

Der wählerische Souverän

Politik muss langfristige Ziele als den nächsten Wahltermin definieren, um das Vertrauen der Wähler zu gewinnen

VON WOLFGANG MERKEL
UND BERNHARD WESSELS

Deutschland wählt. 2009 so oft wie seit 1994 nicht mehr: Kommunalwahlen in acht Bundesländern, Landtagswahlen in Hessen, Brandenburg, dem Saarland, Sachsen und Thüringen, Europawahlen und als Höhepunkt die Bundestagswahlen im September. Der Souverän spricht, wählt seine Repräsentanten und bestimmt damit die Richtung der Politik in Deutschland. So jedenfalls sollte es in einer idealen Demokratie sein. Inwieweit ist dies nur eine Fiktion, eine große demokratische Erzählung oder gar die Selbsttäuschung der repräsentativen Demokratie und ihrer Bürger?

Wahlen sind das zentrale Instrument, das demokratisches Regieren ermöglicht. Sie sind dann demokratisch bedeutungsvoll, wenn sie frei und gleich sind und eine Rückbindung der Parlamente und Regierungen an den Volkswillen bewirken. Der Grundsatz der freien Wahl impliziert, dass es Auswahlmöglichkeiten gibt, also inhaltlich unterschiedliche politische Angebote konkurrieren. Gleiche Wahl heißt,

Eine hohe Wahlbeteiligung ist kein Maßstab für die Qualität einer Demokratie

dass alle Bürger die gleiche Chance auf Beteiligung und den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben. Die Rückbindung an den Volkswillen erfolgt dabei durch das Mandat der Wähler an die politischen Parteien, die entscheiden, wer kandidiert, und die die Bindung der gewählten Repräsentanten an die Programmatik und die Versprechen im Wahlkampf garantieren sollen.

Was sagt die empirische Forschung dazu? Funktionieren Wahlen wirklich so, haben sie die erwarteten Wirkungen? Haben nicht doch die Kritiker recht, die meinen, die Demokratie befindet sich in einem kontinuierlichen Abstieg, die Wahlbeteiligung gehe zurück, die Parteien verlören Mitglieder, die Abkapselung der privilegierten „politischen Klasse“ kapselte sich ab in ihren Privilegien; die Regierung beuge sich mächtigen ökonomischen Interessen und anonymen Märkten. Populisten, Post-Marxisten und Neoliberaler sind sich da nur allzu häufig einig: Die Regierung repräsentiere nicht den Willen des Volkes und sei in den Zeiten der Globalisierung auch gar nicht mehr in der Lage zu regieren. Was ist dran an diesen populären Anschauungen?

Im Schnitt liegt die Wahlbeteiligung bei Bundestagswahlen seit 1990 etwa acht Prozentpunkte niedriger als 1949-1987, verzeichnet aber keinen Abwärtstrend. Anders bei den Landtagswahlen. Seit der

Vereinigung ist die Wahlbeteiligung im Durchschnitt aller Bundesländer um 13 Prozentpunkte gesunken. Bei den Europawahlen sind es sogar 17 Prozentpunkte. Gleichwohl verfügt Deutschland im internationalen Vergleich über eine überdurchschnittliche Wahlbeteiligung.

Besagt aber die Höhe der Wahlbeteiligung überhaupt etwas? Als ein Qualitätsausweis der Demokratie ist sie in der internationalen Forschung umstritten. Einerseits zeigen Ergebnisse der Comparative Study of Electoral Systems (CSES), eines Projekts vergleichender Wahlforschung in mehr als 40 Ländern, an dem das WZB beteiligt ist, dass die Wahlbeteiligung umso höher liegt, je differenzierter das politische Angebot, je knapper der Wahlausgang und je effektiver die Regierung eingeschätzt wird. Andererseits verweisen vornehmlich angelsächsische Demokratietheoretiker und die amerikanische Wahlforschung auf eine gefährliche Überhitzung der Demokratie, wenn die Wahlbeteiligung zu sehr ansteigt und Wahlen damit zu „kritischen Wahlen“ werden, in denen eine hohe Mobilisierung Unzufriedenheit signalisiert.

Niedrige Wahlbeteiligung drücke deshalb weniger Enttäuschung als Zufriedenheit mit den politischen Verhältnissen aus. Tatsächlich gibt es kein gutes theoretisches Argument, die optimale Wahlbeteiligung bei 60, 70, 80 Prozent oder darüber zu verorten. Und – käme denn irgendjemand tatsächlich auf die Idee, Malta oder Zypern seien bessere Demokratien als die Schweiz, Finnland, Frankreich oder Großbritannien, nur weil diese in den letzten Jahren etwa 30 Prozent mehr Wahlbeteiligung als jene aufweisen?

Es ist wohl mehr die Veränderung der Wahlbeteiligung als deren Niveau, die etwas über den Zustand einer Demokratie und demokratischer Wahlen aussagt. Wenn allerdings das Niveau der Wahlbeteiligung durch die Zugehörigkeit zu einer sozialen Klasse, zu ethnischen und religiösen Minderheiten, das Geschlecht oder das Bildungsniveau geprägt wer-

den, ist die Qualität der Demokratie betroffen. Dann liegt der Verdacht nahe, dass das Wahlsystem oder die soziale Ungleichheit das demokratische Kernprinzip der politischen Gleichheit aushöhlen. Ein Forschungsprojekt des WZB mit der Universität Zürich, das die Demokratiequalität der 30 OECD-Staaten seit 1990 misst, signalisiert aber auch hier für Deutschland im internationalen Vergleich Entwarnung.

Wie steht es mit den Parteien? Signalisiert der grassierende Mitgliederschwund nicht doch einen Niedergang der Demokratie? Tatsächlich geht die Anzahl der Parteimitglieder in Deutschland seit der Vereinigung 1990 kontinuierlich zurück. Zwischen 1990 und 2007 haben die Parteien knapp eine Million, also etwa 40 Prozent ihrer Mitglieder verloren. Aber auch dies ist kein deutscher Sonderweg. Andere westliche Demokratien sind von einer ähnlichen Erosion der Mitgliedschaften in Parteien, Verbänden und Vereinen betroffen. „Bowling alone“ hat der Harvard-Politologe Robert Putnam die kollektiven Bindungsverluste der Bürger in den individualisierten Gesellschaften des postindustriellen Zeitalters genannt. Zudem ist es demokratietheoretisch keineswegs klar, ob starke Mitgliederparteien schlanken Parteien, die viele Wähler mobilisieren, vorzuziehen sind. Auch und gerade große Mitgliedsparteien können sich zwischen die Wähler und Repräsentanten schieben und den Wählerwillen verzerren. Dann bestimmen nicht mehr der Souverän, sondern aktive Parteimitglieder oder bezahlte Parteifunktionäre den politischen Kurs. Der deutsche Parteiensoziologe Robert Michels hat dies schon vor 100 Jahren auf die prägnante Formel gebracht: Wer Organisation sagt, sagt Tendenz zur Oligarchie.

Andererseits bieten Parteien die Chance auf politische Beteiligung an der Willensbildung, deshalb sind Mitgliederverluste nicht unbedingt ein positives Zeichen. Insbesondere junge Bürger und Bürgerinnen engagieren sich kaum noch

in politischen Parteien; diese seien anachronistische, erstarrte Organisationen, die aktive politische Einmischung kaum ermöglichen. Sie ziehen das Engagement bei Amnesty International, Human Rights Watch, Umweltverbänden oder Bürgerinitiativen vor. Das mag schlecht für die Parteien sein, aber nicht notwendigerweise für die Demokratie.

Problematisch bleibt dennoch, dass die Bürger europaweit den Parteien und Parlamenten seit Jahrzehnten die schlechtesten Noten von allen Organisationen und Institutionen der Demokratie geben. Dieses Misstrauen ist im Übrigen in Asien, Lateinamerika oder Afrika ebenfalls zu beobachten. Aber auch hier könnte man einwenden, Misstrauen gegenüber den Repräsentanten und Regierenden gehöre zu jenen unverzichtbaren Kontrollmechanismen, die die Demokratie von Diktaturen unterscheidet.

Deutschland wählt. Was hat der Wähler den Parteien und Politikern zu sagen? Wird seine Stimme Regierungsbildung und Politik beeinflussen? Dass die Wähler beim Wahlakt schon lange nicht mehr uninterfragt traditionellen Loyalitäten folgen, zeigt sich am ständig wachsenden Anteil an Wechselwählern. Seit 1987 steigt er bei Bundestagswahlen kontinuierlich an – von ca. 15 Prozent auf ca. 35 Prozent bei den letzten Bundestagswahlen. Aus der Perspektive der Parteien bedeutet das ein hohes Maß an Unsicherheit. Die Wahlentscheidung wird augenscheinlich immer stärker von der wahrgenommenen Leistung und dem Erscheinungsbild einer Partei abhängig gemacht. Demokratietheoretisch bedeutet dies etwas Positives: Die Wähler belohnen und bestrafen, senden also deutliche inhaltliche Signale.

Die verstärkte Flexibilität der Wähler hat aber weitere Folgen. Das Parteiensystem der Bundesrepublik ist heute differenzierter als vor der Vereinigung. Mit dem Erfolg der Partei „Die Linke“ auch im Westen der Republik sind Mehrheiten nicht mehr so eindeutig wie zuvor. Regierungsbildung kann im Bund wie in den Ländern schwieriger werden – darauf verweisen die Große Koalition im Bund und das Scheitern der Regierungsbildung durch Andrea Ypsilanti in Hessen vor den vorgezogenen Landtagswahlen dieses Jahres. Welche Konsequenzen Wähler- und Parteiensystemwandel für die Zukunft der Bundesrepublik haben, ist ungewiss.

Sicher hingegen ist, dass sich die Parteien 2009 im Dauerwahlkampf befinden. In Deutschland sind die Wahltermine dichter gesät als in den meisten Demokratien. Seit 1990 hat es 70 Landtagswahlen gegeben, davon acht im Superwahljahr 1994, im Mittel etwa vier Landtagswahlen pro Jahr, also knapp alle 130 Tage. Zudem befinden Politik und Regierung sich unter demskopischer

Dauerbeobachtung. Was bedeutet das für die Demokratie und ihre Fähigkeit, die drängenden Probleme in Wirtschaft und Gesellschaft zu lösen? Hier ist Skepsis geboten. Die häufigen Wahlen verkürzen die Gestaltungshorizonte in Deutschland noch über das Maß hinaus, die normale Legislaturperioden den Regierungen auferlegen. Reformen, die erst in weiter Zukunft ihre Früchte tragen, sind für Politiker, die wieder gewählt werden wollen, auf dem Wählermarkt irrational. Das Interesse an der Maximierung von Stimmen und der Durchsetzung einer bestimmten Politik kollidieren unter solchen Bedingungen. Rationales Parteieninteresse am Machtgewinn fällt hier keineswegs mit dem Gesamtinteresse des Landes zusammen.

Der langwierige Umbau unseres Bismarckschen Sozialversicherungsstaates in einen modernen vorsorgenden Sozialstaat ist da kaum zu erwarten. In solchen Situationen ist politische Führung gefragt. Diese muss über das parteiliche Interesse und die nächsten Landtagswahlen hi-

Wer als Politiker Kurs hält, kann viel Gutes bewirken – und dennoch Wahlen verlieren

nausgehen. Dass dies möglich ist, hat gerade Gerhard Schröder – zu Unrecht als Dauerwahlkämpfer verdächtigt – in seiner zweiten Amtsperiode bestätigt. Die Durchsetzung von Arbeitsmarktrefor-men (Hartz-Gesetze) hat ihm nicht nur den Unwillen der eigenen Partei eingebracht, sondern die SPD eine Landtagswahl nach der anderen verlieren lassen. Dennoch hielt er Kurs. Dem Land und seinen Arbeitsmärkten hat es genutzt.

Was ist die Ausgangslage im Jahr 2009? Sicherlich hat in Deutschland wie in den meisten westlichen Demokratien die Bindungswirkung der Politik nachgelassen, wie niedrigere Wahlbeteiligung und Parteimitgliedschaften zeigen. Aber die zentralen demokratischen Qualitäten, dass Wahlen Ausdruck der Präferenzen der Gesamtgesellschaft und nicht nur bestimmter privilegierter Sozialgruppen sind und damit dem Prinzip der Gleichheit Genüge tun, sind gewährleistet. Aber die Wähler sind wählerischer geworden. Alte Loyalitäten zählen wenig, die wahrgenommene Leistungsfähigkeit von Parteien und Regierungen viel. Hohe Wechselwähleranteile und ein differenziertes Parteienangebot machen Wahlausgänge und Regierungsbildung unsicherer, als Deutschland es bisher gewohnt war. Das wird auch im Wahljahr 2009 so bleiben. Am Ende haben die Wähler das Wort. Sie werden die Wahl treffen, an der sich Parteien und Politiker in der Demokratie zu orientieren haben.

ABTEILUNG DEMOKRATIE

Dem Wähler auf der Spur

Die von Wolfgang Merkel geleitete Abteilung „Demokratie – Strukturen, Leistungsprofil, Herausforderungen“ untersucht Demokratien im internationalen Vergleich. Dazu gehört auch die Untersuchung „hybrider Regime“ in der Grauzone zwischen Demokratie und Diktatur. Zu den Projekten zählen u. a. das „Democracy Barometer“, mit dem

in Kooperation mit der Universität Zürich die Qualität der 30 OECD-Demokratien seit 1990 gemessen wird; die „Comparative Study of Electoral Systems (CSES)“, ein Verbund von Wahlstudien in über 40 Ländern, der die Auswirkungen unterschiedlicher Wahl- und Parteiensysteme auf Wahlverhalten und Qualität von Wahlen untersucht; die

„German Longitudinal Election Study (GLES)“, ein von der DFG gefördertes Projekt über die Bundestagswahlen 2009-2017 (geleitet von Bernhard Wessels, in Kooperation mit mehreren Universitäten), sowie das Projekt „PIRE-DEU – Electoral Democracy in the EU“, zu den Europawahlen 2009, von der EU-Kommission gefördert.

40 JAHRE WZB

Sozialwissenschaftliche Grundlagenforschung in Berlin 1969 – 2009

DIENSTAG, 17. FEBRUAR 2009 / NR. 20 177

DER TAGESSPIEGEL

SEITE B1