
- Decker, Frank/Neu, Viola (Hrsg.) (2013): Handbuch der deutschen Parteien. 2. Auflage, Wiesbaden.
- Grotz, Florian (2012): Neue Formeln zur Macht? Koalitionsperspektiven für die Bundestagswahl 2013. In: Jesse, Eckhard/Sturm, Roland (Hrsg.): „Superwahljahr“ 2011 und die Folgen. Baden-Baden, S. 215–235.
- Hensel, Alexander/Klecha, Stephan/Walter, Franz (2012): Meuterei auf der Deutschland. Ziele und Chancen der Piratenpartei. Berlin.
- Jesse, Eckhard/Sturm, Roland (Hrsg.) (2012): „Superwahljahr“ 2011 und die Folgen. Baden-Baden.
- Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.) (2010): Die Bundestagswahl 2009. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung. Wiesbaden.
- Kronenberg, Volker/Weckenbrock, Christoph (Hrsg.) (2011): Schwarz-Grün. Die Debatte. Wiesbaden.
- Niedermayer, Oskar (2012): Alles im Fluss!? Das deutsche Parteiensystem im Herbst 2012 und die Aussichten für die Bundestagswahl 2013. In: Gesellschaft–Wirtschaft–Politik, 4/2012, S. 477–487.
- Niedermayer, Oskar (Hrsg.) (2013): Die Piratenpartei. Wiesbaden.

Die Zeitschrift „Der Bürger im Staat“ wird herausgegeben von der LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG Baden-Württemberg.

Direktor der Landeszentrale: Lothar Frick

Redaktion: Siegfried Frech, Stafflenbergstraße 38, 70184 Stuttgart, Telefax (07 11) 16 40 99-77

Herstellung: Schwabenverlag Media der Schwabenverlag AG, Senefelderstraße 12, 73760 Ostfildern (Ruit),

Telefon (07 11) 44 06-0, Telefax (07 11) 44 23 49

Vertrieb: Süddeutsche Verlagsgesellschaft Ulm, Nicolaus-Otto-Straße 14, 89079 Ulm,

Telefon (07 31) 94 57-0, Telefax (07 31) 94 57-224, E-Mail: www.suedvg.de

Preis der Einzelnummer: EUR 3,33, Jahresabonnement EUR 12,80 Abbuchung.

Die namentlich gezeichneten Artikel stellen nicht unbedingt die Meinung der Redaktion dar. Für unaufgefordert eingesandte Manuskripte übernimmt die Redaktion keine Haftung.

Nachdruck oder Vervielfältigung auf Papier und elektronischen Datenträgern sowie Einspeisung in Datennetze nur mit Genehmigung der Redaktion.

# Die Piratenpartei als neuer Akteur

Christoph Bieber

Die Piratenpartei hat seit ihren Wahlerfolgen in den Jahren 2011 und 2012 zu Veränderungen im politischen Kommunikationsverhalten geführt und den Parteienwettbewerb angeregt. Die neue, sich noch formierende Partei ist ein Impulsgeber für die etablierten Akteure und Institutionen des politischen Systems geworden. Christoph Bieber rekapituliert den Werdegang der Piratenpartei und erörtert die wesentlichen Merkmale der innerparteilichen Kommunikation sowie Organisation. Die Digitalisierung und Basisorientierung haben für die Parteistruktur durchaus ambivalente Auswirkungen: Aus der Partizipationsorientierung resultieren zwar Offenheit, Dynamik und niedrige Beteiligungshürden, jedoch auch eine hohe Fluktuation in den Führungsämtern. Dies ist nachteilig für eine dauerhafte Programmentwicklung wie auch für die Außenpräsentation der Partei. Insofern ist der Bundestagswahlkampf 2013 eine weitere Phase in der Organisationsentwicklung der Piratenpartei, gleichzeitig aber auch ein Bewährungsprobe im politischen Betrieb.

## Inmitten der Parteiformierung

In der vergangenen Legislaturperiode hat die Piratenpartei im Schnelldurchlauf die Entwicklung einer politischen Organisation erlebt, für die dahin meist ein gutes Jahrzehnt notwendig war: von der öffentlichen Sichtbarkeit und der ersten Teilnahme an Wahlkämpfen hin zu einer flächendeckenden Organisations- und Mitgliederstruktur bis hin zum Einzug in mehrere Länderparlamente und die Einbindung in den politischen Mainstream-Diskurs. Auch wenn noch nicht alle Indikatoren für einen nachhaltigen Entwicklungserfolg erreicht sind (vgl. Niedermayer 2013: 9), so haben die Piraten in kurzer Zeit für Veränderungen sowohl im politischen Kommunikationsverhalten wie auch den Parteienwettbewerb gesorgt – zugleich sind sie nicht nur eine der seltenen Neuerungen in der Parteienlandschaft, sondern auch einer der wenigen deutschen „Exportartikel“ im Bereich Internet und Netzkultur.

Der nachfolgende Beitrag<sup>1</sup> rekapituliert den Werdegang der Piratenpartei und benennt wesentliche Merkmale der in-

nerparteilichen Kommunikation und Organisation. Dabei darf nicht außer acht gelassen werden, dass die Piratenpartei trotz der großen Entwicklungssprünge eine noch „unfertige“ Gruppierung ist – seit ihrer formalen Gründung im Herbst 2006 sind knapp sieben Jahre vergangen, eine breitere Öffentlichkeit

ist mit der Bundestagswahl 2009 auf die Piraten aufmerksam geworden. Erst durch die Wahlerfolge auf Landesebene in den Jahren 2011 und 2012 hat die eigentliche Karriere als „effektive Partei“ begonnen. In der Entwicklung hin zur Bundestagswahl zeigt sich, dass der Prozess der Parteiformierung noch



Ein Mitglied der Piratenpartei beim Bundesparteitag in Neumarkt (11.5.2013). In der vergangenen Legislaturperiode hat die Piratenpartei im Schnelldurchgang die Entwicklung einer politischen Organisation erlebt. Trotz großer Entwicklungssprünge ist die Piratenpartei eine noch „unfertige“ Gruppierung. Seit ihrer Gründung im Herbst 2006 sind knapp sieben Jahre vergangen, eine breitere Öffentlichkeit ist mit der Bundestagswahl 2009 auf die Piraten aufmerksam geworden

picture alliance/dpa

längst nicht abgeschlossen ist: die Piraten tragen die Züge einer „Bewegungspartei“ (Lucardie 2013: 71), deren Werdegang alles andere als klar vorstrukturiert ist. Insofern stellt der Bundestagswahlkampf 2013 einerseits eine weitere Phase der Organisationsentwicklung dar, andererseits einen Belastungstest im politischen Echtbetrieb, der den neuen Akteur mit vielfältigen Anforderungen und Aufgaben konfrontiert.

## Entstehung und Entwicklung der Piratenpartei

Gegründet wurde die Piratenpartei Deutschland im September 2006. Ein wesentlicher Impuls ging dabei von der schwedischen *Piratpartiet* aus, die sich zu Beginn desselben Jahres formiert hatte. Die erste Teilnahme an einer Wahl in Deutschland datiert auf den Januar 2008 zurück, damals waren die Piraten bei den hessischen Landtagswahlen vertreten und erreichten 0,2 Prozent der Wählerstimmen. Besser bekannt wurde die Gruppierung im Laufe des Jahres 2009 – ein Schlüsselereignis war dabei die Europawahl vom 7. Juni. Hier erreichte die Piratenpartei in Deutschland einen Stimmenanteil von 0,9 Prozent (229.464 Stimmen), was immerhin eine Wahrnehmung als „Kleinstpartei“ nach sich zog.

Auch außerhalb von Wahlen und Wahlkämpfen geriet die Piratenpartei in den Fokus der Öffentlichkeit. In Deutschland sorgten vor allem die sogenannte #zensursula-Kampagne<sup>2</sup> sowie die im Mai 2009 gestartete E-Petition „Internet – Keine Indizierung und Sperrung von Internetseiten“ beim Deutschen Bundestag für Aufmerksamkeit.<sup>3</sup>

Die genauere Betrachtung der Mitgliederzahlen entlang der wesentlichen Meilensteine legt inzwischen fünf Entwicklungsphasen der Piratenpartei<sup>4</sup> nahe:

1. Gründungsphase: (9/2006–6/2009)
2. Wachstumsphase I: (6/2009–9/2009)
3. Stagnation/Stabilisierung I: (9/2009–9/2011)
4. Wachstumsphase II: (9/2011–7/2012)
5. Stagnation/Stabilisierung II: (7/2012–5/2013)

Nach der Gründung im Jahr 2006 waren zunächst nur wenige hundert Parteimitglieder eingeschrieben, etwa zwei Jahre lang blieben die Piraten eine kaum wahrgenommene Kleinstpartei. Ein schwacher Mitgliederzuwachs ist im Frühjahr 2009 zu verzeichnen. Rückblickend wird deutlich, dass die Zustimmung des Bundestags zum „Zugangsschwerungsgesetz“ im Juni der zentrale

Auslöser für ein explosionsartiges Mitgliederwachstum in der zweiten Entwicklungsphase gewesen ist – der Juni 2009 markiert die Initialzündung für das Erstarren der Piratenpartei in Deutschland. In der Folgezeit stand die Positionierung der Partei im Vorfeld der Bundestagswahl 2009 im Mittelpunkt – die formalen Regelungen trugen zum Strukturaufbau bei: das Sammeln von Unterstützer-Unterschriften für die Zulassung zur Wahl verlegte die Aktivität vieler Mitglieder in den Offline-Raum. Dadurch wurde die Partei einer neuen Klientel bekannt und die Aktiven konnten erste Erfahrungen für den Straßenwahlkampf sammeln – angesichts einer vor allem auf Online-Kommunikation basierenden Debattenkultur war dieser „Zwang zur Analogisierung“ ein erster wichtiger Schritt in Richtung politischer Organisationswirklichkeit.

Die erste Wachstumsphase endete unmittelbar nach der Bundestagswahl – bis zum Jahresende flachte der Anstieg der Mitgliederzahlen ab, das Jahr 2010 ist gekennzeichnet von einer Stabilisierung bei etwa 12.000 Mitgliedern. In diese dritte Entwicklungsphase fielen

verschiedene Wahlen auf Landes- und Kommunalebene, bei denen die Stimmenanteile der Piratenpartei bei ca. zwei Prozent stagnierten.<sup>5</sup> Die organisationsinterne Entwicklung spiegelte ein gebremstes Wachstum: Neumitglieder waren vor allem dort aktiv, wo Landtagswahlen vor der Tür standen. Ohne Wahlen blieben die Mitgliederzahlen der Landesverbände bestenfalls stabil oder gingen leicht zurück.<sup>6</sup>

Die vierte Entwicklungsphase begann mit der Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus im September 2011 – parallel zu den Umfragewerten stiegen auch die Mitgliederzahlen des Landesverbandes an. In den Monaten bis zum Jahresende meldeten sich etwa 8.000 Neumitglieder an, so dass die Partei zu Beginn des Jahres 2012 mehr als 20.000 Mitglieder zählte und zur siebtgrößten Parteiorganisation in Deutschland geworden war.

Diese Phase muss rückblickend als „ungesundes Wachstum“ bezeichnet werden, das die interne Organisationsstruktur der Piratenpartei noch immer herausfordert. Aufgrund einer konsequenten Ausrichtung auf die Parteibasis

Bundesparteitag der Piraten in Neumarkt (11.5.2013). Aufgrund einer konsequenten Ausrichtung auf die Parteibasis haben die Piraten auf die Einrichtung eines Delegiertensystems verzichtet, zugleich ist hier ein Element des „Markenkerns“ verortet: die Beteiligung an der innerparteilichen Willensbildung unterscheidet sich grundlegend von den Organisationsprozessen der etablierten Mitgliederparteien.  
picture alliance/dpa



haben die Piraten auf die Einrichtung eines Delegiertensystems verzichtet, zugleich ist hier ein Element des „Markenkerns“ verortet: die Beteiligung an der innerparteilichen Willensbildung unterscheidet sich fundamental von den Organisationsprozessen der etablierten Mitgliederparteien. Auch die Bundesparteitage der Piraten wirken zwar als zentrales Parteiorgan, werden in der Satzung aber völlig zutreffend als „Mitgliederversammlung auf Bundesebene“ bezeichnet. Diese formale Festschreibung stärkt tatsächlich die einfachen Mitglieder, führt aber auch zu Problemen bei der internen Entscheidungsfindung und -vorbereitung (vgl. Klecha/Hensel 2013: 16–37).

Die im Gegensatz zu den übrigen Parteien deutliche Fokussierung auf die Basis zieht eine scheinbare „Entscheidungsschwäche“ des Vorstands nach sich, die vor allem im Frühjahr 2013 zu einer negativen Wahrnehmung der Piratenpartei in der breiten Öffentlichkeit geführt hat. Hier wird die Spannweite externer Erwartungen deutlich, die an die Partei herangetragen werden: insbesondere die politische Konkurrenz,

aber auch die professionelle Berichterstattung konfrontiert die Piraten mit Fragen zur Kampagnenorganisation, ihrer Programmatik oder thematisiert die Personalentscheidungen der Partei im Wahlkampf. Aus einer Perspektive auf die mittel- und langfristige Organisationsentwicklung einer Partei, die noch immer eine Findungs- bzw. Orientierungsphase durchläuft, sind dies aufgrund der kurzfristigen Ausrichtung auf den Wahltermin jedoch eher nachrangige Entscheidungen.

Darüber hinaus erschwert das weitgehende Fehlen professioneller Strukturen wie Geschäftsstellen und (bezahlten) Parteiangestellten zusätzlich das Management der gewachsenen Mitgliederorganisation. Ausnahmen stellen jedoch die Landtagsfraktionen in Berlin, Schleswig-Holstein, dem Saarland und Nordrhein-Westfalen dar. Bedingt durch die strukturellen Entwicklungsvorteile – für die Fraktionsarbeit gibt es finanzielle Ressourcen und ein von den Parlamenten vorgegebenes Arbeitsprogramm – entstehen hier neue Machtzentren innerhalb der Parteistruktur. Waren zuvor die Landesverbände oder einzel-

ne Arbeitszusammenhänge die treibenden Kräfte für die personelle wie inhaltliche Weiterentwicklung der Partei, so leisten inzwischen die formalen Fraktionsinfrastrukturen Impulse für eine – durchaus umstrittene und nicht immer gradlinig verlaufende – Professionalisierung (vgl. zur Entwicklung der Berliner Fraktion Koschmieder 2012 sowie Klecha/Hensel 2013: 72–79). Die Erfolge bei den Landtagswahlen im Zeitraum von September 2011 bis Mai 2012 markieren zudem den bisherigen Höhepunkt der Organisationsentwicklung – in dieser zweiten Wachstumsphase der Parteievolution stiegen die Mitgliederzahlen bis auf über 30.000 an.

Seit dem Sommer 2012 stagnieren die Mitgliederzahlen, und unter dem Eindruck eines drastischen Abschwungs in den Meinungsumfragen zu Jahresbeginn 2013 findet vorerst keine nennenswerte Ausweitung der organisatorischen Basis statt. Dennoch ist festzuhalten, dass die Entwicklung der Piratenpartei einen deutlichen Kontrapunkt zur allgemeinen Situation der Mitgliederparteien in Deutschland darstellt – während bei allen anderen etablierten Parteien auf Bundesebene (mit Ausnahme von Bündnis 90/Die Grünen) die Zahlen rückläufig sind, ist es den Piraten gelungen, Menschen zur aktiven Mitarbeit in einer politischen Partei zu bewegen – das gilt insbesondere für jüngere Alterskohorten. Das Durchschnittsalter der Piraten liegt nur knapp über 30 Jahren, bei den übrigen Parteien ist diese Altersgruppe meist nur noch im einstelligen Prozentbereich vertreten.

### Programmatische Schwerpunkte

In der Gründungsphase standen für die Piratenpartei nahezu ausschließlich auf das Internet bezogene Themen im Vordergrund (z. B. Datenschutz, Urheberrecht, Software-Patente, Open Access). Im Zuge des Wachstumsprozesses seit 2009 hat jedoch eine Differenzierung stattgefunden. Neben Sachthemen spielen auch Fragen zur Organisation politischer Prozesse, die Herstellung von und der Umgang mit Transparenz sowie innerparteiliche Kommunikation und Entscheidungen eine wichtige Rolle.

Vor allem in den Programmplattformen zu den Landtagswahlen zwischen 2009 und 2012 wurden länderspezifische Themen hinzugefügt (z. B. Öffentlicher Personennahverkehr in Berlin, Energiepolitik in Nordrhein-Westfalen und in





Schleswig-Holstein) sowie neue Themenfelder wie Verbraucherschutz und Bildungspolitik ergänzt. Voraussichtlich wird sich diese Ausweitung der Themen auch im Wahlprogramm zur Bundestagswahl zeigen, wenngleich hier „netzpolitische“ Gegenstände starke Berücksichtigung finden dürften. Dies ist insofern naheliegend, da viele der ursprünglichen „Piraten-Themen“ über Bundesgesetze geregelt werden. Ein aktuelles Beispiel ist das im März 2013 durch den Bundestag beschlossene Leistungsschutzrecht für Verlage oder die ebenfalls auf bundespolitischer Ebene geführte Debatte um Netzneutralität.

Eine ideologische Verortung der Piraten innerhalb des Parteienspektrums fällt zu diesem frühen Zeitpunkt der Organisationsentwicklung schwer, gerade weil die hohe Dynamik der Programmentwicklung bislang vor allem auf Landesebene stattgefunden hat und daher unter dem Schlagwort „Plattformneutralität“ in verschiedene Richtungen zielt (vgl. Seemann 2012). Ein Blick auf die thematischen Schwerpunktsetzungen jenseits der „Netzpolitik“ legt jedoch eine Einordnung im eher „linken“ Parteienspektrum nahe, versehen mit einer postmateriellen Werteorientierung und einer stärker libertären Ausprägung (vgl. Debus/Faas 2012).

Aufschlussreich ist der Blick auf das thematische Angebot und den im Zeitverlauf scheinbar pragmatischer werdenden Umgang mit der Programmentwicklung. Mit der Ausrichtung auf die gesellschaftliche Bedeutung lassen sich hier Ansätze eines „politischen Projekts“ erkennen, das für bestimmte – allerdings auch recht kleine – Bevölkerungsgruppen besonders attraktiv erscheint (vgl. Lucardie 2013: 65f.; Marschall 2012). Die allmähliche Abwendung von einer „single issue“-Orientierung hin zu einer Partei mit Vollprogramm wird ergänzt von der wählerseitigen Einschätzung, dass die Piratenpartei insbesondere in der Modernisierung politischer Meinungsbildungs- und Entscheidungsverfahren ein zusätzliches Thema mit programmatischer Qualität bearbeitet: „Den Piraten gelingt es offenkundig, die Unzufriedenheit mit dem bestehenden System durch ihre neue, offenere, partizipativere, direktere Art, Demokratie zu betreiben, in positive Bahnen zu lenken und daraus Wasser für ihre Antriebsmühlen (bzw. -schrauben) zu machen“ (Debus/Faas 2012: 208)

Somit kann der „Verfahrensorientierung“ der Piratenpartei ein durchaus programmatischer Charakter zugewiesen werden – jenseits der immer „normaler“ werdenden Palette politischer Sachthemen erhält die kreative Auseinandersetzung und Modernisierung von

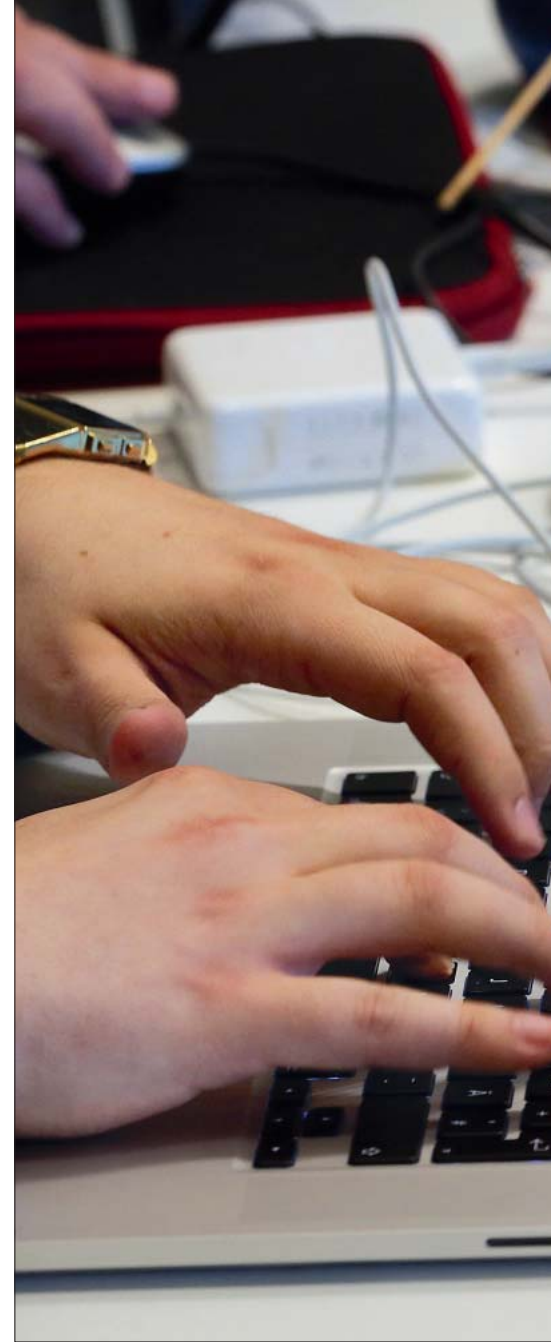
Routinen der Partei- und Parlamentsarbeit den Status eines wichtigen Alleinstellungsmerkmals.

### Digitalisierung von Parteiorganisation und -kommunikation

Deutlich wird diese „produktive Selbstbezogenheit“ beim Blick auf die Gestaltung innerparteilicher Prozesse. Seit 2006 wird die Piratenpartei von einem ehrenamtlichen Vorstand geführt, der im Jahresrhythmus neu gewählt wird. Eine personelle Konstanz ist somit nur bedingt gewährleistet, allerdings wurden in den vergangenen Jahren mehrere Mitglieder des Vorstandes sukzessive auf unterschiedliche Posten berufen (z. B. Vorsitzender, Stellvertreter, Beisitzer), so dass längere Vorstandsbeteiligungen entstanden sind. Auf den in der Regel zweimal jährlich stattfindenden Bundesparteitagen sind theoretisch alle formal registrierten und Beitrag zahlenden Parteimitglieder stimmberechtigt. Durch das Fehlen eines herkömmlichen Delegiertensystems soll eine breite Beteiligung der Mitgliederbasis sowohl an der Personalauswahl wie auch an thematischen Debatten garantiert und zugleich die Ausbildung von Führungszirkeln vermieden werden.

Das Organisationsleben der Piratenpartei ist gekennzeichnet von der Arbeit in lokalen Kleingruppen („Crews“) sowie themenbasierten Kooperationen („Arbeitsgruppen“). Ein wichtiges Rückgrat ist dabei das Piratenwiki (<http://wiki.piratenpartei.de>), in dem die vielfältigen Aktivitäten dokumentiert werden. Außerdem werden darüber auch innerparteiliche Entscheidungen koordiniert, die – wie bei den herkömmlichen Parteien – vom Bundesparteitag als oberstem Parteiorgan getroffen werden. Die massive Nutzung der Online-Kommunikation im Vorfeld der Entscheidungen hat bislang einen wesentlichen Beitrag zur internen Stabilisierung der Piratenpartei geleistet (vgl. Bieber/Lewitzki 2012).

Die Digitalisierung der Parteienkommunikation zeigt sich auch in der Nutzung der Software „Liquid Feedback“, die von einigen Untergliederungen als Werkzeug zur organisationsinternen Kommunikation eingesetzt wird. Auf dieser Plattform können Mitglieder Fragen und Anträge zur Programmentwicklung, Parteiorganisation oder dem politischen Tagesgeschäft stellen, die dann von anderen Nutzern bewertet und diskutiert werden können. Innerhalb des Systems sind auch Stimmrechtsübertragungen an andere Mitglieder möglich, die dann als mehrfach stimmberechtigte „Superdelegierte“ fungieren und erheblichen Einfluss auf die innerparteilichen



Entscheidungsprozesse nehmen können. Wenngleich das System keineswegs flächendeckend in der gesamten Parteiorganisation eingesetzt wird, dient diese Praxis inzwischen auch anderen Parteien als Vorbild zur Modernisierung ihrer Parteienkommunikation. Eingepägt hat sich für die Summe derartiger digitaler Innovationen der Begriff der „Liquid Democracy“ als neuartige Verbindung von Elementen direkter und repräsentativer Demokratie unter Zuhilfenahme digitaler, interaktiver Medienumgebungen (vgl. dazu einführend Adler 2013).

Die aus dem Experimentieren mit neuen Beteiligungsformaten folgende, überaus kontroverse Diskussion um die Einführung einer „Ständigen Mitgliederversammlung“ als neues Parteiorgan hat gezeigt, dass ein radikaler Bruch mit den etablierten Verfahren der Entscheidungsfindung bei den Piraten bislang noch nicht erfolgt ist. Dennoch finden



Die Digitalisierung der Parteikommunikation ist durchaus ambivalent: Einerseits resultiert aus der Partizipationsorientierung eine hohe Offenheit und Dynamik der Parteilarbeit mit niedrigen Beteiligungshürden und dem einfachen Zugang zu Entscheidungsprozessen. Andererseits bereitet dies Schwierigkeiten bei der dauerhaften Programmentwicklung wie auch für die Präsentation und Außendarstellung. **picture alliance/dpa**

sich im durch den Neumarkter Bundesparteitag im Mai 2013 beschlossenen Satzungsänderungsantrag SAA 003 durchaus Ansätze für eine dezentrale, internetbasierte Entscheidungsfindung (vgl. zum komplizierten Abstimmungsverfahren Westermayer 2013b). Es handelt sich dabei keineswegs um eine detailgetreue Überführung der Prinzipien von „Liquid Democracy“ in den Arbeitsprozess der Bundespartei, eine flexible Stimmweitergabe per Delegation ist auch weiterhin ausgeschlossen. Allerdings etabliert der Beschluss ein alternatives Entscheidungsverfahren: „Die Mitglieder fassen in einem Basisentscheid einen Beschluss, der einem des Bundesparteitags gleichsteht.“ Die zugehörige Entscheidungsordnung X011

legt ergänzend fest, dass „Abstimmungen (...) elektronisch, per Urne oder Brief, oder auf einem Parteitag erfolgen (können)“. Ermöglicht wird so die Beteiligung aller Mitglieder an regelmäßig durchgeführten Online-Abstimmungen, die den gleichen Status wie ein Offline-Parteitagsbeschluss einnehmen.<sup>7</sup>

Die Folgen von Digitalisierung und radikaler Basisorientierung für Parteistruktur und -organisation sind bislang ambivalent einzuschätzen: Einerseits resultiert aus der deutlichen Partizipationsorientierung eine hohe Offenheit und Dynamik der Parteilarbeit mit niedrigen Beteiligungshürden und dem einfachen Zugang zu verbindlichen Entscheidungsprozessen. Andererseits ist eine hohe Fluktuation in den Führungsämtern

festzustellen, was Schwierigkeiten für die dauerhafte Programmentwicklung wie auch für die Präsentation und Außenkommunikation der Partei nach sich zieht – besonders deutlich zeigte sich dies zu Beginn des Jahres 2013 in der anhaltenden Debatte um Rolle und Personal des Bundesvorstandes, die einen erheblichen Teil zum Umfragetief der Piratenpartei im Vorfeld der Bundestagswahl beigetragen hat.

### Zusammenfassung und Ausblick

Die noch junge Parteigeschichte zeigt bemerkenswerte Entwicklungs- und Lernkurven, auf die nach einer „Testphase“ der Einzug in vier Länderparlamente (Berlin, Saarland, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen) gefolgt ist. Dennoch ist eine dauerhafte Etablierung im deutschen Parteiensystem keinesfalls garantiert, wie das deutliche Verfehlen der Fünf-Prozent-Hürde in Niedersachsen im Januar 2013 angedeutet hat. Auch bei den im Jahresverlauf anstehenden Landtagswahlen (Bayern, Hessen) sowie der Bundestagswahl 2013 handelt es sich jeweils um eigenständige Organisations- und Wahlprozesse, die keineswegs den Charakter von „critical elections“ erhalten müssen, die das „politische Projekt“ insgesamt in Frage stellen (vgl. dazu auch Klecha/Hensel 2013: 86f.).

Der seit Mitte 2012 dauerhafte Abschwung in den Meinungsumfragen weist jedoch darauf hin, dass sich ein radikal basisorientierter Ansatz nicht gut mit den Mechanismen der modernen Mediendemokratie vereinbaren lässt. Die Absage an einen starken Parteivorstand und prominente Spitzenkandidaten zugunsten flacher Hierarchien und lang anhaltender thematischer Unschärfe mag zwar zum Anspruch eines neuen, digitalen und flexiblen Parteiakteurs passen, ist in die breite Öffentlichkeit allerdings kaum vermittelbar. Zugleich wird die Arbeit der vier Piratenfraktionen sowie das öffentliche Auftreten des vorhandenen Führungspersonals und die Tauglichkeit der Kandidatenlisten für die Bundestagswahl einer kritischen Prüfung unterzogen. In einem Wahljahr bestimmt das Austarieren der innerparteilichen Dynamiken im Verbund mit den Belastungen durch die anstehenden Kampagnen die Erfolgsaussichten der Piratenpartei.

Jenseits der organisationsinternen Entwicklung bei den Piraten sind allerdings

auch zahlreiche „Piratisierungseffekte“ bei der politischen Konkurrenz sowie im institutionellen Bereich des politischen Systems zu beobachten. So werden die etablierten Parteien im Wahlkampf wieder einmal Anlauf zu „modernen“ Online-Kampagnen nehmen und dabei stärker als bisher auf die Internet-Performance der Piraten achten. Erwähnenswert sind hier die Wahlkampf-Vorbereitungen der Grünen, die mit der Urwahl ihres Spitzenduos Trittin und Göring-Eckhardt sowie vor allem mit dem Mitgliederentscheid zum Wahlprogramm eigene Teilhabeprojekte lanciert haben, die Ähnlichkeiten zu den Entscheidungsverfahren der Piraten aufweisen (vgl. <http://www.gruener-mitgliederentscheid.de>). Die Online-Debatte zur Gewichtung der „Schlüsselprojekte“ des Wahlprogramms durch die Parteibasis vermischt analoge und digitale Verfahren, so dass bisweilen von „blended participation“ gesprochen wird (vgl. Westermayer 2013a). Auch die SPD hatte bereits 2011 im Vorfeld des Bundesparteitags mit einem teilhabeorientierten Format experimentiert – dabei wurde ein Programmbaustein mit der Software „Adhocracy“ entwickelt, die auch bereits für die Arbeit der Enquetekommission „Internet und digitale Gesellschaft“ im Bundestag eingesetzt worden war (vgl. Hanel/Marschall 2013).

Abschließend ist festzuhalten, dass die Piratenpartei trotz sinkender Werte in den Meinungsumfragen und den Schwierigkeiten bei der Kampagnenführung zur Bundestagswahl auch weiterhin als Impulsgeber für etablierte Akteure und Institutionen des politischen Systems in Deutschland wirken kann. Die kontinuierliche Einbindung unterschiedlicher Formen der Online-Kommunikation in den politischen Prozess, oft als ergebnisoffene, für die eigene Organisationsstruktur mitunter riskante Experimente, konfrontiert die gesamte Parteienlandschaft intensiv mit den vernetzten Öffentlichkeitsstrukturen digitaler, interaktiver Medienumgebungen. Die Bundestagswahl 2013 kann zu einer Verstärkung dieser Konstellation führen, wenn es der Piratenpartei gelingt, die Fünf-Prozent-Hürde zu überspringen. Die Piraten könnten dann als parlamentarischer Akteur auf Bundesebene neue Innovationsressourcen mobilisieren, müssten sich aber auch im bundespolitischen Prozess bewähren. Im Falle eines Scheiterns dürften vor allem die Fraktionen in den Länderparlamenten profitieren, die durch ihren allmählichen Konsolidierungsprozess zu neuen, vergleichsweise haltbaren innerparteilichen Machtzentren aufrücken. Eine weitere Einflussgröße für die künftige Entwicklung der Piratenpartei stellen

schließlich die Wahlen zum Europäischen Parlament im Frühjahr 2014 dar. Auf dieser supranationalen Bühne genießt die Piratenpartei Deutschland eine gänzlich andere Stellung als im nationalen Rahmen – während sie hierzulande vor allem die Rolle als Herausforderer in einem etablierten System übernehmen, gelten die Piraten aufgrund ihrer Erfolge in den vergangenen Jahren für viele europäische Neugründungen als Vorbild. Im Verbund mit der besonderen europäischen Dimension vieler netzpolitischer Kernthemen kann diese Nebenwahl für die Piraten durchaus als Motivationspool für eine weitere Entwicklungsphase fungieren.

## LITERATUR

- Adler, Anja (2013): Liquid Democracy als Social Software für Parteien. In: Social Media. Motor einer neuen Bewegungs- und Partizipationskultur? Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen (26/2). (im Erscheinen).
- Bieber, Christoph (2012): Die Piratenpartei als neue Akteurin der Parteienlandschaft. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 7/2012. S. 27–33.
- Bieber, Christoph/Leggewie, Claus (Hrsg.) (2012): Unter Piraten. Erkundungen in einer neuen politischen Arena. Bielefeld.
- Bieber, Christoph/Lewitzki, Markus (2012): Das Kommunikationsmanagement der Piratenpartei. In: Niedermayer, Oskar (Hrsg.): Die Piratenpartei. Wiesbaden, S. 101–124.
- Debus, Marc/Faas, Thorsten (2012): Die Piratenpartei in der ideologisch-programmatischen Parteienkonstellation Deutschlands. In: Niedermayer, Oskar (Hrsg.): Die Piratenpartei. Wiesbaden, S. 189–212.
- Hanel, Katharina/Marschall, Stefan (2012): Die Nutzung kollaborativer Online-Plattformen durch Parteien: „Top down“ oder „Bottom up“? In: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 1/2012, S. 5–34.
- Klecha, Stefan/Hensel, Alexander (2013): Die Piratenpartei. Havarie eines politischen Projekts? Frankfurt/M.
- Lucardie, Paul (2013): Zur Typologie politischer Parteien. In: Decker, Frank/Neu, Viola (Hrsg.): Handbuch der deutschen Parteien. Wiesbaden, S. 61–76.
- Koschmieder, Carsten (2012): Die Piratenfraktion im Berliner Abgeordnetenhaus. In: Nieder-

- mayer, Oskar (Hrsg.): Die Piratenpartei. Wiesbaden, S. 213–235.
- Marschall, Stefan (2012): Single Issue – Null Chance? Was verrät der Erfolg der Piratenpartei über die Perspektiven von Ein-Themen-Parteien im politischen System Deutschlands. In: Bieber, Christoph/Leggewie, Claus (Hrsg.) (2012): Unter Piraten. Erkundungen in einer neuen politischen Arena. Bielefeld, S. 211–222.
- Niedermayer, Oskar (2012): Einleitung: Erfolgsbedingungen neuer Parteien im Parteiensystem. In: ders. (Hrsg.): Die Piratenpartei. Wiesbaden, S. 7–14.
- Westermayer, Till (2013a): Blended Participation: Grüner Mitgliederentscheid gestartet. Online-Publikation unter <http://blog.till-westermayer.de/index.php/2013/05/02/blended-participation-der-gruene-mitgliederentscheid-wurde-gestartet/>.
- Westermayer, Till (2013b): Piraten: Ablauf des SMV-Scheiterns. In: tillwe, 13.5.2013. Online-Publikation unter <http://blog.till-westermayer.de/index.php/2013/05/13/piraten-ablauf-des-smv-scheiterns/>.

## ANMERKUNGEN

- Der Text basiert auf der einführenden Darstellung in Bieber 2012 und nimmt darüber hinaus Elemente aus weiteren Publikationen des Verfassers zum Thema auf.
- Der Begriff „#zensursula“ ist ein „Hashtag“, der das Suchen von bestimmten Inhalten auf der Kurznachrichten-Plattform Twitter erleichtern soll. Die „Wortmarke“ hatte sich schnell zu einer Chiffre für die restriktive, kontrollorientierte Position der Bundesregierung in Gestalt von Ministerin Ursula von der Leyen in der Debatte um digitale Bürgerrechte entwickelt (vgl. dazu Bieber 2010).
- Die offizielle Dokumentation der Petition findet sich unter <https://epetitionen.bundestag.de/index.php?action=petition;sa=details;petition=3860>. Interessanter Weise hat die E-Petition zur Netzneutralität vom Mai 2013 ([https://epetitionen.bundestag.de/petitionen/\\_2013/\\_04/\\_23/Petition\\_41906.nc.???a.u.html](https://epetitionen.bundestag.de/petitionen/_2013/_04/_23/Petition_41906.nc.???a.u.html)) eine ähnlich dynamische Resonanz hervorgerufen und die Debatte um netzpolitische Entscheidungen des Bundestages intensiviert.
- Aktuelle Mitgliederzahlen finden sich im Wiki der Piratenpartei, das als zentrales Informationsarchiv, aber auch als wichtige Kommunikationsplattform dient. Die Angaben zur Mitgliederentwicklung in den einzelnen Landesverbänden finden sich unter <http://wiki.piratenpartei.de/Mitglieder>.
- Eine Übersicht zu den Wahlergebnissen liefert [http://de.wikipedia.org/wiki/Piratenpartei\\_Deutschland](http://de.wikipedia.org/wiki/Piratenpartei_Deutschland).
- Ein ähnlicher Effekt lässt sich für die Zeit seit den Wahlen in Nordrhein-Westfalen im Mai 2012 beobachten.
- Ausgenommen sind Sachverhalte, „die dem Bundesparteitag vorbehalten sind oder eindeutig dem Parteiprogramm widersprechen“ (Satzungsänderungsantrag 003, online einsehbar unter [http://wiki.piratenpartei.de/Antrag:Bundesparteitag\\_2013.1/Antragsportal/S%C3%84A003](http://wiki.piratenpartei.de/Antrag:Bundesparteitag_2013.1/Antragsportal/S%C3%84A003)). Die zugehörige Entscheidungsordnung für Basisentscheide X011 klärt die genaueren Regularien, in der stets auch „herkömmliche“ Beteiligungsformen (Papier, Urne) zugelassen sind (online einsehbar unter [http://wiki.piratenpartei.de/Antrag:Bundesparteitag\\_2013.1/Antragsportal/X011](http://wiki.piratenpartei.de/Antrag:Bundesparteitag_2013.1/Antragsportal/X011)).



UNSER AUTOR

Prof. Dr. Christoph Bieber ist seit Mai 2011 Inhaber der Welker-Stiftungsprofessur für Ethik in Politikmanagement und Gesellschaft an der NRW School of Government der Universität Duisburg-Essen.

# Wutbürger und andere soziale Bewegungen

Norbert Kersting

Wurde in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik der Gang zur Wahlurne als die wichtigste Form der politischen Partizipation verstanden, ist seit den 1970er-Jahren ein Anwachsen demonstrativer, direktdemokratischer sowie deliberativer Formen der politischen Beteiligung zu beobachten. Mit den Demonstrationen gegen Großprojekte (Stuttgart 21, Flughafen Berlin Brandenburg) haben diese Varianten der politischen Partizipation, die ein Beleg für die Unzufriedenheit mit der etablierten Politik sind, eine neue Qualität bekommen. Die zeitgeschichtliche Analyse von Norbert Kersting zeigt, dass die Akzeptanz für demonstrative Formen politischer Beteiligung und für Protest quer durch alle Altersschichten merklich gestiegen ist. Jedoch sind es nach wie vor Personen mit einer hohen Schulbildung, die viele Bürgerinitiativen und den politischen Protest dominieren. Hinzu kommt, dass politisches Engagement an Ressourcen (z. B. Zeitsouveränität, Kenntnisstand, materielle Absicherung) gebunden ist. Wenn auch der politische Protest revitalisiert wurde, ist der Wahlakt – so das Fazit – immer noch die von Bürgerinnen und Bürgern am häufigsten genutzte Partizipationsform. |

## Varianten politischer Partizipation

Mit den Protesten um Stuttgart 21 hat politische Partizipation einen neuen Stellenwert bekommen. Politische Partizipation lässt sich dabei zunächst vier Bereichen von Demokratie zuordnen, die jeweils unterschiedliche Instrumente und Logiken beinhalten: (1) repräsentative, (2) direkte, (3) deliberative sowie (4) demonstrative Demokratie (Kersting 2013).

Die repräsentative Demokratie basiert vor allem auf dem Parteienwettbewerb. Hierzu zählt in erster Linie die Beteiligung an Wahlen auf den unterschiedlichen Ebenen des politischen Systems, aber auch die Mitarbeit in einer Partei und die Kandidatur um Ämter und Mandate. Ebenfalls zur numerischen Demokratie gehörend – aber von der repräsentativen Demokratie deutlich differenzierbar – ist die direkte Demokratie. Hierunter werden z. B. Bürger- und Volksentscheide, Petitionen, Initiativen und Referenden zusammengefasst.

Während die repräsentative Demokratie partei- und personenorientiert ist, stehen bei der direkten Demokratie eher sachbezogene Entscheidungen im Vordergrund. Als dritter Bereich politischer Partizipation bzw. Konzeption von Demokratie ist ihre deliberative Variante zu nennen. Diese basiert z. B. auf offenen Foren als Konsens suchenden Beteiligungsinstrumenten, aber auch

auf modernen Beiräten (vgl. Kersting 2004, 2008).

Als vierte Form mit eigenen Beteiligungsformen ist die demonstrative Demokratie bzw. symbolische Demokratie anzuführen. Diese umfasst zum Beispiel das Schreiben von Leserbriefen, die Teilnahme an politischen Demonstrationen, aber auch die Teilnahme an gewalttätigen Ausschreitungen und politi-



Gegner des Bahnprojekts Stuttgart 21 demonstrieren mit einem Plakat, das den baden-württembergischen Ministerpräsidenten Winfried Kretschmann zeigt, in Stuttgart gegen den Weiterbau des Bahnprojekts. Mit den Protesten um Stuttgart 21 hat politische Partizipation einen neuen Stellenwert bekommen.

picture alliance/dpa

sche Gewalt gegen Sachen und Personen.

**Tabelle 1: Politische Beteiligung und Demokratie**

Repräsentative Demokratie	Direkte Demokratie
Wahlen	Initiative Entscheid
Demonstrative Demokratie	Deliberative Demokratie
Demonstration, Leserbrief, Unterschriftenaktion Sitzblockade, Besetzung	Forum Planungszelle Moderne Beiräte

Quelle: Eigene Darstellung, Norbert Kersting

Tabelle 1 fasst die vier Konzepte zusammen und stellt einzelne Partizipationsvarianten vor. Im Folgenden soll nicht im Detail auf die Krise der repräsentativen Demokratie und auf postdemokratische Trends eingegangen werden. Ebenso kann weder auf den Boom direktdemokratischer Beteiligungsverfahren noch auf den *deliberative turn*, d. h. den Trend zu neuen dialogischen Verfahren eingegangen werden. (Zu den verschiedenen Aspekten demokratischer Innovationen sowie zu möglichen Evaluationskriterien vgl. Kersting 2008). Evaluation von politischer Partizipation beruht grundsätzlich auf den demokratischen Prinzipien der Offenheit, Rationalität, Machtkontrolle und Effektivität (Kersting 2004). Hieraus lassen sich Indikatoren wie Repräsentativität und Transparenz ableiten. Darauf bauen auch die Kritikpunkte an den neuen direktdemokratischen und deliberativen Verfahren auf, die unter dem Stichwort „Tyrannei der Partizipation“ insbesondere die mangelhafte Repräsentativität dieser Instrumente in den Mittelpunkt rücken (Kersting 2013; Geißel/Kersting 2013). Dennoch werden die zuvor erwähnten Verfahren zunehmend als zentrale Anreicherungen des in großen Nationalstaaten vorherrschenden Prinzips der repräsentativen Demokratie angesehen.

Eine vermehrte Bürgerbeteiligung führt nicht zu einer befürchteten Entrationalisierung des politischen Prozesses. Im Gegenteil, besonders jene Gruppe, die das gesamte Spektrum konventioneller Aktivitäten ausschöpft und zudem auf die legalen Protestaktivitäten zurückgreift, entspricht weitgehend den Lehrbuchvorstellungen vom mündigen Bürger (Gabriel 1989: 149).

**Auftakt der 1968er-Bewegung war der studentische Vietnamkongress und die damit verbundene Demonstration. Unterschiedliche Einstellungen zu zivilem Ungehorsam und politischem Protest prägten in den 1960er-Jahren die Unterschiede zwischen der jungen und älteren Generation.**

picture alliance/dpa



### **Demonstrative Demokratie und soziale Bewegungen**

Demonstrative Demokratie umfasst unterschiedliche Formen symbolischer zivilgesellschaftlicher punktueller Partizipation, die zumeist die Unzufriedenheit mit Politik, Politikern und politischen Rahmenbedingungen deutlich macht. Dabei reicht das Spektrum von appellativen Leserbriefen über demonstrativen Protest bis hin zu konfrontativen gewalttätigen Ausschreitungen, das heißt Gewalt gegen Sachen und Personen. Im Folgenden können nicht alle Fallbeispiele zu demonstrativem symbolischem Protest (z. B. Leserbriefe) noch zu zivilem Ungehorsam dargestellt werden. Demonstrationen sind eine Form symbolischer Partizipation, die appellativen Charakter wie auch Formen des sozialen Ungehorsams umfassen kann.

Demonstrative Partizipation umfasst eine Vielzahl unterschiedlicher Instrumente – so sind hierunter zum Beispiel die Teilnahme an genehmigten und unge-

nehmigten Demonstrationen ebenso zu finden wie die Arbeit in einer Bürgerinitiative. Als klassische konventionelle Formen können zum Beispiel die Teilnahme an Unterschriftensammlungen oder Leserbriefe gelten. Online-Protest nutzt andere Kommunikationskanäle für die Mobilisierung, wobei ein Trend zur *blended democracy* deutlich wird, d. h. zur Vermischung von digitalen und analogen, von Online- und Offline-Verfahren (vgl. Kersting 2012).

Demonstrative Demokratie beinhaltet Beteiligungsformen, welche die gesamte Spannbreite aller Typologien von konventioneller und unkonventioneller Beteiligung (Barnes/Kaase 1979) umfassen, aber dennoch insbesondere unter dem Eindruck zunehmenden politischen Protests seit Stuttgart 21 vor allem durch Demonstrationen geprägt sind. Als ein zentrales Charakteristikum kann neben der Nicht-Verfasstheit und Informalität ein weiterer Aspekt in den Vordergrund gehoben werden: die Initiierung derartiger Beteiligungsinstru-



te. Demonstrative Partizipation ist vielfach im „Invented Space“ zu verorten. Im Gegensatz zu den repräsentativen Beteiligungsinstrumenten, die stärker im „Invited Space“ top down organisiert werden, entwickelt sich demonstrative Partizipation häufig *bottom up* aus der Zivilgesellschaft heraus und kann hierüber eine besondere intrinsische Motivation zur Beteiligung generieren. Deutlich wird auch der Kontrast zwischen Verfasstheit und Nicht-Verfasstheit bzw. Legalität und Legitimität. Weniger deutlich illegales rechtswidriges Verhalten wie zum Beispiel Gewalt gegen Sachen und Personen, aber auch Sitzblockaden und Besetzungen zeigen deutlich unterschiedliche Akzeptanzmuster in unterschiedlichen Milieus und über unterschiedliche Zeitpunkte hinweg (Kersting 1998). Unterschiedliche Einstellung zu zivilem Ungehorsam, gewaltlosem Widerstand wie auch gewalttätigem politischem Protest prägten insbesondere in den 1960er-Jahren die Unterschiede zwischen der jungen

und älteren Generation. Diese Generationenunterschiede scheinen sich umzukehren und zu verwischen.

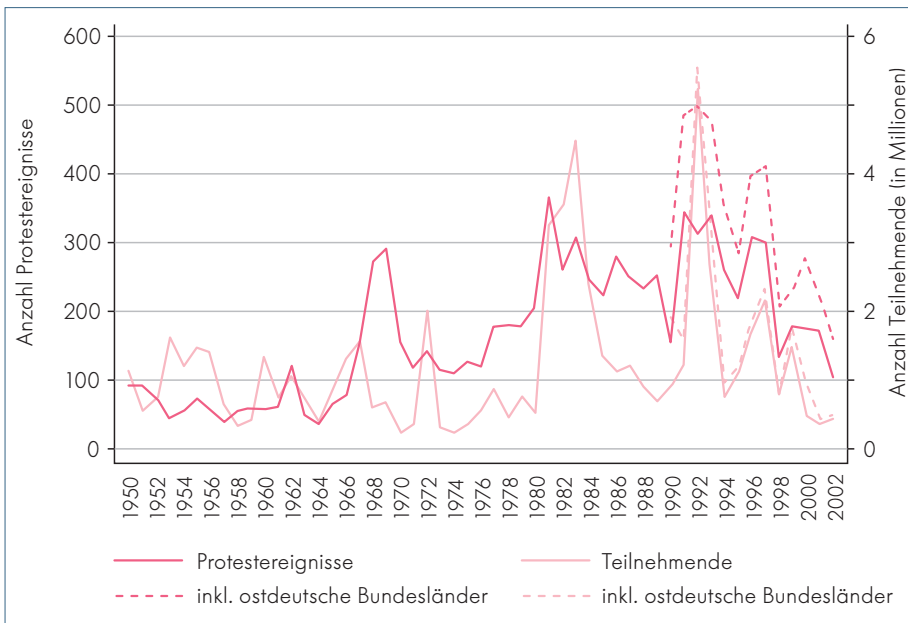
### **Demonstrative und symbolische Demokratie – Trends und Zeitreihen**

Seit dem Protest gegen Stuttgart 21 wird häufig eine Zunahme politischen Protests in Deutschland konstatiert (Kersting/Woyke 2012). Dabei zeigen sich demonstrative Protestformen im Zusammenhang mit der Finanz- und Schuldenkrise in vielen europäischen Ländern (z.B. Großbritannien, Spanien), aber auch in Form von Demokratisierungsprozessen zum Beispiel in Nordafrika („Arabischer Frühling“). Über die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien stehen neue Formen der Mobilisierung zur Verfügung. Bis in die frühen 1970er-Jahre wurde der starke Fokus der Deutschen auf Wahlen kritisiert. Konstatierten Gabriel Almond und Sidney Verba noch Ende

der 1950er-Jahre in Deutschland eine „Schönwetterdemokratie“, entwickelte sich hieraus spätestens in den Siebziger Jahren eine „partizipatorische Revolution“ (Kaase 1982). Max Kaase (1982: 182) widerlegt das von Almond und Verba (1963) festgestellte Partizipations- und Identifikationsdefizit somit bereits für die 1970er-Jahre. Die Protestbereitschaft der Deutschen war allerdings auch 1974 im internationalen Vergleich nur schwach ausgeprägt (vgl. Uehlinger 1988). Sie ging zwischen 1974 und 1980 nochmals deutlich zurück. An demonstrativen Partizipationsformen (Unterschriftenaktionen und Demonstrationen) nahmen durchschnittlich 13 bis 17 Prozent der seinerzeit Befragten teil. Mit der partizipativen Öffnung in den 1970er-Jahren und nach der deutschen Wiedervereinigung in den 1990er-Jahren entwickelte sich Deutschland zur vollwertigen Demokratie. Galten die Deutschen bis in die 1970er-Jahre als protestarm, so hat sich dieses insbesondere mit den Protesten gegen Stuttgart 21 geändert.

Bei genauer Beobachtung zeigt sich jedoch, dass politische Demonstrationen episodisch in der bundesdeutschen Geschichte anzutreffen sind (Taylor/Jodice 1983; Hutter/Teune 2012). Dabei wechseln häufig die Themen: Bis in die 1970er-Jahre waren Demonstrationen durch Autoritarismus- und Demokratiedebatten geprägt, während in den darauffolgenden Jahren zunächst die Friedensbewegung große Demonstrationen evozierte und 1989 die Wiedervereinigung im Vordergrund stand.

Sven Hutter und Simon Teune (2012) haben die Protestereignisse und ihren Beteiligten sowohl für Ost- als auch für Westdeutschland von 1950 bis etwa 2002 untersucht. Dabei wird sowohl der Protest der frühen 1950er-Jahre (in etwa 150 Veranstaltungen und Veranstaltungen) mit bis zu insgesamt 1,5 Millionen Teilnehmenden, der Boom am Ende der 1960er-Jahre mit einer Vielzahl von etwa 300 Demonstrationen, aber relativ geringer Beteiligung von weniger als 100.000 Beteiligten sowie die Beteiligungswelle zu Beginn der 1980er-Jahre, die nahezu 3,5 Millionen Bürgerinnen und Bürger in Demonstrationen mobilisierte. Politischer Protest erreichte einen weiteren Höhepunkt zu Beginn der 1990er-Jahre mit über 300 Protestveranstaltungen allein in Westdeutschland und zusätzlich etwa 200 Protesten in den neuen Bundesländern. Insgesamt

**Abbildung 1: Entwicklung des Protestvolumens in Deutschland**

Quelle: Hutter/Teune 2012: 12.

samt stieg die Beteiligung auf über fünf Millionen Bürger.

### **Außerparlamentarische Opposition und Studentenbewegung**

Die Proteste der späten 1960er- und frühen 1970er-Jahre fanden in Deutschland vor dem Hintergrund einer nur schwach ausgeprägten Erinnerungspolitik und einer durch den Wiederaufbau geprägten Transition vom autoritären Regime im Nationalsozialismus in Richtung demokratischer Bundesrepublik statt (Kersting/Woyke 2012). Dabei waren weiterhin klassische Sozialmilieus, insbesondere im urbanen Arbeitermilieu, noch existent, zeigten aber bereits deutliche Erosionserscheinungen (Castells 1975). Klassische Protestformen der Arbeiter (1. Mai-Kundgebungen) sowie der Friedensbewegung (Ostermärsche) fanden eher punktuell statt. Bei der außerparlamentarischen Opposition der späten 1960er-Jahre mit den Protestwellen der Studentenbewegung lag der Fokus auch auf nationaler sozialer Gerechtigkeit, aber in deutlich höherem Maße auf internationaler Solidarität mit den Befreiungsbewegungen in Lateinamerika und Afrika. Die Unterstützung der Anti-Apartheid-Bewegung, Kritik am autoritären persischen Schahregime wie auch später die Unterstützung der Befreiungsbewegungen in Kuba, Nicaragua und anderen lateinamerikanischen Ländern prägten das Protestverhalten insbesondere in den 1970er-Jahren.

### **Umwelthemen und Frieden**

Die „Neuen sozialen Bewegungen“ in den späten 1970er- und 1980er-Jahren

hatten einen starken Fokus auf Umweltthemen und Frieden (Brand 2011). In der Zeit des Kalten Krieges war insbesondere das Thema Nachrüstung relevant. Auch in dieser Zeit wurde der Protest vorwiegend von studentischen Gruppen getragen, die sich vehement gegen Sozialabbau und insbesondere gegen den Abbau im Bildungsbereich zur Wehr setzten und zunehmend Umweltthemen aufgriffen. Ökologische Proteste konzentrierten sich auf die Anti-Atomkraft-Bewegung, die mit der Gründung der Grünen und ihrem Einzug in die Landtage sowie in den Bundestag einen zusätzlichen Schub erhielt. Proteste fokussierten auf die Diskussion um die Atommüllzwischen- und Atommüllendlager (Gorleben) und auf die Castor-Transporte.

### **Proteste nach der Wiedervereinigung**

Der Protest gegen das DDR-Regime brachte dieses letztendlich zum Zusammenbruch und kann mit als ein Grund angesehen werden, dass das neue Beteiligungsinstrument insbesondere in den neuen Bundesländern auf starke Akzeptanz und Resonanz stieß. Fragen zur Frauengleichstellung wurden nur sporadisch oder nur in kleineren Gruppen aufgegriffen. In zunehmendem Maße wurden Themen der Multikulturalität in großen Demonstrationen – als Reaktion auf ausländischerfeindliche Anschläge – vorgetragen. Proteste gegen den militanten Rechtsradikalismus (Rostock-Lichtenhagen, Hoyerswerda, Mölln) und entsprechende Gegenbewegungen kamen zwar nach der Wiedervereinigung auf, letztere fanden in der Gesellschaft aber immer weniger Unter-

stützung und wurden lediglich von Randgruppen getragen. Der Friedensbewegung gelang es, über den Irakkrieg auf breiter Basis zu mobilisieren. Gleiches gelang in vielen Bundesländern über den Protest gegen die Einführung von Studiengebühren. Dennoch zeigen sich von 2001 bis zur Bankenkrise kaum nennenswerte Protestwellen. Dies überrascht, da mit den neuen Informationstechnologien neue Möglichkeiten der Mobilisierung gegeben sind. Trotz erleichterter Mobilisierungsmöglichkeiten kam es zu einem Rückgang politischen Protests (Rucht 2012).

### **Stuttgart 21**

Erst der breite Protest und die staatlichen Reaktionen im Rahmen des Baus von Stuttgart 21 initiierten neue Protestbewegungen. Diese gingen einher mit einem starken Protest in Bezug auf die Bankenkrise, einem Zustimmungsschub für Bündnis 90/Die Grünen als Folge des Reaktorunglücks von Fukushima sowie der Neugründung der Piratenpartei und ihrem Einzug in einige Länderparlamente.

Stuttgart 21 beschreibt den Protest um eines der teuersten Bahnprojekte in Deutschland, in dem der ca. 80 Jahre alte Kopfbahnhof der Stadt zum unterirdischen Durchgangsbahnhof mit angeschlossenem Dienstleistungs- und Einkaufszentrum umgebaut werden soll (Kersting/Woyke 2012). Die bereits seit 1994 existierenden ersten Verträge zwischen der Bahn, dem Bund, dem Land und der Stadt Stuttgart sehen Kosten von etwa fünf Milliarden Euro vor. Die 1996 gegründete Bürgerinitiative konnte im Sommer 1997 keinen Bürgerentscheid initiieren. Die im Februar 2010 begonnenen Bauarbeiten basierten bereits auf einer Kostenexplosion und waren von Räumungen im August 2010 begleitet. Die Konflikte eskalierten im September 2010 mit Demonstrationen und einem starken Polizeieinsatz. Hierbei kam es im Rahmen der Räumung zu gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Demonstranten und Polizei. Die Proteste führten im Oktober 2010 zu einem Schlichtungsverfahren, das letztendlich unter massiven Auflagen den Weiterbau des Tiefbahnhofs nahe legte. Unter anderem wurde die Bahn zu einem Stresstest verpflichtet, der die Leistungsfähigkeit des neuen Bahnhofs deutlich machen sollte.

Nachdem im Juli 2011 ein Gutachten die Leistungsfähigkeit attestierte, wurde am gleichen Tag vom Schlichter Heiner Geißler eine lediglich drei Milliarden teurer kombinierte Tief- und Kopfbahnhof-Variante vorgeschlagen. Dies wurde von der Bahn abgelehnt. Im November 2011 kam es sodann zu einer – von der neuen grün-roten Landesregie-

rung unterstützten Volksabstimmung, in der sich eine knappe Mehrheit von etwa 53 Prozent der Bevölkerung für den Weiterbau aussprach.

### Occupy-Bewegung

Die weltweite Banken- und Finanzkrise führte in vielen Ländern zu unterschiedlichen Austeritätsprogrammen und hieraus resultierend insbesondere im südlichen Europa zu Demonstrationen gegen die Sparpolitik der Regierungen. Im Mai 2011 demonstrierten breite Gruppen gegen die Auswüchse des globalen Finanzkapitalismus. In Zeltstädten besetzten die *Indignados* (Empörten) zentrale Plätze in Madrid. Mehr als

1000 Städte in über 82 Ländern folgten diesem Protest. Im Mai 2012 wurde über eine Vielzahl von Organisationen (Gewerkschaften, Attac) Occupy-Demonstrationen und Proteste initiiert. Dabei demonstrierten zwischen 25.000 und 30.000 Bürgerinnen und Bürger für die Ziele der Occupy-Bewegung, denen dabei etwa 5.000 Polizisten gegenüberstanden.

Am Verfassungstag der USA am 17. September 2011 wurde von konsumkritischen kanadischen Zeitschriften die Besetzung der Wall Street, dem finanziellen Zentrum der USA, vorangetrieben (Kersting/Woyke 2012). Die Kampagne *Occupy Wall Street* weitete sich auf über

100 Länder aus. Die Bewegung konzentrierte sich auf vielfältige Ziele wie politische Beteiligung, Konsumkritik und Bürgerfreiheiten. Bezüglich der Banken forderte sie eine stärkere Kontrolle der Finanzwirtschaft und höhere Steuern. Zudem setzte sich für den Abbau sozialer Ungleichheit und stärkere wohlfahrtsstaatliche Strukturen ein. In der Mehrzahl der Länder – wie zum Beispiel Spanien mit einer hohen Jugendarbeitslosigkeit – waren es insbesondere Jugendliche, die den Protest trugen. Sie fanden innerhalb der Bevölkerung trotz Besetzung öffentlicher Räume eine breite Unterstützung. Dennoch kam es spätestens 2012 zum Abbau vieler Camps, aber auch zu neuen Protesten im Rahmen von weiteren Austeritätsprogrammen (z. B. Griechenland 2013).

Demonstrativer Protest basiert, wie die historische Analyse gezeigt hat, in der Regel auf einer kollektiven politischen Unzufriedenheit, dem Vorhandensein einer kritischen Masse, d. h. organisatorisch Agierenden sowie der Existenz günstiger Rahmenbedingungen als *windows of opportunity*. Letzteres umfasst nicht nur die Erwartung positiver, nicht-repressiver staatlicher Reaktionen, sondern vielmehr eine positive Erwartungshaltung in Bezug auf die Erfolge des Protests (Rucht 2012).

Ersteres zeigt sich auch an einer deutlich höheren Akzeptanz des Bankenprotests, für den 87 Prozent Verständnis äußern (TNS Emnid 2011). Gleichzeitig sind ebenfalls 79 Prozent der über 18-jährigen Wahlberechtigten laut Forschungsgruppe Wahlen (2011) der Meinung, dass weltweite Demonstrationen gegen die Macht der Banken gut seien und nur sechs Prozent sehen diese als nicht gut an. Über 50 Prozent würden sich engagieren, wenn in ihrer Umgebung Großprojekte wie zum Beispiel Kraftwerke oder Flughäfen gebaut werden sollten (Infratest dimap 2011).

### Akzeptanz und Partizipationsniveau

Als zentrale Beteiligungsinstrumente im Bereich der demonstrativen Demokratie sind vor allem genehmigte Demonstrationen zu nennen. Umfragen seit dem Ende der 1980er-Jahre zeigen Unterschiede im politischen Verhalten sowohl in Bezug auf die Bereitschaft des Engagements als auch bei den unterschiedlichen Aktivitäten. Lag die Bereitschaft zum Engagement am Ende der 1990er-Jahre sowohl in West- wie auch in Ostdeutschland bei etwa 30 Prozent der



Die Kampagne *Occupy Wall Street* breitet sich im Herbst 2011 auf über 100 Länder aus. In der Mehrzahl der Länder waren es insbesondere Jugendliche, die – mit Guy Fawkes-Masken verkleidet – den Protest trugen. Sie fanden innerhalb der Bevölkerung durchaus eine breite Unterstützung. picture alliance/dpa



**Tabelle 2: Beteiligung an Protestformen**

	Bekundete Bereitschaft: Prozentanteil „Würde ich tun.“							Berichtetes Handeln: Prozentanteil „Habe ich bereits getan.“						
	West			Ost				West			Ost			
Jahr	1988	1998	2002	2008	1998	2002	2008	1988	1998	2002	2008	1998	2002	2008
Unterschriften- sammlung	–	56	75	65	58	72	70	–	39	65	49	37	60	55
Genehmigte Demonstration	–	34	50	36	34	49	39	–	16	32	23	16	35	22
Ungenehmigte Demonstration	8	10	13	8	7	14	8	3	4	8	4	2	11	4
Bürgerinitiative	41	31	56	34	21	43	28	12	9	20	12	6	14	9

Datenbasis: Allbus 1988–2008; eigene Berechnungen; Westle 2004.

Bevölkerung, so stieg sie in den folgenden Jahren auf etwa die Hälfte der Bevölkerung, um bis 2008 wiederum leicht auf ein Drittel zurückzufallen. Im Unterschied zur bekundeten Bereitschaft zum Engagement liegt das tatsächliche Engagement etwa zehn Prozent unter den angegebenen Werten, welche die Bereitschaft messen. So war im Jahre 2002 etwa ein Drittel der Bevölkerung bei Demonstrationen aktiv. Im Jahre 2008 ist nur noch jeder Fünfte aktiv engagiert. (Diese Zahlen geben keine Auskunft über das erst 2008 einsetzende Engagement im Rahmen der Bankenproteste und zu Stuttgart 21.)

Ungenehmigte Demonstrationen werden von etwa zehn Prozent der Bevölkerung als legitimes Mittel angesehen. Dabei sind die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland marginal. In jüngster Zeit zeigt sich ein stärkeres Resentiment in West- wie in Ostdeutschland, wo weniger als vier Prozent an ungenehmigten Demonstrationen teilgenommen haben.

Eine Beteiligung bei Unterschriftensammlungen konnten sich Ende der 1990er-Jahre mehr als die Hälfte der Bevölkerung vorstellen, wobei es insbesondere in Ostdeutschland zu einem starken Anstieg auf 70 Prozent kam. Dies reflektiert sich auch am tatsächlichen Verhalten: Im Westen beteiligten sich etwas weniger als die Hälfte, im Osten etwas mehr als die Hälfte der Bevölkerung an Unterschriftensammlungen.

Die Mitgliedschaft in Bürgerinitiativen zeigt nach einem leichten Anstieg der Partizipationsbereitschaft bis 2002 im Westen auf 56 Prozent (im Osten bis auf 43 Prozent) einen Rückgang auf 34 bzw. 28 Prozent. Real haben sich 2008 lediglich zwölf Prozent im Westen und neun Prozent im Osten in einer Bürgerinitiative engagiert.

Die nicht verfassten unkonventionellen und oft auch illegalen Beteiligungsformen wie zum Beispiel Verkehrsblocka-

den, Besetzungsaktionen, Gewalt gegen Personen und Sachen werden nur von einer kleinen Minderheit von etwa drei Prozent in Betracht gezogen. Lediglich etwa ein Prozent hat hier bereits Erfahrung gesammelt. Nur Verkehrsblockaden erreichen mit neun Prozent eine relativ hohe Zustimmung.

### Ebenen und Ziele demonstrativer Beteiligung

Die partizipative Revolution setzte vor allem auf der lokalen Ebene ein und führte nachhaltig zur Politisierung der kommunalen Handlungsfelder. Mehr als die Hälfte aller Proteste hat die Kommunen als Adressaten (Barnes/Kaase

Mit einer Menschenkette demonstrieren mehrere Tausend Teilnehmer in der Nähe des Kernkraftwerks Brunsbüttel (24.4.2010). Das Konfliktfeld Atomkraft erfuhr insbesondere in den 1980er-Jahren einen neuen Stellenwert und löste in der Folge zahlreiche Anti-Atom-Proteste aus.

picture alliance/dpa



**Tabelle 3: Ebene und Ziel von Protestbewegungen, Westdeutschland 1970–1996 (in %)**

Ebene	Arbeit	Frieden	Umwelt	Anti-Atom	Frauen
Lokal/regional	66,3	44,5	40,4	45,0	38,7
Staat	19,5	17,8	22,1	22,1	19,0
National	13,5	28,1	33,4	26,2	39,3
International	0,7	9,6	4,2	6,7	3,0
TOTAL	100	100	100	100	100
<b>N</b>	<b>1610</b>	<b>1096</b>	<b>503</b>	<b>656</b>	<b>168</b>
<b>Ziel</b>					
Staat	37,6	94,3	60,6	70,4	62,1
Parteien	1,4	0,8	0,4	1,6	0,9
Arbeitgeber/Firmen	59,6	1,0	30,2	25,6	12,1
Andere Interessengruppen	0,7	0,9	0,7	0,9	8,6
Andere Ziele/unklar	0,8	2,9	8,1	1,4	16,4
TOTAL	100	100	100	100	100
<b>N</b>	<b>1424</b>	<b>971</b>	<b>454</b>	<b>554</b>	<b>116</b>

Quelle: Rucht u.a. 1998

1979). 60 bis 90 Prozent der Bürgerinitiativen fokussieren auf kommunalpolitische Fragen.

Leider sind keine aktuellen detaillierten Zeitreihenanalysen zum Protestverhalten vorhanden. Sowohl internationale

Studien (Taylor/Jodice 1983) wie auch nationale Projekte (vgl. Rucht u. a. 1998) wurden aufgrund mangelnder finanzieller Mittel abgebrochen. Im Folgenden können deshalb aktuelle Trends nicht quantifiziert werden.

Die Analyse von sozialen und politischen Protestformen und sozialen Bewegungen im Zeitraum zwischen 1970 und 1996 in Westdeutschland machen deutlich, dass die Mehrzahl des Protests sich im Bereich Arbeit festmacht. Hier können mehr als 1.400 Demonstration aufgezeichnet werden, die zu zwei Dritteln lokalen Ursprungs sind und mit 60 Prozent an die Arbeitgeber adressiert sind. Weitere 30 Prozent richten sich direkt an den Staat. Ein weiteres wichtiges Konfliktfeld ist die Friedensfrage mit über 1.000 Demonstrationen und Protesten. Diese sind deutlich stärker auf nationaler Ebene (etwa 30 Prozent) verortet und richten sich an staatliche Institutionen. Hiermit verknüpft sind etwa 660 Anti-Atom-Proteste, die etwa zur Hälfte die lokale und regionale Ebene betreffen und ähnlich wie die Friedensdemonstrationen etwa zu sieben Prozent auch eine internationale Ausrichtung haben. Das Konfliktfeld Atomkraft und Atomwaffen hängt eng mit dem Thema Umwelt zusammen, dass insbesondere seit den 1980er-Jahren einen neuen Stellenwert erfährt. In dem Untersuchungszeitraum sind etwa 500 Proteste zu verzeichnen. Diese sind zu etwa 40 Prozent auf der lokalen und regionalen Ebene angesiedelt und etwa zu einem Drittel auf der nationalen Ebene zu verorten. Adressaten sind dabei mit 60 Prozent staatliche Institutionen, aber auch zu etwa einem Drittel private Unternehmen.



## Repräsentativität

Politische Beteiligungsinstrumente haben unterschiedliche Niveaus an Beteiligung. Grundsätzlich haben repräsentative Beteiligungsinstrumente – z. B. Wahlen – und direktdemokratische Beteiligungsinstrumente als Formen der numerischen Demokratie deutlich höhere Beteiligungsquoten. Deliberative Verfahren haben bei weitem nicht eine derartige breite Teilnahme. Demonstrative Verfahren können in Einzelfällen eine breite Mobilisierung erreichen. Ein Beispiel hierfür sind die Friedensdemonstrationen von 1981 bis 1983. Im Juni 1982 gingen in Bonn 400.000 Demonstranten gegen den sogenannten NATO-Doppelbeschluss zur Raketenstationierung auf die Straße. Dennoch sind diese als nationale Demonstrationen nicht vergleichbar mit Bundestagswahlen, bei denen immer noch über 70 Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung erreicht werden. Hieraus resultiert ein unterschiedlicher Grad an Legitimation.

## Politische Beteiligung und Bildungsabschluss

Somit bleibt Wählen in allen Schichten die am häufigsten genutzte Partizipationsform. Dagegen fällt bei der Teilnahme an Unterschriftenaktionen die Gruppe mit geringerem Schulabschluss stark ab. Dies haben 67 Prozent der Gruppe mit Fachabitur und nur 37 Prozent der Gruppe ohne Schulabschluss bzw. mit nur einem Hauptschulabschluss bereits getan. Die Spaltung nach dem Bildungsabschluss gilt auch für genehmigte Demonstrationen (38 Prozent/21 Prozent) und vor allem für den Online-Protest (16 Prozent/2 Prozent). Die demonstrativen Beteiligungsformen (offline wie online) werden kaum von der Gruppe mit niedrigerem Bildungsgrad genutzt. Die Untersuchung der Offenheit von Partizipationsinstrumenten konzentriert sich auf die Analyse unterschiedlicher sozialer Gruppen und Milieus. Beteiligungsferne Gruppen besitzen spezifische

Charakteristika. Dabei liegt ein Schwerpunkt auf unterschiedlichen Altersgruppen, Personen mit Migrationshintergrund, unterschiedlichem Bildungsniveau, unterschiedlichen Formen von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit sowie Unterschieden nach dem Geschlecht. Bisherige Analysen zeigen, dass es häufig zu einer Überlappung von unterschiedlichen negativen Faktoren kommt. So zeigen sich Kongruenzen bezüglich des Bildungsniveaus und der Herkunft aus Gruppen mit Migrationshintergrund (Kersting 2013).

## Politische Partizipation und Altersgruppen

In unterschiedlichen Altersgruppen zeigt sich eine deutliche Veränderung im politischen Engagement. Während das Engagement bei demonstrativen Verfahren bislang häufig insbesondere der jüngeren Generation vorbehalten war, zeigen sich deutliche Tendenzen steigenden Engagements bei älteren Alterskohorten. Die Beteiligung der 40- bis 60-Jährigen „Babyboomer“ und darüber hinaus nimmt deutlich zu. Die „neuen Alten“ zeigen über einen längeren Zeitraum nach der Pensionierung hinweg starke Beteiligungsraten. Dies hat unterschiedliche Ursachen. Ein Grund liegt mit Sicherheit in der höheren Zeitsouveränität im Gegensatz zu den Jugendlichen, die durch achtjährige Gymnasialzüge sowie Bachelor- und Masterstudiengänge stark in die gesellschaftliche Etablierung eingebunden sind. Insbesondere männliche Pensionäre haben oft die nötigen Ressourcen wie Zeit, Kenntnisstand und finanzielle Absicherung, um sich politisch engagieren zu können.

Empirisch lässt sich keine überdurchschnittliche Unzufriedenheit der „Protestierer“ mit dem politischen System nachweisen. Die Unzufriedenheit konzentriert sich insbesondere auf das Parteiensystem und auf die Politiker. Es sind weiterhin Personen mit einer hohen Schulbildung, die viele Bürgerinitiativen und politischen Protest dominieren.

**Tabelle 4: Politische Partizipation in Deutschland nach Schulabschluss (2008)**

Partizipationsform	(Fach-)Abitur	Kein Abschluss/ Hauptschule
Wählen	87	82
Unterschriftensammlung	67	37
Demonstration, genehmigt	38	21
Öffentliche Diskussion	38	10
Bürgerinitiative	16	7
Online-Protest	16	2
Demonstration, ungenehmigt	7	1

Datenbasis: Allbus 2008, eigene Berechnungen

Stuttgart 21-Gegner demonstrieren im Herbst 2012 gegen den ungewöhnlich harten Polizeieinsatz am 30. September 2010, bei dem durch den Einsatz von Wasserwerfern Menschen verletzt wurden. Bei den jüngsten Protesten nimmt die Beteiligung der „neuen Alten“ deutlich zu. Demonstrative Verfahren sind nicht mehr nur jüngeren Generationen vorbehalten.

picture alliance/dpa



Aktuelle Fallbeispiele sind die Demonstrationen gegen den Stuttgarter Bahnhof und gegen den Bau des Flughafens Berlin Brandenburg. Hier zeigt sich eine deutliche Männerdominanz bei den Protestierenden bei Stuttgart 21 und in noch höherem Maße bei den Protestierenden gegen den Flughafen Berlin Brandenburg (Göttinger Institut für Demokratieforschung 2010, 2011). Schaut man sich die unterschiedlichen Altersgruppen an, so sind bei Stuttgart 21 im Jahr 2010 etwa 20 Prozent der Beteiligten über 55 Jahre, während diese Gruppe beim Protest gegen den Flughafen Berlin Brandenburg in 2011 sogar rund 45 Prozent ausmacht. Die Zahl der Teilnehmenden mit einem höheren Bildungsabschluss überwiegt. Bei Stuttgart 21 verfügen nahezu vier Fünftel der Teilnehmenden über Abitur, einen Universitätsabschluss oder eine Promotion. Beim Protest gegen den Flughafen Berlin Brandenburg hatten gar rund 61 Prozent einen Universitätsabschluss oder eine Promotion. Die aktuellen Proteste weisen eine deutlich unterschiedliche Basis für politische Partizipation und politischen Protest in



**Tabelle 5: Sozialstruktur der Protestierenden (Stuttgart 21, Flughafen Berlin Brandenburg); Angaben in Prozent**

		Stuttgart 21 (2010) (N=910)	Flughafen Berlin Brandenburg (2011) (N=708)
<b>Geschlecht</b>	männlich	59,7	65,1
	weiblich	40,3	34,9
<b>Alter</b>	unter 15	0,2	–
	16–25	8,5	0,6
	26–35	17,9	5,7
	36–45	27,1	20,6
	46–55	26,6	28,6
	56–65	13,0	24,7
	über 65	6,7	19,8
<b>Bildungsabschluss</b>	Noch Schüler/-in	2,1	0,5
	Kein Abschluss	0,2	–
	Hauptschule	2,5	2,3
	Realschule	15,9	14,3
	(Fach-)Abitur	25,1	19,9
	Noch Student/-in	5,7	1,8
	Universitätsabschluss	42,1	51,3
Promotion/Habilitation	6,4	10,0	

Quelle: Göttinger Institut für Demokratieforschung (2010, 2011); eigene Darstellung

Form eines hohen Anteils älterer Bürger auf. Analysen zeigen, dass sich die ältere Generation aus den 1960er-Jahren von der „60plus-Generation“ im Jahre 2010 merklich unterscheidet. Politisches Engagement startet deutlich später. Zumeist engagiert man sich, wenn „die Kinder aus dem Gröbsten raus sind“.

#### **Geschlechtsspezifische Unterschiede**

Engagement-Studien wie (z. B. der Freiwilligen Survey) zeigen, dass in der jungen Generation Frauen und Männer bis etwa 25 gleichmäßig aktiv sind. Mit der Familiengründung öffnet sich allerdings eine Schere in der Beteiligung. Während bei Männern die Beteiligung zunimmt, bleiben Frauen weitgehend zurück und scheinen sich auf die Familienarbeit zu konzentrieren.

In diesen Jahren nimmt das Engagement eher ab und kann, obwohl es im Alter häufig wieder ansteigt, nicht mehr das Niveau der männlichen Gruppe erreichen. Große Teile der Frauen scheinen sich nicht wieder politisch wie auch sozial zu engagieren. Eine breite Beteiligung und eine erneute Mobilisierung gelingen kaum. Frauen werden in dieser

Altersgruppe lediglich in sozialen Bereichen aktiv (z. B. bei Tafeln). Männer dominieren hier nahezu alle Beteiligungsformen. Im Gegensatz zu den 1960er- und 1970er-Jahren sind somit nicht mehr die Jugendlichen vornehmlich Träger des Protestes. Neuerdings ist die mittlere Generation – wenn auch auf einem geringeren Niveau – deutlich eher zu Protest bereit und aktiv. Diese Gruppen werden bestärkt durch eine neue Senioren generation. Diese „neuen Alten“ verfolgen neue Aktivitätsformen. Sie sind länger engagiert und finden ihre individuelle Selbstverwirklichung in politischen Organisationen und Protestgruppen („Hütet euch vor alten Männern, denn sie haben nichts mehr zu verlieren.“ – so George Bernard Shaw). Detaillierte Analysen des politischen Protests zeigen, dass ältere gut situierte Altersgruppen zunehmend politischen Protest nutzen: „Die Sitzblockade hat die Mitte der Gesellschaft erreicht“ (Dieter Rucht).

Die Homogenität dieser Gruppe zeigt sich in ihrem höheren Bildungsgrad, aber auch in ihrer hohen Ressourcenausstattung in Bezug auf Zeit und Einkommen. Auch hier sind die typischen beteiligungsfernen Gruppen, die aus prekären Beschäftigungsverhältnissen entstammen, unterrepräsentiert. Dies prägt die Themenwahl. Lediglich bei Protesten gegen Banken wurde die soziale Frage aufgegriffen. Hier fanden Obdachlose in begrenztem Maß in den Camps Unterschlupf. In der Regel handelt es sich hierbei aber eher um Randgruppen der Gesellschaft. Gleichzeitig scheint ein Trend zur Dominanz der sozialen Berufe beim politischen Engagement gebrochen. Zunehmend sind es Vertreter technischer Berufe, die den Bürgerprotest tragen. Da es sich bei den Konflikten häufig um technologische Großprojekte handelt, ist hier die Frage relevant, inwieweit in diesen Bevölkerungsgruppen eher technikfeindliche oder technikgläubige Einstellungen dominieren.

## Fazit

Beteiligung im Bereich der demonstrativen Demokratie ist ein zentraler Bestandteil von allen politischen Systemen und nicht nur von autoritären Regimen. Demonstrative Beteiligung hat häufig einen starken symbolischen Wert und konzentriert sich in vielen Fällen als Protest gegen bestehende Defizite im politischen System. Als punktuelle Protestform und in ihrer individuellen Ausprägung wie in ihren breiten organisierten Formen als soziale Bewegungen stellt sie in der Regel eine legitime Beteiligungsform dar, die sich aus der Perspektive der Engagierten gegen individuelles Fehlverhalten politischer Eliten, gegen systemische Defizite (Demokratiedefizite) sowie gegen politische Fehlentscheidungen richtet.

Verdikte wie das „Primat der Ökonomie“ oder die „Alternativlosigkeit von Entscheidungen“ förderten politisches Nicht-Engagement. Politische Nichtbeteiligung war lange Zeit geprägt durch



Wahlurnen in einer Lagerhalle bei München. Im Vergleich zu demonstrativen Formen der Beteiligung haben repräsentative Beteiligungsinstrumente – wie zum Beispiel Wahlen – und direktdemokratische Formen deutlich höhere Beteiligungsquoten.

picture alliance/dpa

politische Apathie und politischen Zynismus. Apathisch waren diejenigen mit geringen politischen Kenntnissen und einem daraus resultierenden mangelnden politischen Engagement (vgl. Kersting 1994). Zynisch hingegen waren die Gruppen, die sich nicht engagierten, da sie zwar politische Kenntnisse besaßen, aber eine Beteiligung im politischen System als Zeitverschwendung ansahen. Diese Empörten sind durch die neue Welle der politischen Beteiligung erneut aktiviert worden. Inwieweit es gelingt, diese Gruppe nachhaltig und längerfristig in den politischen Prozess einzubinden und sie in die Entwicklung von neuen gesellschaftlichen Entwürfen zu integrieren, bleibt eine Kernfrage der politischen Beteiligungsforschung und -praxis der nächsten Dekaden.

Soziale Bewegungen werden nicht nur durch den Legitimationsverlust des politischen Systems gefördert, sondern auch durch höhere Bildung und ein gestiegenes politisches Selbstwertgefühl innerhalb der Bevölkerung. Protest wird zunehmend anerkannt und soziale Bewegung wird Normalität. Über die Nutzung von neuen Informationstechnologien kommt es im Bereich der Mobilisierung sowie beim Aufbau von Netzwerken zu einer Professionalisierung (Kersting 2012).

Auch wenn die Beteiligung bei Wahlen zurückgeht, geschieht dies bei anderen Beteiligungsformen in erheblich höherem Maße (Kersting 2008). Der Rückgang von politischer Beteiligung wird durch einen Trend zur Abstimmung im Internet ersetzt (vgl. Kersting 2012). Reale soziale Netzwerke und soziales Kapital gehen aufgrund des Individualisierungstrends zurück und werden durch nicht gleichwertige soziale Netzwerke im Internet nicht hinreichend ersetzt.

Auch wenn politische Beteiligung insgesamt zurückgeht, hat politischer Protest neue Themenbereiche und Problemlagen aufgegriffen bzw. revitalisiert. Die großen gesellschaftlichen Gegensätze wie Arbeit und Kapital, Frieden, Umwelt sowie Geschlechtergerechtigkeit stehen erneut auf der Tagesordnung. Gleichzeitig zeigt sich, dass neue Bevölkerungsgruppen – insbesondere ältere Generationen – sich zunehmend engagieren.

#### LITERATUR

Almond, Gabriel/Verba, Sidney (1963): *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton.  
Barnes, Samuel H./Kaase, Max (1979): *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*. Beverly Hills.

Brand, Karl-Werner (2011): *Soziale Bewegungen*. In: Olk, Thomas/Hartnuß, Birger (Hrsg.): *Handbuch Bürgergesellschaftliches Engagement*. Weinheim, Basel, S. 487–497.  
Castells, Manuel (1975): *Der Kampf in den Städten*. Frankfurt/M.  
Gabriel, Oscar W. (1989): *Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung*. München.  
Geißel, Brigitte/Kersting, Norbert (2013): *Politische Beteiligung in Deutschland*. In: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.): *Politische Beteiligung in Deutschland, Österreich und der Schweiz*. Bonn.  
Göttinger Institut für Demokratieforschung (2010): *Neue Dimensionen des Protests? Ergebnisse einer explorativen Studie zu den Protesten gegen Stuttgart 21*. URL: [www.demokratie-goettingen.de/content/uploads/2010/11/Neue-Dimensionen-des-Protests.pdf](http://www.demokratie-goettingen.de/content/uploads/2010/11/Neue-Dimensionen-des-Protests.pdf) [14.8.2012].  
Göttinger Institut für Demokratieforschung (2011): *Die Proteste gegen den Flughafen Berlin Brandenburg (BER/BB1). Eine explorative Analyse der Protestteilnehmer*. URL: [www.demokratie-goettingen.de/content/uploads/2011/08/Studie\\_BBI\\_Zusammenfassung.pdf](http://www.demokratie-goettingen.de/content/uploads/2011/08/Studie_BBI_Zusammenfassung.pdf) [14.8.2012].  
Hutter, Sven/Teune, Simon (2012): *Politik auf der Straße: Deutschlands Protestprofil im Wandel*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 25–26/2012, S. 9–17.  
Kaase, Max (1982): *The Ideology of Participation and the Waning Basis for Consensus in Western Democracies*. Papier. 12th IPSA World Congress, 9.–14. August 1982, Rio de Janeiro.  
Kersting, Norbert (1994): *Armut und Demokratie in Zimbabwe*. Münster.  
Kersting, Norbert (2004): *Die Zukunft der lokalen Demokratie. Modernisierungs- und Reformmodelle*. Frankfurt/M.  
Kersting, Norbert (2008): *Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation*. Wiesbaden.  
Kersting, Norbert (Hrsg.) (2012). *Electronic Democracy*. Opladen.

Kersting, Norbert (2013): *Ungleiche Teilnahme an demokratischen Verfahren. Chancen und Risiken von Bürgerbeteiligung*. Wien.  
Kersting, Norbert/Woyke, Wichard (2012): *Vom Musterwähler zum Wutbürger*. Münster.  
Kersting, Norbert/Caulfield, Janice/Nickson, Andrew/Olowu, Dele/Wollmann, Helmut (2009): *Local Governance Reform in Global Perspective*. Wiesbaden.  
Rucht, Dieter (2011): *Bürgermacht*. Hamburg.  
Roth, Roland/Rucht, Dieter (Hrsg.) (2008): *Die sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945 – Ein Handbuch*. Frankfurt/M.  
Rucht, Dieter/Koopmans, Ruud/Neidhardt, Friedhelm (1998): *Acts of Dissent: New Developments in the Study of Protest*. Berlin.  
Rucht, Dieter (2010): *Sitzblockade in der Mitte der Gesellschaft angekommen*. URL: [http://blogs.taz.de/hausmeisterblog/2010/10/13/buergerbewegungthe\\_big\\_project\\_to\\_end\\_all\\_big\\_projects/](http://blogs.taz.de/hausmeisterblog/2010/10/13/buergerbewegungthe_big_project_to_end_all_big_projects/)  
Rucht, Dieter (2013): *Demokratie ohne Protest?* Berlin: *Forschungsjournal soziale Bewegungen*. URL: [http://www.fjnsb.org/sites/default/files/downloads/FJSB\\_25\\_Jahre\\_Rucht.pdf](http://www.fjnsb.org/sites/default/files/downloads/FJSB_25_Jahre_Rucht.pdf)  
Taylor, Charles L./Jodice, David A. (1983). *World Handbook of Political and Social Indicators*. New Haven.  
Uehlinger, Hanns-Martin (1988): *Politische Partizipation in der Bundesrepublik: Strukturen und Erklärungsmodelle*. Opladen.  
Walter, Franz u. a. (2012): *Die neue Macht der Bürger*. Frankfurt/M.  
Westle, Bettina (2004): *Unkonventionelle Formen der Partizipation – Politischer Protest*. 2004. URL: [www.politikon.de](http://www.politikon.de).

*Prof. Dr. Norbert Kersting ist seit 2010 Professor für Kommunal- und Regionalpolitik am Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster. Er hat langjährige Forschungs- und Lehrererfahrung im Bereich deutscher, europäischer und internationaler Kommunal- und Regionalpolitik. Von 2006 bis 2010 war er Inhaber des DAAD-Chair für Transformation and Regional Integration am Department of Political Science der University Stellenbosch in Südafrika. Norbert Kersting studierte in Marburg und Madrid und promovierte 1995 in Marburg über „Politische Beteiligung in Marginalsiedlungen in Zimbabwe“. Anschließend leitete er ein internationales Forschungsprojekt zu „Poverty and Democracy. Political participation and selfhelp“ mit Forschungsaufenthalten und repräsentativen Umfragen in Chile, Brasilien, der Elfenbeinküste und in Kenia. Er habilitierte in Marburg 2005 zu deutschen und europäischen kommunalen Politik- und Verwaltungsreformen. Später besetzte er die Professur für Vergleichende Politikwissenschaft an der Universität Koblenz-Landau und die Professur für das Politische System der Bun-*



UNSER AUTOR

*desrepublik Deutschland an der Universität Kassel. Er ist Präsident des Research Committees 10 des Internationalen Politologenverbandes IPSA zu „Electronic Democracy“ und langjähriges Vorstandsmitglied des Research Committees 5 zu „Comparative Studies on Local Government and Politics“. Sein Forschungsschwerpunkt liegt neben der international vergleichenden Forschung zu Lokalpolitik und Multilevel Governance, Electronic Democracy, Post-Parlamentarismus und Verfassungsreform im Bereich demokratischer Innovation und der Verknüpfung direktdemokratischer mit neuen dialogischen Beteiligungsinstrumenten.*

# Die jüngste Krise der parlamentarischen Demokratie

Herfried Münkler

Herfried Münkler konstatiert in seinem Essay eine schleichende und weitgehend unbemerkte Transformation der parlamentarischen Demokratie. Demokratien leben von drei Voraussetzungen: Dies ist zunächst die Fähigkeit der politischen Institutionen, politische Entscheidungsprozesse in eine parlamentarische Eigenrhythmik umzugestalten, um handlungsfähig zu bleiben. Eine weitere Voraussetzung besteht in der Hervorbringung von Alternativen, zwischen denen es sich zu entscheiden lohnt. Und schließlich lebt die Demokratie von mündigen Bürgerinnen und Bürgern, die über ein gewisses Niveau an Bildung und politischen Kenntnissen verfügen. Indikator für die jüngste Krise der parlamentarischen Demokratie ist die Geschwindigkeit ökonomischer Prozesse, welche die Eigenrhythmik des politischen Systems außer Kraft setzen. Die Verkündung der Alternativlosigkeit von Entscheidungen bzw. das Fehlen von Alternativen kommt verstärkend hinzu und lässt die Macht der besseren Argumente schwinden. Dies geht mit Vertrauensverlust und einer schwindenden Partizipationsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger einher. Die Vernünftigkeit parlamentarischer Entscheidungen wird angezweifelt, Deliberation wird zum Dauerzustand und demokratische Strukturen erodieren zusehends. |

## Ist das Potenzial unserer Demokratie erschöpft?

Das Ende der parlamentarischen Demokratie ist schon einige Male verkündet worden – und dann ist die Todsagte aus der tiefen Krise, in die sie tatsächlich oder angeblich geraten war, gestärkt hervorgegangen. Wer davon spricht, wir seien in die Spätphase des Parlamentarismus eingetreten, sollte also gute Argumente haben. Dieses Mal ist freilich nicht vom abrupten Ende einer Epoche oder dem schlagartigen Zerfall einer politischen Ordnung die Rede, sondern von deren allmählicher Erosion. Und obendrein ist – im Unterschied zu den Ankündigungen vom Ende des Parlamentarismus in der Weimarer Zeit – keine alternative politische

Ordnung in Sicht, die als Nachfolgemodell vorgestellt werden könnte. Die jüngste Krise der parlamentarischen Demokratie ist eine ihrer schleichenden Transformation. Sie verläuft weithin unbemerkt. Das ist das Problem.

Ausdrücklich ist, wenn von einer Krise der parlamentarischen Demokratie die Rede ist, damit nicht gesagt, dass die Ära der Demokratie zu Ende ginge; es ist vielmehr eine bestimmte Form der demokratischen Ordnung, deren Potenzial offenbar erschöpft ist. Aber die parlamentarische Demokratie ist nicht ir-

gendeine Form, sondern die, die auf eine ebenso elegante wie effektive Weise Deliberation und Dezision, öffentliche Beratung und abschließende Entscheidung miteinander verbunden hat. Sie hat sich als ein überaus gelungenes Arrangement zur Qualitätsverbesserung politischer Entscheidungen erwiesen. Durch wiederholte öffentliche Beratung sollen Beschlüsse, die sonst aus Augenblicksstimmungen heraus gefällt würden, tunlichst vermieden werden, während gleichzeitig Ausführung und Kontrolle in einem System der *Checks and*

Das Parlament bildet den Dreh- und Angelpunkt der parlamentarischen Demokratie. Ihm obliegt das Gesetzgebungs- sowie das Steuer- und Haushaltsrecht.

picture alliance/dpa



Balances voneinander getrennt worden sind. Die Repräsentanten kontrollieren sich gegenseitig und haben die Möglichkeit, sich wechselseitig in den Arm zu fallen, wenn sie etwas für falsch oder gefährlich halten. In diesem Sinn ist die parlamentarische Demokratie die Lösung eines Rätsels, an dem die Theoretiker wie Praktiker der Demokratie lange gearbeitet haben.

### Das Parlament als Dreh- und Angelpunkt

Die im 18. Jahrhundert in England und den USA „erfundene“ parlamentarische Demokratie sollte die Fehler vermeiden, an denen die antike Demokratie zugrunde gegangen ist: die unmittelbare Entscheidungsgewalt des Volkes in Gestalt der Volksversammlung, den verhängnisvollen Einfluss begabter Redner und Agitatoren auf das Volk und nicht

zuletzt die zumeist irrationalen Stimmungsschwankungen, denen direkt-demokratische Entscheidungen unterliegen.

Vor allem in den USA, wo sich die Anhänger einer Regierung für das Volk und durch das Volk mit den Fehlern der antiken Demokratie intensiv beschäftigt haben, suchte man nach institutionellen Arrangements zur Vermeidung dieser Fehler.

So entstand die parlamentarische Demokratie im atlantischen Raum in ihren unterschiedlichen Varianten: hier mit einem direkt gewählten Präsidenten, dort mit einem von der Parlamentsmehrheit abhängigen Kabinett, in allen Fällen aber mit einem Parlament im Zentrum, dem das Gesetzgebungs- sowie das Steuer- und Haushaltsrecht oblag. Das Parlament bildet den Dreh- und Angelpunkt dieser Form der Demokratie.

### Parlamentarische Eigenrhythmik und Handlungsfähigkeit

Aber die parlamentarische Demokratie, die vor einem Vierteljahrhundert mit dem Zusammenbruch des Sowjetkommunismus zum universalen Verfassungsmodell avancierte, hängt an Voraussetzungen, die alles andere als selbstverständlich sind. Die erste dieser Voraussetzungen ist die Möglichkeit zur Entschleunigung von Entscheidungsprozessen – oder präziser: die Fähigkeit der politischen Institutionen, politische Entscheidungsprozesse ihrer eigenen Rhythmik gemäß umzugestalten und dabei externe Temporalitäten der parlamentarischen Eigenrhythmik zu unterwerfen. Das war die Voraussetzung dafür, dass das Parlament das Heft des Handelns in die Hand bekam und von der Exekutive nicht überspielt werden konnte. Die seltenen Fälle, in denen sich die Eigenrhythmik des Parlaments nicht durchsetzen ließ, wurden als extrakonstitutionelle Ausnahmen eingeehgt, so dass sie nicht überhand nahmen oder mit der Zeit gar zur Regel wurden. In den Anfängen des Parlamentarismus, etwa bei John Locke, war dies die Prärogative des Herrschers in außenpolitischen Fragen. Das hat sich als ein gefährliches Einfallstor für die Entbindung der Regierung gegenüber der parlamentarischen Kontrolle erwiesen, und deswegen wurde mit der Zeit dieser Ausnahmebereich immer weiter geschlossen. Zugegeben: Atomkräfte haben eine starke Prärogative des Präsidenten. Aber hier handelt es sich um ein unbedingt zu vermeidendes Szenario, den absoluten Ausnahmefall. Seit Mitte des 20. Jahrhunderts stand er für die Grenze parlamentarischer Entscheidungsverfahren.

### Parlamentarische Systeme bringen Alternativen hervor

Die zweite Voraussetzung der parlamentarischen Demokratie ist, dass die zur Entscheidung anstehenden Probleme zu alternativen Antworten zugespitzt werden, so dass sich das Volk bei der Wahl zwischen mindestens zwei Möglichkeiten entscheiden kann. Die parlamentarische Demokratie ist, mit anderen Worten, ein System zur Vermeidung von Alternativlosigkeit bzw. zur Hervorbringung von Alternativen, und so weist sie dem am Politikprozess nicht unmittelbar beteiligten Volk doch noch die entscheidende Rolle zu: Es entscheidet, indem es über die Zusammen-





setzung des Parlaments befindet, über die Richtung und Anlage der in den nächsten Jahren betriebenen Politik. Die wiederholte Konstatierung von Alternativlosigkeit bedeutet somit, dass sich die parlamentarische Demokratie in einer gefährlichen Krise befindet.

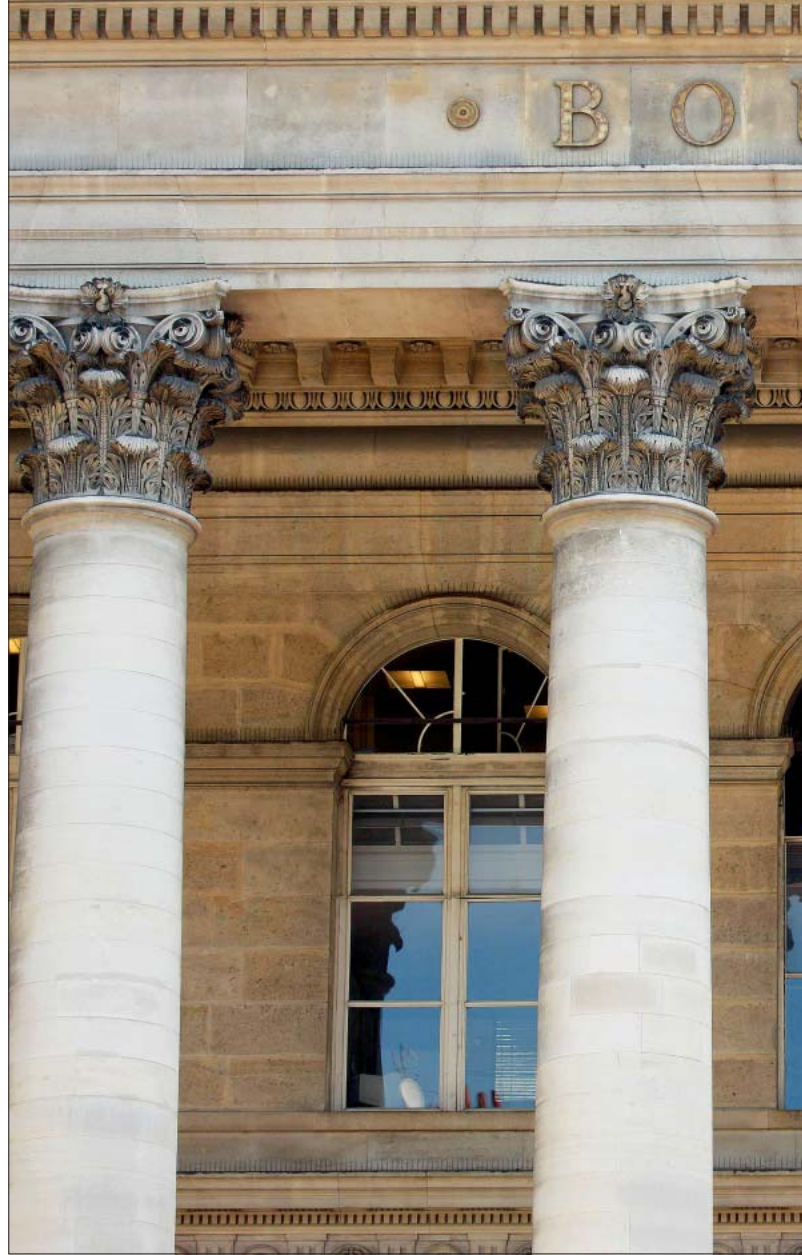
Für diese Krise zeichnet im Übrigen weniger die Regierung als die Opposition verantwortlich. Das Versagen der Opposition bei der Formulierung alternativer Antworten auf politische Herausforderungen läuft auf die Entmachtung des Volkes als grundlegender Entscheider des Politikprozesses hinaus. Man hat die Opposition in der parlamentarischen Demokratie auch als „Reserveregierung“ oder „Regierung im Wartestand“ bezeichnet. Das ist zu wenig: Sie muss der Träger eines alternativen Programms bei der Bearbeitung der großen Herausforderungen sein. Pointiert: die Zukunft der parlamentarischen Demokratie hängt an der Fähigkeit der Opposition ab, eine Alternative zur Regierungspolitik zu entwickeln. Wo sie dazu über längere Zeit nicht fähig oder nicht willens ist, erodiert die parlamentarische Demokratie. Franz Münterferings viel zitierte Formel, der zufolge Opposition „Mist“ sei, mag für die in der Opposition befindliche Partei aus einer Reihe von Gründen zutreffen; für die parlamentarische Demokratie stimmt das nicht – außer man begreift Mist als Lebenselixier. Eine rege Opposition ist das definitive Kennzeichen der parlamentarischen Demokratie. Expertenregierungen oder „große Koalitionen“, bei denen die Rolle der Opposition marginalisiert ist, müssen darum Ausnahmen für schwierige Situationen bleiben.

### Politisch kenntnisreiche Bürger sind unerlässlich

Die dritte Voraussetzung der parlamentarischen Demokratie besteht darin, dass die Wahlbevölkerung diese Alternativen auch begreifen und beurteilen können muss. Das ist in jüngster Zeit unter dem Einfluss von PR-Agenturen als bloßes Vermittlungsproblem dargestellt worden. Das ist es wohl immer auch, aber vor allem wird hier ein gewisses Niveau an Bildung und politischen Kenntnissen auf Seiten der Wählenden vorausgesetzt. Der Bürger muss wissen, worum es geht, welche Folgen mit den zur Debatte stehenden Alternativen verbunden sind und wie sich seine Interessen in der je präferierten Politik wiederfinden. Der Qualitätsverbesserung politischer Entscheidungen durch entschleunigte Beratung im Parlament korrespondiert die individualisierte Entscheidung der Wähler in Form von

**Blick auf die Börse in Paris. Seit einiger Zeit gelingt es nicht mehr, die Temporalität wirtschaftlicher Prozesse und die Eigenrhythmik des politischen Systems zu synchronisieren. Börsen und Banken bestimmen das Tempo der Entscheidungen, und die Parlamente humpeln hinterher.**

picture alliance/dpa



Stimmzettel und Wahlkabine. Auch wenn man sich vorher mit Freunden und Bekannten ausgetauscht hat – im Wahlakt ist jeder für sich allein. Und in diesem Augenblick ist er auf seine eigene Urteilskraft angewiesen, die ihm sagt, was richtig ist, was in seinem Interesse liegt, was dem Gemeinwohl dient. Ohne ein gewisses Bildungsniveau der Bevölkerung ist eine parlamentarische Demokratie nicht möglich. Vier oder fünf Jahre nämlich müssen die Bürgerinnen und Bürger zu den Folgen ihrer Wahl stehen. Deswegen sollten sie möglichst genau wissen, wofür und wogegen sie sich entscheiden. Massive Proteste gegen eine gewählte Regierung sind immer auch ein Zeichen dafür, dass die Bürger bei der Wahl nicht gewusst haben, worauf sie sich mit ihrer mehrheitlichen Stimmentscheidung eingelassen haben. Die Ursache dafür muss nicht immer bei der Regierung liegen.

Diese drei Bedingungen müssen mehr oder weniger erfüllt sein, wenn die parlamentarische Demokratie funktionieren soll. Das war in der Vergangenheit

mitunter nicht der Fall, und prompt geriet diese Form politischer Ordnung in Schwierigkeiten. Aber nach einiger Zeit stellten sich die erforderlichen Voraussetzungen wieder her – oder wurden von außen wiederhergestellt –, und der parlamentarisch-demokratische Politikprozess kam wieder in Schwung. Warum also soll die gegenwärtige Krise der Anfang vom Ende der parlamentarischen Demokratie sein? Ist es womöglich doch bloß ein weiterer Problemkorridor, auf dessen Durchschreiten eine neue Blüte der ebenso bewährten wie robusten Ordnung der parlamentarischen Demokratie folgt?

### Ökonomische Prozesse heben die Eigenrhythmik auf

Dagegen spricht, dass es seit einiger Zeit nicht mehr gelingt, die Temporalität wirtschaftlicher Prozesse und die Eigenrhythmik des politischen Systems zu synchronisieren: Börsen und Banken bestimmen das Tempo der Entscheidungen.



gen, und die Parlamente humpeln hinterher. Dabei sind es keineswegs nur die Folgen der Globalisierung, sondern auch die Beschleunigungseffekte der modernen Kommunikations- und Informationstechnologie, in deren Folge die Politik derart unter Zeitdruck geraten ist, dass die Regierung das Parlament permanent vor vollendete Tatsachen stellt. Das Parlament nickt nur noch ab, was von der Exekutive unter dem Druck der Börsen und Rating-Agenturen verkündet worden ist. Europäische Union (EU) und Euro, die eigentlich als suprastaatliche Bollwerke gegen verselbständigte Märkte hatten dienen sollen, zeitigen seit geraumer Zeit die entgegengesetzten Effekte: Sie wirken mit an der Marginalisierung der nationalen Parlamente, insofern ihnen gegenüber nun auch noch die Brüsseler Vereinbarungen der Regierungschefs ins Feld geführt werden: Wer an diesen Beschlüssen rüttelt, ruft bloß die Finanzspekulanten auf den Plan, heißt es dann. Statt den Zeitdruck zu vermindern, haben EU und Euro ihn zuletzt weiter erhöht.

### Entschleunigung der Entscheidungsprozesse ...

Darauf sind zwei Reaktionen möglich: die Entschleunigung der Entscheidungsprozesse, bis das Parlament wieder ins Zentrum des Geschehens gerückt ist, oder eine Beschleunigung der demokratischen Kontroll- und Mitwirkungsvorgänge, bis die Demokratie beim Entscheidungstempo der Banken und Börsen mithalten kann. Die erste Linie vertritt das Bundesverfassungsgericht, das selbst ein Element der Entschleunigung ist. Die Regierung soll wieder der Beratungs- und Entscheidungsrythmik des Parlaments unterworfen werden. So viel Zeit muss sein! Aber auf die Beschleunigungsdynamik der Herausforderungen hat das Gericht keinen Einfluss. Es hängt an den Vorstellungen des klassischen Territorialstaates, dessen Grenzen immer auch Kontrollposten seines politischen Zeitregimes waren. Im Verlaufe der Globalisierung sind diese Posten jedoch geräumt oder gestürmt worden. Hier steht keiner mehr, der die Zeitrhyth-

men der globalen Wirtschaft auf die des nationalen politischen Systems transformieren würde. Und es gibt wohl auch keinen mehr, der dies könnte – auch wenn einige Politiker gerne so tun, als ob dies möglich wäre, wenn man sie nur machen ließe.

### ... oder Beschleunigung der Politik?

Das entgegengesetzte Reaktionsmodell wird von der Piratenpartei vertreten: Beschleunigung der Politik, bis sie das gleiche Tempo hat wie die Wirtschaft. Das ist in parlamentarischen Formen freilich unmöglich, läuft es doch auf eine Entkoppelung von Deziision und Deliberation hinaus. Die Beschleunigung kommt dadurch zustande, dass die Stimmbürger online sind und permanent abstimmen: *Liquid Democracy*. Zeit für Nachdenken, Beratschlagen und das Einholen weiterer Informationen bleibt nicht. Unausgesetzt muss entschieden und die „Gefällt mir“- oder „Gefällt mir nicht“-Taste gedrückt werden. Der Bürger kann dadurch so schnell werden wie der Börsenmakler. Aber er bewegt sich zwangsläufig auf niedrigerem Kompetenzniveau. Er bewegt sich im Mainstream dessen, was in der öffentlichen Meinung gerade angesagt ist. Man kann davon ausgehen, dass populistische Stimmungen dadurch im Politikprozess an Relevanz gewinnen. Die parlamentarische Demokratie ist – auch – ein Modus zur Begrenzung populistischer Einflüsse, indem sie diese den ernüchternden Effekten einer reflektierenden Debatte ausgesetzt hat. Obendrein spaltet sich die Bürgerschaft in der *Liquid Democracy* in die, die permanent abstimmen, und jene, die das nur gelegentlich tun. Wer die Beschleunigung des Politikprozesses will, muss die Idee einer politischen Gleichheit der Bürger aufgeben. *E-Democracy* ist die Oligarchie derer, die permanent online sind und es sich leisten können, einen Blick auf die Politik zu haben. Sie ist eine Machtprämie für alle, die im Büro oder zu Hause arbeiten.

### Die Macht der besseren Argumente schwindet

Zuletzt hat kaum etwas die Funktionsweise der parlamentarischen Demokraten mehr beschädigt als die ständige Verkündung der Alternativlosigkeit von Entscheidungen. Solches mag sachlich richtig sein oder nicht – der demokrati-



Ein Schild weist den Weg in ein Wahllokal zum Volksentscheid zur Hamburger Schulreform (18.7.2010). Die Häufung der Bürgerproteste ist ein Indikator für das schwindende Vertrauen der Menschen in die Vernünftigkeit parlamentarischer Entscheidungen. Stattdessen werden Volksbefragungen, Referenden und Mediationen gefordert.

picture alliance/dpa

sche Prozess ist nun einmal auf der Formulierung von Alternativen begründet. Wo dies unmöglich ist, wird die Demokratie zur bloßen Fassade. Offenbar sind die Problemlagen inzwischen so kompliziert und undurchschaubar, dass Komplexitätsreduktionen zur Entwicklung politischer Alternativen kaum noch möglich sind. Die parlamentarische Opposition traut sich jedenfalls keinen klaren Gegenentwurf zu, sondern verliert sich in Mäkeln und Meckern. Die Folge dessen ist eine um sich greifende Politikverdrossenheit. Inzwischen verzichtet ein Großteil der Bürgerschaft auf die Minimalpartizipation des Wahlakts. Stattdessen kehren einige Bürger im Gestus der Empörung auf die politische Bühne zurück.

Immer größere Teile der Bevölkerung bezweifeln nämlich, dass eine Reihe von politischen Entscheidungen, die längst gefällt wurden, sachgerecht und vernünftig sind. Flughafenerweiterungen und Bahnhofsn Neubauten, Trassenführungen und Industrieansiedlungen sehen sich, nachdem sie längst im Parla-

ment beschlossen und in die Planungs- oder Bauphase eingetreten sind, mit massivem Widerstand konfrontiert. Die Häufung der Bürgerproteste, ihre Dauer und Intensität sind Indikatoren für ein schwindendes Vertrauen der Menschen in die Vernünftigkeit von Parlamentsentscheidungen. Stattdessen werden mehr Volksbefragungen, Referenden und vor allem Mediationen gefordert. Die Folge dessen wäre (und ist bereits) eine weitere Entschleunigung der Politikprozesse; die Deliberation wird zum Dauerzustand, wenn konsensfähige Entscheidungen nicht mehr möglich sind. Auch das ist ein Modus, in dem die parlamentarische Demokratie erodiert.

Die parlamentarische Demokratie wird freilich nicht schlagartig verschwinden; es ist keine überzeugende Alternative in Sicht bzw. die ins Spiel gebrachten Neuentwürfe blockieren sich wechselseitig. Also werden weiterhin Anbauten errichtet, bei denen Elemente direkter Demokratie zur Stützung der parlamentarischen Struktur dienen sollen. Gleichzeitig wird der Vorrang der Regierung

gegenüber dem Parlament zum Regelfall, während die Partizipationsbereitschaft der Bürger weiter schwindet. An ihre Stelle treten Nichtregierungsorganisationen, die allgemeine Werte und Normen bewirtschaften und dies mit spektakulären Bildern sichtbar machen. Die Epoche des Parlamentarismus war eine der Vorherrschaft des Wortes; das Bild war nur eine Illustration des Gesagten. Das mit den Mitteln der Sprache entwickelte Argument war wichtiger als die unter optischen Eindrücken entstandenen Empfindungen. Die Ordnung des Politischen, die in der parlamentarischen Demokratie ihren organisatorischen Ausdruck fand, beruhte auf einer Überzeugungskraft, die sich auf die Macht des besseren Arguments verlieh. Im Zeitalter der Bilder ist das nicht mehr der Fall, und keiner weiß das besser als die Nichtregierungsorganisationen, deren Aktionen – man denke an Greenpeace – oft nur der Produktion um Aufmerksamkeit heischender Bilder dienen. Je mehr Bilder und je spektakulärer diese Bilder, desto höher ist das Spendenaufkommen, von dem diese Organisationen leben. Der Mausclick bei der Dauerabstimmung im Internet und die steuerlich abzugsfähige Spendenbescheinigung treten an die Stelle dessen, was früher Wahlakt und politisches Engagement waren. Einige werden diese Entwicklung als Demokratisierung bezeichnen. Was wir beobachten, ist freilich bloß das allmähliche Ende der parlamentarischen Demokratie. Wohlgemerkt: Es ist kein plötzliches, sondern ein allmähliches Ende, es fehlt ihm das Spektakuläre, und deswegen vollzieht es sich auch weitgehend un bemerkt.



UNSER AUTOR

picture alliance/dpa

Prof. Dr. Herfried Münkler, geb. 1951, 1981 Promotion, 1987 Habilitation. Seit 1992 ist er Professor für Politikwissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin. Gründungsmitglied der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften; zahlreiche Gastprofessuren; mehrere Rufe. Veröffentlichungen (Auswahl): *Die Deutschen und ihre Mythen* (2009); *Mitte und Maß. Der Kampf um die richtige Ordnung* (2010).

# Vier Jahre Schwarz-Gelb: eine Bilanz

Axel Murswiek

Nach vier Jahren ist die politische Bilanz der schwarz-gelben Koalition durchaus gemischt und uneinheitlich. Die Bilanz der Jahre 2009 bis 2013 offenbart, wie es Bundeskanzlerin Angela Merkel selbst formulierte, eine Regierungspolitik der „kleinen Schritte“. Axel Murswiek erörtert, ausgehend vom zögerlichen Start der Regierung im Herbst 2009, wichtige Politikergebnisse und Reformbaustellen in zentralen Politikfeldern. In einem weiteren Schritt wird die Rolle der Mitregenten und Vetspieler – auch innerhalb der Koalition – skizziert, welche die Spielräume des Regierens in der Legislaturperiode 2009–2013 begrenzt haben. Verstärkend kamen Probleme der politischen Führung hinzu, die dem Anspruch, aus einem Guss regieren zu wollen, abträglich waren und dem Vertrauen in die Regierung geschadet haben. |

## Einleitung

Von der im Oktober 2009 aus CDU/CSU und FDP unter Bundeskanzlerin Angela Merkel gebildeten Koalition wurde erwartet, dass sie auf der Grundlage der Politikergebnisse der Großen Koalition ein eigenständiges Reformprofil gegenüber den verschiedenen wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen entwickeln würde. Die Bilanz der Großen Koalition fiel unterschiedlich aus. Zum einen gab es bedeutsame Reformen, etwa die Föderalismusreform, die Unternehmenssteuerreform, die Einführung des Elterngeldes und die Erhöhung des Renteneinstiegalters auf 67 Jahre. Schließlich konnte auf die sich 2008 ausbreitende Finanz- und Wirtschaftskrise umfangreich reagiert werden. Auf der anderen Seite konnten jedoch bestimmte Strukturformen (Gesundheit, Pflege und Mindestlohn) nicht realisiert werden. Die Große Koalition erschien in vielen Bereichen daher als „ein Interregnum auf dem Weg zu passenden Mehrheiten“ (Zohlnhöfer 2009: 213; Egle/Zohlnhöfer 2010: 595).

Hatte die schwarz-gelbe Koalition die passenden Mehrheiten für ein kohärentes und gemeinsames Regierungsprogramm? Immerhin galt die christlich-liberale Koalition als die ideologisch homogenste aller arithmetisch möglichen

minimalen Gewinnkoalitionen (Saalfeld 2010: 184). Aber bereits die Koalitionsverhandlungen fanden in einem Klima politischer Unsicherheit statt. Der am 26.10.2009 unterzeichnete Koalitionsvertrag führte sofort zu vehementen

Auseinandersetzungen über dessen Interpretation und Umsetzung. Es war ein unvollständiger Vertrag mit vielen dila-torischen Formelkompromissen (Saalfeld 2010: 184). Es war ein notleidender Koalitionsvertrag, der Nachverhand-



In ihrer Regierungserklärung am 10.11.2009 stellte Angela Merkel auf der Grundlage des Koalitionsvertrages das gemeinsame Regierungsprogramm der „christlich-liberalen Koalition der Mitte“ vor.

picture alliance/dpa

lungen provozierte und an dessen Zustandekommen die Kanzlerin sich äußerst indolent verhielt (Prantl 2010). In ihrer Regierungserklärung am 10.11.2009 stellte die Bundeskanzlerin auf Grundlage des Koalitionsvertrages das gemeinsame Regierungsprogramm der „christlich-liberalen Koalition der Mitte“ vor. Sie forderte eine schonungslose Analyse, um insbesondere die Folgen der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise zu überwinden. Sie nannte fünf zentrale Aufgaben für die zukünftige Regierungspolitik:

„Erstens. Wir müssen die Folgen der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise überwinden.

Zweitens. Wir müssen das Verhältnis der Bürgerinnen und Bürger zu ihrem Staat verbessern.

Drittens. Wir müssen Antworten auf die Veränderungen des Altersaufbaus finden.

Viertens. Wir müssen einen zukunfts-festen Umgang mit den weltweiten natürlichen Ressourcen finden und dazu einen globalen Ordnungsrahmen aufbauen. Fünftens. Wir müssen das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit in der Innen- und Außenpolitik angesichts neuer Bedrohungen weiter festigen“ (Regierungserklärung am 10.11.2009).<sup>1</sup>

Im Folgenden werden nachstehende Aspekte behandelt: der Fehlstart der Regierung, die Politikergebnisse in den wichtigsten Politikfeldern, die Rolle von Mitregenten und Vetospielern sowie Probleme der politischen Führung.

## Der misslungene Regierungsbeginn

Auch in den deutschen Medien ist zwischenzeitlich die 100-Tage-Bilanzkritik einer Regierung zur Gewohnheit geworden. Die symbolische Bedeutung der ersten 100 Tage geht zurück auf den amerikanischen Präsidenten Franklin D. Roosevelt, der 1933 in den ersten 100 Tagen das richtungsweisende Gesetzgebungsprogramm des New Deal initiierte. Die 100-Tage-Evaluierung der Regierung Merkel wurde in allen Medien negativ bilanziert. Die Kennzeichnungen reichten von der „Chaos-Koalition“ (Handelsblatt, 3.2.2010) bis zur Einordnung als „Übergangsregierung“ (Geis/ Ulrich 2010). Bei Umfragewerten der Koalition von 38 Prozent im Mai 2010 – der niedrigste Wert für Union und FDP seit zehn Jahren – stehe die Regierung vor einem Scherbenhaufen (Denkler 2010). Bereits vier Wochen nach dem Ministerrücktritt (Franz Josef Jung als Arbeitsminister). Der Streit ohne Pause hatte zwei Dimensionen. Zum einen gab es personenbezogene Kontroversen über unterschiedliche Einschätzungen

Bundeskanzlerin Angela Merkel gibt am 26.10.2011 im Plenarsaal des Bundestags ihre Stimme zur Stärkung des Euro-Rettungsschirms EFSF ab. In der Euro-Krise dominierte die Bundeskanzlerin das Regierungshandeln. Ihr gelang es, bei den jeweiligen Abstimmungen die notwendigen Mehrheiten zu erreichen.

picture alliance/dpa



von Reformabsichten – so etwa zwischen Gesundheitsminister Philipp Rösler und dem CSU-Chef Horst Seehofer über die weitreichenden gesundheitspolitischen Reformvorhaben (Die Zeit, 26.11.2009). Hierzu gehört auch die vehemente Kritik am Politikstil von Guido Westerwelle, der sowohl in seiner Rolle als Außenminister (Reisebegleitungen), als auch in seiner Position als Parteivorsitzender (Äußerungen zum Arbeitslosigkeit III) monatelang für Schlagzeilen sorgte (Schlieber u. a. 2010; Zastrow 2010), bis er im April 2011 seinen Rücktritt als Parteivorsitzender und Vizekanzler erklärte. Zum anderen bezieht sich die Negativbilanz auf den programmatischen und legislativen Beginn. Auch hier zeigte sich, dass die Risse nicht zwischen linken und rechten Lagern, sondern mitten durch die Drei-Parteien-Koalition verliefen. So etwa konnte keine Einigung über die im Koalitionsvertrag beschlossenen Steuersenkungen erzielt werden. Auch der angekündigte Umbau des Gesundheitssystems führte zu keinen Resultaten. Das einzige konkrete Ergebnis war das Wachstumsbeschleunigungsgesetz vom Dezember 2009 mit Entlastungen

für Unternehmer und Firmenerben und die Erhöhung von Kinderfreibeträgen und dem Kindergeld. Aber auch die (im Koalitionsvertrag auf Wunsch der FDP) Einführung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes für das Hotelgewerbe, was eine heftige Debatte über die Klientelpolitik der Regierung auslöste. Die negative Beurteilung der Regierungsarbeit setzte sich über die symbolischen 100 Tage fort und erreichte nach der Wahlniederlage in Nordrhein-Westfalen am 9.5.2010 Mitte 2010 ihren Tiefpunkt. Von einer „blockierten Republik“ war die Rede (Brössler 2010). Umfragen im Juni 2010 zum Zustand der Koalition ergaben, dass nur 17 Prozent der Befragten mit der Regierung zufrieden waren, 24 Prozent einen Wechsel zu einer Großen Koalition befürworteten und 47 Prozent sich für Neuwahlen aussprachen (ARD-Deutschlandtrend Extra, Juni 2010).

Mitte Juni 2010 sollte ein Neuanfang mit dem Schwerpunkt auf Haushaltskonsolidierung und Schuldenbremse gemacht werden. Beschlossen wurde im Sommer 2010 von der Bundesregierung ein Sparpaket mit einem Volumen von 90 Milliarden Euro. Bis Ende 2011 konn-



## Regierungsprogramm und Politikfelder

Im Folgenden werden die wichtigsten programmatisch-legislativen Aktivitäten und Ergebnisse in den in der Regierungserklärung genannten Politikfeldern erörtert. Ende 2010 war klar, dass die Wunschkoalition endgültig zu einer Vernunfteihe geworden war. In fast allen Politikfeldern gab es weiterhin Kontroversen oder eine einseitige Dominanz in der politischen Führung der Bundeskanzlerin. Bemerkenswert für die Programmentwicklung sind zwei Aspekte: Erstens gab es eine Schwerpunktbildung durch nicht vorhergesehene Ereignisse, also nicht im Koalitionsvertrag vorgesehene – so die Euro-Krise und die Energiewende. Zweitens gab es Politikwechsel durch Kehrtwenden: Wehrpflicht, Atomausstieg, Homo-Ehe, Mindestlohn und Frauenquotenpolitik.

## Wirtschafts- und Finanzpolitik

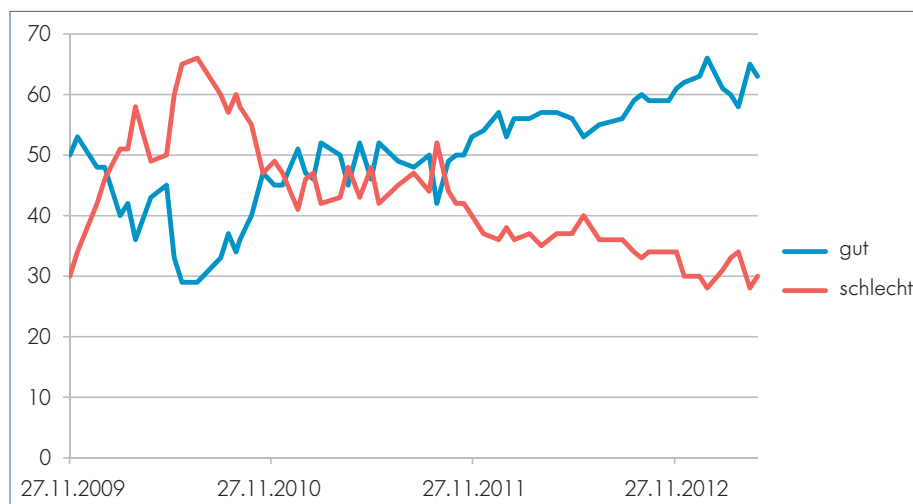
Nach der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 folgte im Oktober 2009 die von Griechenland ausgelöste Staatsschuldenkrise, die sogenannte Euro-Krise. Das bis in die Gegenwart anhaltende Krisenmanagement zur Euro-Krise war die „Stunde der Exekutive“. Wie bereits während der Krise 2008/2009 dominierte auch in der Euro-Krise die Bundeskanzlerin das Regierungshandeln. Sie führte maßgeblich die Verhandlungen zu den sogenannten Rettungsschirmen bis hin zum Fiskalpakt und der Einigung zur Bankenaufsicht. Das Außenministerium, der Koalitionspartner und die Opposition wurden keine zentralen Akteure bei den Verhandlungsprozessen. Daher war es erstaunlich, dass es der Kanzlerin gelang, bei den jeweiligen Abstimmungen die notwendigen Mehrheiten zu erreichen (vgl. Tabelle 1). Die Bundesregierung hat daran mitgewirkt, dass Reformen auf den Weg gebracht wurden, die kurz vorher noch undenkbar erschienen. So der Fiskalpakt, die Bankenaufsicht und die geplante Finanztransaktionssteuer. Dennoch ist die Euro-Krise nicht beendet. Es gilt weiterhin, den Teufelskreis zwischen den drei großen Krisenherden – der Staatsschuldenkrise, der makroökonomischen Krise und der Bankenkrise – zu durchbrechen (Sachverständigenrat 2012). Die Kanzlerin erhält gute Noten für das Krisenmanagement in der Euro-Krise. 65 Prozent der Befragten sind der Meinung, dass Angelika Merkel in der Euro-Krise richtig und entschlossen gehandelt hat (ARD-Deutschlandtrend, April

te der Bund allerdings erst ein Drittel der Einsparungen beziehungsweise Mehreinnahmen verbuchen (FAZ, 8.6.2010: 9; IW Nr. 35, 1.9.2011). Insgesamt kann jedoch seit der zweiten Hälfte 2010 mit Schwankungen ein positiver Trend in der Einschätzung der Regie-

rungsarbeit verzeichnet werden (vgl. Abbildung 1). War zu Regierungsbeginn noch für 54 Prozent der Bevölkerung die Arbeitslosigkeit das wichtigste Thema, sank diese Kennziffer Mitte 2010 auf 32 Prozent.

### Abbildung 1: Zustimmung zur Arbeit der Bundesregierung

Die Bundesregierung macht ihre Arbeit eher ...



Quelle: Forschungsgruppe Wahlen: Politbarometer, 21.11.2009–26.4.2013

**Tabelle 1: Maßnahmen zur Euro-Krise – Rolle Parlament und Bundesverfassungsgericht**

Titel der Maßnahme	Abstimmungen Parlament	Rolle BVerfG
Währungsunion-Finanzstabilisierungsgesetz (Grundlage für finanzielle Hilfe für Griechenland)	Am 7. Mai 2010 vom Bundestag mit 390 Stimmen angenommen. Bundesrat stimmt zu.	8. Mai 2010 – Zurückweisung Eilantrag auf einstweilige Anordnung gegen Gesetz.
Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus	Am 21.5.2010 vom Bundestag mit 319 der anwesenden 587 Abgeordneten angenommen. Bundesrat stimmt zu.	Verfassungsbeschwerde Peter Gauweiler (CSU). Klage am 7.9.2011 zurückgewiesen.
Erweiterung des Euro-Rettungsfonds – EFSF	Am 29.9.2011 vom Bundestag mit 523 Stimmen angenommen.	
Verhandlungsmandat der Regierung zur Ausweitung des EFSF bis eine Billion Euro	Am 26.10.2011 erteilt der Bundestag mit 503 Stimmen das Mandat.	
Neues Rettungspaket für Griechenland	Am 27.3.2012 vom Bundestag mit 496 Stimmen angenommen, <i>aber ohne Kanzlermehrheit.</i>	
Europäischer Fiskalpakt (Haushaltsdisziplin und Schuldenbremse)	Am 29.6.2012 vom Bundestag mit 2/3-Mehrheit angenommen. Bundesrat: 15 von 16 Ländern stimmen zu.	
ESM-Rettungsschirm (nun permanent)	Am 29.6.2012 vom Bundestag mit 2/3-Mehrheit angenommen, <i>aber ohne Kanzlermehrheit.</i> Bundesrat: 15 von 16 Ländern stimmen zu.	12.9.2012 – Eilanträge der Linksfraction und einzelner Abgeordneter der CSU, FDP und SPD abgelehnt.

Quelle: Eigene Zusammenstellung. Zu den Inhalten und Maßnahmen vgl. Bundesregierung/Themen/Euro und Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg 2012 (Euro-Krise)

2013), und eine wachsende Mehrheit von aktuell 76 Prozent geht davon aus, dass der Euro die Krise übersteht (ARD-Deutschlandtrend, Mai 2013).

Als weiterer Schwerpunkt soll die Steuerpolitik erwähnt werden. In keinem anderen Bereich ist die Bilanz von so wenig Erfolgen geprägt. Keines der Versprechen, die Union und Liberale 2009 unter der Überschrift „einfach, niedrig, gerecht“ gegeben hatten, wurde eingelöst. Es gab minimale Entlastungen wie beim erwähnten Wachstumsbeschleunigungsgesetz, bei der Einführung des Arbeitnehmerpauschbetrages oder der Absetzbarkeit des Arbeitszimmers (Hulverscheidt 2013; Siems 2013). Größere Reformvorhaben wurden jedoch nicht in Angriff genommen, wie etwa die im Koalitionsvertrag angekündigte Reform zur Mehrwertsteuer. Die eigens zur Reform der Mehrwertsteuer eingesetzte Kommission hat bis heute nicht getagt (Bundesrechnungshof 2013). Viele Versuche zur angekündigten Steuervereinfachung wurden sowohl von den Oppositions- als auch Koalitionsparteien blockiert. So wurde das vom Bundesrat im Dezember 2012 beschlossene Steuervereinfachungsgesetz 2013 (BT Drucksache 684/12) von der Bundesregierung im Januar 2013 in weiten Teilen abgelehnt, so dass das letzte größere Steuervorhaben dieser Legislaturperiode vor dem Aus steht (Bohsem 2013). Ferner wurde der von der Bundesregie-

rung beschlossene Gesetzentwurf zum Jahressteuergesetz 2013 vom 23.5.2012 bis heute nicht zum Abschluss geführt. Mehrere Vermittlungsverfahren im Vermittlungsausschuss scheiterten bisher. Der nächste Termin für den Vermittlungsausschuss ist der 5.6.2013 (NWB Verlag 2013). Hintergrund der Verzögerung ist, dass der Bundestag einen vom Vermittlungsausschuss mehrheitlich beschlossenen Einigungsvorschlag – der auch die steuerliche Gleichstellung eingetragener Lebenspartnerschaften einschloss – am 17.1.2013 abgelehnt hat.

#### **Verhältnis von Bürgern zu ihrem Staat – Gesellschaftspolitik**

Dieser Bereich der Regierungserklärung bezieht sich vor allem auf den Bereich der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik. Hervorgehoben wird, was nicht zur Disposition steht: Die Tarifautonomie, die Mitbestimmung, die Betriebsverfassung und der Kündigungsschutz. Es gab aber durchaus einige wichtige Reformgesetze. Im Februar 2011 wurde die durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9.2.2011 notwendige Hartz IV-Reform verabschiedet (neue Regelsätze und Bildungspaket für Kinder). Vorausgegangen waren monatelange Kontroversen zwischen Regierung und Opposition, die dann schließlich zur Einigung im Vermittlungsausschuss führten. Im September 2011 wurde eine umfassende

Reform der Förderinstrumente für Arbeitslose verabschiedet (Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt – BT Drucksache 17/6277 und 17/6853). Dadurch soll die Integration in Erwerbsarbeit beschleunigt und die öffentlich geförderte Beschäftigung neu geordnet werden. Im Haushaltsbegleitgesetz vom 1.1.2013 wurde der Wegfall der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung beschlossen. Um die bessere Nutzung von im Ausland erworbenen Ausbildungsnachweisen für den deutschen Arbeitsmarkt zu erleichtern, wurde im November 2011 das Berufsqualifikationsgesetz beschlossen (BGBl. I S. 2515 vom 6.12.2011). Für den Bereich der Fachkräftesicherung kam es zu umfangreichen Maßnahmen und Verbesserungen, etwa durch die „Fachkräfteoffensive“ oder das „Aktionsprogramm Perspektive Wiedereinstieg“ (Jahreswirtschaftsbericht 2013: 90ff.).

Zur Erleichterung der Zuwanderung ausländischer Fachkräfte trat am 1.8.2012 das Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie in Kraft und damit die Einführung des neuen Aufenthaltstitels „Blaue Karte EU“.

Die Ablehnung von einheitlichen Mindestlöhnen durch die Koalition hat weiterhin für die Legislaturperiode Bestand. Im März 2013 wurde vom Bundesrat ein Gesetzentwurf zur Einführung eines gesetzlichen flächendeckenden

den Mindestlohnes verabschiedet. Seit der Wahl in Niedersachsen verfügen die von SPD und Grünen geführten Länder erstmals seit 14 Jahren hier wieder über eine eigene Mehrheit.

Insgesamt kann die Regierung eine gute Arbeitsmarktbilanz vorweisen, die aber nach Ansicht des Instituts der deutschen Wirtschaft zu einem wesentlichen Teil auf die Agenda 2010 zurückzuführen ist (IW 2013).

#### Politik des demographischen Wandels

In Rückgriff auf den Koalitionsvertrag gehören in diesen Bereich mehrere Politikfelder. In der Gesundheitspolitik kam es nach monatelangem Streit zwischen allen drei Koalitionsparteien im Novem-

ber 2010 zur Verabschiedung des Finanzierungsgesetzes der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV). Damit wurde der Einstieg in die Umstellung der GKV-Finanzierung auf einkommensabhängige Beitragspauschalen vollzogen, also die Entkoppelung von Arbeitskosten und Ausgaben für die Gesundheit, wie in der Regierungserklärung formuliert wurde. Ein Weg in Richtung der von der FDP geforderten „Kopfpauschalen“ beziehungsweise „Gesundheitsprämien“. Steigende Gesundheitskosten sollen so nicht mehr zu Lasten des Faktors Arbeit gehen. Der Arbeitgeberbeitrag wurde auf 7,3 Prozent festgeschrieben (Simon 2011).

Ebenfalls im November 2010 wurde das Arzneimittelmarktneuordnungsgesetz beschlossen, welches die Einführung direkter Preisverhandlungen zwischen GKV-Spitzenverband und den Arzneimittelherstellern vorsah. Ferner wurden die Krankenkassen dem allgemeinen Wettbewerbsrecht unterstellt. Diese Maßnahme und der Einstieg in private Pflege-Zusatzversicherungen durch das Gesetz zur Neuausrichtung der Pflegeversicherung vom Oktober 2012 waren Bestandteile des Koalitionsvertrages.



Die schwarz-gelbe Koalition brachte zahlreiche Initiativen zur Politik des demographischen Wandels auf den Weg. Im April 2012 wurde die ressortübergreifende Demografiestrategie „Jedes Alter zählt“ vorgelegt. Im Oktober 2012 und März 2013 wurden unter Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen zwei Demografiegipfel durchgeführt.

picture alliance/dpa



Nicht Teil des Vertrages war die Abschaffung der Praxisgebühr zum 1. Januar 2013.

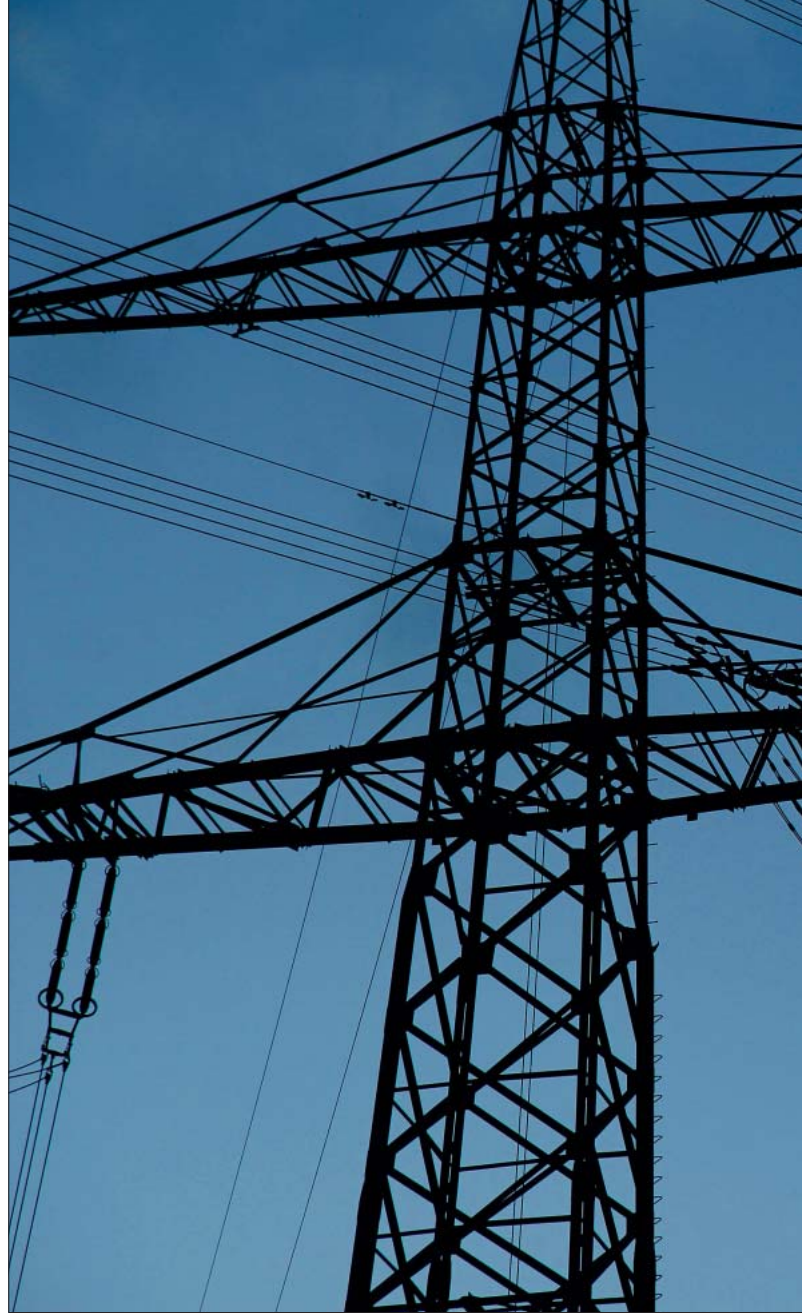
In der Familienpolitik gab es insbesondere bedeutsame Veränderungen in der Kinderbetreuung, die gleichermaßen für Arbeit und Bildung wichtig sind. Durch vielfache Projekte und Zuschüsse in Millionenhöhe soll ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen gesichert werden. Ab 1. August 2013 gibt es den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder vom vollendeten ersten bis zum vollendeten dritten Lebensjahr (eingeführt bereits 2008 durch die Große Koalition). Schließlich wurde das weiterhin umstrittene Betreuungsgeld nach dem Betreuungsgeldgesetz zum 1.8.2013 eingeführt (BMFSFJ). In der Bildungspolitik wurde zum 1.4.2011 das Deutschlandstipendium eingeführt, um eine einkommensunabhängige Förderung von leistungsstarken und engagierten Studierenden zu ermöglichen (BMBF). Die Bildungsausgaben des Bundes sind von 6,2 Milliarden Euro in 2009 auf 7,3 Milliarden Euro in 2012 gestiegen (BMBF 2013: 32). Nach Zahlen von 2010 lagen die Ausgaben für Bildung und Forschung bei 234,5 Milliarden Euro. Das sind 9,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) (Statistisches Bundesamt 2012: 6). In der Regierungserklärung wurden zehn Prozent des BIP bis 2015 als Ziel genannt. Die Erhöhungen der Bundesausgaben wurden durch das Zukunftsinvestitionsgesetz, den Kinderbetreuungsausbau, den Hochschulpakt, die Exzellenzinitiative und andere Sonderprogramme mit bewirkt.

Schließlich gab es zahlreiche Initiativen zur Politik des demographischen Wandels selbst. Im April 2012 wurde die ressortübergreifende Demographiestrategie „Jedes Alter zählt“ vorgelegt, zwei Demographiegipfel unter Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen im Oktober 2012 und im Mai 2013 durchgeführt und im Oktober 2012 das Demographieportal des Bundes und der Länder gestartet.

In den Bereich Gesellschaftspolitik gehören auch die im Koalitionsvertrag nicht enthaltenen Maßnahmen zur rechtlichen Gleichstellung eingetragener Lebenspartnerschaften. Das Bundesverfassungsgericht hat durch sein Urteil zum Adoptionsrecht für Homosexuelle erneut eine Agenda-Setting-Funktion wahrgenommen und bis Juni 2014 legislative Maßnahmen angeordnet. Die rot-grün dominierte Länderkammer hat im März 2013 beschlossen, dem Bundestag einen Gesetzentwurf zur Öffnung der Ehe für Homosexuelle vorzulegen. Der Antrag wurde unterstützt von der SPD, den Grünen, der Linken und der FDP. Ebenfalls im März hat-

Die Umweltpolitik der Koalition wurde durch die nicht geplante Energiewende beherrscht. In seinem 10-Punkte-Programm vom August 2012 zur Energie- und Umweltpolitik bezeichnete Umweltminister Peter Altmaier die Energiewende als die größte wirtschaftspolitische Herausforderung seit dem Wiederaufbau.

picture alliance/dpa



te der Bundesrat (ohne FDP) einen Gesetzentwurf für die steuerliche Gleichstellung homosexueller Partnerschaften beschlossen. Auch der Bundesrat hat damit eine Agenda-Setting-Funktion ausgeübt.

### Umweltpolitik

Die Umweltpolitik der Koalition wurde durch die nicht geplante Politik zur Energiewende beherrscht. In der Regierungserklärung hieß es: „...dass die Kernenergie für eine Übergangszeit als Brückentechnologie ein unverzichtbarer Teil unseres Energiemixes bleibt“. Dieses Leitziel war Bestandteil des am 5.9.2010 vorgelegten Energiekonzeptes der Koalition, das eine Verlängerung der Laufzeiten für die Atomkraftwerke beinhaltete. Die Bundeskanzlerin bezeichnete den nach monatelangem Koalitionsstreit gefundenen Energiekonsens als „Revolution im Bereich der Energieversorgung“. Durch die Reaktorkatastrophe von Fukushima im März 2011

wurde in kürzester Zeit die energiepolitische Kehrtwende vollzogen und die sofortige Stilllegung von sieben Atomreaktoren sowie der Ausstieg aus der Kernenergie beschlossen. Dieser Beschluss erfolgte Ende Mai 2011 im Koalitionsausschuss, eine Art „Selbstermächtigung der Exekutive“ (Füchtjohann 2011). Die entsprechenden Gesetze wurden im Juni 2011 vom Bundestag verabschiedet. Obwohl mit dem Schlagwort Energiewende fortan die Politik des Atomausstiegs bezeichnet wurde, ist der Begriff vorab auch im Sinne des Ausbaus der erneuerbaren Energien benutzt worden. Mitte 2011 begann der Umbau der deutschen Energieversorgung in Richtung erneuerbarer Energien und mehr Energieeffizienz. Es begann eine rege legislative-programmatische Aktivität. Bereits Mitte Juni 2011 wurde das Erneuerbare-Energien-Gesetz novelliert. Von Mitte Juni bis Ende 2012 wurden insgesamt achtzehn legislativ-programmatische Einzelmaßnah-



men vollzogen, u. a. auch die Einführung eines jährlichen Monitoring-Berichts „Energie der Zukunft“ im Dezember 2012 zur Überprüfung der Umsetzung des Energiekonzeptes (vgl. Jahreswirtschaftsbericht 2013: 102ff.). In seinem 10-Punkte-Programm vom August 2012 zur Energie- und Umweltpolitik bezeichnete Umweltminister Peter Altmaier die Energiewende als größte wirtschaftspolitische Herausforderung seit dem Wiederaufbau (BMUNR 2012). Die bisherige Bilanz diesbezüglich fällt jedoch weitgehend negativ aus. So urteilt das Institut der deutschen Wirtschaft, dass die Energiewende auch nach zwei Jahren der Ausrufung keine realistische Umsetzungsperspektive hat (IW 2013a). Ferner ist die von Umweltminister Altmaier vorgeschlagene Strompreisbremse nach offizieller Bekanntgabe des Kanzleramtes vom 20.4.2013 für diese Legislaturperiode gescheitert. Der Sachverständigenrat für Wirtschaft kommt zu folgendem Urteil:

„Aus Sicht der Umwelt-, Energie- und Wirtschaftspolitik gilt es, diese drei Großbaustellen der Energiewende in einem Gesamtkonzept zu verzahnen, bei dem die Abfolge der Reformschritte und Fördermaßnahmen aufeinander abgestimmt wird. Ein solches Konzept ist jedoch bisher nicht zu erkennen. Insbesondere gibt es keine Anzeichen dafür, dass beim Zubau der erneuerbaren Energien die bislang erreichte Integrationsfähigkeit des Systems, allem voran der Stand des Netzausbaus, berücksichtigt wird. Hier wird offenbar zu Lasten des Gemeinwohls das Motto ‚Je mehr und je schneller, desto besser‘ verfolgt“ (Sachverständigenrat 2012: 260). Eine notwendige umfassende Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes wird es in dieser Legislaturperiode nicht mehr geben. Zur Negativbilanz der Umweltpolitik gehört auch der gescheiterte Gipfel zur Umweltpolitik im Mai 2010 in Kopenhagen. Ein Scheitern, so noch in der Regierungserklärung formuliert,

würde die internationale Klimapolitik um Jahre zurückwerfen. Die Außenpolitische Reputation der Bundeskanzlerin in der Klimapolitik („Klimakanzlerin“) ist als Machtressource weggefallen.

### Sicherheit – Innen und Außen

Insgesamt sind die Aussagen des Koalitionsvertrages zur inneren Sicherheit und zur Außenpolitik durch Kontinuitätslinien geprägt. In der Außenpolitik bleibt der überparteiliche Konsens – mit Ausnahme der Linken – in den Grundüberzeugungen erhalten. Ein in der Großen Koalition noch vorhandener Dissens über den Einsatz der Bundeswehr im Innern wurde durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3.7.2012 beseitigt. Das Bundesverfassungsgericht erlaubt den Einsatz der Bundeswehr im Inneren mit militärischen Mitteln, allerdings nur in „Ausnahmesituationen katastrophischen Ausmaßes“ (BVerfG Pressemitteilung Nr. 63/2012 vom 17.8.2012; Klasen 2012). Dieser innenpolitische Tabubruch war nicht Bestandteil des Koalitionsvertrages. Der zweite Dissens in der Großen Koalition über den EU-Beitritt der Türkei wurde im Koalitionsvertrag von Schwarz-Gelb durch den Kompromiss einer Ergebnisoffenheit der Verhandlungen vorerst beigelegt.

Eines der zentralen Ereignisse war die im Koalitionsausschuss im Dezember 2012 beschlossene Aussetzung der Wehrpflicht zum 1.7.2011 und die damit eingeleitete umfangreiche Reform der Bundeswehr. Diese historische Weichenstellung wurde im Koalitionsvertrag noch ausgeschlossen, obwohl die FDP dafür eingetreten war. Bedeutsam war für die außenpolitische Rolle Deutschlands im Bündnisgefüge die Entscheidung, sich bei der UN-Resolution zu Libyen im März 2011 zu enthalten und damit an der NATO-Intervention zur Umsetzung der Resolution nicht mitzuwirken. Die gewichtige Rolle Deutschlands verblieb in der EU. „Die außen- und sicherheitspolitische Marginalisierung Deutschlands kontrastiert zudem deutlich mit der dramatischen Aufwertung des Gewichts Deutschlands innerhalb der EU“ (Mauß 2012). Schließlich ist zu erwähnen, dass das in der Regierungserklärung genannte Ziel, bis 2015 0,7 Prozent des BIP für Entwicklungspolitik bereitzustellen, vorerst nicht erreicht werden konnte. Der Wert stieg allerdings von 0,35 Prozent in 2009 auf 0,39 Prozent in 2011 (BMZ 2013: 29). Wie bereits in der Großen Koalition lag auch in der Regierung „Merkel II“ ein

Schwergewicht auf dem Thema Sicherheit. Eine der bislang ungelösten Aufgaben der Koalition betrifft die Reform der Vorratsdatenspeicherung. Das Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung zur Umsetzung einer entsprechenden EU-Richtlinie wurde im November 2006 vom Bundestag beschlossen und trat zum 1. Januar 2008 in Kraft. Im März 2010 erklärte das Bundesverfassungsgericht die Vorratsdatenspeicherung für verfassungswidrig. Unter anderem haben die unterschiedlichen Positionen von Innenministerium (CDU/CSU) und Justizministerium (FDP) zu den Verzögerungen beigetragen. Das Bundesverfassungsgericht hat immer wieder auch schon vorher Korrekturen am Datenschutz verfügt, so beim Lauschangriff, dem Luftsicherheitsgesetz und der Online-Durchsuchung. In einem der letzten Urteile vom April 2013 wurden Teile der umstrittenen Anti-Terror-Datei beanstandet und bis 2015 Nachbesserungen gefordert (Biermann 2013). Zum Erfolg geführt werden konnte hingegen im März 2013 das ebenfalls kontrovers diskutierte Bundesmeldegesetz. Es geht auf einen Entwurf der Bundesregierung von August 2011 zurück und wurde nach einem Verfahren im Vermittlungsausschuss schließlich auch vom Bundesrat im März 2013 beschlossen. Der Datenschutz markierte auch in der jetzigen Koalition ein Feld zukünftig notwendiger Problemlösungen.

### Politische Führung und Regierungsprogramm

Die Regierungstätigkeit der Koalition lässt sich in fünf Bereiche unterteilen:

- Maßnahmen zur Umsetzung des Koalitionsvertrages, so etwa im Bereich der Steuer- und Gesundheitspolitik, ohne dass es zu den angekündigten umfassenden Reformen kam.
- Maßnahmen, ausgelöst durch nicht vorhersehbare Ereignisse, so etwa die Euro-Krise und der Atomausstieg.
- Maßnahmen zur Neuformulierung von Politikzielen im Sinne politischer Kehrtwenden, so etwa Abschaffung der Wehrpflicht und auch Energiewende.
- Maßnahmen zur Nachbesserung vorheriger Politikentscheidungen, so etwa im Datenschutz.
- Maßnahmen zur Aufschiebung von Politikentscheidungen, die durchaus als politische Kehrtwenden einzuordnen sind, so etwa Homo-Ehe, Ehegattensplitting, Mindestlohn und Frauenquote.

Es ergibt sich der Befund einer in Bezug auf Zielerreichung, Leistungs- und Problemlösungsperformanz gemischten und uneinheitlichen Bilanz. Es war, wie die Bundeskanzlerin es selbst formulierte,

**Tabelle 2: Wirtschaftliche Rahmendaten**

Jahr, Monat	Arbeitslosenquote in Prozent bezogen auf		
	Alle zivilen Erwerbspersonen		Abhängig zivile Erwerbspersonen
	Insgesamt	Jugendliche unter 20 Jahren	
2013, April	7,1	3,3	7,9
2013, Januar	7,4	3,4	8,2
2012, Januar	7,3	3,3	8,2
2011, Januar	7,9	3,4	8,9
2010, Januar	8,6	3,8	9,6
2009, Oktober	7,7	4,1	8,6

Quelle: Statistisches Bundesamt; URL: [www.destatis.de](http://www.destatis.de)

Jahr	Entwicklung der Staatsquote		
	insgesamt	darunter	
		Gebietskörperschaften	Sozialversicherung
In Relation zum BIP in %			
2012	45,0	25,5	19,5
2011	45,3	25,7	19,6
2010	47,7	27,4	20,3
2009	48,2	27,1	21,1

Quelle: Bundesfinanzministerium; URL: [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de)

Jahr	Entwicklung der Steuer- und Abgabenquoten (Steuer- und Sozialbeitrags-einnahmen des Staates)					
	Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen			Abgrenzung der Finanzstatistik		
	Abgabenquote	Steuerquote	Sozialbeitragsquote	Abgabenquote	Steuerquote	Sozialbeitragsquote
2012	40,4	23,4	17,0	38,5	22,5	16
2011	39,6	22,7	16,9	38,0	22,1	15,9
2010	38,9	22,0	16,9	37,1	21,3	15,8
2009	40,4	23,1	17,3	38,3	22,1	16,2

Quelle: Bundesfinanzministerium; URL: [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de)

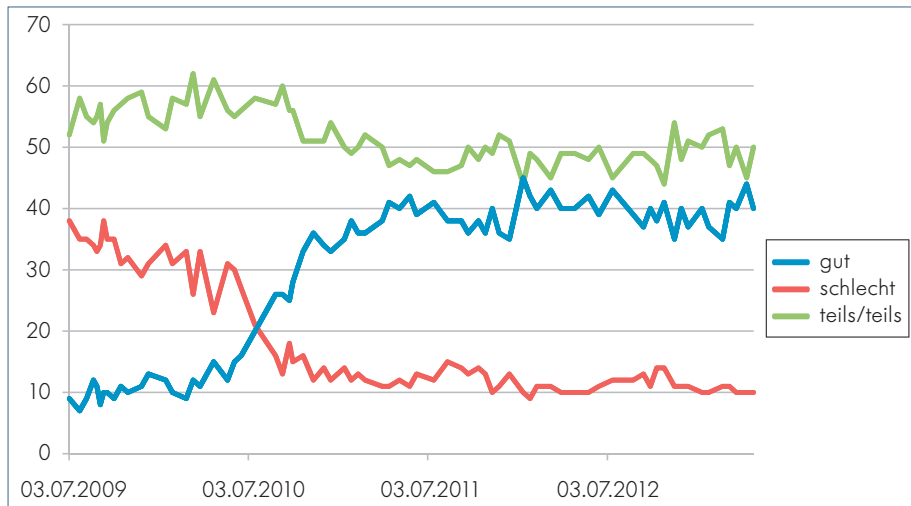
Jahr	Beitragsentwicklung in der Sozialversicherung (2009 –2013)				
	Rentenversicherung	Krankenversicherung	Arbeitslosenversicherung	Pflegeversicherung	Gesamt
2013	18,9	15,5	3,0	2,05	39,45
2012	19,6	15,5	3,0	1,95	40,1
2011	19,9	15,5	3,0	1,95	40,4
2010	19,9	14,9	2,8	1,95	39,6
2009	19,9	14,9	2,8	1,95	39,6

Quelle: URL: [sozialpolitik-aktuell.de](http://sozialpolitik-aktuell.de)

Staatsschuldenquote in % des BIP	
2014	78,4
2013	80,8
2012	81,7
2011	80,5
2010	82,5
2009	74,5

Quelle: Bundesfinanzministerium; URL: [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de)

**Zu Abbildung 2: Wie beurteilen Sie die allgemeine Wirtschaftslage in Deutschland?**



eine Regierungspolitik der „kleinen Schritte“, ohne Visionen und langfristige Strategien. So erfolgte beispielsweise das „Leadership in crisis“ in der Euro-Krise ohne eine geschlossene europapolitische Konzeption (Leitzbach 2012). Die ambivalente politische Leistungsbilanz führte nicht zu einer eindeutigen Akzeptanz des Regierungsbündnisses durch die Bürger. Das steht im Gegen-

satz zu den durchaus günstigen wirtschafts- und sozialpolitischen Rahmendaten, wie in Abbildung 2 auszugsweise dargelegt. Wie lässt sich diese Diskrepanz erklären, und was hat die zu Regierungsbeginn durchaus vorhandenen politischen Spielräume eingeschränkt? Gab es restringierende politische Bedingungen? Das Bundesverfassungsgericht hat so-

wohl unterstützend als auch hemmend gewirkt. Als wirklicher Vetospieler trat es nicht hervor, wohl aber als Agenda-Setter in vielen Politikbereichen (u. a. Hartz IV-Reform, Datenschutz, Adoptionsrecht eingetragener Lebenspartner, Wahlrecht). Andererseits hat es vielfach das Regierungshandeln unterstützt, so vor allem in der Euro-Krise bei gleichzeitiger Aufwertung von Parlamentsvorbehalten und der Rolle des Haushaltsausschusses.

Auch der Bundesrat hat keine wirklichen Politikblockaden verursacht, wohl aber durch die Anrufung des Vermittlungsausschusses als Mitregent fungiert. Von 2009 bis 16.1.2013 wurde der Vermittlungsausschuss 25-mal angerufen. Davon wurden 14 Gesetze verkündet und zehn nicht. Im Mai 2013 waren noch sieben Gesetze im Vermittlungsausschuss anhängig. Im Vergleich zur Großen Koalition, in der der Vermittlungsausschuss lediglich 18-mal angerufen wurde (5-mal in den ersten drei Jahren, nach Verlust der gleichgerichteten Mehrheiten ab Anfang 2009 13-mal), ist zwar eine



Der Zweite Senat beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe eröffnet eine Verhandlung. Das Bundesverfassungsgericht hat sowohl unterstützend als auch hemmend gewirkt. Als wirklicher Veto-Spieler trat es nicht hervor, wohl aber als Agenda-Setter in vielen Politikbereichen.

picture alliance/dpa

Zunahme zu verzeichnen, die aber als moderat einzustufen ist, insbesondere im Vergleich zur Regierung „Schröder I“ (75-mal) und „Schröder II“ (100-mal) (Bundesrat 2013; Bundesanzeiger 2009). Von den im Bundestag verabschiedeten Gesetzen gingen bis April 2013 2,4 Prozent auf Initiativen des Bundesrates zurück, in der Großen Koalition waren es 3,3 Prozent, bei „Schröder I“ 3,9 Prozent und „Schröder II“ 4,2 Prozent. Auffallend ist allerdings, dass zum Ende der schwarz-gelben Koalition im März 2013 der Bundesrat in unüblichem Maße initiativ wurde und elf Vorschläge dem Bundestag und der Bundesregierung unterbreitet hat, darunter auch die eigenen Gesetzesentwürfe zur Abschaffung des Betreuungsgeldes und die Öffnung der Ehe für Homosexuelle (Bundesrat 2013a; Bundesrat 2013b; Bundestag 2013). Der Bundespräsident wurde nur einmal als potentieller Mitregent beim Hinauszögern der Gegenzeichnung des ESM-Vertrages tätig.

Die Koalitionsparteien selbst waren es, die in vielen Fällen die Rolle des parteipolitischen Vetospielers übernahmen, insbesondere die FDP und die CSU (etwa bei der Pflegereform, dem Betreuungsgeld, der Homo-Ehe und dem Mindestlohn). Für die FDP sei beispielhaft auf ihr Verhalten bei der Nominierung Joachim Gaucks als Bundespräsidenten erinnert, sowie ihre Unterstützung des Bundesratsbeschlusses zur Homo-Ehe zusammen mit den Oppositionsparteien genannt. Ungleich zur Großen Koalition wurde der Koalitionsausschuss sehr oft zum informalen Entscheidungsgremium von Koalitionskonflikten. Die Bundeskanzlerin selbst nahm ihren Anspruch eines „Durchregierens“ bereits zu Regierungsbeginn zurück.

Alle diese Faktoren haben zur Begrenzung der Spielräume beigetragen, den Anspruch des Regierens aus einem Guss verblasen lassen und dem Ansehen und dem Vertrauen der Regierung insgesamt und einzelner Regierungsmitglieder geschadet.

Ergänzend kam die Beeinträchtigung des politischen Führungsanspruchs der Kanzlerin in der Personalpolitik hinzu. Das betrifft eher die exekutive Elite und weniger die administrative Elite.

Neben dem politischen Desaster im Gefolge des zweimaligen Rücktritts eines jeweils von der Kanzlerin favorisierten Bundespräsidenten ist auf die zahlreichen Ministerrücktritte und die parteipolitisch motivierten Kabinettsrochaden zu verweisen. Insgesamt gab es bislang fünf Ministerrücktritte, acht Ministerneubesetzungen (mit vier neuen Ministern), sowie die Veränderung in der Position des Vizekanzlers. In der Großen Koalition, der Regierung „Merkel I“, gab es nur drei Rücktritte,

**Hervorzuheben ist die Schlüsselrolle des Finanzministers. Die Rolle von Wolfgang Schäuble in der schwarz-gelben Koalition wurde durch den im Koalitionsvertrag verbrieften allgemeinen Finanzierungsvorbehalt bezüglich der Umsetzung des Regierungsprogramms noch gestärkt.**

**picture alliance/dpa**



hingegen in der Regierung „Schröder I“ verloren sieben Minister ihren Posten und in der Regierung „Schröder II“ keiner. Auffallend ist ferner die geringe Zahl an führungsstarken Ministern. Hervorzuheben ist hierzu die, seit der Großen Koalition, Schlüsselrolle des Finanzministers. Seine Rolle in der schwarz-gelben Koalition wurde durch den im Koalitionsvertrag verbrieften allgemeinen Finanzierungsvorbehalt bezüglich der Umsetzung des Regierungsprogramms noch gestärkt. Das Führungsduo Merkel-Schäuble agierte in der Euro-Krise weitgehend ohne Einbezug des Koalitionspartners.

Die Führungsstärke der Bundeskanzlerin ergab sich vor allem durch ihr Entscheidungshandeln auf der europapolitischen Bühne. Gestützt wurde dieser Führungsanspruch durch die Machtressource Bundeskanzleramt. Wie in der Großen Koalition hat sie auch in der jetzigen Koalition durch eine gelungene Personalpolitik bei der Auswahl der Abteilungsleiter und der Beibehaltung des Koordinators für die G-Gipfel (sogenannter Sherpa, der seit Kohl allen Kanzlern diente) für kompetente und loyale Berater gesorgt. Ihr „inner circle“ bestand aus politisch effektiv arbeitenden, selbst politisch nicht im Rampenlicht stehenden Mitarbeitern (Murswiek 2009; Bannas 2011). Das galt anfangs auch für den Chef des Bundes-

kanzleramtes und den Regierungssprecher. Nach dem Wechsel beider Positionen verminderte sich, zumindest in der Innenpolitik, die zentrale Koordinationsfunktion des Kanzleramtes und die Stützung der politischen Kommunikationsfähigkeit der Kanzlerin als eine der am wenigsten effektiv wahrgenommenen Führungsressourcen. Es gibt bislang kein politikwissenschaftliches Konzept zur effektiven politischen Führung in parlamentarischen Demokratien. Es gibt die von Max Weber aufgeworfene Frage nach den Eigenschaften eines Politikers, die notwendig seien, um in einer Demokratie als Führer gelten zu können. „Die Antwort lautet: Er sollte ein Verantwortungspolitiker sein. Er sollte Machtinstinkt, Verantwortungsgefühl und Augenmaß besitzen, aber auch leidenschaftlich einer selbst gewählten überpersönlichen Sache folgen, für die er durch das gesprochene Wort wirbt. Er sollte also auch reden können. Aber noch eine Eigenschaft fehlt. Er sollte Charisma haben“ (Schluchter 2009: 248).

Aber weder ein Regierungschef noch ein Minister wird normalerweise diese Eigenschaften alle aufweisen können. Aus dem „Blickwinkel der weberschen Soziologie kommt das Regierungssystem der Bundesrepublik dem Idealtypus der führerlosen Demokratie relativ nah“ (Schluchter 2009), in dem dennoch mit Führungsanspruch regiert wird.



## LITERATUR

ARD-Deutschlandtrend (2010): Zustand der Koalition. Infratest dimap, Juni 2010.

ARD-Deutschlandtrend (2013): Aussagen zur Euro- und Steuerkrise. Infratest dimap, April 2013.

Bannas, Günter (2011): Hausmeier für besondere Aufgaben. In: FAZ vom 4.10.2011.

Biermann, Kai (2013): Antiterrordatei verstößt gegen die Verfassung. In: Die Zeit vom 24.4.2013.

Bohsem, Guido (2013): Regierung lehnt Steuervereinfachung ab. In: Süddeutsche Zeitung vom 4.2.2013.

Brössler, Daniel (2010): Die blockierte Republik. In: Süddeutsche Zeitung vom 14.6.2010.

Bundesanzeiger (2009): Die Tätigkeit des Vermittlungsausschusses in der sechzehnten Wahlperiode des Deutschen Bundestages. Bundesanzeiger Nummer 190a, Jahrgang 61, 16.12.2009.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2013): Aufstieg durch Bildung. Bilanz und Perspektiven für Deutschland. Berlin.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMUNR) (2012): Mit neuer Energie. 10-Punkte-Programm für eine Energie- und Umweltpolitik mit Ambition und Augenmaß von Bundesumweltminister Altmaier. Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (2013): Jahreswirtschaftsbericht 2013. Berlin Januar 2013.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2013): 14. Entwicklungspolitischer Bericht der Bundesregierung. Weißbuch zur Entwicklungspolitik – Kurzfassung. Berlin.

Bundesrat (2013): Die Arbeit des Bundesrates im Spiegel der Zahlen. URL: <http://www.bundesrat.de>.

Bundesrat (2013a): Im Vermittlungsausschuss anhängige Gesetze. URL: <http://www.bundesrat.de> [12.5.2013].

Bundesrat (2013b): Abschaffung des Betreuungsgelds, Einführung der Homo-Ehe, Vermittlung im Steuerrecht. URL: <http://www.bundesrat.de>.

Bundestag (2013): Statistik zur Gesetzgebung. URL: <http://www.bundestag.de>.

Bundestag (2013a): Statistik der Gesetzgebung – Überblick 17. Wahlperiode, Stand 2.4.2013. URL: <http://www.bundestag.de>.

Die Zeit (2009): „Wir sind nicht zum Spaß hier“. Interview mit Philipp Rösler. In: Die Zeit vom 26.11.2009.

Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.) (2010): Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005–2009. Wiesbaden.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2010): Der Sanierungsplan für Deutschland. In: FAZ vom 8.6.2010.

Füchtjohann, Jan (2011): Atomausstieg und Demokratie: Die große Ungeduld. In: Süddeutsche Zeitung vom 31.5.2011.

Geis, Matthias/Ulrich, Bernd (2010): 100 Tage schwarz-gelb: Die Angst regiert mit. In: Die Zeit vom 4.2.2010.

Göbel, Heike (2010): Merkels Luft-Schloss. In: FAZ vom 8.6.2010.

Handelsblatt (2010): 100 Tage schwarz-gelb: Westerwelle redet Chaos-Koalition schön. In: Handelsblatt vom 3.2.2010.

Hulverscheidt, Claus (2013): Der Merkel-Missstand. In: Süddeutsche Zeitung vom 21.4.2013.

Hulverscheidt, Claus (2013a): Katastrophale Bilanz der schwarz-gelben Steuerpolitik. In: Süddeutsche Zeitung vom 17.1.2013.

Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) (2011): Erst ein Drittel geschafft. In: iwd Nr. 35 vom 1.9.2011.

Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) (2013): Reformbilanz der Merkel-Jahre. Materialien zum Pressegespräch 24. April 2013. URL: <http://www.etracker.de/lnkcnt.php?et=IKbSM>



UNSER AUTOR

*Prof. Dr. Axel Murswieck ist Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Heidelberg sowie seit 2006 Enseignant am Institut d'Études Politiques de Paris – SCIENCES PO. Er studierte an der Freien Universität Berlin Geschichte, Anglistik und Politische Wissenschaft. 1969 Diplom-Politologe; Promotion 1973 an der Universität Bielefeld; Habilitation 1982 an der Universität Heidelberg. Seit 2005 ist er stellvertretender Direktor des Instituts für Politische Wissenschaft. Lehr- und Forschungsaufenthalte führten ihn nach Washington, D. C., Cornell, Grenoble und Paris. Seine Schwerpunkte in Forschung und Lehre sind der Vergleich politischer Systeme und vergleichende Regierungsforschung*

## VIER JAHRE SCHWARZ-GELB: EINE BILANZ

9&url=http%3A%2F%2Fwww.iwkoeln.de%2Fstorage%2Fasset%2F111053%2Fstorage%2Fm aster%2Ffile%2F2768503%2Fdownload%2F13-04-24%2BBerliner%2BGespr%25C3%25A4che%2BJournalisten%2BHandout%2B%2528H%25C3%25BCther%2529.pdf&lnkname=Berliner%20Gespr%25C3%A4che%20Reformbilanz%20der%20Merkel-Jahre.pdf [12.5.2013].

Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) (2013a): Reformbilanz der Merkel-Jahre. URL: <http://www.iwkoeln.de/de/presse/veranstaltungen/beitrag/pressegespraech-reformbilanz-der-merkel-jahre-110142> [12.5.2013].

Klasen, Oliver (2012): Einsatz der Bundeswehr im Innern: Was sich mit der Karlsruher Entscheidung ändert. In: Süddeutsche Zeitung vom 17.8.2012.

Leitzbach, Bernadette (2012): Politische Führung in der Europapolitik unter Bundeskanzlerin Angela Merkel. Masterarbeit Universität Heidelberg, September 2012.

Maul, Hans W. (2012): Außenpolitische Entscheidungsprozesse in Krisenzeiten. Bonn.

Murswieck, Axel (2009): Angela Merkel als Regierungschefin und Kanzlerkandidatin. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 51/2009, S. 26–32.

NWB Verlag (2013): JStG 2013 und AmtshilfeRLUmSG: NWB Reformradar. Ihr Frühwarnsystem für alle wichtigen Reformvorhaben. URL: [http://www2.nwb.de/portal/content/ir/beitraege/beitrag\\_1279730.aspx](http://www2.nwb.de/portal/content/ir/beitraege/beitrag_1279730.aspx) [12.5.2013].

Prantl, Heribert (2010): Regierungsstil der Kanzlerin: Dr. Merkels gesammeltes Schweigen. In: Süddeutsche Zeitung vom 11.1.2010.

Schlieben, Michael/Faigle, Philip/Dobbert, Steffen (2010): Westerwelles abenteuerliche Reisen. In: Die Zeit vom 12.3.2010.

Schluchter, Wolfgang (2009): Was heißt politische Führung? Max Weber über Politik als Beruf. In: Zeitschrift für Politikberatung, 2/2009, S. 230–250.

Siems, Hildebrand/Siems, Dorothea (2012): Was die Mini-Steuerreform den Bürgern bringen soll. In: Die Welt vom 23.11.2012.

Simon, Michael (2011): Von der Koalitionsvereinbarung bis Ende 2010: Eine Zwischenbilanz schwarz-gelber Gesundheitspolitik. In: Jahrbuch für kritische Medizin und Gesundheitswissenschaften, Jg. 47, S. 9–28.

Statistisches Bundesamt (2012): Bildungsausgaben. Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft 2009/2010. Wiesbaden.

Zastrow, Volker (2010): Guido Westerwelle: Der Egonaut. In: FAZ vom 15.3.2010.

Zohlnhöfer, Reimut (2009): „Koalition der neuen Möglichkeiten“ oder Interregnum auf dem Weg zu passenden Mehrheiten? Eine Bilanz der Politik der Großen Koalition unter Angela Merkel, 2005–2009. In: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (GWPI), 2/2009, S. 201–213.

## ANMERKUNGEN

1 Vgl.: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Regierungserklaerung/2009/2009-11-10-merkel-neue-Regierung.html>

Für die redaktionelle Mitarbeit ist Herrn Sebastian Gräfe vom Institut für Politische Wissenschaft Heidelberg zu danken.

# Konkurrenten um die Kanzlerschaft: Angela Merkel und Peer Steinbrück

Andrea Römmele

Politische Botschaften werden seit jeher mit einem „Gesicht“, d. h. mit einer Person verknüpft. Bei anstehenden Wahlen rücken die Kandidaten deshalb vermehrt ins Rampenlicht. Die Debatte um die Personalisierung von Wahlkämpfen ist seit geraumer Zeit ein Gegenstand der politikwissenschaftlichen Forschung. Andrea Römmele erörtert am aktuellen Beispiel des Bundestagswahlkampfes mit Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem Spitzenkandidaten der SPD, Peer Steinbrück, zentrale Ergebnisse der sozialwissenschaftlichen (Wahl-)Forschung. In einem ersten Schritt wird der Begriff der Personalisierung mittels dreier Dimensionen definiert. Daran anschließend werden die beiden Spitzenkandidaten der Bundestagswahl 2013 genauer analysiert: Wo liegen ihre Stärken und Schwächen? Welche Themen favorisieren und präsentieren sie? In einem weiteren Schritt werden Angela Merkel und Peer Steinbrück aus der Sicht der Wählerschaft diskutiert. Und schließlich geht es um die Fragen, welche Rolle Kandidaten in den unterschiedlichen Modellen der Wahlentscheidung spielen und wie es um die Gewichtung von Parteiidentifikation, Themen und Personen beim Wahlentscheid bestellt ist. |

## Personen oder Themen?

Köpfe statt Themen? Inhaltsleere Personalplebiszite? So werden Wahlkämpfe heutzutage gerne beschrieben, oft mit vorwurfsvollem Unterton. Schließlich sollten doch gerade in einer parlamentarischen Demokratie wie der deutschen, wo sich die Wählerinnen und Wähler auf dem Stimmzettel zwischen Parteien entscheiden sollen – und nicht zwischen Personen –, Parteien und ihre jeweiligen Programme im Mittelpunkt stehen. Aber: Eine Partei und ein Wahlprogramm brauchen ein „Zugpferd“, ein „Gesicht“. Politische Botschaften wurden von jeher mit Persönlichkeiten verknüpft, um damit ihre Bekanntheit zu erhöhen und die öffentliche Debatte zu beleben. Auch heute sind beispielsweise viele Beobachter der neu gegründeten Alternative für Deutschland (AfD) der Ansicht, dass die richtige Führungs-

persönlichkeit die Partei über die magische Fünf-Prozent-Hürde „zaubern“ könne. Auch auf der europäischen Ebene könnten die Parteien – und somit natürlich auch ein Stück weit Europa – mit einem bekannten Gesicht bzw. einer Persönlichkeit besser vermittelbar sein.

Die Debatte um die Personalisierung von Wahlkämpfen scheint mit jedem neuen Wahlkampf einen weiteren Höhepunkt zu erreichen und ist seit geraumer Zeit Gegenstand der sozialwissenschaftlichen Forschung. Ziel dieses Aufsatzes ist es, am aktuellen Beispiel des Bundestagswahlkampfes 2013 mit Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem Spitzenkandidaten der SPD, Peer Steinbrück, die zentralen Ergebnisse der Forschung darzulegen. Der Aufsatz ist in vier Teile gegliedert. In einem ersten Schritt möchten wir den Begriff der Personalisierung genauer definieren. Was verstehen wir eigentlich darunter? Daran anschließend sollen die beiden Spitzenkandidaten genauer beleuchtet werden: Wo liegen ihre Stärken und Schwächen? In einem dritten Schritt sollen die Kanzlerkandidaten aus der Sicht der Wählerinnen und Wähler diskutiert werden. Und schließlich: Abschließend wird gefragt, welche Rolle Kandidaten in den unterschiedlichen Modellen der Wahlentscheidung spielen?

## Was versteht man unter Personalisierung?

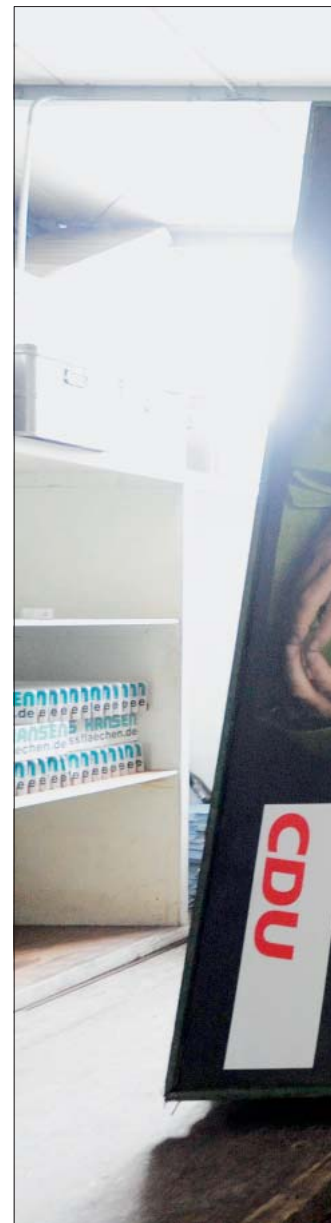
Was genau verstehen wir in den Sozialwissenschaften unter dem Begriff der Personalisierung? Hier gilt es, drei Dimensionen der Personalisierung klar voneinander zu unterscheiden: (1) die Personalisierung der Wahlkampfführung, (2) die Personalisierung des Wahlverhaltens und schließlich (3) die Personalisierung der Medienberichterstattung über Wahlkämpfe (Brettschneider 2002; Kriesi 2011; Römmele 2005).

## Personalisierung der Wahlkampfführung

Die Personalisierung der Wahlkampfführung drückt sich vor allem in einem Bedeutungsgewinn der Spitzenkandidaten gegenüber ihren Parteien aus. Allerdings zeigt ein Blick in die relevante Literatur sowie die jeweiligen „Drehbücher“ zu Wahlkämpfen, dass die Aus-

richtung der Wahlkampf-dramaturgie auf den Spitzenkandidaten kein neues Phänomen ist. „Auf den Kanzler kommt es an“ war das Wahlmotto der CDU 1969 mit dem damals amtierenden Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger. 1972 hieß es, den „Kanzler für Deutschland“ wählen; 1976 „Zieh mit, wähl Schmidt“ (Müller 1999). Erfolgreich bestritt Helmut Kohl 1990 als „Kanzler der Einheit“ den Bundestagswahlkampf. Gerhard Schröders Plakate 1998 signalisierten „Ich bin bereit“, und 2002 blickte Schröder als „Kanzler der Mitte“ aus den Wahlplakaten. 2009 warb Angela

Die Ausrichtung der Wahlkampf-dramaturgie auf den Spitzenkandidaten ist kein neues Phänomen. 2009 warb Angela Merkel als Kanzlerin mit dem Slogan „Wir wählen die Kanzlerin“. picture alliance/dpa



Merkel als Kanzlerin mit dem Slogan „Wir wählen die Kanzlerin“. Viele internationale Beispiele weisen in die gleiche Richtung. Nicht nur im präsidentiellen System der USA, wo die Wahlen traditionell in erster Linie Personenwahlen sind, spielen die Kandidaten eine zentrale Rolle. Auch in parlamentarischen Systemen wie im Vereinigten Königreich setzen Spitzenkandidaten auf persönliche Botschaften, so etwa David Cameron, der im Wahlkampf 2010 auf Plakaten versprach „Ich werde die Schulden reduzieren“.

Spitzenkandidaten sind „Zugpferde“ ihrer Parteien im Wahlkampf, wobei es „Kanzlerkandidaten weder in der Verfassungsgesetzgebung noch im Wahlrecht gibt. Es handelt sich hier um eine politische Kunstfigur, die im Bundestagswahlkampf 1961 von der SPD ins Leben gerufen wurde“ (Schmitt-Beck 2011: 200). Kleinere Parteien ziehen üblicherweise nicht mit einem Kanzlerkandidaten in den Wahlkampf, aber die Präsen-

tation des jeweiligen Führungspersonals ist auch hier in den Vordergrund gerückt, wie seit einigen Jahren an der Hervorhebung von Persönlichkeiten wie Guido Westerwelle, Joschka Fischer oder Gregor Gysi zu erkennen ist.

### Personalisierung des individuellen Wahlverhaltens

Die zweite Dimension des Personalisierungsbegriffs ist die des Wählerverhaltens. In der Regel werden hierunter zwei Tendenzen erfasst: Zum einen sei das je individuelle Wählerverhalten immer stärker von den Einstellungen zu den Spitzenkandidaten beeinflusst als von politischen Sachpositionen. Zum anderen würden Kandidaten mehr und mehr aufgrund ihrer unpolitischen Persönlichkeitsmerkmale beurteilt (u. a. Lass 1995; Brettschneider 2002; Klein/Ohr 2001). Aufgrund der in den letzten Jahrzehnten massiv nachlassenden Parteibindung (Dalton 2011) rücken diese Kandidateneigenschaften vermehrt in den

### KONKURRENTEN UM DIE KANZLERSCHAFT: ANGELA MERKEL UND PEER STEINBRÜCK

Vordergrund. Vor allem bei Wählerinnen und Wählern, die sich kaum für Politik interessieren, bieten unpolitische Eigenschaften der Kanzlerkandidaten eine Orientierung bei der Wahlentscheidung.

Die empirische Forschung konnte diese hier nur kurz skizzierte These der zunehmenden Personalisierung des Wählerverhaltens allerdings nicht eindeutig belegen. So fasst Rüdiger Schmitt-Beck zusammen: „Alles in allem vermitteln langfristige Analysen der Bedeutung des politischen Führungspersonals für das Wählerverhalten eher den Eindruck trendloser Fluktuation (...). Die Effekte der Kandidatenbewertungen auf die Parteipräferenzen der Wähler variieren vielmehr stark von Wahl zu Wahl und stellen sich zudem auch nicht für alle





Parteien gleich dar“ (Schmitt-Beck 2011: 201). Und Frank Brettscheider argumentiert auf empirisch überzeugender Datengrundlage in eine klare Richtung: Erstens sei die Personalisierung des Wählerverhaltens, also das sogenannte *candidate voting*, bei weitem nicht so verbreitet wie vielfach angenommen und zweitens sei es alles andere als inhaltsleer oder unpolitisch: „Die Beurteilung der Kandidaten für das Amt des amerikanischen Präsidenten, des deutschen Bundeskanzlers oder des britischen Premierministers durch die Bevölkerung fußt sogar überwiegend oder doch sehr stark auf deren wahrgenommener Problemlösungskompetenz. Die Beurteilung der Kompetenz einzelner Kandidaten zur Lösung bestimmter politischer Sachfragen ist also ein integraler Bestandteil der Kandidatenbewertung. Es handelt sich dabei um eine themenspezifische Kandidatenorientierung“ (Brettschneider 2002: 209f.).

### Personalisierung der Medienberichterstattung

Die dritte Dimension des Personalisierungsbegriffes richtet sich auf die Personalisierung der Medienberichterstattung. Für manche Beobachter werden Wahlkämpfe zunehmend zu „themenlosen Personalplebisziten“ (Sarcinelli 1987: 166), zu einer Show ohne Inhalt. Empirisch konnte für deutsche Wahlkämpfe in den Jahren 1972, 1987 und 2002 keine wachsende Bedeutung der Spitzenkandidaten in der medialen Berichterstattung festgemacht werden – wobei eine Personalisierung in den Medien trotzdem nicht von der Hand zu weisen ist. Allerdings erfolgt sie anders als vermutet. Die steigende Konzentration auf die Spitzenpolitiker, und hier in erster Linie die Minister als Fachvertreter, ist ein zentrales Ergebnis (Römmele 2005: 428). In einer international vergleichend angelegten Studie, die sechs europäische Länder untersucht, kommt Hanspeter Kriesi zu der Schlussfolgerung: „This analysis has shown that, in the national elections in the six countries covered, there is neither a general trend towards increasing personalization in media coverage of election campaigns, nor a trend towards increasing concentration of the media coverage on a limited set of top political leaders („presidentialization““ (Kriesi 2011: 17). Sicherlich lassen bestimmte Fernsehformate – allen voran die mittlerweile schon traditionell stattfindenden TV-Duelle – punktuell die Spitzenkandidaten in den Medien besonders hochleben. In den USA gehören TV-Duelle seit den legendären Kennedy-Nixon-Debatten 1960 zum Inventar und sind mediale Höhepunkte eines jeden amerikanischen Wahlkampfes. In Deutschland

SPD-Parteitag 2013 in Regensburg mit dem Motto „Das Wir entscheidet“: Der Spitzenkandidat muss sowohl innerhalb der Partei eine hinreichende Rückendeckung bzw. Basis genießen als auch außerhalb der Partei Unterstützer finden.

picture alliance/dpa



kennen wir diese Form des inhaltlichen Schlagabtausches seit 2002. Gerhard Schröder und Edmund Stoiber lieferten sich zwei verbale Duelle vor der Bundestagswahl – und mittlerweile sind TV-Duelle auch fester Programmpunkt sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene. Dies verwundert auch nicht, denn das Format passt exzellent in die mediale Nachrichtenwertlogik: Duelle liefern Konflikte, sind pointiert und werden präsentiert wie Sportereignisse: Politiker „führen“, „holen auf“, „punkten“, „liefern sich Steilvorlagen“ (Brettschneider 2008). Aber auch Wählerinnen und Wählern kommt dieses Format entgegen: In 90 Minuten werden ihnen die wichtigsten Themen, Positionen und Unterschiede von Seiten der Spitzenkandidaten präsentiert. Doch welche Wirkung haben diese TV-Duelle letztendlich auf die Wahlentscheidung? Jüngste Studien weisen darauf hin, dass „TV-Debatten durchaus in der Lage sind, das Bild, das die Wähler von ihnen haben

(...), zu beeinflussen. Gelingt es ihnen zudem, die Debatte (aus Sicht der Zuschauer) zu gewinnen, schlägt sich dies positiv auf das individuelle Wahlverhalten nieder“ (Fass/Maier 2012: 229).

### Die SPD und die Suche nach einem Kanzlerkandidaten

Die SPD wollte erst nach der Niedersachsenwahl Ende Januar 2013 ihren Kanzlerkandidaten küren. Dass sich vor allem die Medien nicht so lange in Geduld üben konnten, war zu erwarten. Ein Blick in die Parteistatuten und in die relevante akademische Literatur zeigt auf, dass es keine klaren Regeln zur Kür eines Spitzenkandidaten gibt – anders als im präsidentiellen System der USA, wo in Vorwahlkämpfen, den sogenannten *primaries*, Spitzenkandidaten ausgesucht werden, gibt es bei uns keine offizielle Regelung – noch immer gilt die Kandidatenauswahl als ein „secret gar-



Merkels. Die Umfrageforschung bietet zwei „Direktvergleiche“ zwischen den Kandidaten an, das Ranking in den Top Ten sowie die „K-Frage“. Im Politbarometer der Forschungsgruppe Wahlen werden regelmäßig die Top Ten, d. h. die zehn beliebtesten Politiker, aufgeführt (auf einer Skala von +5 bis -5). Hier nimmt Bundeskanzlerin Merkel in der Umfrage Ende April 2013 erneut Platz 1 mit einem Durchschnittswert von 1,9 ein, gefolgt von Wolfgang Schäuble mit einem Wert von 1,2, Thomas de Maiziere mit 1,0 und Frank-Walter Steinmeier bei unverändert 0,9. Auf einen Wert von 0 kommt der Kanzlerkandidat der SPD, Peer Steinbrück. Auch in der „K-Frage“ schneidet Steinbrück deutlich schlechter ab als die Kanzlerin („Wenn man den Bundeskanzler direkt wählen könnte, für wen würden Sie sich entscheiden? Angela Merkel oder Peer Steinbrück?“): 60 Prozent der Befragten stimmen für Angela Merkel, nur 25 Prozent für Peer Steinbrück. Ebenso ist Steinbrücks Rückhalt in den eigenen Reihen noch ausbaufähig: Knapp die Hälfte aller SPD-Mitglieder präferiert Steinbrück, immerhin 34 Prozent der SPD-Mitglieder würden bei einer Direktwahl jedoch für Angela Merkel stimmen. In der Union ist die Unterstützung von Angela Merkel mit 96 Prozent mehr als beeindruckend (siehe: Infratest dimap, ARD Deutschlandtrend, April 2013).

den of politics“ (Gallagher/Marsh 1988). Auch sind die Kriterien, die bei einer solchen Suche bzw. Auswahl eine Rolle spielen, nicht klar formuliert und festgehalten – dennoch liegen sie auf der Hand. Der Spitzenkandidat muss sowohl innerhalb der Partei eine hinreichende Rückendeckung bzw. Basis genießen, als auch außerhalb der Partei Unterstützer finden. Und er muss im Medienzeitalter eine gewisse „Medientauglichkeit“ an den Tag legen. So deutlich formulierte es auch Fraktionschef Frank-Walter Steinmeier in einem Spiegel-Interview: Von Bedeutung sei „wie der Kanzlerkandidat mit der eigenen Partei klarkommt und welche Chancen er in einem Wählerpublikum außerhalb der Partei hat (...). Natürlich spielen Umfragen eine Rolle“.<sup>1</sup>

In einem bis dato einzigartigen Experiment kürte die SPD 1994 per Mitgliederumfrage ihren Kanzlerkandidaten Rudolf Scharping. Auch die Urwahl der Grünen im aktuellen Wahlkampf 2013

ist ein Versuch, mehr Transparenz in die Auswahl zu bringen. Allerdings muss die Zeit zeigen, ob das Modell – das beispielsweise in der SPD auf Landesebene gelegentlich angewendet wird – nachgeahmt und/oder institutionalisiert wird.

Der Deutschlandtrend von Infratest dimap zeigte im August 2012 deutlich, dass es innerhalb der SPD auf ein Duell zwischen Frank-Walter Steinmeier und Peer Steinbrück hinauslaufen würde. 29 Prozent der Deutschen hielten Steinbrück für den besseren Kandidaten, dicht gefolgt von Steinmeier mit 27 Prozent. Der SPD-Vorsitzende Sigmar Gabriel war mit zwölf Prozent deutlich abgeschlagen. Bei SPD-Anhängern zeigte sich die Zuspitzung auf die beiden „Stones“ noch deutlicher: Jeweils 37 Prozent der SPD-Anhänger hielten sowohl Steinmeier als auch Steinbrück für die geeigneten Kandidaten, lediglich 14 Prozent sahen in Sigmar Gabriel den zukünftigen Herausforderer Angela

**Tabelle 1: Kanzlerpräferenz nach Parteianhängern (in Prozent)**

	Angela Merkel	Peer Steinbrück
Gesamt	60	25
CDU/CSU-Anhänger	96	2
SPD-Anhänger	34	57

Quelle: Infratest dimap, ARD Deutschlandtrend, 4.4.2013

#### Bei Wahlen geht es (auch) um Themen

Bei all diesen Erhebungen sollte jedoch nicht vergessen werden, dass es in Wahlkämpfen um Themen geht, und nicht (nur) um Personen. Anders gesagt: Egal, welchen Einfluss die oben genannten „unpolitischen Eigenschaften“ eines Kandidaten nun genau haben mögen, fest steht, dass politische Per-

sönlichkeiten nicht ohne inhaltliche Botschaften auskommen.

Der Stellenwert sowie das Potenzial für Polarisierung und Mobilisierung dieser Inhalte haben sich im historischen Vergleich gleichwohl deutlich verschoben. Wahlkämpfe in den 1950er-, 1960er- und 1970er-Jahren wirkten ideologisch aufgeladen und polarisierend: CDU und SPD lieferten sich heftige Auseinandersetzungen zu Themen wie dem Eintritt in die NATO, der Wehrpflicht, der Ostpolitik, der inneren Sicherheit, der wirtschaftspolitischen Reformen und der Verankerung der Bundesrepublik Deutschland im westlichen Bündnis. Ab den 1980er-Jahren näherten sich die Inhalte der großen Parteien mehr und mehr an.<sup>2</sup> Das politische Angebot unterscheidet sich heute nicht (mehr) durch sich diametral gegenüberstehende, miteinander konkurrierende Politikentwürfe; vielmehr werden Politikdifferenzen zwischen den Parteien am besten anhand der unterschiedlichen Gewichtungen der relevanten Wahlkampfthemen festgemacht. Parteien verfolgen demnach die Strategie des *selective emphasis*: Durch Selektion werden Themen in eine Hierarchie von relativer Wichtigkeit gestellt (Budge/Farlie 1983).

Die Umfrageforschung zeigt uns deutlich, welche Themen den Bürgerinnen und Bürgern „auf den Nägeln brennen“ (vgl. Schaubild 1). Das dominierende Thema des vergangenen Jahres war zweifelsohne die Euro- und Schuldenkrise. Zwar hat dieses Thema an seiner massiven Brisanz etwas eingebüßt (vielleicht haben die Bürgerinnen und Bürger sich aber auch einfach nur daran gewöhnt), wird aber trotzdem noch als

das wichtigste Problem genannt, gefolgt von der Arbeitslosigkeit.

Die Vorschläge der Parteien in Deutschland zu diesen beiden Themen mögen sich zwar unterscheiden, sie weisen jedoch nur selten in vollständig verschiedene Richtungen. Und bei einem inhaltlich ähnlichen Angebot der Parteien kommt den Spitzenkandidaten eine besondere Bedeutung zu: Sie machen den Unterschied aus! Konkret sind die beiden derzeit dominierenden Themen solche, bei denen der Kanzlerin sowie ihrer Partei Kompetenzen zugesprochen werden. Allerdings zählen sie auch zum Metier des Herausforderers. So ist Angela Merkel als Amtsinhaberin permanent in den Medien als eine zentrale Figur in der europäischen Krisenpolitik präsent; keine Entscheidung im Zusammenhang mit dem Euro wird ohne sie laufen. Hierbei hat sie einen präsidialen Führungsstil entwickelt, der medial noch verstärkt wird. Peer Steinbrück wiederum versucht sich an der Quadratur des Kreises, indem er die Kanzlerin und die Politik ihrer Koalition kritisiert und Alternativen aufzeigen möchte, ohne aber den grundsätzlichen Kurs einer Euro- und europafreundlichen Politik zu verlassen, den er nicht zuletzt als Finanzminister in der großen Koalition 2005–2009 mitgetragen hat.

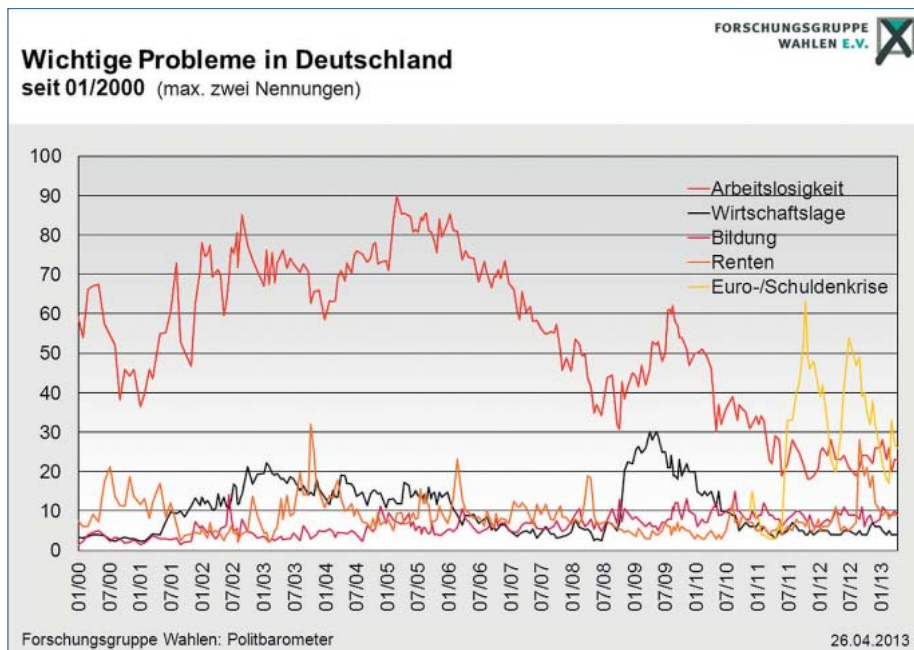
Dies ist ein schwieriges Unterfangen, zumal die Wirtschaftsdaten für Deutschland noch immer als relativ positiv wahrgenommen werden und Deutschland gerade auch international den Ruf eines Stabilitätsankers im krisengeschüttelten Euro-Raum hat. Die Wahlkampf-forschung zeigt diesbezüglich, dass Amtsinhaber bei guten Konjunkturdaten



Bundeskanzlerin Angela Merkel in Brüssel kurz vor einem EU-Gipfel. Bei der Euro- und Schuldenkrise werden der Kanzlerin und ihrer Partei Kompetenzen zugesprochen. Als Amtsinhaberin ist Angela Merkel permanent in den Medien als zentrale Figur in der europäischen Krisenpolitik präsent.

picture alliance/dpa

**Abbildung 1: Wichtige Probleme in Deutschland**



Quelle: Forschungsgruppe Wahlen

bzw. -prognosen und wirtschaftlicher Kompetenz schwer zu schlagen sind. „It's the economy, stupid“ – dieser Wahlkampflogan Bill Clintons aus dem Jahre 1992 bringt die zentrale Bedeutung der Wirtschaft in Wahlkämpfen auf den Punkt (Vavreck 2009). Und hierin liegt auch zum Teil der Misserfolg bzw. Fehlstart der SPD-Kampagne unter der Führung von Peer Steinbrück begründet: 70 Prozent der Bürger sagen laut ARD Deutschlandtrend (Mai 2013), dass die SPD nicht deutlich mache, wie sie die Euro-Krise lösen möchte. Außerdem sind zwei Drittel der Bürgerinnen und Bürger der Meinung, dass die CDU mit Kanzlerin Merkel eine sehr geschätzte Kanzlerin hat.<sup>3</sup>

**Welche Rolle spielen Kandidaten in Modellen der Wahlentscheidung?**

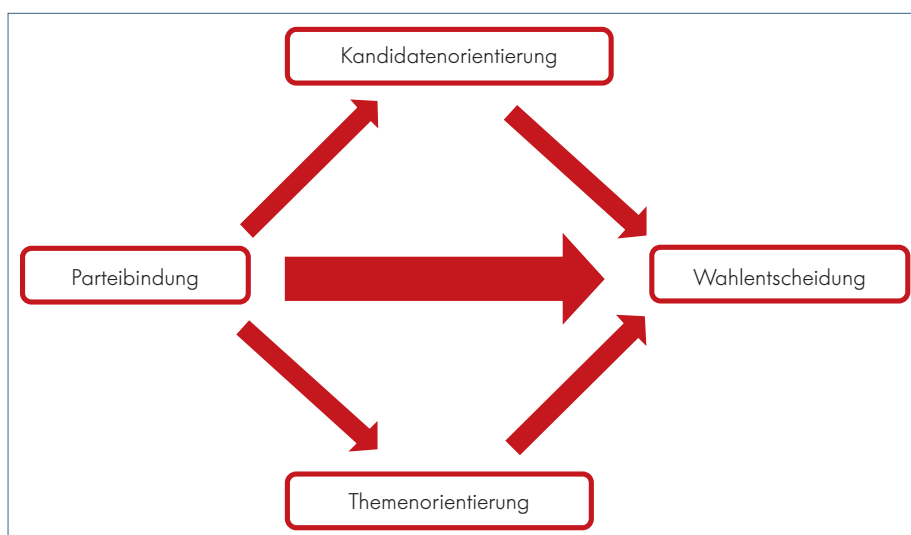
Das sozialpsychologische Modell der Wahlforschung hat drei Faktoren identifiziert, welche die Wahlentscheidung maßgeblich beeinflussen: die Partei-identifikation, Themen und Kandidaten.



Dieses Modell wurde von amerikanischen Kollegen Ende der 1950er-Jahre entwickelt und wird häufig als Ann-Arbor-Modell oder Michigan-Modell in der Literatur aufgeführt (Miller/Stokes

1960). Lange Zeit galt die Parteiidentifikation als die, das Wahlverhalten am stärksten beeinflussende Variable, flankiert von den beiden im Vergleich weni-

Abbildung 2: Ann-Arbor-Modell



ger wichtigen Variablen Themen und Personen.

Im Sozialisationsprozess erworben und durch Wahlen immer wieder aktualisiert, wirkt die Parteiidentifikation dabei wie ein Filter, der Wahrnehmung und Bewertung politischer Themen und Ereignisse strukturiert. Makropolitisch bildet die Parteiidentifikation eine wichtige Voraussetzung politischer Stabilität. Nach dem Zweiten Weltkrieg setzt in den westlichen Demokratien in unterschiedlichem Ausmaß, wohl aber mit gleicher Stoßrichtung, eine Veränderung des Verhältnisses zwischen Parteien und Wählern ein (vgl. Berglund u. a. 2005: 109). Die bisher stabilen, in der Sozialstruktur verankerten Parteibindungen lockern sich oder lösen sich ganz auf. Dem sozial integrierten Bürger vergangener Zeiten steht nun der mehr und mehr individualisierte Bürger gegenüber, der sich keiner sozial verankerten Wahlnorm verpflichtet fühlt.

Mit sinkender Parteiidentifikation und steigender Anzahl an Wechselwählern wachsen natürlich die Bedeutung und der Einfluss von Themen und Kandidaten. Vor allem die sogenannten unpolitischen Eigenschaften eines Kandidaten können als *information shortcut* dienen. In anderen Worten: unpolitische oder rollenferne (im Gegensatz zu politischen bzw. rollennahen) Merkmale der Kandidaten können wichtige Determinanten der allgemeinen Kandidatenbewertung sein (für Näheres zu dieser Unterscheidung siehe Campbell u. a. 1960; Lass 1995). Welchen Einfluss rollenferne Merkmale wie Sympathiewerte, physische Attraktivität oder Managementqualitäten auf das eigentliche Wahlverhalten haben, wird von der Forschung nicht klar beantwortet. Unterschiedliche Arbeiten weisen zwar nach, dass unpolitische Merkmale wichtige Determinanten der allgemeinen Kandidatenbewertung sind (Anderson/Brettschneider 2003; Gabriel/Neller 2005) und durchaus die Wahlentscheidung beeinflussen (z. B. Rosar/Ohr 2005), allerdings lassen diese Forschungsarbeiten aufgrund der zum Teil sehr verschiedenen Messinstrumente, die benutzt werden, kaum Aussagen über die Entwicklung des *candidate voting* in Deutschland zu. Hinweise, dass es sich eher um situative unsystematische Schwankungen handelt, legen Jürgen Lass (1995) und Frank Brettschneider (2002) vor. Zu ähnlichen Befunden kommt Jürgen Maier (2006), der den Einfluss von unpolitischen und politischen Merkmalen auf die Bewertung



der Kanzlerkandidaten bei den Bundestagswahlen 1998 und 2002 vergleicht und keinen systematischen Bedeutungszuwachs rollenferner Kandidatenmerkmale feststellen kann. Es sind vor allem vier Imagedimensionen, mit deren Hilfe sich Wählerinnen und Wähler ein Bild von den zur Wahl stehenden Kandidaten machen: (1) die wahrgenommene Problemlösungskompetenz; (2) ihre generellen politischen Management- und Führungskompetenzen; (3) ihre Vertrauenswürdigkeit und ihre persönliche Integrität sowie (4) die Zuschreibung eher unpolitischer persönlicher Eigenschaften (vgl. Brettschneider 2002; Gabriel et al 2009; Ohr/Klein 2001).

Auch in eher soziologischen Theorien des Wahlverhaltens kommt den kandidierenden Personen eine wichtige Rolle zu. So ist beispielsweise für den Erklärungsansatz, dass das Wahlverhalten der Bürgerinnen und Bürger von dem sozialen Milieu abhängt, dem sie angehören, ebenfalls auf eine individuelle Ebene übertragbar. Nicht von ungefähr lassen alle Kandidaten von Zeit zu Zeit kleine Anekdoten über ihre Herkunft oder ihr Privatleben durchblicken, mit denen sich die Wähler identifizieren können. Und selbst für stark ökonomisch geprägte Erklärungen des Wahlverhaltens können Personen entscheidend sein, da sie eine wichtige Komponente

in der Abwägung darstellen, ob mit dem Wahlakt auch der vom Kandidaten versprochene und vom Wähler erwartete Nutzen eintritt. Darüber hinaus sind auch Faktoren wie etwa der Amtsbonus eines Amtsinhabers von großer Bedeutung.

### Fazit

Für die Frage, welche Person schließlich ins Kanzleramt einziehen darf, sind natürlich sehr viele Faktoren relevant; auch solche Faktoren, die über die hier diskutierten, auf die Person der Kandidaten bezogenen Ebene hinausgehen. Das politische System in Deutschland ist ein parlamentarisches und sieht somit vor, dass der Regierungschef nicht direkt, sondern vom Parlament gewählt wird. Dem gehen komplexe Aushandlungsprozesse zwischen Politikern und ihren Parteien voraus. Somit ist davon auszugehen, dass zum einen den Parteien nach wie vor eine entscheidende Rolle zukommt. Eine Kandidatur kann – wie oben bereits angesprochen – nur durch den Nominierungsprozess und somit nach den offiziellen und den informellen Spielregeln der Partei errungen werden. Daher ist zweitens auch nicht klar zu sagen, ob wirklich immer die hier diskutierten Eigenschaften die wichtigs-

ten Faktoren für die Auswahl darstellen. Schließlich beziehen sich Beliebtheits- und Kompetenzwerte primär auf die öffentliche Wahrnehmung, nicht auf die parteiinterne – auch wenn sie dort sicherlich ebenfalls eine Rolle spielen.

Es ist also nicht umfassend, aber dennoch legitim, auch im aktuellen Bundestagswahlkampf 2013 die Rolle der Amtsinhaberin und ihres Herausforderers genau unter die Lupe zu nehmen. Die vorangegangenen Ausführungen legen nahe, dass ihre Eigenschaften und vor allem deren öffentliche Wahrnehmung in hohem Maße relevant für das Wahlergebnis ihrer Parteien sind. In diesem Sinne kann bei aller Ungewissheit, die derzeit besteht, konstatiert werden, dass Angela Merkel mit einem klaren Vorsprung vor Peer Steinbrück in die heiße Phase des Wahlkampfes gehen wird. Allerdings haben vergangene Wahlen stets gezeigt, dass eine Vielzahl von unberechenbaren Faktoren das Wahlergebnis entscheidend beeinflussen kann. Man denke etwa an Krisenmomente wie die Flutkatastrophe im August 2002. Der amtierende Bundeskanzler Schröder sagte im Wahlkampf schnelle und großzügige Hilfe zu. In solchen Szenarien sind die Amtsinhaber je nach konkreter Situation in einer Rolle gefordert, die sie selten spielen, die allerdings von der Bevölkerung in ent-



Das im Mai 2013 erschienene Buch „Steinbrück oder Merkel? Deutschland hat die Wahl“ ist in Berlin bei einer Buchvorstellung zu sehen. Allen Umfragen zufolge geht die Bundeskanzlerin mit einem Startvorteil ins Rennen. picture alliance/dpa

scheidenden Momenten verlangt wird. Auch Affären, wie es sie im Vorfeld der aktuellen Wahl bereits um die Honoreure für die Vorträge von Peer Steinbrück, aber auch um einige Vertraute und/oder Kabinettsmitglieder von Angela Merkel gab, haben stets das Potenzial, kurzfristig für große Effekte in der Wählergunst zu sorgen. Und selbst wenn solche singulären Krisenmomente weitgehend ausbleiben sollten, besteht für beide Kandidaten die Möglichkeit – aber auch die Verpflichtung –, sich den Wählern im Wahlkampf von einer anderen Seite zu präsentieren. Denn persönliche Kompetenz und Beliebtheit sind nicht per se von Dauer, sondern müssen kontinuierlich gepflegt und erneuert werden.

Die Bundeskanzlerin geht also mit einem klaren Startvorteil in ein Rennen, das allerdings lang ist und reichlich Gelegenheiten für Überraschungen und Wendungen geben wird.

#### LITERATUR

Anderson, Christopher J./Brettschneider, Frank (2003): The Likable Winner versus the Competent Loser. Candidate Images and the German Election of 2002. In: *German Politics and Society*, 21/2003, S. 95–118.  
Berglund, Frode/Holmberg, Sören/Schmitt, Hermann/Thomassen, Jacques (2005): Party

Identification and Party Choice. In: Thomassen, Jacques (Hrsg.): *The European Voter. A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford, S. 105–124.

Brettschneider, Frank (2002): Spitzenkandidaten und Wahlerfolg. Personalisierung – Kompetenz – Parteien. Wiesbaden.

Budge, Ian/Farlie, Dennis (1983): Party Competition – Selective Emphasis or Direct Confrontation? An Alternative View with Data. In: Daalder, Hans/Mair, Peter (Hrsg.): *Western European Party Systems. Continuity and Change*. London, S. 267–306.

Campbell, Angus/Converse, Philip E./Miller, Warren E./Stockes, Donald E. (1960): *The American Voter*. New York.

Dalton, Russell/McAllister, Ian/Farrell, David (2011): *Political Parties and Democratic Linkage. How Parties Organize Democracy*. Oxford.

Faas, Thorsten/Maier, Jürgen (2011): Das TV-Duell. In: Rattinger, Hans/Roßteutscher, Sigrid/Schmitt-Beck, Rüdiger/Wessels, Bernhard u. a.: *Zwischen Langeweile und Extreme. Die Bundestagswahl 2009*. Baden-Baden, S. 217–230.

Gabriel, Oscar W./Neller, Katja (2005): Kandidatenorientierungen und Wahlverhalten bei den Bundestagswahlen 1994–2002. In: Falter, Jürgen W./Gabriel, Oscar W./Wessels, Bernhard (Hrsg.): *Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2002*. Wiesbaden, S. 213–243.

Gallagher, Michael/Marsh, Michael (Hrsg.) (1988): *Candidate Selection in Comparative*



UNSER AUTOR

Dr. Andrea Römmele ist Professorin für *Communication in Politics and Civil Society* an der Hertie School of Governance. Sie studierte Politikwissenschaften, Geschichte und Kunstgeschichte an den Universitäten Heidelberg und Berkeley. 1994 erhielt sie ihre Doktorwürde von der Universität Heidelberg und wurde 2001 von der Freien Universität Berlin habilitiert. Bevor Prof. Römmele 2003 eine Professur für *Communication and Media Management* an der Internationalen Universität Bruchsal antrat, war sie Projektleiterin am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, wo sie zwischen 1998 und 2002 Lehr- und Forschungserfahrung sammelte. An der Universität Bruchsal leitete sie zudem den Bachelorstudiengang in *International Communication Management*. Prof. Römmele ist Autorin zahlreicher Fachbücher und Fachbeiträge sowie Herausgeberin der „Zeitschrift für Politikberatung“. Andrea Römmele war „Fulbright Distinguished Chair in Modern German Studies 2012/13“ an der University of California in Santa Barbara (UCSB).

## KONKURRENTEN UM DIE KANZLERSCHAFT: ANGELA MERKEL UND PEER STEINBRÜCK

*Perspective: The Secret Garden of Politics*. London.

Klein, Markus/Ohr, Dieter (2001): Die Wahrnehmung der politischen und persönlichen Eigenschaften von Helmut Kohl und Gerhard Schröder und ihr Einfluss auf die Wahlentscheidung bei der Bundestagswahl 1998. In: Klingemann, Hans Dieter/Kaase, Max (Hrsg.): *Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 1998*. Wiesbaden, S. 91–132

Kriesi, Hanspeter (2011): Personalization of National Election Campaigns. In: *Party Politics*, 1/2011, S. 1–20.

Lass, Jürgen (1995): Vorstellungsbilder über Kanzlerkandidaten. Zur Diskussion um die Personalisierung von Politik. Wiesbaden.

Maier, Jürgen (2006): Deutschland auf dem Weg zur „Kanzlerdemokratie“? Zur Bedeutung der Kanzlerkandidaten für das Wahlverhalten bei den Bundestagswahlen 1990 bis 2005. In: Falter, Jürgen W./Gabriel, Oscar W./Rattinger, Hans/Schoen, Harald (Hrsg.): *Sind wir ein Volk? Ost- und Westdeutschland im Vergleich*. München, S. 158–187.

Römmele, Andrea (2005): Personen oder Inhalte? Politikvermittlung in deutschen Wahlkämpfen. In: Falter, Jürgen W./Gabriel, Oscar W./Wessels, Bernhard (Hrsg.): *Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2002*. Wiesbaden, S. 414–433.

Sarcinelli, Ulrich (1987): Symbolische Politik. Zur Bedeutung symbolischen Handelns in der Wahlkampfkommunikation in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen.

Schmitt, Hermann/Freire, André (2012): Ideological Polarization: Different Worlds in East and West. In: Sanders, David/Magalhães, Pedro/Tóka, Gabór (Hrsg.): *Citizens and the European Polity: Mass Attitudes Towards the European and National Politics*. Oxford, S. 65–87.

Schmitt, Hermann/Wüst, Andreas M. (2006): The Extraordinary Bundestag Election of 2005: The Interplay of Long-term Trends and Short-term Factors. In: *German Politics and Society*, 1/2006, S. 27–46.

Vavreck, Lynn (2009): *The Message Matters: The Economy and Presidential Campaigns*. Princeton.

Schmitt-Beck, Rüdiger (2011): Spitzenkandidaten. In: Rattinger, Hans/Roßteutscher, Sigrid/Schmitt-Beck, Rüdiger/Wessels, Bernhard u. a.: *Zwischen Langeweile und Extreme. Die Bundestagswahl 2009*. Baden-Baden, S. 200–217.

#### ANMERKUNGEN

1 Vgl.: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/steinmeier-zur-k-frage-der-spd-natuerlich-spielen-umfragen-eine-rolle-a-826249.html>.

2 Vgl.: <http://www.bpb.de/politik/wahlen/bundestagswahlen/62559/bundestagswahlen-1949-2009>.

3 Vgl.: <http://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend1730.pdf>. Die Frage lautete: „Die SPD leidet zurzeit unter mangelndem Wählerzuspruch. Als Ursachen werden unterschiedliche Gründe diskutiert. Ich nenne Ihnen nun einige und Sie sagen mir bitte zu jedem, ob er für die SPD ein sehr großes Problem, ein großes Problem, ein weniger großes Problem oder kein Problem darstellt.“

# Wahlkampf: Funktionen, Instrumente und Wirkungen

Frank Brettschneider

In Wahlkämpfen wird nichts dem Zufall überlassen. Modernes und systematisches Wahlkampfmanagement setzt sich aus mehreren Einzelschritten (Analyse, Planung, Umsetzung und Evaluation) zusammen. Frank Brettschneider erörtert entlang dieser Phasen die unterschiedlichen Facetten der politischen Kommunikation, die Bestandteile eines jeden Wahlkampfes sind. In der Analysephase werden von Wahlkampfstäben Einstellungen und Themenpräferenzen verschiedener Wählergruppen eruiert. Angesichts einer fragmentierten Wählerschaft, abnehmender Parteiidentifikation und einem sinkenden Anteil von Stammwählern ist die optimale Passung zwischen Themenmanagement, Kandidatenimage und Wahlkampfstrategie ein zentraler Bestandteil der Planungsphase. Die Umsetzung ist die eigentliche Wahlkampagne, die aus traditionellen Wahlkampfinstrumenten (Wahlplakaten, Straßenwahlkampf, Medienarbeit) sowie aus Online-Instrumenten (soziale Medien und soziale Netzwerke) besteht und vor der Wahl hochtourig um die Wählergunst buhlt. Der Wahlerfolg hängt nicht zuletzt von der Medienpräsenz und -berichterstattung ab. Medien können die vorhandenen Einstellungen der Wählerschaft aktivieren, und sie prägen die Wahrnehmung, die Wählerinnen und Wähler von den Parteien und ihren Spitzenkandidaten haben. |

## Die Bundestagswahl 2013

Eine entscheidende Wahl steht bevor. Das sagen zumindest die Wahlkämpfer aller Parteien. CDU und CSU wollen auch nach der Wahl im September die Regierungschefin stellen. Dafür streben sie eine Fortsetzung der Koalition mit der FDP an. Aber auch gegenüber einer Großen Koalition wären viele innerhalb der Union nicht abgeneigt, hat man mit ihr doch zwischen 2005 und 2009 gute Erfahrungen gemacht; manche sagen: bessere als mit der FDP. Um ihr Ziel zu erreichen, setzt die Union auf die Popularität der Kanzlerin. Für die FDP geht es mal wieder ums Überleben. Lange Zeit im Umfragetief, können die Liberalen am Wahltag vermutlich mit der Unterstützung durch einige CDU-Anhänger

rechnen. So ist auch ein Ergebnis deutlich über der Fünf-Prozent-Hürde möglich. Die SPD wiederum will die Union ablösen. Deren Spitzenkandidat Peer Steinbrück, als Hoffnungsträger gestartet, hat sich in der Zwischenzeit manches Mal als Belastung erwiesen. Es ist aber gut möglich, dass sich am Ende das Thema „Soziale Gerechtigkeit“ für die SPD als wichtiger erweisen wird, als ihr Spitzenkandidat. Die Grünen wollen ihren Höhenflug der letzten Jahre fortsetzen. Sie schrecken in ihrem Wahlprogramm auch nicht davor zurück, deutliche Steuererhöhungen zu fordern. So wollen sie ihr Image als Ökologie-Partei um die Facette der sozialen Gerechtigkeit ergänzen. Derzeit scheint es jedoch eher unwahrscheinlich, dass SPD und Grüne genügend Stimmen für eine gemeinsame Regierung auf sich vereinen können. Vor Schwierigkeiten steht die Linkspartei: Tendenziell hat sie sich bei den letzten Landtagswahlen zu einer Regionalpartei Ost zurückentwickelt. Daneben bleiben die Aussichten der relativ neuen Parteien ungewiss: Die Piraten könnten sich mit ihren Personalquerelen selbst um die Chance gebracht haben, zum ersten Mal in den Deutschen Bundestag einzuziehen. Für die neu gegründete Alternative für Deutschland (AfD) dürfte ihre Europa-Kritik alleine nicht ausreichen, um den Sprung ins Parlament zu schaffen. Und die Freien Wähler dürften Schwierigkeiten haben, ihre lokalen und regionalen Erfolge auf die Bundesebene zu übertragen. Alle zusammen können den im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien aber so viele Wählerinnen und Wähler abspenstig machen, dass eine Koalitionsbildung nach der Wahl noch schwieriger wird.

Es überrascht daher nicht, dass auch unter den Wahlkämpfern die Anspannung steigt. Die Parteien sind längst im Wahlkampf-Modus. Ihr Wahlkampf-Mix besteht aus traditionellen Wahlkampfinstrumenten wie Medienarbeit, Straßenwahlkampf, Plakaten, Wahlwerbespots und Broschüren sowie aus Online-Instrumenten wie der klassischen Homepage und den sozialen Medien und sozialen Netzwerken des Web 2.0. Themen und Kandidaten sind die Zutaten des Wahlkampfes. Aber was genau sind die Ziele von Wahlkämpfen? Welche Rolle spielen Themenmanagement, Ne-

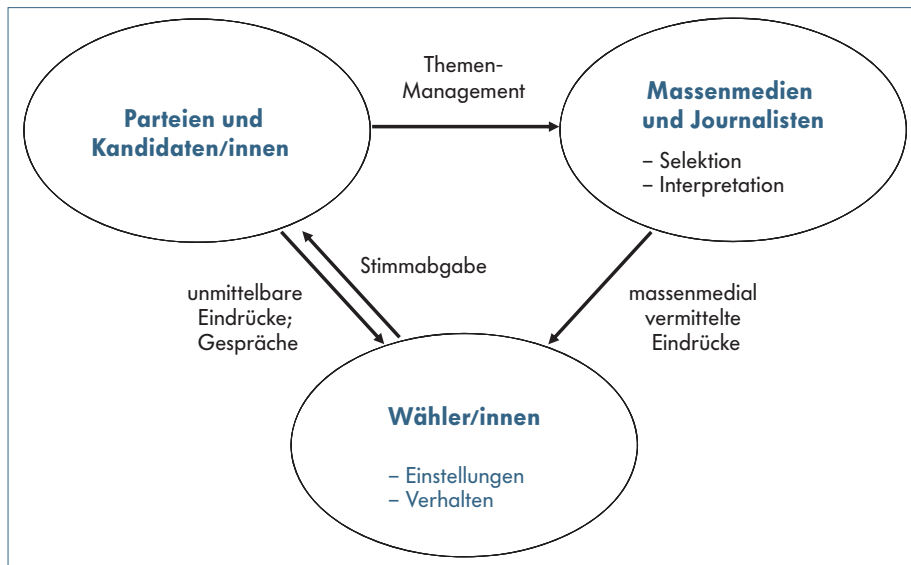
gative Campaigning, Plakate und Online-Wahlkampf? Diesen Fragen wird im Folgenden nachgegangen.

## Das „Wahlkampf-Dreieck“

Wähler, Parteien und Massenmedien bilden die Eckpunkte des „Wahlkampf-Dreiecks“ (vgl. Abbildung 1; Brettschneider 2002a). Die Wählerinnen und Wähler weisen den Parteien durch ihre Stimmabgabe Macht auf Zeit zu. Dabei spielen ihre grundlegenden Überzeugungen sowie ihre aktuellen Eindrücke von den Parteien und ihren Spitzenpolitikern eine wesentliche Rolle. Die Parteien wiederum müssen die Wählerinnen und Wähler im Wahlkampf erreichen und zur Stimmabgabe bewegen. Dazu



Abbildung 1: Das „Wahlkampf-Dreieck“



Quelle: Eigene Darstellung Frank Brettschneider

kommunizieren sie einerseits direkt mit ihnen, andererseits sind sie auf die Berichterstattung der klassischen Massenmedien angewiesen. Die Journalisten übernehmen jedoch die Botschaften

der Parteien meist nicht ungefiltert, sondern sie wählen aus (Selektion) und sie interpretieren und kommentieren das Geschehen. Wie die Massenmedien über die Parteien und ihre Kandidaten



Vermutlich wegen der Verwendung eines falschen Leims hat sich ein Plakat der Kanzlerkandidatin Angela Merkel, die nun schelmisch „verschleiert“ blickt, vom Karton gelöst. Der Wahlkampf-Mix der Parteien besteht aus traditionellen Instrumenten wie Medienarbeit, Straßenwahlkampf, Plakaten, Werbespots sowie aus Online-Instrumenten wie der klassischen Homepage und den sozialen Medien. picture alliance/dpa

berichten, bleibt dabei nicht ohne Wirkung auf die Wähler (vgl. Brettschneider/Rettich 2005).

### Das Wahlkampfmanagement

Im modernen Wahlkampf wird kaum etwas dem Zufall überlassen. Meist beginnt die Planung frühzeitig, oft bereits nach der vorangegangenen Wahl: „Nach der Wahl ist vor der Wahl“. Die konkrete Wahlkampfplanung setzt spätestens mit der Auswahl der Spitzenkandidaten/-in und mit den Vorbereitungen für das Wahlprogramm ein – in der Regel etwa ein Jahr vor dem Wahltermin. Diese erste Phase endet mit den Wahlparteitagen, die vier bis fünf Monate vor der Wahl stattfinden. Hier wird auch das zentrale Wahlkampfthema präsentiert: Soziale Gerechtigkeit, Umweltschutz, Sicherung des Wohlstands und der Wirtschaftskraft des Landes oder bürgerliche Freiheitsrechte. Es folgt eine Mobilisierung der eigenen Anhänger, die die Wahlkampfbotschaften als Multiplikatoren in die Bevölkerung hineintragen sollen. Mit zentralen Wahlkampfveranstaltungen geht diese zweite Phase dann in die dritte Phase über. Äußerlich sichtbar wird sie u. a. durch Wahlplakate. Sie signalisieren auch den bislang eher uninteressierten Bevölkerungsschichten, dass die „heiße“ Wahlkampfphase begonnen hat. Hier sollen nicht nur die eigenen Anhänger zur Stimmabgabe für „ihre“ Partei motiviert werden, sondern es sollen auch Unentschiedene und parteipolitisch Ungebundene überzeugt werden. Zu den kommunikativen Höhepunkten zählt das „TV-Duell“ zwischen den Kanzlerkandidaten, das wenige Wochen vor der Wahl stattfindet. Es folgen weitere Diskussionsrunden im Fernsehen, zahlreiche Wahlkampfveranstaltungen, Wahlwerbespots sowie der „Get out the Vote“-Schlussspurt, also der 72-Stunden-Wahlkampf der letzten drei Tage mit Hausbesuchen und Telefonaktionen.

Je komplexer Wahlen werden, desto wichtiger wird ein modernes und systematisches Wahlkampfmanagement. Zwar hat sich in Deutschland noch keine so spezialisierte Wahlkampfindustrie etabliert wie in den USA, aber auch hier haben Parteien ihren Wahlkampf professionalisiert (vgl. u. a. die Beiträge in Althaus 2001; Voigt/Hahn 2008). Der erste Professionalisierungsschub fand Ende der 1970er-Jahre bei der CDU statt – vor allem unter dem Wahl-



kampfleiter Peter Radunski, von dem auch der Klassiker der Wahlkampf-literatur in Deutschland stammt: „Wahlkämpfe. Moderne Wahlkampf-führung als politische Kommunikation“. Der zweite Schub ging von der SPD im Bundestagswahlkampf 1998 aus. Sie orientierte sich an der Art der Wahlkampforganisation, wie sie aus den USA bekannt ist.

Dort setzen die Präsidentschaftskandidaten auf *political consultants* – auch *handlers* oder *spin doctors* genannt: Werbefachleute, Spezialisten für mediengerechtes Ereignismanagement und für *social networks*, Demoskopien, Experten für die „Gegnerbeobachtung“ (vgl. Trent/Friedenberg 2000). Eine ähnliche Tendenz zur Verlagerung der Wahlkampf-führung weg von der Parteibasis hin zu Wahlkampfstäben sowie von Amateuren zu Wahlkampfprofis ist in den meisten westlichen Demokratien festzustellen (s. Brettschneider 2002a). Der *war room*, die Wahlkampfzentrale der Clinton-Kampagne von 1992, galt auch als Vorbild für die „Kampa“, das aus etwa 90 Mitarbeitern bestehende Strategicenter für den Wahlkampf der SPD im Jahre 1998.

### Wahlkampfmanagement soll Voraussetzungen des Wahlerfolgs schaffen

Systematisches Wahlkampfmanagement setzt sich aus den Phasen Analyse, Planung, Umsetzung und Evaluation zusammen. Es soll die drei Voraussetzungen für einen Wahlerfolg schaffen (vgl. Brettschneider 2002b):

- Die eigenen Anhänger müssen mobilisiert werden. Die Mobilisierung hängt unter anderem davon ab, wie stark eine Partei ihre Grundüberzeugungen und ihre Wertebasis im Wahlkampf vermitteln kann und wie stark die für eine Partei zentralen Themen in die öffentliche Diskussion gelangen. Hinzu treten das geschlossene Auftreten der Partei, ihre Abgrenzung vom Hauptkonkurrenten (Richtungswahlkampf) und die Überzeugungskraft des politischen Führungspersonals (Problemlösekompetenz und Leadership-Qualitäten).
- Die parteipolitisch ungebundenen Wählerinnen und Wähler müssen überzeugt werden. Verfügen sie über eine hohe formale Bildung und ein ausgeprägtes politisches Interesse, so gelingt dies mittels der im Wahlkampf dominanten Themen und der den Parteien bei diesen Themen zugeschriebenen Sachkompetenz. Die ungebundenen Wähler mit einer niedrigen formalen Bildung und einem geringen politischen Interesse



werden hingegen eher durch Einzelthemen, die sie unmittelbar betreffen, oder durch Stimmungen direkt vor der Wahl beeinflusst (vgl. ausführlich hierzu Brettschneider/Rettich 2005).

- Es muss verhindert werden, dass der Wahlkampf die Anhänger des gegnerischen Lagers stärker mobilisiert als die eigenen Anhänger. Auch gezielte Demobilisierung ist hier möglich. So wurde Angela Merkel und der CDU vorgeworfen, im Wahlkampf 2009 eine „asymmetrische Demobilisierung“ betrieben zu haben: Das taktische Vermeiden von Konflikten und thematischen Zuspitzungen habe das Interesse von Menschen am Wahlkampf reduziert. Asymmetrisch ist die Demobilisierung dann, wenn sie bei den Anhängern der anderen Parteien stärker ausfällt als bei den eigenen Anhängern.

### Analyse: Wähler und Themen

Der „gläserne Wähler“ ist der Traum eines jeden Wahlkämpfers. Zu wissen, wie eine Person in der Vergangenheit

gewählt hat, welcher Konfession sie angehört, wie viel sie verdient, welchen Lebensstil sie pflegt und wofür sie sich interessiert – all dies sind für Wahlkämpfer wichtige Informationen. Denn aus ihnen lässt sich rekonstruieren, welcher politischen Richtung ein Mensch zuneigt, ob er wählen gehen wird und ob er noch unentschieden ist. Und diese Informationen bieten die Grundlage für die Wahlkampfplanung, mitunter sogar für das im Direktmarketing für Konsumgüter und Dienstleistungen gebräuchliche *micro-targeting*. In den USA ist es weit verbreitet; dort sind aus „Zielgruppen“ längst „Zielpersonen“ geworden. Botschaften und Werbekanäle werden nicht mehr nach groben Zielgruppen – etwa die 40- bis 50-jährigen Männer, die Internetbegeisterten 20- bis 25-Jährigen oder die Geringverdiener in den Vororten von Städten – ausgewählt, sondern anhand der Kenntnisse, die man über *einzelne Personen* hat. Mehr „micro“ geht nicht. Möglich wird dies durch lasche Datenschutzbestimmungen und eine große Freigiebigkeit der Bürgerinnen und Bürger, wenn es um persönliche Informationen geht.



Der war room der Clinton-Kampagne von 1992 galt als Vorbild für die „Kampa“, das Strategiecenter für den Wahlkampf der SPD. Die Bild zeigt die SPD-Wahlkampfzentrale „Kampa 2013“ in Berlin. Die Organisationsstruktur sieht unterschiedliche Einheiten vor, wie etwa für Bürgerdialog, Rednereinsatz in Wahlkreisen oder Konkurrenzbeobachtung. picture alliance/dpa

Hinzu kommt eine verfeinerte Analysetechnik für Millionen von Daten – und fertig ist der „gläserne Wähler“. Von ihm kennen die Wahlkämpfer das „Daten-DNA-Profil“, wie es Alex Lundry nennt. Er war Direktor von *Target Point*, einem auf *micro-targeting* spezialisierten Unternehmen, das 2008 für Barack Obamas ersten Präsidentschaftswahlkampf arbeitete.

Für Wahlkämpfer hat die Analyse viele Vorteile: Sie können Personen wirkungsvoller mit maßgeschneiderten Botschaften ansprechen. Zudem können sie Geld sparen, in dem sie dort auf Wahlkampf verzichten, wo er sowie nichts bringen würde. Und sie können ganz präzise jene Personen mit Wahlwerbung überziehen, die noch unentschieden oder wechselbereit sind. So gelang es 2004 den Wahlkämpfern von George W. Bush, die Gruppe der an Bildung interessierten Hispanics-Mütter in New Mexico zu identifizieren. Frauen aus dieser Gruppe wurden dann gezielt mit speziellen Informationen zu einem Bildungsprogramm für Kinder versorgt, was George W. Bush tatsächlich ein Stimmenplus eintrug. Perfektioniert wurde dieses *micro-messaging* im Präsidentschaftswahlkampf 2012 von Barack Obama.

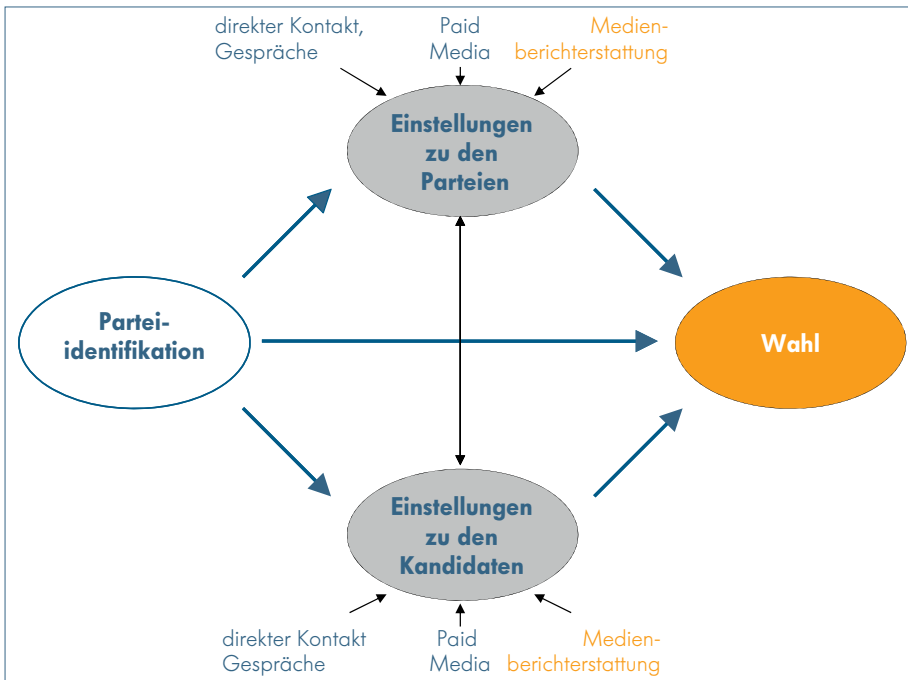
In Deutschland sind solche Praktiken in diesem Umfang und in dieser Tiefe nicht möglich. Die Datenschutzbestimmungen sind hierzulande strenger. Daten werden trotzdem eifrig gesammelt. Direktmarketing ist inzwischen auch in deutschen Wahlkämpfen üblich (vgl. Plehwe 2005). Und Wahlkämpfer engagieren sich – Ressourcen und Zeit schonend – überwiegend in jenen Stadtteilen oder Vierteln, in denen sie einen hohen Anteil noch unentschiedener Wähler verortet haben. Dafür werden repräsentative Bevölkerungsumfragen ebenso genutzt wie Daten aus der Wahlstatistik zurückliegender Wahlen. Auch kommen Fokus-Gruppen zum Einsatz. In ihnen diskutieren acht bis zwölf Personen unter Leitung eines Moderators über die Slogans der Parteien, Plakatentwürfe oder über Themen. So gewinnen die Parteien detaillierte Einblicke in die Denkweise verschiedener Wählergruppen.

Darüber hinaus beobachten Parteien die Entwicklung der Themenlandschaft. Mit Themen-Monitoring wird festgestellt, wie sich die eigenen Wahlkampf-

themen in den Wählergruppen und in der Medienberichterstattung entwickeln. Beim Themen-Scanning wird analysiert, welche bislang nicht beachteten Themen in der öffentlichen Diskussion wichtiger werden. Außerdem schätzt man die Themen nach Relevanz sowie nach Chancen- und Risikopotenzial ein. Dafür werden mehrere Messinstrumente miteinander verknüpft: Die Medienresonanzanalyse zeigt, wie häufig und mit welcher Tonalität klassische Massenmedien über wahlrelevante Themen berichten. Das Online-Monitoring liefert diese Informationen für Online-Medien wie „Spiegel online“ oder „Bild.de“. Aber auch die Diskussionen in Online-Plattformen, Blogs und Foren und in sozialen Netzwerken werden verfolgt. Und aus Umfragen ist bekannt, welchen Wählergruppen welche Themen wichtig sind und wie sie die Problemlösekompetenz der Parteien bewerten.

Zu den Erkenntnissen der Wahlforschung zählt, dass die Wählerschaft immer stärker fragmentiert ist und dass der Anteil der Stammwähler schrumpft. Das liegt vor allem daran, dass aufgrund des sozialen Wandels die langfristigen Bindungen von Menschen an Parteien nachlassen bzw. nicht mehr in dem Umfang entwickelt werden, wie dies früher der Fall war. Diese langfristig stabilen psychologischen Bindungen werden als Parteiidentifikation bezeichnet und bilden – sofern vorhanden – das Grundgerüst des Wählerverhaltens. Sie werden während der Sozialisation erworben und verfestigen sich mit wiederholter Stimmabgabe für ein und dieselbe Partei. Weil die Parteiidentifikation fest im individuellen Orientierungssystem verankert ist, wird sie von äußeren Einflüssen – etwa der Medienberichterstattung oder den Wahlkampfaktivitäten – nur selten verändert. Daneben sind kurzfristigere Faktoren wirksam: die Einstellungen der Wähler gegenüber den Parteien und den Spitzenkandidaten (vgl. Abbildung 2; Bretschneider 2002a). Welcher Partei bzw. welchem Kandidaten trauen die Wähler die Lösung der als wichtig erachteten Probleme zu? Welcher Kandidat wird als führungsstärker wahrgenommen, welche Partei erscheint geschlossener und verlässlicher? Solche Fragen sind vor allem für jene Wähler wichtig, die über keine starke Parteibindung verfügen. Die Berichterstattung der Medien hat bei ihnen nicht nur eine mobilisierende Wirkung, sondern auch eine meinungsbildende. Denn ein Großteil der

**Abbildung 2: Gründe für das Wählerverhalten und der Einfluss des Wahlkampfes**



Quelle: Quelle: Eigene Darstellung Frank Brettschneider

zur Beantwortung der oben genannten Fragen notwendigen Informationen oder Eindrücke wird über die Medienberichterstattung vermittelt. Zudem bestimmt die Medienberichterstattung zu einem erheblichen Teil mit, welche Themen als lösungsbedürftig angesehen werden und welches Gewicht die den Parteien und Kandidaten zugeschriebenen Kompetenzen bei der Stimmabgabe haben (vgl. Brettschneider/Rettich 2005).

Die Einstellungen gegenüber den Kandidaten und den Parteien werden jedoch nicht nur durch Massenmedien geprägt, sondern auch durch den direkten Kontakt (vgl. Abbildung 2). Schon Paul Lazarsfeld, Bernard Berelson und Hazel Gaudet (1968: 158) erkannten in ihrem Wahlkampfklassiker „The People's Choice“ für die USA: „More than anything else people can move other people“. Dies trifft auch für die Bundesrepublik zu. Deshalb setzen Parteien im Wahlkampf auch auf Hausbesuche, Straßenwahlkampf und direkte Kommunikation im Web 2.0. Zusätzlich zu diesen direkten Kontakten werden „Paid Media“ eingesetzt. Dies sind Wahlwerbemittel, für die die Parteien bezahlen und die daher keinem Einfluss durch die Redaktionen von Massenmedien unterliegen: Dazu zählen Wahlzeitungen der Parteien, die an Haushalte verteilt werden, Wahlplakate, Wahlwerbepots und Broschüren.

### Planung: Ziele, Wahlkampfaktik, Themen und Kandidaten

Auf die Analyse folgt die Planung. Das Fundament dafür bildet die Grundhaltung der Partei, die sich wiederum aus ihrer Tradition und aus ihrem Grundsatzprogramm ergibt. Sie wird mit der aktuellen Themen- und Kandidatenkonstellation verknüpft. Im Kern muss die Frage beantwortet werden: Mittels welcher Wahlkampfinstrumente transportieren wir welche Botschaften an welche Zielgruppen? Dazu müssen die Ziele festgelegt werden, die den größten Wahlerfolg versprechen: Ausschöpfung der Stammwählerschaft, Erreichen und Überzeugen von x Prozent der Wechselwähler, Steigerung des Stimmenanteils in bestimmten Regionen oder Bundesländern um y Prozentpunkte. Auch müssen Grundsatzfragen geklärt werden: Mit welcher Koalitionsaussage zieht man in den Wahlkampf? Welcher Mix aus Themen-, Personen- und Richtungswahlkampf ist erfolgversprechend? Führt man eher einen Leistungsbilanz- oder einen Angriffswahlkampf? Welche Themen sollen in den Mittelpunkt gerückt werden? Wie lauten die Kernbotschaften?

Für das Themenmanagement stehen drei Taktiken zur Verfügung (vgl. Brettschneider 2002b):

■ **Agenda-Setting:** Beim aktiven Setzen der politischen Tagesordnung wird versucht, jene Themen in der Medienberichterstattung und in der öffentlichen Diskussion zu lancieren oder sie dort zu halten, bei denen entweder

die eigene Partei bzw. der eigene Kandidat von der Bevölkerung als kompetent angesehen werden oder bei denen die Bevölkerung bei der gegnerischen Partei und dem gegnerischen Kandidaten Defizite wahrnimmt.

■ **Agenda-Cutting:** Es wird versucht, jene Themen aus der Medienberichterstattung und der öffentlichen Diskussion fernzuhalten oder sie von dort verschwinden zu lassen, bei denen entweder die eigene Partei bzw. der eigene Kandidat von der Bevölkerung nicht als kompetent angesehen werden oder bei denen die Bevölkerung der gegnerischen Partei und dem gegnerischen Kandidaten mehr Kompetenz zuschreibt.

■ **Agenda-Surfing:** Wenn man das in der öffentlichen Diskussion existierende Themen-Set nicht beeinflussen kann – beispielsweise weil sich ein Thema so aufdrängt, wie es bei der Elbe-Flut vor der Bundestagswahl 2002 der Fall war –, dann wird versucht, dieses Themen-Set zum eigenen Vorteil zu nutzen.



Der SPD-Wahlkampf 1972 war völlig auf den Kanzler abgestellt. Die Bundestagswahl ging als „Willy-Wahl“ in die Geschichte ein.

picture alliance/dpa

Auch ist zu entscheiden, in welchem Mischungsverhältnis die eigenen Vorzüge gepriesen bzw. die vermeintlichen Schwächen des Kontrahenten kritisiert werden sollen. In den USA ist das *Negative Campaigning* relativ weit verbreitet. Es basiert auf dem Motto: Angriff ist die beste Verteidigung. Die Angriffe können sich gegen programmatische Positionen richten oder gegen persönliche Eigenschaften des Kandidaten. Wenn die Angriffe auf die persönliche Integrität des politischen Gegners zielen, Aspekte seines Privatlebens thematisieren und „unter die Gürtellinie“ gehen, spricht man auch von einer „Schlamm-schlacht“. Auf *Negative Campaigning* greifen in den USA vor allem Kandidaten zurück, die relativ unbekannt sind, in der Wählergunst zurückliegen oder über relativ geringe Wahlkampfgelder verfügen.

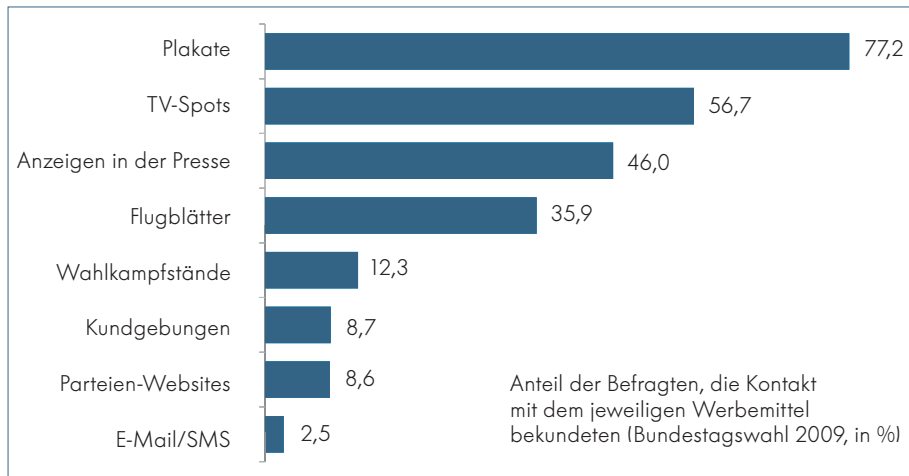
Aber: *Negative Campaigning* ist eine Gratwanderung, denn die Angriffe können sich gegen den Angreifenden selbst wenden. In TV-Duellen verlieren Spitzenpolitiker immer dann die Sympathie und Zustimmung der Zuschauer, wenn

sie den Gegner massiv angreifen. Vor allem in Krisenzeiten wollen die Menschen konstruktive Vorschläge, wie man wieder aus der Krise heraus kommt – parteipolitisches „Gemetzel“ ist ihnen dann zuwider. Dies gilt erst recht für Deutschland. Und dennoch wird auch hier *Negative Campaigning* praktiziert. In den 1960er-Jahren warf beispielsweise der damalige Bundeskanzler Konrad Adenauer dem SPD-Kanzlerkandidaten Willy Brandt seine uneheliche Geburt vor. So etwas wäre heute zwar undenkbar. Dennoch wird der Ton schärfer, je näher der Wahlkampf rückt. Die persönliche Herabwürdigung, die der CDU-Steuerexperte Paul Kirchhof im Wahlkampf 2005 erfuhr, dürfte noch gut in Erinnerung sein (vgl. Brettschneider 2005).

Von zentraler Bedeutung für die Planung ist die Passung von Parteithemen und Spitzenkandidat/-in. Den Spitzenkandidaten kommt bei der Vermittlung von Botschaften eine wichtige Aufgabe zu, denn sie verleihen ihrer Partei und dem politischen Programm Gesicht und Stimme. Dies ist übrigens keine Entwick-

lung der letzten Jahre. „Neben einer zunehmenden Personalisierung der Wahlentscheidung steht die anhaltende heftige Ablehnung der politischen Parteien schlechthin. Alle Werbeaussagen sollten deshalb so stark personalisiert werden, wie es nur irgend möglich ist“. Diese Strategie stammt aus der Wahlkampf- und Werbekonzeption der CDU-Bundesgeschäftsstelle für den Bundestagswahlkampf 1965. Dort heißt es auch: „Personalisierung des Wahlkampfes und der Werbung bedeutet für die CDU = absolute Konzentration auf Ludwig Erhard“. Die zentrale, im Wahlkampf zu transportierende Frage sollte lauten: „Wollt Ihr Erhard oder Brandt?“ (zit. nach Hetterich 2000: 301). Allerdings waren die Wahlkämpfe der Union bereits seit 1953 stark auf die Person des Spitzenkandidaten zugeschnitten. Und 1969 warb sie mit dem Slogan „Auf den Kanzler kommt es an“ – es ging um



**Abbildung 3: Kontakt zu Wahlwerbemitteln der Parteien vor der Bundestagswahl 2009**

Quelle: Schmitt-Beck/Wolsing 2010

Kurt Georg Kiesinger. Die SPD hatte erstmals im Bundestagswahlkampf 1961 mit Willy Brandt einen „Kanzlerkandidaten“ gekürt. 1965 und 1969 führte sie hingegen Mannschaftswahlkämpfe, um der Popularität Ludwig Erhards bzw. Kurt Georg Kiesingers eine Vielzahl von Persönlichkeiten entgegenzusetzen – etwa Karl Schiller, Alex Möller, Helmut Schmidt. Erst der SPD-Wahlkampf 1972 war völlig auf den Kanzler abgestellt – die Bundestagswahl ging als „Willy-Wahl“ in die Geschichte ein.

### Umsetzung: Die Wahlkampagne auf Hochtouren

In der Umsetzungsphase sind einige Grundregeln für den Erfolg von Wahlkampagnen zu beachten (vgl. auch Radunski 1980; Beiträge in Althaus 2001): Themen müssen einfach kommuniziert werden. Kandidaten produzieren zu diesem Zweck *Soundbites*, also kurze, prägnante Aussagen, die eine Chance haben, von den Medien zitiert und von den Menschen erinnert zu werden. Diese Botschaften werden nach Möglichkeit visualisiert. Wo dies nicht möglich ist, greift man zu einer bildhaften Sprache – Franz Münteferings „Heuschrecken“ als Bezeichnung für ausländische Finanzinvestoren sind ein Beispiel dafür. Bilder eignen sich auch dazu, im Wahlkampf zu emotionalisieren. Denn es gilt, Herz und Verstand anzusprechen. Ferner sollten die Aussagen immer auf die Kernbotschaften bezogen sein, und sie müssen permanent wiederholt werden. Die Wahlkampfzentrale versucht, eine durchgängige Kommunikation über alle Parteigliederungen hinweg sicher zu stellen. Dazu gehört auch das Festlegen der „Botschaft des Tages“, also jener Aussage, die von möglichst vielen in der Partei an ein und demselben

Tag kommuniziert werden soll, damit die Wahrnehmungsschwelle in der öffentlichen Debatte überschritten wird. Zudem ist es wichtig, flexibel und anpassungsfähig zu bleiben, um auf ein sich änderndes Umfeld reagieren zu können. Auch sind die Wahlkampfinstrumente orchestriert, d. h. aufeinander abgestimmt einzusetzen. Zwei Fragen werden dabei immer wieder kontrovers diskutiert – nicht zuletzt in den Wahlkampfständen: (1) Welche Bedeutung haben Wahlplakate? (2) Was ist wichtiger: der Online- oder der Offline-Wahlkampf?

### Wahlplakate

Wahlplakate verschlingen einen erheblichen Teil der Wahlkampfbudgets. In der Öffentlichkeit ist ihre Wirkung umstritten. Immer wieder ist daher vor Wahlen der Vorschlag zu hören, auf die Plakatierung ganz zu verzichten. Allerdings will keine Partei damit anfangen. Und das aus guten Gründen, die für Plakate allgemein sprechen: Erstens werden Wahlplakate von vielen Menschen wahrgenommen. In einer repräsentativen Umfrage vor der Bundestagswahl 2009 gaben 77,2 Prozent der Befragten an, während des Wahlkampfes Wahlplakate wahrgenommen zu haben (vgl. Abbildung 3; Schmitt-Beck/Wolsing 2010; vgl. auch Schulz 1998). Damit lagen sie deutlich an der Spitze aller Wahlwerbemittel der Parteien – noch vor TV-Spots, Anzeigen in der Presse sowie Flugblättern und Wahlkampfständen. Allerdings beziehen sich die 77,2 Prozent lediglich auf die Gesamtheit aller Wahlplakate. Die einzelnen Plakatmotive werden deutlich seltener wahrgenommen. Die Top-Plakate erzielen eine Reichweite von etwa 30 bis 40 Prozent. Zweitens erfüllen Wahlplakate wichtige Funktionen (vgl. Geise 2011; Schoen 2005): Durch ihre massive Prä-

senz im öffentlichen Raum signalisieren sie auch politisch weniger interessierten Menschen, dass sich der Wahlkampf in seiner heißen Phase befindet. Auch können sie die Involvement und Mobilisierung der Wähler fördern. Und schließlich können Parteien die ihnen wichtigen Themen „plakativ“ bekannt machen. Dies setzt allerdings gut gemachte, glaubwürdige und überzeugende Plakate voraus.

Die meisten Plakate genügen jedoch *nicht* den Qualitätsanforderungen. Dies gilt vor allem für die standardmäßig aufgestellten Kopf-Plakate, auf denen ein Porträtfoto des Wahlkreis Kandidaten zu sehen ist, nebst seinem Namen und seiner Parteizugehörigkeit. Auf das Plakatieren dieser Variante könnten Parteien tatsächlich verzichten. Das Gleiche gilt für die meisten Text-Plakate. Sie werden kaum wahrgenommen, geschweige denn erinnert. Negativ bewertet werden auch Bild-Plakate mit dunklen oder grellen Farben sowie

Der Online-Wahlkampf wächst von Wahl zu Wahl und spricht vor allem Erst- und Jungwähler an. Dies ersetzt nicht den traditionellen Wahlkampf, ergänzt ihn aber. **picture alliance/dpa**



überfrachtete Plakate. Damit Plakate wirkungsvoll sind, müssen sie folgende Voraussetzungen erfüllen: Es sollte sich um Bild-Plakate handeln. Bildelemente werden häufiger, schneller, unmittelbarer und positiver wahrgenommen als Textelemente. Sie werden besser erinnert als Textelemente und können besser wiedergegeben werden. Dazu müssen assoziationsreiche, positiv-emotionale und klare Bildmotive verwendet werden. Die Plakate sollten sich freundlicher Farben bedienen und klar optisch gegliedert sein (vgl. Geise 2011). Vor allem aber müssen Bild-Plakate einen klaren thematischen Bezug des Motivs und einen kurzen, eindeutigen Slogan aufweisen. Dann kann es ihnen gelingen, die Aufmerksamkeit auf ein Thema zu lenken, das für die Partei wichtig ist.

### Online-Wahlkampf

Von Barack Obama wird behauptet, er sei der erste amerikanische Präsident, der seinen Wahlerfolg auch dem ge-

zielten Einsatz des Internets zu verdanken hat. Campaign 2.0 – das ist weit mehr als nur eine Homepage, auf der sich die Wähler über den Kandidaten und seine Positionen informieren können. Campaign 2.0 – das ist der koordinierte Einsatz von E-Mail und von SMS, von Blogs, von sozialen Netzwerken wie Facebook und von Videoportalen wie Youtube. Die Bedeutung des Internets wächst von Wahlkampf zu Wahlkampf. Und das Internet ist das bevorzugte Informationsmedium der Erst- und Jungwähler (von Pape/Quandt 2010; Kepplinger/Podschuweit 2011). Im Wahlkampf erfüllt die Online-Kampagne drei Funktionen: Erstens erleichtert das Internet die interne Koordination. Das eigene Wahlkampfteam lässt sich mit seiner Hilfe perfekt vernetzen. Mobil und schnell sein, das ist das Erfolgsrezept. Via Smartphone erhalten die Wahlkämpfer aus der Zentrale die „Botschaft des Tages“. So wissen sie, über welches Thema sie reden sollten

### WAHLKAMPF: FUNKTIONEN, INSTRUMENTE UND WIRKUNGEN

und welche Argumente dabei einzusetzen sind. Zweitens wird via Internet Unterstützung mobilisiert. So kann sich jeder auf den Wahlkampfseiten der Kandidaten bzw. Parteien als ehrenamtlicher Helfer eintragen. In den USA wird via Internet auch Geld für den Wahlkampf gesammelt. Barack Obama hat im Wahlkampf 2008 etwa 200 seiner insgesamt 650 Millionen US-Dollar an Spendengeldern online eingeworben. Pro Tag erreichten ihn ungefähr zwei Millionen US-Dollar via Internet. Meist waren es Kleinspender, die 25 bis 100 Dollar zur Verfügung stellten. Und drittens ist das Internet ein günstiges und schnelles Informationsmedium – auch für den Einsatz von Videos. So konterte Obamas Wahlkampfteam Angriffe der Republikaner umgehend in 30-Sekun-



den-Spots. Diese wurden in nur drei Stunden produziert und ins Netz gestellt. Das populärste Video brachte es auf über 17 Millionen Zugriffe. Auch in Deutschland finden Wahlkampfvideos von Parteien und Kandidaten zunehmend Verbreitung. Allerdings sind sie oft nicht professionell gestaltet.

Vor allem aber schaffen Wahlkämpfer mit Hilfe des Internets den Schritt von der Einweg-Kommunikation hin zur interaktiven Kommunikation: Die Internetnutzer sind nicht nur passive Empfänger von Botschaften, sondern sie werden in ein Netzwerk integriert und können Ideen beitragen. Und involvierte Wähler sind sichere Wähler. Auf sie kann man zählen. Dies alles ersetzt nicht den traditionellen Wahlkampf, sondern ergänzt ihn. Die Bemühungen der deutschen Parteien wirken im Vergleich zur amerikanischen *Campaign 2.0* jedoch nach wie vor recht zaghaft.

## Evaluation

Bei allen Anstrengungen, den Wahlkampf systematisch zu planen, entwickelt er doch oft seine eigene Dynamik. Daher ist schließlich permanent zu prüfen, ob der Einsatz von Wahlkampfinstrumenten, Themen und Personen auch die erhoffte Wirkung erzielt. Gegebenenfalls müssen Botschaften und Auftreten nachjustiert werden.

## Zusammenfassung

Wahlkämpfe können vorhandene Einstellungen der Wählerinnen und Wähler aktivieren, sie können mobilisieren und überzeugen. Dies alles sind Voraussetzungen für den Wahlerfolg. Dabei kommt insbesondere der Medienberichterstattung eine große Bedeutung zu. Sie prägt die Wahrnehmung, die viele Menschen von den Parteien und ihren Spitzenkandidaten haben. Und sie prägt die Themenagenda – also die Wichtigkeit, die einzelnen Wahlkampfthemen beigemessen wird. Es verwundert daher nicht, dass Wahlkämpfer dem Medienwahlkampf eine besondere Aufmerksamkeit zuteil werden lassen. Wirksame Auftritte in Nachrichtensendungen, „gute Bilder“, einprägsame Aussagen – all das wird im Rahmen des Themenmanagements zu planen versucht. Über welche Wahlkampfauftritte berichtet wird und wie diese bewertet werden, entscheiden aber nicht die Wahlkämpfer, sondern die Redaktionen der Massenmedien. Daher versuchen Wahlkämpfer neben dem Medienwahlkampf auch direkte Kontakte zu den Wählerinnen und Wählern aufzubauen. Sie bedienen sich dabei zahlreicher

Wahlkampfinstrumente. Damit diese erfolgreich sind, müssen sie gut aufeinander abgestimmt sein. Wichtiger noch als die Instrumente sind jedoch die Inhalte und die Kandidaten. Alleine mit der Person des Kanzlers oder der Kanzlerin wird kein Wahlkampf gewonnen. Entscheidend ist die Verbindung der Kandidaten mit wahlrelevanten Themen. Dementsprechend besitzt das Themenmanagement den größten Stellenwert im Rahmen der Polit-PR.

Wahlkämpfe folgen aber keinem Standardrezept. Dafür sind die jeweiligen Konstellationen von Parteien, Kandidaten, Themen und Ereignissen meist zu einzigartig. Wer hat überhaupt Chancen auf den Einzug in den Deutschen Bundestag? Unterscheiden sich die Parteiprogramme deutlich voneinander? Verkörpern die Kandidaten glaubwürdig die Schwerpunkte ihrer Parteien? Unter anderem von diesen Faktoren hängt es ab, wie Wahlkämpfe verlaufen. Aus einer Großen Koalition heraus, wie dies 2009 der Fall war, wird ein anderer Wahlkampf geführt als aus einer Situation heraus, in der sich politische Lager gegenüber stehen. Die SPD kann den Wahlkampf 2013 anders angehen als den Wahlkampf 2009. Sie setzt auf Angriff und auf das Verdeutlichen von Unterschieden zur amtierenden Regierung. Abzuwarten bleibt, ob sie dabei auf eine Kanzlerin trifft, die als „nicht kämpfende Wahlkämpferin“ (Merta 2013: 23) auftritt, die sich in einem quasi-präsidentialen Stil über den Parteienkonflikt zu erheben versucht. Gut möglich, dass die Union darauf setzt, Merkel als Krisenmanagerin der Euro- und Schulden-Krise und als Sachwalterin deutscher Interessen in den Mittelpunkt des Wahlkampfes zu rücken.



UNSER AUTOR

*Prof. Dr. Frank Brettschneider ist Inhaber des Lehrstuhls für Kommunikationswissenschaft an der Universität Hohenheim. In seiner Forschung beschäftigt er sich u. a. mit Wählerverhalten, Medienwirkungen, Wahlkampagnen und Themenmanagement.*

## LITERATUR

- Althaus, Marco (Hrsg.) (2001): *Kampagne! Neue Marschrouten politischer Strategie für Wahlkampf, PR und Lobbying*. Münster.
- Brettschneider, Frank (2002a): *Spitzenkandidaten und Wahlerfolg. Personalisierung – Kompetenz – Parteien. Ein internationaler Vergleich*. Wiesbaden.
- Brettschneider, Frank (2002b): *Die Medienwahl 2002: Themenmanagement und Berichterstattung*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B49–50, S. 36–47.
- Brettschneider, Frank (2005): *Bundestagswahlkampf und Medienberichterstattung*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B51–52, S. 19–26.
- Brettschneider, Frank/Rettich, Markus (2005): *Medieneinflüsse auf das Wahlverhalten*. In: Falter, Jürgen W./Gabriel, Oscar W./Wessels, Bernhard (Hrsg.): *Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2002*. Wiesbaden, S. 157–185.
- Geise, Stephanie (2011): *Vision that matters. Die Funktions- und Wirkungslogik Visueller Politischer Kommunikation am Beispiel des Wahlplakats*. Wiesbaden.
- Hetterich, Volker (2000): *Von Adenauer zu Schröder – Der Kampf um Stimmen. Eine Längsschnittanalyse der Wahlkampagnen von CDU und SPD bei den Bundestagswahlen 1949 bis 1998*. Opladen.
- Kepplinger, Hans Matthias/Podschuweit, Nicole (2011): *Der Online-Wahlkampf der Parteien. Alternative oder Ergänzung?* In: Oberreuter, Heinrich (Hrsg.): *Am Ende der Gewissheiten. Wähler, Parteien und Koalitionen in Bewegung*. München, S. 111–145.
- Lazarsfeld, Paul F./Berelson, Bernard/Gaudet, Hazel (1968): *The People's Choice. How the Voter Makes up his Mind in a Presidential Campaign*. 3. Auflage, New York, London.
- Merta, Alfred (2013): *Das Wahlkonzept der Angela Merkel*. In: *bonner perspektiven*, 1/2013, S. 22–25.
- von Pape, Thilo/Quandt, Thorsten (2010): *Wen erreicht der Wahlkampf 2.0? Eine Repräsentativstudie zum Informationsverhalten im Bundestagswahlkampf 2009*. In: *Media Perspektiven*, 9/2010, S. 390–398.
- Plehwe, Kerstin (Hrsg.) (2005): *Mit Dialogmarketing zum Wahlerfolg*. Berlin.
- Radunski, Peter (1980): *Wahlkämpfe. Moderne Wahlkampfführung als politische Kommunikation*. München, Wien.
- Schmitt-Beck, Rüdiger/Wolsing, Ansgar (2010): *Der Wähler begegnet den Parteien. Direkte Kontakte mit der Kampagnenkommunikation der Parteien und ihr Einfluss auf das Wählerverhalten bei der Bundestagswahl 2009*. In: Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.): *Die Bundestagswahl 2009: Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung*. Wiesbaden, S. 48–68.
- Schoen, Harald (2005): *Wahlkampfforschung*. In: Falter, Jürgen W./Schoen, Harald (Hrsg.): *Handbuch Wahlforschung*. Wiesbaden, S. 503–542.
- Schulz, Winfried (1998): *Wahlkampf unter Vielkanalbedingungen. Kampagnenmanagement, Informationsnutzung und Wählerverhalten*. In: *Media Perspektiven*, 8/1998, S. 378–391.
- Trent, Judith S./Friedenberg, Robert V. (2000): *Political Campaign Communication. Principles and Practices*. 4. Auflage, Westport, London.
- Voigt, Mario/Hahn, Andreas (2008): *Mobilisierung und moderne Kampagnentechniken. Die US-amerikanischen Präsidentschaftswahlkämpfe*. In: Grabow, Karsten/Köllner, Patrick (Hrsg.): *Parteien und ihre Wähler. Gesellschaftliche Konfliktlinien und Wählermobilisierung im internationalen Vergleich*. Sankt Augustin, Berlin, S. 207–229.

# Zur Funktionsweise der Wahlforschung

Dieter Roth

Wahlforschung erscheint vielen wie ein Buch mit sieben Siegeln. Was hat es mit den oft zitierten und manchmal angezweifelte Daten der Wahlforschung auf sich? Wer sind die Nachfrager und Nutznießer und wie gehen sie mit den Ergebnissen um? Wahlforschung ist zunächst eine akademische Disziplin, der es darum geht, mit nachvollziehbaren Verfahren den Vorgang der Wahlentscheidung sorgfältig zu analysieren. Seriöse Wahlforscher arbeiten theoriegeleitet und wenden Instrumente und Methoden der empirischen Sozialforschung an. Die Resultate der Wahlforschung werden in den Medien einem breiten Publikum zugänglich gemacht, dabei jedoch popularisiert und häufig als „politische Stimmungsdaten“ in prognostischer Absicht benutzt. Die Fragestellungen der Wahlforscher hingegen sind vor allem retrospektiv. Sie wollen eine Antwort auf die Frage geben: Wer hat wen gewählt und warum? Vor dem Hintergrund dieser Fragestellung erläutert Dieter Roth die Intentionen, Instrumente und Arbeitsweise der Wahlforschung. Er schildert die einzelnen Schritte, die für die Gewinnung verlässlicher Daten und regelgerechter Interpretationen notwendig sind. Abschließend werden Zielsetzungen und Funktionen der Wahlforschung skizziert.

## Wer will wann welche Ergebnisse der Wahlforschung?

Wahlforscher<sup>1</sup> haben anlässlich großer Wahlereignisse, vor allem am Wahltag, aber auch unmittelbar nach Wahlen Hochkonjunktur, und selbst im Laufe von Legislaturperioden werden mittlerweile häufig Informationen und Einschätzungen der Wahlforschung nachgefragt. Es geht dabei allerdings um sehr unterschiedliche Leistungen, für die sich zum einen die Öffentlichkeit und zum anderen die politischen Akteure interessieren.

Vor einer Wahl und vor allem je näher der Wahltag rückt, dreht sich fast alles um möglichst aktuelle Umfragewerte und Prognosen, kaum um Zusammenhänge beobachteter Phänomene oder gar um wissenschaftlich fundierte Erklärungen. Man will wissen, wie eine Wahl ausgehen wird oder zumindest welche politischen Konstellationen nach einer

Wahl wahrscheinlich sind. Nicht selten besitzen die jeweils „aktuellsten Zahlen“ jedoch eher Wett- als Informationscharakter, denn die Wahlforschung kann vor Wahlen nur Stimmungen messen und über Wahlabsichten berichten. Am Wahltag selbst gibt es nach Schließung der Wahllokale die „18:00 Uhr-Prognose“ und danach, im Viertel- bis Halbstundentakt, Hochrechnungen bis zu den jeweiligen Hauptabendnachrichten. Prognosen und Hochrechnungen sind stark vom Wettkampf der Fernsehanstalten um Präzision und Schnelligkeit geprägt. Danach wird eine schnelle und möglichst umfassende Beschreibung des Wahlergebnisses verlangt: Unter dem Leitsatz *Wer hat wen gewählt?* erfolgt zunächst eine solide und möglichst zweifelsfreie Berichter-

stattung über die Fakten, eingebettet in die strukturellen Kontexte (z. B. Sozialstruktur und regionale Gliederung) der Wahl. Und möglichst schnell sollen auch *Warum*-Fragen beantwortet werden: Warum sind die Ergebnisse so und nicht anders? Gefragt ist dann eine griffige Analyse des Verhaltens der Wählerinnen und Wähler, ihrer Wahlmotive und der Ursachen für ihre Entscheidungen.

In der Zeit zwischen Wahlen will man wissen, wie es um die Parteien und Politiker steht, wie politische Entwicklungen und Entscheidungen von der Bevölkerung aufgenommen und beurteilt werden, welche Themen die Wählerschaft umtreiben oder auch nicht. Das sind die Anforderungen der Öffentlichkeit an die Wahlforschung.



Wahlabend 2009: Am Wahltag gibt es nach Schließung der Wahllokale die „18:00 Uhr-Prognose“ und danach im Viertel- bis Halbstundentakt Hochrechnungen und Prognosen. Hochrechnungen sind stark vom Wettkampf der Fernsehanstalten um Präzision und Schnelligkeit geprägt.

picture alliance/dpa



Die Überbringer dieser Daten bzw. Informationen sind die Medien. Sie sind ein wichtiger Partner bzw. Nachfrager von Leistungen der Wahlforschung. Sie erfüllen damit eine selbstgestellte Aufgabe, das Volk bzw. die Wähler möglichst umfassend und schnell über so wichtige Entscheidungen in einer Demokratie, wie es Wahlen nun einmal sind, zu informieren. Und seit es entsprechende Instrumente gibt, unterrichten Medien auch über Entwicklungen der Politik zwischen Wahlen und deren Bewertung durch die Gesellschaft.

Ein zweiter wichtiger Nachfrager von Daten der Wahlforschung sind die Parteien, als diejenigen Institutionen in einer Gesellschaft, die politische Interessen bündeln und über Wahlen Macht erlangen wollen, um diese Interessen politisch durchzusetzen. Ihr Interesse an der Wahlforschung ist überlebenswichtig, es ist legitim und leicht nachvollziehbar. Die Wünsche und Bedürfnisse der Parteien an die Wahlforschung sind in der Regel tiefer gehend und erfolgsorientiert. Sie können zur Kontrolle der Politik der Parteien genutzt werden, aber natürlich auch für die Überprüfung der Machbarkeit politischer Projekte und für die Entwicklung von Strategien. Diese Daten erreichen in der Regel nicht den öffentlichen Raum.

Es gibt aber noch einen weiteren Interessenten an den Ergebnissen der Wahlforschung: Das ist die akademische Wahlforschung selbst, die der Politischen Soziologie zuzurechnen ist. Es sind vor allem Politikwissenschaftler, die daran interessiert sind, theoretische Annahmen anlässlich von Wahlen zu überprüfen, um besser verstehen zu können, wie sich die Entscheidungsbildungsprozesse der Bürgerinnen und Bürger vollziehen. Wahlen eignen sich aber auch gut zur Überprüfung von Messinstrumenten, denn die entsprechenden Daten (vor allem Umfragen und Inhaltsanalysen) erfüllen zumeist hohe Standards und liegen vergleichsweise schnell nach einem Wahlereignis vor.

Doch wer oder was ist „die Wahlforschung“? Sie wird sowohl auf privatwirtschaftlicher als auch auf wissenschaftlicher Ebene betrieben. Die Methoden und Vorgehensweisen sind nahezu dieselben. Die zeitlichen Anforderungen an Datenerhebung und Analyse und die theoretische sowie analytische Tiefe unterscheiden sich jedoch. Inzwischen ist der akademischen Wahlforschung eine eigene Insitutionalisierung gelungen, deren langfristiger Bestand allerdings nicht gesichert ist. Nach wie vor werden Daten der kommerziellen Institute von Wissenschaftlern zweitgenutzt. Die gegenseitige Befruchtung der verschiedenen Akteure

**Die Wahlforschung kennt drei klassische, sich unterscheidende Theorien bzw. Ansätze zur Erklärung des Wahlverhaltens: die sozialstrukturelle oder auch soziologische Theorie, den sozialpsychologischen sowie den rationalen bzw. ökonomischen Ansatz.**  
picture alliance/dpa

hat im Vergleich zu den 1970er- und 1980er-Jahren allerdings eher abgenommen.

### **Woran liegt das nicht gerade hohe Ansehen der Wahlforschung?**

Das öffentliche Ansehen der Wahlforschung ist selbst in Zeiten, in denen Daten stark nachgefragt werden, nicht sonderlich hoch. Das liegt am eklatanten Missverständnis, was empirische Wahlforschung überhaupt leisten kann. Dieses Missverständnis (oder auch Unwissen) besteht sowohl bei den Medien als auch bei großen Teilen der Bevölkerung. Woher aber sollten die Bürgerinnen und Bürger wissen, wie sie die veröffentlichten Daten beurteilen und bewerten sollen, wenn nicht aus den Medien? Viele Medien klären nicht wirklich darüber auf, was sie selbst veröffentlichten, sondern benutzen Daten, um in der Diskussion über mögliche Gewinner oder Verlierer Position beziehen zu können oder die eigene Position zu



erhärten – auf der Grundlage vermeintlich gesicherter empirischer Daten.<sup>2</sup> Weil Ergebnisse von politischen Umfragen noch sehr oft – und insbesondere vor Wahlen – auf die Ergebnisse der „Sonntagsfrage“ reduziert und dann hauptsächlich als Prognosen missverstanden werden,<sup>3</sup> bleibt die verkürzte Sicht auf die Wahlforschung erhalten und deren Reputation gering.

Schlagzeilen wie „Die eigentlichen Verlierer der Wahl waren wieder einmal die Wahlforscher“ sind beliebt: nicht nur bei einigen Medien,<sup>4</sup> sondern auch bei Politikern, die zum einen betonen, die Wahlen und nicht die Umfragen gewinnen zu wollen<sup>5</sup>, und zum anderen Absicht unterstellen, wenn sie „zu gut“ oder „zu schlecht“ im Vorfeld einer verlorenen Wahl dargestellt wurden<sup>6</sup>. All dies suggeriert, dass veröffentlichte Umfragedaten nicht verlässlich sind.

In diesem Beitrag soll Stellung genommen werden, welche Funktion die empirische Wahlforschung im öffentlichen Diskurs und bei den im politischen Prozess Beteiligten haben könnte, wenn sie



als wissenschaftliche Disziplin aufgefasst, „nach allen Regeln der Kunst“ arbeiten und entsprechend rezipiert würde. Es soll dabei auch kritisch reflektiert werden, wie die Arbeit der Wahlforscher in der Regel benutzt wird. Bevor dies geschieht, muss allerdings auf einige grundsätzliche Voraussetzungen für die Arbeit der Wahlforschung hingewiesen werden. Es werden einige grundlegende Zusammenhänge dargestellt, immer mit der Absicht, die bereits skizzierten Missverständnisse möglichst auszuräumen.

### **Wahlforschung ist empirische Wissenschaft**

Wahlforschung beschäftigt sich mit politischen Entscheidungen von Individuen oder Gruppen von Individuen. Da ihre Schlüsse auf Beobachtungen oder Befragungen Einzelner beruhen und diese in der Regel als Stichprobenergebnisse vorliegen,<sup>7</sup> kann die Wahlforschung, wie jede empirische Wissen-

schaft, nur Wahrscheinlichkeitsaussagen treffen und keine objektiv richtigen oder falschen Aussagen machen. Beachtet man diese grundsätzliche Feststellung nicht, so öffnet man das Tor für Missverständnisse und falsche Erwartungen zur Präzision der Aussagen. Die Wahrscheinlichkeiten, mit denen Aussagen gemacht werden, sollten allerdings Teil der Veröffentlichung sein. Es handelt sich dabei um die sogenannten statistischen Fehlerbereiche.

### **Wahlforschung ist theoriegeleitet**

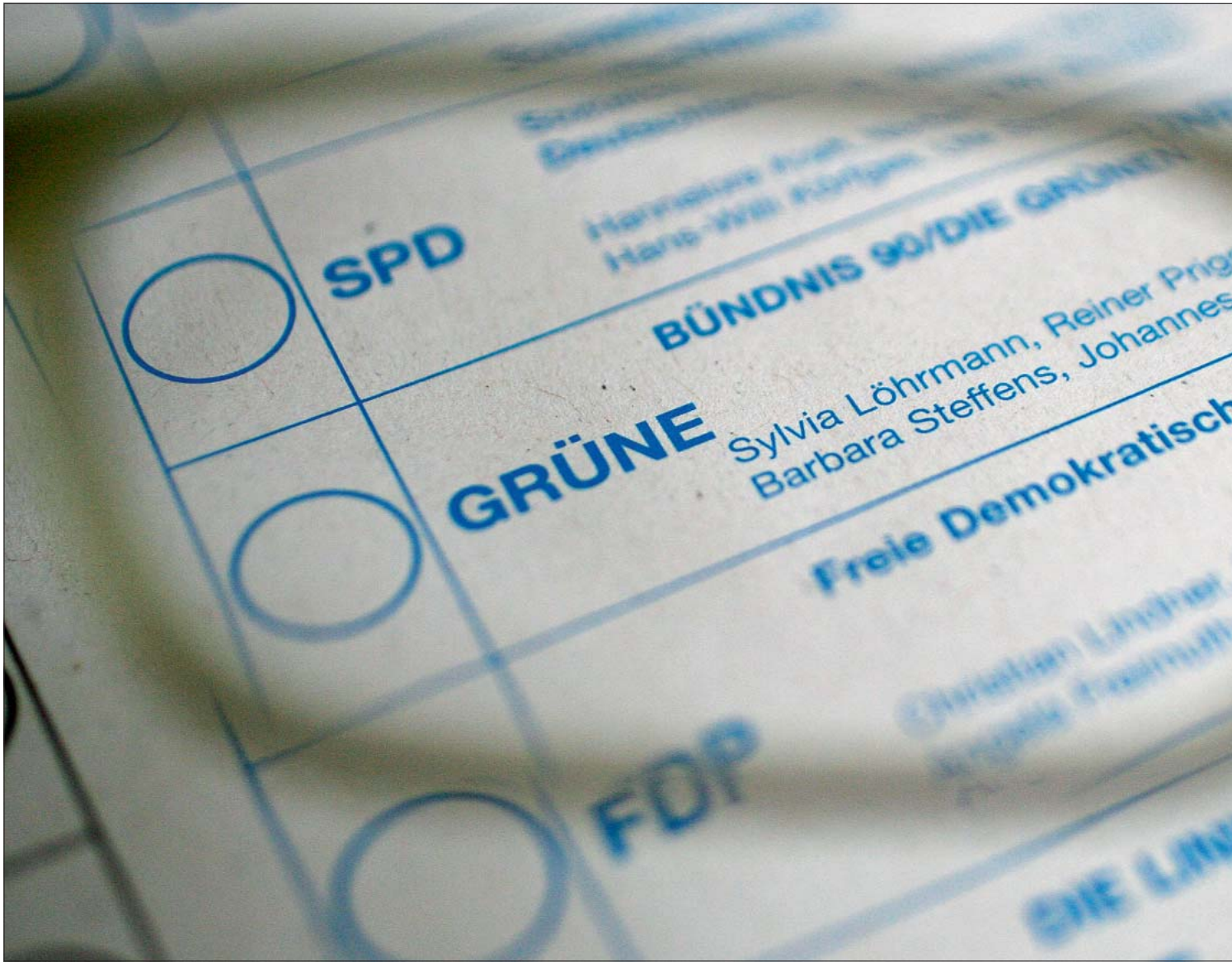
Die Wahlforschung trifft ihre Aussagen auf der Basis mindestens einer, zumeist jedoch mehrerer Theorien, die nicht immer sofort erkennbar sind, aber den Grundrahmen zum Verständnis von Wahlentscheidungen bilden. Es gibt drei klassische, sich unterscheidende Theorien oder Ansätze zur Erklärung von Wahlverhalten, die zwar aufeinander aufbauen, aber jeweils eigene Schwerpunkte setzen, mit denen sie den

Prozess der Wahlentscheidung und die Entscheidung selbst nachvollziehbar darstellen wollen. Alle drei Ansätze wurden auf der Grundlage empirischer Erkenntnisse entwickelt oder ausdifferenziert.

Die sogenannte sozialstrukturelle oder auch soziologische Theorie des Wahlverhaltens geht davon aus, dass der Einzelne in einen sozialen Kontext eingebunden ist, der ihn zu einer bestimmten Entscheidung hin leitet. Dieser soziale Kontext sind seine Familie, sein Freundeskreis, seine Arbeitswelt, sein ökonomischer Status, seine Religion, sein Wohnort, sein Alter. Zugespitzt formuliert bedeutet dies: Der Einzelne entscheidet nicht individuell nach Prüfung und Bewertung seiner eigenen politischen Interessen und Überzeugungen, wen oder was er wählt, sondern sein Handeln wird weitgehend durch seine Umgebung und seine politische Sozialisation bestimmt. Kennt man den Kontext eines Menschen, dann kennt man auch sein Verhalten.

Die sozialpsychologische Theorie zur Erklärung des Wahlverhaltens geht von einem deutlich komplexeren Menschenbild aus. Zwar übernimmt sie die strukturellen Vorbedingungen des Einzelnen und bündelt sie in einem Trichter, den sie mit einem Messinstrument, das sie Parteiidentifikation nennt, summarisch erfasst. Zusätzlich geht sie aber davon aus, dass die einzelnen Wähler in ihrer Entscheidung auch von den zur Lösung anstehenden politischen Problemen und den Lösungsvorschlägen der Parteien beeinflusst werden. Und auch Politikern, als politischen Führungspersonlichkeiten, billigt sie einen Einfluss zu. Neben den strukturellen Einflussfaktoren werden also rationale und emotionale Faktoren als die Entscheidung mitbestimmend angesehen.

Die rationale oder ökonomische Theorie des Wahlverhaltens geht dagegen davon aus, dass der Einzelne seine Interessen – vor allem seine wirtschaftlichen Interessen – klar definieren kann. Er wird dann die Partei wählen, die ihm den größten wirtschaftlichen Nutzen bringt. Man nennt dies „Eigennutz-Axiom“. Voraussetzung für rationales Handeln ist allerdings, dass der Einzelne vollständige Informationen über vorhandene Alternativen hat. Diese Bedingung ist nur mit sehr großem Aufwand zu erreichen, und der rationale Wähler muss deshalb abwägen, ob



die Beschaffung dieser Informationen noch mit dem zu erwartenden Ertrag in einem positiven Verhältnis steht. Ansonsten – und auch im Falle nicht unterscheidbaren Vorteils bei der Wahl einer Partei gegenüber einer anderen – wird er nicht zur Wahl gehen.

Die drei skizzierten Modelle zur Erklärung von Wahlverhalten<sup>8</sup> gehen also von unterschiedlichen Menschenbildern aus bzw. stellen unterschiedliche Triebkräfte für Entscheidungen in den Vordergrund. Handeln Wähler rational oder emotional, selbstbestimmt oder fremdgeleitet, unterliegen sie eher kurzfristigen oder langfristigen Einflüssen bei ihren elektoralen Entscheidungen? Das sind die zentralen Fragen. Empirische Theorien treffen jedoch keine endgültigen Aussagen über Zusammenhänge, sondern sie müssen immer wieder empirisch überprüft werden. Sie sind veränderbar bzw. mehr oder weniger treffsicher, weil Gesellschaften sich ständig verändern. Gerade Demokratien müssen diesem Umstand Rechnung

tragen. Konnten Wahlen bis in die 1980er-Jahre noch weitgehend mit der sozialstrukturellen Theorie erklärt werden, so gilt das nicht mehr für die Folgezeit, insbesondere für die Zeit nach der Wiedervereinigung. In unserer Gesellschaft schreitet nicht nur die Individualisierung voran, sie wird auch vielfältiger und komplexer. Entscheidungsprozesse gestalten sich dadurch zumindest potenziell komplexer. Dies gilt sowohl für die Ebene des Einzelnen als auch für die Aggregatebene. Mit der Heranziehung einer einzigen Theorie zur Erklärung von Wahlverhalten werden wir der Komplexität der Realität jedenfalls nicht gerecht. In der Praxis der Wahlforschung werden daher verschiedene Theorien zur Erklärung von Wahlverhalten herangezogen.

Der nächste Schritt ist die Umsetzung der Theorien in Hypothesen, also die Formulierung von Wirkungszusammenhängen. Für die Überprüfung dieser Zusammenhänge werden Indikatoren gebildet. Das nennt man Operationalisierung. So kann man z. B. den Einfluss des

sozialen Status auf das Wahlverhalten mit den Indikatoren Bildung, Einkommen oder auch der Wohngegend messen. Und schließlich müssen die gefundenen Indikatoren dann sauber und zweifelsfrei erfragt bzw. gemessen werden. Das ist ein langer Weg, auf dem sich viele Hürden und Stolpersteine befinden, die hier aber nicht abgehandelt werden sollen.

### **Wahlforschung arbeitet hauptsächlich mit Individualdaten**

Die Wahlforschung arbeitet heute primär mit Individualdaten, die sie mit Hilfe von repräsentativen Umfragen unter den Wahlberechtigten bzw. den Wählern erhebt. Aggregatdaten, also Informationen über den räumlichen Kontext (z. B. die Arbeitslosenquote in einem Gebiet) oder die Ergebnisse in Wahlbezirken, lassen sich nach wie vor gut zur Beschreibung unterschiedlichen Verhaltens heranziehen. Sie werden auch für Hochrechnungen am Wahlabend



Durch die Brille der Wahlforscher betrachtet, interessiert bei Wahlen vor allem die Frage: Wer hat wen gewählt und warum?

picture alliance/dpa

eingesetzt und sind wichtig für die Repräsentativstatistik, aber sie taugen kaum für eine erschöpfende Beantwortung der Frage nach dem „Warum“ einer Wahlentscheidung. Deshalb sind Umfragen für die empirische Wahlforschung unverzichtbar. Sie erlauben, sowohl das „Wie“ als auch das „Warum“ eines Wahlergebnisses zu beantworten. Umfragen geben aber auch während einer Legislaturperiode Auskunft über die politische Stimmung im Land, zeigen Veränderungen und Trends in der Wählerschaft auf. Sie müssen allerdings auch etlichen Gütekriterien genügen, weil sie sonst zu eher willkürlichen Aussagen führen können.

## Instrumente der Wahlforschung

### Stichprobe (Repräsentativität)

Eine professionell durchgeführte Umfrage beginnt mit der Auswahl der zu befragenden Personen, den sogenannten Zielpersonen. Da in der Regel nicht alle Wahlberechtigten befragt werden können,

muss eine Auswahl getroffen werden, die aber für die Gesamtheit stehen soll. Es muss also eine *Stichprobe* gezogen werden, die möglichst *repräsentativ* sein soll. Repräsentativ kann eine Stichprobe nur dann sein, wenn alle Zielpersonen prinzipiell die gleichen Chancen haben, in die Stichprobe zu fallen oder mit anderen Worten: die Heterogenität der Elemente der Grundgesamtheit müssen auch in der Stichprobe wiederkehren. Die Stichprobe muss *das verkleinerte Abbild* der Grundgesamtheit sein. Voraussetzung dafür ist die genaue Kenntnis der Struktur der Grundgesamtheit. Dann kann man mit einem Zufallsverfahren die tatsächlich zu Befragenden auswählen. Nur für Zufallsstichproben können Fehlerbereiche errechnet werden, deshalb scheiden für die Wahlforschung viele Verfahren, die in der kommerziellen Umfrageforschung verwendet werden, aus.

### Erhebung der Daten (Sauberes Handwerk)

Hat man die Zielpersonen einer Umfrage ausgewählt, so müssen diese handwerklich sauber befragt werden. Das kann persönlich von Angesicht zu Angesicht, telefonisch, schriftlich oder auch per Internet geschehen und erfolgt in der Regel mit einem strukturierten Fragebogen, d. h. allen zu Befragenden werden die gleichen Fragen in gleicher Reihenfolge gestellt. Die Fragenformulierung unterliegt harten Kriterien, die auf Experimenten und Erfahrungen beruhen. Denn die Fragen dürfen vor allem niemanden überfordern, aber auch nicht zu sehr unterfordern, sie sollten von allen Befragten in gleicher Weise verstanden werden – trotz unterschiedlicher Bildung, Alter, Geschlecht oder Interessen der Zielpersonen. Das klingt zunächst relativ einfach oder sogar banal, ist es aber nicht. Nur die Einhaltung einer Vielzahl von Regeln bei der Frageformulierung und Fragebogenkonstruktion garantiert qualitativ hochwertige Daten, deren Analyse der Wahrheit dann auch möglichst nahe kommt.

### Transparenz bei der Veröffentlichung

Da die erhobenen Daten und die daraus gewonnenen Schlüsse zur Information der Öffentlichkeit oder aber auch einzelner Auftraggeber dienen, muss die Vorgehensweise der Wahlforscher überprüfbar bzw. nachvollziehbar sein. Das ist leider nicht immer der Fall. Die Profession ist allerdings bemüht und wird auch immer wieder von Seiten der Wissenschaft<sup>9</sup> ermahnt, höchstmögliche Transparenz bei der Veröffentlichung der Daten zu gewährleisten. Einrichtungen (z. B. Internet-Seite „wahlrecht.de“), die eine Vielzahl von Veröffentlichungen gegenüberstellen, helfen

dabei. Um die dortigen Umfrageergebnisse zum Beispiel zur Situation der Parteien auf einer bestimmten Wahlebene (Projektion bzw. politische Stimmung) vergleichen und bewerten zu können, bedarf es Angaben wie: den Zeitpunkt (Zeitspanne) der Erhebung, die Methode der Erhebung, die Art der Stichprobe inklusive Fehlerbereich, die Größe der Stichprobe, die Art der Gewichtung, die Formulierung der Frage, den Auftraggeber und natürlich der Name des erhebenden Instituts.<sup>10</sup>

### Die Probleme der Praxis

Zurzeit treten hauptsächlich fünf<sup>11</sup> Institute in der Öffentlichkeit als Lieferanten von aktuellen Umfrageergebnissen auf, die in der Medienberichterstattung zitiert werden: Allensbach, Emnid, die Forschungsgruppe Wahlen (FGW), Forsa, Infratest dimap.

Die FGW beliefert mit ihren Umfrageergebnissen das ZDF, das eine (meist) zweiwöchentliche Sendung „Politbarometer“ anbietet, die es seit 1977 gibt. Infratest dimap arbeitet für die ARD, die mit den Daten die monatliche Sendung „Deutschland Trend“ produziert, aber auch wöchentliche Trenddaten veröffentlicht. Die Forsa-Daten werden für den „Wahlrend“ von RTL benutzt und wöchentlich im „Stern“ veröffentlicht. Allensbach-Daten werden zumeist monatlich in der FAZ dargestellt, Emnid-Daten erscheinen meist bei SAT1 und bei Bild. In den Printmedien werden die Ergebnisse der „Sonntagsfrage“ in der Regel parallel oder kurz nach der Erstveröffentlichung (zweitverwertet). Andere Daten, die in diesen Umfragen erhoben werden und aktuelle Probleme oder Diskussionen betreffen, werden nach Gutdünken, d. h. wenn die Medien sie gebrauchen können, in Kommentaren oder thematischen Beiträgen benutzt. Die Qualität der Daten wird in der Regel nicht problematisiert, außer wenn ein Institut bei der einen oder anderen Partei außerhalb des „Trends“ liegt.<sup>12</sup> Die unterschiedlichen Erhebungsmethoden und vor allem auch die unterschiedlichen Erhebungszeiträume werden fast nie als Problem gesehen. Dazu ein aktuelles Beispiel:

Am 1. Mai 2013 veröffentlicht Forsa eine „neue“ Umfrage, die u. a. Spiegel-Online zur Headline veranlasst: „Forsa-Umfrage, Hoeneß schadet Union. Die Steueraffäre von Bayern-München Präsident Uli Hoeneß belastet die Union. CSU und CDU verlieren nach einer ak-

**Tabelle 1: Veröffentlichte Umfragergebnisse für die CDU/CSU (26.4.–1.5.2013)**

Institut	Erhebungszeitraum	veröffentlicht am	Fallzahlen	CDU/CSU
Infratest dimap	23.4.–24.4.2013	26.4.2013	1.008	40 %
FGW	23.4.–25.4.2013	26.4.2013	1.231	40 %
Emnid	18.4.–24.4.2013	28.4.2013	2.440	40 %
Forsa	22.4.–26.4.2013	1.5.2013	2.502	39 %

Quelle: <http://www.wahlrecht.de>

tuellen Forsa-Umfrage an Zustimmung: Sie rutschen erstmals in diesem Jahr unter die Grenze von 40 %. Doch weder SPD noch Grüne profitieren davon. Forsa-Chef Manfred Güllner sagte dem ‚Stern‘, dass die Steueraffäre um Hoeneß ‚vor allem wegen dessen Nähe zur CSU‘ der Union geschadet habe ...“ War dies eine Schlagzeilen-taugliche Information? Aus der Sicht empirischer Wahlforschung war sie das sicher nicht! Es war eine theoriefreie Ad-hoc-Analyse.

Vergleicht man die Veröffentlichungen aus dem fraglichen Erhebungszeitraum, so gibt es bei den Werten für die CDU/CSU keinen signifikanten Unterschied. Die Abweichung des Forsa-Wertes von einem Prozentpunkt gegenüber den übrigen drei anderen Instituten liegt innerhalb des Fehlerbereichs; auch die leicht unterschiedlichen Veränderungen gegenüber der zuletzt veröffentlichten Werte davor. Was sich unterscheidet, sind die Stichprobengrößen und die Art der Erhebung. Infratest und die Forschungsgruppe Wahlen (FGW) veröffentlichten Exklusiv-Umfragen (eigene Stichprobe) mit einer beabsichtigt kurzen Feldzeit und rein politischem Frageninhalt. Emnid und Forsa bieten ein Ergebnis aus Mehrthemen-Umfragen mit längerer Feldzeit und höherer Fallzahl aus zumeist mehreren, sogenannten kumulierten Stichproben.

Man kann sich darüber streiten, welches Verfahren dem Ziel, die politische Stimmung zu messen, eher gerecht wird. Die monokausale Folgerung, dass die Diskussion um die Steueraffäre von Herrn Hoeneß einen Zustimmungverlust bei der CDU/CSU bewirkt habe, ist auf jeden Fall unzulässig. Wenn man aber eine Schlagzeile braucht, dann muss man sich jemanden suchen, der diese Daten entsprechend interpretiert. Es handelt sich dabei um eine missbräuchliche Verwendung von Umfragedaten, um einen klaren Regelverstoß.

Die Gegenüberstellung der vier Umfragen zeigt, dass es sich bei Forsa nicht um eine „neue“ Erhebung und auch nicht um eine aktuelle oder sogar die jüngste Erhebung handelt, sondern um die zeitlich letzte Veröffentlichung. Die Erhebung der Daten war weitgehend im gleichen Zeitraum wie bei den anderen

Instituten. In dieser Zeit gab es allerdings eine ganze Reihe von politischen Themen, die politische Meinungen hätten beeinflussen können, wie z. B. die Diskussion um die Frauenquote in der Union, der Rücktritt des Fraktionschefs der CSU in Bayern und anderen Politikern wegen der Beschäftigung von Familienangehörigen auf Staatskosten, es gab auch einen Parteitag der Alternative für Deutschland (AfD) und viele Themen mehr.

Die Fragen sind also: Werden die Daten regelgerecht erhoben und werden sie regelgerecht interpretiert?

#### Regelgerechte Erhebung der Daten

Da die genannten Institute in Konkurrenz zueinander stehen, darf man annehmen, dass sie alles daran setzen werden, der Wahrheit, in diesem Fall der Erfassung eines gesellschaftlichen Tatbestands, möglichst nahe zu kommen. Dies heißt, dass sie unter Wahrung ökonomischer Kriterien (Aufwand vs. Ertrag) alle Kenntnisse und Erfahrungen einsetzen werden, um zu unumstrittenen Resultaten zu kommen. Sie müssen methodisch auf dem aktuellen wissenschaftlichen Stand sein, und sie müssen Instrumente einsetzen, um die angestrebten Ziele optimal erreichen können.

Zur Prüfung von Instrumenten und Methoden eignen sich Wahlen und die unmittelbar danach zur Verfügung stehenden Resultate außerordentlich. Dies gilt für die Anstrengungen der Wahlforschung am Wahlabend, also die Prognose des Wahlausgangs bei Schließung der Wahllokale (*lexit poll*) oder die Hochrechnungen in den Sendungen der Fernsehveranstaltungen. Den wahren Wert gibt es nach Auszählung der Wahlergebnisse. An ihm kann die Genauigkeit der Messinstrumente überprüft werden. Es handelt sich dabei um die optimale Ziehung und Ausschöpfung einer Stichprobe und die Gestaltung der Fragen bzw. Auswahl der Indikatoren.

Bei Befragungen zum Stand der Parteien (Stimmungsmessungen) während einer Legislaturperiode oder der Einschätzung von Politikern (Beliebtheitsmessungen), aber auch der Befürwortung oder Ablehnung von politischen Problemstellungen oder Entscheidungen

gibt es keinen wahren Wert. Man muss auf die kunstgerechte Erfassung oder Abfrage dieser Umstände durch ein befragendes Institut vertrauen. Kein Journalist und nur wenige Fachleute sind in der Regel imstande, die „Richtigkeit“ eines Umfrageergebnisses zu beurteilen. Ist das Institut allerdings bei Wahlen, bei denen ja vergleichbare Instrumente eingesetzt werden, erfolgreich bzw. präzise, so steigt für den Außenstehenden die Wahrscheinlichkeit, dass auch ohne sofortige Überprüfbarkeit eines Sachverhalts dieser „richtig“ erfasst und wiedergegeben wird. Wahlen bieten deshalb für Institute so etwas wie eine indirekte Qualitätsprüfung, die das professionelle Ansehen deutlich beeinflussen kann.

Die Wahlforschung – ihre Methoden- und Messinstrumente, deren dauernde Weiterentwicklung und ihre stete Überprüfung durch das tatsächliche Verhalten von Wählern bei Abstimmungen – hat also eine äußerst wichtige Funktion, weil sie hilft, Transparenz in einer demokratisch verfassten Gesellschaft über die Wichtigkeit von Problemen der Bevölkerung und die Akzeptanz von Entscheidungen der Regierenden herzustellen. Das Meinungsbild in einer Ge-

Ein Mitarbeiter des Instituts für Demoskopie Allensbach im historischen Archiv, in dem alle bisher verfassten Fragen archiviert werden. Die regelgerechte Erhebung von Daten setzt eine gründliche Formulierung der Fragen und solide Konstruktion der Fragebögen voraus, um qualitative hochwertige Daten zu bekommen.

picture alliance/dpa



sellschaft ist insgesamt von großem Interesse für die Gesellschaft. Es muss allerdings regelgerecht erhoben werden.

### Regelgerechte Interpretation der Daten

Kehren wir noch einmal zu dem oben genannten Beispiel zurück. Die veröffentlichten Werte der vier Institute für die CDU/CSU sind nicht die auszählten Antworten auf die Wahlabsichtsfrage: „Wenn am nächsten Sonntag Bundeswahl wäre ....“ (Rohdaten), sondern, auf der Basis dieser Auszählungen nach verschiedensten Verfahren und Gewichtungen errechnete oder geschätzte Resultate für die verschiedenen Parteien. Sie werden Stimmungsbilder oder auch Projektionen auf ein zu erwartendes Ergebnis genannt und gelten nur für den Zeitpunkt/Zeitraum der Erhebung. Alle Institute betonen bei jeder sich bietenden Gelegenheit, dass es sich dabei nicht um Prognosen für einen „mehr oder weniger weit“ in der Zukunft liegenden Wahlausgang handelt, sondern um Momentaufnahmen. Dies hält allerdings einige Medien nicht davon ab, diese Daten trotzdem als Prognosen darzustellen. Über die Jahre ist aller-

dings eine gewisse Lernfähigkeit zu beobachten, sodass zumindest in anspruchsvolleren Medien auf die begrenzte Aussagefähigkeit von Umfrageergebnissen hingewiesen wird. Die Interpretation der Daten durch Journalisten liegt oft außerhalb des Einflussbereichs der erhebenden Institute, obwohl es eigentlich deren Pflicht wäre, nicht nur Daten abzuliefern, sondern auch für deren professionelle Interpretation Sorge zu tragen. Wenn dann allerdings Daten wie im Beispielfall von einem Institut bzw. dessen Leiter in der beschriebenen Weise interpretiert werden, muss man dies kritisieren.

Um die Reaktion von Wahlberechtigten auf politische Ereignisse beurteilen zu können, bedarf es eines theoretischen Rahmens über das Zustandekommen einer Entscheidung bzw. der Änderung einer Entscheidung, in diesem Fall der Wahlabsicht. Die sozialpsychologische Theorie zur Erklärung von Wahlverhalten geht z. B. davon aus, dass politische Probleme oder deren Behandlung durch die Parteien oder Politiker sehr wohl Einfluss auf die Wahlentscheidung des einzelnen nehmen, wenn sie (1.) wahrgenommen, (2.) als wichtig erachtet und (3.) einer Partei zugeordnet werden. Al-

lein die Parallelität eines Ereignisses mit der Messung einer Wahlabsicht kann nicht kausal für eventuelle Änderungen bei den gemessenen Werten interpretiert werden. Man braucht sowohl zusätzliche Annahmen über die Wirkungszusammenhänge als auch zusätzliche Messungen bzw. Indikatoren für die Einflussfaktoren. All diese Voraussetzungen lagen im Beispielfalle nicht vor, sie wurden zumindest nicht ausgewiesen. Es handelt sich also um eine ziemlich wilde Spekulation und keinesfalls um das Ergebnis einer Analyse.

### Welche Funktionen erfüllt die Wahlforschung?

#### Informationsaufgaben

Analysiert man eine so komplexe Entscheidung, wie die eines Individuums am Wahltag für eine bestimmte Partei oder aber die, nicht an der Wahl teilzunehmen, so bedarf dies auch eines komplexen Ansatzes. Dies geschieht in der Regel bei der Analyse von Wahlen bzw. Wahlentscheidungen durch Mitglieder der akademischen Wahlforschung, die innerhalb der Politischen Wissenschaft seit 2007 in einer eigenen Gesellschaft organisiert sind, der Deutschen Gesellschaft für Wahlforschung. Die Zielsetzungen der akademischen Wahlforschung sind jedoch eher retrospektiv und erfüllen deshalb kaum die Anforderungen der Medien in ihrem Bemühen, ständige Informationen über die Reaktionen der Wähler auf Ereignisse in der Politik darzustellen und darüber hinaus auch noch Hinweise auf das wahrscheinliche Verhalten der Wähler bei zukünftigen Ereignissen zu geben.<sup>13</sup> Die akademische Wahlforschung sieht ihre Aufgabe darin, „mit höchsten wissenschaftlichen Standards (...) der Beschreibung und theoriegeleiteten Erklärung (...) des Verhaltens der Wähler und seiner Hintergründe“, aber vor allem auch einen „Beitrag zur praktischen Demokratieforschung“ zu leisten. Und weiter: „Die empirische Wahlforschung liefert unverzichtbare Erkenntnisse über die Grundlagen der Legitimation des demokratischen politischen Systems, seiner Funktionsmechanismen und seiner Leistungen“.<sup>14</sup> Diese selbstgestellte Aufgabe bemüht sie sich, zu erfüllen. Die akademische Wahlforschung hat in der Vergangenheit unzweifelhaft wertvolle Beiträge geleistet, wie z. B. die Veröffentlichungen der „Blauen Bände“, die seit 1980 umfassend und systematisch Analysen zu allen Bundestags-



wahlen und zu international relevanten Ergebnissen der Wahl- und Wählerforschung bereitgestellt haben.<sup>15</sup> Außerhalb dieser Reihe gibt es von akademischen Wahlforschern unzählige Einzelanalysen von Wahlaspekten auf allen Ebenen sowie Beiträge zur Methodendiskussion und deren Weiterentwicklung. Auch wird Wahlforschung inzwischen an vielen Universitäten gelehrt. Was Bundestagswahlen angeht, so versucht die akademische Wahlforschung eine Institutionalisierung einer Deutschen Nationalen Wahlstudie mit entsprechender organisatorischer und finanzieller Absicherung, auch um den internationalen Anschluss auf diesem Gebiet nicht zu verlieren. Zu den jüngsten Bundestagswahlen gibt es durchaus Publikationen, die sich in Sprache und Vorwissen nicht nur an die Fachwelt, sondern auch an ein breiteres Publikum wenden.<sup>16</sup> Insofern erfüllt die Wissenschaft durchaus ihre Informationsaufgaben, die breite Öffentlichkeit erreicht sie allerdings nur selten. Die Medien sind die eigentlichen Informanten einer breiteren Öffentlichkeit, nicht nur weil es ihrem Selbstverständnis entspricht, sondern auch weil es ausreichend öffentliches Interesse an aktuellen Daten der Wahlforschung gibt, wie auch an prospektiven Ergebnissen und Erwartungen. Dies wiederum führt, schon wegen des Wettkampfcharakters von Wahlen, zu einer Konkurrenz der Medien um die nächste Schlagzeile. Allerdings führt dieser Aktualitätsdruck zur Verkürzung der Informationen, die aus Umfragen gewonnen werden können und einer gewissen Unnachprüfbarkeit der Veröffentlichungen durch die Konsumenten bzw. Adressaten. Das Berufsethos der Umfrageinstitute sollte eigentlich dazu führen, die Erhebung der Daten nach wissenschaftlichen Standards und bestem Wissen und Gewissen durchzuführen, aber darüber hinaus auch für eine saubere und nachvollziehbare Darstellung der Daten zu sorgen. Hier gäbe es inzwischen (und zunehmend) einiges zu tun.

### Strategie- und Wahlkampfhilfen

Wahlkämpfe haben an Bedeutung gewonnen, weil die Wahlforschung einen immer größer werdenden Anteil an nicht oder wenig an Parteien gebundenen Wählern nachgewiesen hat und auch der Anteil der sich spät entscheidenden Wähler immer größer geworden ist. Parteien müssen deshalb nicht nur eine Strategie entwickeln, wie sie wann die ihr nahestehenden Wähler mobilisieren bzw. halten und neue Wähler gewinnen können. Sie müssen auch die Wirksamkeit und den Erfolg dieser Strategie ständig überwachen, um auf Fehlentwicklungen reagieren zu können. Allein



Einen Tag nach der Bundestagswahl 2009 titelt die Presse mit Schlagzeilen. Der Aktualitätsdruck der Medien und die Konkurrenz um Schlagzeilen führen immer wieder zur Verkürzung der Informationen, die aus Umfragen gewonnen werden.

picture alliance/dpa

Ergebnisse der sogenannten „Sonntagsfrage“ bieten dafür keine ausreichende Grundlage, nicht nur wegen der Fehlerbereiche von Umfragen, sondern auch wegen der Unverbindlichkeit, mit der solche Antworten von den Wahlberechtigten weit vor dem eigentlichen Wahltermin abgegeben werden, und wegen des möglichen Einflusses aktueller Ereignisse in den verschiedenen Phasen eines Wahlkampfes. Wahlabstimmungen sind deshalb nicht mehr als eine summarische Orientierungshilfe für die Entwicklungsrichtung beim Vergleich von Zeitreihen.

Was man mit Umfragen aber erfassen kann, ist z. B. der Mobilisierungsgrad der Kernanhängerschaft einer Partei und natürlich auch der des politischen Gegners. Mit verschiedenen durchaus erprobten Indikatoren für die Parteiennähe und aus der Kombination dieser kurz-, mittel- und langfristigen Orientierungen kann ziemlich genau festgestellt werden, ob es sich bei einem „Anhän-

ger“ um einen Kernwähler der Partei handelt oder einen Gelegenheitswähler; auch alle Zwischenstadien sind erkennbar. Mit Sympathieüberschneidungen zu anderen Parteien, relativen Abständen zu diesen und dem Vergleich von Basisorientierungen mit aktuellen Themen sind auch Reaktionsmuster und sogar Reaktionswahrscheinlichkeiten erfahrbar. Beispiele aus früheren Wahlkämpfen machen zumindest deutlich, dass sehr unterschiedliche Mobilisierungsphasen der Parteien beobachtet werden können, die auch von der Regierungs- bzw. Oppositionsrolle abhängig sind und für den kenntnisreichen Wahlstrategen eine völlig neue Beurteilung der Stimmungswerte bedeuten. Mit anderen Worten: Hohe Stimmungswerte bei gleichzeitig hoher Unsicherheit der Entscheidung bei einem Teil der gemessenen „Anhänger“ bedeuten etwas anderes als hohe Stimmungswerte, die über andere Indikatoren der Parteiennähe „abgesichert“ sind. Oder noch anders



ausgedrückt: schlechte Stimmungswerte bei einem erheblichen mobilisierbaren Potenzial<sup>17</sup> bedeuten etwas anderes und erfordern natürlich auch andere Reaktionen als relativ gute Stimmungswerte bei hohem Mobilisierungsgrad. In der Öffentlichkeit werden zumeist nur die Ergebnisse der Sonntagsfrage wahrgenommen und bestimmen möglicherweise die Diskussion bzw. befeuern die Spekulation. Dies ist dann wiederum ein Problem für die Wahlkampfstrategen.

## Fazit

Die empirische Wahlforschung, privatwirtschaftlich organisiert oder rein wissenschaftlich auf dem Wege, erfüllt notwendige gesellschaftliche Funktionen in einem demokratisch verfassten Staat. Sie informiert über wichtige Entscheidungen des Souveräns, des Wählers. Sie tut das zunächst nach Wahlen, also ex post, in Form von Darstellungen des Ergebnisses in vielerlei Formen, regional und sozialstrukturell, aber vor allem in Analysen über die Beweggründe der

Wählerinnen und Wähler für ihre Entscheidung. Allerdings besteht auch eine rege Nachfrage nach Informationen vor Wahlen, also ex ante. Kennt man die verschiedenen Einflussfaktoren auf Wahlentscheidungen und ihre zeitlichen Wirkungszusammenhänge – das ist das Ziel der wissenschaftlichen Analyse – dann sollte es möglich sein, auch vor Wahlen Aussagen über mögliches Verhalten der Wähler zu machen, also eine Prognose zu wagen. Allerdings ist das Problem dabei, dass Prognosen in die Zukunft reichen, wie schon Mark Twain feststellte, und deshalb ungewiss sind. Man kann es auch so ausdrücken: die verschiedenen Einflussfaktoren sind ja durchaus bekannt und messbar, aber ihre Kombination und jeweilige Einflussstärke ändern sich von Wahl zu Wahl. Deshalb kann die Wahlforschung vor Wahlen bestenfalls Trends bzw. wahrscheinliche Entwicklungen aufzeigen. Dies ist allerdings auch eine wichtige Information in einem freien Land.

## ANMERKUNGEN

- 1 „Wahlforscher“ ist keine geschützte Berufsbezeichnung, sondern eine ziemlich willkürlich vergebene Titulierung, meistens von Seiten der Medien, für Menschen oder Institute, die mit Hilfe von Umfragen Daten über das Verhalten von Bürgerinnen und Bürgern anlässlich von Wahlen erheben oder veröffentlichen.
- 2 Frank Brettschneider (2003): Wahlumfragen: Medienberichterstattung und Wirkungen. In: Wüst, Andreas M. (Hrsg.): Politbarometer. Opladen, S. 257–282.



UNSER AUTOR

*Prof. Dr. Dieter Roth ist Honorarprofessor am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg und Mitbegründer der Forschungsgruppe Wahlen e. V. in Mannheim, deren Vorstand er bis 2003 war. Er hat in Heidelberg, Frankfurt, Cornell und Mannheim Volkswirtschaft, Politik und Soziologie studiert und über das Demokratieverständnis von Eliten in der Bundesrepublik promoviert. Neben zahlreichen anderen Publikationen hat Dieter Roth ein Lehrbuch über empirische Wahlforschung geschrieben, das 2008 in aktualisierter Form erschien.*

## ZUR FUNKTIONSWEISE DER WAHLFORSCHUNG

- 3 Andreas M. Wüst (2003): Stimmung, Projektion, Prognose? In: ders. (Hrsg.): Politbarometer. Opladen, S. 83–107.
- 4 So das Wochenmagazin Der Spiegel nach der Wahl 2005 und 2009.
- 5 So zum Beispiel Helmut Kohl vor der Wahl 1998.
- 6 Viele Beispiele von Politikern, die bei Wahlumfragen beabsichtigte oder vollendete Manipulation unterstellen, finden sich bei Frank Brettschneider (vgl. Fußnote 2, S. 258).
- 7 Aus ökonomischen Gründen können Gesamtheiten nur in den seltensten Fällen befragt bzw. beobachtet werden.
- 8 Mehr hierzu: Dieter Roth (2008): Empirische Wahlforschung. Ein Lehrbuch. Wiesbaden 2008, Kapitel 2.
- 9 Max Kaase (Hrsg.) (1999): Deutsche Forschungsgemeinschaft. Qualitätskriterien der Umfrageforschung. Berlin; Max Kaase (2003): Die Bundesrepublik Deutschland nach der Bundestagswahl 2002. Überlegungen eines Wahlsoziologen. In: Politische Vierteljahresschrift, 1/2003, S. 3–9.
- 10 Vgl. Frank Brettschneider (2000): Demoskopie im Wahlkampf – Leitstern oder Irrlicht? In: Klein, Markus/Jagodzins, Wolfgang/Mochmann, Ekkehard/Ohr, Dieter (Hrsg.): 50 Jahre Empirische Wahlforschung in Deutschland. Entwicklung, Befunde, Perspektiven, Daten. Wiesbaden, S. 477–505.
- 11 Auf „wahlrecht.de“ werden die Ergebnisse eines sechsten Instituts aufgeführt: GMS, Gesellschaft für Markt- und Sozialforschung, das jedoch im Gegensatz zu den anderen Instituten nur einmal monatlich eine ca. 1.000 Befragte umfassende Umfrage veröffentlicht. Dadurch treten beim Vergleich der Ergebnisse zu bestimmten Zeitpunkten größere Schwierigkeiten auf.
- 12 So zum Beispiel: tagesschau.de: Spießbrutenlauf in eigener Sache (16. Januar 2013).
- 13 Siehe jedoch die Versuche der Wahlforscher Helmut Norpoth und Thomas Gschwend (2003): Politbarometer und Wahlprognosen: Die Kanzlerfrage. In: Wüst, Andreas M. (Hrsg.): Politbarometer. Opladen, S. 109–124.
- 14 Siehe Web-Seite der DGfW (Deutsche Gesellschaft für Wahlforschung): <http://dgfw.info>.
- 15 Jüngste Veröffentlichung dieser Reihe: Bernhard Weißels/Harald Schoen/Oscar W. Gabriel (Hrsg.) (2013): Wahlen und Wähler: Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2009. Wiesbaden.
- 16 Hans Rattinger/Sigrid Roßteutscher/Rüdiger Schmitt-Beck/Bernhard Weißels u. a. (2011): Zwischen Langeweile und Extremen: Die Bundestagswahl 2009. Baden-Baden; Heinrich Oberreuter (Hrsg.) (2011): Am Ende der Gewissheiten, Wähler, Parteien und Koalitionen in Bewegung. München.
- 17 Wie z. B. für die SPD bis zum Sommeranfang 2002. Deshalb war es sträflich, von Seiten der Umfrageinstitute Allensbach und mit Einschränkung auch Emnid, zu diesem Zeitpunkt von einem klaren Sieg der Oppositionsparteien auszugehen. Siehe dazu Frank Brettschneider (vgl. Fußnote 2).



# Das Bundestagswahlrecht 2013

Hans Meyer

Bei den Wahlen zum 18. Deutschen Bundestag findet erstmals das reformierte Wahlrecht Anwendung. Die Wahlrechtsänderungen sind am 9. Mai 2013 in Kraft getreten und sollen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts umsetzen. Das Gericht hatte die Regelungen des Sitzzuteilungsverfahrens im Bundeswahlgesetz für nichtig erklärt. Ein Hauptanliegen der Wahlrechtsreform ist die Änderung des Sitzzuteilungsverfahrens mit dem Ziel, das sogenannte negative Stimmgewicht zu beseitigen. Dieser Begriff beschreibt eine Paradoxie des alten Wahlrechts: Ein Mehr an Zweitstimmen konnte für eine Partei in bestimmten Konstellationen weniger Sitze im Deutschen Bundestag bedeuten und umgekehrt ein Weniger an Zweitstimmen mehr Sitze. Hans Meyer erörtert die Vorgeschichte sowie die Grundentscheidung der 2013 in Kraft getretenen Reform. Er erläutert sodann den entscheidend geänderten Paragraphen und schildert im Anschluss das neue, mehrere Schritte umfassende Verfahren der Sitzverteilung im Einzelnen. Vielfach wurde die Befürchtung geäußert, das neue Wahlrecht könne zu einer erheblichen Vergrößerung des Bundestages führen. Ob dies eintritt und wie lange die Reform Bestand haben wird, bleibt abzuwarten. |

## Unser Wahlsystem

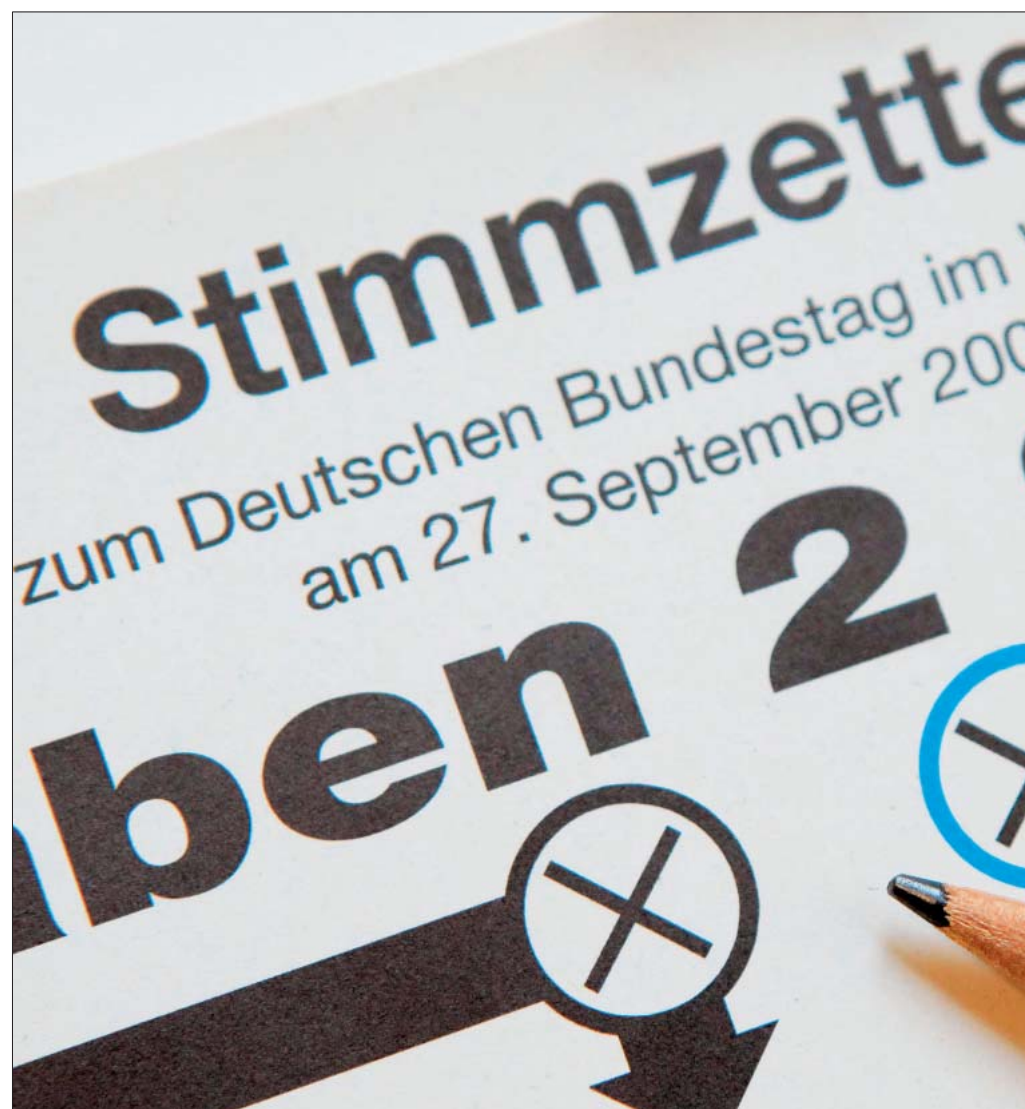
Wir wählen den Bundestag, also die 598 im Wahlgesetz vorgesehenen Abgeordneten, wie das Bundeswahlgesetz in § 1 exakt ausdrückt, „nach den Grundsätzen einer mit der Personwahl verbundenen Verhältniswahl“. Trotz der in Wahlkreisen nach den Regeln der relativen Mehrheitswahl gewählten 299 Abgeordneten ist „Verhältniswahl“ eine korrekte Beschreibung für das Gesamtsystem, weil alle 598 Mandate, also auch die Wahlkreis- oder Direktmandate, auf die jeweiligen Parteien nach ihrem verhältnismäßigen Zweitstimmenanteil verteilt werden. Erst dann werden die direkt Gewählten von dem Listenkontingent einer jeden Partei auf Landesebene abgezogen. Ist das Kontingent dafür zu klein, entstehen Überhänge, die der Partei erhalten bleiben. Das Wahlkreismandat ist also im Normalfall sowohl von Erststimmen als auch

von Zweitstimmen der Partei gedeckt. Gewollt ist nur der *personelle* Einfluss einer Einzelpersonenwahl auf eine Listen- also Gruppenwahl. Lediglich Überhänge sind nur von Erststimmen gedeckt. Selbst beim bisher höchsten Anfall an Überhangmandaten bei der Wahl 2009 war dies nur bei circa 8 Prozent der Wahlkreismandate der Fall.

## Die Vorgeschichte der Reform 2013

Die Bundestagswahl 2013 findet unter einem reformierten Bundestagswahlrecht statt. Die Reform war vom Bundesverfassungsgericht durch zwei Entscheidungen erzwungen worden. In der ersten aus dem Juni 2008 wertete es das negative oder inverse Stimmgewicht, wenn also eine Zweitstimme für

eine Partei unmittelbar gegen diese oder zugunsten einer Konkurrenzpartei wirkt, als einen Verstoß gegen die Verfassungsgrundsätze (Art. 38 GG) der unmittelbaren und gleichen Wahl.<sup>1</sup> Die „willkürliche“ oder „widersinnige“<sup>2</sup> Wirkung beruhte damals auf der Kombination von Überhangmandaten mit der Verrechnung von Zweitstimmen derselben Partei über ein Land hinaus. Bei der Bundestagswahl 2005 war dieses bisher nur einigen Fachleuten bekannte Phänomen für jeden offenbar geworden.<sup>3</sup> Als in Dresden eine Nachwahl anstand, hätte die CDU ein Mandat verloren, wenn zu viele ihrer Anhänger mit ihrer Zweitstimme CDU gewählt hätten. Durch ihr Stimmgewicht hätten sie bei der Konkurrenz der Landeslisten derselben Partei ein CDU-Mandat von Nordrhein-Westfalen nach Sachsen abge-



zogen, das dort aber nicht hätte realisiert werden können, weil es auf ein bestehendes Überhangmandat angerechnet worden wäre.<sup>4</sup>

Das Gericht hat in dieser Entscheidung dem Bundestag für die Korrektur drei Jahre Zeit eingeräumt, weil die Aufgabe so kompliziert sei. 2009 ist darum nach einem verfassungswidrigen Wahlgesetz gewählt worden. Trotz dieser erstaunlichen Großzügigkeit des Gerichts haben die Fraktionen über zwei der drei Jahre ungenutzt verstreichen lassen. Bald war klar, dass Koalition und Opposition sich nicht würden einigen können. Entgegen einem im Wahlrecht lange geübten Brauch beschloss die Koalition, von ihrer Mehrheit gegenüber der Opposition Gebrauch zu machen. Union und FDP hatten aber durchaus unterschiedliche Interessen. Die Union favorisierte abgeschlossene Landeswahlgebiete,<sup>5</sup> die FDP fürchtete das dann sechzehn Mal mögliche Rundungspech – es können ja nur ganze Mandate vergeben werden. Auch könne sie in kleinen Ländern wie Bremen ohne Mandate dastehen, auch wenn sie mehr als acht Prozent der Stimmen erziele.<sup>6</sup> Die

Rücksicht der Fraktionen auf ihre Landesgruppen spielte bei den Verhandlungen durchgehend eine Rolle, manchmal eine entscheidende.

Die FDP setzte gegen die Union durch, dass die Rundungsverluste<sup>7</sup> einer Partei in allen Ländern zusammengezählt und dafür Zusatzmandate ausgewiesen werden. Es sollte jedoch vermieden werden, dass auch Überhangparteien davon profitieren. Zudem wurde verfügt, dass den Ländern ein Sitzkontingent proportional zur Wählerzahl zustehe.

Der in der Koalition gefundene Kompromiss wurde durch Normenkontrollklage von 214 Abgeordneten, durch Organklage einer Partei und durch Verfassungsbeschwerde von über 3.000 Wahlberechtigten angegriffen und vom Bundesverfassungsgericht am 25. Juli 2012 im Wesentlichen für verfassungswidrig erklärt: er verstoße gegen das Verbot negativen Stimmgewichts, weil er u. a. die Ländersitzkontingente nach der Wählerzahl bemesse, und gegen die vom Grundgesetz geforderte Gleichheit der Wahl, weil er Zusatzmandate vorsehe und den ausgleichslo-

sen Anfall von Überhangmandaten in zu hoher Zahl zulasse.<sup>8</sup> Mit der letzten Feststellung korrigierte das Gericht eine Vier-zu-vier-Entscheidung aus dem Jahre 1997<sup>9</sup>, bei der die „obsiegende“ Hälfte der Richter noch Überhänge in Höhe von etwa 30 tolerieren wollte, und reduzierte die Zahl auf „etwa 15“. Nun war Eile angesagt. Ein nochmaliger Alleingang der Koalition schien der Union angesichts der widerstreitenden Interessen einer großen und einer kleinen Partei nicht opportun, ein Zusammengehen mit der SPD zu Lasten der kleineren Parteien hätte die Koalition gesprengt. Man war da angelangt, wo man 1955 bei der damals endgültigen Fassung des Wahlgesetzes geendet hatte: alle gegen die Union.<sup>10</sup> Wie damals konnte sie nicht mehr hoffen, das Mehrheitswahlrecht oder auch Mehrheitsprämien durch Überhänge durchzusetzen.<sup>11</sup> Als Kompensation für die Aufgabe der Überhänge, die gleichheitswidrige Effekte produzieren und eine wichtige Ursache negativer Stimmgewichte waren, setzte sie mit Hilfe des von ihr verwalteten Innenministeriums die strikte Abschottung der Länder als abgeschlossene Wahlgebiete jedenfalls als erste Berechnungs- und Verteilungseinheiten durch. Die Reform ist am 8. Mai 2013 verkündet worden (BGBl. 2013 I S. 1082).

### Die Grundentscheidung der Reform

Die wichtigste Entscheidung war, Überhangmandate zu beseitigen oder genauer: ihre Bonuswirkung unschädlich zu machen. Überhänge sind nicht die Folge einer besonders hohen Zustimmung zu der begünstigten Partei, sondern eher des Gegenteils. Als die CDU 2009 in Baden-Württemberg gegenüber 2005 über 400.000 Zweitstimmen verlor, schnellte die Zahl der Überhangmandate von drei auf zehn hoch. Und als die CSU 2009 einen Einbruch von 9,2 Prozentpunkten bei den Zweitstimmen erlitt, erzielte sie erstmals in der über 60-jährigen Wahlrechtsgeschichte überhaupt Überhangmandate, nämlich drei. Für deren Entstehen ist die Diskrepanz zwischen einem markanten Erfolg in den Wahlkreisen und einem bescheidenen Listen Erfolg entscheidend. Letzterer aber spiegelt die Zustimmung der Wähler zur Partei hinreichend exakt wider. Die auf den Zweitstimmen beruhenden Listenmandate hängen unmittelbar an den Schwankungen des Zweitstimmenanteils einer Partei. Die



Hauptanliegen der Wahlrechtsreform war es, das sogenannte negative Stimmgewicht zu beseitigen. Dieser Begriff beschreibt eine Paradoxie des alten Wahlrechts: Ein Mehr an Zweitstimmen konnte für eine Partei in bestimmten Koalitionen weniger Sitze im Bundestag bedeuten und umgekehrt ein Weniger an Zweitstimmen mehr Sitze.

picture alliance/dpa

auf den Erststimmen basierenden Direktmandate hingegen sind gegen Stimmverluste robuster. Wenn eine Partei z. B. in ländlichen Gebieten eine Hochburg hat, können Wahlkreise auch mit 60 Prozent und mehr der Stimmen gewonnen werden. Selbst ein Verlust von 20 Prozentpunkten an Erststimmen würde dann bei einer relativen Mehrheitswahl kaum zum Verlust des Mandats führen, bei den Zweitstimmen wäre er eine Katastrophe.

Zwei grundsätzliche Wege boten sich an, das Problem der Überhänge zu lösen. Entweder beseitigte man die im Wahlgesetz liegenden Gründe für das Entstehen von Überhängen oder man kompensierte durch Einführung von Ausgleichsmandaten den in ihnen liegenden Gleichheitsverstoß und damit zugleich, wenn möglich, den Eintritt von negativen Stimmgewichten. Es ist nicht verwunderlich, dass man sich für die zweite Lösung entschied. Es war der politisch bequemere Weg. Mit einer prognostizierten Vergrößerung des Bundestages um 50 bis 70 Mandate konnte man gegen die Bedenken in einzelnen Landesgruppen der Fraktionen angehen, dass sie mit ihren Listenmandaten für Überhänge ihrer Partei in anderen Ländern herangezogen würden. Außerdem steigert jede Erhöhung der Bundestagsgröße die Wahrscheinlichkeit für die darüber abstimmenden Abgeordneten, auch dem nächsten Bundestag anzugehören.

Hätte man auf die Ursachen von Überhangmandaten geschaut, wäre der Blick auf das Zweistimmensystem gefallen, dem bei der Wahl 2009 über die Hälfte der 24 Überhänge zu verdanken war.<sup>12</sup> Das hängt mit dem möglichen Effekt der gesplitteten Erststimme zusammen. Anhänger aller Parteien splitten. Am häufigsten splitten jedoch FDP-Anhänger; 2009 waren es nach dem Bundeswahlleiter über 55 Prozent. Die wenigsten wissen freilich, dass ein erfolgreiches, also zum Gewinn eines Direktmandats der benachbarten Partei führendes Stimmensplitting normalerweise nur ein Listenmandat dieser Partei erfolglos macht. Der splittende Wähler entscheidet also im Normalfall mit seiner Erststimme zwischen zwei Personen der benachbarten Partei, von denen er eine gar nicht kennen kann. Der Begriff „Persönlichkeitswahlrecht“ bezeichnet diesen „Erfolg“ nicht gerade zutreffend. Führt der Direktwählerfolg dagegen zu einem Überhang bei der benachbarten Partei, dann hat der Wähler gleichheitswidrig ein „doppeltes“ Stimmgewicht.<sup>13</sup> Er verhilft der benachbarten Partei zu einem nicht von Zweitstimmen der Partei gedeckten Mandatserfolg und seiner eigenen Partei mit der Zweitstimme zu einem Listenplatz.



Da mit der Einführung von Ausgleichsmandaten diese Effekte zugunsten der übrigen Parteien kompensiert werden, hätte es nahe gelegen, das Zweistimmensystem aufzugeben<sup>14</sup> und die Stimme für den Wahlkreisabgeordneten wie schon 1949 zugleich für die Liste zu buchen. Das würde die Zahl der Überhänge und damit der nötigen Ausgleichsmandate erheblich reduzieren. Das hätte um so eher nahe gelegen, als ein erfolgreiches Stimmensplitting nach dem neuen Recht nicht mehr zu einem dauerhaften Vorteil der Direktmandatspartei durch ein Überhangmandat führen kann, da ein solcher durch Ausgleichsmandate an die Konkurrenzparteien aufgezehrt wird. Ein erfolgreiches und zudem Überhänge produzierendes Stimmensplitting, das 2009 Zehntausende von Wählern geübt haben,<sup>15</sup> wird nach der neuen Konstruktion in Zukunft nur den einen, vom splittenden Wähler sicherlich nicht gewollten Effekt haben,

dass der Bundestag vergrößert wird. Ein Vorteil für die benachbarte Partei ist damit nicht mehr zu erreichen. Die Rückkehr zum 1949 noch vorgesehenen Einstimmensystem würde zudem die Parteibindung der Wähler stärken. Wer einer benachbarten Partei schon die Hälfte seiner Stimmen gibt, wird eher zu dieser ganz überwechseln, als jemand, der sich für eine Partei ganz entscheiden muss. Schließlich wären die Parteien mehr als heute gezwungen, möglichst attraktive Direktwahlbewerber aufzustellen.<sup>16</sup>

Die Chance, zum Einstimmensystem zurückzukehren, wurde nicht ergriffen, da in allen Parteien die direkt Gewählten in dem Glauben leben, sie seien wegen ihrer persönlichen Vortrefflichkeit und weniger wegen ihrer Parteizugehörigkeit gewählt worden. Für die inoffizielle, aber auch die offizielle Rangordnung in der Fraktion kann diese Überzeugung auch nützlich sein. Es dürfte aber



Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe unter Vorsitz von Andreas Voßkuhle erklärt am 25. Juli 2012 zentrale Bestimmungen des Bundestagswahlrechts für verfassungswidrig.

picture alliance/dpa

schwerlich einleuchten, dass über drei Millionen FDP-Wähler den Direktkandidaten der eigenen Partei verschmähen, weil der konkurrierende CDU-Kandidat die überzeugendere Persönlichkeit sei. In Wirklichkeit trafen die „Stimmensplitter“ unter dem alten Wahlsystem überwiegend eine durchaus rationale politische Entscheidung, den chancenreichen Kandidaten einer benachbarten Partei dem chancenlosen der eigenen vorzuziehen. Oder anders gewendet: der Wähler splittet durchweg aus politischen, nicht aus persönlichkeitsbezogenen Gründen. Der politische Grund ist mit der Kompensation durch Ausgleichsmandate entfallen.

Da Überhänge durch die Diskrepanz von Direktwahl- und Zweitstimmenerfolgen erzielt werden, würde zudem eine Reduzierung der Wahlkreise von dem derzeitigen Verhältnis zu den Listenmandaten von 50:50 auf etwa 40:60 den Anfall von Überhang- und damit

von Ausgleichsmandaten automatisch reduzieren.<sup>17</sup>

Die Fraktionen konnten sich darauf nicht verständigen und haben also einvernehmlich<sup>18</sup> eine Chance ausgeschlagen, die Zahl der zu erwartenden Ausgleichsmandate möglichst klein zu halten. Sie haben es auch aus diesem Grunde peinlich vermieden, im Gesetz von Überhängen und Ausgleichsmandaten zu sprechen, was das Verständnis des Wahlgesetzes erheblich erleichtert hätte. Die Erkenntnis ihrer Vorläufer aus dem Jahre 1996, dass ein Parlament von 656 Mitgliedern zu groß und eines unter 600 Mitgliedern angemessen ist,<sup>19</sup> wurde verdrängt.

Die Kompliziertheit der gefundenen Lösung lässt sich nur verstehen, wenn man den Text des entscheidend geänderten § 6 BWahlG, auf das Wesentliche konzentriert, vor Augen hat (Der Volltext findet sich am Ende des Beitrages). Eigene Bemerkungen sind kursiv gesetzt:

### „§ 6 Wahl nach Landeslisten

- (1) Für die Verteilung der nach Landeslisten zu besetzenden Sitze werden die für jede Landesliste abgegebenen Zweitstimmen zusammengezählt.<sup>20</sup>
- (2) In einer ersten Verteilung wird zunächst die Gesamtzahl der Sitze (598) in dem in Satz 2 bis 7 beschriebenen Berechnungsverfahren den Ländern nach dem Bevölkerungsanteil<sup>21</sup> und sodann in jedem Land die Zahl seiner Sitze<sup>22</sup> auf der Grundlage der zu berücksichtigenden Zweitstimmen den Landeslisten zugeordnet. *Es folgt (S. 2–7) eine aufwendige und in der Abfolge nicht einsichtige Beschreibung<sup>23</sup> des Verteilungsverfahrens. Alle anzurechnenden Zweitstimmen werden durch die Zahl der jeweils zu verteilenden Sitze geteilt. Mit dem Ergebnis, dem Zuteilungsdvisor, wird das Zweitstimmenergebnis jeder Partei geteilt. Dabei ergeben die ganzen Zahlen deren Mandatsergebnis, Brüche werden auf- oder abgerundet. Wird dabei die Gesamtsitzzahl über- oder unterschritten, ist der Zuteilungsdvisor entsprechend (geringfügig) herauf- oder herunter zu setzen. Das klingt aufreger, als es ist.*
- (3) *Enthält die hier nicht interessierende Sperrklauselregel.*
- (4) Von der für jede Landesliste so ermittelten Abgeordnetenzahl wird die Zahl der von der Partei in den Wahlkreisen des Landes errungenen Sitze abgerechnet. In den Wahlkreisen errungene Sitze verbleiben einer Partei auch dann, wenn sie die nach den Absätzen 2 und 3 ermittelte Zahl übersteigen.
- (5) Die Zahl der 598<sup>24</sup> Sitze wird so lange erhöht, bis jede Partei bei der zweiten Verteilung der Sitze nach Absatz 6 Satz 1 mindestens die bei der ersten Verteilung nach den Absätzen 2 und 3 für sie ermittelten zuzüglich der in den Wahlkreisen errungenen Sitze erhält, die nicht nach Absatz 4 Satz 1 von der Zahl der für die Landesliste ermittelten Sitze abgerechnet werden können.<sup>25</sup> Die Gesamtzahl der Sitze (= 598) erhöht sich um die Unterschiedszahl.
- (6) Die nach Absatz 5 Satz 1 zu vergebenden Sitze werden in jedem Fall bundesweit nach der Zahl der zu berücksichtigenden Zweitstim-

men in dem in Absatz 2 Satz 2 bis 7 beschriebenen Berechnungsverfahren auf die nach Absatz 3 zu berücksichtigenden Parteien<sup>26</sup> verteilt. In den Parteien werden die Sitze nach der Zahl der zu berücksichtigenden Zweitstimmen in dem in Absatz 2 Satz 2 bis 7 beschriebenen Berechnungsverfahren auf die Landeslisten verteilt; dabei wird jeder Landesliste mindestens die Zahl der in den Wahlkreisen des Landes von der Partei errungenen Sitze zugeteilt. Von der für jede Landesliste ermittelten Sitzzahl wird die Zahl der von der Partei in den Wahlkreisen des Landes errungenen Sitze abgerechnet. Die restlichen Sitze werden aus der Landesliste in der dort festgelegten Reihenfolge besetzt. Bewerber, die in einem Wahlkreis gewählt sind, bleiben auf der Landesliste unberücksichtigt. Entfallen auf eine Landesliste mehr Sitze als Bewerber benannt sind, so bleiben diese Sitze unbesetzt.<sup>27</sup>

### Die Ermittlung der Wahlergebnisse im Einzelnen

Weil wir den Bundestag nicht nach Bundeslisten wählen, sondern ausschließlich nach Landeslisten, ist die Umsetzung von Stimmen in Mandate kompliziert. Das haben die Besatzungsmächte, die den Zentralstaat aus schlimmer Erfahrung schwächen wollten, gegen den Parlamentarischen Rat durchgesetzt. Herren über das politische Personal im Bundestag, dem „unitarischen Vertretungsorgan“,<sup>28</sup> sind also die Landesparteien. Sie denken nicht daran, dieses Monopol aufzugeben. Die Bundesparteien haben keinen Einfluss auf die personelle Besetzung des zentralen Bundesorgans.

Bald stellte sich aber heraus, dass eine Abwicklung der Bundestagswahl nur über die Länder für die Parteien, vor allem für die kleineren, erhebliche Nachteile hatte, weil in jedem Land für jede Partei unverwertbare Zweitstimmen anfielen. Zehn- oder sechzehnmal addiert, konnte das eine für die Mehrheitsbeschaffung relevante Zahl von Mandaten bedeuten. Man entschied sich für die Möglichkeit, die Landeslisten nur zu dem Zweck zu verbinden,<sup>29</sup> alle Zweitstimmen über die Ländergrenzen hinweg für die Mandatsverteilung nutzbar zu machen. Das führt zu einer nur rechnerischen bundesweiten Verteilung aller 598 Mandate nach dem über alle Länder kumulierten Zweitstimmener-

gebnis jeder Partei. Das nennt man Oberverteilung.

Wenn bei der Wahl 2009 alle gewonnenen Direktmandate schon von dem so ermittelten Bundeskontingent der Parteien abgezogen worden wären, wäre trotz der einmalig hohen Zahl von 21 Überhängen bei der CDU kein einziges Überhangmandat entstanden: Sie hatte mit 173 so viele Direktmandate erworben, wie ihr bei einer Bundesrechnung nach ihren Zweitstimmen zugestanden hätten.<sup>30</sup> Man wollte also die bundesweite Nutzung der Reststimmen, also z. B. die Wertung im Saarland nicht mehr nutzbarer Zweitstimmen der SPD für ein SPD-Mandat in Hessen, den möglichen Ausgleich von Überhängen auf diesem Weg wollte man aber nicht. Das hat auch das Bundesverfassungsgericht einen Systembruch genannt.<sup>31</sup> Da es keine Bundesliste gab, musste man das bei der Oberverteilung gewonnene Sitzkontingent einer fiktiven Bundespartei<sup>32</sup> auf die Landeslisten derselben Partei rückverteilen (Unterverteilung); diese konkurrierten dabei, wie an dem Dresdner Beispiel gezeigt, untereinander.

Nur diese Vorgeschichte erklärt die gefundene Lösung, freilich nicht den Verstoß gegen die Aufforderung des Bundesverfassungsgerichts, dem Wähler

eine „normenklare und verständliche Grundlage“<sup>33</sup> zu schaffen.<sup>34</sup> Der einschlägige § 6 BWahlG ist ein leuchtendes und bei Einzelbestimmungen schon beleuchtetes Muster grob missratener Gesetzgebungskunst. So ist schon auf die zwanghafte Vermeidung der für das Verständnis der Lösung existenziellen Begriffe „Überhang“ und „Ausgleich“ verwiesen worden.<sup>35</sup>

Das Gesetz hält an der Ober- und Unterverteilung fest, schaltet ihr aber noch eine neue, in zwei Phasen gegliederte Unterverteilung vor (Abs. 2 Satz 1), was nicht gerade verständnisfördernd ist, aber seinen politischen Sinn hat. In der ersten Phase werden die Länder als abgeschlossene Landeswahlgebiete behandelt und die 598 Sitze auf sie nach der Zahl der deutschen Bevölkerung verteilt. Von diesem Landeskontingent an Sitzen erhalten die Landesparteien ihren Anteil nach ihrem Stimmerfolg bei den Zweitstimmen.<sup>36</sup> Dass gewonnene Direktmandate davon abgezogen werden, Überhänge aber den Parteien erhalten bleiben,<sup>37</sup> erfährt man erst in Abs. 4, weil die Sperrklauselregel, systematisch ohne jeden Sinn, dazwischengeschaltet ist (Abs. 3). Nicht gerade lesefreundlich zwischengeschaltet ist auch die oben erläuterte umständliche Regelung des Vertei-



lungsverfahrens für diese, aber auch für alle folgenden Verfahren, nämlich in Abs. 2 Satz 2 bis 7.

Dann schreibt das Gesetz aber eine zweite Verteilung vor (Abs. 5), welche die erste, ohne es ausdrücklich zu sagen, zu einer in keinem Fall endgültigen Vorrechnung herabstuft. Für diese zweite Verteilung soll nämlich die Sitzzahl des Bundestages über 598 Sitze hinaus erhöht werden. Die in der ersten „Verteilung“ (Abs. 2 Satz 1) errechneten Sitzkontingente der einzelnen Länder sind also in jedem Fall Makulatur. Die Erhöhung soll so lange fortgesetzt werden, bis „mindestens“ alle Proporzergebnisse der ersten, auf die Landesergebnisse bezogenen Verteilung zuzüglich anfallender Überhänge, die natürlich nicht so genannt werden (Abs. 4 Satz 2), durch die neue Rechnung aufgefangen werden. Wie gerechnet werden soll, sagt der Absatz 5 nicht, sondern verweist auf Absatz 6.

Dessen Satz 1 bestimmt nun, dass die immer noch nicht feststehende, aber jedenfalls über 598 liegende Sitzzahl nach dem Bundesergebnis der Zweitstimmen auf die beteiligten Parteien verteilt werden soll (Bundesproporz). Er kommt also auf die Oberverteilung des alten Rechts zurück, und zwar ohne eine Listenverbindung anzuordnen. Das gilt

„in jedem Fall“, also nicht nur, wenn bei der Vorrechnung Überhänge angefallen sind. Das ergibt einen Sinn, weil eine Bundesrechnung andere Ergebnisse zeitigt als die Kumulation von 16 getrennten Landesrechnungen, bei denen sechzehn Mal für jede Partei unverwertbare Reststimmen anfallen und bei denen auch wegen relevanter unterschiedlicher Wahlbeteiligung von Land zu Land die Sitze mit unterschiedlichen Zweitstimmenzahlen gewonnen werden. Die in Abs. 2 angeordnete Proporzverteilung innerhalb der Länder (erste Unterverteilung) wird also in jedem Fall durch die in Abs. 6 S. 1 angeordnete Bundesproporzverteilung (Oberverteilung) überholt. Was bei der Erhöhung der Gesamtsitzzahl von der Vorrechnung allein noch zu Buche schlagen kann und auch soll, sind die in ihr identifizierten (Abs. 4 Satz 2), aber nicht so genannten Überhänge.

Mit diesem zweiten Schritt ist für die Parteien aber nur ein Bundesergebnis ermittelt. Da es keine Bundeslisten gibt, müssen die errechneten Bundesergebnisse auf die Landeslisten jeder Partei unterverteilt werden. Statt der früher vorgeschriebenen Oberverteilung und nachfolgender Unterverteilung haben wir also nun einen Dreischritt von zwei-

phasiger Unterverteilung, Oberverteilung und erneuter Unterverteilung.

Festzuhalten ist, dass wir immer noch nicht wissen, wie stark die Sitzzahl des Parlaments erhöht werden muss. Gleichwohl bezieht sich Abs. 6 Satz 1 mit der angeordneten Sitzverteilung auf die Parteien nach ihrem Zweitstimmenergebnis im Bund auf diese Sitzzahl. Welches Bundesergebnis immer dabei für jede Partei herauskommt, verlangt Abs. 6 Satz 2, proportional auf die Landeslisten der jeweiligen Partei zu verteilen. Nach dieser Festlegung klingt freilich die im nächsten Halbsatz getroffene Anordnung etwas rätselhaft, dass „jeder Landesliste mindestens die Zahl der in den Wahlkreisen des Landes errungenen Sitze zugeteilt“ wird. Das erste Verteilungsverfahren ist nämlich ein Proporzverfahren, das andere aber ein Vorrangverfahren, das an sich keine Rücksicht auf den Proporz nimmt.<sup>38</sup> Damit ist aber das Verhältnis beider Verfahren im Einzelnen noch nicht bestimmt. Sicher ist lediglich, dass in jedem Land für jede Partei mit Direktwahlerfolgen, seien es Überhänge oder nicht, diese vorrangig zu bedienen sind.

Eine Konkordanz mit der zugleich vorgeschriebenen Proporzverteilung nach den Zweitstimmen ließe sich nur herstellen, wenn die notwendig über 598 hinausgehende, aber noch nicht bekannte Mandatszahl des Parlaments nach Abs. 5 S. 1 bei der Rückrechnung auf die einzelnen Länder in jedem Land und für jede Landespartei mindestens eine Deckung der Vorrangrechnung des Landes durch seine Proporzrechnung ergibt. Anders gewendet: die Mandatszahl wäre so lange über 598 zu erhöhen, bis bei der proportionalen Rückverteilung auf die Länder auch in jedem Land jeder Überhang durch Zusatzmandate ausgeglichen ist. Ist aber dieser zusätzliche, also doppelte Proporz gemeint?

Der Bundesproporz der Parteien ist von eminenter staatspolitischer Bedeutung, weil er die Parlamentsanteile der Parteien nach ihrem Erfolg bei den Zweitstimmen bemisst und damit deren Gewicht strikt gleich bemisst, den einzelnen Wähler also ernst nimmt. Der Proporz der Landeslisten einer Partei untereinander hat dagegen nur parteipolitische Bedeutung. Vielleicht ist das der geheime Grund, warum die Begründung vollmundig behauptet, die Erhöhung der Gesamtsitzzahl vermeide, „dass die nach § 6 Abs. 5 Satz 3 BWG zur Sicherstellung der Anrechenbarkeit aller Wahlkreismandate den Landeslisten mindestens zugeteilten Sitze auf ande-



Vielfach wurde die Befürchtung geäußert, das neue Wahlrecht könne zu einer erheblichen Vergrößerung des Bundestages führen. Ob sich die Sitze mehren und wie lange die Reform Bestand haben wird, bleibt abzuwarten.

picture alliance/dpa

ren Landeslisten der Partei kompensiert werden müssen.“ Sie schließt an: „Damit wird dem Ziel Rechnung getragen, föderale Proporzstörungen zu vermeiden.“<sup>39</sup>

Der Wortlaut des Abs. 5 Satz 1 spricht allerdings gegen eine solche Auslegung. Dort ist das Versprechen, durch die Erhöhung der Mandatszahl des Parlaments so viele Mandate zu erhalten, wie ihrem proportionalen Anspruch zuzüglich der Überhänge entspricht, nicht den Landeslisten der Parteien, sondern „jede(r) Partei“ gegeben. Damit ist die Bundespartei gemeint; auch der parallele Abs. 6 Satz 1 meint die Bundesparteien, wenn er von „den zu berücksichtigenden Parteien“ spricht. Denn es geht dabei um eine Verteilung von Sitzkontingenten auf Bundesebene. Daher muss nach dem Gesetz die Sitzzahlerhöhung des Parlaments enden, wenn auf Bundesebene alle Überhänge einer Partei ausgeglichen sind.

Da die Erhöhung der Sitzzahlen als die politische Achillesverse der Reform angesehen wurde und man in den Beratungen immer nur mit 50 bis 70 Zusatzsitzungen rechnete, war der doppelte Proporz mit seinen zahlreicheren Zusatzmandaten nie ernsthafter Gegenstand der Überlegungen.<sup>40</sup> Die Gesetzesbegründung mag der Tatsache geschuldet sein, dass den Landeslisten einer Überhangpartei, anders als in dem oben geschilderten nordrhein-westfälischen Fall, ihre Landeslistenerfolge aufgrund

der ersten Verteilung erhalten bleiben. Sie werden aber an den Zuwächsen für die Partei aufgrund der allgemeinen Erhöhung der Sitzzahl nicht oder nicht in gleichem Maße beteiligt. Inproportionalitäten zwischen den Landeslisten einer Partei sind also nicht zu vermeiden. Trifft das zu, dann lügt die Begründung nicht, sondern flunkert nur.

Technisch wird die Eliminierung der Überhänge durch eine Absenkung des Stimmernorms für ein Mandat erreicht, weil mit derselben Stimmzahl nunmehr eine höhere Zahl von Abgeordneten gewählt werden kann. Die Zweitstimmen werden insofern also „veredelt“. Die zusätzlichen, über 598 hinausgehenden Mandate können, da die Zahl der Direktmandate mit 299 feststeht, nur Listenmandate sein. Sie sind in der Lage, die Überhänge zu kompensieren.

Verfassungsrechtlich relevante Probleme kann es jedoch bei der Berechnung im Einzelnen ergeben. Da bei der Erhöhung der Gesamtsitzzahl des Bundestages nur der Bundesproporz zwischen den Parteien einschließlich aller Überhänge auf dieser Stufe garantiert wird, wie vorstehend gezeigt ist, kann Abs. 6 Satz 1 ohne Probleme eine Verteilung der größeren Sitzzahl zwischen den Bundesparteien auf der Basis der Zweitstimmen nach dem Divisorverfahren des Abs. 2 Satz 2 bis 7 vorsehen. Für die Rückverteilung der so bestimmten Sitzkontingente jeder Bundespartei auf de-

ren Landeslisten sieht aber Abs. 6 Satz 2 ausschließlich dasselbe Verteilungsverfahren vor. Das ist unproblematisch, soweit sich Direktwählerfolge innerhalb des Gesamtanspruchs der Landespartei halten, der sich durch die Erhöhung der Gesamtsitzzahl und den damit veredelten Zweitstimmenanspruch regelmäßig ebenfalls erhöht hat. Geht die Zahl der gewonnenen Direktwahlsitze aber über dieses erhöhte Kontingent einer Landespartei hinaus, erzielt der Landesverband also trotz der Erhöhung der Gesamtsitzzahl weiterhin Überhänge, dann wird für das entsprechende Land das angeordnete Divisorverfahren gesprengt. Die überhängenden Direktmandate wären dann entgegen dem in Abs. 6 Satz 2 allein angeordneten Divisorverfahren zugeteilt. Bei mindestens einem Landesverband der „Überhangpartei“ mit dem krassesten Verhältnis von Zweitstimmen- und Erststimmenerfolgen würde ein solcher Fall eintreten.

Es fehlt eine gesetzliche Regel, wie dann zu verfahren ist. Das allein angeordnete Divisorverfahren löst das Problem nicht. Überlässt man die Entscheidung, welcher Landesverband darum zurückzutreten hat, dem Bundeswahlleiter und ergibt sich z. B. aus mathematischen Gründen keine einzig denkbare Lösung, dann verstieße seine Auswahl gegen das Verfassungsgebot der unmittelbaren Wahl (Art. 38 Abs. 1 GG). Es verbietet, dass zwischen dem Wäh-

## Aktuell und hintergründig

Das Wahlportal zur Bundestagswahl 2013



Das Wahlportal der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg bietet ein umfassendes Angebot rund um die Bundestagswahl 2013.

Es liefert Informationen über:

- die Wahlprogramme und die Spitzenkandidaten.
- die Aufgaben und den Aufbau des Bundestages.
- die Rechte und Pflichten von Abgeordneten.
- die Stellung der Parteien.
- das Wahlsystem.
- die Wahl in Baden-Württemberg.
- vergangene Wahlen.

ler und seiner Wahlentscheidung ein Dritter mit Entscheidungsbefugnis eingeschaltet wird.

## Ausblick

Es ist nicht zu erwarten, dass das gefundene Ergebnis langen Bestand haben wird. Politischer Druck wird bei einem ungebührlich hohen Anwachsen der Mandatszahlen des Bundestages entstehen. Das immer schon bestehende, wenn auch nicht immer verdiente schlechte Ansehen der Politiker könnte dann dem Vorwurf der Selbstbedienungs schwerlich etwas entgegenzusetzen. Dass ein Anwachsen des Parlaments um 60 oder mehr Mitglieder seine Arbeitsfähigkeit steigern würde, dürfte angesichts der eigenen Erkenntnisse im Jahre 1996 als Argument eher kontraproduktiv wirken.

Rechtlich hängt über dem gefundenen Ergebnis die schon für die vorangehende Fassung des § 6 BWahlG geäußerte Kritik eines „für den Wähler kaum noch nachvollziehbaren Regelungsgeflechts der Berechnung der Sitzzuteilung“ und die dringliche Aufforderung des Bundesverfassungsgerichts, die Berechnung „auf eine neue, normenklare und verständliche Grundlage“ zu stellen.<sup>41</sup> Die nunmehr gefundene Fassung des § 6 BWahlG kann das Gericht nur als Hohn empfinden.

Gravierender wäre, wenn der im Text erörterte Vorwurf der Verletzung der Unmittelbarkeit der Wahl durch die mangelhafte Regelung des Verteilungsverfahrens in Abs. 6 Satz 2 nicht ausgeräumt werden könnte.<sup>42</sup>

Der Beitrag ist mit Blick auf den beschränkten Platz nicht auf die Frage möglicher negativer oder inverser Stimmgewichte eingegangen. Die Diskrepanz zwischen der im Beitrag „Vorrechnung“ genannten ersten Unterverteilung, die allein auf die Landesebene bezogen ist und dort Sitzkontingente für die Länder nach der Bevölkerung verteilt und danach Überhänge identifiziert, und der endgültigen Verteilung, die das Wahlergebnis im Bund als Ausgangspunkt nimmt, lässt auf den ersten Blick negative Stimmgewichte nicht von vorne herein als unwahrscheinlich erscheinen. Die Wahlergebnisse 2013 werden sicher für Klarheit sorgen.

Die jetzige Fassung ist auch stark von parteipolitischem Eigensinn getragen, der trotz oder gerade wegen des schließlich gefundenen politischen Konsenses sich unter Einbeziehung des Bundesinnenministeriums in Formulierungskämpfen quasi als Ersatzhandlung manifestierte.<sup>43</sup> Der nächste Regierungswechsel wird vielleicht, unter Beibehaltung des Grundkonsenses, eine

lesbare Formulierung ermöglichen. Dabei kann und sollte die Politik durchaus über die Vertreter des Verfassungsrechts hinaus auf das erheblich gewachsene Interesse und die unter Beweis gestellte Sachkunde von Politologen, Mathematikern und Physikern für das Wahlrecht zurückgreifen.

## ANMERKUNGEN

- 1 BVerfGE 121, 266–317.
- 2 Beide Charakterisierungen finden sich in BVerfGE 121, 266, 300.
- 3 Erstmals öffentlich nachgewiesen in Hans Meyer (1994): Der Überhang und anderes Unterhaltsame aus Anlass der Bundestagswahl 1994. In: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (KritV), 77 (1994), S. 312–362; hier S. 321ff.
- 4 Siehe die Darstellung in BVerfGE 121, 266, 277.
- 5 Der Grund war wohl, dass man auf jeden Fall die Gefahr verhindern wollte, Überhänge z. B. in Baden-Württemberg durch Listenmandate in Nordrhein-Westfalen ausgleichen zu müssen.
- 6 Wenn Bremen nur fünf Mandate zustehen, reichen 8% an Zweitstimmen in der Regel nicht für ein Mandat aus.
- 7 BVerfGE 131, 316, 355/356 rügt jedoch, dass Rundungsgewinne unberücksichtigt geblieben seien.
- 8 BVerfGE 131, 316, 324ff. mit intensiver Einzelbegründung.
- 9 BVerfGE 95, 335–407.
- 10 Nur die damals noch existierende rechtsnationale Deutsche Partei (DPI), die Hochburgen in Niedersachsen und Hamburg hatte, votierte mit der Union für ein Mehrheitswahlrecht.



UNSER AUTOR

Prof. Dr. Hans Meyer, geb. 16.3.1933; juristisches Studium in Freiburg, München und Bonn; Assistent von Bundesverfassungsrichter Ernst Friesenhahn; Professuren in Bonn (1972/73), Frankfurt (1974–1996) und an der Humboldt-Universität zu Berlin (ab 1996); dort Vorsitzender der Struktur- und Berufungskommission zum Neuaufbau der Juristischen Fakultät (1991–1993) und Präsident (1996–2000); Vorsitzender einer Reihe von Kommissionen zur Wissenschaftsorganisation (1978–2000); Sachverständiges Mitglied der Föderalismuskommission I (2003–2004) und II (2007–2008); Juristischer Ehrendoktor (1993), Bundesverdienstkreuz erster Klasse (2000).

11 Mitgespielt mag haben, dass die Begründung des Gerichts für die Zulässigkeit von etwa 15 Überhängen in sich wenig überzeugend war und man auf eine Beibehaltung dieser Rechtsprechung nicht vertrauen konnte. Auch hatte das Gericht sich keine Gedanken über die Schwierigkeit gemacht, ein solches Limit einzuhalten, die Frage zu beantworten, welches der Mandate denn als das unzulässige 16. anzusehen wäre und was gelten sollte, wenn mehr als eine Partei Überhänge erhalte.

12 Siehe die Nachweise bei Hans Meyer (2010): Die Zukunft des Bundestagswahlrechts zwischen Unverständnis, obiter dicta, Interessenkalkül und Verfassungsverstoß. Baden-Baden, S. 76ff.

13 BVerfGE 79, 161, 166. Im Folgenden bezeichnet das Gericht den Effekt auch als „doppelten Stimmerfolg“ und spricht kurz später wohl treffender von einer Erhöhung des Stimmgewichts (beides S. 167).

14 Schon die eingehende und fundierte Kritik von Sophie-Charlotte Lenski (2009): Paradoxien der personalisierten Verhältniswahl. In: Archiv des öffentlichen Rechts (AöR), 134 (2009), S. 473–512, insb. 496ff. hätte hinreichenden Anlass dazu gegeben.

15 Siehe die Nachweise bei Hans Meyer (2010) (s. Anm. 12), S. 76–78.

16 Der Spruch, in sicheren Wahlkreisen könne man auch „Bohnenstangen“ aufstellen, würde sich dann verbieten.

17 Die Gegner einer solchen Veränderung vergessen leicht, das schon das bisherige Recht bei Überhängen die 50:50-Regel durchbricht.

18 Nur die Fraktion Die Linke hatte in BT-Drucksache 17/11821 einen überhangverschonenden Vorschlag vorgelegt. Der Abzug der gewonnenen Direktmandate sollte vom Bundeskontingent der Parteien und nicht erst in den Ländern erfolgen. Auf diese Weise wären bisher niemals Überhangmandate angefallen. Siehe unter IV.

19 1996 wurde beschlossen, dass 2002, also bei der übernächsten Wahl, die Sitzzahl von 656 auf unter 600 fallen solle. Wegen dieser Festlegung kommen wir auf die doch eigenartige Größe von 598. Den Abgeordneten war damals nicht zugemutet worden, ihre Chancen bei der nächsten Wahl selbst zu minimieren.

20 Die folgenden Sätze regeln zwei noch nie vorgekommene Fälle nicht anrechnungsfähiger Zweitstimmen und verweisen auf die Sperrklauselregel in Absatz 3, die eine entsprechende Wirkung hat.

21 Genauer: Alle außer Ausländer, im Folgenden verkürzt als „deutsche Bevölkerung“ bezeichnet.

22 Auch hier wird auf Sonderfälle verwiesen, die in den sechzig Jahren Erfahrung erst einmal vorgekommen sind, also hier für die Erklärung der Reform ohne Not weggelassen werden können.

23 Statt es mit der herkömmlichen Bezeichnung St. Laguë/Schepers oder „Divisorverfahren“ zu versehen, was die mehrfachen Rückverweise eleganter gemacht hätte, wird es in einer besonders sinnwidrigen Weise erklärt, indem zunächst die kaufmännischen Rundungsregeln erläutert werden und dann erst das Wichtigste gesagt wird, nämlich was wodurch geteilt werden soll.

24 Hier wird wieder auf die nach Abs. 1 Satz 3 verbleibenden Sitze verwiesen; in 60 Jahren Wahlrechtsgeschichte ist es aber immer die Ursprungszahl gewesen.

25 Der letzte Halbsatz meint die Überhänge, ohne sie als solche zu bezeichnen, was für das Verständnis nicht förderlich ist.



26 Also alle, die nicht unter die Sperrklauselregel fallen.

27 Abs. 7 mit der Regel für eine Partei, die mehr als 50 Prozent der Zweitstimmen erhält, ist hier ohne Interesse und schon angesichts der Tatsache überflüssig, dass die einzigen in Frage kommenden Parteien, CDU (nicht „Union“) und SPD diese Schwelle nie erreicht und derzeit Mühe haben, auch nur 30 Prozent der Stimmen zu gewinnen.

28 BVerfG 131. 31, 342 mit Verweis auf E 6, 84, 99; 95, 335, 402; 121, 266, 305.

29 Zunächst mussten die Landesparteien das erklären, was sie natürlich taten, später wurde der Zusammenschluss gesetzlich fingiert. Die Landesparteien konnten sich dagegen aussprechen, was sie natürlich nicht taten.

30 Die Konsequenz wäre gewesen, dass die CDU in keinem Land ein Listenmandat erreicht hätte. So wären z. B. weder der jetzige Bundestagspräsident Lammert noch die Ministerin von der Leyen, der Staatsminister von Kladden oder der Parlamentarische Staatssekretär Hintze ins Parlament gelangt.

31 BVerfGE 121, 266, 307. Siehe vorher schon Hans Meyer (1994) in: KritV 1994, S. 312, S. 321f. Ein Systembruch ist dem Gesetzgeber nicht von vorne herein verboten, in gleichheitssensiblen Sachgebieten wie der Wahl kann er aber ein starkes Indiz für einen Gleichheitsverstoß sein.

32 Die CSU wird dabei wie eine Bundespartei behandelt; eine Rückverteilung erübrigt sich bei ihr.

33 BVerfGE 121, 266, 316.

34 Einen ebenso verdienstvollen wie vergeblichen Versuch einer lesbaren Fassung haben die Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drucks. 17/141625, wiedergegeben in BT-Drucks. 17/124171) und Die Linke (BT-Drucks. 17/118211) gemacht, aber weder die Koalition noch die SPD beeindrucken können.

35 Oben sub III am Ende.

36 Da die Wahlbeteiligung zwischen den Ländern schwankt, und zwar bis über 10 Prozentpunkte, führt das zu unterschiedlichen Stimm-

forderungen pro Sitz, was aber nicht gegen die Wahlgleichheit verstößt, da die Länder in diesem System abgeschlossene Wahlgebiete sind.

37 Sie zerstören also die Balance der Landessitzkontingente.

38 Sein Ergebnis kann jedoch von ihm eingeholt oder übertroffen werden. Das Verfahren ist verschleiern formuliert, weil es in Wirklichkeit nicht auf „die“ Direktmandate ankommt, sondern nur auf die Überhänge. Alle anderen Direktmandate sind durch die Proporzrechnung schon automatisch abgedeckt.

39 BT-Drucks. 17/11819 S. 5 sub 2. Es geht um den innerparteilichen Proporz. Das war ein Reizwort nicht nur bei der CDU.

40 Die erste wissenschaftliche Erörterung des Themas geht denn auch wie selbstverständlich nicht von einem „Vollausgleich“ aus (Heiko Holste (2013): Demokratie wieder flott gemacht: Das neue Sitzzuteilungsverfahren im Bundeswahlgesetz sichert das gleiche Wahlrecht. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 9/2013), S. 529, S. 531).

41 BVerfGE 121, 226, 316

42 Eine weitergehende und fundierte Kritik findet sich bei Joachim Behnke (2013): Das neue Wahlrecht – sicher nicht das letzte. In: Recht und Politik, 1/2013, S. 1, 4 bis 9.

43 Heiko Holste (s. Anm. 40), NVwZ 2013, S. 533, formuliert: „Trotz des parteiübergreifenden Kompromisses in der Sache wurden die redaktionellen Verbesserungen zu einer Frage von Sieg oder Niederlage und ein verschwurbelter Gesetzeswortlaut unter dem Vorwand der Normkontinuität zu einer parteipolitischen Prestigefrage“.

## Anhang

### § 6 Wahl nach Landeslisten

(1) Für die Verteilung der nach Landeslisten zu besetzenden Sitze werden die

für jede Landesliste abgegebenen Zweitstimmen zusammengezählt. Nicht berücksichtigt werden dabei die Zweitstimmen derjenigen Wähler, die ihre Erststimme für einen im Wahlkreis erfolgreichen Bewerber abgegeben haben, der gemäß § 20 Absatz 3 oder von einer Partei vorgeschlagen ist, die nach Absatz 3 bei der Sitzverteilung nicht berücksichtigt wird oder für die in dem betreffenden Land keine Landesliste zugelassen ist. Von der Gesamtzahl der Abgeordneten (§ 1 Absatz 1) wird die Zahl der erfolgreichen Wahlkreisbewerber abgezogen, die in Satz 2 genannt sind.

(2) In einer ersten Verteilung wird zunächst die Gesamtzahl der Sitze (§ 1 Absatz 1) in dem in Satz 2 bis 7 beschriebenen Berechnungsverfahren den Ländern nach deren Bevölkerungsanteil (§ 3 Absatz 1) und sodann in jedem Land die Zahl der dort nach Absatz 1 Satz 3 verbleibenden Sitze auf der Grundlage der zu berücksichtigenden Zweitstimmen den Landeslisten zugeordnet. Jede Landesliste erhält so viele Sitze, wie sich nach Teilung der Summe ihrer erhaltenen Zweitstimmen durch einen Zuteilungsdivisor ergeben. Zahlenbruchteile unter 0,5 werden auf die darunter liegende ganze Zahl abgerundet, solche über 0,5 werden auf die darüber liegende ganze Zahl aufgerundet. Zahlenbruchteile, die

## Spielend in den Bundestag

Wahltag - ein Lernspiel über Wahlkämpfe



Den Wahlkampf aus der Sicht von Politikerinnen und Politikern kennenlernen? Aber klar!

Das Spiel:

- macht Lust auf Politik.
- fördert das Wissen über Wahlkampfstrategien und das politische System der Bundesrepublik.
- fordert Sachwissen, gute Argumente, sicheres Auftreten und manchmal auch ein bisschen Glück.
- kann man im Unterricht und in der Familie und mit Freunden spielen.
- ist für 3 bis 6 Personen ab 14 Jahren geeignet.

Ipb  
BW

**Bestellung: 15.- Euro** zzgl. Versand, Landeszentrale für politische Bildung, Fax 0711.164099 77, marketing@lpb.bwl.de, www.lpb-bw.de/shop

gleich 0,5 sind, werden so aufgerundet oder abgerundet, dass die Zahl der zu vergebenden Sitze eingehalten wird; ergeben sich dabei mehrere mögliche Sitzzuteilungen, so entscheidet das vom Bundeswahlleiter zu ziehende Los. Der Zuteilungsdivisor ist so zu bestimmen, dass insgesamt so viele Sitze auf die Landeslisten entfallen, wie Sitze zu vergeben sind. Dazu wird zunächst die Gesamtzahl der Zweitstimmen aller zu berücksichtigenden Landeslisten durch die Zahl der jeweils nach Absatz 1 Satz 3 verbleibenden Sitze geteilt. Entfallen danach mehr Sitze auf die Landeslisten, als Sitze zu vergeben sind, ist der Zuteilungsdivisor so heraufzusetzen, dass sich bei der Berechnung die zu vergebende Sitzzahl ergibt; entfallen zu wenig Sitze auf die Landeslisten, ist der Zuteilungsdivisor entsprechend herunterzusetzen.

- (3) Bei Verteilung der Sitze auf die Landeslisten werden nur Parteien berücksichtigt, die mindestens 5 Prozent der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten oder in mindestens drei Wahlkreisen einen Sitz errungen haben. Satz 1 findet auf die von Parteien nationaler Minderheiten eingereichten Listen keine Anwendung.
- (4) Von der für jede Landesliste so ermittelten Sitzzahl wird die Zahl der von der Partei in den Wahlkreisen des

Landes errungenen Sitze (§ 5) abgerechnet. In den Wahlkreisen errungene Sitze verbleiben einer Partei auch dann, wenn sie die nach den Absätzen 2 und 3 ermittelte Zahl übersteigen.

- (5) Die Zahl der nach Absatz 1 Satz 3 verbleibenden Sitze wird so lange erhöht, bis jede Partei bei der zweiten Verteilung der Sitze nach Absatz 6 Satz 1 mindestens die bei der ersten Verteilung nach den Absätzen 2 und 3 für sie ermittelten zuzüglich der in den Wahlkreisen errungenen Sitze erhält, die nicht nach Absatz 4 Satz 1 von der Zahl der für die Landesliste ermittelten Sitze abgerechnet werden können. Die Gesamtzahl der Sitze (§ 1 Absatz 1) erhöht sich um die Unterschiedszahl.
- (6) Die nach Absatz 5 Satz 1 zu vergebenden Sitze werden in jedem Fall bundesweit nach der Zahl der zu berücksichtigenden Zweitstimmen in dem in Absatz 2 Satz 2 bis 7 beschriebenen Berechnungsverfahren auf die nach Absatz 3 zu berücksichtigenden Parteien verteilt. In den Parteien werden die Sitze nach der Zahl der zu berücksichtigenden Zweitstimmen in dem in Absatz 2 Satz 2 bis 7 beschriebenen Berechnungsverfahren auf die Landeslisten verteilt; dabei wird jeder Landesliste mindestens die Zahl der in den Wahlkreisen des Landes von der Partei errungenen Sitze zugeteilt. Von der für jede

Landesliste ermittelten Sitzzahl wird die Zahl der von der Partei in den Wahlkreisen des Landes errungenen Sitze (§ 5) abgerechnet. Die restlichen Sitze werden aus der Landesliste in der dort festgelegten Reihenfolge besetzt. Bewerber, die in einem Wahlkreis gewählt sind, bleiben auf der Landesliste unberücksichtigt. Entfallen auf eine Landesliste mehr Sitze, als Bewerber benannt sind, so bleiben diese Sitze unbesetzt.

- (7) Erhält bei der Verteilung der Sitze nach den Absätzen 2 bis 6 eine Partei, auf die mehr als die Hälfte der Gesamtzahl der Zweitstimmen aller zu berücksichtigenden Parteien entfallen ist, nicht mehr als die Hälfte der Sitze, werden ihr weitere Sitze zugeteilt, bis auf sie ein Sitz mehr als die Hälfte der Sitze entfällt. Die Sitze werden in der Partei entsprechend Absatz 6 Satz 2 bis 6 verteilt. In einem solchen Falle erhöht sich die nach Absatz 5 ermittelte Gesamtzahl der Sitze (§ 1 Absatz 1) um die Unterschiedszahl.

Quelle: Bundeswahlgesetz (BWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1082) geändert worden ist.

## Die Didaktische Reihe

Ein Muss für Gemeinschaftskundelehrer



### Die didaktische Reihe der Landeszentrale

- beinhaltet Standardwerke der politischen Bildung
- veröffentlicht erfolgreiche Praxisbeispiele politischer Bildungsarbeit
- setzt bundesweit Impulse
- greift Desiderate auf
- offeriert neue didaktische Handlungsfelder
- begleitet und fördert die Diskussion der Didaktik politischer Bildung

**Bestellung: 2.- Euro** zzgl. Versand

Landeszentrale für politische Bildung, Fax 0711.164099 77, [marketing@lpb.bwl.de](mailto:marketing@lpb.bwl.de), [http://www.lpb-bw.de/didaktische\\_reihe.html](http://www.lpb-bw.de/didaktische_reihe.html)

**lpb**  
BW

# Bundestagswahlen: 1949 bis 2009

Uwe Andersen

Betrachtet man die Bundestagswahlen von 1949 bis 2009 zeigen sich über die Zeit hinweg Konstanten und Veränderungen. Die einzelnen Bundestagswahlen haben die politische Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland sowohl geprägt als auch gespiegelt. Uwe Andersen gibt einen zeitgeschichtlichen Überblick über die Bundestagswahlen von 1949 bis 2009. Er skizziert die einzelnen Bundestagswahlen, bettet sie in den jeweiligen zeitgeschichtlichen Kontext ein und benennt die gesellschaftlich bzw. politisch prägenden Kräfte. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf die sogenannten Schlüsselwahlen (1949, 1969, 1990) gerichtet. Die Charakterisierung der einzelnen Bundestagswahlen berücksichtigt das politische Umfeld und die wahlrechtlichen Rahmenbedingungen, die wichtigsten Aspekte des Wahlergebnisses sowie die Auswirkungen, insbesondere die Regierungsbildung. Abschließend werden einige langfristige Tendenzen (Wahlbeteiligung und Wahlverhalten, die Veränderung der Parteienlandschaft, die Sitzverteilung im Deutschen Bundestag sowie Konstanten und Veränderungen in der Regierungsbildung) aufgezeigt.

## Vorbemerkung

Die Bundestagswahlen haben die politische Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland sowohl geprägt als auch gespiegelt. Unter den fünf obersten Staatsorganen Bundestag, Bundesrat, Bundespräsident, Bundesregierung und Bundesverfassungsgericht ist der Bundestag das einzige, das direkt vom Volk gewählt wird. In der repräsentativ ausgestalteten Demokratie auf der Bundesebene bedeutet dies eine herausgehobene Position des Bundestages, welche sich auch darin zeigt, dass der Bundestag an der Bestellung der übrigen obersten Staatsorgane – mit Ausnahme des Bundesrates – maßgeblich beteiligt ist. Im politischen Mehrebenensystem der Bundesrepublik – mindestens mit den Ebenen Kommunen, Länder, Bund, Europäische Union (EU) – gilt die Bundestagswahl nicht nur in den Augen der Bevölkerung als die wichtigste Parlamentswahl, was sich u. a. in der traditio-

nell höchsten Wahlbeteiligung auf dieser Ebene äußert.

Jede Wahl bedeutet eine Machtverteilung auf Zeit, wobei die Dauer der Wahlperiode den Handlungsspielraum der Gewählten mitbestimmt. Die Wahlperiode ist in einer der wenigen auf Wahlen bezogenen Grundgesetzbestimmungen grundsätzlich auf vier Jahre fixiert worden (Art. 39 Abs. 1), und trotz zunehmender Diskussionen angesichts längerer Wahlperioden auf allen anderen politischen Ebenen ist sie bisher unverändert geblieben. Wahlkämpfe sind für die politischen Parteien als politische Hauptakteure Kämpfe um die Macht, die mit konkurrierenden Sach- und Personenangeboten ausgetragen und letztlich mit der Wahlentscheidung der Bürger entschieden werden.

Bei den Bundestagswahlen zeigen sich über die Zeit Konstanten und Veränderungen. Im Folgenden wird in einem Überblick versucht, die einzelnen Bundestagswahlen kurz zu skizzieren. Abschließend werden einige langfristige Tendenzen herausgearbeitet.

## Die einzelnen Bundestagswahlen

Bei der folgenden kurzen Charakterisierung der einzelnen Bundestagswahlen sollen das politische Umfeld, die wahlrechtlichen Rahmenbedingungen, die wichtigsten Gesichtspunkte des Wahlergebnisses und die Auswirkungen, insbesondere die Regierungsbildung, berücksichtigt werden.

### Die Bundestagswahl 1949

Die Bundestagswahl 1949 kann zu Recht als Schlüsselwahl bezeichnet werden, insofern sie zu wichtigen politischen Weichenstellungen führte. Es handelte sich um die erste Wahl auf Bundesebene seit der Reichstagswahl 1932, allerdings begrenzt auf den gerade aus der Taufe gehobenen und mit dem Grundgesetz als vorläufiger Verfassung ausgestatteten westdeutschen Teilstaat. Die schwierige politische und ökonomische Ausgangslage wurde charakterisiert durch die verheerenden Wirkungen des Nationalsozialismus verbunden mit dem verlorenen Zweiten Weltkrieg, die resultierende beschränkte Souveränität unter der Oberhoheit der alliierten Besatzungsmächte, die Teilung Deutschlands im Kontext des Kalten Krieges, die starken Flüchtlings- und

Vertriebenenströme auf einem um rund ein Drittel verkleinerten Territorium und die extremen sozialen und ökonomischen Probleme in dem beginnenden wirtschaftlichen Wiederaufbau des kriegszerstörten Landes seit der Währungsreform 1948.

Im zugespitzten Wahlkampf war eine der Hauptkonkurrenten die neu gegründete, stark föderalistisch orientierte Christlich Demokratische Union (CDU) – formal 1949 noch eine Arbeitsgemeinschaft der juristisch selbstständigen Landesverbände mit der Schwesterpartei Christlich-Soziale Union (CSU) in Bayern. Ihre Hauptmatadoren waren Konrad Adenauer, der 73-jährige ehemalige Oberbürgermeister von Köln, und Ludwig Erhard, der politischen „Vater“ der Sozialen Marktwirtschaft. Der wichtigste Widerpart war die traditio-

Bundestagswahl 1949: Das Vielparteiensystem stand bei der Gründung der Bonner Republik noch weitgehend in der Tradition von Weimar. Ein findiger Seifenhersteller aus Düsseldorf hat zwischen die Wahlplakate seine Produktwerbung geklebt.

picture alliance/dpa



**Tabelle 1: 1. Bundestagswahl am 14. August 1949 (1949 nur Erststimmen)**

Gegenstand der Nachweisung	Anzahl	Prozent	Sitze <sup>1)</sup>
Wahlberechtigte	31 207 620		
Wähler	24 495 614	78,5	
Ungültig	763 216	3,1	
Gültig	23 732 398		410 (19)
SPD	6 934 975	29,2	136 (9)
CDU	5 978 636	25,2	117 (5)
FDP	2 829 920	11,9	53 (5)
CSU	1 380 448	5,8	24
KPD	1 361 706	5,7	15
BP	986 478	4,2	17
DP	939 934	4,0	17
Zentrum	727 505	3,1	10
WAV	681 888	2,9	12
DKP/DRP	429 031	1,8	5
SSW	75 388	0,3	1
Parteilose	1 141 647	4,8	3
Sonstige	264 842	1,1	-

<sup>1)</sup> Von 1949 bis 1987 einschl. der Abgeordneten von Berlin (West); ihre Zahl ist jeweils in Klammern genannt; 1949 waren es zum Zeitpunkt der Wahl acht Berliner Abgeordnete, ab dem 15.1.1952 wurde ihre Zahl auf 19 erhöht.

Quelle: Statistisches Bundesamt

nell stärker zentralistische Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) unter Führung des schwer kriegsversehrten Kurt Schumacher, der seine Partei nicht nur scharf gegen die Union, sondern noch schärfer gegen die Kommunistische Partei Deutschlands (KPD) abgrenzte. Im Wahlkampf wurden sehr unterschiedliche Grundkonzepte sowohl in der Außenpolitik – zugespitzt Westbindung versus Neutralitätspolitik im Kontext der angestrebten Wiedervereinigung – als auch in der Innenpolitik, insbesondere im Hinblick auf die angestrebte, im Grundgesetz als Kompromiss bewusst offen gehaltene Wirtschaftsordnung – Soziale Marktwirtschaft versus stärker planwirtschaftliche staatliche Lenkung mit Vergesellschaftung von Schlüsselbereichen der Wirtschaft – vertreten.

Beim Wahlrecht waren nur wenige Elemente – Wahlgrundsätze, Legislaturperiode – im Grundgesetz verankert. Al-



lein für die Bundestagswahl 1949 war ein spezielles Wahlrecht geschaffen worden. Während der Parlamentarische Rat bei der Beratung des Grundgesetzes noch eine Fünf-Prozent-Hürde abgelehnt hatte, sorgte die Ministerpräsidentenkonferenz der Länder mit dem Segen der westlichen Siegermächte für die Einfügung einer Fünf-Prozent-Klausel, allerdings begrenzt auf die einzelnen Bundesländer. Als Ausnahmeregelung für die zum Einzug in den Bundestag erforderlichen mindestens fünf Prozent der Stimmen in einem Bundesland genügte darüber hinaus der Gewinn eines Direktmandates.

Wie das Wahlergebnis (vgl. Tabelle 1) zeigt, blieb die Sperrwirkung der Fünf-Prozent-Hürde auf Landesebene gering. Insgesamt gelangten zehn Parteien (die Union aus CDU und CSU als Einheit gerechnet) in den Bundestag – mehr als jemals bei späteren Bundestagswahlen bis 2009. Allerdings erreichten bereits 1949 nur die vier Parteien, die in allen Bundesländern antraten, mehr als fünf Prozent der Stimmen auf der Bundesebene – CDU/CSU, SPD, FDP und KPD. Auch für die Parteien gab es mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges und des „Dritten Reiches“ nicht die „Gnade der Stunde Null“, insofern durchaus an das Parteiensystem der Weimarer Republik angeknüpft wurde, allerdings mit gewichtigen Veränderungen. Während auf dem linken Spektrum mit der Konkurrenz von SPD und KPD die Tradition von Weimar fortgeführt wurde, versuchte die Freie Demokratische Partei (FDP) die parteipolitische Spaltung des Liberalismus in Weimar zu überwinden, und die Union war eine genuine überkonfessionelle Neuschöpfung insbesondere aus christlichen und konservativen Orientierungen, die sich gegenüber der Konkurrenz der traditionell auf das katholische Wählerspektrum orientierten Deutschen Zentrumspartei (DZP) schnell durchsetzte. Immerhin gelang der DZP in Nordrhein-Westfalen mit 8,9 Prozent ein Achtungserfolg, der ihr zehn Bundestagsmandate sicherte. Die an die Tradition der Welfenpartei anknüpfende konservative Deutsche Partei (DP) kandidierte nur in den vier norddeutschen Bundesländern, wo sie beachtliche 12,1 Prozent (Schleswig-Holstein) bis 18,0 Prozent (Bremen) verbuchte und mit 17,8 Prozent in Niedersachsen die CDU knapp auf den dritten Platz verwies. Die länderbezogene Mandatsverteilung führte auch dazu, dass die DP mit bundesweit 4,0 Prozent der Stimmen mit 17 Mandaten mehr Bundestagsabgeordnete stellte als die KPD mit bundesweit 5,7 Prozent (15 Mandate), da letztere in vier Bundesländern unter fünf Prozent blieb (bestes Ergebnis 8,5 Prozent in Hamburg). Weitere drei Parteien

**Bundestagswahl 1949: Mit selbstgebastelten Plakaten wirbt eine Gruppe Fahrradfahrer auf dem Frankfurter Römerberg mit dem Slogan „Wähl SPD“.**

**picture alliance/dpa**



kandidierten nur in einem Bundesland und sicherten sich dort mehr als fünf Prozent der Stimmen. In Bayern erreichten die Bayernpartei (BP – 20,9 Prozent, 17 Mandate) und die Wirtschaftliche Aufbau-Vereinigung (WAV – 14,4 Prozent, zwölf Mandate) beachtliche Ergebnisse. In Schleswig-Holstein nahm der Südschleswigsche Wählerverband (SSW), die Vertretung vor allem der dänisch orientierten Minderheit, mit 5,4 Prozent die Fünf-Prozent-Hürde und gewann somit ein Bundestagsmandat. Die Deutsch Konservative Partei-Deutsche Rechtspartei (DKP-DRP) trat zwar in drei norddeutschen Bundesländern und in Nordrhein-Westfalen an, war aber mit 8,1 Prozent allein in Niedersachsen erfolgreich (fünf Mandate). Auf Einzelbewerber entfielen immerhin 4,8 Prozent aller abgegebenen Stimmen mit Höchstwerten im Bundesland Württemberg-Baden (18,0 Prozent) – die Länder Württemberg-Baden, Württemberg-Hohenzollern und Baden wurden erst 1952 zum Bundesland Baden-Württemberg vereinigt – und in Hessen (11,8 Prozent). Als einmaliges Ereignis erwies

sich, dass drei Einzelbewerber ein Direktmandat eroberten, allerdings jeweils unter besonderen Umständen. Zugunsten von Eduard Eckert verzichteten CDU, FDP und DP im Wahlkreis Flensburg „erfolgreich“ auf einen eigenen Kandidaten, um im deutlichen deutsch-dänischen Nationalitätenkonflikt den sonst möglichen Sieg des SSW-Kandidaten zu verhindern. Im Wahlkreis Mannheim-Land hatte die FDP/DVP zugunsten des siegreichen Einzelbewerbers Richard Freudenberg keinen eigenen Kandidaten ins Rennen geschickt, und im Wahlkreis Esslingen siegte Franz Ott, der der Vertriebenenorganisation Notgemeinschaft Württemberg-Baden angehörte, die jedoch von den Alliierten keine Parteilizenz erhalten hatte. Die beiden erstgenannten „unabhängigen“ Einzelbewerber traten denn auch sofort der Unions- bzw. FDP-Fraktion bei. Mit der Parteilizensierung verfügten die alliierten Besatzungsmächte über ein Steuerungsinstrument, das insbesondere eingesetzt wurde, um die Wahlteilnahme von rechtsextremen und Vertriebenenparteien zu verhindern.



Bei der Interpretation der Wahlergebnisse ist also zu berücksichtigen, dass das Parteienspektrum 1949 von den Alliierten nach rechts beschnitten war. Von den ursprünglich 410 Sitzen entfielen acht auf Berliner Abgeordnete mit eingeschränktem Stimmrecht, die aufgrund des Berliner Vier-Mächte-Status auch nicht direkt gewählt, sondern vom Abgeordnetenhaus direkt entsandt wurden (am 1.2.1952 noch um elf Berliner Abgeordnete auf insgesamt 421 Mandate aufgestockt). Von den 402 in Volkswahl bestimmten Abgeordneten entfielen 242 auf Direktmandate (einschließlich zweier Überhangmandate) in den Wahlkreisen, wobei zwar Union und SPD die Masse der Direktmandate gewannen, aber auch FDP (zwölf), BP (elf) und DP (fünf) Direktmandate eroberten und damit in diesen Wahlkreisen relativ die meisten Stimmen gewannen. Die Wahlbeteiligung war mit 78,5 Prozent im internationalen Vergleich durchaus beachtlich, auch wenn sie im Vergleich mit späteren Beteiligungsquoten abfällt. Sieger der Wahl war mit 31,0 Prozent die Union, die zwar nur relativ knapp

die SPD mit 29,2 Prozent auf den zweiten Platz verwies, aber über weitaus bessere Koalitionsoptionen verfügte. In den elf damaligen Bundesländern lag die Union in sieben Bundesländern vor der SPD, erreichte in Württemberg-Hohenzollern (59,1 Prozent) und Baden (51,1 Prozent) die absolute Mehrheit und in Bremen mit 16,1 Prozent ihr schlechtestes Ergebnis. Die SPD war in den vier Bundesländern Hamburg (39,6 Prozent), Bremen (34,4 Prozent), Niedersachsen (33,4 Prozent) und Hessen (32,1 Prozent) an der Spitze und erzielte mit 18,9 Prozent in Württemberg-Hohenzollern ihr schlechtestes Ergebnis. Die FDP kam mit bundesweit 11,9 Prozent klar auf Platz drei und verdrängte in Hessen mit stolzen 28,1 Prozent sogar die CDU von Platz zwei und erzielte in Schleswig-Holstein mit 7,4 Prozent ihr schlechtestes Ergebnis. Die Regierungsbildung mit einer Koalition aus Union, FDP und DP im Bundestag war schon im Vorgängergremium Wirtschaftsrat<sup>1</sup> vorgeprägt worden und konnte sich auf eine ausreichende Mehrheit stützen, auch wenn Bundes-

kanzler Adenauer nur mit der berühmten einen Stimme Mehrheit ins Amt gewählt wurde.

### Die Bundestagswahl 1953

Bei dieser Bundestagswahl ging es im Kern um die nachträgliche Billigung oder Missbilligung und Korrektur der von der Regierung Adenauer und ihrer Koalitionsmehrheit getroffenen Grundentscheidungen in der Innen- und Außenpolitik. Innenpolitisch begünstigte das einsetzende „Wirtschaftswunder“, das der Wirtschaftskonzeption der Sozialen Marktwirtschaft zugeschrieben wurde und die Bewältigung der Kriegslasten einschließlich der Integration der Flüchtlinge und Vertriebenen ermöglichte, die Regierungsparteien. Außenpolitisch war mit der 1951 gegründeten Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion) der Weg in die europäische Integration besritten worden, und selbst die emotionale Diskussion um die Wiederbewaffnung Deutschlands wenige Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg brachte unter der Rahmenbedingung des Kalten Krieges trotz sowjetischer Lockungen mit der Möglichkeit der Wiedervereinigung (Deutschlandnoten Stalins 1952 mit umstrittenem Verhandlungsangebot über ein wiedervereinigtes sowie neutrales Deutschland) der Opposition angesichts der mehrheitlichen Stimmungslage in der Bevölkerung nicht das entscheidende Wahlkampfthema. Wahlrechtlich gab es wiederum ein Wahlgesetz nur für die Bundestagswahl 1953 mit drei gewichtigen Änderungen: Die Fünf-Prozent-Klausel wurde nicht mehr auf das einzelne Bundesland, sondern auf das gesamte Wahlgebiet bezogen – ein gravierender Nachteil für Regionalparteien – und erstmals das Zwei-Stimmen-System eingeführt, das die Gestaltungsmöglichkeiten für Wähler und Parteien erhöhte. Auch wurde die Mandatszahl von 400 auf 484 (jeweils ohne Überhangmandate und ohne Berlin) erhöht, wodurch sich das Verhältnis von Direkt- zu Listenmandaten von 60 zu 40 auf 50 zu 50 veränderte. Hinzu kam, dass die Lizenzierungspflicht für Parteien durch die Alliierten wegfiel. Stattdessen wurde die in Art. 21 Abs. 3 GG verankerte Möglichkeit des Parteienverbots erstmals eingesetzt. Die Sozialistische Reichspartei (SRP), eine Nachfolgeorganisation der NSDAP, war vom Bundesverfassungsgericht 1952 als verfassungswidrig verboten worden, und gegen die KPD lief seit Ende 1951 ein Verbotantrag der

**Tabelle 2: 2. Bundestagswahl vom 6. September 1953**

Gegenstand der Nachweisung	Anzahl	Prozent	Sitze <sup>1)</sup>
Wahlberechtigte	33 120 940		
Wähler	28 479 550	86,0	
Ungültig	928 278	3,3	
Gültig	27 551 272		509 (22)
CDU	10 016 594	36,4	197 (6)
SPD	7 944 943	28,8	162 (11)
FDP	2 629 163	9,5	53 (5)
CSU	2 427 387	8,8	52
GB/BHE	1 616 953	5,9	27
DP	896 128	3,3	15
GVP	318 475	1,2	–
Zentrum	217 078	0,8	3
Sonstige	1 484 551	5,5	–

<sup>1)</sup> Von 1949 bis 1987 einschl. der Abgeordneten von Berlin (West); ihre Zahl ist jeweils in Klammern genannt; 1949 waren es zum Zeitpunkt der Wahl acht Berliner Abgeordnete, ab dem 15.1.1952 wurde ihre Zahl auf 19 erhöht.

Quelle: Statistisches Bundesamt

Bundesregierung, über den das Bundesverfassungsgericht aber erst 1956 zu einem positiven Urteil kam.

Das Wahlergebnis brachte bei mit 86,0 Prozent erheblich gesteigener Wahlbeteiligung der Union einen klaren Wahlsieg, die mit 45,2 Prozent um 14,2 Prozentpunkte zulegte und die absolute Mandatsmehrheit nur knapp verfehlte. Die SPD – nach dem Tode Kurt Schumachers unter ihrem neuen Vorsitzenden Erich Ollenhauer – verlor mit 28,8 Prozent sogar geringfügig (minus 0,4 Prozentpunkte), vor allem aber wuchs der Abstand zur Union auf über 16 Prozentpunkte.

Alle anderen bereits 1949 im Bundestag vertretenen Parteien verloren prozentual an Stimmen und blieben mit Ausnahme der FDP (9,5 Prozent) deutlich unter fünf Prozent. Dennoch fielen nur die KPD, die vor allem durch das Anschauungsbeispiel DDR belastet wurde, die Bayernpartei und der SSW (in Schleswig-Holstein weit unter fünf Prozent) sowie die nicht mehr angetretene Wirtschaftliche Aufbau-Vereinigung (WAV) aus dem Bundestag heraus. Die Deutsche Partei (DP) kam auf Grund der zehn errungenen Direktmandate mit 3,3 Prozent noch auf insgesamt 15 Mandate. Das Zentrum errang nur mit Hilfe der CDU bei 0,8 Prozent der Stimmen letztmalig drei Mandate. Sie gewann den Oberhausener Wahlkreis durch Verzicht des CDU-Kandidaten direkt, der dafür auf der Zentrums-Liste ein Mandat erhielt und sofort wieder der Unionsfraktion beitrug. Die einsetzende Konzentration des Parteiensystems wurde gemildert durch den Erfolg einer neuen Partei. Der Gesamtdeutsche Block (GB)/Bund der Heimatvertriebe-

nen und Entrechteten (BHE), dessen Kernzielgruppe bereits in der Bezeichnung deutlich wird, erreichte beachtli-

Der SPD-Vorsitzende Erich Ollenhauer verfolgt am 15.9.1957, dem Tag der Bundestagswahl, vor einem Radio in der SPD-Partei-Zentrale in Bonn die ersten Wahlergebnisse. Der durch das Wirtschaftswunder ausgelösten Grundstimmung in der Bevölkerung konnte die SPD unter Führung ihres Partei- und Fraktionsvorsitzenden Ollenhauer wenig entgegenzusetzen.  
picture alliance/dpa



che 5,9 Prozent der Stimmen und zog mit 27 Abgeordneten in den Bundestag ein. Dagegen scheiterte der als CDU-Innenminister im Konflikt mit der außenpolitischen Linie Adenauers zurückgetretene spätere Bundespräsident Gustav Heinemann mit seiner neu gegründeten Gesamtdeutschen Volkspartei (GVP) mit 1,2 Prozent.

Obwohl die Union nur einen Partner für eine Mehrheit im Bundestag benötigte, ging Bundeskanzler Adenauer eine Koalition aus CDU/CSU, FDP und DP ein. Allerdings veranlasste der Versuch der Union, ein „Grabenwahlrecht“ (Nichtanrechnung der Direktmandate bei der Mandatsverteilung nach den Zweitstimmen) einzuführen, das zu Lasten der kleineren Parteien gegangen wäre, die FDP 1956, die Koalition aufzukündigen, wobei der Ministerflügel der FDP in der Koalition blieb und eine eigene Partei gründete. Die FDP versuchte erfolgreich, die grundlegende Wahlrechtsänderung zu torpedieren, indem sie über die Länderebene neue Koalitionen einging, insbesondere in Nordrhein-Westfalen die Koalition wechselte.

**Tabelle 3: 3. Bundestagswahl am 15. September 1957**

Gegenstand der Nachweisung	Anzahl	Prozent	Sitze <sup>1)</sup>
Wahlberechtigte	35 400 923		
Wähler	31 072 894	87,8	
Ungültig	1 167 466	3,8	
Gültig	29 905 428		519 (22)
CDU	11 875 339	39,7	222 (7)
SPD	9 495 571	31,8	181 (12)
CSU	3 133 060	10,5	55
FDP	2 307 135	7,7	44 (3)
DP	1 007 282	3,4	17
Sonstige	2 087 041	7,0	–

<sup>1)</sup> Von 1949 bis 1987 einschl. der Abgeordneten von Berlin (West); ihre Zahl ist jeweils in Klammern genannt; 1949 waren es zum Zeitpunkt der Wahl acht Berliner Abgeordnete, ab dem 15.1.1952 wurde ihre Zahl auf 19 erhöht.

Quelle: Statistisches Bundesamt

**Die Bundestagswahl 1957**

Diese Bundestagswahl fand in einem für die Regierung Adenauer sehr günstigen Grundklima statt. Das „Wirtschaftswunder“ des Wiederaufbaus befand sich auf dem Höhepunkt, auch wenn sich mit der nunmehr stark zum Weltmarkt ge-

öffneten deutschen Wirtschaft neue Herausforderungen („importierte Inflation“) abzeichneten. Mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) wurde 1957 ein zentraler europäischer Integrationsschritt eingeleitet. Außenpolitisch hatte Adenauer nach dem Bei-

tritt zur NATO mit der Rückkehr des Saarlandes in den deutschen Staatsverbund nach einer Volksabstimmung einen wichtigen Erfolg zu verzeichnen. Im durchaus hitzigen Wahlkampf traf die CDU mit ihrem Wahlplakat „Keine Experimente“ wohl die Grundstimmung in der Bevölkerung, der die SPD als Hauptopposition erneut unter Führung ihres Partei- und Fraktionsvorsitzenden Ollenhauer wenig entgegenzusetzen hatte.

Wahlrechtlich wurde eine Verschärfung eingeführt, insofern als Ausnahme von der Fünf-Prozent-Klausel statt eines nunmehr drei Direktmandate verlangt wurden. Eine weitere Neuerung war die Einführung der Briefwahl, die bereits 1957 von etwa fünf Prozent der Wählerschaft genutzt wurde.

Das Wahlergebnis brachte bei einer Wahlbeteiligung von 87,8 Prozent einen beeindruckenden Sieg für die Union, die in der bisherigen Geschichte der Bundesrepublik von der Wählerschaft zum einzigen Mal mit einer absoluten Mehrheit (50,2 Prozent) ausgestattet wurde. Die SPD legte zwar um drei Prozentpunkte zu, blieb aber mit 31,8 Prozent im „Ghetto der 30 Prozent“. Die Konzentration der im Bundestag vertretenen Parteien setzte sich primär zugunsten der Union fort. Außer der FDP, die aber weiter auf 7,7 Prozent schrumpfte, gelangte nur die DP mit 3,4 Prozent – wiederum mit Hilfe von sechs Direktmandaten – in den Bundestag. Sie verdankte ihre Direktmandate allerdings einer Wahlabsprache mit der CDU, die in einigen Wahlkreisen auf eigene Direktkandidaten zugunsten der DP verzichtete. Ein entsprechendes „Huckepack-Verfahren“ zugunsten der Föderalistischen Union (ein wahlorientierter Zusammenschluss von Bayernpartei, der Deutschen Zentrumspartei und der Deutsch-Hannoverschen Partei), für die die SPD in einigen chancenreichen Wahlkreisen keinen eigenen Direktkandidaten aufstellte, scheiterte dagegen. Obwohl die Union über eine klare absolute Mandatsmehrheit verfügte, ging sie eine Regierungskoalition mit der DP ein, die sich allerdings dadurch erledigte, dass die zwei Minister der DP 1960 zur CDU übertraten.

**Die Bundestagswahl 1961**

Die Bundestagswahl 1961 fand im Schatten der Berliner Mauer statt, die die Teilung Deutschlands brutal forcierte. Bundeskanzler Adenauer wurde u. a. dafür kritisiert, dass er erst verspätet nach dem Mauerbau in Berlin erschie-





**Tabelle 4: 4. Bundestagswahl am 17. September 1961**

Gegenstand der Nachweisung	Anzahl	Prozent	Sitze <sup>1)</sup>
Wahlberechtigte	37 440 715		
Wähler	32 849 624	87,7	
Ungültig	1 298 723	4,0	
Gültig	31 550 901		521 (22)
SPD	11 427 355	36,2	203 (13)
CDU	11 283 901	35,8	201 (9)
FDP	4 028 766	12,8	67
CSU	3 014 471	9,6	50
Sonstige	1 796 408	5,7	–

<sup>1)</sup> Von 1949 bis 1987 einschl. der Abgeordneten von Berlin (West); ihre Zahl ist jeweils in Klammern genannt; 1949 waren es zum Zeitpunkt der Wahl acht Berliner Abgeordnete, ab dem 15.1.1952 wurde ihre Zahl auf 19 erhöht.

Quelle: Statistisches Bundesamt

nen war. Gegen ihn wurde von der SPD in einem modernisierten, amerikanische Wahlkampfmethoden adaptierenden Wahlkampf als Herausforderer und erstmals als „Kanzlerkandidat“ der Berliner Regierende Bürgermeister Willy Brandt ins Rennen geschickt. Die SPD hatte sich mit dem Godesberger Programm von 1958 von marxistischen Traditionsbeständen verabschiedet und auf den Weg zur prinzipiell für alle Bevölkerungsschichten wählbaren Volkspartei gemacht, den die Union bereits so erfolgreich beschritten hatte.

Bei der Wahl mit einer erneut hohen Wahlbeteiligung von 87,7 Prozent verlor die Union mit 45,4 Prozent 4,8 Prozentpunkte und damit trotz fünf Überhangmandaten ihre absolute Mandatsmehrheit. Der SPD gelang mit 36,2 Prozent (plus 4,4 Prozentpunkte) ein Achtungserfolg. Die Parteienkonzentration erreichte ihren Höhepunkt, insofern nur noch drei Fraktionen im Bundestag vertreten waren. Die Reste der DP waren in der Gesamtdeutschen Partei (GDP) aufgegangen, die mit 2,8 Prozent und ohne Direktmandate scheiterte. Erstmals entfielen Direktmandate nur noch auf CDU/CSU und SPD. Die FDP hatte aus der Oppositionsrolle heraus ihren Wahlkampf unter dem Slogan „Mit der CDU, aber ohne Adenauer“ geführt und kam mit 12,8 Prozent der Stimmen unter ihrem Parteivorsitzenden und Spitzenkandidaten Erich Mende auf ihr bisher bestes Bundestagswahlergebnis.

Die Koalitionsverhandlungen erwiesen sich wegen der Fixierung der FDP auf den populären Wirtschaftsminister Ludwig Erhard als schwierig. Sie mündeten in einen zeitlichen Kompromiss mit der erneuten Kanzlerschaft Adenauers bis 1963, belasteten die FDP aber in der Öffentlichkeit mit dem Etikett „Umfaller-

Geschicht nutzt die CDU ein Wahlplakat der SPD für die Bundestagswahlen 1961 für eigene Zwecke. Der SPD-Slogan „Wohlstand ist für alle da!“, der neben einem Porträt des SPD-Kanzlerkandidaten Willy Brandt zu lesen ist, wird auf einem CDU-Plakat mit den Worten „... dank Erhards Wirtschaftspolitik“ ergänzt.

picture alliance/dpa

partei“. 1962 führte dann die „Spiegelaffäre“ zu einer Koalitionskrise, in der die FDP-Minister durch ihren kurzzeitigen Rücktritt das Ausscheiden von Verteidigungsminister Franz Josef Strauß aus dem Bundeskabinett erzwangen.

### Die Bundestagswahl 1965

In einem relativen ruhigen politischen Umfeld bestritt der 1963 zum Bundeskanzler gewählte (von seinem Vorgänger wenig geliebte) Nachfolger Konrad Adenauers Ludwig Erhard seinen ersten Bundestagswahlkampf aus der Position des Platzhalters. Gegen ihn kandidierte für die SPD erneut als Kanzlerkandidat Willy Brandt, der sich aber gegen den in der Bevölkerung als politischer „Vater des Wirtschaftswunders“ weiterhin populären Kanzler Erhard schwer tat.



**Tabelle 5: 5. Bundestagswahl am 19. September 1965**

Gegenstand der Nachweisung	Anzahl	Prozent	Sitze <sup>1)</sup>
Wahlberechtigte	38 510 395		
Wähler	33 416 207	86,6	
Ungültig	795 765	2,4	
Gültig	32 620 442		518 (22)
SPD	12 813 186	39,3	217 (15)
CDU	12 387 562	38,0	202 (6)
CSU	3 136 506	9,6	49
FDP	3 096 739	9,5	50 (1)
NPD	664 193	2,0	–
Sonstige	522 256	1,6	–

<sup>1)</sup> Von 1949 bis 1987 einschl. der Abgeordneten von Berlin (West); ihre Zahl ist jeweils in Klammern genannt; 1949 waren es zum Zeitpunkt der Wahl acht Berliner Abgeordnete, ab dem 15.1.1952 wurde ihre Zahl auf 19 erhöht.

Quelle: Statistisches Bundesamt

Die Wahl brachte bei einer Wahlbeteiligung von 86,8 Prozent nur geringe Veränderungen. Union und SPD gewannen wenige Prozentpunkte zu Lasten vor allem der FDP, die aber weiterhin über die Regierungsbildung entschied. Erstmals trat im rechtsextremen Lager die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NDP) an, die aber mit 2,0 Prozent deutlich an der Fünf-Prozent-Hürde scheiterte.

In den Koalitionsverhandlungen ergab sich die erwartete Fortführung der CDU/CSU-FDP-Regierungskoalition unter Bundeskanzler Erhard.

### Die Bundestagswahl 1969

Die Bundestagswahl 1969 wurde nach zwanzig Jahren zur zweiten Schlüsselwahl in politisch turbulenten Zeiten. Bundeskanzler Erhard scheiterte 1969 an einer hausgemachten Rezessionskrise mit erstmaligem Anstieg der Arbeitslosigkeit auf über eine halbe Million in seiner eigenen Domäne, der Wirtschaftspolitik, und musste, nachdem die FDP-Minister das Kabinett aus Anlass eines aus heutiger Sicht bescheidenen Haushaltsdefizites verlassen hatten, zurücktreten. Erstmals kam es zu einer Großen Koalition aus Union und SPD mit dem bisherigen Ministerpräsidenten Baden-Württembergs und früheren außenpolitisch profilierten Bundestagsabgeordneten Kurt Georg Kiesinger als Bundeskanzler und Willy Brandt als Vizekanzler und Außenminister sowie Franz Josef Strauß (CSU) als Finanz- und Karl Schiller (SPD) als Wirtschaftsminister (in den Medien als „Plisch und Plum“ karikiert). Der Regierung der Großen Koalition gelang eine schnelle Überwindung der Rezessionskrise, die wesentlich zum Einzug der NDP in mehrere Landesparlamente beigetragen und eine Diskussion ausgelöst hatte, ob Deutschland nur eine „Schönwetter-Demokratie“ sei. Die Dominanz der Großen Koalition im Bundestag gegenüber einer relativ kleinen FDP-Opposition forcierte auch eine vor allem von der studentischen Jugend getragene außerparlamentarische Opposition, die teilweise auf „Systemüberwindung“ zielte.

Wahlrechtlich blieb es beim bisherigen Wahlrecht, obwohl als eine Geschäftsgrundlage der Großen Koalition der Übergang zu einem „mehrheitsbildenden Wahlrecht“ vereinbart worden war. Der Versuch scheiterte an der SPD, als Modellrechnungen schlechte Chancen für die SPD ergaben und die FDP mit der Wahl des SPD-Kandidaten Gustav Hei-



nemann zum Bundespräsidenten ihre koalitionspolitische Öffnung signalisierte.

Bei einer Wahlbeteiligung von 86,7 Prozent gelangten wiederum, wie schon bei der Bundestagswahl 1965, nur CDU/CSU, SPD und FDP in den Bundestag. Allerdings scheiterte die rechtsextreme NDP mit 4,3 Prozent relativ knapp. Zwischen den drei Bundestagsfraktionen gab es relativ geringe Mandatsverschiebungen. Die Union, die mit 46,1 Prozent vorn blieb, verlor „nur“ 1,5 Prozentpunkte und kam auf 242 Mandate (jeweils ohne entsandte Berliner Abgeordnete). Die SPD gewann 3,4 Prozentpunkte, übersprang mit 42,7 Prozent erstmals die 40-Prozent-Grenze und gewann 224 Mandate. Die FDP verlor mit 3,7 Prozentpunkten mehr als ein Drittel ihrer Wählerschaft, erreichte mit 5,8 Prozent ihr bisher schlechtestes Wahlergebnis und nur noch 30 Mandate. Die nun veränderte Koalitionsneigung kam auch darin zum Ausdruck, dass bei den Erststimmen 62 Prozent an die eigenen Direktkandidaten gingen, aber 25 Prozent an die SPD-Kandidaten und nur elf Prozent an die Kandidaten der Union. Bereits in der Wahlnacht vereinbarten die Parteivorsitzenden und Spitzenkandidaten Willy Brandt (SPD) und Walter Scheel (FDP) die Aufnahme von Koalitionsverhandlungen. Ihr erfolgreicher Abschluss führte zur ersten sozial-liberalen Bundesregierung unter dem ersten SPD-Kanzler Brandt sowie Vizekanzler und Außenminister Scheel und damit zur schnellen Ablösung der Großen Koalition. Die von viel Euphorie begleitete neue deutsche Bundesregierung mit neuen Impulsen in der Außenpolitik (insbesondere in der Ostpolitik) und Innenpolitik (Willy Brandt: „Wir wollen mehr Demokratie wagen!“) konnte sich auf eine knappe, aber unter

**Bundestagswahl 1972: Wahlhelferinnen beim Sortieren der eingegangenen Briefwahl-Umschläge am 16.11.1972 in München. Die Umschläge bleiben bis zur Schließung der Wahllokale am 19.11.1972 geschlossen.**  
picture alliance/dpa



**Tabelle 6: 6. Bundestagswahl am 28. September 1969**

Gegenstand der Nachweisung	Anzahl	Prozent	Sitze <sup>1)</sup>
Wahlberechtigte	38 677 235		
Wähler	33 523 064	86,7	
Ungültig	557 040	1,7	
Gültig	32 966 024		518 (22)
SPD	14 065 716	42,7	237 (113)
CDU	12 079 535	36,6	201 (8)
CSU	3 115 652	9,5	49
FDP	1 903 422	5,8	31 (11)
NPD	1 422 010	4,3	-
Sonstige	379 689	1,1	-

<sup>1)</sup> Von 1949 bis 1987 einschl. der Abgeordneten von Berlin (West); ihre Zahl ist jeweils in Klammern genannt; 1949 waren es zum Zeitpunkt der Wahl acht Berliner Abgeordnete, ab dem 15.1.1952 wurde ihre Zahl auf 19 erhöht.

Quelle: Statistisches Bundesamt

normalen Umständen ausreichende Mandatsmehrheit stützen.

### Die Bundestagswahl 1972

Es zeigte sich allerdings, dass die koalitionspolitische Neuausrichtung der FDP in eine Existenzkrise der Partei führte. Mehrere stärker national-liberal orientierte FDP-Abgeordnete, darunter der frühere FDP-Vorsitzende Erich Mende, wechselten mit ihrem Mandat zur CDU. Auch die SPD verließen mehrere als Zugpferde für die Wählergruppe der Vertriebenen aufgestellte Abgeordnete, wie der Vorsitzende der Landsmannschaft Schlesien Herbert Hupka, angesichts der ostpolitischen Neuausrichtung mit ihrem Mandat die Partei. Diese Entwicklung kulminierte 1972 in dem ersten Versuch eines konstruktiven Misstrauensvotums im Bundestag nach Art. 67 GG, mit dem Bundeskanzler Brandt gestürzt und durch den CDU/CSU-



**Tabelle 7: 7. Bundestagswahl am 19. November 1972**

Gegenstand der Nachweisung	Anzahl	Prozent	Sitze <sup>1)</sup>
Wahlberechtigte	41 446 302		
Wähler	37 761 589	91,1	
Ungültig	301 839	0,8	
Gültig	37 459 750		518 (22)
SPD	17 175 169	45,8	242 (12)
CDU	13 190 837	35,2	186 (9)
CSU	3 615 183	9,7	48
FDP	3 129 982	8,4	42 (1)
NPD	207 465	0,6	–
DKP	113 891	0,3	–
Sonstige	27 223	0,1	–

<sup>1)</sup> Von 1949 bis 1987 einschl. der Abgeordneten von Berlin (West); ihre Zahl ist jeweils in Klammern genannt; 1949 waren es zum Zeitpunkt der Wahl acht Berliner Abgeordnete, ab dem 15.1.1952 wurde ihre Zahl auf 19 erhöht.

Quelle: Statistisches Bundesamt

Fraktionsvorsitzenden Rainer Barzel ersetzt werden sollte. Das konstruktive Misstrauensvotum scheiterte in geheimer Abstimmung knapp an zwei fehlenden Stimmen (zumindest eine Unionsstimme wurde durch die Staatssicherheit der DDR gekauft). Die Folge war aber eine Pattsituation, deren Auflösung durch das Urteil der Wählerschaft in der ersten vorgezogenen Bundestagswahl 1972 gesucht wurde. Nach einem bewusst herbeigeführten negativen Votum bei einer Vertrauensabstimmung von Bundeskanzler Brandt nutzte Bundespräsident Heinemann die in Art. 68 GG für diesen Fall vorgesehene Möglichkeit und setzte Neuwahlen an. In einem sehr emotionalisierten Wahlkampf trat Rainer Barzel als Kanzlerkandidat der Union gegen den amtierenden SPD-Kanzler Brandt und die sozial-liberale Koalition an, wobei die neue Ostpolitik das wichtigste Wahlkampfthema war.

Wahlrechtlich führte die 1970 beschlossene Herabsetzung des Wahlalters von 21 auf 18 zu einer Ausweitung der Wahlberechtigten und einer Stärkung der jüngeren Wählerschaft.

Das Wahlergebnis war bei einer Spitzenwahlbeteiligung von 91,1 Prozent eindeutig. Zwar verlor die Union nur 1,2 Prozentpunkte (44,9 Prozent); aber da die SPD gleichzeitig um 3,1 Prozentpunkte auf 45,8 Prozent zulegte, stellte sie erstmals die stärkste Fraktion im Deutschen Bundestag und damit auch den Bundestagspräsidenten. Die FDP kam bei 2,6 Prozentpunkten Gewinn auf 8,4 Prozent und überwand damit ihre Existenzkrise. NPD (0,6 Prozent) wie auch die „neue“ Deutsche Kommunistische Partei (DKP) (0,3 Prozent) blieben bedeutungslose Splitterparteien.

Die erholte sozial-liberale Koalition konnte sich nunmehr auf eine klare Mandatsmehrheit im Bundestag für ihren erneuerten Regierungsauftrag stützen.

### Die Bundestagswahl 1976

Bundeskanzler Brandt übernahm 1974 die Verantwortung für die Spionageaffäre Guillaume (Platzierung eines DDR-Agenten als persönlicher Referent im unmittelbaren Umfeld des Kanzlers) und trat von seinem Amt zurück. Sein Nachfolger wurde der bisherige Bundesfinanzminister Helmut Schmidt. Im Wahlkampf wurde dieser konfrontiert mit dem Unions-Kanzlerkandidaten Helmut Kohl, dem Ministerpräsidenten von Rheinland-Pfalz und neuen CDU-Vorsitzenden. Auf Seiten der FDP war nach

**Tabelle 8: 8. Bundestagswahl am 3. Oktober 1976**

Gegenstand der Nachweisung	Anzahl	Prozent	Sitze <sup>1)</sup>
Wahlberechtigte	42 058 015		
Wähler	38 165 753	90,7	
Ungültig	343 253	0,9	
Gültig	37 822 500		518 (22)
SPD	16 099 019	42,6	224 (10)
CDU	14 367 302	38,0	201 (11)
CSU	4 027 499	10,6	53
FDP	2 995 085	7,9	40 (1)
Sonstige	333 595	0,9	–

<sup>1)</sup> Von 1949 bis 1987 einschl. der Abgeordneten von Berlin (West); ihre Zahl ist jeweils in Klammern genannt; 1949 waren es zum Zeitpunkt der Wahl acht Berliner Abgeordnete, ab dem 15.1.1952 wurde ihre Zahl auf 19 erhöht.

Quelle: Statistisches Bundesamt

der Wahl von Walter Scheel zum Bundespräsidenten Hans-Dietrich Genscher zum neuen Parteivorsitzenden und Spitzenkandidaten gewählt worden.

Bei einer erneut überragenden Wahlbeteiligung von 90,7 Prozent konnte sich die sozial-liberale Koalition unter Kanzler Schmidt knapp behaupten. Zwar erreichte die Union mit Helmut Kohl bei einem Gewinn von 3,7 Prozentpunkten mit 48,6 Prozent das nach 1957 prozentual beste Wahlergebnis und gewann die Spitzenstellung zurück, allein SPD und FDP konnten trotz Verlusten (3,2 bzw. 0,5 Prozentpunkte) eine knappe Mandatsmehrheit (253 zu 243 Sitze) behaupten.

Erwartungsgemäß wurde nach Verhandlungen die Fortsetzung der sozial-liberalen Regierungskoalition beschlossen. Der CDU-Vorsitzende Helmut Kohl gab sein Amt als Ministerpräsident in Rheinland-Pfalz auf und übernahm als Oppositionsführer zusätzlich das Amt

des Fraktionsvorsitzenden der Unionsfraktion in Bonn.

### Die Bundestagswahl 1980

Nach unionsinternen Auseinandersetzungen (Verzicht Helmut Kohls und Konkurrenz des niedersächsischen Ministerpräsidenten Ernst Albrecht (CDU) und des bayerischen Ministerpräsidenten und CSU-Vorsitzenden Franz Josef Strauß) wurde durch Mehrheitsvotum der Unionsfraktion Strauß zum Kanzlerkandidaten der Union gekürt. Der Wahlkampf war besonders emotionalisiert und personalisiert auf das Duell der Kanzlerkandidaten.

Bei einer leicht gesunkenen Wahlbeteiligung von 88,6 Prozent blieb die Union zwar vor der stabilen SPD (plus 0,3 Prozentpunkte), verlor aber 4,1 Prozentpunkte. Im unionsinternen Konkurrenzkampf stärkte die Niederlage des CSU-Vorsitzenden Strauß als Kanzlerkandidat die Position des CDU-Vorsitzenden Kohl. Hauptgewinner war die FDP (plus

2,7 Prozentpunkte), die mit 10,6 Prozent wieder zweistellig wurde. Erstmals seit 1961 kam es auch wieder zu einem Überhangmandat (zugunsten der SPD in Schleswig-Holstein). Die Grünen, die bereits in mehrere Landesparlamente eingezogen waren, traten nun erstmals auch zur Bundestagswahl an. Sie scheiterten zwar mit 1,5 Prozent vorerst deutlich, kamen aber als einzige der übrigen bei der Bundestagswahl kandidierenden Parteien auf mehr als 0,5 Prozent der Stimmen und damit in den Genuss der staatlichen Parteienfinanzierung. Die Koalitionsverhandlungen führten erneut zur Fortsetzung der sozial-liberalen Regierungskoalition unter Bundeskanzler Schmidt sowie Vizekanzler und Außenminister Genscher.

### Die Bundestagswahl 1983

Die Bundestagswahl 1983 fand vor einem turbulenten politischen Hintergrund statt. Die zunehmende Entfremdung zwischen den Koalitionsparteien

**Tabelle 9: 9. Bundestagswahl am 5. Oktober 1980**

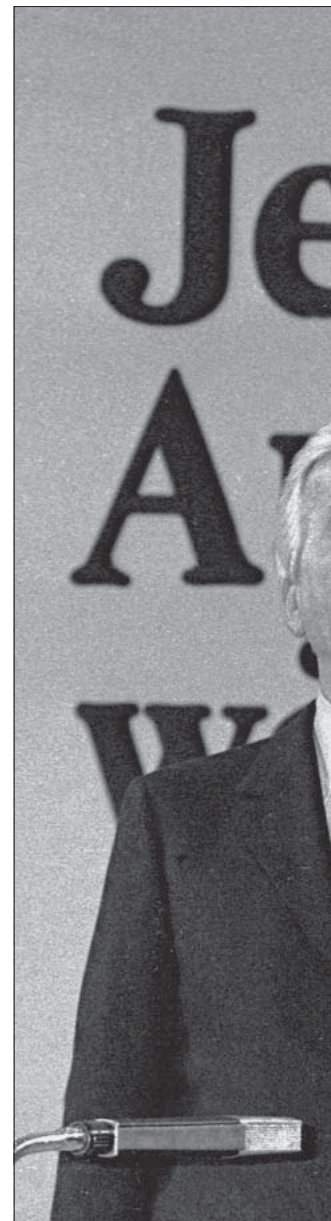
Gegenstand der Nachweisung	Anzahl	Prozent	Sitze <sup>1)</sup>
Wahlberechtigte	43 231 741		
Wähler	38 292 096	88,6	
Ungültig	353 115	0,9	
Gültig	37 938 981		519 (22)
SPD	16 260 677	42,9	228 (10)
CDU	12 989 200	34,2	185 (11)
FDP	4 030 999	10,6	54 (1)
CSU	3 908 459	10,3	52
Grüne	569 589	1,5	–
Sonstige	180 057	0,4	–

<sup>1)</sup> Von 1949 bis 1987 einschl. der Abgeordneten von Berlin (West); ihre Zahl ist jeweils in Klammern genannt; 1949 waren es zum Zeitpunkt der Wahl acht Berliner Abgeordnete, ab dem 15.1.1952 wurde ihre Zahl auf 19 erhöht.

Quelle: Statistisches Bundesamt

Bundeskanzler Helmut Kohl im Wahlkampf vor den Bundestagswahlen am 6.3. 1983 mit dem Regierenden Bürgermeister von Berlin (West), Richard von Weizsäcker. Das Wahlergebnis war bei einer Wahlbeteiligung von 89,1 Prozent ein eindeutiger Sieg für die Union.

picture alliance/dpa



**Tabelle 10: 10. Bundestagswahl am 6. März 1983**

Gegenstand der Nachweisung	Anzahl	Prozent	Sitze <sup>1)</sup>
Wahlberechtigte	44 088 935		
Wähler	39 279 529	89,1	
Ungültig	338 841	0,9	
Gültig	38 940 687		520 (22)
SPD	14 865 807	38,2	202 (9)
CDU	14 857 680	38,2	202 (11)
CSU	4 140 865	10,6	53
FDP	2 706 942	7,0	35 (1)
Grüne	2 167 431	5,6	28 (1)
Sonstige	201 962	0,4	–

<sup>1)</sup> Von 1949 bis 1987 einschl. der Abgeordneten von Berlin (West); ihre Zahl ist jeweils in Klammern genannt; 1949 waren es zum Zeitpunkt der Wahl acht Berliner Abgeordnete, ab dem 15.1.1952 wurde ihre Zahl auf 19 erhöht.

Quelle: Statistisches Bundesamt

SPD und FDP in der Wirtschafts- und Außen- bzw. Sicherheitspolitik – mit bedingt durch eine zunehmende innerpar-

teiliche Machtverschiebung zu Gunsten des linken, kanzlerkritischen Flügels in der SPD (deutlich insbesondere bei der

Umsetzung des von Bundeskanzler Helmut Schmidt initiierten NATO-Nachrüstungsbeschlusses bei den Mittelstreckenraketen) – kulminierte 1982 im Rücktritt der vier FDP-Minister. Am 1. Oktober wurde dann Helmut Schmidt im Wege des konstruktiven Misstrauensvotums als Bundeskanzler abgewählt und durch den bisherigen Oppositionsführer Helmut Kohl ersetzt. Der Schwenk der FDP von der sozial-liberalen zurück zu einer christlich-liberalen Koalition in der Mitte der Legislaturperiode führte wiederum zu einer Existenzkrise der Liberalen, da prominente Abgeordnete (wie der Generalsekretär Günter Verheugen) die Partei verließen und in die SPD eintraten und die Partei z. B. in der dem Koalitionswechsel folgenden



Landtagswahl in Hessen eine krachende Niederlage erlitt (3,1 Prozent).

Die neue Regierungskoalition verfügte im Bundestag über eine stabile Mehrheit, gleichwohl war Teil der Koalitionsabstimmung, mit einem zeitlichen Abstand durch eine vorgezogene Bundestagswahl die Legitimation durch die Wählerschaft zu suchen. Das Verfahren war umstritten, wurde aber vom Bundesverfassungsgericht gebilligt. Auf der Basis einer künstlich herbeigeführten Niederlage bei einer Vertrauensfrage durch Bundeskanzler Kohl löste Bundespräsident Karl Carstens den Bundestag auf und setzte Neuwahlen an. Gegen den amtierenden Kanzler Kohl trat nach einem Verzicht Helmut Schmidts der SPD-Fraktionsvorsitzende und frühere Justizminister Hans-Jochen Vogel als Kanzlerkandidat auf.

Das Wahlergebnis war bei einer Wahlbeteiligung von 89,1 Prozent ein eindeutiger Sieg für die Union, die 4,3 Prozentpunkte gewann und mit 48,8 Prozent dicht an die absolute Mehrheit heranrückte. Dem standen Verluste der SPD von 4,7 Prozentpunkten gegenüber, die sie mit 38,2 Prozent wieder unter die 40-Prozent-Linie drückten. Auch die FDP verlor mit 3,6 Prozentpunkten jeden dritten Wähler, konsolidierte sich aber mit 7,0 Prozent deutlich über der Fünf-Prozent-Grenze. Eine wichtige Neuerung war, dass die als alternative Partei gestartete Partei Die Grünen mit 5,6 Prozent erstmalig in den Bundestag einzog und damit das bisherige Drei-Fraktionen-Parlament um eine weitere Fraktion erweitert wurde.

Die eindeutigen Mehrheitsverhältnisse hatten der christlich-liberalen Koalition die erhoffte Legitimation durch den Wähler verschafft, so dass die Regierung unter Bundeskanzler Kohl und Vizekanzler sowie Außenminister Genscher fortgesetzt werden konnte.

### Die Bundestagswahl 1987

Die Bundestagswahl 1987 war eine eher unspektakuläre Wahl. Gegen den wieder antretenden Kanzler Kohl benannte die SPD den Ministerpräsidenten von Nordrhein-Westfalen, Johannes Rau, als Kanzlerkandidaten, der sich innerhalb des bevölkerungsreichsten Bundeslandes als Wahllokomotive erwiesen hatte.

Die Wahl bestätigte bei etwas gesunkener Wahlbeteiligung (84,3 Prozent) die bisherige Regierungskoalition, allerdings mit leichten Verschiebungen. Die Volksparteien CDU/CSU und SPD verloren Stimmen und Mandate (minus 4,5 bzw. minus 1,2 Prozentpunkte), während die kleineren Bundestagsparteien FDP (plus 2,1 Prozentpunkte) und Grüne (plus 2,7 Prozentpunkte) zulegen. Wie

**Bundeskanzler Helmut Kohl freut sich sichtlich über den Ausgang der Wahlen. Am 2. Dezember 1990 fanden die ersten gesamtdeutschen Bundestagswahlen statt. Bei einer Wahlbeteiligung von „nur“ 77,8 Prozent gewannen die bisherigen Koalitionsparteien CDU/CSU und FDP die erste gesamtdeutsche Wahl eindeutig.**  
picture alliance/dpa



schon 1983 blieben alle anderen Parteien unter ein Prozent.

Entsprechend den vorherigen Ankündigungen wurde die christlich-liberale

Regierungskoalition mit den bisherigen Hauptmatadoren fortgesetzt.

**Tabelle 11: 11. Bundestagswahl am 25. Januar 1987**

Gegenstand der Nachweisung	Anzahl	Prozent	Sitze <sup>1)</sup>
Wahlberechtigte	45 327 982		
Wähler	38 225 294	84,3	
Ungültig	357 975	0,9	
Gültig	37 867 319		519 (22)
SPD	14 025 763	37,0	193 (7)
CDU	13 045 745	34,5	185 (11)
CSU	3 715 827	9,8	49
FDP	3 440 911	9,1	48 (2)
Grüne	3 126 256	8,3	44 (2)
Sonstige	512 817	0,9	–

<sup>1)</sup> Von 1949 bis 1987 einschl. der Abgeordneten von Berlin (West); ihre Zahl ist jeweils in Klammern genannt; 1949 waren es zum Zeitpunkt der Wahl acht Berliner Abgeordnete, ab dem 15.1.1952 wurde ihre Zahl auf 19 erhöht.

Quelle: Statistisches Bundesamt



**Die Bundestagswahl 1990**

Die Bundestagswahl 1990 fand vor dem Hintergrund des welthistorischen Systemwandels (Ende des Ost-West Konflikts) und in deren Kontext der friedlichen Revolution in der DDR und der deutschen Wiedervereinigung statt und ist deshalb als weitere Schlüsselwahl einzustufen. Die von Bundeskanzler Kohl geschmiedete „Allianz für Deutschland“ hatte die erste freie Parlamentswahl in der DDR seit 1947 am 18.3.1990 überraschend eindeutig gewonnen. In der Folge kam es zum Vertrag über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion und dem Beitritt der DDR mit ihren wiederbelebten Ländern zum Geltungsbereich des Grundgesetzes und damit zur Wiedervereinigung am 3.10.1990. Ihr hatten auch die alliierten Siegermächte einschließlich der Sowjetunion zugestimmt, wobei letztere auch den Verbleib von Gesamtdeutschland in der NATO am Ende akzeptierte. Kurzfristig wurde der Bundestag um 144 von der DDR-Volkskammer entsprechend den Mehrheitsverhältnissen ent-

sandte Abgeordnete auf 663 aufgestockt. Bei der Volkskammerwahl war die Parteidiktatur der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED), die

sich in die Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS) umgewandelt hatte, hinweggefegt worden, wobei das Parteiensystem schon stark vom westdeutschen Parteiensystem beeinflusst worden war. Bei der Bundestagswahl 1990 setzte sich das westdeutsche Parteiensystem im Wesentlichen auch in Ostdeutschland durch. Als Kanzlerkandidat der SPD trat der saarländische Ministerpräsident Oskar Lafontaine gegen den mit dem Nimbus des „Kanzlers der Einheit“ ausgestatteten Helmut Kohl an.

Wahlrechtlich waren nicht nur erstmals die Bürger der früheren DDR, sondern auch die Westberliner wahlberechtigt. Die gesetzliche Mitgliederzahl des Bundestages wurde von 519 auf 656 Sitze angehoben. Durch Urteil des Bundesverfassungsgerichts wurde aus Gründen des fairen Wettbewerbs zudem nur für diese Wahl die Fünf-Prozent-Klausel nicht für das erweiterte Bundesgebiet insgesamt, sondern getrennt für Westdeutschland und die ehemalige DDR einschließlich des wiedervereinten Berlins angewandt.

Bei einer Wahlbeteiligung von „nur“ 77,8 Prozent gewannen die bisherigen Koalitionsparteien CDU/CSU und FDP die erste gesamtdeutsche Wahl eindeutig. Zwar verlor die Union prozentual leicht an Stimmen (minus 0,5 Prozentpunkte) blieb aber gegenüber der stärker verlierenden SPD (minus 3,5 Prozentpunkte), mit 43,8 Prozent klarer Spitzenreiter und gewann zusätzlich sechs Überhangmandate in den neuen Bundesländern. Hauptgewinner war die FDP mit plus 1,9 Prozentpunkten, die mit

**Tabelle 12: 12. Bundestagswahl am 2. Dezember 1990**

Gegenstand der Nachweisung	Anzahl	Prozent	Sitze
Wahlberechtigte	60 436 560		
Wähler	46 995 915	77,8	
Ungültig	540 143	1,1	
Gültig	46 455 772		622
CDU	17 055 116	36,7	268
SPD	15 545 366	33,5	239
FDP	5 123 233	11,0	79
CSU	3 302 980	7,1	51
Grüne	1 788 200	3,8	-
PDS	1 129 578	2,4	17
REP	987 269	2,1	-
B 90/Gr	559 207	1,2	8
Sonstige	964 823	2,0	-

Quelle: Statistisches Bundesamt



11,0 Prozent wieder zweistellig wurde. Kurios war das Ergebnis für die Grünen, die bundesweit 5,1 Prozent erhielten. Da die stark von der Bürgerbewegung geprägte ostdeutsche Gruppierung Bündnis 90/Grüne und die westdeutschen Grünen sich aber noch nicht vereinigt hatten, wurden sie getrennt gewertet. Das ostdeutsche Bündnis 90/Grüne nahm mit 6,2 Prozent die Fünf-Prozent-Hürde in Ostdeutschland und entsandte acht Abgeordnete in den Bundestag. Die westdeutschen Grünen scheiterten dagegen mit 4,8 Prozent knapp. Profiteur der getrennt kalkulierten Fünf-Prozent-Klausel war allein die PDS, die mit 11,1 Prozent in Ostdeutschland (Gesamtdeutschland 2,4 Prozent) und einem Direktmandat in Berlin 17 Mandate im Bundestag gewann. Dadurch wurde der Bundestag zu einem Fünf-Fraktionen-Parlament. Den als neue Partei im rechtsextremen Lager angetretenen Republikanern blieb mit 2,1 Prozent der Einzug in den Bundestag klar verwehrt, allerdings übersprangen sie leicht die 0,5-Prozent-Hürde für die staatliche Parteienfinanzierung. Im Ost-West-Vergleich zeigt sich, dass die Koalition in beiden Wahlgebieten über eine klare Mehrheit verfügte. Die CDU schnitt in Ostdeutschland geringfügig schlechter ab (41,8 zu 44,3 Prozent), die SPD mit der Konkurrenz der PDS deutlich schlechter (24,3 zu 35,7 Prozent). Die FDP erhielt in Ostdeutschland sogar mehr Stimmen (12,9 zu 10,6 Prozent) und errang aufgrund der Popularität des aus Halle stammenden Außenministers und FDP-Spitzenkandidaten Genscher in Halle ein Direktmandat. Besonders krass war das Ungleichverhältnis erwartungsgemäß für die PDS, die mit 0,3 Prozent zu 11,1 Prozent eindeutig als ostdeutsche Regionalpartei wahrgenommen wurde. Trotz des pluralistischer gewordenen Parteiensystems im Deutschen Bundestag ermöglichte die solide Mehrheit, die christlich-liberale Regierungskoalition mit Bundeskanzler Kohl und Vizekanzler und Außenminister Genscher fortzuführen.

### Die Bundestagswahl 1994

Die mit der Wiedervereinigung verbundenen Probleme, insbesondere die strukturelle Neuordnung und Eingliederung der Wirtschaft mit der Abwicklung vieler nicht wettbewerbsfähiger Betriebe und resultierender hoher Arbeitslosigkeit sowie die finanziellen und mentalen (vor allem von der Ostdeutschen zu tragenden) Belastungen und Umstellungen, erwiesen sich als schwieriger und längerfristiger als von der Regierung angenommen und propagiert. In der Folge verlor die Bundesregierung, obwohl das Urteil über die innerdeut-

sche Integrationspolitik im Ausland deutlich positiver ausfiel, im Inland erheblich an Rückhalt. Im Wahljahr gelang der Regierungskoalition allerdings eine Aufholjagd, so dass ein knappes Wahlergebnis erwartet wurde. Für die Union kandidierte erneut Bundeskanzler Kohl, während die SPD nach innerparteilichen Disputen ihren Parteivorsitzenden, den früheren rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten Rudolf Scharping, als Kanzlerkandidaten nominierte, der im Rahmen einer wenig harmonischen „Troika“ (zusammen mit Oskar Lafontaine und Gerhard Schröder) den Wahlkampf bestritt. Auf Seiten der FDP trat als Nachfolger des aus Altersgründen zurückgetretenen Hans-Dietrich Genscher als Spitzenkandidat sein Nachfolger Außenminister Klaus Kinkel an.

Am Wahltag konnten sich bei einer Wahlbeteiligung von 79,0 Prozent die Koalitionsparteien trotz Verlusten (Union minus 2,3, FDP sogar minus 4,1 Prozentpunkte) knapp behaupten. Alle Oppositionsparteien im Bundestag legten zu (SPD um 2,9, die inzwischen vereinigten Bündnis 90/Die Grünen um 2,2 und die PDS um 2,0 Prozentpunkte), womit die Grünen erstmals den dritten Platz vor der FDP belegten. Die PDS scheiterte zwar mit 4,4 Prozent an der nunmehr wieder für das gesamte Bundesgebiet geltenden Fünf-Prozent-Hürde, gelangte aber über die Ausnahmeklausel (drei Direktmandate) mit vier in Ost-Berlin direkt gewonnenen Wahlkreisen (u. a. Gregor Gysi) mit 30 Abgeordneten in den Bundestag. Die sehr knappe Mandatsmehrheit für Union und FDP (nur zwei Mandate) wurde dadurch komfortabler, dass erstmals die Zahl der Überhangmandate mit 16 zweistellig wurde (zwölf für die CDU, vier für die SPD), wobei die Masse der Überhangmandate wegen der Parteienkonstellation (PDS



als dritte Kraft) überwiegend in Ostdeutschland anfiel (13 gegenüber drei in westdeutschen Ländern). Die Republikaner blieben mit weiter geschrumpften 1,9 Prozent bedeutungslos.

Im Ost-West-Vergleich zeigt sich, dass die Veränderungen der Wählerströme

**Tabelle 13: 13. Bundestagswahl am 16. Oktober 1994**

Gegenstand der Nachweisung	Anzahl	Prozent	Sitze
Wahlberechtigte	60 452 009		
Wähler	47 737 999	79,0	
Ungültig	632 825	1,3	
Gültig	47 105 174		672
CDU	16 089 960	34,2	244
SPD	17 140 354	36,4	252
FDP	3 258 407	6,9	47
CSU	3 427 196	7,3	50
Grüne	3 424 315	7,3	49
PDS	2 066 176	4,4	30
REP	875 239	1,9	–
Sonstige	823 527	1,6	–

Quelle: Statistisches Bundesamt



**Bundestagswahl 1994:** Die Ankündigung „Gregor kommt!“ reichte im Wahlkampf, um bei PDS-Veranstaltungen Plätze und Säle zu füllen. Die PDS scheiterte zwar mit 4,4 Prozent an der Fünf-Prozent-Hürde, gelangte aber über die Ausnahmeklausel (drei Direktmandate) mit vier in Ost-Berlin gewonnenen Wahlkreisen (u.a. Gregor Gysi) mit 30 Abgeordneten in den Deutschen Bundestag. picture alliance/dpa

vorsichtigen Reformen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu reagieren, die zwar von Seiten der Wissenschaft überwiegend als unzureichend bewertet wurden, bei Gewerkschaften und teilweise in der Bevölkerung aber auf heftigen Protest stießen (z. B. Einschränkungen der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall) und in Teilen im Bundesrat an dem vom SPD-Vorsitzenden Lafontaine koordinierten Widerstand der SPD-geführten Länder scheiterten. Europapolitisch hatte Bundeskanzler Kohl sein ganzes politisches Gewicht zu Gunsten der Euro-Einführung (1999 bzw. als Bargeld 2001) eingesetzt, die am 2. Mai 1998 von den Staats- und Regierungschefs der EU beschlossen worden war, in der auf die Deutsche Mark fixierten deutschen Bevölkerung aber auf große Vorbehalte und teilweise organisierten Widerstand stieß (z. B. neue Partei „Pro DM“).

Personalpolitisch hatte Bundeskanzler Kohl in der Union seine erneute Kandidatur angemeldet und Wolfgang Schäuble zugleich zum „Kronprinzen“ erhoben, ihn aber auch in eine Warteposition geschoben. In der SPD entschied der Wahlerfolg bei der niedersächsischen Landtagswahl und die dabei bewiesene Attraktivität für die Wähler der „neuen Mitte“ den Konkurrenzkampf zwischen dem Parteivorsitzenden Lafontaine und dem niedersächsischen Ministerpräsidenten Gerhard Schröder zugunsten des letzteren als Kanzlerkandidat. Nach Meinungs-

in Ostdeutschland sehr viel stärker ausfielen als in Westdeutschland (Verhältnis etwa 3:1), was vor allem auf die geringere traditionelle Parteienbindung und die extremen Veränderungen der Lebenssituation in Ostdeutschland zurückzuführen sein dürfte. Die stärksten Unterschiede ergaben sich (jeweils Ost zu West in Prozentpunkten) bei PDS (plus 8,7 zu 0,7), FDP (minus 9,4 zu minus 2,9) und SPD (plus 7,2 zu plus 1,8). Das Ergebnis der Koalitionsverhandlungen war eine erneute Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP unter Bundeskanzler Kohl und Vizekanzler und Außenminister Kinkel.

**Die Bundestagswahl 1998**

Die 14. Bundestagswahl fand statt in einem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld mit stark gestiegener Arbeitslosigkeit, die von der Bevölkerung als wichtigstes Problem eingestuft wurde. Die Bundesregierung hatte versucht, mit

**Tabelle 14: 14. Bundestagswahl am 27. September 1998**

Gegenstand der Nachweisung	Anzahl	Prozent	Sitze
Wahlberechtigte	60 762 751		
Wähler	49 947 087	82,2	
Ungültig	638 575	1,3	
Gültig	49 308 512		669
SPD	20 181 269	40,9	298
CDU	14 004 908	28,4	198
CSU	3 324 480	6,7	47
Grüne	3 301 624	6,7	47
FDP	3 080 955	6,2	43
PDS	2 515 454	5,1	36
REP	906 383	1,8	–
DVU	601 192	1,2	–
NPD	126 571	0,3	–
Pro DM	430 099	0,9	–
Sonstige	835 577	1,7	–

Quelle: Statistisches Bundesamt

umfragen erhielt Gerhard Schröder als Kanzlerkandidat deutlich bessere Werte als der schon 16 Jahre amtierende Bundeskanzler Helmut Kohl. Der Wahlkampf war auch ein „Lagerwahlkampf“, insofern Union und FDP auf der einen, SPD und Grüne auf der anderen Seite sehr deutlich machten, dass sie eine Koalition anstrebten, wobei auch die rot-grüne Koalition bereits in mehreren Bundesländern erprobt worden war.

Das Wählervotum war ein eindeutiger Sieg der SPD und der rot-grünen Wunschkoalition und entsprechend eine Ablösung der seit 1982 amtierenden christlich-liberalen Koalition unter Bundeskanzler Kohl. Die SPD gewann 4,5 Prozentpunkte und verdrängte mit 40,9 Prozent zum zweiten Mal (nach 1972) die Union von der Spitzenposition. Sie gewann zudem alle 13 Überhangmandate (davon wiederum zwölf in Ostdeutschland) und fast zwei Drittel der Direktmandate (212 von 328). Die Union verlor 6,4 Prozentpunkte und musste mit 35,1 Prozent das nach 1949 schlechteste Bundestagswahlergebnis und damit

eine bittere Niederlage hinnehmen. Bündnis 90/Die Grünen (minus 0,6 Prozentpunkte) verloren ebenso wie die FDP (minus 0,7 Prozentpunkte) an Zustimmung, konnten aber ihren dritten Rangplatz behaupten. Die PDS dagegen legte um 0,6 Prozentpunkte zu und konnte mit 5,1 Prozent erstmals die Fünf-Prozent-Hürde nehmen. Erneut gewannen sie auch vier Direktmandate in Berlin. Im rechtsextremen Lager erreichten die Republikaner 1,8 Prozent, die DVU 1,2 Prozent und die NPD 0,3 Prozent (zusammen 3,3 Prozent). Auch die Euro-kritische Partei „Pro DM“ partizipierte mit 0,9 Prozent noch an der staatlichen Parteienfinanzierung.

Im Ost-West-Vergleich ist bemerkenswert, dass die SPD sowohl in Ost- wie in Westdeutschland den Spitzenplatz besetzte (35,1 bzw. 42,3 Prozent). Das Ergebnis beruht neben den SPD-Gewinnen vor allem auf den starken Verlusten der Union, die in Ostdeutschland einem Absturz gleichkam (minus 11,2 Prozentpunkte auf 27,3 Prozent gegenüber

minus 9,1 Prozentpunkten auf 37,0 Prozent in Westdeutschland).

Als Folge des Wahlergebnisses kam die erste rot-grüne Bundesregierung unter Bundeskanzler Schröder sowie Vizekanzler und Außenminister Joschka Fischer ins Amt. Der in der Kanzlerkandidatenkonkurrenz unterlegene Oskar Lafontaine, der über die mächtige Position des Parteivorsitzenden verfügte, übernahm das in seinen Kompetenzen gestärkte Finanzministerium und damit eine Schlüsselposition im Kabinett. Er geriet aber mit seinen stärker traditionell sozialistisch ausgerichteten wirtschafts- und finanzpolitischen Vorstellungen (nachfrageorientierte Politik) schnell in Konflikt mit dem eher wirtschaftsliberal orientierten Kanzler Schröder und löste diesen Konflikt durch seinen Rücktritt sowohl als Finanzminister als auch als Parteivorsitzender (eine Position, die dann von Gerhard Schröder übernommen wurde). Auf der Unionsseite waren als Konsequenz der Wahlniederlage sowohl der CDU-Vorsitzende Kohl als auch der CSU-Vorsitzende Theo Waigel



zurückgetreten. Ihre Nachfolger wurden der bisherige Fraktionsvorsitzende Wolfgang Schäuble für die CDU und der bayrische Ministerpräsident Edmund Stoiber für die CSU. Schäuble trat allerdings wegen seiner angeprangerten Verwicklung in die Parteispendenaffäre von Helmut Kohl kurz darauf wieder zurück, und erstmals wurde mit Angela Merkel eine Frau und Ostdeutsche zur CDU-Vorsitzenden gewählt.

**Die Bundestagswahl 2002**

Erstmals musste sich eine rot-grüne Bundesregierung erneut dem Urteil der Wähler stellen, nachdem sie mehreren Härte-tests unterworfen worden war. So beteiligte sich Deutschland unter rot-grüner Regierungsverantwortung zum ersten Mal nach dem Zweiten Weltkrieg an einem bewaffneten Konflikt (Nato-Einsatz auf dem Balkan), und bei den Grünen verließen daraufhin Exponenten des fundamentalistischen Flügels der Friedensbewegung die Partei. Im Wahlkampf spielten außenpolitisch der Irakkrieg, zu dem Bundeskanzler Schröder

und Außenminister Fischer eine entschieden kritische Rolle gegenüber dem wichtigen traditionellen Verbündeten USA einnahmen, innenpolitisch die Reformvorschläge der Hartz-Kommission zur Verbesserung der kritischen Wirtschaftslage sowie die kontroversen Diskussionen um die Ökosteuer eine wichtige Rolle. Alle Parteien hatten zudem mit mehr oder weniger gewichtigen Skandalen zu kämpfen. Stichworte sind bei der CDU der nachwirkende Spendenkandal (anhaltende Weigerung von Altkanzler Kohl, die Namen der Spender zu nennen), bei der FDP eine im Alleingang vom nordrhein-westfälischen Landesvorsitzenden Jürgen Möllemann gestartete Israel-kritische Flugblattaktion unmittelbar vor der Wahl, die auf das rechte Wählerspektrum zielte, bei der SPD die Kölner Spendenaffäre im Kontext der Müllverbrennungsanlagen, und prominente Grüne- und PDS-Repräsentanten wurden von der „Bonusmeilen-Affäre“ beschädigt. Zugunsten der rot-grünen Bundesregierung dürfte sich das medienwirksame Agieren von Bundeskanzler Schröder in der Flutkatastrophe der Elbe im Wahljahr ausgewirkt haben.

Als Herausforderer und Kanzlerkandidaten schickte die Union den CSU-Vorsitzenden und bayrischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber in den Wahlkampf, zu dessen Gunsten die CDU-Vorsitzende Angela Merkel in der unionsinternen Konkurrenz verzichtet hatte. Erstmals ernannte auch die FDP ihren neuen Parteivorsitzenden Guido Westerwelle zum Kanzlerkandidaten, um mehr Medienresonanz zu erzielen. Der Versuch, die Teilnahme an der zweiteiligen Fernsehdiskussion der Kanzlerkandidaten gerichtlich durchzusetzen,

scheiterte jedoch vor dem Bundesverfassungsgericht.

Die Zahl der Wahlkreise war durch einen Neuzuschnitt auf 299 und die gesetzliche Mandatszahl auf 598 und damit um etwa zehn Prozent verringert worden.

Das Wahlergebnis fiel bei einer leicht gesunkenen Wahlbeteiligung von 79,1 Prozent so knapp aus, dass z. B. in ersten Hochrechnungen der ARD die angestrebte Koalition aus Union und FDP irrtümlich als Sieger erschien. Tatsächlich konnte sich aber die Regierungskoalition knapp behaupten (306 Mandate zu 295 Union/FDP und zwei PDS). Die Mandatsmehrheit wurde dadurch etwas komfortabler, dass von fünf Überhangmandaten die SPD vier und die CDU nur eines gewann. SPD (minus 2,4 Prozentpunkte) und Union (plus 3,4 Prozentpunkte) lagen mit jeweils 38,5 Prozent fast gleichauf (hauchdünner Vorsprung von rund 6000 Stimmen bei der SPD), blieben aber beide erstmals seit 1949 unter der 40-Prozent-Linie. Grüne (plus 1,9 Prozentpunkte) und FDP (plus 1,2 Prozentpunkte) legten leicht zu. Mit Hans-Christian Ströbele gewannen die Grünen in Berlin erstmals ein Direktmandat. Für die Koalitionsmehrheit entscheidend war, dass die PDS nicht nur 1,1 Prozentpunkte verlor und damit wieder unter die Fünf-Prozent-Grenze rutschte, sondern auch nur zwei Direktmandate in Berlin gewann und damit nicht von der Ausnahmeklausel (drei Direktmandate) profitieren konnte. Im rechtsextremen Lager erreichten die Re-



Bundestagswahl 1998: Gerhard Schröder erhielt deutlich bessere Werte als der schon 16 Jahre amtierende Bundeskanzler Helmut Kohl. Das Wähler-votum war ein eindeutiger Sieg der SPD und der rot-grünen Wunschkoalition und eine Ablösung der seit 1982 amtierenden christlich-liberalen Koalition.  
picture alliance/dpa

**Tabelle 15: 15. Bundestagswahl am 18. September 2002**

Gegenstand der Nachweisung	Anzahl	Prozent	Sitze
Wahlberechtigte	61 432 868		
Wähler	48 582 761	79,1	
Ungültig	586 281	1,2	
Gültig	47 996 480		603
SPD	18 488 668	38,5	251
CDU	14 167 561	29,5	190
CSU	4 315 080	9,0	58
Grüne	4 110 355	8,6	55
FDP	3 538 815	7,4	47
PDS	1 916 702	4,0	2
Schill	400 476	0,8	–
REP	280 671	0,6	–
NPD	215 232	0,4	–
Sonstige	562 920	1,2	–

Quelle: Statistisches Bundesamt

publikaner noch 0,6 Prozent, während die NDP mit 0,4 Prozent erneut nicht einmal die finanziell bedeutsame 0,5 Prozent-Hürde nahm. Auch die in Hamburg ursprünglich furios gestartete „Schill-Partei“ stürzte mit 0,8 Prozent ab. Erstmals wurde die Wahl in Ostdeutschland entschieden. Der Vorsprung von Union und FDP im Westen gegenüber SPD und Grünen wurde durch den Vorsprung der Regierungsparteien in Ostdeutschland überkompensiert. Während die CDU im Osten nur einen Prozentpunkt hinzugewann und sich leicht auf 28,3 Prozent verbesserte (Westdeutschland 40,8 Prozent), legte die SPD im Osten um 4,6 Prozentpunkte auf 39,7 Prozent zu und vergrößerte den Vorsprung gegenüber der CDU auf satte 11,4 Prozentpunkte. Auch die PDS, die im Westen nur 0,1 Prozentpunkte einbüßte, verlor die wahlentscheidenden Prozente in ihrer ostdeutschen Hochburg (minus 4,7 Prozentpunkte), wo sie in Berlin auch zwei ihrer vier Direktmandate an die SPD abgeben musste. Nach Koalitionsverhandlungen wurde die rot-grüne Koalition wie angekündigt fortgesetzt, sollte aber bald in schwere Wasser geraten.

### Die Bundestagswahl 2005

2005 fand die vierte vorgezogene Bundestagswahl statt. Sie hatte wie ihre Vorgänger eine dramatische Vorgeschichte. Bundeskanzler Schröder und die rot-grüne Koalition entschieden sich nach der Bundestagswahl 2005 in weiterhin kritischer Wirtschaftslage für das mutige Reformprogramm „Agenda 2010“, das eine Überprüfung des Sozialsystems („Fördern und Fordern“) mit Härten z. B. bei den Sozialleistungen und der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosengeld I und II) einschloss und auf mehr Wettbewerbsfähigkeit als Voraussetzung für verstärktes Wachstum und mehr Beschäftigung zielte. Ungeachtet strittiger Reformdetails wird die „Agenda 2010“ heute überwiegend als gelungene Reform und wichtige Grundlage für die spätere wirtschaftliche Aufwärtsentwicklung, insbesondere die rückläufige Arbeitslosigkeit, angesehen. Gleichwohl führte der abrupte, im Wahlkampf nicht thematisierte Reformkurs mit seinen sozialpolitischen Härten zu heftigen innerparteilichen Kontroversen in der SPD bis hin zu Mitgliederverlusten – insbesondere bei gewerkschaftsnahen Mitgliedern. Die „Agenda 2010“ stieß vor allem auf den erbitterten Widerstand der Gewerkschaften, so dass es zu einer zeitweiligen Entfremdung zwischen der SPD-Führung und ihrem traditionell engstem Verbündeten kam.

Parteipolitisch formierte sich – getragen vor allem von organisationserprob-



Bundestagswahl 2005: Die Koalitionsverhandlungen mündeten in eine Große Koalition mit einer Frau und Ostdeutschen als Bundeskanzlerin in Gestalt der CDU-Vorsitzenden Angela Merkel. In der Regierungsbank sind außerdem zu sehen Frank Müntefering (Bundesminister für Arbeit und Soziales sowie Vizekanzler), Frank-Walter Steinmeier (Bundesminister des Auswärtigen), Wolfgang Schäuble (Bundesminister des Inneren).

picture alliance/dpa

ten Gewerkschaftsfunktionären der mittleren Hierarchie – eine Wahlalternative Arbeit und Soziale Gerechtigkeit (WASG), die nach ersten Achtungserfolgen den früheren SPD-Vorsitzenden Lafontaine als prominenten Spitzenmann gewann und eine enge Zusammenarbeit mit der PDS einging, auf deren Listen zur Bundestagswahl 2005 WASG-Kandidaten antraten (und die 2007 zur Fusion in der Partei Die Linke führte).

Nach der schweren Niederlage der SPD bei der Landtagswahl im größten Bundesland Nordrhein-Westfalen am 22. Mai 2005, die u. a. zur Abwahl des bisherigen Ministerpräsidenten Peer Steinbrück und seiner rot-grünen Landesregierung und der Regierungsübernahme durch den CDU-Ministerpräsidenten Jürgen Rüttgers mit einer christ-

lich-liberalen Koalition sowie zur weiteren Machtverschiebung im Bundesrat führte – Zweidrittelmehrheit für unionsgeführte Regierungen – entschloss sich Bundeskanzler Schröder zu einer radikalen „Vorwärtsverteidigung“ und strebte vorzeitige Neuwahlen an. Wie schon 1983 Bundeskanzler Kohl führte er künstlich eine Niederlage bei einer Vertrauensabstimmung herbei und bat anschließend Bundespräsident Horst Köhler, den Bundestag aufzulösen und Neuwahlen anzusetzen. Der Bundespräsident entschied sich, dieser Bitte zu folgen, eine Entscheidung, die von zwei Bundestagsabgeordneten, mehreren kleinen Parteien sowie Bürgern als verfassungswidrig eingeschätzt und vor das Bundesverfassungsgericht gebracht, aber wie schon 1983 von diesem bestätigt wurde.



Im Wahlkampf traten die Parteien wiederum für die bisherigen Koalitionspräferenzen ein. Auf Unionsseite forderte die CDU-Partei- und -Fraktionsvorsit-

zende Angela Merkel als Kanzlerkandidatin den amtierenden SPD-Kanzler Gerard Schröder heraus. Sie verfocht ein noch weitergehendes wirtschafts-, finanz- und sozialpolitisches Reformprogramm, u. a. mit dem früheren Verfassungsrichter und Professor Paul Kirchhoff eine radikale Steuerreform, die aber in der Bevölkerung auf Vorbehalte stieß. Tendenziell gelang es den Parteien der bisherigen Regierungskoalition, im Wahlkampf in den Meinungsumfragen aufzuholen.

Das Votum der Wählerschaft erwies sich bei einer Wahlbeteiligung von 77,7 Prozent als schwierig. Beide großen Parteien verloren weiter an Rückhalt. Da die Union (minus 3,3 Prozentpunkte) aber etwas weniger verlor als die SPD (minus 4,3 Prozentpunkte) wurde sie mit 35,2 Prozent wieder stärkste Fraktion vor der SPD (34,3 Prozent). Die mit 16 erneut zweistellige Zahl von Übergangmandaten (neun für die SPD und sieben für die CDU) fiel wiederum überwiegend in Ostdeutschland an (elf zu fünf). Da die FDP um 2,4 Prozentpunkte auf 9,8 Prozent zulegte, während die Grünen 0,5 Prozentpunkte einbüßten (8,1 Prozent, aber weiterhin ein Direktmandat in Berlin), eroberte sie den dritten Rangplatz zurück. Schwarz-Gelb lag mit 45,0 Prozent also deutlich vor Rot-Grün mit 42,3 Prozent. Gleichwohl reichte es nicht zu einer Regierungsmehrheit, da sich die PDS in Verbindung mit der WASG auf 8,7 Prozent mehr als verdoppelte (plus 4,7 Prozentpunkte sowie drei Direktmandate) und vor den Grünen auf Platz vier landete. Im rechtsextremen Lager hatte es nach Absprache einen Wahlverzicht der Deutschen Sozialen Union (DSU) zugunsten der NPD gegeben, die 1,6 Prozent erhielt und damit auf niedrigem Niveau klar vor den Republikanern (0,6 Prozent) lag.

Im Ost-West-Vergleich fällt auf, dass die SPD trotz starker Verluste (minus 9,3 Prozentpunkte) ihre Spitzenstellung in Ostdeutschland behauptete (30,4 Prozent) und die PDS auf Grund ihrer starken Gewinne (plus 8,4 Prozentpunkte) in Ostdeutschland zur Union aufschloss (beide 25,3 Prozent).

Angesicht dieser Konstellation, die erstmals seit 1949 keine Mehrheit mehr für eine Zwei-Parteien-Regierung jenseits der Großen Koalition ergab, erwies sich die Regierungsbildung als schwierig. Da eine Koalition SPD-Grüne-PDS schon aus inhaltlichen Gründen sowohl von SPD und Grünen als auch von der PDS ausgeschlossen wurde, gab es Diskussionen um eine SPD-Grüne-FDP-Koalition (Ampel) oder alternativ Union-FDP-Grüne-Koalition („Schwarze Ampel“ oder nach den Landesfarben „Jamaika-Koalition“), die aber im Sande verliefen. Am Ende erwies sich allein eine Große Koalition als machbar, wobei die SPD nach langem Zögern und nach Verzicht Gerhard Schröders die Kanzlerschaft Angela Merkmals akzeptieren musste. Der CSU-Vorsitzende Stoiber verzichtete auf das ihm angebotene Amt des Wirtschaftsministers und blieb als Regierungschef in Bayern. Die Koalitionsverhandlungen mündeten in der zweiten Großen Koalition mit der Neuerung einer Frau und Ostdeutschen als Bundeskanzlerin in Gestalt der CDU-Vorsitzenden Angela Merkel. Auf Seiten der SPD traten insbesondere der Parteivorsitzende Franz Müntefering als Arbeitsminister und Vizekanzler und Frank-Walter Steinmeier als Außenminister in die Bundesregierung ein.

**Tabelle 16: 16. Bundestagswahl am 18. September 2005**

Gegenstand der Nachweisung	Anzahl	Prozent	Sitze
Wahlberechtigte	61 870 711		
Wähler	48 044 134	77,7	
Ungültig	756 146	1,6	
Gültig	47 287 988		614
SPD	16 194 665	34,2	222
CDU	13 136 740	27,8	180
FDP	4 648 144	9,8	61
Die Linke	4 118 194	8,7	54
Grüne	3 838 326	8,1	51
CSU	3 494 309	7,4	46
NPD	748 568	1,6	–
REP	166 101	0,6	–
Sonstige	942 941	1,6	–

Quelle: Statistisches Bundesamt

**Die Bundestagswahl 2009**

Mehr noch als 1967 erwies sich die Große Koalition als Notgemeinschaft, bei der beide Partner die angestrebte Scheidung bei der nächsten Wahl stets im Auge behielten. Gleichwohl ist der Großen Koalition zu bescheinigen, dass sie insbesondere die 2008 hereinbrechende Weltwirtschaftskrise besser bewältigt hat als die meisten anderen Industrieländer. Die krisenbedingte Ausweitung des staatlichen Finanzdefizits hielt sich in vergleichsweise engen Grenzen, und auch der Anstieg der Arbeitslosigkeit wurde mit Hilfe verschiedener Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik begrenzt. Nach dem Höhepunkt der Weltwirtschaftskrise zeichnete sich ab, dass das stark exportorientierte Deutschland aus der Krise eher gestärkt hervorgehen würde. Weltwirtschaftskrise und die sich anschließende Staats-

**Tabelle 17: 17. Bundestagswahl am 27. September 2009**

Gegenstand der Nachweisung	Anzahl	Prozent	Sitze
Wahlberechtigte	62 168 489		
Wähler	44 005 575	70,8	
Ungültig	634 385	1,4	
Gültig	43 371 190		622
CDU	11 828 277	27,3	194
SPD	9 990 488	23,0	146
FDP	6 316 080	14,6	93
Die Linke	5 155 933	11,9	76
Grüne	4 643 272	10,7	68
CSU	2 830 238	6,5	45
Piraten	847 870	2,0	–
NPD	635 525	1,5	–
REP	193 396	0,4	–
Sonstige	930 111	2,2	–

Quelle: Statistisches Bundesamt

schuldenkrise im Euro-Raum unterstrichen die ökonomische Schlüsselstellung der Bundesrepublik in Europa. Sie brachten auf den unterschiedlichen internationalen Konferenzen auch Bundeskanzlerin Merkel einen deutliche Prestigezuwachs und beließen die zuständigen Fachminister, insbesondere die SPD-Repräsentanten Außenminister Frank-Walter Steinmeier und Finanzminister Peer Steinbrück, in den Augen der Öffentlichkeit in einer sekundären Rolle. Der nach dem aus privaten Gründen erfolgte Rücktritt Franz Münteferings zum Vizekanzler aufgestiegene Außenminister Steinmeier wurde von der SPD als Kanzlerkandidat nominiert, so dass die Hauptmatadore – beide mit dem Wunsch, die Große Koalition zu beenden – aus den Regierungssämtern gegeneinander antraten.

Die Bundestagswahl 2009 führte zu einem Absinken der Wahlbeteiligung noch unter das Startniveau 1949 mit 70,8 Prozent zu dem bisher niedrigsten Wert bei Bundestagswahlen. Die regierenden Volksparteien (Union und SPD) verloren deutlich an Stimmen zugunsten der kleineren Oppositionsparteien und erreichten zusammen mit 56,8 Prozent nicht einmal mehr zwei Drittel der Stimmen. Die Union verlor mit 1,4 Prozentpunkten (wobei die CSU deutlich stärkere Stimmeneinbußen verzeichnete als die CDU) noch relativ bescheiden (33,8 Prozent) und konnte ihre Mandatsverluste durch die Rekordzahl von 24 Überhangmandaten (21 für die CDU – davon 17 in Ostdeutschland –, drei für die CSU in Bayern) sogar überkompensieren. Hauptverlierer war die SPD, die mit den bisher höchsten von einer Partei in einer Bundestagswahl erlittenen Verlusten von 11,2 Prozentpunkten (und mehr als

der Hälfte ihrer Direktmandate) auf ihr bisher schlechtestes Bundestagswahl-

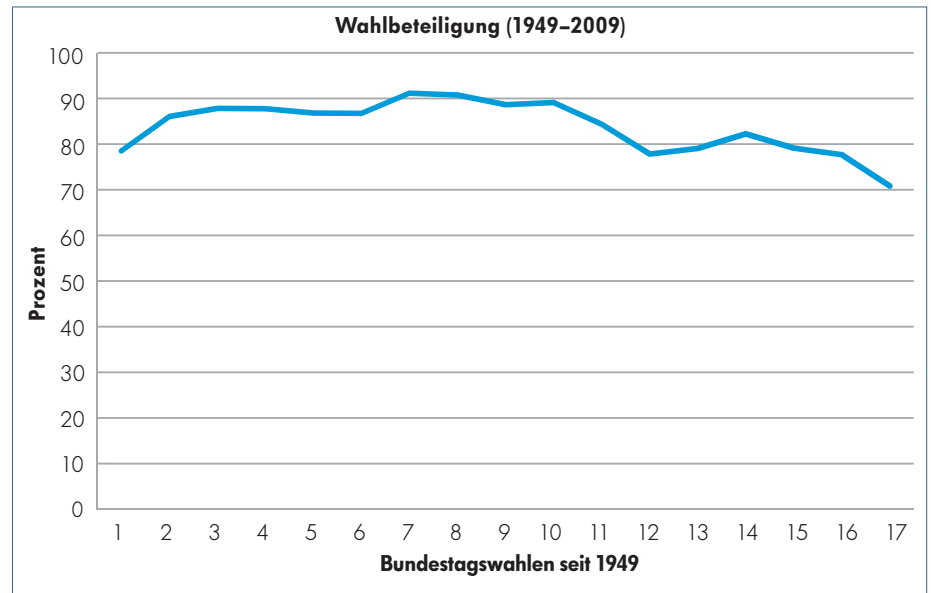
ergebnis von 23,0 Prozent zurückfiel (länderbezogen blieb sie nur noch in Bremen stärkste Partei). Alle drei bisherigen Oppositionsparteien im Bundestag gewannen deutlich prozentual an Stimmen und übersprangen die Zehn-Prozent-Linie. Der stärkste Gewinn ging an die FDP mit einem Plus von 4,7 Prozentpunkten, die mit Guido Westerwelle als Spitzenkandidat 14,6 Prozent und damit ihr bisher bestes Bundestagswahlergebnis verzeichnete. Zu den Gewinnern zählte auch die aus der Fusion von PDS und WASG hervorgegangene Partei Die Linke mit dem Spitzenkandidatenduo Gregor Gysi und Oskar Lafontaine, die um 3,2 Prozentpunkte auf 11,9 Prozent zulegte und in Ostdeutschland 16 Direktmandate eroberte. Die Grünen belegten wiederum hinter der Linken Platz drei der kleineren Bundestagsparteien, gewannen aber 2,6 Prozentpunkte hinzu (10,7 Prozent) und wiederum ein Direktmandat in Berlin. Einen Achtungserfolg erreichte mit 2,0 Prozent die neue Partei Die Piraten, die vor allem junge Wähler ansprach, ihren



Wahlkampf auf Internetaktivitäten konzentrierte und schon wegen dieser intensiven Nutzung neuer technologischer Möglichkeiten von den „etablierten“ Parteien genau beobachtet wurde. Im rechtsextremen Spektrum verloren die NPD (1,5 Prozent) und die Republikaner (0,4 Prozent) weiter an Wählerückhalt.

Im Ost-West-Vergleich zeigt sich tendenziell eine Annäherung der Wahlergebnisse. Die drei kleineren Bundestagsparteien übersprangen in Ostdeutschland bzw. für Die Linke in Westdeutschland die Fünf-Prozent-Hürde. Die stärkste Diskrepanz zeigt sich weiter bei der Linken, die in Ostdeutschland auf 28,5 Prozent kam, in Westdeutschland dagegen „nur“ auf 8,3 Prozent (aber im Saarland wohl auf Grund der Kandidatur Lafontaines auf 21,2 Prozent). Die SPD erlitt die stärksten Verluste in Ostdeutschland (minus 12,5 Prozentpunkte auf 17,9 Prozent) während die CDU dort sogar um 4,5 Prozentpunkte zulegen (in Westdeutschland dagegen minus 2,8 Prozentpunkte).

**Abbildung 1: Wahlberechtigte und Wahlbeteiligung**



1949 und 1953 ohne Saarland. Bis 1987 früheres Bundesgebiet (ohne Berlin-West), ab 1990 Deutschland.

Quelle: Datenreport 2011, S. 365.



Die Spitzenkandidaten der Bundestagswahl 2009.

Ergebnis der noch am Wahlabend anvisierten zügigen Koalitionsverhandlungen war denn auch ein Koalitionsvertrag, der eine schwarz-gelbe Regierungskoalition unter Bundeskanzlerin Merkel und Guido Westerwelle als Vizekanzler und Außenminister vorsah.

picture alliance/dpa

Im Vorfeld der Bundestagswahl hatten die einzelnen Parteien in Hinblick auf die Bildung einer Regierungskoalition eine Reihe Negativfestlegungen getroffen (insbesondere keine Beteiligung der Linken, keine normale „Ampel“ und auch keine „Schwarze Ampel“), die in den Medien teilweise als „Ausschließertis“ kritisiert wurden, da sie die Regierungsbildung erschweren konnten. Das Bundestagswahlergebnis beendete diese Diskussion aber schlagartig, da es eine klare Mandatsmehrheit (auch ohne die Überhangmandate) für eine CDU/CSU-FDP-Koalition brachte. Ergebnis der noch am Wahlabend anvisierten zügigen Koalitionsverhandlungen war denn auch ein Koalitionsvertrag („Wachstum, Bildung, Zusammenhalt“) der eine schwarz-gelbe Regierungskoalition unter Bundeskanzlerin Merkel mit Guido Westerwelle als Vizekanzler und Außenminister vorsah.

### Ausgewählte langfristige Tendenzen

#### Wahlbeteiligung

Nimmt man als erstes die Wahlbeteiligung bei Bundestagswahlen in den Blick, so ergibt sich eine Art Glockenform.

Die Wahlbeteiligung steigt seit 1949 deutlich an, erreicht 1972 mit 91,1 Prozent ihren Höhepunkt, um dann mit leichten Schwankungen wieder abzunehmen und 2009 mit 70,8 Prozent ihren bisherigen Tiefpunkt zu erreichen. Während sich geschlechtsspezifisch Wahlbeteiligungswerte über die Zeit ange-



nähert haben, zeigt sich altersbezogen wieder eine Tendenz zur Glockenform mit relativ niedrigen Beteiligungswerten bei den Altersgruppen bis 30, dann einem kontinuierlichen Anstieg und – erwartungsgemäß – einen Rückgang bei der Altersgruppe „70 und mehr“. Die Interpretation der rückläufigen Wahlbeteiligung ist umstritten. Während die einen sie als politisches Gefahrensignal nachlassender Unterstützung des demokratischen Systems sehen, halten andere sie im internationalen Vergleich eher für ein Zeichen der Normalisierung und weisen zudem darauf hin, dass eine extrem hohe Wahlbeteiligung häufig mit politischen Krisen einhergegangen ist. Zweifellos spielen langfristige Veränderungen in der Mentalität der Wählerinnen und Wähler eine wichtige Rolle. Während in den 1950er- und 1960er-Jahren die Einstellung weit verbreitet war, Wählen sei Bürgerpflicht, wird die Wahlbeteiligung oder auch Nichtteilnahme heute sehr viel stärker als individuelle Entscheidung wahrgenommen.

### Protest-, Nicht- und Wechselwähler

Die „Partei der Nichtwähler“ ist inzwischen zur stärksten Gruppierung geworden, aber sie ist eben keine Partei, sondern eine statistische Zusammenfassung höchst inhomogener Teilgruppen. Sie reichen von systemkritischen und/oder resignativen Protest-Nichtwählern über solche, die mit „ihrer“ Partei unzufrieden sind, aber noch nicht bereit sind, eine andere Partei zu wählen, und Unentschiedene, die ihre fehlende Entscheidungsbereitschaft in Nichtteilnahme umsetzen, bis zu Wahlberechtigten, die mit der politischen Entwicklung weitgehend zufrieden sind, aber selbst den begrenzten Aufwand der Wahlteilnahme (einschließlich der Möglichkeit der Briefwahl, deren Nutzung von 4,4 Prozent 1957 auf 21,4 Prozent 2009 gewachsen ist) bereits als überflüssig ansehen. Zweifellos beruht die Legitimation politischer Entscheidungen in einer Demokratie auch auf einem breiten Mandat der Wählerschaft, kurz „Demokratie braucht Demokraten“, und Nichtwähler verzichten auf ein wichtiges Instrument der politischen Einflussnahme und müssen die von den Wählern produzierten Ergebnisse der Wahl akzeptieren.

Neben der Gruppe der Nichtwähler, die zunehmend in den Fokus der Wahlforschung gerückt ist, hat auch die ebenfalls stark gewachsene Gruppe der Wechselwähler viel Aufmerksamkeit gefunden. Mit langfristigen gesellschaftlichen Trends wie der wachsenden Individualisierung hat die Prägung der Sozialstrukturen, von gesellschaftlichen Großgruppen und



Die „Partei der Nichtwähler“ ist im Zeitverlauf erheblich angewachsen. Nichtwähler verzichten auf ein wichtiges Instrument der politischen Einflussnahme. Mit auf den Kopf gestellten Wahlplakaten appellieren die Mitarbeiter einer Apotheke in Brandenburg anlässlich der Landtagswahlen 2004 in ihrer Schaufensterdekoration an Nichtwähler, doch von ihrem Stimmrecht Gebrauch zu machen. **picture alliance/dpa**

Milieus nachgelassen, und die neuerdings diskutierten Lebensstile haben sich stark ausdifferenziert – Faktoren, die ein Wechselwählerverhalten ebenso begünstigen wie eine „rationale“ Interessenabwägung für das eigene Wahlverhalten und die stärkere Orientierung an aktuellen politischen Streitfragen und (Spitzen)Kandidaten wie Stimmungslagen. Zur Gruppe der Wechselwähler zählen sowohl der „Flugsand der Demokratie“ – von jedem politischen Windhauch in die eine oder andere Richtung transportierbar – wie auch der politisch interessierte, bei jeder Wahl sorgfältig neu abwägende und sich entscheidende Wähler.

Den Wechselwählern steht die entsprechend stark geschrumpfte Gruppe der Stammwähler gegenüber, die normalerweise „ihre“ Partei wählen. Dabei gilt weiterhin, dass z. B. regelmäßige katholische Kirchgänger (und in geringerem Umfang auch evangelische) in hohem Maße die Union, gewerkschaftlich engagierte Arbeiter in hohem Maße die SPD (überproportional allerdings auch Die Linke) wählen. Allerdings ist der nu-

merische Anteil beider Gruppen an der Wählerschaft über die Zeit stark zurückgegangen und entsprechend ihr Einfluss auf die Wahlentscheidung. Zwar müssen die Parteien versuchen, im Wahlkampf wechselbereite Wähler und möglichst auch bisherige Nichtwähler für sich zu gewinnen, aber sie müssen auch ihre Stammwählerschaft pflegen, um diese möglichst vollständig für die Wahl zu mobilisieren.

### Veränderter Wahlkampfstil

Die gesellschaftlichen Veränderungen und veränderten politischen Herausforderungen haben sich auch im Stil der Wahlkämpfe niedergeschlagen. Stichworte in diesem Zusammenhang sind eine – wenn auch keineswegs vollständige – „Amerikanisierung“ im Sinne der Übernahme US-amerikanischer Wahlkampfelemente, insbesondere Professionalisierung (u. a. Einbindung externer Spezialisten wie Kommunikationsberater – sogenannte *spin doctors*) und Kommerzialisierung (Übernahme und Anpassung von üblichen Marketingmethoden und Werbestrategien in Unterneh-



men) sowie Mediatisierung (im Gefolge der technisch-kommunikativen Weiterentwicklung und Aufstieg des Fernsehens zum Leitmedium und seit 1998 eine wachsende Einbeziehung der Internet-Möglichkeiten als unterschiedliche Formen des Online-Wahlkampfes) und teilweise davon mit bedingt Personalisierung (symbolisiert in den Fernsehdebatten der Spitzenpolitiker der im Bundestag vertretene Parteien – „Elefantenrunden“ – seit 1972 und den Fernsehduellen der Kanzlerkandidaten von Union und SPD seit 2002).

**Die Entwicklung der Parteienlandschaft**

Betrachtet man die Zahl der in den Bundestag gewählten Parteien im bisherigen Zeitraum, so zeigt sich eher eine U-förmige Entwicklung. Der Ausgangspunkt mit der Bundestagswahl 1949 war zugleich der Höhepunkt der Pluralisierung (zehn Parteien, die CDU/CSU als Einheit gerechnet). Der dann einsetzende Konzentrationsprozess – mit bedingt durch wahlrechtliche Änderungen wie die verschärfte Fünf-Prozent-Hürde – führte erstmals 1961 zum Gipfel eines nur noch Drei-Fraktionen-Parlaments. Zu einer begrenzten Erweiterung des im Bundestag vertretenen Parteienspektrums und damit eine Tendenz der De-

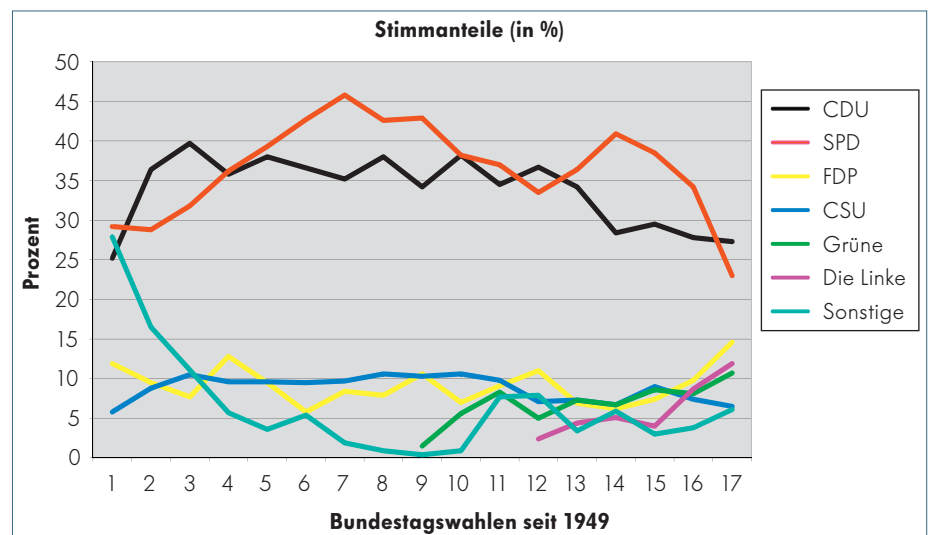
konzentration kam es seit 1983 durch die Grünen und seit 1990 im Zuge der Wiedervereinigung durch die PDS, die später mit der WASG zur Partei Die Linke fusionierte. Andere Parteien wie im rechtsextremen Lager die NPD, die Republikaner und die DVU sowie darüber hinaus die „Schill-Partei“ und jüngst die Piratenpartei konnten zwar in mehreren Landtagswahlen Erfolge feiern und in Landesparlamente einziehen, scheiterten aber jeweils bei Bundestagswahlen, bei denen die Wählerschaft offenbar weniger risikobereit ist, neuen Parteien ihre Stimmen anzuvertrauen. Im internationalen Vergleich ist bemerkenswert, dass das deutsche Parteiensystem im Bundestag, das immer noch auf die Mitte orientiert ist, seit 1990 auch einen Linksaußen-Flügel aufweist (PDS/Die Linke), insofern aber asymmetrisch ist, als rechtsextreme Parteien es trotz wiederkehrender Versuche bisher nicht in den Bundestag geschafft haben. Dagegen hat eine Reihe kleinerer Parteien den vom Bundesverfassungsgericht unter Wettbewerbsgesichtspunkten niedriger gesetzten Schwellenwert von 0,5 Prozent häufig erreicht, der sie an der in Deutschland stark ausgebauten staatlichen Parteienfinanzierung aus Steuermitteln partizipieren lässt. Es hat sich auch gezeigt, dass Protestwähler unterschiedliche systemkritische Parteien weitgehend unabhängig von deren ideologischer Ausrichtung unterstützen haben. Insgesamt müssen die Parteien mit einem erheblich fluideren Wählerverhalten rechnen, wobei sich im Ost-West-Vergleich seit 1990 eine Annäherung im Parteiensystem zeigt (deutlich etwa bei der Zusammensetzung der Landtage in Ostdeutschland mit dem

Sonderfaktor PDS/Die Linke), aber weiterhin mit flexiblerem Wählerverhalten im Osten.

Die Gewichtung der Parteien im Bundestag in Form der Mandatszahl folgt über die Zeit im Wesentlichen der Zahl der im Bundestag vertretenen Parteien. Die beiden dominanten Parteien waren die CDU/CSU und die SPD. Dies wird besonders deutlich, wenn man die Stimmenanteile von Union und SPD addiert, wobei sich wiederum eine Glockenform ergibt. 1949 entfielen auf beide 67 Prozent. In der Folgezeit stieg dieser Wert fast kontinuierlich an und erreichte 1969 mit 94 Prozent seinen Gipfel. Danach gab es einen mehr oder weniger beständigen Rückgang mit Abstürzen um zehn Prozentpunkte auf 73 Prozent 2005 und nochmals um elf Prozentpunkte 2009, als mit 62 Prozent erstmals die beiden Volksparteien zusammen keine Zwei-Drittel-Mehrheit der Mandate mehr erreichten.

Geschlechtsbezogen ist der Anteil der weiblichen Bundestagsabgeordneten im Laufe der Zeit zwar deutlich gestiegen, bleibt aber weiterhin weit hinter ihrem Bevölkerungsanteil zurück. Bis einschließlich der zehnten Bundestagswahl 1983 blieb er unter der Zehn-Prozent-Grenze (schwächster Wert 1972 5,8 Prozent), um dann mit leichten Schwankungen und unterschiedlichen Anteilen bei den Bundestagsparteien auf den bisherigen Höchstwert von 32,8 Prozent 2009 anzusteigen. Dabei gilt bis heute, dass der Anteil gewonne-

**Abbildung 2: Stimmenanteile der Parteien in Bundestagswahlen (in Prozent)**



Seit 1953 Zweitstimmen, bis 1987 früheres Bundesgebiet, ab 1990 Deutschland. 1949 und 1953 ohne Saarland.

Quelle: Datenreport 2011, S. 366.



Geschlechtsbezogen ist der Anteil der weiblichen Bundestagsabgeordneten im Laufe der Zeit zwar deutlich gestiegen, bleibt aber weiterhin hinter ihrem Bevölkerungsanteil zurück. picture alliance/dpa

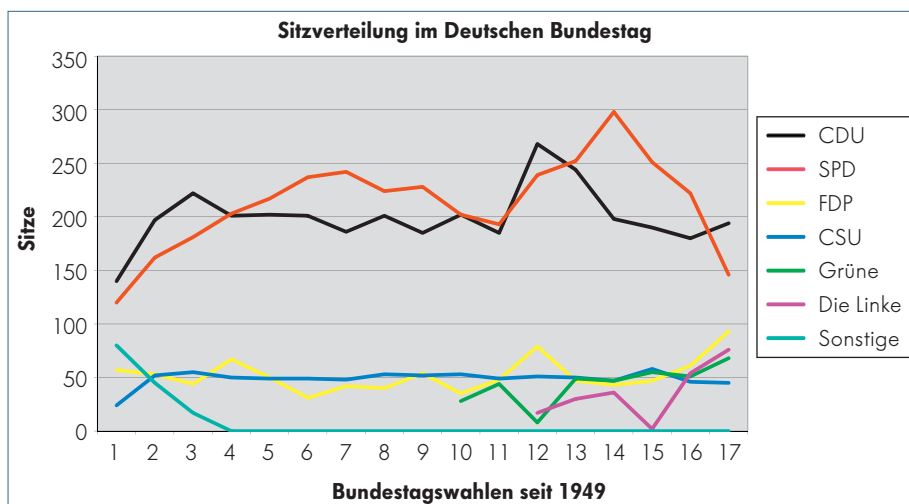
ner Listenmandate von Frauen deutlich höher ist als der der Direktmandate. In der Regel entfielen auf Union und SPD erheblich mehr Erst- als Zweitstimmen. Meinungsumfragen deuten dar-

auf, dass die über das Direktmandat entscheidende Erststimme weniger als Ausdruck der Personenpräferenz eingesetzt wird, sondern überwiegend als taktisches Instrument. Das Stimmen-

splitting wird vor allem von Anhängern der FDP und der Grünen genutzt, um mit der Erststimme Kandidaten des bevorzugten großen Koalitionspartners zu wählen, zumal der eigene Direktkandidat in der Regel chancenlos ist. Umgekehrt können Anhänger großer Parteien mit ihrer Zweitstimme auch eine als Koalitionspartner gewünschte kleine Partei wählen, um ihr über die Fünf-Prozent-Hürde zu helfen. Formelle Parteiabsprachen mit Empfehlungen für die Wahl von Direktkandidaten einer anderen Partei hat es seit den 1950er-Jahren nicht mehr gegeben, obwohl sie rechtlich zulässig sind.

Stimmensplitting kann von Wählern auch eingesetzt werden, um die Chancen für Überhangmandate zu verbessern. In den sieben Bundestagswahlen bis zur Wiedervereinigung hat es insgesamt 17 Überhangmandate gegeben (zwölf CDU, vier SPD, eins DP), in den sechs Wahlen seitdem dagegen 80 (50 Union, 30 SPD), davon fast zwei Drittel in Ostdeutschland. Nachdem das Bundesverfassungsgericht 2012 den Einfluss der Überhangmandate quantitativ begrenzt hatte, ist in einem Parteienkompromiss das Wahlrecht für 2013 ge-

**Abbildung 3: Die Sitzverteilung im Deutschen Bundestag**



Bis 1987: früheres Bundesgebiet einschließlich der Abgeordneten von Berlin-West, ab 1990 Deutschland.

Quelle: Datenreport 2011, S. 366.

ändert und sind wie schon in vielen Bundesländern Ausgleichsmandate zu den Überhangmandaten eingeführt worden. Damit wird bereits für 2013 der Verzerrungseffekt der Überhangmandate zur Proportionalität der Zweitstimmen beseitigt, die Gesamtzahl der Mandate allerdings potentiell stark erhöht.

**Regierungsbildung**

Die vom Wähler bestimmte parteipolitische Zusammensetzung des Bundestages hat im internationalen Vergleich bemerkenswert geringe Probleme bei der Regierungsbildung verursacht und für relativ stabile Regierungen gesorgt. Mit einer Ausnahme 1957, als die Wählerschaft der Union eine absolute Mandatsmehrheit bescherte, war allerdings für solide Mehrheiten immer der Zwang zur Bildung von Koalitionsregierungen gegeben. Von den vier jeweils um etwa ein Jahr vorgezogenen Neuwahlen ging nur die Wahl 1972 auf eine faktische Pattsituation im Bundestag zurück, die Wahl 1990 stand im Zeichen der deutschen Wiedervereinigung, und bei den Wahlen 1983 und 2005 suchte eine durchaus über eine Mehrheit verfügende Regierungskoalition durch bewusst inszenierte und verlorene Vertrauensabstimmungen des Kanzlers mit Hilfe des Bundespräsidenten ein neues Mandat durch die Wählerschaft. Von den sechs Regierungswechseln gingen die

veränderten Koalitionen 1967, 1969 und 1982 auf Neuorientierungen der FDP zurück. Bei den Wahlen 1998 und 2009 standen sich jeweils klare



UNSER AUTOR

*Prof. em. Dr. Uwe Andersen studierte Politikwissenschaft und Volkswirtschaftslehre an der FU Berlin. 1970 trat er eine Assistentenstelle am Seminar für Politikwissenschaft der Universität Münster an. Von 1975 bis 1979 ging er an die Universität München. 1979 erhielt er einen Ruf auf eine Professur an der Ruhr-Universität Bochum. Dort lehrte er an der Arbeitsstelle „Deutsche Innenpolitik“ bis zu seiner Emeritierung Ende 2005. Seine Forschungsschwerpunkte sind das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Wahlen und Föderalismus sowie politische Ökonomie im nationalen wie internationalen Rahmen.*

Wunschkoalitionen gegenüber, die 1998 zugunsten einer rot-grünen, 2009 zugunsten einer schwarz-gelben Koalition durch eindeutiges Wählervotum entschieden wurden. Die Wahl 2005 nimmt eine Sonderstellung ein, insofern die Stimmenverteilung der Wähler keine von den Parteien gewünschte Koalition erlaubte und in die zweite Große Koalition als eine Art „Zwangsehe“ mündete. Mit einer wachsenden parteipolitischen Pluralisierung im Bundestag und wechselseitigen negativen Festlegungen im Hinblick auf eine Regierungskoalition schrumpft allerdings der Verhandlungsspielraum und nimmt die Wahrscheinlichkeit zu, dass die Bildung einer handlungsfähigen Regierung schwierig wird. So bleibt auch 2013 als grundlegende Rahmenbedingung das Votum der Wählerschaft abzuwarten.

**ANMERKUNGEN**

1 Der 1947 gegründete Wirtschaftsrat des „Vereinigten Wirtschaftsgebiets der Bizone“ in Deutschland war ein quasi-parlamentarisches Organ aus 52 (später 104) Vertretern der Landesparlamente der Bizone.

✂ Wenn Sie **DER BÜRGER IM STAAT** abonnieren möchten, erhalten Sie die Zeitschrift für nur € 12,80, vier Hefte im Jahr, frei Haus. Schicken Sie diesen Abschnitt zurück an:  
Sollten Sie jeweils drei Monate vor Ablauf des Kalenderjahres nicht abbestellt haben, läuft das Abonnement weiter.

Name, Vorname bzw. Organisation		
Straße, Hausnummer		Geldinstitut
PLZ, Ort	Konto-Nr.	BLZ
Datum, Unterschrift		Datum, Unterschrift

**Rechtlicher Hinweis:**

Ich kann diese Bestellung binnen 14 Tagen widerrufen. Zur Wahrung der Frist genügt die rechtzeitige Absendung (Poststempel) an:

Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, Redaktion Der Bürger im Staat, Staffenbergstraße 38, 70184 Stuttgart.  
Ich habe von meinem Widerspruchsrecht Kenntnis genommen.

\_\_\_\_\_  
Datum, Unterschrift

## Historische Veränderungen in Baden-Württemberg

Uwe Wagschal/Ulrich Eith/Michael Wehner (Hrsg.):

### Der historische Machtwechsel: Grün-Rot in Baden-Württemberg

Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2013.

272 Seiten, 46 Euro.

Wer wissen will, weshalb es 2011 zu einem historischen Machtwechsel in Baden-Württemberg kam, wird zu diesem Buch greifen müssen. Es ist nicht nur für alle wichtig, die sich aktiv am politischen Leben beteiligen, sondern auch für diejenigen, die sich für Landespolitik interessieren und hinter die Kulissen des vordergründigen Geschehens blicken wollen. Schade nur, dass die wissenschaftliche Fachsprache in manchen Beiträgen etwas übertrieben ausfällt. Die profilierten Herausgeber legen im ersten Teil des Buchs den Akzent auf die Landtagswahl 2011, bringen das Wahlverhalten, das Wahlsystem, den Wahlkampf und den Wahlausgang in den Blick und gehen im zweiten Teil auf Stuttgart 21 und den Volksentscheid ein.

Der erste Beitrag vom „alten Hasen“ Dieter Roth kontrastiert in einer differenzierten und sorgfältigen Analyse die dramatischen Verluste von CDU, SPD und FDP mit den hohen Gewinnen bei den Grünen. Die Verluste erklärt er mit der zu geringen Beachtung der gravierenden gesellschaftlichen Veränderungen, während die Grünen auch von Stuttgart 21 und der Katastrophe von Fukushima profitieren konnten. Auffallend waren auch die relativ hohe Wahlbeteiligung und die hohe Flexibilität der Wählerschaft. Ob damit auch eher rationale Wahlentscheidungen getroffen wurden, wie Dieter Roth meint, darüber kann man streiten.

Carmina Brenner, die Präsidentin des Statistischen Landesamts, verdeutlicht die Methode der Repräsentativen Wahlstatistik und kommt zu interessanten Befunden. Sie macht u. a. klar, dass sich das Einflusspotenzial der älteren Wahlberechtigten erhöht und das der jüngeren Generation entsprechend reduziert hat.

Stefanie Haas beobachtet, dass die Wanderungsbewegungen 2011 stärker als bei früheren Wahlgängen gewesen sind: Es gab 32 Prozent Parteiwechsler. Sie legt eine detaillierte Darstellung der Wählerwanderungen von 1996 bis 2011 vor und stellt fest, dass sich überraschend viele Wählerinnen und Wähler

erst kurz vor der Wahl für eine Partei entschieden haben.

Joachim Behnke beschäftigt sich mit Reformperspektiven für das Wahlsystem. Er erklärt ausführlich dieses System – eine Nuss, die wirklich kaum zu knacken ist. Der große Nachteil: Nur wenige Leute verstehen das System mit all seinen Feinheiten. Der Autor macht konkrete Reformvorschläge, die vor allem das Problem der Überhangmandate lösen würden.

Die Autorengruppe Josef Schmid, Udo Zolleis und Daniel Buhr hat den Wahlkampf intensiv untersucht und stellt fest, dass es sich um eine hoch emotionalisierte und mobilisierende Wahlauseinandersetzung gehandelt hat. Die Autoren vermissen beim Wahlkampf der CDU die zündende Idee, sehen die Schwierigkeiten der SPD, was das Thema „Stuttgart 21“ angeht und stellen das Scheitern der Profilierungsversuche der FDP fest. Dagegen geben die Grünen eine klare Linie bei Stuttgart 21 vor, haben durch Fukushima Rückenwind und profitieren vom guten Image ihres Spitzenkandidaten Winfried Kretschmann.

Marko Bachl und Frank Brettschneider beleuchten das TV-Duell Mappus gegen Schmid. Die theoretischen Grundlagen werden breit dargestellt. Bemerkenswert an den Befunden ist, dass sich in dieser Auseinandersetzung Mappus besser geschlagen hat als sein Kontrahent. Andererseits sind die Meinungsänderungen der Zuschauerinnen und Zuschauer nur gering ausgefallen.

Der wohl brisanteste Beitrag des gesamten Buchs ist der von Michael Wehner, der die Ursachen für das Scheitern der CDU untersucht. Seine Kernthese, die CDU habe sich zu sehr vom Lebensgefühl vor allem der urban geprägten Wählerschichten entfernt, sollte von der Partei intensiv erörtert werden. Das sicher provozierend gemeinte Etikett der CDU als „postdemokratische Partei“ ist eher schillernd als erklärend. Gemeint sind eher Mängel, was die innerparteiliche Demokratie angeht. Ebenso hat Michael Wehner bewusst zugespitzt, wenn er der CDU rät, sich Gedanken darüber zu machen, das „C“ in ihrem Namen zur Disposition zu stellen. Die Partei kann ja nicht ihre Seele aufgeben. Ein nicht angestaubtes Christentum à la Franziskus erscheint zukunftsfähig.

Der erfahrene Wolfgang Jäger hat einen anregenden Artikel zum Thema „Volksparteien“ beigesteuert. Das Wahlergebnis hat ja deutlich gemacht, dass der Begriff Volkspartei, der nach Jäger politische und nicht wissenschaft-

liche Wurzeln hat, ins Wanken gekommen ist.

Ulrich Eith und Gerd Mielke untersuchen am Beispiel des Volksentscheids zu Stuttgart 21 das Verhältnis von direkter Demokratie und Parteiendemokratie. Sie favorisieren eine evolutionäre Weiterentwicklung hin zu einer Kultur von verstärkter Mitentscheidung und treten für eine Absenkung der Quoren bei Volksbegehren und Volksabstimmung ein.

Lothar Frick, der Direktor der Landeszentrale für politische Bildung, zeichnet klar und ausführlich die Schlichtung zu Stuttgart 21 nach, die er als Leiter des Büros von Heiner Geißler aus nächster Nähe erlebt hat. Sein Fazit: Die Schlichtung ist kein Vorbild für eine neue Bürgerbeteiligung. Bei der Stuttgarter Schlichtung handelt es sich seiner Meinung nach eher um eine „Feuerwehraktion“. Eine Beruhigung der vergifteten Atmosphäre ist freilich gelungen, wenn auch eine ziemliche Befriedung erst durch die Volksabstimmung erreicht wurde.

Uwe Wagschal nimmt die Volksabstimmung genau unter die Lupe. Er registriert eine Mehrheit für die Abstimmung bei allen Parteien. Das eindeutige Ergebnis hat zur Befriedung beigetragen. Immerhin sagen ca. 70 Prozent aller Gegner von Stuttgart 21, dass sie das Ergebnis der Abstimmung akzeptieren. Matthias Fatke und Markus Freitag wägen ab, was für und was gegen Formen direkter Demokratie spricht. Auch sie sind der Auffassung, dass die Hürden zu mehr Demokratie in Baden-Württemberg zu hoch sind. Die Autoren stellen fest, dass mehr Bildung die Bereitschaft zu stärkerer Beteiligung fördert. Das kann man u. a. auch als Plädoyer für eine verstärkte politische Bildung verstehen.

Johannes N. Blumenberg und Thorsten Faas beschreiben Einstellungen und Emotionen bei Stuttgart 21. Sie sehen, dass Stuttgart 21 nicht nur auf der sachlichen, sondern auch auf der emotionalen Ebene das Land bewegt hat. Vor allem bei den Gegnern waren erhebliche Emotionen vorhanden, die noch stärker waren als bei den Befürwortern. Nach der Volksabstimmung sind die Emotionen nach den eingehenden Untersuchungen der Autoren wieder ziemlich zurückgegangen.

Zum Schluss untersucht Uwe Wagschal die Regierungstätigkeit von Grün-Rot. Er sieht, dass nach einem Jahr aus der „Liebesheirat“ eine „Vernunfthe“ geworden ist. Der Autor untersucht alle relevanten Politikfelder und konstatiert die größten Reformen im Bereich der

Hochschulpolitik. Freilich kann diese Bilanz nach der kurzen Regierungszeit nur vorläufig sein.

Das Buch zeigt insgesamt, dass die Landtagswahl 2011 in Baden-Württemberg das Prädikat „historisch“ wahrlich verdient. Wer dieses Buch liest – hoffentlich tun es viele –, kann erkennen, dass wir eine Demokratie mit Überraschungen haben, die aber noch viel mehr Leute braucht, die zum Mitmachen bereit sind.

Siegfried Schiele

## Antipoden und Zwillingsschwwestern – Diven im Doppelpack

Karin Wieland:

**Dietrich & Riefenstahl**

### Der Traum von der neuen Frau.

Hanser Verlag, München 2011.  
630 Seiten, 27,90 Euro

Die Politologin Karin Wieland hat unlängst eine umfassende, sorgfältig recherchierte und – dies sei bereits an dieser Stelle gesagt – überaus lesenswerte Doppelbiografie über Marlene Dietrich und Leni Riefenstahl vorgelegt. Eine Doppelbiografie, die nicht von vorschnellen Synthesen, Interpretationen und umständlichen Überleitungen lebt, sondern von einer durchdachten Anordnung der je unterschiedlichen biografischen – und letztlich gegensätzlichen – Lebensabschnitte der Diven. (Gleichwohl ist dem Buch anzumerken, wem die Sympathie der Autorin gilt.)

Marlene Dietrich und Leni Riefenstahl sind Antipoden und Zwillingsschwwestern zugleich: Beide verbringen ihre kleinstädtische Kindheit und Jugend in Berlin, machen gegen den Widerstand des Elternhauses Karriere und legen beim Erklimmen der Karriereleiter ähnliche Strategien an den Tag. Sie waren beide ehrgeizig, fanatisch diszipliniert, geradezu hartnäckig und sozial überaus geschickt im Verfolgen einmal gesteckter Ziele. Und beide spannten für ihr Weiterkommen in durchaus berechnender Art und Weise Liebhaber und Männer ein. Sie gelten als Prototypen der „neuen Frau“, unterscheiden sich in ihrem Verhältnis zur Nazi-Diktatur jedoch völlig. Auf der einen Seite die glühende Nationalsozialistin Riefenstahl, auf der anderen Seite die entschiedene Nazi-Gegnerin Marlene Dietrich.

Marlene – eigentlich Maria Magdalene – Dietrich wird 1901 in Schöneberg bei Berlin geboren. In dem calvinistisch geprägten Elternhaus ist der Hang zum

Höheren stark ausgeprägt. Distinktion von anderen sozialen Milieus ist angesagt. Überaus großer Wert wird auf die Betonung von Pflicht, Ehre und Disziplin gelegt. Diese Sekundärtugenden gipfeln in dem Satz von Marlenes Großmutter: „Eine Frau verliert nie die Fassung.“ Gleichzeitig gilt die Frau aber auch als Repräsentantin des Schönen. Marlene Dietrich erkennt bald, dass ihr einziges Kapital ihre Schönheit und ihre Wirkung auf Männer ist. Vor dem Hintergrund der unruhigen Anfangsjahre der Weimarer Republik lässt das selbstbewusste Spiel mit weiblichen Rollen den „Traum von der neuen Frau“ – so der Untertitel des Buches – auch für Marlene Dietrich wahr werden. Erste Schritte als Theaterschauspielerin sind eher enttäuschend. Sie ist auf der Bühne absolutes Mittelmaß. 1923 heiratet sie Rudolf Emilian Sieber, von dem sie sich trotz all ihrer Affären nie scheiden lässt. Von der Bühne wechselt sie zum Film und wirkt in sogenannten Kostümfilmchen mit. Sie kehrt in der Bohème und spielt sich buchstäblich „nach vorne“. Berühmt wird sie letztlich als Hauptdarstellerin in dem Film „Der blaue Engel“ von Josef von Sternberg. In der Rolle der Lola-Lola gelingt es ihr, in der vulgären Kleidung keinen Moment vulgär zu wirken. Dieser cineastische Erfolg ist das Entree für ihre Karriere in Hollywood. 1934 legt Marlene Dietrich den Eid auf die amerikanische Verfassung ab. Nach dem Kriegseintritt der USA wirbt sie für amerikanische Kriegsanleihen. Als gute Preußin – so ihre Aussage – weiß sie, wo ihr Platz ist. Während des Zweiten Weltkriegs singt sie vor US-amerikanischen Soldaten, die sie durch Europa begleitet. In dieser Zeit trifft sie auf ihre große Liebe Jean Gabin, der auf Seiten de Gaulles kämpft. Jean Gabin verlässt „die schönste Großmutter der Welt“ 1947. Ihre Filmkarriere setzt sie nach 1945 u. a. mit Fritz Lang, Alfred Hitchcock und Billy Wilder fort. Die Filme fallen jedoch beim Publikum durch. Die Bühnenauftritte werden immer spärlicher. Marlene Dietrich bekommt zunehmend Angst vor dem Alter und der Einsamkeit. Sie verbringt die letzten Jahre in ihrer „Matratzengruft“ und stirbt 1992 vereinsamt in Paris.

Anders hingegen der Lebensweg und die Richtungsentscheidungen von Leni Riefenstahl, die aufgrund ihrer bekundeten Sympathie für die Nationalsozialisten zur umstrittensten Figur der Filmgeschichte zählt. Sie wird 1902 im Berliner Wedding in ärmlichen Verhältnissen geboren. Ihr Vater, ein aufstiegsorientierter Handwerker, hat für die künstlerischen Ambitionen seiner Tochter wenig

Verständnis. Leni Riefenstahl setzt sich dennoch durch und versucht sich zunächst im Ausdruckstanz. Bereits zu Beginn ihrer Karriere duldet sie keinen Vergleich mit anderen jungen Frauen. Erst durch den Umstand, dass 1918 der „geschlagene deutsche Mann“ aus dem Ersten Weltkrieg zurückkehrt, wird die Entstehung der „neuen“, selbstbewussten und emanzipierten Frau in der Weimarer Republik möglich. Dies weiß Leni Riefenstahl überaus gewinnbringend für sich zu nutzen. Rasch lässt sie den Wedding hinter sich. Sie lernt den „Valutajüngling“ Harry Sokal kennen, der sie wiederum mit Luis Trenker in Verbindung bringt. Unter seiner Regie dreht sie zunächst Bergfilme. Durch ihre zahlreichen Affären im Filmteam bringt sie zwar Unruhe in die Beziehungen zwischen den Männern, beschleunigt jedoch ihre Karriere immens. 1932 arrangiert sie gekonnt ein Treffen mit Hitler und dient sich in der Folge den Nazis skrupellos an. Leni Riefenstahl geht auf Tuchfühlung mit Hitler, ist Gast im Hause Goebbels, plaudert mit Göring und liest *Mein Kampf* in der Erstausgabe. Ihre glühende Begeisterung für den Nationalsozialismus hat sie nach 1945 zu relativieren versucht, indem sie sich als gänzlich unpolitische Künstlerin gab. Ihre Filme „Sieg des Glaubens“ (Nürnberger Parteitag 1933) und „Triumph des Willens“ (Nürnberger Reichsparteitag 1934) sind in ihrer gewollten Ästhetik und Botschaft eindeutig. Auch die beiden Filme „Olympia – Fest der Völker“ sowie „Olympia – Fest der Schönheit“ über die Olympischen Spiele in Berlin 1936 erregten Aufsehen. Körperkult und die Ästhetisierung des Politischen sind fortan Riefenstahls Markenzeichen. Sie wird zur „Kulturbotschafterin“ des „Dritten Reiches“, gehört zum intimsten Kreise und duzt Hitler und Göring. Nach 1945 sollen ihre cineastischen Ideologeme ihren eigenen Aussagen zufolge „nur Dokumentarfilme“ gewesen sein. Sie wird im Zuge der Entnazifizierung als „Mitläuferin“ eingestuft. Indem sie sich zum Opfer Hitlers erklärt, offenbart sie letztlich eine Egozentrik, die kein Schamgefühl kennt. Sie setzt ihre Karriere nach 1945 unbeschadet fort, filmt und fotografiert die Nuba-Stämme in Afrika und entdeckt die Unterwasserwelt für sich. Diese Filme knüpfen im Übrigen an die Ästhetik und den ausgeprägten Körperkult der Nazi-Filme an. Leni Riefenstahl stirbt im Alter von 101 Jahren.

Karin Wieland präsentiert die beiden gegensätzlichen Biografien mehr, als dass sie Konstanten, Zäsuren und Wendepunkte in den Lebensläufen interpre-

tiert. Die Doppelbiografie „Dietrich & Riefenstahl“ lebt geradezu von klugen Gegenschnitten. Karin Wieland verzichtet auch auf ein Resümee, weil die jeweils erzählten Lebensabschnitte der beiden Diven für sich sprechen. Genau dies macht den Reiz der Lektüre aus. Mithin ein Buch, dem man viele Leserinnen und Leser wünscht.

Siegfried Frech

## Fußballland Brasilien

Martin Curi:

### Brasilien, Land des Fußballs

Verlag Die Werkstatt, Göttingen 2013.  
352 Seiten, 19,90 Euro.

Brasilien, Thema des letzten Heftes dieser Zeitschrift, rückte durch die Massenproteste in verschiedenen Städten im Juni noch mehr in den Blickpunkt der Öffentlichkeit. Dies liegt bei weitem nicht nur daran, dass das größte Land Lateinamerikas der kommende Gastgeber der beiden größten Sportveranstaltungen sein wird, der Fußball-Weltmeisterschaft 2014 in zwölf brasilianischen Städten und der Olympischen Sommerspiele 2016 in Rio de Janeiro. Diese beiden globalen Großereignisse werden aber dafür sorgen, dass hierzulande Millionen Menschen auf Brasilien aufmerksam werden. Darin liegt eine große Chance für die politische Bildung. In diesem Zusammenhang ist das im Frühjahr 2013 erschienene Buch des in Rio de Janeiro lebenden deutschen Anthropologen und Journalisten Martin Curi „Brasilien, Land des Fußballs“ beachtenswert. Ausgehend von der immensen Bedeutung des Fußballspiels für die brasilianische Gesellschaft und deren Selbstwertgefühl bietet der Autor durch zahlreiche persönliche Begegnungen einen hoch interessanten und gut verständlichen Einblick in die Gesellschaft, die Geografie und das föderale politische System Brasiliens. Seine Stärke entfaltet das Buch, wenn es von den großen Gegensätzen berichtet, die Brasilien kennzeichnen, etwa zwischen Arm und Reich oder Metropole und Provinz.

Kuriose Ereignisse, wie das ins Leben rufen eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses, der die (Hinter-)Gründe des vorzeitigen Ausscheidens der Nationalmannschaft von der Fußball-Weltmeisterschaft klären soll, oder ein Fußball-Länderspiel als Teil einer UNO-Mission, werden beleuchtet. Diverse ehemalige Nationalspieler sind mittlerweile wichtige Mandatsträger auf verschiedenen politischen Ebenen,

man spricht hier von der „Ball-Fraktion“. Thema sind etwa auch die multiethnischen (auch deutschen) Wurzeln des Landes, so wurde der wohl älteste aktive Fußballverein von deutschen Einwanderern gegründet. Auch bei den indigenen Völkern spielt der Fußball eine große Rolle, auch wenn es noch kein Spieler dieser Bevölkerungsgruppe schaffte, zum nationalen Star zu werden. Ebenso kommt die außergewöhnliche und gerade sich wandelnde Rolle der Religion zur Sprache, der Aufstieg der an Leistung orientierten evangelikalen Gemeinschaften oder der noch immer bestehende Wunsch, durch übernatürlichen Einfluss Spiele, Turniere oder Meisterschaften zu gewinnen. Fußballprofis (und sogar Amateure!) gelten als Exportschlager des Landes und Lebensversicherungen für ganze Großfamilien, ihre Ausbildung ist geprägt durch knallharte Auslese und nicht von der Fürsorgepflicht gegenüber anvertrauten Kindern und Jugendlichen. Ausführlicher wird von zwei Spielern berichtet, die es in eine 6. Liga (!) in die brandenburgische Provinz verschlagen hat. Ebenso geht es um die Situation der Frauen – so ist eines der größten Amateur-Fußballturniere des Landes mit einer Misswahl gekoppelt. Betrachtet man die Entwicklung der Fankultur, wird deutlich, dass diese ein Abbild gesellschaftlicher Veränderungen darstellt. Außerdem geht es um die Medien und eben die vielfältigen und mitunter städtebaulich einschneidenden Vorbereitungen auf die Fußball-Weltmeisterschaft und die Olympischen Spiele. Als Abschluss bietet der Autor eine Zeittafel zur Geschichte des Landes, eine kommentierte Übersicht über die zwölf Austragungsstädte der Fußball-Weltmeisterschaft 2014, Statistiken zur brasilianischen Nationalmannschaft, ein deutsch-portugiesisches Fußball-Wörterbuch sowie eine kleine Aufzählung gängiger Schimpfwörter und deren Übersetzung (jüngeren Lesern sollte dies als Teil der dortigen Alltagskultur erklärt werden!). Brasilien ist, wie es Martin Curi anschaulich darstellt, größer als Rio, São Paulo und Brasília und vielschichtiger als Fußball, Samba und Strandleben. Das Werk kann und will kein sozialwissenschaftliches Fachbuch oder eine Landeskunde sein, aber es transportiert auf unterhaltsame Weise viel Wissen und schafft Verständnis für ein Brasilien jenseits vorhandener Stereotype. Trotz einiger kleinerer Mängel, dem Fehlen eines Stichwortregisters und einer Übersichtslandkarte oder einem bisweilen plötzlichen Wechsel des Autors zwischen Sach- und Kommentarebene,

kann es zur Lektüre vor dem Eröffnungsspiel der nächsten Fußball-Weltmeisterschaft nur empfohlen werden.

Martin Mai

## Korrespondenz als Mittel der Amtsführung

Hrsg. und bearbeitet von Ernst Wolfgang Becker, Martin Vogt und Wolfram Werner:

### Theodor Heuss. Der Bundespräsident. Briefe 1949–1954.

De Gruyter Verlag, Berlin/Boston 2012. 684 Seiten, ill.; Theodor Heuss, Stuttgarter Ausgabe. Briefe, hrsg. von der Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus. 39,80 Euro.

Auf sechs Bände ist die auf acht Bände konzipierte Reihe der Briefe von Theodor Heuss mit dieser Edition gewachsen. Darin sind von Heuss selbst verfasste oder diktierete Dokumente aus seiner ersten Amtsperiode enthalten, gesandt an „Personen der Zeitgeschichte und Vertreter wichtiger Institutionen“. Auswahlkriterium war, wie die Herausgeber formulieren, „die biographische und zeitliche Relevanz der Schreiben“. Sie sollen sein Amtsverständnis und seine Amtsführung deutlich machen. Dass sie sich mit den „großen politischen Fragen“ der ersten Amtsperiode befassen, wundert nicht. Darüber hinaus soll die Auswahl „die Spannweite des Kommunikationsnetzes“ von Heuss zeigen. Wichtig ist den Herausgebern ferner, auch die „Lebensumstände von Theodor Heuss“, „seine Persönlichkeit, seinen Alltag, sein privates Umfeld“ (S. 65) sichtbar werden zu lassen, deshalb sind Schreiben an die Familie, Verwandte und Freunde mit aufgenommen.

Die Herausgeber wählten 245 von den etwa 20.000 Heuss-Briefen aus. Eine weitaus größere Zahl ging im Bundespräsidialamt ein, von September bis Oktober 1949 knapp 5.000 Briefe, 1950 ca. 70.000, 1953 ca. 80.000. Zehn bis 15 Prozent davon wurden an Heuss weitergeleitet, im Schnitt verfasste er zehn bis zwölf Schreiben pro Tag, wie die Herausgeber ermittelten. Verschiedene Wege, sich über die Briefe dem Amt und der Person des Bundespräsidenten zu nähern, bieten die wie gewohnt wissenschaftlich fundierte Einführung der Herausgeber, das übersichtliche chronologische Verzeichnis der Briefe, das ausführliche Personen- sowie das thematisch gegliederte Sachregister.

In den ersten Wochen des Jahres 1951 zum Beispiel – Heuss war damals etwa 14 Monate im Amt – erhalten Post aus dem Bundespräsidialamt: Der Maler

Oskar Kokoschka, Albert Einstein, Veit Harlan, Regisseur der NS-Propagandafilme „Jud Süß“ und „Kolberg“, ein 1945 bis 1947 inhaftierter ehemaliger General der Luftwaffe, John McCloy, Hoher Kommissar der USA in der Bundesrepublik Deutschland, Willi Daume, Präsident des Deutschen Sportbundes, Rudolf Alexander Schröder, Schriftsteller und Dichter, der ehemalige Reichskanzler Heinrich Brüning, Elly Heuss-Knapp, Elisabeth Noelle-Neumann. Es geht u. a. um eine Befragung „über Persönlichkeit und Wirkung des Bundespräsidenten“, seine verfassungsrechtliche Stellung, ein Geburtstagsgedicht, den Text einer neuen Nationalhymne, um eine „Bitte um Unterstützung gegen öffentliche Boykottaufrufe“, um Flüchtlinge und Heimatvertriebene, die Begnadigung von zum Tode verurteilten Kriegsverbrechern, die erneute Mitgliedschaft eines aus Deutschland emigrierten Wissenschaftlers im renommierten Orden „Pour le Mérite“, um die Übernahme der Schirmherrschaft über den deutschen Sport.

Die politischen Grundpositionen des Bundespräsidenten sind bekannt: Er befürwortete die Politik der Westintegration, die Wiederbewaffnung bzw. Wehrpflicht – gegen eine Volksbefragung dazu hatte er „grundsätzliche Bedenken“ –, wie er überhaupt in einer parlamentarischen Demokratie „die Konkurrenz der plebiszitären“ für „unrichtig“ hielt (an Martin Niemöller, 23. Mai 1951). Die deutsche Teilung bezeichnete er als „eine schwer erträgliche, seelische Last“, die Wiedervereinigung Deutschlands „in nicht zu ferner Zeit“ hielt er für möglich.

„Das verbrecherische Regime des Nationalsozialismus“ ist eines der großen Themen der Korrespondenz, das Sachregister weist unter dem Stichwort „Nationalsozialismus“ zahlreiche Hinweise aus von „Auswärtiges Amt“ bis „Widerstand“. Die Aussöhnung zwischen Christen und Juden, zwischen der Bundesrepublik und Israel lag ihm besonders am Herzen. Vier der ausgewählten Briefe befassen sich allein mit seiner in Wiesbaden 1949 bei einer Feierstunde der Gesellschaft für christlich-jüdische Zusammenarbeit gehaltenen Rede „Mut zur Liebe“. In ihnen setzt er sich mit Kritik und Zustimmung an seinem Bekenntnis zur „Kollektivscham“ auseinander. Die deutsche Bevölkerung pauschal für die NS-Verbrechen zu verurteilen („Kollektivschuld“), lehnte Heuss bekanntlich ab: „(...) ist es nicht so, daß die Scham ein Weg zur Sühne ist (...)?“ schrieb er einer Kritikerin. Seine Rede zur Einweihung des Mahnmals im ehemaligen

Konzentrationslager Bergen-Belsen am 30. November 1952 fand viel Anerkennung, Kritiker warfen ihm jedoch vor, darin die Kollektivschuld-Anklage zu erneuern. Er ließ darauf antworten: „(...) daß Juden vernichtet und Kranke gemordet wurden, das haben schließlich nur die Leute nicht gewußt, die sich in diesen bösen Jahren eine Idylle gönnen gestatten zu können.“ Heuss wandte sich, worauf die Herausgeber in ihrer Einführung hinweisen, früh gegen Tendenzen in der Bundesrepublik, die nationalsozialistischen Verbrechen zu verdrängen, einen „Schlussstrich“ zu ziehen (S. 40), den Holocaust gegen die Opfer des Bombenkriegs, der Vertreibung, der Verbrechen der Siegertruppen aufzurechnen (S. 42).

Es bedarf jedoch einer Erklärung, dass Heuss sich für NS-Belastete, für verurteilte Kriegsverbrecher und hohe Repräsentanten des NS-Staates verwandte. Den Hohen Kommissar Frankreichs in Deutschland, François-Poncet, bat er, die Haftbedingungen für „die in Spandau sitzenden Leute“ verbessern zu lassen, besonders für Konstantin Freiherrn von Neurath, der als Hauptkriegsverbrecher in Nürnberg zu 15 Jahren Gefängnis verurteilt worden war. John McCloy gegenüber gab er seiner „Betrübnis Ausdruck (...), daß Herr von Weizsäcker immer noch inhaftiert ist, (...) nach meiner inneren Überzeugung hier ein Fehlurteil vorliegt“. Der ehemalige Staatssekretär im Auswärtigen Amt wurde wenige Wochen später begnadigt. Auch für Alfred Krupp, zu zwölf Jahren Haft und Vermögensentzug verurteilt, hielt Heuss eine Begnadigung angebracht. Die Herausgeber erklären mit Hinweisen auf neuere Forschungen, diese „Vergangenheitspolitik“ sei „symptomatisch für die frühe Bundesrepublik“ gewesen und von Politik und Bevölkerung breit unterstützt worden. Besonders dann hätten die Verurteilten mit „Nachsicht und Unterstützung (...) bis in die Staatsspitze rechnen“ können, „wenn sie (bildungs-)bürgerlicher Herkunft waren und es ihnen gelang, ihre Taten als Ausdruck eines politischen Irrtums erscheinen zu lassen“ (S. 46). Hier spiegeln die Briefe die Neigung von Heuss wider, den Nationalsozialismus zu personalisieren, „den er vor allem auf eine kleine Elite von Tätern und Verführern beschränkte“. Die Mehrheit der Deutschen sah er als „Verführte“ (S. 42). Eingliederung möglichst vieler Personen und Gruppierungen in die demokratische Entwicklung der jungen Republik war ein wichtiges Ziel der Amtsführung des Bundespräsidenten Heuss. Traditionen sollten wieder belebt oder

weitergeführt werden. Zu der damit zusammenhängenden „Symbolpolitik“ des Bundespräsidenten gehörten u. a. die Ehrung erfolgreicher Sportlerinnen und Sportler mit dem Silbernen Lorbeerblatt, die Einführung des Bundesverdienstordens, die Erneuerung des Ordens „Pour le Mérite“ (Friedensklasse), die Weiterführung des Volkstrauertags und auch der letztlich gescheiterte Versuch, eine neue Nationalhymne einzuführen – etwa zwölf Schreiben befassten sich mit diesem Thema. Den Widerstand der Verschwörer des 20. Juli und der Mitglieder der „Weißen Rose“, damals noch höchst umstritten, gedachte Heuss als „Erzieher zur Demokratie“ im Sinne einer „positiven Gedenktradition“ zu thematisieren.

Nicht in allen Fällen war Heuss gewillt, an Traditionen festzuhalten oder neue zu begründen. So weigerte er sich, Bayreuth und die Richard-Wagner-Festspiele zu besuchen, „den Spuren des Herrn Hitler auf den Festhügel und nach Wahnfried“ wollte er nicht folgen. Die Idee, ihm die Schirmherrschaft für das Hambacher Fest zu übertragen, das als lokales Volksfest geplant war, lehnte er ebenfalls ab. Er sah die Gefahr „daß das bedeutende geschichtliche Pathos des Jahres 1832 nach einiger Zeit aufgebraucht sein würde“.

Was erzählen die Briefe an weniger Bekanntem? Nur wenige Beispiele von vielen: Heuss rät Kurt Schumacher „sehr intensiv“, eine wissenschaftliche Biographie über August Bebel zu verfassen. Den späteren Verteidigungsminister Blank machte er auf „l'armée nouvelle“, das Buch des 1914 ermordeten französischen Sozialistenführers Jean Jaurès – für Heuss „ein großer Mann“ – aufmerksam. Ablehnend beschied er die Presseanfrage, eine Bildreportage „Ein Tag beim Bundespräsidenten“ zu machen. Keine Heuss-Edition ohne Humorvolles: Mit einem eigenen Gedicht reagierte er, als auf sein „Dicker-Werden“ angespielt wurde: „(...) stellt ein Durchschnittsschicksal dar, / bei dem der Bundespräsident / sich nicht von seinem Volke trennt.“ Und was es mit dem bekannten Schlager „der Theodor, der Theodor, der steht bei uns im Fußball“ bzw. „im Bundestor“ genau auf sich hat, erfährt man ausführlich in einem Schreiben an den Direktor der Stuttgarter Staatsgalerie.

Für Heuss war seine Korrespondenz, wie die Herausgeber betonen, neben Reden und Publizistik „eines seiner zentralen Kommunikationsmittel“, ein „Mittel der Amtsführung“. In einem Brief an einen Freund äußerte er sich 1953 selbst zum Thema „Funktion des Bundespräsi-



dentem“ und seiner Amtsführung. In den ersten ein, zwei Jahren habe er diese „programmatisch unter das Stichwort ‚Entkrampfung‘ der Deutschen gestellt“; bei „dem Staat gegenüber sonst ziemlich fremden Gruppen von Wissenschaftlern und Künstlern“ habe er „eine Wirkung erzielt (man nennt das heute Integration), die vor mir ein anderer Mann in verwandter Lage nicht erreicht habe“. Den Inhalt des Schreibens bezeichnete er als „ein Vademecum für Bundespräsidenten in der Mitte des 20. Jahrhunderts“.

Walter-Siegfried Kircher

### Kritische Kirchengeschichte

Hubert Wolf

#### Die Nonnen von Sant’Ambrogio. Eine wahre Geschichte.

Verlag C.H. Beck, München 2013.  
544 Seiten, 24,95 Euro.

Es waren skandalöse Vorgänge im römischen Frauenkloster Sant’Ambrogio, die Fürstin Katharina von Hohenzollern-Sigmaringen ans Tageslicht brachte. Man versuchte gar, sie zu vergiften, weil sie die Vorgänge durchschaute. Sie wurde gerettet von ihrem Cousin, dem in Rom tätigen Erzbischof Gustav Adolf von Hohenlohe-Waldenburg-Schillingsfürst. Nach der Trennung ihrer Eltern war sie in der Familie ihrer Mutter, einer geborenen Fürstenberg, in Donaueschingen aufgewachsen. Fürstin Katharina war eine fromme Frau, hochgebildet, nach zwei Ehen als Witwe korpulent und zur Betschwester geworden, was auch in Hochadelkreisen bis heute vorkommen mag. So war sie im Kloster Sant’Ambrogio aufgenommen worden. Die aus dem Kloster geflohene Hohenzollern-Witwe lernte im Sommersitz ihres Cousins, in Tivoli, den Benediktinerpater Maurus Wolter kennen, den sie bewegen konnte, das verlassene Kloster Beuron wieder zu beleben: Sie kann als eigentliche Gründerin des bis

heute blühenden Klosters im oberen Donautal gelten.

Romanhaft, mit Sex and Crime, ist dieses Buch – doch es ist „eine wahre Geschichte“, wie der Untertitel deutlich macht. Es ist nicht nur die Schilderung der pikanten und kriminellen Verhältnisse in einem Nonnenkloster in der Mitte des 19. Jahrhunderts, also nicht im fernem Mittelalter und auch nicht irgendwo in einem abgelegenen Tal, sondern in Sichtweite des Vatikans. Auch die aktenkundigen Vorgänge sind es nicht allein, die das Buch so lesenswert machen: In den Verhandlungen vor der Inquisition, die Katharina angerufen hatte, wollte man alles sehr genau wissen, die lesbischen wie auch heterosexuellen Praktiken ließ man sich detailliert beschreiben. Ein Stück weit liest sich das Buch von Hubert Wolf wie ein Porno von heute. Doch gleichzeitig erfahren wir eine Menge über die Institution des Sacrum Officium – der Inquisition also – und deren Verfahrensweisen.

Das Buch lässt sich vor allem auch als kritische Kirchengeschichte lesen, die bis in unsere Tage reicht. Die Kurie war gespalten: „Während die einen, die Eiferer, die neue Rombegeisterung dafür nutzen wollten, jede Reform in Kirche und Kirchenstaat zurückzudrängen und den Papst immer mehr zum unfehlbaren Gottkönig zu stilisieren, waren die anderen, die Pragmatiker, eher skeptisch, weil sie ihr Programm einer Versöhnung von Kirche und Welt gefährdet sahen“ (S. 19). Eine dubiose Rolle in der ganzen Affäre spielt der Jesuitenpater Joseph Kleutgen, der unter dem Decknamen Giuseppe Peters einer der beiden Beichtväter des Klosters war. Das Heilige Offizium – die Inquisition – verurteilte ihn wegen Häresie und „Sodomie“ (womit die ganze Bandbreite sexueller Vergehen gemeint war, einschließlich des für Priester unverzeihlichen Missbrauchs des Beichtstuhls). Doch als führender Vertreter der rückwärtsgewandten theologischen Schule der Neoscholastik genoss er die Gunst von Papst

Pius IX. Seine Handschrift ist in wichtigen kirchenpolitischen Dokumenten zu finden, insbesondere ist er (Mit-)Verfasser des Dogmas von der Unfehlbarkeit des Papstes. Hier wird dann das kirchenpolitische Anliegen des Buches von Hubert Wolf deutlich – vereinfacht ausgedrückt: Wenn man sieht, welche zweifelhaften Typen in welchem merkwürdigem Umfeld über das Profil der Kirche seit Mitte des 19. Jahrhunderts mit entschieden und damit die Ausrichtung der Kirche zu einer absolutistischen Papstkirche betrieben haben, wird man doch von erheblichen Zweifeln geplagt sein können.

Wenigen Autoren gelingt es wie Hubert Wolf, von einem einzigen Ereigniskomplex aus ein Schlaglicht auf die ganze Zeit zu werfen, farbig, personalisiert. So etwa Thomas Nicklas in seinem Aufsatz „Ernst von Hohenlohe-Langenburg versus Matthias Erzberger“, als es gelang, in der Kaiserzeit die Ministerverantwortlichkeit gegenüber dem Reichstag durchzusetzen. Oder Fritz Kallenberg, der im Falle der Rivalität des Regierungspräsidenten des preußisch gewordenen Hohenzollern und Fürsten von Hohenzollern zeigen kann, wie die Autorität der Republik von Weimar durch die Entscheidung des sozialdemokratischen preußischen Innenministers zugunsten des Fürsten ins Rutschen kam. Der Scheinwerfer des Historikers macht in beiden Fällen historische Scheidewege überdeutlich.

Insgesamt gesehen haben wir im Falle des Buches von Hubert Wolf ein Meisterwerk vor uns. Brillant geschrieben, mit Sinn für Pointen, quellennah, gleichzeitig auch ein Werk mit vielen Dimensionen. Selbst die zahlreichen Anmerkungen sind mehr als ein wissenschaftlicher Nachweis, es ist stellenweise ein Kompendium kirchenhistorischen Wissens, das man nutzen kann oder auch nicht.

Hans-Georg Wehling

# LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG BADEN-WÜRTTEMBERG

Staffenbergstraße 38, 70184 Stuttgart  
Telefon 0711/164099-0, Service -66, Fax -77  
lpb@lpb-bw.de, www.lpb-bw.de

Direktor: Lothar Frick -60  
Büro des Direktors:  
Sabina Wilhelm -62  
Stellvertretender Direktor: Karl-Ulrich Templ -40

Stabsstelle Kommunikation und Marketing  
Leiter: Werner Fichter -63  
Felix Steinbrenner -64

## Abteilung Zentraler Service

Abteilungsleiter: Kai-Uwe Hecht -10  
Haushalt und Organisation: Gudrun Gebauer -12  
Personal: N.N. -13  
Information und Kommunikation: Wolfgang Herterich -14  
Siegfried Kloske, Haus auf der Alb Tel.: 07125/152-137

## Abteilung Demokratisches Engagement

Abteilungsleiterin/Gedenkstättenarbeit\*: Sibylle Thelen -30  
Landeskunde und Landespolitik\*: Dr. Iris Häuser -20  
Jugend und Politik\*: Angelika Barth -22  
Schülerwettbewerb des Landtags\*: Monika Greiner -25  
Robby Geyer -26  
Frauen und Politik: Beate Dörr/Sabine Keitel -29/ -32  
Freiwilliges Ökologisches Jahr\*: Steffen Vogel -35  
Alexander Werwein-Bagemühl -36  
Stefan Paller, Charlotte Becher -37/ -34

## Abteilung Medien und Methoden

Abteilungsleiter/Neue Medien: Karl-Ulrich Templ -40  
Politik & Unterricht/Schriften zur politischen Landes-  
kunde Baden-Württembergs: Dr. Reinhold Weber -42  
Deutschland & Europa: Jürgen Kalb -43  
Der Bürger im Staat/Didaktische Reihe:  
Siegfried Frech -44  
Unterrichtsmedien: Michael Lebisch -47  
Politische Bildung Online/E-Learning: Susanne Meir -46  
Politische Bildung Online: Jeanette Reusch-Mlynárik,  
Haus auf der Alb Tel.: 07125/125-136  
Internet-Redaktion: Klaudia Saupe/Julia Maier -49/-46

## Abteilung Haus auf der Alb

Tagungszentrum Haus auf der Alb,  
Hanner Steige 1, 72574 Bad Urach  
Telefon 07125/152-0, Fax -100  
www.hausaufderalb.de

Abteilungsleiter/Gesellschaft und Politik:  
Dr. Markus Hug -146  
Schule und Bildung/Integration und Migration:  
Robert Feil -139  
Internationale Politik und Friedenssicherung/  
Integration und Migration: Wolfgang Hesse -140  
Europa – Einheit und Vielfalt: Thomas Schinkel -147  
Bibliothek/Mediothek: Gordana Schumann -121  
Hausmanagement: Nina Deiß -109

## Außenstellen

Regionale Arbeit  
Politische Tage für Schülerinnen und Schüler  
Veranstaltungen für den Schulbereich  
  
Außenstelle Freiburg  
Bertoldstraße 55, 79098 Freiburg  
Telefon: 0761/20773-0, Fax -99  
Leiter: Dr. Michael Wehner -77  
Thomas Waldvogel -33

Außenstelle Heidelberg  
Plöck 22, 69117 Heidelberg  
Telefon: 06221/6078-0, Fax -22  
Leiter: Wolfgang Berger -14  
N.N. -13

## Projekt Extremismusprävention

Staffenbergstraße 38, 70184 Stuttgart  
Leiterin: Regina Bossert -81  
Assistentin: Friederike Hartl -82

\*Paulinenstraße 44-46, 70178 Stuttgart  
Fax: 0711/164099-55

## LpB-Shops/Publikationsausgaben

**Bad Urach** Hanner Steige 1, Telefon 07125/152-0  
Montag bis Freitag  
8.00–12.00 Uhr und 13.00–16.30 Uhr

**Freiburg** Bertoldstraße 55, Telefon 0761/20773-0  
Dienstag und Donnerstag 9.00–17.00 Uhr

**Heidelberg** Plöck 22, Telefon 06221/6078-0  
Dienstag 9.00–15.00 Uhr  
Mittwoch und Donnerstag 13.00–17.00 Uhr

**Stuttgart** Staffenbergstraße 38,  
Telefon 0711/164099-66  
Mittwoch 14.00–17.00 Uhr

**Newsletter „einblick“**  
anfordern unter [www.lpb-bw.de](http://www.lpb-bw.de)