

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Dieter Roth

Was bewegt die Wähler?

Werner J. Patzelt

Das Volk und seine Vertreter: eine gestörte Beziehung

Renate Köcher

Politische Partizipation und Wahlverhalten  
von Frauen und Männern

B 11/94

18. März 1994

Dieter Roth, Dipl.-Volksw., Dr. phil., geb. 1938 in Ludwigshafen; Vorstandsmitglied der Forschungsgruppe Wahlen e. V., Mannheim; Lehrbeauftragter an der Universität Heidelberg.

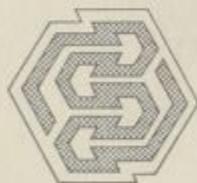
Veröffentlichungen u. a.: Die deutsche Einheit und die Wahlen der Jahre 1989–1992 in: Handbuch der deutschen Einheit, Bonn 1993; (Hrsg. zus. mit Wilhelm Bürklin) Das Superwahljahr. Deutschland vor unkalkulierbaren Regierungsmehrheiten?, Köln 1994.

Werner J. Patzelt, M. A., Dr. phil. habil., Univ.-Prof., geb. 1953; seit 1992 Inhaber des Lehrstuhls für Politische Systeme und Systemvergleich am Institut für Politikwissenschaft der Technischen Universität Dresden.

Veröffentlichungen u. a.: Sozialwissenschaftliche Forschungslogik. Einführung, München–Wien 1986; Grundlagen der Ethnomethodologie. Theorie, Empirie und politikwissenschaftlicher Nutzen einer Soziologie des Alltags, München 1987; Einführung in die Politikwissenschaft, Passau 1993<sup>2</sup>; Abgeordnete und ihr Beruf, Berlin 1994 (i. E.); Aufgaben politischer Bildung in den neuen Bundesländern, Dresden 1994 (i. E.).

Renate Köcher, Dr. phil., Dipl.-Volksw., geb. 1952; Studium der Volkswirtschaftslehre, Publizistik und Soziologie in Mainz und München. Seit 1977 wissenschaftliche Mitarbeiterin im Institut für Demoskopie Allensbach. Forschungsschwerpunkte: Untersuchungen zum Aufgabenverständnis von Journalisten und international vergleichende Untersuchungen zu den Wertvorstellungen der Bevölkerung in Europa; 1988 Eintritt in die Geschäftsführung des Instituts.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Elisabeth Noelle-Neumann) Die verletzte Nation. Über den Versuch der Deutschen, ihren Charakter zu ändern, Stuttgart 1987; Werte und Erwartungen: Die Industriegesellschaft gestern, heute, morgen, in: Arbeit und Freizeit. Perspektiven der Sozialen Marktwirtschaft, hrsg. von der Ludwig-Erhard-Stiftung, 1990; Frauen in Deutschland. Lebensverhältnisse, Lebensstile und Zukunftserwartungen. Die Schering-Frauenstudie '93, Köln 1993; Frauen und Kirche. Eine Repräsentativbefragung von Katholikinnen, hrsg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn 1993.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

## Was bewegt die Wähler?

1994 ist ein Jahr der Superlative. Dies bezieht sich zunächst auf die Zahl der anstehenden Wahlen, die auf allen Ebenen: der kommunalen, der Landes-, der Bundes- und der Europa-Ebene stattfinden. 1994 könnte aber auch eines der interessantesten und mit vielen Veränderungen gekennzeichneten Wahljahre werden, weil Wähler immer häufiger Regierungen abwählen<sup>1</sup>. Es gibt Anzeichen dafür, daß sie 1994 von dieser Möglichkeit über das übliche Maß hinaus Gebrauch machen werden.

Die Gründe dafür sind vielfältig. Einer der entscheidenden Gründe, warum dies geschehen wird, liegt darin, daß die Regierungsparteien auf Bundes- und Landesebene das, was die Wähler bewegt, oft nicht oder zu spät erkennen und aus der Sicht der Wähler keine oder zumindest keine zureichenden Antworten darauf wissen, wie den Fragen und Befürchtungen der Bürger begegnet werden soll. Dies betrifft verstärkt die potentiellen Wechselwähler, und diese Gruppe ist im Wachsen begriffen.

Bei starken Veränderungen in der Berufs- und Sozialstruktur der bundesrepublikanischen Gesellschaft, bei zunehmend sich auflösenden Milieubindungen und damit sinkenden Anteilen treuer Wähler, bei immer geringer werdendem Einfluß der Vorfeldorganisationen der Volksparteien, wie Kirchen und Gewerkschaften, steigt das Potential des Wechsels. Auch die ideologische Bindekraft der Parteien nimmt ab, weil die weltpolitischen Gegensätze wie zum Beispiel der Ost-West-Konflikt verschwinden und damit die polarisierende Kraft solcher politischer Grunddimensionen verlorengelht. Die großen Parteien büßen Möglichkeiten zur Unterscheidung ein, der Wechsel wird leichter. Potentielle Wechselwähler können aber stärker über politische Probleme und deren alternative Lösungen angesprochen werden, und deshalb wird die aktuelle Politik als kurzfristiger Einflußfaktor auf das Wahlverhalten immer wichtiger.

<sup>1</sup> Bis 1987 haben Wähler bei 110 Möglichkeiten auf der Landes- und Bundesebene nur fünfmal die Regierung eindeutig abgewählt; seit dieser Zeit haben sie bei 21 Möglichkeiten siebenmal davon Gebrauch gemacht.

---

### I. Welche Rolle spielen kurzfristige Einflußfaktoren?

---

Trotz des großen Interesses, das Wahlen entgegengebracht wird – sei es von seiten der Wähler, sei es von seiten der Parteien und Politiker oder aber von den Medien, die die ablaufenden Prozesse darstellen, illustrieren und manchmal auch analysieren, und trotz der vielen empirischen Untersuchungen im Bereich der Wahlforschung – gibt es keine einheitliche Erklärung für das Zustandekommen der individuellen Wahlentscheidung. Es lassen sich aber die vielfältigen Ansätze, die es zur Erklärung von Wahlverhalten gibt, in drei Theoriebereiche gliedern:

– Es gibt die *strukturellen Ansätze*, die davon ausgehen, daß die sozialen Verhältnisse das Handeln des Menschen weitgehend bestimmen. Sie gehen davon aus, daß es in einer Gesellschaft gewisse Grundkonflikte gibt, wie zum Beispiel der Konflikt zwischen Arbeit und Kapital, und daß diese sogenannten *cleavages* die Gesellschaften aufteilen – strukturieren –, aber auch gleichzeitig stabilisieren.

– Es gibt die *sozialpsychologischen Ansätze*, bei denen der Spielraum für individuelle Entscheidungen größer erscheint, die zwar auch von sozialisierten Bindungen an Parteien ausgehen, aber daneben versuchen, die Einflüsse aktueller Politik und auch die, die von Personen ausgehen, zu erfassen,

– und es gibt als eine Unterform solcher sozialpsychologischer Erklärungsversuche die sogenannten *rationalen* oder auch *ökonomischen Ansätze*, die davon ausgehen, daß die Wähler eine Nutzenkalkulation anstellen und so wählen, daß ihr eigener Nutzen durch ihre Entscheidung optimiert wird. Bei der Erklärung von Protestwahl und Nichtwahl haben diese rationalen Ansätze eine gewisse Renaissance erfahren.

Trotz unterschiedlichster Schwerpunkte in der theoretischen Begründung von Wahlverhalten können hauptsächlich drei Einflußfelder auf die Entscheidungen der Wähler identifiziert werden:

– Es gibt die mittel- oder langfristigen Bindungen an eine Partei, die in der Regel aus der sozialstrukturellen Zugehörigkeit zu einer Gruppe resultieren. Indem eine Partei als politischer Interessenvertreter einer solchen makrosozialen Gruppe fungiert, entstehen im Zeitverlauf quasi Wähler-Parteien-Koalitionen. Dies führt dazu, daß bestimmte Grundeinstellungen mit den Hauptzielen dieser Partei, wie sie in Programmen oder öffentlichen Auftritten zutage treten, weitgehend in Einklang stehen.

– Ein zweites Einflußfeld bezieht sich auf die Personen der Politikvermittlung, also zum Beispiel die Spitzenkandidaten. Sie stehen für eine bestimmte politische Richtung, und sie sind möglicherweise imstande, die hohe Komplexität des politischen Prozesses für die Wähler durch Personalisierung zu reduzieren. Kandidaten können auch den stärker emotionalen Bedürfnissen der Wähler, der Identifikation mit Leitfiguren, entgegenkommen. Die Orientierung an Personen spielt in einer Gesellschaft, in der Politik stark über die Medien, insbesondere die elektronischen Medien vermittelt wird, eine zunehmend größere Rolle.

– Als drittes und sehr wichtiges Einflußfeld können die aktuell zur Lösung anstehenden politischen Probleme aus der Sicht der Wähler angesehen werden, ihre eigene Betroffenheit davon und die den Parteien zugeschriebene Fähigkeit, diese Probleme innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens zu lösen.

Wir werden uns im weiteren Verlauf dieses Beitrags hauptsächlich mit den Fragen beschäftigen, welche Probleme für die Wähler wichtig sind, wie sich diese politische Agenda seit der Bundestagswahl 1990 entwickelt hat und wie sie sich vermutlich im Wahljahr 1994 entwickeln wird.

Einschränkend für den Einfluß der politischen Probleme und der damit verbundenen Lösungskompetenz einer Partei gilt, daß er nur für Wähler angenommen werden kann, die überhaupt bereit sind, zu wechseln. Stammwähler werden die Fähigkeit, Probleme zu lösen, in der Regel „ihrer“ Partei zuordnen. Verhaltensändernd werden sich politische Probleme auch nur dann auswirken, wenn sie von hoher persönlicher Wichtigkeit für den potentiellen Wechselwähler sind und mit den Parteien in eine eindeutige Beziehung gebracht werden<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Vgl. Philipp Converse, *Public Opinion and Voting Behavior*, in: Fred I. Greenstein/Nelson W. Polsby (Hrsg.), *Handbook of Political Science*, Bd.4, Reading 1975, S.75–169.

---

## II. Die Bedeutung des Themas „deutsche Einheit“ für die Bundestagswahl 1990

---

Ein Beispiel des beherrschenden Einflusses eines „Problems“ auf die Wahlentscheidung potentieller Wechsler war die Entwicklung zur deutschen Einheit im Wahljahr 1990. Mit Beginn der Fluchtwelle aus der DDR über Ungarn und die Tschechoslowakei dominierte bereits 1989 das deutsch-deutsche Thema im Bewußtsein der Bevölkerung in immer wieder veränderter Form: zunächst die menschlichen Aspekte der Flucht vor allem junger Ostdeutscher, die Zuspitzung der politischen Lage in der DDR und die gleichzeitige Angst, daß zu viele aus dem Osten kämen; im Frühjahr 1990 dann die Euphorie einer politischen Lösung der „Wiedervereinigung“ bei gleichzeitiger Sorge, daß die Schnelligkeit des Vereinigungsprozesses zu großen individuellen Verunsicherungen und zur Instabilität des Systems führen könnte; schließlich die Befürchtungen von hohen Kosten der Einheit, die den eigenen ökonomischen Status gefährden könnten.

Die Frage war also, wer aus der nicht widerspruchsfreien Haltung in der Bevölkerung – die sich einerseits in einer hohen emotionalen Befürwortung der Vereinigung ausdrückte, aber gleichzeitig auch in der Sorge, daß die Entwicklung zu schnell gehe – Gewinn ziehen könnte. Die Bundesregierung und der Bundeskanzler ergriffen in den verschiedenen Phasen auf dem Weg zur Einheit immer wieder die Initiative – sei es im Zehnpunkteplan, sei es gegenüber den Alliierten, sei es mit der Durchsetzung der Währungsunion –, während die SPD und ihr Spitzenkandidat immer stärker in eine zögerliche Haltung verfielen. Im Frühsommer 1990 gab es dann die eigentlichen Wählerbewegungen, die die Wahl am 2. Dezember schließlich entschieden. Die Regierung gewann mit dem Schritt zur Währungsunion breite Unterstützung, und die bis dahin bestehenden Unsicherheiten über Geschwindigkeit und mögliche Folgen der Einheit traten in den Hintergrund, die SPD verlor zusehends an Boden.

Aber auch das Wahlverhalten im Osten wurde von keinem Faktor so stark bestimmt wie von der Einheit und den sich daraus ergebenden Möglichkeiten für die Menschen in der früheren DDR. Die Facetten dieses Themas waren andere als im Westen und mußten wegen der unterschiedlichen Vorbedingungen auch andere sein. Die wirtschaftliche Situation in den neuen Ländern war schlecht, aber die Kompetenz zur Lösung der ökonomischen Pro-

bleme, zur Ankurbelung der Wirtschaft, auch zur Bewältigung der Arbeitslosigkeit wurden eher bei den Regierungsparteien gesehen als bei den Oppositionsparteien. Die SPD hatte auch zu diesem Zeitpunkt zumindest für ökonomische Fragen keine alternativen Lösungsmöglichkeiten anzubieten. Die Warnungen ihres Kanzlerkandidaten vor der Unterschätzung der mit der Einheit verbundenen Probleme fanden im Wahlkampf kaum Anklang, sie waren die negative Botschaft und wurden eher als ein Vorbehalt gegenüber der Einheit empfunden.

Die Hoffnungen auf schnellen wirtschaftlichen Aufschwung waren groß, ebenso die Versprechungen der Politiker im Wahlkampf. Die Einschränkungen der Politiker in bezug auf den zeitlichen Ablauf waren eher dezent und wurden gerne überhört. Die Unerfahrenheit mit westlichen Wahlkämpfen tat ein übriges. Die Reaktion der Ostdeutschen auf die Probleme erfolgte erst sehr viel später, nachdem die Hoffnungen auf schnelle Veränderungen enttäuscht wurden, vor allem aber auch das Gefühl überhandnahm, daß sich die Politiker nach der Wahl um ihre Versprechen nicht mehr kümmerten.

Der Zeitpunkt der Bundestagswahl war 1990 sicherlich für die Regierungsparteien optimal. Noch getragen von der Euphorie der Mehrheit über die erreichte Einheit der Nation, konnten Unionsparteien und F.D.P. mit diesem Erfolg die Kompetenz für Wirtschaftsfragen verbinden, die die Zukunft bestimmen würden. Hierauf beruhte letztlich der Gewinn der Mehrheit bei der Wahl am 2. Dezember 1990. Voraussetzung dafür war und ist auch für die Zukunft, daß „der ideologische Parteienraum in Ost- und Westdeutschland weitgehend gleich perzipiert wird“<sup>3</sup>. Das heißt aber auch, daß langfristig andere als wirtschaftspolitische Themen den Parteienraum bestimmen können, obwohl gerade die wirtschaftspolitischen Themen eine gute Chance haben, weiterhin dominant zu bleiben.

Wie aber hat sich tatsächlich die politische Agenda seither entwickelt?

---

### III. Die wichtigsten politischen Probleme seit 1989/90

---

Mit einer offenen Frage: „Was ist Ihrer Meinung nach gegenwärtig das wichtigste Problem in Deutschland?“ und der Nachfrage: „Und was ist

3 Franz Urban Pappi, Wahrgenommenes Parteiensystem und Wahlentscheidung in Ost- und Westdeutschland, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 44/91, S. 15-26.

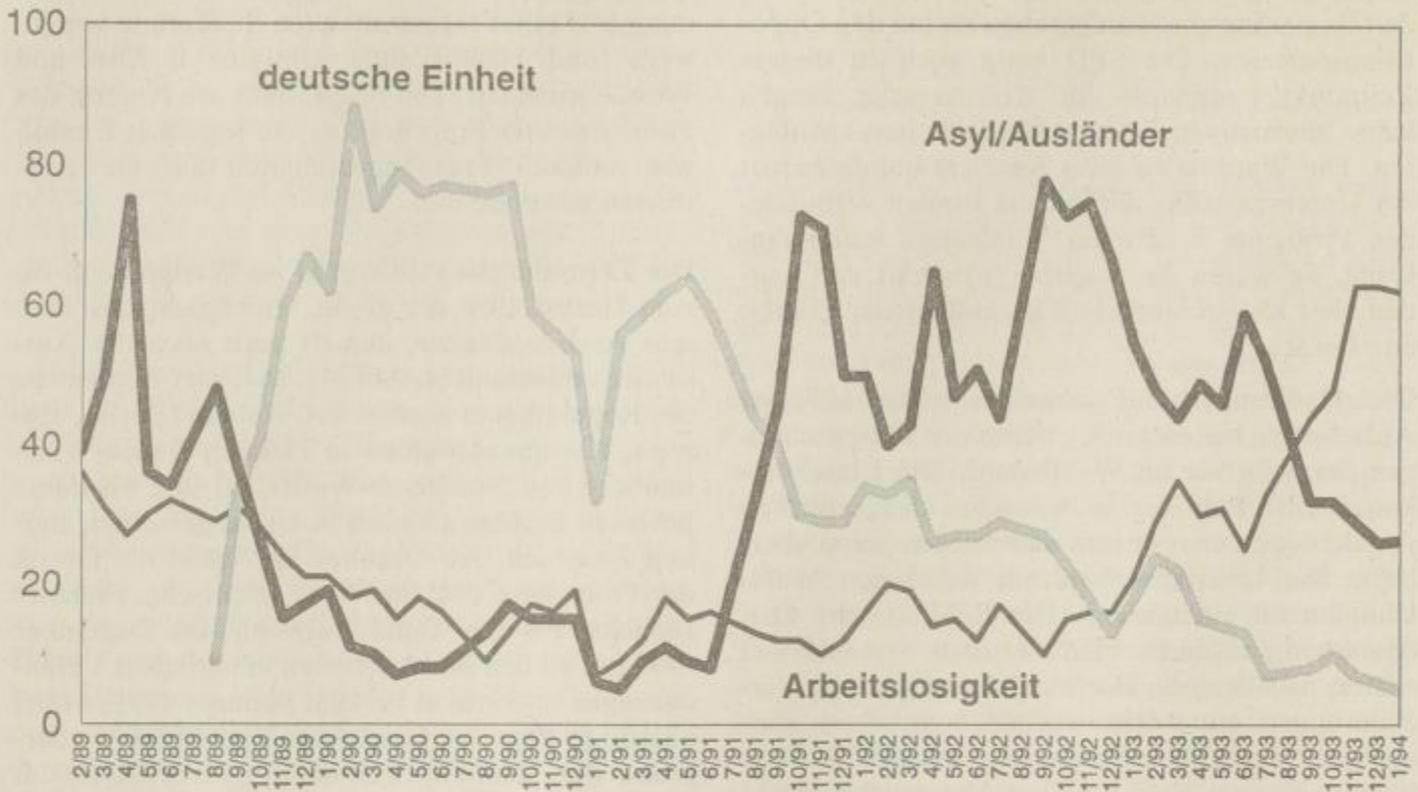
ein weiteres wichtiges Problem?“ erhebt die Forschungsgruppe Wahlen allmonatlich das Meinungsbild einer repräsentativen Stichprobe von jeweils rund 1000 Wahlberechtigten in Ost- und Westdeutschland. Die Frage steht am Anfang des *Politbarometer*-Fragebogens, um jeglichen Einfluß von anderen Fragebogeninhalten auf die Antworten zu vermeiden.

Die Zeitreihe der Antworten im Westen zeigt bis zum Herbst 1989 die große Wichtigkeit des Themas Asyl/Ausländer, damals auch noch die Ausiedler umfassend (s. Abb. 1). In dieser Zeit hatten die Republikaner sowohl bei Wahlen (Berlin, Europa, Kommunalwahlen in Hessen, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen) ihre bis dahin höchsten Erfolge als auch in Umfragen einen starken Zuspruch. Ab Oktober 1989 zeigt die Grafik die Dominanz des Problems „deutsche Einheit“ zunächst bis zur Bundestagswahl im Dezember 1990 mit all den beschriebenen inhaltlichen Veränderungen und erneut bis zum Sommer 1991, wobei allerdings dann die Lasten der Einheit im Vordergrund der Nennungen standen<sup>4</sup>. Arbeitslosigkeit und der Themenkomplex Asyl/Ausländer traten in den Hintergrund bis zu den spektakulären Übergriffen rechtsradikaler Randgruppen auf Asylbewerber und Ausländer im Spätsommer 1991 sowohl im Osten wie im Westen, über die die Medien ausführlich berichteten. Diese Übergriffe führten in beiden Teilen Deutschlands zu einer wachsenden Solidarisierung mit Ausländern, die Akzeptanz von Ausländern in Deutschland stieg deutlich an, und dies wiederholte sich nahezu bei jedem Brandanschlag. Für den politisch rechten Rand wirkten sich diese Ereignisse negativ aus, was vor allem durch den hohen Anteil von Protestwählern im Unterstützungspotential der Rechten erklärt wird. Protestwähler sind in ihrer Mehrheit nicht bereit, Gewalttätigkeiten und Gesetzesübertretungen zur Durchsetzung politischer Zielsetzungen ohne weiteres zu akzeptieren.

Ende 1991 bis zur Mitte des Jahres 1992 wurde das Bild wieder etwas heterogener: Zwar führte noch immer das Thema Ausländer und Asyl die Rangfolge der politisch wichtigsten Fragen an, aber die Bereiche Arbeitslosigkeit und andere ökonomische Teilbereiche wie Mieten und Wohnungsmarkt, aber auch Steuern bzw. Steuererhöhungen, die in der Grafik hier nicht gesondert dargestellt sind, gewannen wieder etwas an Bedeutung. Die Nennungen der Probleme der Vereinigung verblieben etwa auf gleichem Niveau.

4 Fast die Hälfte aller Befragten in Ost und West meinte zur Jahresmitte, es gehe mit der Vereinigung schlechter als von ihnen erwartet – eine Meinung, die sich bis Ende 1993 eher noch verfestigt hat.

Abbildung 1: Die wichtigsten Probleme nach Meinung der Wahlberechtigten (West) (in Prozent)



Quelle: Forschungsgruppe Wahlen, Politbarometer (West).

Mit den Ereignissen in Mölln gewann das Thema Asyl/Ausländer mit seinen unterschiedlichen Facetten, die auch die Ausländerfeindlichkeit als Bedrohungsmoment für diesen Staat umfaßten, wieder absolute Dominanz. Die Wichtigkeit dieses Themas ging nachhaltig erst seit Mitte 1993 parallel zu den von fast allen Parteien getragenen Entscheidungen im Asylrecht wieder zurück. Bereits seit Anfang 1993 gewann im Westen das Thema Arbeitslosigkeit ständig an Bedeutung. Es steht seit dem Herbst 1993 an der Spitze der politischen Agenda. Damit gibt es zum Jahreswechsel 1993/94 eine weitgehende Angleichung der Sicht der Westdeutschen und der Ostdeutschen in bezug auf die wichtigsten Probleme in Deutschland. Dies war zuvor keineswegs der Fall.

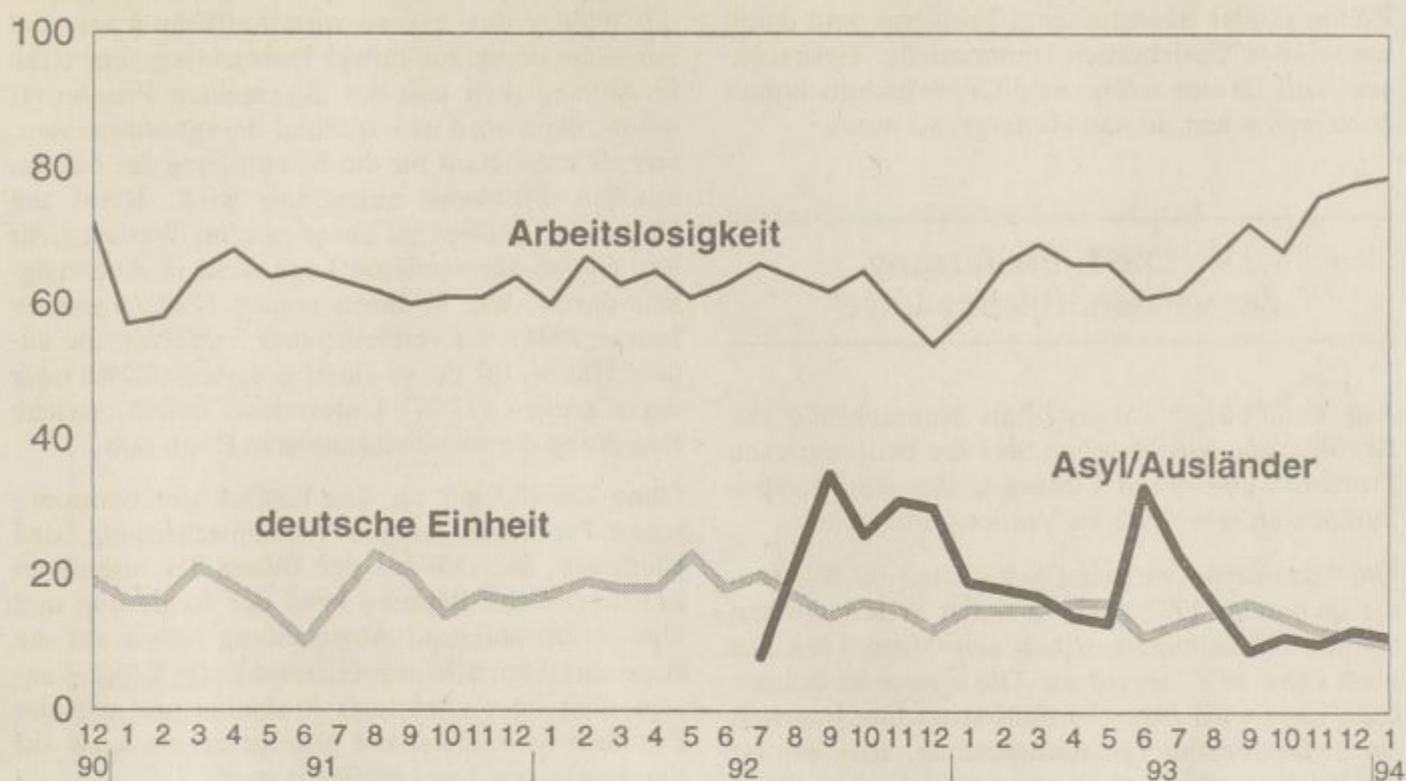
Aus der Sicht der Ostdeutschen war und blieb die Arbeitslosigkeit vom Zeitpunkt der Einheit bis zur Gegenwart das absolut beherrschende Problem, das im letzten Halbjahr 1993 nochmals an Wichtigkeit hinzugewann (s. Abb. 2). Daneben wurden andere ökonomische Probleme wie der Wirtschaftsaufschwung, die Löhne und Preise sowie die Mieten während des gesamten Berichtszeitraums relativ konstant von jeweils einem Sechstel bis zu einem Fünftel der Bevölkerung als besonders wichtiges Thema genannt (in der Grafik nicht dargestellt). Für die Ausländer- und Asylproblematik blieb da kaum noch Platz. In der Tat hat dieses Thema bis zum Sommer 1992 eine völlig unter-

geordnete Rolle gespielt, auch nach den Ereignissen in Hoyerswerda 1991. Erst im September 1992 wurde Asyl/Ausländer auch im Osten zu einem wichtigen Thema aus der Sicht der Befragten. Allerdings erreichten die Nennungen nie die Wichtigkeitseinstufungen wie im Westen und blieben auch immer in gebührendem Abstand hinter dem Problem Arbeitslosigkeit.

Bei den bisher dargestellten Hauptthemen aus der Sicht der Wahlberechtigten gibt es – mit einer Ausnahme – nur geringe Unterschiede in der Wichtigkeitseinstufung durch die einzelnen Parteianhängergruppen. Die Ausnahme ist das Thema Asyl/Ausländer, und die abweichende Gruppe sind die potentiellen Wähler der Republikaner, und zwar im Westen wie im Osten. Für sie war dieses Problem immer von deutlich größerer Wichtigkeit als für Anhänger anderer Parteien und bleibt im Westen auch jetzt noch das Top-Thema. Im Osten sind im Jahre 1993 die Nennungen dieses Themenkomplexes unter denen, die den Republikanern nahestehen, mehr als doppelt so häufig (34 %) wie in der Gesamtheit (16 %).

Auch die Wähler ohne Parteibindungen oder die mit sehr geringen Bindungen an die im Bundestag vertretenen Parteien unterscheiden sich in der Rangfolge der Wichtigkeitseinstufungen und im absoluten Gewicht, das sie den verschiedenen Themen zuordnen, nicht von der Gesamtheit aller Befragten.

Abbildung 2: Die wichtigsten Probleme nach Meinung der Wahlberechtigten (Ost) (in Prozent)



Quelle: Forschungsgruppe Wahlen, Politbarometer Ost.

Bei anderen Themen, die nicht zu den herausragenden gehören, gibt es zum Teil interessante Unterschiede in der Sicht einzelner Wählergruppen und auch von Gruppen unterschiedlicher Sozialstruktur. So steht das Problem Rechtsextremismus/Rechtsradikale, das 1993 im Westen immerhin von 12% aller Befragten und im Osten von 10% als eines der zwei wichtigsten genannt wird, bei den Anhängern von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowohl im Westen (21%) als auch im Osten (17%) deutlich häufiger im Vordergrund. Das Thema wird vor allem auch von jüngeren Wählern sehr viel häufiger genannt als in der Gesamtheit, und es gibt auch einen klaren Zusammenhang von formaler Bildung und Wichtigkeits-einstufung dieses Problembereichs. Dies führt dazu, daß jüngere, formal Hochgebildete diesem Thema die absolut größte Wichtigkeit beimessen, so daß jeder vierte dieser Gruppe im Westen und jeder fünfte im Osten Rechtsradikalismus 1993 als ein Top-Thema empfindet.

Ein weiteres interessantes Thema, das unterschiedlich häufig genannt wird, ist die Politik- oder auch Parteienverdrossenheit, die im Westen 9% im Jahre 1993 spontan artikulieren, im Osten allerdings nur 4%. Es sind wiederum die Wähler, die den Republikanern ihre Stimme geben wollen, die dieses Thema sowohl im Westen wie im Osten weit häufiger nennen als alle anderen (Westen: 14%, Osten: 8%). Im Westen sind es allerdings auch

solche, die nicht wählen wollen (12%). Überproportional häufig kommt dieses Thema im Westen auch von Wählern, die sich seit 1990 nach ihren eigenen Angaben von den großen Parteien abgewandt haben.

Ein anderes Thema, das vor der deutschen Einheit die Agenda für einige Zeit angeführt hatte, ist der Umweltschutz. 9% im Westen setzen dieses Problem an die Spitze, im Osten, wo die tatsächlichen Umweltprobleme sicherlich noch größer und dringlicher zu lösen sind als im Westen, nennen es nur 4%. Das Thema hatte nach der Bundestagswahl 1990 vorübergehend im Westen noch eine kleine Chance, nicht völlig verdrängt zu werden, aber mit dem Aufstieg der Asyl- und Ausländerproblematik bei gleichzeitigem Bedeutungszuwachs von ökonomischen Problemen konnte der Umweltschutz nur noch ein Problem minderer Wichtigkeit sein.

Dies wird nicht von allen Bevölkerungsteilen so gesehen. Die Anhänger von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nennen Umweltschutz im Osten wie im Westen etwa doppelt so häufig wie der Durchschnitt aller Befragten, Frauen im Westen ebenfalls deutlich häufiger als Männer; im Osten tauchen diese Differenzen nicht auf. Die stärkere Relevanz dieses Themas für jüngere Wähler ist jedoch wiederum in beiden Teilen Deutschlands sehr klar zu erkennen. Die Wichtigkeit von Umweltschutz nimmt kontinuierlich ab, je älter die

Befragten sind. Trotz dieser graduellen Unterschiede in einzelnen Gruppen wird deutlich, daß in Zeiten großer ökonomischer Probleme und damit materieller Unsicherheit immaterielle Zielsetzungen, und als eine solche wird Umweltschutz immer noch angesehen, in den Hintergrund treten.

---

#### IV. Die Einschätzung der wirtschaftlichen Lage

---

Aus dem bisher dargestellten Meinungsbild der Bevölkerung wird deutlich, daß die ökonomischen Probleme und deren Lösung in der Bundesrepublik derzeit sehr stark im Vordergrund stehen.

Die allgemeine wirtschaftliche Lage im Westen, die im Januar 1991 noch 75 % der Westdeutschen als gut bezeichneten, sehen seit Mitte 1993 nur noch etwa 10 % als gut an. Die eigene wirtschaftliche Lage wird zwar ebenfalls schlechter beurteilt als zu Beginn der Legislaturperiode, aber hier ist der Rückgang keinesfalls gravierend (s. Abb. 3).

Im Osten zeigen die Einschätzungen über die zurückliegenden drei Jahre vergleichsweise geringe Veränderungen. Die allgemeine wirtschaftliche Lage wird allerdings zu Beginn des Wahljahres 1994 weniger schlecht beurteilt als 1991. Die eigene wirtschaftliche Lage wird über den gesamten Zeitraum tendenziell immer besser eingestuft, wobei dies auf deutlich niedrigerem Niveau als im Westen geschieht (s. Abb. 4).

In beiden Teilen Deutschlands gibt es danach eine große Diskrepanz zwischen der Sicht der allgemeinen wirtschaftlichen Situation und der Beurteilung der persönlichen wirtschaftlichen Lage. Welche dieser beiden Einschätzungen letztlich bei der Wahlentscheidung die größere Rolle spielt, ist ein unentschiedener Streit. Ebensowenig eindeutig ist, ob Wähler retrospektiv entscheiden oder ob sie sich von Erwartungen lenken lassen<sup>5</sup>.

Man kann argumentieren, daß die vertrauenswürdigeren Informationen für die Beurteilung der eigenen wirtschaftlichen Lage vorliegen, nämlich die eigenen Erfahrungen. Bei der Bewertung der allgemeinen Situation ist man weitestgehend auf Fremdinformationen durch die Medien oder andere mehr oder weniger glaubwürdige Vermittlungsagenten angewiesen, zum Beispiel die Parteien oder auch die Regierung, die sich wiederum durch die Medien mitteilen. Dies würde eher für

eine Orientierung an der persönlichen Situation als Entscheidungskriterium sprechen. Wenn jedoch die Wähler ihre eigene wirtschaftliche Lage und vor allem deren zukünftige Entwicklung sehr stark in Abhängigkeit von der allgemeinen Prosperität sehen, dann wird es vor allem darauf ankommen, wer als kompetent für die Bewältigung der ökonomischen Probleme angesehen wird. Rund die Hälfte der Wähler im Osten wie im Westen sieht ihre eigene ökonomische Lage nicht in Abhängigkeit davon, wer in Bonn regiert (*Politbarometer* Januar 1994). Es verbleibt aber immerhin die andere Hälfte, für die es einen gewissen (33 %) oder sogar großen (13 %) Unterschied macht, welche Regierung die Entscheidungen in Bonn fällt.

Ohne Zweifel gilt für den Einfluß der ökonomischen Probleme auf die Wahlentscheidung, daß Elemente, die sich aus der Bilanz der bisherigen Leistungen der Parteien bzw. der Regierung und Opposition ableiten, Ausstrahlung haben auf die zugeschriebenen Kompetenzen für die Lösung anstehender oder erwarteter Probleme und daß das Ergebnis sowohl auf die allgemeine als auch auf die persönliche Lage projiziert wird.

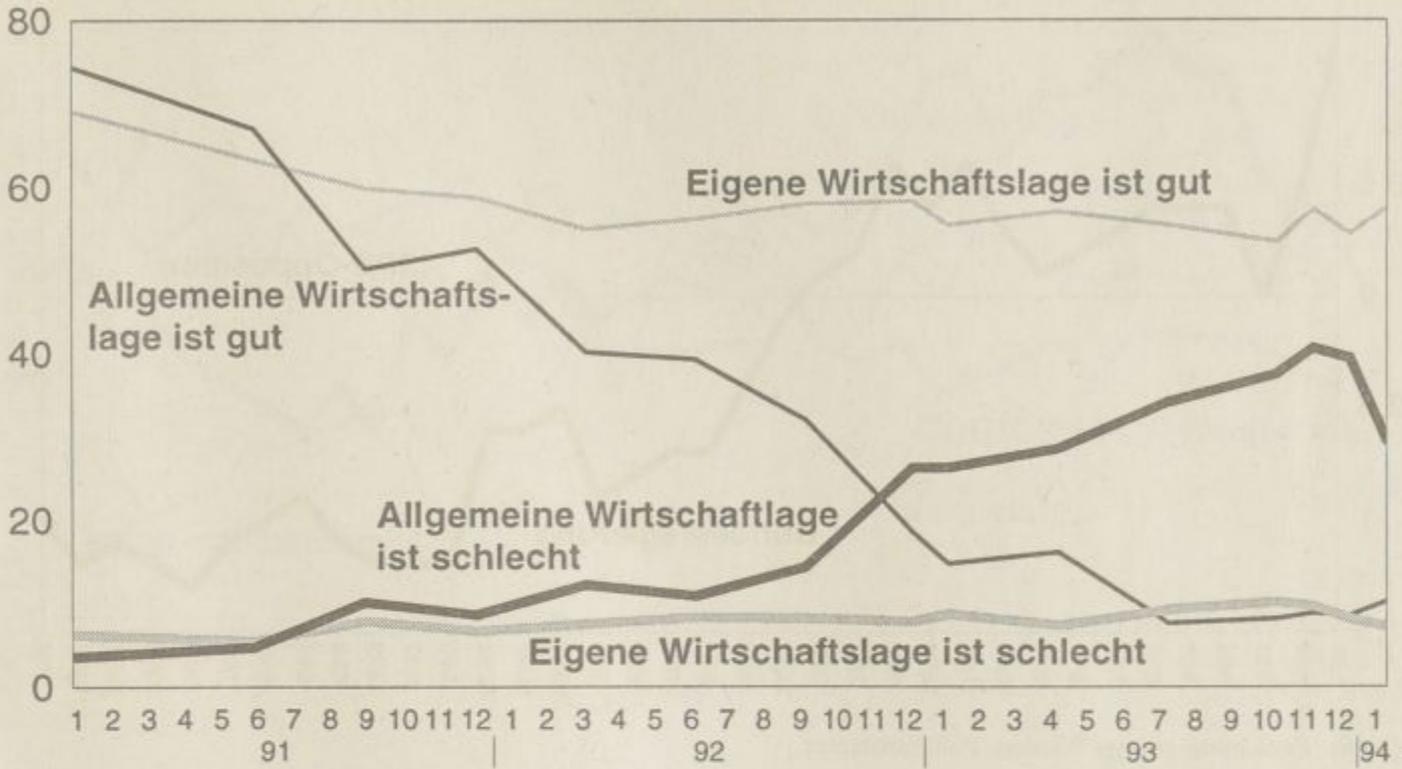
Was die Bewältigung von wirtschaftlichen Problemen anbelangt, bestand in der Vergangenheit die mehrheitliche Meinung, daß diese eher von den Christdemokraten und von den Liberalen gelöst werden könnten als von den Sozialdemokraten. Aber gerade dies hat sich geändert.

Zunächst aber soll als eine Einflußkomponente die Zufriedenheit mit den Leistungen von Regierung und Opposition in den abgelaufenen drei Jahren seit der Bundestagswahl 1990 dargestellt werden. Dieses Globalurteil durch die Wähler fällt für beide – Regierung und Opposition – ziemlich schlecht aus (s. Abb. 5).

Die positive Beurteilung der Leistungen der Regierung ging unmittelbar nach der Wahl 1990 stark zurück, nachdem deutlich wurde, daß die im Wahlkampf gemachten Versprechungen nicht zu halten waren. Die Abwärtsbewegung vollzog sich im Osten noch rascher als im Westen. Daß die Opposition daraus Nutzen ziehen konnte, entsprach dem normalen Wechsel in einer funktionierenden Demokratie – die Regierung verliert, die Opposition gewinnt. Mit Beginn des Jahres 1992 setzte jedoch eine bis dahin unbekannte Entwicklung ein: Die Leistungsbeurteilung für die Regierung wurde immer schlechter, aber nahezu parallel dazu fiel auch die für die Opposition. Eine SPD-geführte Regierung wurde also nicht mehr als Alternative betrachtet. In dieser Zeit stieg auch die Zahl derjenigen, die angaben, sich nicht mehr an der Wahl beteiligen zu wollen, und die Bereitschaft, der Unzufriedenheit mit den großen Parteien durch die

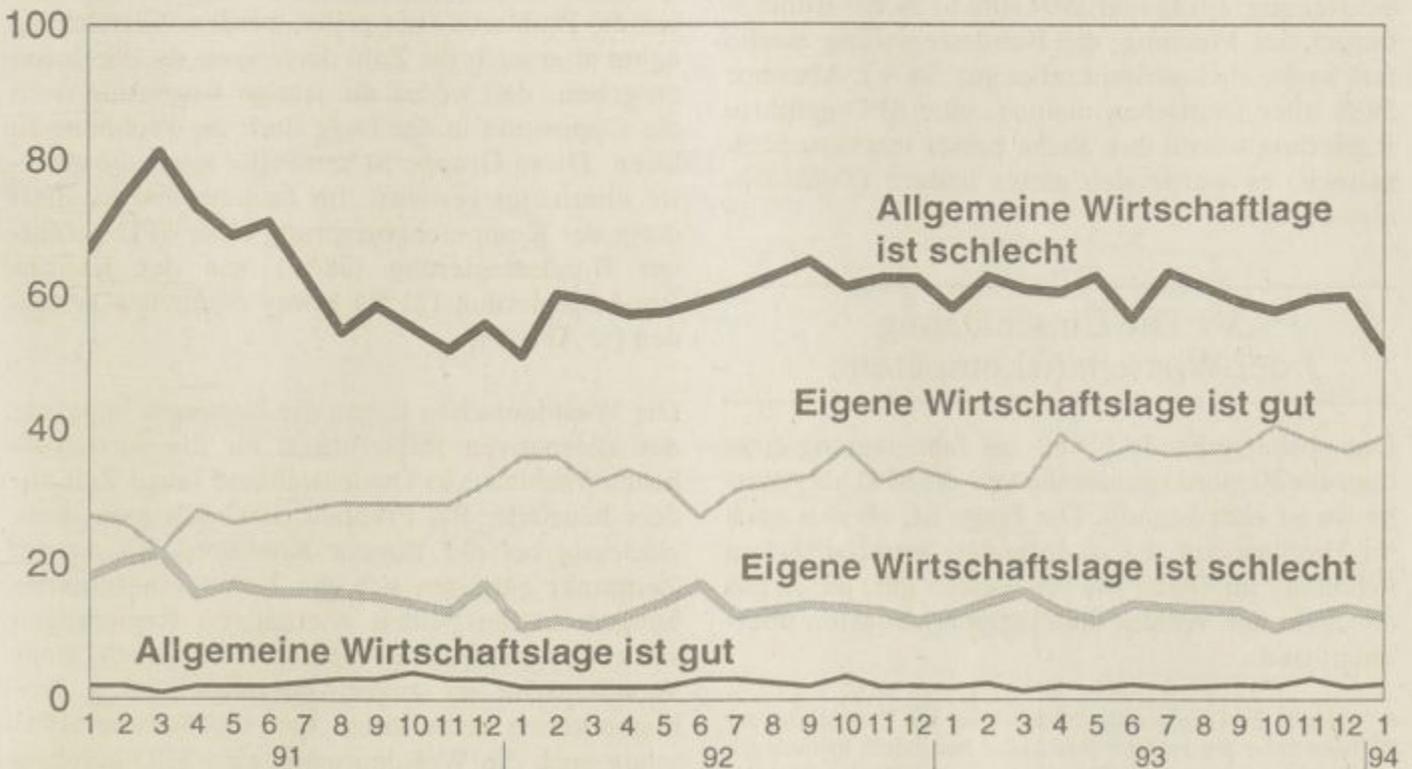
5 Vgl. Dieter Roth, Der Einfluß ökonomischer Faktoren auf das Wahlverhalten, in: Uwe Andersen u. a. (Hrsg.) Politische Bildung, Stuttgart 1985.

**Abbildung 3: Einschätzung der allgemeinen und der eigenen Wirtschaftslage durch die Wahlberechtigten (West) (in Prozent)**



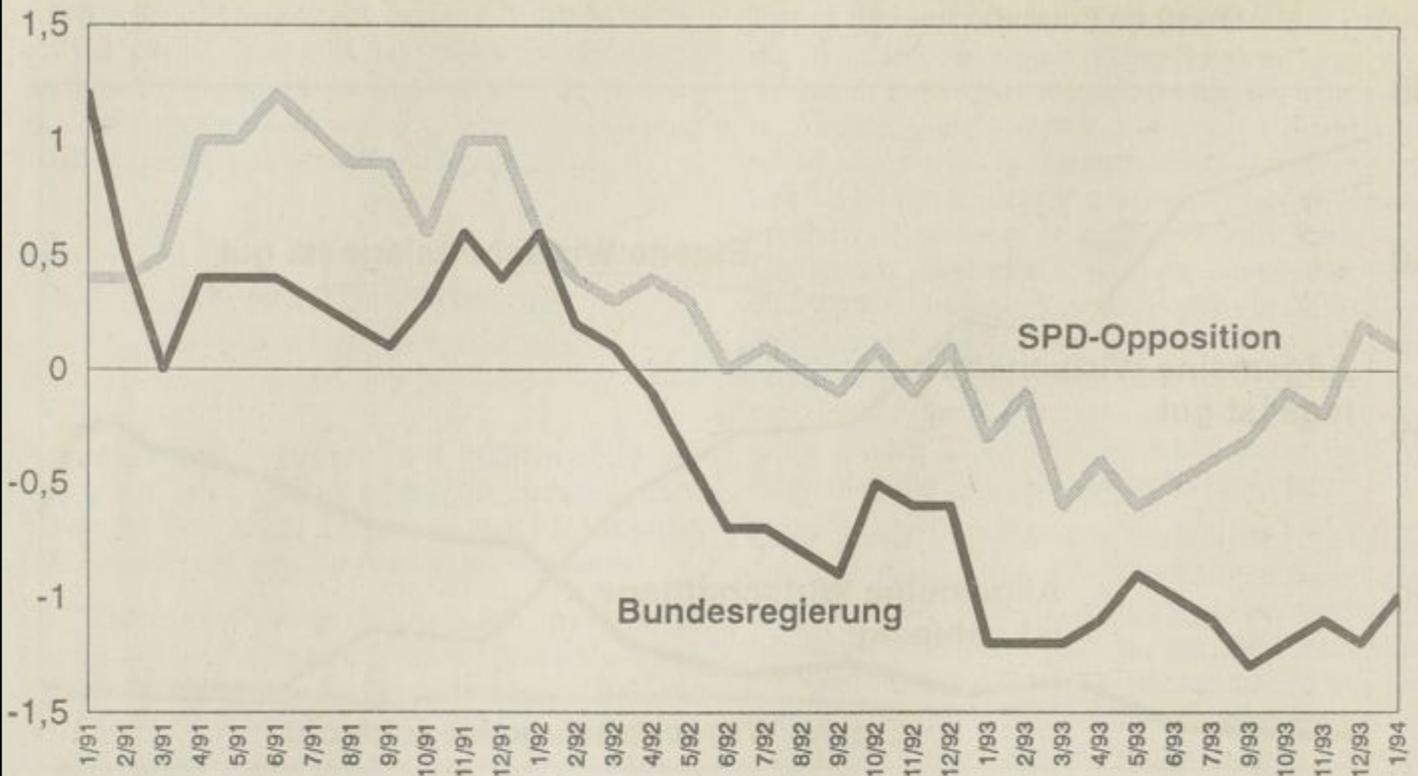
Quelle: Forschungsgruppe Wahlen, Politbarometer (West).

**Abbildung 4: Einschätzung der allgemeinen und der eigenen Wirtschaftslage durch die Wahlberechtigten (Ost) (in Prozent)**



Quelle: Forschungsgruppe Wahlen, Politbarometer (Ost).

Abbildung 5: Zufriedenheit mit Regierung und SPD-Opposition (Mittelwerte auf +/-5-Skala)



Quelle: Forschungsgruppe Wahlen, Politbarometer.

Unterstützung von Parteien am Rand des politischen Spektrums Ausdruck zu verleihen<sup>6</sup>.

Seit 1993 kann die Opposition ansatzweise von der Schwäche der Regierung profitieren, trotzdem bleibt die Bilanz eine sehr unbefriedigende Beurteilung beider Alternativen. Dies bestätigen die Antworten auf eine andere Frage zur Leistungsbeurteilung: Im Januar 1994 sind 61 % der Bundesbürger der Meinung, die Bundesregierung mache ihre Sache eher schlecht (eher gut: 34 %). Aber nur 29 % aller Deutschen meinen, eine SPD-geführte Regierung würde ihre Sache besser machen; 57 % meinen, es würde sich nichts ändern (*Politbarometer 1/94*).

## V. Die Einschätzung der Wirtschaftskompetenz

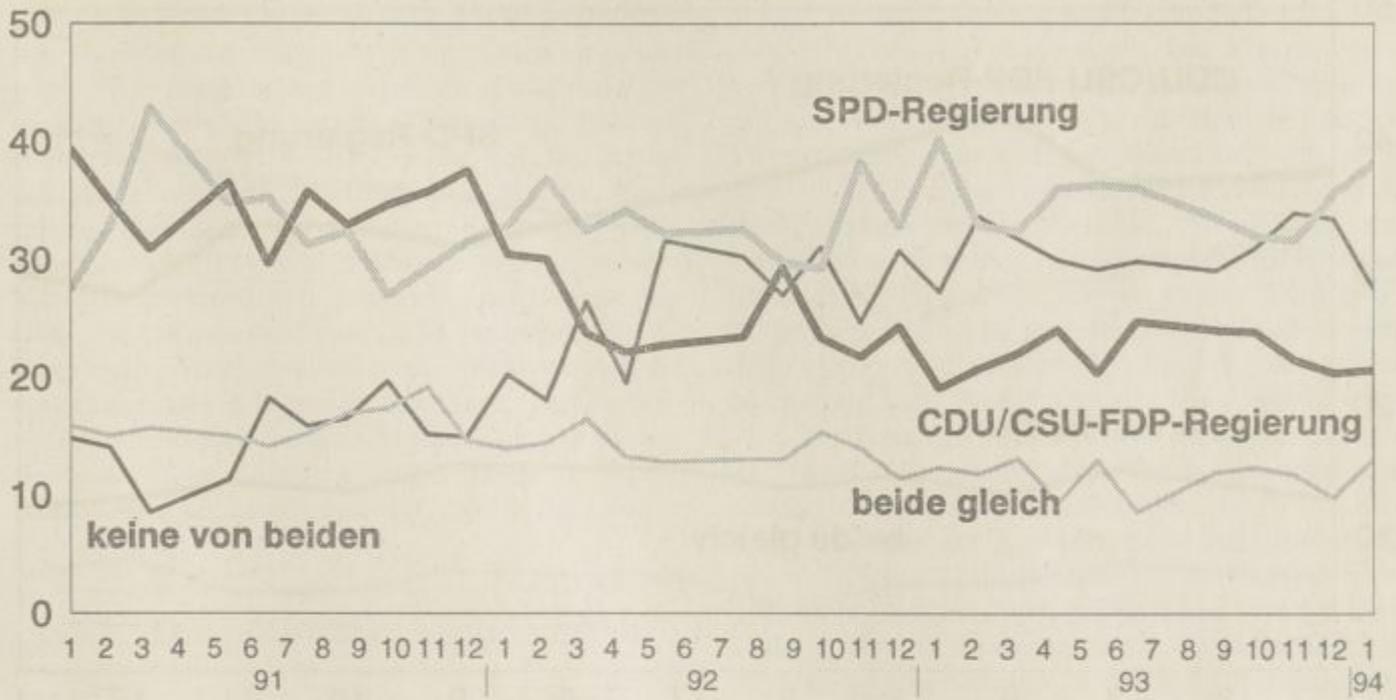
Das vorherrschende Urteil am Jahresanfang 1994 über die Regierungsparteien und die SPD als Alternative ist eher negativ. Die Frage ist, ob dies auch im Hinblick auf die zu lösenden wirtschaftlichen Probleme im Osten wie im Westen gilt, die ja aus der Sicht der Wähler die derzeit wichtigsten überhaupt sind.

<sup>6</sup> Gerade die Gruppen der Nichtwähler aus Protest und der Protestwähler am rechten Rand sind besonders kritisch gegenüber Regierung und Opposition, vgl. Wilhelm Bürklin/Dieter Roth (Hrsg.), *Das Superwahljahr. Deutschland vor unkalkulierbaren Regierungsmehrheiten?*, Köln 1994.

Im Osten ging der Kompetenzvorsprung der Regierung zur Lösung der dortigen wirtschaftlichen Probleme, der bei der Bundestagswahl 1990 ein mitentscheidender Einflußfaktor war, sehr schnell verloren, ohne daß die Opposition danach eindeutig als die kompetentere Kraft angesehen worden wäre. Erst seit Mitte 1992 meinen die Ostdeutschen, durch eine SPD-geführte Regierung könnten die Probleme eher gelöst werden. Gleichzeitig nahm aber auch die Zahl derjenigen zu, die davon ausgehen, daß weder die jetzige Regierung noch die Opposition in der Lage sind, die Probleme zu lösen. Diese Gruppe ist zeitweilig sogar die stärkste überhaupt gewesen. Im Januar 1994 ist allerdings der Kompetenzvorsprung einer SPD-geführten Bundesregierung (38 %) vor der jetzigen Bundesregierung (21 %) etwas deutlicher geworden (s. Abb. 6).

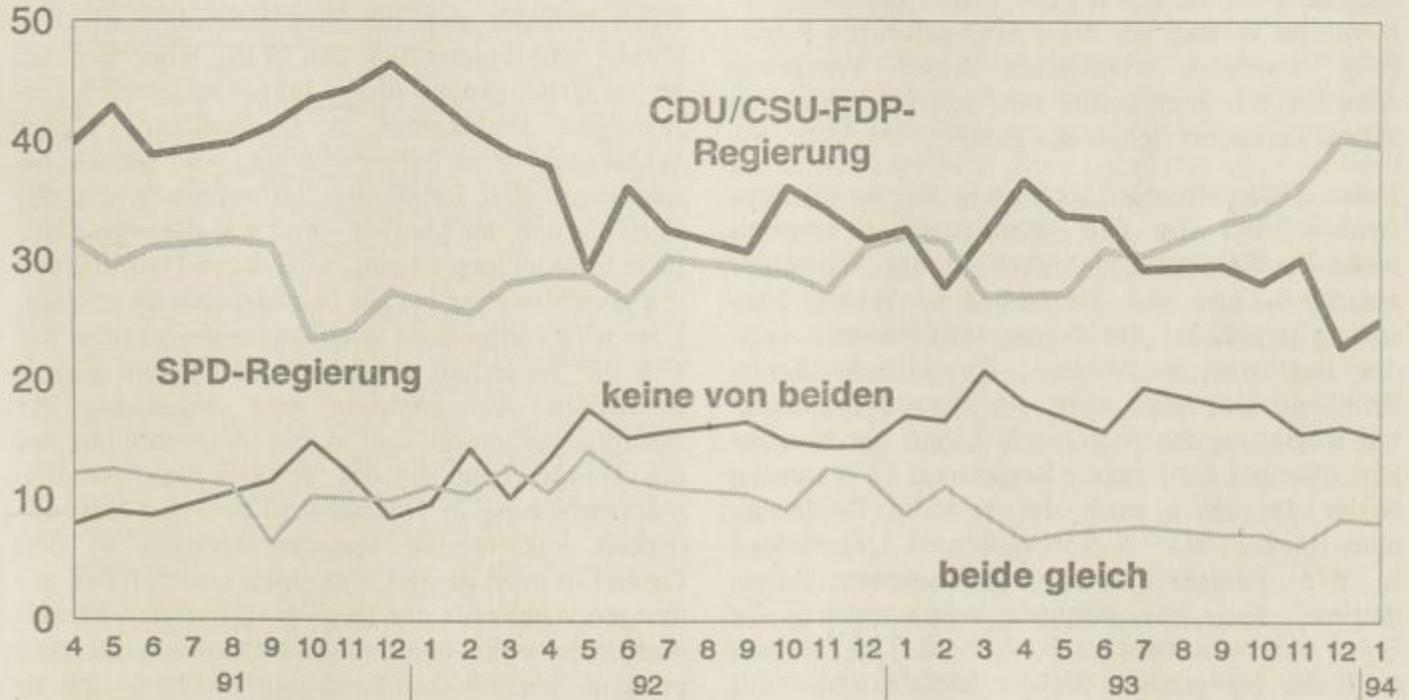
Die Westdeutschen haben die Lösungskompetenz der alternativen Regierungen für die wirtschaftlichen Probleme in Ostdeutschland lange Zeit anders beurteilt. Bis Frühjahr 1992 sah man diese eindeutig bei der Bonner Koalition. Ab diesem Zeitpunkt näherten sich die Kompetenzzuschreibungen an die beiden alternativen Regierungen stark an, gleichzeitig meinten aber auch mehr Westdeutsche als zuvor, die anstehenden Probleme könne keine lösen. Erst seit Sommer 1993 sehen auch die Westdeutschen eine SPD-geführte Regierung als besser geeignet an, die wirtschaftlichen Probleme im Osten zu lösen (s. Abb. 7).

**Abbildung 6: Kompetenz zur Lösung der wirtschaftlichen Probleme im Osten nach Einschätzung der Wahlberechtigten (Ost) (in Prozent)**



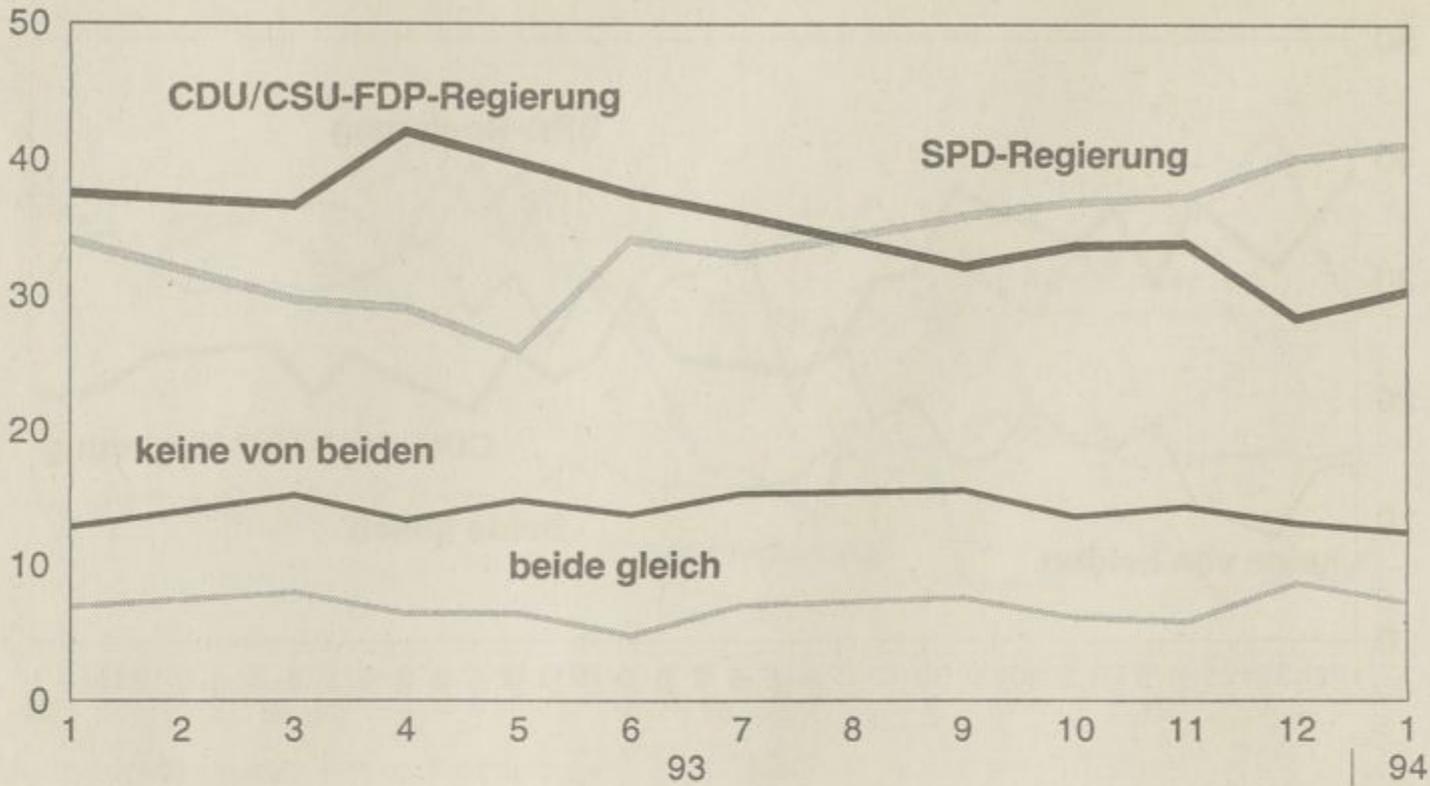
Quelle: Forschungsgruppe Wahlen, Politbarometer (Ost).

**Abbildung 7: Kompetenz zur Lösung der wirtschaftlichen Probleme im Osten nach Einschätzung der Wahlberechtigten (West) (in Prozent)**



Quelle: Forschungsgruppe Wahlen, Politbarometer (West).

**Abbildung 8: Kompetenz zur Lösung der wirtschaftlichen Probleme im Westen nach Einschätzung der Wahlberechtigten (West) (in Prozent)**



Quelle: Forschungsgruppe Wahlen, Politbarometer (West).

Der dritte und sehr wichtige Faktor der Beurteilungen betrifft die wirtschaftlichen Probleme im Westen, deren Relevanz in den Antworten auf die offene Frage nach den Problemen in Deutschland deutlich geworden ist. Bis zum Sommer 1993 blieb ein Kompetenzvorsprung der jetzigen Bundesregierung für die Lösung der wirtschaftlichen Probleme im Westen vor einer SPD-geführten Regierung bestehen, wenngleich dieser Vorsprung zeitweise nur noch gering war. Seit Herbst letzten Jahres verändert sich dieses Bild.

Einer SPD-geführten Regierung wurde im September 1993 von den Westdeutschen erstmals mehr Problemlösungsfähigkeit in der Wirtschaft zugetraut, und seit Dezember ist dieser Vorsprung signifikant. Im Januar 1994 meinten 41 % der Befragten im Westen, die wirtschaftlichen Probleme hier seien eher von einer SPD-geführten Regierung zu lösen, 30 % sahen die Kompetenz eher bei der jetzigen Regierung, 12 % trauten weder der einen noch der anderen Regierung eine Lösung zu, 7 % sahen keinen Unterschied in den Fähigkeiten der angebotenen Alternativen, und 9 % konnten oder wollten die Frage nicht beantworten (s. Abb. 8). Das ist noch nicht die Morgenröte für die Sozialdemokraten, aber es signalisiert eine schlechte Ausgangsposition für die Regierung zu Beginn des Superwahljahres.

Bei den letzten drei Bundestagswahlen hat sich die Beurteilung der Wirtschaftskompetenz in der Schlußphase vor der Wahl immer zugunsten der Koalitionsregierung entwickelt, allerdings wurde die Gesamtsituation für die Regierungsparteien auch immer sehr viel günstiger beurteilt als derzeit.

Noch befindet sich die Bundesrepublik nicht in dieser Schlußphase vor der Wahl, aber bei den vielen Urnengängen dieses Jahres ist letztlich permanenter Wahlkampf in Deutschland. Dieser Wahlkampf wird beherrscht sein von Situationsdeutungen aller Beteiligten, insbesondere aber der Parteien und der Medien – und was die wirtschaftliche Entwicklung angeht, wird deren Deutung von der Beschönigung bis zur Schwarzmalerei reichen. Dies wird weitgehend unabhängig davon sein, wie sich die Wirtschaft tatsächlich entwickelt. Einem deutlichen Aufwärtstrend sind angesichts der Weltmarktsituation und deren Ausstrahlung auf die Bundesrepublik, der strukturellen Arbeitsmarktprobleme in Deutschland und der Notwendigkeit anhaltender Transferzahlungen in den Osten Grenzen gesetzt. Für einen Großteil der bisherigen Anhänger der Regierungsparteien könnte aber bereits die begründete Vermutung für eine positive Wirtschaftsentwicklung genügen, um in den Schoß der Gemeinde zurückzukehren. Aufkommender Optimismus war auch schon im Januar zu erkennen: 32 % der Westdeutschen

meinen, daß es mit der Wirtschaft wieder aufwärts geht (vor einem halben Jahr waren das nur 13 %), und unter den Anhängern der Regierungsparteien ist es schon fast die Hälfte, die den Silberstreifen am Horizont zu erkennen glaubt. Konterkariert wird diese Entwicklung durch die Erfahrung der einzelnen mit höheren Sozialausgaben, höherer Arbeitslosigkeit, höheren Preisen und durch sinkende Einkommenserwartungen zu Beginn dieses Jahres. Der Time-lag zwischen allgemeiner Wirtschaftsentwicklung und Entwicklung der persönlichen wirtschaftlichen Situation, der immer besteht, wirkt in dieser Phase nicht entlastend für die Regierung. Andererseits sind die Wähler durch die zurückliegende Diskussion über notwendige persönliche Einschränkungen vorbereitet; sie akzeptieren weitgehend diese Einschränkungen, und die Reaktionen werden deshalb nicht zu heftig sein.

---

## VI. Die politische Agenda 1994

---

Was die Wähler bewegt, sind Ereignisse, die ihre Situation oder ihre Interessen berühren. Sie entnehmen sie in der Regel den Medien, vor allem dem Fernsehen, bei höherem politischen Interesse und höherer formaler Bildung stärker den Printmedien, zum kleinen Teil auch dem Radio; in den seltensten Fällen erleben die Wähler diese Ereignisse selbst. Die Konkurrenz der Medien und der Akteure sorgt dabei für eine einigermaßen objektive Berichterstattung. Die Trennung von Darstellung und Interpretation, von Information und Meinung bleibt ein grundsätzliches Problem dabei. Insbesondere die politischen Akteure versuchen, die Agenda zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Die Regierung hat dabei normalerweise die größeren Möglichkeiten, Anlässe zu schaffen und Themen zu setzen. Die Volksparteien versuchen, Probleme, die die Klientel der Parteien trennen könnten – sogenannte *position issues* – zu vermeiden, weil sie diese nicht ausreichend steuern können, oder sie zumindest in sogenannte *valence issues* umzudeuten. Bei dieser Art von Problemen geht es dann nicht mehr um die grundsätzliche Verfolgung oder Ablehnung dieses Ziels, sondern nur um den Weg, wie ein Ziel erreicht werden kann. Bei all diesen Versuchen und sicherlich auch objektiven Möglichkeiten der Einflußnahme wird es den Parteien 1994 kaum gelingen, eine grundsätzliche Veränderung der Agenda zu erreichen.

Man darf davon ausgehen, daß die Probleme der wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland im Wahljahr 1994 die öffentliche Diskussion nachhaltig beschäftigen werden. Insbesondere die strukturellen Probleme der Arbeitslosigkeit und die dar-

aus erwachsenden Fragen der Verteilung der Arbeit werden kaum durch andere, von den Parteien in den Vordergrund gerückte Probleme verdrängt werden. Die Gerechtigkeitsdiskussion um die Verteilung der Lasten aus der Einheit wird ebenfalls anhalten. Auch die Fragen der Zuwanderungen in die Bundesrepublik werden nicht von der Tagesordnung verschwinden, wenn sie auch nicht mehr die Brisanz des Jahres 1992 erreichen werden. Die Zunahme der Kriminalität, die objektiv aus vielfältigsten Ursachen heraus im Steigen begriffen ist und subjektiv in den letzten beiden Jahren als Bedrohung des einzelnen stärker empfunden wird als je zuvor, wird ein wichtiges Feld der Auseinandersetzung sein. Aus Anlaß der Europawahl wird auch der Prozeß der europäischen Integration und der für die Bundesrepublik daraus erwachsende Nutzen neu und schärfer diskutiert werden. Auch die Probleme der gewachsenen Verantwortung eines größeren Deutschlands in der Welt werden Teil der politischen Agenda sein, ohne wirklich eine wichtige Rolle zu spielen, wenn es nicht noch zu unvorhergesehenen, die Bundesrepublik involvierenden außenpolitischen Ereignissen kommt.

Personaldiskussionen werden die großen Parteien vermeiden, weil sie dem politischen Gegner zuviel Angriffsfläche bieten; außerdem bringen sie zeitlich keine allzu große Entlastung von den unvermeidlichen Themen. Für die Wähler haben Auseinandersetzungen um Personen durchaus einen Unterhaltungswert, insbesondere wenn sie über das Medium Fernsehen präsentiert werden, aber keinen lang anhaltenden Informationswert, wenn der Konflikt nicht mit Themen verbunden ist, die sie berühren.

Die Parteien werden versuchen, die wichtigen Themen zeitlich so zu lenken, daß sie diese mit positiven Zuordnungen zu ihren Kandidaten verbinden können und diese möglichst oft auch über die elektronischen Medien anbieten<sup>7</sup>. Es wird ein reiches Informationsangebot geben, viele mit Unterhaltungselementen vermischte Informationen, sogenanntes *Infotainment*, und sicherlich auch eine höhere Mobilisierung der Wählerschaft, als dies die Daten zu Beginn des Wahljahres anzeigen. Trotzdem werden sich die Wähler auch in diesem Bombardement der versuchten Einflüsse zu schützen wissen, indem sie schon aus ökonomischen Gründen nur die Informationen aufnehmen, zu denen bereits Aufnahme- und Verarbeitungsraster vorhanden sind, die wiederum von ihren Interessen und persönlichen Zielen gesteuert werden.

7 Aufgabe der Wahlkampfplaner ist das Management von Medienereignissen; vgl. Peter Radunski, Strategische Überlegungen zum Fernsehwahlkampf, in: Winfried Schulz/Klaus Schönbach (Hrsg.), Massenmedien und Wahlen, München 1983.

# Das Volk und seine Vertreter: eine gestörte Beziehung

Daß sich Bürger heute enttäuscht von Parlamenten und Abgeordneten *geben*, steht außer Frage. Daß sie ein Stück weit enttäuscht *sind*, wird auch wahr sein. Umgekehrt sind nicht wenige Parlamentarier enttäuscht von den Bürgern. Kurzum: im Verhältnis zwischen dem Volk und seinen Vertretern ist vieles nicht recht beisammen, was doch zusammengehört.

Bei einer bloßen Feststellung oder zynischen Kommentierung dieser Malaise darf man es freilich nicht bewenden lassen. Erstens geht es hier um die Legitimitätsgrundlagen unseres politischen Systems: Enttäuschen Abgeordnete und Bürger einander wechselseitig allzu oft, so wird das gesellschaftliche Fundament eines Parlaments brüchig und verfällt zunächst seine Autorität, dann seine politische Rolle. Zweitens gilt es nun, in Deutschland ein weiteres Mal Demokratie zu gründen. Niemand kann aber annehmen, die Institutionen parlamentarischer Demokratie schlugen in den neuen Bundesländern leicht Wurzeln, wenn dauernd Störungen der Beziehungen zwischen Bevölkerung und Parlament, zwischen Bürgern und Abgeordneten, zwischen Volk und Parteien zu melden sind. Nötig ist darum eine Diagnose der Störungen, die es offensichtlich im Verhältnis zwischen Abgeordneten und Bürgern gibt. Sie läßt sich in acht Thesen zusammenfassen<sup>1</sup>.

1 Die folgenden Thesen beruhen im wesentlichen auf den bis zur Mitte der achtziger Jahre zusammengetragenen demoskopischen Befunden zur Einschätzung von Parlamenten und Parlamentariern in: Suzanne S. Schüttemeyer, Bundestag und Bürger im Spiegel der Demoskopie, Opladen 1986, auf der laufenden Berichterstattung der Meinungsforschungsinstitute und auf Befragungen, die Dietrich Herzog unter Bundesparlamentariern und der Verfasser unter den Abgeordneten sowohl Bayerns als auch der neuen Bundesländer durchgeführt haben. Siehe hierzu Dietrich Herzog/Hilke Rebenstorf/Camilla Werner/Bernhard Weßels, Abgeordnete und Bürger. Ergebnisse einer Befragung der Mitglieder des 11. Deutschen Bundestages und der Bevölkerung, Opladen 1990; dies. (Hrsg.), Parlament und Gesellschaft. Eine Funktionsanalyse der repräsentativen Demokratie, Opladen 1993; Heinrich Oberreuter, Landtage im Spannungsfeld zwischen Bürgerinitiative und Parteiloyalität, in: Harry A. Kremer (Hrsg.), Das Selbstverständnis des Landesparlamentarismus, München 1982; ders., Role of parliamentarians and their relationship with their electors, in: Human Rights Law Journal, 9 (1988), S. 413–426; Werner J. Patzelt, Abgeordnete und Repräsentation. Amtsverständnis und Wahlkreisarbeit, Passau 1993; ders., Legislators of new parliaments: The case of East Germany, in: Lawrence D. Longley (Hrsg.), Working Papers on Comparative Legislative Studies, Appleton 1994.

## I. Informationsmängel und Mißverständnisse der Bürger

Die erste These lautet: „*Es besteht in der Bevölkerung recht wenig Wissen über die Wirklichkeit des Funktionierens von Parlamenten und über die Praxis der Abgeordnetentätigkeit.*“ Zwar ist das politische Interesse im Lauf der Jahre gestiegen, fiel aber seit 1983 wieder. Alles in allem interessiert sich – nur oder immerhin – rund die Hälfte der Wahlberechtigten für Politik. Männer tun dies stärker als Frauen, wobei politisches Interesse positiv mit der Wahlbeteiligung zusammenhängt. 1990 sagten 57 % der Bevölkerung, sie informierten sich laufend über das, „was so ganz allgemein in der Politik geschieht“, und 33 %, daß sie sich über ‚bestimmte Fragen‘ eingehender informierten<sup>2</sup>. Über ‚die Abgeordneten im besonderen‘ informierten sich im Jahr 1978 regelmäßig – wie eigentlich? – 15 % der Bürger, während es zwei Dritteln gleichgültig war, ob sie mehr oder weniger darüber erfahren könnten<sup>3</sup>. Eigentlich nur dann, wenn Umfragen Politikbereiche betreffen, die – wie etwa Wahlen – wiederholt erfahrbar sind, weist ungefähr ein Drittel der Bevölkerung über kurzfristige Informiertheit hinaus einschlägiges Wissen auf, während bei Sachverhalten, die von tagespolitischer Aktualität unabhängig sind, sich dieser Anteil auf 20–25 % der westdeutschen Bevölkerung reduziert<sup>4</sup> und in Ostdeutschland verständlicherweise noch geringer liegen wird.

Schüttemeyer kommt – Daten wie diese auswertend – zum Schluß, daß nur ein Fünftel bis maximal ein Drittel der Bevölkerung in den Altbundesländern halbwegs fundierte Kenntnisse über das Parlament besitzt, die Masse aber „mit ihrer lücken- und fehlerhaften Perzeption eine positiv-

2 1978 waren es noch 46 %; siehe Allensbacher Berichte, 1992, Nr. 12, S. 4 und 7. Weitere Studien lassen den Schluß zu, daß wohl ein Viertel der Bundesbürger am öffentlichen Leben im weitesten Sinn kein Interesse hat; vgl. S. S. Schüttemeyer (Anm. 1), S. 142.

3 Vgl. S. S. Schüttemeyer (Anm. 1), S. 143. Nur ein Viertel wollte mehr über die Bonner Abgeordnetentätigkeit wissen. Immerhin mag die Differenz zwischen der Zahl derer, die über Abgeordnete mehr erfahren wollen, und jener, die sich tatsächlich informieren, ein von Politikvermittlung und politischer Bildung zu nutzendes Potential anzeigen.

4 Vgl. ebd., S. 140.

klischeehafte, schlimmstenfalls eine negativ-klischeehafte Einstellung zum Bundestag“ und zu seinen Abgeordneten hegt<sup>5</sup>. Folglich haben nach über 40 Jahren westdeutscher Demokratie die meisten Bürger immer noch keine soliden Kenntnisse über ihr politisches System und leben darum mit ihren Kommentierungspraktiken weit über den Verhältnissen ihrer politischen Bildung.

Zugleich – oder deshalb? – tragen sie die Behauptung der Politikverdrossenheit wie eine Monstranz vor sich her. Ob sie sich politisch echauffieren oder von Politik nichts mehr wissen wollen: Politikverdrossenheit rechtfertigt dies alles. Daß über Politik und Politiker verdrossen zu sein seinerseits gerechtfertigt sei, steht für die meisten außer Zweifel<sup>6</sup>. Nach Gründen zu fragen und fundierte Antworten zu verlangen, grenzt einen als Spielverderber oder hoffnungslosen Illusionisten aus. Derselbe Bürger, dem beim Kauf eines Staubsaugers oder CD-Players kein Preis- und Qualitätsvergleich gründlich genug sein kann: er kommt zu politischen Urteilen und Positionen mit einer Leichtigkeit, die an das Plappern von Kindern erinnert. Wenn nun Politiker, Publizisten und Politikwissenschaftler sich gar noch als Echo oder Resonanzboden jenes uniformierten Volksempfindens betätigen<sup>7</sup> statt den nackten Kaiser nackt zu nennen, dann kann für die politische Bildung und Kultur nichts Gutes bewirkt werden.

Aus dem diagnostizierten Informationsmangel folgt die zweite These: „Enttäuschungen der Bürger über Abgeordnete sind selten Enttäuschungen präziser Erwartungen, sondern sie werden in der Regel bloß als wenig durchdachte Formulierung von Unmut und Unzufriedenheit artikuliert.“ Um so schlimmer ist dies, wenn Erwartungen an Parlamente und Abgeordnete ohnehin aus Mißverständnissen entspringen. Befragungen der bayerischen Abgeordneten im Jahr 1989 und der Abgeordneten aus den neuen Bundesländern im Jahr 1991 zeigen, daß Parlamentarier vor allem die folgenden Irrtümer und Mißverständnisse der Bürger hinsichtlich des Abgeordnetenamtes diagnostizieren:

- Abgeordnete müßten in jeder Hinsicht – auch moralisch – etwas Besonderes sein;
- sie müßten überall anwesend sein, alles wissen und können, und vor allem müßten sie dauernd der Meinung ihrer Zuhörer sein;
- ein Abgeordneter habe Weisungsbefugnisse gegenüber Behörden und könne selbst an Gerichtsurteilen etwas ändern, da er große Macht besitze;
- er könne ohne Rücksicht auf Mehrheiten, erzielte Kompromisse und parlamentarische Kompetenzen politische Positionen durchsetzen;
- er verfüge über einen großen Stab, eine umfangreiche Infrastruktur, enorme finanzielle Möglichkeiten und viele Privilegien;
- die Abgeordneten verdienten bei einer nicht sonderlich anspruchsvollen oder zeitaufwendigen Tätigkeit zu viel und sännen trotzdem dauernd auf weitere Gehaltserhöhungen;
- leere Plenarsäle zeugten von der Faulheit, Auftritte bei Festen im Wahlkreis von der unsoliden Amtsauffassung der Parlamentarier;
- und vor allem kümmerten sich Abgeordnete um den Kontakt zur Bevölkerung eigentlich nur vor Wahlen und stellten ansonsten, von Lobbyisten vereinnahmt, die Interessen des Volkes zugunsten anderer Interessen systematisch hintan.

Prüfte man demoskopisch, ob solche Sichtweisen die Meinung der Bevölkerung zutreffend widerspiegeln, würde man dieses Bild wohl bestätigt finden. Wer freilich Parlamente und Parlamentarier so sieht, der wird es schwer haben, von der Praxis des Parlamentarismus viel zu verstehen. Auf sein Urteil wird dann zwar wenig zu geben sein; doch massenhaft geäußert, verfestigt es sich zu einer ‚sozialen Tatsache‘, gewinnt es situationsdefinierende Eigendynamik und belastet die Beziehungen zwischen Volk und Volksvertretern. Denn alle diese Behauptungen sind so gut wie völlig falsch, sind Vorurteile und werden durch Untersuchungen der Abgeordnetentätigkeit, die sich auf ihren Gegenstand empirisch einlassen, klar widerlegt<sup>8</sup>. Solange die Bürger sie trotzdem wie gesichertes Wissen behandeln, solange sich für besonders aufgeklärt und kritisch hält, wer am eifrigsten mit jenen Sprechblasen hantiert, solange kann sich nichts zum Besseren wenden.

Welche konkreten Erwartungen richten nun aber – neben solchen Vorurteilen – die Bürger an Parla-

5 Ebd., S. 157.

6 Als „medialen Mülleimer“ findet sich, zu Recht, das Wort ‚Politikverdrossenheit‘ glossiert von Wolfgang Thierse, Politik- und Parteienverdrossenheit: Modeworte behindern berechtigte Kritik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31/93, S. 19. Im Einklang mit der herrschenden Stimmung befindet sich diesbezüglich Hildegard Hamm-Brücher, Wege in die und Wege aus der Politik(er)verdrossenheit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31/93, S. 3–6.

7 So tendenziell und auch die zutreffende Kritik oft allzu weit treibend Hans Herbert v. Arnim, Staat oder Diener. Was schert die Politiker das Wohl des Volkes?, München 1993.

8 Siehe die Arbeiten von D. Herzog u. a. und W. J. Patzelt in Anm. 1 sowie Wolfgang Ismayr, Der Deutsche Bundestag, Opladen 1992, wo die Wirklichkeit der Parlamentsarbeit beschrieben wird.

mente und Volksvertreter? Im ganzen wohl, daß die von den Parlamenten getragenen und kontrollierten Regierungen ihre Arbeit tun, Probleme erkennen und lösen, daß sie Fehlentscheidungen und Skandale vermeiden, nicht das Bild heillosen Zerstrittenheit und Entscheidungsunfähigkeit bieten, und daß sich in der durchgeführten Politik die Prioritäten, Sichtweisen und Wünsche der Mehrheit des Volkes widerspiegeln. Hinsichtlich der im einzelnen an die Parlamentarier gerichteten Erwartungen aus der Bevölkerung zeichnen Befunde aus den Befragungen bayerischer und ostdeutscher Abgeordneter das folgende Bild:

Zunächst einmal geben sich die Parlamentarier keinen Illusionen über jenen Stellenwert hin, den sie in der Einschätzung der Bürger praktisch haben. Es ist ihnen klar, daß die meisten von den Volksvertretern gar nichts Besonderes erwarten, weil sie sich nämlich um Abgeordnete und Parlamente schlicht nicht kümmern und von der Politik im wesentlichen in Ruhe gelassen werden wollen. So gut wie gar nicht interessiert zumal die parlamentarische Arbeit eines Abgeordneten; allein dessen Wahlkreisaktivität kann fallweise die Aufmerksamkeit des Bürgers wecken. Doch auch dort hält sich des vertretenen Volkes Interesse in engen Grenzen und entzündet sich, wie auch sonst ja immer, vor allem an Skandalen. Kein Wunder, daß ihm dann auch nur die Skandale im Gedächtnis bleiben und sein Urteil prägen.

Für jene Minderheit, die sich an Abgeordnete wendet, gilt sodann: Vor allem will man – möglichst jederzeit – mit persönlichen Problemen an die Volksvertreter herantreten, und dabei erwartet man vollen Einsatz für die geäußerten Wünsche. Kommunen wollen die Beschaffung von Geldern, Vereine erwarten eine ‚Dekorationsfunktion‘ bei Generalversammlungen und Jubiläen, die Parteimitglieder an der Basis stete Präsenz. Außerdem meinen die Bürger, daß sie nicht nur über Abgeordnete, sondern auch zu ihnen alles und nachgerade in jedem Ton sagen könnten: ein Parlamentarier soll als Blitzableiter und als Klagemauer fungieren. Dabei hat er stets ordentlich aufzutreten, nach Möglichkeit eine Respektsperson, ohnehin von weit überdurchschnittlicher Integrität und letztlich ein Alleskönner zu sein, der sich dennoch mit möglichst wenig Geld zufriedengibt. Einige Interviewauszüge aus der Bayern-Studie von 1989 zeigen, wie Abgeordnete solche Anforderungen wahrnehmen:

– Es werde „die Streßsituation des Abgeordneten nicht immer richtig gesehen... Man verlangt im Grunde genommen zuviel und ist in seiner Kritik gegenüber dem Abgeordneten auch etwas zu großzügig. Man möchte, daß er sich um jeden Klein-

kram im Wahlkreis kümmert; man möchte, daß er ununterbrochen anzufassen ist; man möchte aber auch, daß er ein anständiger Familienvater ist und so weiter und so fort. Man verlangt, glaube ich, kaum von einem Berufsbild so viel wie von einem Abgeordneten. Und daß er dann nicht immer dem Ideal entspricht, das man von ihm verlangt, ist klar.“

– „Man stellt oft Ansprüche an den Abgeordneten, die schwer zu erfüllen sind. Man soll also nach Möglichkeit gut gelaunt sein, man soll immer kompetent sein, man soll nicht überheblich sein, man soll durchaus auch einmal einräumen können, daß man darüber jetzt nicht Bescheid weiß. Das darf man aber nicht zuviel, sonst heißt es, das ist ein rechter Pfeifenkopf, der weiß ja überhaupt nichts. Also das ist eine sehr bunte Mischung von Alleinunterhalter, wandelndem Lexikon, politisch kompetent, durchsetzungsfähig, eine gewisse Raffinesse sollte er... besitzen, ...seriös sollte er sein.“

– „Die Leute erwarten von einem, daß man unbegrenzt aufnahmefähig ist. Die sind unbarmherzig, wenn es darum geht, daß unsereiner auch mal Zeit braucht zu lesen, zu lernen, zu verdauen, nachzuarbeiten und so. Am liebsten würden die sozusagen einen ständig irgendwo haben als Vorzeige- oder Grüß-Gott-Kasper.“

– Man „erwartet von dem, daß er eine eierlegende Wollmilchsau ist, daß er alles kann und daß er sich einfach dann im Moment, im wichtigen konkreten Fall, für den einzelnen Bürger bewährt und ihm hilft und damit zeigt, daß er Einfluß hat, daß er aktiv und... vor allen Dingen erfolgreich ist. Und das ist auch ein Problem, warum... das Bild des Abgeordneten bei den Bürgern wohl nicht mehr den hohen Stellenwert hat, den es möglicherweise bisher in der Vergangenheit hatte: weil die Ansprüche einfach nicht in der Vielfältigkeit der Herausforderungen, der Aufgaben, bewältigt werden können.“

In der Tat kann solchen Anforderungen niemand genügen. Deshalb ist es von Bürgern und Medien zweifellos unfair, eine von so überzogenen Erwartungen und Maßstäben ausgehende Kritik an Parlamentariern allein diesen zuzurechnen und sich über die Maßlosigkeit des eigenen Urteils durch selbsterhöhende moralische Empörung schlicht hinwegzutäuschen. Doch auch – und gerade – unfaires Spiel prägt den Fortgang eines Matches und macht irgendwann beide Mannschaften verdrossen. Es wäre erstaunlich, hätte Politikverdrossenheit nicht auch in solchen überzogenen und mit Vorurteilen vermengten Erwartungen und Anforderungen eine Wurzel.

---

## II. Zur Rolle der Medien

---

Die *dritte These* gibt an, wer bei dieser Kritik wesentliche Formulierungshilfe leistet und schon im Vorfeld die Kristallisationspunkte von berechtigtem wie unberechtigtem Unmut verfügbar macht: „Die bei der Formulierung von ‚Bürgerenttäuschungen‘ benutzten Worthülsen stellen, ganz nach dem Stand der jeweiligen Themen- und Begriffskarrieren, die Massenmedien als Stichwortgeber alltäglichen Politisierens bereit. Ohnehin trägt ganz wesentlich die massenmediale Präsentation von Parlamenten und Abgeordneten zu falschen Erwartungen und damit zu Enttäuschungen bei.“ Einesteils gibt es Defizite und Lücken bei der Informationsvermittlung; andernteils werden der Bevölkerung recht konkurrenzlos Beschreibungsweisen und Deutungsmuster parlamentarischer Praxis angeboten, die den Blick auf die Funktionslogik eines parlamentarischen Regierungssystems und auf die Wirklichkeit des Abgeordnetenberufs eher verstellen als öffnen.

Zweifellos ist das Fernsehen die wichtigste Quelle politischer Information im allgemeinen und der Prägung populärer Parlamentsvorstellungen im besonderen. Freilich erzeugt es oft eher das gute Gefühl, informiert zu sein, als tatsächliche Informiertheit zu gewährleisten. Und praktisch ist wohl auch das gestiegene Interesse an Politik vor allem Ergebnis einer Art ‚Anpolitisierung‘ durch das Fernsehen, das zugleich eine Bereitschaft fördert, über alle möglichen Fragen ein Urteil abzugeben, die mit dem tatsächlichen Grad der Informiertheit nur sehr lose verkoppelt ist. Dabei scheinen vor allem fünf Merkmale der Fernsehberichterstattung das Verhältnis zwischen Bürgern und Volksvertretungen nachteilig zu beeinflussen<sup>9</sup>:

*Erstens* ist die Darstellung parlamentarischer Arbeit weitgehend auf das Plenum fixiert, ohne daß zugleich den Zuschauern klagemacht würde, dort sei allenfalls die Spitze des Eisbergs parlamentarischen Lebens sichtbar. Durch Kameraschwenks über leere Sitzreihen bestärkt das Fernsehen zweifellos das volkstümliche Vorurteil, Abgeordnete hätten im Plenarsaal gleich Schülern zu sitzen, dem Lehrer am Rednerpult zuzuhören und sozusagen von ihm zu lernen – seien aber offenbar, trotz ohnehin überzogener Besoldung, hierfür zu faul. Warum war es eigentlich bislang nicht machbar, in jede Berichterstattung über eine Plenardebatte mindestens einen Hinweis darauf einzustreuen, was

die nicht im Plenarsaal anwesenden Abgeordneten wohl gerade tun?<sup>10</sup> Solche aufklärenden Einfügungen in die Berichte über Plenardebatten wären durchaus ein erfolgreicher Weg politischer Bildungsbemühungen, ist doch das Interesse an Bundestagsdebatten quantitativ keineswegs unbeachtlich: ca. 4 Mio. Westdeutsche hatten in den siebziger und achtziger Jahren ihre Geräte eingeschaltet, wenn beim ZDF nach 19 Uhr und bei der ARD nach 20 Uhr in Sondersendungen oder verlängerten Nachrichten von Bundestagssitzungen berichtet wurde<sup>11</sup>. Bei Live-Sendungen in ARD und ZDF erreichen Übertragungen aus dem Bundestagsplenum immer noch Durchschnittswerte von knapp einer halben Million Zuschauern.

Desinformierend wirkt, *zweitens*, auch so manche Standardkritik des Abendkommentars wie jene, bei der heutigen Plenardebatte habe man leider keine neuen Argumente gehört. Müßten Journalisten den Hörern oder Zusehern nicht viel eher nahebringen, daß es – von wenigen Aktuellen Stunden abgesehen – eher ein Zeichen *gestörter* Kommunikation wäre, wenn Informationen und Argumente *erstmalig* im Plenarsaal zur Debatte gestellt würden? Ist dieser erste Kritikpunkt nur gedankenlos, so ist ein zweiter nachgerade töricht: daß man im Plenum eher Fensterreden halte, als die Kollegen zu überzeugen versuche. Zweifellos wäre nicht nur für die politische Bildung viel gewonnen, verzichteten Journalisten auf diese Standardformeln einer Pseudo-Kritik, wenn sie sich schon nicht dazu durchringen können, den Bürgern immer wieder die spezielle Textgattung der Plenardebatte verständlich zu machen<sup>12</sup>.

Ebenso schlimm sind, *drittens*, die der ‚schwarzen Pädagogik‘ entlehnten Begriffe, welche von Journalisten immer wieder zur deutenden Beschreibung politischer Verhaltensweisen benutzt und den Bürgern zum Eigengebrauch angeboten werden. Wo ein Politiker Widerspruch erntet, bekommt er eine ‚schallende Ohrfeige‘, und wo politische Willensbildung gemäß pluralistischen Prinzipien abläuft, nämlich streitig, dort wird vom ‚Gerangel‘ gesprochen. Dann ist dem Bürger natürlich klar, daß die Politiker sich bengelhaft balgen und von wirklich Erwachsenen – nämlich ihm selbst und den Journalisten – *gouvernanten* gleich zur Ordnung gerufen werden müssen.

---

10 Auch Abgeordnete selbst trauen sich meist nicht, hier in die Offensive zu gehen; vgl. die in S. S. Schüttemeyer (Anm. 1), S. 221, zitierten Stellungnahmen von Parlamentariern.

11 Vgl. ebd., S. 153.

12 Werden für zusammenfassende Fernsehsendungen Szenen aus Plenardebatten auch noch gemäß ihrem Unterhaltungswert zusammengeschnitten, so hat der Zuschauer erst recht keine Chance, das Zerrbild nicht für die Sache selbst zu nehmen.

---

9 Zum Umfang der Parlamentsberichterstattung siehe Georg Mayntz, Die Fernsehberichterstattung über den Deutschen Bundestag. Eine Bilanz, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 24 (1993), S. 351–366.

Noch übler wirkt sich, *viertens*, für die Wahrnehmung von Politik bzw. Politikern wohl die Praxis des kurzen Fernsehinterviews aus. Niemand kann schließlich seine Einschätzung eines halbwegs komplexen Sachverhalts in 30 oder 90 Sekunden systematisch darstellen und begründen. Wer gesendet werden will, spitzt folglich zu und kultiviert Pointensucht. Dann freilich begreift der Bürger: höchstens frecher zu formulieren vermögen die Politiker; sie verstehen aber offenkundig von den Problemen nicht viel mehr als er.

*Fünftens* schöpft das Fernsehen keineswegs die Chancen aus, jenseits aktueller Chronistenpflicht auch *Strukturwissen* über die Funktionslogik und Mechanik unseres politischen Systems zu verbreiten. In Berichten über Biotope wird beispielsweise nicht vor der Aufgabe zurückgewichen, den Zuschauern vielfältig vernetzte Systeme und ihre Verletzlichkeit nahezubringen; und die Grundzüge des Aufbaus von Atomen und Galaxien, der Entwicklung von Sternen wie des Lebens darzustellen, gilt im Fernsehen nicht nur als lösbarer Aufgabe, sondern sie wird in vielen beeindruckenden Sendungen auch mit Erfolg bewältigt. Doch bei der Darstellung politischer Systeme, etwa der Funktionserfüllung eines Parlaments, beläßt man es so gut wie immer – zumal auch in den politischen Magazinsendungen des Fernsehens – bei jenen Strategien des Geschichtenerzählens, der Personalisierung und Dramatisierung selbst struktureller Sachverhalte, welche schon die aktuelle Berichterstattung problematisch genug prägen. Aller Nutzen, den beispielsweise animierte Modelle in naturwissenschaftlichen Sendungen so oft stiften, scheint beim Konzipieren politischer Sendungen vergessen zu sein, obschon doch zumal parlamentarische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse oder Rückkoppelungen zwischen politischen Führungsversuchen und demoskopischer Lagefeststellung sich auf diese Weise viel besser visualisieren ließen. Es sollte schon zu denken geben, daß eine Gesellschaft so wenig kritisch reflektiert, wie ihre beiden wichtigsten Lebensbereiche, nämlich Politik und Wirtschaft, in den Massenmedien präsentiert werden (im weiteren Sinne kämen noch der soziale Bereich sowie Wissenschaft und Technik hinzu). Kann sich eine pluralistische Demokratie und derart hochentwickelte Industriegesellschaft dies wirklich leisten?

Die Vermittlung parlamentarischer Politik durch die Massenmedien ist nun aber defizitär, und zwar nicht nur hinsichtlich des Parlaments und seiner Funktionen insgesamt, sondern stärker noch bezüglich der einzelnen Abgeordneten. In der 7. Legislaturperiode des Bundestages ergab eine Auswertung von 116 in- und ausländischen Zeitungen und 46 Presse- und Informationsdiensten, daß min-

destens 45 % der MdB ohne Resonanz blieben; und auf der Grundlage der These, daß „erst eine Erwähnung in mehr als 200 Berichten im Verlauf von vier Jahren eine öffentlichkeitswirksame Darstellung bedeutet“, waren dies sogar 83 % der MdB<sup>13</sup>. Wie aber soll dann das auf die massenmediale Berichterstattung angewiesene Volk ein zutreffendes Bild von seinen Vertretern gewinnen?

---

### III. Desinformation und falsche Therapieansätze

---

Selbst wenn man die Behauptungen der dritten These nicht teilt, sind doch folgende Tatsachen unübersehbar, die es zu erklären und zu therapieren gilt. Diese Tatsachen formuliert die *vierte These*: „Als Folge der unzulänglichen Medienberichterstattung ist zumal die politisch interessierte Bevölkerung über den normalen Alltag des deutschen Parlamentarismus desinformiert. Ausgehend von dieser defizitären Berichterstattung kommt es darum zu falschen Beurteilungen der Lage und zu mißweisenden Verbesserungsvorschlägen.“

Unbefriedigend ist zunächst einmal die Einschätzung der Wichtigkeit von Parlamenten. 1982 glaubten beispielsweise nur 82 % der Bundesdeutschen, sie bräuchten ein Parlament und Abgeordnete<sup>14</sup>. Hinzu kommen eklatante Mißverständnisse der parlamentarischen Funktionslogik und Rollenverteilung sowie Inkonsistenzen in den geäußerten Positionen. Unausrottbar scheint z. B. bei Bürgern – und leider oft auch bei Lehrern – die Vorstellung zu sein, dem Gedanken der Gewaltenteilung laufe es grundsätzlich zuwider, wenn Abgeordnete Ministerposten bekleideten. Was die blanke Selbstverständlichkeit gerade eines *ordnungsgemäß* funktionierenden parlamentarischen Regierungssystems ist, wird dergestalt wie ein tabuisierter Defekt kolportiert und nährt den Verdacht, das System bekunde andere Spielregeln, als es befolgt.

Und was soll man von folgendem Befund halten: 1980 stimmten 70 % der Bundesbürger der Aussage zu, Aufgabe der Opposition sei nicht die Kritik der Regierung, sondern die Unterstützung von deren Arbeit. Dieser These hatten schon 1968 68 % der Bundesbürger zugestimmt. Umgekehrt hielten zwei Drittel der Deutschen „eine Opposition, die die Regierung kontrolliert“, für einen

13 Vgl. S. S. Schüttemeyer (Anm. 1), S. 136.

14 Vgl. ebd., S. 264. Nur scheinbar ist in diesem Zusammenhang 82 % eine große Zahl: hier spiegelt sich wohl weniger eine Bejahung des Parlaments als vielmehr dessen faktische Hinnahme, weil man sich daran gewöhnt hat.

wichtigen Bestandteil der Demokratie. Beides paßt natürlich nicht zusammen und belegt die Inkonsistenz des ohnehin unbefriedigenden Wissens der Bürger über ihr politisches System. Wenigstens meinten 85 % der Westdeutschen 1982, Opposition sei unbedingt notwendig, und nur 3 %, daß „Regierung ohne Opposition“ besser sei; 12 % waren unentschieden. Außerdem stimmten damals 51 % der Bürger der Aussage zu: „Demokratie ist auf die Dauer in Deutschland nur möglich, wenn sich eine starke politische Führung über alle Gruppeninteressen hinwegsetzt.“ Natürlich ist auch dies eine falsche Wahrnehmung der Logik unseres politischen Systems: politische Führung soll sich über die einzelnen Interessen eben nicht einfach hinwegsetzen, sondern aus dem Streit durch Hinwirken auf Kompromißbildung und Mehrheitsentscheid allgemeine Verbindlichkeit herausarbeiten.

Sodann meinten 1978 ganze 39 % der Deutschen, die ansonsten doch so sehr die angebliche Einschränkung des freien Mandats durch erpresserischen Fraktionszwang beklagen, ein Abgeordneter solle bei einem Gesetzesbeschluß so abstimmen, wie er es für richtig halte. Wenn bekannt sei, daß die Bevölkerungsmehrheit für das entsprechende Gesetz sei, dann soll er sich indessen nach Ansicht von 52 % dem Bevölkerungswillen entsprechend verhalten und durchaus nicht einer davon abweichenden eigenen Überzeugung folgen. Dieser Anteil steigt gar auf 62 %, wenn unterstellt wird, den Abgeordneten sei bekannt, daß die Bevölkerung gegen das fragliche Gesetz sei; dann meinten nur noch 29 % der Befragten, der Abgeordnete solle nach seinem eigenen Urteil abstimmen. Dergestalt wird faktisch ein von ‚der Bevölkerung‘ verwaltetes imperatives Mandat gefordert, während man doch zugleich heftig für das ‚freie Mandat‘ als Widerlager zum ‚Fraktionszwang‘ argumentiert.

Ferner werden seitens der Bürger oft die Rolle, das Selbstverständnis und das Arbeitsprofil von Abgeordneten falsch eingeschätzt. 1983 stimmten etwa 25 % der Westdeutschen ‚voll und ganz‘ der These zu, im Grunde kümmerten sich die Politiker nicht um den Wählerwillen; 59 % meinten, diese Behauptung stimme teilweise, und nur 11 % lehnten sie ab. Zweifellos klingt diese Aussage für die Bürger negativ und nicht danach, die Politiker üben eben oberhalb des Streits einzelner Interessen gemeinwohlorientierte politische Führung aus. Läßt man die Befragten nur zwischen zwei Extremen wählen, so sieht die Einschätzung noch drastischer aus: 1978 stimmten 60 % der Meinung zu, daß „sich Politiker nicht viel darum scheren, was Leute wie ich denken“, während nur 37 % diese Aussage ablehnten, wobei hier jeweils Politiker insgesamt, nicht aber speziell Parlamentarier gemeint waren. Dies kontrastiert gewaltig zum

zugleich populären Vorwurf, Abgeordnete und Parteien verweigerten opportunistisch wichtige Entscheidungen und räumten aus populistischen Gründen inhaltlich bedeutsame Positionen. Auf die Frage, wessen Interessen die Abgeordneten denn vertreten, antworteten 1982 die Westdeutschen so: 26 % ‚weiß nicht‘, 40 % ‚Interessen der Bevölkerung‘, 2 % ‚Interessen der Partei‘, und 22 % ‚persönliche Interessen‘. 1988/89 fühlten sich mit ihren Ansichten und Anliegen vom Bundestag und seinen Abgeordneten 9,7 % der Westdeutschen stark vertreten, 43,3 % mittelmäßig und 26,6 % wenig bzw. gar nicht vertreten<sup>15</sup>.

Diese Einschätzungen der Bevölkerung heben sich scharf von der Selbstdarstellung der Abgeordneten ab. Denn 1991 schrieben sich 84,3 % der ostdeutschen Abgeordneten ‚Einfühlung in die Anliegen der Bürger‘ zu (Westberliner Abgeordnete: 70,8 %), und 52,9 % der ostdeutschen Abgeordneten gaben an, über die politischen Ansichten im Wahlkreis (sehr) gut Bescheid zu wissen. Die bayerischen Abgeordneten kamen 1989 hier gar auf einen Anteil von 76 %. Ferner erzielten bei ihren Reaktionen auf die These, Schwerpunkt ihrer Arbeit sei die Vertretung von Bürgerinteressen, 1991 die Westberliner Abgeordneten auf einer von 1 = ‚sehr stark‘ bis 5 = ‚gar nicht‘ reichenden Skala einen Mittelwert von 2,5, die ostdeutschen Abgeordneten von 2,7. Den Bürgern zu helfen, nannten 1991 unter den ostdeutschen Abgeordneten 84,3 % ein wichtiges Motiv ihrer ins Parlament führenden politischen Laufbahn, unter den Westberliner Abgeordneten 68,3 %; 1983 waren dies unter den bayerischen Landtagsabgeordneten sogar 96,6 %. Wiederum auf einer fünfstufigen Skala erhoben, verstanden sich 1990 die Westberliner Abgeordneten mit einem Mittelwert von 2,3 als Bürgervertreter, die ostdeutschen Abgeordneten mit einem Mittelwert von 2,0. Und im selben Jahr wandten die Abgeordneten in den neuen Bundesländern im Durchschnitt etwa ein Fünftel ihrer politischen Arbeit für den ‚Bürger-Service‘ auf (für die Wahlkreisarbeit insgesamt: knapp 30 % der politischen Arbeitszeit), bayerische Abgeordnete 1989 indessen für den ‚Bürger-Service‘ knapp 38 % und für die Wahlkreisarbeit gut 47 %<sup>16</sup>.

15 15,3 % äußerten keine besonderen Anliegen, hinsichtlich derer sie vertreten werden könnten; siehe D. Herzog u. a., Abgeordnete und Bürger (Anm. 1), S. 54. Dabei steht der Bundestag freilich nicht an der Spitze der Institutionen, von denen sich die Bürger vertreten fühlen. Dies sind bei ‚stark vertreten‘ vielmehr v. a. die Gerichte, die Bundesregierung sowie die Kirchen, und bei ‚mittel vertreten‘ die Massenmedien, gefolgt vom Parlament.

16 In diesem Unterschied zwischen Bayern und den neuen Bundesländern spiegelt sich die Tatsache, daß in Ostdeutschland viel mehr Zeit in den Neuaufbau des politischen und administrativen Systems investiert werden muß und dann für den Bürger-Service natürlich nicht zur Verfügung steht.

Hält man die Abgeordneten nicht von vornherein für Schwindler, die anderen und im schlimmsten Fall gar sich selbst etwas vormachen, so läßt sich hier nichts anderes diagnostizieren als eine bestürzende Diskrepanz zwischen der Wirklichkeit des Parlamentarismus und seiner Einschätzung durch die Bürger. Dann freilich können Reformansätze, welche die populären Vorurteile für bare Münze nehmen, nur kontraproduktiv wirken. Etwa wären Versuche, Vorwürfe zur ‚Faulheit‘ der Volksvertreter durch deren bessere Präsenz im Plenarsaal zu entkräften, von der Natur der Sache her verfehlt. Und hält man sich vor Augen, wie aufwendig sich Parlamentarier um öffentliche Sichtbarkeit im Wahlkreis bemühen und wie schlecht besucht trotzdem ihre politischen Veranstaltungen sind, dann ist gegen die populäre These von der ‚Abgehobenheit der Abgeordneten‘ zweifellos die von einer nicht eingelösten Holschuld der Bürger zu setzen. Und als Fazit muß wohl – in einer Formulierung Heinrich Oberreuters – statt der *Bürgerferne der Abgeordneten* eher die *Abgeordnetenferne der Bürger* kritisiert werden. Somit geht es nicht darum, das fälschlicherweise Angemahte mit gar noch untauglichen Mitteln herbeizuführen, vielmehr sind die falschen Bezugspunkte der Kritik zu verändern.

#### IV. Defizite der Parlamentarier

Doch, so lautet die *fünfte These*, „nicht nur das Volk, sondern auch die Volksvertreter hegen oft unzulängliche Vorstellungen vom Abgeordnetenberuf. Sie können das parlamentarische System, das sie doch selbst verkörpern, nicht klar beschreiben, haben kein bruchloses Verhältnis zu ihm und benutzen nicht selten ohne Sorge um deren Tauglichkeit einfach jene Formeln, die in der öffentlichen Debatte gerade modisch sind. Kraft ihrer Autorität als ‚Experten des praktischen Parlamentarismus‘ reproduzieren sie dergestalt Vorurteile, statt sie durch Aufklärung um ihre Wirkung zu bringen.“ Nur auf zwei Beispiele sei verwiesen.

In Interviews mit der Möglichkeit, ausführliche freie Antworten zu formulieren, nach ihrem Verständnis von repräsentativer Demokratie befragt, kamen 1989 unter Bayerischen Abgeordneten und 1991 unter jenen der neuen Bundesländer bloß vage, oberflächliche und defensive Beschreibungen zum Vorschein. Überdies bekundet ein

Dementsprechend haben unter den ostdeutschen Abgeordneten gut 60 % den Schwerpunkt ihrer Arbeit im Parlament, während dies 1989 in Bayern nur bei einem guten Fünftel der Mandatäre der Fall war.

Großteil der deutschen Abgeordneten immer noch ein Parlamentsverständnis, das eher einer konstitutionellen Monarchie und bestenfalls einem (semi-)präsidentiellen Regierungssystem angepaßt ist. In der Bundestagsuntersuchung Dietrich Herzogs aus dem Jahr 1989 befürworteten nur 34 % der westdeutschen Bundesparlamentarier das Parlamentsmodell des parlamentarischen Regierungssystem, bei dem die Regierung aus dem Parlament hervorgeht und mit dessen Mehrheit zu einer Funktionseinheit verschmilzt, welcher die parlamentarische Opposition gegenübersteht. 39 % indessen – 12 % mehr als 1968<sup>17</sup> – redeten einem Dualismus zwischen Gesamtparlament und Regierung das Wort, während 27 % ein ganz und gar wirklichkeitsfremdes Modell befürworteten, bei dem sich Koalition, Opposition und Regierung jeweils eigenständig gegenüberstehen<sup>18</sup>. Damit ist der Anteil derer, welche sich mit der Struktur des 1949 etablierten parlamentarischen Regierungssystem wirklich identifizieren, in zwanzig Jahren nur um ganze 5 % angestiegen! Wenn aber schon die Akteure unseres politischen Systems sich nicht hinter seine bewährten Strukturen stellen<sup>19</sup> und eher schlecht als recht in der Lage sind, in allfälligen Diskussionen mit kritischen Bürgern dessen Grundzüge und Eigenart überzeugend zu beschreiben, dann bleibt natürlich viel sinnvolle politische Bildungsarbeit ungeleistet.

Zweitens gehen deutsche Abgeordnete mit dem Begriff ‚Fraktionszwang‘ sehr merkwürdig um. Statt Wesen und Funktion der Fraktionssolidarität zu erklären, wird jenes negativ auszeichnende Etikett jeweils den anderen politischen Parteien angeheftet, um sich selbst von ihnen positiv abzuheben. Es behaupteten 1991 nämlich 67,5 % der ostdeutschen Abgeordneten, bei den *anderen* Parteien sei ‚Fraktionszwang‘ mehr oder minder üblich, und nur nach Ansicht von 11 % gibt es ihn auch bei anderen Parteien letztlich nicht (Westberliner Abgeordnete: 50,3 % vs. 16,5 %)<sup>20</sup>. Doch in der *eigenen*

17 Vgl. Hans Maier/Heinz Rausch/Emil Hübner/Heinrich Oberreuter, Zum Parlamentsverständnis des fünften Deutschen Bundestages. Die Möglichkeit von Zielkonflikten bei einer Parlamentsreform, Bonn 1969, S. 21.

18 Vgl. D. Herzog u. a. Abgeordnete und Bürger (Anm. 1), S. 105.

19 Vgl. hierzu die zugleich populären, aber einem praxisnützlichen Parlamentarismusverständnis leider oft abträglichen Schriften von Hildegard Hamm-Brücher, Der Politiker und sein Gewissen. Eine Streitschrift für mehr parlamentarische Demokratie, München 1987<sup>2</sup>. Die Politikwissenschaft macht es hier aber vielfach nicht besser, arbeitet sie doch oft immer noch mit den ebenso irreführenden Konzeptualisierungen der Abgeordnetenrolle als ‚Delegate‘ oder ‚Trustee‘. Siehe hierzu Werner J. Patzelt, Wie fassen Abgeordnete ihr Amt auf? Wider zwei Legenden, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 20 (1991), S. 191–211.

20 Die auf 100 % fehlenden Angaben entfallen auf die Mittelkategorie ‚teils-teils‘.

Partei erkennen unter den ostdeutschen Abgeordneten bloß 22,1 % einen bestehenden ‚Fraktionszwang‘, während ihn 58,4 % in Abrede stellen (Westberliner Abgeordnete: 26,6 % vs. 55 %). Traut man den Angaben der Befragten über die eigene Partei, so bleiben die Aussagen von 45,4 % der ostdeutschen Abgeordneten und von 23,7 % der Westberliner Abgeordneten unerklärlich: in so vielen Fällen wird ‚Fraktionszwang‘ nämlich reihum bei den anderen Parteien gesehen, für die *eigene* indessen bestritten. Können aber schon die Parlamentarier selbst nicht sich und anderen schlüssig erklären, was sie solidarisch zusammenhält, dann ist es kein Wunder, daß auch der Bürger wirklich glaubt, letztlich anonyme Kräfte zwingen die Parlamentarier unter ihre Knute, was diese, soweit selbst betroffen, heuchlerisch verschwiegen. Wenn also bereits das Amts- und Parlamentsverständnis der Abgeordneten derart defizitär ist: wie soll man dann hoffen, das Parlamentarismusverständnis der Bürger werde besser sein und von ordnungsgemäßer Praxis einlösbarer Erwartungen zeitigen?

## V. Enttäuschungen der Abgeordneten

Die *sechste These* lautet: „Die Erwartungen, die Abgeordnete an die Bürger richten, weisen diesen eine viel stärkere politische Rolle zu, als die Bürger sie auszufüllen bereit sind. Nicht nur die Abgeordneten enttäuschen also die Bürger, sondern auch die Bürger enttäuschen die Abgeordneten.“ Was die Abgeordneten von den Bürgern normativ, wenn auch realistischweise nicht faktisch erwarten, zeigen die Angaben aus den 1989 bzw. 1991 durchgeführten Befragungen der Abgeordneten Bayerns bzw. der neuen Bundesländer. Nur drei wesentliche und meist enttäuschte Erwartungen seien erwähnt:

– Erstens erwarten die Abgeordneten auf der normativen Ebene, die Bürger sollten sich gründlich informieren, sollten sich mit politischen Sachverhalten auseinandersetzen und rational wie auch kenntnisreich argumentieren. Oben wurde gezeigt, daß dem das tatsächliche Informationsverhalten der Bürger wie auch das Verhalten der Massenmedien keineswegs entspricht.

– Zweitens wird normativ erwartet, die Bürger sollten bereit sein, sich in Vereinen, Verbänden und Parteien zu engagieren, um dergestalt gesellschaftliche und politische Verantwortung zu übernehmen. Die Vorstellung, daß ein Mann oder eine

Frau sich politisch betätigt, gefiel 1992 aber ganzen 36 % bzw. 45 % der Westdeutschen<sup>21</sup>, und von der bloßen Idee bis hin zur Tat ist es ein weiter Weg. Beispielsweise sind – bei sinkender Tendenz – in Deutschland nur 4 % der Wahlberechtigten Mitglied einer Partei, wovon die Masse sich wiederum passiv verhält. Insgesamt nur 7 % der Westdeutschen betätigten sich 1990 in einer Partei, einem Verband oder Verein, wobei dieser Prozentsatz seit den siebziger Jahren stabil ist. 1990 gab nur jeder zehnte an, zumindest vor der letzten Bundestagswahl sich für eine bestimmte Partei engagiert zu haben; 1978 waren es noch 18 %<sup>22</sup>. In den neuen Bundesländern sind laut einer Allensbacher Umfrage vom Oktober 1991 ohnehin 89 % der Bevölkerung nicht bereit, in eine Partei einzutreten.

– Drittens wird von den Abgeordneten normativ erwartet, die Bürger sollten an politischen Veranstaltungen teilnehmen. Doch 1990 besuchten nur ganze 11 % der Westdeutschen politische Vorträge, Diskussionen und Veranstaltungen, und nur 7 % – zumal jüngere Bürger – beteiligten sich immerhin an Protestdemonstrationen oder unterstützten protestierende Gruppen<sup>23</sup>.

Alles in allem wünschen sich die Abgeordneten also keineswegs eine geringere, sondern eine größere politische Aktivität der Bürger. Sie möchten durchaus, daß von möglichst vielen Deutschen die Rolle des Bürgers einer freiheitlichen Demokratie auch *ausgefüllt* werde, und keineswegs kann davon die Rede sein, der passive und bequeme Untertan sei ihnen am liebsten<sup>24</sup>. Doch 1990 wurden bloß 5 % der Westdeutschen bestimmter Anliegen willen wenigstens in Form von Briefen an Abgeordnete, Behörden oder die Öffentlichkeit politisch aktiv<sup>25</sup>. Ganz offensichtlich schreitet der Deutsche auf hohem staatsbürgerlichen Kothurn also nur

21 So Renate Köcher, Wieviel Politikverachtung verträgt ein Staat?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. 6. 1992, S. 5. Politik galt im Jahr 1988 ohnehin 98 % der Bürger als ein mehr oder minder schmutziges Geschäft; so Befunde von Infratest, zitiert bei Peter Widmann, Die Politik, das große Geld, Macht, Posten und die Moral, in: Münchner Merkur vom 5./6. 3. 1988.

22 Hinweise auf parteipolitisches Engagement vor Wahlen geben heute – und auch das recht selten – vor allem besser Gebildete; siehe Allensbacher Berichte (Anm. 2), S. 7 und 5.

23 Vgl. Allensbacher Berichte (Anm. 2), S. 7.

24 Drei weitere, immer wieder geäußerte Wünsche der Parlamentarier waren: die Bürger möchten mit ihren Wünschen und ihrer Kritik doch konkret an die Abgeordneten herantreten und nicht einfach vor sich hinschimpfen; der Bürger solle seine Probleme zunächst einmal selbst zu regeln versuchen und nicht immer gleich nach dem Staat rufen; und er solle es akzeptieren, wenn nach streitiger Diskussion Entscheidungen gefallen sind.

25 Vgl. Allensbacher Berichte (Anm. 2), S. 7. Vor 1978 war diese Zahl noch kleiner, so daß man nicht sagen kann, ‚Enttäuschungen und Mißerfolge‘ hätten sie verringert (ebd., S. 6).

dann einher, wenn er Parlamente und Politiker kritisiert – verschwindet aber in den Kulissen, sobald er seinen Part übernehmen soll.

Wegen der so wenig beeindruckenden politischen Aktivität der Bürger geben die Abgeordneten viele Vorwürfe denn auch an diese zurück. Vor allem die folgenden Defizite diagnostizieren sie bei der Bevölkerung:

– Die Bürger hätten keine richtigen Vorstellungen von der Wirklichkeit des Abgeordnetenberufs, ergäben sich ungerechtfertigtem Neid gegenüber manchen seiner nur scheinbar schönen Seiten und pflegten vor allem ihre Ressentiments;

– die Bürger seien über Politik zu wenig informiert. Sie wollten von Politikern und Abgeordneten im Grunde immer nur die eigenen Vorurteile bestätigt bekommen, sich aber nicht eines Besseren belehren lassen;

– bei zu wenig eigener politischer Engagement- und Leistungsbereitschaft wüchsen die Ansprüche an Politik und Politiker trotzdem ständig;

– und, so Zitate aus Interviews mit bayerischen Abgeordneten, „dem Bürger muß ich sagen: Er hat zwar recht, wenn er sagt, hier gibt's mit vielen Bürgern keinen Kontakt. Aber das liegt nicht nur – oder in erster Linie – an den Abgeordneten, sondern das liegt am Bürger, der zwar das kritisiert, aber in aller Regel aus seinen vier Wänden nicht rausgeht.“

Aus allen diesen Befunden geht hervor, daß von den Beziehungen zwischen Bürgern und Parlament auch die Abgeordneten nicht wenig enttäuscht sind<sup>26</sup>. Im Unterschied zu mancherlei Bürgerenttäuschungen stützt sich die Frustration der Abgeordneten aber nicht auf falsche Vorstellungen über die Wirklichkeit, sondern gerade auf diese selbst.

Überdies, so die *siebte These*, „dürfte sich kaum ein deutscher Berufsstand von seiner Kundschaft so sehr mißverstanden und unter Wert eingeschätzt fühlen wie jener der Parlamentarier.“ Dabei ist dieser Eindruck einer Mißachtung der Abgeordneten weder falsch noch allein von den letzteren verschuldet. 1988 trauten jedenfalls 81 % der Deut-

26 Die folgenden Angaben zur Zufriedenheit mit den Beziehungen zu den Bürgern im Wahlkreis werden darum auch reduzierte Ansprüche der Abgeordneten widerspiegeln: Unter den ostdeutschen Abgeordneten waren 1991 38,4 % mit ihren Beziehungen zu den Bürgern ihrer Wahlkreise (sehr) zufrieden (Westberliner Abgeordnete: 49,5 %; Bayern 1989: 65,7 %; Bayern 1983: 66,4 %) und 26,2 % (eher) unzufrieden (Westberliner Abgeordnete: 15,2 %; Bayern 1989: 0 %; Bayern 1983: 7,4 %).

schen ‚den Politikern‘ nicht mehr; drei von vier Jugendlichen nahmen damals an, Politiker würden lügen<sup>27</sup>. Außerdem stieg von 1977 bis 1992 der Anteil derer von 33 % auf 60 %, die folgender Aussage zustimmen: „Ich habe schon zu oft erlebt, daß führende Politiker nicht die Wahrheit sagen. Deshalb habe ich auch kein Vertrauen zu ihnen und verlasse mich nicht auf das, was sie sagen.“ Im gleichen Zeitraum sank der Prozentsatz derer von 57 % auf 27 %, welche die Gegenthese bejahten: „Natürlich versuchen führende Politiker, ihre Politik in bestem Licht darzustellen. Sie sagen vielleicht nicht alles aus, aber sie sagen nicht absichtlich etwas Falsches. Deshalb kann man ihnen im großen und ganzen vertrauen.“<sup>28</sup>

Dabei diagnostizieren die Abgeordneten ebenso wie die Demoskopien einen klaren Unterschied zwischen dem Mißtrauen, das ‚Politikern im allgemeinen‘ entgegengebracht wird, und jenem Vertrauen und Ansehen, das sie persönlich in ihren Wahlkreisen genießen<sup>29</sup>. Allerdings geben sie sich auch hier keinen Illusionen hin. Zwar sagten 1983 66,1 % der bayerischen Landtagsabgeordneten, hohes persönliches Ansehen im Wahlkreis sei für sie (sehr) wichtig (weniger wichtig: 9,1 %). Doch 1991 fand sich hinsichtlich des tatsächlich erlebten *allgemeinen* Ansehens von Parlamentariern, von diesen selbst geschätzt auf einer fünfstufigen Skala von ‚1‘ = ‚sehr hoch‘ bis ‚5‘ = ‚sehr schlecht‘, unter den Westberliner Abgeordneten ein Mittelwert von 3,6 und bei den ostdeutschen Abgeordneten von 3,1. Bei diesen lag der Mittelwert ihrer Einschätzung dessen, wie die Bürger im Wahlkreis ihre *persönliche* politische Arbeit bewerteten, bei 2,9 (Westberliner: 2,8), worin die oben behauptete Schere zwischen allgemeiner und persönlicher Bewertung sichtbar wird.

Zweifellos läuft hier etwas für unser Gemeinwesen Wichtiges schief: Vertrauen zu erwerben – für sich, für ihre Partei und für das politische System insgesamt – sieht nämlich die Masse der Abgeordneten als eine ihrer ganz wichtigen Aufgaben an: 84,2 % taten dies 1991 unter den Abgeordneten der neuen Bundesländer, 87,1 % unter den Westberliner

27 Vgl. P. Widmann (Anm. 21).

28 Vgl. R. Köcher (Anm. 21). Ansonsten äußerten sich 1992 über die mangelhafte Vertrauenswürdigkeit von Politikern 30 % der westdeutschen Bürger als ‚sehr besorgt‘, weitere 31 % als ‚häufiger besorgt‘ und nur 39 % als ‚nicht besorgt‘ (ebd.).

29 Diese Differenz ist wohl jener analog, die sich bei Umfragestudien stets zwischen der Einschätzung der allgemeinen Lage einerseits und der persönlichen Lage andererseits findet: Der persönliche Bereich wirkt immer positiver, die allgemeine Situation stets negativer. Nicht zuletzt die massenmediale Berichterstattung über das persönlich nicht Erlebte sowie das von ihr genährte Gerede erzeugt diesen Unterschied.

Abgeordneten und 90,1 % unter den bayerischen Parlamentariern im Jahr 1989. Sie erreichen dieses Ziel aber offenbar nicht und wissen natürlich darum – 35,8 % der ostdeutschen Abgeordneten meinten 1991, die Bürger hätten zu wenig Vertrauen zu ihrem Parlament (Westberliner Abgeordnete: 33,3 %), während nur 19,5 % diese These (eher) ablehnten (Westberliner Abgeordnete: 21,0 %). Und schon 1983 sagten 33,6 % der bayerischen Landesparlamentarier, das Ansehen ihres Parlaments sei (eher) mangelhaft, während nur 12,3 % dieser These widersprachen. Hinsichtlich der Arbeit des Bundestages gaben 1982 wiederum 37 % der Westdeutschen an, sie hätten einen ‚ungünstigen Eindruck‘, was seit 1950 der Höhepunkt der Kritik war, während nur 18 % von einem günstigen Eindruck berichteten, was einen Tiefpunkt seit 1950 darstellte<sup>30</sup>.

Für die Bevölkerung und für einen großen Teil der Massenmedien ist klar, daß sich die Parlamentarier solchen Vertrauensschwund selbst zuzuschreiben hätten. Wie aber erklären sich die Abgeordneten selbst das Scheitern ihres Versuchs, Vertrauen und Ansehen für die politischen Institutionen und für sich zu stiften? Im folgenden dazu einige Erklärungsansätze, die auf Interviews mit bayerischen Parlamentariern beruhen:

Grundsätzlich wird betont, Mißtrauen gegenüber Politikern habe es immer schon gegeben. Dementsprechend finde sich auch nur für Politiker eine besonders auf sie ausgerichtete institutionalisierte Kritik mit Massenpublikum. Diese Kritik nehme nur das Negative wahr, nicht aber die tatsächlich geleistete Arbeit. Ferner stelle man von vornherein zu hohe Ansprüche an Abgeordnete und Politiker<sup>31</sup> und verbinde diese dann nicht selten mit grundlegenden Mißverständnissen parlamentarischer Demokratie. Überdies würden nicht wenige gesellschaftliche und wirtschaftliche Probleme einfach der Politik und den Parlamenten angelastet, obschon diese nichts für sie könnten.

30 Vgl. S. S. Schüttemeyer (Anm. 1), S. 176.

31 Die Folgen sind dann, in den Worten eines bayerischen Landtagsabgeordneten, so zu beschreiben: „Die hervorragenden Leute sagen: Politik ist was Schmutziges; da gehn wir nicht hin. Und dann geht die zweite Garnitur oft... Und dann stellt man an diese zweite Garnitur die Anforderungen, die die erste Garnitur kaum erfüllen könnte.“ Dergestalt sind Enttäuschungen und Mißmut natürlich programmiert.

---

## VI. Was tun?

---

Nimmt man diese Befunde und die erörterten Gründe für die gestörten Beziehungen zwischen Volk und Volksvertretern zusammen, so läßt sich das Resultat der vorgetragenen Überlegungen in den Therapievorschlügen der *achten These* zusammenfassen: „Mehr zum Ergötzen von Publizisten und Publikum als zur Verbesserung kritikwürdiger Zustände tragen bloße Sündenbekenntnisse und Bußübungen von Politikern bei. Neben der skandalvermeidenden Abstellung von Mißständen sind vielmehr die folgenden Maßnahmen nötig: Kritik am Kenntnisstand und Erwartungshorizont der Bürger<sup>32</sup>; offensives Informieren von Abgeordneten über die Alltagswirklichkeit ihres Berufs; größere journalistische Anstrengungen im Bereich der Politikvermittlung und der politischen Bildung; schließlich eine Parlamentarismusforschung, die sich in praktischer Absicht des Wurzelwerks der Parlamente annimmt: der perzeptiven und interaktiven Verschränkung zwischen Parlamenten und Bevölkerung“.

Gelingt es nicht, durch solche Bemühungen die gegenseitige Rollenkenntnis und die wechselseitigen Rollenerwartungen von Abgeordneten und Bürgern besser aufeinander abzustimmen, als dies bislang gegeben ist, so produziert auch ein ordnungsgemäß funktionierendes parlamentarisches System dauernd wechselseitige Enttäuschungen. Und lassen sich die derzeitigen Störungen im Zusammenwirken von professionellem Politikerhandeln einerseits und (zeitweiliger) politischer Partizipation von Bürgern andererseits nicht verringern, so wirkt gerade die politische Beteiligung delegitimierend und führt eben die Ratio des Systems zu seiner Destabilisierung. Das freilich kann niemand wollen. Darum sind Politikwissenschaft und politische Bildung, sind Politiker und Publizisten in unser aller Interesse aufgerufen, die genannten Aufgaben viel entschiedener anzupacken, als es bislang geschah.

32 Einen wertvollen Beitrag hierzu leistet Friedbert Pflüger, Bürgerbeschimpfung – eine Provokation, in: Hans Wallow (Hrsg.), Richard von Weizsäcker in der Diskussion. Die verdrossene Gesellschaft, Düsseldorf 1993, S. 33–52, der die meisten Sprechblasen der populären Abgeordnetenkritik zum Platzen bringt.

## Politische Partizipation und Wahlverhalten von Frauen und Männern

Die Beteiligung bei den meisten Landtagswahlen wie den Bundestagswahlen ist seit Jahren kontinuierlich zurückgegangen. War die Wahlbeteiligung schon bei der Bundestagswahl von 1987 mit 84,4 Prozent auf den niedrigsten Stand seit 1949 abgesunken, gingen im Dezember 1990 in den alten Bundesländern gerade noch 78,6 Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung zur Wahl, in den neuen Bundesländern 74,5 Prozent. Damit hatte sich der Rückgang der Wahlbeteiligung erneut beschleunigt: Betrug der Rückgang der Wahlbeteiligung in der alten Bundesrepublik zwischen den Bundestagswahlen 1983 und 1987 4,7 Prozent, so lag die Wahlbeteiligung 1990 noch einmal um 5,8 Prozent niedriger.

Nicht nur der Trend der rückläufigen Wahlbeteiligung setzte sich fort, sondern auch die Veränderungen der Struktur der Wahlberechtigten, die von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen. Bereits zwischen 1983 und 1987 ging die Wahlbeteiligung junger Wähler überproportional zurück. Diese Entwicklung hat sich auch mit der Bundestagswahl 1990 fortgesetzt. Dadurch sinkt der Einfluß der jungen Wähler und besonders der jungen Wählerinnen kontinuierlich. Während der Anteil 18- bis 29jähriger Frauen unter den Wahlberechtigten insgesamt angestiegen ist, ist ihr Anteil unter den Wählern rückläufig; die Diskrepanz zwischen ihrer Bedeutung unter den Wahlberechtigten und ihrem Anteil unter den Wählern hat kontinuierlich zugenommen.

Vor diesem Hintergrund wurde im Auftrag des Bundesministeriums für Frauen und Jugend die Entwicklung des Anteils, der Zusammensetzung und Motive junger Nichtwählerinnen analysiert und das Wahlverhalten und politische Interesse von jungen Frauen in den alten und neuen Bundesländern verglichen.\*

\* Die Analyse stützt sich zum einen auf die Auswertung der amtlichen Wahlstatistiken, zum anderen auf eine Sekundäranalyse von Repräsentativumfragen des Allensbacher Archivs, insbesondere auf zehn Befragungswellen vor der ersten gesamtdeutschen Bundestagswahl auf der Basis von jeweils 2000 Interviews. Da die Stichprobe dieser Umfragen generell disproportional angelegt war und die alten und neuen Bundesländer mit der gleichen Fallzahl berücksichtigt wurden, stehen damit für die alten wie neuen Bundesländer jeweils 10 000 Interviews zur Verfügung; durch das Zusammenspielen der Datensätze war es möglich, die Struktur und

---

### I. Rückläufige Wahlbeteiligung bei Bundestags- und Landtagswahlen

---

Die Analyse der Wahlbeteiligung bei Bundestags- und Landtagswahlen zeigt auf breiter Front einen Rückgang der Wahlbeteiligung. Durchgängig lag die Wahlbeteiligung bei den letzten Landtagswahlen in den einzelnen Ländern der alten Bundesrepublik unter den Ergebnissen der früheren Wahlen, mit Ausnahme der letzten Berliner Wahl, die jedoch durch die Kopplung mit der Bundestagswahl einen Sonderfall darstellt. So ist die Wahlbeteiligung in Schleswig-Holstein zwischen den Wahlen 1988 und 1992 um 5,7 Prozent abgesunken, in Niedersachsen zwischen 1986 und 1990 um 2,7 Prozent, in Bremen um 3,4 Prozent, in Nordrhein-Westfalen um 3,4 Prozent und in Bayern um 4,2 Prozent.

Die Wahlbeteiligung von Männern und Frauen unterscheidet sich in den meisten der alten Bundesländer bei Landtagswahlen nur geringfügig; lediglich in Baden-Württemberg und begrenzt auch in Hessen sind größere Unterschiede festzustellen. So beteiligten sich bei der letzten hessischen Landtagswahl 70,9 Prozent der Männer, aber nur 68,6 Prozent der Frauen; in Baden-Württemberg betrug diese Relation 70,3 zu 66,1 Prozent. Für alle Länder gilt jedoch, daß sich die 18- bis 35jährigen Wähler unterdurchschnittlich an der Wahl beteiligten und speziell in der Gruppe der 18- bis 25jährigen Wählerinnen durchgängig die niedrigste Wahlbeteiligung festzustellen ist.

Dieses Muster gilt auch für die Bundestagswahlen. Analysiert man die Wahlbeteiligung nach Geschlecht und Altersgruppen auf der Basis von Wahlberechtigten ohne Wahlschein, so liegt die Beteiligung bei den 18- bis 34jährigen Wählern deutlich unter dem Durchschnitt, am ausgeprägtesten bei 18- bis 24jährigen Frauen. Die Wahlbetei-

---

Parteisymphathien von Frauen, die entschlossen waren, sich nicht an der Bundestagswahl zu beteiligen, auf 889 Fälle in den alten Bundesländern und 1 106 Fälle in den neuen Bundesländern zu stützen; für die Analyse der 18- bis 29jährigen Nichtwählerinnen standen in Westdeutschland 256, in Ostdeutschland 261 Fälle zur Verfügung.

**Tabelle 1: Wahlbeteiligung von Männern und Frauen nach Altersgruppen bei Bundestagswahlen:  
Alte Bundesländer (ohne West-Berlin)**

Alter von ... bis unter ... Jahren		1983 Prozent	1987 Prozent	1990 Prozent	Wahlbeteiligung 1990:1983 (Index 1983 = 100)
Unter 21 Jahren:	Männer	85,4	78,9	66,3	78
	Frauen	83,2	74,6	63,1	76
21-25 Jahre:	Männer	82,2	74,4	63,2	77
	Frauen	80,6	71,7	60,4	75
25-30 Jahre:	Männer	83,9	76,6	66,3	79
	Frauen	83,7	75,2	66,4	79
30-35 Jahre:	Männer	86,6	80,2	70,6	82
	Frauen	87,4	80,3	72,1	82
35-40 Jahre:	Männer	89,0	83,7	75,2	84
	Frauen	89,7	83,9	76,3	85
40-45 Jahre:	Männer	90,8	85,8	79,3	87
	Frauen	91,3	86,3	79,8	87
45-50 Jahre:	Männer	92,3	88,0	82,2	89
	Frauen	92,0	87,9	82,0	89
50-60 Jahre:	Männer	93,2	90,0	85,0	91
	Frauen	92,2	88,8	84,2	91
60-70 Jahre:	Männer	93,6	91,5	88,2	94
	Frauen	91,5	88,4	85,3	93
70 Jahre und älter:	Männer	88,5	85,1	81,3	92
	Frauen	82,9	76,5	71,3	86
Insgesamt		87,8	82,1	75,7	86

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wahl zum 12. Deutschen Bundestag am 2. Dezember 1990, Fachserie 1, Heft 4, S. 11.

ligung ist in diesen Wählergruppen überproportional zurückgegangen. Nimmt man die Wahlbeteiligung von 1983 zum Maßstab, so erreicht die Wahlbeteiligung 1990 in den alten Bundesländern noch 86 Prozent des damaligen Niveaus, bei 25- bis 29jährigen Wählern jedoch nur 79 Prozent, bei 21- bis 24jährigen Frauen 75 Prozent und bei den Erstwählerinnen 76 Prozent. Damit liegt die Wahlbeteiligung bei den 18- bis 24jährigen wahlberechtigten Frauen heute um ein Viertel niedriger als am Beginn der achtziger Jahre, bei den 25- bis 34jährigen Frauen rund ein Fünftel niedriger.

Wie schon bei der Analyse nach der Bundestagswahl 1987 bestätigt sich erneut, daß sich die Wahlbeteiligung von Männern und Frauen nur bei den jungen Wählern im Alter zwischen 18 und 24 Jahren und bei der älteren Generation, den über 60jährigen, signifikant unterscheidet. Bei den 18- bis 24jährigen liegt die Wahlbeteiligung von Frauen in den alten Bundesländern rund 3 Prozent hinter der Wahlbeteiligung gleichaltriger Männer zurück, ebenso bei den 60- bis 69jährigen Wählern; nach dem 69. Lebensjahr öffnet sich die Schere

weiter: In dieser Altersgruppe liegt die Wahlbeteiligung von Männern um 10 Prozent über der von Frauen (s. Tabelle 1).

#### **Auffallend niedrige Wahlbeteiligung der jungen ostdeutschen Generation**

In den alten Bundesländern hat sich in den letzten Jahren bei der Wahlbeteiligung zunehmend eine Schere zwischen der jüngeren und älteren Generation geöffnet. Lag die Wahlbeteiligung der 18- bis 24jährigen Wähler 1983 knapp 10 Prozent unter der Wahlbeteiligung der 45- bis 59jährigen, so trennen mittlerweile diese beiden Wählergruppen rund 20 Prozent. Nur 60,4 Prozent der 21- bis 24jährigen westdeutschen Frauen beteiligten sich an der letzten Bundestagswahl, aber 82 Prozent der 45- bis 49jährigen und 84,2 Prozent der 50- bis 59jährigen Frauen. In Ostdeutschland ist die Diskrepanz zwischen der Wahlbeteiligung der jüngeren und älteren Generation noch ausgeprägter als in den alten Bundesländern. Dies geht ausschließlich auf die Wahlenthaltung der jungen Generation zurück.

**Tabelle 2: Wahlbeteiligung von Männern und Frauen nach Altersgruppen bei der Bundestagswahl 1990**

Alter von ... bis unter ... Jahren		Alte Bundesländer Prozent	Neue Bundesländer Prozent
Unter 21 Jahren:	Männer	66,3	58,0
	Frauen	63,1	55,2
21-25 Jahre:	Männer	63,2	54,8
	Frauen	60,4	54,2
25-30 Jahre:	Männer	66,3	60,1
	Frauen	66,4	62,0
30-35 Jahre:	Männer	70,6	66,4
	Frauen	72,1	69,8
35-40 Jahre:	Männer	75,2	73,2
	Frauen	76,3	76,1
40-45 Jahre:	Männer	79,3	77,3
	Frauen	79,8	77,9
45-50 Jahre:	Männer	82,2	80,5
	Frauen	82,0	81,0
50-60 Jahre:	Männer	85,0	83,8
	Frauen	84,2	83,2
60-70 Jahre:	Männer	88,2	88,0
	Frauen	85,3	85,3
70 Jahre und älter:	Männer	81,3	81,2
	Frauen	71,3	71,2
Insgesamt		75,7	74,0

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wahl zum 12. Deutschen Bundestag am 2. Dezember 1990, Fachserie 1, Heft 4, S. 11.

Die Beteiligung lag bei den 18- bis 20jährigen Wählerinnen gerade bei 55,2 Prozent (gleichaltrige Männer: 58 Prozent), in der Altersgruppe der 21- bis 24jährigen bei 54,2 (54,8 Prozent) und blieb auch noch bei den 25- bis 34jährigen Wählerinnen hinter dem (niedrigen) westdeutschen Niveau zurück (s. Tabelle 2). Damit bleibt die Wahlbeteiligung junger Frauen wie auch junger Männer in den neuen Bundesländern bis zu 30 Prozent hinter der Wahlbeteiligung der älteren Generation, speziell der 50- bis 69jährigen, zurück. Die Daten zeigen, daß dies in den neuen Bundesländern kein geschlechtsspezifisches Phänomen ist, sondern ausschließlich durch das Alter gesteuert wird.

Die niedrigere Wahlbeteiligung in Ostdeutschland zeichnete sich bereits im Vorfeld der Bundestagswahl ab. Das Interesse der Bevölkerung in den neuen Bundesländern an der ersten gesamtdeutschen Bundestagswahl lag deutlich niedriger als das Interesse an der Volkskammerwahl, die von der Bevölkerung als die eigentliche Wahl der Befreiung, als die erste demokratische Wahl erlebt wurde. Die junge ostdeutsche Generation nahm auch weniger Anteil am Ausgang der ersten gesamtdeutschen Wahl als gleichaltrige Westdeut-

sche. Von den 18- bis 29jährigen Westdeutschen interessierten sich 35 Prozent sehr für die Wahl, von den gleichaltrigen Ostdeutschen lediglich 26 Prozent. Das unterdurchschnittliche Interesse der jungen ostdeutschen Generation an der ersten gesamtdeutschen Bundestagswahl ist nicht mit einem generell geringeren politischen Interesse zu erklären. Das Interesse der ostdeutschen Bevölkerung an Politik lag in den letzten zwei Jahren in der Regel über dem westdeutschen Interessenpegel. Das gilt auch für die junge Generation und speziell für junge ostdeutsche Frauen.

## II. Wachsender Einfluß des politischen Interesses

Die rückläufige Wahlbeteiligung der jungen Generation läßt sich mit Politikverdrossenheit allein nicht erklären. Junge Wähler und Nichtwähler unterscheiden sich bei kritischen Urteilen über Politik weitaus weniger als in bezug auf ihr politisches Interesse. Das politische Interesse steuert jedoch das Wahlverhalten von Männern ausgeprägter als

das von Frauen, das Wahlverhalten westdeutscher Wähler stärker als das ostdeutscher Wähler. Dies zeigt ein Vergleich des politischen Interesses von jungen Wählern und Wählerinnen mit gleichaltrigen Wahlberechtigten, die sich der Stimme enthalten haben. Junge Wähler und Nichtwähler unterscheiden sich in bezug auf ihr politisches Interesse in Ost- wie in Westdeutschland stärker voneinander als junge Wählerinnen und gleichaltrige Nichtwählerinnen. So interessieren sich 52 Prozent der jungen westdeutschen Wähler für Politik, aber nur 22 Prozent der gleichaltrigen Nichtwähler; bei jungen westdeutschen Frauen beträgt diese Relation 34 zu 16 Prozent; damit bekundet auch die Mehrheit der jungen westdeutschen Wählerinnen kein ausgeprägtes Interesse an Politik. Frauen beteiligen sich wesentlich stärker an Wahlen als nach ihrem politischen Interesse zu vermuten.

Die Trendanalyse legt den Schluß nahe, daß sich die Bedeutung des politischen Interesses für das Wahlverhalten im Zeitablauf verändert. Ein Vergleich der Beteiligung politisch Interessierter und Desinteressierter in den alten Bundesländern an den Wahlen von 1987 und 1990 zeigt, daß die Wahlbeteiligung nicht gleichmäßig gesunken ist, sondern in erster Linie bei den politisch Desinteressierten. Setzt man die Wahlbeteiligung in den Gruppen der politisch Interessierten, weniger Interessierten und Desinteressierten von 1987 gleich 100, so erreicht die Wahlbeteiligung bei den politisch Interessierten praktisch das Niveau von 1987, während der Indexwert in der Gruppe der Desinteressierten nur noch 83 erreichte; damit ist die Wahlbeteiligung in der Gruppe der politisch Desinteressierten um knapp ein Fünftel eingebrochen:

	Alte Bundesländer		
	Inter- essierte	weniger Inter- essierte	Desinter- essierte
Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 1987, Indexwert = 100	100	100	100
Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 1990, Indexwert bezogen auf 1987	99	94	83

Hier deutet sich eine Entwicklung von außerordentlicher Tragweite an. Die Wahlbeteiligung in der Bundesrepublik lag über die letzten Jahrzehnte hinweg immer auf einem außerordentlich hohen Niveau; der Kreis der Wähler war immer wesentlich größer als der Anteil der politisch Interessier-

ten. Die Minderheit der Nichtwähler zeichnete sich immer durch geringeres politisches Interesse aus, aber auch ein beträchtlicher Anteil der Wähler war und ist politisch nicht sonderlich interessiert. Dieser Kreis hat jedoch in den letzten Jahren seine Wahlbeteiligung beträchtlich reduziert. Damit wird der Einfluß des politischen Interesses auf die Wahlneigung größer. Dies erklärt die rückläufige Wahlbeteiligung bei stabilem bzw. sogar leicht gestiegenem politischem Interesse bei der letzten Bundestagswahl.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung erhält der Niveauunterschied im politischen Interesse von Männern und Frauen besonderes Gewicht. Wenn der Einfluß des politischen Interesses auf die Bereitschaft, sich an Wahlen zu beteiligen, zunimmt, ist ein überproportionales Absinken der Wahlbeteiligung in der jüngeren Generation und insbesondere bei jungen Frauen zu befürchten.

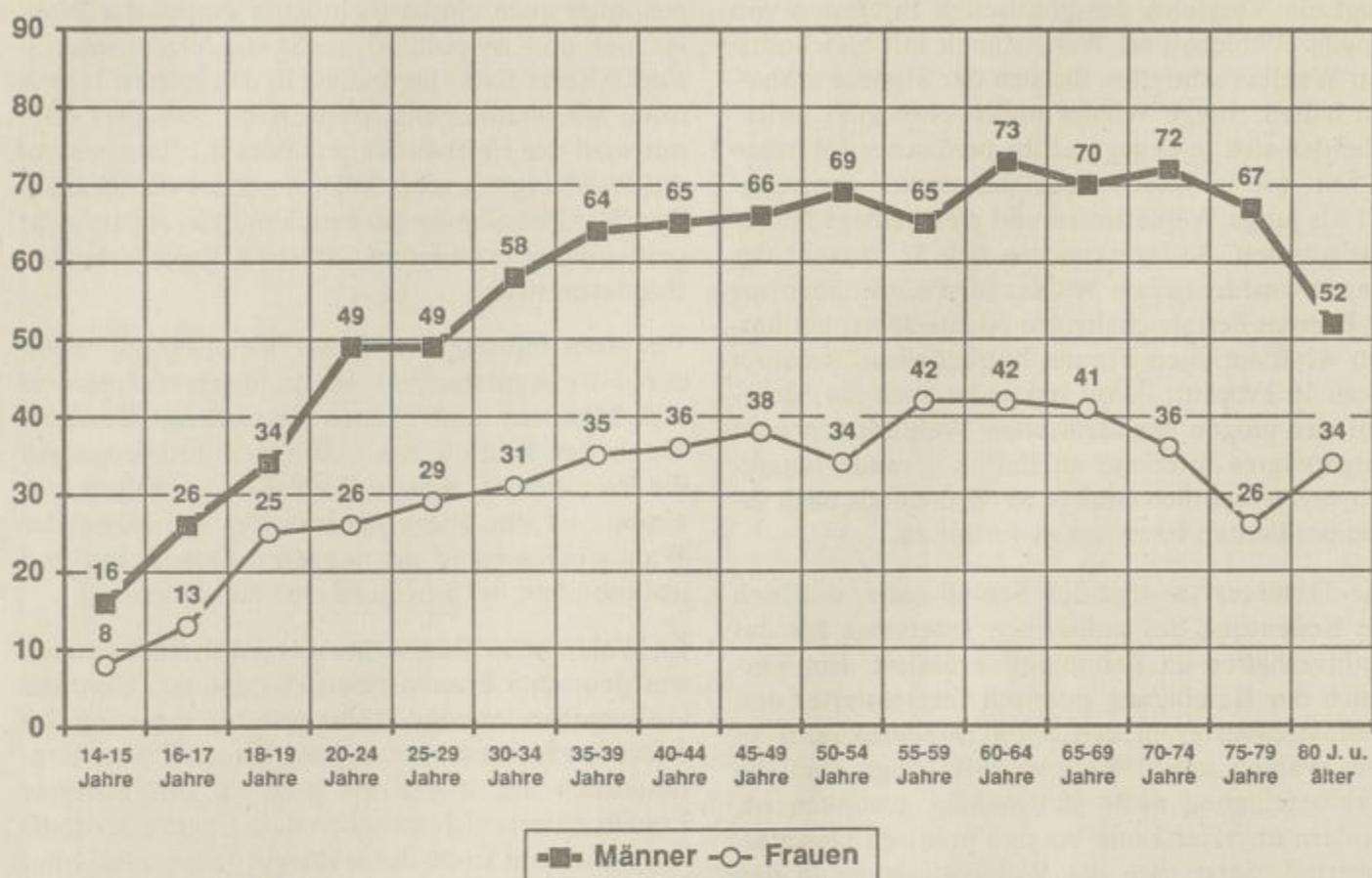
Im Wahljahr 1990 erreichte das politische Interesse westdeutscher Frauen einen Höhepunkt. Über die vorhergehenden vier Jahrzehnte hinweg stieg das politische Interesse von Frauen langsam, aber kontinuierlich an; der Kreis politisch interessierter Frauen weitete sich zwischen dem Beginn der fünfziger und dem Ende der sechziger Jahre von 11 auf 27 Prozent aus, stieg bis zum Ende der siebziger Jahre geringfügig weiter auf 31 Prozent, bis Mitte der achtziger Jahre auf 34 Prozent. Heute beträgt der Anteil politisch interessierter Frauen in den alten Bundesländern 40 Prozent; der Anteil völlig desinteressierter Frauen ist von 50 Prozent am Beginn der fünfziger Jahre auf den Tiefstwert von 12 Prozent gefallen.

Durch diesen kontinuierlichen Anstieg des politischen Interesses von Frauen hat sich das Gefälle im politischen Interesse von Männern und Frauen verringert, wenn auch nicht annähernd eingeebnet. Am Beginn der fünfziger Jahre lag der Anteil politisch Interessierter unter Männern um 35 Prozent über dem Anteil politisch interessierter Frauen, 1994 immerhin noch um 28 Prozent. Auch das politische Interesse von Männern hat sich zwischen den frühen fünfziger Jahren und Ende der siebziger Jahre deutlich erhöht, von 46 auf 64 Prozent; seit dem Ende der siebziger Jahre war das Niveau des politischen Interesses von Männern weitgehend stabil.

In den drei Jahren seit der letzten Bundestagswahl ist das politische Interesse von Männern wie Frauen wieder abgesunken; der Abstand im politischen Interesse von Männern und Frauen wurde durch diese Entwicklung nicht tangiert.

Die Hoffnung, daß gleiche Bildungschancen die Unterschiede im politischen Interesse von Män-

**Schaubild 1: Politisches Interesse von Männern und Frauen in verschiedenen Lebensphasen (Westdeutschland; in Prozent)**



Quelle: Allensbacher Archiv, AWA '93.

nern und Frauen einebnen würden, hat sich bisher nicht erfüllt. Zwar interessieren sich junge Frauen mit höherer Schulbildung mehr für Politik als unter 30jährige Frauen mit einfacher Schulbildung; ein Vergleich mit dem politischen Interesse von jungen Männern mit einfacher und höherer Schulbildung zeigt jedoch, daß das Interesse von Männern an Politik unabhängig von der Schulbildung größer ist als bei Frauen. Von den unter 30jährigen Männern mit einfacher Schulbildung interessieren sich 37 Prozent für Politik, von den gleichaltrigen mit höherer Schulbildung 63 Prozent; bei Frauen unter 30 erhöht sich das politische Interesse bei höherer Schulbildung von 19 auf 47 Prozent.

In Ostdeutschland weicht das politische Interesse von Männern und Frauen weniger stark voneinander ab als in Westdeutschland. Dies gilt für die jüngere Generation wie für die ältere, besonders ausgeprägt jedoch für die Altersgruppe der 40- bis 60jährigen. Analysiert man die Entwicklung des politischen Interesses mit zunehmendem Alter, so zeigt sich zunächst in den alten wie neuen Bundesländern das gleiche Muster. Das politische Interesse baut sich ganz allmählich zwischen dem 14. und 40. Lebensjahr auf. Von den 18- bis 19jährigen westdeutschen Männern interessieren sich lediglich 34 Prozent für Politik, von den 25- bis 29jähri-

gen 49 Prozent, von den 35- bis 39jährigen 64 Prozent. Ähnlich entwickelt sich das Interesse junger ostdeutscher Männer. Ab dem 40. Lebensjahr liegt das politische Interesse bei west- wie ostdeutschen Männern in der Regel über 60 Prozent.

Auch das politische Interesse von Frauen nimmt mit zunehmendem Alter zu, jedoch keineswegs vergleichbar steil wie bei Männern. Auffallend ist, daß sich das politische Interesse von jungen westdeutschen Frauen zwischen Anfang und Ende Zwanzig kaum erhöht, während das politische Interesse von Männern in dieser Lebensphase immerhin von 34 auf 49 Prozent ansteigt; von den 18- bis 19jährigen westdeutschen Frauen interessieren sich dagegen nur 25 Prozent für Politik, von den 20- bis 24jährigen 26 Prozent und von den 25- bis 29jährigen 29 Prozent, und erst nach dem 35. Lebensjahr nimmt das politische Interesse von Frauen dann deutlich zu (s. Schaubild 1).

Ein entscheidender Grund für die auch heute noch große Kluft im politischen Interesse von Männern und Frauen ist die Stagnation des politischen Interesses vieler Frauen zwischen dem 20. und 30. Lebensjahr. In dieser Lebensphase steht für die große Mehrheit Ausbildung, Beruf, Familie und Freundeskreis im Mittelpunkt. Das gilt für Männer wie

für Frauen. Bei Männern nehmen jedoch auch Interessen, die über den Nahbereich hinausführen, in dieser Lebensphase weitaus stärker zu als bei Frauen.

Vor dem Hintergrund der Umbruchsituationen, die Männer wie Frauen zwischen dem 20. und 30. Lebensjahr durchlaufen und die das Interessenspektrum erkennbar prägen, stellt sich die Frage, wieweit sich diese Umbruchsituationen für Männer und Frauen unterschiedlich gestalten und damit die unterschiedliche Entwicklung des Interessenspektrums erklären. Die Umbruchsituationen Ausbildung, Berufseinstieg, Partnerschaft und Familiengründung vollziehen sich bei Frauen in einer gedrängteren Zeitspanne, da Frauen zu einem früheren Zeitpunkt eine Ehe eingehen (und Kinder bekommen) als Männer. Entsprechend fehlt bei vielen Frauen eine Konsolidierungsphase, in der der Einstieg in den Beruf gelungen ist und die Kräfte und Aufmerksamkeit zunächst einmal frei werden für die Konzentration auf andere Themen und Interessen. Das Leben von Frauen zwischen dem 20. und 30. Lebensjahr ist stärker von Umbrüchen gekennzeichnet als das der Männer.

Die Entwicklung des Interessenspektrums von Männern und Frauen unterscheidet unter anderem, daß sich das Interessenspektrum von Männern zwischen dem 20. und 30. Lebensjahr überwiegend verbreitert, während das Interessenspektrum von Frauen stärker als bei Männern durch einen Wechsel von Interessen gekennzeichnet ist, bedingt durch einen Wechsel von Erfahrungswelten. Der berufliche und gesellschaftliche Bereich, teilweise auch individuelle private Interessen werden durch die Anforderungen der Organisation des Nahbereichs verdrängt.

Auch für Männer bedeutet die Gründung einer Familie einen tiefen Einschnitt in ihr Leben, doch liegt dieser Einschnitt nicht nur einige Jahre später als bei Frauen, sondern er bindet auch deutlich weniger Aufmerksamkeit und Kräfte, da die Organisation des gemeinsamen Haushalts überwiegend von Frauen geleistet wird. Auch heute noch verändert die Gründung eines gemeinsamen Haushalts – auch ehe eigene Kinder vorhanden sind – das Leben von Frauen deutlich stärker als das von Männern. Dadurch wird das Interessenspektrum von Frauen ab Mitte 20 in hohem Maße von den Aufgaben geprägt, die mit dem Aufbau und der Organisation des gemeinsamen Haushalts verbunden sind. Im Interessenspektrum von Frauen zwischen Mitte 20 und 30 schieben sich Aufgaben immer mehr in den Vordergrund, die die Aufmerksamkeit von Männern nur begrenzt absorbieren: Wohnen und Einrichten, Haushaltsführung, gesunde Ernährung und Lebensweise, Kochen, Pflege sozialer Kontakte, Kindererziehung.

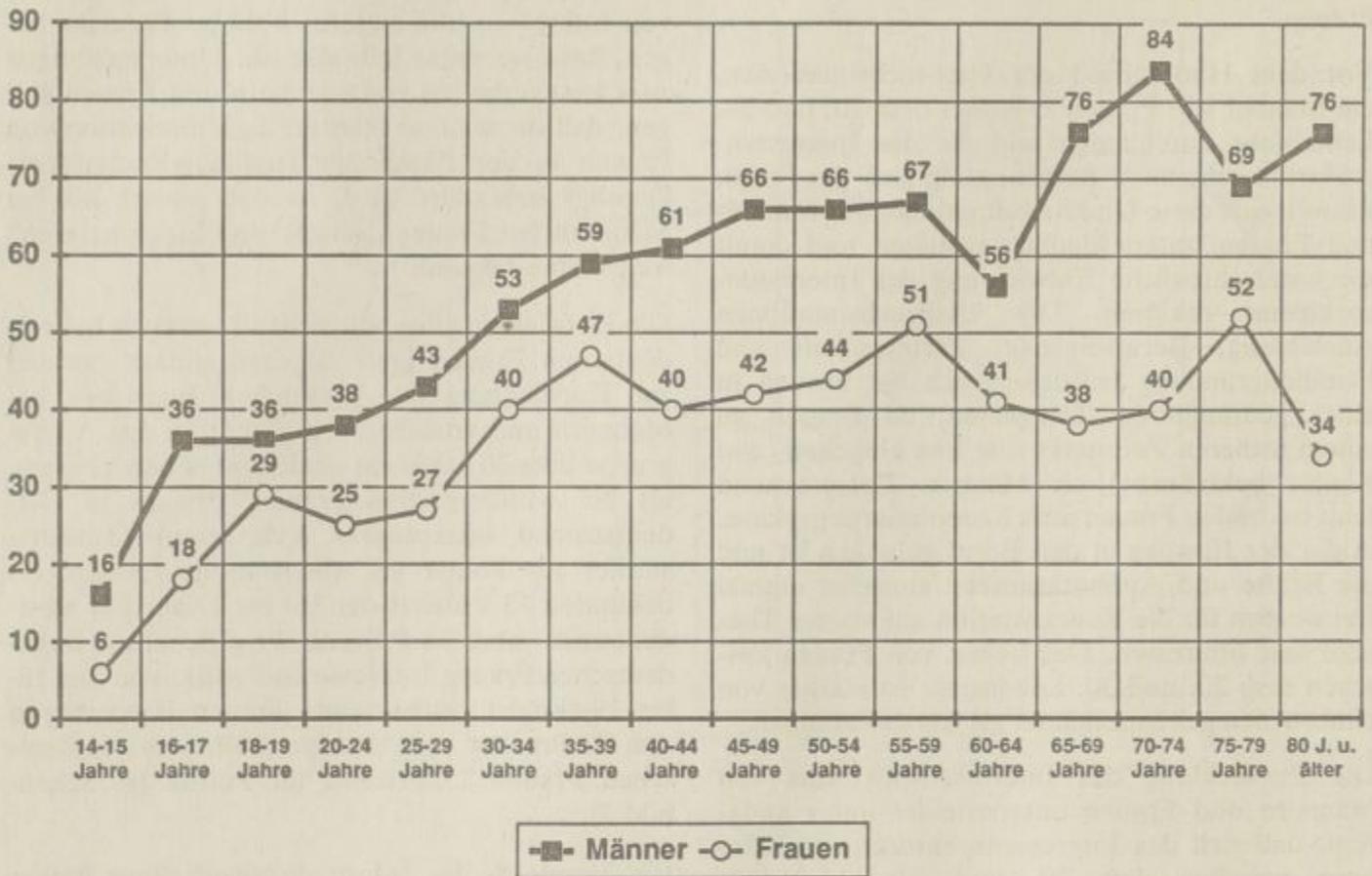
Die Interessen von Frauen werden also wesentlich stärker von dem Nahbereich und der Alltagsorganisation aufgesogen. Dies behindert den Aufbau von Interessen, die außerhalb dieses Bereichs liegen, baut sie sogar teilweise ab. Untersuchungen zum Leseverhalten von Männern und Frauen zeigen, daß die weitaus stärkere Lesemotivation von Frauen in der Phase der Familiengründung erkennbar behindert wird, so daß anders als bei Männern bei Frauen „gebrochene Lesekarrieren“ weit verbreitet sind.

Die Entwicklung des politischen Interesses bei ostdeutschen Frauen läuft dagegen stärker parallel zur Entwicklung des politischen Interesses bei Männern und erreicht auch gerade in der Altersgruppe über 30 Jahre ein signifikant höheres Niveau als bei westdeutschen Frauen. Frauen in Ostdeutschland interessieren sich schon frühzeitig stärker für Politik als westdeutsche Frauen. So bekunden 13 Prozent der 16- bis 17jährigen westdeutschen, aber 18 Prozent der gleichaltrigen ostdeutschen Frauen Interesse an Politik; von den 18- bis 19jährigen ostdeutschen Frauen interessieren sich 29 Prozent, von den gleichaltrigen westdeutschen Frauen 25 Prozent für Politik (s. Schaubild 2).

Ein Vergleich des Informationsverhaltens junger ost- und westdeutscher Frauen läßt allerdings den Schluß zu, daß sich das überdurchschnittliche Interesse ostdeutscher Frauen an Politik auf die Innenpolitik beschränkt. Innenpolitische Meldungen werden von ostdeutschen Frauen intensiver verfolgt als von gleichaltrigen westdeutschen; so lesen 60 Prozent der ostdeutschen, aber nur 47 Prozent der westdeutschen Frauen unter 30 Jahren in der Tageszeitung regelmäßig innenpolitische Meldungen. Das Interesse an außenpolitischen Informationen, an Leitartikeln und Wirtschaftsnachrichten bleibt dagegen bei jungen ostdeutschen Frauen hinter dem Interesse junger westdeutscher Frauen zurück. Junge westdeutsche Frauen trennen nicht nennenswert zwischen Innen- und Außenpolitik, gleichaltrige ostdeutsche Frauen dagegen extrem: Während jeweils 47 Prozent der 16- bis 29jährigen westdeutschen Frauen regelmäßig innen- und außenpolitische Meldungen verfolgen, interessieren sich 60 Prozent der ostdeutschen Frauen für innenpolitische Meldungen, aber nur 28 Prozent für außenpolitische Nachrichten. Verglichen mit gleichaltrigen Männern nutzen Frauen von den Rubriken der Tagespresse signifikant unterdurchschnittlich die Berichte über Innen- und Außenpolitik, Wirtschaftsnachrichten und Artikel über Technik und Wissenschaft.

Die Nutzung der einzelnen Rubriken der Tagespresse ist ein wichtiger Indikator, aber als isolierter

**Schaubild 2: Politisches Interesse von Männern und Frauen in verschiedenen Lebensphasen (Ostdeutschland; in Prozent)**



Quelle: Allensbacher Archiv, AWA '93.

Maßstab nicht ausreichend für die Beurteilung politischen Interesses. Die Analyse des Interesses anhand von aktuellen politischen Problemen und Themen läßt erkennen, daß junge Frauen an vielen aktuellen Fragen und an politischen Problemen, die das eigene Leben unmittelbar betreffen, ähnlich interessiert sind wie gleichaltrige Männer. Das gilt beispielsweise für die Kontroverse um die Regelung der Asylfrage, für den Krieg in Jugoslawien, Entsorgungsprobleme, die Situation auf dem Wohnungsmarkt, die Gesundheitsreform und die Regelung der Pflegeversicherung:

Interesse an aktuellen Themen	18- bis 34jährige	
	Frauen Prozent	Männer Prozent
Asylfrage	87	92
Der Ausgang der Jugoslawienkrise	75	78
Die Situation auf dem Wohnungsmarkt und Maßnahmen zur Beseitigung der Wohnungsnot	66	64
Die Umweltproblematik	63	58
Die Gesundheitsreform	52	53
Die Regelung der Pflegeversicherung	44	43

An der Diskussion um die Neuregelung des Paragraphen 218 nehmen junge Frauen weit überdurchschnittlich Anteil. Aber auch Themen wie die Bekämpfung von Radikalisierung und zunehmender Gewaltbereitschaft bei Jugendlichen und Maßnahmen gegen die wachsende Kriminalität interessieren junge Frauen mehr als gleichaltrige Männer:

Interesse an aktuellen Themen	18- bis 34jährige	
	Frauen Prozent	Männer Prozent
Neuregelung des Paragraphen 218	80	50
Bekämpfung der wachsenden Kriminalität	67	61
Was man gegen die Radikalisierung und wachsende Gewalttätigkeit bei Jugendlichen machen kann	66	56

An aktuellen wirtschaftlichen und außenpolitischen Themen nehmen junge Frauen jedoch weit aus weniger Anteil als gleichaltrige Männer. Das gilt für so zentrale Themen wie die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Bundesländern, die Eindämmung der Staatsverschuldung, die europäische Integration oder auch die Kontroverse um den Einsatz deutscher Soldaten außerhalb des NATO-Gebietes:

Interesse an aktuellen Themen	18- bis 34jährige	
	Frauen Prozent	Männer Prozent
Die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland	45	57
Die europäische Integration	40	53
Der Einsatz deutscher Soldaten außerhalb des NATO-Gebietes	36	57
Maßnahmen zur Inflationsbekämpfung	31	54
Abbau der Staatsverschuldung	28	48

Das gilt selbst für die Minderheit der ausgeprägt politisch interessierten jungen Frauen. Junge politisch interessierte Frauen haben andere Interessenschwerpunkte als gleichaltrige politisch interessierte Männer: Viele innenpolitische und kommunalpolitische Themen interessieren junge Frauen mehr, wirtschaftliche und außenpolitische Themen dagegen signifikant weniger als junge Männer. Extrem ausgeprägt ist das Desinteresse an wirtschaftlichen, außenpolitischen und auch an sozialpolitischen Fragen bei jungen Nichtwählerinnen. Themen wie die Gesundheitsreform, Pflegeversicherung, die wirtschaftliche Lage in den neuen Bundesländern interessieren die große Mehrheit junger Wählerinnen, aber nur eine Minderheit der jungen Nichtwählerinnen. Nur bei wenigen Themen reicht das Interesse junger Nichtwählerinnen an das junger Wählerinnen heran. Das gilt in bezug auf die Asyldebatte, die Neuregelung des Paragraphen 218 und Maßnahmen zur Beseitigung der Wohnungsnot. Das Spektrum der Themen, an denen junge Nichtwählerinnen Anteil nehmen, ist also wesentlich enger als bei jungen Frauen, die von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen.

Bei der Mehrheit der jungen Nichtwählerinnen ist das Desinteresse an Wahlen nur eine Facette ihrer generell weit unterdurchschnittlichen Anteilnahme an Politik. 59 Prozent der Nichtwählerinnen unter

30 Jahren in den alten Bundesländern und 54 Prozent der gleichaltrigen Nichtwählerinnen in den neuen Bundesländern interessierte der Ausgang der letzten Bundestagswahl nur wenig; generell interessieren Bundestagswahlen nur 8 Prozent der jungen Nichtwählerinnen sehr, weitere 31 Prozent zumindest begrenzt. Noch weniger finden Landtagswahlen und besonders Kommunalwahlen ihre Aufmerksamkeit: Landtagswahlen interessieren gerade 22 Prozent, Kommunalwahlen lediglich 6 Prozent der jungen Nichtwählerinnen. Auch in der gesamten wahlberechtigten Bevölkerung ist ein Gefälle zwischen der Anteilnahme an bundesweiten, landesweiten und kommunalen Wahlen gegeben; die Bevölkerung differenziert jedoch nicht annähernd so scharf zwischen den verschiedenen Wahlen wie junge Nichtwählerinnen.

Insgesamt halten 51 Prozent der jungen Nichtwählerinnen für bedeutungslos, ob sie von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen oder nicht – aus der Überzeugung heraus, daß es auf die einzelne, auf ihre Stimme nicht ankomme. Diese Überzeugung trennt junge Nichtwählerinnen scharf von jungen Wählerinnen, von denen nur 8 Prozent die eigene Stimmabgabe vergleichbar geringschätzen.

Generell unterscheiden sich die Einstellungen von jungen Männern und Frauen zur Teilnahme an Wahlen stärker als bei Männern und Frauen insgesamt. Weniger als Männer haben Frauen den Eindruck, über ihre Stimmabgabe die Zusammensetzung der Regierung zu beeinflussen; weniger als Männern ist ihnen auch wichtig, die favorisierte Partei bei einer Wahl zu stärken. Besonders groß sind jedoch die Unterschiede in der jungen Generation: Nur jede dritte junge Frau, aber die Mehrheit der gleichaltrigen Männer wählen mit der Überzeugung, durch die eigene Stimmabgabe die Zusammensetzung der Regierung zu beeinflussen. Die Ergebnisse legen nahe, die politische Partizipation von Frauen gezielter als bisher zu fördern und zu prüfen, wie dem Empfinden politischer Ohnmacht entgegengewirkt werden kann.

## **Dieter Roth: Was bewegt die Wähler?**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11/94, S. 3–13

Als kurzfristiger Einflußfaktor auf Wahlentscheidungen werden aktuell zur Lösung anstehende politische Probleme und die den Parteien zugeschriebene Fähigkeit, diese Probleme innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens zu lösen, immer wichtiger. Sie beeinflussen vor allem die immer größer werdende Gruppe der potentiellen Wechselwähler. Ausgehend vom Beispiel der deutschen Einheit, die als Thema die Wahlen 1990 sehr stark beeinflußt hat, wird die Veränderung der politischen Agenda seit dieser Zeit dargestellt. Dabei ergibt sich ein sehr unterschiedliches Bild im Osten und im Westen der Bundesrepublik.

Die Wichtigkeit der Probleme nähert sich jedoch in beiden Teilen im zweiten Halbjahr 1993 deutlich an: Im Vordergrund stehen Wirtschaftsprobleme und die Bewältigung der Arbeitslosigkeit. Die Wirtschaftslage im Westen hat sich aus der Sicht der Wähler seit Beginn der Legislaturperiode im allgemeinen deutlich verschlechtert, nicht jedoch die persönliche ökonomische Situation der Befragten. Im Osten wird die allgemeine wirtschaftliche Situation relativ konstant als schlecht beurteilt. Auch hier gibt es eine große Diskrepanz zur Einschätzung der persönlichen wirtschaftlichen Situation, die im Verlauf der letzten drei Jahre sogar als leicht besser eingeschätzt wurde. Die Kompetenz zur Lösung der wirtschaftlichen Probleme im Osten hat die Bundesregierung in den Augen der Bürger dort bereits sehr früh nach der Wahl 1990 verloren; zu Beginn des Jahres 1993 sahen dies auch die Westdeutschen so. Schließlich erkannte im Herbst 1993 eine Mehrheit der Bürger auch die Wirtschaftskompetenz für den Westen der SPD zu. Insgesamt eine schlechte Ausgangsposition für die Regierung zu Beginn des Superwahljahres.

Im letzten Teil des Beitrags wird auf die politische Agenda des Wahljahres hingewiesen, und zwar sowohl auf die Versuche der Parteien, diese Agenda mit Hilfe der Medien zu beeinflussen, wie auch auf mögliche Reaktionen der Wähler.

## **Werner J. Patzelt: Das Volk und seine Vertreter: eine gestörte Beziehung**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11/94, S. 14–23

Daß sich die Bürger heute enttäuscht von Parlamenten und Abgeordneten geben, steht außer Frage. Umgekehrt sind nicht wenige Parlamentarier enttäuscht von den Bürgern. Wie kommt es zu dieser gestörten Beziehung? In acht Thesen wird eine Antwort zur Diskussion gestellt.

Die Bürger haben recht wenig Wissen über die Wirklichkeit des Funktionierens von Parlamenten und über die Praxis der Abgeordnetentätigkeit. Die empfundenen Enttäuschungen sind darum selten Enttäuschungen präziser Erwartungen, sondern sie werden in der Regel bloß als wenig durchdachte Formulierung von Unmut und Unzufriedenheit vorgetragen. Dabei leisten die Massenmedien Formulierungshilfe und tragen ihrerseits durch die Art ihrer Präsentation von Parlamenten und Abgeordneten zu falschen Erwartungen bzw. Enttäuschungen bei. In der Folge kommen gerade die politisch Interessierten oft zu falschen Lagebeurteilungen und mißweisenden Verbesserungsvorschlägen. Doch auch die Abgeordneten selbst können die Wirklichkeit des deutschen Parlamentarismus nicht befriedigend darstellen und bleiben wichtige Beiträge zur Politikvermittlung wie zur politischen Bildung schuldig. Überdies werden sie ihrerseits oft von den Bürgern enttäuscht, welche die ihnen zukommende Rolle als Aktivbürger nicht übernehmen wollen.

Angesichts all dessen nutzen Sündenbekenntnisse und Bußübungen von Politikern wenig; vielmehr kommt es ganz wesentlich an auf Kritik am Kenntnisstand und Erwartungshorizont der Bürger sowie auf größere Informationsanstrengungen und Aufklärungsbemühungen von Politikern, Publizisten, Politikwissenschaftlern und politischen Bildnern.

## **Renate Köcher: Politische Partizipation und Wahlverhalten von Frauen und Männern**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11/94, S. 24–31

Die Beteiligung an Bundestagswahlen und den meisten Landtagswahlen ist in den letzten Jahren kontinuierlich zurückgegangen. Bemerkenswert sind dabei vor allem die Strukturveränderungen der Wählerschaft. Da die Wahlbeteiligung in der jungen Generation weit überproportional zurückgegangen ist, sind insbesondere unter 30jährige, begrenzt auch 30- bis 40jährige, bei Wahlen unterrepräsentiert. Die Wahlbeteiligung der 18- bis 24jährigen Westdeutschen ist seit 1983 um rund 20 Prozent zurückgegangen, die der 50- bis 59jährigen dagegen nur um rund 8 Prozent. In Ostdeutschland ist die Diskrepanz zwischen der Wahlbeteiligung der jüngeren und der der älteren Generation noch ausgeprägter als in den alten Bundesländern.

Die Wahlbeteiligung wird zunehmend von dem politischen Interesse beeinflußt, da die soziale Norm, daß sich jeder Bürger unabhängig von seinem politischen Interesse an Wahlen beteiligen sollte, an Einfluß verliert. Die Wahlbeteiligung ist in erster Linie unter politisch Desinteressierten rückläufig, begrenzt auch unter politisch mäßig Interessierten, dagegen kaum unter politisch interessierten Bürgern. Damit nimmt der Einfluß politisch interessierter Kreise auf die Wahlentscheidung zu. Es ist zu erwarten, daß die Wahlbeteiligung künftig stärker schwanken wird, und zwar abhängig davon, wie spannungsgeladen und interessant die jeweilige politische Konstellation für die Bevölkerung ist.

Das politische Interesse der Bevölkerung ist langfristig angestiegen, überproportional bei Frauen. Nach wie vor ist jedoch ein beträchtlicher Niveauunterschied im politischen Interesse von Männern und Frauen festzustellen – in Westdeutschland noch mehr als in Ostdeutschland. Die geschlechtsspezifischen Interessensunterschiede sind jedoch in hohem Maße themenabhängig. Sozialpolitische und kommunale Fragen interessieren Männer und Frauen in ähnlichem Maße, während Frauen an wirtschaftlichen und außenpolitischen Themen unterdurchschnittlich Anteil nehmen.