

Klaus Stüwe

Verliert die Demokratie an Zustimmung?

Seit geraumer Zeit wird die Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland von vielen Bürgern höchst ambivalent beurteilt. Einerseits ist die generelle Akzeptanz der Demokratie als Staatsform in den vergangenen Jahren stetig gestiegen. Inzwischen halten 77 Prozent der Deutschen die Demokratie für die beste Staatsform¹. In Westdeutschland glauben sogar 80 Prozent der Bürger, dass die Demokratie die beste Staatsform ist. Aber auch in Ostdeutschland wird die Idee der Demokratie immer besser bewertet: Dort liegt der Wert jetzt bei 64 Prozent. So groß die allgemeine Akzeptanz der Demokratie als beste politische Ordnungsform ist, so groß ist andererseits bei vielen Bürgern die Enttäuschung darüber, wie sie tatsächlich funktioniert. Idee und Wirklichkeit der Demokratie klaffen für viele weit auseinander. Auch das politische Partizipationsverhalten der Bürger hat sich in den vergangenen Jahren verändert. Was sind die Ursachen dafür? Ist die eher negative Bewertung der demokratischen Realität gerechtfertigt? Welche Folgerungen und Forderungen ergeben sich daraus?

Die Unzufriedenheit nimmt zu

Die große Akzeptanz der Demokratie im Allgemeinen steht in einem erheblichen Kontrast zu der eher negativen Beurteilung des tatsächlichen Funktionierens des demokratischen Systems. Diese Unzufriedenheit ist messbar. Nach Erhebungen der Mannheimer „Forschungsgruppe Wahlen“ sind 45 Prozent der Deutschen „eher unzufrieden“ damit, wie die Demokratie in Deutschland in der Realität funktioniert. Im Osten sind die Unzufriedenen mit 58 Prozent sogar in der Mehrheit. Dabei ist denkbar, dass die Unzufriedenheit mittlerweile sogar noch gewachsen ist, denn die Studie stammt von Ende 2008, als das Ausmaß der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzkrise noch gar nicht voll absehbar war².

Auch die demokratischen Institutionen und politischen Akteure werden von vielen Bürgern nicht unbedingt positiv beurteilt. So vertrauen zwar 81 Prozent der Bürger der Polizei und 74 Prozent den Universitäten – nur 45 Prozent aber haben Vertrauen in den Deutschen Bundestag. Der Bundesregierung bringen nur 40 Prozent der Deutschen Vertrauen entgegen. Besonders wenig Vertrauen genießen die politischen Parteien: Diese rangieren mit 18 Prozent am unteren Ende der Vertrauensskala³ – knapp vor Werbeagenturen.

Geradezu dramatisch erscheint der Ansehensverlust der Politiker. Das Ansehen der Politiker als Berufsgruppe war in Deutschland niemals sehr groß. Einen Höhepunkt des Ansehens der Politiker gab es immerhin

Anfang der 1970er-Jahre. Damals bekundeten 27 Prozent der Westdeutschen ihren besonderen Respekt vor dem Politikerberuf. Mittlerweile haben jedoch nur noch 6 Prozent der Deutschen eine besonders positive Einstellung zum Beruf des Politikers. Nur Buchhändler (5 Prozent) haben ein noch schlechteres Image (Allensbacher Berufsprestige-Skala, 2008).

Unzufriedenheit über aktuelle Leistungen von Parteien und politischen Akteuren ist nicht grundsätzlich ein Problem für die Demokratie. Im Gegenteil: Der demokratische Verfassungsstaat, der sich auf die Legitimierung durch seine Bürger gründet, ist auf Widerspruch und Kritik angewiesen. Es zeichnet den demokratischen Verfassungsstaat ja aus, dass er – im Gegensatz zu autoritären und totalitären Herrschaftsformen – Kritik nicht bekämpft, sondern sie kanalisiert und nutzbar macht für den politischen Prozess. Politische Unzufriedenheit kann somit zur Fehlerkorrektur, zur Verbesserung und zum Fortschritt in der Demokratie beitragen.

Wenn sich aber Unzufriedenheit, Enttäuschung und mangelndes Vertrauen in die Politik auf individueller oder gar gesamtgesellschaftlicher Ebene als verbreitete Einstellungen manifestieren, wenn sie zu einem generellen Unbehagen werden und sich zu einem „politik- und parteienfeindlichen Dauerkomplex“ (Karl-Friedrich Kindler) fixieren, dann hat dies problematische Folgen für den demokratischen Prozess. In der Literatur wird die Kombination solcher Einstellungen seit den 1950er-Jahren mit verschiedenen Begriffen umschrieben. Manche bezeichnen sie als „Politische Unzufriedenheit“ (political discontent), andere als mangelnde „Unterstützung“ (support), wieder andere als „Entfremdung“ (political alienation). Seit den 1980er Jahren spricht man – vor allem in der veröffentlichten Meinung – gern von „Politikverdrossenheit“⁴.

Wachsende politische Abstinenz

Die eben beschriebenen empirisch messbaren Einstellungen korrespondieren mit Veränderungen im politischen Partizipationsverhalten der Bürger. So ist in Deutschland seit etwa 30 Jahren eine fast stetig sinkende Wahlbeteiligung zu beobachten. Lag die Wahlbeteiligung 1972 noch bei 91,1 Prozent, sank sie bei der Bundestagswahl 2009 auf 70,8 Prozent. Landtagswahlen weisen meist noch geringere Beteiligungsquoten auf. Den Minusrekord hält Sachsen-Anhalt, wo im Jahr 2006 nur 44,4 Prozent der Wähler zu den Urnen gingen⁵. Bei fast allen Wahlen

sind gegenüber der jeweils vorhergehenden Wahl rückläufige Partizipationsraten zu verzeichnen.

Sicherlich besteht im Moment noch kein Grund für Hysterie. Im europäischen Vergleich liegt die Wahlbeteiligung in Deutschland immer noch über dem Durchschnitt. Zudem haben potentielle Nichtwähler eine ganze Bandbreite von Motiven – u. a. Desinteresse, mangelnde Kompetenz, Krankheit. Wahlenthaltung ist nicht notwendigerweise die Folge von politischer Unzufriedenheit. Beunruhigend ist jedoch, dass der Rückgang der Wahlbeteiligung in Deutschland besonders stark ausfällt. Umfragen zeigen darüber hinaus, dass vermehrt gerade politisch Interessierte ihre Stimme verweigern. Die Nichtwahl ist für diese Bürger ein bewusst eingesetztes Mittel, um Unzufriedenheit und Protest zu äußern⁶.

Eine rückläufige Parteienidentifikation in der Bürgerschaft ist ein weiteres Phänomen, das sich seit Anfang der 1980er-Jahre beobachten lässt. Ein erster Indikator hierfür sind die sinkenden Zahlen bei der Parteimitgliedschaft. Seit etwa drei Jahrzehnten haben vor allem die großen Parteien mit einem mehr oder weniger stetigen Rückgang ihrer Mitgliederzahlen zu kämpfen. Während zum Beispiel die SPD im Jahr 1976 einen Höchststand von über einer Million Mitgliedern aufzuweisen hatte, liegt die derzeitige Zahl nach Angaben der Parteizentrale bei nur noch der Hälfte: 512.000 (Dezember 2009). Ähnlich verlief die Entwicklung bei der CDU, deren Mitgliederzahl von 734.000 (1983) auf heute 523.000 zurückging. Waren im Jahr der Wiedervereinigung noch knapp 2,5 Millionen Deutsche Mitglied einer der im Bundestag vertretenen Parteien, ist diese Zahl bis Ende 2008 auf knapp 1,4 Millionen gesunken (minus 43 Prozent)⁷. Vor allem sind immer weniger junge Bürger bereit, Mitglied einer politischen Partei zu werden. Die großen Parteien CDU, SPD und CSU sind deshalb deutlich überaltert. Bei der CDU sind 48 Prozent, bei der SPD 46,7 Prozent und bei der CSU 42,7 Prozent der Mitglieder über 60 Jahre alt. Der Anteil der unter 30-Jährigen liegt in diesen Parteien bei nur etwa fünf Prozent. Bei der Linken ist sogar mehr als die Hälfte der Mitglieder über 60 Jahre alt⁸.

Ein zweiter Indikator ist der Rückgang der Parteibindung, der sich in einem Abschmelzen der Stammwählerschaft der etablierten Parteien und der gleichzeitigen Zunahme der Wechselwählerschaft äußert. Die Zahl der Wähler, die konstant über viele Jahre hinweg die gleiche Partei wählen, wird immer kleiner. Bei Bundestagswahlen dürfte der Anteil der Wechselwähler bis in die 1980er-Jahre hinein zwischen 15 und 20 Prozent gelegen haben; inzwischen liegt diese Zahl wohl über 30 Prozent⁹.

Nicht nur die Zahl der Stammwähler geht nach unten. Auch die beiden ehemaligen Volksparteien verlieren kontinuierlich an Stimmen. Bei der Bundestagswahl 2009 konnten CDU, CSU und SPD – bei einer Wahlbeteiligung von 70,8 Prozent – zusammen nur noch knapp 57 Prozent auf sich vereinigen. In den 1970er-Jahren hingegen waren die damaligen Volksparteien zusammen noch auf über 90 Prozent gekommen, bei einer Beteiligung von rund 90 Prozent der Wahlberechtigten.

Im Gegenzug haben so genannte Protestparteien Zulauf. Der Zuspruch für Protestparteien ist ein besonders starker Indikator für politische Unzufriedenheit. Denn ihre Mitglieder und Wähler sind weniger an der Erreichung bestimmter Ziele interessiert als vielmehr an der Beseitigung der als schlecht empfundenen Zustände. Die WASG, die sich 2005 vorrangig aus regierungskritischen SPD-Mitgliedern und Gewerkschaftern konstituierte und im Jahr 2007 mit der PDS zur Partei Die Linke verschmolz, ist hierfür ein typisches Beispiel. Die Ergebnisse für die radikalen Parteien steigen ebenfalls, auch wenn diese im Bund bislang an der Fünf-Prozent-Klausel scheiterten. In Sachsen (2004 – 2009) und Mecklenburg-Vorpommern (seit 2006) schaffte allerdings die rechtsextreme NPD den Einzug in den Landtag. Selbst Spaß- und Spartenparteien sind für einige Wähler eine Option: Die Piratenpartei, die im Jahr 2009 erstmals zur Bundestagswahl antrat, erreichte auf Anhieb zwei Prozent.

Der Einfluss der Medien

Über die Auswirkungen dieses veränderten Partizipationsverhaltens auf das demokratische System selbst lässt sich trefflich streiten. Einige sind der Meinung, dass es sich bei den beschriebenen Entwicklungen um einen Trend handelt, der in älteren Demokratien wie den USA und der Schweiz schon früher eingesetzt hat und jetzt eben auch die Bundesrepublik Deutschland erfasst. Insofern handele es sich um eine Art „Normalisierung“ der Demokratie in Deutschland.

In der Tat hat sich in Deutschland wie in anderen westlichen Demokratien seit den 1970er-Jahren ein sozioökonomischer Wandel vollzogen, der einst homogene soziale Milieus auflöste, den Bildungsstand beeinflusste und größere vertikale wie horizontale Mobilität zuließ. Der Übergang zur postindustriellen Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft fordert vom Einzelnen primär individuelle Kompetenzen und führt so zu einer generellen „Individualisierung“, die sich auch in der politischen Sphäre auswirkt¹⁰. Während früher die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Milieu – definiert durch Wohnort, Bildung, Beruf oder Kon-

fession – in der Wahlsoziologie als entscheidendes Kriterium des Wählerverhaltens galt¹¹, fließen inzwischen noch andere Faktoren in die Wahlentscheidung ein. Dazu zählen vor allem eine stärkere Beurteilung von aktuellen politischen Programmen und Sachfragen sowie eine Bewertung von Kandidaten¹². Politisch-konjunkturelle und politisch-situative Bestimmungsfaktoren erfuhren damit einen Bedeutungszuwachs für das Wählerverhalten.

Diese Veränderungen wirken sich sowohl auf der Nachfrageseite der Demokratie (Wähler), als auch auf der Angebotsseite (Parteien und Politiker) aus. Viele Wähler entscheiden heute „volatil“ und wählen diejenigen Parteien und Kandidaten, deren Angebot ihrem individuellen Vorteil am meisten nützt. Die Folge sind eine Abnahme der Parteiidentifikation und die Bereitschaft zu flexiblerem Wahlverhalten bis hin zur Nichtwahl. Parteien und Politiker hingegen reagieren durch eine immer stärker werdende strategische Ausrichtung auf die wachsende Gruppe der Wechselwähler. Langfristige politische Ziele treten in den Hintergrund – was sich z. B. in der Angleichung der Programme der ehemaligen Volksparteien äußert – zugunsten einer Konzentration auf Tagesmehrheiten und einen schnellen Wahlerfolg.

Diese Veränderungen wurden durch die Entwicklung der Demokratie zur „Mediendemokratie“ beeinflusst und verstärkt. Moderne Massenkommunikationsmittel wie Radio, Fernsehen und Internet stellen durch ihre Vermittlungs- und Kontrollfunktion zwar ohne Zweifel eine Bereicherung für die Demokratie dar. Die Demokratie wurde durch die Verbreitung der Massenmedien geradezu transformiert: Öffentliche Kommunikation ist zu einem zentralen Medium der Politik geworden. Allerdings hat die mediale Vermittlung von Politik auch ihren Preis: Vor allem Massenmedien neigen zur Simplifizierung komplexer politischer Vorgänge, zu Personalisierung und zu Skandalisierung. Die Berichterstattung über positive Politikergebnisse und das reibungslose Funktionieren des politischen Prozesses droht in den Hintergrund zu geraten. Im harten Wettbewerb um Leser, Zuhörer oder Zuschauer greifen Massenmedien lieber zu plakativer Darstellung: „Only bad news is good news“.

Doch dieser massenmediale Negativismus bleibt nicht ohne Folgen. Wer möchte es den Bürgern verdenken, wenn ihr Bild des Politischen zunehmend von Fehlern, Skandalen und Blockaden dominiert wird? Aber auch das Verhalten der politischen Akteure wird von der Mediendemokratie beeinflusst. Es ist kein Zufall, dass die Kommunikations- und Darstellungsseite – mithin auch die mediengerechte Inszenierung von Politik – in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen hat.

Alarmsignale

Offensichtlich befindet sich die Demokratie in Deutschland in einem erheblichen Transformationsprozess. Richtig ist, dass sich ähnliche Entwicklungen in anderen westlichen Demokratien beobachten lassen. Richtig ist auch, dass sich ein Großteil der Veränderungen im politischen Partizipationsverhalten auf den sozioökonomischen Wandel der vergangenen drei Jahrzehnte zurückführen lässt. Wer aber von der Demokratie als bestmöglicher politischer Ordnungsform überzeugt ist, kann die wachsende Unzufriedenheit vieler Bürger und die sinkende politische Beteiligungsbereitschaft nicht einfach als „Normalisierung“ abtun. Vielmehr sind dies Alarmsignale, die man nicht einfach ignorieren darf. Dauerhaft um sich greifende Politikverdrossenheit und Stimmverweigerung schaden der Demokratie.

Aus demokratiethoretischer Sicht ist zunächst zu konstatieren, dass die Legitimationsbasis der Demokratie schwächer wird, wenn sich ein erheblicher Teil der Bürger den Wahlen – und damit der wichtigsten Partizipationsform der modernen Demokratie – verweigert. Nicht nur die Legitimation der Demokratie insgesamt leidet unter sinkenden Wahlbeteiligungsraten. Auch die Legitimation der demokratischen Institutionen und der gewählten Repräsentanten wird schwächer. Zieht man den Anteil der Nichtwähler ab, dann vertritt die gegenwärtige Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP nur 34 Prozent des gesamten Wahlvolks.

Vor allem aber für die praktische Politik hat die wachsende Wahlenthaltung dramatische Auswirkungen: Von massenhafter Stimmverweigerung profitieren tendenziell vor allem extremistische Parteien, deren Wähler meist partizipationsbereiter sind oder mit populistischen Methoden mobilisiert werden. Sinkende Wahlbeteiligungsraten erhöhen die Gefahr, dass links- oder rechtsextreme Parteien Wahlerfolge erzielen können.

Die nachlassende Parteiidentifikation und die sich daraus ergebende Ausdifferenzierung des Parteiensystems hat früher oder später auch ganz unmittelbare Folgen für die Regierbarkeit. Schon jetzt ist im Bund aus dem früheren Dreiparteiensystem ein Fünfparteiensystem geworden. Die Schaffung von Mehrheiten, insbesondere die Bildung von Regierungskoalitionen, wird dadurch immer schwieriger. Herkömmliche Zweierbündnisse dürften weniger vorkommen und in Zukunft durch Dreierbündnisse ersetzt werden. Die bisherigen Erfahrungen mit Dreierkoalitionen auf Länderebene stimmen freilich nicht gerade positiv. Bisher hielt keine Dreierkoalition bis zum Ende der Legislaturperiode durch. Klar ist, dass bei Dreierkoalitionen die Barrieren für politische Kompromiss-

findung höher sind als bei den herkömmlichen Zweierbündnissen. Wenn drei Parteien gemeinsam regieren, nimmt die Zahl möglicher „Vetospie-ler“ (George Tsebelis) zu. Die Gefahr von Blockaden eigentlich not-wendiger, aber umstrittener Politikvorhaben oder das Risiko von politi-schen Kompromissen auf kleinstem gemeinsamen Nenner nimmt in Dreierkoalitionen zu.

Delegitimierung der Demokratie und ihrer Institutionen, Begünstigung extremistischer Wahlerfolge und Erschwerung der Bildung handlungs-fähiger Regierungen – dies sind die schwerwiegendsten potenziellen Folgen, wenn immer mehr Bürger immer weniger davon überzeugt sind, dass unsere Demokratie gut funktioniert. Wer die Alarmsignale ernst nimmt, muss sich also überlegen, wie man dem Trend entgegensteuern kann.

Die Forderung nach institutionellen Reformen

Schnell ist man in diesem Zusammenhang bei der Forderung nach insti-tutionellen Reformen. Korrekturen an politischen Strukturen sind nicht prinzipiell falsch. In den über 60 Jahren seit der Gründung der Bundes-republik waren hier und da maßvolle Korrekturen des politischen Sys-tems sinnvoll und notwendig. Man denke nur an die große Föderalis-musreform des Jahres 2006.

Doch institutionelle Reformen bergen gewisse Risiken. Denn politische Systeme, zumal Demokratien, haben stets zwei Dimensionen: Der ame-rikanische Politikwissenschaftler David Easton hat diese als „Inputs“ und „Outputs“ bezeichnet¹³. „Inputs“ sind vor allem die Unterstützungs-leistungen und die Legitimierung von Politik durch das Volk, etwa durch Wahlen. „Outputs“ sind Entscheidungen, Umsetzungen und Ergebnisse von Politik, etwa in Form von Gesetzen. Macht man sich dieses Modell zu eigen, dann können die Deutschen mit dem „Output“ ihres politischen Systems im Großen und Ganzen zufrieden sein. Trotz mancher berech-tigter Kritik und trotz mancher Rückschläge – niemand wird bezweifeln, dass die Bundesrepublik Deutschland eines der demokratischsten sowie wirtschaftlich und sozial erfolgreichsten Länder der Welt ist. Inwieweit Veränderungen am Input eventuell negative Auswirkungen auf den Out-put haben, kann vor Reformen niemand mit Sicherheit sagen. Wie also kann man die Input-Seite der deutschen Demokratie institutionell ver-bessern, ohne die Output-Seite zu gefährden? Welche institutionellen Korrekturen sind sinnvoll, wenn man zugleich das Bewährte erhalten will?

Ein geradezu klassischer Reformvorschlag ist die Forderung nach der Einführung plebiszitärer Elemente auf Bundesebene. Häufig wird behauptet, die Bürger seien hauptsächlich deswegen unzufrieden und politikabstinent, weil man sie von „echter“ Beteiligung, nämlich plebiszitärer Partizipation, ausschließe. Gebe man ihnen die Möglichkeit, so das Argument, sich in Sachfragen unmittelbar an politischen Entscheidungen zu beteiligen, dann steige automatisch die politische Zufriedenheit und die Beteiligungsrate. Einen empirischen Beweis für diese These gibt es freilich nicht. In der Schweiz, einem Land, das plebiszitäre Beteiligungsformen auf nationaler Ebene in breitem Umfang kennt, nehmen von den ohnehin nur knapp 5 Millionen Berechtigten durchschnittlich etwa 44 Prozent (Zeitraum: 1990 – 2010) an den Abstimmungen teil. Die Beteiligungsrate ist hier also noch erheblich niedriger als in Deutschland. Darüber hinaus ist nicht ausgeschlossen, dass plebiszitäre Sachentscheidungen mit zentralen Werten des demokratischen Verfassungsstaats kollidieren. Das Minarettverbot in der Schweiz hat dieses Risiko wieder ins Bewusstsein gerückt. Direkte Demokratie ist somit kein Allheilmittel für politische Unzufriedenheit.

Überzeugender erscheint die Forderung nach einer Reform des Wahlsystems. Das zentrale Argument für eine Wahlrechtsreform lautet, dass die bei den Bundestagswahlen geltende personalisierte Verhältniswahl in Zukunft keine handlungsfähigen Regierungen mehr hervorbringen könne und deshalb durch ein Mehrheitswahlsystem ersetzt werden müsse¹⁴. Tatsächlich führt die Mehrheitswahl tendenziell zu einer Konzentration des Parteiensystems und ermöglicht somit meist die Bildung von Einparteienregierungen. Politische Entscheidungen können ohne Rücksicht auf Koalitionspartner getroffen werden. Bei den nächsten Wahlen ist der Wähler dann in der Lage, die Regierung durch Wiederwahl zu belohnen oder durch Abwahl zu bestrafen.

Verhältniswahlsysteme bilden zwar die parteipolitischen Präferenzen der Bürger besser ab, weil die Mandatsverteilung im Parlament annähernd proportional zum Ergebnis der Stimmenanteile erfolgt. Allerdings führt die Verhältniswahl tendenziell zu Mehr- oder gar Vielparteiensystemen, was fast immer die Bildung von Koalitionsregierungen notwendig macht. Über die Regierungsbildung entscheiden dann im Ergebnis nicht unbedingt die Wähler, sondern die Parteien, die sich über die Fortsetzung oder die Neubildung von Koalitionen einigen. Das Geltendmachen von politischer Verantwortung gelingt somit in Mehrheitswahlsystemen besser als unter den Bedingungen des Verhältniswahlrechts. Da die Mehrheitswahl zu einer stärkeren Rückbindung der Parlamentsabgeord-

neten an ihre Wahlkreise führt, ist dort auch die Rolle der politischen Parteien weniger stark als unter den Bedingungen der Verhältniswahl.

Die Debatte über die verschiedenen Varianten der Mehrheitswahl, die im Moment zwar nicht von der breiten Öffentlichkeit, aber unter Experten geführt wird, ist nicht neu. Heute erscheint die Ersetzung des geltenden Verhältniswahlsystems durch die Mehrheitswahl freilich kaum mehr als realistische Reformoption. Zum einen gilt auch hier, dass die Effekte institutioneller Reformen vorher nicht exakt kalkulierbar sind. Zum anderen ist ein vollständiger Wahlsystemwechsel politisch so gut wie nicht durchsetzbar, da die relative Mehrheitswahl nach britischem Vorbild das faktische Aus für kleinere Parteien wie Grüne, Linke und FDP bedeuten würde.

Die Verantwortung der Politiker

Institutionelle Reformen allein reichen ohnehin nicht aus. Wie gezeigt: Die Mehrheit der Deutschen ist ja von der Demokratie als bester politischer Ordnungsform überzeugt. Die Kritik vieler Bürger richtet sich vorwiegend auf die Art und Weise, wie die Demokratie konkret funktioniert. Damit sind wir bei den Akteuren der Demokratie, also den Politikern. Gegen sie richtet sich heutzutage eine Art Generalverdacht. Auf der Ansehensskala der Berufe stehen sie, wie erwähnt, ganz weit unten. Fehlentscheidungen und Skandale einzelner Politiker tun ein Übriges, um den gesamten Politikerstand in Verruf zu bringen. Dieses schlechte Image haben die meisten Politiker sicher nicht verdient. Viele bemühen sich ehrlich um gute Politik.

Gleichwohl haben die handelnden politischen Akteure eine besondere Verantwortung – und dieser Verantwortung werden nicht alle Politiker immer gerecht. Die Bedingungen der Mediendemokratie und das zunehmend volatile Wahlverhalten der Bürger haben dazu geführt, dass Politiker und Parteien heutzutage ständig auf der Suche nach Tagesmehrheiten sind. Die Demoskopie gewinnt zunehmend Einfluss auf politische Aktionen. Notwendige politische Führung wird allzu oft ersetzt durch populäre Maßnahmen oder aber durch parteipolitisch motivierte Politikblockaden. Es besteht die Gefahr, dass langfristig angelegte Entscheidungen durch nur auf die nächsten Wahlen zielende Politikkonzepte ersetzt werden.

Gute Politik aber darf nicht auf den kurzfristigen Wahlerfolg, sondern muss auf nachhaltige Problemlösung zielen. Sie sucht Mehrheiten auch für Unpopuläres und wirbt dafür um Zustimmung. Sie trifft mitunter

schmerzhafte Entscheidungen und überzeugt die Gesellschaft von deren Notwendigkeit. Wenn sich Politiker nur noch auf die Wechselwähler ausrichten, werden sie am Ende auch die Stammwähler verlieren. Doch gerade diese wären bereit, unpopuläre Entscheidungen mitzutragen, wenn man sie einbindet und überzeugt.

Mit Recht erwarten die Wähler Transparenz bei politischen Entscheidungen. Politiker müssen den Bürger verlässlich über Maßnahmen und Ziele aufklären. Dabei geht es nicht um bloße mediale Inszenierung von Politik: Den Bürgern müssen Probleme und Lösungswege verständlich gemacht werden. Nicht Fernseh-Talkshows, sondern die Parlamente sind hierfür der geeignete Ort. Gerade in Zeiten des Wahlkampfes dürfen schwierige politische Sachverhalte nicht auf nichtssagende Schlagworte verkürzt werden. Was vor der Wahl gesagt wurde, muss grundsätzlich auch nach der Wahl gelten. Es muss eine an der Sache orientierte Politik betrieben werden, die von „Konsequenz, klaren Leitvorstellungen und Prinzipientreue“ geprägt ist (Hans-Jürgen Papier). Das Brechen von Wahlversprechen – selbst wenn es unbeabsichtigt war – wirkt sich nicht nur katastrophal auf das Politikerimage aus, sondern schadet der Demokratie. Aber auch das allzu freigiebige Vergeben von Wahlgeschenken in Form etwa von nicht finanzierbaren Steuererleichterungen wird sich früher oder später als Belastung für alle Beteiligten erweisen.

Dies alles ist leichter gesagt als getan. Der Ansehensverlust der Politiker war ein schleichender Prozess, der sich über Jahrzehnte hingezogen hat. Das Wiedergewinnen von Vertrauen wird nicht in ein paar Jahren zu erreichen sein. Aber wenn die Demokratie Zukunft haben soll, dann müssen Parteien und Politiker solche einfachen Appelle befolgen. Dann könnten sie vielleicht den Trend umkehren und wieder mehr Vertrauen gewinnen. Und dieses Vertrauen in die Politik ist für eine repräsentative Demokratie unerlässlich.

Der engagierte Bürger

Strukturelle Defizite und Fehlverhalten von Politikern werden in der Literatur am häufigsten als Ursachen für politische Unzufriedenheit genannt. Doch ein weiterer Grund für Politikverdrossenheit wird oft übersehen und liegt weit tiefer als die bisher benannten Probleme: Politische Unzufriedenheit ist auch die Folge von Missverständnissen, von mangelnder politischer Bildung und von überzogenen Ansprüchen vieler Bürger an die Demokratie.

In empirischen Studien lässt sich nachweisen, dass das politische System der Bundesrepublik Deutschland von der Mehrheit der Deutschen nicht nur schlecht gekannt, sondern überdies anhand von Erwartungen beurteilt wird, die seine Funktionslogik verfehlen¹⁵. Viele haben keine rechte Vorstellung von der Arbeitsweise des parlamentarischen Systems. Dass der politische Konflikt zwischen der Regierungsmehrheit und der Opposition positiv und systemnotwendig ist, wird allzu oft nicht erkannt, sondern negativ bewertet. Die Fraktionsdisziplin der Parlamentsabgeordneten, die im parlamentarischen System unerlässlich für die Herstellung handlungsfähiger Mehrheiten ist, wird gerne als „Fraktionszwang“ diffamiert. Von den Politikern haben viele Bürger geradezu übermenschliche Erwartungen: Politiker müssen alles richtig machen. Fehler werden sofort durch demonstrative Stimmverweigerung oder gar mit Verachtung bestraft. Dabei geht die Demokratie – im Gegensatz zu totalitären Systemen – gar nicht vom idealen und unfehlbaren Politiker aus. Deshalb gibt es ja im demokratischen Verfassungsstaat zahlreiche Institutionen der Gewaltenteilung und Machtkontrolle. Man kann nicht auf der einen Seite vom politischen Personal fordern, dass es aus der Mitte des Volkes kommt, auf der anderen Seite aber erwarten, dass Politiker stets besser und moralisch zuverlässiger sind als die Bürger selbst.

Auch die dramatischen Folgen der Wahleuthaltung und der Politikabstinenz werden von allzu vielen Bürgern übersehen. Demokratie erträgt auf Dauer keine Passivität. Sie ist eine anspruchsvolle Ordnungsform, die nicht vom Zuschauen, sondern von Beteiligung lebt. Demokratie ist darauf angewiesen, dass viele Menschen Verantwortung übernehmen. Eine Denkwortmentalität aber, die sich in der Wahl von populistischen oder gar extremistischen Parteien äußert, karikiert die Intention von Wahlen.

Überzogene Ansprüche haben viele Bürger leider nicht nur im Hinblick auf den demokratischen Prozess, sondern auch im Hinblick auf den demokratischen Staat selbst. Nach Jahrzehnten des wirtschaftlichen Aufschwungs waren die Erwartungen an die Leistungen von Politik gestiegen. Die Hoffnung war, mit dem ökonomischen und sozialpolitischen Fortschritt gehe es immer weiter. Doch dies war bekanntlich ein Trugschluss. Jetzt, wo das Wachstum an seine Grenzen gekommen ist, wo es um die Finanzierbarkeit von Staatsaufgaben und um den teilweise notwendigen Rückbau des Erreichten geht, regt sich Unmut und Unzufriedenheit. Diese Unzufriedenheit mag teilweise berechtigt sein, teilweise ist sie es aber eben nicht. Viele Bürger sind sich nämlich nicht darüber im Klaren, was die eigentlichen Kernaufgaben des demokratischen Staates (Gewährleistung von Frieden, Freiheit, Sicherheit) sind und fordern

von ihm mehr, als er leisten kann. Doch auch die Demokratie kann nicht mehr ausgeben, als sie vorher von ihren Bürgern erhalten hat. Im internationalen Vergleich haben sich Demokratien in der Regel zwar als ökonomisch und sozialpolitisch sehr leistungsfähig erwiesen. Aber auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit demokratischer Staaten hat ihre Grenzen. Gerade in diesem Punkt sind Demokratien erneut auf bürgerschaftliches Engagement angewiesen. Die Demokratie hat nur dann Zukunft, wenn die Bürger nicht ständig danach fragen: Wer ist zuständig? Welche Ansprüche kann ich stellen? – Sondern wenn sie fragen: Was kann ich tun?

Die nachfolgende Generation für die Demokratie gewinnen

Seit geraumer Zeit versagen sich vor allem immer mehr junge Menschen der Demokratie. Der Anteil der Nichtwähler ist gerade hier besonders hoch: Nur 59,1 Prozent der 21- bis 25-Jährigen beteiligten sich an den Bundestagswahlen 2009. Das bedeutet nicht, dass Jugendliche generell weniger Interesse an der Politik hätten als Erwachsene. Im Unterschied zu älteren Wählern tendieren junge Bürger nicht so sehr zu konventionellen politischen Beteiligungsformen, sondern sie engagieren sich oft projektorientiert in einzelnen politischen Bereichen wie der Umwelt- und Friedenspolitik. Soziale Netzwerke im Internet haben für sie eine weit größere Bedeutung als etwa die Mitgliedschaft in politischen Parteien.

Die Frage, wie bei der nachwachsenden Generation die Bereitschaft geweckt werden kann, sich über Einzelaspekte hinaus auch mit gesamtgesellschaftlichen Anliegen zu befassen und möglicherweise selbst politisch aktiv zu werden, ist für die Zukunft unserer Demokratie entscheidend. Hier sind zuallererst die politischen Akteure in der Pflicht. Politiker und Parteien haben oft eine zu geringe Verbindung zur Lebenswelt der Jugendlichen. Es muss gelingen, politisches Engagement in der Demokratie auch für junge Bürger attraktiv zu machen. Dazu gehören jugendnahe politische Aktionen ebenso wie der Einsatz neuer Kommunikationstechnologien. US-Präsident Barack Obama hat vorgemacht, wie gerade junge Wähler mit Hilfe moderner Plattformen wie Facebook und Twitter für Politik gewonnen werden können.

Das Interesse Jugendlicher an der Politik hängt stark vom Bildungsgrad ab. Nach der letzten Shell-Jugendstudie beträgt der Anteil politisch interessierter Jugendlicher durchschnittlich nur 39 Prozent. Bei den Oberstufenschülern und Studierenden stufen sich hingegen zwei Drittel der Ju-

gendlichen als politikinteressiert ein¹⁶. Dies zeigt, dass an bestimmten Schularten mehr für die politische Bildung getan werden müsste. Aufklärung über die Funktionslogik und die Leistungsfähigkeit der demokratischen Strukturen bleibt eine dringende Aufgabe der politischen Bildungsarbeit an den Schulen und in den Medien.

Auch die Eltern haben einen erheblichen Einfluss darauf, ob sich ihre Kinder später politisch beteiligen oder nicht. Im Rahmen einer an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt durchgeführten Erstwählerbefragung¹⁷ stellte sich heraus, dass diejenigen Heranwachsenden, in deren Elternhaus regelmäßig über Politik gesprochen wurde, signifikant öfter zur Bundestagswahl gingen.

Verantwortung für die Zukunft der Demokratie haben daher letztlich alle. Demokratie ist auf Beteiligung angewiesen. Demokratie braucht bürgerschaftliches Engagement. Politischer Interesselosigkeit, Ohnmacht-Haltung und Denkwitzelmentalität sollte deshalb auch gesellschaftlich viel entschiedener entgegengetreten werden.

Anmerkungen

- 1 Daten: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Demokratie und Integration in Deutschland. Gütersloh 2009.
- 2 Forschungsgruppe Wahlen Telefonfeld, Demokratie und Integration in Deutschland 11 – 12/2008; n=2002.
- 3 Commission Européenne (Hrsg.), Eurobaromètre 72. L'opinion publique dans l'Union Européenne. Automne 2009. Bruxelles 2009, S. 124, 152; Forsa P090 05/09; eigene Zusammenstellung.
- 4 Kai Arzheimer, Politikverdrossenheit. Bedeutung, Verwendung und empirische Relevanz eines politikwissenschaftlichen Begriffs. Opladen 2002, S. 179.
- 5 Zusammenstellung nach amtlichen Wahlstatistiken.
- 6 Michael Eilfort, Die Nichtwähler. Wahlenthaltung als Form des Wahlverhaltens. Paderborn u. a. 1994.
- 7 1990: 2.429.032; 2008: 1.399.297. Quelle: Oskar Niedermayer, Parteimitglieder in Deutschland: Version 1/2009. Arbeitshefte aus dem Otto-Stammer-Zentrum, Nr. 15, FU Berlin 2009, S. 2.
- 8 Vgl. Oskar Niedermayer, Parteimitgliedschaften im Jahre 2008. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 40 (2009), S. 370 – 382.
- 9 Hierzu gibt es in der Literatur widersprüchliche Angaben. Der tatsächliche Anteil der Wechselwähler ist wegen einer Fülle methodischer Schwierigkeiten nur schwer ermittelbar.

- 10 Manfred Güllner/Hermann Dülmer/Markus Klein u. a., Die Bundestagswahl 2002. Wiesbaden 2005, S. 9.
- 11 Paul Lazarsfeld u. a., The people's choice: How the voter makes up his mind in a presidential campaign. New York 1944.
- 12 Angus Campbell u. a., The American Voter. Chicago 1960.
- 13 David Easton, A Systems Analysis of Political Life. New York 1965.
- 14 Jürgen W. Falter, Mehrheitswahl und Regierbarkeit. Mehr Transparenz und höhere Legitimität durch Mehrheitswahl? In: Zeitschrift für Politikwissenschaft (Sonderband) 19 (2009), S. 133 – 154.
- 15 Werner J. Patzelt, Ein latenter Verfassungskonflikt? In: Politische Jahresschrift 39 (1998), S. 725 – 757.
- 16 www.shell.de/home/content/deu/aboutshell/our_commitment/shell_youth_study/2006/commitment/
- 17 www.ku-eichstaett.de/www/PressReleases/ZZjb9XFk7CHyZ2.

Zur Person des Verfassers

Prof. Dr. Klaus Stüwe lehrt Politische Systemlehre und Vergleichende Politikwissenschaft an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt. Er ist Mitglied im Zentralkomitee der deutschen Katholiken.