

Ulrich Menzel

## **Politische Willensbildung und die Rolle der Parteien**

Das am 23.5.1949 vom Parlamentarischen Rat in Bonn verabschiedete Grundgesetz befasst sich in Artikel 21 mit den Parteien. Warum dies in Kap. III „Der Bund und die Länder“ geschieht und warum zwischen der Definition des politischen Selbstverständnisses der Bundesrepublik (Art. 20) und der Farbskala der Bundesflagge (Art. 22), ist mindestens interpretationsbedürftig. Jedenfalls heißt es dort lapidar und zugleich kryptisch: „Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit“. Wer sonst noch mitwirkt, darüber schweigt das Grundgesetz. Auf jeden Fall wird mit dem Satz die staatliche Parteienfinanzierung legitimiert.

Ob die Parteien ihrer Mitwirkungsaufgabe gerecht werden, darauf sogar ein Monopol beanspruchen können (doch das ist eine andere Debatte, die von Gerhard Leibholz und Ernst Fränkel geführt wird), lässt sich an zwei Indikatoren ablesen – ihrer Mitgliedschaft und dem Zuspruch, den sie bei Wahlen bekommen. Betrachtet man deren Ausprägung seit der Gründung der Bundesrepublik, erscheint es allerdings fraglich, ob die Parteien diesem Auftrag noch gerecht werden.

Auch wenn die Mitgliedszahlen der großen Parteien Konjunkturen unterworfen und von wechselseiten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen abhängig sind, so ist doch der Trend einer rückläufigen Mitgliedschaft eindeutig. Dies betrifft in besonderem Maße die SPD. Ihren Gipfel hatte sie 1976 als Folge der Politisierung in den späten 1960er Jahren und den durch die Kanzlerschaft Willy Brandts ausgelösten Mobilisierungseffekt mit 1,022 Millionen Mitgliedern. Heute sind es mit 483.000 weniger als die Hälfte. Bei der CDU, die als bürgerliche Partei nie die gleiche institutionalisierte Bindungswirkung ihrer Sympathisanten erreichen konnte, war der vereinigungsbedingte Höhepunkt 1990 mit 790.000 erreicht. Helmut Kohl als „Kanzler der Einheit“ dürfte hier vergleichbar mobilisierend wie seinerzeit Brandt gewirkt haben. Heute liefert sie sich ein Kopf an Kopf-Rennen mit der SPD, hat also etwa ein Drittel ihrer Mitglieder verloren. Auch die FDP hat gegenüber 1981 (= 87.000) bis heute etwa ein Drittel eingebüßt. Bei der Linken ist der Rückgang im Vergleich zur PDS trotz Zuwachs auf der westdeutschen Linken, weil die alten SED-Kader aussterben, noch dramatischer. Nur die Grünen konnten gegenüber 1994 von 52.000 auf 59.000 leicht zulegen.

Hinzu kommt, dass die Mitgliedschaft aller Parteien älter wird, weil der Nachwuchs ausbleibt. Trost spendet allenfalls, dass auch andere Großorganisationen wie Kirchen oder Gewerkschaften mit den gleichen Problemen zu kämpfen haben. Das gilt auch für viele Vereine in allen gesellschaftlichen Bereichen – abgesehen vom ADAC und der Freiwilligen Feuerwehr. Ob der Trend durch die Mitwirkung in Bürgerinitiativen oder NGOs ohne parteipolitische Bindung kompensiert wird, darf bezweifelt werden. Gefühlt ist auch hier gegenüber den 1970er Jahren ein rückläufiges Engagement zu vermuten.

Noch bedenklicher ist die Entwicklung bei der Wahlbeteiligung. Jede Wahl ist zugleich eine Totalerhebung über die politische Willensbildung im Lande, stellt sich die Sonntagsfrage für alle, deren Beantwortung eine gründliche Auswertung verlangt und nicht unmittelbar im Anschluss an die Prognose um 18.00 Uhr erfolgen kann, selbst wenn diese schon um 16.00 Uhr den Parteiführungen zwecks Abstimmung der Sprachregelung kommuniziert wird. Die publizierten Wahlergebnisse und deren parteipolitische Interpretation postwendend verfälschen nämlich die tatsächliche Willensbildung grandios, weil immer nur mit **relativen** Zahlen hantiert wird. Ob eine Partei eine Wahl gewonnen oder verloren hat, wird lediglich daran gemessen, ob sie im Vergleich zur vorhergehenden Wahl mehr oder weniger Prozent der Stimmen errungen hat. Ob sie tatsächlich mehr oder weniger Stimmen gewonnen hat, ob sich überhaupt mehr oder weniger Bürger an der Wahl beteiligt haben und was sie mit ihrer Stimme gemacht haben, fällt unter den Tisch. So konnte die Union bei der Bundestagswahl 2009 einen Wahlsieg feiern, obwohl sie 2 Mio. Stimmen weniger als 2005 errungen hatte, weil die SPD noch viel mehr, nämlich über 6 Mio. Stimmen, verloren hatte und heute fast schon wieder auf einem Niveau gelandet ist, dass sie 1957 erreicht hatte. Der Genosse Trend marschiert rückwärts.

Mißt man von Wahl zu Wahl nur die absoluten Zahlen und vergleicht diese mit der Wohnbevölkerung in Deutschland, kommt man zu einem ernüchternden Befund. Wenn man von der Wohnbevölkerung die Nichtwahlberechtigten (aus Altersgründen, fehlender Staatsbürgerschaft) abzieht, von der verbleibenden Zahl ferner die Nichtwähler, die ungültig Wählenden und die Stimmen, die auf die Parteien entfallen, die an der 5 Prozent-Hürde scheitern, erhält man die Quote der Bürger, die im Parlament repräsentiert werden bzw. die Quote derjenigen, die von den Parteien durch ihre Arbeit an der politischen Willensbildung erreicht werden.

Demnach war der Gipfel der Repräsentation im Bund 1983 mit 63,2 Prozent erreicht. 2009 betrug die Quote mit nur noch 49,8 Prozent erstmals weniger als die Hälfte. Das sind amerikanische Verhältnisse. Bei der Landtagswahl in Niedersachsen waren es 2008 nur noch 41,4 Prozent und bei der Kommunalwahl in Braunschweig 2011 nur noch 39,5 Prozent, obwohl doch das Wahlalter seit 1949 mehrfach gesenkt wurde, was dem Trend entgegenwirkt. Der Rückgang speist sich aus drei Quellen. Die Zahl der Nichtwähler nimmt seit den 1980er Jahren zu, die Zahl der Wähler der sonstigen Parteien, deren Stimmen verfallen, nimmt zu und die ungültig Wählenden werden immer mehr. Etwa 750.000 Bürger sind 2005 zwar zur Wahl gegangen, haben aber ungültig gewählt – wohl kaum, weil der Stimmzettel zu kompliziert ist. Das bedeutet, dass die etablierten Parteien in toto immer weniger Zuspruch bekommen. Die Union hatte ihren Gipfel 1990 mit 20,4 Mio. Stimmen. 2009 gewann sie mit 14,7 Mio. weniger Stimmen als 1957, dem Jahr als Adenauer die absolute Mehrheit holte, obwohl viel mehr Bürger wahlberechtigt waren. Die SPD hatte ihren Gipfel 1998 mit 20,2 Mio. Bis 2009 ist sie auf 10 Mio. Stimmen regelrecht abgestürzt. Denn nicht nur die Wähler, auch die Wechselwähler werden immer weniger.

Allerdings - die Volksparteien haben stärker unter der Abstinenz zu leiden als die kleineren Parteien, weil letztere ein engeres Interessenspektrum bedienen und so eher ihre Anhänger zu mobilisieren vermögen als Volksparteien, die versuchen, allen alles zu versprechen, weil sie alle ansprechen wollen. Nachlassende Wahlbeteiligung macht es für Klientel- oder one issue-Parteien (siehe Piraten) leichter, die Fünf-Prozent-Hürde zu überspringen. Der Trend rückläufiger Parteienrepräsentanz in den Parlamenten aus den Anfangsjahren der Bundesrepublik hat sich umgedreht. Auf das 2 1/2-Parteiensystem, bei dem die FDP das Zünglein an der Waage spielen konnte, folgte die Konstellation von zwei sich gegenüberstehenden Koalitionen, schwarz-gelb versus rot-grün, und jetzt die Konstellation von 5-6 Parteien mit der künftigen Konsequenz großer Koalitionen, die gar nicht mehr so groß sind, oder von Dreierkonstellationen, die immer breitere Kompromisse verlangen. Wenn jeder mit jedem koalieren kann wie in der Schweiz, sind Richtungsänderungen nach Wahlen kaum mehr erkennbar.

Eine weitere Konsequenz ist die schleichende Verschiebung vom Verhältnis- zum Mehrheitswahlrecht. Die Erststimme wird wichtiger, weil der Stimmbürger über sein Stimmensplitting seine persönliche Koalitionsbildung vornehmen kann, und weil mittlerweile 30-35 Prozent der Erststimmen in sozial heterogenen Swing-Wahlkreisen für das Direktmandat reichen. Zu Zeiten des 2 1/2 Parteiensystems mussten es schon 40-45 Prozent sein. Bei der Erststimme

gilt: The Winner takes all. Die Hälfte der Abgeordneten kommt über das Direktmandat in den Bundestag. Trotz rückläufiger Wählerbindung und Wahlbeteiligung wächst die Zahl der Überhangmandate. Im Extremfall kann eine Partei eine Mehrheit der Sitze bekommen, obwohl sie nicht die Mehrheit der Stimmen errungen hat. Der Konflikt um das Wahlrecht ist ein Konflikt zwischen Gewinnern und Verlierern des schleichenden Übergangs zum Mehrheitswahlrecht unter den Bedingungen nachlassender Wahlbeteiligung. Wieder sollte das Bundesverfassungsgericht entscheiden. Die dritte Gewalt ist dabei, die Kompetenzen der Legislative zu usurpieren und statt der Parteien an der politischen Willensbildung mitzuwirken. Vielen Bürgern gefällt das nicht nur beim europäischen Rettungsschirm, obwohl es demokratiethoretisch fatal ist. Warum noch wählen gehen, wenn am Ende doch das Bundesverfassungsgericht sagt, wo es langgeht?

Woher rührt die Malaise der politischen Willensbildung? Statt tief schürfender Analyse können nur Stichworte genannt werden. Der doppelte Übergang von der traditionellen Agrar- über die moderne Industrie- zur postmodernen Dienstleistungs- und vor allem Mediengesellschaft, die von Facebook, You Tube und Google repräsentiert wird, führt zur Auflösung der Milieus, die durch die Parteien repräsentiert werden. Das Verschwinden des ländlichen, vor allem katholisch bestimmten, Milieus geht zu Lasten der Union, das Verschwinden des städtisch-industriellen Milieus zu Lasten der Sozialdemokratie. Lediglich das bildungsbürgerlich-liberale Milieu, in dem die Grünen gedeihen, ist gewachsen. Deshalb deren Zuwachs bei Mitgliedern und Wählern. Den Mitgliedsbeitrag per Lastschrift oder Dauerauftrag, statt dem Kassierer einmal im Monat an der Haustür in die Hand zu drücken, führt zum Verlust von Bindung. Wenn die karriereorientierte Mobilität, die Kinderlosigkeit, die Konfessionslosigkeit, der Singlehaushalt, bestenfalls die Patchwork-Familie die Regel wird, dann können innerhalb der Familie auch immer weniger politische Grundorientierungen und Parteimitgliedschaften weitergegeben werden. Wähler müssen angesprochen werden, Mitglieder kommen eher von alleine.

Wenn die Tagesschau ihr Monopol, wenn die Öffentlich-Rechtlichen ihren Auftrag verlieren, weil man zwischen 200 Kanälen hin und her zappen oder gleich nur noch Asi-TV schauen kann und zugleich am Handy fummelt oder Facebook ist, dann ist es nicht mehr weit her mit der politischen Willensbildung. Begriffe wie Individualisierung, Medialisierung, Konsum- und Freizeitorientierung, Spaßgesellschaft, Entpolitisierung, deuten an, dass wir auf dem Weg sind in eine neue Gesellschaft der ganz anderen Art. Eher 1 als 2 Prozent der Bevölkerung

sind bereit, sich in Parteien zu engagieren, weniger als 5 Prozent dürften es sein, die sich überhaupt noch politisch betätigen. Wahlbeteiligungen von 40 bis 50 Prozent werden die Regel. Es fehlt zwar nicht an den großen Themen, die die Massen mobilisieren, doch haben sie immer weniger Mobilisierungswirkung.

Haben die Parteien versagt bei der politischen Willensbildung? Oder die anderen, im Grundgesetz ungenannten Mitwirkenden? Oder haben die Parteien, auch wenn es das Grundgesetz suggeriert, gar keinen besonderen Einfluss auf die Willensbildung, sind umgekehrt nicht unabhängige, sondern abhängige Variablen? Waren womöglich die Parteien zu erfolgreich, so dass bereits alles erreicht ist? Ist die Konsequenz, dass Deutschland nicht nur als Wettbewerbsstaat, sondern auch als Wohlfahrtsstaat, als Sozialstaat, als Rechtsstaat, als Bildungsstaat, als Toleranzstaat, als Umweltstaat, selbst als Rettungsschirmstaat trotz aller Kritik im Detail ein so hohes Niveau erreicht hat, im Vergleich zur eigenen Geschichte wie im Vergleich zu anderen Staaten, die Entpolitisierung seiner Bürger? Das wäre dann doch ein paradoxes Ergebnis bei der Erfüllung des Verfassungsauftrags.