

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Nach der Bundestagswahl

Sophie Pornschlegel
WAS DIE NEUE
BUNDESREGIERUNG
NUN TUN MUSS

Rüdiger Schmitt-Beck
WER WÄHLTE WEN
BEI DER BUNDESTAGSWAHL?

Karl-Rudolf Korte
BUNDESTAGSWAHLKAMPF
IN ZEITEN DER PANDEMIE

Heike Merten
WÄHLEN IN ZEITEN
DER PANDEMIE

Jessica Fortin-Rittberger ·
Corinna Kröber

DER BUNDESTAG:
EIN "REPRÄSENTATIVES"
PARLAMENT?

Reimut Zohlnhöfer
EINE REFORMBILANZ
DER REGIERUNGEN UNTER
ANGELA MERKEL

Frank Decker
BRAUCHEN WIR EINE
AMTSZEITBEGRENZUNG
FÜR BUNDESKANZLER?

AP117

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Nach der Bundestagswahl APuZ 47-49/2021

SOPHIE PORNSCHLEGEL

WAS DIE NEUE BUNDESREGIERUNG NUN TUN MUSS

Über die wichtigsten gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Transformationsprozesse wurde im Wahlkampf ebenso wenig gesprochen wie über die Rolle Deutschlands in der EU und die Relevanz europäischer Politik. Das muss sich ändern.

Seite 04-09

RÜDIGER SCHMITT-BECK

WER WÄHLTE WEN BEI DER BUNDESTAGSWAHL 2021?

Die Bundestagswahl 2021 könnte als Wendepunkt in die Wahlgeschichte Deutschlands eingehen. Jenseits bekannter Muster zeigen sich tiefgreifende Veränderungen, die insbesondere für die ehemals dominanten Volksparteien eine ungewisse Zukunft signalisieren.

Seite 10-16

KARL-RUDOLF KORTE

BUNDESTAGSWAHLKAMPF IN ZEITEN DER PANDEMIE

Der weitgehend zumutungsfreie Bundestagswahlkampf 2021 war geprägt durch eine Nachfrage nach Zukunftssicherheit, die nicht alle Parteien gleichermaßen bedienen konnten. Die Pandemie und der Kandidaturverzicht der Bundeskanzlerin prägten den Wahlkampf nachhaltig.

Seite 17-23

HEIKE MERTEN

WÄHLEN IN ZEITEN DER PANDEMIE

Die termingerechte Durchführung von Wahlen ist als wesentlicher Vorgang demokratischer Legitimation unverzichtbar. In Pandemie- und Krisenzeiten sind aber sowohl das Wahlverfahren als auch die Ausübung des Stimmrechts vor besondere Herausforderungen gestellt.

Seite 26-33

JESSICA FORTIN-RITTBERGER · CORINNA KRÖBER

DER BUNDESTAG:

EIN "REPRÄSENTATIVES" PARLAMENT?

In der Demokratie sollte das Parlament idealerweise ein Spiegelbild der Gesellschaft sein. Trotz kleinerer Verbesserungen, etwa bei der Repräsentation von Frauen und jüngeren Menschen, wird auch der neu gewählte Bundestag diesem Anspruch nicht wirklich gerecht.

Seite 34-40

REIMUT ZOHLNHÖFER

EINE REFORMBILANZ DER REGIERUNGEN UNTER ANGELA MERKEL

Ein klares Reformprofil kann den Regierungen unter Angela Merkel nicht attestiert werden. Vielmehr mussten diese auf tiefgreifende Krisen reagieren, was die Kapazitäten und Ressourcen der Akteure band und wenig eigene Schwerpunktsetzung zuließ.

Seite 42-47

FRANK DECKER

BRAUCHEN WIR EINE AMTSZEITBEGRENZUNG FÜR BUNDESKANZLER?

Angela Merkels vierte Amtsperiode war das Schulbeispiel eines gescheiterten Machtübergangs in der parlamentarischen Demokratie. Deshalb aber eine Amtszeitbegrenzung für Bundeskanzler zu fordern, wird dem parlamentarischen Regierungssystem nicht gerecht.

Seite 49-54

EDITORIAL

Die Bundestagswahl 2021 markiert eine Zäsur. Nach 16 Jahren endet die Amtszeit der "ewigen Kanzlerin" Angela Merkel. Die heute unter 25-Jährigen, immerhin fast ein Viertel der Bevölkerung, haben in ihrer Lebenszeit keinen anderen Bundeskanzler bewusst erlebt. Sie und viele andere werden die Regierungszeit der ersten deutschen Bundeskanzlerin als prägend, aber auch als Zeit der Krisen und der Krisenreaktionen in Erinnerung behalten. Die Finanz- und Eurokrise, die "Flüchtlingskrise", die Klima- und die Coronakrise prägten diese Regierungsjahre merklich.

Auch in anderer Hinsicht bedeutet diese Bundestagswahl einen Einschnitt: Zum ersten Mal fand sie unter den Bedingungen einer Pandemie statt, die nicht nur die politischen Wettbewerber, sondern auch die demokratischen Institutionen und Verfahren vor Herausforderungen stellte. Zum ersten Mal trat eine Amtsinhaberin nicht mehr zur Wahl an, während die Grünen erstmals in ihrer Parteigeschichte eine eigene Kanzlerkandidatin aufstellten. Zum ersten Mal machten die Briefwähler fast die Hälfte aller Wählenden aus. Und zum ersten Mal scheint vor dem Hintergrund abnehmender politischer Loyalitäten, einer steigenden Volatilität des Wahlverhaltens und einer zunehmenden Fragmentierung des Parteiensystems eine Koalition dreier unterschiedlicher Parteien möglich.

Die zu lösenden Probleme und Herausforderungen sind mit der Bundestagswahl nicht kleiner geworden. Auch die nächste Bundesregierung wird sich in neuen und alten Krisen zu bewähren haben, neben der Krisenbewältigung aber auch neue Impulse setzen müssen, etwa beim klimagerechten Umbau der Wirtschaft oder der Erarbeitung eines gerechteren Steuersystems. Dass ihr das gelingen wird, ist nicht sicher. Es spricht aber auch nichts dagegen, dass die Bundestagswahl 2021 in der Rückschau einmal als Anfang eines neuen Aufbruchs wahrgenommen werden wird.

Sascha Kneip

ESSAY

NEUANFANG 2021?

Was die neue Bundesregierung nun tun muss

Sophie Pornschlegel

Trotz der ideologischen Unterschiede zwischen den politischen Parteien gab es in der diesjährigen Kampagne zur Bundestagswahl eine gemeinsame Devise: die Zukunft Deutschlands gestalten. Die SPD nannte ihr Wahlprogramm "Zukunftsprogramm"; die CDU versprach ein "modernes Deutschland"; die Grünen warben mit dem Slogan: "Bereit, weil Ihr es seid"; die FDP fasste den Bedarf nach Veränderung in den Satz "Nie gab es mehr zu tun". In der Tat, es gibt in der Bundesrepublik zahlreiche Herausforderungen, die in den vergangenen Jahren entweder unzureichend oder gar nicht angegangen worden sind: die Bekämpfung des Klimawandels beziehungsweise der Umbau zu einer klimaneutralen Wirtschaft; die Digitalisierung, ob in der öffentlichen Verwaltung oder in den Schulen; große Infrastrukturprojekte in den Bereichen Mobilität, Energie oder der Telekommunikation. Die Botschaft der Parteien war jedenfalls eindeutig: Die nächste Bundesregierung muss die Weichen für die Zukunft stellen.

Leider hielten die Kampagnenslogans nicht, was sie versprachen. Die Wahlkampagne selbst war so gut wie gar nicht auf die Zukunft ausgerichtet. Das politische System schien in erster Linie mit sich selbst beschäftigt. Es ist zwar verständlich, dass die Öffentlichkeit sich nach dem Ende der "Ära Merkel" vor allem für die Personalien der unterschiedlichen Kanzlerkandidat*innen interessiert, dennoch war das Ausbleiben inhaltlicher Auseinandersetzungen zu den anstehenden Zukunftsthemen und Sachfragen bemerkenswert: Es gab keine Diskussionen zu den unterschiedlichen Lösungsansätzen der Parteien, Klimaneutralität zu erreichen; es wurde nicht deutlich, was unter der Floskel "Digitalisierung" jeweils gemeint war; es gab keine Auseinandersetzungen zur Frage, wie die dringend benötigten öffentlichen Investitionen mit der im Grundgesetz festgeschriebenen Schuldenbremse kompatibel gemacht werden könnten. Stattdessen wurden die deutschen Wähler*innen mit Fotos eines im Kontext der Flutkatastrophe ungehörig lachenden Armin Laschet oder mit medial aufgebauschten Plagiatsvorwürfen gegen Annalena Baerbock beschäftigt, kurzum: mit emotionalisierenden Personalfragen, hinter denen die Sachfragen verschwanden.

Themen der Europa- und Außenpolitik tauchten in der Wahlkampagne ebenfalls nicht auf. Die EU wurde in den Triell-Talkshows mit den Kandidat*innen nicht ein einziges Mal erwähnt. Dabei stehen wir vor globalen Herausforderungen, die auf nationaler Ebene bekanntlich nicht gelöst werden können. Es wird wenig nützen, wenn Deutschland 2050 klimaneutral ist, in Polen aber weiterhin Braunkohle gefördert wird. Eine deutsche Besteuerung von Tech-Unternehmen ist ohne eine internationale Kooperation sinnlos. Genauso wenig ist eine deutsche China-Strategie erfolgversprechend, wenn sie nicht europäisch abgestimmt ist. Und schließlich sind deutsche Bürger*innen weitaus stärker von den Entscheidungen in Brüssel betroffen, als ihnen in der Regel bewusst ist. Es wäre deswegen ihr gutes Recht gewesen, zu erfahren, was die nächste Bundesregierung in diesem Bereich plant. Nichts von alledem wurde diskutiert.

Die Kampagne hinterließ das etwas beunruhigende Gefühl, dass unsere Entscheidungsträger*innen – und womöglich auch viele unserer Mitbürger*innen – sich der Dimension der globalen Herausforderungen, mit denen wir in den nächsten Jahren konfrontiert sein werden, nur vage bewusst sind. Und noch besorgniserregender ist der Umstand, dass die Entscheidungsträger*innen im Wahlkampf so gut wie gar nicht über die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Transformationsprozesse gesprochen haben, die uns in den nächsten Jahren, ja Jahrzehnten bevorstehen. Man kann nur hoffen, dass die nächste Bundesregierung diese großen Aufgaben tatsächlich auch angehen wird.

GROßE TRANSFORMATIONSPROZESSE

Zunächst einmal wird es darum gehen, einen konkreten Fahrplan zu entwickeln für die Einhaltung des Ziels von maximal 1,5 Grad Erderwärmung sowie der rechtlich bindenden europäischen Klimaziele: Klimaneutralität bis 2050, Reduktion des CO₂-Ausstoßes um 55 Prozent bis 2030. In Deutschland selbst sind ebenfalls Zielsetzungen fixiert, so beispielsweise in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung. Darüber hinaus gilt es, die diesjährige Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Klimapaket zu berücksichtigen, die feststellt, dass die Bundesregierung die zukünftigen Generationen nicht ausreichend vor den Folgen des Klimawandels schützt, das Klimapaket deswegen teilweise verfassungswidrig ist.⁰¹ Diese Zielsetzungen sind, wie gesagt, rechtlich verbindlich. Was zur Debatte steht, ist die konkrete Umsetzung der Maßnahmen, die zu ihrer Realisierung notwendig sind. Um sie auch nur annähernd zu erreichen, sind enorme Veränderungen unserer Wirtschaft und unseres Lebensstils notwendig. Die nächste Bundesregierung sollte deshalb in den nächsten vier Jahren massive öffentliche Investitionen ins Auge fassen und so schnell wie möglich konkrete Schritte einleiten. Die Zeit ist beim Klimawandel ein kritischer Faktor. Wenn wir die "sozial-ökologische Transformation" nicht schnell genug angehen, werden wir es nicht mehr schaffen, die Lebensgrundlagen der zukünftigen Generationen zu schützen. Das Ausmaß der dann anstehenden Krisen wäre unabsehbar.

Die Gestaltung eines solchen Transformationsprozesses ist politisch hochkomplex. Die Entscheidungen, die getroffen werden müssen, bringen harte politische Auseinandersetzungen mit sich und werfen eine ganze Reihe grundsätzlicher Fragen auf: Wie definieren wir als Gesellschaft Freiheit? Wie viel kann und soll der Markt übernehmen, welche Rolle soll der Staat spielen? Neben den politischen Auseinandersetzungen, die mit dem Transformationsprozess einhergehen, ist die Politik zusätzlich mit einem Umsetzungspro-

blem konfrontiert: Wie können wir derart tiefgreifende Veränderungen in kurzer Zeit auf den Weg bringen? Wie lässt sich der Umbau unseres Wirtschaftsmodells erfolgreich bewerkstelligen? Darüber hinaus gilt es, die anstehenden Veränderungen so gerecht wie möglich zu gestalten. Die Kosten der Transformation dürfen nicht einfach auf die Ärmeren abgewälzt werden. Das Risiko ist groß, dass unsere Gesellschaft sich noch stärker spaltet und polarisiert, wenn die Frage der Gerechtigkeit nur unzureichend berücksichtigt wird. Und schließlich muss der gesamte Transformationsprozess in einen breiteren europäischen und internationalen Rahmen eingebettet werden, der noch viel zu oft als bloßes Anhängsel betrachtet wird. Deutschland kann nur im Rahmen der EU eine handlungsfähige Rolle in internationalen Verhandlungen spielen, die auch die Staaten mit den größten CO2-Emissionen dazu bewegt, verbindliche Klimaziele zu akzeptieren.

Auch im Bereich der Digitalisierung ist in den letzten Jahren viel zu wenig geschehen. Der Befund lautet: Deutschland hinkt im europäischen Vergleich hinterher. Es wurde nicht genügend in den Breitbandausbau investiert, zum Teil wurden kontraproduktive Fördermodelle eingesetzt. Bei der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung und des Schulsystems ist Deutschland noch lange nicht da, wo es sein könnte und sollte. Auch hier spielt die europäische Dimension eine bedeutende Rolle. Es wird unmöglich sein, eine wertebasierte künstliche Intelligenz durchzusetzen, wenn die Bundesrepublik sich nicht europäisch verbündet und Standards international verbindlich macht. 02 Auch werden wir allein auf nationaler Ebene die großen Tech-Unternehmen nicht ausreichend regulieren können. Um Druck auf die Tech-Giganten auszuüben, bedarf es einer engen europäischen Kooperation. Und nicht zuletzt gilt es auch, die Digitalisierung prinzipiell stärker in ihrer geopolitischen Dimension zu denken, etwa im Bereich der Industriepolitik, wo es darum gehen wird, "staatliche und unternehmerische Investitionen zu verknüpfen, um den aggressiven Riesen China und USA Paroli zu bieten – ob bei Chips, E-Autos, Pharma oder künstlicher Intelligenz".03

⁰¹ Vgl. Johannes Schneider, Es ist marktwirtschaftlich, nach der begrenzten Ressource zu fragen. Interview mit Maja Göpel, 29. 9. 2021, www.zeit.de/kultur/2021-09/maja-goepel-bundestagswahl-klimakrise-fdp-gruene-wandel-gesellschaft-transformationsforscherin.

⁰² Vgl. Max Hoppenstedt, Wie Deutschland aus der Digital-Misere herauskommen kann, 27.9.2021, www.spiegel.de/abf15ef10-3d4d-4b9b-9867-f862df17e78f.

⁰³ Alexander Hagelüken, Deutschlands Zukunft braucht mehr Staat, 28.9.2021, www.sueddeutsche.de/1.5424593.

Viele dieser Transformationsprozesse sind bereits durch die Coronakrise beschleunigt worden: Wir haben unsere Arbeitsweise schneller digitalisieren müssen; mit den Einschränkungen wurden der Fernreiseverkehr lahmgelegt und die CO₂-Emissionen drastisch reduziert. Dabei sind zahlreiche wirtschaftliche und soziale Missstände sichtbar geworden. Gesellschaftlich wichtige Berufe - Krankenpfleger, Kassiererin, Post- und Paketbote etwa - müssen dringend aufgewertet werden. Kürzungen im Gesundheitswesen führen zwar zu weniger Schulden, kosten aber Patientenleben. Gleichberechtigung ist ein fragiles Konstrukt, das politisch wesentlich stärkeren Rückhalt braucht, damit nicht wieder nur die Frauen für die Kinderbetreuung zuständig sind, sobald Krippe oder Kita geschlossen werden. Mit der Coronakrise haben sich überdies die sozialen Ungleichheiten in unserer Gesellschaft verschärft. Prekäre Arbeitsverhältnisse sind im wohlhabenden Deutschland keine Seltenheit. Viele Menschen haben mit der Krise ihren Lebensunterhalt verloren und sind sozial "abgestiegen". Kinder aus ärmeren Verhältnissen wurden weiter benachteiligt. Sie hatten keinen Zugang zu IT-Geräten, die sie für den Unterricht gebraucht hätten; sie hatten keine Rückzugsorte, um ihre Hausaufgaben zu machen; ihnen standen keine Eltern helfend zur Seite. Zwar scheinen wir das Gröbste der Krise überwunden zu haben, doch der soziale Ausgleich sollte für die nächste Bundesregierung eine klare politische Priorität darstellen. Konkret würde das etwa bedeuten, den Mindestlohn anzuheben, Hartz IV zu reformieren, die Steuerlasten gerechter zu verteilen und das Bildungssystem inklusiver und fairer zu gestalten.

Dabei ist es wichtig, die zukünftigen Ausgaben in den Bereichen Klima, Digitalisierung und Soziales nicht als leidige Kosten zu verstehen, sondern als Investitionen in die Lebensqualität aller Bürger*innen - insbesondere der jüngeren Generation. Allzu oft werden öffentliche Investitionen noch als Schulden verstanden, die uns und die zukünftigen Generationen "belasten". Das bloße Schuldenkalkül ist allerdings kurzschlüssig: Nicht zu handeln und nicht zu investieren wäre weitaus gefährlicher. Ohne Investitionen in Bildung, Infrastruktur und Klimaschutz werden wir für die Zukunft nicht gerüstet sein. Was bringt eine "schwarze Null", wenn in den Schulen keine digitalen Kompetenzen vermittelt werden können, wenn die Gesundheitsämter ihre Nachrichten weiterhin per Fax verschicken müssen, wenn wir keine Häuser haben, deren Isolation auch vor Hitzewellen schützt?

FÜR EINEN NEUEN POLITIKMODUS

Dass die Wähler*innen sich Wandel wünschen, geht aus dem Ergebnis der Bundestagswahl deutlich hervor. Zunächst einmal haben sie sich eindeutig gegen ein Weiterregieren der Union ausgesprochen. CDU und CSU rutschten von 32,9 Prozent der Stimmen 2017 auf 24,1 Prozent 2021, ihr bisher schlechtestes Ergebnis. Rund zwölf Millionen Wähler*innen gaben ihre Zweitstimme der SPD und ihrem Kandidaten Olaf Scholz. Die Deutschen bevorzugen also mehrheitlich einen Mitte-Kurs der Volksparteien. Zweitens ist die Kluft zwischen Jung und Alt gewachsen. Die jungen Wähler*innen haben massiv für die Grünen und die FDP gestimmt, die mit den Themen Klimawandel und Digitalisierung Wahlkampf gemacht haben, während die älteren Bevölkerungsgruppen weiterhin SPD und CDU/ CSU wählten. Schließlich zeigt sich, dass die AfD trotz des durchwachsenen Gesamtergebnisses in den ostdeutschen Bundesländern dauerhaft Fuß gefasst hat; die Partei konnte in Thüringen, Sachsen und Sachsen-Anhalt 16 Direktmandate ergattern. Auch 32 Jahre nach der Wende gibt es noch massive, mittlerweile konsolidierte Unterschiede zwischen Ost und West.⁰⁴ Insgesamt macht die Bundestagswahl deutlich, dass es nach 16 Jahren Kanzlerschaft Angela Merkels zwar einen Wunsch nach Wandel gibt, dass sich gleichzeitig aber auch neue Risse in unserer Gesellschaft aufgetan haben, die dringend gekittet werden müssen. Ohne starken gesellschaftlichen und demokratischen Rückhalt werden die anstehenden Transformationsprozesse politisch scheitern.

Zweifellos wird es mit einer neuen Bundesregierung auch zu politischen Veränderungen kommen. Doch sollte man auch eine radikale Änderung unseres bisherigen Politikmodus ins Auge fassen. Bisher verhindern unsere politischen Rahmenbedingungen den sozial-ökologischen Transformationsprozess eher, als dass sie ihn aktiv vorantreiben. Der traditionelle deutsche

⁰⁴ Vgl. Magdalena Neubig, Das AfD-Wahlergebnis ist ein gesamtdeutsches Problem, 3. 10. 2021, www.deutschlandfunk.de/sachsen-und-thueringen-das-afd-wahlergebnis-ist-ein. 720. de.html?dram:article id=503809.

Inkrementalismus, wie er für die Merkel-Kanzlerschaft der vergangenen 16 Jahre prägend war, ist angesichts der gegebenen Herausforderungen unangemessen. Die letzten Jahre zeichneten sich vor allem durch ein auf Dauer gestelltes Krisenmanagement aus, das viele strategische Debatten links liegen ließ. Natürlich gehört Krisenmanagement zum politischen Alltag. Wenn allerdings nur noch "gemanagt" wird, kommen die langfristigen politischen Prozesse zu kurz und werden die politischen Anreize vermindert, die großen Transformationsprozesse anzugehen. Die mediale Öffentlichkeit spielt dabei eine wesentliche Rolle. Ob Druck auf die Politik ausgeübt wird oder nicht, liegt vor allem an ihr. Schaut man sich die Inhalte der Pressekonferenzen von Frau Merkel in den letzten Jahren an, wird man schnell bemerken, dass es darin vor allem um Themen ging, die nur sehr kurzfristig relevant waren. Grundsätzliche (und langfristige) Fragen der Europa-, Klima- oder Wirtschaftspolitik haben das Interesse der Journalist*innen kaum geweckt.05

Ein weiteres Problem ist der Zeithorizont der Politik. Angesichts der kurzen Legislaturperioden schauen Politiker*innen viel stärker auf schnelle Erfolge als auf langfristige Gewinne. Letztere werden nur selten belohnt. Wie soll man wiedergewählt werden, wenn die Ergebnisse bestimmter Entscheidungen (noch) nicht abschätzbar sind? Und warum sollten Entscheidungsträger*innen tiefgreifende Transformationsprozesse angehen, wenn viele Bürger*innen Stabilität und Status quo bevorzugen? Veränderung bedeutet Unsicherheit, und Unsicherheit ist ein Angstfaktor, den man möglichst zu vermeiden versucht. Das politische System müsste deswegen politischen Mut viel stärker belohnen als bisher, insbesondere dann, wenn unbequeme Entscheidungen dazu beitragen, langfristige Ziele - Klimaneutralität zum Beispiel - zu realisieren. Man sollte deswegen versuchen, "Zukunftsräte", wie sie von Patrizia Nanz und Claus Leggewie vorgeschlagen worden sind, zu institutionalisieren.

Darüber hinaus stellt unsere "Fehlerkultur" ein ernstzunehmendes Hindernis für die Handlungsfähigkeit der Politik dar. Ein anderer Umgang mit Fehlern im politischen Tages-

05 Vgl. Nicolas Heronymus et al., Was Angela Merkel umtreibt, 30.6.2021, www.zeit.de/politik/deutschland/2021-06/angelamerkel-wochenberichte-bundeskanzlerin-themen-deutschlandumfragen.

geschäft könnte dazu führen, dass Fehler nicht dadurch noch verschlimmert werden, dass man sie, wie bislang üblich, permanent zu verheimlichen oder zu vertuschen sucht. Insbesondere bei komplexen und offenen Prozessen, die in der Geschichte einmalig sind, werden zwangsläufig Fehlentscheidungen getroffen. Politiker*innen sind keine unfehlbaren Wesen, und geschichtliche Prozesse sind kontingent. Eine mangelhafte Fehlerkultur führt dazu, dass politische Entscheidungsträger*innen dazu neigen, sich aus Angst vor einem Gesichts- und Machtverlust ihrer Verantwortung zu entziehen. Genau das aber führt zu schlechten Entscheidungen. Statt sachorientiert nach tragfähigen neuen Lösungen oder Korrekturen zu suchen, versucht man, die Verantwortung für getroffene Entscheidungen schnell auf andere abzuwälzen. Dieses System gilt es zu durchbrechen. Die kommende Bundesregierung könnte sich hier etwa die Prinzipien des "humble government" zu eigen machen, wie sie von der finnischen Denkfabrik Demos Helsinki entwickelt worden sind und von der finnischen Regierung bereits umgesetzt werden. Im Kern geht es um eine "lernende Regierung", die iterativ vorgeht und aus ihren eigenen (eingestandenen) Fehlern lernt. Prozessverläufe werden nicht von vornherein unveränderlich festlegt, sondern Entscheidungen müssen ständig neu justiert werden. Gleichzeitig gilt es, die Verantwortung für prinzipielle politische Zielsetzungen wiederherzustellen. So fehlt es etwa an einer Rechenschaftspflicht für absehbare Folgen des Nichthandelns: Im Jahr 2050 werden vermutlich keine Entscheidungsträger*innen mehr im Amt sein, die für ihre nicht getroffenen politischen Entscheidungen zum Klimawandel politisch geradestehen.

Damit verbunden ist die Frage, wie man Politiker*innen dazu verpflichtet, sich mit komplizierten, kontroversen, sachlich unübersichtlichen Themen auseinanderzusetzen, die nicht unmittelbar im eigenen machtpolitischen Interesse liegen. Populäre Entscheidungen sind bekanntlich nicht unbedingt die besten Entscheidungen. Zwar ist es demokratisch, die Mehrheitsmeinung zu berücksichtigen, allerdings kann das Mehrheitsprinzip auch zu gefährlichen Schieflagen führen. So repräsentieren die Parteien eine Mehrheit der (älteren) Bevölkerung in Deutschland, während die 18- bis 29-Jährigen nur gut 14 Prozent der Wahlberechtigten ausmachen. Die über 60-Jährigen

bringen es dagegen auf rund 37 Prozent. Das Problem liegt auf der Hand: Die Jüngeren werden die Kosten für ein Scheitern der Klimapolitik zu tragen haben. Dabei wird es nicht nur darum gehen, immer "mehr und drastischere Reduktionslasten zu schultern, um die Klimakrise zu begrenzen, sondern auch die immer schlimmeren Folgen der Klimakrise selbst zu bewältigen". Um hier eine Machtbalance herzustellen, könnte man etwa ein Wahlrecht ab 16 Jahren in Erwägung ziehen.

Gleichzeitig werden politisch sehr oft Partikularinteressen vertreten, die für die Mehrheit schädlich sind. Beispiel Energiewende: Wir wissen alle, dass erneuerbare Energien ausgebaut werden müssen. Viele Bürger*innen möchten jedoch weder Stromtrassen noch Windräder in ihren Hintergärten sehen, und Politiker*innen wiederum möchten nicht die Unterstützung dieser Wählergruppe verlieren und ziehen es deshalb vor, weitreichende Entscheidungen für den Klimaschutz vor sich herzuschieben. Die Überrepräsentation von Partikularinteressen in unserem politischen System wird besonders dann problematisch, wenn sie dazu führt, dass die Politik sich nicht mehr auf das Grundsätzliche fokussiert, nämlich eine faire und gute Zukunft für alle Bürgerinnen und Bürger - auch für diejenigen, die weniger (finanzielle) Mittel haben, ihre Interessen durchzusetzen. Die Wiederherstellung politischer Gleichheit erfordert mithin neue "Anreizsysteme", damit jene Politiker*innen nicht machtpolitisch benachteiligt werden, die sich, jenseits jeder Klientelpolitik, für Bildung, Gesundheit und Wohnraum für alle einsetzen.

DEMOKRATIE ERWEITERN – UND DABEI EUROPA MITDENKEN

Über die Veränderung des bisherigen Politikmodus hinaus wird die nächste Bundesregierung auch daran arbeiten müssen, die demokratischen Prozesse in unserer Gesellschaft zu erweitern und zu vertiefen. Nur dann, wenn alle Bürgerinnen und Bürger des Landes gleichermaßen an den Transformationsprozessen beteiligt werden, kann die Politik die anstehenden, weitreichenden Ver-

06 Vgl. Okan Bellikli, Wo sind nur die U40-Themen?, 5.9.2021, www.spiegel.de/a-38f87ab4-69bb-4250-903f-c1b9ef317c3f. **07** Bernd Ulrich, Die Befreiung der Freiheit, 30.4.2021, www. zeit.de/politik/deutschland/2021-04/karlsruhe-bundesverfassungsgericht-klimaschutz-urteil-grundgesetz-freiheit.

änderungen erfolgreich umsetzen. Dazu muss auch ein öffentlicher Raum wiederhergestellt werden, der es erlaubt, die damit verbundenen Konflikte auszutragen, und der zu einem Ausgleich der verschiedenen Interessen beiträgt, während gleichzeitig Minderheiten geschützt werden. Das erfordert vor allem auch, dass die nächste Bundesregierung sich wesentlich stärker, als es bislang der Fall war, dafür einsetzt, die Polarisierung unserer Gesellschaft zu überwinden, etwa indem effiziente Regelungen gegen die im Netz grassierende Desinformation durchgesetzt werden.

Diese Erweiterung der Demokratie bedeutet auch, dass wir die nationale Politik noch viel stärker mit der europäischen Ebene verknüpfen. Viele Kompetenzen liegen längst nicht mehr in Berlin, sondern in Brüssel, wo die Bundesregierung regelmäßig mit 26 anderen Regierungen mitentscheidet. Trotzdem werden die meisten politischen Themen nach wie vor ausschließlich im nationalen Rahmen diskutiert, ohne dass über die Grenzen hinweg gedacht würde. Das mangelnde Interesse an Europa in Deutschland ist politisch außerordentlich problematisch. Das viel beschworene "Demokratiedefizit" der EU ist hierbei nicht die hauptsächliche Herausforderung, sondern das mangelnde Interesse der nationalen Politiker*innen, sich ernsthaft mit der EU zu beschäftigen. Auch hier geht es letztlich wieder um eine simple machtpolitische Frage: Welches Interesse haben nationale Politiker*innen, Macht an die EU abzugeben, auch wenn die EU dadurch handlungsfähiger würde? Es ist bequem, Brüssel in schwierigen Situationen als Sündenbock zu benutzen, anstatt selbst Verantwortung zu übernehmen. Ein schlagendes Beispiel für das gängige Prinzip "Erfolge nationalisieren, Scheitern europäisieren" waren die Impfstoffbeschaffungsmaßnahmen der EU-Kommission. Die EU wurde für ihre Politik von nationalen Entscheidungsträger*innen permanent kritisiert, obwohl Bund und Länder für Fehlentscheidungen nicht minder verantwortlich waren.

Die nächste Bundesregierung sollte sich deswegen intensiver als bisher mit Demokratisierungsprozessen auseinandersetzen, und zwar auf nationaler, lokaler, regionaler und europäischer Ebene. Unsere Demokratie braucht Reformen, die das Gemeinwohl wieder ins Zentrum der politischen Interessen stellen und die Politiker*innen dazu veranlassen, sich verantwortungsbewusst auch gegenüber den zukünftigen Generationen zu verhalten. Es dürfen nicht diejenigen benachteiligt werden, die langfristige politische Veränderungen voranbringen wollen. Und nicht zuletzt braucht es Prozesse und Institutionen, die einen gerechten Interessenausgleich ermöglichen.

RADIKALE VERÄNDERUNG STATT TRIPPELSCHRITTE

Im europäischen und internationalen Vergleich nimmt Deutschland eine privilegierte Position ein. Es weist eine niedrige Arbeitslosigkeit auf, kann sich auf eine starke Wirtschaft stützen und befindet sich auf einem sehr hohen Wohlstandsniveau. Das Land verfügt über ein stabiles politisches System mit starken demokratischen Parteien und vergleichsweise rationalen Entscheidungsträger*innen. Doch diese Verhältnisse sind nicht in Stein gemeißelt. Viele wichtige Entscheidungen sind in den letzten Jahren nicht getroffen worden, die jetzt dringend nachgeholt werden müssen.

Deshalb ist nach 16 Jahren "Merkel-Ära" ein politischer Wandel in der Tat zu begrüßen. Alles andere wäre aus demokratietheoretischer Sicht auch fragwürdig. Es besteht die Chance, dass mit einem neuen politischen Spitzenpersonal auch neue Ideen und eine neue Dynamik in die deutsche Politik kommen. Fortschritte in der Klimapolitik, der Digitalisierung und im Bereich der sozialen Gerechtigkeit wären wünschenswert.

Aufgabe der nächsten Bundesregierung wird es sein, die hier skizzierten Herausforderungen so schnell und so effektiv wie möglich anzugehen. Eine Fortsetzung der Trippelschrittpolitik wäre für die Zukunft des Landes verheerend. Im Jahr 2025 werden wir sehen, ob die Kluft zwischen dem, was noch zu tun ist, und dem, was man erreicht hat, noch weiter angewachsen sein wird – oder ob die nächste Bundesregierung einen mutigeren Weg eingeschlagen hat, um unsere Zukunft zu sichern.

SOPHIE PORNSCHLEGEL

ist Senior Policy Analyst am European Policy Centre in Brüssel und Policy Fellow des Progressiven Zentrums in Berlin.

s.pornschlegel@epc.eu

Zum Weiterlesen.



2021 Bestell-Nr. 10661 4,50 Euro



Welche historischen Entwicklungslinien prägen das heutige Frankreich? Wie funktioniert das politische System? Wie steht es um das Wirtschaftsmodell? Vor welchen Herausforderungen steht die französische Gesellschaft? Und welche Rolle spielt Frankreich auf internationaler Ebene?

Der neue Länderbericht Frankreich bietet grundlegende Informationen zu all diesen Aspekten.

WAHLPOLITISCHE ACHTERBAHNFAHRT

Wer wählte wen bei der Bundestagswahl 2021?

Rüdiger Schmitt-Beck

Nach einer vorbereitenden Übergangsphase, deren Beginn bei der Bundestagswahl 2005 verortet werden kann, wird die Bundestagswahl 2021 wohl als Wendepunkt in die Wahlgeschichte Deutschlands eingehen. Abschmelzende Bindekraft traditioneller politischer Loyalitäten, steigende Volatilität des Wahlverhaltens, Niedergang der Volksparteien und Fragmentierung des Parteiensystems sowie in der Konsequenz zunehmende Schwierigkeiten der Regierungsbildung bei wachsender Zahl lösungsbedürftiger Großprobleme sind nur einige der Stichworte, die diese bewegte Periode kennzeichnen.⁰¹ Gemessen an diesen Herausforderungen auch für die politikwissenschaftliche Analyse ist das Ziel des vorliegenden Beitrags bescheiden. Es geht um eine erste grobe Bestandsaufnahme der Hintergründe der Parteiwahl bei der Bundestagswahl 2021. Auf Basis des ersten zu dieser Wahl verfügbaren Datensatzes der German Longitudinal Election Study (GLES) wird bewährtes theoretisches und methodisches Besteck eingesetzt, um in querschnittlicher Perspektive zu untersuchen, welche Faktoren zur Wahl welcher Partei geführt haben. Dieser Ansatz wird auch einige Anhaltspunkte liefern, um die fundamentalen Veränderungen des elektoralen Parteiensystems besser zu verstehen, die die Wählerschaft bei dieser Wahl herbeigeführt hat.

Grundlage der Analyse ist eine während des Wahlkampfs durchgeführte Befragung von wahlberechtigten Bürger:innen. Die Erhebung wurde online durchgeführt und basiert auf einer Quotenstichprobe. Diese ist gut zur Analyse der Zusammenhänge zwischen Wahlentscheidungen und ihren möglichen Hintergründen geeignet, aber weniger gut für die Abbildung von Verteilungen dieser Merkmale in der Wählerschaft. Die nachfolgend getroffenen Verteilungsaussagen stützen sich daher überwiegend auf publizierte Befunde qualitativ hochwertiger Meinungsumfragen, die hier nicht im Einzelnen ausgewiesen

werden können.⁰⁴ Untersucht wird die Wahl aller im Bundestag vertretenen Parteien, mit besonderem Akzent auf SPD und CDU/CSU.

DER WAHLSOZIOLOGISCHE "TRICHTER DER KAUSALITÄT"

Die nachfolgende Analyse der Hintergründe der Parteiwahl orientiert sich im Kern an der wahlsoziologischen Heuristik des "Trichters der Kausalität",05 erweitert diese jedoch an einigen Stellen, um den institutionellen Charakteristika von Bundestagswahlen und den besonderen Umständen der Bundestagswahl 2021 Rechnung zu tragen. Das resultierende Basismodell individueller Wahlentscheidungen integriert die wichtigsten theoretischen Strömungen der Wahlsoziologie und hat sich bei der Erklärung des Wahlverhaltens bei Bundestagswahlen bewährt.06 Ihm zufolge sind diese Entscheidungen multikausaler Natur und durch eine umfangreiche Palette von Faktoren erklärbar, die teilweise in einer zeitlichen und ursächlichen Abfolge stehen. Grundlegend für das Modell ist die Unterscheidung zwischen stabilen Langfristfaktoren, die eher indirekt wirken, und situativ wechselhaften Kurzfristfaktoren, die der Wahlentscheidung unmittelbar vorgelagert sind.

Bei den langfristigen Faktoren handelt es sich um fest in der Persönlichkeit verankerte politische Prädispositionen. Sie verweisen auf Konfliktkonstellationen, die in sozialen Strukturen wurzeln und teilweise historisch weit zurückreichen. Diese wurden im Parteienwettbewerb dauerhaft politisiert. Sie haben zur Herausbildung gruppenspezifischer Wahlnormen und affektiver Parteibindungen geführt, die im Zuge der familiären Sozialisation weitergegeben werden und sich dadurch partiell auch von ihren strukturellen Hintergründen abgelöst haben. Bei Wahlen begründen demzufolge *Gruppenzugehörigkeiten* und ihnen nachgelagerte *Parteibindungen* stabi-

le Affinitäten zu bestimmten Parteien, von denen allerdings durchaus auch abgewichen werden kann.

Diese können das Wahlverhalten direkt beeinflussen, indem sie unmittelbar Entscheidungen für bestimmte Parteien nahelegen. Insbesondere steuern sie aber auch als Wahrnehmungsfilter, wie Personen die politischen Informationen verarbeiten, die im Vorfeld von Wahlen auf sie einströmen. Dadurch können sie auch auf indirekte Weise Ausdruck an der Wahlurne finden. Sie sind den für Wahlentscheidungen direkt relevanten, auf die situativen Umstände der jeweils aktuell anstehenden Wahl bezogenen Kurzfristfaktoren vorgelagert und färben diese in mehr oder weniger parteiischer Weise. Das orthodoxe, für US-amerikanische Verhältnisse entwickelte "Trichter"-Modell stellt zwei Arten von Kurzfristfaktoren ins Zentrum: Wahrnehmungen und Einstellungen der Wähler:innen zu den Kandidierenden und zu den im zeitlichen Kontext der Wahl wichtigen politischen Sachproblemen und Streitfragen (Issues). Da Bundestagswahlen stets zur Bildung von Koalitionsregierungen führen, müssen bei ihrer Analyse zudem auch die Einstellungen der Wähler:innen zu den verschiedenen Koalitionsoptionen berücksichtigt werden.

SOZIALSTRUKTUR

Inwieweit waren die Entscheidungen für oder gegen die einzelnen Parteien bei der Bundestagswahl 2021 von Zusammenhangsmustern gekennzeichnet, die als Reflexe der Tiefenstruk-

- **01** Vgl. Rüdiger Schmitt-Beck et al. (Hrsg.), The Changing German Voter, Oxford 2022 (i.E.).
- O2 Es handelt sich um das GLES-Tracking T50 (ZA7708), das vom 15.9.–24.9.2021 erhoben wurde. Der Autor ist den Kolleg:innen von der GLES und der GESIS (Marc Debus, Thorsten Faas, Sigrid Roßteutscher, Harald Schoen, Manuela Blumenberg) für den Zugang zu einer Vorabversion des Datensatzes zu großem Dank verpflichtet. Die tabellarischen Befunde der berichteten Auswertungen sind zu finden unter: www.mzes.uni-mannheim.de/publications/misc/Schmitt-Beck_Wahlpolitische_Achterbahnfahrt_Tabellenanhang.pdf.
- **03** Vgl. Evelyn Bytzek/Ina Bieber, Does Survey Mode Matter for Studying Electoral Behaviour? Evidence From the 2009 German Longitudinal Election Study, in: Electoral Studies 43/2016, S. 41–51.
- **04** Siehe hierzu das Politbarometer der Forschungsgruppe Wahlen und den Deutschlandtrend von Infratest dimap: www.forschungsgruppe.de/Aktuelles/Politbarometer/; www.infratest-dimap.de.

tur soziopolitischer Konfliktlinien (sogenannte Cleavages) verstanden werden können? Die Daten zeigen, dass das Wahlverhalten weitaus stärker mit politischen Einstellungen als mit sozialstrukturellen Merkmalen verknüpft gewesen ist. Irrelevant waren letztere jedoch keineswegs, und die zutage tretenden Effekte entsprechen zumindest teilweise tradierten Mustern sozialstrukturell fundierter Stimmabgabe.

Für die deutsche Politik waren traditionell die sozioökonomische und die konfessionell-religiöse Konfliktlinie prägend. Dass auch diesmal sowohl Mitglieder der katholischen Kirche als auch Kirchgänger eher für die CDU/CSU stimmten, deutet auf die fortbestehende, wenngleich im langfristigen Vergleich geschmälerte Relevanz der tradierten konfessionell-religiösen Spannungslinie hin. Bei der Bundestagswahl 2021 stand dem eine ebenfalls schon aus früherer Forschung bekannte, im Vergleich zu Konfessionslosen erkennbar abgeschwächte Unterstützung sowohl katholischer als auch evangelischer Wähler:innen für die Linke, aber auch die AfD gegenüber.

Die wahlpolitische Relevanz der sozioökonomischen Konfliktlinie ist in den vergangenen Jahrzehnten stärker erodiert. Ihr Kennzeichen war traditionell eine erhöhte Neigung der Arbeiterschaft, aber auch von Gewerkschaftsmitgliedern, zur SPD. Die Betrachtung der Berufsgruppen (aktueller und bei Rentnern früher ausgeübter Beruf) zeigt für die Arbeiter keine statistisch bedeutsam erhöhte Tendenz, die SPD zu wählen, wohl aber eine verminderte Neigung zur CDU/ CSU als ihrem wichtigsten Antagonisten. Klarer im Sinne klassischen Cleavage-Wählens ist der positive Zusammenhang zwischen der Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft und der Stimmabgabe für die Sozialdemokratie. Insgesamt markanter ist aber, dass neben den Arbeitern auch einfache und mittlere Angestellte und Beamte der Union

- **05** Vgl. Angus Campbell et al., The American Voter, New York 1960, S. 24–32.
- **06** Vgl. Hans Rattinger et al., Zwischen Langeweile und Extremen: Die Bundestagswahl 2009, Baden-Baden 2011, S. 147–263; Rüdiger Schmitt-Beck et al., Zwischen Fragmentierung und Konzentration: Die Bundestagswahl 2013, Baden-Baden 2014, S. 179–324; Sigrid Roßteutscher et al., Zwischen Polarisierung und Beharrung: Die Bundestagswahl 2017, Baden-Baden 2019, S. 181–355.
- **07** Vgl. Martin Elff/Sigrid Roßteutscher, All Gone? Change and Persistence in the Impact of Social Cleavages on Voting Behavior in Germany Since 1949, in: Rüdiger Schmitt-Beck et al. (Anm. 1).

in geringerem Maße zuneigten als die Selbstständigen. Dieselben Gruppen, ergänzt um die Angestellten und Beamten in hohen Positionen, votierten gleichzeitig deutlich verstärkt für die SPD.

Neben den klassischen Konfliktlinien hat sich in den letzten Jahrzehnten in Westeuropa eine neue Konfliktlinie herausgebildet, über deren Wesen in der Wahlsoziologie noch keine Einigkeit besteht. Sie ist beschrieben worden als Gegensatz zwischen postmaterialistischen, libertären, globalisierungsfreundlichen beziehungsweise kosmopolitischen Haltungen auf der einen Seite und materialistischen, autoritären, globalisierungsfeindlichen beziehungsweise kommunitaristischen Positionen am Gegenpol. Parteipolitisch ist sie definiert durch den Antagonismus zwischen grünen und rechtspopulistischen Parteien.08 Ihre Wirksamkeit bei der Bundestagswahl 2021 zeigt sich vor allem daran, dass geringer Gebildete eher für die AfD stimmten, hoch gebildete, aber auch jüngere Wähler:innen hingegen eher für die Grünen. Sehr markante, nicht unbedingt auf den "neuen Cleavage" zurückzuführende Zusammenhänge mit dem Lebensalter treten darüber hinaus aber auch bei allen anderen Parteien zutage. Während die Union und in noch weit stärkerem Maße die SPD vor allem von älteren Wähler:innen unterstützt wurden, fanden nicht nur die Grünen, sondern auch die FDP, die Linke und die AfD mehr Rückhalt bei den Jüngeren.

Wenn zusätzlich auch politische Wahrnehmungen und Einstellungen berücksichtigt werden, schwächen sich diese Zusammenhänge mit sozialstrukturellen Merkmalen stark ab, oft verschwinden sie ganz. Das deutet darauf hin, dass ihre Wirkungen auf das Wahlverhalten ganz oder teilweise durch politische Einstellungen vermittelt wurden.

PARTEIBINDUNGEN

Ebenso wie in vielen anderen westlichen Demokratien haben sich auch in Deutschland die affektiven Parteibindungen während der vergangenen Jahrzehnte im Zuge eines langfristigen Erosionsprozesses (sogenanntes *dealignment*) deutlich abgeschwächt, wenngleich nicht kontinuierlich, sondern in Phasen, und zumindest bis zur Bun-

08 Vgl. Robert Ford/Will Jennings, The Changing Cleavage Politics of Western Europe, in: Annual Review of Political Science 23/2020, S. 295–314.

destagswahl 2017 auch noch nicht bis zur Stufe mehrheitlicher parteipolitischer Bindungslosigkeit der Wählerschaft.⁰⁹

Langfristig stabile Parteibindungen haben auch bei der Bundestagswahl 2021 zu den dominanten Prägekräften des Wahlverhaltens gehört. Ihre Bedeutung war jedoch nicht für alle Parteien gleich groß. Der SPD scheint es besonders gut gelungen zu sein, ihr Kernpotenzial affektiv gebundener Wähler:innen zu aktivieren. Das zeigt sich besonders deutlich im direkten Vergleich mit der CDU/CSU, die diesmal offenbar Schwierigkeiten hatte, die eigenen Anhänger:innen zu mobilisieren. Bei der vorangegangenen Bundestagswahl war das noch umgekehrt gewesen.10 Aus - allerdings weitaus schmäleren - Reservoirs treuer Parteianhänger:innen speisten sich aber auch die Stimmenanteile der kleineren Parteien in nicht geringem Maße. Gleichzeitig waren die festen Anhänger aller Parteien deutlich weniger für konkurrierende Parteien erreichbar als die wachsende Gruppe der parteipolitisch Ungebundenen. Die massiven Verschiebungen der Stimmenanteile zwischen den Parteien dürften also vor allem auf das Konto derjenigen Stimmbürger:innen gehen, die sich nicht an eine Partei gebunden fühlten.

SPITZENKANDIDAT:INNEN

Die Personalisierungsthese behauptet, dass die Erosion affektiver Parteibindungen zu einer größeren Bedeutung der Einstellungen zu den Kandidierenden geführt habe. Wahlergebnisse würden deswegen immer stärker davon geprägt, wie populär die Spitzenkandidat:innen der Parteien in der Wählerschaft sind.¹¹ In Deutschland ist hierbei vor allem an die Kandidierenden für die Kanzlerschaft zu denken. Diese traten bei der Bundestagswahl 2021 erstmals als Trio auf, weil neben CDU/CSU (CDU-Chef Armin Laschet) und SPD (Vizekanzler und Finanzminister Olaf Scholz) auch die Grünen in Gestalt ihrer Co-Vor-

- **09** Vgl. Kai Arzheimer, Another Dog That Didn't Bark? Less Dealignment and More Partisanship in the 2013 Bundestag Election, in: German Politics 1/2017, S. 49–64; Roßteutscher et al. (Anm. 6), S. 207–217.
- 10 Vgl. Roßteutscher et al. (Anm. 6), S. 207–217.
- 11 Vgl. Diego Garzia/Frederico Ferreira da Silva/Andrea De Angelis, Partisan Dealignment and the Personalisation of Politics in West European Parliamentary Democracies, 1961–2018, in: West European Politics 2020, doi:10.1080/01402382.2020.184 5941 (online first).

sitzenden Annalena Baerbock eine Aspirantin auf das Kanzleramt nominiert hatten. Im Wahlkampf Spitzenkandidierende als Gesicht der Partei zu präsentieren, ist aber auch bei den kleineren Parteien selbstverständliche Praxis, selbst wenn diese keine Aussichten haben, die Führung der Bundesregierung zu übernehmen.

Die empirische Evidenz zur Personalisierungsthese ist nicht eindeutig. Insgesamt deutet sie eher auf ein Auf und Ab des Kandidierendeneffekts hin, je nach Persönlichkeit und Umständen der Wahl. Fest steht jedoch, dass die scheidende Bundeskanzlerin Angela Merkel zumindest seit der Bundestagswahl 2009 immer außerordentlich beliebt gewesen ist und dass sich diese Popularität in starker elektoraler Unterstützung für die CDU/CSU niedergeschlagen hat. Ihre wechselnden sozialdemokratischen Herausforderer (Peer Steinbrück, Frank-Walter Steinmeier, Martin Schulz) erschienen den Wählerzinnen stets weniger attraktiv und brachten der SPD nicht viele zusätzliche Stimmen.¹²

Bei der Bundestagswahl 2021 verkehrte sich dieses Muster in sein Gegenteil. Die vorliegenden Daten deuten darauf hin, dass Armin Laschet, der schon bei seiner Wahl zum Parteivorsitzenden, dann erneut bei seiner Nominierung zum Kanzlerkandidaten und schließlich auch während des gesamten Wahlkampfs in seiner eigenen Partei (und erst recht in der Schwesterpartei CSU) niemals unangefochten war, der Union keine einzige zusätzliche Stimme gebracht hat, sondern im Gegenteil möglicherweise sogar Wähler:innen veranlasst hat, lieber für die Grünen zu stimmen. Bundesfinanzminister Olaf Scholz, der schon ein Jahr vor der Wahl unstrittig nominierte Kanzlerkandidat der SPD, trat hingegen in zweierlei Hinsicht in die Fußstapfen seiner Noch-Regierungschefin: durch sein hohes Ansehen in der Wählerschaft, das zwar nicht an die Spitzenwerte der Amtsinhaberin heranreichte, aber deutlich höher war als das seiner beiden Konkurrent:innen, und durch das große Gewicht dieser Einstellungen für die Wahlentscheidungen. Selbst bei Berücksichtigung des Anteils dieser Popularität, der auf die Filterwirkung von Bindungen an die SPD zurückzuführen ist, profitierten die Sozialdemokraten enorm von dem Umstand, dass die Wählerschaft ihren Front-

12 Vgl. Rattinger et al. (Anm. 6), S. 205–221; Schmitt-Beck et al. (Anm. 6), S. 267–279; Roßteutscher et al. (Anm. 6), S. 247–261.

mann mehrheitlich den beiden Konkurrent:innen als Regierungschef vorzog. Wer die grüne Spitzenkandidatin im Kanzleramt sehen wollte, votierte deutlich eher für ihre Partei und nicht für die SPD. Präferenzen für Armin Laschet hingegen kosteten weder die SPD noch die Grünen Stimmen.

Im Hinblick auf die Kanzlerkandidaten scheint es also bei der Bundestagswahl 2021 eine Art Rollentausch zwischen Union und SPD gegeben zu haben. Während die Sozialdemokraten viele Stimmen dem öffentlichen Ansehen ihres Spitzenkandidaten Olaf Scholz verdankten, war dessen Wettbewerber Armin Laschet für die Union eher eine Hypothek. Auch die Noch-Amtsinhaberin Angela Merkel war bei den Wähler:innen weitaus beliebter als der auf ihre Nachfolge hoffende Kandidat ihrer Partei. Was erklärt diese Diskrepanz? Betrachtet man die Bewertungen Merkels und Laschets im direkten Vergleich, so zeigt sich, dass Laschet vor allem bei Frauen und noch ausgeprägter bei jüngeren Wähler:innen sehr viel geringere Wertschätzung erfuhr als Merkel.

Auch Personen, die in der Covid-19-Pandemie restriktive Maßnahmen einer Politik der Lockerungen vorzogen, die Zuwanderung erleichtern wollten und weitreichende staatliche Vorgaben in der Klimapolitik favorisierten, beurteilten Merkel deutlich positiver als Laschet. Etwas weniger ausgeprägt zeigt sich ein ähnliches Muster für Personen, die einer großzügigeren Sozialpolitik den Vorzug vor Steuererleichterungen gaben. Vor allem bei Wähler:innen mit gesellschaftspolitisch, aber auch sozioökonomisch linkeren Einstellungen blieb Laschets Ansehen also weit hinter Merkels Beliebtheit zurück. Auch wurde Angela Merkel im Vergleich zu Armin Laschet umso günstiger gesehen, je positiver die Leistungen der von ihr geführten Bundesregierung bewertet wurden.

Da Angela Merkel bei der Bundestagswahl 2021 nicht mehr zur Wiederwahl stand, sollten ihre Bewertungen eigentlich keine Effekte auf Wahlentscheidungen ausgeübt haben. Allerdings zeigt sich, dass Wähler:innen trotzdem an sie dachten, als sie ihre Stimme abgaben. Anders als bei den drei Bundestagswahlen zuvor, als sie im Wahlkampf unangefochten an der Spitze der Union stand, kam ihre große Beliebtheit dieses Mal jedoch nicht der eigenen Partei zugute, sondern der wichtigsten Konkurrenzpartei unter Führung ihres Vizekanzlers Olaf Scholz, der sich zudem auch in seiner Selbstpräsentation als Kanzlerkandidat an ihrem Vorbild zu orientieren schien. Der

Effekt ist nicht groß, aber statistisch signifikant. Diejenigen, die Merkel auf der Bewertungsskala das Prädikat +5 zuerkannten, hatten eine um einen vollen Prozentpunkt höhere Neigung, für die SPD zu stimmen, als Personen, die sie sehr negativ beurteilten (–5). Die gerechneten Modelle legen den Schluss nahe, dass dieser Effekt mit der Beurteilung der Performanz der Bundesregierung zusammenhing.

Die Bewertungen der Spitzenkandidat:innen der kleineren Parteien beeinflussten das Wahlverhalten in deutlich geringerem Umfang als die Kanzlerpräferenzen. Der stärkste Effekt ist für den FDP-Chef Christian Lindner zu verzeichnen. Dietmar Bartsch von der Linken und Alice Weidel von der AfD waren beachtlichen Anteilen der Wählerschaft gar nicht bekannt, und für diejenigen, die sich zu einem Urteil in der Lage sahen, sind nur schwache Effekte zu verzeichnen.

ISSUES

Um die Bedeutung politischer Issues - lösungsbedürftiger Sachprobleme und Streitfragen abzuschätzen, muss differenziert vorgegangen werden. "Positionsissues" beziehen sich auf richtungspolitisch umstrittene Problemfelder, bezüglich derer die Wähler:innen gegensätzliche Präferenzen und die Parteien entsprechend unterschiedliche Politiken im Angebot haben, sodass sich Wahlentscheidungen am Kriterium der größten politischen Nähe ausrichten können. Wählen auf Basis von "Valenzissues" bezieht sich hingegen nicht auf richtungspolitische Auseinandersetzungen, sondern auf die Leistungen von Parteien als Problemlöser. Diese können retrospektiv oder prospektiv beurteilt werden. Im ersten Fall werden Regierungsparteien für erbrachte Leistungen durch Wiederwahl belohnt und für nicht erbrachte Leistungen durch Stimmenentzug bestraft. Von besonderer Bedeutung ist hierbei oft die Wirtschaftslage. Prospektiv orientiert ist die wahrgenommene Kompetenz von Parteien, für aktuell wichtige Probleme eine Lösung zu finden.

Verglichen mit den Persönlichkeitseffekten der Kandidierenden fallen die Wirkungen der Wahrnehmungen und Einstellungen zu politischen Sachfragen überwiegend schwächer aus. Orientierungen zu Positionsissues, die erhebliche kognitive Anforderungen an die Wähler:innen stellen, haben sich bei früheren Bundestagswahlen als wenig prägend für Wahlentscheidungen

erwiesen.¹³ Das bestätigt sich auch bei der Bundestagswahl 2021. Ein klares Muster zeigt sich nur für die Klimapolitik, die auch die Themenagenda der Wählerschaft dominierte. Wer eine zupackendere Politik zur Begrenzung des menschengemachten Klimawandels für erforderlich hielt, unterstützte eher die Grünen, bemerkenswerterweise aber auch die FDP. Wer weniger klimapolitische Eingriffe wollte, tendierte hingegen zur Union. Wahrnehmungen der Wirtschaftslage scheinen bei dieser Wahl ohne Relevanz geblieben zu sein.

Bezüglich der Bedeutung der wahrgenommenen Regierungsperformanz für die Wahlentscheidungen zeigt sich ein ähnlicher Rollentausch zwischen SPD und Union wie bei den Kanzlerpräferenzen. Während langer Jahre großkoalitionärer Partnerschaft mit der Union hatte die SPD darunter gelitten, dass die Wähler:innen ihre Leistungen immer nur dem Konto der Kanzlerinnenpartei CDU/CSU gutzuschreiben schienen. Anders als anscheinend bisweilen von Sozialdemokraten geglaubt, war dieses Muster jedoch nicht einer besonderen "vampiristischen" Fähigkeit Angela Merkels geschuldet; vielmehr war es Ausdruck einer bekannten Gesetzmäßigkeit von Koalitionsregierungen. Da die Wähler:innen bei solchen "Kombi-Regierungen" schwer erkennen können, welcher Partner für welche Leistungen verantwortlich ist, tendieren sie dazu, diese pauschal der Partei des Regierungschefs zuzuschreiben.¹⁴ Möglicherweise hat der bevorstehende Abgang der Kanzlerin dazu geführt, dass die Attributionslogik dieses Belohnungsmechanismus unterbrochen und stattdessen der bisherige Juniorpartner SPD stärker in der Kontinuität der Amtsinhaberin wahrgenommen wurde. Dass der amtierende Vizekanzler mit dem Ziel angetreten war, in der neuen Regierung die Führung zu übernehmen, dürfte diese Übertragung erleichtert haben. Auch gaben die Wähler:innen der SPD für ihre Regierungsarbeit etwas bessere Noten als der CDU und der CSU. Vor diesem Hintergrund profitierte die SPD dieses Mal erheblich stärker von Leistungsbewertungen der amtierenden Regierung als die Union.

¹³ Vgl. Rattinger et al. (Anm. 6), S. 179–190; Schmitt-Beck et al. (Anm. 6), S. 239–265; Roßteutscher et al. (Anm. 6), S. 229–294.
14 Vgl. Heike Klüver/Jae-Jae Spoon, Helping or Hurting? How Governing as a Junior Coalition Partner Influences Electoral Outcomes, in: Journal of Politics 4/2020, S. 1231–1242.

Die für alle Parteien gleichermaßen stärkste Bedeutung hatten jedoch die Einschätzungen ihrer Kompetenz, die wichtigsten Probleme des Landes zu lösen. Da die offen erfragten Probleme, auf die sich diese Kompetenzeinschätzungen bezogen, noch nicht codiert worden sind, ist es leider nicht möglich, bereits die wichtige Folgefrage zu beantworten, welche Probleme die Wähler:innen bei ihren Kompetenzzuschreibungen für die verschiedenen Parteien im Sinn hatten. Meinungsumfragen signalisierten jedenfalls vor der Wahl erhebliche Verschiebungen in den Kompetenzzuschreibungen, mit Verlusten der CDU/CSU in lange fast monopolartig besetzten Politikfeldern wie der Wirtschaft und korrespondierenden Verbesserungen bei der SPD.

Die Erweiterung des Parteiensystems durch die rechtspopulistische AfD lässt es notwendig erscheinen, über das wahlsoziologisch orthodoxe Verständnis von Valenzpolitik hinauszugehen. Vorliegende Befunde deuten darauf hin, dass für die Wahl dieser Partei auch Einstellungen zur repräsentativdemokratischen politischen Ordnung selbst von Bedeutung sind.15 In der Tat machte bei der Bundestagswahl 2021 die Zufriedenheit mit den Leistungen des demokratischen politischen Systems für die Wahl der AfD einen Unterschied, wenngleich nicht sehr deutlich, denn der Effekt ist statistisch nur marginal signifikant. Wie auch schon bei früheren Wahlen zeigten Personen mit geringer Demokratiezufriedenheit eine leicht erhöhte Neigung zu dieser Partei.

KOALITIONSBEWERTUNGEN

Bei der Analyse des Wahlverhaltens bei Bundestagswahlen darf der Umstand nicht ignoriert werden, dass deren Ergebnisse noch nie die Bildung einer Einparteienregierung zugelassen haben. Die Bundesrepublik wurde stets von Koalitionsregierungen regiert, und der langfristige Trend geht infolge fortschreitender Fragmentierung des Parteiensystems zwangsläufig in Richtung immer komplexerer Regierungsbündnisse. Es kann vor diesem Hintergrund nicht überraschen, dass die

15 Vgl. Heiko Giebler et al., Nicht ich, sondern wir! Gruppenbezogene Unzufriedenheit als zentrales Bindeglied zwischen populistischen Einstellungen und Wahlpotenzial für die AfD, in: Wolfgang Schroeder/Bernhard Weßels (Hrsg.), Smarte Spalter. Die AfD zwischen Bewegung und Parlament, Bonn 2019, S. 81–104.

Wähler:innen nicht nur zu den einzelnen Parteien, sondern auch zu den verschiedenen Koalitionsoptionen Präferenzen entwickeln, und dass diese – als zusätzlicher Faktor neben Orientierungen zu Kandidierenden und Sachfragen – auch ihre Entscheidungen an der Urne beeinflussen können.¹⁶

Der gescheiterte Versuch, nach der Bundestagswahl 2017 eine Koalition zwischen CDU/ CSU, FDP und Grünen zu begründen, kann als Testlauf gedeutet werden, aber vor der Bundestagswahl 2021 signalisierten die Meinungsumfragen schon früh, dass diesmal kaum ein Weg an einer auf Bundesebene nie erprobten Dreiparteienkoalition vorbeiführen würde. Vor der Wahl standen drei Koalitionsmodelle als prinzipiell realisierbare Alternativen im Zentrum der öffentlichen Diskussion: die "Jamaika"-Koalition aus CDU/CSU, Grünen und FDP, die "Ampel"-Koalition mit SPD, Grünen und FDP sowie die "rot-rot-grüne" Koalition ("R2G") mit der Linken anstelle der FDP als drittem Partner. Letztere erwies sich am Ende bei der Wahl als gar nicht mehrheitsfähig, wurde jedoch im Wahlkampf stark von der Union thematisiert, um das eigene Lager zu mobilisieren und der SPD zentristische Wähler:innen abspenstig zu machen.

Von Koalitionspräferenzen getriebene Entscheidungen zugunsten bestimmter Parteien können in expressiver Weise die grundsätzliche Unterstützung bestimmter Koalitionsmodelle ausdrücken oder strategisch motiviert sein, um bestimmten Koalitionen eine Mehrheit zu sichern. Leihstimmen für einen gewünschten Juniorpartner, der an der Fünfprozenthürde zu scheitern droht, 17 konnten 2021 allenfalls für die Linke sinnvoll erscheinen (die dann ja auch tatsächlich weniger als fünf Prozent der Zweitstimmen erreichte). Konsistent mit dieser Vermutung, jedoch nicht als eindeutiger Beleg wertbar, zeigen die diesem Beitrag zugrundeliegenden Analysen, dass Präferenzen für die "R2G"-Koalition in der Tat die Wahrscheinlichkeit einer Stimme für die Linke deutlich erhöht haben. Gegenmobilisie-

¹⁶ Vgl. Evelyn Bytzek, Koalitionspräferenzen und Wahlentscheidungen, in: Bernhard Weßels/Harald Schoen (Hrsg.), Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2017, Wiesbaden 2021, S. 99–114; Sascha Huber/Robert Welz, Dynamics of Coalition Preferences and Vote Choices, in: Rüdiger Schmitt-Beck et al. (Anm. 1).

¹⁷ Vgl. Lukas Stötzer et al., Leihstimmen im Bundestagswahljahr 2013, in: Politische Psychologie 1/2015, S. 88–107.

rungseffekte, wie sie die CDU/CSU wohl mit ihrer rhetorischen Beschwörung dieses "Linksbündnisses" stimulieren wollte, zeigen sich hingegen allenfalls bei der Wahl der FDP, aber nicht der Union selbst. Keine Anzeichen finden sich für eine Form des strategischen Wählens, die manchen Wähler:innen in der besonderen Konstellation dieser Wahl hätte sinnhaft erscheinen können: die Unterstützung des Seniorpartners der bevorzugten Koalition, um diesen zur insgesamt stärksten Partei zu machen und so seinen Anspruch zu legitimieren, bei den absehbar komplizierten Koalitionsverhandlungen den ersten und möglicherweise entscheidenden Zug zu machen. Die Union profitierte lediglich von Wähler:innen, die eine "Ampel"-Koalition ablehnten, aber nicht von Befürwortern einer von ihr selbst geführten "Jamaika"-Koalition. Wer diese Option besonders gut fand, tendierte stattdessen stark zur Wahl der FDP. Positive Einstellungen zu einer "Ampel"-Koalition begünstigten zwar die Wahl der SPD, aber im fast gleichen Maße ebenso auch die Wahl der Grünen.

FAZIT

Obwohl die Bundestagswahl 2021 das Parteiensystem umgepflügt hat wie kaum ein Wahlgang zuvor, waren die Hintergründe des Wahlverhaltens doch durch etliche bekannte Muster geprägt. Selbst Spuren traditionellen Cleavage-Wählens sind nach wie vor beobachtbar. Markanteste Eigenheit des Stimmverhaltens bei dieser Wahl ist der Rollentausch von SPD und CDU/CSU, der eng mit dem Umstand verknüpft sein dürfte, dass zum ersten Mal eine Regierungschefin keine Wiederwahl anstrebte. In verschiedener Hinsicht hatte das Ende der Merkel-Ära günstige Folgen für die SPD und ungünstige für die CDU/CSU. Die Sozialdemokraten gewannen viele zusätzliche Stimmen aufgrund des hohen öffentlichen Ansehens ihres Kanzlerkandidaten Olaf Scholz, während Armin Laschet der Union keine zusätzlichen Wähler:innen brachte, sondern ihr möglicherweise sogar Verluste durch Mobilisierungsschwäche bei ihren parteigebundenen Anhänger:innen sowie Abwanderungen zu anderen Parteien eintrug. Neben der Schwäche des Unionskandidaten (und einer weiteren Schwächung durch eigenes, innerparteiliches und mediales Zutun) könnte hierbei der Umstand eine Rolle gespielt haben, dass Scholz als Vizekanzler der letzten MerkelRegierung einen Amtsinhaber-Bonus reklamieren konnte, während es auf Unionsseite keinerlei personelle Kontinuität zur bisherigen Regierung gab. Diese ungewöhnliche Konstellation könnte auch den Transfer der Performanzbewertungen für diese unionsgeführte Regierung aufs Konto des Juniorpartners SPD begünstigt haben. Sachpolitisch scheint vor allem die Diskussion um die Klimapolitik für Wahlentscheidungen bedeutsam gewesen zu sein.

Wegen der großen Bedeutung der Kanzlerkandidat:innen lassen sich die Befunde als Bekräftigung der Personalisierungsthese des Wahlverhaltens deuten. Für die ehemals dominanten Volksparteien signalisieren sie eine ungewisse Zukunft. Dass die SPD deutlich besser abschnitt, als es frühere Wahlergebnisse und Umfragen bis vor kurzem noch erwarten ließen, ist in erster Linie der Attraktivität ihres Kanzlerkandidaten geschuldet. Dass sie sich auf diesem Niveau stabilisiert, ist keineswegs gewährleistet. Abhängig von den situativen Umständen kann sie sich vielleicht sogar noch weiter verbessern; mindestens ebenso wahrscheinlich ist aber auch ein erneuter Niedergang der Unterstützung, vor allem, wenn die Popularität des Spitzenkandidaten nachlässt.

Die Sozialdemokraten hatten bereits viel Zeit, sich an die Existenz als "mittelstarke" Partei zu gewöhnen. Der Union steht das noch bevor. Dass ihr Wahlergebnis so katastrophale Züge annahm, ist zu einem Teil ihrem Spitzenkandidaten zuzuschreiben. Die langfristige Betrachtung legt jedoch die Vermutung nahe, dass der relativen Stärke der Union bei den vorangegangenen Wahlen bereits das Potenzial zum jetzt erfolgten Niedergang innewohnte. Einiges deutet darauf hin, dass dies schon nicht mehr die gewohnte inhärent stabile Stärke einer Volkspartei gewesen sein könnte, sondern nur die flüchtige Stärke einer Partei, die auf Zeit von einer außergewöhnlich beliebten Regierungschefin profitierte. Bürger:innen und Parteien tun also gut daran, sich auf eine Fortsetzung der wahlpolitischen Achterbahnfahrt einzustellen.

RÜDIGER SCHMITT-BECK

ist Professor für Politische Soziologie an der Universität Mannheim. Ein Schwerpunkt seiner Arbeit liegt in der politischen Einstellungs- und Verhaltensforschung.

schmitt-beck@uni-mannheim.de

BUNDESTAGSWAHLKAMPF IN ZEITEN DER PANDEMIE

Karl-Rudolf Korte

Wahlkämpfe sind Hochfeste der Demokratie. Zumindest ist das die Annahme, wenn man intensivierte politische Kommunikation als Diskurstreiber einer offenen, liberalen Gesellschaft versteht. Nie sind Bürgerinnen und Bürger politisch so gut informiert und interessiert wie in Superwahljahren. Die Parteien zielen auf die Maximierung von Wählerstimmen, um viele Mandate im Bundestag zu gewinnen, die wiederum für eine Regierungsbildung notwendig sind. Dem sozialpsychologischen Modell des Wählerverhaltens folgend, entwickelt sich das individuelle Wahlverhalten im Zusammenspiel von Parteiidentifikation mit der Kandidaten- und Themenorientierung.⁰¹ Alle drei Aspekte sind von den Parteistrategen für Wahlkämpfe zu berücksichtigen. Die Parteiidentifikation - eine Anmutung von Nähe und Sympathie zu einer Partei – ist dabei eher langfristig und stabiler. Themen und Personen gehören in die Kategorie kurzfristiger Faktoren, die durch clevere Wahlkampfkommunikation beeinflussbar sind. Wahlkämpfe wirken: Sie können individuelle Einstellungen verändern, wenngleich die Wahlkampfforschung nicht exakt belegen kann, wodurch dies konkret erfolgt und wie lange die Einstellungsveränderungen in den dynamischen Phasen der Meinungsbildung anhalten. Zur Konstante der Wahlkämpfe gehört, dass sich der Fokus der Parteien darauf richtet, vermeintliche Anhänger zu mobilisieren. Mobilisierung entscheidet den Wahlausgang. Nicht die Überzeugung der Unentschiedenen oder parteipolitisch Andersdenkenden treibt die Strategien der Parteien an, sondern "Reinforcement" - die Bekräftigung der eigenen Anhängerschaft.

Dies ist von Bundestagswahl zu Bundestagswahl immer wichtiger geworden. Denn wählerische Wähler agieren seltener milieugebunden, sondern häufiger individuell nutzenorientiert. Wählerkalküle erscheinen heterogener, komplexer, überraschender. Die Volatilität der Wählerinnen und Wähler nimmt zu und damit steigt die Herausforderung für die Parteistrategen bei der Planung

von Wahlkämpfen. ⁰² Anhängerschaft gilt es täglich von den Parteien neu zu erobern. Volatile Wählermärkte entfalten eine schwer zu kalkulierende Eigendynamik, zumal sie auf Koalitionsmärkte treffen, die nur noch Buntheit, aber sicher keine politischen Lager mehr verlässlich konstituieren.

Das verwandelt Wahlkämpfe für die Parteien in komplexe Herausforderungen, die strategische Planung und flexible Innovationen voraussetzen. Doch was die Parteien 2021 erwartete, potenzierte die Konturen des Nichtwissens.03 Nie stand die politische Kommunikation vor so großen Problemen wie im Bundestagswahlkampf 2021. In mehrfacher Hinsicht war bereits zu Beginn des Superwahljahres 2021 erkennbar, dass Unikat-Wahlen mit einer historischen Zäsur bevorstanden. Die "Coronakratie"04 und der Verzicht der Bundeskanzlerin auf eine erneute Kandidatur setzten Zäsuren. Und wenn sich Analogien ausschließen, stellen sich auch für die Parteien-, Wahl- und Regierungsforschung neuartige Herausforderungen.

VIRALE BUNDESTAGSWAHL

Wenn Wahlen auch Momentaufnahmen zur Lage der Nation sind, dann prägte das Coronavirus entscheidend das Superwahljahr. Denn das politische Momentum war überlagert von der Coronapolitik. Als wichtigstes wahrgenommenes Problem hielt es sich bei den Umfragen bis zum Wahltag im oberen Bereich. Noch im September 2021 sagten 28 Prozent der Wahlberechtigten, dass Corona und die Folgen der Coronapolitik zu den wichtigsten Problemen gehören. Auf Platz 1 mit 47 Prozent rangierte: Umwelt/Klima/Energie.05 Beides - Corona und Klima - prägte die Motivbündel der Wählerschaft in Deutschland. Dabei standen nicht die Maßnahmen der Coronapolitik im Zentrum der Aufmerksamkeit, sondern das Thema wirkte eher indirekt in alle Bereiche hinein. Wie bewährten sich die Hauptakteure, die Regierungsparteien und die Opposition, in der Pandemie? Auch die Auswahl der Kanzlerkandidaten wurde maßgeblich mitbestimmt vom Auftritt der Krisenlotsen. Niemals wäre Olaf Scholz so früh von der SPD zum Kanzlerkandidaten gekürt worden, wenn er nicht als Bundesfinanzminister eine so sichtbar dominante Rolle als Krisenmakler gespielt hätte. Ohne das Virus wäre vermutlich auch Armin Laschet nicht Parteivorsitzender der CDU und später Kanzlerkandidat der Union geworden; die virusbedingte Verschiebung und Virtualisierung des Parteitags spielte dabei sicher ein Rolle. Das Virus prägte zudem die Themen des reparaturbedürftigen Nachsorgestaates und fächerte den Parteienwettbewerb auf. Die konstruktive, freiheitsverheißende Oppositionsarbeit der FDP zur Coronapolitik belohnten die Wähler. Die AfD verlor auf dem Wählermarkt, weil die erfolgreiche Coronapolitik über Monate die Regierenden stabilisierte und Verdrossenheit reduzierte. Ein Wahlkampf unter Wütenden, von dem die AfD hätte profitieren können, fand nicht statt.

Die Pandemie setzte nicht nur direkt und vor allem indirekt die Themen, sondern veränderte auch die Wahlkampfformate. Wirkungsvoll zu mobilisieren war nicht einfach unter Bedingungen von Abstand und Distanz. Betroffen war auch eine generelle Sichtbarkeit der Kandidatinnen und Kandidaten. Wir wissen beispielsweise, dass durchaus auch persönliche Attraktivität im Wahlkampf Prozentwerte bringt. 6 Aber wie attraktiv wirkt man auf digitalen Kacheln?

01 Zu allen Modellen vgl. Karl-Rudolf Korte, Wahlen in Deutschland, Bonn 2021¹⁰.

- **03** Zur Einordnung vgl. Karl-Rudolf Korte, Die Konturen des Nicht-Wissens im Superwahljahr 2021. Wählen in Zeiten der Pandemie, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 1/2021, S. 83–90.
- **04** Vgl. zum politischen System der Bundesrepublik Deutschland unter den Bedingungen einer anhaltenden Pandemie Martin Florack/Karl-Rudolf Korte/Julia Schwanholz (Hrsg.), Coronakratie. Demokratisches Regieren in Ausnahmezeiten, Frankfurt/M. 2021.
- 05 Vgl. Forschungsgruppe Wahlen, Politbarometer September III, abrufbar unter: www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer_2021/September_III_2021/.
 06 Vgl. Anna Gaßner et al., Schöner wählen: Der Einfluss der physischen Attraktivität des politischen Personals bei der Bundestagswahl 2017, in: Karl-Rudolf Korte/Jan Schoofs (Hrsg.), Die Bundestagswahl 2017. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung, Wiesbaden 2019, S. 63–82.

Darüber wissen wir viel weniger. In Deutschland zählen bei der Stimmabgabe besonders Sach- beziehungsweise Problemlösungskompetenz, Glaubwürdigkeit, Führungsqualität sowie – erst an vierter Position – persönliche Sympathien. Auch die Wahlkampfforschung hat Probleme, unter den Bedingungen der pandemisch bedingten Distanz langgehegte Erkenntnisse einfach fortzuschreiben. Reichen in einer durch die Coronapolitik extrem erschöpften Republik die klassischen Ansätze des Wahlkampf-Dreischritts aus: begrenzte Aggressivität, Sicherheitsbotschaften, Zukunftskompetenz?

Wahlen sind ein verlässlicher Gradmesser des Vertrauens. Welcher Partei, welcher Kandidatin, welchem Kandidaten trauen wir persönlich das Lösen wichtiger Probleme zu? Das Vertrauensreservoir war im Jahr 2021 erschöpft. Die Distanz-Demokratie provozierte. Damit war nicht der Widerstand einer stets kleinen Minderheit gegen die Coronamaßnahmen gemeint. Vielmehr provozierte uns täglich die überlebensnotwendige Übersetzung demokratischer Spielregeln und Praktiken in neue Formate der Distanz und des Abstands. Das galt besonders im Superwahljahr 2021, in dem eine strategische politische Kommunikation der Mobilisierung für Parteien und Personen zwingend notwendig war. Wir fühlen uns bei den Kulturtechniken der Demokratie in außergewöhnlicher Weise herausgefordert, oft auch überfordert. Informieren, organisieren, erinnern, kommunizieren, partizipieren, mobilisieren, debattieren - all das gilt in der Frühdigitalisierung unseres Alltags ohnehin schon seit einigen Jahren als neues Betriebssystem unserer Gesellschaft.⁰⁷ Analoge Kulturtechniken der Demokratie sind durch digitale Formate ergänzt oder auch vollständig in diese überführt worden. Aber die Distanz-Formate galten nie ausschließlich. Das Virus veralltäglichte rasant diese Praktiken des Digitalen. Das ist durchaus positiv, denn dank der Digitalisierung konnten wir weiterhin politisch agieren, wenn Bewegung und Begegnung eingeschränkt oder Protestversammlungen coronabedingt verboten waren. Umso mehr benötigen wir Übersetzungshelfer und Moderatoren, die das neue Zeichensystem für die Bürger anwendbar machen. Das Kommunikationsrepertoire ist vielfältiger, gerade in Wahlkämpfen.

07 Vgl. dazu Isabelle Borucki/Dennis Michels/Stefan Marschall (Hrsg.), Die digitalisierte Demokratie, Zeitschrift für Politikwissenschaft 2/2020 (Special Issue).

⁰² Gleichwohl sind die Wahlen immer noch sozialstrukturell fundiert; zudem sind immer noch rund 50 Prozent der Wähler mit Parteiidentifikation unterwegs. Wähler und Wählerinnen sind kein Fluasand!

Auch Meinungsbildung fiel in der Distanz schwer. Willensbildung geht oft einher mit Group-Thinking. Die Logik des Sozialen, die interpersonale Kommunikation, das Erlebnis der Begegnung formt Meinungen. Doch das war 2021 monatelang unmöglich. Zudem geizen die Formate von Videokonferenzen systematisch mit Resonanz. Erst zwei Monate vor der Bundestagswahl lockerten sich die Formate auf: Öffentliche Veranstaltungen, Marktplatzauftritte und Haustürwahlkämpfe konnten unter besonderen Bedingungen des Abstandhaltens stattfinden. Die Mobilisierung musste insofern zwangsläufig im Superwahljahr 2021 über Onlineformate zusätzlich angereichert werden. Die

OHNE KANZLERBONUS UND OHNE WECHSELSTIMMUNG

Eine zweite Besonderheit des Wahlkampfs 2021 liegt in der historischen Konstellation: Niemals zuvor fanden Bundestagswahlen ohne Titelverteidiger statt - sieht man von der ersten Wahl 1949 einmal ab. Bundeskanzlerin Angela Merkel verzichtete nach einer Serie verheerender Landtagswahlen für die CDU im Mai 2019 auf eine erneute Kandidatur und gab den Parteivorsitz ab. 10 Die Bundeskanzlerin stand im Wahljahr 2021 als Krisenlotsin einmal mehr unter den Bedingungen der Pandemie im Zentrum der Aufmerksamkeit. Sie verhalf mit ihrem Kanzlerinnenbonus und als Corona-Titanin der Union bei der "Sonntagsfrage" zu Umfragewerten von über 30 Prozent. Je deutlicher es jedoch wurde, dass Merkel auf keinem Wahlzettel stehen würde, desto stärker stiegen die Chancen der Mitbewerber, vor allem der Grünen und der SPD. Hoffnungsfroh entschieden sich die Grünen, erstmals eine Kanzlerkandidatin zu benennen, deuteten die Umfragen zum Zeitpunkt der Nominierung von Annalena Baerbock für die Grünen doch durchaus eine Chance zur Kanzlerschaft an. Alle drei Parteien (Union/ SPD/Grüne) standen ab Sommer 2021 im Umfragekampf fast gleich hoch auf der Startlinie, um für Programm und Personen zu werben.

"Wer wird Merkel?" – so spitzte sich für alle möglichen Nachfolger die Entscheidungsfrage zu. Wer sollte die Coronaprämie am Wahltag ausgezahlt bekommen, wenn die Pandemie weitgehend eingehegt sein würde? Das war zum frühen Zeitpunkt noch unklar. Überträgt sich ein solcher Bonus automatisch auf den Kanzlerkandidaten Laschet, wenn die Union als gefühlte Staatspartei immerwährend in der Wählergunst für Stabilität und Sicherheit steht?

Wer von einem Vertrauenstransfer ausging, unterschätzte gründlich die kulturelle Zäsur, die mit dem politischen Ende der Ära Merkel einherging. Sie prägte für eine politische Generation das Politikverständnis. Wahlen bedeuteten in der Regel die Einlösung der Formel "Merkel plus X" gleich Mehrheit.11 Bei aller Kritik an einzelnen politischen Entscheidungen führte Merkel nicht nur in Wahlkampfzeiten die Sympathieskala der beliebtesten Politiker des Landes konstant an - ergänzt durch positive Werte zur Regierungstätigkeit. Wie kompensieren Wähler eine solche Verlusterfahrung? Die Wahlforschung misst verlässlich einen Kanzlerbonus, kann aber nicht den Malus verrechnen. Wem bringen Wähler diesen Vertrauensvorschuss zukünftig entgegen? Für alle Parteien im Wettbewerb 2021 hatten diese Fragen fundamentale Bedeutung. Denn sie erhöhten für alle drei Parteien mit Kanzlerkandidaten systematisch ihre Chancen zum Erfolg und veränderten die Anlage der jeweiligen Mobilisierungsstrategien.

Eine dritte Besonderheit des Wahlkampfs 2021 zeigt sich im historischen Vergleich der Wahlen. Am Ende der Adenauerzeit existierte ebenso wie nach 16 Jahren der Kanzlerschaft von Helmut Kohl (CDU) ein starker Wunsch nach Veränderung, nach Überwindung, nach Neuanfang. 2021 war eine vergleichbare eindeutige Wechselstimmung nicht messbar. Dass ein Regierungswechsel kommen würde, war klar, da die Kanzlerin nicht mehr antrat. Insofern gehen die standardisierten Umfragen zum Wechselthema in die fal-

⁰⁸ Details dazu bei Nicole Podschuweit/Stephanie Geise, Wirkungspotenziale interpersonaler Wahlkampfkommunikation, in: Zeitschrift für Politik 4/2015, S. 400–420.

⁰⁹ Vgl. Arndt Leininger/Aiko Wagner, Wählen in der Pandemie: Herausforderungen und Konsequenzen, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 1/2021, S. 91–100.

¹⁰ Vgl. dazu z.B. Ralph Bollmann, Angela Merkel: Die Kanzlerin und ihre Zeit, München 2021; Ursula Weidenfeld, Die Kanzlerin: Porträt einer Epoche, Berlin 2021.

¹¹ Vgl. Karl-Rudolf Korte, Die Bundestagswahl 2013 – ein halber Machtwechsel: Problemstellungen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung, in: ders. (Hrsg.), Die Bundestagswahl 2013. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung, Wiesbaden 2015, S. 9–31.

¹² Grundsätzlich zu den Machtwechselszenarien vgl. Michael Mertes, Zyklen der Macht, Bonn 2021.

sche Richtung. 16 Jahre Merkel mit drei Großen Koalitionen führten keineswegs zum eindeutigen Wunsch nach neuen Formaten der Macht, nach einem neuen Führungs- und Kooperationsstil, nach neuen Möglichkeiten des guten Regierens. Noch herrschte Wirklichkeitsgehorsam. Noch prägte die Erinnerung an staubtrockene Krisenpolitik als letzte Variante einer sogenannten Alternativlosigkeit. Die Option, wie 1998 zwei Oppositionsparteien in die Regierungsverantwortung zu katapultieren, erschien abwegig, trotz des Überdrusses an der Großen Koalition und ihrem Regierungsstil: dem wegmoderierenden Pragmatismus, dem unterargumentierenden Regieren und der stets situativen, postheroischen Empörungsverweigerung. Doch die Sehnsucht nach der großen emphatischen Erzählung, nach den Lotsen der schonenden Transformation war in keiner Phase des Wahljahres so ausgeprägt, dass ein "Weiter-so" mit anderem Personal vollkommen ausgeschlossen war.

So blieb die Stimmung im Wahljahr ambivalent: Die Sehnsucht nach einem neuen Auftritt und andere Veränderungswünsche wurden begleitet von veränderungsmüden Erwartungen. Die coronabedingte Erschöpfung führte zum Wunsch nach Normalität, Stabilität und Ruhe. Diese starke Ambivalenz zwischen Status quo und Veränderung wurde überlagert von einer Medienberichterstattung, die den einseitigen Eindruck vermittelte, dass es um eine Klimawahl gehen würde, bei der die Mehrheit deutlich für die große Transformation votieren könnte. Das Ergebnis der Bundestagswahl dokumentiert präzise eine Sowohl-als-auch-Stimmung. Sie führte zum bekannten Modell des dosierten Machtwechsels in Deutschland, der Koalitionswahl mit Kontinuitätsversprechen: einer aus der alten Regierung ist auch bei der neuen mit dabei. Diese Unentschiedenheit mit unklarem Regierungsauftrag und knappen Siegern (neun Mandate liegen zwischen SPD und Unionsfraktion) war in einem Wahlkampf ohne deutliche Wechselstimmung frühzeitig zu erkennen. Aus Mitte-rechts könnte Mittelinks werden, wenn sich die neuen Gewichte auch in der Regierungsbildung spiegeln.

PHASEN UND STRATEGIEN IM WAHLKAMPF

Die Bundestagswahl war eingebettet in ein Superwahljahr. Drei Landtagswahlen fanden als Testlauf im Vorfeld statt (in Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg sowie zeitversetzt in Sachsen-Anhalt), zwei Landtagswahlen (in Mecklenburg-Vorpommern und Berlin) zeitgleich mit der Bundestagswahl.¹³ Sie bestätigten überwölbende Trends und zeigten, wie erwartbar die Sicherheitsdeutschen wählen: Bekanntheit durch Amtsbonus katapultierte die Ministerpräsidenten der Union, der Grünen und der SPD zu Prozentwerten jenseits der 30-Prozent-Marke. Corona erwies sich als Macht-Revitalisierungsprogramm. Außerdem stabilisierten die Wahlen den Sog der Mitte. Die Randparteien AfD und Linke mussten deutliche Verluste hinnehmen. Insofern konnten die Wahlkämpfer ab dem Frühjahr davon ausgehen, dass schrumpfende Extreme die politische Mitte verbreitern werden.

Gleichwohl hielt das Wahljahr im Umfragekampf viele Überraschungen bereit. Selten kreuzten sich die Hochs und Tiefs sowohl in der Sonntagsfrage als auch bei der Beliebtheit der Kanzlerkandidaten so wie 2021 – Volatilität im Kurvenformat. ¹⁴ Konkrete Kampagnen- und Mobilisierungsphasen lassen sich für das Superwahljahr unterscheiden: Mit der zeitgleichen Nominierung von Armin Laschet und Annalena Baerbock (19. April 2021) endete die Frühphase des Wahlkampfes: Die Union lag bei 28 Prozent, die Grünen bei 21 und die SPD bei 15 Prozent. ¹⁵

Die zweite Phase begann im Mai: Die Grünen überholten kurzzeitig die Union (26 Prozent zu 24 Prozent). Der kontinuierliche Sinkflug der Grünen begann dann, mit den diversen Fehlereingeständnissen der Spitzenkandidatin, Ende Mai. 16

- 13 Vgl. dazu die Einordnungen bei Gerd Mielke, Die Grünen als neuer Pol im deutschen Parteiensystem? Anmerkungen zum Aufstieg der Grünen, in: Forschungsjournal Soziale Bewegungen 3/2021, S. 462–478; ders., "It's not dark yet, but it's getting there". Auf dem Weg zu einer "critical election", in: Forschungsjournal Soziale Bewegungen 3/2021, S. 389–403; ders./Fedor Ruhose, Zwischen Selbstaufgabe und Selbstfindung. Wo steht die SPD?, Bonn 2021.
- 14 Dies zeigte sich unter anderem auch bei der Frage, wen die Deutschen sich als Kanzler wünschten. Hier schnitt Annalena Baerbock im Politbarometer für den Mai 2021 am besten ab, bevor sie dann wieder deutlich an Zuspruch verlor. Siehe dazu www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer_2021/Mai_1_2021/.
- 15 Vgl. www.wahlrecht.de/umfragen/dimap.htm.
- **16** Siehe hierzu das Politbarometer Juni I unter www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer_2021/Juni_I_2021/.

Die dritte Phase setzte als Hauptwahlkampfzeit nach den Sommerferien Ende August bis Anfang September ein. Die SPD überholte in den Umfragen erstmals seit Jahrzehnten die Union¹⁷ und steigerte den Wert von Woche zu Woche. Äußere Anlässe wie die Hochwasserkatastrophe (14. Juli) lagen zu diesem Zeitpunkt bereits Wochen zurück. Es ist insofern zu vermuten, dass sich mit dem Beginn der heißen Wahlkampfphase die Mehrzahl der Wählerinnen und Wähler in dreierlei Hinsicht neu beziehungsweise erstmals richtungsweisend orientierte: Motive für die konkrete Wahlabsicht und die Parteienwahl sortierten sich ebenso wie die Erkenntnis, dass Angela Merkel nicht mehr wählbar sein würde. Daraus resultierte bei der Sonntagsfrage fast ein Gleichstand der drei halbstarken Parteien Union, SPD und Grüne um den Wert von 20 Prozent herum.

Die inhaltlichen Auseinandersetzungen und Unterschiede zwischen den Parteien prägten ab Mitte August den Wahlkampf. Ein zentrales überwölbendes Thema fehlte allerdings, wie es etwa bezüglich der Migrations- und Flüchtlingsfrage bei der Bundestagswahl 2017 existiert hatte. In den Monaten zuvor kam der Wahlkampf verstörend inhaltsleer daher. Die Fehler der Kandidaten dominierten die Berichterstattung, nicht die Themen für eine mögliche Mobilisierung der eigenen Anhänger. Inhaltsschwere kam erst in den letzten Wochen vor dem Wahltag auf – getrieben durch die Frage, wie eine Transformation der Gesellschaft besser gelingen kann: mit Verboten, mit Regeln, mit Anreizen?

Wie haben sich die Wahlkampagnen der drei Kanzlerkandidaten-Parteien unterschieden? Die Union hatte ihren Kanzlerkandidaten Armin Laschet (CDU) verhältnismäßig spät im April 2021 nominiert. Laschet, in der Rolle des relativ neuen Vorsitzenden, war noch nicht so gefestigt im Amt, dass er die Kanzlerkandidatur einfach hätte verkünden können. Der Machtpoker um die Kandidatur zwischen Markus Söder (CSU) und ihm fesselte im Babylon Berlin und hinterließ tiefe Risse in der Unionsfamilie. Söder suchte das Machtvakuum des frischen CDU-Vorsitzenden zu nutzen, um seine eigene Kandidatur zu erzwingen. Mit rebellisch-brachialem Populismus zweifelte er öffentlich an der Repräsentativität der po-

17 Laut Forschungsgruppe Wahlen erstmals seit September 2002. Siehe www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer_2021/September_I_2021/.

litischen Willensbildung in den Führungsgremien der CDU. Die Belastung durch diese umkämpfte Konstellation war für Laschet eine schwere Bürde im gesamten Wahlkampf. Die Schwesterparteien wirkten auf die Wählerinnen und Wähler zu keinem Zeitpunkt geschlossen und geeint hinter ihrem Kandidaten Laschet. Das späte Wahlprogramm setzte auf einen muskulären, nicht übergriffigen Staat. Es war Ausdruck einer vermeintlich unentbehrlichen Staatspartei, die Kontinuität im Wandel einmal mehr versprechen wollte, ohne dazu allerdings kampagnenfähige Gedanken vorzutragen.

Die Anlage des Wahlkampfs glich den Vorgängermodellen: ein Wohlfühlwahlkampf, der nicht polarisiert.18 Laschet minimierte auch mit seinem Regierungs- und Führungsstil Angriffsflächen. Darin ist er Merkel durchaus ähnlich.¹⁹ Doch Merkel konnte sich dies mit ihrem Amtsbonus leisten, Laschet hingegen nicht. Die Grünen wurden als Hauptgegner im Wahlkampf markiert. Für Post-Merkel-Zeiten reichte dieses strategische Muster allerdings nicht aus. Profilierte Alleinstellungsmerkmale der Union konnten die Wähler bis zuletzt nicht erkennen. Die Union erschien wie eine Regierungspartei ohne Grund und ohne Führungserzählung.20 Sie wirkte nach den langen Jahren in Regierungsverantwortung auf dem Wählermarkt verbraucht. Ein Machtverfall lag nach den Rhythmen des Regierens spätestens ab Sommer in der Luft.21

Als strategischer Fehler stellte sich zudem heraus, dass die Union nicht vorbereitet war, als die SPD in den Umfragen an den Grünen vorbeizog und diese auf Platz drei verdrängte. In der Schlussphase des insgesamt flatterhaft wirkenden Hauptwahlkampfes inszenierte die Union nochmals die Wiederauflage der "Rote-Socken-Kampagne", um vor einem rot-grün-roten Linksbündnis offensiv zu warnen. Immerhin hat-

¹⁸ Vgl. zur Geschichte und Anlage der Demobilisierung
Matthias Jung, Bedingt regierungsbereit – Eine Analyse der
Bundestagswahl 2017, in: Korte/Schoofs (Anm. 6), S. 23–45.
19 Zu den Vergleichen siehe Tobias Blasius/Moritz Küpper, Der Machtmenschliche. Armin Laschet. Die Biografie, Essen 2020.
20 Zur Einschätzung vgl. Tobias Dürr, Regieren ohne Grund.
Die CDU mit und nach Merkel, in: Forschungsjournal Soziale
Bewegungen 3/2021, S. 444–452.

²¹ Vertiefend dazu Karl-Rudolf Korte, Machtwechsel in der Kanzlerdemokratie, in: ders./Martin Florack (Hrsg.), Handbuch Regierungsforschung, Wiesbaden 2020, https://doi.org/10.1007/978-3-658-30074-6 66-1.

te diese Polarisierung aus Sicht der Union Erfolg, denn die Linken blieben unter der Fünfprozenthürde, und es gelang damit, die Koalitionsvarianten einer Regierungsbildung für Olaf Scholz zu minimieren. Der Game-Changer in der Kampagne der Union war Armin Laschets unbeabsichtigtes Lachen im Flutgebiet. An diesem Bild zerbrach sein Wahlkampf.²² Krisenlotsenschaft wünschen sich die Sicherheitsdeutschen von ihren Kanzlern. Das Lachen entlarvte Laschet in der Wahrnehmung der Bürger als wenig krisentauglich. Eine Mobilisierung über die Themensetzung "Richtungsentscheidung" verfing nicht.

Als tauglicher Erbe Merkels erwies sich insbesondere der Kandidat der SPD. Diese nominierte ihn bereits im August 2020. Olaf Scholz stand inhaltlich - ebenso wie die Kanzlerin - für die gesellschaftspolitisch progressive Mitte. Er hatte als Bürgermeister von Hamburg bewiesen, wie moderne Urbanität sozialverträglich mehrheitsfähig bleiben kann. Als Typus prägt er ebenso wie Merkel das Ruheregiment mit vornehmer Unangreifbarkeit, Solidität und Risiko-Unlust. Wer sich für die Fortsetzung der Merkel-Politik stark machte, fand mit Scholz einen sehr mächtigen Aspiranten. Die Scholz-Kampagne setzte von Beginn an auf eine Kopie des merkeligen Sicherheitsgefühls. Zudem warb er mit dem Vizekanzler-Bonus, zumal als Finanzminister, der in der Coronakrise Milliarden Euro zusätzlich verteilte. Plakate und Auftritte konzentrierten sich einzig auf seine Person. Andere Stimmen aus der Partei waren nicht zu hören oder wurden unterdrückt. Seine hegemoniale Stellung disziplinierte die SPD.23 Das ist umso paradoxer, als sich die Mitglieder der SPD noch 2019 gegen Scholz als Parteivorsitzenden entschieden hatten. Als Narrativ setzte Scholz in Wahlprogramm und Wahlkampf die "Respekt und Würde"-Erzählung wirkungsvoll durch. Damit sollte die Lebensleistung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer würdigend ins Blickfeld geraten. Die einstige Arbeiterpartei mobilisierte mit zentralen Arbeitnehmerthemen, die vor allem auch im Osten Deutschlands verfingen. Eindeutig setzte die SPD damit auch auf eine Repolitisierung der Sozialstruktur für Wahlkampfzwecke, als Vehikel diente die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro. Die Kampagne wirkte professionell sortiert und zielstrebig.

Die Grünen wiederum lebten zunächst vom Zulauf aus mehreren Richtungen. Sie agierten multikoalitionsfähig - sichtbar in Regierungsverantwortung und in der Opposition zugleich. Sie kratzten an der Dominanz der Union, indem sie das Kompetenzzentrum für Umwelt- und Klimapolitik verkörperten. Ein schonender Umgang mit Ressourcen in der stillgestellten Zeit hatte zudem bürgerliche Wähler mit grünen Ideen versöhnt. Von der Coronaprämie profitierten die Grünen auch deshalb, weil sie mit ihrer professionellen Doppelspitze im Bund einen gewachsenen Bedarf nach normativer Orientierung befriedigten: der Rettung eine Richtung geben. Sie setzten mit ihrer eigenen Moral-Währung voll auf die schonende und gemeinsame Transformation der Gesellschaft.

Der Kommunikations- und Führungsstil begeisterte bürgerliche Kreise, die sich mit Realitäts-Demut geißelten. Hier hatte nicht die neodirigistische Entschiedenheitsprosa Aussicht auf Gehör, sondern eher Machtpoesie als Moderation von Ambivalenzen. Doch die Wahlkampagne mit ihrer zentralen Botschaft "Neuanfang" stockte, als die Grünen vom Doppel auf das Einzel umstellten. In dem Moment, in dem sie andere Parteien kopierten und das "Andere", was sie in der Parteiengeschichte groß gemacht hatte, verließen, häuften sich die Fehler. Im Rausch des Umfragehochs nominierten die Grünen erstmals in ihrer Parteigeschichte eine Kanzlerkandidatin. Persönliche Fehler der Kandidatin Baerbock (fehlerhafte Angaben im Lebenslauf bis hin zu Plagiaten in einer Monographie) führten innerhalb von vier Wochen zu einem dramatischen Stimmungsverfall in den Umfragen. Das Vertrauen in die Seriosität der Kandidatin zerbrach. Ihre Unerfahrenheit in der Exekutive brachte die Wahlkampagne in eine schwierige Schieflage. Da half am Ende weder die Hochwasserkatastrophe an der Ahr noch der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts oder die Fridays for Future-Demos, um den Zieleinlauf bei der Bundestagswahl deutlich zu verbessern. Die Kandidatin reduzierte die Chancen der Partei. Ge-

²² Vgl. Sebastian Gierke, Wenn Laschet lacht: Über die Macht der Bilder im Wahlkampf. Interview mit Claus Leggewie, in: Süddeutsche Zeitung, 24.9.2021, S. 11.

²³ Auch "Negative Campaigning" verfing nicht, obwohl die Liste der Olaf Scholz unterstellten Verfehlungen – Wirecard-Untersuchungsausschuss des Bundestages, Cum-Ex-Geschäfte der Warburg-Bank in Hamburg, Durchsuchung des Bundesfinanzministeriums durch die Staatsanwaltschaft – durchaus bemerkenswert war.

messen am Bundestagswahlergebnis von 2017 gehören die Grünen mit den deutlichsten Zugewinnen dennoch zu den strategischen Siegern im Parteienwettbewerb der Legislaturperiode. Sie verbesserten sich von der kleinsten Fraktion des Bundestages zur nun drittstärksten von insgesamt sechs Fraktionen.

Grundsätzlich dokumentieren die Umfragedaten mit der ausgeprägten Wechselhaftigkeit auf dem Wählermarkt, dass bei dieser Bundestagswahl offenbar drei prekäre Kanzlerkandidaten zur Wahl standen. In der Wahrnehmung der Wähler hatten Union und Grüne parteiintern auf die falschen Kandidaten gesetzt. Söder und Habeck wurden in der Bevölkerung ungeprüft als aussichtsreicher eingeschätzt. Die gleichen Wähler unterstellten zugleich, dass Olaf Scholz in der falschen Partei sei.

Auch 2021 war der Wahlkampf über weite Strecken ein Umfragekampf. Als strategisches Instrumentarium gehört die Demoskopie mittlerweile zu den wichtigsten Ressourcen des Wahlkampfmanagements. Ihre Stellung hat sich unter den Bedingungen wachsender Volatilität verfestigt. Wähler lieben Favoriten und sind Fans des Erfolgs. Umfragedaten verstärken Aufstiegsbewegungen ebenso wie Abwärtsspiralen.

RICHTUNG DES WÄHLENS

Das Superwahljahr folgte einer außeralltäglichen Logik. Es blieb eigenartig einzigartig. Die Grundstimmung changierte zwischen einem Enthusiasmus des Positiven ("solidarisch haben wir Corona besiegt") und der Wehmut des Vorsichtigen ("hier funktioniert nichts"): sorgenvoll zufrieden oder zufrieden im Unbehagen? Diese uneindeutige Grundstimmung mobilisierte immerhin nochmals mehr Wählerinnen und Wähler als 2017, was durchaus überrascht, da eine maximale Themenpolarisierung im Wahlkampf fehlte. Die höhere Wahlbeteiligung spricht für einen insgesamt gelungenen Wahlkampf der Parteien, der hinreichend mobilisieren konnte.

Die gewählten Parteien sortieren sich im Setting des Bundestages in einem multipolaren Vielparteiensystem. Der Bundestag ist weniger polarisiert als in der letzten Legislaturperiode.²⁴ Die Radikalisierung im Parteienspektrum blieb der

24 Grundsätzlich dazu Karl-Rudolf Korte et al., Parteiendemokratie in Bewegung, Baden-Baden 2018.

AfD vorbehalten, die zur Coronapolitik wenig Lösungsorientiertes beizutragen hatte. Die politische Mitte hat sich weiterhin vergrößert und ausdifferenziert und zeigt eine ausgeprägte elektorale Fragmentierung. Selbst die dänisch-friesische Minderheit ist mit dem Südschleswigschen Wählerverband (SSW) wieder in den Bundestag eingezogen. Die Segmentierung im Sinne von schwer zu überwindenden Bündnisfähigkeiten hat abgenommen, zumal die Grünen mittlerweile als lagerübergreifende Partei im Wählerspektrum verortet sind.

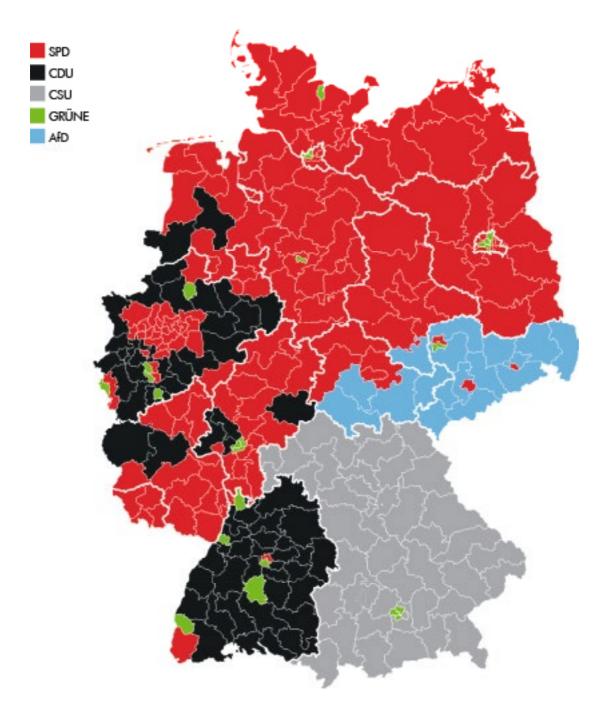
Die Coronapolitik stellte im Superwahljahr 2021 naheliegende Mobilisierungsherausforderungen. Zukunftssicherheit spielte bei den Motiven auf dem Wählermarkt eine große Rolle: Wie schaffen wir eine resiliente Demokratie? Das bedeutet viel mehr als nur Pandemievorsorge. Denn die Reparaturbedürftigkeit des Nachsorgestaates fiel besonders in der Pandemie auf. Insofern wuchs die Sehnsucht nach einem klug schützenden, einem lenkenden Vorsorgestaat. Der Wahlkampf kam dennoch maximal zumutungsfrei daher. Doch die Wählerinnen und Wähler ahnen, dass bedingungslose Daseinsvorsorge einen Preis haben wird. Die Schlüsselressourcen zum Aufbau einer resilienten Demokratie spielten im Wahlkampf eine indirekte Rolle, avancieren jedoch zum Politiktreiber in den Koalitionsverhandlungen. Da die Bundestagswahl zum zweiten Mal in Folge ohne klare Koalitionsaussagen im Wahlkampf stattfand, endet der Wahlkampf nicht am Wahlsonntag. Die Rollen bleiben zwischen den drei beziehungsweise vier verhandelnden Parteien offen: Regierung oder Opposition? Die Verlängerung des Wahlkampfes in Sondierungen und Koalitionsverhandlungen ist nicht neu. Doch niemals zuvor hatten zwei Kanzlerkandidaten die Chance, jeweils unterschiedliche Mehrheiten zu bilden - zumindest gefühlt für kurze Zeit. Auch das macht die Bundestagswahl über den Wahlkampf hinaus zum Unikat.

KARL-RUDOLF KORTE

ist Professor für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt "Politisches System der Bundesrepublik Deutschland und moderne Staatstheorien" an der Universität Duisburg-Essen und Direktor der NRW School of Governance.

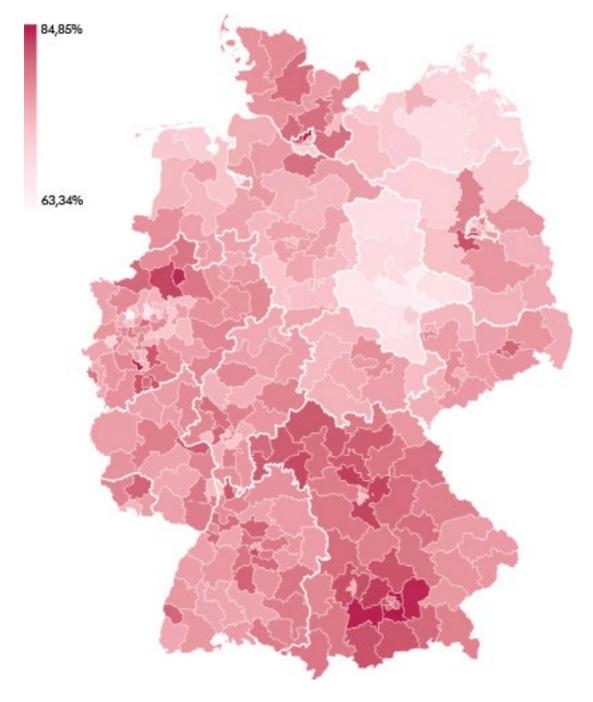
krkorte@uni-due.de

Zweitstimmen nach Wahlkreisen – Partei mit dem höchsten Zweitstimmenergebnis, Bundestagswahl 2021



Grafik: bpb
Quelle und Kartenmaterial: Bundeswahlleiter, Geobasis DE / BKG 2020

Wahlbeteiligung nach Wahlkreisen – Anteil an den Wahlberechtigten, Bundestagswahl 2021



Grafik: bpb
Quelle und Kartenmaterial: Bundeswahlleiter, Geobasis DE / BKG 2020

WÄHLEN IN ZEITEN DER PANDEMIE

Herausforderungen und Probleme

Heike Merten

Dachte man zu Beginn der Covid-19-Pandemie noch laut über eine Verschiebung von Kommunal- oder auch Landtagswahlen nach, wurde diese Möglichkeit vor der Bundestagswahl im September 2021 nicht mehr in Erwägung gezogen. Dies mit gutem Grund, ist doch eine Verlängerung einer laufenden Wahlperiode jedenfalls auf Landes- und Bundesebene verfassungsrechtlich ausgeschlossen. Demokratie ist immer nur eine "Herrschaft auf Zeit",⁰¹ und daher gehört zu den notwendigen Bestandteilen einer Demokratie die Periodizität von Wahlen. Die Dauer der Legislaturperiode ist deshalb verfassungsrechtlich festgeschrieben; eine Änderung bedarf einer entsprechenden Verfassungsänderung, die nach der überwiegenden Auffassung in der Rechtswissenschaft allerdings erst eine künftige Wahlperiode betreffen darf. Den Abgeordneten fehlt es an der notwendigen demokratischen Legitimation, ihre eigene Amtszeit zu verlängern. Somit gilt es, sich den Herausforderungen und Problemen einer ordnungsgemäßen Wahl in Zeiten einer Pandemie und - wie uns die Flutkatastrophe jüngst gezeigt hat - auch in sonstigen Krisenzeiten zu stellen. Es steht zu erwarten, dass wir in Zukunft mit derartigen Situationen häufiger konfrontiert sein werden. Umso notwendiger ist es, sich mit dem Wählen in Krisenzeiten näher auseinanderzusetzen.

WAHLVORBEREITUNG

Keine Wahlen ohne Kandidaten. Die Auswahl und Aufstellung der Wahlbewerber ist ein erster wesentlicher, zugleich auch wahlentscheidender Schritt. Schon dieser Schritt muss demokratischen Grundsätzen entsprechen, obwohl er außerhalb des staatlichen Bereiches, zumeist innerhalb einer politischen Partei und damit rechtlich innerhalb eines Vereins erfolgt. Verfassungsrechtlich abgesichert wird dies durch die Verpflichtung der Parteien zur innerparteilichen Demokratie in Artikel 21 Absatz 1 Satz 3 GG und durch die Wahl-

rechtsgrundsätze aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG, die schon in der Wahlvorbereitungsphase Wirkung entfalten. Die Nominierung der Wahlbewerber erfolgt nach den jeweiligen Wahlgesetzen in Mitglieder- oder Delegiertenversammlungen der zum Bundestag wahlberechtigten anwesenden Parteimitglieder (§ 21 Absatz 1 Bundeswahlgesetz (BWahlG)). Die physische Präsenz der Parteimitglieder oder Delegierten am Versammlungsort wurde bis zur Pandemie als selbstverständlich angesehen und deren gesetzliche Anordnung nicht wirklich in Zweifel gezogen.

Da Präsenzveranstaltungen in der Hochphase einer Pandemie mit nicht unerheblichen Gesundheitsgefahren verbunden sind, wurden die rechtlichen Möglichkeiten einer Wahlbewerberaufstellung unter Pandemiebedingungen ausgelotet, um Wahlen auch in Zeiten von Naturkatastrophen und ähnlichen Fällen ordnungsgemäß durchführen zu können. Der Bundestag hat die Lösung darin gesehen, das Bundesinnenministerium (BMI) dazu zu ermächtigen, mit Zustimmung des Bundestages per Rechtsverordnung vom Leitbild der Präsenzversammlung abzuweichen (§52 Absatz 4 BWahlG). Von dieser Ermächtigung hat das BMI mit der COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung Gebrauch gemacht.03 Danach sind ausschließlich für die Wahlen zum 20. Deutschen Bundestag Abweichungen vom Satzungsrecht der Parteien sowie Modifikationen des Versammlungsformates und des Wahlverfahrens möglich. Die von der Exekutive erlassene Verordnung ermöglicht damit unter anderem, von der Pflicht zur Durchführung von Präsenzversammlungen abzuweichen. Die Verlagerung der Versammlung und damit auch der Abstimmungen in den digitalen Raum ist unter dem Gesichtspunkt der (Mitglieder-)Öffentlichkeit der Wahl und der damit einhergehenden Überprüfbarkeit der Ergebnisermittlung nicht ganz unproblematisch. Bei elektronischen Abstimmungssystemen ist diese Überprüfbarkeit gerade nicht gegeben; Wahlbewerberaufstellungen mit elektronischen Abstimmungssystemen sind daher verfassungsrechtlich problematisch. Die Rechtsverordnung hat deshalb vorgesehen, die endgültige Abstimmung über das elektronische (Vor-)Wahlergebnis im schriftlichen Verfahren bestätigen zu lassen. Dabei wurde allerdings verkannt, dass die digitale Vorwahl einen so wesentlichen Einfluss auf die Schlussabstimmung hat, dass schon bei der Vorwahl vom Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl kaum Abstand genommen werden kann.

Zu Recht wurde diese gefundene Lösung kritisch gesehen, und die Parteien haben bei der Wahlbewerberaufstellung vielfach stattdessen auf pandemiekonforme Präsenzveranstaltungen gesetzt, um eine rechtssichere Nominierung zu gewährleisten. Dem Gesetzgeber sei angeraten, die in §52 Absatz 4 BWahlG gefundene Lösung nochmals intensiv zu beraten und insbesondere auch den Weg über eine Verordnungsermächtigung für die Exekutive noch einmal zu überdenken. Das Parlament muss diese grundlegenden Fragen der Aufstellung von Wahlbewerbern nach dem Grundsatz des Parlamentsvorbehaltes selbst regeln.04 Dies gilt in besonderem Maße in Krisenzeiten, in denen das Parlament umso dringlicher seine Aufgaben als Gesetzgeber wahrnehmen muss, um Transparenz und Vertrauen herzustellen.

WAHLZULASSUNG

Ist die Wahlbewerberaufstellung abgeschlossen, gilt es, die offizielle Zulassung zur Wahl zu erlangen. Kreiswahlvorschläge sind dem Kreiswahllei-

01 Vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 79, 311 (343); 119, 247 (261); 121, 205 (220).

02 Vgl. BVerfGE 89, 243 (251 f.); 123, 39 (68).

03 Verordnung über die Aufstellung von Wahlbewerbern und die Wahl der Vertreter für die Vertreterversammlungen für die Wahl zum 20. Deutschen Bundestag unter den Bedingungen der COVID-19-Pandemie (COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung) vom 28. 1.2021, Bundesgesetzblatt (BGBI.) I S. 115

04 Vgl. Fabian Michl, Bundestag macht Unmögliches möglich: Aufstellung von Kandidaten für die Bundestagswahl 2021, 14. 1. 2021, https://verfassungsblog.de/bundestag-macht-unmogliches-moglich; ders., Anything goes! – Zur Aufstellung von Wahlbewerbern in der Covid-19-Pandemie, in: Zeitschrift für Parteienwissenschaften (MIP) 1/2021, S. 29–36; Anna von Notz, It's Democracy, Stupid! Von einem Gesetzgeber, der dem Bundesinnenministerium in Demokratiefragen mehr zutraut als den politischen Parteien, 19. 10. 2020, https://verfassungsblog.de/its-democracy-stupid.

ter und Landeslisten dem Landeswahlleiter einzureichen (§19 BWahlG). Dazu müssen neben den nominierten Kandidaten weitere Unterlagen wie zum Beispiel die Niederschrift über die Wahl dem Wahlausschuss vorgelegt werden (§§ 20, 21 Absatz 6 BWahlG). Parteien und Wählergruppen, die bisher nicht ununterbrochen im Parlament vertreten waren, müssen zudem sogenannte Unterstützungsunterschriften beibringen (§§ 20 Absatz 2 Satz 2; 27 Absatz 1 Satz 2 BWahlG). Dazu müssen Unterstützer ihre persönlichen Daten in Formblättern persönlich und handschriftlich eintragen (§ 34 Absatz 4 Nr. 2; § 39 Absatz 3 Bundeswahlordnung (BWahlO)). Die Anzahl der beizubringenden Unterschriften von Wahlberechtigten ist gestaffelt. Mit dem Erfordernis von Unterstützungsunterschriften wird zwar auch schon unter regulären Wahlbedingungen die Chancenund Wahlrechtsgleichheit beeinträchtigt. Diese wahlrechtliche Zulassungsbeschränkung ist aber verfassungsrechtlich gerechtfertigt, da sie auf einem zwingenden Grund beruht: Sie dient der Sicherung der Ernsthaftigkeit des Wahlvorschlags, mit dem Ziel, letztlich auch einer Stimmenzersplitterung entgegenzuwirken und eine handlungsfähige Volksvertretung hervorzubringen. Die Legitimität dieses Anliegens ist in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung grundsätzlich anerkannt.05 Sie steht allerdings unter dem Rechtfertigungsvorbehalt einer tatsächlich auch möglichen Umsetzbarkeit, sowohl in zeitlicher wie auch in organisatorischer Hinsicht. Dabei muss im Blick behalten werden, dass die für den Normalfall geltende gesetzliche Regelung von einer recht hohen Anzahl beizubringender Unterstützungsunterschriften ausgeht und den kleinen Parteien einen erheblichen organisatorischen Aufwand abverlangt. Gilt dies schon unter normalen Bedingungen, so ist es in Krisenzeiten umso wichtiger, hinsichtlich der Unterstützungsunterschriften deutliche Milderungen einzuführen oder von der Unterschriftenklausel gänzlich Abstand zu nehmen.⁰⁶ Für die Wahl zum Deut-

05 Vgl. BVerfGE 71, 81 (96f.); 82, 353 (364); 114, 107 (115 ff.). **06** So regte etwa das Verfassungsgericht Berlin eine Absenkung auf 20 bis 30 Prozent des Niveaus vor der Coronakrise an. Vgl. VerfGH Berlin, Beschlüsse v. 17.3.2021, Az. VerfGH 4/21, VerfGH 20 und 20 A/21; VerfGH NRW, Beschluss v. 30.6.2020, Az. 63/20.VB-2 und Beschluss v. 7.7.2020, Az. VGH 88/20; VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschlüsse v. 28.1.2021, Az. VGH O 82/20 und VGH A 83/20. Siehe auch BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats v. 13.4.2021, Az. 2 BvE 1/21.

schen Bundestag wurden die notwendigen Unterstützungsunterschriften daher auf jeweils ein Viertel reduziert.⁰⁷

Die Prüfung der eingereichten Unterlagen führt auch dazu, dass der Bundeswahlausschuss unter Vorsitz des Bundeswahlleiters Wahlbewerber nicht zur Wahl zulässt. 54 politische Vereinigungen wurden als Parteien für die Bundestagswahl 2021 anerkannt und deren Wahlvorschläge zur Wahl zugelassen. 43 Vereinigungen wurde die Zulassung nach Prüfung der rechtlichen Voraussetzungen versagt.08 Prominentestes Beispiel für die Nichtzulassung ist die Landesliste der Saar-Grünen. Parteiinterne Unregelmäßigkeiten bei der Wahlbewerberaufstellungsversammlung hatten die Nichtzulassung zur Folge. Begründet wurde die Sperre vom Bundeswahlausschuss mit dem Ausschluss von 49 Delegierten vom Ortsverband Saarlouis bei der Aufstellungsversammlung der Liste. Dies wurde als schwerer Wahlfehler und Verletzung des Demokratieprinzips gewertet.09

Gegen die Nichtanerkennung als Partei für die Wahl zum Bundestag kann vor der Wahl noch Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht erhoben werden (Artikel 93 Absatz 1 Nr. 4c GG). Von dieser Möglichkeit haben zwanzig Vereinigungen und Parteien Gebrauch gemacht. In 19 Verfahren blieben die Nichtanerkennungsbeschwerden nach Beschlüssen des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts erfolglos. Die Deutsche Kommunistische Partei (DKP) wurde hingegen im Beschwerdeverfahren als wahlvorschlagsberechtigte Partei für die Wahl zum 20. Deutschen Bundestag anerkannt. Das Bundesverfassungsgericht stellte fest, dass entgegen

der Auffassung des Bundeswahlausschusses der Verlust der Parteieigenschaft nicht bereits eintritt, wenn eine Partei – wie die DKP – in einem Zeitraum von sechs Jahren mehrere Rechenschaftsberichte unter Einhaltung der inhaltlichen Mindestanforderungen nicht fristgemäß eingereicht hat. Dies ergibt sich aus einer im Lichte von Artikel 21 Absatz 1 GG vorzunehmenden Auslegung des Parteiengesetzes. Danach ist die nicht fristgerechte Einreichung des Prüfberichts einer Nichteinreichung nicht gleichzustellen. Für sich genommen reicht dies nicht aus, die Rechtsfolge des Verlusts der Parteieigenschaft gemäß §2 Absatz 2 Satz 2 Parteiengesetz (PartG) auszulösen.¹²

WAHLKAMPF

Die Coronapandemie, aber auch die Flutkatastrophe haben zu Einschränkungen der Wahlkampfaktivitäten geführt. Der Wahltermin im September hatte den großen Vorteil, dass sich die Inzidenzwerte in der heißen Wahlkampfphase auf einem relativ niedrigen Niveau bewegten und keine Kontaktsperren verhängt werden mussten. Infostände und Flyerverteilung in Fußgängerzonen waren weitgehend möglich. Persönliche Wahlkampfbesuche und Veranstaltungen in Innenräumen, jeweils mit Masken, waren eher die Ausnahme, aber grundsätzlich doch möglich. Das befürchtete faktische Wahlkampfverbot im öffentlichen Raum ist damit ausgeblieben. Allerdings sind die Bürger pandemiebedingt insgesamt deutlich zurückhaltender bei persönlichen Begegnungen und direkter Ansprache, auch mit Abstand und im Freien. Dies betrifft die Wahlwerbenden aber alle in gleichem Maße.

Verfassungsrechtlich ist mit dem Wahlvorschlagsrecht auch das Recht verbunden, für die eigenen Kandidaten zu werben.¹³ Das Recht der Wahlkampfführung muss unter Wahrung der Chancengleichheit allen Trägern der zugelassenen Wahlvorschläge gleichermaßen zukommen.¹⁴

⁰⁷ Vgl. www.bundestag.de/parlament/bundestagswahl/parteien-unterschriften-848540.

⁰⁸ Vgl. www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw27-pa-bundeswahlausschuss-842552.

⁰⁹ Vgl. www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw31-bundeswahlausschuss-853170. Siehe auch Matthias Friehe, Wahlrechtsgrundsätze als Säulen der innerparteilichen Demokratie, 5.8.2021, https://verfassungsblog.de/wahlrechtsgrundsaetze-als-saeulen-der-innerparteilichen-demokratie.

¹⁰ Beschlüsse v. 22.7.2021, 2 BvC 1/21, 2 BvC 2/21, 2 BvC 3/21, 2 BvC 4/21, 2 BvC 5/21, 2 BvC 6/21, 2 BvC 7/21, 2 BvC 9/21, 2 BvC 10/21, 2 BvC 11/21, 2 BvC 12/21, 2 BvC 13/21, 2 BvC 14/21, 2 BvC 15/21, 2 BvC 16/21, 2 BvC 17/21, 2 BvC 18/21, 2 BvC 19/21, 2 BvC 20/21.

¹¹ Beschluss v. 22.7.2021, 2 BvC 8/21. Vgl. www.bundesver-fassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-064.

¹² Siehe auch Martin Morlok, Grenzen des Parteienrechts: Zur Nichtzulassung der DKP zur Bundestagswahl und ihrer Korrektur durch das Bundesverfassungsgericht, 14.8.2021, https://verfassungsblog.de/grenzen-des-parteienrechts.

¹³ Dies ergibt sich aus Art. 21 und 38 GG. Daneben werden Freiheits- (Art. 5 GG) und Gleichheitsrechte (Art. 3 GG) mit einbezogen. Siehe BVerwGE 47, 280 (284).

¹⁴ Vgl. Heike Merten, Wahlen in Pandemiezeiten – ein juristisches Risikogebiet, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 31/2021, S. 61–69, hier S. 66.

Es kann nur zum Schutz kollidierender Verfassungsgüter überhaupt eingeschränkt werden. Wie die Kommunalwahlen 2020 in NRW gezeigt haben, ist auch in einer Pandemiewelle grundsätzlich ein kontaktloser Wahlkampf möglich, etwa durch Plakatierungen oder Wahlwerbesendungen. War so ein chancengleicher Wahlkampf grundsätzlich möglich, so war dieser gleichwohl von diversen juristischen Problemen und Herausforderungen gekennzeichnet.

In Sachsen und in Bayern hat die Kleinstpartei "Der Dritte Weg" mit "Hängt die Grünen"-Wahlplakaten für Aufsehen gesorgt. 16 Das Verwaltungsgericht (VG) Chemnitz hatte in erster Instanz entschieden, dass die Plakate hängen bleiben dürfen, wenn auch mit einem Abstand von 100 Metern zu Wahlplakaten der Grünen, und mit dieser Entscheidung für noch mehr Aufsehen gesorgt. Das Oberverwaltungsgericht (OVG) in Bautzen¹⁷ stufte im Eilverfahren die Plakate als Volksverhetzung ein. Die Plakate müssten abgehängt werden, sie stellten eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit dar, erklärte das Gericht. Parteien dürfen zwar grundsätzlich Kritik auch in überspitzter und polemischer Form äußern. Dies findet aber seine Grenze, wenn gewichtige Straftatbestände vorliegen, wie hier der Tatbestand der Volksverhetzung. Bei der Beurteilung kommt es auf die Sicht eines objektiven Betrachters an. Das Plakat sei geeignet, so das OVG, den öffentlichen Frieden durch Aufstacheln zum Hass sowie durch einen Angriff auf die Menschenwürde der Mitglieder der Grünen zu stören. In ähnlicher Weise urteilte auch ein bayrisches Gericht.¹⁸

Das VG Chemnitz hatte sich im Wahlkampf dann noch mit den Wahlplakaten der Satirepartei Die Partei mit den Slogans "Nazis töten." und "Feminismus, ihr Fotzen!" zu befassen. Das Gericht entschied, dass sie hängen bleiben durften.¹⁹ Die Plakatinhalte stellten keinen Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit dar, insbesondere nicht gegen Strafvorschriften (§§ 111, 185 Strafgesetz-

buch (StGB)). Bei den betreffenden Sprüchen auf den Wahlplakaten handele es sich um Werturteile, die in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit fielen. Schließlich umfasse diese auch das Recht, sich im politischen Meinungskampf "selbst in überspitzter und polemischer Form kritisch zu äußern", so das VG in seinem Beschluss. Eine Einschränkung dieses Rechts lediglich unter Berufung auf eine Störung der öffentlichen Ordnung reiche nicht aus.

In der heißen Wahlkampfphase rief der bayrische Ministerpräsident Markus Söder in einer Wahlkampfrede im Sachs-Stadion in Schweinfurt die CSU-Wähler dazu auf, Anhängern anderer Parteien absichtlich einen falschen Wahltermin zu nennen, damit sie diesen versäumen. ²⁰ Der Aufruf wurde durchaus als möglicherweise strafbarer öffentlicher Aufruf zur Wählertäuschung (§§111, 108a StGB) wahrgenommen. Trotz mehrerer Strafanzeigen lehnte es die Staatsanwaltschaft Schweinfurt aber ab, Ermittlungen aufzunehmen. Die Äußerungen seien "für sich genommen und nach den Gesamtumständen als Scherz zu verstehen" gewesen. ²¹

Zwei Wochen vor dem Wahltermin warf der Bundeswahlleiter dem Meinungsforschungsinstitut Forsa indirekte Wahlmanipulation vor. Hintergrund ist die sogenannte Sonntagsfrage. Dabei rufen Mitarbeiter zufällig ausgesuchte Menschen an und fragen sie: "Wenn am Sonntag Bundestagswahl wäre, wen würden sie wählen?" Forsa fragt auch, ob jemand schon per Brief gewählt hat und wenn ja, wen. Diese Antworten fließen in das Ergebnis der Sonntagsfrage ein.

Der Bundeswahlleiter sah darin einen Verstoß gegen §32 Absatz 2 BWahlG, wonach die "Veröffentlichung von Ergebnissen von Wählerbefragungen nach der Stimmabgabe über den Inhalt der Wahlentscheidung (...) vor Ablauf der Wahlzeit unzulässig" ist. Die Abfrage des Status der Briefwähler sei rechtswidrig. Dies insbesondere auch, weil bei der anstehenden Bundestagswahl bei einer Wahlbeteiligung von 70 bis 75 Prozent eine Briefwählerquote von bis zu 57 Prozent prognostiziert wurde. Forsa teilte

¹⁵ Vgl. VerfGH NRW, Beschluss v. 30.6.2020, VerfGH Az. 76/20, Rn. 57.

¹⁶ Vgl. zur Rechtsprechung zur Wahlsichtwerbung Alexandra Bäcker, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung: Chancengleichheit, in: MIP 1/2020, S. 61–74.

¹⁷ Beschluss v. 21.9.2021, Az. 6 B 360/21.

¹⁸ Vgl. LG München I, Beschluss vom 17.9.2021, Az. 25 0 12449/21.

¹⁹ Beschluss v. 16. 10. 2021, Az. 7 L 395/21.

²⁰ Vgl. Anna Clauß/Dietmar Hipp, Ein schlechter Scherz – oder doch eine Straftat?, 22.9.2021, www.spiegel.de/a-75fb93ab-d052-4355-a87a-f65e1bf82280.

²¹ Vgl. Keine Ermittlungen gegen Söder: Vorwurf der Wählertäuschung, 22.9.2021, www.sueddeutsche.de/dpa.urn-newsmldpa-com-20090101-210922-99-316066.

diese Rechtsauffassung nicht und klagte dagegen. Grundsätzlich gilt, dass erst ab 18 Uhr am Tag der Bundestagswahl Hochrechnungen veröffentlicht werden dürfen, wobei es sich bei den ersten Zahlen noch um Prognosen handelt, die ausschließlich auf Daten der Nachwahlbefragung von Wählern unmittelbar nach ihrer Stimmabgabe beruhen. Erst mit fortschreitender Stimmauszählung in den Wahllokalen folgen Hochrechnungen, bei denen die Wahlentscheidungen der bisher ausgezählten Stimmen auf die Gesamtheit der Wählerschaft hochgerechnet werden und so ein zu erwartendes Endergebnis auf Grundlage der konkreten Wahl von zunächst Wenigen und erst im Verlauf des Wahlabends von Vielen ermittelt wird.

Das VG Wiesbaden²² stellte in einer Eilentscheidung fest, dass das Veröffentlichungsverbot von Ergebnissen von Wählerbefragungen, die auch auf Grundlage von Nachwahlbefragungen zustande gekommen sind, eng auszulegen und in jedem Fall nicht auf die Zeit vor dem Wahltag zu erstrecken ist. Die Freiheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 GG schütze nicht vor wahrheitsgemäßen Tatsachenbehauptungen wie Meinungsumfragen. Zudem beeinträchtige das Veröffentlichungsverbot auch die Freiheit der Berichterstattung der Medien und greife damit erheblich in das für eine Demokratie zentrale Grundrecht der freien Medien (Artikel 5 Absatz 1 GG) ein. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof (VGH) hat den Beschluss bestätigt. Das im Bundeswahlgesetz enthaltene Verbot, keine Ergebnisse von Wählerbefragungen "nach der Stimmabgabe" vor Ablauf der "Wahlzeit" zu veröffentlichen, gelte nicht für die Briefwahl.23

WAHLAKT

Bei der eigentlichen Wahlhandlung, dem sogenannten Wahlakt, müssen die geschriebenen Wahlrechtsgrundsätze aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG – die Wahl muss allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim sein – sowie der vom Bundesverfassungsgericht entwickelte ungeschriebene Wahlrechtsgrundsatz der Öffentlichkeit der Wahl eingehalten werden. Alle wesentli-

chen Schritte der Wahl müssen nach Letzterem einer öffentlichen Überprüfbarkeit unterliegen, handelt es sich doch letztlich um den zentralen Legitimationsakt in einer Demokratie. Gewährleistet werden kann die Einhaltung aller sechs Wahlrechtsgrundsätze bei der als Regelfall gedachten Urnenwahl unter Anwesenden problemlos im Wahllokal am Wahltag. Das Bundesverfassungsgericht spricht daher auch von der Urnenwahl als dem "verfassungsrechtlichen Leitbild". Die traditionelle Urnenwahl im Wahllokal bringt in Pandemiezeiten aber durchaus Risiken mit sich. Daher wurde auch die Option einer generellen Briefwahl in Erwägung gezogen.

Eine Briefwahl ist allerdings ein "privatisierter Wahlakt", bei dem die öffentliche Kontrolle der Stimmabgabe, aber auch die Wahlfreiheit und das Wahlgeheimnis zurückstehen. Das Bundesverfassungsgericht hält die Briefwahl aber dennoch ausnahmsweise als zusätzliches Angebot neben der Urnenwahl für zulässig, um eine möglichst hohe Wahlbeteiligung zu erreichen und so dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl Geltung zu verschaffen. Für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer ausschließlichen Briefwahl, die die Urnenwahl ersetzt, müssen neben der Allgemeinheit der Wahl aber noch weitere Verfassungsgüter von erheblichem Gewicht für eine Einschränkung der genannten Wahlrechtsgrundsätze sprechen. Die Befürworter einer reinen Briefwahl greifen dafür auf die aus Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 GG folgende Schutzpflicht des Staates für die Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger zurück. Infektionen mit dem Virus bei einem öffentlichen Wahlvorgang auszuschließen, so die Argumentation, sei ein verfassungsrechtlich legitimer Grund für die Durchführung einer Wahl als generelle Briefwahl. Der Schutz der Gesundheit tritt so zum verfassungsrechtlichen Ziel einer möglichst hohen Wahlbeteiligung hinzu.25

Ob der Gesundheitsschutz am Wahltag tatsächlich ausschließlich durch eine reine Briefwahl gewährleistet werden kann, bleibt allerdings fraglich. Solange es möglich ist, eine Wahl an der Urne unter Einhaltung des Infektionsschutzes si-

²² Vgl. VG Wiesbaden, Beschluss v. 16.9.2021, Az. 6 L 1174/21.WI.

²³ Vgl. VGH Hessen, Beschluss v. 22. 9. 2021, Az. 8 B 1929/21.

²⁴ BVerfGE 134, 25 (32, Rn. 16). Kritisch zur Briefwahl daher Christoph Schönberger, Vom Verschwinden der Anwesenheit in der Demokratie, in: Juristen Zeitung (JZ) 10/2016, S. 486–494.

²⁵ Siehe dazu Merten (Anm. 14), mit weiteren Nachweisen.

cherzustellen, ist die Urnenwahl zur Sicherung der Wahlrechtsgrundsätze verfassungsrechtlich geboten und eine ausschließliche Briefwahl verfassungsrechtlich kaum zu rechtfertigen. Denn auch bei einem grundsätzlichen Festhalten an der Urnenwahl stehen gerade für Risikopersonen ja die Möglichkeiten der Briefwahl oder auch der vorgezogenen Urnenwahl als Alternativen zur Verfügung.

Der Anteil der Briefwähler bei Bundestagswahlen ist im Laufe der Zeit auch unabhängig von Pandemiezeiten kontinuierlich angewachsen. Die Briefwahlquote hat schon 2013 24,3 Prozent betragen und ist bei der Bundestagswahl 2017 auf 28,6 Prozent angestiegen. Bei den in der Pandemiezeit durchgeführten staatlichen Wahlen ist ein erheblicher Anstieg der Briefwähler auf bis zu 66,5 Prozent (bei der Landtagswahl in Rheinland-Pfalz im März 2021) zu verzeichnen gewesen. Auch bei der Bundestagswahl 2021 ist die Briefwählerquote nochmals deutlich auf 47,3 Prozent angestiegen.26 Bayern hatte mit 62,4 Prozent den höchsten Anteil an Briefwählern. Bei der Erfassung der Briefwähler wird allerdings nicht unterschieden zwischen den "echten" Briefwählern und denjenigen, die im Wege der vorgezogenen Urnenwahl ihre Stimme abgeben. Beide werden in der Briefwahlquote erfasst. In letzterem Fall beantragt der "Briefwähler" seine Wahlunterlagen persönlich bei der Gemeinde, füllt diese direkt vor Ort im Briefwahlbüro aus und wirft sie auch vor Ort in die (Brief-)Wahlurne. Das ist innerhalb von vier Wochen vor dem eigentlichen Wahltermin möglich. Bei dieser vorgezogenen Urnenwahl gibt es die aufgezeigten Probleme der Briefwahl nicht: Sie kommt einer Urnenwahl gleich. Ob bei einer anhaltend hohen Quote an "echten" Briefwählern, bei denen die öffentliche Kontrolle der Stimmabgabe, aber auch die Wahlfreiheit und das Wahlgeheimnis zurückgenommen sind, auch zukünftig vom Bundesverfassungsgericht noch eine verfassungsrechtlich zulässige Ausnahme angenommen wird, ist durchaus zweifelhaft.

Im Rahmen der wahlordnungsrechtlichen Vorschriften ist bei dieser Bundestagswahl für ein hohes Maß an Infektionsschutz gesorgt worden. So stand im Wahllokal für jeden Wahlberechtigten ein eigenes Schreibgerät zur Verfügung, Wahlkabinen und -urnen wurden regelmäßig desinfiziert, und auch die sonstigen Hygiene- und infektionsschutzrechtlichen Maßnahmen sind eingehalten worden. Die Maskenpflicht galt natürlich auch im Wahllokal.²⁷ Das in den Wahlgesetzen normierte Verhüllungsverbot für Wahlorgane (etwa in §10 Absatz 2 Satz 2 BWahlG) wurde in der Pandemie ausgesetzt. Die Ausübung des Wahlrechts war selbstverständlich auch für ungeimpfte und ungetestete Personen möglich.

Wahlordnungsrechtliche Ausnahmeregelungen gab es auch in den Flutkatastrophenregionen in Deutschland. Hier wurden für die Bundestagswahl auch Zelte, Container oder Busse als Wahlraum genutzt. Da in den Überflutungsgebieten viele Menschen ihr Haus und damit ihre Postadresse verloren haben, bedurfte es auch mit Blick auf die Eintragung im Wählerverzeichnis und die zuzustellenden Wahlbenachrichtigungen einer Sonderlösung. Der Landeswahlleiter in Nordrhein-Westfalen etwa empfahl, deren Inhalt bei Bedarf auch mit Plakaten, über Internetangebote der Kommunen, Hörfunk, Fernsehen oder Zeitungen öffentlich bekannt zu machen. Briefwahlanträge konnten auch ohne Wahlbenachrichtigung bei den Heimatgemeinden oder online gestellt werden. Das galt auch für Wahlberechtigte, die sich nicht in ihrer Wohnung aufhalten konnten.

Am Tag der Bundestagswahl selbst erregten weitere Ereignisse mediales Aufsehen: Auf seinem Twitteraccount veröffentlichte Hubert Aiwanger, Spitzenkandidat der Freien Wähler, eine vorgeblich tagesaktuelle Prognose eines Meinungsforschungsinstituts, verbunden mit dem Aufruf, ab jetzt alle Stimmen seiner Partei zu geben - was grundsätzlich einen bußgeldbewährten Verstoß gegen §32 Absatz 2 BWahlG darstellt. Mit dem Verbot soll eine Wahlbeeinflussung der Wähler verhindert werden, die noch zur Stimmabgabe gehen. Aiwanger beteuerte, für den Tweet Zahlen verwendet zu haben, die er von einem Dritten bekommen habe, und keinesfalls Daten einer Nachwahlbefragung. Der Eintrag wurde nach wenigen Minuten wieder gelöscht. Der Bundeswahlleiter leitete unverzüglich Ermittlungen ein. Diese ergaben, dass es sich bei dem Tweet wohl um eine Zusammenstellung verschiedener, am Wahltag öffentlich zugänglicher Daten, etwa

²⁶ Vgl. www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/46dbdeee-744b-4142-874c-f57501caf2ed/btw_1994bis2021_briefwahl.pdf.

²⁷ Für NRW siehe OVG Münster, Beschluss v. 24. 9. 2021, Az. 13 B 1534/21.NE.

aus vorherigen Prognosen, sowie um erfundene Zahlen handelte. Eine Ordnungswidrigkeit könne daher nicht nachgewiesen werden.²⁸

Der Kanzlerkandidat von CDU/CSU, Armin Laschet, faltete bei der Stimmabgabe seinen Stimmzettel so, dass beim Einwurf in die Wahlurne für die Anwesenden, insbesondere aber auch für die Fernsehkameras, deutlich sichtbar wurde, was und wen er gewählt hatte. Zur Wahrung des Wahlgeheimnisses darf die Wahlentscheidung bei der Stimmabgabe nicht erkennbar sein. Die Stimmabgabe hätte vom Wahlvorstand also unterbunden werden müssen. Die dennoch in die Urne gelangte Stimme wurde gezählt, der Verstoß blieb damit folgenlos.

In der Bundeshauptstadt Berlin standen zeitgleich vier Abstimmungen an - die Wahlen zum Bundestag, zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen, dazu noch ein Volksentscheid zur Frage, ob private Wohnungskonzerne vergesellschaftet werden sollen. Damit war ein Wahlmarathon angesetzt, der zudem noch vom parallel stattfindenden Berlin-Marathon komplettiert wurde. Schon während des Wahltags wurden verschiedene Unregelmäßigkeiten bekannt: So bildeten sich über den gesamten Tag hinweg ungewöhnlich lange Schlangen vor den Wahllokalen, die nicht nur der Pandemie und der Wahrung der Hygienekonzepte in den Wahllokalen geschuldet waren. Vertauschte oder zu wenige Wahlzettel in verschiedenen Bezirken wurden beklagt, zudem soll es zu unzulässigen Stimmabgaben von Minderjährigen und EU-Ausländern zur Bundestagswahl gekommen sein. Durch das so entstandene "Wahlchaos" in vielen Berliner Wahllokalen (die Landeswahlleiterin sprach später von Unregelmäßigkeiten in etwa 200 der insgesamt 2257 Berliner Wahllokale) zögerte sich die Stimmabgabe teilweise bis nach 20 Uhr hinaus, also bis lange nach der offiziellen Schließung der Wahllokale um 18 Uhr. Die ab 18 Uhr veröffentlichten Wahlprognosen konnten die unfreiwilligen "Spätwähler" so unproblematisch zur Kenntnis nehmen und in ihre Wahlentscheidung einfließen lassen. Dies muss sicherlich als Verstoß gegen das Gebot der Wahlrechtsgleichheit gewertet werden, führt aber zugleich

28 Vgl. Christian Sebald, Aiwanger nutzte auch frei erfundene Zahlen, 14. 10. 2021, www.sueddeutsche.de/1.5439775; Antje Dörfner, Nach umstrittenem Wahl-Tweet: Kein Verfahren gegen Aiwanger, 12. 10. 2021, www.br.de/nachrichten/,SldzNy0.

in ein Dilemma: Wären die Wahllokale pünktlich um 18 Uhr geschlossen worden, wäre der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verletzt worden. §60 BWahlO und §54 der Berliner Landeswahlordnung sehen daher vor, dass bei Ablauf der Wahlzeit um 18 Uhr die Wähler, die zu diesem Zeitpunkt zur Stimmabgabe erschienen sind und in oder vor dem Wahllokal warten, ihre Stimme noch abgeben dürfen. Wählern und Wählerinnen, die ihre Stimmen nicht abgeben konnten, weil etwa Stimmzettel fehlten oder diese falsch zugeordnet waren, wurde das Recht auf Wahlteilnahme hingegen verwehrt, was einen Verstoß gegen die in Artikel 38 Absatz 1 GG garantierte Allgemeinheit der Wahl darstellt.

Nach Auszählung der Stimmen wurde darüber hinaus noch festgestellt, dass in einigen Bezirken mehr Stimmen abgegeben wurden als Wahlberechtigte registriert waren. Damit ist die Frage aufgeworfen, was daraus rechtlich folgt.

WAHLPRÜFUNG UND WAHLANFECHTUNG

Bei der Wahlprüfung und -anfechtung ist grundsätzlich zwischen der Bundestagswahl und der Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus zu unterscheiden, auch wenn die Problemlage ähnlich ist.

Die Prüfung der Wahl zum Bundestag ist erst einmal Sache des Bundestags selbst (Artikel 41 Absatz 1 GG). Der Wahlprüfungsausschuss überprüft die Einwände und bereitet für das Parlament einen Entscheidungsvorschlag vor (§3 Wahlprüfungsgesetz (WahlPrG)). Gegen die Entscheidung des Bundestages kann Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht erhoben werden (Artikel 41 Absatz 2 GG; §§ 13 Nr. 3, 48 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG)). Auch bei einem gerichtlich festgestellten Wahlfehler wird eine Wahl aber allenfalls dann für ungültig erklärt, wenn dieser Wahlfehler mandatsrelevant war, sich daraus also eine andere Zusammensetzung des Bundestages ergibt. Selbst wenn Mandatsrelevanz nicht ausgeschlossen werden kann, kommt wegen des im Demokratiegebot wurzelnden Interesses am Bestandsschutz des gewählten Parlaments die Anordnung einer Neuwahl kaum in Betracht.29 Auf dem Gebiet des Wahlfehlerfol-

29 Vgl. BVerfGE 154, 372. Siehe auch Heike Merten, Nach der Wahl ist vor der Wahl, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 1/2019, S. 107–137, mit weiteren Nachweisen.

genrechts gilt das "Gebot des geringstmöglichen Eingriffs. Die Entscheidung darf nur so weit gehen, wie es der festgestellte Wahlfehler verlangt (...). Daraus folgt unter anderem, dass vorrangig ein Wahlfehler zu berichtigen ist, statt die Wahl zu wiederholen. Ist eine Wahl nur teilweise für ungültig erklärt worden und eine Wahlwiederholung insoweit unumgänglich, so darf diese nur dort stattfinden, wo sich der Wahlfehler ausgewirkt hat, also in dem betroffenen Stimmbezirk, Wahlkreis oder Land".30

Soweit sich die Pannen in Berlin auf die Wahl zum Abgeordnetenhaus beziehen, ist ohne Einschaltung des Abgeordnetenhauses der Verfassungsgerichtshof Berlin zuständig (Artikel 84 Absatz 2 Nr. 6 Berliner Landesverfassung; §§ 14 Nr. 2 und 3, 40 ff. des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof (BerlVerfGHG)). Hier können jedoch im Unterschied zur Bundesebene einzelne Wahlberechtigte diesen Rechtsbehelf gar nicht wahrnehmen. Nach §40 Absatz 2 Nr. 8 und Absatz 3 Nr. 3 BerlVerfGHG können nur Parteien beziehungsweise Direktkandidaten Einspruch erheben, die von der Entscheidung betroffen sind. Da die Freiheit der Wahl jedoch auch nach Berliner Landesverfassungsrecht als subjektives Verfassungsrecht ausgestaltet ist, steht die Landesverfassungsbeschwerde zur Verfügung. Diese ist nicht auf Grundrechte im technischen Sinne beschränkt, sondern bezieht sich nach §49 Absatz 1 BerlVerfGHG ausdrücklich auf die Beeinträchtigung des Beschwerdeführers "in einem seiner in der Verfassung von Berlin enthaltenen Rechte".

Ein Beschreiten des Rechtsweges wegen eines gravierenden Organisationsverschuldens der Landeswahlleitung auf Berliner Ebene ist zur Feststellung der Rechts- und damit zugleich der Verfassungswidrigkeit oder -mäßigkeit der Vorkommnisse durch das Bundesverfassungsgericht und den Verfassungsgerichtshof von Berlin politisch und rechtlich überaus wichtig, um eine ernsthafte Beschädigung der Demokratie abzuwenden.³¹ Eine fehlerhafte Wahl erschüttert das Vertrauen in die Demokratie an ihrer Wurzel.

30 BVerfGE 121, 266 (311).

FAZIT

Die Pandemie hat die repräsentative Demokratie vor große Herausforderungen gestellt, die aber mit einem vernünftigen Krisenmanagement auch bewältigt worden sind. Die Probleme bei der Wahldurchführung etwa in Berlin waren nicht unmittelbar pandemiebedingt, sondern organisationsverschuldet. Die Falsch- oder Minderlieferung von Stimmzetteln geht nicht auf das Konto des Coronavirus, ebenso wenig der zeitliche Verzug bei der Nachlieferung am Wahltag - der zu einem Großteil auf Verkehrsprobleme durch den am Wahltag genehmigten Marathon zurückzuführen war - und die dadurch bedingten Warteschlangen der Wahlwilligen. Andere "Pannen" wie das Twittern von Wahlprognosen vor Schließung der Wahllokale, die öffentlich sichtbare Stimmabgabe oder volksverhetzende Wahlplakate hätten auch bei jeder anderen Wahl auftreten können, sind so oder ähnlich auch durchaus schon vorgekommen. Soweit es die spezifisch pandemiebedingten Probleme betrifft, bleibt festzuhalten, dass der Gesetzgeber und die Wahlorgane verantwortungsvoll dafür Sorge getragen haben, dass trotz der gegebenen Umstände demokratische Wahlen abgehalten werden konnten. Das heißt aber nicht, dass es nicht auch besser ginge. Die nun erstmalig geschaffenen gesetzlichen Ausnahmeregelungen für Wahlen in Krisenzeiten haben noch Schwachstellen, die zu denen hinzutreten, die das Wahlrecht vor allem in Fragen des Rechtsschutzes und der Digitalisierung auch vorher schon aufwies. Auch mit diesem Modernisierungs- und Änderungsbedarf sollte sich der Gesetzgeber sehr zügig befassen, wenn er die wegen des stetig anwachsenden Bundestags in der Kritik stehenden Wahlsystemfragen - hoffentlich - in dieser Legislaturperiode endlich klärt.

HEIKE MERTEN

ist promovierte Rechtswissenschaftlerin und Geschäftsführerin des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf. heike.merten@hhu.de

³¹ Tatsächlich hat die Landeswahlleiterin mittlerweile angekündigt, beim Berliner Verfassungsgerichtshof Einspruch gegen die Ergebnisse der Wahl zum Abgeordnetenhaus einzulegen. Vgl. Landeswahlleitung will Einspruch gegen Berlin-Wahl einlegen, 14. 10. 2021, www.rbb24.de/politik/wahl/abgeordnetenhaus/agh-2021/beitraege/landeswahlausschuss-wahlergebnis-amtliches-endergebnis.html.

DER NEU GEWÄHLTE DEUTSCHE BUNDESTAG

Ein Schritt in Richtung eines "repräsentativen" Parlaments?

Jessica Fortin-Rittberger · Corinna Kröber

Deutschland ist eine repräsentative Demokratie, in der Bürgerinnen und Bürger ihre Entscheidungsgewalt über politische Belange an gewählte Repräsentantinnen und Repräsentanten delegieren, of die dann stellvertretend für sie Entscheidungen treffen. Die Abgeordneten im Bundestag regieren somit im Namen des Volkes. Um beurteilen zu können, wie gut die deutsche Demokratie in der Praxis funktioniert, ist es folglich notwendig zu bewerten, inwiefern der Bundestag ein "repräsentatives" Parlament ist.

Aber was macht gute Repräsentation aus? In der politikwissenschaftlichen Forschung werden zur Beantwortung dieser Frage zwei Aspekte in den Blick genommen: Erstens, wer sind die Repräsentierenden? Und zweitens, für welche Politik setzen sie sich ein? Der vorliegende Beitrag befasst sich mit dem ersten Aspekt, der impliziert, dass Abgeordnete in einer repräsentativen Demokratie die Charakteristika der Wählerschaft so gut wie möglich abbilden sollten. Indem die Vielfalt der Bevölkerung im Parlament deutlich wird, steigt auch die Chance, dass die Vielfalt ihrer Interessen bei der politischen Entscheidungsfindung Gehör findet. Denn Interessen resultieren nicht nur aus der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Region oder aus unterschiedlichen Präferenzen, die letztlich zur Wahl einer bestimmten Partei führen, sondern auch aus individuellen Merkmalen der Bürgerinnen und Bürger wie beispielsweise Alter, Geschlecht oder soziale Herkunft. Diese Idee, dass Parlamente ein Spiegelbild der Bevölkerung sein sollten, wird auch als "deskriptive Repräsentation" bezeichnet.02

Wenn deskriptive Repräsentation als Standard angelegt wird, ist die Frage elementar, ob alle relevanten gesellschaftlichen Gruppen ihrem Bevölkerungsanteil entsprechend im Bundestag repräsentiert sind. Nur wer anwesend ist, kann auch politisch mitgestalten. Zudem hängt auch die Wahrnehmung der Demokratie durch die Bevöl-

kerung davon ab, ob die Bürgerinnen und Bürger in den Repräsentierenden ein adäquates Abbild der Gesellschaft sehen. Deskriptive Repräsentation ist somit für die Legitimität eines politischen Systems insgesamt von besonderer Bedeutung. In der politikwissenschaftlichen Forschung hat das Phänomen entsprechend viel Aufmerksamkeit erfahren und zur Untersuchung der numerischen Stärke unterschiedlicher Gruppen in Parlamenten weltweit geführt, etwa von Frauen,03 Bürgerinnen und Bürgern mit Migrationshintergrund⁰⁴ und unterschiedlicher Religionszugehörigkeit,05 jungen⁰⁶ und einkommensschwachen⁰⁷ Bevölkerungsgruppen, LGBTQ-Menschen⁰⁸ und Personen mit Behinderung.09 Der vorliegende Beitrag greift dieses wichtige Thema auf und geht der Frage nach, inwiefern die Zusammensetzung des neu gewählten Bundestags einen Trend zu höherer Repräsentativität erkennen lässt.

POSITIVE EFFEKTE DESKRIPTIVER REPRÄSENTATION

Die Bevölkerungen moderner Gesellschaften sind hochgradig heterogen. Sie unterscheiden sich unter anderem nach Geschlecht, Alter, Abstammung, sozioökonomischem Hintergrund, Bildungsgrad, Migrationshintergrund und Religionszugehörigkeit. Es gibt vielerlei Gründe, warum Abgeordnete ihrer Wählerschaft ähneln und insbesondere marginalisierte und historisch benachteiligte Gruppen dabei berücksichtigt werden sollten.

Die Idee deskriptiver Repräsentation wird vor allem damit gerechtfertigt, dass sie zu einem gewissen Maß an substanzieller Repräsentation führen sollte. Abgeordnete, die die sozialen Merkmale ihrer Wählerinnen und Wähler teilen, sollten eher für deren Interessen eintreten. Damit vernachlässigten Präferenzen im politischen Prozess Gehör verschafft wird, braucht es Repräsentierende, die bestimmte Eigenschaften mit unterrepräsentierten Gruppen gemein haben. Die angemessene Berücksichtigung der Interessen von Frauen beispielsweise sollte in der Regel dann sichergestellt sein, wenn der Anteil von Frauen in gesetzgebenden Organen dem Anteil von Frauen in der Gesamtbevölkerung nahekommt.¹⁰ Diese Verbindung zwischen deskriptiver und substanzieller Repräsentation basiert auf der These, dass Repräsentierende sich besonders für die Bedürfnisse derjenigen engagieren, mit denen sie bestimmte Merkmale teilen, weil sie den gleichen Erfahrungshorizont besitzen. Dieser Logik folgend ist "Anwesenheit" im Gesetzgebungsprozess vor allem dann von Bedeutung beziehungsweise "Abwesenheit" dann besonders kritisch -, wenn sich die Erfahrungen bestimmter Gruppen systematisch von denen der übrigen Bevölkerung unterscheiden.

Entsprechend dieser Logik zeigt die empirische Forschung, dass in der Praxis eine Frau,¹¹ eine Person mit Migrationshintergrund,¹² mit LGBTQ-Identität¹³ oder mit Behinderung¹⁴ im Parlament mit höherer Wahrscheinlichkeit die Interessen der jeweiligen Gruppe vertritt. Das sollte jedoch nicht zu voreiligen Schlussfolgerungen führen: Zunächst

ist die Annahme, dass alle Parlamentsmitglieder, die sich einer bestimmten Gruppe zuordnen lassen, bei allen politischen Themen die gleichen Positionen einnehmen, empirisch nicht haltbar. Zudem können grundsätzlich alle Abgeordneten, unabhängig von ihrer Gruppenzugehörigkeit, für Themen eintreten, die für unterrepräsentierte Gruppen wichtig sind. Und schließlich kann nicht davon ausgegangen werden, dass eine größere Anzahl von Abgeordneten, die eine bestimmte Eigenschaft teilt, automatisch dazu führt, dass die Qualität substanzieller Repräsentation linear ansteigt.¹⁵

Deskriptive Repräsentation kann zudem symbolische Effekte auf Einstellungen und Wahrnehmungen von Gruppenmitgliedern entfalten, insbesondere auf die gefühlte politische Teilhabe, das Wissen über und das Vertrauen in die Politik sowie auf die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie. Wo gesellschaftliche Gruppen über einen längeren Zeitraum benachteiligt und systematisch ausgegrenzt oder bevormundet wurden, schafft ihre Anwesenheit in Parlamenten einen symbolischen Wert für diejenigen, die diese Geschichte von Ausgrenzung und Diskriminierung teilen. 16 Weiterhin entfaltet ein gesundes Maß

- **01** Vgl. Nadia Urbinati/Mark E. Warren, The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory, in: Annual Review of Political Science 11/2008, S. 387–412.
- 02 Vgl. Hanna Pitkin, The Concept of Representation, Berkeley 1967.
- **03** Vgl. Christina Eder/Jessica Fortin-Rittberger/Corinna Kroeber, The Higher the Fewer? Patterns of Female Representation Across Levels of Government in Germany, in: Parliamentary Affairs 2/2016, S. 366–386; Susan Franceschet/Mona Lena Krook/Netina Tan (Hrsg.), The Palgrave Handbook of Women's Political Rights, London 2018.
- **04** Vgl. Karen Bird/Thomas Saalfeld/Andreas M. Wüst (Hrsg.), The Political Representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties and Parliaments in Liberal Democracies, Milton Park 2010; Corinna Kroeber, Growing Numbers, Growing Influence? A Comparative Study of Policy Congruence between Parliaments and Citizens of Immigrant Origin, in: European Journal of Political Research 4/2018, S. 900–918.
- **05** Vgl. Didier Ruedin, Why Aren't They There? The Political Representation of Women, Ethnic Groups and Issue Positions in Legislatures, Colchester 2013.
- **06** Vgl. Daniel Stockemer/Aksel Sundström, Young Deputies in the European Parliament: A Starkly Underrepresented Age Group, in: Acta Politica 1/2019, S. 124–144.
- **07** Vgl. Nathalie Giger/Jan Rosset/Julian Bernauer, The Poor Political Representation of the Poor in a Comparative Perspective, in: Representation 1/2012, S. 47–61.
- **08** Vgl. Andrew Reynolds, Representation and Rights: The Impact of LGBT Legislators in Comparative Perspective, in: American Political Science Review 2/2013, S. 259–274.

- **09** Vgl. Stefanie Reher, Do Disabled Candidates Represent Disabled Citizens?, in: British Journal of Political Science 2021 (online first), https://doi.org/10.1017/S0007123420000733.
- 10 Vgl. Anne Phillips, The Politics of Presence, Oxford 1995.
- 11 Vgl. Daniel Höhmann, When Do Female MPs Represent Women's Interests? Electoral Systems and the Legislative Behavior of Women, in: Political Research Quarterly 4/2020, S. 834–847.
- 12 Vgl. Thomas Saalfeld, Parliamentary Questions as Instruments of Substantive Representation: Visible Minorities in the UK House of Commons, 2005-10, in: Journal of Legislative Studies 3/2011, S. 271–289.
- 13 Vgl. Lea Ewe Bönisch, What Factors Shape the Substantive Representation of Lesbians, Gays and Bisexuals in Parliament? Testing the Impact of Minority Membership, Political Values and Awareness, in: Parliamentary Affairs 2021 (online first), https://doi.org/10.1093/pa/gsab033.
- 14 Vgl. Reher (Anm. 9).
- 15 Vgl. Sarah Childs/Mona Lena Krook, Analysing Women's Substantive Representation: From Critical Mass to Critical Actors, in: Government and Opposition 2/2009, S. 125–145; Sarah C. Dingler/Corinna Kroeber/Jessica Fortin-Rittberger, Do Parliaments Underrepresent Women's Policy Preferences? Exploring Gender Equality in Policy Congruence in 21 European Democracies, in: Journal of European Public Policy 2/2019, S. 302–321.
- 16 Vgl. Virginia Sapiro, Research Frontier Essay: When Are Interests Interesting? The Problem of Political Representation of Women, in: American Political Science Review 3/1981, S. 701–716; Jane Mansbridge, Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent "Yes", in: Journal of Politics 3/1999, S. 628–657.

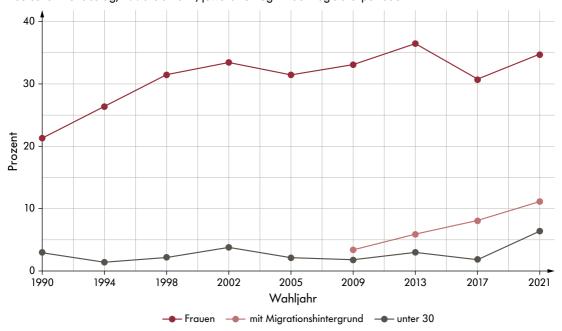


Abbildung 1: Frauen, Abgeordnete mit Migrationshintergrund und Abgeordnete unter 30 Jahren im Deutschen Bundestag, 1990 bis 2021, jeweils zu Beginn der Legislaturperiode

Quelle: Eigene Berechnung

an Gruppenrepräsentation auch eine Vorbildwirkung. So können zum Beispiel die Erfahrungen von Frauen in der Politik andere Frauen dazu inspirieren, ebenfalls für ein Amt zu kandidieren.¹⁷ Die symbolischen Folgen der deskriptiven Repräsentation führen also zu einem Mehr an "De-facto-Legitimität" eines politischen Systems.¹⁸

Deskriptive Repräsentation birgt zudem das Potenzial, die Einstellungen der breiteren Öffentlichkeit gegenüber der Repräsentation traditionell benachteiligter Gruppen zu verändern. Ein höherer Frauenanteil in der Politik erhöht beispielsweise nachweislich die Akzeptanz der Bevölkerung für Frauen in politischen Führungspositionen. Sobald eine marginalisierte Gruppe im öffentlichen Raum sichtbarer wird, wandeln sich auch Überzeugungen in der Gesellschaft darüber,

17 Vgl. Christina Wolbrecht/David E. Campbell, Role Models Revisited: Youth, Novelty, and the Impact of Female Candidates, in: Politics, Groups, and Identities 3/2017, S. 418–434.

18 Vgl. Mansbridge (Anm. 16), S. 650.

19 Vgl. Amy C. Alexander, Change in Women's Descriptive Representation and the Belief in Women's Ability to Govern: A Virtuous Cycle, in: Politics & Gender 4/2021, S. 437–464; dies./ Farida Jalalzai, Symbolic Empowerment and Female Heads of States and Government: A Global, Multilevel Analysis, in: Politics, Groups, and Identities 1/2020, S. 24–43.

inwiefern die Mitglieder dieser Gruppe eine politische Rolle erfolgreich ausüben können.

Den Anteil jeder gesellschaftlichen Gruppe in Parlamenten optimal abzubilden, ist jedoch weder realisierbar noch unbedingt wünschenswert. Das realistischere Ziel besteht darin, der Unterrepräsentation oder gar dem Ausschluss bestimmter Gruppen aus dem politischen Prozess entgegenzuwirken. Die Steigerung der deskriptiven Repräsentation ist folglich am dringendsten für Gruppen, die lange Zeit bevormundet und diskriminiert wurden und deren geteilte Erfahrung die Art und Weise prägt, in der Gruppenmitglieder über Politik denken.

DESKRIPTIVE REPRÄSENTATION IM BUNDESTAG

Inwiefern spiegelt nun der Deutsche Bundestag gegenwärtig unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen angemessen wider? Die Diversität im Bundestag hat in den letzten Jahrzehnten zweifelsohne zugenommen, das Erscheinungsbild des aktuellen Parlaments wird allerdings nach wie vor von den dominanten gesellschaftlichen Gruppen geprägt. Die Entwicklung der deskriptiven Repräsentation unterscheidet sich stark von Gruppe zu Gruppe. Um einige Gruppenunterschiede exemplarisch zu veran-

schaulichen, zeigt *Abbildung 1* den Anteil der Frauen an den Abgeordneten, den Anteil der Abgeordneten mit Migrationshintergrund sowie den Anteil der unter 30-jährigen Abgeordneten im Zeitverlauf.

Während der ersten vier Jahrzehnte nach Gründung der Bundesrepublik waren Frauen in der deutschen Politik nahezu unsichtbar. Nicht einmal zehn Prozent der Bundestagssitze in der frühen Nachkriegszeit gingen an Mandatsträgerinnen. Ab den späten 1980er Jahren stieg der Frauenanteil binnen zwanzig Jahren auf 30 Prozent an; ein Wandel, der mit der Einführung von Frauenquoten in Parteien und dem Eintritt der Grünen in die deutsche politische Landschaft zusammenhing. Allerdings beobachten wir keinen Anstieg hin zur Parität. So stagniert der Frauenanteil bei etwa einem Drittel und verzeichnete vereinzelt sogar Einbrüche, wie etwa 2017, als er von 36,5 auf 30,7 Prozent sank und damit auf den niedrigsten Wert seit 20 Jahren fiel. Der neu gewählte 20. Bundestag wird mit einem Frauenanteil von 34,8 Prozent seine Amtsgeschäfte aufnehmen - 257 Frauen unter 736 Abgeordneten. Die jüngsten Wahlen haben also erneut ein weitgehend von Männern dominiertes Gesetzgebungsorgan hervorgebracht und keine Trendwende herbeigeführt.

Ganz ähnlich wie bei den Frauen gab es bei den bisherigen Wahlen auch hinsichtlich der parlamentarischen Repräsentation von Abgeordneten unter 30 Jahren kaum systematische Veränderungen. Im Verlauf der letzten drei Jahrzehnte besetzten junge Abgeordnete zwischen 1,5 und 3,8 Prozent der Sitze - und dies, obwohl der Anteil der 18- bis 30-Jährigen in der Bevölkerung 1990 bei 19 Prozent und 2017 bei 14 Prozent lag.20 Bei der Bundestagswahl 2021 stieg der Anteil der unter 30-jährigen Parlamentsabgeordneten jedoch sprunghaft an und beläuft sich nun immerhin auf 6,4 Prozent. Die überwiegende Mehrheit dieser jungen Abgeordneten gehört den Fraktionen der Grünen beziehungsweise der SPD an, bei denen 21,2 beziehungsweise 12,6 Prozent aller Fraktionsmitglieder 1991 oder später geboren wurden. Künftige Wahlen werden zeigen, ob dies der Beginn eines Trends ist, der zu einem besseren parlamentarischen Abbild der Altersstruktur der Bevölkerung führt, oder doch nur ein Einmaleffekt.

20 Vgl. Statistisches Bundesamt, 14. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung für Deutschland – Basis 2018, www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/aktualisierung-bevoelkerungsvorausberechnung.

Der Anteil der Abgeordneten mit Migrationshintergrund zeigt dagegen in den vergangenen Wahlen einen stabilen positiven Trend. Seit Mitte der 1990er Jahre die ersten türkischstämmigen Politikerinnen und Politiker in die sozialdemokratische und die grüne Fraktion gewählt wurden, sind Menschen, die selbst oder deren Eltern im Ausland geboren wurden, in der Politik zunehmend sichtbarer. Seit 2009 stehen verlässliche Daten über die zahlenmäßige Stärke dieser Gruppe im Bundestag zur Verfügung. Zu beobachten ist ein fortwährender Anstieg der Mandatszahlen. Nach der Bundestagswahl 2021 haben 11,3 Prozent aller Abgeordneten einen Migrationshintergrund. Während dieser Anteil auf den ersten Blick vielleicht als hoch erscheint, entspricht er gleichwohl nur etwa der Hälfte dessen, was proportionaler Repräsentation entsprechen würde, da der Bevölkerungsanteil von Personen mit Migrationshintergrund derzeit auf etwa 24,3 Prozent geschätzt wird.²¹

Über die genannten Gruppen hinaus verfügen wir nur über wenig systematische und verlässliche Informationen bezüglich anderer Charakteristika der Bundestagsmitglieder, etwa LGBTQ-Identität, Religion oder Behinderung. Dies ist einerseits Folge mangelnden Interesses an der systematischen Erfassung solcher Informationen, geht andererseits aber auch auf die Zurückhaltung von Abgeordneten zurück, ihre Zugehörigkeit zu bestimmten gesellschaftlichen Gruppen öffentlich zu machen. Zum Teil fürchten sie Anfeindungen innerhalb des Parlaments, ihrer eigenen Partei oder der Wählerschaft. Ein positives Signal hin zu einem vielfältigeren Parlament stellt die Wahl von zwei Abgeordneten des 20. Deutschen Bundestags dar, die sich explizit nicht den traditionellen Geschlechtern zuordnen - womit eine weitere "gläserne Decke" durchbrochen wäre.

HINDERNISSE FÜR EINE ZUNAHME DESKRIPTIVER REPRÄSENTATION

Was sind die größten Hindernisse auf dem Weg zu einem vielfältigeren Bundestag? Für Frauen wurden die Ursprünge ihrer Unterrepräsentation ausführlich wissenschaftlich untersucht und dokumentiert, sodass die wesentlichen Faktoren bekannt sind: Bis zu einem gewissen Grad ist die Unterrepräsentati-

21 Vgl. Statistisches Bundesamt, Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2020, www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Publikationen/publikationen-innen-migrationshintergrund.

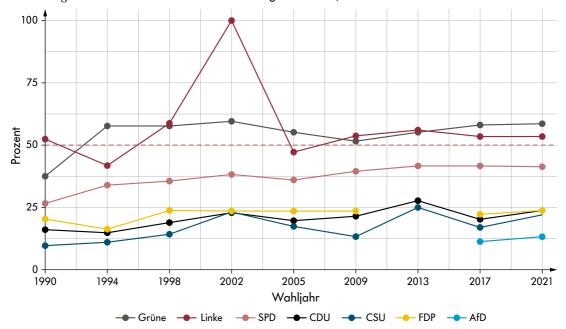


Abbildung 2: Frauenanteil im Deutschen Bundestag nach Partei, 1990–2021

Quelle: Eigene Berechnung mit Daten des Bundeswahlleiters

on von Frauen ein "angebotsseitiges" Problem, da sich zu wenige Frauen als Kandidatinnen für politische Ämter zur Verfügung stellen. Unterschiede in der Sozialisation von Männern und Frauen führen dazu, dass Frauen seltener von sich glauben, aussichtsreiche Anwärterinnen auf ein politisches Amt zu sein, was sie von einer Kandidatur abschreckt.²² Geschlechtsspezifische Diskrepanzen mit Blick auf politische Ambitionen bewirken zudem, dass Frauen im Gegensatz zu Männern politische Karrieren als weniger erstrebenswert wahrnehmen.²³

Der anhaltend niedrige Frauenanteil ist jedoch auch die Folge eines weitaus größeren "nachfrageseitigen" Problems: Innerhalb der Parteien werden Männer gegenüber Frauen als Kandidierende für politische Ämter systematisch bevorzugt.²⁴ Da

- **22** Vgl. Jennifer L. Lawless/Richard L. Fox, Girls Just Wanna Not Run: The Gender Gap in Young Americans' Political Ambition, Washington, DC 2013; Melody Crowder-Meyer/Benjamin E. Lauderdale, A Partisan Gap in the Supply of Female Potential Candidates in the United States, in: Research & Politics 1/2014, S. 1–7.
- 23 Vgl. Jessica Preece/Olga Stoddard, Why Women Don't Run: Experimental Evidence on Gender Differences in Political Competition Aversion, in: Journal of Economic Behavior & Organization 117/2015, S. 296–308.
- 24 Vgl. Louise K. Davidson-Schmich, Gender Quotas and Democratic Participation: Recruiting Candidates for Elective Offices in Germany, Ann Arbor 2016.

die Parteien selbst darüber entscheiden, wer kandidieren darf und wo Kandidatinnen und Kandidaten auf Listen und Stimmzetteln platziert werden, kommt ihnen eine tragende Rolle als "Türsteher" für legislative Ämter zu. Parteiführungen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene beeinflussen, wer eine Kandidatur anstreben kann, indem sie Kandidierenden Unterstützung anbieten oder diese versagen. ²⁵ Allein oder im Zusammenspiel mit Delegierten der Parteien bestimmen sie die tatsächlichen Chancen der Anwärterinnen und Anwärter, gewählt zu werden, indem sie diese für mehr oder weniger aussichtsreiche Listenplätze oder Wahlkreise nominieren. ²⁶

Mehrere politische Parteien in Deutschland haben sich dazu entschieden, diese Nominierungsverfahren mittels Geschlechterquoten zu regulieren. Parteien aus dem linken Spektrum haben vergleichsweise hohe Quoten eingeführt und folgen damit dem Beispiel der Grünen, die eine 50-Pro-

- **25** Vgl. Christopher F. Karpowitz/J. Quin Monson/Jessica Robinson Preece, How to Elect More Women: Gender and Candidate Success in a Field Experiment, in: American Journal of Political Science 4/2017, S. 927–943.
- **26** Vgl. Meryl Kenny, Gender and Political Recruitment: Theorizing Institutional Change, Houndmills 2013; Maarja Luhiste, Party Gatekeepers' Support for Viable Female Candidacy in PR-List Systems, in: Politics & Gender 1/2015, S. 89–116.

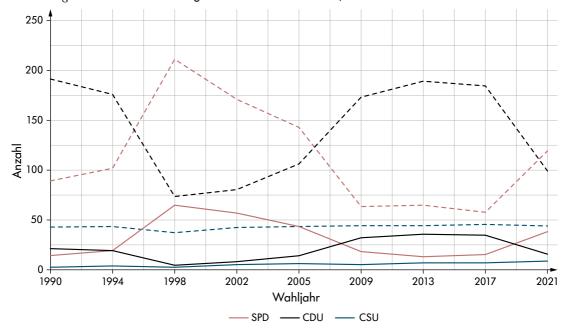


Abbildung 3: Über Direktmandate gewählte Frauen nach Partei, 1990-2021

Die gepunktete Linie zeigt die jeweilige Gesamtzahl der Direktmandate pro Partei. Quelle: Eigene Berechnung mit Daten des Bundeswahlleiters

zent-Quote auf allen Ebenen sowie ein "Reißverschlusssystem" auf Listen eingeführt haben, bei dem Männer und Frauen im Wechsel nominiert werden. Die im eher konservativen Spektrum angesiedelten Parteien haben deutlich schwächere Anforderungen festgeschrieben (CDU/CSU) oder auch gänzlich von der Einführung von Quoten abgesehen (FDP und AfD). In Parteien, die keine strikte Geschlechterquote eingeführt haben, geht die Existenz informeller Quoten, die durch eine ausgewogene Nominierung nach Regionen oder Berufsgruppen Vielfalt auf Listen garantieren sollen, oft zu Lasten des Frauenanteils.²⁷

Infolgedessen sind die Schwankungen des Frauenanteils im Bundestag in den letzten drei Jahrzehnten eng mit den Wahlerfolgen der verschiedenen Parteien und deren jeweiligen Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen in politischen Ämtern verknüpft. Wie *Abbildung 2* verdeutlicht, hat sich der Anteil der gewählten Frauen pro Par-

27 Vgl. Marion Reiser, The Universe of Group Representation in Germany: Analysing Formal and Informal Party Rules and Quotas in the Process of Candidate Selection, in: International Political Science Review 1/2014, S. 55–66; Petra Ahrens et al., Gender Equality in Politics: Implementing Party Quotas in Germany and Austria, Cham 2020.

tei in diesem Zeitraum kaum verändert. Nach der jüngsten Bundestagswahl weisen Grüne, SPD und Linke einen Frauenanteil von 42 bis 58 Prozent in den Reihen ihrer Abgeordneten auf. Mit 13 bis 24 Prozent liegen die Anteile bei CDU/CSU, FDP und AfD deutlich niedriger. Stimmenverschiebungen zwischen diesen Parteien erklären damit besser den jüngsten Anstieg der Repräsentation von Frauen als ein gesellschaftlicher Schub hin zu Parität.

Parteien bevorzugen männliche Anwärter besonders dann, wenn sie Kandidierende für Wahlkreise nominieren, in denen sie erfahrungsgemäß gut abschneiden. 2021 erreichte der Anteil der Frauen, die über Parteilisten gewählt wurden, parteiübergreifend 40,6 Prozent, während Frauen lediglich 26,1 Prozent der Direktmandate gewannen. Abbildung 3 verdeutlicht diese Diskrepanz und zeigt die Anzahl der Frauen, die Wahlkreismandate gewannen, im Vergleich zur Gesamtzahl dieser Mandate für SPD, CDU und CSU (jenen drei Parteien, die die meisten dieser Sitze innehaben). Lediglich 17 Prozent der von der CDU gewonnenen Direktmandate werden im neuen Bundestag mit einer Frau besetzt sein. Zur Wahl 2017 lag dieser Anteil noch um 2,2 Prozentpunkte höher; der Verlust an Direktmandaten, den die CDU erfahren hat, trifft die Frauen in der Partei also härter als die Männer. Die SPD steigerte den Frauenanteil unter den Abgeordneten mit Direktmandaten von 27,1 auf 32,2 Prozent. Allerdings konnte die SPD die Anzahl dieser Mandate im Vergleich zur letzten Wahl fast verdoppeln (121 gegenüber 59). Das bedeutet, dass auch innerhalb der SPD Männer nach wie vor deutlich häufiger als Frauen für die Kandidatur in aussichtsreichen Wahlkreisen ausgewählt werden.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

In einer Demokratie sollte das Parlament idealerweise ein Spiegelbild der Gesellschaft sein. In der Praxis ergibt sich daraus der kaum vollständig erfüllbare Anspruch, Abgeordnete müssten sowohl politische Präferenzen als auch geografische Zugehörigkeiten sowie unterschiedliche Eigenschaften der Bevölkerung so akkurat wie möglich abbilden. Wenn nun auch noch die Frage der Responsivität berücksichtigt wird, also das, was Abgeordnete nach der Wahl im Parlament tun, erscheint gute Repräsentation alles andere als einfach zu erreichen. Als Parlament ein exaktes Abbild der soziodemografischen Eigenschaften der Gesellschaft zu sein, ist somit nicht das einzige normative Ziel, das es im Hinblick auf Repräsentation zu verfolgen gilt; es stellt nur eine von vielen Facetten dar. Entscheidend ist, systematischer Ausgrenzung oder Unterrepräsentation gerade dort entgegenzuwirken, wo sich bestimmte Gruppen vom öffentlichen Leben entfremdet fühlen, weniger für Politik interessieren, seltener am demokratischen Prozess beteiligen und sich sowohl bei politischer Partizipation als auch bezüglich ihrer Repräsentation im Abseits stehend fühlen.

Obwohl der neu gewählte Bundestag größer ist als je zuvor, wird er weiterhin von Männern, Menschen gehobeneren Alters sowie solchen ohne Migrationshintergrund dominiert. Während der Frauenanteil zwischen 2017 und 2021 um 4,1 Prozentpunkte anstieg, markiert diese marginale Verbesserung keine echte Trendwende. Stagnation im Frauenanteil ist seit langer Zeit der Status quo. Während der Anteil der Abgeordneten unter 30 Jahren um 4,6 Prozentpunkte gestiegen ist, droht dieser Zuwachs ein Einmaleffekt zu bleiben, wenn nicht alle Parteien die Gelegenheit nutzen, bei künftigen Wahlen eine breitere gesellschaftliche Basis anzusprechen. Und während der Anteil der Bürgerinnen und Bürger mit Migrationshintergrund in den letzten Wahlen zwar kontinuierlich anwuchs, ist auch diese Gruppe im Deutschen Bundestag weiterhin stark unterrepräsentiert. Ein großer Teil der Verantwortung, zukünftige Parlamente vielfältiger werden zu lassen, liegt in den Händen von Parteivorständen und Mitgliedern der Parteigremien. Durch eine Veränderung ihrer Rekrutierungs- und Nominierungsstrategien können sie das Gesicht des Bundestags dauerhaft verändern. Insbesondere, solange strenge gesetzliche Quoten wie etwa in Frankreich oder Spanien fehlen oder per Gerichtsbeschluss untersagt werden, bleiben Parteien die wichtigsten Türsteher, die über den Einlass in die aktive Politik entscheiden.

Aus unseren Beobachtungen ergibt sich schließlich die normative Frage, für welche gesellschaftlichen Gruppen der Handlungsbedarf am dringendsten ist. Angesichts ihrer langjährigen Ausgrenzung aus dem politischen Geschehen und ihrer fortwährenden Diskriminierung im privaten, beruflichen und politischen Leben ist die Forderung, dass Frauen stärker im Bundestag vertreten sein sollten, naheliegend. Bei anderen Gruppen, etwa den jungen Menschen, könnte argumentiert werden, diese seien weder dauerhaft politisch ausgegrenzt noch gebe es wissenschaftliche Belege für einen Zusammenhang zwischen deskriptiver und substanzieller Repräsentation, die den Anspruch auf stärkere politische Einbindung rechtfertigen würden. Doch welche Bedeutung hat es für diese Diskussion, dass sich im Zeichen der Klimakrise die Debatte über Generationengerechtigkeit zuspitzt und Interessenunterschiede zwischen Jung und Alt zu verschärfen scheinen? Endgültige Antworten auf diese und ähnliche Fragen zu geben, geht über die Zielsetzung dieses Beitrags hinaus. Wir hoffen jedoch, die nötigen Informationen bereitgestellt zu haben, um eine längst überfällige gesellschaftliche Diskussion darüber anzustoßen, für welche Gruppen eine stärkere Vertretung im Bundestag gegenwärtig von besonderer Dringlichkeit ist.

Übersetzung aus dem Englischen: Peter Beyer, Bonn.

JESSICA FORTIN-RITTBERGER

ist Professorin für Vergleichende Politikwissenschaft an der Universität Salzburg. jessica.fortin-rittberger@plus.ac.at

CORINNA KRÖBER

ist Juniorprofessorin für Vergleichende Politikwissenschaft an der Universität Greifswald. corinna.kroeber@uni-greifswald.de

Schon gehört?

Die APuZ gibt es auch als Podcast!



Im Podcast "Aus Politik und Zeitgeschichte" nehmen wir Sie mit zu unseren Expertinnen und Experten. Wir sind uns sicher, dass Sie und wir nach einer halben Stunde schlauer sind als vorher.

Die erste Folge zum "Zustand der Demokratie" finden Sie jetzt überall, wo Sie Podcasts hören und auf <u>bpb.de/apuz-podcast</u>. Neue Folgen gibt es jeden Monat.

KRISENMODUS STATT VISIONEN

Eine Reformbilanz der Regierungen unter Angela Merkel

Reimut Zohlnhöfer

Angela Merkel wurde am 22. November 2005 erstmals zur Bundeskanzlerin gewählt und hat die Bundesrepublik Deutschland seither 16 Jahre lang regiert - so lange wie sonst nur Helmut Kohl. Gleichzeitig ist sie nicht nur die erste weibliche Amtsinhaberin, sondern auch die erste Bundeskanzlerin, die Koalitionen mit unterschiedlicher parteipolitischer Zusammensetzung führte: Stand sie zunächst zwischen 2005 und 2009 an der Spitze einer Koalition ihrer CDU und deren bayerischer Schwesterpartei CSU mit der SPD, bildeten CDU und CSU zwischen 2009 und 2013 eine Koalition mit der FDP, die ab 2013 wiederum durch eine Koalition von Union und SPD abgelöst wurde, die auch nach der Bundestagswahl 2017 fortbestand.

Doch was ist Angela Merkels Erbe? Welche Reformen sie in ihrer langen Amtszeit auf den Weg gebracht hat – und wie sich Gelingen und Misslingen ihrer Reformbemühungen erklären lassen –, steht im Zentrum dieses Beitrags. Dabei werde ich zunächst die Besonderheiten der Themenkonjunktur von Angela Merkels Kanzlerschaft in Erinnerung rufen, nämlich die Vielzahl von Krisen, auf die sie zu reagieren hatte. Anschließend werden die wichtigsten innenpolitischen Reformen in der Wirtschafts- und Sozial- sowie der Umwelt- und Gesellschaftspolitik auf Spuren der Merkel'schen Kanzlerschaft hin untersucht.

DIE AGENDA: POLITIK IM DAUERHAFTEN KRISENMODUS

Politische Akteure möchten üblicherweise die Gesellschaft nach den eigenen Vorstellungen gestalten und bestimmte politische Projekte umsetzen. Gleichzeitig müssen Regierungen aber auch auf die Herausforderungen reagieren, die sich ihnen während ihrer Amtszeit stellen. Um einen Eindruck davon zu bekommen, welche Themen die Wählerschaft während Angela Merkels

Kanzlerschaft bewegten, bietet es sich an, auf die Umfragedaten des Politbarometers der Forschungsgruppe Wahlen zu blicken. Dort wird regelmäßig nach den beiden wichtigsten Problemen in Deutschland gefragt.⁰¹

Bei der Wahl Angela Merkels zur Bundeskanzlerin im November 2005 dominierte das Thema Arbeitslosigkeit, für rund 80 Prozent der Befragten gehörte die Arbeitsmarktsituation zu den vordringlichsten Problemen Deutschlands - mit weitem Abstand zu allen anderen Themen. Das war zu jenem Zeitpunkt keineswegs neu, hatte die Beschäftigungslosigkeit doch auch die Agenda der rot-grünen Vorgängerregierung dominiert. Mit der stetigen Verbesserung der Situation auf dem Arbeitsmarkt nahm aber auch die Wahrnehmung der Arbeitslosigkeit als Problem ab, ohne dass zunächst ein anderes Thema zu dominieren begann. Konkurrenz bekam das Thema Arbeitslosigkeit erst im Herbst 2008, als die Krise des Finanzsystems aus den USA nach Deutschland zu schwappen drohte: Im Oktober 2008 zählte knapp die Hälfte der Befragten (49 Prozent) die Finanzkrise zu den wichtigsten Problemen noch vor der Arbeitslosigkeit (32 Prozent). Mit dem Übergreifen der Krise auf die Realwirtschaft kehrte die Arbeitslosigkeit allerdings schon bald wieder als wichtigstes Problem zurück. Im September 2009, dem Monat der nächsten Bundestagswahl, erklärten rund 60 Prozent der Befragten sie zum wichtigsten Thema.

Während die Bedeutung der Arbeitslosigkeit im Laufe der zweiten Regierung Merkel (und für ihre restliche Amtszeit) abnahm, kam es im Frühjahr 2011 im Zusammenhang mit der Atomkatastrophe im japanischen Fukushima kurzzeitig zu einem erheblichen Anstieg der Aufmerksamkeit für die Umweltpolitik, und die Frage nach der Zukunft der Atomkraft avancierte im Frühjahr 2011 zu einem der wichtigsten Probleme. Ab dem Sommer 2011 übernahm dann die Eurokrise die Spitzenposition bei den wahrgenommenen

Problemen Deutschlands, wobei auf ihrem Höhepunkt (Oktober 2011) fast zwei Drittel der Befragten (63 Prozent) die Eurokrise als eines der beiden wichtigsten Probleme einstuften. Erst gegen Ende der zweiten Regierung Merkel nahm die Bedeutung dieses Themas wieder deutlich ab.

Wiederum eine andere Problemwahrnehmung herrschte in der dritten Regierungsperiode Merkels (2013-2017). Unterbrochen nur von einem kurzen Wiederaufflackern der Eurokrise im Juli und August 2015 im Zusammenhang mit dem dritten Rettungspaket für Griechenland, dominierte in diesen Jahren die Migrationspolitik die öffentliche Problemwahrnehmung. Interessanterweise gilt dies nicht erst für die Zeit ab der sogenannten Flüchtlingskrise im Spätsommer 2015, sondern bereits ab dem Sommer 2014. Gleichwohl nahm die Aufmerksamkeit, die dieses Politikfeld in der Öffentlichkeit bekam, ab August 2015 nochmals stark zu: Zwischen August 2015 und Februar 2016 nannten stets über 80 Prozent der Befragten den Bereich "Ausländer, Integration, Flüchtlinge" als eines der beiden wichtigsten Probleme. Auch wenn die Dominanz dieses Themas im weiteren Verlauf der Wahlperiode wieder abnahm, blieb es doch bis ins Frühjahr 2019 - und damit bis in Merkels letzte Regierungsperiode - das am häufigsten genannte politische Problem. Abgelöst wurde es in der Spitzenposition erst im Mai 2019 durch die Umweltpolitik, die im Zuge der Klimaproteste der Fridays for Future-Bewegung große Aufmerksamkeit erfuhr: Im September 2019 waren 59 Prozent der Befragten der Meinung, dass das Thema "Umwelt, Klima, Energiewende" zu den wichtigsten Problemen in Deutschland gehörte. Dass auch die Umweltpolitik ab dem Frühjahr 2020 wieder deutlich an Prominenz einbüßte, lag schließlich an der Coronapandemie, die schon im März 2020 von 82 Prozent der Befragten als eines der wichtigsten Probleme eingestuft wurde ein Aufmerksamkeitsniveau, das insbesondere in den Wintermonaten 2020/21 sogar noch übertroffen wurde.

Schon dieser knappe Überblick über die Wahrnehmung der wichtigsten politischen Probleme während der Merkel-Jahre zeigt, dass die Koalitionen der ersten Bundeskanzlerin allzu oft

01 Alle folgenden Daten stammen aus: Forschungsgruppe Wahlen, Wichtige Probleme in Deutschland, www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Langzeitentwicklung_-_Themen_im_Ueberblick/Politik_II/.

im Krisenmodus regieren mussten: Finanzkrise, Eurokrise, Flüchtlingskrise, Klimakrise, Coronakrise – die Merkel-Regierungen sahen sich mit einer ungewöhnlichen Häufung schwerwiegender Herausforderungen konfrontiert, die weitreichende Maßnahmen und erhebliche Änderungen bisheriger Politikroutinen erforderten.

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITIK: ABSCHIED VON DER LIBERALISIERUNG

Zumindest zu Beginn von Angela Merkels Amtszeit beschäftigten die Bürgerinnen und Bürger wie die Bundesregierung allerdings noch klassische wirtschaftspolitische Themen, insbesondere die Arbeitslosigkeit. Die zweite rot-grüne Regierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder hatte mit der Agenda 2010 und deren Kernstück, den Hartz-Reformen, weitreichende, aber unpopuläre Maßnahmen verabschiedet - in den meisten Fällen mit der Zustimmung der von Merkel geführten CDU im Bundesrat. Allerdings gingen diese Reformen der CDU und ihrer Vorsitzenden zunächst nicht weit genug. Vielmehr profilierte sich Angela Merkel im Bundestagswahlkampf 2005 mit einem weitreichenden wirtschaftspolitischen Reformprogramm. So wurde unter anderem eine Liberalisierung des Kündigungsschutzes, eine Erhöhung der Mehrwertsteuer bei gleichzeitiger Senkung der Einkommensteuer einschließlich des Spitzensteuersatzes sowie eine Gesundheitsprämie gefordert, nach der jeder/ jede erwachsene Versicherte den gleichen Beitrag zur Krankenversicherung zahlen sollte, allerdings mit sozialem Ausgleich für Versicherte mit niedrigem Einkommen. Viele dieser Vorschläge waren politisch höchst umstritten, ja, Medien attestierten Merkel sogar, sie habe "für das radikalste Reformprogramm, mit dem eine Volkspartei je in die politische Schlacht gezogen ist", gestanden.⁰²

Dieses Programm wurde dann allerdings auch für das enttäuschende Wahlergebnis der Union bei der Bundestagswahl 2005 verantwortlich gemacht, ⁰³ das letztlich ein Bündnis mit der SPD

⁰² Markus Feldenkirchen et al., Begrenzte Reichweite, in: Der Spiegel, 14.11.2005, S. 24.

⁰³ Vgl. Udo Zolleis/Julia Bartz, Die CDU in der Großen Koalition – Unbestimmt erfolgreich, in: Christoph Egle/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel, 2005–2009, Wiesbaden 2010, S. 51–68.

erzwang: Wegen des schwachen Ergebnisses der Union wurde keine Bundestagsmehrheit mit der FDP erreicht, die die liberalen Reformen mitgetragen hätte. Mit der SPD als Koalitionspartner waren die liberalen und unpopulären wirtschaftsund sozialpolitischen Ideen dagegen nicht durchzusetzen. Der Kündigungsschutz wurde nicht angetastet, die Steuerreform beschränkte sich auf die Unternehmenssteuern und die Gesundheitsprämie fand ebenfalls nicht die Zustimmung des Koalitionspartners. Sogar die wichtigsten Privatisierungsvorhaben, etwa bei der Bahn, scheiterten. Lediglich die Mehrwertsteuererhöhung und eine Erhöhung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre ließen sich durchsetzen.

Wer allerdings erwartet hatte, dass der liberale Reformschub nach der Bundestagswahl 2009 nachgeholt würde – als die schon 2005 angestrebte Koalition mit der FDP realisiert werden konnte –, sah sich getäuscht. Weder die 2005 angekündigte Liberalisierung des Kündigungsschutzes noch die damals schon geforderte Strukturreform der Einkommensteuer schafften es ins Bundesgesetzblatt; auch die Schritte zur Durchsetzung der Gesundheitsprämie blieben allenfalls vorsichtig, und andere wirtschaftsliberale Reformprojekte wurden, mit sehr wenigen Ausnahmen (etwa der Liberalisierung des Fernbuslinienverkehrs), nicht einmal angegangen.

Im Gegenteil kam es sogar zu einer - zunächst sehr vorsichtigen - Modifizierung oder Rücknahme der Liberalisierungsreformen der Vorgängerregierungen, insbesondere der zweiten rot-grünen Koalition. In der ersten Merkel-Regierung wurden beispielsweise die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere verlängert und einzelne "außerplanmäßige" Rentenerhöhungen vorgenommen sowie sektorale Mindestlöhne eingeführt. Die zweite Regierung Merkel schaffte die sogenannte Praxisgebühr ab, die Versicherte einmal im Quartal bei Arztbesuchen zu zahlen hatten, und hielt überraschenderweise an den sektoralen Mindestlöhnen fest - obwohl deren Aufhebung im Koalitionsvertrag zumindest erwogen worden war.04

Mit der Rückkehr der SPD in die dritte Regierung Merkel verschärfte sich das Tempo der Rücknahme liberalisierender Reformen. Das wichtigste Beispiel ist in diesem Zusammenhang die Einführung eines flächendeckenden allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns. Aber auch die Re-Regulierung der Leiharbeit, die Mietpreisbremse, die "Mütterrente" oder die sogenannte Rente mit 63 für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die mindestens 45 Jahre in die Rentenkasse eingezahlt haben, lassen sich hier anführen. Auch in Merkels letzter Amtszeit zeigt sich die Tendenz zur Rücknahme früherer Liberalisierungsschritte, etwa mit der Rückkehr zur paritätischen Finanzierung der Krankenversicherung. Damit muss der Zusatzbeitrag, den Versicherte seit 2005 allein zu bezahlen hatten, zur Hälfte vom Arbeitgeber getragen werden.

Ein Grund, warum die ursprünglich liberale wirtschaftspolitische Agenda Angela Merkels
nicht umgesetzt wurde, ist damit bereits deutlich geworden: Die SPD, in drei der vier Merkel-Regierungen Koalitionspartner, mochte diese Liberalisierungsagenda nicht mittragen und
setzte sich sogar für eine Rücknahme vieler Reformen ein, die sie selbst unter Gerhard Schröder
durchgesetzt hatte. Einzige Ausnahme blieb die
Erhöhung des Renteneintrittsalters, für die sich
vor allem der sozialdemokratische Sozialminister
Franz Müntefering eingesetzt hatte und die gegen
erheblichen Widerstand der eigenen Partei durchgesetzt wurde.05

Daneben spielte die wirtschaftliche Entwicklung eine wichtige Rolle. Die Arbeitslosenzahlen sanken während Merkels Regierungszeit fast kontinuierlich, selbst die wirtschaftlichen Einbrüche durch die Finanz- und (soweit derzeit absehbar) die Coronakrise gingen, durchaus unterstützt durch die Regierungspolitik, am Arbeitsmarkt glimpflich vorbei. Gleichzeitig verbesserte sich die Haushaltssituation bis zum Beginn der Coronapandemie merklich, seit 2014 kam der Bundeshaushalt ohne neue Schulden aus, und der Schuldenstand konnte gesenkt werden. Vor diesem Hintergrund erschienen wirtschafts- und sozialpolitische Strukturreformen, die aller Voraussicht nach unpopulär gewesen wären, weder notwendig noch politisch opportun, zumal die politischen Ressourcen der Bundesregierung bald durch andere Krisen gebunden waren.

⁰⁴ Vgl. CDU/CSU/FDP, Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, Berlin 2009, S. 21.

⁰⁵ Vgl. Manfred G. Schmidt, Die Sozialpolitik der zweiten Großen Koalition (2005 bis 2009), in: Egle/Zohlnhöfer (Anm. 3), S. 302–326.

Umgekehrt kam es im Verlauf der Finanz- und der Coronakrise, die jeweils mit einem massiven Rückgang der Wirtschaftstätigkeit und einer Abnahme des BIP um 5,7 Prozent (2009) beziehungsweise 5,0 Prozent (2020) einhergingen,06 zu einer Rückkehr des wirtschaftspolitischen Interventionsstaates. In beiden Fällen wurden milliardenschwere Programme zur Unterstützung unterschiedlicher Wirtschaftssektoren sowie zur Ankurbelung der Wirtschaft verabschiedet, im Rahmen der Finanzkrise kam es sogar zu Verstaatlichungen. Wenngleich solche Programme ohne die besonderen Herausforderungen nicht möglich gewesen wären und stets der Ausnahmecharakter eines derart massiven Eingriffs der Regierung in die Wirtschaft betont wurde, ist doch bemerkenswert, in welchem Umfang die Bundesregierungen unter Angela Merkel in diesen Situationen Verantwortung für die wirtschaftliche Entwicklung übernahmen.

WENIG AMBITIONEN IN DER UMWELT- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK?

In der Umweltpolitik nahm in den ersten beiden Merkel-Regierungen die Atomenergie eine besondere Rolle ein. Die rot-grüne Vorgängerregierung hatte mit dem sogenannten Atomkonsens im Jahr 2000 einen Ausstieg aus der Kernenergie über die kommenden rund 20 Jahre in Gang gesetzt - gegen den Widerstand von CDU/CSU und FDP. Rückgängig machen ließ sich der Atomausstieg mit der SPD als Koalitionspartner in der Großen Koalition ab 2005 für die CDU/CSU nicht. Erst mit der Bildung der christlich-liberalen Koalition ab 2009 wurde ein Politikwechsel möglich und 2010 auch vollzogen. So wurden die Laufzeiten der Kernkraftwerke um 8 bis 14 Jahre verlängert; der Neubau von Atomkraftwerken blieb allerdings verboten. Atomenergie wurde als "Brückentechnologie" betrachtet, die den Übergang zu einer Energieversorgung aus erneuerbaren Energiequellen günstig und klimafreundlich gestalten sollte.⁰⁷ Dennoch war die Entscheidung höchst

umstritten – und sie hielt auch nur ein halbes Jahr. Denn die Katastrophe im japanischen Kernkraftwerk Fukushima, ausgelöst durch einen Tsunami am 11. März 2011, führte eine Kehrtwende in der deutschen Atompolitik herbei. Schon am 30. Juni 2011 stimmte der Bundestag einem Ausstieg aus der Atomenergie bis 2022 zu. Eine wichtige Rolle für diese Kehrtwende spielte das sich massiv verändernde Meinungsklima in Deutschland sowie die Landtagswahlen, die kurz nach der Katastrophe in Fukushima abgehalten wurden und bei denen die Regierungsparteien schlecht abschnitten. Auch in diesem Fall richtete sich die Politik der Regierung Merkel stark an externen Ereignissen und dem Wettbewerb um Wählerstimmen aus.

In den folgenden Jahren verschwand die Umweltpolitik weitgehend von der Agenda. Analytikerinnen fanden in der Umweltpolitik "keinen Grund zum Feiern",08 die umweltpolitische Bilanz verschlechterte sich im internationalen Vergleich,09 und Deutschland drohte sogar seine Klimaschutzziele für das Jahr 2020 zu verfehlen.10 Zwar gelang die zugesagte Reduktion des Ausstoßes von Treibhausgasen schließlich auf den letzten Metern doch noch, aber dies lag zu einem erheblichen Teil am coronabedingten Rückgang der Wirtschaftstätigkeit und des Verkehrs im Jahr 2020.

Das im November 2019 verabschiedete Klimaschutzgesetz war dagegen wiederum eine Reaktion auf Druck von außen. In diesem Fall waren es die Klimastreiks der Fridays for Future-Bewegung mit ihrer Forderung nach einer wesentlich entschlosseneren Klimaschutzpolitik, die die politische Agenda ganz erheblich beeinflussten¹¹ und auch das Klimaschutzgesetz mit-

⁰⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt, Bruttoinlandsprodukt für Deutschland 2020, Wiesbaden 2021, S. 7. www.destatis.de/DE/ Presse/Pressekonferenzen/2021/BIP2020/pressebroschuere-bip. pdf?__blob=publicationFile.

⁰⁷ Vgl. Christian Huß, Durch Fukushima zum neuen Konsens? Die Umweltpolitik von 2009 bis 2013, in: Reimut Zohlnhöfer/Thomas Saalfeld (Hrsg.), Politik im Schatten der Krise. Eine Bilanz der Regierung Merkel, 2009–2013, Wiesbaden 2015, S. 521–553.

⁰⁸ Annette Elisabeth Töller, Kein Grund zum Feiern! Die Umwelt- und Energiepolitik der dritten Regierung Merkel (2013–2017), in: Reimut Zohlnhöfer/Thomas Saalfeld (Hrsg.), Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement. Eine Bilanz der Regierung Merkel, 2013–2017, Wiesbaden 2019, S. 569–590.

⁰⁹ Vgl. Friedbert W. Rüb/Friedrich Heinemann/Reimut Zohlnhöfer, Country Report Germany, Sustainable Governance Indicators 2020, abrufbar unter: www.sgi-network.org.

¹⁰ Der am 6.2.2019 vom Kabinett verabschiedete Klimaschutzbericht 2018 prognostizierte, dass Deutschland seine Treibhausgasemissionen bis 2020 nicht um die geplanten 40, sondern nur um 32 Prozent würde senken können; www.bmu. de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzbericht_2018_bf.pdf.

¹¹ Vgl. Judith Raisch/Reimut Zohlnhöfer, Beeinflussen Klima-Schulstreiks die politische Agenda? Eine Analyse der Twitterkommunikation von Bundestagsabgeordneten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/2020, S. 667–682.

initiierten. Dessen Verschärfung im Juni 2021 schließlich war eine Reaktion auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts¹² – auch hier ist also ein externer Auslöser ursächlich für eine politische Veränderung.

In der Gesellschaftspolitik finden sich am Ende der Regierungszeit Angela Merkels durchaus weitreichende Veränderungen, die das Zusammenleben in Deutschland beeinflusst haben und weiter beeinflussen werden. Darunter fällt der Ausbau der Kinderbetreuung ebenso wie die Einführung einer Ehe für gleichgeschlechtliche Paare, nicht zuletzt aber auch die Aufnahme fast einer Millionen Flüchtlinge im Jahr 2015. Und auch bei den meisten dieser Projekte und Ereignisse zeigt sich, dass der entscheidende Impuls von außen kam.

Der Ausbau der Kinderbetreuung etwa geht auf Ideen der Sozialdemokratin Renate Schmidt zurück, der zuständigen Ministerin in der zweiten Regierung Schröder, die ihre Vorstellungen damals aber nicht auf die Agenda der rot-grünen Koalition setzen konnte. Nach der Amtsübernahme Merkels verfolgte Bundesfamilienministerin Ursula von der Leyen (CDU) diese Politik weiter und setzte sie mit Unterstützung Merkels durch, teilweise gegen expliziten Widerstand aus der eigenen Fraktion. Ob hier von der Durchsetzung programmatischer Positionen gesprochen werden kann, ist fraglich, jedenfalls für die Union dürfte das eher nicht gelten; in jedem Fall dürfte für diese Reformen aber die Erschließung neuer Wählerinnengruppen sowie der Druck der Arbeitgeber eine wichtige Rolle gespielt haben.13

Noch deutlicher ein Projekt anderer Parteien war die Durchsetzung der gleichgeschlechtlichen Ehe am Ende der 18. Wahlperiode 2017. Alle anderen im Bundestag vertretenen Parteien befürworteten die Möglichkeit der – auch in der Bevölkerung breit akzeptierten – Eheschließung für homosexuelle Paare und machten sie zur Bedingung für den Eintritt in eine nächste Bundesregierung. Angesichts der Isolierung der Unionsparteien in dieser Frage erklärte Angela Merkel

12 Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20. 13 Vgl. Annette Henninger/Angelika von Wahl, Das Umspielen von Veto-Spielern. Wie eine konservative Familienministerin den Familialismus des deutschen Wohlfahrtsstaates unterminiert, in: Egle/Zohlnhöfer (Anm. 3), S. 361–379.

sie kurzerhand zur Gewissensentscheidung, woraufhin das Gesetz mit breiter Mehrheit, aber gegen die Stimmen des größeren Teils der Union (und auch gegen die Stimme Merkels selbst) verabschiedet wurde.¹⁴

Der Politikbereich mit der stärksten Polarisierung während der Merkel-Jahre war aber zweifellos jener der Migrationspolitik. Die Vorstellung, dass sich in der Flüchtlingspolitik des Jahres 2015 die politischen Überzeugungen Merkels niedergeschlagen hätten,15 scheint allerdings nicht recht plausibel. Jedenfalls lässt sich in den bis dahin immerhin fast zehn Jahren ihrer Kanzlerschaft wenig finden, was in diese Richtung deutet; und auch die Nachzeichnung der entsprechenden Politikprozesse im Sommer 2015 spricht eher nicht für eine geplante Umsetzung von klaren politischen Präferenzen.16 Nicht vergessen werden sollte zudem, dass Angela Merkel wiederholt betont hat, die Ereignisse des Jahres 2015 dürften sich nicht wiederholen, und dass sie ab dem Herbst 2015 auch aktiv versuchte, die Zahl der Migranten und Migrantinnen zu begrenzen, sei es durch ein Abkommen mit der Türkei, die Verschärfung des Asylrechts oder die Verteilung von Migranten innerhalb der EU. Auch in diesem Fall dürfte also eine Gemengelage aus hohem Problemdruck, Medientenor und Rücksicht auf die Wählerinnen und Wähler ihre Politik stärker geprägt haben als eine programmatische Orientierung der Bundeskanzlerin oder ihrer Partei.

FAZIT

Obwohl hier nur in groben Zügen einige wichtige Reformen kursorisch gestreift werden konnten, wird deutlich, dass sich ein klares Reformprofil oder gar eine politische Vision, für die die erste deutsche Bundeskanzlerin steht, kaum identifizieren lassen. Die liberale Wirtschaftsund Sozialpolitik, mit der sie im Wahlkampf 2005 angetreten war, verschwand mit wenigen Ausnahmen bereits zum Amtsantritt und kam

- **14** Vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/244, 30. Juni 2017, S. 25117–25120.
- 15 Vgl. zum Beispiel Ludger Helms/Femke Van Esch/Beverly Crawford, Merkel III: From Committed Pragmatist to ,Conviction Leader'?, in: German Politics 3/2019, S. 350–370.
- **16** Vgl. Robin Alexander, Die Getriebenen. Merkel und die Flüchtlingspolitik: Report aus dem Inneren der Macht, Berlin 2017.

auch kaum mehr wieder zum Vorschein - interessanterweise auch nicht in der Koalition mit der FDP, die diesen Vorstellungen offen gegenübergestanden hätte. Auch gesellschaftspolitisch lassen sich zwar eine ganze Reihe von Veränderungen konstatieren, aber es fällt schwer, hierin die Realisierung eines eigenen Projekts der Bundeskanzlerin oder ihrer Partei zu sehen. Auch in der Energie- und Umweltpolitik weisen die Regierungen der ehemaligen Umweltministerin aus der letzten Regierung Helmut Kohls (1994-1998) kein klares Profil auf, wie schlaglichtartig die 360-Grad-Wende in der Atompolitik verdeutlicht. In vielen Fällen war es gerade in der Umweltpolitik die öffentliche Mobilisierung, die Wandel hervorbrachte, wie beim Atomausstieg oder dem Klimaschutzgesetz.

Wie lässt sich dieser Befund deuten? Eine abschließende Erklärung kann hier nicht geboten werden, aber es lassen sich doch spezifische Faktoren benennen, die den Mangel eines dezidierten Reformprofils erklären können. Institutionell spielte die Notwendigkeit zur Bildung von Koalitionen in vielen Fällen eine Rolle, insbesondere die SPD war durchaus erfolgreich in der Durchsetzung ihrer Projekte, vom Mindestlohn bis zur Ehe für gleichgeschlechtliche Paare, die oft nicht recht zu den klassischen Positionen der Union passten.

In anderen Fällen machte es die politische Themenkonjunktur den Regierungen Merkel schwer, eigene Prioritäten umzusetzen. Die Vielzahl an Krisen, mit denen sich Angela Merkel und ihre Koalitionen auseinanderzusetzen hatten, beanspruchte die politischen Ressourcen der Regierenden aufs Äußerste. Die Krisenbekämpfung nahm in den - jeweils lang andauernden -Hochphasen der Probleme einerseits die meiste Zeit und Energie der zentralen politischen Entscheidungsträger in Anspruch; andererseits benötigten die Bundeskanzlerin und ihre Koalitionen auch ihre politischen Ressourcen, um die weitreichenden und nicht selten umstrittenen Maßnahmen der Krisenbekämpfung zu rechtfertigen und durchzusetzen. Merkel und ihren Kabinetten standen so deutlich weniger Zeit und politische Ressourcen zur Verfügung, um eigene politische Projekte zu verfolgen – also um agieren, statt bloß reagieren zu können.

Drittens stellte häufig der Blick auf die Wählerschaft und/oder mögliche Koalitionsoptionen eine wichtige Restriktion für das Reformprofil dar. Die Abkehr vom im Wahlkampf angekündigten wirtschaftsliberalen Kurs 2005 war eine unmittelbare Reaktion auf das enttäuschende Abschneiden bei der Bundestagswahl, und auch die schrittweise Akzeptanz eines Mindestlohns hatte in erheblichem Umfang mit dessen Beliebtheit im Elektorat zu tun.17 Beim Atomausstieg und der Einführung der Ehe für homosexuelle Paare, die Merkel und die Union hinnahmen, wenngleich sie ihr mehrheitlich nicht zustimmten, dürfte neben der Wählerschaft auch die Koalitionsfähigkeit eine wichtige strategische Rolle gespielt haben. Bei letzterer hatten alle für die Union als Koalitionspartner in Frage kommenden Parteien deutlich gemacht, dass sie nur in eine Koalition eintreten würden, die den Weg für die "Ehe für alle" freimachen würde, sodass gewissermaßen die strategische Notwendigkeit bestand, dieses Thema "abzuräumen". Und der Atomausstieg beseitigte ein erhebliches Hindernis für eine mögliche Koalition mit den Grünen.

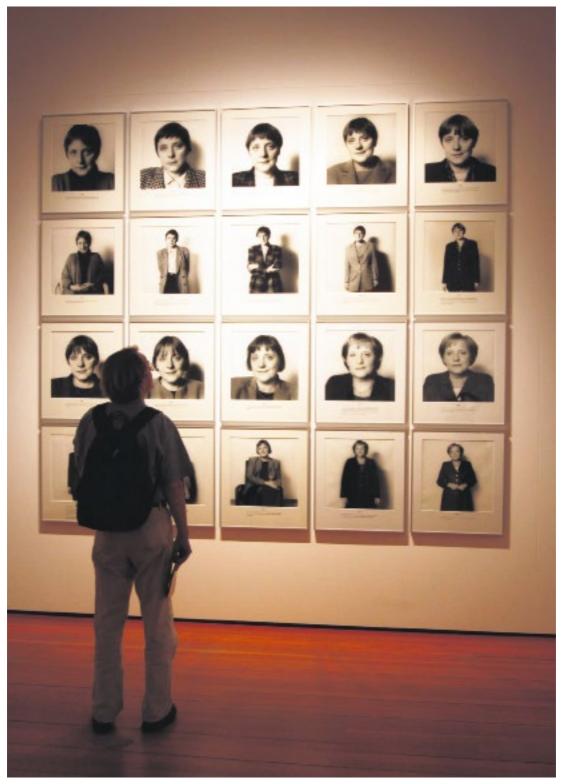
Gleichzeitig verlor die Union gerade durch diese Dynamik in der Ära Merkel aber viele Alleinstellungsmerkmale, von der Wirtschafts- bis zur Migrations-, von der Familien- bis zur Verteidigungspolitik; das Ende der Wehrpflicht wurde ja ebenfalls in der Ära Merkel beschlossen. Statt eigene Projekte oder gar Visionen umzusetzen, erscheinen Angela Merkel und ihre Union vielfach als "Getriebene"18 verschiedener Krisen, der öffentlichen Meinung und der Koalitionspartner. Ob sich mit dieser programmatischen Aushöhlung letztlich der Absturz der Union bei der Bundestagswahl 2021 erklären lässt, bei der diese nicht mehr vom Kanzlerinnenbonus Merkels profitieren konnte, wird zukünftige Forschung analysieren müssen.

REIMUT ZOHLNHÖFER

ist Professor für Politikwissenschaft an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg. reimut.zohlnhoefer@ipw.uni-heidelberg.de

¹⁷ Vgl. Reimut Zohlnhöfer/Fabian Engler, Courting the Voters? Policy Implications of Party Competition for the Reform Output of the Second Merkel Government, in: German Politics 4/2014, S. 284–303.

¹⁸ Alexander (Anm. 16).



Besucher in der Ausstellung "Herlinde Koelbl. Fotografien 1976–2009" im Martin-Gropius-Bau in Berlin, 16.7.2009

© picture-alliance / Eventpress Hoensch

BRAUCHEN WIR EINE AMTSZEITBEGRENZUNG FÜR BUNDESKANZLER?

Frank Decker

Der 19. Dezember 2021 könnte zu einem wichtigen Symboldatum der deutschen Politik werden. Ist die neue Regierung bis dahin noch nicht im Amt und Olaf Scholz als Bundeskanzler vereidigt, würde Angela Merkel den bisherigen Rekord von Helmut Kohl "knacken", der das Amt zwischen 1982 und 1998 genau 5870 Tage lang bekleidete. Vor diesem Hintergrund stellte es keine Überraschung dar, dass die Debatte um eine mögliche Amtszeitbegrenzung für Bundeskanzler im Bundestagswahljahr von Neuem aufgelegt wurde. Neben der CSU und den Grünen machte sich auch die FDP die Forderung zu eigen und nahm sie in ihr Wahlprogramm auf. Der Regierungschef oder die Regierungschefin sollen danach künftig nur noch für zwei Wahlperioden im Amt bleiben dürfen. Im Gegenzug möchten die Liberalen die Legislaturperiode auf fünf Jahre verlängern. Daraus ergäbe sich dann eine maximale Amtszeit der Kanzler von zehn Jahren.

Dass die CSU den Vorschlag unterstützt, verwundert nicht, war sie doch selbst mit der Idee 2018 in Bayern vorgeprescht. Der nach dem Wechsel von Horst Seehofer ins Bundeskabinett frisch ins Amt gekommene neue Ministerpräsident Markus Söder wollte damit ein Zeichen der Bescheidenheit setzen, nachdem die CSU durch ihr Verhalten während der Flüchtlingskrise und des offen ausgetragenen Machtkampfs zwischen Seehofer und Söder auch in Bayern stark an Zustimmung eingebüßt hatte - schließlich standen im Oktober 2018 Landtagswahlen an. Die Oppositionsparteien begrüßten den Vorstoß zunächst, wollten Söder den Erfolg dann am Ende aber doch nicht gönnen. Mit dem Hinweis, es handele sich um ein durchsichtiges Manöver, das allein dazu dienen solle, der CSU im Wahlkampf Sympathiepunkte einzubringen, verweigerten sie der Verfassungsänderung⁰¹ im Landtag ihre Unterstützung.

Tatsächlich ist die Forderung nach einer Amtszeitbegrenzung populär, sie trifft in der Bevölkerung auf Zustimmung. Die Regierenden drücken damit ja ihre Bereitschaft aus, auf Macht zu verzichten: Der Kanzlerbonus entfällt. Was könnte dem Prinzip der Gewaltenteilung, das durch die Periodizität der Wahlen auch eine temporale Komponente aufweist, und dem demokratischen Prinzip der alternierenden, also wechselnden Regierung besser entsprechen? Wer nach Mechanismen sucht, Macht und Herrschaft zu begrenzen und sie einer stärkeren Kontrolle durch die Regierten zu unterwerfen, kann fast immer mit öffentlichem Beifall rechnen, scheint das Recht (und die Moral) also von vornherein auf seiner Seite zu haben.

Dies mag die Beflissenheit erklären, mit der Annalena Baerbock, kaum war sie zur Kanzlerkandidatin gekürt, auch für sich und die Grünen den Willen bekundete, ihre Macht als künftige Bundeskanzlerin zu beschränken - eine Macht, die sie erst noch erwerben musste und die, wie sich schon bald nach der Verkündung ihrer Kandidatur herausstellte, für sie dann doch in weiter Ferne blieb. Meinte sie es damit ernst? Noch wohlfeiler stellte sich die Forderung aus Sicht der FDP dar, die ja im Unterschied zu den Grünen keine Kanzlerambitionen hegte und deshalb von vornherein wusste, dass sie von der Reform selber gar nicht betroffen sein würde. Vor diesem Hintergrund wollten offenbar auch die Regierungsparteien nicht zurückstehen, als sie den Reformauftrag der im April 2021 vom Deutschen Bundestag eingesetzten Wahlrechtskommission eilfertig um das Thema "Amtszeitbegrenzung" ergänzten.⁰²

AMTSZEITBEGRENZUNGEN IN DEMOKRATISCHEN REGIERUNGSSYSTEMEN

Doch was ist jenseits der "populistischen" Motivation von dem Vorschlag in der Sache zu halten? Hier hilft zunächst ein Blick auf andere politische

Systeme weiter. Wenn etwas im eigenen Land eingeführt werden soll, das es ansonsten nirgendwo gibt, sollte dies stutzig machen. Tatsächlich kann eine Amtszeitbegrenzung in den parlamentarischen Regierungssystemen auf keinerlei Vorbilder zurückblicken - zumindest nicht für das Amt des Regierungschefs. Verbreitet ist sie allein in den präsidentiell verfassten Regierungssystemen, wie wir sie in den USA und Lateinamerika vorfinden, und - innerhalb der parlamentarischen Systeme - bei der Wahl der Staatsoberhäupter.03 Was die Letztgenannten betrifft, sehen die meisten Verfassungen eine Beschränkung auf zwei (in der Regel fünfjährige) aufeinanderfolgende Amtszeiten vor - so auch das Grundgesetz. Das einzige Land, das auf eine Begrenzung lange Zeit verzichtete, war ausgerechnet Frankreich - "ausgerechnet" deshalb, weil es sich hier um das parlamentarische Regierungssystem mit dem bei weitem machtvollsten Präsidentenamt handelt. Die Begrenzung auf zwei Mal fünf Jahre wurde in die Verfassung der Fünften Republik erst 2008 eingefügt.

Bezogen auf das Amt des Regierungschefs sind Amtszeitbegrenzungen ansonsten nur in den präsidentiellen Regierungssystemen geläufig. Diese unterscheiden sich von den parlamentarischen Systemen in zwei zentralen Merkmalen: Zum einen gehen die Regierung beziehungsweise der Regierungschef nicht aus dem Parlament hervor, sondern aus einer direkten oder - wie in den USA - indirekten Volkswahl. Und zum anderen sind die Funktionen des Regierungschefs und Staatsoberhaupts in einem Amt vereint.04 Als Element der Gewaltenteilung bewährt hat sich die Amtszeitbegrenzung vor allem in den lateinamerikanischen Ländern, wo die Präsidenten im Verhältnis zur Legislative über größere Machtprärogativen verfügen als in den USA. Entsprechend größer war und ist die Gefahr des Machtmissbrauchs und des Rückfalls in den Autoritarismus. Die Amtszeitbegrenzungen fallen in Lateinamerika aus diesem Grund noch wesentlich strikter aus als in den USA.05

01 Vgl. Bayerischer Landtag, Drucksache 17/21858, 24.4.2018.

Während vier der 18 präsidentiell verfassten lateinamerikanischen Staaten wie dort eine unmittelbare Wiederwahl gestatten, sehen elf überhaupt keine Wiederwahl oder eine Wiederwahl nur nach Ablauf von einer oder zwei Legislaturperioden vor. In Venezuela, Nicaragua und Bolivien wurden die in der Verfassung geregelten Amtszeitbegrenzungen 2009, 2014 beziehungsweise 2017 auf Druck der autoritären Machthaber aufgehoben.

Dass mit der Präsidentschaft Donald Trumps die Gefahr eines Abgleitens in autoritäre Verhältnisse inzwischen auch zu einem Thema der US-Demokratie geworden ist,06 stellt vor dem Hintergrund der amerikanischen Verfassungsgeschichte eine ironische Wendung dar. Die Verfassung von 1787 hatte nämlich eine Amtszeitbegrenzung ganz bewusst nicht enthalten. Im 71. und 72. Artikel der Federalist-Papers⁰⁷ wurde dies von Alexander Hamilton damit begründet, dass gerade der Ausschluss der Wiederwahl die Versuchung des Amtsinhabers erhöhe, seine Stellung zu missbrauchen und Macht und Eigennutz über das Wohl der Nation zu stellen. Außerdem sei es von Vorteil, wenn das Volk die Möglichkeit behalte, eine erfahrene Person im Amt zu bestätigen - zumal in Zeiten des Notstands und der politischen Instabilität.

Dass sich die Begrenzung auf zwei Amtszeiten in den USA durchsetzte, war eine Folge der von George Washington ab 1797 etablierten Verfassungspraxis. Der erste Präsident genoss ein so großes Ansehen, dass kein Nachfolger von seinem Beispiel abweichen wollte. Erst als sich Franklin D. Roosevelt 1940 erfolgreich um eine dritte und 1944 sogar um eine vierte Amtszeit bewarb, wurde der Weg für eine förmliche Verfassungsänderung frei. Der 1951 in Kraft getretene 22. Zusatzartikel legt seither fest, dass niemand mehr als zwei Mal in das Amt des Präsidenten gewählt werden darf. Das gilt auch für einen während der Wahlperiode in das Präsidentenamt aufgerückten Vizepräsidenten, wenn dessen Amtszeit bis zur nächsten Wahl weniger als zwei Jahre beträgt. Daraus ergibt sich eine maximale Amtsdauer der Präsidenten von zehn Jahren.

⁰² Vgl. Bundestagsdrucksache 19/28787, 20.4.2021.

⁰³ Vgl. Michael Krennerich, Freie und faire Wahlen? Standards, Kurioses, Manipulationen, Frankfurt/M. 2021², S. 92ff.

⁰⁴ Vgl. Winfried Steffani, Zur Unterscheidung parlamentarischer und präsidentieller Regierungssysteme, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/1983, S. 390–401.

⁰⁵ Vgl. Detlef Nolte, Lateinamerika. Flexible Verfassungen und starre Machtstrukturen, German Institute of Global and Area Studies, GIGA Focus 8/2015.

⁰⁶ Vgl. Patrick Horst/Philipp Adorf/Frank Decker (Hrsg.), Die USA – eine scheiternde Demokratie?, Bonn 2019.

⁰⁷ Vgl. Angela Adams/Willi Paul Adams (Hrsg.), Hamilton/Madison/Jay: Die Federalist-Artikel. Politische Theorie und Verfassungskommentar der amerikanischen Gründerväter, Paderborn 1994, S. 433–443.

Wie hat sich die Amtszeitbegrenzung in den USA bewährt? Versucht man die Frage anhand der von Hamilton angeführten Argumente zu beantworten, muss bedacht werden, dass diese seinerzeit den Ausschluss jeglicher Wiederwahl im Sinn hatten, die Argumente also nur mit Blick auf die Praxis der zweiten Amtszeit gewürdigt werden können. Tatsächlich gibt es in der jüngeren Vergangenheit mit der Watergate-Affäre (unter Richard Nixon), der Iran-Contra-Affäre (unter Ronald Reagan) und der Lewinsky-Affäre (unter Bill Clinton) mehrere Fälle des Machtmissbrauchs, die sich alle während der zweiten Amtsperiode der Präsidenten ereigneten. Wären sie ausgeblieben, wenn die Amtsinhaber nochmals zur Wiederwahl hätten antreten können?08 Triftiger als das Missbrauchs- erscheint das Erfahrungsargument. Ronald Reagan, Bill Clinton und Barack Obama hätten gute Chancen auf eine nochmalige Wiederwahl gehabt. Und in Obamas Fall wäre dem Land damit gedient gewesen - sie hätte Donald Trumps Präsidentschaft 2016 verhindert. Ob sich dasselbe auch von einer möglichen dritten Amtszeit Reagans oder Clintons behaupten lässt, ist dagegen nicht ganz so sicher.

Einen wichtigen Aspekt der Regierungspraxis, der gegen den Ausschluss der Wiederwahl spricht, konnte Hamilton Ende des 18. Jahrhunderts nicht vorausahnen: Als "lame duck"-Phänomen ist er über die Grenzen der US-amerikanischen Politik hinaus bekannt. Ein Präsident, der nicht mehr wieder antreten darf oder - wie zum Beispiel Lyndon B. Johnson - auf eine nochmalige Kandidatur freiwillig verzichtet, büßt im Verhältnis zu seinen Mit- und Gegenspielern an Autorität ein, verfügt also nur noch über eine eingeschränkte Handlungs- und Durchsetzungsmacht. Inwieweit das tatsächlich stimmt, ist zunächst eine empirische Frage, da theoretisch auch das Gegenteil eintreten könnte: Wer von der Last der Wiederwahl befreit ist, regiert in der zweiten Periode unbefangener, muss auf mögliche Widerstände und die Stimmung in der Öffentlichkeit weniger Rücksichten

08 Das Argument, dass ein nicht wiederwählbarer Amtsinhaber von den Wählern nicht politisch haftbar gemacht und zur Verantwortung gezogen werden könne, ist in der jüngeren Parlamentarismus-Präsidentialismus-Debatte vor allem von Juan Linz ins Feld geführt worden. Vgl. Juan J. Linz, Presidential or Parliamentary Democracy. Does It Make a Difference?, in: ders./ Arturo Valenzuela (Hrsg.), The Failure of Presidential Democracy. Volume 1: Comparative Perspectives, Baltimore–London 1994, S. 3–87, hier S. 12ff.

nehmen. Die größeren Anreize für Wohlverhalten, die sich Hamilton im 72. Federalist-Artikel von der Wiederwahl erwartet, würden dann gerade durch eine Amtszeitbegrenzung entstehen.

Werden beide Effekte gegeneinander gestellt, findet man in der US-Politik stärkere Belege für die "lame duck"-These. Dies liegt zugleich in einer weiteren Eigenart des Präsidentialismus begründet, die diesen vom parlamentarischen System unterscheidet: der zwischen Exekutive und Legislative geteilten Regierungsmacht. Selbst mit einer Mehrheit ihrer eigenen Partei im Rücken konnten und können die US-Präsidenten nicht sicher darauf vertrauen, dass ihre Gesetzesvorhaben im Kongress Unterstützung finden. Ist eine solche Mehrheit von vornherein nicht vorhanden oder geht sie in einer oder beiden Häusern nach den Zwischenwahlen verloren, was heute fast schon die Regel ist, kann der Präsident in der Innenpolitik wenig ausrichten. Wie die Statistiken belegen, sind seine Erfolgsquoten in der zweiten Hälfte der zweiten Amtszeit am geringsten.⁰⁹ Lediglich in der mit zweieinhalb Monaten vergleichsweise langen Übergangsperiode (von der Wahl des Nachfolgers bis zur Machtübergabe an diesen) trumpfen die Amtsinhaber nochmals auf, indem sie ihre konstitutionellen Befugnisse ausreizen - was unter Demokratiegesichtspunkten fragwürdig ist und sie am Ende der Amtszeit zum Gegenteil einer "lame duck" macht.

Ein genereller Nachteil des präsidentiellen Systems gegenüber dem parlamentarischen liegt in seiner konstitutionellen Rigidität: 10 Die Amtszeiten von Präsident und Parlament sind fix, und beide Seiten können einander nichts anhaben. So wie der Legislative das Recht fehlt, die Exekutivspitze durch ein Misstrauensvotum abzuberufen (das impeachment greift nur bei Verbrechen oder schweren Rechtsverstößen), so hat die Exekutive keine Möglichkeit, die Legislative aufzulösen. Mangelt es dem Präsidenten an Unterstützung im Parlament, ist der Regierungsprozess blockiert. Die parlamentarische Regierungsform sorgt demgegenüber durch die Kombination von Misstrauensvotum und Parlamentsauflösung (mit der Folge vorzeitiger Neuwahlen) dafür, dass jederzeit eine neue Mehrheit erzeugt werden kann. Beide Instrumente wirken auch präventiv, das

⁰⁹ Vgl. Daniel P. Franklin, Pitful Giants. Presidents in Their Final Terms, New York 2014.

¹⁰ Vgl. Linz (Anm. 8).

heißt, sie müssen nicht angewandt werden, um einen Wechsel herbeizuführen. Ein solcher kann auch stattfinden, wenn es aus dem Parlament heraus zur Bildung einer neuen Koalition kommt oder wenn die größte Regierungspartei sich entschließt, in der bestehenden Koalition den Mann oder die Frau an der Regierungsspitze auszutauschen. Amtszeitbegrenzungen erscheinen vor diesem Hintergrund unnötig, was sich empirisch zugleich an der geringen durchschnittlichen Verweildauer der Premierminister ablesen lässt: Diese liegt mit drei Jahren und vier Monaten¹¹ weit unter der in der jetzigen Diskussion als maximale Amtszeit vorgeschlagenen Obergrenze von acht beziehungsweise zehn Jahren.

MERKELS MISSLUNGENER ABGANG

Es verwundert deshalb nicht, dass die Diskussion um eine Amtszeitbegrenzung außerhalb der Bundesrepublik nirgendwo geführt wird. Auch hierzulande wäre sie wohl kaum aufgekommen, hätten nicht innerhalb eines historisch eher kurzen Zeitraums von weniger als 40 Jahren zwei Kanzler außerordentlich lange amtiert: Helmut Kohl und Angela Merkel. Aus der Rückschau zu konstatieren, dass beide auf ihre letzte - die vierte - Amtszeit besser verzichtet hätten, ist wohlfeil, konnten doch weder Kohl noch Merkel die Umstände vorausahnen, unter denen ihre jeweils 16 Jahre währende Kanzlerschaft enden würde. Projiziert man die vorgeschlagene Obergrenze von zwei Perioden auf ihre Amtsdauer, ergibt sich freilich ein verstörender Befund. Kohl hätte dann nämlich ausgerechnet zum Zeitpunkt seines größten innen- und außenpolitischen Erfolgs - der Herstellung der deutschen Einheit - abtreten müssen, und Merkel 2013, als sie ihr mit Abstand bestes Ergebnis bei einer Bundestagswahl erreichte. Auch Konrad Adenauer, der von 1949 bis 1963 insgesamt 14 Jahre amtierte, stand 1957 nach zwei Wahlperioden im Zenit seines Ansehens.

11 Betrachtet wurden die Länder der Europäischen Union mit Ausnahme Zyperns, das als einziger Mitgliedsstaat ein präsidentielles System aufweist, im Zeitraum seit 1990. Deutliche Unterschiede bestehen zwischen den west- und südeuropäischen Ländern der alten EU und den seit 2004 beigetretenen nord- und mittelosteuropäischen Ländern. In den erstgenannten lag die durchschnittliche Amtsdauer mit vier Jahren und zehn Monaten mehr als doppelt so hoch wie in den letztgenannten (zwei Jahre und vier Monate).

Ob die erzwungene Erneuerung an der Regierungsspitze nach zwei Amtsperioden zu einer besseren Politik geführt hätte, ist in allen Fällen eine offene und in gewisser Weise müßige Frage. Denn wenn die Unzufriedenheit mit dem Amtsinhaber wächst, dieser als Zugpferd bei der nächsten Wahl nicht mehr taugt oder er aus anderen Gründen politisch unhaltbar wird, bestehen im parlamentarischen System genügend Möglichkeiten, ihn oder sie loszuwerden. Vergleicht man das Ende der Amtszeiten aller acht bisherigen Bundeskanzler (einschließlich Angela Merkel) miteinander, so war jeder Fall anders gelagert. Langwierige Regierungskrisen blieben dem Land erspart, erst 2017/18 kam es zu einer mit sechs Monaten ungewöhnlich langen Übergangsperiode, bis die neue Regierung stand. Dabei ging es allerdings nicht um einen Wechsel an der Regierungsspitze, sondern "nur" um die Bildung einer Koalition.

Mit dem Ausscheiden Angela Merkels beim Amtsantritt der neuen Regierung wird die Liste der Abgänge um eine weitere Variante bereichert. Es ist das erste Mal, dass eine amtierende Bundeskanzlerin bereits zu Beginn der Wahlperiode erklärte, bei der nächsten Wahl nicht mehr antreten, aber gleichwohl bis dahin im Amt bleiben zu wollen. Aus einer rationalen Sicht lässt sich das eine so wenig nachvollziehen wie das andere. Wer den Zeitpunkt seines Abschiedes ankündigt, macht sich ohne Not zur "lame duck" und lädt seine potenziellen Nachfolger ein, einen für die eigene Partei und die Regierung womöglich schädlichen Machtkampf auszutragen. Und wer sich weigert, für den Nachfolger rechtzeitig das Feld zu räumen, behindert diesen gleich doppelt: Einerseits kann der Kandidat dann nicht mit einem eigenen Amtsbonus in die Wahl ziehen, andererseits kommt er auch strategisch in die Zwickmühle, weil er politisches Profil entwickeln muss, ohne sich von der Noch-Amtsinhaberin stark zu distanzieren.

Merkels vierte Amtsperiode ist das Schulbeispiel eines gescheiterten Machtübergangs in der parlamentarischen Demokratie. Welche Faktoren zu der Entwicklung im einzelnen beigetragen haben, werden Historiker später vielleicht einmal genauer rekonstruieren. ¹² Merkels Machterosion begann im September 2018, als es ihr nicht gelang, die Wiederwahl ihres Vertrauten Volker Kauder

¹² Für eine journalistische Darstellung vgl. Robin Alexander, Machtverfall. Merkels Ende und das Drama der deutschen Politik: Ein Report, München 2021.

zum Fraktionsvorsitzenden durchzusetzen. Einen Monat später verkündete sie ihren Rückzug vom Parteivorsitz, den sie bis dahin auch öffentlich - darin Helmut Kohl ähnlich - stets als eine wesentliche Stütze ihrer Kanzlerschaft betrachtet hatte. Vieles spricht dafür, dass Merkel in der neuen Parteivorsitzenden Annegret Kramp-Karrenbauer zunächst auch ihre Wunschnachfolgerin für das Kanzleramt gesehen hatte, doch rückte sie davon bald ab. So wie Merkel nicht bereit war, Kramp-Karrenbauer im Parteiamt den nötigen Handlungsspielraum zuzugestehen, so fehlte der Vorsitzenden der Mut, die nach wie vor populäre Merkel vom Kanzlerthron zu stoßen. Dasselbe Spiel wiederholte sich unter Kramp-Karrenbauers Nachfolger Armin Laschet, dem Merkel im unionsinternen Rennen um die Kanzlerkandidatur partout nicht zur Seite springen wollte und den sie auch im anschließenden Wahlkampf nur halbherzig unterstützte. Für einen Wechsel im Kanzleramt war es bei Laschets Amtsantritt im Januar 2021 ohnehin bereits zu spät.

Zugleich muss das Verhalten des Koalitionspartners berücksichtigt werden. Die SPD hatte schon während der Koalitionsverhandlungen 2018 deutlich gemacht, dass sie nicht bereit sein würde, einen Nachfolger oder eine Nachfolgerin für Merkel während der Legislaturperiode mitzuwählen, was den bis dahin geltenden Usancen der Koalitionsbildung - jeder Partner entscheidet über sein Personal selbst - widersprach. Noch größer war vermutlich der Einfluss der Coronapandemie. Dass die erfahrene Krisenmanagerin Merkel ausgerechnet in einer der schwierigsten Bewährungsproben hätte von Bord gehen sollen, in der sich die Bundesrepublik seit ihrer Gründung befand, wäre der Öffentlichkeit nur schwer zu vermitteln gewesen.

Merkels angekündigter Rückzug stürzte die beiden Unionsparteien ab 2018 in heftige Turbulenzen. Vom Beinahe-Bruch der Fraktionsgemeinschaft, die der CSU-Vorsitzende Seehofer mit dem Streit über die Flüchtlingspolitik gleich nach Amtsantritt der Regierung riskierte, über das Scheitern Kramp-Karrenbauers als CDU-Vorsitzende bis zum erbittert ausgetragenen Machtkampf um die Kanzlerkandidatur zwischen Armin Laschet und Markus Söder gingen die Zustimmungswerte der CDU/CSU – vom kurzen Zwischenhoch in der ersten Phase der Coronapandemie abgesehen – im Laufe der Wahlperiode so stark zurück, dass sie bei der

Bundestagswahl zum ersten Mal seit 2005 um ihren Machterhalt fürchten musste. ¹³ Bis Anfang Juli wog sich die Partei noch in einer trügerischen Sicherheit, weil sich die Zustimmungswerte im Bereich von 30 Prozent konsolidierten, während jene der Grünen rapide absackten. Die Flutkatastrophe sollte die ohnehin schlecht vorbereitete Wahlkampagne dann endgültig torpedieren und den Kandidaten ins Straucheln bringen. Lachende Dritte waren Olaf Scholz und die SPD, der es mit einer furiosen Aufholjagd in nur wenigen Wochen gelang, sich in den Umfragen und am Ende auch am Wahltag vor die Union zu setzen.

KONTRAPRODUKTIVE EFFEKTE DER AMTSZEITBEGRENZUNG

Sucht man nach Beispielen für gelungene Machtübergänge, wäre auf der Bundesebene wohl vor allem der Wechsel von Willy Brandt zu Helmut Schmidt (1974) zu nennen, der allerdings nicht geplant war, sondern durch den Rücktritt Brandts im Gefolge der Guillaume-Affäre politisch erzwungen wurde. Der Übergang von Konrad Adenauer zu Ludwig Erhard (1963) kann demgegenüber nur mit Blick auf den Sieg der Union bei der Bundestagswahl zwei Jahre später als Erfolg gewertet werden, nicht in Bezug auf Erhards anschließende zweite Amtszeit. Auf der Länderebene sind die Fälle zahlreicher: Geplante und geglückte Übergaben gab es hier von Harald Ringstorff zu Erwin Sellering in Mecklenburg-Vorpommern (2008), von Roland Koch zu Volker Bouffier in Hessen (2010) oder von Kurt Beck zu Malu Dreyer in Rheinland-Pfalz (2013); sie alle trugen dazu bei, die Macht der jeweils führenden Regierungspartei abzusichern.

Die Herausforderung einer geregelten Übergabe besteht vor allem dort, wo eine Partei über eine hegemoniale Stellung im Parteiensystem verfügt, ihre Position als führende Regierungspartei also bei den Wahlen nicht gefährdet ist. Die Diadochenkämpfe, die innerhalb der CSU zwischen Edmund Stoiber und Theo Waigel (1993), dem Duo Günther Beckstein/Erwin Huber und Horst Seehofer (nach Stoibers Sturz 2007) und Horst Seehofer und Markus Söder (seit 2013) um das Amt des bayerischen Ministerpräsidenten

13 Vgl. Frank Decker, Wer gewinnt die Bundestagswahl? Ausgangslage und Szenarien der Regierungsbildung 2021, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik 2/2021, S. 145–154. ausgefochten wurden, liefern dafür eindrückliche Belege. Im letztgenannten Fall trug Horst Seehofer zu seinem von Söder erzwungenen vorzeitigen Amtsverzicht selbst mit bei, indem er durch seine Ankündigung, 2018 nicht mehr für eine weitere Amtszeit kandidieren zu wollen, denselben Fehler wie Merkel beging und sich ohne Not zur "lame duck" machte. Söder, den Seehofer als seinen Nachfolger eigentlich verhindern wollte, konnte sich so gezielt für das Ministerpräsidentenamt in Stellung bringen und in Partei und Fraktion die nötige Unterstützerbasis aufbauen.

Der von Markus Söder noch vor der Landtagswahl unternommene Vorstoß für eine Amtszeitbegrenzung der Ministerpräsidenten ist deshalb bemerkenswert, weil er die Konstellation, die ihn selbst ins Amt gebracht hat, gleichsam institutionalisieren würde. Kann ein Ministerpräsident zur Wahl nicht mehr antreten, wird seine zweite Amtszeit unweigerlich von der Frage der Nachfolge überschattet. Ob ihm eine geregelte und einvernehmliche Machtübergabe noch während der Wahlperiode gelingt, ist keineswegs sicher. Die Amtszeitbegrenzung könnte den Druck, bis zum Ablauf der Periode im Amt zu bleiben, sogar vergrößern. Situationen wie die der Bundestagswahl 2021, in der ein neuer Kandidat seinen Wahlkampf neben einer noch amtierenden Kanzlerin bestreiten muss, wären damit die Regel.

FAZIT

Unter dem Strich spricht folglich kaum etwas für eine Amtszeitbegrenzung. Sie ist in einem parlamentarischen System fehl am Platze und würde mehr Probleme verursachen als lösen. Diskutabel – wenn auch nicht unbedingt empfehlenswert – wäre sie allenfalls auf der Länderebene, zum ei-

- 14 Auf der nationalen Ebene gibt es mit Südafrika und Botswana nur zwei parlamentarische Systeme, die eine "geschlossene" Exekutive aufweisen. In beiden Fällen sehen die Verfassungen eine Amtszeitbegrenzung vor.
- 15 Die einzige Ausnahme bildet Bremen. Hier lehnten die Wähler die vom Parlament geplante Verlängerung von vier auf fünf Jahre 2017 in einer Volksabstimmung mit knapper Mehrheit ab.
- **16** Vgl. Frank Decker, Das parlamentarische System in den Ländern. Adäquate Regierungsform oder Auslaufmodell?, in: APuZ 51–52/2004, S. 3–9.
- 17 Die Befürworter der Verlängerung suggerieren, dass es dafür im Gegenzug ein Mehr an Output-Legitimation gebe, weil infolge des gestreckten Wahlzyklus störungsfreier und mithin besser regiert werden könne. Empirisch gibt es dafür allerdings keine Belege.

nen, weil die möglichen Probleme hier aufgrund der geringeren Bedeutung der Länderpolitik weniger ins Gewicht fallen als auf der Bundesebene, zum anderen, weil das parlamentarische System der Länder durch die Ämterverbindung – der Ministerpräsident ist Regierungschef und Staatsoberhaupt in einer Person¹⁴ – und die Dauer der Legislaturperiode (fünf Jahre)¹⁵ von dem des Bundes in wichtigen Punkten abweicht.¹⁶ Würde man bei der Ausgestaltung der Verfassungsänderung dem US-amerikanischen Beispiel folgen und einem nach der Hälfte der Wahlperiode nachrückenden Ministerpräsidenten die zweimalige Wahl gestatten, läge die maximale Amtsdauer bei immerhin zwölfeinhalb Jahren.

Für den Bund sollte man die Idee dagegen rasch ad acta legen. Hier liegt der Verdacht nahe, dass sie ohnehin nicht ernst gemeint ist oder nur zur Bemäntelung eines anderen, aus der Interessensicht der Parteien näher liegenden Vorschlags dienen soll, nämlich der Verlängerung der Wahlperiode. Weil diese auf der Inputseite ein Weniger an Demokratie und Gewaltenteilung bedeutet,17 dürfte die Forderung laut werden, das Defizit durch ein Mehr an Demokratie an anderer Stelle zu kompensieren. In den Ländern hat man den Ausgleich durch die zeitgleiche Einführung und Ausweitung direktdemokratischer Beteiligungsformen herbeigeführt, was sich für den Bund heute aber selbst die Grünen und die SPD, die das lange Zeit gefordert haben, nicht mehr vorstellen können.

Doch welche Alternativen gibt es? Im oben erwähnten Einsetzungsbeschluss der Reformkommission wurden als Beratungsgegenstände neben einer Amtszeitbegrenzung und der Verlängerung der Legislaturperiode unter anderem genannt: die Novellierung des Wahlrechts, um die Vergrößerung des Bundestages wirksam einzudämmen, die Förderung der gleichberechtigten Repräsentanz von Frauen und Männern im Bundestag, die Modernisierung der Parlamentsarbeit, das Absenken des Wahlalters auf 16 Jahre und die Bündelung von Wahlterminen. Es bedarf keiner besonderen hellseherischen Fähigkeiten, um vorauszuahnen, dass die Amtszeitbegrenzung unter allen Vorschlägen die geringste Chance haben dürfte, die Beratungen zu überleben.

FRANK DECKER

ist Professor für Politikwissenschaft an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. frank.decker@uni-bonn.de

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung Adenauerallee 86, 53113 Bonn Telefon: (0228) 9 95 15-0

Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 12. November 2021

REDAKTION

Anne-Sophie Friedel
Julia Günther
Sascha Kneip (verantwortlich für diese Ausgabe)
Johannes Piepenbrink
Anne Seibring
Robin Siebert (Volontär)
apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
twitter.com/APuZ_bpb

Newsletter abonnieren: www.bpb.de/apuz-aktuell Einzelausgaben bestellen: www.bpb.de/shop/apuz

GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

SAT7

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH & Co. KG, Mörfelden-Walldorf

ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung Das **Parlament** ausgeliefert. Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro. Im Ausland zzgl. Versandkosten. Fazit Communication GmbH c/o Cover Service GmbH & Co. KG fazit-com@cover-services.de

Die Veröffentlichungen in "Aus Politik und Zeitgeschichte" sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online- und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 4.0 International.



APuZ Nächste Ausgabe 50/2021, 13. Dezember 2021

REISEN UND TOURISMUS

