

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

61. Jahrgang · 44–45/2011 · 31. Oktober 2011



Demokratie und Beteiligung

Rita Süßmuth

Demokratie: Mangelt es an Offenheit und Bürgerbeteiligung?

Edith Niehuis

Die Zerstörung der Parteiendemokratie von oben nach unten

Ludger Helms

Demokratiereformen: Herausforderungen und Agenden

Christiane Bender · Elmar Wiesendahl

„Ehernes Gesetz der Oligarchie“: Ist Demokratie möglich?

Ulrich von Alemann · Joachim Klewes · Christina Raub

Die Bürger sollen es richten

Markus Klein · Tim Spier

Parteibeitritt und Parteimitgliedschaft im Wandel

Frank Brettschneider

Kommunikation und Meinungsbildung bei Großprojekten

Wolfgang Merkel

Volksabstimmungen: Illusion und Realität

Oliver Rathkolb

Neuer Politischer Autoritarismus

Editorial

Das repräsentativ-demokratische System steckt in einer Vertrauenskrise. Nicht erst seit den Protesten um „Stuttgart 21“ sind „Wutbürger“ omnipräsent. Sie beklagen laut die Abgehobenheit und Bürgerferne der etablierten Parteien und der Politik überhaupt. Die Wahlbeteiligung sinkt mancherorts unter die Fünfzigprozentmarke. Besonders bei Menschen aus einkommensschwachen und „bildungsfernen“ Schichten vergrößert sich die Partizipationslücke.

In der Sozialwissenschaft wird längst der Befund einer „Postdemokratie“ erhoben: Politik sei zum Medienspektakel verkommen und werde einer immer heterogeneren und mobileren, ja transnationalen Gesellschaft nicht mehr gerecht. Zudem begreifen sich Politiker immer weniger als gestaltende Generalisten für „das große Ganze“, sondern eher als Experten. Wer behält den Überblick in Zeiten fundamentaler Verunsicherung? Sind die Gewählten – und die Wählerschaft – tatsächlich bloß Getriebene anonymer Märkte und globaler Verwerfungen?

Von Instrumenten direkter Demokratie sollten keine Wunder erwartet werden. Viele politische Gestaltungsfragen eignen sich nicht zum Entweder-oder. Überdies wirken Volksentscheide, an denen noch deutlich weniger Stimmberechtigte teilnehmen als an Parlamentswahlen, kaum legitimitätsstiftend. Selbstverständlich gibt es auch ein gutes Recht auf Nicht-Partizipation. Aber ist in der „Spaßgesellschaft“ Max Webers „Bohren dicker Bretter“ wirklich altmodisch und uncool? Demokratie neu denken meint: Partizipationsmöglichkeiten zu nutzen und (insbesondere digital) auszubauen, Anhörungsverfahren endlich ernster zu nehmen und innerparteiliche Demokratie intelligenter zu gestalten.

Hans-Georg Golz

Rita Süßmuth

Demokratie: Mangelt es an Offenheit und Bürgerbeteiligung?

Essay

Die Arbeit der Parlamente, insbesondere die des Deutschen Bundestags, steht seit mehr als 20 Jahren in einer Art Dauerkritik –

Rita Süßmuth

Dr. phil., geb. 1937; Professorin für International Vergleichende Erziehungswissenschaft; Mitglied des Deutschen Bundestages 1987–2002; Bundestagspräsidentin 1988–1998; Platz der Republik 1, 11011 Berlin. rita.suessmuth@bundestag.de

unterbrochen lediglich anlässlich von Debatten und Entscheidungen zu existenziellen Norm- und Wertfragen, in denen mit großer Ernsthaftigkeit die Suche nach Lösungsansätzen und Respekt vor dem Andersdenkenden zur Geltung kommen.

Demoskopische Umfragen zeigen ambivalente Beurteilungen der parlamentarischen Arbeit auf. Das Ja zur demokratischen Staats- und Gesellschaftsform wird nicht in Frage gestellt – die Erwartungen an das Parlament sind nach wie vor hoch. Zunehmend kritischer wird die Arbeit der Politik beurteilt. Letzteres geht einher mit wachsendem Zweifel gegenüber dem Einfluss der Politik angesichts des Vorrangs der Ökonomie und des Geldes sowie der Abhängigkeit nationaler Entscheidungen von europäischen und internationalen Bindungen und Verpflichtungen.

Die Demokratie lebt von der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger. In der aktuellen Debatte haben wir es mit wenigstens drei bestimmenden Trends zu tun: der Weiterentwicklung der Demokratie durch intensivere Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in alten und neuen Formen; der gleichzeitigen Konfrontation mit einem abnehmenden Interesse an Wahlbeteiligung auf allen Ebenen; der wachsenden Skepsis in die politische Problemlösungskapazität, verbunden mit nicht erfüllten Erwartungen an Transparenz, Information und Kommunikation. Die zu lösenden Probleme sind schwieriger geworden. Sie sind zum Teil gar

nicht oder noch nicht lösbar. Dieser Tatbestand wird nicht offen kommuniziert, aber auch die WAHRHEITEN über unsere realen Lebensverhältnisse und Zukunftsanforderungen wagt man nicht auszusprechen. Sie scheinen nicht zumutbar. Aber ohne reale Kenntnis unserer Lage können wir hinsichtlich problematischer Prozesse keine geeigneten Maßnahmen ergreifen. Angesichts der weit reichenden und beschleunigten Veränderungen und Umbrüche in fast allen Lebensbereichen fühlen sich viele Menschen überfordert und verunsichert. Was politisch entschieden wird, kann oft nicht verstanden und nachvollzogen werden.

Von ausschlaggebender Bedeutung ist die Beteiligung durch intensive, bürgeraktivierende Kommunikation. Professionalisiertes Spezialwissen bedarf der Übersetzung und verständlichen Vermittlung. Aber gerade an dieser Kommunikation fehlt es. Sie ist anspruchsvoll, aber unverzichtbar, wenn Beziehungsstörungen zwischen den politischen Entscheidern und den Bürgerinnen und Bürgern ab- und Vertrauen wieder aufgebaut werden soll.

Die Proteste rund um „Stuttgart 21“ haben in radikaler Zuspitzung deutlich gemacht, dass es nicht mehr nur um einen kommunalen Konflikt, sondern um eine scharfe Auseinandersetzung um nicht mehr akzeptierte Formen und Verfahren bisheriger Bürgerbeteiligung geht. Das hat Konsequenzen für den Umgang mit Kommunikation und Teilhabe der Bürger in den verschiedenen Phasen der Entscheidungsfindung. Daraus folgt nicht die Forderung nach Abschaffung der repräsentativen, parlamentarischen Demokratie, wohl aber nach einer erheblichen Ausweitung der Bürgerbeteiligung. Die Forderung nach mehr Demokratie durch mehr Einfluss auf die politischen Entscheidungen findet sich ebenso als wichtigste Leitlinie im Wahlprogramm der Piratenpartei.¹

Die Aussage, die Bürger seien politikverdrossen, kann angesichts der Leidenschaft, mit der sie für eine bessere Demokratie eintreten, nicht aufrechterhalten werden. Dem steht eine geringe, teilweise noch weiter abnehmende Wahlbeteiligung gegenüber. Diese ist bei Bundestagswahlen seit 1998 (82,2 %) beständig gesunken, bis 2009 mit einer Wahlbeteiligung von 70,8 % ein historischer Tief-

¹ Vgl. Piratenpartei Deutschland – Landesverband Berlin (Hrsg.), Wahlprogramm 2011, Berlin 2011.

stand erreicht wurde.[¶] Auch die jüngsten Ergebnisse bei Landtagswahlen sind ermutigend: In Sachsen-Anhalt 2010 (51,2 %), Mecklenburg-Vorpommern 2011 (51,4 %) und Bremen 2011 (55,5 %) hat annähernd jeder zweite Wahlberechtigte nicht gewählt.[¶]

Eine vielfach herangezogene Interpretation dieser Zahlen lautet: Aus Misstrauen gegen demokratische und politische Institutionen ist in der Bevölkerung der Wunsch nach mehr Beteiligung und direkter Demokratie erwachsen. Doch ist es wirklich so einfach? Führt eine Erweiterung der repräsentativen Demokratie um Elemente direkter Bürgerbeteiligung automatisch zu einer leistungsfähigeren Demokratie?[¶]

Bei den jüngsten Landtagswahlen ist lediglich in Baden-Württemberg ein deutlicher Anstieg der Wahlbeteiligung von 53,4 % (2006) auf 66,3 % (2011) zu verzeichnen, während die Wahlbeteiligung beim Volksentscheid zur Offenlegung der Berliner Wasserverträge vom Februar 2011 bei 27,5 % lag.[¶] Demnach ging ein Element der repräsentativen, nicht der direkten Demokratie gestärkt aus der derzeitigen Diskussion hervor. Muss man sich gar die Frage stellen, ob sich die hochgradig individualisierte, mobile Migrationsgesellschaft in all ihrer Heterogenität überhaupt noch in den Rahmen einer repräsentativen Demokratie fassen lässt? Es geht um nicht weniger als die Übersetzung der neuen gesellschaftlichen Realität in demokratisch verfasste Entscheidungsprozesse. Eben diese gesellschaftliche Realität habe sich zu

¶ Vgl. Bundeswahlleiter (Hrsg.), Ergebnisse der Bundestagswahlen seit 1990 für das frühere Bundesgebiet und Berlin-West sowie für die neuen Länder und Berlin-Ost, Wiesbaden 2010.

¶ Vgl. die Landeswahlleiter der jeweiligen Bundesländer; für vorausgegangene Landtagswahlen: Bundeswahlleiter (Hrsg.), Wahl zum 17. Deutschen Bundestag am 27. September 2009. Heft 1 – Ergebnisse und Vergleichszahlen früherer Bundestags-, Europa- und Landtagswahlen sowie Strukturdaten für die Bundestagswahlkreise, Wiesbaden 2009.

¶ Vgl. Thomas Schmid, Demokratie: Wie direkt hätten Sie es denn gern?, in: Welt am Sonntag vom 24. 4. 2011.

¶ Vgl. Landeswahlleiterin Berlin (Hrsg.), Amtliches Endergebnis des Volksentscheids über die Offenlegung der Teilprivatisierungsverträge bei den Berliner Wasserbetrieben, Berlin 2011; Landeswahlleiter Baden-Württemberg/Bundeswahlleiter (Hrsg.), Ergebnisse und Vergleichszahlen, Stuttgart 2010.

weit von der Realität der Politik entfernt, so ein Kritikpunkt. Besonders zwei Entwicklungen haben in den vergangenen Jahren erheblich zur Entfremdung zwischen Politik und Bevölkerung beigetragen: zum einen die erhöhte Mobilität und die damit einhergehende Individualisierung, zum anderen die durch die Digitalisierung veränderte und beschleunigte Kommunikation.

Kommunikation und Medien

Die Politik ist in den vergangenen Jahren immer abhängiger von den Medien geworden. Prominentester Kritiker dieser Entwicklung ist Bundestagspräsident Norbert Lammert. Der Trend zur Kürze und zum Vorrang der Schnelligkeit gegenüber der Gründlichkeit sind für Lammert besorgniserregende Kennzeichen medialer Berichterstattung. Er argumentiert mit Heinrich Oberreuter, dass die Politik gleichzeitig nicht mehr auf die Medien verzichten könne, da politische Inhalte sonst keine Öffentlichkeit erfahren würden. Daraus folgt, dass die Politik dem Trend zur Schnelligkeit und Kürze folgen und sich der Taktfrequenz der Medien anpassen müsse.[¶]

Zugleich werden die Sachverhalte immer komplexer. Jüngstes Beispiel sind die Finanzkrise(n) und die Vielzahl der diskutierten Rettungsmaßnahmen. Dennoch ist gerade im Bereich der Finanzpolitik Schnelligkeit im Moment das vermeintlich wichtigste Element der Entscheidung. Es gibt Augenblicke in der repräsentativen Demokratie, in denen das Parlament auf die Probe gestellt wird. In diesen Momenten erwartet die Bevölkerung von Parlamentariern keine absolute Richtigkeit und Unfehlbarkeit, sondern ein Handeln auch unter Bedingungen, in denen die Entscheidung noch nicht die endgültige Lösung ist. Darin kann zunächst auch ein Irrtum liegen. In Deutschland neigen wir dazu, jedes Gesetz und jede Entscheidung vor Inkrafttreten lange zu evaluieren, zu bewerten und anzupassen. Die Möglichkeit, eine Entscheidung zunächst zu treffen und später zu ändern, was

¶ Vgl. Norbert Lammert, Parlament und Partizipation in der Massendemokratie, in: Die Politische Meinung, Nr. 498, (2011); Heinrich Oberreuter, Normen, Stile, Institutionen. Zur Geschichte der Bundesrepublik, München 2000; Franz Müntefering, Es herrscht Hektik, in: Handelsblatt vom 30. 9. 2011.

sich in der Praxis als nicht praktikabel erwiesen hat, gehört nur selten zum Repertoire parlamentarischer Entscheidungsfindung.

In diesen Situationen sollten Parlamentarier Glaubwürdigkeit ausstrahlen, auch wenn die Lösung noch nicht absehbar ist, und dies ehrlich kommunizieren. Das überzeugt die Menschen mehr als Politikerinnen und Politiker, die behaupten, sie wüssten ganz genau, was für sie richtig ist. In der Realität wird der berechtigte Wunsch der Bevölkerung nach Information und Aufklärung jedoch mittels vorgefertigter Antworten abgeseigt.

Mehr Demokratie – neue Wege

Mehr direkte Beteiligung der Bürger an der Demokratie über Volksbegehren und Bürgerentscheide sind nur ein Teil der erwarteten Antwort, doch sie würde helfen, das Misstrauen in die Politik zu überwinden und das Vertrauen in die Demokratie wiederherzustellen, so lange sie seitens der Politik ernst genommen werden. Ich glaube, dass wir die repräsentative Demokratie um neue Formen der Beteiligung erweitern müssen, um dem Anspruch einer zeitgemäßen Demokratie entsprechen zu können. Wir müssen jedoch auch in anderen Formen der Partizipation denken, da der klassische Volksentscheid von ähnlichem Misstrauen begleitet wird wie Politik und Parteien.

Kein Volksentscheid hat je eine höhere Wahlbeteiligung als 50 % erreicht (Das beste Ergebnis wurde 2004 in Hamburg mit 49,2 % Beteiligung verzeichnet).¹⁷ Auch jüngste Zahlen zu Wahlbeteiligungen bei Volksentscheiden, die nach Beginn der Diskussion um „Stuttgart 21“ und der nun allgegenwärtigen Forderung nach mehr direkter Demokratie durchgeführt wurden, zeugen nicht von einer Trendwende. Das bereits erwähnte Beispiel des jüngsten Volksentscheids in Berlin belegt gar eine gegenteilige Entwicklung.

Dem Argument, nach „Stuttgart 21“ müssten verstärkt Volksentscheide durchgeführt werden, fehlt es angesichts dieses Desinteresses an Überzeugungskraft. Ein Grund für

¹⁷ Vgl. Michael Borchard, „Volksdemokratie“ in Deutschland? Eine kleine kritische Kulturgeschichte der direkten Demokratie, in: Die Politische Meinung, Nr. 498, (2011).

die geringe Beteiligung liegt in der fehlenden Wertschätzung dieser Willensäußerung seitens der Politik. Unter anderen weist Michael Borchard auf deren geringe Wirkungskraft hin. Bis 2010 gab es auf Länderebene 282 Volksbegehren, von denen 19 in Volksentscheide mündeten: „Sieben dieser Abstimmungen scheiterten, vier wurden entweder durch den Landtag aufgehoben, ignoriert oder durch andere Gesetze aufgefangen, nur acht Volksentscheide führten wirklich zu einem Gesetz.“¹⁸ Diese Nichtachtung ist kontraproduktiv und zusammen mit der geringen Wahlbeteiligung ein Ausdruck gegenseitigen Misstrauens. Erst wenn der Graben zwischen Bevölkerung und Politik überwunden ist, wird auch die Wahlbeteiligung wieder steigen.

Es gibt andere Formen der Bürgerbeteiligung, die sogar das Wesen des Politischen ausmachen, aber in der Vergangenheit immer weiter aus dem Repertoire der Politik verschwunden sind. Dazu gehört direkte, aufrichtige und authentische Kommunikation mit den Menschen. Sie ist wesentlich für menschliche Beziehungen, auch für die Politiker-Bürger-Beziehung, für Empfindungen der Nähe, aber auch der Distanz. Was ist zu tun, um dem berechtigten Wunsch der Bürger nach anderen Formen der Teilhabe zu entsprechen? Das Mittel der erweiterten Anhörung kann viel bewirken. Während der Ausarbeitung des Zuwanderungsgesetzes sind vielfach Praktiker vor Ort zu Wort gekommen, freiwillige Helfer aus Migrantenorganisationen oder aus Nachbarschaftsvereinen der Problemkiese. Wertvolle Erkenntnisse fanden im Gesetz Niederschlag. Leider bleiben zu viele dieser Anhörungen folgenlos, was ebenso wie folgenlose Volksentscheide die Kluft zwischen Politik und Bevölkerung vergrößert. Den Bürgern kann und sollte hier mehr Entscheidungskompetenz zugesprochen werden.

Ohne Information und Kommunikation, ohne Rede und Gegenrede, ohne Zustimmung und Kritik stirbt die Demokratie. Politik IST Kommunikation, und seit der Digitalisierung hat sich die Kommunikation grundlegend gewandelt. Aufgrund dieser engen Beziehung musste sich auch die Politik verändern. Die unterschiedlichen Geschwindigkeiten der Wandlungsprozesse von Kom-

¹⁸ Ebd.

munikation und Politik machen einen wesentlichen Teil des hier diskutierten Problems aus.

Digitale Demokratie

Was hier gesagt werden soll, ist nicht, dass die Politik jede neue Spielart der digitalen Informationsgesellschaft in derselben Geschwindigkeit adaptieren sollte. Im Gegenteil: Norbert Lammert kritisiert zu Recht, dass sich die Politik den Regeln einer quoten- und marktorientierten Medienlandschaft unterworfen habe, in der Schnelligkeit vor Gründlichkeit komme. Sich wahllos jeder neuen Spielart der digitalen Informationsgesellschaft zu unterwerfen, würde für Demokratie und Politik gravierende Folgen haben. Die neuen Möglichkeiten, welche die digitale Kommunikation bietet, sind faszinierend, doch sie laufen Elementen der repräsentativen Demokratie diametral entgegen. Man kann keine politischen Aussagen in auf 160 Zeichen begrenzte Twitter-Nachrichten pressen. Machen wir uns zu Getriebenen der Medien, würden wir erst recht zu Getriebenen immer neuer Plattformen, sozialer Netzwerke und Kurznachrichtendienste werden.

Inhalte werden auf wenige Zeilen und Zeichen begrenzt. Plakativ, unterhaltsam, kurz, vereinfacht, visuell statt textlastig – so sollen moderne Inhalte aussehen, aber so können Politik und Demokratie nicht sein. Manche Debatten sind von ermüdender Länge, doch ich bin von einer sorgfältigen Abwägung aller Argumente überzeugt. Das Gemeinwohl gegen Partikularinteressen durchzusetzen ist die wichtigste, aber auch die zeitintensivste Funktion der repräsentativen Demokratie.

Ebenso wenig, wie Politik und Demokratie es sich leisten können, jeden Trend und jede neue Technik der Internetgesellschaft fraglos zu übernehmen, können sie sich der Entwicklung verschließen. Bestimmte Funktionen können sinnvolle Ergänzungen darstellen. In den Bereichen Bürgerkommunikation, Transparenz, Beteiligungsformen oder auch Onlinewahlen bietet das Internet Möglichkeiten, unsere Demokratie zu verbessern. Allerdings sollte die Politik nicht dem Irrtum aufsitzen, sich auf das Internet als entscheidende Lösung aller Probleme zu versteifen. Es ist nicht automatisch alles besser und zeitgemäß, nur weil man es jetzt online erledigen kann.

Mobilität und Individualisierung

Neben der Digitalisierung und ihren Auswirkungen auf die zwischenmenschliche Kommunikation ist die Globalisierung mit ihren Merkmalen der zunehmenden Mobilität und Individualisierung der Menschen die zweite wesentliche Veränderung unserer Gesellschaft.

Immer mehr Menschen leben in einem anderen Land als dem, in welchem sie wahlberechtigt sind. Die gewählte Volksvertretung ist für einen immer größer werdenden Teil der Menschen in den jeweiligen Ländern im staatsrechtlichen Sinne nicht mehr verantwortlich, wodurch die demokratische Legitimation gefährdet ist. In einer Welt, in der Grenzen zunehmend verschwinden, muss auch die Idee der staatsbürgerlichen Rechte angepasst werden. Doch da in der Lebensrealität der Menschen Wanderungsbewegungen zum Alltag gehören, müssen auch demokratische Rechte „mobil“ werden.

Es ist daher dringend geboten, dass Migranten ohne deutschem oder EU-Pass ein kommunales Wahlrecht gewährt wird. Wir haben ein kommunales Wahlrecht für EU-Bürger, die länger als drei Monate in Deutschland gemeldet sind. Nicht-EU-Ausländern dies nicht zu gewähren, stellt eine Diskriminierung dar. Die Kommunalpolitik greift mit ihren Entscheidungen direkt in die Lebensrealität aller Bewohner ein. Fragen nach schulischer Bildung und allgemeiner Daseinsvorsorge sind damit ebenso gemeint wie größere Bauprojekte. Die Gesellschaft ist so heterogen geworden, dass diese Realität nicht länger ignoriert werden kann. Migranten sind unternehmerisch aktiv und erfolgreich, engagieren sich in Vereinen und im kulturellen Leben – doch kommunal wählen dürfen nicht alle. Diese Tatsache stimmt nicht mit meinem Bild einer funktionierenden, repräsentativen Demokratie überein.

Ein weiterer Aspekt der globalisierten Migrationsgesellschaft ist die Individualisierung. Singlehaushalte, häufig wechselnde Lebensmittelpunkte, befristete Arbeitsverträge: Vieles im Leben scheint auf immer kürzer werdende Abschnitte abgestellt zu sein. Eine auf lebenslange Mitgliedschaft ausgerichtete Arbeit in politischen Parteien scheint nicht mehr erstrebenswert. Die Parteien sollten Modelle jenseits der formellen Mitglied-

schaft zulassen. In Arbeitsgruppen oder Projekten könnte eine Mitarbeit erfolgen, ohne dass damit gleich eine Verpflichtung einhergehen muss.

Parallel lösen sich die klassischen Milieus auf oder verschmelzen miteinander. Die Parteien versuchen dieser Herausforderung zu begegnen, indem sie eine „Politik für jeden“ machen wollen. Zu Lasten eines klaren Profils haben sich die Programme der Parteien angeglichen, und das Wort von „fehlenden Alternativen“ machte die Runde. Das Wesen des Politischen macht aber die konstruktive Gegnerschaft aus. Die besten Entscheidungen fielen nach lebhaften Debatten, nach intensiver Rede und Gegenrede. Das waren Sternstunden des Parlaments. Heute ist diese Debattenkultur eher der Ausnahmefall.

Fazit: Für eine offene Demokratie

Am Ende dieses Essays muss ein klares Bekenntnis zur repräsentativen Demokratie stehen. In Bezug auf den verstärkten Einsatz plebiszitärer Elemente steht ein ebenso entschiedenes Ja, so lange diese komplementär und nicht ersetzend verstanden werden. Daneben ist die Öffnung der Demokratie von zentraler Bedeutung, die sich über die gesamte Bandbreite der politischen Teilhabe erstrecken muss. Parteien müssen sich genauso öffnen wie unsere Auffassung von Staatsbürgerschaft und Territorialstaat, um der heterogenen und mobilen Gesellschaft gerecht zu werden.

Hinsichtlich der Errungenschaften der digitalen Kommunikation und der Möglichkeiten einer direkteren Partizipation sollten Chancen und Risiken gegeneinander abgewogen werden. Solange die Kluft zwischen Bevölkerung und Politik nicht überwunden ist, ist ein vermehrter Einsatz von Plebisziten nicht der falsche Weg, doch er behebt die Ursachen nicht. Die Bürgergesellschaft ist aktiv wie selten und bereit, sich zu engagieren. Eine elitäre Politik, die von sich behauptet, keine Ratschläge entgegennehmen zu müssen, erzeugt Protestpotenzial. Erst wenn Politik und Bevölkerung sich gegenseitig wieder ernst nehmen, die Politik aufrichtig zuhört und Eingaben aus der Bevölkerung auch umsetzt, kann Vertrauen zurückgewonnen werden.

Edith Niehuis

Die Zerstörung der Parteiendemokratie von oben nach unten

Essay

Parteien spielen in der Demokratie der Bundesrepublik eine bedeutende Rolle. Sie sind in Artikel 21 GG ausdrücklich erwähnt und sollen für eine ständige, lebendige Verbindung zwischen dem Volk und den Staatsorganen sorgen. Doch Ressentiments gegenüber Parteien sind von einer unerschöpflichen Vitalität, und die Mitglieder laufen ihnen davon. Der Mitgliederschwund bei den sogenannten Volksparteien wie SPD und CDU kann durch Zuwächse bei kleineren Parteien wie den Grünen nicht kompensiert werden. Für diese Abstinenz in Bezug auf Parteien mangelt es nicht an Erklärungen: Die Gesellschaft habe sich gewandelt, soziale Milieus seien brüchig geworden. Säkularisierung und Individualisierung bestimmten das Leben, was auch die Bindung an Parteien lockere.

Edith Niehuis

Dr. phil., geb. 1950; Mitglied des Deutschen Bundestages 1987–2002, Parlamentarische Staatssekretärin 1998–2002; Lehrbeauftragte an der Freien Universität Berlin 2007–2010. niehuis.berlin@t-online.de

Bürgerinnen und Bürger hadern zwar mit der Parteiendemokratie, scheinen aber nicht unpolitisch zu sein. 2010 kürte die Gesellschaft für deutsche Sprache „Wutbürger“ zum Wort des Jahres und wies auf das große Bedürfnis der Menschen hin, über die Wahlentscheidung hinaus ein Mitspracherecht bei politisch relevanten Projekten zu haben. Das Augenmerk gilt der partizipatorischen Protestdemokratie. Die Parteien werden übersehen. Angesichts dieses Wandels wirken die politischen Führungen ratlos, befragen ihre Gliederungen, richten ihren kritischen Blick auf ihre Mitglieder und das abtrünnige Volk, weniger auf sich selbst. Dabei haben sie einen maßgeblichen Anteil an der Entwicklung. Durch ihre Reden und Verhaltensweisen werten sie die Parteiendemokratie ab und vermitteln Politik als geschlossene Gesell-

schaft. Letztendlich sind es die politischen Führungen, die noch nicht in der modernen Gesellschaft angekommen sind.

Erst das Land, dann die Partei

Wettbewerb von Meinungen in und unter den Parteien ist ein wichtiger Bestandteil der Demokratie, ermöglicht er es doch, unterschiedliche Interessen zu artikulieren und in den politischen Prozess zu integrieren. Doch immer seltener transportieren politische Führungen diese Grundsätze. Als niedersächsischer Ministerpräsident beschrieb Gerhard Schröder 1997 seine Richtschnur für den Bundesrat mit dem Satz „Erst das Land, dann die Partei“, den er anschließend auch als Motto für seine Kanzlerschaft wiederholte. Auch andere haben Gefallen an dieser Maxime gefunden. So widersprach Kanzlerin Angela Merkel der Forderung von CDU-Kreisvorsitzenden nach einem programmatischen Profil 2009 mit dem Satz: „Erst das Land, dann die Partei. Entschuldigung, aber so ist es.“¹ Beispiele dieser Art lassen sich viele finden.²

Nach dem Grundgesetz hat niemand, auch nicht der Bundeskanzler, eine isolierte Interpretationshoheit über den Volkswillen. Auch seine Richtlinienkompetenz gibt dazu keinen Anlass. „Dass das Haupt der Exekutive dazu berufen sei, das Volksganze zu symbolisieren und das Gesamtinteresse wahrzunehmen“,³ wurde nicht ohne Grund aus der Weimarer Verfassung eben nicht übernommen. „Erst das Land, dann die Partei“ verdrängt die für politische Parteien wesentlichen demokratischen Strukturen und suggeriert, Parteien streben etwas anderes an als das Wohl des Landes. Politische Vorbilder schüren auf diese Weise Vorurteile gegenüber Parteien und erheben sich über sie. 1992, als „Politikverdrossenheit“ zum Wort des Jahres gekürt wurde, bediente Bundespräsident Richard von Weizsäcker auf ähnliche Weise antiparteienstaatliche Resen-

timents:⁴ Parteien seien machtvessenen und machtvorgessen, meinte er, und stellte die Verankerung der Parteien in Artikel 21 GG in Frage. Seine Aussagen gipfelten in der Frage: „Welche Vorkehrungen haben wir getroffen oder unterlassen, um das überparteiliche Element, den Staat, nachhaltig zu stärken?“⁵ Hier geht es nicht um den modernen Verfassungsstaat, der sich über die Parteien demokratischer Willens- und Entscheidungsprozesse bedient, sondern um eine überparteiliche Obrigkeit, möglicherweise mit Definitionsgewalt über das Gemeinwohl. Wenn wichtige Repräsentanten des Staates die Parteien negierende Botschaften ins Volk senden, braucht sich niemand zu wundern, wenn es diese Botschaft versteht und sich von den Parteien fernhält.

Auch andere Politiker schüren antiparteienstaatliche Vorurteile. Debatten im Deutschen Bundestag enthalten häufig den Vorwurf, jemand wolle sich allein parteipolitisch profilieren, oder man solle auf Parteipolitik verzichten.⁶ Zu Recht riet Wolfgang Zeh bereits 1992 in seinem „Fürstenspiegel für Abgeordnete“, auf solche Floskeln zu verzichten: „Einen Gegensatz zwischen politisch und parteipolitisch zu behaupten ist sachfremd und demokratiewidrig.“⁷ Wenn parteipolitische Argumentation im Bundestag gemäßregelt wird, werden politisch interessierte Menschen parteipolitisches Engagement eher meiden. Medien formieren die sogenannte Partei der Nichtwähler, eine amorphe Masse, die nichts gemein hat mit einer Partei. Sie hofieren entgegen üblichen Gepflogenheiten die Inaktiven und verweigern damit den parteipolitisch Aktiven die Anerkennung, was auf in diesen Medien vorherrschende Anti-Parteien-Affekte schließen lässt.

Politische und mediale Vorbilder erzeugen zusammen ein Klima, das die Menschen nicht für parteipolitisches Engagement sozialisiert, sondern ihnen im Gegenteil ein gutes Gefühl gibt, wenn sie der Parteipolitik entsagen.

¹ Zit. nach: Werner Kolhoff, Erst das Land, dann die Partei, in: Saarbrücker Zeitung vom 25. 4. 2009, online: www.saarbruecker-zeitung.de/sz-themen/Erst-das-Land-dann-die-Partei;art2825,2874304,0 (29. 7. 2011).

² Vgl. Edith Niehuis, Die Demokratiekiller. Fehlentwicklungen in der deutschen Politik, Berlin 2011, S. 32 ff.

³ Ernst Fraenkel, Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1968⁴, S. 115.

⁴ Vgl. Gunter Hofmann/Werner A. Perger, Richard von Weizsäcker im Gespräch, Frankfurt/M. 1992, S. 135–182.

⁵ Ebd., S. 142.

⁶ Vgl. E. Niehuis (Anm. 2), S. 47 ff.

⁷ Wolfgang Zeh, Fürstenspiegel für Abgeordnete. Einige Bitten an Parlamentarier, bestimmte Floskeln und Behauptungen zu vermeiden, in: Helmut Herles/Friedrich W. Husemann (Hrsg.), Politikverdrossenheit. Schlagwort oder Zeichen der Krise?, Bonn 1993, S. 28.

Erscheinungsbild der Parteien

Die Protestkultur ist ein Teil der deutschen Geschichte und kann zu schwierigen Beziehungen zwischen Bürgern und Parteien führen. Die rechte Protestbewegung in der Weimarer Zeit ging in eine „Partei neuen Typs“ über, die NSDAP, und beseitigte mit den Parteien die Demokratie. In den 1970er Jahren äußerte sich das politische Engagement in Umwelt-, Friedens- und Frauenbewegungen. Zugleich strömten die Menschen in die politischen Parteien, und es entstand 1980 eine neue Bundespartei, Die Grünen. Wie sich das „Wutbürgertum“ in einer Parteiendemokratie entwickeln wird, hängt wesentlich vom Erscheinungsbild der Parteien ab: Lädt es zum Mitmachen ein, oder schreckt es ab?

Mit dem Schwinden der traditionellen, auch emotionalen Bindung an politische Parteien ist die Sicht auf die Parteien zweckrationaler und kritischer geworden. Parteipolitisches Engagement muss in die Sinn- und Identitätsfindung der Menschen passen. Mit dem Parteieintritt verbinden die einen eine berufliche Perspektive, andere die Chance auf politische Partizipation. Letztere sind es, die eine Parteiendemokratie lebendig halten. Um sie kann nur eine Partei erfolgreich werben, die im Rahmen der politischen Willensbildung des Volkes in ihrer inneren Ordnung demokratischen Grundsätzen folgt und eine Willensbildung von unten nach oben pflegt.

Bundesparteitage sind Orte der abschließenden Willensbildung in Parteien, und sie haben sich insbesondere bei den alten Volksparteien gewandelt. Ihre Dramaturgie bemüht sich vermehrt um die Regiebücher der Fernsehsender, weniger um die Antragsbücher der Delegierten. Nicht der Diskussion wird Raum gegeben, sondern den Beifallstürmen für die Parteiführung und ihre Reden. Parteitage verkommen so zu Akklamationsparteitag, auf denen von Kommissionen vorbereitete Papiere geräuschlos abgesegnet (etwa die „Agenda 2010“ in der rotgrünen, das „Ende der Wehrpflicht“ in der schwarzgelben Koalition) und Spitzenpositionen nach den Vorgaben des medialen Politikerrankings vergeben werden und nicht im parteiinternen persönlichen und programmatischen Wettstreit. Solche Parteitage sind nicht mehr der abschließende Höhepunkt einer innerparteilichen Willensbildung. Nach innen tragen sie

wenig zur parteipolitischen Identitätsfindung bei, nach außen verwässern sie das unverwechselbare programmatische Parteiprofil. „Die(se) Angst vor innerparteilicher Diskussion ist eine Gefahr für die Volksparteien (...). Es wird ein geistiges Sultanat errichtet, innerhalb dessen das Denken verödet. Die Sequenz ist unausweichlich: Uniform, konform, chloroform.“¹⁸ Auf diese Weise organisierte Parteien stoßen insbesondere Menschen mit politisch-inhaltlichem Ehrgeiz ab.

Opfer dieser elitär-demokratischen Führungsmethoden sind zuerst die unteren Parteigliederungen. Sie brauchen ehrenamtliches Engagement für kommunale Projekte, deren Unterstützung auch allein über Bürgerinitiativen möglich wäre und einer Parteimitgliedschaft nicht bedürfte. Örtliches Engagement wird nur von jenen mit parteipolitischem Engagement verbunden, welche die Gesamtgesellschaft im Blick haben und über die exklusiven innerparteilichen Willensbildungsprozesse deren Entwicklung beeinflussen wollen. Sie suchen in den Parteien keine berufliche Perspektive, sondern sie werden von politischen Zielen angespornt. Ihr politisches Engagement ist es, das die Gesellschaft als parteipolitische Gesellschaft stetig nährt und auf diese Weise für eine lebendige Verbindung zwischen Volk und Staatsorganen sorgt. Demotivierende Parteiführungen schrecken diese politisch Interessierten ab und zerstören von oben nach unten die Parteiendemokratie.

Vordemokratische Zeiten auf dem Vormarsch

Der Deutsche Bundestag ist das einzige Bundesorgan, das direkt vom Volk gewählt wird. Ihm gibt das Grundgesetz auf, das ganze Volk, nicht nur Teile des heterogen zusammengesetzten Volkes, zu vertreten. Das Ziel allen parteipolitischen Engagements ist die mit einem Wahlsieg verbundene Übernahme der Regierungsverantwortung. Es ist die Chance, über politische Programme mehrheitlichen Volkswillen Wirklichkeit werden zu lassen. In der Verantwortung des Bundestags und der Parteien liegt es, dass die Menschen sich in der

¹⁸ Heiner Geißler, Erfolgsfaktoren für Volksparteien mit Zukunft, in: Andreas Khol/Reinhold Lopatka/Wilhelm Mollerer (Hrsg.), Festschrift für Wolfgang Schüssel, Wien 2005, S. 276.

Politik vertreten, sich als Beteiligte und nicht nur als Betroffene sehen. Doch die Bundespolitik sendet andere Signale aus. Die Rolle des Parlaments gerät aus dem öffentlichen Blick, und insbesondere die Parteien, welche die Regierung stellen, büßen Authentizität ein.

Das repräsentative parlamentarische Regierungssystem, das dem Bundestag gegenüber der Exekutive theoretisch eine starke Stellung verleiht, entwickelt sich zu Lasten des Parlaments. Die in den Medien beliebte Tendenz zur Personalisierung von Politik hat nach innen und nach außen eine negative Wirkung. Im Unterschied zum Gros der Abgeordneten haben Regierungen zu den Medien einen kurzen Draht. Sie nutzen ihren exklusiven Medienzugang, verbreiten politische Vorhaben häufig zunächst über mediale Kanäle und stellen sie erst danach den Entscheidungsgremien in den Parteien und Fraktionen vor. Nicht die gewählten Volksvertreter wägen die politischen Vorhaben ab, sondern allen voran die Medien als eine Art Ersatzvolk.

Es entsteht eine mediale Macht des Faktischen, die insbesondere die Mehrheitsfraktionen, die mit ihrer Regierung die Geschicke des Staates zu lenken haben, der Chance auf eine notwendige, auch kritische Diskussion beraubt. Denn die auf Auflagen und Quoten schielenden, somit krisenverliebten Journalisten stilisieren Meinungsverschiedenheiten in einem politischen Lager gerne als großes Zerwürfnis hoch bis hin zu Zweifeln an der Regierungsfähigkeit. An einer ungestörten Machtausübung interessierte Regierungsmitglieder nutzen diese bekannten medialen Reflexe, preschen öffentlich vor und fordern mit Verweis auf das andernfalls zu erwartende verheerende Medienecho Gefolgschaft ein. Sie erhalten auf diese Weise faktisch eine alleinige Deutungshoheit über den Partei- und Fraktionswillen und widersprechen diesem öffentlichen Eindruck nicht. Für die zunehmende Aufdringlichkeit der Exekutive steht symbolisch die aufgebauchte Kreation des Vizekanzlers, den es nach dem Grundgesetz gar nicht gibt.

Nach innen zerstört dieses Zusammenspiel von medialen und politischen Alphanatieren die demokratische Struktur der Regierungsfaktionen und auch der Parteien. Durch die ständigen Wiederholungen von scheinbar personalisierten Machtstrukturen in den Medien strömt dieses Führungsmodell in die politische Kul-

tur über und betont den Eindruck politischer Alleinherrschaft. Nach außen vermittelt sich Politik so als Chefsache professioneller politischer Manager, von deren Entscheidungen Menschen betroffen, an denen sie aber nicht beteiligt sind. Es entsteht der Eindruck einer geschlossenen Gesellschaft, die eine Partizipation vieler auszuschließen scheint.

Auch wenn die in der Wissenschaft übliche Unterscheidung zwischen „Entscheidungspolitik“ und „Darstellungspolitik“ diese Entwicklung der medialen Gesellschaft nahezu legitimiert, geht es im Grunde um die willfährige Anpassung demokratischer Regeln in der Politik an die niederschweligen Aufmerksamkeitsregeln der Medien. Diese mögen ihr respektloses Eindringen in die demokratische Kultur unter kurzfristigen wirtschaftlichen Aspekten als Erfolg sehen, langfristig wird es auch ihnen zum Nachteil gereichen. Pressefreiheit ist nicht nur eine unverzichtbare Voraussetzung jeder demokratischen Gesellschaft, sondern auch nur in ihr garantiert. Zudem sind Marktgesetzmäßigkeiten nicht der Grund für die im Grundgesetz geschützte Pressefreiheit. Die Freiheit der Medien dient der Meinungsbildungsfreiheit der Bürgerinnen und Bürger, was die verfassungsnormative Erwartung impliziert, „dass Presse und Rundfunk auch Transport-Medien für eine möglichst vielfältige, darunter auch authentische, Darstellung von Politik – ihrer Gegenstände und ihrer Akteure – sind“.¹⁹ Medien sind also aufgefordert, die demokratischen Willens- und Entscheidungsfindungsprozesse spannend und authentisch darzustellen.

Erklärten Regierungsmitglieder die kontroverse politische Debatte im eigenen politischen Lager zu einer demokratischen Selbstverständlichkeit, könnten sie die Medienaufmerksamkeit dementsprechend steuern, und die Regierungsfaktionen müssten nicht so geräuschlos arbeiten, dass sie öffentlich nicht wahrgenommen werden. Das öffentliche Ritual, die Opposition kritisiert und die Regierungsfaktionen loben und preisen ihre Regierung, lässt das Interesse an demokratischen Vorgängen ermüden und vermittelt den Eindruck, dass die lebendige Parteiendemokratie in dem Moment erstarrt, in dem es besonders auf sie an-

¹⁹ Wolfgang Hoffmann-Riem, Politiker in den Fesseln der Mediengesellschaft, in: Politische Vierteljahresschrift, 41 (2000) 1, S. 125.

kommt: nämlich wenn Parteiprogramme in Regierungspolitik übergehen.

Der Eindruck einer geschlossenen Gesellschaft wird verstärkt durch parlamentsferne Entscheidungen auf europäischer Ebene, deren Arbeitsweise Regierungen national durch die Berufung von außerparlamentarischen Kommissionen und Gipfeltreffen fortzusetzen scheinen. Sie lassen ihre politischen Vorhaben von in Hinterzimmern tagenden Gruppen erarbeiten oder diskutieren. Demokratisch nicht legitimierte Vertreter aus Wirtschaft, Wissenschaft, Gesellschaft werden mit der Lösung politischer Aufgaben betraut. In Konsensrunden sollen gesellschaftliche Konflikte einer sachgerechten Lösung zugeführt werden. Parteien und Parlamente haben in dieser politischen Praxis keine tragende Rolle mehr. Im „verhandelnden“ Staat gaukeln Regierungen dem Volk vor, sie hätten für das Parlament Abschlussvollmacht. Und in der Tat sind von Regierungen eingesetzte Konsensrunden nur dann sinnvoll, wenn Parlamente dem Kompromiss auch zustimmen. Wenn Parlamente von der Entscheidungsfindung ausgeschlossen und nur noch als formales Beschlussorgan eingesetzt werden, handelt es sich de facto nicht mehr um ein repräsentatives parlamentarisches Regierungssystem. Unsere Demokratie ist de facto immer weniger eine Parteiendemokratie. Scheinbar überparteiliche Expertengremien drängen sich in den Vordergrund und lassen die gewählte Volksvertretung und die Parteien ohnmächtig erscheinen. Konsenspropaganda kann Interessengegensätze und Meinungsunterschiede in der Gesellschaft, auch in den Parteien, zwar unterdrücken, aber nicht eliminieren. Darum frustriert sie, motiviert aber nicht.

Natürlich brauchen Regierungen, Parteien und Parlamentsfraktionen außerparlamentarische Beratung. Die politische Abwägung aber können dem Deutschen Bundestag weder die Fachwelt noch mächtige Gruppeninteressen abnehmen. Über den richtigen Weg sollte zuvörderst in der parteipolitischen Auseinandersetzung entschieden werden, und dieser Wettstreit muss sichtbar bleiben. Außerparlamentarische Expertengremien verändern die Parteiendemokratie. Die politische Neugierde richtet sich nicht mehr auf das Parlament und die Parteien. Andere als die Gewählten scheinen die politischen Geschicke eines Landes maßgeblich zu beeinflussen. Diese Gunst

bleibt einigen Privilegierten aus Wirtschaft, Wissenschaft, Gesellschaft und Lobbyismus vorbehalten, die Mehrheit des Volkes bleibt draußen. Wie in vordemokratischen Zeiten wird das Volk in eine Zuschauerdemokratie überführt, und privilegierte Eliten drängen sich in den Vordergrund. Parteien als ständige Verbindung zwischen Volk und Staatsorganen geraten aus dem Blick und finden in der Folge keine engagierten Mitglieder mehr.

Mündige Bürgerinnen und Bürger spüren, ob sie von politischen Führungen ehrlich zum Mitmachen eingeladen oder im Grunde ausgeladen werden. Schmollend wenden sie sich von den Parteien ab. Die verbliebenen Parteiführungen könnten es sich dann in den oberen Etagen der Parteihäuser bequem machen und die Parteien schleierend von Mitglieder- in Berufspolitikerparteien überführen. Solche Parteien wären keine lebendige Verbindung zwischen Volk und Staatsorganen mehr, würden die „Wutbürger“ vermehren oder ließen Raum für neue politische Gruppierungen, sofern diese Hoffnungen auf mehr Transparenz und Demokratie machen. Bei der Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus am 18. September 2011 wurde die Piratenpartei zum Teil so wahrgenommen und mit überraschenden 8,9 Prozent der Stimmen in das Abgeordnetenhaus gewählt.

Dauerndes Wutbürgertum würde die Parteiendemokratie schwächen und zementierte das gestörte Verhältnis von Bürgerinnen und Bürgern zu den Parteien. Erfolgreiche neue Parteien hingegen kanalisieren Stimmungen und neue Bewegungen in die Parteien- und parlamentarische Demokratie. Für die Stabilität einer Parteiendemokratie ist es jedoch auf Dauer nicht förderlich, wenn sich jede neue gesellschaftliche Strömung nur über eine Parteigründung Gehör verschaffen kann. Die Integrationsfunktion von Volksparteien würde bald schmerzlich vermisst werden.

Am schlimmsten allerdings wäre es, wenn das Volk sein Interesse an der Parteiendemokratie verlöre. Dann bliebe Raum für andere, den Staat für sich professionell zu nutzen. Wirtschafts- und finanzstarke Lobbyisten würden nicht zögern. Die Parteiendemokratie ginge dann in einen Gefälligkeitsstaat über.

Demokratiereformen: Herausforderungen und Agenden

Damit in der Wissenschaft von einem neuen Forschungsfeld gesprochen werden kann, müssen mehrere Dinge zusammenkommen:

Ludger Helms

Dr. phil., geb. 1967; Professor für Politikwissenschaft an der Universität Innsbruck, Universitätsstraße 15, 6020 Innsbruck/Österreich. ludger.helms@uibk.ac.at

darunter mindestens eine hinreichende Verstärkung eines intensiven wissenschaftlichen Interesses und eine daraus resultierende Forschung, die in ihren aktiven und passiven Bezügen über

den Kreis einer überschaubaren Gruppe von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern hinausreicht, ferner nach Möglichkeit die Herausbildung organisatorisch-institutioneller Foren, insbesondere wissenschaftlicher Fachzeitschriften. Ob es in der Politikwissenschaft mittlerweile ein spezielles Forschungsfeld mit dem Titel „Reformstudien“ bzw. „Reform Studies“ gibt, wie der amerikanische Politikwissenschaftler Bruce E. Cain bereits vor einigen Jahren suggerierte,¹ erscheint bis auf Weiteres ungewiss. Unübersehbar ist jedoch, dass es in den vergangenen Jahren, international und auch in Deutschland, zu einer deutlichen Intensivierung der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Fragen politischer Reform gekommen ist.²

Der entscheidende Impuls dafür entstammt der Politik selbst. Das Streben von Regierungen nach einer Reform des Wohlfahrtsstaates hat zu einer intensiven politikwissenschaftlichen Begleitung reformpolitischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse geführt. Längst ist der reformpolitische Horizont von Politik und Wissenschaft aber nicht mehr auf speziellere Reformen etwa im Bereich der Sozial-, Gesundheits- oder Bildungspolitik beschränkt. Vielmehr ist die politische Ordnung in zahlreichen Ländern selbst zum Gegenstand intensiver Diskussionen geworden. In Deutschland betraf das zunächst vor allem die Reform der föderativen Strukturen. Spätestens seit dem Beinahe-

Eklat bei der Bundespräsidentenwahl 2010 und den Ereignissen um „Stuttgart 21“ hat die Auseinandersetzung mit den strukturellen Grundlagen des demokratischen Systems hierzulande jedoch ein anderes Niveau erreicht. Nun geht es auch auf der gesellschaftlichen Ebene um politische Reformen an der Demokratie.

Politische Reformen und Demokratiereformen

Ein systematisches Nachdenken über politische Reformen in der Demokratie bzw. an der Demokratie setzt zunächst eine Verständigung über den Reformbegriff voraus. Manfred G. Schmidt definierte Reformen als „die Planung, den Prozess und das Ergebnis von Bestrebungen“, „mit legalen Mitteln bestehende Strukturen neu zu ordnen“.³ Durch den Hinweis auf die legalen Mittel wird der Reformbegriff von jenem der „Revolution“ abgesetzt; im Zuge von Revolutionen kommt es charakteristischerweise zum umfangreichen Einsatz nicht-legaler Mittel und zur Beseitigung der Legitimationsbasis der bestehenden Ordnung. Der Hinweis auf die erforderliche „Neuordnung“ von Strukturen stellt dagegen einen Bezug zu der weiter gehenden Forderung her, als politische Reformen nur solche Strukturveränderungen gelten zu lassen, die auf die eine oder andere Weise eine Umverteilung von Macht einschließen.⁴

Maßnahmen, denen diese Qualität fehlt, lassen sich in vielen Fällen besser mit dem Begriff der Modernisierung bezeichnen. Bei ihnen geht es im Kern zumeist um die Anpassung bestimmter Strukturen an veränderte Bedingungen bzw. um Effizienzsteigerung ohne grundlegende Umverteilung politischer Kosten und Lasten. Ob Maßnahmen tatsäch-

¹ Vgl. Bruce E. Cain, Reform Studies: Political Science on the Firing Line, in: PS: Political Science and Politics, 40 (2007), S. 635–638.

² Vgl. mit weiteren Nachweisen Ludger Helms, Wie entscheidungs- und reformfähig sind demokratische politische Systeme?, in: Horst Dreier et al. (Hrsg.), Staatswissenschaften und Staatspraxis, Baden-Baden 2011, S. 314–331.

³ Manfred G. Schmidt, Reform, in: ders., Wörterbuch zur Politik, Stuttgart 2004², S. 597.

⁴ So bereits Christian Graf von Krockow, Reform als politisches Prinzip, München 1976, S. 12.

lich politisch kostenneutral sind, was bei näherer Betrachtung eher selten der Fall ist, lässt sich in aller Regel erst ex post zuverlässig beurteilen. Im Rahmen der Rekonstruktion politischer Reformagenden ist es deshalb sinnvoll, bis auf Weiteres auch Maßnahmen, die auf eine Steigerung von Effektivität und/oder Effizienz zielen, als potentiell „echte“ Reformen zu betrachten.

Die Bestimmung des Bedeutungsgehalts von Demokratiereformen als einer speziellen Variante politischer Reformen muss weitere Aspekte berücksichtigen. Im politischen Alltagsverständnis werden Demokratiereformen häufig mit Verfassungsreformen gleichgesetzt. Das ist nicht ganz falsch, doch wird damit nur ein (wenn auch besonders großer) Ausschnitt von möglichen Gegenständen der Demokratiereform erfasst. Selbst einige der unzweifelhaft zentralen institutionellen Grundlagen demokratischer Systeme sind nicht verfassungsrechtlich kodifiziert, so beispielsweise die Wahlsysteme in rund der Hälfte aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU). Auch politischen Parteien als den nach wie vor wichtigsten Akteuren der repräsentativen Demokratie fehlt in den meisten Ländern eine verfassungsrechtliche Kodifizierung, was deren zentralen Stellenwert als Gegenstand von Demokratisierungsagenden nicht mindert. Hinzu kommen mögliche Maßnahmen im Bereich der Politischen Bildung bzw. der „Demokratiepädagogik“, die sich zwar institutioneller Mittel bedienen, abgesehen davon jedoch auf reformpolitische Veränderungen auf der Ebene der Gesellschaft zielen. Als Demokratiereformen können folglich alle reformpolitischen Maßnahmen gelten, bei denen es um strukturelle Veränderungen von Komponenten geht, welche die Demokratie mit Blick auf ihre Existenz- und Funktionsbedingungen ausmachen. Sofern man die Prozesse, die sich um den Gegenstand der Demokratiereform drehen, einem Politikfeld zuordnen will, sollte besser von „Demokratiepolitik“^F als von Verfassungs- oder Institutionspolitik gesprochen werden.

^F Michael Th. Greven, Sind Demokratien reformierbar? Bedarf, Bedingungen und normative Orientierungen für eine Demokratiereform, in: Claus Offe (Hrsg.), Demokratisierung der Demokratie: Diagnosen und Reformvorschläge, Frankfurt/M.-New York 2003, S. 72–91, hier: S. 76.

Alle politischen Systeme sehen sich einer Vielzahl unterschiedlicher endogener und exogener Herausforderungen gegenüber. Zu den endogenen Herausforderungen von Demokratien gehören neben den regelmäßigen Veränderungen der politisch-gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse etwa demografische Strukturveränderungen sowie der Wandel von gesellschaftlichen Gerechtigkeits- und Gleichheitsvorstellungen, Repräsentations- und Legitimitätsverständnissen. Politisch mindestens ebenso brisant wie solche Wandlungen des gesellschaftlichen Demokratieverständnisses sind diffus steigende Erwartungen der Gesellschaft an die Leistungsfähigkeit des demokratischen Systems. Sie bestimmen heute vielerorts das Bild,^{F6} wobei aus einer analytischen Perspektive oftmals nicht lediglich eine „Erwartungslücke“, sondern zugleich eine „Perzeptionslücke“ zu konstatieren ist.^{F7}

Exogene Herausforderungen sind dagegen solche, die ihren Ursprung mindestens zum Teil außerhalb des jeweiligen Systems haben: darunter insbesondere die ökonomische Globalisierung, grenzüberschreitende Migration, der internationale Terrorismus, aber auch etwa die Rückwirkungen der europäischen Integration auf die Mitgliedstaaten der EU. Internationalisierungsbedingte Herausforderungen politischer Systeme, die in hohem Maß den Kern der liberalen Demokratie betreffen, haben in den vergangenen Jahrzehnten geradezu dramatisch an Bedeutung gewonnen.^{F8}

Politische Systeme müssen auf diese Herausforderungen reagieren, wenn sie nicht zu tatenlosen Zeugen eines weit reichenden Wandels werden wollen. Denn Wandel findet stets statt, auch in Abwesenheit von Reformen. Po-

^{F6} Vgl. Russell J. Dalton, *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*, Oxford 2004.

^{F7} Vgl. Matthew Flinders/Alexandra Kelso, *Mind the Gap: Political Analysis, Public Expectations and the Parliamentary Decline Thesis*, in: *British Journal of Politics and International Relations*, 13 (2011), S. 249–268, hier: S. 253 f. Für Letztere ist entscheidend, dass die erbrachten Leistungen des demokratischen Systems nicht als solche erkannt werden.

^{F8} Vgl. Ludger Helms, *The Liberal Democratic Foundations of the European Nation-State and the Challenges of Internationalisation*, in: *International Politics*, 46 (2009), S. 48–64.

litische Reformen zielen üblicherweise darauf, dem Wandel eine bestimmte Richtung zu geben, ihn zu beschleunigen oder zu verlangsamen. Freilich kann es auch darum gehen, erwünschten Wandel überhaupt erst in Gang zu setzen. Je nachdem, welche Richtung eingeschlagen wird, lässt sich grob unterscheiden zwischen progressiven Reformen einerseits und konservativen, auf Bewahrung hin orientierten andererseits. Nicht minder substantiell ist der Unterschied zwischen struktur- und wertkonservativen Reformen.[¶] Strukturkonservative Reformen zielen im Kern auf die Befestigung einer bestehenden Machtposition von Akteuren, beispielsweise durch eine Reform des Wahlsystems, durch die lästige Herausforderer auf Abstand gehalten werden können. Wertkonservative Reformen geht es dagegen um die Bewahrung oder Bekräftigung normativer Positionen, die durchaus mit einer großen Bereitschaft zu strukturellen Veränderungen vereinbar ist. Die Feststellung, ob es sich bei einer Reform um eine wertkonservative handelt, ist zuweilen schwierig und setzt in jedem Fall ein politisches Urteil voraus. Ob etwa die Schaffung eines Wahlrechts für Ausländer eine radikale Abkehr vom Prinzip der Volkssouveränität bedeuten würde oder ob gerade dieses geeignet wäre, den mit der Volkssouveränität im Kern gemeinten Anspruch, dass alle Regierten die Möglichkeit zur Wahl und Abwahl der Regierenden haben mögen, auch forthin zu gewährleisten, ist politisch höchst umstritten und entzieht sich einer „objektiven“ Bewertung.

Trotz der Vielzahl an Reformhindernissen in komplexen demokratischen Systemen, die nicht nur hierzulande hinlänglich bekannt sind, weisen Reformen eine besondere Affinität zum Wesen der Demokratie auf. Demokratien leben von ihrem normativen Anspruch her von der Chance auf Veränderung. Dabei geht es nicht ausschließlich um die Möglichkeit politischen Wandels in Gestalt bzw. im Gefolge von Regierungswechseln, sondern zugleich um die zahllosen politisch-gesellschaftlichen Prozesse zwischen Wahlen und – entscheidender noch – um die prinzipielle inhaltliche Kontingenz demokratischer Politik. John Keane, ein australischer Politikwissenschaft-

ler, hat diesen Aspekt in seiner monumentalen Studie über die Demokratie anschaulich zum Ausdruck gebracht: „When democracy takes hold of people’s lives, it gives them a glimpse of contingency of things. They are injected with the feeling that the world can be other than it is – that situations can be countered, outcomes altered, people’s lives changed through individual and collective action.“^{¶10}

Agenden und Ziele von Demokratiereformen

In politischen Auseinandersetzungen über Staats- und Demokratiereformen stößt man häufig auf die Behauptung, Vorschläge seien „utopisch“ und deshalb nicht weiter wert, ernst genommen zu werden. „Utopisch“ meint dabei so viel wie wirklichkeitsfremd und maßstabslos, womit ein Gegensatz zu verfolgungswerten „realistischen“ Positionen markiert werden soll.

Weniger anfällig für politische Polemik und damit analytisch fruchtbarer erscheint eine Differenzierung zwischen „realistischen“ und „idealistischen“ Positionen. Auch diese Unterscheidung erweist sich bei näherem Hinsehen freilich als diskussionswürdig, nicht zuletzt mit Blick auf die zugrunde gelegten Bewertungskriterien. Zweifel an der politischen Erreichbarkeit einer bestimmten Reform taugen dabei als zentrales Kriterium einer entsprechenden Unterscheidung wenig – schon deshalb, weil es historisch zahlreiche Reformideen gab, die lange Zeit als mindestens idealistisch oder gar weltfremd galten, bevor sie schließlich doch in der einen oder anderen Form verwirklicht wurden. Erinnerung sei nur an den historisch langwierigen Prozess der Etablierung des Frauenwahlrechts.^{¶11}

Relevanter ist das Kriterium der zu erwartenden Funktionstauglichkeit einer Maßnahme in der demokratischen Praxis, welches ebenfalls in hohem Maße erklärungs- und begründungsbedürftig ist. Ein Bestimmungsversuch wird zunächst bei der Frage ansetzen

¶ Vgl. zur Unterscheidung von „Strukturkonservatismus“ und „Wertkonservatismus“ bereits Erhard Eppler, *Ende oder Wende? Von der Machbarkeit des Notwendigen*, Stuttgart u. a. 1975, S. 30f.

¶10 John Keane, *The Life and Death of Democracy*, New York 2009, S. 853.

¶11 Vgl. Wilma Rule, *Women: Enfranchisement*, in: Richard Rose (ed.), *International Encyclopedia of Elections*, London 2000, S. 345–348.

müssen, welche demokratierelevanten Eigenschaften den Bürgerinnen und Bürgern zugesprochen werden. „Idealistische“ Positionen gehen von hochgradig politikinteressierten und beteiligungsbereiten Bürgern aus, die politische Angelegenheiten zum großen Teil selbst in die Hand nehmen und Entscheidungen auf dem Wege ausgreifender Beratungen treffen möchten. Viele Vorschläge aus dieser Richtung ließen sich unter das Stichwort der „deliberativen Demokratie“ subsumieren.¹²

Vertreter „realistischer“ Positionen sind hinsichtlich des Politikinteresses und der Beteiligungsbereitschaft weniger optimistisch. Dabei geht es jedoch ausdrücklich nicht um jene Vorbehalte gegenüber der prinzipiellen „Demokratietauglichkeit“ („mangelndes Politikverständnis“, „unzureichende Urteilskraft“ etc.), wie sie die Demokratiekritik von rechts kennzeichnet.¹³ „Realistische“ Positionen nehmen die Bürger ernst und anerkennen deren Würde als die maßgeblichen Subjekte innerhalb des Konzepts demokratischer Selbstbestimmung. Sie sind dabei jedoch geleitet von einem Verständnis der repräsentativen Demokratie als eines Systems, das den Interessen und Fähigkeiten sowie der durchschnittlichen politischen Einsatzbereitschaft von Bürgern als politischen Amateuren angemessen sein muss, um zu funktionieren. Das erklärte Ziel „realistischer“ Demokratierformen besteht darin, das inhärente Spannungsverhältnis zwischen der professionellen politischen Elite eines Systems und den Bürgern durch eine Optimierung repräsentativdemokratischer Strukturen und Verfahren zu vermindern.¹⁴ Das schließt eine prinzipielle Wertschätzung für einige Strukturen und Verfahren jenseits des Pools klassisch repräsentativdemokratischer Institutionen wie deliberative Verfahren oder bestimmte direktdemokratische Instrumente nicht aus.

An dieser Stelle kommt ein weiteres Kriterium ins Spiel: die Kompatibilität einer er-

strebten Reform mit den bestehenden institutionellen Arrangements eines Systems. Mehr als „idealistisch“ wäre es anzunehmen, dass die (erwarteten) positiven Leistungen einzelner Strukturen und Verfahren einfach addiert werden könnten. „Realistische“ Agenden der Demokratiereform zeichnen sich dadurch aus, dass sie um eine wirklichkeitsnah-kritische und kontextsensible Abschätzung der komplexen funktionalen Interdependenzen zwischen unterschiedlichen Strukturelementen und Verfahren bemüht sind, etwa hinsichtlich des Zusammenspiels bestimmter direktdemokratischer Instrumente mit parlamentarisch-parteiendemokratischen Strukturen.

Auch bei der politischen Auseinandersetzung mit bzw. der wissenschaftlichen Würdigung von „realistischen“ Reformagenden genügt es nicht festzustellen, dass sie üblicherweise auf eine behutsame Optimierung der bestehenden Strukturen mit Augenmaß hin orientiert sind. Reformvorschläge müssen auf ihre übergeordneten normativen Zielsetzungen hin befragt werden. Dabei ist von einem komplexen Demokratiebegriff auszugehen, der Demokratie nicht ausschließlich mit „free and fair elections“ gleichsetzt. Das entspricht den internationalen Standards der Demokratie- und Demokratisierungsforschung,¹⁵ welche auch an die vergleichsweise weniger entwickelte Analyse von demokratiepolitischen Reformagenden heranzutragen sind. Tatsächlich geht es bei der „Demokratisierung der Demokratie“¹⁶ um weit mehr als eine Ausweitung demokratischer Beteiligungsmöglichkeiten. Zu den wichtigsten Zielen von demokratiepolitischen Reformvorschlägen oder -agenden können gezählt werden:¹⁷

1. Die Ausweitung demokratischer Partizipationsrechte. Unmittelbar in der historischen Tradition der Demokratisierung des liberalen Verfassungsstaates stehen Reformagenden, die auf eine weitere Demokratisierung des Wahlrechts orientiert sind. Dazu gehören beispielsweise Agenden zur Absenkung des

¹² Vgl. statt vieler Robert E. Goodin, *Innovating Democracy: Democratic Theory and Practice after the Deliberative Turn*, Oxford 2008.

¹³ Vgl. Bruce Gilley, *Is Democracy Possible?*, in: *Journal of Democracy*, 20 (2009), S. 113–127.

¹⁴ Vgl. in diesem Sinne Gerry Stoker, *Why Politics Matters: Making Democracy Work*, Basingstoke-New York 2006; auch Jens Borchert, *Die Professionalisierung der Politik: Zur Notwendigkeit eines Ärgernisses*, Frankfurt/M.-New York 2003.

¹⁵ Vgl. Larry Diamond, *The Spirit of Democracy*, New York 2008, S. 20f.

¹⁶ C. Offe (Anm. 5).

¹⁷ In den nachfolgenden Teilen dieses Abschnitts muss auf weiterführende Literaturhinweise aus Platzgründen vollständig verzichtet werden; vgl. für umfangreiche Nachweise Ludger Helms, *Demokratiereform: Eine Einführung*, Baden-Baden 2012 (i. E.).

Mindestwahlalters oder zur Einführung des Elternwahlrechts. Bei anderen Reformvorschlägen geht es dagegen lediglich um eine technische Optimierung von Beteiligungsmöglichkeiten, etwa durch Briefwahl oder Online-Wahlen. Wahlrechtsreformen können jedoch den Anspruch stellen, nicht nur die Teilnahme an Wahlen zu erleichtern, sondern die Spielräume der Wahlberechtigten bei der Kandidatenauswahl zu erweitern, etwa in Gestalt eines Präferenzstimmensystems. Gleichsam an der Spitze von demokratiepolitischen Reformambitionen auf der Ebene elektoraler Partizipation steht die Direktwahl von Amtsinhabern.

Mehr demokratische Partizipation lässt sich auch für die Ausgestaltung von Willensbildungs- und Entscheidungsverfahren innerhalb politischer Organisationen fordern. Zu den Klassikern auf der Agenda von Demokratiereformen in diesem Bereich gehört das Streben nach Verwirklichung eines größeren Maßes an innerparteilicher Demokratie. Eine eigenständige Komponente partizipationsbezogener Agenden der Demokratiereform markiert die Einführung bzw. Ausweitung direktdemokratischer Beteiligungsrechte. Dabei gibt es unterschiedliche Zielsetzungen, die entweder stärker auf die Mitgestaltung der politischen Tagesordnung oder aber auf die direktdemokratische Kontrolle des Regierungshandelns und auf direktdemokratisches Entscheiden im engeren Sinne gerichtet sein können.

2. Ein zweites mögliches Hauptziel von Reformen demokratischer Systeme besteht in der Gewährleistung bzw. Vermehrung von Freiheit. Dabei handelt es sich historisch betrachtet um eine Forderung, die älter ist als die Demokratie selbst. Sie ist durch die Herausbildung des demokratischen Verfassungsstaates freilich nicht obsolet geworden. In den konsolidierten liberalen Demokratien der Gegenwart spielte dieses Ziel, zumindest bis vor einigen Jahren, gleichwohl eine eher untergeordnete Rolle – ein Hinweis auf den weit reichenden Erfüllungsgrad freiheitsbezogener Forderungen. Vor allem der internationale Terrorismus hat Fragen nach der Freiheit des Einzelnen auf die politische Agenda zurückkehren lassen. Die Bedrohung der Freiheit geht dabei zweifellos vom Terrorismus aus, aber die Reaktionen des Staates auf diese Herausforderung

gelten zu Recht ebenfalls als problematisch. Demokratiepolitische Forderungen in diesem Bereich sind zumeist defensiver Natur, insofern sie nicht auf „mehr Freiheit“ zielen, sondern lediglich auf die Aufrechterhaltung erreichter Standards bei einer veränderten Bedrohungslage.

3. Eine dritte klassische Zielsetzung von Demokratiereformen bildet die Vermehrung von politischer Gleichheit. Historisch ging es dabei vor allem um die Gleichberechtigung auf der Ebene des Wahlrechts, zunächst zwischen Männern unterschiedlicher Klassenzugehörigkeit und mit unterschiedlichem Besitz und/oder unterschiedlicher Bildung. Später trat die Forderung nach einer wahrheitsbezogenen Gleichberechtigung von Männern und Frauen hinzu. Die Erfüllung dieser Forderungen gilt in den konsolidierten liberalen Demokratien mittlerweile als selbstverständlich. Heute erscheint der Gleichheitsaspekt im Verhältnis der Geschlechter deshalb stärker auf Fragen der Repräsentation von Männern und Frauen in unterschiedlichen politischen Organisationen (und jenseits dieser) bezogen. Ein wichtiges institutionelles Reforminstrument stellen dabei unterschiedliche Spielarten von Quotenregelungen dar. Sie sind von ihrem Anspruch her nicht auf die prinzipielle Gewährleistung der Chancengleichheit beschränkt, sondern zielen zugleich darauf, die Ergebnisse des Wettbewerbs um bestimmte Positionen in Teilen festzuschreiben.

Gleichheit ist jedoch auch in der gegenwärtigen Debatte keine ausschließlich auf den Geschlechteraspekt bezogen relevante Kategorie. Im Bereich des Wahlrechts besteht eine der politisch und demokratietheoretisch brisantesten Fragen darin, ob und unter welchen Voraussetzungen Migranten ohne die Staatsangehörigkeit des betreffenden Landes dieselben Partizipationsrechte besitzen sollen wie Staatsbürger. Expansivere Wahlrechtsregime, die bislang nur in der politischen Theorie eine gewisse Rolle spielen, möchten die Gleichheit des Beteiligungsanspruchs (unabhängig von der Nationalität oder dem Aufenthaltsstatus einer Person) ausschließlich am Kriterium der Betroffenheit von einer Entscheidung festmachen.

Gleichheit wird auch mit Blick auf kollektive Akteure der Demokratie intensiv diskutiert. Das gilt traditionell ganz besonders für

die institutionelle Gewährleistung der Chancengleichheit zwischen konkurrierenden politischen Parteien. Ein zentraler Stellenwert kommt dabei der Parteienfinanzierung zu. In den Augen vieler bietet eine öffentliche Parteienfinanzierung die vergleichsweise beste Gewähr dafür, dass gravierend ungleiche Wettbewerbschancen von Parteien durch private Großspenden – einschließlich aller damit verbundenen Probleme wie insbesondere die Beeinflussung politischer Entscheidungen durch Geld – vermieden werden.

4. Mindestens ein weiteres prominentes Ziel von Demokratiereformen verdient hervorgehoben zu werden, das üblicherweise stärker als die bislang genannten Zielsetzungen „von oben“, von Seiten politischer Eliten in staatsleitenden Funktionen, erstrebt wird: die Erhöhung der Effektivität bzw. Effizienz des Regierungssystems. Effektivität und Effizienz sind miteinander verwandt, aber nicht identisch: Effektivität ist auf das Verhältnis zwischen dem erreichten Zustand (Ist-Zustand) und den angestrebten Zielzustand (Soll-Zustand), also auf die Wirksamkeit bezogen; Effizienz betrifft dagegen die Zweck-Mittel-Relationen, die Wirtschaftlichkeit von Handlungen. Das Streben nach mehr Effizienz ist traditionell auf den Bereich der staatlichen Verwaltung gerichtet, aber immer häufiger auch auf den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses im engeren Sinne. Hier wie dort stehen nicht zuletzt finanzielle Effizienzerwägungen im Vordergrund. Aber in der „Medien-gesellschaft“ gilt auch Zeit zunehmend als kostbare Ressource, die nach einer steten Optimierung von Strukturen und Verfahren verlangt.

5. Neben diesen „Großzielen“ gibt es zahlreiche weitere, speziellere Zielsetzungen demokratiepolitischer Reformvorschläge, deren demokratieförderliches Potential nicht immer unmittelbar erkennbar ist. Das gilt etwa für die populäre Forderung nach mehr Transparenz politischer Entscheidungsprozesse. Funktional betrachtet ist Transparenz kein Selbstzweck. Sie steht im Dienste der Möglichkeit einer demokratischen Kontrolle der Inhaber politischer Führungsämter bei Wahlen, indem sie dem Bürger die Zuordnung von Entscheidungen zu bestimmten Akteuren erlaubt. Im Zentrum vieler klassischer Agenden in diesem Bereich stand die

Forderung nach einer größtmöglichen Öffentlichkeit parlamentarischer Verhandlungen. Längst aber wird die Forderung nach Transparenz auch an die informellen Beziehungen zwischen der Regierung und Akteuren des privatwirtschaftlichen Sektors gestellt. Selbst der Föderalismus gilt mittlerweile verbreitet nur noch dann als demokratieförderlich, wenn er durch die Komplexität seiner Strukturen nicht zu einer weit reichenden Verschleierung von politischer Verantwortung beiträgt.

Demokratiepolitische Reformdebatten als Weg und Ziel

Die im vorausgehenden Abschnitt unterschiedenen Zielsetzungen von Demokratiereformen können sich ergänzen und in ihren potentiellen Wirkungen verstärken. Das gilt etwa für die Ziele „mehr Partizipation“ und „mehr Gleichheit“. Politische Gleichheit in der Demokratie meint im Kern das Recht auf gleiche demokratische Beteiligung. Wie erwähnt stehen auch die Teilziele „mehr Transparenz“ und „bessere demokratische Kontrolle“ in einem engen, funktional aufeinander bezogenen Verhältnis.

Unterschiedliche Ziele von Demokratiereformen können jedoch auch in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen. Das gilt beispielsweise für die Forderung nach mehr Partizipation und Kontrolle einerseits und der Steigerung von Effizienz bzw. der Beschleunigung des Entscheidungsprozesses andererseits. Beides zugleich ist kaum erreichbar. Demokratische Mitsprache einer größtmöglichen Anzahl von gesellschaftlichen Akteuren kostet Zeit und verlangsamt Entscheidungsprozesse. Schnelle politische Entscheidungen sind umgekehrt in aller Regel nur um den Preis eines weit gehenden Ausschlusses vieler Akteure, die nach Mitsprache streben und von einer Entscheidung unmittelbar betroffen sind, zu haben.

Nicht zufällig stehen genau diese unterschiedlichen Akzentuierungen bezüglich des Strukturformats unterschiedlicher politischer Systeme im Zentrum einiger der einflussreichsten konzeptuellen und empirischen Differenzierungen der vergleichenden Demokratieforschung. In der Tat können ganze Systeme danach unterschieden

werden, ob sie vornehmlich am Ziel der Machtteilung und einer weit reichenden Beteiligung und Integration unterschiedlicher politisch-gesellschaftlicher Akteure ausgerichtet sind oder eher das Mehrheitsprinzip und eine größtmögliche Entscheidungsfähigkeit betonen.¹⁸

Die Entscheidung demokratischer Gemeinwesen für bestimmte politische Institutionen ist neben der politischen Machtverteilung zwischen unterschiedlichen Gruppen nachhaltig beeinflusst von den politisch-kulturellen Werthaltungen einer Gesellschaft; diese bestimmen auch darüber, welches Legitimationspotential bestehende institutionelle Arrangements entfalten. Insofern gibt es keine allgemein „beste“ Form der Demokratie. In der vergleichenden Demokratieforschung geht es jedoch nicht ausschließlich um die Ermittlung der politisch-kulturellen „Passgenauigkeit“ von politischen Institutionen, sondern zugleich um die Formulierung übergreifender Bewertungsstandards. Aus dieser umfassenderen Perspektive betrachtet gilt die Konsensusdemokratie heute insgesamt als überlegen: zum einen mit Blick auf speziellere Aspekte des Staatstätigkeitsprofils,¹⁹ zum anderen aber auch, was die Aussichten auf eine dauerhaft hinreichende politische Unterstützung der jeweiligen Ordnung betrifft. In allen Systemen ist die Unterstützung für das bestehende System unter den Wahlsiegern (bzw. deren Anhängern) größer als unter den Wahlverlierern, aber die Unzufriedenheit unter den Verlierern variiert offensichtlich mit den institutionellen Eigenschaften politischer Systeme. „The winner-loser gap in attitudes about the system is smaller when electoral rules are more proportional, when the political system has a greater number of veto players and hence makes it more difficult to bring about wholesale policy change, and when power is shared within the political system.“²⁰

¹⁸ Vgl. Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, CT 1999.

¹⁹ Vgl. Manfred G. Schmidt, *Zur Leistungsfähigkeit von Demokratien – Befunde neuerer vergleichender Analysen*, in: André Brodocz et al. (Hrsg.), *Bedrohungen der Demokratie*, Wiesbaden 2008, S. 29–41.

²⁰ Christopher J. Anderson/André Blais/Todd Donovan/Ola Listhaug, *Losers' Consent: Elections and Democratic Legitimacy*, Oxford 2005, S. 185.

Dieser Aspekt ist in seiner Bedeutung für das Gelingen der Demokratie kaum zu überschätzen, denn tatsächlich gilt, wie dieselben Autoren zu Recht bemerken: „What makes democracy work and persist (...) is not so much the success of the winners but the restraint of the losers. Losers must accept both a distasteful outcome and the process that produced it.“²¹

Sofern man dieser Argumentation folgen mag und sich vergegenwärtigt, dass die Bundesrepublik international seit langem als „Musterfall“ einer parlamentarischen Konsensusdemokratie gilt,²² können Zweifel an jenem Strang der deutschen Demokratie reformdiskussion aufkommen, bei dem es zentral um die vermeintlich „befreiende“ Wirkung stärker mehrheitsdemokratischer Institutionen geht (etwa auf der Ebene des Wahlrechts). Zyniker könnten freilich einwenden, dass es dabei am Ende ohnehin bei reinen Grundsatzdiskussionen ohne politische Maßnahme bleiben dürfte. Gerade eine solche Sicht würde den Sinn reformpolitischer Diskurse in der Demokratie jedoch verkennen. Zum Wesen der Demokratie als einer Herrschafts- und Gesellschaftsordnung, die auf dem Prinzip der reflexiven Selbstbestimmung gründet, gehört es, dass sie den Wert demokratiepolitischer Reformdebatten nicht ausschließlich an der Umsetzung diskutierter Reformvorschläge misst. Vielmehr gilt: „Debatten sind auch jenseits der Frage, ob sie von einer Reform gekrönt werden, deshalb von Zeit zu Zeit sinnvoll, weil eine Gesellschaft sich in ihnen der institutionellen Grundlagen ihrer Demokratie wieder vergewissert.“²³ In diesem Sinne sind reformpolitische Auseinandersetzungen in der Demokratie Weg und Ziel zugleich.

²¹ Ebd., S. 9.

²² Vgl. Ludger Helms, *Modelldemokratie im Gegenwind? Die Bundesrepublik in der vergleichenden Politikwissenschaft*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 41 (2010), S. 207–221.

²³ Dieter Nohlen, *Wahlssysteme in Reformprozessen*, in: Gerd Strohmeier (Hrsg.), *Wahlssystemreformen (Sonderband 2009 der Zeitschrift für Politikwissenschaft)*, Baden-Baden 2009, S. 45–80, hier: S. 48.

„Ehernes Gesetz der Oligarchie“: Ist Demokratie möglich?

In den modernen westlichen Demokratien spielen politische Parteien, so unterschiedlich ihre Geschichte und Ausrichtung in einzelnen Ländern auch

Christiane Bender

Dr. rer. pol. habil., Dr. phil., Dipl.-Soz.; Professorin an der Helmut-Schmidt-Universität der Bundeswehr Hamburg, Holstenhofweg 85, 22043 Hamburg. bender@hsu-hh.de

Elmar Wiesendahl

Dr. rer. pol., geb. 1945; Professor; Geschäftsführer der Agentur für Politische Strategie Hamburg. wiesendahl@politischestrategie.de

sein mögen, eine zentrale Rolle. Sie repräsentieren den Willen der Bürger und Bürgerinnen im Parlament und übernehmen wichtige Funktionen zur Aufklärung der Bevölkerung.

Nach Artikel 21 des Grundgesetzes haben Parteien in Deutschland an der politischen Willensbildung

des Volkes mitzuwirken und in ihrer inneren Ordnung demokratischen Grundsätzen zu entsprechen. Eine vergleichsweise hohe Wahlbeteiligung dokumentierte lange Zeit den Erfolg der Parteien, vor allem der beiden Volksparteien.¹ Ihnen gelang es, die Bevölkerung nach dem Zweiten Weltkrieg mit den Regeln einer repräsentativen Demokratie vertraut zu machen und die unterschiedlichen Klassen und Schichten politisch zu integrieren. Sie verfügten über eine stabile Basis bei Wählern und Mitgliedern, die sich wiederum durch das Personal der Parteien vertreten sahen und ihm vertrauten. Der Rückgang der Wahlbeteiligung, vor allem auf den Ebenen der Länder und der Kommunen, und ein enormer Verlust an Mitgliedern verweisen jedoch derzeit auf Risse in der Legitimationsgrundlage der Parteien und ihrer Führungen.²

Gestaltungsbedarf aufwirft. Beide Volksparteien sind betroffen, auf besondere Weise die SPD: Ihre Geschichte ist geprägt vom Solidaritätsversprechen für Menschen, die Solidarität aufgrund ihrer prekären sozioökonomischen Lage dringend benötigen. Gerade diese Wähler und Mitglieder kehren ihr nun den Rücken zu, ihr Einfluss in den unteren Schichten schwindet. Auch bei Wahlen verweigern Angehörige von einkommensschwächeren und bildungsferneren Gruppen zunehmend die Teilnahme. Es besteht die Gefahr, dass deren Interessen nicht mehr durch die gewählten Politiker repräsentiert werden. Eine Repräsentations- und damit auch Partizipationslücke zwischen Bevölkerung und Politik wird sichtbar.

Gleichzeitig ist zu beobachten, dass sich das politische Spitzenpersonal durch Prozesse der sozialen Schließung abschirmt, wie sie von Max Weber, Raymond Murphy und Frank Parkin beschrieben wurden.³ Das bedeutet: Für den Zugang zu einflussreichen Ämtern in Partei und Politik ist weniger ausschlaggebend, ob die Betroffenen in der Basis und in der Kultur ihrer Parteien verankert sind, sondern ob sie soziokulturelles Kapital (Pierre Bourdieu) mitbringen, über das sie oftmals schon aufgrund ihrer familiären Herkunft aus den oberen Schichten der Gesellschaft verfügen.⁴ Damit sind kulturelle Bildung, Milieukenntnisse, habitualisierte Verhaltensmuster und vor allem Netzwerke gemeint. Auch akademische Weihen eröffnen zunehmend Aufstiegschancen in die „politische Klasse“ (Klaus von Beyme).

¹ Vgl. Elmar Wiesendahl, *Volksparteien. Aufstieg-Krise-Zukunft*, Opladen u. a. 2011.

² Vgl. Armin Schäfer, *Alles halb so schlimm? Warum eine sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet*, in: MPI Jahrbuch 2009/10, Köln 2010, S. 33 ff.

³ Soziale Schließung ist ein Schlüsselbegriff der soziologischen Ungleichheitsforschung und beschreibt die Mechanismen, die gesellschaftliche Gruppen anwenden, um die Ausübung ihrer Herrschaft zu verfestigen.

⁴ Der Elitenforscher Michael Hartmann schrieb am 10.5.2011 im Hamburger Abendblatt (S. 2): „Trotz des Rücktritts von Karl-Theodor zu Guttenberg (CSU) von allen politischen Ämtern, dem mit Abstand reichsten Minister, der je in einer Bundesregierung gesessen hat, sieht die soziale Zusammensetzung des Bundeskabinetts ganz anders aus, als man es über viele Jahrzehnte gewohnt war. Es dominieren nicht mehr die Politiker aus kleinbürgerlichen oder Arbeiterfamilien, sondern die aus dem Bürger- oder Großbürgertum. Damit hat sich die politische Elite denen aus den anderen wichtigen Bereichen, vor allem der Wirtschaft, deutlich angenähert.“

Parteiendemokratie in der Krise?

Der Rückhalt in der Bevölkerung schwindet ausgerechnet in einer Zeit, in der Deutschland durch einen tief greifenden sozialen Wandel geprägt wird, der einen erheblichen politischen

Der Versuch, die sich damit abzeichnende Entfremdung von Mitgliedern und Wählern zu überspielen und deren Vertrauen durch die Selbsterneuerung zur politischen Elite zu gewinnen, hat den Verdacht eher noch bekräftigt, in den großen Parteien herrschten Oligarchien, die sich gegenüber Wählervotum und Mitgliedermeinung immunisierten. Der Verlust an Einfluss der Parteimitglieder an der Basis auf ihr politisches Führungspersonal ist für die Entwicklung der Demokratie jedoch schon deshalb bedrohlich, da im Zeitalter der Medienmacht das Image oder Charisma eines Politikers konstruiert, produziert und damit gekauft werden kann. Kritik an den Parteien, die von einer konstruktiven Perspektive getragen wird, wie diese eine demokratische Filterfunktion ihrer Kandidaten künftig besser wahrnehmen können, wird daher dringend benötigt. Kritik, die dagegen die Entmachtung der Parteien fordert und die Zukunft der Demokratie in politischen Artikulations- und Aktionsformen außerhalb von Parteien sieht, zielt darauf, eine tragende Säule unserer Demokratie zum Einsturz zu bringen.

Schon Robert Michels analysierte, dass Parteien zwangsläufig Oligarchien, basisferne Parteieliten, hervorbringen, und hat dabei von einem „ehernen Gesetz der Oligarchie“ gesprochen. Mit dieser These setzen wir uns hier auseinander: Wie ist verselbstständigter Elitenherrschaft beizukommen? Wie wird das Oligarchiegesetz in der jüngeren Parteien- und Demokratieforschung rezipiert? Wir diskutieren, inwieweit mehr direkte Demokratie eine Alternative darstellt. Zum Schluss streifen wir institutionelle Regelungen als „Gegengifte“ zur Begrenzung von Elitenherrschaft.

Soziologie des Parteiwesens

Vor hundert Jahren erschien eine Studie, die bald „zu einem der einflussreichsten Bücher des 20. Jahrhunderts“ (Seymour Lipset) avancieren sollte: Robert Michels' „Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens“. Der Autor befasst sich mit dem Zusammenhang zwischen Demokratie, Parteien und Eliten, insbesondere am Beispiel der Sozialdemokratie. Er untersucht vor allem das Innenleben dieser Partei und fragt, inwieweit es ihr gelingt,

die hohen Erwartungen an Demokratie in die Praxis der Organisation umzusetzen.

Das Ausgangsszenario seines Werkes ist die Situation in den europäischen Kernländern mit absolutistischen Traditionen im ausgehenden 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Das moderne Parteienwesen ist bereits voll entfaltet, doch noch immer beherrscht der Adel in Deutschland den Staat. Das Bürgertum, wie Michels schreibt, „feudalisiert“: Statt die Aristokratie abzulösen und sich für Freiheit und Demokratie einzusetzen, orientiert es sich am Adel, lässt sich von ihm „aufsaugen“ und bildet mit ihm zusammen eine Oligarchie, welche die Macht im Staat unter sich aufteilt. Andere soziale Schichten, insbesondere die Arbeitermassen, sind ausgeschlossen und für sich genommen unfähig, sich aus dem Joch der ökonomischen und gesellschaftlichen Unterdrückung zu befreien. Von allen Beteiligten, vor allem aber von der Arbeiterklasse, verlangen die Bedingungen des politischen Kampfes, sich zu organisieren und schlagkräftige Parteien zu bilden, um ihre Interessen zu vertreten. Organisation ist das Mittel im Zeitalter der Industrialisierung, um der politischen Ohnmacht zu entkommen.¹⁵ Besonders die unterdrückten Klassen und Schichten, so Michels, benötigen starke Organisationen, um ihren Emanzipationsanspruch durchsetzen zu können. Starke Organisationen erfordern starke Führung. Mit der Gründung von Parteiorganisationen setzt aber ein unaufhaltsamer Prozess der Oligarchisierung ein, der von Michels als „soziologisches Gesetz“ auf folgende einprägsame Formel gebracht wurde: „Wer Organisation sagt, sagt *Tendenz zur Oligarchie*. Im Wesen der Organisation liegt ein tief aristokratischer Zug.“¹⁶ Nicht mehr die Basis beherrsche

¹⁵ Diese These inspirierte den politik- und sozialwissenschaftlichen Blick auf Deutschland. Bis zur neoliberalen Wende wurden die Chancen, soziale Interessen durchzusetzen, in Abhängigkeit von festgefügter Organisationsmacht, sei es von Gewerkschaften, von Kirchen oder von Wohlfahrtsverbänden, gesehen. Die vielen einflussreichen Organisationen, die in Deutschland etwa den Non-Profit-Sektor beherrschen, bringen einerseits die vielfältigen zivilgesellschaftlichen Interessen zum Ausdruck, aber sie machen es Newcomern besonders schwer, sich durchzusetzen.

¹⁶ Wir zitieren im Text nach: Robert Michels, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, 4., erg. Aufl. mit einer Einführung von Frank R. Pfetsch, Stuttgart 1989, hier: S. 19 (Hervorhebungen im Original).

die Führung, sondern die Führer beherrschten die Basis: „(D)ie Organisation ist die Mutter der *Herrschaft der Gewählten* über die Wähler, der Beauftragten über die Auftraggeber, der Delegierten über die Delegierenden.“

Die Oligarchietendenz wiege gerade in den linken Parteien wie der SPD schwer: Statt die Revolution zu verwirklichen, wandle sich die Partei unter der Herrschaft einer Oligarchie vom Mittel zum Selbstzweck. Denn die Parteioligarchie präge ein „*Eigeninteresse*, ein Interesse an sich selbst und für sich selbst“. Sie werde strukturkonservativ; die verselbstständigte Parteibürokratie erschöpfe ihre Energie im selbsterhaltenden Organisationsritualismus, und die persönlich arrivierten Parteiführer arrangierten sich parlamentarisch mit den herrschenden Verhältnissen. Die Umkehrung des demokratischen Prinzips bestimme die Partei. Welche Ursachen sind nach Michels für die Asymmetrie und Umkehrung der Macht zwischen den Führern und ihrer Basis verantwortlich?

1. „Reine“ Demokratie als Selbstregierung der Massen sei schon wegen der großen Zahl mechanisch und technisch unausführbar. Das moderne Parteienwesen präge den politischen Kampf, bei dem die Partei als „Waffe der Schwachen im Kampf mit den Starken“ nur als „Kampforganisation“ bestehen könne. Hieraus resultiere ein unüberbrückbarer Gegensatz zwischen Demokratie und organisatorischer Effizienz (Schlagkraft, Beweglichkeit, Arbeitsteilung, Spezialisierung, Hierarchie und Zentralisation). Moderne Parteiorganisationen entwickelten sich mit zunehmendem Wachstum zu riesigen Bürokratien, unüberschaubar für die Mitglieder, beherrscht von „Parteibeamten“.¹⁷
2. Die Professionalisierung der Führungsschicht verhindere demokratische Kontrolle. Hinzu komme ihre funktionale Unentbehrlichkeit, weil sie sich zur Auf-

¹⁷ Robert Michels und Max Weber waren bis zum Beginn des Ersten Weltkriegs befreundet. Beide erforschten Prozesse der Bürokratisierung in weltanschaulich inspirierten Parteien als unausweichlich und erkannten die Herrschaft der Bürokraten, die *von* der Politik und nicht *für sie* lebten. Beide verneinten die Frage, ob Sozialismus als Demokratie möglich ist. Ähnlich in der Wortwahl wie Michels spricht Weber von der Bürokratie als „stahlhartem Gehäuse der Hörigkeit“.

rechterhaltung der Organisation als Spezialisten des Parteiapparates und des politischen Kampfes auf der Basis von Expertise, Dienstwissen und Routine berufsmäßig etablierten. Die von Michels beschriebene Professionalisierung der Parteifunktionäre bedeute für diese beruflichen Aufstieg, der sie von ihrer Herkunft entfremde. Die verbürokratisierte Sozialdemokratie fungiere für sie insofern als „Klassenerhöhungsmaschine“. Das Positionsinteresse der Führer bestehe vor allem darin, ihre Macht auszubauen.

3. Den Parteiführern sei das Streben inhärent, ihre Machtstellung innerparteilich zu festigen und ihren Volksvertreterstatus zu verewigen. Hierzu schotteten sich die Führungszirkel nach außen durch Kartellbildung ab und ergänzten sich durch Ko-optation statt durch Wahl. Machtkämpfe zwischen alten und neuen Eliten beförderten nicht deren Zirkulation, sondern endeten in der Amalgamierung der etablierten mit den nachrückenden Kräften. Einmal an der Macht, wandelten sich die Revolutionäre zu „Reaktionären“. Aufgrund ihrer Machtposition verfügten sie über die kulturellen Ressourcen, ihren Ruhm als öffentliche Mandatsträger zu sichern, sich persönlich unantastbar zu machen, ihre Haltung als „Gesamtinteresse“ auszugeben und Gegenströmungen zu disziplinieren.

Erkennt Michels Chancen, dass die Mitglieder gegen die Oligarchen aufbegehren? Nein, denn er betrachtet die Parteibasis zumeist als initiativlose und inkompetente Masse, autoritätsgläubig und bereit, sich leiten zu lassen, und dankbar gegenüber der Führung. Die Masse nehme ihre zunehmende Entmachtung willenlos hin. Dabei greift er auf die Sozialpsychologie von Gustave Le Bon zurück, dessen pessimistische Theorien um die vorletzte Jahrhundertwende äußerst einflussreich waren. Das industrielle Zeitalter bringe kein souveränes Volk, sondern entindividualisierte Massen hervor, die zur vernunftgesteuerten politischen Willensbildung nicht in der Lage seien. Le Bon konzipiert die Figur eines charismatischen Führers, der die Massen durch die Beherrschung ihrer unbewussten Affekte zur Gefolgschaft veranlasst.

Michels war ein kosmopolitischer, vielgeister Gelehrter großbürgerlicher Herkunft,

der 1876 in Köln geboren wurde und 1936 in Rom starb. Eine brennende Sehnsucht trieb ihn an, seinen Platz in revolutionären Bewegungen zur Überwindung der alten Gesellschaft des Fin de Siècle zu finden. Schon während seiner Studienzeit in Paris, München, Leipzig und Halle schloss er sich syndikalistischen und sozialistischen Bewegungen an, von 1903 bis 1907 war er aktives SPD-Mitglied (Ortsverein Marburg), mit besten Kontakten zu den linken Führern. Seine Kandidatur zum Reichstag blieb ohne Erfolg. Aus politischen Gründen an einer akademischen Karriere in Deutschland gehindert, verließ er das Land und wurde 1913 italienischer Staatsbürger. Zunächst 1907 in Turin und dann auch in Basel lehrend, trat er aus allen Parteien aus. Vor dem Hintergrund seiner Rezeption der Elitetheorien von Vilfredo Pareto und Gaetano Mosca veröffentlichte er 1911 von Turin aus „Zur Soziologie des Parteiwesens“, sein Hauptwerk. Nach Benito Mussolinis Marsch auf Rom 1922 bekannte er sich zur faschistischen Bewegung. Er unterrichtete in Chicago, bis ihn im Jahr 1928 der Duce auf eine Professur an der faschistischen Hochschule in Perugia berief. In seinen Schriften kommt das tiefe Krisenbewusstsein der Intellektuellen vor und nach dem Ersten Weltkrieg zum Ausdruck.

Im Kern hielt Michels, Jean-Jacques Rousseau auf spezifische Weise auslegend, die Verwirklichung von Demokratie für unmöglich. Die Artikulation des politischen Willens erfordere Parteien; diese werden nicht vom Volk, sondern von Oligarchien beherrscht.⁸ In seiner syndikalistischen Vergangenheit huldigte er einem Verständnis von unmittelbarer Demokratie, die ihren Ausdruck in losen Organisationsformen, spontanen Aktionen und in permanenter Agitation findet: Gerade dabei, so lautet jedoch seine spätere Einsicht, bildeten sich unter der Hand autoritäre Strukturen und Persönlichkeiten heraus, die der Bewegung zwar die notwendige Ausrichtung verliehen, die es aber Minderheiten erschwerten,

⁸ In einer umfangreichen Gesamtschau des Werks von Michels betont Timm Genett (*Der Fremde im Kriege*, Berlin 2008), Michels sei es zunächst darum gegangen, über „Tendenzen“ in Organisationen aufzuklären, die „der Verwirklichung der Demokratie“ und der Emanzipation des Individuums entgegenstehen. Tatsächlich klagt Michels, dass Minderheiten in den Parteien nicht gehört werden. Im Laufe seiner späteren Entwicklung als Befürworter der Diktatur verliert er dafür jeglichen Sinn.

ihre Stimme zu erheben und zu partizipieren. Es ist kein Zufall, dass sich Michels, einst ein enthusiastischer Syndikalist, Mussolini anschließt, der seine politische Karriere ebenfalls als Syndikalist begonnen hatte.

Michels' Oligarchiegesetz in der neueren Forschung

Mit seinem Werk hat Michels die Geschichte des politischen Denkens bis heute stark beeinflusst. Da er seine Einsichten auch auf andere Parteien, sogar auf moderne Gesellschaften und Organisationen insgesamt, verallgemeinerte, avancierte „Zur Soziologie des Parteiwesens“ bis heute zum Klassiker von Politik- und Sozialwissenschaften, Parteienforschung, Elitensoziologie und Organisationstheorie. Für die innerparteiliche Demokratieforschung ist das Oligarchiegesetz nach wie vor „primärer Bezugspunkt“ (Oskar Niedermayer). Ein Zweig hielt nach dem Zweiten Weltkrieg weiterhin am „demokratischen Schein und oligarchischen Sein“ (Maurice Duverger) der Parteien fest und steuerte die These bei, dass sich innerparteiliche Führungsgruppen zu einer „herrschenden Koalition“ (Angelo Panebianco) zusammenschließen würden. Eine andere einflussreiche Gruppe ging in Konfrontation zu Michels' Oligarchiegesetz. An der innerparteilichen Elitenherrschaft sei nicht zu rütteln. Aber durch strukturelle Vorkehrungen ließe sich Elitenmacht begrenzen und an die Wünsche der Parteimitglieder binden. Mit der amerikanischen Pionierstudie von Samuel S. Eldersveld⁹ setzte sich im pluralistischen Zweig der Parteienforschung die Vorstellung durch, dass sich Macht nicht in der Hand einer kleinen Oligarchie konzentriere, sondern auf parteiinterne Machtzentren verteile. In der Tat gab Michels mit seinem Oligarchiegesetz gegenüber der damaligen SPD teilweise ein Zerrbild ab. Ausgehend von der heutigen SPD¹⁰ ist die Forschung über dieses oligarchische Kontrollmodell hinweggegangen.

Es bleibt aber das Problem der Abkopplung der Parteispitzen von der im Gesellschaftlichen verwurzelten Parteibasis und der Ver selbstständigung der aus den Parteien hervor-

⁹ Vgl. Samuel J. Eldersveld, *Political Parties. A Behavioral Analysis*, Chicago 1964.

¹⁰ Vgl. Peter Lösche/Franz Walter, *Die SPD: Klassenpartei-Volkspartei-Quotenpartei*, Darmstadt 1992.

gehenden Berufspolitiker auf der Ebene von Parlament und Regierung. Dort, so die Kritik, bemächtigte sich die politische Klasse staatlicher Ressourcen und Privilegien,¹¹ was es ihr ermögliche, losgelöst und abgeschottet von ihren gesellschaftlichen Wurzeln selbstbezogen Politik zu betreiben. Dies schaffe im Sinne von Michels eine neue Qualität von Oligarchie. Richard S. Katz und Peter Mair gehen bei diesem Verstaatlichungsprozess der „parties in public office“ sogar so weit, von Kartellparteien zu sprechen, die sich durch ihre Macht unliebsame Konkurrenz vom Leibe halten. Die abgehobene politische Klasse verwandele dabei, so die These von Klaus von Beyme,¹² die außerparlamentarischen Parteiorganisationen in Berufspolitikerparteien, die ihre Wahl und Wiederwahl gewährleisten sollen. Für Parteimitglieder falle nur noch eine „cheer leader“-Rolle (Katz/Mair) ab, zuständig für den Face-to-Face-Kontakt zur Wählerumwelt.

Für Michels bilden auch die in Parlament und Regierung herrschenden Eliten eine Oligarchie. Dass deshalb Demokratie gar „Betrug am Volk“ sei (Gaetano Mosca), rief nach dem Zweiten Weltkrieg eine sich davon absetzende Denkschule auf den Plan, die sich, angeführt durch den österreichisch-amerikanischen Ökonomen Joseph Schumpeter, als sogenannte Realistische Demokratietheorie bzw. Theorie demokratischer Elitenherrschaft verbreitete.¹³ Diese Denkschule hält zwei Kernaussagen von Michels und der klassischen Elitentheorie für unverrückbar: zum einen, dass sich das Volk, also die Wählerinnen und Wähler, nicht selbstbestimmt regieren könne und auch nicht wolle. Die politische Einmischung der Bürgerinnen und Bürger sei auf das Recht des Wählens begrenzt, um „eine Regierung hervorzubringen“.¹⁴ Schließlich handle es sich bei ihnen um eine „leader-seeking and leader-needing public“ (Giovanni Sartori).

¹¹ Vgl. Hans Herbert von Arnim, *Der Verfassungsbruch. Verbotene Extraditionen – Gefräßige Fraktionen*, Berlin 2011.

¹² Vgl. Klaus von Beyme, *Parteien im Wandel*, Wiesbaden 2000, S. 29 ff.

¹³ Vgl. Elmar Wiesendahl, *Neue soziale Bewegungen und moderne Demokratietheorie. Demokratische Elitenherrschaft in der Krise*, in: Roland Roth/Dieter Rucht (Hrsg.), *Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland*, 2. überarb. u. erw. Aufl., Bonn 1991, S. 562 ff.

¹⁴ Joseph A. Schumpeter, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, 2. erw. Aufl., Bern 1950, S. 427.

Zum anderen stelle sich jegliche Herrschaft, also auch die in einer Demokratie, als Elitenherrschaft dar, was Schumpeter auf den Satz: „Die Demokratie ist die Herrschaft der Politiker“ zuspitzt. Michels widersprechend habe die Politikerherrschaft jedoch einen demokratischen Kern, weil sie dem demokratischen Verfahren der periodischen Wahl und Wiederwahl durch das Volk ausgesetzt sei. Zudem trügen die Politiker untereinander, um die Gunst der Wählerschaft zu gewinnen, einen Konkurrenzkampf aus, der sie für die Wählerwünsche empfänglich mache. Als Folge dieses Konkurrenzkampfes kämen politische Entscheidungen zustande, die ein Höchstmaß an öffentlicher Wohlfahrt und Güterversorgung für die Wählerschaft herbeiführten.

Wahl und Konkurrenzprinzip verhindern die Verselbstständigung der Politiker und ihre Loslösung von den Wählerpräferenzen. Dies wird von dem Glauben gestützt, dass es keine geschlossene, oligarchisch herrschende Führungsschicht gebe, sondern dass sich die nach unten hin durchlässige Politikerschicht pluralistisch zusammensetze und in Teileliten zerfalle, die gegeneinander frei konkurrierten. Schumpeter hat ungewollt massive Kritik an der eigenen Auffassung geäußert. So bezeichnet er die Vorstellung von einer „freien Konkurrenz von freien Stimmen“ als „völlig wirklichkeitsfremdes Idealbild“, dem realiter Verhältnisse entgegenstünden, „die wir als ‚unfaire‘ oder ‚betrügerische‘ Konkurrenz oder als Konkurrenzbeschränkung bezeichnen“.

Dass der Elitenwettbewerb Kartellbildungen, Wettbewerbsverzerrungen und der Manipulation des Wählerwillens unterworfen ist, wurde zuletzt durch den britischen Soziologen Colin Crouch hervorgehoben.¹⁵ Für ihn steht fest, dass in vielen westlichen Ländern die demokratischen Institutionen nicht weiterentwickelt, sondern im Gegenteil an Substanz verlieren würden. Politik verkomme zum Medienspektakel, während wichtige Entscheidungen und Weichenstellungen unbeobachtet von der Öffentlichkeit im *Inner Circle* der Eliten aus Wirtschaft und Politik getroffen würden. Er führt hierfür unter anderem den Machtgewinn von Parteieliten ins Feld – sein Beispiel sind Politiker der Labour Party –

¹⁵ Vgl. Colin Crouch, *Postdemokratie*, Frankfurt/M. 2008.

die sich immer weniger ihrer Basis verpflichtet fühlten, sondern die als Abgeordnete und Minister engste Beziehungen zu den Medien und zur Wirtschaft pflegten. Ihrem Selbstverständnis nach verdankten sie diesen Netzwerken ihre Macht und sogar ihre Reputation. Sie spielten deren Spiel in der Politik, weit entfernt vom Schicksal ihrer Wähler und der Mitglieder ihrer Partei. Wie sehr dabei Politiker mächtigen Medienunternehmen zu Gefallen sind, hat sich jüngst an der Murdoch-Affäre in Großbritannien erwiesen. Auch in Deutschland lassen sich ähnliche Phänomene beobachten.

Institutionelle Fesselung der Elitenherrschaft

Der repräsentativen Demokratie wohnt eine Tendenz zur Oligarchisierung und Verselbstständigung der gewählten Politiker inne. Dies wirft die Frage auf, wie die Herrschaft der Gewählten über die Wähler begrenzt und stärker an den Wählerwillen gebunden werden könnte. In diesem Zusammenhang wird gefordert, die repräsentativdemokratische Berufspolitikerherrschaft einzuschränken bzw. durch mehr unmittelbare Demokratie im Sinne einer authentischen Selbstregierung des Volkes und einer bürgerschaftlichen Selbstorganisation zu ersetzen.

Die Stärkung unmittelbarer bürgerschaftlicher Beteiligungsmöglichkeiten durch Volksbefragungen, Volksbegehren und Volksentscheide in Sachfragen ist ein bereits auf Länderebene praktizierter Weg. Politikerherrschaft wird dadurch aber nur punktuell begrenzt, nicht etwa ausgehebelt. Bislang ergaben sich für plebiszitäre Demokratie auf der Ebene der Länder und der Kommunen nur wenige Gelegenheiten, viele Verfahren scheiterten an hoch angesetzten Erfolgshürden.¹⁶ Anders steht es mit der bürgerschaftlichen Demonstrations- und Protestkultur, in der die verbreitete Unzufriedenheit mit der Bürgerferne der Politiker-Politik eine direktdemokratische Ausdrucksform findet. Durch Besetzung öffentlicher Räume wird die Elite herausgefordert und die politische Klasse unter Druck gesetzt. Im Falle der Anti-AKW-Bewegung endete dies mit dem Erfolg des Baustopps für neue Atomkraftwerke. Solche

¹⁶ Vgl. Andreas Kost, *Direkte Demokratie*, Wiesbaden 2008.

Proteste erschweren zwar das Regieren, aber ob sie einer machtdurstigen Politikerherrschaft einschließlich ihrer Vernetzung mit Wirtschaftsinteressen und Medien grundsätzlich etwas anhaben können, mag bezweifelt werden.

Elitenherrschaft, ob demokratisch oder oligarchisch, desillusioniert den Glauben an das demokratische Gleichheits- und Selbstbestimmungsprinzip und damit an die grundlegende demokratische Idee, dass Regierende und Regierte identisch sein könnten. Mehr direkte Demokratie räumt partielle und sachlich punktuelle bürgerschaftliche Selbstbestimmungsmöglichkeiten ein; sie „ergänzt“ (Dieter Rucht) die repräsentative Demokratie. Vor Oligarchisierung indes schützt letztendlich nur, bei den Wurzeln verselbstständigter, verewigter Elitenherrschaft anzusetzen. Folgt man Michels, hieße dies: bei den Parteien. Dies umso mehr, als dort das Kandidatenvorschlagsrecht von Vorständen, ausgekungelte Listenwahlen, Personalwahlen ohne Auswahl, Ämterkumulativen und medial inszenierte Personenkultparteitage zur Oligarchisierung beitragen.

Bereits zu Beginn der 1990er Jahre wurden Anläufe für innerparteiliche Organisationsreformen begonnen, die einer „Verbonzung“ (Helmut Kohl) Einhalt gebieten und die direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten der Parteimitglieder stärken sollten. Einen Schritt in diese Richtung unternimmt gegenwärtig die SPD, die auf ihrem Parteitag im Dezember 2011 die Urwahl von Amtsträgern und unmittelbare Mitgliedervoten in Sachfragen zur Abstimmung stellt. Bei diesen, aber auch bei Reformplänen anderer Parteien fällt auf, dass institutionelle Eingriffe zur Ämterbegrenzung und Amtszeitbefristung der innerparteilichen Führungsschicht gezielt außen vor bleiben.¹⁷ Mehr direkte Demokratie bringt, so die Quintessenz, nicht zwingend weniger Elitenherrschaft, wenn diese in der Ämteranhäufung und der Dauer nicht begrenzt wird. Institutionelle Beschränkungen sind hierfür unerlässlich.

¹⁷ Vgl. Elmar Wiesendahl, *Partizipation und Engagementbereitschaft in Parteien*, in: Tobias Mörschel/Christian Krell (Hrsg.), *Demokratie in Deutschland 2011*, Wiesbaden 2011, S. 131 ff.

Ulrich von Alemann · Joachim Klewes ·
Christina Rauh

Die Bürger sollen es richten

Unsere Zeit ist schnelllebig – unsere Zeitdiagnosen nicht minder. Vor nur wenigen Jahren wurde von Colin Crouch die

Ulrich von Alemann

Dr. phil., geb. 1944; Professor für Politikwissenschaft und Prorektor der Heinrich-Heine Universität Düsseldorf, Universitätsstraße 1, 40225 Düsseldorf. alemann@uni-duesseldorf.de

Joachim Klewes

Dr. phil., geb. 1954; Honorarprofessor für Kommunikations- und Medienwissenschaften an der Heinrich-Heine Universität Düsseldorf (s. o.). joachim.klewes@uni-duesseldorf.de

Christina Rauh

B. A., geb. 1986; wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der Change Centre Foundation, Ossum 14, 40668 Meerbusch. christinaangela.rauh@change-centre.org

Postdemokratie ausgerufen und auch in Deutschland viel diskutiert.¹ Zwar seien die formalen Strukturen der parlamentarischen Demokratie äußerlich intakt – Grundrechte, Wahlen, Parteien, Gewaltenteilung –, aber unter der Oberfläche habe sich die Politik kommerzialisiert, privatisiert und sei durch die Hegemonie der Wirtschaft korrumpiert. Das Motto „Privat vor Staat“ prangte in diesem Sinne beispielsweise noch auf der Regierungserklärung der christlich-liberalen Landesregierung von Nordrhein-Westfalen nach der gewonnenen

Wahl von 2005. Doch diese Devise habe, so Crouch, die demokratische Politik unterminiert. Die Partizipation der Bürger sei ausgehöhlt. Die sich engagierende Aktivbürgerschaft betreibe nur noch das eigene Geschäft, das der gut situierten Mittelschichten.

Das Platzen der IT-Blase um das Jahr 2000 hatte der allgemeinen Euphorie um Deregulierung und Privatisierung noch nicht viel anhaben können. Aber die Immobilien-, Banken- und schließlich Währungskrisen der vergangenen drei Jahre scheinen einem deutlichen Bewusstseinswandel Vorschub zu leisten. Mit der Devise „Privat vor Staat“ kann heute keine Partei mehr Wahlen gewinnen,

jedenfalls nicht in Deutschland. In den USA mag das auf der rechten Seite des politischen Spektrums, insbesondere bei der Tea-Party-Bewegung, ganz anders aussehen – wie weit dies mehrheitsfähig ist, bleibt abzuwarten. In Europa ist Deregulierung out; Regulierung ist wieder gefragt, ob im Energiesektor oder bei den Finanzmärkten. Ob es gelingen wird, die Finanzmärkte tatsächlich rationalen und gemeinwohlorientierten Regeln zu unterwerfen?

In dieser unsicheren Lage ist es reizvoll, einen Blick auf das Verhältnis von Bürgern und Politikern zu werfen. Was denken Politiker über den Wandel in diesen volatilen Zeiten? Wo setzen sie Präferenzen für die Veränderung unserer Gesellschaft – denn Politik meint ja immer, in irgendeiner Weise den Status quo zu verändern? Jede Veränderung aber steht auf einem Wertefundament. Wie sieht dieses bei Bürgern und bei Politikern aus – und wo unterscheiden sie sich?

Um diese Leitfragen zu beantworten, greifen wir auf umfangreiches Material zurück, das wir in zwei jüngeren Studien, an deren Erstellung und Auswertung wir in unterschiedlicher Zusammensetzung mitgewirkt haben, erhoben haben. Es handelt sich zum einen um die Deutsche Parlamentarierstudie (DEUPAS): Dafür wurden im Sommer 2010 zunächst alle 2439 Abgeordneten der 16 Landtage und des Deutschen Bundestags befragt – teils per Post, teils über einen Online-Fragebogen. Die Parteizugehörigkeit der knapp 900 Teilnehmenden (das entspricht einer Quote von über 35 %) spiegelt fast exakt die reale Verteilung in den Parlamenten wider, so dass die Befragung als politisch repräsentativ gelten kann. Dazu wurden zusätzlich die Stadträte der 80 größten deutschen Städte befragt, so dass mit knapp 2000 Teilnehmenden insgesamt auch im internationalen Kontext eine der größten Abgeordnetenstudien vorliegt. Im Mittelpunkt der Befragung stand die Frage nach den politisch-gesellschaftlichen Veränderungspräferenzen der Abgeordneten – strukturell angelehnt vor allem an die

¹ Vgl. Colin Crouch, Postdemokratie, Frankfurt/M. 2008; Hubertus Buchstein/Frank Nullmeier, Einleitung: Die Postdemokratie-Debatte, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 19 (2006) 4, S. 16–22; Dirk Jörke, Bürgerbeteiligung in der Postdemokratie, in: APuZ, (2011) 1–2, S. 13–17.

Schwerpunkte der „Europa 2020-Strategie“ der EU.[¶]

Zum anderen handelt es sich um Ergebnisse einer groß angelegten Wertestudie vom Frühjahr 2011, die vom Kölner Marktforschungsinstitut YouGov Deutschland in Zusammenarbeit mit der von Joachim Klewes gegründeten Change Centre Foundation, einer unabhängigen Wissenschaftsstiftung mit Sitz in Meerbusch bei Düsseldorf, durchgeführt wurde. Hierfür wurden 549 Abgeordnete aus Kommunal- und Landesparlamenten und dem Bundestag sowie 3174 Bundesbürger ab 16 Jahren bevölkerungsrepräsentativ befragt.

Konsonante Werte?

Über Wertewandel wird seit der bahnbrechenden Arbeit von Ronald Inglehart intensiv diskutiert. Die internationale Sozialwissenschaft hat diese Debatte zu einem groß angelegten World Values Survey weiterentwickelt.[¶] Angesichts dieser weit verästelten und ausladenden Großdebatte beschränken wir uns hier auf ein kleines Schlaglicht auf die Wertpräferenzen deutscher Politiker und Bürger im Jahre 2011. Die Stärke dieser Befragung ist in der Gegenüberstellung der Antworten von Regierenden und Regierten zu sehen, die mithilfe eines identischen Fragenkatalogs konfrontiert wurden. Methodisch erlaubt diese Vorgehensweise einen Wertevergleich, der speziell nach Parteizugehörigkeiten auf Seiten der Politiker und Wahlpräferenzen auf Seiten der Bürger differenzieren kann.

Die herausragende Erkenntnis scheint uns zu sein, dass Bürger und Politiker in völlig

[¶] Europäische Kommission, Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, 2010, online: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLETE%20DE%20SG-2010-80021-06-00-DE-TRA-00.pdf> (7.4.2010).

[¶] Vgl. Ronald Inglehart, *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton 1977. Zum World Values Survey vgl. Christian Welzel/Ronald Inglehart/Hans-Dieter Klingemann, *The Theory of Human Development: A Cross-Cultural Analysis*, in: *European Journal of Political Research*, 42 (2003), S. 341–379; Ronald Inglehart/Christian Welzel, *Modernization, Cultural Change and Democracy*, New York-Cambridge 2005.

unterschiedlichen Wertewelten leben. Die Ergebnisse im Einzelnen sind den beigefügten Tabellen zu den Werten der Parlamentarier, der Bevölkerung sowie der Differenz in Prozentpunkten zwischen diesen beiden Gruppen zu entnehmen (*Tabellen 1, 2, 3*). Als zentrales Ergebnis ragt heraus, dass die Volksvertreter weniger die klassischen, alltäglichen Tugenden präferieren als ihre jeweiligen Wähler, wenn sie nach ihren „fünf wichtigsten Werten“ gefragt werden. Auf Seiten der Wähler werden Werte wie Treue, Pünktlichkeit, Freundschaft und Loyalität in den Vordergrund gestellt, die von den Politikern deutlich weniger stark präferiert werden. Dafür betonen Abgeordnete aller Parteien politisch-ideologisch besetzte Begriffe wie Toleranz oder Gerechtigkeit viel stärker, als es dem Bedeutungsempfinden ihrer Wähler entspricht. Die Politiker lieben es offenbar „abstrakt“, die Bürger denken in Kategorien von Nähe und Pragmatismus.

Bei der subjektiven Wichtigkeit des Wertes Toleranz sind die größten Differenzen zwischen den Parteipolitikern und ihren Wählern zu sehen, und zwar überraschenderweise über alle Parteien hinweg nach demselben Muster: Es sind jeweils die Parlamentarier, die Toleranz als weitaus wichtiger einschätzen als ihre Wähler. Am deutlichsten sind die Unterschiede bei Politikern der Partei Die Linke. 85 % der linken Abgeordneten stufen Toleranz als bedeutsamen Wert ein, während es unter den Wählern nur knapp die Hälfte, 45 %, sind. Auch bei SPD, FDP und Grünen besteht noch eine deutliche Differenz von jeweils über 20 Prozentpunkten. Denkbar ist, dass es sich hier um ein Phänomen der politischen Klasse handelt: Parteipolitiker präferieren in ihrer Rolle konventionelle Werte, von denen sie glauben, dass sie in der öffentlichen Wertschätzung hoch angesehen werden. Bürger und Wähler dagegen präferieren eher Alltagswerte, die das unmittelbare menschliche Zusammenleben prägen und bestimmen.

Im Einzelnen sind bei der Wertschätzung der Familie die zweitgrößten Differenzen zwischen Parteipolitikern und deren Wählern zu sehen. Und das über alle Parteien hinweg, nur mit unterschiedlichen Vorzeichen: Bei CDU/CSU-Parlamentariern wird der Wert Familie um 18 Prozentpunkte höher eingeschätzt als bei CDU/CSU-Wählern.

Tabelle 1: Die fünf wichtigsten Werte aus Sicht der Parlamentarier

		Parlamentarier											
		Für welche Partei üben Sie Ihr Mandat aus?											
Werte		CDU/CSU		SPD		FDP		Die Linke		Bündnis 90/Grüne		Sonstige Partei	Möchte ich nicht angeben
		Count	Prozent	Count	Prozent	Count	Prozent	Count	Prozent	Count	Prozent	Count	Count
Im Folgenden finden Sie eine Liste mit unterschiedlichen Werten und Tugenden. Welche dieser Werte sind aus Ihrer Sicht für unsere Gesellschaft am wichtigsten? Wählen Sie bitte aus der Liste maximal fünf Werte aus, die Ihnen besonders wichtig erscheinen!	Ehrlichkeit	90	58,8	74	53,2	26	54,2	33	45,8	31	40,8	25	8
	Zuverlässigkeit	87	56,9	62	44,6	25	52,1	27	37,5	29	38,2	20	6
	Treue	18	11,8	3	2,2	4	8,3	0	0,0	2	2,6	5	2
	Pünktlichkeit	5	3,3	3	2,2	3	6,3	1	1,4	1	1,3	3	0
	Hilfsbereitschaft	47	30,7	43	30,9	19	39,6	26	36,1	35	46,1	19	7
	Aufrichtigkeit	45	29,4	40	28,8	14	29,2	27	37,5	29	38,2	8	9
	Vertrauen	44	28,8	68	48,9	13	27,1	22	30,6	23	30,3	9	7
	Toleranz	60	39,2	93	66,9	29	60,4	61	84,7	60	78,9	17	10
	Freundlichkeit	10	6,5	10	7,2	6	12,5	5	6,9	5	6,6	2	0
	Freundschaft	16	10,5	17	12,2	5	10,4	9	12,5	10	13,2	2	4
	Familie	97	63,4	43	30,9	20	41,7	16	22,2	10	13,2	27	6
	Gerechtigkeit	68	44,4	109	78,4	23	47,9	69	95,8	63	82,9	28	14
	Höflichkeit	11	7,2	9	6,5	5	10,4	4	5,6	6	7,9	5	1
	Respekt	71	46,4	72	51,8	20	41,7	30	41,7	46	60,5	19	12
	Tradition	28	18,3	5	3,6	3	6,3	0	0,0	1	1,3	7	2
Fleiß	28	18,3	8	5,8	13	27,1	3	4,2	3	3,9	7	1	
Loyalität	26	17,0	15	10,8	6	12,5	6	8,3	7	9,2	2	2	
Offenheit	14	9,2	21	15,1	6	12,5	21	29,2	19	25,0	5	4	
Fallzahl pro Partei		153		139		48		72		76		42	19

Quelle: YouGov Wertestudie 2011.

Tabelle 2: Die fünf wichtigsten Werte aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger

		Bevölkerung										
		Welcher Partei haben Sie bei der letzten Bundestagswahl Ihre Stimme gegeben?										
Werte		CDU/CSU		SPD		FDP		Die Linke		Bündnis 90/Grüne		Sonstige Partei
		Count	Prozent	Count	Prozent	Count	Prozent	Count	Prozent	Count	Prozent	Count
Im Folgenden finden Sie eine Liste mit unterschiedlichen Werten und Tugenden. Welche dieser Werte sind aus Ihrer Sicht für unsere Gesellschaft am wichtigsten? Wählen Sie bitte aus der Liste maximal fünf Werte aus, die Ihnen besonders wichtig erscheinen!	Ehrlichkeit	256	56,5	212	49,8	92	51,1	121	52,4	141	50,7	96
	Zuverlässigkeit	226	49,9	200	46,9	81	45,0	93	40,3	119	42,8	72
	Treue	73	16,1	64	15,0	32	17,8	21	9,1	29	10,4	32
	Pünktlichkeit	71	15,7	42	9,9	21	11,7	36	15,6	21	7,6	21
	Hilfsbereitschaft	123	27,2	156	36,6	55	30,6	62	26,8	95	34,2	54
	Aufrichtigkeit	100	22,1	87	20,4	53	29,4	66	28,6	83	29,9	38
	Vertrauen	136	30,0	128	30,0	66	36,7	60	26,0	76	27,3	44
	Toleranz	145	32,0	164	38,5	69	38,3	105	45,5	156	56,1	45
	Freundlichkeit	48	10,6	46	10,8	18	10,0	25	10,8	35	12,6	20
	Freundschaft	70	15,5	72	16,9	29	16,1	31	13,4	47	16,9	28
	Familie	204	45,0	168	39,4	79	43,9	105	45,5	91	32,7	78
	Gerechtigkeit	216	47,7	228	53,5	72	40,0	140	60,6	181	65,1	86
	Höflichkeit	60	13,2	59	13,8	27	15,0	25	10,8	21	7,6	22
	Respekt	217	47,9	217	50,9	85	47,2	121	52,4	137	49,3	81
	Tradition	45	9,9	18	4,2	10	5,6	11	4,8	13	4,7	23
Fleiß	80	17,7	57	13,4	31	17,2	33	14,3	32	11,5	25	
Loyalität	80	17,7	81	19,0	32	17,8	26	11,3	37	13,3	25	
Offenheit	47	10,4	44	10,3	19	10,6	32	13,9	27	9,7	17	
Fallzahl pro Partei		453		426		180		231		278		175

Quelle: YouGov Wertestudie 2011.

Tabelle 3: Wertedifferenz zwischen Parlamentariern und Bürgerinnen bzw. Bürgern

Differenz in Prozentpunkten					
	CDU/ CSU	SPD	FDP	Die Linke	Bündnis 90/Grüne
	+/- %Pkt.	+/- %Pkt.	+/- %Pkt.	+/- %Pkt.	+/- %Pkt.
Ehrlichkeit	2,3	3,5	3,1	-6,5	-9,9
Zuverlässigkeit	7,0	-2,3	7,1	-2,8	-4,6
Treue	-4,4	-12,9	-9,4	-9,1	-7,8
Pünktlichkeit	-12,4	-7,7	-5,4	-14,2	-6,2
Hilfsbereitschaft	3,6	-5,7	9,0	9,3	11,9
Aufrichtigkeit	7,3	8,4	-0,3	8,9	8,3
Vertrauen	-1,3	18,9	-9,6	4,6	2,9
Toleranz	7,2	28,4	22,1	39,3	22,8
Freundlichkeit	-4,1	-3,6	2,5	-3,9	-6,0
Freundschaft	-5,0	-4,7	-5,7	-0,9	-3,7
Familie	18,4	-8,5	-2,2	-23,2	-19,6
Gerechtigkeit	-3,2	24,9	7,9	35,2	17,8
Höflichkeit	-6,1	-7,4	-4,6	-5,3	0,3
Respekt	-1,5	0,9	-5,6	-10,7	11,2
Tradition	8,4	-0,6	0,7	-4,8	-3,4
Fleiß	0,6	-7,6	9,9	-10,1	-7,6
Loyalität	-0,7	-8,2	-5,3	-2,9	-4,1
Offenheit	-1,2	4,8	1,9	15,3	15,3
größte Abweichung (Anteil bei Parlamentariern ist größer als in der Bevölkerung)	18,4	28,4	22,1	39,3	22,8
größte Abweichung (Anteil in der Bevölkerung ist größer als bei den Parlamentariern)	-12,4	-12,9	-9,6	-23,2	-19,6
Summe der Abweichungen	94,7	159,0	112,3	207,0	163,4
Durchschnittliche Abweichung	5,3	8,8	6,2	11,5	9,1

Quelle: YouGov Wertestudie 2011.

Das heißt, dass lediglich 45 % der repräsentativ Befragten, die angeben, bei der Bundestagswahl 2009 der CDU/CSU ihre Stimme gegeben zu haben, den Wert der Familie besonders hoch schätzen. Von den Unionsabgeordneten hingegen schätzen 63 % diesen Wert hoch ein. Möglich ist auch hier, dass diese Abgeordneten eher in politischen Stereotypen denken, also meinen, den Wert Familie als Konservative deutlich sichtbar vertreten zu müssen.

Bei den Linken und den Grünen ist die Situation umgekehrt. Hier sind es die Wähler, die einen deutlich höheren Wert auf Familie legen als ihre entsprechenden Interessenvertreter. Grüne Abgeordnete scheinen dieses doch eher konservative Wertverständnis ihrer eventuell neuen, bürgerlichen Wähler-

schichten selbst noch nicht internalisiert zu haben, finden wir doch hier eine Wertedifferenz von knapp 20 Prozentpunkten. Bei den Linken ist diese Diskrepanz mit 23 Prozentpunkten sogar noch deutlicher. Insgesamt aber finden sich Bürger, die Familie als einen der wichtigsten Werte empfinden, immer noch am besten in der Wählerschaft der CDU/CSU wieder.

Auch dem politisch oftmals stark betonten Wert der Gerechtigkeit scheinen die Wähler erheblich weniger persönliche Bedeutung zuzuschreiben als ihre Abgeordneten. Überraschenderweise fällt diese Diskrepanz bei den Parteien und Wählern des linken Spektrums deutlicher aus. Während 96 % der Linken-Parlamentarier Gerechtigkeit zu den fünf wichtigsten Werten zählen,

folgen dem nur 61 % ihrer Wähler. Bei der SPD schätzen diesen Wert nur knapp 54 % der sozialdemokratischen Wählerschaft als so bedeutsam ein, gegenüber 78 % bei den SPD-Abgeordneten. Auch bei den Grünen beträgt die Differenz knapp 18 Prozentpunkte. Die Gerechtigkeit, der Markenkern aller drei linken Parteien, scheint damit im alltäglichen Leben außerhalb von Wahlkämpfen bei ihrer Klientel weniger relevant zu sein.

Ist diese Wertedifferenz ein Grund für die vielbeschworene Politik- und Politikerverdrossenheit der Bürger? Zwei Erklärungsansätze kommen in Frage. Wenn die Werte von Politikern und Bürgern so stark differieren, so leben sie offensichtlich in unterschiedlichen Bezugssystemen. Mit dem Einstieg in den Politikerberuf entfernt sich die Lebenswirklichkeit vieler Abgeordneter gegenüber den Bürgern so stark, dass sie, jeder für sich, unterschiedliche Wertehierarchien reklamieren.

Ebenso wahrscheinlich wie eine Entfremdung des *homo parlamentarius* ist die Ursache in der Heterogenisierung der modernen Gesellschaft zu suchen. Soziopolitische Ansätze wie die These vom *dealignment* weisen auf einen Verlust der sozialen Bindekraft bei Parteien, aber auch Verbänden und anderen zivilgesellschaftlich organisierten Institutionen wie den Gewerkschaften hin. Die Nivellierung gesellschaftlicher Milieus und der Bedeutungsverlust früherer *cleavages* sind parallele Trends, die eine gemeinsame Wertebasis nicht nur in der Gesamtbürgerschaft, sondern gerade auch in den einzelnen Gesellschaftsgruppen erschweren. Werden die jeweiligen Parteiwählerschaften heterogener, so vergrößern sich die Wertedifferenzen auch gegenüber den sie vertretenden Parlamentariern.

Aber auch eine dritte Interpretation ist möglich: Parlamentarier artikulieren sich zu Werten deutlicher unter dem Aspekt der (vermuteten bzw. in den jeweiligen politischen Milieus erwarteten) sozialen Erwünschtheit. Muss man das negativ sehen? Nicht unbedingt, wenn damit eine bewusste Entscheidung für eine Programmatik verbunden wäre, die den Wählern angeboten wird. In jedem Fall bleibt aber die Feststellung einer deutlichen Entfernung – einer Diskrepanz in

den Werten, die nur durch gezielte Kommunikation über das, was als richtig oder falsch gelten soll, zu überbrücken ist. Dass diese Kommunikation von „der“ Politik, von jedem einzelnen Politiker, ausgehen muss, steht außer Zweifel.

Wie sehen die Abgeordneten den politischen Wandel?

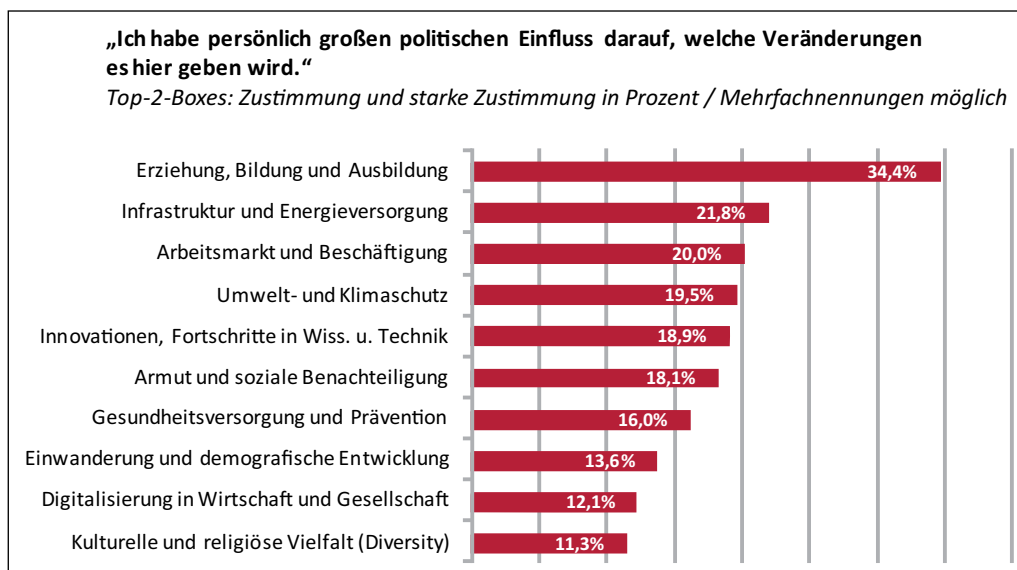
Nachdem wir einen Blick auf einen möglichen Wertewandel von Parlamentariern und ihren Wählern in Deutschland geworfen haben, wenden wir uns nun dem politischen Wandel zu. Wo sehen die von uns befragten Parlamentarier der Landtage und des Deutschen Bundestags den größten Veränderungsbedarf? Wen sehen sie als erstes in der Pflicht, um Wandel zu befördern? In einem demokratisch verfassten Staat müsste man in erster Linie an den Gesetzgeber, die Parlamente selbst, denken. Wie sehen also die Parlamentarier ihre eigene Rolle? Begreifen sie sich als treibenden Motor und Agenten des Wandels?

Auch über das Rollenbild von Politikern gibt es eine lange und breite internationale Diskussion. Sie reicht vom Klassiker der Abgeordnetensoziologie, von Heinz Eulau und John C. Wahlke, über Guy Kirsch/Klaus Mackscheidt bis zu Werner J. Patzelt.[†] Die deutschen Parlamentarier tendieren am ehesten zur nüchternen Rolle des Amtsinhabers, weit entfernt von der des extremen Demagogen oder des Staatsmanns. Sie scheinen ein eher eingeschränktes Amtsverständnis zu haben, denn sie sehen ihre Rolle weniger offensiv und aktiv, sondern eher reaktiv. Die Deutsche Parlamentarierstudie 2011[‡] zeigt: Sie verstecken sich fast vor den Bürgern. Nach der „Zuständigkeit“ für gesellschaftliche Veränderungen gefragt, sieht fast die Hälfte der befragten Abgeordneten (46 %) den einzelnen Bürger

[†] Vgl. Heinz Eulau/John C. Wahlke, *Legislative Behavior*, Glenshoe, ILL 1959; Guy Kirsch/Klaus Mackscheidt, *Staatsmann, Demagoge, Amtsinhaber. Eine psychologische Ergänzung der ökonomischen Theorie der Politik*, Göttingen 1985; Werner J. Patzelt, *Abgeordnete und Repräsentation, Amtsverständnis und Wahlkreisarbeit*, Passau 1993.

[‡] Einige Passagen dieses Textes haben die Verfasser bereits in der Zeitschrift *Politik & Kommunikation*, (2011) 1, veröffentlicht.

Grafik 1: Selbst empfundene Machtlosigkeit der Parlamentarier



Quelle: Deutsche Parlamentarierstudie.

und nicht etwa sich selbst in der Verantwortung. Die Bürger sollen es richten, die Politiker sehen sich eher weniger in der Verantwortung: Ein „Change-Konzept“, das Wirtschaft oder Staat als Motor für Veränderung begreift, wird deutlich seltener vertreten. Interessanterweise sind es gerade die Bundes- und Landtagsabgeordneten aus den jeweiligen Regierungsparteien, die trotz ihrer Gestaltungsmöglichkeiten die Zuständigkeit für gesellschaftlichen Wandel den Bürgern selbst zuweisen.

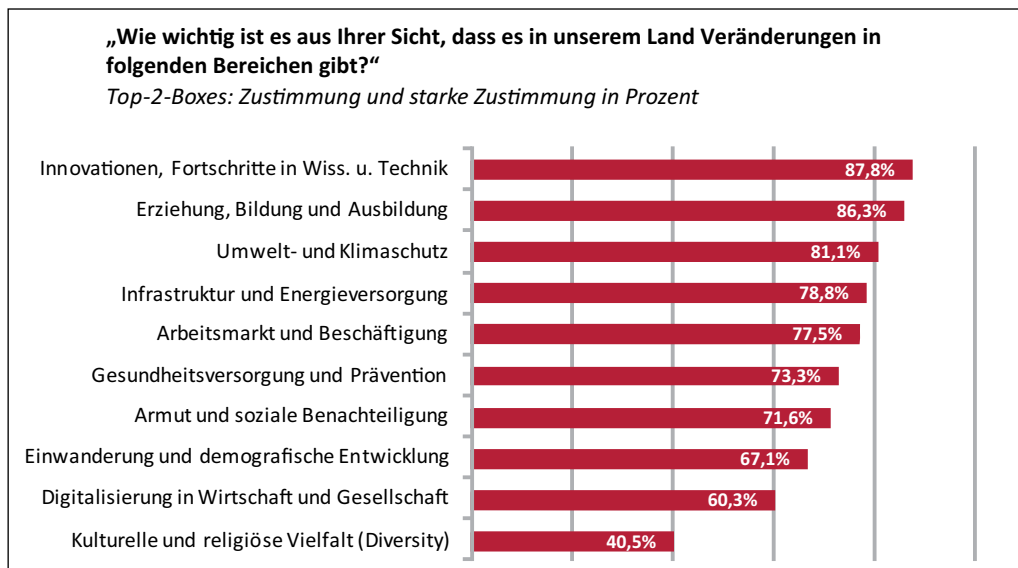
Allerdings stehen die Bürger aus Sicht der Abgeordneten nicht über alle Politikfelder hinweg gleichermaßen in der Pflicht, ihr Denken und Verhalten zu ändern. Vor allem im Bereich Umwelt- und Klimaschutz liegt es nach Einschätzung von fast drei Vierteln der Abgeordneten an jedem Einzelnen, gesellschaftliche Veränderungen in Gang zu setzen – Stichwort grüner Konsum. Auch in der Gesundheitsversorgung und Prävention plädieren sechs von zehn Abgeordneten für individuellen Verhaltenswandel. Dagegen meint beispielsweise in den Bereichen „Arbeitsmarkt und Beschäftigung“ sowie „Armut und soziale Benachteiligung“ nur knapp mehr als ein Drittel der politischen Elite, dass hier neues Denken und Verhalten der Bürger gefordert sei. Augenscheinlich sind sich die Abgeordneten in diesen wirtschaftlich-sozi-

alen Feldern eher der staatlichen und politischen Verantwortung bewusst.

Eines ist unter den Parlamentariern aber unstrittig: Vier von fünf sehen Veränderungen als Chance und nicht als Risiko – insbesondere, wenn es um private Entscheidungen geht. In ihrer politischen Arbeit bevorzugen immerhin noch 52 % der Parlamentarier in Bund und Ländern „neue Ideen und Konzepte“. Allerdings werden die mit der ganzen Autorität ihrer Wahl durch das Volk ausgestatteten Abgeordneten merkwürdig kleinmütig, wenn sie nach ihrem eigenen Einfluss nach Veränderung gefragt werden: Genau diesen bezweifeln nämlich zwischen 65 und 88 % der Volksvertreter, je nach Politikfeld (*Grafik 1*). Dies mag den vielfältigen Zwängen von Fraktionen und Parteiapparaten geschuldet sein oder auch der Arbeitsteilung im Parlament. Dennoch bleibt unser Befund aus demokratietheoretischer Perspektive bedenklich.

Politik heißt, Prioritäten zu setzen. Wo sehen die Parlamentarier aktuell den größten Änderungsbedarf? Unsere Studie zeigt: Das Schlagwort von der Bildungsrepublik Deutschland hat seine Berechtigung. Aus Sicht der Volksvertreter ist es bis dahin jedoch noch ein langer Weg. So fordern mehr als acht von zehn Abgeordneten Fortschritte bei Erziehung und (Aus-)Bildung sowie in

Grafik 2: Veränderungspräferenzordnung der Parlamentarier



Quelle: Deutsche Parlamentarierstudie.

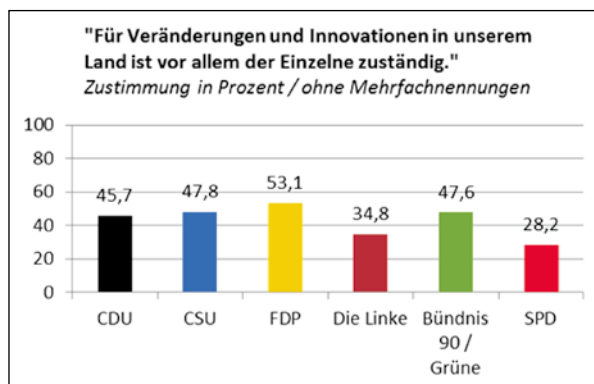
Wissenschaft und Technik. Auch in den Politikfeldern Umwelt und Klimaschutz sowie bei Infrastruktur und Energieversorgung wird ein hoher Änderungsbedarf gesehen (Grafik 2). Am Ende der Agenda für politischen Wandel steht das Thema „Kulturelle und religiöse Vielfalt“ – überraschenderweise das einzige Politikfeld, in dem nur eine Minderheit der Abgeordneten Wandel überhaupt für geboten hält. Welch ein Widerspruch zum Tenor der Mediendebatte um Thilo Sarrazin, in der gerade das kulturelle Zusammenleben als Kernaufgabe zukünftiger Politik betont wurde!

Das Parteiensystem hat sich pluralisiert. Fünf Parteien (mit der CSU sechs) haben sich im Deutschen Bundestag recht stabil etabliert, auch wenn in jüngerer Zeit die FDP bei Landtagswahlen und bundesweiten Umfragen häufig unter der Fünfprozenthürde bleibt. Haben sich auch die beiden politischen Lager – auf der einen Seite CDU/CSU und FDP als sogenanntes bürgerliches Lager, auf der anderen Seite SPD, Grüne und Linke als eher linkes Lager – pluralisiert? Nein, nach unserer Studie des Bewusstseins vom Wandel lassen sich die Parteien weiterhin dem klassischen Links-Rechts-Schema zuordnen, und zwar weiterhin in den angegebenen beiden Blöcken. Zwei Beispiele: Das bürgerliche Lager votiert nahezu geschlossen, mit bis zu

80 % Zustimmung, für eine Flexibilisierung des Kündigungsschutzes. Im linken Lager stößt dies auf überdeutliche Ablehnung. Ein zweites Beispiel ist der Umwelt- und Klimaschutz: Der vom damaligen Bundespräsident Horst Köhler artikulierte Ansatz, die Mineralölsteuer zugunsten des öffentlichen Nahverkehrs zu erhöhen, spaltet die politischen Lager in umgekehrter Richtung. Fast neun von zehn Grünen-Abgeordneten würden das begrüßen, bei Linken und SPD immerhin noch drei Fünftel. Ganz anders das bürgerliche Lager: Lediglich 13 % der CDU-Befragten halten diesen Weg für sinnvoll, bei CSU und FDP wird der Vorschlag fast durchgehend abgelehnt.

Abgesehen von der nach wie vor starken Blockbildung bei politischen Streitfragen scheinen sich die Grünen insgesamt mehr und mehr in Richtung der politischen Mitte zu bewegen. Am deutlichsten wird diese Entwicklung bei der Analyse, wer für Veränderungen in unserem Land zuständig sei. Hier präferieren die Grünen gemeinsam mit CDU, CSU und FDP die Haltung, vor allem der Einzelne sei für gesellschaftliche Veränderungen zuständig. Jeweils knapp die Hälfte der Parlamentarier der genannten vier Parteien bevorzugt dieses Konzept, während es bei den Linken und der SPD jeweils nur ein Drittel ist (35 bzw. 28 %, siehe Grafik 3).

Grafik 3: Zuständigkeit für Veränderungen aus Sicht der Parlamentarier



Quelle: Deutsche Parlamentarierstudie.

Fazit

Ein zentraler Befund der DEUPAS lautet: Deutsche Parlamentarier, vor allem die Mandatsträger von CDU, CSU, FDP und Grünen, verorten die Zuständigkeit für gesellschaftliche Veränderung und Innovation klar bei den Bürgern, nicht bei der Politik oder der Wirtschaft. „Veränderungen der Gesellschaft kommen nicht von oben verordnet zustande, sondern nur durch Veränderungen in Einstellungen und Verhalten der Bürger“, fasst ein Teilnehmer der Studie diese Haltung prägnant zusammen. Allerdings verlangt dies den aufgeklärten und gut informierten Bürger, der mit Veränderungen Schritt halten und sie aktiv gestalten kann. Genau hier regt sich das schlechte Gewissen der Parlamentarier. Kaum jeder Fünfte meint nämlich, in Sachen Bürgerinformation werde genug getan. Natürlich werden je nach Parteizugehörigkeit ganz unterschiedliche öffentliche Informationsprogramme mit dem Fokus auf „Change“ gefordert – im Durchschnitt aber am häufigsten in den drei Politikfeldern Bildung, Einwanderung und Demografie sowie Innovationen und Wissenschaft.

In der Tat wäre die Forderung nach mehr Bürgerinformation nur konsequent, wenn man genau hier die Verantwortung für einen erst durch die Bürger lebenden Wandel ansiedelt. Nun haben Informationsprogramme in der Regel in Ministerien und nachgeordneten Behörden, nicht in den Parlamenten ihren Ursprung. Aber eine klare Unterstützung (und Kontrolle!) solcher Kampagnen aus den Volksvertretungen heraus könnte helfen, wenn in wichtigen Politikbereichen Verände-

rungen tatsächlich gewollt sind. Abgeordnete in Bund und Ländern werden sich daran messen lassen müssen.

Kommen wir schließlich zurück auf Colin Crouch und seine Diagnose von der Postdemokratie. In vielem hat er Unrecht – oder hatte nur eine Zeitlang Recht. Die „Privat-vor-Staat-Ideologie“ ist auf dem Rückzug. Aber ein wichtiges Kapitel seines Büchleins trägt den Titel „Regierungen ohne Selbstvertrauen“. Vielleicht ist er zu stark auf Regierungen fixiert, statt auf Parlamente zu achten – auch dies ist interessant im Mutterland des Parlamentarismus –, aber die These steht im Raum. Und sie hat etwas für sich: Unsere Ergebnisse zeigen, dass Parlamentarier ohne Selbstvertrauen in den Parlamenten die Verantwortung für die Gestaltung des politischen Wandels am liebsten den Bürgerinnen und Bürgern zuschieben wollen. Die Ursachen hierfür sehen wir in der „Kompartimentalisierung“ der Politik: Politiker begreifen sich ganz offensichtlich immer mehr als Experten für bestimmte Politiksegmente, nicht mehr als Fachleute für unsere Gesellschaft insgesamt, für „das große Ganze“. Sie trauen sich – vielleicht – in ihren Spezialgebieten und den Ausschüssen Veränderungskompetenz und Einfluss zu. Ein Gestaltungswille, der einzelne Spezialbereiche zu „einem großen Wurf“ verknüpft, scheint indes selten geworden zu sein. Das mag man bedauern, wenn man an die Berechtigung und Wirkung übergeordneter gesellschaftlicher Konzepte glaubt. Man mag denselben Befund aber deutlich entspannter sehen, wenn man im Sinne von Karl Popper ein *piecemeal social engineering*¹⁶ bevorzugt.

Ganz neu ist unsere Beobachtung von den eher zaghaften Abgeordneten nicht. Wenn man etwa in einem Buch mit dem Titel „Der Bundestag von innen gesehen“ blättert, so fallen einem Überschriften von Einzelbeiträgen ins Auge wie „Parlament ohne Selbstverständnis“, „Gutwillig, aber überfordert“, „Herrschaft im Dunkel“, „Kontrolle ohne Kontrolleure“. Das Buch stammt aus dem Jahr 1969.¹⁷

¹⁶ Karl Popper, *The Open Society and its Enemies*, Princeton 1971.

¹⁷ Vgl. Emil Hübner/Heinrich Oberreuter/Heinz Rausch (Hrsg.), *Der Bundestag von innen gesehen*, München 1969.

Parteibeitritt und Parteimitgliedschaft im Wandel

Die politischen Parteien in Deutschland haben in den vergangenen Jahren einen deutlichen Mitgliederrückgang erfahren. Ende

Markus Klein

Dr. rer. pol, geb. 1969; Professor für Politische Soziologie an der Leibniz Universität Hannover, Institut für Politische Wissenschaft, Schneiderberg 50, 30167 Hannover. m.klein@ipw.uni-hannover.de

Tim Spier

Dr. disc. pol, geb. 1975; Vertreter der Professur „Politisches System der Bundesrepublik Deutschland und Public Administration“ an der Universität Siegen, Fachbereich 1/Politikwissenschaft, Adolf-Reichwein-Straße 2, 57068 Siegen. tim.spier@uni-siegen.de

gewinnen konnten, erlebt die Bundesrepublik Deutschland doch zweifellos eine deutlich rückläufige gesellschaftliche Integrationskraft ihres Parteiensystems.

Diese Entwicklung wirft eine Reihe von weit reichenden Fragen auf, die nicht alle an dieser Stelle diskutiert werden können. Wir wollen uns vielmehr der Frage zuwenden, ob die rückläufigen Mitgliederzahlen durch einen Wandel der individuellen Motive des Parteibeitritts und der Parteimitgliedschaft begleitet, wenn nicht gar verursacht werden. Wir betrachten dabei zwei Arten von Wandlungsprozessen: Zum einen gehen wir von der Annahme aus, dass sich die Anreize des Individuums für einen Parteibeitritt im Zuge des sozialen Wandels gravierend verändert haben. Wir halten es dabei insbesondere für plausibel, dass in den vergangenen Jahren

verstärkt solche Menschen in politische Parteien eingetreten sind, die sich dort auch aktiv beteiligen wollen. Reine Unterstützungs- und Bekenntnismitgliedschaften hingegen verlieren an Bedeutung, in der Folge sinkt die Zahl der Parteibeitritte.

Darüber hinaus richten wir den Blick aber auch auf den Wandel von Mitgliedschaftsmotiven im Laufe der Parteimitgliedschaft selbst. Während die Entscheidung über einen Parteibeitritt letztlich auf Vermutungen über die mit der Parteimitgliedschaft verbundenen Vor- und Nachteile basiert, können diese nach dem Beitritt auf der Grundlage eigener Erfahrungen realistisch eingeschätzt werden. Hieraus können im Einzelfall Enttäuschungen resultieren, die einen Parteiaustritt nach sich ziehen.

Klassifikation der Motive

Die Motive des Parteibeitritts und der Parteimitgliedschaft sind von Person zu Person verschieden, können allerdings auf der Grundlage theoretischer Überlegungen systematisiert werden. Der in der Parteimitgliederforschung einflussreichste Systematisierungsvorschlag stammt von den beiden englischen Forschern Patrick Seyd und Paul Whiteley.¹ Im Rahmen ihres sogenannten General-Incentives-Modells versuchen sie, alle Anreize zur Partizipation in politischen Parteien zu erfassen. In dem Moment, in dem sich Menschen von diesen Anreizen in ihrem Verhalten leiten lassen, entstehen entsprechende individuelle Beitritts- und Mitgliedschaftsmotive.

Man kann im Rahmen des General-Incentives-Modells in einer ersten Annäherung zwischen harten und weichen Anreizen unterscheiden.² Die harten Anreize sind dadurch gekennzeichnet, dass es sich um persön-

¹ Vgl. Oskar Niedermayer, Parteimitgliedschaften im Jahr 2010, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 42 (2011) 2, S. 365–383.

² Vgl. u. a. Patrick Seyd/Paul F. Whiteley, Labour's Grass Roots. The Politics of Party Membership, London 1992.

³ Die Darstellung des General-Incentives-Modells orientiert sich an der Interpretation in Markus Klein, Partizipation in politischen Parteien. Eine empirische Analyse des Mobilisierungspotentials politischer Parteien sowie der Struktur innerparteilicher Partizipation in Deutschland, in: Politische Vierteljahresschrift, 47 (2006) 1, S. 35–61.

liche, dem Mitglied unmittelbar zufließende Vorteile aus der Parteimitgliedschaft handelt. Diese Anreize werden als selektiv bezeichnet. Man kann sie weiterhin unterscheiden in ergebnis- und prozessbezogene Anreize. Selektive ergebnisbezogene Anreize sind Belohnungen, die dem Mitglied als Konsequenz seines innerparteilichen Engagements unmittelbar zufließen können. Dies sind beispielsweise Ämter und Mandate oder aber berufliche Perspektiven innerhalb und außerhalb der Partei. Selektive prozessbezogene Anreize hingegen sind Belohnungen, die aus der innerparteilichen Aktivität selbst erwachsen. Dies können der Spaß an der politischen Arbeit, das Erleben von Gemeinschaft innerhalb der Partei sowie freundschaftliche Beziehungen zu anderen Parteimitgliedern sein. Gemeinsam ist diesen harten Anreizen, dass sie in der Regel ein aktives innerparteiliches Engagement voraussetzen, um wirksam werden zu können.

Weiche Anreize einer Parteimitgliedschaft hingegen können auch dann wirksam werden, wenn keine aktive innerparteiliche Beteiligung gegeben ist. Sie können folglich bereits mit der bloßen Mitgliedschaft verbunden sein. Das General-Incentives-Modell kennt insgesamt fünf solcher weichen Anreize. Kollektive politische Anreize sind dann gegeben, wenn das Mitglied glaubt, durch seine Mitgliedschaft zur Durchsetzung politischer Inhalte und Maßnahmen beizutragen, die von dem Mitglied für wünschenswert gehalten werden. Normative Anreize hingegen bestehen in der Erfüllung bestimmter Erwartungen des sozialen Umfelds. Altruistische Anreize liegen dann vor, wenn das Mitglied glaubt, durch seine Mitgliedschaft einen Beitrag zum Funktionieren der Demokratie zu leisten. Von ideologischen Anreizen wird gesprochen, wenn sich Mitglieder durch ihre Mitgliedschaft zu bestimmten ideologischen Prinzipien bekennen wollen. Expressive Anreize schließlich bestehen in der Bekundung von Unterstützung für die Partei und ihre Politiker durch die Mitgliedschaft.

Die verschiedenen Arten von Anreizen schließen einander nicht aus, sondern können in unterschiedlichen Kombinationen und Gewichtungen gleichzeitig das Verhalten der Menschen bestimmen. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass das General-In-

centives-Modell auch negative Anreize einer Parteimitgliedschaft umfasst, die hier aber nicht detailliert analysiert werden. Es handelt sich dabei im Wesentlichen um die Opportunitätskosten, also die für die Partei aufgewendete Zeit und Energie, die für andere Zwecke nicht mehr zur Verfügung stehen. Darüber hinaus wird das aus der Mitarbeit in Gremien und ehrenamtlichen Diensten potentiell erwachsende Arbeitsleid genannt. Schließlich und endlich sind mit einer Parteimitgliedschaft monetäre Kosten in Gestalt der Mitgliedsbeiträge verbunden.

Mitgliedschaftsmotive im Wandel

Wir gehen von der Annahme aus, dass sich die Motive des Parteibeitritts und der Parteimitgliedschaft im Zuge des sozialen Wandels sukzessive von den weichen hin zu den harten Anreizen verlagern. Den Hintergrund dieser Entwicklung bilden unserer Auffassung nach die gesellschaftlichen Prozesse der Individualisierung, des Wertewandels, der Entideologisierung sowie der Auflösung traditioneller sozialer Milieus. Wir gehen davon aus, dass im Zuge dieser Prozesse die Bindung des Individuums an gesellschaftliche Großgruppen, ideologische Weltdeutungen und politische Parteien sinkt. Gleichzeitig lässt die Empfänglichkeit des Einzelnen für die Erwartungen des sozialen Umfelds nach, während die Orientierung an den jeweils eigenen Bedürfnissen und Wünschen zunimmt. Vor diesem Hintergrund scheint dann die inaktive Mitgliedschaft in einer politischen Partei, die naturgemäß nicht mit selektiven Anreizen verbunden sein kann, immer weniger wahrscheinlich. Zu früheren Zeitpunkten hingegen konnte eine solche passive Parteimitgliedschaft durchaus emotionale und soziale Belohnungen versprechen. Nachwachsende Generationseinheiten hingegen sollten die Mitgliedschaft in politischen Parteien maßgeblich unter dem Aspekt selektiver Anreize bewerten. Erscheinen diese als nicht gegeben oder nicht als erstrebenswert, dann ist eine Parteimitgliedschaft auch wenig wahrscheinlich.

Die Motive des Mitglieds können sich aber auch im Verlauf der Mitgliedschaft in Abhängigkeit von den je konkreten Erfahrungen mit der eigenen Partei verändern. Wie einleitend bereits angedeutet, basiert die Entschei-

derung zum Beitritt letztlich auf subjektiven Erwartungen bezüglich des Nutzens einer Parteimitgliedschaft. Erst während der Mitgliedschaft können der tatsächliche Nutzen sowie die tatsächlichen Kosten eingeschätzt werden. Nun mag es vorkommen, dass bestimmte Nutzenerwartungen der Parteimitglieder enttäuscht werden. So können sich beispielsweise der Einfluss auf konkrete politische Entscheidungen vor Ort oder die eigenen Karrierechancen als deutlich geringer erweisen, als dies beim Eintritt erhofft worden ist. Die korrespondierenden Motive, die für die Entscheidung zum Parteibeitritt noch wichtig gewesen sein mögen, werden dann vermutlich für die Mitgliedschaft an Bedeutung verlieren, da sie nicht hinreichend befriedigt wurden. Die Analyse der Veränderung von Mitgliedschaftsmotiven im Laufe der Mitgliedschaft kann daher Auskunft geben über mögliche Störungen im Verhältnis der Mitglieder zu ihrer Partei.

Motive des Parteibeitritts und der Parteimitgliedschaft

Den im Folgenden berichteten empirischen Analysen liegen die Daten der Potsdamer Parteimitgliederstudie des Jahres 1998 sowie der Deutschen Parteimitgliederstudie 2009[†] zu Grunde. Bei diesen beiden Studien handelt es sich um bundesweit repräsentative Befragungen der Mitglieder aller sechs im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien mit 10300 bzw. 9400 Befragten.[‡] Beide Befragungen erfolgten postalisch mit einem Kern identischer Fragen, um die Vergleichbarkeit über die Zeit zu gewährleisten. Einen Schwerpunkt dieses identischen Teils der beiden Befragungen bildete die detaillierte Erfassung der Motive des Parteibeitritts sowie der Gründe der heutigen Parteimitgliedschaft. Dabei wurde versucht, die im Rahmen des General-Incentives-Modells theoretisch unterschiedenen Anreize durch das Befragungsinstrument vollständig zu erfassen.[§]

[†] Die Deutsche Parteimitgliederstudie 2009 wurde unter der Leitung von Ulrich von Alemann und Markus Klein durchgeführt und von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) finanziell gefördert.

[‡] Für eine detaillierte Beschreibung der beiden Erhebungen siehe Markus Klein, Was wissen wir über die Mitglieder der Parteien?, in: Tim Spier et al. (Hrsg.), Parteimitglieder in Deutschland, Wiesbaden 2011.

[§] Der Fragewortlaut ist in Tabelle 1 dokumentiert.

Die empirische Auswertung dieses Fragekomplexes findet sich in *Tabelle 1*. Ausgewiesen ist dabei jeweils der Prozentanteil der Befragten, der die verschiedenen Motive als „sehr wichtig“ oder „wichtig“ bezeichnet hat. In der ersten Hauptspalte der Tabelle findet sich dabei die Wichtigkeit für den Parteibeitritt, in der zweiten Spalte die Wichtigkeit für die heutige Parteimitgliedschaft sowie in der dritten Spalte die Prozentpunktdifferenz zwischen der Häufigkeit der Nennung als wichtigster Mitgliedschaftsgrund und der Häufigkeit der Nennung als wichtigem Beitrittsgrund. Diese letzte Spalte gibt Auskunft über die Veränderung der Wichtigkeit der verschiedenen Motive im Verlaufe der individuellen Parteimitgliedschaft.

Die drei Hauptspalten sind außerdem nochmals weiter differenziert in zwei Unterspalten für die Jahre 1998 und 2009. Der Vergleich dieser beiden Jahre ist allerdings nur bedingt aussagekräftig, da zwei Drittel der im Jahr 2009 befragten Mitglieder bereits 1998 Parteimitglieder waren. Die veränderten Motive von Neumitgliedern treten daher im Rahmen eines Vergleichs der Ergebnisse der beiden Parteimitgliederstudien nicht in der nötigen Klarheit zu Tage. In einer dritten Unterspalte sind daher außerdem diejenigen im Jahr 2009 befragten Mitglieder ausgewiesen, die erst nach 1998 in ihre jeweilige Partei eingetreten sind (2009 neu). An dieser Gruppe sollte sich ein etwaiger Wandel von Beitrittsmotiven über die Zeit am deutlichsten beobachten lassen. Der Vergleich der Wichtigkeit der verschiedenen Mitgliedschaftsgründe über die drei Unterspalten hinweg gibt folglich Auskunft über die Veränderung der Motive des Parteibeitritts und der Parteimitgliedschaft im Verlaufe des sozialen Wandels.

Bevor wir uns dem Wandel der Mitgliedschaftsmotive zuwenden, soll kurz auf die relative Wichtigkeit der verschiedenen Gründe für den Beitritt in eine Partei eingegangen werden. Als mit Abstand am wichtigsten erweisen sich dabei die kollektiven politischen Anreize, gefolgt von den altruistischen und expressiven Anreizen. Dahinter rangieren die ideologischen sowie die selektiven prozessbezogenen Anreize. Von eher geringer Bedeutung sind schließlich die normativen sowie die selektiven ergebnisbezogenen Anreize. Allerdings darf im Hinblick auf die letztgenannte Anreizsorte nicht außer Acht gelassen

Tabelle 1: Motive des Parteibeitritts sowie aktuelle Mitgliedschaftsmotive, 1998 und 2009

	Motive für Parteibeitritt ¹			Motive für Mitgliedschaft ²			Veränderung der Motive für Mitgliedschaft ³		
	1998	2009	2009 neu ⁴	1998	2009	2009 neu ⁴	1998	2009	2009 neu ⁴
<i>selektive ergebnisbezogene Anreize</i>									
aus Interesse an einem öffentlichen Mandat	11	14	19	11	14	22	0	0	+3
aus Interesse an einem Parteiamt	8	12	16	8	12	19	0	0	+3
um berufliche Vorteile zu erlangen	5	6	11	5	6	13	0	0	+2
<i>selektive prozessbezogene Anreize</i>									
um mit netten Leuten zusammenzukommen	22	23	29	21	22	32	-1	-1	+3
aus Spaß an der politischen Arbeit	39	44	47	28	33	42	-11	-11	-5
um mich besser über Politik zu informieren	52	50	51	47	44	50	-5	-6	-1
<i>kollektive politische Anreize</i>									
um den Einfluss der Partei zu stärken	72	70	66	70	67	68	-2	-3	+2
um mich für die Ziele der Partei einzusetzen	68	70	66	58	59	61	-10	-11	-5
<i>normative Anreize</i>									
wegen des Einflusses von Familie und Freunden	22	23	20	12	13	14	-10	-10	-6
<i>ideologische Anreize</i>									
um den politischen Kurs der Partei zu beeinflussen	44	41	38	46	45	45	+2	+4	+7
um einen bestimmten Flügel in der Partei zu stärken	27	26	25	30	30	30	+3	+4	+5
<i>altruistische Anreize</i>									
um meiner Verantwortung als Bürger(in) nachzukommen	64	64	65	61	63	63	-3	-1	-2
<i>expressive Anreize</i>									
um meine Sympathie für die Partei zu zeigen	65	66	64	61	62	64	-4	-4	0
wegen beeindruckender Persönlichkeiten an der Parteispitze	50	51	37	37	34	33	-13	-17	-4

¹ Der Fragestimulus lautete: „Warum sind Sie der [Name der Partei] beigetreten? Bitte geben Sie für jeden der folgenden Gründe an, wie wichtig dieser für Sie *damals* war.“ Die vorgegebenen Antwortkategorien waren „sehr wichtig“ (5), „wichtig“ (4), „teils-teils“ (3), „weniger wichtig“ (2) sowie „überhaupt nicht wichtig“ (1). In der Tabelle ist jeweils der Prozentanteil der Befragten angegeben, der die Antwortkategorie „sehr wichtig“ oder „wichtig“ wählte.

² Der Fragestimulus lautete: „Nun kann sich die Haltung zur Mitgliedschaft im Laufe der Zeit ändern. Warum sind Sie *heute* [Name der Partei]-Mitglied? Bitte geben Sie für jeden der im Folgenden noch einmal aufgeführten Gründe an, wie wichtig dieser für Sie *gegenwärtig* ist.“ Die vorgegebenen Antwortkategorien waren „sehr wichtig“ (5), „wichtig“ (4), „teils-teils“ (3), „weniger wichtig“ (2) sowie „überhaupt nicht wichtig“ (1). In der Tabelle ist jeweils der Prozentanteil der Befragten angegeben, der die Antwortkategorie „sehr wichtig“ oder „wichtig“ wählte.

³ Eingetragen ist die Prozentpunktdifferenz zwischen der Häufigkeit der Nennung des jeweiligen Anreizes als wichtigem Mitgliedschafts- und der Häufigkeit der Nennung als wichtigem Beitrittsgrund.

⁴ Die in dieser Spalte ausgewiesenen Zahlen beziehen sich auf diejenigen Befragten aus dem Jahr 2009, die erst nach 1998 in ihre jetzige Partei eingetreten sind.

Datenbasis: Potsdamer Parteimitgliederstudie 1998 und Deutsche Parteimitgliederstudie 2009. In beiden Datensätzen wurden die Mitglieder der sechs untersuchten Parteien nach Maßgabe der Mitgliederstärken dieser Parteien relativ zueinander gewichtet.

werden, dass hier aller Wahrscheinlichkeit nach auch Effekte der sozialen Erwünschtheit eine Rolle spielen: Es kann vermutet werden, dass nicht alle Parteimitglieder diese Motive in einer Befragung offen eingestehen. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die Erlangung beruflicher Vorteile. Umgekehrt mag gelten, dass kollektiv-politische und altruistische Anreize besonders häufig genannt werden, da dies sozial weithin akzeptierte Motive für die Mitgliedschaft in politischen Parteien sind.

Wenden wir uns nun dem Wandel der Mitgliedschaftsmotive nach dem Parteibeitritt zu. Hier ist zunächst festzustellen, dass einige Mitgliedschaftsgründe deutlich an Bedeutung verlieren, sobald die Schwelle des Parteibeitritts übertreten ist. Dies gilt zunächst für die beeindruckenden Persönlichkeiten an der Parteispitze sowie für den Einfluss von Familie und Freunden. Dass diese Einflussgrößen eher bei der Entscheidung zum Parteibeitritt von Bedeutung sind als während der Mitgliedschaft selbst, ist nicht überraschend und auch nicht problematisch. Dass hingegen der Spaß an der politischen Arbeit im Hinblick auf die heutige Mitgliedschaft deutlich seltener als Mitgliedschaftsmotiv genannt wird als in Bezug auf die Entscheidung zum Parteibeitritt, scheint auf mögliche Defizite der innerparteilichen Demokratie hinzudeuten. Offensichtlich erleben viele Parteimitglieder ihr innerparteiliches Engagement als wenig erfreulich und sehen sich in ihren Erwartungen enttäuscht. Diese Enttäuschung könnte auch erklären, warum das Motiv, sich für die Ziele der Partei einzusetzen, deutlich seltener als Grund der heutigen Mitgliedschaft genannt wird als in Bezug auf den Beitritt. All dies zusammengenommen mag letztendlich auch die Bereitschaft zum Parteiaustritt erhöhen.

Im Hinblick auf die zweite hier untersuchte Dimension des Wandels fällt zunächst ein hohes Maß an Stabilität ins Auge: Die Wichtigkeit kollektiver politischer Anreize hat sich zwischen 1998 und 2009 nicht systematisch verändert, und zwar sowohl im Hinblick auf den Parteibeitritt als auch für die heutige Mitgliedschaft. Gleiches gilt für die normativen, ideologischen, altruistischen und expressiven Anreize. Auch die Betrachtung der Neumitglieder aus der Befragung des Jahres 2009 liefert im Hinblick auf diese fünf Motivkomplexe keine eindeutigen Indizien für einen grundlegenden Wandel. Anders verhält

es sich hingegen bei den selektiven Anreizen: In Bezug auf die ergebnisbezogenen Anreize kann ein leichter Bedeutungsgewinn beobachtet werden, der sich vor allem bei den Neumitgliedern der Befragung aus dem Jahr 2009 zeigt. Bei den prozessbezogenen Anreizen ist zumindest beim Spaß an der politischen Arbeit sowie beim Zusammenkommen mit netten Leuten ein erkennbarer Wichtigkeitszuwachs zu beobachten. Wir werten dies als einen ersten empirischen Beleg für unsere theoretisch begründete Erwartung, dass selektive Anreize für eine Parteimitgliedschaft im Zeitverlauf an Bedeutung gewinnen.

Motive der Parteimitgliedschaft in Abhängigkeit vom Lebensalter

Die von uns als Ursachen für den Wandel von Mitgliedschaftsmotiven angeführten sozialen Prozesse sollten ihre Wirkungen vor allem in den noch wenig vorgeprägten nachwachsenden Generationseinheiten entfaltet haben. Eine differenzierte Auswertung der Mitgliedschaftsgründe nach dem Alter sollte daher bei solchen Motiven, die dem sozialen Wandel unterliegen, klare altersspezifische Muster zu Tage treten lassen.

Tabelle 2 zeigt die heutigen Mitgliedschaftsgründe in Abhängigkeit vom Lebensalter sowohl für das Jahr 1998 als auch für das Jahr 2009.¶ Klare Alterseffekte zeigen sich bei den selektiven ergebnisbezogenen Anreizen. So bekundeten im Jahr 2009 34 Prozent der 18- bis 24-jährigen Parteimitglieder, dass sie aus Interesse an einem öffentlichen Mandat Mitglied in ihrer Partei seien. Über die verschiedenen höheren Altersgruppen hinweg sinkt dieser Prozentsatz dann stetig bis auf 8 Prozent in der Gruppe der über 65-jährigen Parteimitglieder. Solch klare Altersmuster finden sich zu beiden Untersuchungszeitpunkten bei allen drei untersuchten selektiven ergebnisbezogenen Anreizen. Ein ähnlicher Alterseffekt lässt sich darüber hinaus auch beim Spaß an der politischen Arbeit beobachten. Die anderen beiden selektiven prozessbezogenen Anreize werden von der Gruppe der jüngsten Parteimitglieder deutlich häufiger genannt,

¶ Auf die Analyse der Parteibeitrittsmotive wurde an dieser Stelle aus Platzgründen verzichtet. Die altersspezifische Differenzierung liefert aber auch in diesem Fall im Kern die gleichen Ergebnisse.

Tabelle 2: Aktuelle Mitgliedschaftsmotive nach Lebensalter, 1998 und 2009

Lebensalter	1998					2009				
	18–24	25–34	35–49	50–64	65+	18–24	25–34	35–49	50–64	65+
<i>selektive ergebnisbezogene Anreize</i>										
aus Interesse an einem öffentlichen Mandat	19	19	14	10	4	34	29	21	14	8
aus Interesse an einem Parteiamt	24	18	11	7	4	34	26	18	11	6
um berufliche Vorteile zu erlangen	25	9	5	4	2	21	19	10	3	3
<i>selektive prozessbezogene Anreize</i>										
um mit netten Leuten zusammenzukommen	37	23	18	18	26	58	35	23	18	21
aus Spaß an der politischen Arbeit	55	38	33	26	21	69	46	39	34	24
um mich besser über Politik zu informieren	72	44	44	44	52	58	46	42	41	47
<i>kollektive politische Anreize</i>										
um den Einfluss der Partei zu stärken	65	51	62	72	82	69	63	61	65	73
um mich für die Ziele der Partei einzusetzen	58	48	52	58	70	71	59	54	54	64
<i>normative Anreize</i>										
wegen des Einflusses von Familie und Freunden	25	10	9	12	16	15	17	11	10	15
<i>ideologische Anreize</i>										
um den politischen Kurs der Partei zu beeinflussen	54	41	41	47	53	54	51	41	43	47
um einen bestimmten Flügel in der Partei zu stärken	44	28	30	30	32	31	37	26	29	31
<i>altruistische Anreize</i>										
um meiner Verantwortung als Bürger(in) nachzukommen	53	53	54	61	72	51	58	58	60	68
<i>expressive Anreize</i>										
um meine Sympathie für die Partei zu zeigen	60	52	54	61	72	62	62	55	59	68
wegen beeindruckender Persönlichkeiten an der Parteispitze	29	20	26	36	56	29	24	21	28	46

Der Fragestimulus lautete: „Nun kann sich die Haltung zur Mitgliedschaft im Laufe der Zeit ändern. Warum sind Sie heute [Name der Partei]-Mitglied? Bitte geben Sie für jeden der im Folgenden noch einmal aufgeführten Gründe an, wie wichtig dieser für Sie gegenwärtig ist.“ Die vorgegebenen Antwortkategorien waren „sehr wichtig“ (5), „wichtig“ (4), „teils-teils“ (3), „weniger wichtig“ (2) sowie „überhaupt nicht wichtig“ (1). In der Tabelle ist jeweils der Prozentanteil der Befragten angegeben, der die Antwortkategorie „sehr wichtig“ oder „wichtig“ wählte.

Datenbasis: Potsdamer Parteimitgliederstudie 1998 und Deutsche Parteimitgliederstudie 2009. In beiden Datensätzen wurden die Mitglieder der sechs untersuchten Parteien nach Maßgabe der Mitgliederstärken dieser Parteien relativ zueinander gewichtet.

ohne dass das Altersmuster aber die gleiche stetige Struktur aufweisen würde wie in den vorgenannten Fällen. Ein Alterseffekt ist darüber hinaus auch bei den altruistischen Anreizen zu erkennen. Diese werden von jüngeren Parteimitgliedern seltener angegeben als von älteren.

Nun ist bei Alterseffekten nicht von vorneherein klar, ob diese wirklich generationale oder nicht doch eher lebenszyklische Wandlungsmuster reflektieren. Verfügt man nur über Daten eines einzigen Erhebungszeitpunktes, so lässt sich diese Frage nicht eindeutig entscheiden. Da wir aber über Daten

aus zwei Erhebungszeitpunkten mit einem Abstand von immerhin elf Jahren verfügen, können wir zumindest in der Tendenz Aussagen darüber treffen, welches der beiden genannten Wandlungsmuster in unserem Fall das maßgebliche ist. Wäre ein lebenszyklisches Muster gegeben, also zum Beispiel die Situation, dass junge Menschen mit ambitionierten Karriereerwartungen in die politischen Parteien eintreten, diese im weiteren Lebensverlauf dann aber wieder zurückfahren, so müsste sich der Alterseffekt in den Jahren 1998 und 2009 jeweils ungefähr gleich darstellen. Liegt hingegen ein generationales Muster vor, so sollte im Jahr 2009 die Bedeutung selektiv ergebnis- und prozessbezogener Anreize in den gehobenen Altersgruppen im Vergleich zu 1998 erkennbar zugenommen haben. Dies deshalb, weil sich die nachwachsenden Generationen mit einer höheren Orientierung an harten Anreizen gewissermaßen langsam durch die Alterspyramide nach oben schieben. Genau dies können wir in *Tabelle 2* beobachten.¹⁸

Die altersspezifische Analyse stützt also unsere Annahme, dass „harte“ Anreize der Parteimitgliedschaft im Prozess des sozialen Wandels vermittelt über die Generationensukzession an Bedeutung gewinnen. Ein entsprechender Bedeutungsverlust der „weichen“ Anreize ist – mit Ausnahme der altruistischen Motive – aber nicht zu konstatieren. Dies mag sich daraus erklären, dass selektive Motive durchaus von kollektiv-politischen, ideologischen, normativen und expressiven Mitgliedschaftsmotiven „umkränzt“ sein können – und sei es nur zur Verschleierung der eigentlichen Motivlage.

Zusammenfassung und Ausblick

Die deutschen Parteien haben dramatische Mitgliederverluste erlitten. Eine mögliche Ursache für diese Verluste sind die sich wan-

¹⁸ Nun können die hier vorgelegten einfachen empirischen Analysen eine solche Interpretation natürlich nur ansatzweise stützen. Parallel durchgeführte multivariate statistische Analysen unter Einbezug der Variablen Alter, Kohortenzugehörigkeit und Erhebungszeitpunkt stützen diese Interpretation aber ebenfalls. Vgl. hierzu Yvonne Lüdecke, *Junge Parteimitglieder in deutschen Parteien im Wandel der Zeit*. Unveröffentlichte Masterarbeit im Studiengang Politikwissenschaft, Hannover 2011.

delnden individuellen Motive des Parteibeitritts und der Parteimitgliedschaft. Die Quellen dieses Motivwandels liegen innerhalb und außerhalb der politischen Parteien. Werden die Erwartungen, die der Entscheidung zum Parteibeitritt zu Grunde gelegen haben, im Verlauf der Mitgliedschaft enttäuscht, werden die Parteien selbst zur Ursache sich wandelnder Mitgliedschaftsmotive. Nach den Ergebnissen unserer Analysen erodieren unter dem Eindruck der Realität der innerparteilichen Demokratie insbesondere die selektiv-prozessbezogenen als auch die kollektiv-politischen Motive der Mitglieder. Gleichzeitig sehen sich die politischen Parteien aus ihrer gesellschaftlichen Umwelt mit der Entwicklung konfrontiert, dass nachwachsende Generationen stärker auf ihre ganz persönlichen Vorteile aus der Mitarbeit in einer Partei achten. Die weichen Motive des Parteibeitritts und der Parteimitgliedschaft werden im Zuge dieses Prozesses zwar nicht vollständig verdrängt. Sie reichen aber immer seltener alleine aus, um Menschen eine Parteimitgliedschaft attraktiv erscheinen zu lassen.

Die politischen Parteien in Deutschland stehen vor der Herausforderung, ihre Arbeit künftig mit einer deutlich kleineren Mitgliederbasis gestalten zu müssen. Daraus muss nicht notwendigerweise folgen, dass künftig zu wenige Aktive zur Verfügung stehen werden, um die Parteiarbeit zu leisten und die innerparteiliche Demokratie am Leben zu erhalten. Da die nachwachsende Generation der Parteimitglieder eine starke Orientierung an selektiven Anreizen aufweist, wird sie auch ein hohes Maß an innerparteilichem Engagement entfalten müssen, um diese Anreize für sich realisieren zu können. Allerdings werden die politischen Parteien nach unseren Befunden verstärkt darauf achten müssen, dass diesen neuen Mitgliedern im Laufe ihrer Mitgliedschaft der Spaß an der politischen Arbeit nicht wieder vergeht. Die Ausweitung innerparteilicher Mitsprache- und Mitbestimmungsmöglichkeiten sowie grundlegende Reformen der Parteiarbeit scheinen uns vor diesem Hintergrund geboten.

Frank Brettschneider

Kommunikation und Meinungsbildung bei Großprojekten

Stuttgart 21“ ist zum Symbol für Proteste gegen Großprojekte in Deutschland geworden. Die Auseinandersetzung um den Stutt-

Frank Brettschneider

Dr. rer. pol., geb. 1965; Professor für Kommunikationswissenschaft an der Universität Hohenheim, Fruwirthstraße 46, 70599 Stuttgart.
frank.brettschneider@uni-hohenheim.de
www.komm.uni-hohenheim.de

garter Hauptbahnhof veranlasste den „Spiegel“ im Sommer 2010 zu einer Titel-Story über die „Dagegen-Republik“. Vor allem Infrastrukturprojekte aus den Bereichen Verkehr und Energie stoßen immer wieder auf den Widerstand von Teilen

der Bevölkerung: Flughafenerweiterungen, der Ausbau von Autobahnen, Eisenbahnstrecken, die Fehmarnbelt-Querung, Strom-Überlandleitungen, Kraftwerksneubauten, CO₂-Endlager, das Pumpspeicherkraftwerk im Schwarzwald. Die Liste ließe sich fortsetzen. Überall artikulieren lokale Bürgerinitiativen ihren Unmut. Umwelt- und Naturschutzverbände wie der BUND springen ihnen bei. Und in der Regel werden die Konflikte auch von Parteien aufgegriffen, teilweise für bevorstehende Kommunal- oder Landtagswahlen instrumentalisiert. Nicht selten eskaliert die Auseinandersetzung, Fronten verhärten sich, und ein sachlicher Austausch findet kaum noch statt. Kann eine „Sachschlichtung“ – wie von Heiner Geißler im Fall „Stuttgart 21“ geleitet – einen sinnvollen Beitrag zur Meinungsbildung leisten? Welche Rolle spielt Kommunikation im Zusammenhang mit der gesellschaftlichen Akzeptanz von Großprojekten?

Vielfältige Ursachen für Protest

Die Proteste gegen Großprojekte haben viele Ursachen. Ihr Ausgangspunkt sind meist Einwände gegen einzelne Aspekte eines Projektes: Beispielsweise stufen Menschen Eingriffe in die Natur als nicht vertretbar ein. Ihnen sind die Kosten eines Projektes zu hoch. Oder sie bezweifeln seinen grundsätzlichen Sinn. Hin-

zu kommen wahrgenommene Einschränkungen der eigenen Lebensqualität: Der Fluglärm stört, ein Strommast verschandelt den Ausblick. Solche Aspekte finden sich vor allem bei den direkt Betroffenen vor Ort, die sich dann in einer Bürgerinitiative zusammenschließen. Es kommt zu ersten Versammlungen; Demonstrationen und Menschenketten folgen.

Doch sachbezogene Einwände alleine reichen noch nicht aus, um einem Protest eine solche Dynamik zu verleihen, wie sie bei „Stuttgart 21“ zu beobachten war. Breitere Aufmerksamkeit erfährt der Protest vor allem dann, wenn er sich mit grundsätzlicher Skepsis gegenüber „der Politik“ oder „der Wirtschaft“ verbindet und wenn die Art des Umgangs der Parlamente und der Projektträger mit „der Bürgerschaft“ bemängelt wird. So wird der Vorwurf erhoben, Informationen seien unvollständig, sie seien zu spät oder gar nicht zur Verfügung gestellt worden. Gelegentlich wird den Beteiligten auch bewusste Falschinformation unterstellt. Bei „Stuttgart 21“ gipfelte dies in der Schmähung „Lügenpack“, die an den Oberbürgermeister der Landeshauptstadt ebenso gerichtet war wie an die Landesregierung und den Bahnvorstand. Bürgerinitiativen starten Informationskampagnen. Dabei kommen neben Flugblättern und Broschüren zunehmend Soziale Netzwerke zum Einsatz – vor allem Facebook und Twitter. In diesen taucht man sich aus, entwickelt eine Argumentation und organisiert den Protest. Ein Dialog von Gruppen mit verschiedenen Sichtweisen findet dort jedoch kaum statt. Man bleibt in seiner Facebook-Gruppe unter sich – nicht selten schaukelt sich dort der Unmut weiter auf.

Neben die direkte Kommunikation tritt die massenmedial vermittelte. Sie ist wichtig, um auch weniger interessierte Menschen zu erreichen und im Kampf um die öffentliche Meinung zu bestehen. Dafür werden mediengerechte Anlässe inszeniert. Aktivisten ketten sich an Bagger, besetzen Bäume, platzieren Transparente an Kraftwerksschornsteinen oder seilen sich von Brücken ab. Das Ziel ist stets, ein medientaugliches Bild zu schaffen und so Eingang in die Berichterstattung zu finden.

Ferner wird meist auch der Stil der Kommunikation kritisiert: Politiker und Projektträger würden nur „von oben herab“ mit „den

Bürgern“ sprechen, sie würden „die Bürger“ und ihre Einwände nicht ernst nehmen. Der damalige Vorsitzende der Grünen im Landtag von Baden-Württemberg und jetzige Ministerpräsident, Winfried Kretschmann, warf der Landesregierung in der Landtagssitzung am 6. Oktober 2010 vor: „Glauben Sie mir, die Hauptquelle des Protestes ist, dass Sie den Protest gar nicht ernst nehmen und dass Sie denken, die Gegner hätten noch nicht einmal gute Argumente.“ Dementsprechend versprach er einen neuen Politikstil: eine „Politik des Gehörtwerdens“.

Das Gefühl, nicht ernst genommen zu werden, kann Protesten gegen Großprojekte einerseits eine breitere Verankerung in der Bevölkerung geben, es kann sie andererseits auch erheblich verschärfen. Auf Demonstrationen gegen „Stuttgart 21“ manifestierte sich dies auf Transparenten mit der Aufschrift „Wir sind das Volk“. Sowohl diese Parole als auch die Wahl des Begriffs „Montagsdemonstration“ suggerieren Parallelen zum Aufstand der Bürgerinnen und Bürger gegen das Unrechtsregime der DDR Ende der 1980er Jahre. Auch setzten einige Demonstranten die Baustelle auf Transparenten mit dem „Platz des Himmlischen Friedens“ oder mit „Ground Zero S21“ gleich. In der nächsten Eskalationsstufe gipfelte diese Moralisierung in einer Kriminalisierung der Projektträger: So fand sich am Bauzaun ein Plakat im Stil der RAF-Fahndungsplakate. Unter der Überschrift „Terroristen“ waren die Fotos von Vertretern der Landesregierung, der Stadt und der Deutschen Bahn AG zu sehen. Eine andere Montage zeigte Stuttgarts Oberbürgermeister als Joseph Goebbels – versehen mit der Unterschrift: „Wollt ihr den totalen Abriss?“

Zwar sind solche Plakate weder typisch für die Mehrheit der Gegner von „Stuttgart 21“, noch findet man sie in dieser Vehemenz bei Protesten gegen andere Großprojekte. Sie sind jedoch massiver Ausdruck einer kommunikativen Eskalation, die von der anfänglichen Sachauseinandersetzung über die einsetzende Emotionalisierung zur Moralisierung und schließlich zur Kriminalisierung von Projektträgern und Politikern reicht. In einem solchen Klima ist sachorientierte Meinungsbildung kaum noch möglich. Ähnliches gilt für die zeitliche Nähe von Wahlen. In der Regel wirken Wahlen für Proteste wie Kataly-

satoren. Wenn sich die landes- oder bundespolitische Machtkonstellation mit Hilfe des Protestes gegen ein Großprojekt beeinflussen lässt (wie im Fall von „Stuttgart 21“), trägt dies zur Intensivierung und Verstetigung der Protestaktivitäten bei. Eine Lösung des Konfliktes ist vor einer Wahl nicht zu erwarten.

Legitimation durch Kommunikation

Der Protest gegen „Stuttgart 21“ wurde durch das Verhalten der Projektträger begünstigt. *Erstens* haben Bahn, Stadt, Land und Bund anfangs nicht mit einer Stimme gesprochen. Zudem ließ ihre Koordination untereinander zu wünschen übrig. Ein Erfolg versprechendes Themen- und Issues-Management ist so nicht möglich. *Zweitens* wurde lange Zeit nur scheinbar informiert – erst auf Drängen und beharrliches Nachfragen hin statt proaktiv. Zahlreiche Menschen hatten deshalb den Eindruck, sie stünden übermächtigen Projektträgern gegenüber. Auf deren Wohlwollen fühlten sie sich angewiesen, wenn sie Antworten auf ihre Fragen zum Projekt haben wollten. Auch vermissten sie Respekt und Wertschätzung gegenüber ihren Einwänden, Vorschlägen und Sorgen. In ihrer Kommunikation haben die Projektträger *drittens* sehr stark technische Aspekte beleuchtet. Wie viele Kubikmeter Erde werden bewegt? Welche Methode für den Tunnelbau kommt zum Einsatz? Die technische Seite ist wichtig, noch wichtiger aber ist die Frage, welchen Nutzen ein Projekt für die Gesellschaft hat. Dieser muss im Mittelpunkt der Kommunikation stehen. Dazu gehört *viertens*, eine Lösung nicht als „alternativlos“ darzustellen. Stattdessen müssen drei Fragen beantwortet werden: Welches Ziel soll mit dem Großprojekt erreicht werden? Welche Alternativen wurden geprüft? Warum wurden bestimmte Alternativen verworfen? Pläne und Modelle alleine genügen nicht, es braucht zahlreiche Gespräche. Dass so etwas gelingen kann, zeigt der Bau des neuen Durchgangsbahnhofs in Wien. Anders als „Stuttgart 21“ ist er für die Wiener kein „Wutbahnhof“, obwohl auch hier eine lokale Initiative gegen den Neubau protestierte. Die intensive Diskussion über mögliche Alternativen führte letztlich zur Akzeptanz dieses Großprojektes durch die Mehrheit der Wiener. Ähnliches ließ sich in der Schweiz beim Bau des Gotthard-Basistunnels beobachten.

Bei einer Planungszeit von mehr als 15 Jahren genügt es auch nicht, die Fragen nach den Zielen und den Alternativen einmal zu beantworten und dann ad acta zu legen. Vielmehr müssen die Entscheidungen immer wieder begründet werden. Gerade bei Großprojekten genügt der Verweis darauf, dass sich Parlamente wiederholt und mit großer Mehrheit für ein Projekt ausgesprochen haben, nicht mehr. Selbst wenn, wie im Fall von „Stuttgart 21“, sämtliche damit befassten Parlamente (Gemeinderat, Regionalversammlung, Landtag) im Rahmen zahlreicher Sitzungen sowie die Gerichte im Rahmen von Planfeststellungsverfahren eindeutige Entscheidungen getroffen haben, muss neben diese „Legitimation durch Verfahren“ die „Legitimation durch Kommunikation“ treten. Diese ersetzt die unabdingbare rechtsstaatliche „Legitimation durch Verfahren“ nicht, sondern ergänzt sie.

Akzeptanz kann nur entstehen, wenn in der Diskussion über ein Großprojekt von Anfang an „auf Augenhöhe“ kommuniziert wird. Dazu gehört auch, dass frühzeitig ein Interessenausgleich zwischen Projektträgern und relevanten Anspruchsgruppen angestrebt wird. So stellte der Präsident des Deutschen Bundestages, Norbert Lammert, fest: Parlamente und Regierungen neigten dazu, „die Kommunikation mit den Bürgern unter Hinweis auf ihre Zuständigkeit und möglicherweise auch auf die Überprüfung der getroffenen Entscheidungen durch ordentliche Gerichte zu versäumen oder gar zu verweigern“. Andererseits warnte er Gegner von Großprojekten davor, „den Rechtsstaat dadurch an seine eigenen Grenzen oder darüber hinaus zu führen, dass man für die eigenen Interessen eine höhere Autorität reklamiert als die durch parlamentarische und gerichtliche Verfahren legal zustande gekommenen Entscheidungen“.¹

Was passiert, wenn die Anforderungen an eine „Legitimation durch Kommunikation“ nicht ausreichend erfüllt werden, konnte man bei „Stuttgart 21“ beobachten. Im schlimmsten Fall eskaliert der Protest, und man befindet sich in einer festgefahrenen Situation, in

der Sachargumente kaum noch durchdringen können. So ist es nicht verwunderlich, dass der Höhepunkt der Eskalation, die Auseinandersetzung am 30. September 2010 im Stuttgarter Schlossgarten, zugleich die Geburtsstunde für ein in dieser Form neuartiges „Demokratie-Experiment“ war, wie es einige nannten: für die Sachschlichtung zu „Stuttgart 21“. Sie begann am 22. Oktober 2010 unter Leitung von Heiner Geißler. Am 30. November 2010 folgte sein Schlichterspruch. Er war zwar rechtlich unverbindlich, wies aber eine bedeutende psychologische Wirkung auf.

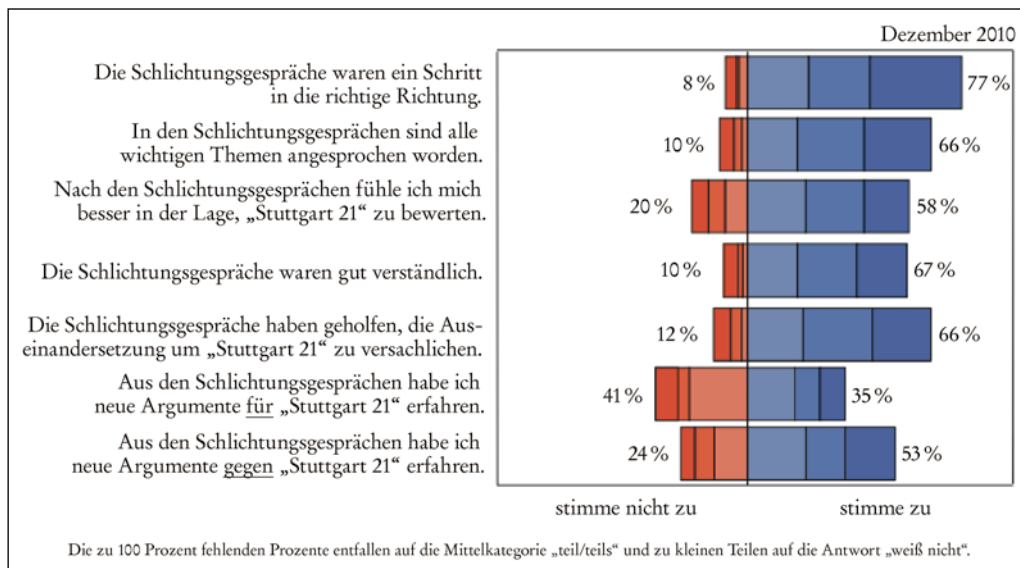
Sachschlichtung als Lösung?

Vor dem Start wurde das Schlichtungsverfahren zu „Stuttgart 21“ von Beobachtern als „Prototyp“ einer neuen Form von Bürgerbeteiligung bezeichnet. Zwar gibt es Moderationen, Schlichtungen und Runde Tische bereits seit langem – nicht zuletzt in Form „erweiterter Beteiligungsmöglichkeiten“ in der Stadtentwicklungspolitik. Neu war allerdings, dass die Sachschlichtung – oder der „Fakten-Check“, wie sie Heiner Geißler nannte – in voller Länge im Fernsehen (live bei „Phoenix“, in Teilen auch beim SWR) und im Internet sowie auf eine Großbildleinwand im Stuttgarter Rathaus übertragen wurde. Durch maximale Transparenz sollte es den Bürgerinnen und Bürgern möglich sein, die Argumente beider Seiten im direkten Aufeinandertreffen zu hören und zu bewerten. Geißler stellte die Schlichtung in die Tradition von Immanuel Kant: Sie solle die Menschen in die Lage versetzen, „jederzeit selbständig zu denken“.

Diese Form der Aufklärung interessierte viele Menschen. So fanden die Live-Übertragungen von nahezu 80 Stunden Schlichtung mehr als fünf Millionen Zuschauer. „Phoenix hat mit dazu beigetragen, dass dieses Demokratie-Experiment erfolgreich gewesen ist“, stellte Geißler fest. Dabei hatte der Inhalt der Diskussionen zwischen Befürwortern und Gegnern von „Stuttgart 21“ eigentlich nicht das Zeug zum Quotenrenner: Gipskeuper, Tunnelquerschnitte, die Blauflügelige Sandschrecke, Taktfahrpläne oder die Neigung der Bahnsteige des neuen Durchgangsbahnhofs gehören nicht eben zu den Themen, die Menschen tagtäglich in Atem halten. Und dennoch war die Faszination groß, wohl auch, weil es möglich war, live dem direkten Austausch von Für und Wider

¹ „Norbert Lammert: ‚Regierungen sind nie stärker als das Volk‘“, in: Tagesspiegel vom 31.10.2010, online: www.tagesspiegel.de/politik/norbert-lammert-regierungen-sind-nie-staerker-als-das-volk/1970574.html (14.9.2011).

Abbildung 1: Beurteilung der Schlichtung zu „Stuttgart 21“



Fragewortlaut: „Hier finden Sie einige Aussagen über die Inhalte der Schlichtungsgespräche. Uns interessiert, was Sie persönlich von diesen Aussagen halten. Bitte stufen Sie Ihre Meinung auf der 7-Punkte-Skala ab.“

zu folgen. Es ist jedoch fraglich, ob die Übertragung ohne die vorangegangene Eskalation so viel Aufmerksamkeit gefunden hätte. Hier liegt zugleich ein Dilemma für die Kommunikation über Großprojekte: Die Aufmerksamkeit ist in der Regel dann am größten, wenn sich die Fronten bereits verhärtet haben.

In neun Sitzungen wurden nach und nach die Teilaspekte von „Stuttgart 21“ besprochen. Jeweils sieben Vertreter der Befürworter und der Gegner von „Stuttgart 21“ saßen sich gegenüber – darunter die damalige baden-württembergische Umwelt- und Verkehrsministerin Tanja Gönner und Bahnvorstand Volker Kefer auf der Pro-Seite sowie der Grüne Winfried Kretschmann, sein Parteifreund und Oberbürgermeister von Tübingen, Boris Palmer, und Vertreter des Aktionsbündnisses gegen „Stuttgart 21“ auf der Contra-Seite. Je nach Thema wurden Experten hinzugezogen – Geologen, Juristen und Verkehrswissenschaftler. Vor allem die Experten ermahnte Geißler immer wieder, ihre Argumente verständlich vorzutragen. „Das versteht kein Mensch!“, war oft von ihm zu hören. So wurden die „Überwerfungsbauwerke“ der Ingenieure übersetzt in den verständlichen Begriff „Brücke“. Und aus der „Ertüchtigung“ des Bahnhofs wurde seine „Verbesserung“. Geißler trat als Anwalt der Zuschauer auf. Er sorgte dafür, dass aus der sonst bei ähnlichen

Diskussionen üblichen, nur schwer verständlichen Experten-Experten-Kommunikation eine Experten-Laien-Kommunikation wurde, der man meist auch ohne entsprechende Vorbildung folgen konnte.

Wie die Menschen im Großraum Stuttgart die Sachschlichtung beurteilen sowie ob und in welcher Form sie zur Meinungsbildung beigetragen hat, haben wir mit Hilfe eines Forschungsprojektes untersucht. Dazu wurden die Befragten sowohl vor der Schlichtung als auch nach dem Schlichterspruch um ihre Meinung gebeten. 426 Personen haben an beiden Befragungen teilgenommen.¹² 83 Prozent von ihnen gaben an, in den Medien etwas über die Schlichtungsgespräche gesehen, gehört oder gelesen zu haben. 58 Prozent haben sich mit anderen über die Schlichtung unterhalten. Insgesamt wurde die Schlichtung von 68 Prozent der Befragten positiv bewertet. Ebenso viele meinten, dass dort alle wichtigen Themen angesprochen wurden und dass die Gespräche verständlich waren (Abbildung 1). Lediglich 14 Prozent bewerteten die Schlichtung negativ. So lehnten einige Gegner

¹² Vgl. Die „Schlichtung“ zu „Stuttgart 21“ und die Menschen in Stuttgart und der Region, online: www.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/komm/PDFs/Komm/Publicationen/Umfrage_S21_01.pdf (14.9.2011).

von „Stuttgart 21“ von vornherein eine Teilnahme an den Gesprächen ab. Sie sahen darin eine „reine Show-Veranstaltung“ und „Zeitverschwendung“. Mit dieser Meinung blieben sie jedoch deutlich in der Minderheit. Mehrheitlich wurden die Gespräche als „Schritt in die richtige Richtung“ bewertet. Auch hätten sie dazu beigetragen, die „Auseinandersetzung um ‚Stuttgart 21‘ zu versachlichen“.

Damit konnte ein wesentliches Ziel der Schlichtung erreicht werden. Aber die Versachlichung war kein Selbstzweck, sondern Voraussetzung für mehr, wie Geißler in seinem Schlichterspruch anmerkte: „Wichtiges Ziel der Schlichtung war (...), durch Versachlichung und eine neue Form unmittelbarer Demokratie wieder ein Stück Glaubwürdigkeit und mehr Vertrauen für die Demokratie zurückzugewinnen. Die Schlichtung hat mit dem sachlichen Austausch von Argumenten unter gleichberechtigter Teilnahme von Bürgern aus der Zivilgesellschaft etwas nachgeholt, was schon vor vier oder fünf Jahren hätte stattfinden sollen. Die Schlichtung konnte jedoch diesen Fehler nur teilweise reparieren.“^P

Aber haben die Schlichtungsgespräche tatsächlich zu einer besseren Information beigetragen? Haben sie die Grundlage dafür geschaffen, dass sich Menschen eine eigene Meinung bilden können? Und haben sich dadurch die Einstellungen zu dem Großprojekt geändert? Vor Beginn der Schlichtungsgespräche sagte lediglich ein Viertel der Befragten, es gebe ausreichende Informationen über „Stuttgart 21“. Zwei Drittel meinten, es solle mehr informiert werden. Einen Teil dieses wahrgenommenen Informationsdefizits konnte die Schlichtung beheben, ganz beseitigen konnte sie es nicht: Nach der Schlichtung war fast die Hälfte der Befragten der Meinung, es gebe ausreichend Informationen. Aber immer noch 45 Prozent meinten, es sollte mehr informiert werden.

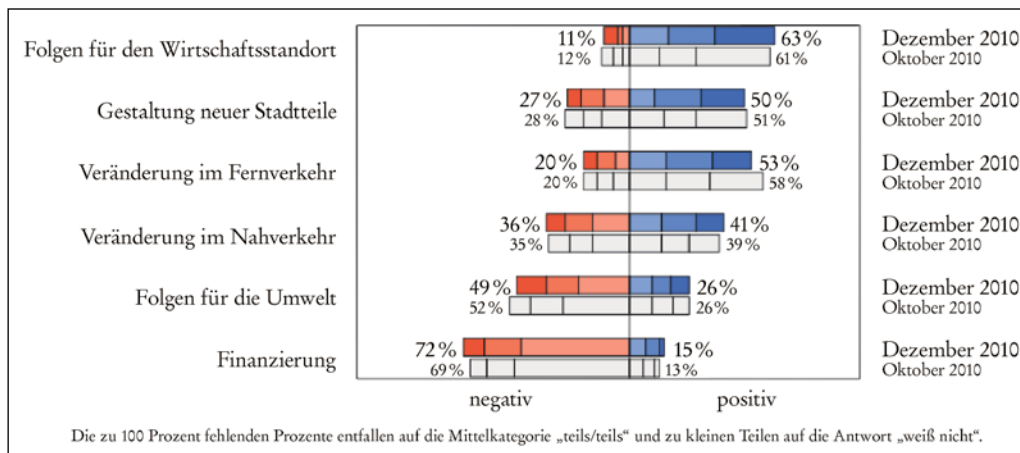
Aufgrund der breiteren Informationsbasis sahen sich nach der Schlichtung 58 Prozent der Befragten besser in der Lage, „Stuttgart 21“ zu bewerten. Auch gaben zahlreiche Befragte an, durch die Schlichtung neue Argu-

mente erfahren zu haben. Dabei kam es jedoch zu der aus der Einstellungsforschung bekannten „selektiven Wahrnehmung“: Menschen mit stark ausgeprägten Voreinstellungen zu einem Thema neigen dazu, vor allem jene Argumente aufzunehmen und in ihrem Gedächtnis abzuspeichern, die ihre Voreinstellungen bestätigen. Argumente, die den eigenen Voreinstellungen widersprechen, werden hingegen deutlich seltener wahrgenommen. Bezogen auf die Meinungsbildung bei Großprojekten bedeutet dies: Ist die öffentliche Diskussion erst einmal eskaliert, lassen sich die verfestigten Meinungen nur sehr schwer durch neue Argumente verändern. Bei den Befürwortern und Gegnern eines Projektes ändern neue Argumente meist nur die Intensität der eigenen Einstellungen, nicht aber deren grundsätzliche Richtung (pro bzw. contra). Sie suchen in der Diskussion vor allem nach einer Bestätigung ihrer eigenen Position. Offen für neue Argumente sind im Wesentlichen die wenigen noch Unentschiedenen.

Die Ergebnisse unserer Befragung zu „Stuttgart 21“ bestätigen diese allgemeinen Erkenntnisse zur Meinungsbildung in verfestigten Konflikten: Durch die Schlichtung haben sich die Positionen der Befragten zu einzelnen Aspekten des Großprojektes nicht gravierend verändert (*Abbildung 2*). Sowohl vor als auch nach der Schlichtung hat eine Mehrheit der Befragten drei positive Aspekte des komplexen Großprojektes wahrgenommen. Die Folgen für den Wirtschaftsstandort stellen aus Sicht der Befragten den größten Aktivposten von „Stuttgart 21“ dar. Verbesserungen im Fernverkehr folgen an zweiter Stelle. 53 Prozent der Befragten erwarten solche Verbesserungen – das sind jedoch fünf Prozentpunkte weniger als noch vor Beginn der Schlichtung. Zwar wird zunehmend bezweifelt, dass durch „Stuttgart 21“ Verkehr von der Straße auf die Schiene verlagert wird (–4 Prozentpunkte). Dem stehen aus Sicht der Befragten auf der Positiv-Seite schnellere Zugverbindungen und die Tatsache gegenüber, dass der Stuttgarter Flughafen an das Schnellbahnnetz angeschlossen wird. Den dritten Aktivposten sehen die Befragten in der Möglichkeit, die frei werdenden Gleisflächen für die Stadtentwicklung zu nutzen. Von den 100 Hektar frei werdender Fläche sollen 20 Hektar der Parkerweiterung zugute kommen, 80 Hektar sind für die Gestaltung neu-

^P www.schlichtung-s21.de/fileadmin/schlichtungs21/Redaktion/pdf/101130/2010-11-30_Schlichterspruch_Stuttgart_21_PLUS.pdf (14.9.2011).

Abbildung 2: Bewertung von Teilaspekten des Projektes „Stuttgart 21“



Fragewortlaut: „Stuttgart 21“ besteht ja aus einer ganzen Reihe unterschiedlicher Teilaspekte: Wie bewerten Sie die folgenden Teilaspekte? Bitte bewerten Sie jeden Teilaspekt. Stufen Sie Ihre Bewertung auf folgender 7-Punkte-Skala ab.“

er Stadtteile vorgesehen. Nach der Schlichtung ist mehr Menschen als zuvor bewusst, dass mitten in der Stadt ein neues Wohnviertel entstehen kann (+5 Prozentpunkte). Das Gleiche gilt für die Erweiterung der Parkanlagen durch „Stuttgart 21“ (ebenfalls +5 Prozentpunkte).

Diesen Positiv-Aspekten stehen aus Sicht der Befragten zwei Negativ-Aspekte gegenüber: Auch nach der Schlichtung erwarten 49 Prozent der Befragten negative Folgen für die Umwelt. Vor allem werden Gefahren für die Mineralwasserquellen und Belastungen der Anwohner durch Lärm, Abgase und Staub während der Bauphase gesehen. Am negativsten werden jedoch die Kosten von „Stuttgart 21“ bewertet: 72 Prozent der Befragten beurteilen die Finanzierung negativ.

Zu welchem Gesamturteil Menschen gelangen, wenn sie sich eine Meinung über ein komplexes Großprojekt bilden, hängt wesentlich davon ab, wie viel Gewicht sie den unterschiedlichen Teilaspekten beimessen. Nicht alle Befragten, welche die Finanzierung kritisch beurteilen, lehnen „Stuttgart 21“ ab. Für sie wiegen die wirtschaftlichen, verkehrlichen und städtebaulichen Teilaspekte die Kosten auf. Für andere hingegen ist die Finanzierungsfrage so wichtig, dass sie wahrgenommene Vorteile anderer Teilaspekte in den Hintergrund drängt. Das Gesamturteil kann sich daher auch dann ändern, wenn die einzelnen Teilaspekte unverändert bewert-

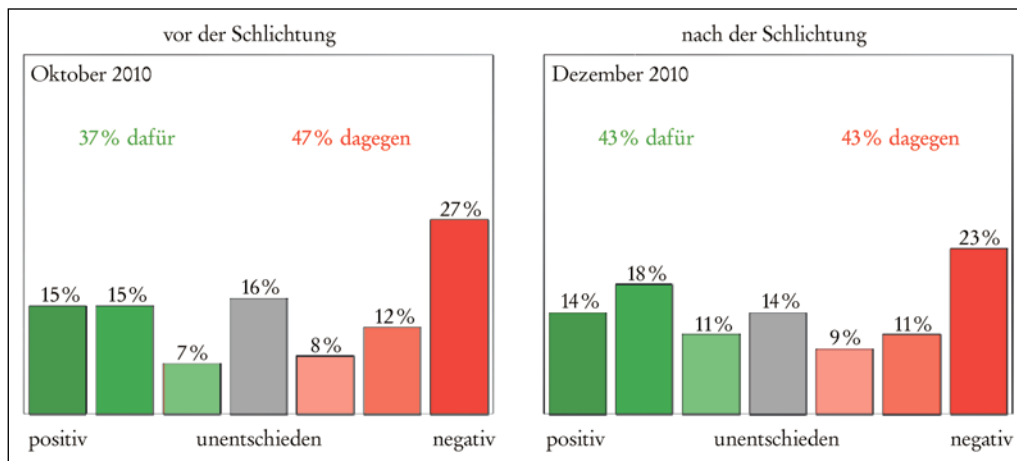
tet werden – dann nämlich, wenn sich deren Gewicht für das Gesamturteil verschiebt. Dies lässt sich auch nach der Schlichtung zu „Stuttgart 21“ beobachten. Unmittelbar vor der Schlichtung bewerteten 37 Prozent unserer Befragten das Projekt insgesamt positiv, 47 Prozent bewerteten es negativ und 16 Prozent antworteten mit „teils/teils“. Direkt nach der Schlichtung herrschte zwischen Befürwortern und Gegnern Gleichstand: Der Anteil der Befürworter unter den Befragten ist von 37 auf 43 Prozent gestiegen, der Anteil der Gegner von 47 auf 43 Prozent gefallen (Abbildung 3).^f

Der Stimmungsumschwung hat sich nach der Landtagswahl im März 2011 noch verstärkt. Einer repräsentativen Umfrage von Infratest dimap zufolge sprachen sich im August 2011 im Großraum Stuttgart 60 Prozent der Befragten für das Projekt aus, nur noch 28 Prozent waren dagegen.^f Für diese Dynamik in der Meinungsbildung kommen mehrere Gründe in Betracht: Zum einen kann sich das Gewicht der unterschiedlichen Teilaspekte von „Stuttgart 21“ für das Gesamturteil der Menschen weiter verschoben haben. Zum an-

^f Auch in anderen repräsentativen Meinungsumfragen wurde ein solcher Wandel festgestellt, z.B.: www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundeslaender/baden-wuerttemberg/laendertrend/2010/dezember/ (14. 9. 2011).

^f Vgl. www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundeslaender/baden-wuerttemberg/laendertrend/2011/august/ (14. 9. 2011).

Abbildung 3: Bewertung von „Stuttgart 21“ vor und nach der Schlichtung



Fragewortlaut: „Wie beurteilen Sie persönlich ‚Stuttgart 21‘ alles in allem?“

deren ist eine gewisse „Erschöpfung“ denkbar; offenbar wollen zahlreiche Befragte, dass die Diskussion über „Stuttgart 21“ ein Ende findet. Und drittens dürfte auch der Ausgang der Landtagswahl eine Rolle spielen: Denjenigen, die mit ihrer Ablehnung von „Stuttgart 21“ vor allem die alte Landesregierung treffen wollten, fehlt nun angesichts der neuen grünroten Landesregierung eine Motivations, weiter gegen „Stuttgart 21“ zu kämpfen.

Dialog statt Basta

Was lässt sich aus der Sachschlichtung lernen? Kann sie als Prototyp für die Meinungsbildung bei Großprojekten dienen? Unbestritten hat die Schlichtung zu einer Versachlichung der sehr emotional geführten Debatte geführt. Sie hat die Eskalationsspirale gestoppt. Und sie hat dazu beigetragen, die eingeforderte Transparenz herzustellen. Das zuvor wahrgenommene Informationsdefizit konnte zwar nicht beseitigt werden, es wurde aber verringert. Angesichts der Ausgangslage sind dies wertvolle Erfolge. Dennoch ist die Schlichtung mit einem erheblichen Makel behaftet: Sie hat viel zu spät stattgefunden. Dies ist nicht dem Schlichter und den Teilnehmenden an der Schlichtung vorzuwerfen. Künftig sollten solche Gespräche aber nicht erst stattfinden, wenn sich die Positionen bereits verfestigt haben. Ein Einfluss von Sachargumenten auf die Meinungsbildung ist wegen der selektiven Wahrnehmung dann nur noch sehr schwer möglich.

Mit Protesten werden alle Großprojekte weiterhin leben müssen, denn sie berühren vielfältige Interessen. Sehr wahrscheinlich stehen lokale Bürgerinitiativen auch künftig Großprojekten vor der eigenen Haustür skeptisch gegenüber. In der Frühphase eines Projektes sind sie aber selten unversöhnliche Gegner des Vorhabens. Oft suchen Bürgerinitiativen zunächst das Gespräch, um ihre Bedenken und Interessen geltend zu machen. Sie bringen Einwände vor, stellen Fragen und formulieren Bedenken. Das kann auch helfen, Projekte zu verbessern, und sollte daher nicht von vornherein als „störend“ abgetan werden. Ein Fakten-Check zu Beginn eines Projektes kann helfen.

Beispiele dafür gibt es, ihre Erfolgsbedingungen sind bekannt: 1. Die Gespräche müssen für alle Interessierten zugänglich sein. Internet-Übertragungen und deren öffentlich zugängliche Speicherung ermöglichen es, dass sich auch die Menschen ein eigenes Bild machen können, die zum Zeitpunkt der Gespräche aus familiären oder beruflichen Gründen verhindert sind. 2. In den Gesprächen müssen sowohl Befürworter als auch Kritiker eines Projektes gleichberechtigt vertreten sein. Der Dialog muss „auf Augenhöhe“ stattfinden. 3. Die Gespräche dürfen nicht von einer der beiden Seiten geleitet werden, sondern es bedarf eines neutralen Moderators. Er hat auf die Einhaltung der Regeln und die Wahrung des gegenseitigen Respekts zu achten. 4. Die Gespräche sollten sich auf Sachfragen konzentrieren.

Diese Gespräche müssen um eine Diskussion über die Ziele ergänzt werden, die mit einem Großprojekt verfolgt werden sollen. In solchen Gesprächen sollten Projektträger und Bürger, Parlamente, Regierungen und Bürgerinitiativen ihre Standpunkte darlegen können und versuchen, einen Interessenausgleich herbeizuführen. Nicht immer wird dies gelingen. Aber von dem ernsthaften und ehrlichen Versuch wird es abhängen, ob das Ergebnis von möglichst vielen Menschen akzeptiert wird. Am Ende muss nicht allumfassende Einigkeit stehen, aber es muss glaubhaft erkennbar sein, dass alle Einwände gehört wurden und dass man sich sachgerecht und konstruktiv mit ihnen auseinandergesetzt hat.

Von solch einem Verfahren geht dann – anders als von einem Bürgerentscheid – zwar keine rechtliche Bindung aus. Es dürfte Parlamenten aber schwer fallen, gegen eine öffentliche Meinung zu entscheiden, die frühzeitig auf diese Art und Weise und unter Beteiligung aller relevanten Gruppen zustande gekommen ist. Für Parlamente bietet sich hier eine Chance: Sie können – als Ort der Repräsentation der Bevölkerung – dieses Verfahren anstoßen und den Austausch forcieren. Die Akzeptanz der Gesprächsergebnisse setzt ein transparentes Verfahren voraus. Sie setzt auch voraus, dass Meinungen nachvollziehbar und verständlich begründet werden. Und sie ist notwendig, weil Parlamente im Zweifelsfall auch bei Großprojekten eine Entscheidung treffen müssen, in der es um das Abwägen von gegensätzlichen Interessen geht. In den Parlamenten muss der Ausgleich zwischen dem Gemeinwohl dienenden Maßnahmen (beispielsweise dem Bau einer Stromtrasse für den Transport von Öko-Strom) einerseits und berechtigten Partikularinteressen vor Ort andererseits stattfinden. Damit dieser Ausgleich akzeptiert werden kann, müssen die oben genannten Regeln der Transparenz, der Beteiligung und des Gesprächs auf Augenhöhe eingehalten werden. Heiner Geißler stellte dazu in seinem Schlichterspruch fest: „Die Zeit der Basta-Politik ist vorbei, auch Parlamentsbeschlüsse werden hinterfragt, vor allem wenn es Jahre dauert, bis sie realisiert werden. Sie müssen jedenfalls in dieser Zeit immer wieder begründet und erläutert werden.“

Wolfgang Merkel

Volksabstimmungen: Illusion und Realität

In Paris brannten 2005 die Vorstädte. Sechs Jahre später rebellieren in London Immigranten und Marginalisierte mit eruptiver Gewalt gegen ihre Ausgrenzung von Gesellschaft, Wohlstand und Lebenschancen. In Griechenland protestieren große Teile der Bevölkerung gegen ein Spardiktat, das ihnen internationale Finanzinstitutionen und die eigenen politischen Eliten aufzwingen. In Stuttgart gehen gut situierte Bürgerinnen und Bürger gegen „öffentliche Verschwendung“ und die Arroganz einer sich unangreifbar wählenden Landesregierung auf die Straße. In Madrid besetzen „Empörte“ die öffentlichen Plätze und wollen „das System“ zur Rechenschaft ziehen. So unterschiedlich Anlässe, Motive und soziale Herkunft der Protestierenden auch sein mögen, ein gemeinsamer Zusammenhang könnte sich aus den Ursachen ergeben: Bürgerinnen und Bürger fühlen sich zunehmend weniger ernst genommen und in ihren Interessen repräsentiert. Auch wenn daraus nicht umstandslos auf eine allgemeine Krise der repräsentativen Demokratie geschlossen werden kann, könnten die Proteste doch die zunehmend krisenhafte Signatur der „demokratischen Repräsentation“¹ vorzeichnen und Ausdruck der Forderung nach mehr unmittelbaren Beteiligungs- und Entscheidungsrechten sein.

Wolfgang Merkel

Dr. rer. pol., geb. 1952; Professor für Vergleichende Politikwissenschaft und Demokratieforschung an der Humboldt-Universität zu Berlin; Direktor der Abteilung „Demokratie: Strukturen, Leistungsprofil und Herausforderungen“ am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Reichpietschufer 50, 10785 Berlin. wolfgang.merkel@wzb.eu

Liest man kritisch die theoretisch dünne wie empirisch dürftige Krisendiagnostik

Dieser Beitrag entstand unter Mitarbeit von Aleksandra Kulesza und Gudrun Mouna.

¹ Vgl. Sonia Alonso/John Keane/Wolfgang Merkel (eds.), *The Future of Representative Democracy*, Cambridge, UK 2011.

postdemokratischer Pauschalierung,¹² mag man ihr mit guten Gründen nicht folgen.¹³ Die Behauptung, der demokratische Moment westlicher Demokratien habe in den 1940er oder 1950er Jahren gelegen und die entwickelten Gesellschaften näherten sich auf dem Weg in die Postdemokratie wieder vordemokratischen Zuständen an, ist ebenso kühn wie historisch falsch: In Deutschland wurden Frauen bis in die 1960er Jahre hinein die vollen bürgerlichen Rechte vorenthalten, in der Schweiz durften sie nicht einmal wählen, und in den Parlamenten der meisten westlichen Demokratien waren sie hoffnungslos unterrepräsentiert. In den Südstaaten der USA wurden Afroamerikaner zu jener Zeit „Nigger“ genannt, und die weiße Mehrheitsgesellschaft schloss sie in rassistischer Konsequenz vom Wahlrecht aus. Homosexualität wurde nicht nur politisch und gesellschaftlich diskriminiert, sondern in Deutschland und anderswo strafrechtlich verfolgt. In den 1950er und 1960er Jahren lag die spezifische Schwäche der Demokratien weniger im Bereich der Partizipation als in der Sphäre der Bürgerrechte.

Wer die erheblichen Positionsgewinne von Frauen und ethnischen wie sexuellen Minderheiten nicht ernsthaft in die Gesamtdiagnose einbezieht, desavouiert seine Diagnose. Es kann überhaupt keinen vernünftigen Zweifel daran geben, dass die meisten westlichen Demokratien heute eine weit höhere Qualität aufweisen als ihre Vorgänger vor fünfzig Jahren. Eine differenzierte Analyse würde indes ergeben, dass ihre Entwicklung von Ungleichzeitigkeit geprägt ist: Den erwähnten erheblichen Verbesserungen stehen besorgniserregende Entwicklungen insbesondere im Bereich der politischen Partizipation und Repräsentation entgegen.

Stehen die repräsentativen Institutionen unter Druck, taucht mit schöner Regelmäßigkeit die Forderung nach mehr „direkter Demokratie“ auf. Auch wenn diese weit mehr als Volksinitiativen, Volksentscheide und Referenden umfasst, kapriziert sich vor allem hierzulande die öffentliche Debatte besonders auf diese, so etwa im Zusammenhang der Proteste in Stuttgart. Was ist dran an der Forderung, die not-

leidenden Organisationen und Institutionen der repräsentativen durch Elemente der direkten Demokratie zu ergänzen oder bei einzelnen Entscheidungen gar zu ersetzen? Kann „direkte Demokratie“ eine heilkräftige Medizin ohne Nebenwirkungen sein?

Die historische Debatte

Volksabstimmungen werfen eine „Prämie für Demagogen“ ab, argumentierte Theodor Heuss unter dem Eindruck der Erfahrungen des „Dritten Reichs“ und der Weimarer Republik.¹⁴ Der Historiker und Publizist Michael Stürmer sprach noch im Jahr 2000 von einem „Fest für Demagogen“.¹⁵ Letzteres nimmt keine Notiz von der modernen Forschung zu Referenden und Volksabstimmungen.¹⁶ Im Lichte dieser neueren Forschung ist das altliberale und konservative Argument nicht mehr haltbar, dass Referenden zur Polarisierung der Gesellschaft führen und die Demokratien destabilisieren. Dies war weder in Weimar der Fall, noch gibt es dafür Anhaltspunkte in den referendumsoffenen Demokratien Italiens, Kaliforniens oder der Schweiz.¹⁷ Theoretisch wenig überzeugend sind auch Argumente, die wie die Pluralismustheorie Ernst Fraenkels die „prinzipielle Strukturwidrigkeit“ der direkten und der repräsentativen Demokratie behaupten.

¹² Vgl. Manfred G. Schmidt, *Demokratiethorien*, Wiesbaden 2010, S. 349.

¹³ Zit. nach: ebd., S. 344.

¹⁴ Der Gebrauch der Termini ist je nach konstitutionellen Vorgaben in den einzelnen Ländern uneinheitlich; vgl. z.B. Silvano Mückli, *Direkte Demokratie*, Bern-Stuttgart 1994; Ian Budge, *The New Challenge of Direct Democracy*, Cambridge-Oxford 1996; Alexander H. Trechsel, *Volksabstimmungen*, in: Ulrich Klöti et al. (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik. Manuelle de la politique suisse*, Zürich 1999, S. 557–588; Hanspeter Kriesi, *Direct Democratic Choice. The Swiss Experience*, Lanham, MD 2005; Markus Freitag/Uwe Wagschal (Hrsg.), *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*, Münster 2007; Theo Schiller, *Local Direct Democracy in Europe*, Berlin 2011. Im Folgenden werde ich immer dann von Volksabstimmungen oder Referenden sprechen, wenn ich mich auf den Oberbegriff aller denkbarer Formen von Volksbefragungen beziehe.

¹⁵ Anders verhält es sich mit Plebisziten in diktatorischen Regimen („Drittes Reich“) oder fragilen und defekten Demokratien wie in Belarus (1994, 1995) oder Venezuela (1999ff.), wo Volksabstimmungen zur Akklamation bestehender autokratischer Verhältnisse oder zur schleichenden Abschaffung demokratischer Rechte instrumentalisiert werden.

¹² Vgl. Colin Crouch, *Post-Democracy*, Cambridge, UK 2004.

¹³ Vgl. Wolfgang Merkel, *Steckt die Demokratie in einer Krise?*, in: *Universitas*, 65 (2010) 766, S. 351–369.

ten. Eine solche Dichotomie ist unterkomplex und verkennt die Kompatibilitätsreserven, die repräsentative Demokratien gegenüber direktdemokratischen Elementen bereithalten. Derartig apodiktische Positionen verhindern den notwendigen vorurteilsfreien Blick auf die Komplementaritätschancen der beiden prototypischen Formen der Demokratie.

Umsichtiger argumentierte Max Weber, für den Referenden zwar ungeeignet für „alle einigermaßen verwickelten Gesetze und Ordnungen der inhaltlichen Kultur“ waren, der aber trotz seiner generellen Skepsis Volksabstimmungen auch als „geeignetes Revisionsmittel“ zur Brechung von Entscheidungsblockaden ansah.⁸ Ganz im Sinne Max Webers formulierte Fritz Scharpf, dass sich Volksabstimmungen im Grunde nur „zur Legitimation einfacher Entscheidungen von großem verfassungspolitischen Gewicht eignen“, nicht aber für komplexe politische Entscheidungen.⁹ Skeptischer noch ist auch der Mainstream der zeitgenössischen Parteienforschung. Ihr Doyen Giovanni Sartori¹⁰ kritisiert an Referenden deren Nullsummencharakter, der keinen Raum für Verhandlung und Kompromiss öffne und deshalb nur Sieger und Verlierer kenne. Volksabstimmungen werden als mehrheitsdemokratische Instrumente begriffen, die gerade Minderheiten benachteiligen, wenn nicht gefährden können. Alexis de Tocqueville hätte das die Gefahr der „Tyrannei der Mehrheit“ genannt. Referendumsgegner fügen hinzu: Zufällige Mehrheiten unterliegen zudem erheblichen Stimmungsschwankungen. Bisweilen könnten es aber auch oft tyrannische, aktive und organisationsfähige Minderheiten sein, die der nicht mobilisierten Mehrheit ihre Werte, Meinungen und Weltsicht aufdrängen. Im Übrigen, argumentieren die Verteidiger der reinen Repräsentationslehre, müsse noch jede Referendumsdemokratie aufgrund der Kom-

⁸ Vgl. Max Weber, *Wahlrecht und Demokratie in Deutschland* (1917), in: ders. *Zur Politik im Weltkrieg. Schriften und Reden 1914–1918*, hrsg. von Wolfgang J. Mommsen in Zusammenarbeit mit Gangolf Hübinger (MWG Abt. I: Schriften und Reden, Bd. 15), Tübingen 1984, S. 344–396.

⁹ Fritz Scharpf, *Demokratie in der transnationalen Politik*, in: Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie*, Frankfurt/M. 1998, S. 164.

¹⁰ Vgl. Giovanni Sartori, *Demokratietheorie*, Darmstadt 1992.

plexität der Entscheidungsmaterien an den „Klippen der kognitiven Unfähigkeit“¹¹ des Volkes scheitern. Der notwendige Zeitaufwand und die beschränkten kognitiven Ressourcen zur sachgemessenen Durchdringung der Entscheidungsmaterie stünden den Bürgern ohnehin kaum zur Verfügung.¹²

Die meisten dieser Argumente sind konservativ eingefärbt. Sie befürchten Demagogie wie Polarisierung und betonen die Gefahren für Stabilität, Kompetenz und Effizienz. Überwiegt bei den Gegnern direktdemokratischer Verfahren vorurteilsbeladene Skepsis, dominiert bei den Befürwortern häufig wirklichkeitsfremder Optimismus. Anders als in der repräsentativen Demokratie, so die Überzeugung, drückt direktdemokratische Verfahren unverfälscht und direkt die Volkssouveränität aus. Der Volkswille würde nicht durch oligarchische Parteien, Interessengruppen und Parlamente gebrochen, sondern authentisch in verbindliche Entscheidungen umgesetzt. Dieses nicht zuletzt auf Jean-Jacques Rousseau zurückgehende Argument ist keineswegs sofort von der Hand zu weisen. Dies gilt auch für Flächenstaaten – für die Rousseaus direktdemokratische Vorstellung nie konzipiert war –, wenn Volksabstimmungen komplementär zu den repräsentativen Institutionen gedacht werden. Dass auch Carl Schmitt solchen plebiszitären Voten zugetan war und in ihnen den eigentlichen „Souveränitätsakt“¹³ sah, kann weder das Verfahren noch das Argument desavouieren. Allerdings lässt sich gerade aus Schmitts Parlamentarismuskritik schwerlich demokratischer Honig saugen, wie dies die radikalen Links-Schmittianer um Chantal Mouffe und Ernest Laclau propagieren.

Befürworter der Volksabstimmung betonen das Verfahren und den Akt selbst als segensreich. Volksabstimmungen gehen häufig intensive politische Debatten voraus. Die Bürger¹⁴ mischen sich ein, erwerben Kenntnisse und Kompetenzen; sie erlernen das Bürgersein. Insofern seien gerade Volksabstimmungen „Schulen für die Demokratie“. Die Idee,

¹¹ Ebd., S. 37.

¹² Vgl. M. Weber (Anm. 8).

¹³ Carl Schmitt, *Volksentscheid und Volksbegehren*, Berlin-Leipzig 1927, S. 47.

¹⁴ Aus Gründen der Sprachästhetik werden hier nicht immer das Maskulinum *und* das Femininum benutzt. Es versteht sich, dass stets Bürger und Bürgerinnen, Männer und Frauen gemeint sind.

dass politische Partizipation „bessere Bürger“ hervorbringt, wurde insbesondere von den beiden liberalen Philosophen des 19. Jahrhunderts, Tocqueville und John Stuart Mill, betont.¹⁵ Dieses Argument, so es denn empirisch haltbar ist, wiegt schwer in Zeiten zurückgehender politischer Beteiligung. Es erhält eine zusätzliche Stärkung dadurch, dass Bürger, die an Entscheidungen direkt beteiligt sind, diese als legitimer erachten und ihnen gegenüber eine größere Folgebereitschaft entwickeln, als wenn die Entscheidungen nur indirekt, von den Repräsentanten getroffen werden. Zusätzlich wird in der Regel dem gesamten System eine größere Legitimität zugeschrieben. Volksabstimmungen stärken zudem die vertikale Rechenschaftslegung der Regierung gegenüber den Regierten. Diese wird dann nicht nur ex post turnusmäßig über den Wahlakt ausgeübt, sondern schon allein die Möglichkeit eines Referendums veranlasst die Regierenden, die Mehrheitspositionen der Bürger zu antizipieren und in parlamentarische Entscheidungen einzubringen.

Die Erwartungen der Befürworter sind hoch. Die Hoffnungen richten sich vor allem auf die Intensivierung demokratischer Partizipation, die Entwicklung von Bürgertugenden, auf Diskurs und Deliberation während der Abstimmungskampagnen sowie eine Stärkung der *vertical accountability*. Um die Debatte zwischen Befürwortern und Kritikern, Optimisten und Pessimisten gehaltvoll führen zu können, genügt ein erneuter Abgleich der allgemeinen Positionen nicht. Die Argumente müssen vielmehr gerade auf jene Bereiche unserer Demokratien bezogen werden, die sich unter Stress befinden und offensichtlich die ihnen zugeordneten demokratischen Funktionen nicht (mehr) hinreichend erfüllen.

Herausforderungen, Versprechen, Realitäten

Die Demokratien, die vor allem im Verlauf des 20. Jahrhunderts ihre gegenwärtige Gestalt angenommen und komplettiert haben, stehen zu Beginn des 21. Jahrhunderts vor bedeutenden Herausforderungen. Wirtschaft und Gesellschaft haben sich verändert und mit ihnen Einstellungen, Werte und Verhaltensmuster der Bürger. Schon aus diesem

¹⁵ Vgl. H. Kriesi (Anm. 6), S. 5.

Grund stehen die konventionellen Institutionen, Organisationen und Verfahren der Demokratie unter Anpassungsdruck. Nun ließe sich argumentieren, dass zusätzliche direktdemokratische Elemente wie insbesondere Volksabstimmungen die Qualität der Demokratie heben, wenn sie mindestens eine dieser Herausforderungen demokratischer lösen als die gegenwärtigen Institutionen der repräsentativen Demokratie, ohne die genannten demokratischen Positionsgewinne zu gefährden oder den Status quo der anderen Problemsphären noch weiter zu verschlechtern. Dies soll im Folgenden anhand von zehn Herausforderungen geprüft werden.

Soziale Selektivität. Die Wahlbeteiligung geht in vielen etablierten Demokratien zurück. Dies mag an sich schon problematisch sein, da, anders als eine gleichbleibend niedrige Wahlbeteiligung wie in den USA und der Schweiz, der rasche Rückgang der Teilnahme an Wahlen ganz offensichtlich eine wachsende Unzufriedenheit mit den zur Wahl stehenden Parteien ausdrückt.¹⁶ Zum demokratietheoretischen wie praktischen Problem wird die zurückgehende Wahlbeteiligung aber vor allem aufgrund der mit ihr einhergehenden sozialen Selektivität: Je geringer die Wahlbeteiligung, umso höher ist die soziale Selektion. Die soziale Schieflage geht dabei stets zu Lasten der unteren Schichten. Dies zählt zu den robusten Erkenntnissen der Wahlforschung.¹⁷

Können Referenden das Problem zurückgehender Partizipation und ansteigender sozialer Selektion lindern oder gar beheben? Geht „das“ Volk tatsächlich zu Volksabstimmungen? Aus der empirischen Forschung wissen wir, dass die Teilnahme an Volksabstimmungen auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene hinter der Beteiligung an allgemeinen Wahlen zurückbleibt. Dies gilt insbesondere im Vergleich zu den nationalen Parlamentswahlen. Hohe Beteiligungs-

¹⁶ Vgl. Markus Steinbrecher/Hans Rattinger, Wahlbeteiligung, in: Hans Rattinger et al. (Hrsg.), Zwischen Langeweile und Extremen: Die Bundestagswahl 2009, Baden-Baden 2011, S. 86; Oscar W. Gabriel/Kerstin Völkl, Auf der Suche nach dem Nichtwähler neuen Typs, in: Frank Brettschneider et al. (Hrsg.), Die Bundestagswahl 2002. Analysen der Wahlergebnisse und des Wahlkampfes, Wiesbaden 2004, S. 221–248.

¹⁷ Vgl. Demokratiebarometer, online: www.democracybarometer.org (16.9.2011).

quoten bei Volksabstimmungen wie etwa bei der Frage des Beitritts der Schweiz zur UNO im Jahr 2002 (57,6 %) bleiben die Ausnahme. Die durchschnittliche Partizipationsrate lag in der Schweiz bei Volksabstimmungen auf Bundesebene in den vergangenen 40 Jahren (1971–2010) bei 42,5 %.¹⁸ Im selben Zeitraum lag die durchschnittliche Wahlbeteiligung auf Bundesebene bei 47,8 %. Berücksichtigt man nur die Volksabstimmungen zu konkreten *politiques*, liegen die Beteiligungsraten noch deutlich niedriger. Je komplexer die Materie und je häufiger die Abstimmungen, umso geringer ist die Beteiligung. Das vergrößerte Mitwirkungsangebot wird von den Schweizern noch weniger wahrgenommen als bei nationalen Parlamentswahlen. In Italien ist diese Differenz noch viel größer. Im Zeitraum von 1971 bis 2010 lag die Beteiligung bei den nationalen Parlamentswahlen bei 87 %, ¹⁹ während die Partizipation bei nationalen Referenden nur noch 53 % betrug.

Nicht das Volk in seiner Gesamtheit, sondern die höheren und mittleren Schichten, die Gebildeten und überproportional die Männer stimmen typischerweise bei Referenden ab. Der politisch aktive Demos ist dabei mehr als halbiert und hat bei Volksabstimmungen damit eine noch größere soziale Schieflage als bei den nationalen Parlamentswahlen. Auch der reflexhafte Appell der Referendumsbefürworter, dies müsse eben verändert werden, zeugt eher von naiver Wirklichkeitsferne denn von empirischen Einsichten in die Steuerbarkeit des politischen Partizipationsverhaltens. Volksabstimmungen gewähren dem Volk tatsächlich mehr Mitwirkungsmöglichkeiten, aber sie verstärken die Tendenz der Überrepräsentation jener gut situierten Schichten, die schon in den Organisationen und Institutionen der repräsentativen Demokratie überproportional vertreten sind.

Vertrauensverlust. Parteien und Parlamenten werden sehr niedrige Vertrauenswerte attestiert. Bei allen seriösen Umfragen (z. B. Eurobarometer) signalisieren die Ergebnisse den beiden Kerninstitutionen der repräsentativen Demokratie einen erheblichen Vertrau-

¹⁸ Vgl. Bundesamt für Statistik der eidgenössischen Volksabstimmungen, online: www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index.html (16. 9. 2011).

¹⁹ Die hohe Wahlbeteiligung beruht auch auf einer (kaum sanktionierten) Wahlpflicht.

ensentzug.²⁰ Zwar ist es richtig, dass mit wenigen Ausnahmen (USA, Schweiz) in den meisten Demokratien mehr als die Hälfte der erwachsenen Bevölkerung stets noch die Parteien wählt, die sie gleichzeitig in den Meinungsumfragen so kritisch beurteilt. Wenn aber die entscheidenden Institutionen der Gesetzgebung so geringes Vertrauen besitzen, affiziert dies auch die Legitimität ihrer Entscheidungen. Eine solche Ansteckungsgefahr besteht bei direktdemokratischen Entscheidungen trotz der sozialen Selektivität im subjektiven Bewusstsein der Bürger nicht. Zumindest die Untersuchungen in der Schweiz zeigen, dass die Bevölkerung den Abstimmungsergebnissen eine hohe Legitimität zuschreibt und damit das Vertrauen in die Demokratie insgesamt gestärkt wird.²¹

Mitgliederverlust. Die politischen Parteien, zumal die großen Volksparteien,²² haben neben den Vertrauensverlusten auch einen erheblichen Mitgliederverlust zu verzeichnen. Dennoch fungieren sie in den meisten Demokratien weiterhin als geradezu monopolistische Torwächter zu den staatlichen Entscheidungsinstanzen. Sie bestimmen, wer sich als Kandidat präsentieren darf. Wenig verwunderlich kommen diese dann bis auf wenige Ausnahmen aus den eigenen Reihen. Das Regierungspersonal wird in allen reifen Demokratien fast ausschließlich aus den Parteien rekrutiert. Dieser Schließungsprozess bei gleichzeitig nachlassender Verankerung in der Gesellschaft hat den politischen Eliten und den Parteien den negativ belasteten Begriff der „politischen Klasse“ eingetragen. Referenden können hier wenig ändern, da auch hier die Parteien oft eine maßgebliche Rolle spielen.

Überalterung. Die Mitgliedschaften fast aller Parteien sind stark überaltert. Dies gilt wiederum besonders für die Volksparteien. Junge Menschen treten nur noch selten in die politischen Parteien ein. Die politisch kreativsten unter ihnen folgen eher normativen Überzeugungen als Karriereambitionen. Sie schließen sich NGOs wie Amnesty Interna-

²⁰ Gleichwohl gilt es zwischen folgenden zwei Survey-Fragen zu unterscheiden: 1. Vertrauen Sie den Parteien? 2. Vertrauen Sie „Ihrer“ Partei? Bei der ersten Frage, die stets in den Meinungsmedien verwendet wird, sind die Misstrauensbekundungen erheblich größer als bei der zweiten.

²¹ Vgl. H. Kriesi (Anm. 6).

²² Vgl. Elmar Wiesendahl, *Volksparteien. Aufstieg, Krise, Zukunft*, Opladen 2011.

tional, Human Rights Watch, Transparency International, Greenpeace oder anderen Menschenrechts- und Umweltvereinigungen an, weil sich dort die Partizipation unbürokratischer, authentischer, direkter und ereignisreicher vollzieht. Diese kreativen Potenziale können dann über Referenden genutzt werden, wenn sich solche NGOs als Initiatoren und Motoren von Volksinitiativen engagieren. Dies ist bisweilen der Fall; in der Summe treten NGOs jedoch seltener als Promotoren von Volksinitiativen auf als wirtschaftliche Interessengruppen. Dies gilt für die Schweiz, verstärkt für Kalifornien. Bei Volksentscheiden dominieren seit eh und je Regierungen, Parteien und Interessengruppen.

Diskurs und Deliberation. Die Medien beeinflussen die politische Agenda auf ungesicherter legitimatorischer Grundlage. Zudem verhindert ihre Kommerzialisierung häufig anspruchsvolle und problemangemessene politische Diskurse. Ändert sich das in den Debatten, die Volksabstimmungen vorausgehen? Systematische Diskursanalysen stehen hier noch aus. Bei hochpolitischen Fragen wie UN- oder EU-Beitritt oder bei EU-Referenden zu zentralen Verträgen tragen Volksabstimmungen tatsächlich zu intensivierten Diskursen bei. Auch Positionen außerhalb des etablierten Politik- und Medienbetriebs haben Chancen, Gehör zu finden. Die Diskurse befreien sich dabei häufig von den üblichen Personaldebatten und verlagern sich auf Sachfragen. Im optimalen Fall entsteht das, was Jürgen Habermas emphatisch als „Öffentlichkeit“ bezeichnet, auch wenn diese Debatten – keineswegs jenseits von Macht- und ökonomischen Interessen – nur partiell dem zwanglosen Zwang des besseren Arguments unterworfen werden. Das sind jedoch Sternstunden von Referendumskampagnen, die sich im Alltag der zahlreichen *Policy*-Referenden in der Schweiz oder etwa Kalifornien nicht zeigen oder wiederholen lassen. Claus Offe sieht im Abstimmungsakt nicht das demokratische, sondern das „schlechtere Ich“ der Bürger begünstigt, weil die Bürger bei der Abstimmung „von diskursiven Anforderungen und dem Zwang zur argumentativen Rechtfertigung völlig entlastet sind“.^{F²³}

^{F²³} Claus Offe, *Vox Populi und die Verfassungsökonomik*, in: Gerd Grözingen/Stephan Panther (Hrsg.), *Konstitutionelle Politische Ökonomie*, Marburg 1998, S. 81–88.

Referenden sind viel seltener die Stunde des Diskurses oder gar der Deliberation, als ihre Befürworter glauben (machen).

Interessengruppen. Die Verfügbarkeit von Macht und Geld entscheidet über den Einfluss auf politische Entscheidungen. Sie gewährt mächtigen Interessenverbänden und multinationalen Unternehmen einen asymmetrisch privilegierten Einfluss. Das politische Gleichheitsprinzip wird verletzt. Ändert sich das in Volksinitiativen oder Volksentscheidungen? Übertrumpft der Demos die Mächtigen in Wirtschaft, Staat und Gesellschaft? Fast alle empirischen Untersuchungen geben zu erheblicher Skepsis Anlass. Volksabstimmungen werden nicht vom „Volk“ initiiert. Es bedarf der Initiatoren – und die kommen aus den meinungsstarken politisierten Mittelschichten, Interessengruppen, NGOs, nicht selten auch aus Regierung und Parteien. Der Erfolg ist keineswegs nur, aber stets auch von der Kampagnenfähigkeit der Initiatoren abhängig.^{F²⁴} Dafür bedarf es der Ressourcen: politisch, organisatorisch und finanziell. Über solche verfügen vor allem politische Organisatoren oder wirtschaftliche Interessengruppen. In Kalifornien haben bei Referenden die überlegenen finanziellen Ressourcen großer Wirtschaftslobbys eine nicht zu unterschätzende Wirkung auf den Ausgang der Referenden entfaltet, zumal in den Verfassungen der Bundesstaaten in aller Regel keine Ausgabenbegrenzungen fixiert werden.^{F²⁵} Die Anfälligkeit für strategisch-manipulative Manöver oder das „referendum capture“ sind in einigen Bundesstaaten sprichwörtlich geworden.^{F²⁶} In der Schweiz ist die Wirkung des Geldes zwar geringer, aber dennoch nicht verschwunden. Dort spielt häufig die Koalitionsbildung politischer Parteien (sic!), die sich für oder gegen ein bestimmtes Ergebnis positionieren, die ausschlaggebende Rolle.^{F²⁷} Das Volk ist in Volksabstimmungen wesentlich abhängiger von den etablierten politischen und wirtschaftlichen Gruppen, als dies deren Befürworter wahrhaben wollen. Es sind die wirtschaftlichen und politischen Eliten, welche die Referendumskampagnen und ihre Ergebnisse maßgeblich bestimmen.

^{F²⁴} Vgl. H. Kriesi (Anm. 6), S. 51 ff.

^{F²⁵} Vgl. Matthew Mendelsohn/Andrew Parkin, *Referendum Democracy: Citizens, Elites, and Deliberation in Referendum Campaigns*, Houndmills-Basingstoke 2010, S. 2.

^{F²⁶} Vgl. M. G. Schmidt (Anm. 4), S. 352.

^{F²⁷} Vgl. H. Kriesi (Anm. 6), S. 58.

Dominanz der Exekutive. Im Zuge der Europäisierung, Globalisierung und der krisenhaften Entwicklung der Finanzmärkte werden Entscheidungen zunehmend von der Exekutive kontrolliert oder dem parlamentarischen Prozess vorweggenommen. Dadurch wächst die Intransparenz staatlicher Entscheidungen. Sie sind weder vertikal noch horizontal zureichend kontrollierbar. Nur in Ausnahmefällen ist vorstellbar, dass Volksabstimmungen Regierungen besser kontrollieren können als Parlamente. Dies könnte bei der Ratifizierung grundlegender Vertragstexte der Fall sein: Für komplizierte Fragen der Finanzmarktregulierung kann das sicherlich nicht gelten. Wenn man zusätzlich sieht, welche erhebliche Rolle gerade die Regierungen mit ihren finanziellen und informationellen Ressourcen bei Volksabstimmungen in der Schweiz spielen,^{f28} ist die Hoffnung auf eine bessere Kontrolle der Exekutive eine Illusion. Tatsächlich fällt die überwiegende Mehrheit der Volksabstimmungen nicht gegen, sondern für die Regierung aus.^{f29} Überspitzt formuliert würde sich die Regierung in dem Maße nur selbst kontrollieren, wie sie über den Ausgang der Volksabstimmungen entscheidet. Allerdings kann schon die Möglichkeit von Volksabstimmungen die Agenda von Regierungen antizipativ beeinflussen, um einer solchen Drohung zu entgehen.

Legitimitätsglaube/Kongruenzverlust. Die zunehmende Macht supranationaler Organisationen, internationaler Politikregime und deregulierter (Finanz-)Märkte schränkt die staatliche Souveränität ein. Die legitim gewählten Vertreter nationaler Gemeinschaften müssen ihre Entscheidungsgewalt mit dünn oder überhaupt nicht legitimierten Akteuren teilen. Die Kongruenz von Herrschaftsadressaten und Herrschaftsautoren löst sich zunehmend auf. Auf diese zentrale Demokratielücke bieten Volksabstimmungen keine überzeugende Antwort. Allerdings wäre vorstellbar, dass Referenden dann obligatorisch abgehalten werden sollten, wenn über internationale Verträge sichtbar Souveränitätsrechte abgetreten werden sollen. In Deutschland spielt das Bundesverfas-

^{f28} Vgl. Hanspeter Kriesi, *The Role of the Political Elite in Swiss Direct-democratic Votes*, in: Zoltan Tibor Pällinger et al. (eds.), *Direct Democracy in Europe: Developments and Prospects*, Wiesbaden 2007, S. 83.

^{f29} Vgl. A. H. Trechsel (Anm. 6), S. 577.

sungsgericht (BVerfG) eine solche Wächterrolle. Würden solche Fragen auch der Bevölkerung (bei einer Verfassungsänderung) vorgelegt, dürften weitere Souveränitätsabgaben vermutlich relativ starke Riegel vorgeschoben werden.^{f30} Das Beispiel der Schweiz zeigt, dass sich in solchen Fällen das „Volk“ als wirkungsvoller Vetospieler gegen weitere Souveränitätsabgaben etablieren würde. Vertritt man die Position des nationalen demokratischen Konstitutionalismus, könnte eine solche Vetoposition als (nationaler) Demokratieschutz begriffen werden. Die Folge wäre eine tendenzielle Abkopplung von Supra- und Internationalisierungsentwicklungen, deren ökonomische und politische Auswirkungen nur schwer abzuschätzende, aber wahrscheinlich negative Kosten hätten.

Wachsende Ungleichheit. Seit mehr als zwei Jahrzehnten ist auch in reifen Demokratien eine wachsende sozioökonomische Ungleichheit zu beobachten.^{f31} Die Deregulierung der Märkte stärkte die Besitzer von Finanzkapital, die Postindustrialisierung privilegierte das kognitive Humankapital, die OECD-weite Steuersenkungspolitik begünstigte die Unternehmen und die Bezieher hoher Einkommen, der partielle Rückbau des Sozialstaats benachteiligte die unteren Schichten. Sozioökonomische Ungleichheit wird aber dann zum Demokratieproblem, wenn sie die politische Gleichheit beschädigt.^{f32} Das ist der Fall, wenn gezeigt werden kann, dass die unteren Schichten infolge von mangelnden wirtschaftlichen und kognitiven Ressourcen zunehmend aus der politischen Partizipation herausfallen, ihre kollektiven Vertretungsorgane wie Gewerkschaften und Sozialverbände an Organisationsmacht und Einfluss verlieren^{f33} und ihre Interessen auch advokatorisch von den mächtigen Volksparteien nicht mehr effek-

^{f30} Mit dem Urteil des BVerfG zum Vertrag von Lissabon im Jahr 2009 ist die Beteiligung des deutschen Volkes bei weiteren Souveränitätsabgaben an die EU vorgezeichnet.

^{f31} Vgl. Wolfgang Merkel, *Soziale Gerechtigkeit im OECD-Vergleich*, in: Stefan Empter/Robert B. Vehrkamp (Hrsg.), *Soziale Gerechtigkeit – eine Bestandsaufnahme*, Gütersloh 2007, S. 242.

^{f32} Vgl. Hermann Heller, *Staatslehre*, Leiden 1934; Thomas Meyer, *Theorie der sozialen Demokratie*, Wiesbaden 2005; W. Merkel (Anm. 3).

^{f33} Vgl. C. Crouch (Anm. 2).

tiv vertreten werden. Für die meisten dieser Entwicklungen lässt sich solide empirische Evidenz aufbieten.¹³⁴ Ließe sich nun zeigen, dass trotz der höheren sozialen Selektivität zu Lasten der höheren Schichten, wie sie in der Referendumsbeteiligung in der Schweiz oder in Kalifornien, aber auch in Italien oder Deutschland auftritt, dort Ergebnisse erzielt werden, welche die materielle Situation der Unterschichten verbessern, wäre dies ein gerechtigkeits- und demokratietheoretisches Argument für Volksabstimmungen.

Die Erfahrungen mit Volksabstimmungen in der Schweiz und in Kalifornien zeigen im Ergebnis jedoch häufig die Durchsetzung konservativer oder neoliberaler Fiskalpolitik mit negativen Verteilungskonsequenzen für die unteren Einkommenschichten. Neoliberale Politikmuster zeigen sich dort, wo in Referenden zur Steuerpolitik abgestimmt wird. Wenn in Referenden über haushaltspolitische Materien entschieden wird, bedeutet dies stets: Senkung der Steuereinnahmen und Reduzierung der Staatsausgaben. Dies heben neoklassische Ökonomen in ihren international vergleichenden Studien und ihren Analysen zu den Schweizer Kantonen stets (positiv) hervor.¹³⁵ Auch in der politikwissenschaftlichen Staatstätigkeitsforschung besteht Konsens, dass Referenden den Ausbau des Sozialstaats gebremst haben, seit geraumer Zeit den Abbau beschleunigen und die Steuerlast vor allem für Besserverdienende senken.¹³⁶ In Kalifornien haben steuerwirksame Referenden (z. B. die berühmte *proposition 68*) dazu beigetragen, dem Staat Steuern zu entziehen und ihn an den Rand des Bankrotts zu treiben. Dieser Fiskalkonservatismus mag den haushaltspolitischen Präferenzen von Neoliberalen entsprechen; er schadet aber vor allem denjenigen, die auf finanzielle Transfers und Unterstützung jenseits des Marktes angewiesen sind. Dies gilt vor allem für die

Themenbereiche Bildung, Gesundheit, Alterssicherung und Arbeitslosigkeit. Der Zusammenhang zwischen fiskalkonservativem Abstimmungsverhalten und der Sozialstruktur der Beteiligung liegt auf der Hand: Die unteren Schichten, die der Hilfe des Staates bedürfen, gehen weit unterdurchschnittlich, die Besserverdienenden, die mit ihren Steuern diese staatlichen Leistungen maßgeblich mitfinanzieren, überdurchschnittlich häufig zu Referenden. Volksabstimmungen in haushaltspolitischen Bereichen haben einen eingebauten Trend zur Besitzstandswahrung der Besitzenden gegenüber den einkommensschwachen Schichten. Sowohl die Beteiligungslogik als auch die empirische Forschung deuten auf eine Privilegierung des Partikularwohls gegenüber dem Gemeinwohl hin. Referenden erweisen sich zudem im Musterland der direkten Demokratie, der Schweiz, auch im kulturellen Bereich als konservativ oder gar rechtspopulistisch und diskriminierend. So wurde jüngst über eine Volksabstimmung der weitere Bau von Minaretten untersagt, und straffällig gewordene Immigranten und Asylsuchende können per Volksbeschluss leichter „ausgeschafft“ werden. Die fiskalpolitischen Resultate und die kulturelle oder politische Diskriminierung von kulturellen Minderheiten scheinen nicht untypische Kollateralschäden der direkten Demokratie zu sein.

Regierungseffizienz. Mit der Deregulierung und Globalisierung der Märkte und der informationstechnologischen Revolution wurden wirtschaftliche Entwicklungen und Reaktionen in einem unerhörten Ausmaß beschleunigt. Dies gilt vor allem für die Ausbreitung von ökonomischen Krisen und ihre Verteilungskonsequenzen. Den Regierungen und Parlamenten wird vorgeworfen, dass sie nur nachtrabend reagieren und akzeptieren, aber nicht gestaltend agieren. Gerade der demokratisch legitimierte Entscheidungsprozess braucht Zeit. Anonyme Märkte und ihre stärksten Teilnehmer können rascher agieren und prägen die Lebenswirklichkeit der Bürger ohne demokratisches Mandat. Das Problem der unterschiedlichen Geschwindigkeiten in Wirtschaft und Politik hat sich verschärft. Volksabstimmungen befördern sicherlich nicht die Regierungseffizienz. Aber insbesondere im schweizerischen Kontext muss man zwischen Volksinitiativen und Referenden unterscheiden. Volks-

¹³⁴ Vgl. E. Wiesendahl (Anm. 22).

¹³⁵ Vgl. Lars P. Feld/Gebhard Kirchgässner, On the Economic Efficiency of Direct Democracy, in: Z. T. Pällinger (Anm. 28), S. 108–124; Bruno Frey, Efficiency and Democratic Political Organization: The Case for the Referendum, in: Journal of Political Philosophy, 12 (1992), S. 209–222.

¹³⁶ Vgl. M. Freitag/U. Wagschal (Anm. 6). Allerdings könnte das ein spezifischer Effekt der staatskritischen Gesellschaften der Schweiz oder der USA sein und für die staatsaffinen Gesellschaften Skandinaviens schon nicht mehr gelten.

initiativen können durchaus innovative, aber vernachlässigte Interessen und Ideen in die politische Agenda einspeisen oder gar durchsetzen. Referenden, die schon getroffene parlamentarische Beschlüsse aufheben können, taugen eher zur „sachfragenspezifischen Opposition“. Sie erweisen sich häufig als Vetoinstrument, das schnelle politische Entscheidungen und bisweilen auch den Fortschritt hemmt.¹³⁷

Mehr Demokratie wagen?

Taugen Volksabstimmungen als Therapie für die Malaisen der repräsentativen Demokratie in unseren Zeiten der Globalisierung? Von den zehn diskutierten zentralen Herausforderungen lassen Volksabstimmungen nur bei zweien positive Auswirkungen erwarten: Das Vertrauen und der Legitimationsglaube in direktdemokratisch getroffene Entscheidungen ist größer als bei Parlamentsgesetzen oder Regierungsbeschlüssen. Das demokratische System erhält dadurch eine notwendige Legitimationszufuhr. Dies ist nicht wenig. Aus nationalkonstitutionalistischer Sicht kann zudem auch ein verzögerter Kongruenzverlust demokratischer Politik zwischen Herrschaftsautoren und Herrschaftsunterworfenen verbucht werden. Der Souveränitätsverlust wird sich langsamer und kontrollierter als in jenen Demokratien vollziehen, wo allein die repräsentativen Eliten die letzte Entscheidung zu treffen haben.

Für vier der gegenwärtigen Demokratieprobleme, nämlich die Überalterung der Parteimitgliedschaften, den Mitgliederverlust, die Regierungseffizienz und die Dominanz der Exekutive, verhalten sich Volksabstimmungen in ihrer Wirkung neutral.

Bei den verbliebenen vier Herausforderungen „soziale Selektivität“, „Diskurs und Deliberation“, „Interessengruppen“ und „wachsende Ungleichheit“ haben Volksabstimmungen gravierende negative Nebenwirkungen und nicht intendierte Effekte, die ihren Befürwortern ganz offensichtlich verborgen sind. Folgt man deren Generalargument, Volksabstimmungen stärkten „das Volk“ als Ganzes, lassen sich hinsichtlich dieser Herausforderungen geradezu paradoxe Effekte diagnosti-

zieren, da hier nicht „das Volk“, sondern die gut situierten und wohl repräsentierten Mittelschichten noch ein weiteres Mal gestärkt werden.

Die vier „Paradoxa“ entzaubern die basisdemokratischen Erwartungen der Befürworter direktdemokratischer Verfahren in ihrem Kern. Dies sind nicht die üblichen konservativen Einwände gegen die Unsicherheit von Volksabstimmungen und ihre angeblich destabilisierenden Wirkungen. Es ist vielmehr die Perspektive des unteren Drittels unserer Gesellschaft. So paradox es auch klingen mag: Dessen Interessen sind in repräsentativen Institutionen besser aufgehoben als in Entscheidungen, die „das Volk“ trifft. Wer in Volksentscheiden vor allem initiiert und dekretiert, ist nämlich nicht ein repräsentativer Querschnitt, oder gar das Volk selbst. Beides ist eine Fiktion. Die Idee, „ein Votum für direkte Demokratie würde auch ein Stück Selbstentmachtung der Parlamentarier bedeuten“,¹³⁸ erscheint damit in einem trüben Legitimationslicht.

Die Selbstentmachtung eines mit zwei Dritteln der Bevölkerung gewählten Parlaments zugunsten eines häufigen Ein-Drittel-Referendums-Demos wie etwa bei der Hamburger Schulreform dünnt fundamentale legitimationstheoretische Grundlagen unserer Demokratie aus. Die große Malaise der gegenwärtigen Demokratien, nämlich der schleichende Ausschluss der unteren Schichten, würde noch erheblich beschleunigt. Den Besitzstand währenden Abwehrreflexen der wirtschaftlich und sozial Begünstigten unserer Gesellschaften wird mit Volksabstimmungen häufig eine zusätzliche Arena zur Privilegiensicherung eingerichtet. Nicht „das Volk“, sondern eine meist numerisch wie sozial ausgedünnte Schrumpfversion des Volkes entscheidet. Volksabstimmungen sind im Kern ein Instrument für die mittleren und oberen Schichten unserer Gesellschaft. Nicht „mehr“, sondern „weniger“ Demokratie würde gewagt werden. Das kann keine Perspektive für das 21. Jahrhundert sein.

¹³⁸ Dieter Rucht, Direkte Demokratie jenseits der Diskursrituale. Ein Plädoyer für Entkrampfung und Mut zum Experiment, in: WZB-Mitteilungen, Nr. 131 (2011), S. 9.

¹³⁷ Vgl. M. G. Schmidt (Anm. 4), S. 348.

Neuer Politischer Autoritarismus

In einem vergleichenden Forschungsprojekt wurden im November und Dezember 2007 in Österreich, Polen, Tschechien und

Oliver Rathkolb

Dr. iur., Dr. phil., geb. 1955; Professor und Vorstand des Instituts für Zeitgeschichte der Universität Wien; Sprecher des Initiativkollegs „Europäische Historische Diktaturen- und Transformationsforschung“, Spitalgasse 2, Hof 1, 1090 Wien/Österreich. oliver.rathkolb@univie.ac.at

Ungarn je 1000 Personen ab dem 18. Lebensjahr hinsichtlich ihrer individuellen autoritären Einstellungen befragt.¹ „Autoritarismus“ wird in diesem Zusammenhang als eine Disposition des Individuums definiert, die über Ausprägungen wie „autoritäre Aggression“ und „autoritäre Unterwürfigkeit“ nachweisbar ist. Diese Differenzierung beruht vor allem auf neueren Forschungen zum Autoritarismus.

Unter *autoritärer Persönlichkeit*² versteht die sozialwissenschaftliche Autoritarismusforschung einen Typus, der sich anhand mehrerer Einstellungsmuster folgendermaßen beschreiben lässt:

Normenkonventionalismus: Gehorsam und absoluter Respekt gegenüber Autoritäten stehen im Vordergrund, wobei strenge Bestrafung bei Normverletzungen Teil dieses Faktors ist. Dazu gehört ein starkes formalistisches Rechtsstaatlichkeitsdenken. Bedeutsam sind auch eine repressive Sexualmoral und der Glaube an die Bedeutung von materiellem Reichtum. Immer wieder entzündet sich Normenkonventionalismus an der Auseinandersetzung über moderne Kunst. Übertriebener Nationalismus ist ebenfalls stark ausgeprägt.

Wunsch nach Macht und Stärke und Ablehnung/Verachtung des Schwachen: Dazu gehören der Ruf nach einem „starken Mann“, nach einem „Führer“, sowie die Suche nach Sündenböcken und Feindbildern (Juden, Fremde, Ausländer ...), sowie Antisemitismus und Verklärung des Zweiten Weltkriegs. Kennzeichnend ist überdies ein starker Irra-

tionalismus, symbolisiert durch den Glauben an Astrologie oder unsichtbare Mächte. Sozialdarwinismus („der Tüchtige setzt sich durch“) gedeiht in einer derartigen Umwelt ebenso wie ausgeprägter Militarismus, die beide auch den Alltag und die sozialen Beziehungen prägen.

Methodischer Ausgangspunkt aller Studien zum Autoritarismus ist eine bahnbrechende sozialwissenschaftliche Studie aus dem Jahr 1950, entwickelt von einer Gruppe deutscher und österreichischer Exilanten und Exilantinnen, darunter Max Horkheimer und Else Frenkel-Brunswik,³ und den US-Amerikanern Daniel Levinson und Nevitt Sanford. Unter der Leitung von Theodor W. Adorno entwickelten sie gemeinsam an der University of California in Berkeley ein Analyse- und Fragebogenmodell.⁴ Heute haben wissenschaftshistorische Arbeiten gezeigt, dass Adornos Anteil geringer war als beispielsweise die theoretisch-methodischen Vorarbeiten von Erich Fromm in Berlin, die Entwicklung der F(aschismus)-Skala von Sanford oder der Fragebogen sowie die tiefenpsychologische Expertise von Frenkel-Brunswik. Adorno hielt nicht viel von dem empirischen Teil der Studie.

Bisher basierten Autoritarismusstudien primär auf soziologischen, psychologischen und

¹ Vgl. Oliver Rathkolb/Günter Ogris (eds.), *Authoritarianism, History and Democratic Dispositions in Austria, Poland, Hungary and the Czech Republic*, Innsbruck-Wien-Bozen 2010.

² Vgl. zur Auseinandersetzung mit diesem sozialpsychologischen Ansatz: Susanne Rippl (Hrsg.), *Autoritarismus*, Opladen 2000; Detlef Oesterreich, *Flucht in die Sicherheit*, Opladen 1996; Anton Perzy, *Dimensionen des autoritären Charakters*, phil. Diss. Univ. Wien 1993.

³ Siehe dazu Else Frenkel-Brunswik, *Studien zur autoritären Persönlichkeit: ausgewählte Schriften*, hrsg. und eingeleitet von Dietmar Paier, Graz-Wien 1996.

⁴ Vgl. *The Authoritarian Personality*, New York 1966², dt.: Theodor W. Adorno, *Studien zum autoritären Charakter*, Frankfurt/M. 2001. Die Erstausgabe, die keineswegs alle Forschungsergebnisse bearbeitete: Theodor W. Adorno/Else Frenkel-Brunswik/Daniel J[acob] Levinson/R[obert] Nevitt Sanford in collaboration with Betty Aron, Maria Hertz Levinson, and William Morrow, *The Authoritarian Personality*, New York 1950. Kritisch zur Ausblendung politischer und sozioökonomischer Faktoren vgl. u. a. T. S. Pettigrew, *Personality and sociocultural factors in intergroup comparison*, in: *Journal of Conflict Resolution*, 2 (1958), S. 29–42.

psychoanalytischen Fragestellungen. Bei unserem Zugang sind erstmals Geschichtsbilder (als Teil von Geschichtspolitik) als zusätzliche Indikatoren für autoritäres bzw. demokratisches Potential relevant. Überdies halten wir historisches Kontextwissen über Rahmenbedingungen für andere Indikatoren des autoritären Potentials ebenso für wesentlich, wenn es um Interpretationen von Veränderungen beziehungsweise Beharrungstendenzen von Einstellungen zu Fremdenfeindlichkeit, Rassismus, Antisemitismus, Sexismus und Homophobie sowie Demokratiefeindlichkeit geht. Ich bin mir bewusst, dass die Autoritarismustheorie nach Adorno seit Altemeyer⁵ und Oesterreich⁶ immer wieder in Frage gestellt worden ist; für unseren Ansatz hingegen ist sie durchaus valide, auch wenn wir den Fokus deutlich in Richtung Anomie und Neuen Politischen Autoritarismus verschoben haben.

In diesem Beitrag wird ein spezifischer Aspekt autoritärer Einstellungen hervorgehoben, der in den traditionellen Autoritarismusstudien nur eine marginale Rolle spielt. Während diese vor allem die aggressiven oder unterwerfenden Dimensionen autoritärer Einstellung analysiert haben, wurde in unserer Untersuchung aufgrund der Entwicklungen in Zentraleuropa besonderes Scherengewicht auf „Anomie“ gelegt; es wurden vor allem die Subdimension „Orientierungslosigkeit“ und Gefühle „politischer Machtlosigkeit“ gemessen.

Es ist bemerkenswert, wenngleich nicht von der Literatur reflektiert, dass der französische Soziologe Émile Durkheim⁷ diesen Begriff bereits im Zusammenhang mit der „Ersten Globalisierung“ (ab 1850 bis zum Ersten Weltkrieg) entwickelt und diskutiert hat. Ähnlich wie heute wirbelte auch vor 1900 ein rascher gesellschaftlicher Wandel die Gesellschaften Europas und der USA durcheinander – mit globalen Folgewirkungen. Traditionelle soziale, politische und kulturelle sowie religiöse Ordnungen zeigten starke Desintegrati-

⁵ Vgl. Robert Altemeyer, *The Authoritarian Specter*, Cambridge, MA 1996.

⁶ Vgl. Detlef Oesterreich, *Autoritäre Persönlichkeit und Gesellschaftsordnung*, Weinheim 1993; ders., *Flight into Security: A New Approach and Measure of the Authoritarian Personality*, in: *Political Psychology*, 26 (2005) 2, S. 275–297.

⁷ Vgl. Émile Durkheim, *Der Selbstmord*, Frankfurt/M. 1995 (Orig. 1897).

onswirkungen aufgrund der raschen Abfolge von radikalen sozioökonomischen und kulturellen Veränderungen, die auch aufgrund der Geschwindigkeit nicht verarbeitet werden können.⁸ In weiterer Folge können sich die Individuen nicht mehr an den überlieferten Normen orientieren und werden zunehmend von Ängsten und Selbstzweifeln geprägt, die im Extremfall zum Selbstmord führen können. Wirtschaftliche Krisen und die Zweifel am Funktionieren des kapitalistischen Systems sowie steigende soziale Desintegration verstärken nach Durkheim den Trend in Richtung Suizid.⁹ Noch früher als Durkheim thematisierte der spätere tschechoslowakische Staatspräsident Tomas G. Masaryk 1879 in seiner Habilitation an der Philosophischen Fakultät der Universität Wien¹⁰ diese extremen Folgewirkungen von Formen der Anomie.

1998 haben die Wiener Soziologin Hilde Weiss und ihr Kollege Christoph Reinprecht Anomie als Analysemuster für Autoritarismus und Identitätsmuster in Ostmitteleuropa verwendet.¹¹ Sie reflektieren einen breiten Ansatz von Anomie als Form von Bindungs- und Orientierungslosigkeit mangels akzeptierter Normensysteme: „Solche negative Reaktionen äußern sich in mangelndem Vertrauen in Demokratie ebenso wie in der Suche nach simplifizierenden Ideologien (wie sie z. B. Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit repräsentieren) und Überidentifikation mit Gruppenstilen bzw. Orientierungsangeboten, die ein Gemeinschaftserleben herbeizuführen vermögen.“¹²

Weiss und Reinprecht zeigen in ihrer Analyse zu demokratischem Patriotismus oder ethnischen Nationalismus in Ostmitteleuropa einen signifikanten Effekt von subjektiver Orientierungslosigkeit auf nationalistische Einstellungen (positiver Zusammenhang) und Demokra-

⁸ Vgl. Andrea Herrmann, *Ethnozentrismus in Deutschland zwischen Gesellschaft und Individuum*, Opladen 2001, S. 85. Vgl. auch Rüdiger Ortman, *Abweichendes Verhalten und Anomie*, Freiburg/Br. 2000.

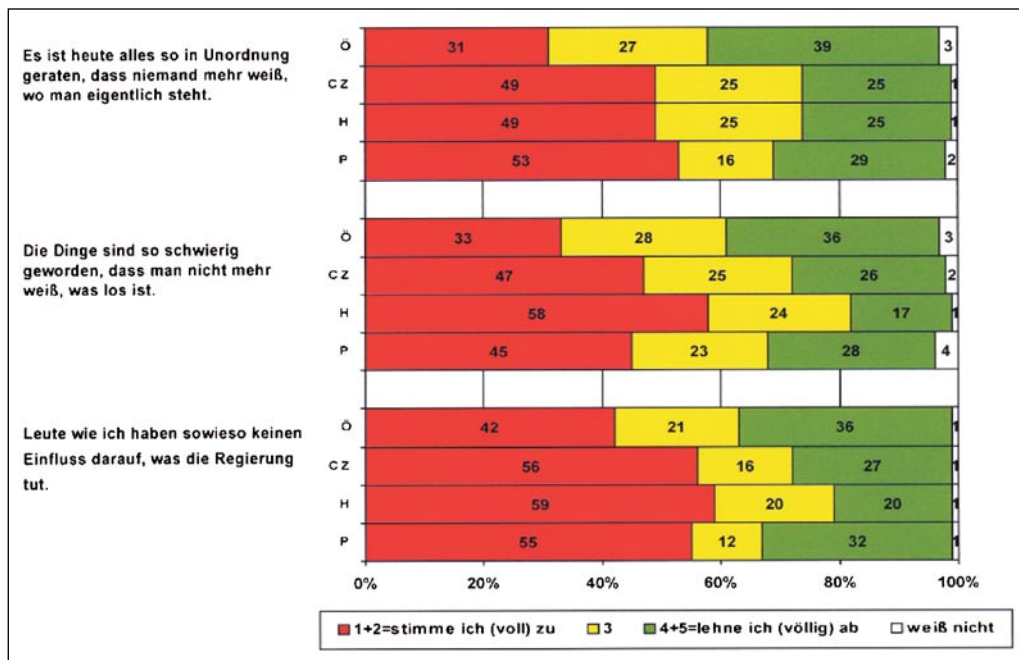
⁹ Vgl. A. Herrmann (ebd.), S. 86.

¹⁰ Vgl. Tomas G. Masaryk, *Der Selbstmord als soziale Massenerscheinung der Gegenwart* (1881).

¹¹ Vgl. Hilde Weiss/Christoph Reinprecht, *Demokratischer Patriotismus oder ethnischer Nationalismus in Ost-Mitteleuropa?*, Wien-Köln-Weimar 1998, S. 109–114.

¹² Ebd., S. 110.

Grafik 1: Ländervergleich Anomie



Ö = Österreich, CZ = Tschechische Republik, H = Ungarn, P = Polen.

tieunterstützung (negativer Zusammenhang) für zwei der vier untersuchten Länder auf, insbesondere für die Slowakei und Ungarn. Mit zunehmender subjektiver Desorientierung und Unzufriedenheit korreliert überdies ein unkritisches Geschichtsbewusstsein, eine Art Mythisierung der Vergangenheit. Das Autorenteam kommt zum Schluss, dass ethnische Intoleranz selten nur eine Folge der „Transformationsanomie“ ist, sondern „eine historisch tief verwurzelte Tradition, die daher wohl leicht aktivierbar und politisch instrumentalisierbar und nur durch intensive Bildungs- und Aufklärungsanstrengungen revidierbar ist.“¹³ Bereits zum Zeitpunkt dieser Erhebung, zwischen November 1994 und Februar 1996, zeigte sich ein deutlicher Trend in Richtung Pessimismus und negativer Zukunftsperspektiven bei Ungarn und Slowaken, wohingegen Tschechen und in weiterer Folge Polen deutlich optimistischer eingestellt waren.¹⁴

In der von dem Autor und Günther Ogris geleiteten Erhebung Ende 2007 wurde das sozialpsychologische Konstrukt Anomie mit den Dimensionen „Orientierungslosigkeit“ und

„politische Machtlosigkeit“ gemessen (Grafik 1). Zur besseren Einordnung folgt eine kurze Zusammenfassung der übrigen abgefragten Items. Ausgehend von den historischen Erfahrungen der Berkeley-Gruppe um Adorno wurde mit dem Konstrukt der Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit die Tendenz zur autoritären Aggression gegen Personengruppen, die im weitesten Sinn als „Andere“ bezeichnet werden könnten, untersucht. Überdies haben wir mögliche Eingriffe in zentrale Bürgerrechte als eine Form des Neuen Politischen Autoritarismus reflektiert. Durch die Integration dieses Konstrukts in unser theoretisches Modell und in unsere Analysen tragen wir der aktuellen Entwicklung Rechnung. Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 und dem von den USA in der Folge geführten *war on terror* hat diese Thematik rasch in den europäischen politischen Diskurs Einzug gehalten. Diskussionen über Beschneidungen von Bürgerrechten werden im Rahmen der Debatte um die Terrorismusbekämpfung geführt.

Das Konzept der Demokratie wurde anhand dreier Dimensionen erfasst: 1. konkretes eigenes politisches Verhalten; 2. Vertrauen in demokratische Institutionen; 3. Zufriedenheit mit der aktuellen Demokratie. Mit Hil-

¹³ Ebd., S. 127.

¹⁴ Vgl. ebd., S. 114.

fe dieses Konstrukts sollen die Einstellungen zur Demokratie bzw. zu autoritären Regierungsformen (Rückkehr zum Kommunismus, Militärdiktatur, Herrschaft eines starken/autoritären Führers) gemessen werden.

Umfrageergebnisse mit Schwergewicht auf Anomie

Ungarn. Deutlich wurde in den empirischen Ergebnissen für Ungarn, dass vor allem zwei Schlüsselereignisse das Opfernarrativ der Gesellschaft dominieren – der Friedensvertrag von Trianon aus dem Jahr 1920, durch den Ungarn zwei Drittel seines Territoriums verloren hatte, und die blutige Niederschlagung der ungarischen Revolution durch die Sowjetunion 1956. Árpád von Klimó stellt fest, dass es trotz dieser starken historischen Referenzpunkte im historischen Bewusstsein der ungarischen Gesellschaft kaum direkte Korrelationen zwischen aktuellen autoritären Einstellungen und revisionistischen Geschichtsbildern gibt.¹⁵ Grundsätzlich lassen sich zwei Milieus zusammenstellen: 1. das „post-kommunistische Milieu“. Hier sind auch die stärksten Wechselwirkungen mit autoritären Einstellungen feststellbar, so bei der direkten Korrelation zwischen Anomie und den negativen Einschätzungen der Entwicklungen seit 1989. Auch die Kollaboration mit dem Nationalsozialismus wird von dieser Gruppe stärker verneint, wie auch Minderheitenrechte abgelehnt und der Widerstand gegen den Nationalsozialismus überhöht erinnert werden. 2. das „linksliberale Milieu“. Rund ein Drittel der Befragten tendiert stärker zu einer kritischen Aufarbeitung der Kollaboration mit dem NS-Regime und ist auch minderheitenfreundlicher eingestellt.

In Ungarn ist die Einstellung besonders stark vertreten, dass es keine Möglichkeiten gibt, den politischen Prozess zu beeinflussen. Rund 60 % zeigen sich desillusioniert, und dieses stark von Anomie geleitete Einstellungsmuster wirkt sich negativ auf die funktionstüchtige Demokratieeinstellung aus, mit knapp 16 % Zustimmung verglichen mit noch 32 % im Jahre 1991. Insgesamt lassen sich ein vergleichsweise niedriger politischer Aktivismus und ein extrem hohes Misstrauen gegenüber politischen Parteien und dem Par-

¹⁵ Vgl. Árpád von Klimó, Ungarn, in: O. Rathkolb/G. Ogris (Anm. 1), S. 79–90.

lament nachweisen. Dieser Trend verstärkt sich mit einer pessimistischen Lebenseinstellung, was die persönliche Zufriedenheit betrifft. Grundsätzlich unterstreichen zahlreiche Ergebnisse im Falle Ungarns eine starke Krise des demokratischen politischen Systems und eine extrem hohe Unzufriedenheit mit den klassischen demokratischen Institutionen und den Parteien.

Die relativ hohen Werte an Anomie lassen sich durchaus vor dem Hintergrund der Transformationsprobleme bei der Etablierung neuer sozioökonomischer und politischer Strukturen nach 1989 und 1990 interpretieren. Dazu kommt ein europaweiter Trend der politischen Apathie als Folge von Globalisierungseffekten und politischen Entscheidungsmechanismen, die vielen Menschen als nicht mehr nachvollziehbar und transparent erscheinen. Durch die Weltwirtschafts- und Finanzkrise wird dieser Effekt noch verstärkt. Zunehmend werden die in Ost- und Westeuropa im Kalten Krieg relativ stabilen Lebensplanungen in Frage gestellt.

Tschechische Republik. Das von Muriel Blaive ausgewertete tschechische Ergebnis¹⁶ ist insofern paradox, als Grundpfeiler einer etwaigen autoritären Einstellung wie Gehorsam und Werte im Familienbereich sehr stark ausgeprägt sind, andererseits aber Kategorien, die ein lebendiges demokratisches bis nicht-autoritäres System umschreiben, ebenfalls überdurchschnittlich stark zu Tage treten. Sehr deutlich werden nichtautoritäre Wertesysteme bei den Fragen zur Umschreibung des Neuen Politischen Autoritarismus, wo es extreme Ablehnungsmuster gibt. Gleichzeitig dominiert durchaus Anomie, übrigens eine Grundsatz Einstellungen in vielen postkommunistischen Staaten aufgrund der radikalen und raschen Änderungen von Wertesystemen und teilweise prekarierten Lebenssituationen bzw. Zukunftsentwürfen.

Ein Vergleich mit Österreich zeigt klare Unterschiede und auch in der Tschechischen Republik einen deutlichen Trend in Richtung Anomie und Apathie. Auf die Frage „Es ist heute alles so in Unordnung geraten, dass niemand mehr weiß, wo man eigentlich steht“ stimmten beispielsweise in Tschechien 49,6 % zu, in Ös-

¹⁶ Vgl. Muriel Blaive, The Czech Republic, in: ebd., S. 91–106.

terreich 32,6 %.¹⁷ Ebenso wie in Ungarn dominiert auch in Tschechien die Vorstellung, nichts an der nationalen politischen Ebene ändern oder mit beeinflussen zu können. In diesem Sinne ist die Gesellschaft gespalten, bei sinkender Zustimmung zu demokratischem Engagement in der Zivilgesellschaft. Während die tschechische Gesellschaft im Vergleich zu Polen und Ungarn sowie Österreich einen niedrigeren Grad von Antisemitismus aufweist, sind Einstellungen zu Ausländern und Minderheiten deutlich negativer – insbesondere vor dem Hintergrund der vorurteilsgeladenen Perzeption von Roma. Insgesamt wird die demokratische Entwicklung seit 1989 bejaht, wenn auch die soziale Sicherheit des kommunistischen Systems – ohne dessen Rückkehr zu wünschen – vermisst wird.

Polen. Piotr Buras konnte bei der Auswertung und beim Vergleich der Umfrageergebnisse feststellen,¹⁸ dass in Polen trotz Kritik an den Folgen der Transformation für die Gesellschaft eine kompromisslose Haltung zum demokratischen System bestehen bleibt, das über 70 % eindeutig der kommunistischen Vergangenheit vorziehen. Der harte autoritäre Kern in Polen umfasste 2008 rund 13 % der Befragten, wobei aber bis zu 20 % und vereinzelt auch 30 % durchaus punktuelle Affinitäten zu einzelnen autoritären Einstellungen aufwiesen. Die klare prodemokratische Mehrheit schwindet aber, sobald nicht der Reizvergleich mit dem Kommunismus angestellt wird, sondern als Alternative eine Expertenregierung zur Wahl gestellt wird, die 61 % Zustimmung erhält. Ebenfalls 61 % der Polen konnten sich auch eine Präferenz für einen starken Führer vorstellen. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass rund 55 % der Befragten deutliche Indikatoren von Anomie und politischer Apathie aufweisen, ist dies eine demokratiepolitisch höchst unbefriedigende Situation, da in Polen Demokratie vor allem als Antithese zum Kommunismus uneingeschränkt unterstützt wird. In den oben angeführten eigenen Forschungen zeigt sich, dass der Autoritarismus auch in Österreich – trotz Rückgangs seit 1978 – nach wie vor bis zu 20 % der Wählerschaft in Form eines antiparlamentarischen Systems mit einer Ein-Mann-Diktatur anspricht.

Vor dem Hintergrund der autoritären Vergangenheit Polens in der Zwischenkriegszeit

¹⁷ Vgl. ebd., S. 96.

¹⁸ Vgl. Piotr Buras, Polen, in: ebd., S. 61–78.

überrascht das Faktum, dass es keine direkte Korrelation zwischen autoritären Einstellungen und der hohen Piłsudski-Verehrung besteht. Józef Piłsudskis Staatsstreich 1926 wird von seiner Funktion als Staatsgründer gelöst. Hingegen besteht beispielsweise eine solche Verbindung in Österreich: Bewunderer von Bundeskanzler Engelbert Dollfuß, der 1933 nach einer Geschäftsordnungskrise das Parlament aufgelöst und den Bürgerkrieg des Februars 1934 mitzuverantworten hatte, wiesen eine stärkere Tendenz zu submissiver autoritärer Einstellung auf. Im Gegenzug sahen jene, die für Minderheitenrechte eintraten, Dollfuß eher als Zerstörer der Demokratie. Jene, die Dollfuß als Märtyrer einstufte, votierten wiederum deutlicher gegen Minderheitenrechte.¹⁹

Auseinandersetzung mit dem Holocaust

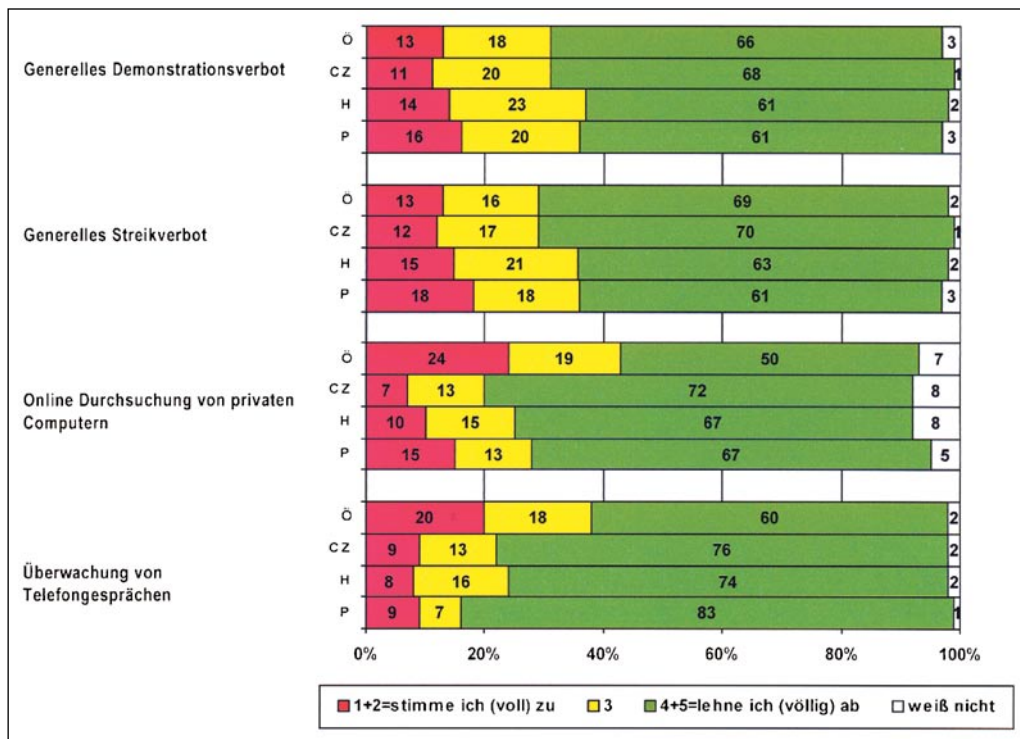
Beim Vergleich der Auswertung der Antworten zur Erinnerung an den Zweiten Weltkrieg und den Holocaust durch Christian Gerbel und Rosalina Latcheva fällt in allen vier Ländern die hohe Rate an Nicht-Antworten auf – von 40,2 % in Polen bis zu 47,7 % in Österreich. Bezüglich der Frage nach einem gemeinsamen Zugang zur Akzeptanz einer Mitverantwortung für den Holocaust zeigen sich deutliche Unterschiede – mit einer relativ hohen Bereitschaft in Österreich, politische Mitverantwortung zu zeigen, einer deutlichen Zurückweisung dieser Vorstellung in Polen und einer starken Tendenz in Ungarn, dieser Frage auszuweichen. In Tschechien dominiert der polnische Zugang, trotz stärkerer Bereitschaft, eine teilweise Mitverantwortung für den Holocaust zu thematisieren.

Erstmals wurde ein direkter Zusammenhang zwischen Tendenzen, die Rolle der eigenen nationalen Gesellschaft im Zweiten Weltkrieg und im Holocaust zu überhöhen und die Kollaboration zu verdrängen, und antisemitischen Grundeinstellungen nachgewiesen. In der Tschechischen Republik gibt es diese Korrelation nur bei jenen, die einen hohen Anteil an Hilfe für Juden vermuten.

Zusammenfassend kann man sagen, dass es zu dem in allen vier Ländern erlebten Krieg und dem Holocaust keine gemeinsame europä-

¹⁹ Vgl. ebd., S. 137 und S. 49.

Grafik 2: Ländervergleich Neuer Politischer Autoritarismus



ische Perzeption gibt, dass sich aber in beiden Fällen zumindest clusterartige gemeinsame europäische Entwicklungen abzeichnen. Bezüglich der Reflexion über die NS-Verbrechen tendiert Österreich stärker in Richtung der Geschichtspolitik in Deutschland, während die drei postkommunistischen Staaten ähnliche Zurückhaltung bezüglich einer „Mitverantwortung“ üben. Polen und Tschechien und in einem geringeren Grad Ungarn signalisieren dabei die klare Priorität des eigenen Opferstatus, trotz Pogromen wie „Jedwabne“ oder der aktiven Kollaboration bei der Vernichtung der ungarischen Juden gegen Kriegsende durch das Pfeilkreuzler-Regime von Ferenc Szálasi.

Neuer Politischer Autoritarismus

Ralf Dahrendorf hat 2006 die Folgen der Attentate vom 11. September 2001 auf die bürgerlichen Rechte vor dem Hintergrund massiver staatlicher Eingriffe zur Terrorbekämpfung diskutiert.²⁰ Er sah darin einen „Neuen Po-

²⁰ Vgl. Ralf Dahrendorf, Der 11. September und der neue Autoritarismus, online: www.project-syndicate.org/commentary/dahrendorf54/German (21.9.2011).

litischen Autoritarismus“, wobei mit Sicherheitsargumenten die individuellen Freiheiten eingeschränkt und durch die These „Sicherheit gleich Freiheit“ ersetzt werden.

Bemerkenswert ist, dass das bisher nachgewiesene, typische postkommunistische Muster hier nicht auftritt – ganz im Gegenteil, in Polen, Tschechien und Ungarn ist die Abwehrhaltung gegen eine Online-Durchsuehung von Computern oder gegen die Überwachung von Telefongesprächen größer als in Österreich (Grafik 2). Dies kann durchaus auf die jüngere Diktaturerfahrung zurückgeführt werden. Überdies zeigt sich, dass umfassendere Bildung vor allem in Ungarn und Polen Tendenzen zur Akzeptanz des Neuen Politischen Autoritarismus zurückdrängt, weniger in Österreich. In der Tschechischen Republik gibt es einen derartigen Bildungseffekt überhaupt nicht.

Der starke Trend Richtung politischer Apathie und Anzeichen von Anomie wirkt auch in den Einschätzungen der Bedeutung der geo- und gesellschaftspolitischen Veränderungen 1989/1991 nach, und es dominieren höchst unterschiedliche Vorstel-

lungen.¹²¹ Während in der Tschechischen Republik und in Polen der Systemwechsel 1989 zur Demokratie positiv gesehen wird, gibt es in Ungarn keineswegs eindeutige Positionen. Offensichtlich überlagert dort die aktuelle politische und sozioökonomische Krise die grundsätzliche Bereitschaft, 1989 als positiven Wandel anzuerkennen. Hinzu kommt, dass das Kádár-Regime nach der brutalen Niederschlagung der Ungarischen Revolution 1956 relativ milde regiert hatte und manche individuellen Freiheiten wie kleine Privatwirtschaftsbetriebe oder zuletzt sogar Reisefreiheit zuließ.

Ein interessantes Ergebnis der Studie ist, dass in den drei postkommunistischen Staaten Frauen, welche die schwierigen Lebensumstände in vielen Fällen im Alltag und in der Familie zu spüren bekommen und aufzufangen versuchen, eher zurückhaltend und nicht so klar positiv wie Männer auf die „Wende“ reagieren. Aber auch in Österreich, jenem Land, das bis 1989 die Existenz des Eisernen Vorhanges heftig beklagt und als negativ für die ökonomische und politische Entwicklung dargestellt hat, ist die Rezeption von 1989 in der Gegenwart höchst ambivalent. Nur knapp unter 50 % der Befragten sehen einen Vorteil in der Öffnung der Grenzen, und auch hier sind Frauen skeptischer als Männer.

Conclusio

Autoritäre Einstellungen lassen sich nicht nur als aggressive oder unterwerfende Dimensionen nachweisen, sondern auch in Form von „Anomie“, d.h. Orientierungslosigkeit und Gefühle politischer Machtlosigkeit. In allen vier Ländern zeigte sich,¹²² dass der Indikator „autoritäre Unterwürfigkeit“ die Orientierungslosigkeit der Befragten verstärkt. Überdies tendieren diese Personen auch dazu, eher spezifische Formen des Neuen Politischen Autoritarismus (z.B. Streikverbote) zu akzeptieren. Gleichzeitig suchen jene, die sich orientierungs- und machtlos fühlen, „Sündenböcke“ für ihre Situation und finden diese beispielsweise bei Minderheiten, deren Rechte ihrer Meinung nach eingeschränkt werden sollten.

¹²¹ Vgl. Oliver Rathkolb, Historical perceptions concerning the changes of 1989 and authoritarian disposition, in: ders./G. Ogris (Anm. 1), S. 127–134.

¹²² Vgl. ebd., S. 27.

Im Vergleich mit den anderen drei Ländern sind diese Dispositionen in Österreich seltener anzutreffen. Generell zeigen die Umfrageanalysen,¹²³ dass das Alter zur wichtigsten Interpretationskategorie für autoritäre Einstellungen geworden ist: Je jünger die Befragten, desto weniger Tendenzen für autoritäre Einstellungen sind messbar. Dabei ist bemerkenswert, dass der Bildungsgrad keine Rolle spielt. Hingegen spielt der Bildungsgrad innerhalb der Generationskohorten sehr wohl eine essentielle Rolle: Je gebildeter, desto geringer ist die Tendenz zu autoritären Einstellungen innerhalb einer Altersgruppe. Sowohl Alter als auch Bildung sind in Österreich und Polen wichtige Erklärungsfaktoren für geringere autoritäre Tendenzen als in Tschechien und Ungarn.

Die empirisch gut belegte Faustformel „je jünger und je besser ausgebildet, desto geringere autoritäre Einstellungen“ gilt auch für die Anomie. In allen vier Ländern zeigen jene, die hohe Zustimmung bei den Fragen zu autoritärer Unterwürfigkeit signalisieren, starke Tendenzen in Richtung Orientierungslosigkeit im aktuellen sozialen Transformationsprozess. In Österreich, Polen und Tschechien hängen Gefühle der politischen Machtlosigkeit mit einer Law-and-Order-Mentalität zusammen. Politische Machtlosigkeit geht häufig mit Tendenzen einher, Minderheitenrechte abzulehnen und diese Gruppen als „Sündenböcke“ zu stigmatisieren – so beispielsweise in Tschechien vor allem die Roma. Dieser Effekt ist auch in Österreich und Polen vorhanden.

Nach wie vor kann aber – wie bereits bei der Studie Adornos und seines Teams – durch die Analyse autoritärer Persönlichkeitsmerkmale und Anomie nicht automatisch erklärt werden, wann diese individuellen Einstellungen zu Diktaturen oder faschistischen Regimes funktionalisiert werden können. Es gilt die historische Erfahrung, dass ausgleichende und gesellschaftlich nicht spaltende sozioökonomische Entwicklungen und ein breites und hohes Bildungsniveau mittelfristig die sicherste Strategie gegen neue und permanente autoritäre Regime sind.

¹²³ Vgl. ebd., S. 25.

„APuZ aktuell“, der Newsletter von

Aus Politik und Zeitgeschichte

Wir informieren Sie regelmäßig und kostenlos per E-Mail über die neuen Ausgaben.

Online anmelden unter: www.bpb.de/apuz-aktuell

APuZ

Nächste Ausgabe 46–47/2011 · 14. November 2011

Ende des Atomzeitalters?

Ortwin Renn

Wissen und Moral – Stadien der Risikowahrnehmung

Joachim Radkau

Eine kurze Geschichte der Antiatomkraftbewegung

Severin Fischer

Das „Modell Deutschland“ und die europäische Energiepolitik

Martin Keilbacker · Hardo Bruhns

„Energiewende“: Wohin führt der Weg?

Konrad Kleinknecht

Abkehr vom Klimaschutz?

Manfred Bürger · Michael Buck · Georg Pohlner · Jörg Starflinger

Fukushima – Gefahr gebannt? Lernen aus der Katastrophe

Rafaella Hillerbrand

Von Risikoabschätzungen zum „guten Leben“

Philipp Gassert

Popularität der Apokalypse: Zur Nuklearangst seit 1945

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn



Redaktion

Dr. Hans-Georg Golz
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Dr. Asiye Öztürk
Johannes Piepenbrink
Anne Seibring (Volontärin)
Telefon: (02 28) 9 95 15-0
www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Redaktionsschluss dieses Heftes:
21. Oktober 2011

Druck

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH
Kuh Hessenstraße 4–6
64546 Mörfelden-Walldorf

Satz

le-tex publishing services GmbH
Weißenfelsstraße 84
04229 Leipzig

Abonnementservice

Aus Politik und Zeitgeschichte wird
mit der Wochenzeitung **Das Parlament**
ausgeliefert.

Jahresabonnement 25,80 Euro; für Schüle-
rinnen und Schüler, Studierende, Auszubil-
dende (Nachweis erforderlich) 13,80 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Frankfurter Societäts-Medien GmbH
Vertriebsabteilung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main
Telefon (069) 7501 4253
Telefax (069) 7501 4502
parlament@fs-medien.de

Nachbestellungen

IBRo
Kastanienweg 1
18184 Roggentin
Telefax (038204) 66 273
bpb@ibro.de
Nachbestellungen werden bis 20 kg mit
4,60 Euro berechnet.

Die Veröffentlichungen
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*
stellen keine Meinungsäußerung
der Herausgeberin dar; sie dienen
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X

Demokratie und Beteiligung *APuZ* 44–45/2011

Rita Süßmuth

3–7 **Demokratie: Mangelt es an Offenheit und Bürgerbeteiligung?**

Neben dem verstärkten Einsatz plebiszitärer Elemente ist eine Öffnung der Demokratie von zentraler Bedeutung, die sich über die Bandbreite der politischen Teilhabe erstrecken muss, um der heterogenen und mobilen Gesellschaft gerecht zu werden.

Edith Niehuis

7–11 **Die Zerstörung der Parteiendemokratie von oben nach unten**

Den Volksparteien laufen die Mitglieder davon, was nicht allein dem gesellschaftlichen Wandel geschuldet ist. Vielmehr sendet die Politik Signale aus, die politisch Interessierte nicht motivieren, sich parteipolitisch zu engagieren.

Ludger Helms

12–18 **Demokratiereformen: Herausforderungen und Agenden**

Zum Wesen der Demokratie gehört es, dass sie den Wert demokratiepolitischer Reformdebatten nicht ausschließlich an der Umsetzung von Reformvorschlägen misst. Reformpolitische Auseinandersetzungen sind Weg und Ziel zugleich.

Christiane Bender · Elmar Wiesendahl

19–24 **„Ehernes Gesetz der Oligarchie“: Ist Demokratie möglich?**

Hundert Jahre nach Michels' „Ehernem Gesetz der Oligarchie“ sind Verselbstständigungen von Eliten zu beobachten. Trotz Stärkung unmittelbarer Demokratie ist oligarchisierte Elitenherrschaft nur durch institutionelle Regeln zu begrenzen.

Ulrich von Alemann · Joachim Klewes · Christina Raub

25–32 **Die Bürger sollen es richten**

Die Deutsche Parlamentarierstudie zeigt, dass Abgeordnete mehrheitlich dem Bürger die Verantwortung für gesellschaftlichen Wandel zuweisen. Die Wertestudie 2011 legt parallel dazu eine größere Wertekluft offen.

Markus Klein · Tim Spier

33–39 **Parteibeitritt und Parteimitgliedschaft im Wandel**

Der Aufsatz analysiert und diskutiert den Wandel der Motive für die Mitgliedschaft in politischen Parteien. Dabei werden Prozesse des sozialen Wandels ebenso in den Blick genommen wie Veränderungen im Verlauf der Mitgliedschaft selbst.

Frank Brettschneider

40–47 **Kommunikation und Meinungsbildung bei Großprojekten**

Mit Protesten sind nahezu alle Großprojekte konfrontiert. Die Akzeptanz der Projekte hängt sowohl von ihrem Inhalt ab, als auch von der Art der Kommunikation zwischen Projektträgern, Politik, Verwaltung und Bürgerinitiativen.

Wolfgang Merkel

47–55 **Volksabstimmungen: Illusion und Realität**

Volksabstimmungen sind im Kern ein Instrument für die mittleren und oberen Schichten unserer Gesellschaft. Nicht „mehr“, sondern „weniger“ Demokratie würde gewagt werden. Das kann keine Perspektive für das 21. Jahrhundert sein.

Oliver Rathkolb

56–62 **Neuer Politischer Autoritarismus**

Vergleichend wurden in Österreich, Polen, Tschechien und Ungarn je 1000 Personen hinsichtlich ihrer autoritären Einstellungen befragt. Diese lassen sich nicht nur als aggressive Dimensionen nachweisen, sondern auch in Form von „Anomie“.