

FRANK DECKER

Bundestagswahl 2021



In Demokratien wählen die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger in regelmäßigen Abständen ihre Vertreterinnen und Vertreter in die Parlamente. In der Bundesrepublik Deutschland wird der Deutsche Bundestag alle vier Jahre neu gewählt. Die Mehrheitsverhältnisse bestimmen dann, welche Parteien die Regierung bilden. Am 26. September 2021 ist es wieder so weit.

Dieses Heft bietet einen grundlegenden Überblick zur Bundestagswahl 2021. Vorgestellt werden das deutsche Wahlsystem, die Arbeit der amtierenden Koalition und die Spitzenkandidierenden sowie ihre Themen für den Wahlkampf 2021. Begleitet wird der Haupttext dabei von Grafiken, Fotos, Illustrationen und Hinweisen auf weiterführende Literatur, Internetadressen und Unterrichtsmaterialien.

Inhalt

- 2** Das Wahljahr 2021
- 3** Wahlen in der Demokratie
- 4** Rechtliche Grundlagen der Bundestagswahl
- 11** Parteiensystem und Koalitionsbeziehungen seit der deutschen Vereinigung
- 15** Die Bundestagswahl 2017 und ihre Folgen
- 19** Die Wahl 2021 – Was ist zu erwarten?



Das Wahljahr 2021 ist geprägt von der Coronavirus-Pandemie (l. oben – r. unten): Landeswahlversammlung der FDP/NRW, Ausgangssperre am Hamburger Hafen, Promenade in St. Peter Ording, Szene im deutschen Bundestag während der 1. Lesung zur Neuregelung des Infektionsschutzgesetzes

Das Wahljahr 2021

Am 26. September wird der Deutsche Bundestag zum 20. Mal gewählt. Die Bundestagswahl findet gleich in mehrfacher Hinsicht unter außergewöhnlichen Voraussetzungen statt und dürfte eine der spannendsten in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland werden.

Die erste Besonderheit betrifft die personelle Ausgangslage. Noch nie zuvor hat ein amtierender Bundeskanzler – in diesem Fall eine Bundeskanzlerin – darauf verzichtet, erneut zur Wiederwahl anzutreten. Dieser Umstand bringt die Unionsparteien im Wahlkampf in eine herausforderungsvolle Situation. Sie treten mit einem neuen Kandidaten – dem CDU-Vorsitzenden Armin Laschet – zu einer Wahl an, bei der gleichzeitig die Regierungsbilanz der abtretenden Amtsinhaberin Angela Merkel durch die Stimmabgabe bewertet wird.

Zweitens wird der Wahlkampf von einer der größten Krisen überschattet, die das Land in den 76 Jahren seit Kriegsende zu bewältigen hatte: der Coronavirus-Pandemie. Mit dieser Krise verändern sich nicht nur die Themen des Wahlkampfs, sondern zugleich seine technischen und organisatorischen Voraussetzungen. Auch die Parteitage und Kandidatennominierungen liefen und laufen unter Pandemiebedingungen anders ab als gewohnt.

Drittens haben sich in der 19. Legislaturperiode einschneidende Veränderungen der Parteienlandschaft ergeben. Während die Sozialdemokratie weiterhin nur niedrige Umfragerate verbuchen konnte, geriet nun auch die Union als einzig noch verbliebene Volkspartei in einen Abwärtssog.

Gleichzeitig gelang es den Grünen, sich als zweitstärkste Kraft dauerhaft vor die SPD zu setzen. Machten Union und SPD das Rennen um die Kanzlerschaft bisher stets unter sich aus, tritt mit Annalena Baerbock jetzt zum ersten Mal die Vertre-

terin einer dritten Partei als ernstzunehmende Kanzlerkandidatin an.

Schließlich und viertens wird sich die Themenagenda der Wahlauseinandersetzung von früheren Wahlen unterscheiden. Dass hier der Klimaschutz zum ersten Mal (ganz) weit oben steht, stellt eine der Ursachen wie auch eine Folge des Aufschwungs der Grünen dar. Daneben dürften die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie eine wichtige Rolle spielen und – je nach Verlauf und Erfolg der Impfkampagne – zugleich der Rückblick auf das Pandemiemanagement der Regierung.

Entschieden wird die Wahl durch das Zusammenspiel von drei Faktoren: Das sind die Kandidierenden, die Themen und die möglichen Koalitionen (siehe S. 19 ff.). Was die Koalitionsbildungen betrifft, besteht im Parteiensystem inzwischen eine große Flexibilität, da sich SPD und Grüne für ein Bündnis sowohl mit der Linken als auch mit der FDP geöffnet haben. Galt Anfang des Jahres eine Regierung der Union mit den Grünen noch als wahrscheinlichster Wahlausgang, wiesen die Umfragerate für die einzelnen Parteien im Mai auch eine Ampelkoalition (rot-gelb-grün) oder ein Linksbündnis (rot-rot-grün) als mehrheitsfähig aus (siehe Tabelle S. 14).

Vor der Bundestagswahl fanden im März und Juni drei Landtagswahlen (in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt) sowie Kommunalwahlen in Hessen statt. Die Landtagswahlen endeten alle mit dem Sieg der jeweiligen Amtsinhaber. Am 26. September werden parallel zur Bundestagswahl auch das Abgeordnetenhaus in Berlin und die Landtage in Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen gewählt. Zwei Wochen vorher finden Kommunalwahlen in Niedersachsen statt.

Alle Wahltermine in Deutschland 2021

Datum	Land	Art	Turnus
14.03.	Hessen	Kommunalwahl	5 Jahre
14.03.	Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz	Landtagswahl	5 Jahre
6.06.	Sachsen-Anhalt	Landtagswahl	5 Jahre
12.09.	Niedersachsen	Kommunalwahl	5 Jahre
26.09.	Alle Länder	Bundestagswahl	4 Jahre
26.09.	Berlin	Wahl zum Abgeordnetenhaus	5 Jahre
26.09.	Mecklenburg-Vorpommern	Landtagswahl	5 Jahre
26.09.	Thüringen	vorgezogene Landtagswahl*	5 Jahre

*Voraussichtlicher Wahltermin

Bundeswahlleiter, bundeswahlleiter.de

Wahlen in der Demokratie

■ „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“ Art. 20 Abs. 2 GG

In einer Demokratie geht „[a]lle Staatsgewalt [...] vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen [...] ausgeübt“, heißt es im Artikel 20 Absatz 2 des Grundgesetzes (GG). Wahlen und Abstimmungen haben dabei nicht den gleichen Rang. Wahlen sind in einer Demokratie unabdingbar, während es sich bei den als Abstimmungen bezeichneten direktdemokratischen Verfahren um ein „optionales“ Element der Verfassungen handelt. In den deutschen Ländern und Kommunen sind diese Verfahren, mit denen die Bürgerinnen und Bürger selbst bestimmte Fragen verbindlich entscheiden können, heute überall vorgesehen. Auf der Bundesebene beschränken sie sich auf den in der Praxis wenig wahrscheinlichen Fall einer Neugliederung der Länder (Art. 29 GG).

Das demokratische Prinzip der Volkssouveränität verdichtet sich in den periodisch stattfindenden Wahlen. Die Politikwissenschaft schreibt Wahlen vier wesentliche Funktionen zu:

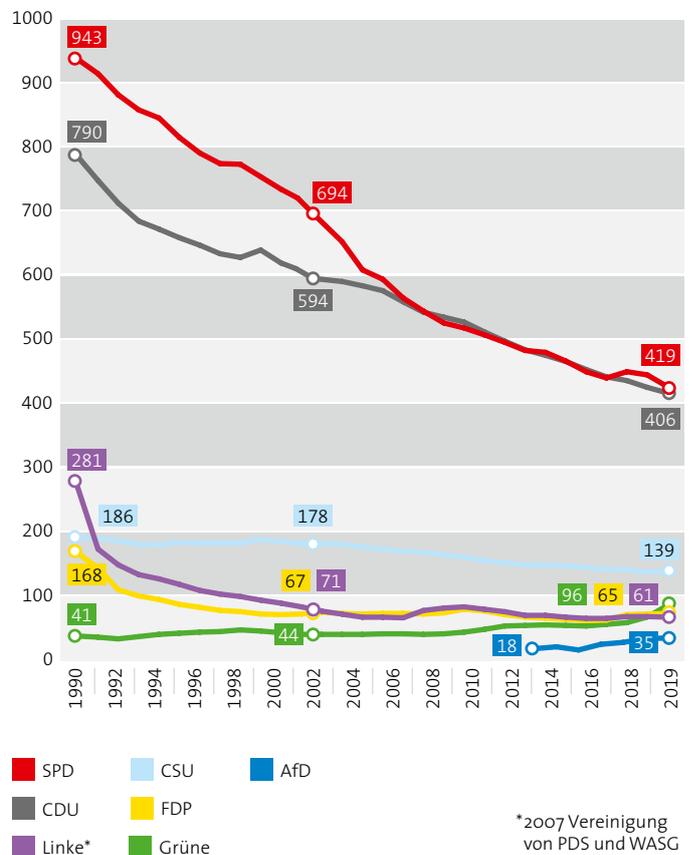
- **Legitimationsfunktion:** Wahlen sind für eine Demokratie unverzichtbar, da sie die politische Herrschaft auf den Willen derjenigen zurückführen, die der Herrschaft unterworfen sind. Sie sichern ihnen die Kontrolle über die Herrschenden und gewährleisten durch ihre regelmäßige Wiederkehr die Zeitbegrenzung politischer Herrschaft, die für die Demokratie wesentlich ist.
- **Kreationsfunktion:** Aus Wahlen gehen die politischen Leitungsorgane hervor, in einer parlamentarischen Demokratie ist dies eine funktionsfähige Volksvertretung. Diese ist ihrerseits in der Lage, eine funktionsfähige Regierung einzusetzen und die für das Gemeinwesen wesentlichen Entscheidungen zu treffen.
- **Repräsentationsfunktion:** Wahlen sollen sicherstellen, dass sich die vielfältigen Interessen, Anschauungen und Werthaltungen der Bevölkerung in der von ihr gewählten Vertretungskörperschaft widerspiegeln.
- **Integrationsfunktion:** Über Wahlen findet darüber hinaus die Einbeziehung (Integration) der Bevölkerung in das politische System statt; dazu stellt der Wahlakt als solcher eine politische Gemeinsamkeit unter den Bürgerinnen und Bürgern her.

Selbst undemokratische Systeme verzichten nur ungern auf Wahlen. Denn sie wollen und können damit zumindest den Anschein erwecken, dass ihre Macht auf der Zustimmung der Bevölkerung beruht. Die Bezeichnung „demokratisch“ verdienen Wahlen allerdings erst, wenn sich Präferenzen innerhalb der Gesellschaft frei entfalten können, Parteien diese Präferenzen zu unterschiedlichen programmatischen und personellen Angeboten bündeln und diese Angebote in der Wahlauseinandersetzung fair miteinander konkurrieren. Der demokratische Wettbewerb ist dabei an das Mehrheitsprinzip als demokratische Spielregel gebunden. Seine Funktionsfähigkeit beweist sich daran, dass Regierungswechsel möglich sind.

Auch in den etablierten Demokratien gibt es allerdings zunehmend Zweifel, ob und wie gut die Wahlen die genannten Funktionen weiterhin erfüllen. Rückläufige Wahlbeteiligungen, sinkende Mitgliederzahlen der Parteien und der wachsende Zuspruch für rechte und linke Protestparteien werden als Belege für einen Ansehensverlust der repräsentativen Institutionen gewertet. Einige, wie der britische Sozialwissenschaftler Colin Crouch, sehen die Demokratie in der Krise und führen dies auf eine Aushöhlung ihrer zentralen Prinzipien zurück: Wahlen, Parteienwettbewerb und die Gewaltenteilung blieben zwar nach außen hin weiter intakt. Sie hätten aber immer weniger Einfluss auf die Entscheidungen, welche vielmehr die Regierungen und mächtige Interessenvertretungen weitgehend autonom untereinander aushandelten.

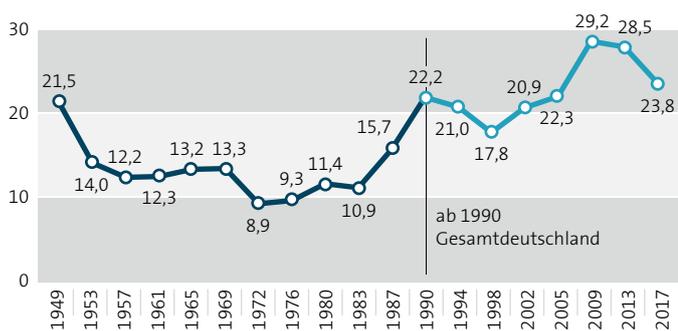
Mitglieder der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien jeweils am Jahresende

in Tausend



picture alliance / dpa / dpa-infografik GmbH | dpa-infografik GmbH; Quelle: Zeitschrift für Parlamentsfragen, O. Niedermayer

Anteil der Nichtwählerinnen und Nichtwähler in Prozent (Bundestagswahlen 1949 bis 2017)



picture alliance / dpa / dpa-infografik GmbH | dpa-infografik GmbH; Quelle: Bundeswahlleiter, bundeswahlleiter.de

Eine mildere Version der Kritik beklagt das Fehlen realer Entscheidungsalternativen. Die Parteien ließen sich in ihren grundlegenden Zielen und Angeboten, Probleme zu lösen, kaum noch voneinander unterscheiden – die belgische Politikwissenschaftlerin Chantal Mouffe spricht hier bildhaft von einer „Entscheidung zwischen Cola oder Pepsi“. Gleichzeitig bildeten sie dort, wo es um ihre eigenen Interessen gehe, zum Beispiel bei der Parteienfinanzierung, ein Machtkartell. Der Populismus stelle eine Reaktion auf diese Tendenzen dar.

Empirische Untersuchungen weisen zudem auf eine wachsende soziale Ungleichheit bei der Wahlbeteiligung hin. So war beispielsweise bei den beiden vergangenen Bundestagswahlen 2013 und 2017 der Anteil derjenigen, die nicht zur Wahl gingen, in der untersten Einkommensgruppe mehr als fünfmal so hoch wie in der obersten. Unter Demokratiegesichtspunkten ist das problematisch, weil damit auch die Interessen dieser Gruppe im politischen Prozess weniger beachtet werden: Wer nicht wählen geht, läuft Gefahr, dass seine Interessen nicht repräsentiert werden. Manche Stimmen, wie der Politikwissenschaftler Armin Schäfer, befürworten aus diesem Grund die Einführung einer Wahlpflicht.

Rechtliche Grundlagen der Bundestagswahl

Die rechtlichen Grundlagen der Bundestagswahl sind im Grundgesetz, im Parteiengesetz (PartG), im Bundeswahlgesetz (BWahlG) und in der Bundeswahlordnung (BWO) festgelegt. Auch bestimmte Aspekte der Regierungsform wie die Dauer der Legislaturperiode werden vom Wahlrecht umfasst. Der Begriff wird im allgemeinen Sprachgebrauch häufig mit dem „Wahlssystem“ gleichgesetzt, das aber nur einen Teilaspekt des Wahlrechts umschreibt.

Das Grundgesetz begnügt sich damit, allgemeine „Wahlrechtsgrundsätze“ festzulegen, die den demokratischen Charakter der Wahl gewährleisten sollen. Gemäß Artikel 38 Absatz 1 sind dies die Allgemeinheit, Unmittelbarkeit, Freiheit, Gleichheit und Geheimheit der Wahl. Hinzu kommt als weiterer, aus einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2009 abgeleiteter Grundsatz die Öffentlichkeit der Wahl. Zu unterscheiden ist zwischen dem Recht, an der Wahl teilzunehmen (aktives Wahlrecht), und dem Recht, sich als Kandidat oder Kandidatin aufstellen und wählen zu lassen (passives Wahlrecht).

Die **Allgemeinheit** der Wahl verlangt, dass das Wahlrecht allen Bürgerinnen und Bürgern offensteht. Ausnahmen sind nur mit Blick auf Alter, Sesshaftigkeit, Mündigkeit und – durch richterlichen Beschluss – schwere Straftaten zulässig. Strafgefangene dürfen ansonsten zwar wählen, können das Recht aber de facto nur per Briefwahl ausüben. Den Wahlrechtsausschluss bestimmter Menschen mit Behinderung oder psychisch kranker Menschen, die betreuungsbedürftig sind, hat das Bundesverfassungsgericht 2019 für verfassungswidrig erklärt. Seither erfolgen keine entsprechenden Meldungen der Vormundschaftsämter an die Wahlbehörden mehr.

Das Wahlalter liegt seit 1970 bei 18 Jahren. Dies gilt sowohl für das aktive wie das passive Wahlrecht. Einige Bundesländer haben das aktive Wahlalter bei Kommunal- und/oder Landtagswahlen inzwischen auf 16 Jahre abgesenkt. Im Jahre 2013 wurde das Wahlrecht der im Ausland lebenden Deutschen neu geregelt. Sie dürfen seither wählen, sofern ihr Wegzug nicht mehr als 25 Jahre zurückliegt und sie ab dem 14. Lebensjahr mindestens drei Monate in Deutschland verbracht haben.

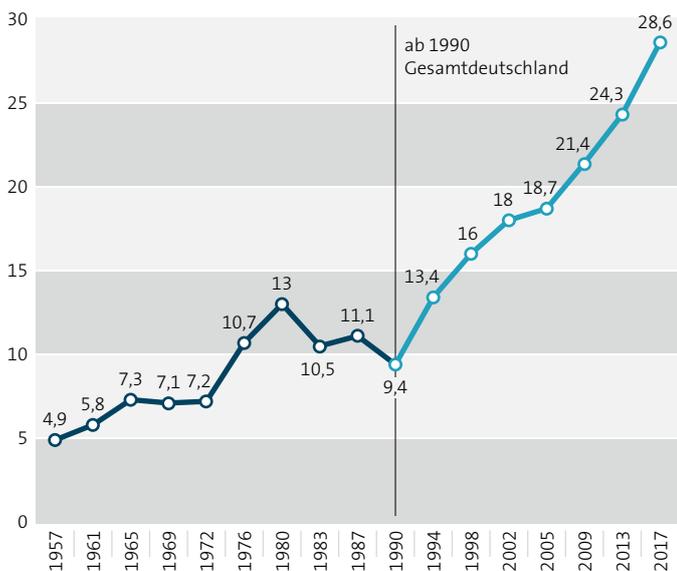
Das Wahlrecht ist an die Staatsangehörigkeit gebunden. Etwa 8,7 Millionen Einwohner und Einwohnerinnen, also etwa jeder achte Erwachsene im Land, können als Nichtdeutsche deshalb an der Wahl nicht teilnehmen. Ausnahmen gibt es bei den Kommunal- und Europawahlen, bei denen auch in Deutschland lebende Bürgerinnen und Bürger aus anderen EU-Staaten wahlberechtigt sind. Der Einführung eines allgemeinen Kommunalwahlrechts für dauerhaft im Lande lebende Menschen aus Nicht-EU-Staaten hat das Bundesverfassungsgericht seit 1989 einen Riegel vorgeschoben. Dies hat zugleich Folgen für die im Parteiengesetz geregelte Kandidatenaufstellung zu den Bundestags- und Landtagswahlen, an der im Unterschied zu den internen Wahlen für Parteiämter ebenfalls nur deutsche Staatsangehörige teilnehmen dürfen.

Die Allgemeinheit der Wahl verpflichtet den Gesetzgeber des Weiteren, für eine möglichst hohe Wahlbeteiligung zu sorgen. Gewährleistet wird dies durch ein dichtes Netz von Wahllokalen und ausreichend lange Öffnungszeiten bei der Urnenwahl (am Wahltag von 8 bis 18 Uhr) sowie durch die Möglichkeit der (vorzeitigen) Briefwahl für alle, die nicht persönlich im Wahllokal ihre Stimme abgeben können. Auch Menschen mit Beeinträchtigungen muss die Teilnahme an der Wahl ermöglicht werden. Da die Freiheit und Geheimheit der Wahl bei der Briefwahl nicht hundertprozentig sichergestellt werden können, hatte das Bundesverfassungsgericht an ihre Zulassung anfangs strenge Anforderungen geknüpft, die später gelockert wurden. Eine Briefwahl kann seit 2008 auch ohne Angabe von Gründen beantragt werden. Der Anteil derjenigen, die per Brief wählen, ist entsprechend weiter gestiegen; bei der Bundestagswahl 2017 betrug er bereits 28,6 Prozent.

Durch die Coronavirus-Pandemie hat die Briefwahl noch einmal einen deutlichen Schub bekommen. Bei den Landtagswahlen in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und in Sachsen-Anhalt wurde von den Ländern Vorsorge getroffen, diese im Bedarfsfall als ausschließliche Briefwahl durchführen zu können. Anders als bei der bayerischen Kommunalwahl im Jahr zuvor war das zwar nicht nötig. Dennoch stieg der Anteil der Briefwählerinnen und -wähler stark an. In Baden-Württemberg lag er bei 51,3, in Rheinland-Pfalz bei 66,5 und in Sachsen-Anhalt bei 29,1 Prozent. Auch für die Bundestagswahl und die anderen anstehenden Landtags- und Kommunalwahlen wird mit einem Anstieg der Briefwahlen gerechnet. Die Briefwahl dürfte damit den vom Verfassungsgericht als Voraussetzung für ihre Rechtmäßigkeit verlangten Ausnahmecharakter wohl endgültig verlieren.

Anteil der Briefwählerinnen und Briefwähler

in Prozent (Bundestagswahlen 1957 bis 2017)



Bundeswahlleiter, bundeswahlleiter.de

Unmittelbarkeit der Wahl bedeutet, dass die Bürgerinnen und Bürger die Abgeordneten direkt wählen, es also kein zwischen-geschaltetes Wahlgremium gibt (wie in den USA die sogenannten Wahlmänner). Sowohl die Personen, die in den Wahlkreisen antreten, als auch diejenigen, welche über Parteilisten kandidieren, müssen vorab bekannt gemacht werden.

Die **Freiheit** der Wahl soll die Wählerinnen und Wähler vor Beeinträchtigungen ihrer Willensentscheidung schützen; sie müssen ihre Stimme ohne Druck oder Zwang von staatlicher wie nicht staatlicher Seite abgeben können. Zugleich verlangt der Grundsatz ein konkurrierendes Angebot von Parteien und Kandidierenden. Das Vorschlagsrecht für letztere darf dabei nicht ausschließlich bei den Parteien liegen bzw. dort, wo die Parteien die Kandidierenden aufstellen, allein von deren Führungsgremien ausgeübt werden. Ob zur Freiheit der Wahl auch das Recht gehört, nicht zu wählen, ist umstritten. Eine gesetzliche Wahlpflicht, wie sie etwa in Belgien besteht, wäre zwar ein geeignetes Mittel gegen niedrige oder sinkende Wahlbeteiligungen; sie würde aber der deutschen Verfassungstradition widersprechen.

Die **Gleichheit** der Wahl verlangt zum einen, dass jede Wählerstimme gleich viel wert ist und somit den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis hat. Bei Mehrheitswahlsystemen beschränkt sich diese Forderung auf den Zählwert der Stimme: Jede Stimme zählt genau gleich viel. Das Mandat gewinnt allerdings nur der Kandidat/die Kandidatin oder die Partei mit den meisten Stimmen. Die Stimmen für die unterlegenen Kandidierenden oder Parteien werden somit nicht in Form eines Mandats repräsentiert. In Verhältniswahlsystemen tritt ein sogenannter Erfolgswert hinzu, da auch die Stimmen für eine nachrangig platzierte Partei bei der Mandatsverteilung berücksichtigt werden und nicht nur wie bei der reinen Mehrheitswahl die Stimmen der erstplatzierten Partei zum Mandat führen.

Zum anderen muss zwischen denen, die sich dem politischen Wettbewerb stellen, Chancengleichheit herrschen. Sie dürfen bei den Wahlrechtsregelungen, bei der Parteienfinanzierung oder beim Zugang zu den Medien also nicht einseitig

bevorzugt bzw. benachteiligt werden. Für die Regierung gilt ein striktes Neutralitätsgebot. Sie hat sich aus dem Wahlkampf herauszuhalten, der ausschließlich Sache der Parteien ist.

Geheimheit der Wahl bedeutet, dass niemand davon Kenntnis erhalten darf, wem eine Person ihre Stimme gibt. Bei der Urnenwahl wird das durch die geschützte Wahlkabine sichergestellt, bei der Briefwahl liegt es in der Verantwortung der Wählenden selbst. In die Bundeswahlordnung wurde zudem 2017 ein Passus aufgenommen, der das Filmen und Fotografieren mit dem Smartphone in der Wahlkabine untersagt. Blinde und Sehgeschädigte können ihre Stimme mithilfe einer Stimmzettelschablone abgeben, die kostenlos vom Deutschen Blinden- und Sehbehindertenverband (DBSV) herausgegeben wird.

Die **Öffentlichkeit** der Wahl soll gewährleisten, dass diese ordnungsgemäß und nachvollziehbar verläuft – von den Wahlvorschlägen über die eigentliche Wahlhandlung (hier in Bezug auf die Stimmabgabe durchbrochen durch das Wahlgeheimnis) bis zur Ermittlung des Wahlergebnisses. Der Grundsatz besagt auch, dass die Stimmabgabe im öffentlichen Raum stattfindet und die Wahl so als öffentliches Ereignis sichtbar wird. Ein vollständiger Ersatz der Urnen- durch die Briefwahl wäre daher unzulässig.

Um die Durchführung der Wahlen unter demokratischen Grundsätzen gewährleisten zu können, wurden während der Coronavirus-Pandemie 2020 und 2021 einige parteien- und wahlgesetzliche Regelungen angepasst. Bei Parteitag, Vorstandssitzungen und den für die Nominierung der Kandidierenden zuständigen Delegiertenversammlungen entfiel das Anwesenheitserfordernis – sie konnten jetzt ganz oder teilweise digital durchgeführt werden. Für die Nominierung der Kandidierenden sowie die Wahl der Vorsitzenden und Vorstandsmitglieder gab es die Möglichkeit der Briefwahl – eine Wahl auf elektronischem Wege kam hier wegen der verfassungsrechtlichen Hindernisse weiterhin nicht in Frage. Die Verfassungsgerichte erlegten es den Parlamenten überdies auf, die Hürden bei der Zulassung von Wahlbewerberinnen und -bewerbern und Listen abzusenken. Der Bundestag kam dem durch eine Gesetzesänderung im Mai 2021 nach, die das Quorum (die Beschlussfähigkeit) auf ein Viertel reduzierte. Für Listenvorschläge sind damit nur noch 500 (statt 2000) und für Kandidierende in den Wahlkreisen 50 (statt 200) Unterschriften erforderlich.

Bei Verletzungen der Wahlrechtsgrundsätze kann die Gültigkeit der Wahl angefochten werden. Die Wahlprüfung obliegt dem Bundestag, gegen dessen Entscheidung Beschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht möglich ist. Auch nachgewiesene Unregelmäßigkeiten (etwa bei der Stimmenausschüttung oder der Aufstellung der Wahlbewerberinnen und -bewerber) machen eine Wahl nicht automatisch ungültig, sondern nur, wenn sie sich auf die Mandatsverteilung auswirken. So musste – im bisher einzigen Fall – die Bürgerschaftswahl 1991 in Hamburg wiederholt werden, weil die Kandidatenaufstellung nicht ordnungsgemäß erfolgt war.

Das Bundesverfassungsgericht hat in die Wahlrechtsregelungen immer wieder korrigierend eingegriffen. Einschneidende Folgen hatte seine Rechtsprechung im Bereich des Wahlsystems, wo es beispielsweise die Fünfprozentklausel auf kommunaler Ebene und bei den Europawahlen aufhob. Im Anfang 2017 abgeschlossenen NPD-Verfahren folgte das Gericht zwar nicht dem Antrag des Bundesrates, die rechtsextreme Partei zu verbieten, hielt es aber – in einer Abkehr vom bisherigen Prinzip der strikten formalen Gleichbehandlung – für rechtlich möglich, ihr die staatliche Parteienfinanzierung zu

entziehen. 2009 erklärte das Gericht die 2005 erstmals ermöglichte Stimmabgabe per Wahlcomputer für unzulässig, weil dieses Verfahren die Nachprüfbarkeit der Stimmzählung nicht sicher gewährleiste.

Das Wahlsystem

Das Wahlsystem ist Teil des umfassenderen Wahlrechts. Es regelt, wie die Wählerinnen und Wähler ihre Präferenzen für Kandidierende oder Parteien in Stimmen ausdrücken und wie diese Stimmen anschließend in Mandate, also in Parlamentssitze, übertragen werden. Drei Bereiche bzw. Aspekte sind hier vor allem bedeutsam: die Wahlkreiseinteilung, die Kandidatur- und Stimmgebungsformen sowie die Stimmenverrechnung.

An Wahlsysteme werden unterschiedliche Funktionserwartungen herangetragen. Zum einen sollen sie im Sinne des Repräsentationsziels dafür Sorge tragen, dass die in der Gesellschaft vorhandenen Meinungen und Interessen im Parlament annähernd spiegelbildlich (**proportional**) vertreten sind, und zum anderen die Bildung einer regierungsfähigen Mehrheit ermöglichen. Die Bundesrepublik hat sich auf Bundesebene wie in den Ländern für ein Verhältniswahlsystem entschieden, das dem erstgenannten Ziel Vorrang einräumt. Um eine übermäßige Zersplitterung der parlamentarischen Kräfteverhältnisse zu vermeiden, wird der Proporz allerdings durch eine Sperrklausel (**Fünfpromenthürde**) beschränkt. Damit soll die Mehrheitsbildung erleichtert werden. Für die Berechnung der Sitzzuteilung wird seit der Bundestagswahl 2009 das Sainte-Laguë/Schepers-Verfahren angewandt.

Ein weiteres Ziel der Wahlsysteme besteht darin, den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit zu geben, neben der parteipolitischen auch die personelle Zusammensetzung der Parlamente zu beeinflussen. Das Bundestagswahlsystem trägt dem Rechnung, indem es zwischen Wahlkreis- und Listenkandidierenden unterscheidet. 299 der (regulär) 598 Abgeordneten werden in bevölkerungsmäßig etwa gleich großen Wahlkreisen direkt gewählt (**Direktmandate**). Das Mandat gewinnt, wer die meisten Stimmen erhält. Die restlichen Abgeordneten ziehen über die Landeslisten in den Bundestag ein. Die Reihen-



Im deutschen Wahlsystem hat jede wahlberechtigte Person zwei Stimmen. Eine Wählerin füllt ihren Stimmzettel für die Bundestagswahl 2017 aus.

folge der Kandidierenden ist hier von den Parteien vorgegeben. Gewinnt eine Partei mindestens drei Direktmandate, wird ihr Zweitstimmenanteil auch dann in Parlamentssitze umgerechnet, wenn dieser unterhalb von 5 Prozent liegt (**Grundmandatsklausel**).

Für die Wahl stehen den Wählerinnen und Wählern zwei Stimmen zur Verfügung. Mit der auf dem Wahlzettel links angeordneten Erststimme wählen sie den Wahlkreiskandidaten, mit der rechts angeordneten Zweitstimme die Partei. Dabei können sie die Stimmen „splitten“, indem sie zum Beispiel die Erststimme dem Kandidaten der Partei A geben, mit der Zweitstimme aber Partei B wählen. Der Anteil derjenigen, die von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, ist seit der Einführung des Zweitstimmensystems im Jahre 1953 nahezu kontinuierlich gestiegen und lag bei der Bundestagswahl 2017 bei 27,3 Prozent.

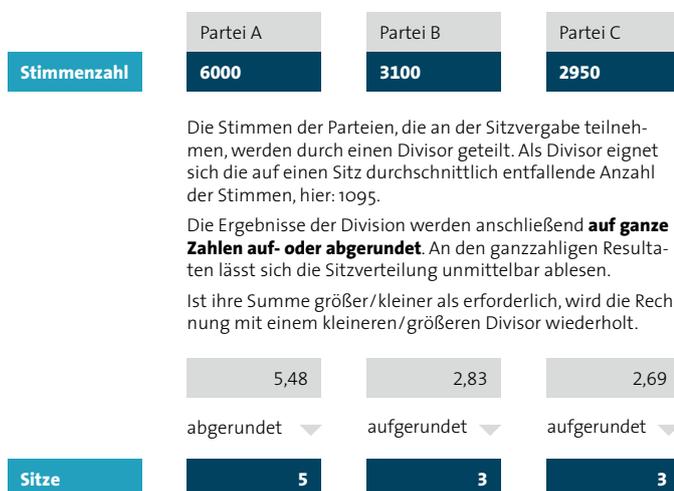
Die hälftige Aufteilung der Wahlkreis- und Listenmandate befördert das Missverständnis, das deutsche Wahlsystem sei eine Mischung von Mehrheits- und Verhältniswahl. Tatsächlich richtet sich der Mandatsanteil der Parteien aber ausschließlich nach dem Ergebnis der Zweitstimmen. Das Wahlgesetz spricht daher zu Recht von einer „mit einer Personenwahl verbundenen Verhältniswahl“. Nachdem feststeht, wie viele Mandate jede Partei insgesamt erhält, werden die direkt gewählten Abgeordneten auf diesen Anteil angerechnet. Dass die ausschlaggebende Bedeutung der Zweitstimme einem erheblichen Teil (rund 40 Prozent) der Bürgerinnen und Bürger nicht geläufig ist, dürfte vor allem auf die irreführende Benennung „Erst- und Zweitstimme“ zurückzuführen sein. Dem Wahlsystem mangelt es in diesem Punkt an Verständlichkeit.

Die Verbindung von Wahlkreis- und Listenmandaten zieht noch eine andere gravierende Folge nach sich: die mögliche Entstehung von **Überhangmandaten**. Gewinnt eine Partei mehr Direktmandate, als ihr nach dem Anteil der Zweitstimmen zustehen, darf sie diese Mandate behalten. Der sich aus dem Zweitstimmenergebnis ergebende Proporz wird dadurch allerdings verzerrt. Kritische Stimmen sehen in den Überhangmandaten deshalb einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz. Eine Partei oder Parteienkoalition könne mit ihrer Hilfe eine Mehrheit der Sitze erlangen, ohne gleichzeitig über die Mehrheit der abgegebenen Stimmen zu verfügen.

Wären die Überhangmandate bis zur deutschen Einheit nur sporadisch angefallen, hat sich ihre Zahl seither deutlich erhöht.

Von der Wählerstimme zum Mandat: Sitzberechnung nach Sainte-Laguë/Schepers

Es sind 11 Sitze zu vergeben.



Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbilder 086131

Am größten ist ihr Entstehungsrisiko, wenn der Zweitstimmenanteil der stärksten Partei durch die Konkurrenz der übrigen Parteien auf 30 oder unter 30 Prozent gedrückt wird, sie bei den Erststimmen aber einen Vorsprung von etwa 5 bis 7 Prozentpunkten vor der zweitstärksten Partei behält. Die hohe Zahl an Direktmandaten, die sie damit erlangen kann, wäre durch das Zweitstimmenergebnis dann nicht mehr gedeckt.

Das Bundesverfassungsgericht, das sich mit dem Problem mehrfach befassen musste, erklärte die Überhangmandate in einem 2013, kurz vor der damaligen Bundestagswahl ergangenen Urteil bis zu einer – auf 15 – festgelegten Grenze weiterhin für zulässig. Die Parteien einigten sich stattdessen jedoch darauf, die Überhangmandate durch Zusatzmandate vollständig auszugleichen. Im Bemühen um eine perfekte Lösung schossen sie freilich über das Ziel hinaus: Die 2013 beschlossene Neuregelung führte dazu, dass für ein einzelnes Überhangmandat unter Umständen ein Vielfaches an Ausgleichsmandaten benötigt wird. Der Bundestag wuchs daher bei den folgenden Wahlen über seine reguläre Sollgröße von 598 Abgeordneten hinaus deutlich an. 2013 lag die Zahl der durch die Überhänge zusätzlich anfallenden Mandate bereits bei 33, 2017 sogar bei 111.

Öffentlicher Druck und die Mahnungen der Bundestagspräsidenten Norbert Lammert und Wolfgang Schäuble, diesen Zustand zu korrigieren, stießen bei den Parteien auf wenig Gehör. Erst im Oktober 2020, also ein knappes Jahr vor der kommenden Bundestagswahl, konnten sich die Regierungsparteien Union und SPD auf eine Neufassung einigen, die den Namen „Reform“ allerdings nicht ansatzweise verdient. Einerseits sind die darin enthaltenen „Dämpfungsmaßnahmen“ ungeeignet, ein weiteres Anwachsen des mit 709 Abgeordneten schon jetzt übergroßen Parlaments zu verhindern. Andererseits rückt das Gesetz von einem zentralen Element des 2013 erzielten Kompromisses – dem vollständigen Proporz – ab, indem es künftig drei Überhangmandate ausgleichsfrei stellt. Neben AfD und Linken verweigerten ihm deshalb auch Grüne und FDP die Zustimmung.

Ob die Neuregelung verfassungsrechtlich Bestand haben wird, ist zweifelhaft. Grüne, FDP und Linke haben gegen das Gesetz vor dem Bundesverfassungsgericht Klage eingereicht. Damit könnte auch der zweite, über das Jahr 2021 hinausreichende Teil der Novelle in Frage gestellt werden, der eine Absenkung der Zahl der Direktmandate auf 280 ab der Bundestagswahl 2025 vorsieht. Sämtliche Berechnungen zeigen, dass das bei weitem nicht ausreichen wird, um wieder in die Nähe der 598 Sitze zu kommen. Der Bundestag beschloss im April 2021 die Einrichtung einer Reformkommission, von der aber nicht klar ist, wieweit sie sich mit dem Wahlsystem an sich beschäftigen wird. Als weitere Themen werden im Einsetzungsbeschluss die gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern auf den Kandidierendenlisten, die Modernisierung der Parlamentsarbeit, die Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre, die Dauer der Legislaturperiode, die Begrenzung der Amtszeiten des Bundeskanzlers oder der Bundeskanzlerin und die Bündelung von Wahlterminen genannt.

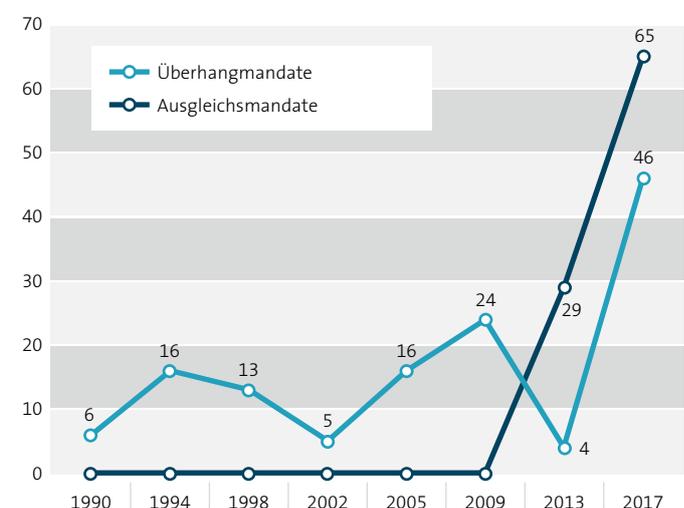
Von wissenschaftlicher Seite liegen für eine Reform des Wahlsystems zahlreiche Vorschläge auf dem Tisch. Die meisten Expertinnen und Experten raten zu einer starken Reduzierung des Anteils der Direktmandate auf ein Drittel oder ein Viertel. Überhangmandate könnten dann praktisch nicht mehr entstehen, womit auch die Ausgleichsmandate entfielen. Dagegen wird meistens zweierlei eingewandt: Zum einen sei dafür ein kompletter Neuzuschnitt der Wahlkreise erforderlich und zum anderen würden die Wahlkreise erheblich vergrößert und deren „Pflege“ durch die Abgeordneten damit erschwert. Beide

Argumente erscheinen widerlegbar. So wäre ein Neuzuschnitt bereits bei einer geringeren Reduzierung der Direktmandate geboten. Und der Hinweis auf die Größe der Wahlkreise übersieht, dass diese nicht nur von den direkt gewählten, sondern ebenso von den Listenabgeordneten betreut werden. Im Internet-Zeitalter müssen die Abgeordneten auch nicht immer zwingend vor Ort sein, um persönliche Anliegen zu klären.

Ein anderer Vorschlag setzt bei den direkt gewählten Abgeordneten an. Er sieht vor, nicht mehr jedes errungene Direktmandat zu vergeben. Fallen Überhangmandate an, wird eine gleich hohe Zahl von Direktmandaten – diejenigen mit den bundes- oder landesweit schlechtesten Ergebnissen – gestrichen. Gegen diesen Vorschlag regen sich grundsätzliche demokratische Bedenken. Wer gewinnt, sollte auch das Mandat erhalten. Diejenigen, die den Vorschlag befürworten, argumentieren dagegen, dass im heutigen Sechsparteiensystem häufig bereits ein Stimmenanteil von 30 Prozent oder weniger genüge, um die relative Mehrheit in einem Wahlkreis zu erringen. Auflösen oder abmildern ließe sich das Problem, wenn die personengebundenen Mandate getrennt nach Parteien über eine Liste zugeteilt würden. Das böte zugleich die Chance, zu einem Einstimmensystem zurückzukehren.

Das **Zweistimmensystem** besteht auf der Bundesebene seit 1953. Bei der ersten Bundestagswahl 1949 fielen die im Wahlkreis abgegebene Personenstimme und die Parteienstimme noch zusammen. Dies hatte den Vorteil, dass sich die Wählerinnen und Wähler über die Wichtigkeit der Stimmen und die damit verbundene Funktionsweise des Wahlsystems keine Gedanken machen mussten. Das Zweistimmensystem barg und birgt demgegenüber nicht nur ein Verständnisproblem (dem durch eine Umbenennung der missverständlichen Bezeichnungen „Erst- und Zweitstimme“ vergleichsweise leicht abgeholfen werden könnte). Es stellt auch mit Blick auf die personelle Zusammensetzung des Parlaments keinen Gewinn dar – der Anreiz der Parteien, überzeugende und zugkräftige Kandidierende in den Wahlkreisen aufzustellen, wird vermindert, wenn die Wählerinnen und Wähler mit der wichtigeren Zweitstimme auf eine andere Partei ausweichen können.

Überhang- und Ausgleichsmandate bei Bundestagswahlen seit 1990



Bundestagswahlleiter, bundeswahlleiter.de

Eine weitere Reformbaustelle des Wahlsystems eröffnet die **Fünfprozenthürde**. Im Unterschied zur kommunalen und europäischen Ebene, wo sie von den Verfassungsgerichten gekippt wurde, bleibt die Sperrklausel in Ländern und Bund bisher weiterhin unbestritten, obwohl sie auch hier unter Legitimationsdruck gerät: Sie erfüllt zunehmend weniger die ihr zugeordnete Funktion, eine übermäßige Zersplitterung des Parteiensystems zu verhindern und so die Regierungs- und Koalitionsbildung zu erleichtern. Gleichzeitig nehmen ihre unerwünschten Nebenwirkungen zu, weil in der sich ausdifferenzierenden Parteienlandschaft immer mehr Stimmen der Hürde zum Opfer fallen. Bei der Bundestagswahl 2013 erreichte der Anteil der im Parlament nicht repräsentierten Stimmen einen Rekordwert von 15,6 Prozent. Mögliche Abhilfen wie die Absenkung der Hürde oder die Einführung einer „Ersatzstimme“ wurden von den Parteien bisher nicht ernsthaft erwogen. Dasselbe gilt für die Abschaffung der von der Fachwelt fast einstimmig als gleichheitswidrig erachteten Grundmandatsklausel (siehe S. 6).

Blendet man vom Wahlsystem auf das weiter gefasste Wahlrecht über, konzentrieren sich die Reformansätze auf das **Wahlalter** und auf die **Repräsentation von Frauen**. Beim Wahlalter tritt eine Mehrheit der Parteien inzwischen dafür ein, die in einigen Ländern bereits vorgenommene Absenkung auf 16 Jahre auch für den Bund zu übernehmen. Lediglich die Unionsparteien konnten sich zu diesem Schritt bisher nicht durchringen, der verfassungsrechtlich nach einhelliger Auffassung unbedenklich wäre.

Anders verhält es sich mit dem Versuch, eine Quotierung des Frauenanteils in den Parlamenten verbindlich vorzuschreiben. Entsprechende Paritätsregelungen in den Wahlgesetzen Thüringens und Brandenburgs wurden von den dortigen Landesverfassungsgerichten als Verstoß gegen die Wahlgleichheit und Satzungsautonomie der Parteien zurückgewiesen. Auch aus verfassungspolitischer Sicht scheint die Frage berechtigt, ob die Bemühungen um eine bessere Repräsentation von Frauen (und anderen, aktuell nur wenig vertretenen Bevölkerungsgruppen) nicht zuerst bei den Parteien ansetzen sollten. Wo sich diese selbst strenge Quotenregelungen verordnet haben, liegt der Frauenanteil in den Parlamenten bereits heute zum Teil deutlich höher als der Frauenanteil unter den Parteimitgliedern. Gemessen daran wären die Frauen sogar überrepräsentiert. So kommen die drei Parteien mit Quotenregelungen (SPD, Grüne und Linke) im Deutschen Bundestag zusammengekommen auf einen Frauenanteil von 49,3 Prozent, während dieser bei den Parteien ohne Quote (CDU/CSU, FDP und AfD) nur bei 19,1 liegt. Daraus ergibt sich ein Gesamtfrauenanteil von 31,4 Prozent. In der vorangegangenen Legislaturperiode (2013 bis 2017) hatte dieser noch bei 37,3 Prozent gelegen.

Der Ablauf der Wahl

Für die staatlichen Stellen beginnt die Wahl mit der Festsetzung des Wahltermins. Dies ist Aufgabe des Bundespräsidenten, der dabei einer Empfehlung der Bundesregierung folgt. Der Wahltag ist stets ein Sonntag. Das Grundgesetz bestimmt in Artikel 39, dass die Wahl frühestens 46 und spätestens 48 Monate nach Beginn der Wahlperiode stattzufinden hat. Die Wahlperiode wird mit der ersten Zusammenkunft des neu gewählten Bundestags spätestens am 30. Tag nach der Wahl eröffnet. Als bevorzugter Wahlmonat hat sich der September etabliert.

Die oberste Zuständigkeit für die Vorbereitung und Durchführung der Wahl liegt beim Bundeswahlleiter, der vom Bundesinnenminister bestellt wird. In der Regel handelt es sich um den jeweiligen Präsidenten des Statistischen Bundesamtes. Der Bundeswahlleiter sitzt dem Bundeswahlausschuss vor. Dieser

setzt sich zusammen aus acht wahlberechtigten Mitgliedern, die auf Vorschlag der Parteien ernannt werden, sowie aus zwei Richterinnen bzw. Richtern des Bundesverwaltungsgerichts. Der Ausschuss entscheidet unter anderem, welche Parteien zur Wahl zugelassen werden, und überprüft die Wahlvorschläge. Parteien, die im Bundestag oder einem Landesparlament mit mindestens fünf Abgeordneten vertreten sind, bekommen die Zulassung automatisch. Die anderen Parteien müssen sie bis spätestens 97 Tage vor der Wahl beantragen und die dafür vorgeschriebenen Unterstützungsunterschriften hinterlegen.

Bundeswahlleiter und Bundeswahlausschuss arbeiten eng mit den 16 Landeswahlleitungen und den 299 Kreiswahlleitern zusammen, die für die Durchführung der Wahl in den Ländern und Wahlkreisen zuständig sind. Diese haben sich zum Beispiel um die Herstellung der Stimmzettel und Briefwahlunterlagen zu kümmern. Deren Bereitstellung bzw. Versand obliegt wiederum den Kommunen, die zugleich für die Ernennung der vor Ort – in den Wahllokalen – tätigen Wahlvorstände und deren Vorsitzende verantwortlich sind. Diese prüfen die Identität der Wählerinnen und Wähler anhand der Wählerverzeichnisse und tragen dafür Sorge, dass die formalen Vorschriften bei der Stimmabgabe eingehalten werden. Nach Schließung der Wahllokale zählen sie die Stimmen aus und übermitteln das Ergebnis der Gemeindebehörde, die es zusammen mit den Ergebnissen aus den anderen Stimmbezirken und dem Briefwahlergebnis an die Kreiswahlleitungen weitermeldet.

Zur Aufgabe des Bundeswahlleiters gehört auch, die Wahl vor Einflussnahmen von außen zu schützen. Nach den Cyber-Attacken auf den Bundestag im Jahre 2015 könnten die Wahlrechenzentren und -computer bei der anstehenden Wahl erneut ins Visier der vor allem in Russland vermuteten Hacker geraten. Die Wahlämter versuchen sich dagegen mit einer Erhöhung ihrer Rechnerkapazitäten zu wappnen. Darüber hinaus werden Störungen des Wahlablaufs durch gezielte, über die sozialen Medien verbreitete Falschinformationen (*fake news*) befürchtet (siehe S. 10). Um solchen Manipulationen schnell und öffentlichkeitswirksam entgegenzutreten, nutzt der Bundeswahlleiter seinen unter @Wahlleiter_Bund eingerichteten Twitter-Kanal. Aktuell hat der Kanal knapp 10 000 Follower.

Für die Parteien hat die Wahl ebenfalls einen langen Vorlauf. Weil die Vorschläge für die Listenkandidierenden (Landeslisten) bei den zuständigen Landeswahlleitungen und die Vorschläge für die Wahlkreiskandidierenden bei den Wahlkreisleitungen spätestens 69 Tage vor der Wahl einzureichen sind, müssen die ausgewählten Personen bis dahin feststehen. Die Bewerberinnen bzw. Bewerber in den Wahlkreisen werden von den Kreisverbänden häufig schon ein Jahr vor der Wahl aufgestellt. Hier kam es durch die Coronavirus-Pandemie in diesem Jahr fast durchgehend zu Verzögerungen. Über die Listenkandidierenden entscheiden die jeweiligen Landesdelegiertenversammlungen später, weil sie bei deren Aufstellung berücksichtigen müssen, welche Kandidierenden in welchen Wahlkreisen bereits nominiert wurden. Organisatorisch und zeitlich aufwendiger ist die Nominierung, wenn anstelle der Delegierten die Mitglieder einer Partei entscheiden. 2021 machte nur die AfD von diesem Verfahren Gebrauch. Die Urwahl fand dabei pandemiebedingt als Online-Abstimmung statt.

Parallel zur Aufstellung der Kandidierenden setzt die Wahlkampfplanung und -vorbereitung ein. Sie erfolgt aus den Parteizentralen heraus, die ihr Personal dafür vorübergehend erheblich aufstocken. Der Wahlkampf lässt sich grob in drei Phasen einteilen. Die erste Phase beginnt mit der Nominierung der Spitzenkandidierenden etwa acht bis zehn Monate

vor der Wahl. In dieser Phase wird das Wahlprogramm erarbeitet und in den Parteigremien diskutiert. Sie endet mit einem Wahlparteitag, der in der Regel vier bis fünf Monate vor der Wahl stattfindet. Auch hier kam es 2021 – zum Teil wegen der Pandemie, zum Teil aufgrund innerparteilicher Querelen – zu manchen Abweichungen. Während die SPD ihren Kanzlerkandidaten Olaf Scholz schon im August 2020 ausgerufen hatte, ließen sich die Unionsparteien und die Grünen mit der Kandidatenkür bis April 2021, AfD, Linke und FDP sogar bis Mai 2021 Zeit. Bei den Programmen bildeten die Union und die Linke die Schlusslichter (Juni 2021).

In der anschließenden zweiten Phase steht die Mobilisierung der eigenen Anhängerschaft im Vordergrund, die die Wahlkampfbotschaften der Partei in die Bevölkerung hineinbringen soll. Sie wird von zahlreichen Veranstaltungen und Kundgebungen begleitet, die normalerweise überwiegend „outdoor“ stattfinden, in diesem Jahr wegen der Pandemie aber großenteils in das Netz verlagert werden müssen.

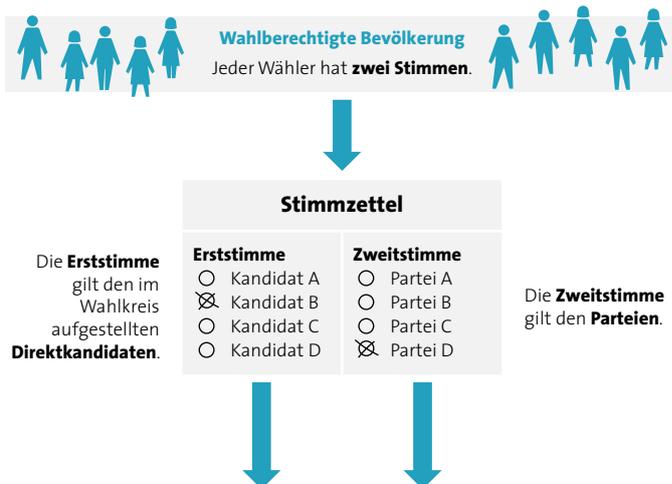
Wahlplakate etwa sechs bis acht Wochen vor der Wahl und Wahlwerbespots in den letzten vier Wochen markieren die dritte, „heiße“ Phase. Um die nicht auf eine Partei festgelegten, unentschlossenen Wählerinnen und Wähler zu erreichen, ziehen die Wettbewerber hier alle Register des traditionellen Straßen- und modernen Medienwahlkampfes. Höhepunkt ist der Schlagabtausch (das sogenannte Kanzlerduell) der Personen, die für die Kanzlerschaft kandidieren, etwa zwei Wochen vor der Wahl. Er wird im Fernsehen übertragen und ist seit 2002 zu einem festen Bestandteil der Wahlauseinandersetzung geworden. In diesem Jahr wird er zum ersten Mal von drei Personen bestritten.

Für die **Wählerinnen und Wähler** ist die Wahl zumindest formal eine bequeme Angelegenheit (siehe auch S. 12–13). Sofern sie ordnungsgemäß gemeldet sind, wird ihnen die Wahlberechtigungskarte automatisch zugesandt. Die Wahllokale sind für die meisten Wählerinnen und Wähler fußläufig erreichbar. Die Wahlberechtigungskarte muss im Wahllokal vorgezeigt werden. Fehlt sie, kann eine Identifizierung durch den Personalausweis erfolgen. Wer in einem anderen Wahllokal innerhalb des Wahlkreises wählen möchte, kann dafür einen Wahlschein beantragen. Dieser ist auch den Briefwahlunterlagen beigelegt, die ab ca. sechs Wochen vor der Wahl erhältlich sind. Allerdings empfiehlt es sich, Wahlschein und Briefwahlunterlagen schon früher zu beantragen, also nicht erst nach Erhalt der Wahlberechtigungskarte. Der Wahlbrief muss bis zur Schließung der Wahllokale in der Gemeindebehörde eintreffen. Wer ihn nicht der Post anvertrauen will, kann ihn dort in den Tagen vor der Wahl persönlich abgeben.

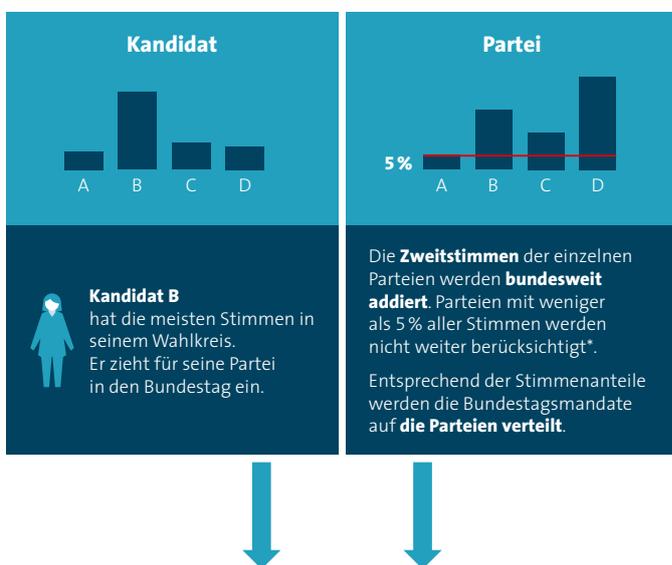
Wenn das Ergebnis am Wahlabend feststeht, beginnt der Prozess der Regierungsbildung. Dieser besteht aus vier Etappen. Zunächst sondieren die Parteien, mit welchen Partnern sie eine Koalition bilden wollen oder können. Danach werden Koalitionsverhandlungen geführt, die in einen Koalitionsvertrag münden. Im Laufe der Zeit sind diese Verträge immer umfangreicher geworden, was die Verhandlungen aufwendiger macht und in die Länge ziehen kann. Anschließend unterbreiten die Parteien den Koalitionsvertrag ihren Gremien zur Zustimmung. Tritt anstelle eines Parteitagsbeschlusses ein Mitgliederentscheid wie in der SPD 2013 und 2017, nimmt das ebenfalls weitere Zeit in Anspruch. Ihren Abschluss findet die Regierungsbildung mit der Wahl des Kanzlers/der Kanzlerin im Bundestag und der Ernennung der Ministerinnen und Minister durch den Bundespräsidenten nach Vorschlag des Kanzlers/der Kanzlerin. Danach werden die Mitglieder des neuen Bundeskabinetts im Bundestag vereidigt.

So funktioniert die Bundestagswahl

1 Wahl



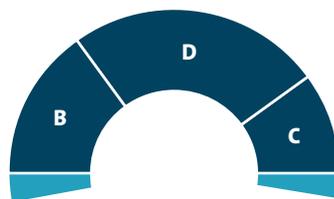
2 Auszählung und Berechnung



3 Sitzverteilung

Die **Bundestagsitze** werden zunächst mindestens zur Hälfte mit den Wahlkreisgewinnern besetzt. Die übrigen freien Plätze füllen die Parteien gemäß ihrem Zweitstimmenanteil mit Kandidaten ihrer **Landeslisten**.

Bundestag regulär **598 Sitze**
aktueller Bundestag **709 Sitze**



+ Überhangmandate

Wenn eine Partei mehr Wahlkreisgewinner hat, als ihr anteilig Sitze zustehen, bekommt sie die zusätzlichen Sitze trotzdem.

+ Ausgleichsmandate

Im Anschluss erhalten die anderen Parteien so viele Ausgleichsmandate, bis das ursprüngliche Kräfteverhältnis gemäß Zweitstimmenanteil wieder hergestellt ist.

*Eringt eine Partei drei Direktmandate, bekommt sie Mandate gemäß ihrem Zweitstimmenanteil.

© picture-alliance/dpa-infografik 30 147; Quelle: bpb, Korte

Wie Politik und soziale Netzwerke auf Fake News vor der Bundestagswahl reagieren

[...] Nach einer Studie des Europäischen Auswärtigen Dienstes ist kein Land in der EU so stark von Desinformation betroffen wie Deutschland. Vor aller Augen rüstet sich Moskau für den „Informationskrieg“ gegen den Westen: In Berlin wird gerade RT Deutsch [Russia Today] aufgebaut, ein russischer Fernsehsender, der beim deutschen Publikum Zweifel am westlichen System säen soll. Im Verborgenen gehen Angreifer mit Phishing-Attacken auf Politiker los, in „Hack-and-Leak“-Operationen ergaunern sie erst private Informationen und geben sie dann der Öffentlichkeit preis. Internetseiten werden abgeschaltet oder Konten in sozialen Medien unbemerkt übernommen. Ganze Armeen von Trollen sind unterwegs und fluten das Netz mit Falschinformationen. Das ist das Gefährdungsbild, das sich schon jetzt ergibt, obwohl die Politik noch nicht einmal in die heiße Phase des Wahlkampfes eingetreten ist. [...]

Im Bundesinnenministerium wurde 2018 in der Grundsatzabteilung das Referat „Politische Ordnungsmodelle und hybride Bedrohungen“ geschaffen, das für das Problem zuständig ist. [...] Das Haus geht von einer „hohen abstrakten Bedrohungslage“ aus, wie es in einer Analyse heißt, die der F.A.Z. vorliegt. „Die gestiegene Dynamik, eine oft unüberschaubare Anzahl zum Teil widersprüchlicher Informationen, verschiedene Medien sowie eine Vielzahl an Akteuren im Informationsraum führen zu großen Herausforderungen in der Abwehr von gezielt verbreiteten falschen und irreführenden Informationen.“ [...]

[...] Im Wahljahr 2021 werde ein Schwerpunkt auf die Integrität des Wahlprozesses gelegt, versichert [der zuständige Staatssekretär Markus] Kerber [...]. [...] Im „Kampf um die Köpfe“ setzt das Bundesinnenministerium auf „Sensibilisierung der Bevölkerung für Einflussnahme- und Desinformationskampagnen“ und auf eine „Ermütigung qualifizierter Fakten-Checks durch renommierte Private“. [...]

[...] „Solange die Einflussaktivitäten anderer Staaten legal sind, wenn auch illegitim, bleibt uns kein anderes Mittel“, findet Kerber, zumal Desinformation staatlichen Akteuren oft nicht klar zugerechnet werden kann. „Die Bundesregierung kann nicht die Wahrheitskommission sein.“ Der Staatssekretär [...] will vermeiden, „dass eine antirussische oder antichinesische Stimmung aufkommt“. Dahinter stehen Wirtschaftsinteressen: „Anders als zur Zeit des Kalten Kriegs ist die europäische Wirtschaft mit China und Russland eng verflochten, ebenso die Wissenschaft und Forschung“, sagt Kerber.

Thomas de Maizière, Bundesinnenminister in der vergangenen Legislaturperiode, [...] sieht das Land [gegen echte Cyberangriffe] durch das Sicherheitsgesetz 2.0, das kürzlich verabschiedet wurde, schon ganz gut gerüstet. Ihm fehlt noch das Recht zum aktiven Gegenschlag, das sogenannte Hackback, das im Koalitionsvertrag verabredet, aber noch nicht umgesetzt wurde. Doch gegen Desinformationskampagnen hat auch de Maizière nicht den Stein der Weisen gefunden. „Entscheidend ist die Aufklärung der Bevölkerung“, sagt er und sieht da vor allem das Bundespresseamt in der Pflicht.

Und die Sprachrohre autoritärer Regime sollen unbehelligt ihren Informationskrieg führen? RT Deutsch bemüht sich gerade um eine Sendelizenz in Deutschland. „Natürlich könnte man ausländischen Sendern, die Propaganda betreiben, die Lizenz entziehen“, sagt de Maizière, „aber das bringt überhaupt nichts, seit sie über Satellit senden.“

[...] Spätestens wenn Abgeordnete und Parteien sich kümmern, stellt sich die Frage, was eigentlich die sozialen Netzwerke tun. Sie bieten schließlich den Nährboden für Desinformationskampagnen. „Wir stehen in intensivem Austausch mit Google, Facebook und ähnlichen Unternehmen, deren Geschäftsmodelle bedroht sind, wenn sie Desinformation und Einflussnahme nicht bekämpfen“, sagt Staatssekretär Kerber vom Innenministerium. [Julian] Jaursch von der Stiftung Neue Verantwortung fordert, dass die Plattformen ihre Sicherheitskonzepte konsequent umsetzen. „Inzwischen haben das schon viele verstanden.“

Wer geschäftige Betriebsamkeit bei der Lösung des Problems sucht, wird tatsächlich bei Facebook fündig. [...]

Die Bundestagswahl 2021 stehe ganz oben auf der Agenda, sie sei Facebooks „Top Priority“, versichert Nick Clegg, der war Clegg stellvertretender Premierminister des Vereinigten Königreichs und ist deshalb hinreichend gestählt in politischen Wahlkampfmanövern. Seit 2018 ist er Facebooks oberster Politik-Strategen [...]. Von einem interdisziplinären Team mit 200 Mitarbeitern berichtet Clegg, unter ihnen ehemalige Verfassungsschützer, Ermittler, Computerspezialisten. Seit dem vergangenen Herbst arbeitet sich die Truppe schon durch die Tiefen des Facebook-Netzwerks, um nach Bedrohungen Ausschau zu halten.

Gesucht werden „raffinierte Feinde“, wie sie im Facebook-Jargon heißen, die die öffentliche Meinung gezielt manipulieren durch „koordiniertes und zugleich unauthentisches Verhalten“. Sie tarnen ihre Herkunft und versuchen subtil, Halbwahrheiten und Propaganda unter das Volk zu streuen. Die Algorithmen werden immer besser darin, verdächtige Konten aufzuspüren, allein im letzten Quartal 2020 hat Facebook 1,3 Milliarden Konten gesperrt, die meisten von ihnen wenige Sekunden, nachdem sie eröffnet worden waren.

Aber auch die Kriminellen lernten dazu, sagt Clegg. Sie agierten nicht mehr so plump wie noch vor wenigen Jahren. Sie verbreiteten keine offenen Lügen und verstießen auch nicht offensichtlich gegen die Hausregeln [...]. Deshalb reichten selbstlernende Systeme nicht aus, um ihnen auf die Schliche zu kommen, erfahrene Ermittler müssten ran. [...] Facebook will zeigen, dass es sich immerhin Mühe gibt. Das Unternehmen beschäftigt inzwischen mehr als 35 000 Menschen in aller Welt, die Falschinformationen suchen und sie mit Warnhinweisen versehen. [...]

Doch Facebooks Betriebsamkeit sorgt nicht für Entwarnung – zu groß ist der Argwohn gegen das Konzerngeflecht aus den Plattformen Facebook, Whatsapp und Instagram. Wieder sind es unabhängige Stellen, die auf mögliche Gefahren hinweisen: Der Politikbeobachter Julian Jaursch ist besorgt, dass sich die Gesellschaft auf die Zusagen der Plattformen verlassen müsse, weil es kaum Transparenzpflichten gibt und keinen gesetzlichen Rahmen. Das Netzwerkdurchsetzungsgesetz hilft nur bei strafbaren Falschnachrichten, einfache Lügen, so gefährlich sie auch sein können, fallen nicht darunter. [...]

Helene Bubrowski und Corinna Budras, „Die Verführung des Wählers“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. Mai 2021 © Alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt. Zur Verfügung gestellt vom Frankfurter Allgemeine Archiv

Parteiensystem und Koalitionsbeziehungen seit der deutschen Vereinigung

In den 30 Jahren seit der Vereinigung hat sich das Parteiensystem in Deutschland verändert. Aus dem bipolaren Parteiensystem mit zwei Parteien im sogenannten bürgerlichen Lager auf der einen Seite – den Christdemokraten und den Liberalen – und zwei Parteien im linken Lager auf der anderen Seite – den Sozialdemokraten und den Grünen – ist ein komplexes Sechsparteiensystem geworden.

Die Komplexität rührt zum einen daher, dass die beiden neu hinzugekommenen Parteien – die Linke und die rechts im Parteienspektrum angesiedelte Alternative für Deutschland – als ideologische Randparteien von den anderen Parteien nur bedingt oder gar nicht als mögliche Regierungspartner betrachtet werden. „Bedingt“ gilt dabei für die Linke und „gar nicht“ für

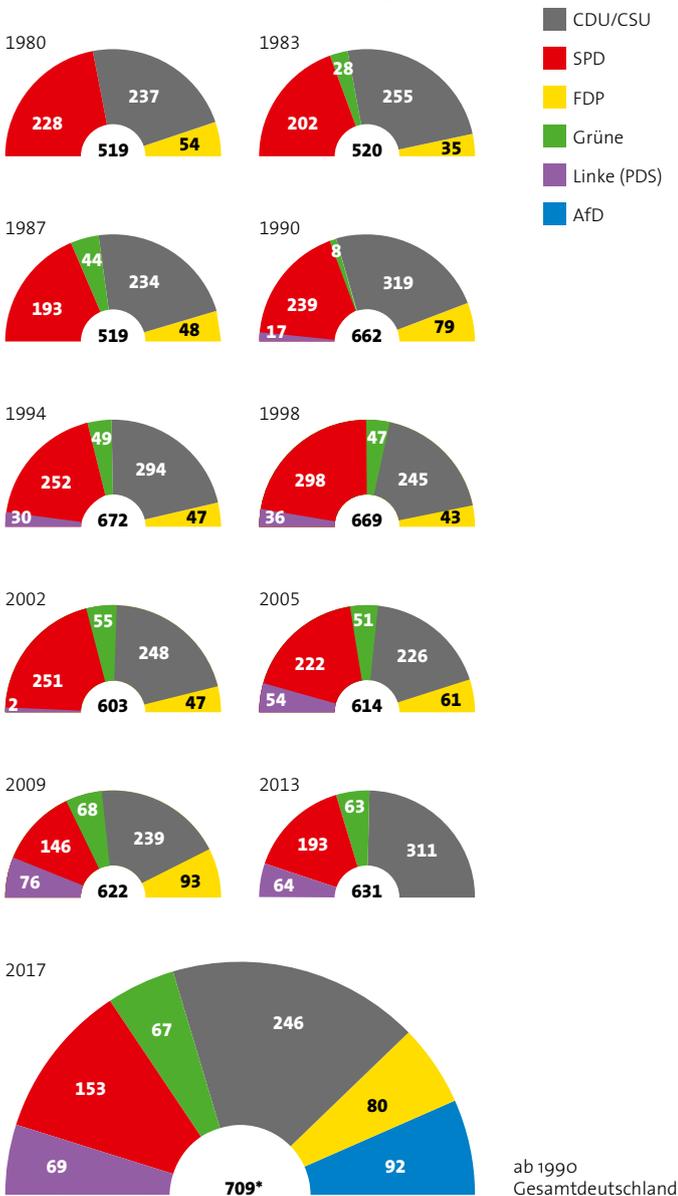
die AfD. Insofern gibt es kein gemeinsames linkes oder rechtes Lager mehr. Komplex sind auch die veränderten Koalitionsbeziehungen innerhalb des von Union, SPD, Grünen und FDP gebildeten Zentrums, wo die einseitige Orientierung der Grünen auf die SPD heute ebenso der Vergangenheit angehört wie der vorrangige Fokus der FDP auf die Union. Koalitionspolitik und -strategien werden damit zu einem Schlüsselfaktor für die Regierungsbildung.

Bis Ende der 1970er-Jahre gab es in der Bundesrepublik ein System mit zwei großen Parteien – Union und SPD –, die deshalb als „Volksparteien“ galten, und einer kleineren Partei, der FDP. Die großen Parteien konnten in ihrer besten Zeit bis zu 90 Prozent der Wählerinnen und Wähler und – aufgrund der hohen Wahlbeteiligung – 80 Prozent der Wahlberechtigten auf sich vereinen. Dieser Wert hat sich bis heute mehr als halbiert. Die FDP übte – bis zum Hinzutreten der Grünen als vierte Partei in den 1980er-Jahren – eine Scharnierfunktion im Parteiensystem aus. Sie konnte entweder mit der Union oder mit den Sozialdemokraten zusammen die Regierung bilden. Eine Regierung ohne Koalition hat es in der gesamten Geschichte der Bundesrepublik noch nie gegeben.

Das bipolare System der 1980er-Jahre mit den beiden klar abgegrenzten Lagern geriet durch das Hinzutreten der postkommunistischen PDS nach der deutschen Vereinigung ins Wanken. Die PDS bestand als einzige Partei der untergegangenen DDR weiter. Alle anderen Parteien, die in der Wendezeit – also in der Periode vom Mauerfall im November 1989 bis zur förmlichen staatlichen Vereinigung ein Jahr später – in der DDR entstanden waren, wurden von den Parteien der alten Bundesrepublik marginalisiert und aufgesogen. Der Weg der Sozialdemokratisierung, den die kommunistischen Parteien in den meisten anderen Neudemokratien Mittelosteuropas beschritten, blieb der PDS versperrt, weil mit der SPD bereits eine sozialdemokratische Partei vorhanden war. Die PDS verharrte deshalb in orthodoxen Positionen, blieb eine quasi-kommunistische Partei. Dennoch konnte sie als Regionalpartei des Ostens auch gesamtdeutsch überleben, indem sie sich zum Anwalt für die massive Unzufriedenheit der dortigen Bürgerin-

Deutscher Bundestag seit 1980

Zahl der Abgeordneten im Bundestag

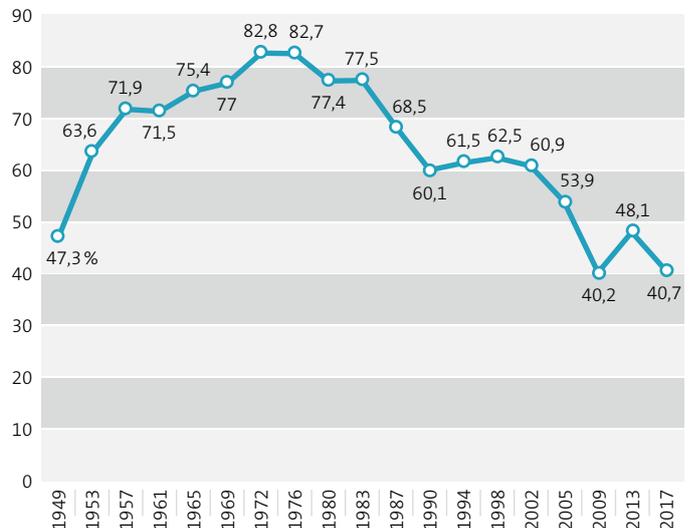


*einschl. 2 Fraktionslose seit der konstituierenden Sitzung

picture alliance / dpa / dpa-infografik GmbH | dpa-infografik GmbH; Quelle: Bundeswahlleiter

Bindungskraft der Volksparteien

gemeinsamer Stimmenanteil von CDU/CSU und SPD bei Bundestagswahlen, bezogen auf die Zahl der Wahlberechtigten



Eigene Berechnung auf Basis des Bundeswahlleiters, bundeswahlleiter.de

Wahl im Wahllokal

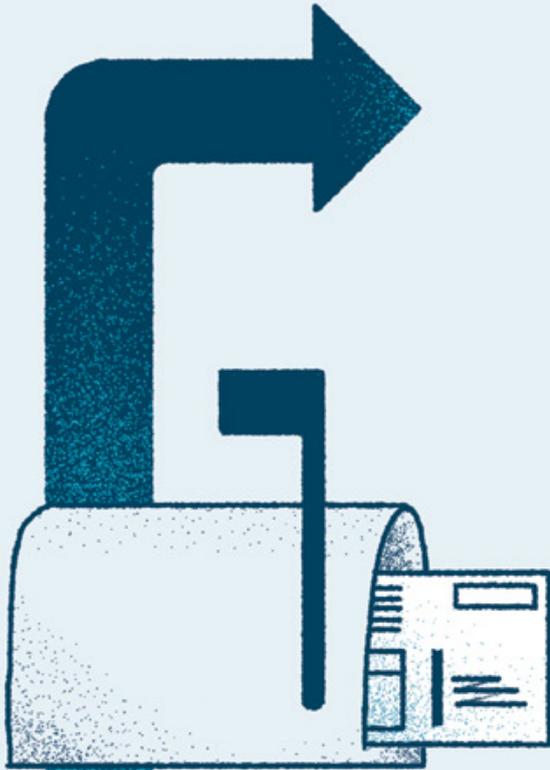
1 Am Wahltag ins Wahllokal begeben

Personalausweis oder Wahlberechtigungskarte vorzeigen

2

3

Stimmzettel erhalten

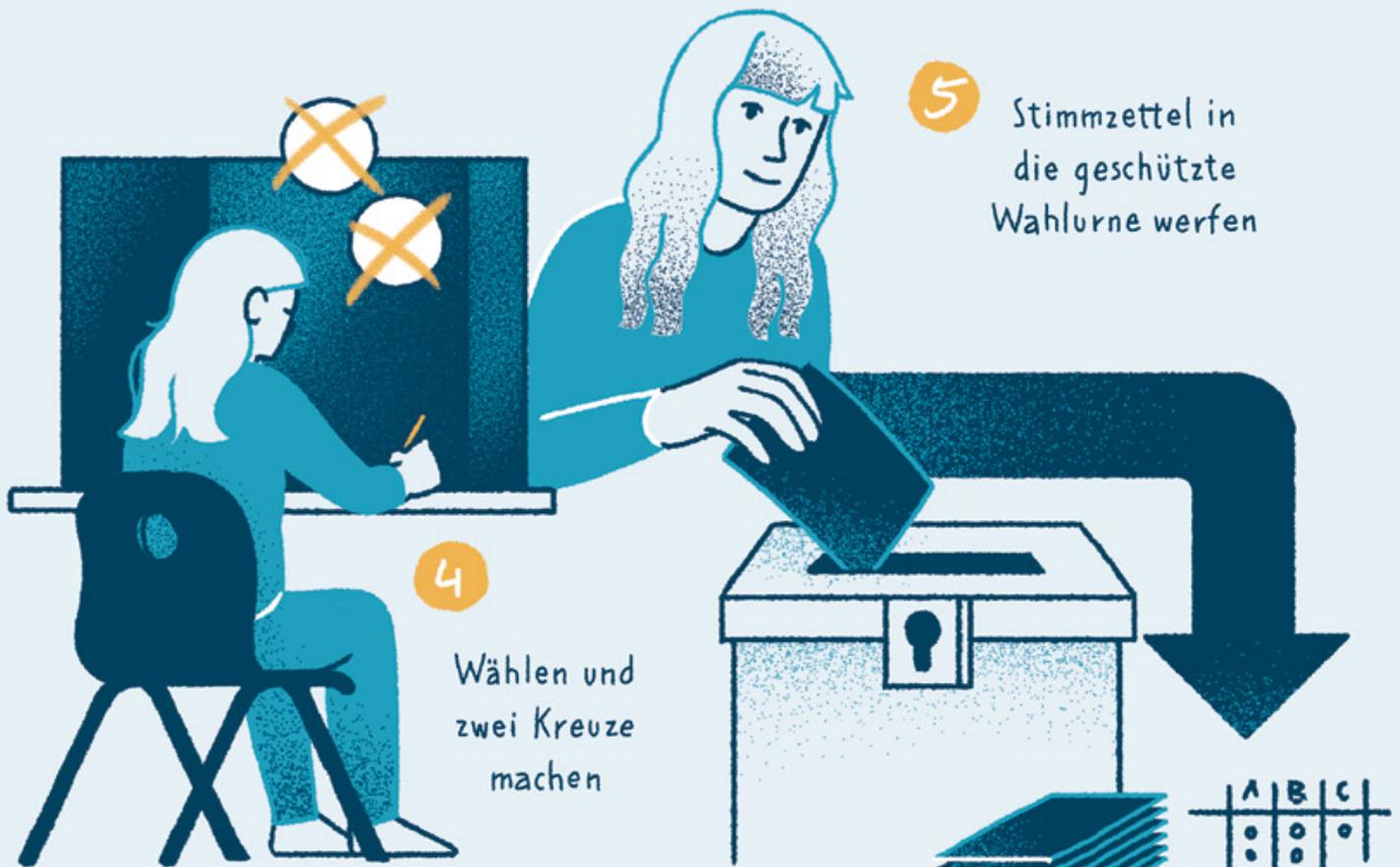


Einige Wochen vor der Wahl trifft die Wahlberechtigungskarte zu Hause ein

1

Briefwahlunterlagen beantragen
ab 6 Wochen vor der Wahl erhältlich

Wahl per Briefwahl



4

Wählen und
zwei Kreuze
machen

5

Stimmzettel in
die geschützte
Wahlurne werfen

1 2 3 4 5

3

4

26. September 2021

Alle Stimmzettel werden
am Wahlabend ausgezählt

A	B	C
•	•	•
•	•	•
•	•	•

3

Stimmzettel per
Post versenden ...



2

Wählen und
zwei Kreuze machen



4

... oder in den Tagen
vor der Wahl in der
Gemeindebehörde abgeben

Das Ende der Volksparteien

[...] Wann wird man zur Volkspartei? Es war im Mai 2002, als die FDP auf ihrem Parteitag in Mannheim einen eigenen Kanzlerkandidaten aufstellte. „Als Partei für das ganze Volk treten wir mit unserem eigenen Kanzlerkandidaten an“, hieß es dazu. Guido Westerwelle plakatierte 18 Prozent als Wahlziel. Es war die Marke, die bei der FDP als Maßzahl für eine Volkspartei galt. [...] Am Ende landete die FDP statt bei 18 bei 7,4 Prozent. Die Partei hatte sich übernommen. Vom Anspruch, Volkspartei zu sein, war nicht mehr die Rede. [...]

Volkspartei ist ein nostalgischer Begriff, ein Attribut aus der bundesrepublikanischen Vergangenheit, aus der Zeit der VW-Käfer. Gewiss: Die Volksparteien von einst, CDU, CSU und SPD, nutzen ihn wie einen Adelstitel. Aber der Adel ist abgeschafft. Die Gesellschaft der Wirtschaftswunderzeit gibt es nicht mehr: Es war eine Gesellschaft mit ausgeprägten Loyalitäten zu Gewerkschaften oder Kirchen, welche wiederum in enger Beziehung zur SPD oder zur Union standen. Diese Klassen- und Kirchenmilieus sind zerfallen. Die alten Bindungskräfte sind schwach geworden. [...]

Der Trend geht weg von den Großparteien; er geht auch weg von den kleinen Parteien; er geht hin zu mittelgroßen Parteien – die Wählerinnen und Wähler in allen Schichten der Gesellschaft finden. Insofern kann man heute jede Partei, die ausreichend Zuspruch findet, als Volkspartei bezeichnen. Der Begriff taugt nicht mehr; er hindert nur die Ex-Volksparteien daran, sich neu zu finden. [...]

Die Magnetfelder richten sich neu aus. Es wird mehr als zwei Pole geben, die neue politische Landschaft ist multipolar; es wird viel Patchwork geben, auch bei der Regierungsbildung. Das ist nicht der Untergang der Demokratie; eher im Gegenteil – wenn die Parteien beherzigen, dass sie einerseits wieder deutlich voneinander unterscheidbar werden und andererseits dennoch eine Portion Kompromissfähigkeit mitbringen müssen, damit handlungsfähige Regierungen zustande kommen. [...]

Heribert Prantl, „Es gibt keine Volksparteien mehr“, in: Süddeutsche Zeitung vom 14. Mai 2021

nen und Bürger mit den ökonomischen Folgen des Einigungsprozesses in den 1990er-Jahren machte. In Ostdeutschland wurde und blieb sie so stark, dass sie dort auf der Länderebene schon bald in die Regierungsbildung einbezogen wurde.

Stellte die PDS die Gesetzmäßigkeiten der Koalitionsbildung noch nicht in Frage, so änderte sich dies mit der Entstehung der gesamtdeutschen Linkspartei, der heutigen Partei Die Linke. Sie entstand durch Fusion der PDS mit Teilen der SPD, angeführt vom früheren SPD-Vorsitzenden Oskar Lafontaine, aus Protest gegen die 2005 von der sozialdemokratisch-grünen Bundesregierung unter Kanzler Gerhard Schröder durchgesetzten Sozial- und Arbeitsmarktrefor-men (Stichwort: Hartz IV). Die Partei war bereits beim ersten Anlauf 2005 so erfolgreich, dass sie die Bildung einer Koalition nach dem normalen Muster – Rot-Grün oder Schwarz-Gelb – durchkreuzte. Deshalb mussten Union und SPD zum ersten Mal seit 1966 eine Große Koalition bilden – unter der seither amtierenden Kanzlerin Angela Merkel.

Deutschland hatte demnach seit 2005 ein Fünfparteiensystem. Was auffällig war, wenn man es mit der Entwicklung der Parteiensysteme in anderen europäischen Ländern vergleicht, war

das Fehlen einer Partei am rechten Rand. Ausschlaggebend hierfür dürfte der Umstand gewesen sein, dass die Unionsparteien als führende Kraft im Mitte-Rechts-Lager die Wählerinnen und Wähler am rechten Rand durch konservative Positionen binden konnten und extrem rechte Positionen durch die NS-Vergangenheit Deutschlands gesellschaftlich stigmatisiert waren.

Mit der zunehmenden Liberalisierung der Unionsparteien, etwa in der Einwanderungs- und Integrationspolitik, öffnete sich Anfang der 2010er-Jahre dann in gesellschaftspolitischen Fragen eine Nische im Parteiensystem, in die die AfD später hineinstoßen konnte. Dasselbe galt für die Europapolitik, die den ursprünglichen Entstehungsanlass der Partei bildete. Die AfD lehnte die von allen anderen Parteien mitgetragene Eurorettungspolitik im Zuge der Finanzkrise 2008/09 ab. Für ihre Wählerinnen und Wähler war aber bereits 2013, als die AfD nur knapp den Einzug in den Bundestag verpasste, das Migrations-thema wichtiger. Als die Flüchtlingskrise 2015 einsetzte, konnte sie hier ihre Anti-Positionen voll ausspielen und bei den Wahlen beachtliche Erfolge erzielen. Ihre Stimmenanteile waren und sind dabei in Ostdeutschland etwa doppelt so hoch wie im Westen. In Ostdeutschland übernimmt sie heute die Funktion einer Protestpartei, die vorher die Linke ausgeübt hatte.

Mit der Etablierung der AfD verschoben sich die Kräfteverhältnisse im deutschen Parteiensystem nach rechts. 1998, 2002 und 2005 hatten SPD, Grüne und Linke zusammengenommen noch einen klaren Vorsprung vor Union und FDP gehabt, bevor sich das Verhältnis 2009 erstmals umkehrte. 2013 lagen die bürgerlichen Parteien und die AfD dann um 8, 2017 sogar um 18 Prozentpunkte vor SPD, Grünen und Linken. Das lag auch daran, dass es den Rechtspopulisten in Deutschland genauso wie in anderen Ländern gelang, Personen aus dem Nichtwählerbereich und dem linken Parteienspektrum (SPD und Linke) für sich zu gewinnen.

Durch die Erweiterung der Fünf- zu einer Sechsparteienstruktur sind Mehrheiten für die klassischen „lagerinternen“ schwarz-gelben und rot-grünen Bündnisse auf Bundesebene in weite Ferne gerückt. Auch in den Ländern kommen sie heute nur noch in Ausnahmefällen zustande. Die Parteien haben darauf mit einer Öffnung ihrer Koalitionsstrategien reagiert: Die frühere „Ausschließeritis“ (ein Begriff des hessischen Grünen-Politikers Tarek Al-Wazir) in der politischen Mitte, also im

Koalitionsmodelle in den Ländern

(seit 2001)

lagerinterne Zweierkoalitionen	lagerübergreifende Zweierkoalitionen	lagerinterne Dreierkoalitionen	lagerübergreifende Dreierkoalitionen
CDU-FDP CSU-FDP CSU-Freie Wähler	CDU-SPD / SPD-CDU (meist „Große Koalition“)	CDU-FDP-Schill*	SPD-FDP-Grüne („Ampel“)
SPD-Grüne	CDU-Grüne / Grüne-CDU	SPD-Linke-Grüne / Linke-SPD-Grüne	CDU-FDP-Grüne („Jamaika“)
SPD-Linke (PDS)	SPD-FDP	SPD-Grüne-SSW** („Dänenkoalition“)	CDU-SPD-Grüne / SPD-CDU-Grüne („Kenia“)

* Partei Rechtsstaatlicher Offensive, kurz Schill-Partei: rechtskonservative/rechtspopulistische Kleinpartei, die von 2000 bis 2007 existierte. Sie war von Oktober 2001 bis März 2004 an der Regierung in Hamburg beteiligt.

** Südschleswigscher Wählerverband: Partei der dänischen Minderheit in Schleswig-Holstein.

Eigene Darstellung

Verhältnis von Union, SPD, Grünen und FDP, wurde damit nahezu vollständig und im Verhältnis von SPD und Grünen zur Linken teilweise überwunden. Allein Koalitionen oder sonstige Formen der Zusammenarbeit mit der AfD bleiben für alle anderen Parteien ein Tabu.

Lagerinterne Bündnisse bestehen heute nur noch in sechs der 16 Bundesländer. In den drei Stadtstaaten sowie in Thüringen regieren linke, in Nordrhein-Westfalen und in Bayern „bürgerliche“ Koalitionen. Die übrigen Länder sowie der Bund werden von lagerübergreifenden Koalitionen regiert. In Westdeutschland hat sich dabei neben der klassischen eine zweite Variante der Großen Koalition von Union und Grünen herausgebildet, nachdem die Grünen in Hessen und Baden-Württemberg zur zweitstärksten bzw. sogar stärksten Kraft aufgestiegen sind. In Ostdeutschland scheint wiederum das „Kenia“-Bündnis von Union, SPD und Grünen zur neuen Standardformation zu avancieren. Weil CDU und SPD hier auch zusammen nicht mehr in der Lage sind, eine regierungsfähige Mehrheit hinter sich zu bringen und die FDP als parlamentarische Kraft zu schwach bleibt oder ganz ausfällt, müssen die Grünen als Partner zusätzlich mit ins Boot.

Die Länder haben koalitionspolitisch die Funktion eines Testlabors für die Bundesebene. In den 1960er-Jahren war das bereits bei der sozialliberalen Koalition der Fall, in den 1980er-Jahren bei Rot-Grün. 2008 und 2012 wurden in Hamburg und im Saarland die ersten schwarz-grünen bzw. „Jamaika“-Koalitionen gebildet, die aber beide vorzeitig scheiterten. Ihre erfolgreicheren Nachfolger in Hessen (ab 2013) und in Schleswig-Holstein (ab 2017) nahmen die Jamaika-Verhandlungen nach der Bundestagswahl 2017 vorweg. Schon 2013 hatte es im Bund schwarz-grüne Sondierungsgespräche gegeben, doch fehlte den Grünen damals der Mut, das Bündnis zu wagen.

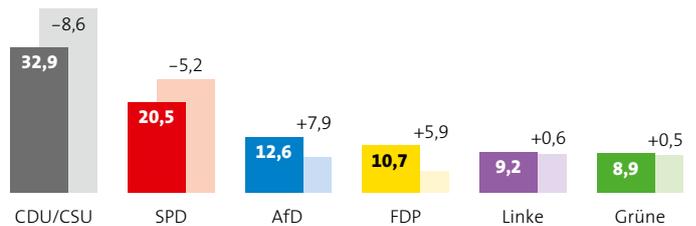
Die Bundestagswahl 2017 und ihre Folgen

Bei der Bundestagswahl 2017 mussten die beiden Regierungsparteien mit einem Minus von 8,6 (bei den Unionsparteien) und 5,2 Prozentpunkten (bei der SPD) herbe Verluste einstecken. Bei der Union waren diese vor allem dem parteiinternen Streit über die Flüchtlingspolitik geschuldet, die seit 2015 die innenpolitische Agenda geprägt hatte und deshalb auch im Wahlkampf eine wichtige Rolle spielte. Die SPD musste wiederum erneut die Erfahrung machen, dass sich ihre Funktion als Juniorpartner in der Regierung nicht auszahlte – trotz unbestreitbarer Erfolge wie dem von ihr vorangetriebenen und durchgesetzten gesetzlichen Mindestlohn. Mit der Bestellung von Martin Schulz zum Parteivorsitzenden und Kanzlerkandidaten erlebte die Partei zu Beginn des Wahljahres einen unverhofften Höhenflug in den Umfragen, der kurzfristig die Möglichkeit eines Wahlsiegs zu eröffnen schien – schlussendlich blieb dies aber vergeblich.

Gewinner der Wahl waren die AfD und die FDP, die mit zweitstelligen Ergebnissen in den Bundestag einzogen bzw. wieder einzogen, während die Ergebnisse der Linken und der Grünen hinter deren Erwartungen zurückblieben. Die SPD zog aus dem Misserfolg die Konsequenz, indem sie noch am Wahlabend erklärte, in die Opposition gehen zu wollen. Als einzig gangbares Bündnis verblieb damit eine sogenannte Jamaika-Koalition aus Union, FDP und Grünen unter Führung der bisherigen Kanzlerin Angela Merkel. Die Sondierungsgespräche der potenziellen Partner gestalteten sich von Beginn an schwierig und wurden von der FDP schließlich nach vier Wochen für gescheitert erklärt.

Bundestagswahl 2017

Stimmenanteil in Prozent



picture alliance/dpa/dpa-infografik GmbH | dpa-infografik GmbH; Quelle: dpa 27280

Auf Wunsch der Union und unter tatkräftiger Mithilfe des Bundespräsidenten ließ sich die SPD daraufhin – wenn auch widerwillig – erneut in die Pflicht nehmen und erklärte ihre Bereitschaft zu einer Neuauflage der Großen Koalition, der vierten in der Geschichte der Bundesrepublik. Verbunden war dies mit einem personellen Neuanfang. Anstelle von Martin Schulz und Sigmar Gabriel übernahmen jetzt Andrea Nahles (als neue Parteivorsitzende) und Olaf Scholz (als Finanzminister und Vizekanzler) die Führung der Partei.

Der SPD gelang es in den Sondierungen nicht, für die eigene programmatische Identität wichtige Forderungen (Einführung einer Bürgerversicherung, Erhöhung des Spitzensteuersatzes) gegen die Union durchzusetzen. Daher konnte die Parteiführung eine Parteitagsmehrheit (56,4 Prozent) für die Aufnahme von Koalitionsverhandlungen nur sicherstellen, indem sie Nachbesserungen versprach. Drei Punkte wurden ausdrücklich benannt: der Familiennachzug von Flüchtlingen, denen bei Rückkehr in ihr Land ernsthafter Schaden droht, die Entfristung von Arbeitsverträgen und die Beendigung der „Zwei-Klassen-Medizin“. So wie 2013 lag das letzte Wort über den Koalitionsvertrag auch dieses Mal bei den SPD-Mitgliedern, deren Zustimmung trotz kontroverser Meinungen überzeugender ausfiel als erwartet (66 Prozent Ja-Stimmen bei einer Beteiligung von 78,4 Prozent).

Kaum hatte die neue Regierung ihr Amt angetreten, gab es innerhalb von CDU und CSU einen Streit über die Flüchtlingspolitik, der die Fraktionsgemeinschaft – nach den Worten Wolfgang Schäubles – an den „Rand des Abgrunds“ brachte. Die Auseinandersetzung bedeutete zugleich eine weitere Be-



Nach der Bundestagswahl 2017 verhandeln zunächst Union, Grüne und FDP über eine gemeinsame Koalition (die sogenannte Jamaika-Koalition). In einer Verhandlungspause stehen (v.l.n.r.) Christian Lindner (FDP), Katrin Göring-Eckardt (Grüne), Volker Bouffier (CDU), Cem Özdemir (Grüne) und Joachim Herrmann (CSU) auf dem Balkon der Deutschen Parlamentarischen Gesellschaft in Berlin.

lastung für die ohnehin schwierige Zusammenarbeit mit der SPD – die Große Koalition sollte sich von diesem Schlag bis zum Ende der Wahlperiode nicht mehr erholen.

Koalitionsvertrag und Regierungspolitik der vierten Großen Koalition

Union und SPD stellten ihren Koalitionsvertrag unter drei Leitsätze: „Ein neuer Aufbruch in Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land“. Diese übergreifenden Zielbestimmungen wurden in insgesamt 296 Einzelvorhaben übersetzt, die sich unterschiedlich auf die Ressorts verteilten. Die meisten entfielen mit 49 auf das Innenministerium (einschließlich Bau und Heimat), gefolgt von Arbeit und Soziales (33), Gesundheit (32), Verkehr und digitale Infrastruktur (30), Justiz und Verbraucherschutz (29) sowie dem Umweltressort (27), die wenigsten auf die Bereiche Kultur (7), Wirtschaft und Energie (7), Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (5) und das Auswärtige Amt (2).

Zu den politisch bedeutsamen Vorhaben zählten die Einführung einer über dem Grundsicherungsniveau liegenden Grundrente, die schrittweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags für rund 90 Prozent der Steuerzahlenden, die Wiedereinführung der paritätischen Finanzierung in der gesetzlichen Krankenversicherung, die Erhöhung des Kindergelds und der Kinderfreibeträge, die massive finanzielle Förderung sowohl des Sozialen Wohnungsbaus als auch des Eigenheimbaus (durch die Einführung eines Baukindergelds in Höhe von 1200 € je Kind und Jahr), der fünf Milliarden schwere Digitalpakt für die Schulen (für den das Grundgesetz geändert wurde) und die Begrenzung der Flüchtlingszahlen (auf 12 000 pro Jahr beim Familiennachzug im Rahmen einer flexiblen Obergrenze von 180 000 bis 220 000). Letzteres war während der Koalitionsverhandlungen besonders umstritten gewesen, gestaltete sich aber in der Praxis aufgrund rückläufiger Flüchtlingsbewegungen problemlos. Unter den Maßnahmen mit geringerem öffentlichem Aufmerksamkeitswert ist vor allem

der mit den Ländern vereinbarte „Pakt für den Rechtsstaat“ erwähnenswert, der 2700 zusätzliche Stellen in der Justiz geschaffen hat.

Neben die Investitionen in den Ausbau der digitalen Infrastruktur trat als wichtigstes Querschnittsthema der Regierungspolitik der Klimaschutz. Die ursprünglich verabredeten Ziele des Koalitionsvertrags wurden hier durch zwei Entwicklungen bzw. „Ereignisse“ während der Wahlperiode überholt: die im Frühjahr 2019 einsetzenden, weltumspannenden Proteste der „Fridays for Future“-Bewegung und den im April 2021 ergangenen Beschluss des Bundesverfassungsgerichts. Dieses erklärte die Reduktionsziele für Treibhausgase, die die Regierung im Oktober 2019 in ihrem Klimaschutzgesetz festgelegt hatte, für verfassungswidrig, weil sie dem von Artikel 20a des Grundgesetzes verlangten Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen für die künftigen Generationen nicht genügten. Zentrale Bestandteile der Klimapolitik der Großen Koalition waren die Elektrifizierung der Mobilität und der Anfang 2020 zwischen Bund und Ländern vereinbarte „Kohlekompromiss“. Er sieht eine Stilllegung der Kohlekraftwerke bis zum Jahre 2038 vor, wofür die betroffenen Regionen im Gegenzug mit 40 Milliarden Euro unterstützt werden. Die Klimaschutzmaßnahmen wurden nach der im Mai 2021 beschlossenen Verschärfung der Reduktionsziele erneut auf den Prüfstand gestellt.

Obwohl die Passagen zur Europapolitik im Koalitionsvertrag den innenpolitischen Vorhaben demonstrativ vorangestellt wurden, spielte Europa in der Regierungspolitik der Großen Koalition keine herausgehobene Rolle. Der im Januar 2019 zwischen Deutschland und Frankreich geschlossene „Aachener Vertrag“, der an den Élysée-Vertrag von 1963 anknüpfen sollte, wurde nicht mit Leben erfüllt und ist in der Öffentlichkeit bis heute kaum bekannt. Auf die im März 2019 vorgetragenen Vorschläge des französischen Präsidenten Emmanuel Macron für eine Weiterentwicklung der Europäischen Union reagierten nicht nur Merkel und die Union, sondern auch die SPD mit Finanzminister Scholz eher zurückhaltend.



picture alliance / Kay Nietfeld/dpa | Kay Nietfeld

Nach erfolgreichen Koalitionsverhandlungen zwischen Union und SPD präsentieren Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU), der CSU-Vorsitzende Horst Seehofer (CSU) und der kommissarische SPD-Vorsitzende Olaf Scholz den unterzeichneten Koalitionsvertrag am 12. März 2018 in Berlin.

Redebeiträge im Deutschen Bundestag

[...] Es gab unter den Bundestagsabgeordneten immer die Vielredner, die Wenigredner und die Kaumredner. Aber derzeit ist die Diskrepanz besonders deutlich. Laut einer Statistik der Parliamentsdokumentation des Bundestags, die der Süddeutschen Zeitung vorliegt, haben drei Abgeordnete bereits mehr als hundert Mal geredet [...]. Dazu kommen sieben weitere Parlamentarier (ausschließlich Männer) mit mindestens 80 Reden. [...] In der Liste sind aber auch 63 Abgeordnete mit weniger als drei Redebeiträgen aufgeführt. [...]

Die Parlamentsstatistiker zählen allerdings nur jene Reden, die im Plenum des Bundestags in der Funktion „MdB“ [Mitglied des Deutschen Bundestages] gehalten oder zu Protokoll gegeben wurden. Deshalb bedarf das untere Ende der Liste der Interpretation. Mit null Reden wird dort etwa die Bundestagsabgeordnete Angela Merkel aufgeführt, die natürlich schon oft im Bundestag gesprochen hat, aber eben stets in ihrer Rolle als Kanzlerin.

[...] Insgesamt sind in der Liste 738 Abgeordnete aufgeführt, obwohl der Bundestag nur 709 Mitglieder hat. Das erklärt sich mit den Nachbesetzungen für ausgeschiedene oder verstorbene Parlamentarier.

Unter jenen Abgeordneten, die wenig bis gar nicht reden, auch nicht in anderer Funktion, hört man unterschiedliche Erklärungen für ihre Zurückhaltung: gesundheitliche Gründe, [...] den Jüngeren die Bühne überlassen. [...]

[...] Der Politologe Stefan Marschall von der Uni Düsseldorf spricht [...] von einer „Mischform aus Rede- und Arbeitsparlament“. Der Bundestag ist nicht ganz so redselig wie das britische Unterhaus, aber deutlich debattenfreudiger als klassische Arbeitsparlamente wie der US-Kongress.

Beim Blick auf den Kreis der Vielredner fällt auf, dass sich darin keine Fraktionsvorsitzenden finden. Sie liegen alle irgendwo im soliden Mittelfeld [...]. Offenbar picken sich die Chefinnen und Chefs die wichtigsten Debatten heraus und überlassen die breite Masse der Redegelegenheiten anderen.

Es sind weder die Granden noch die sogenannten Hinterbänker, die im Plenarsaal am häufigsten in die Bütt steigen. Es sind eher die Mittelbänker. [...]

Boris Herrmann, „Wer oft im Bundestag geredet hat – und wer fast nie“, in: Süddeutsche Zeitung vom 1. Juni 2021

Als Erfolg konnten CDU und CSU wenig später die Bestellung Ursula von der Leyens zur neuen EU-Kommissionspräsidentin verbuchen, auch wenn dies auf Kosten ihres eigenen Spitzenkandidaten Manfred Weber ging. Als Deutschland im zweiten Halbjahr 2020 die EU-Ratspräsidentschaft übernahm, wurden die Pläne der Regierung durch die Coronavirus-Pandemie durchkreuzt, die seit März 2020 die nationale wie die europäische Politik überschattet. Das deutsch-französische Tandem bewährte sich hier bei der Vorbereitung eines 750 Milliarden Euro starken Aufbaufonds, für den die Bundesregierung – in Abkehr von ihrer bisherigen Politik – erstmals auch die Aufnahme gemeinschaftlicher Schulden akzeptierte.

Für ihr Corona-Krisenmanagement erhielt die Bundesregierung nur in der ersten Phase der Pandemie (von März bis September 2020) gute Noten in der öffentlichen Meinung, da Deutschland diese Phase deutlich besser meisterte als fast alle seine Nachbarstaaten. Während der ab Oktober 2020 einsetzenden zweiten und der dritten Pandemiewelle (ab Januar 2021) änderte sich das Bild. Zur Zielscheibe der Kritik wurden nun vor allem die föderalen Strukturen – symbolisiert durch die Ministerpräsidentenkonferenz –, die sich als ungeeignet erwiesen, den notwendigen Koordinationsbedarf zu leisten und ein Mindestmaß an Einheitlichkeit bei den Bekämpfungsmaßnahmen sicherzustellen. Mit zunehmender Pandemiedauer ging die Akzeptanz der Freiheitsbeschränkungen in der Bevölkerung zurück. Eine Entspannung zeichnete sich erst ab Mai 2021 ab, nachdem die dritte Welle gebrochen wurde und die nur schleppend begonnene Impfkampagne an Fahrt aufnahm.

Innerparteiliche Konflikte bei Union und SPD

Die Große Koalition, die nach dem Scheitern der Jamaika-Verhandlungen von Union und SPD gebildet werden „musste“, stand von Beginn an unter erheblichem Druck. Nahezu die gesamte Legislaturperiode wurde von internen Führungsstreitigkeiten überlagert, mit denen beide Parteien zu kämpfen hatten. In der SPD sahen sich all diejenigen, die die erneute Regierungsbeteiligung kritisierten, durch die schlechten



Der Weg zum Kohlekompromiss: Fridays for Future fordert im Januar 2019 auf einer Demonstration in Berlin den Kohleausstieg Deutschlands; im März 2020 demonstrieren die Mitarbeitenden eines Braunkohlewerks, die um ihren Arbeitsplatz bangen; am 3. Juli 2020 verabschieden Bundestag und Bundesrat die Gesetze zum Kohleausstieg: Die Ministerpräsidenten der betroffenen Bundesländer stellen sich in der Bundespressekonferenz den Fragen der Journalisten.

Umfragewerte bestätigt. Vor allem die Vorsitzende Andrea Nahles geriet stark unter Druck und erklärte nach der Niederlage der SPD bei der Europawahl im Juni 2019 ihren Rücktritt.

Für die Neubesetzung des Vorsitzenden-Amtes betrat die Partei Neuland, indem sie zum ersten Mal die Wahl einer geschlechterparitätisch besetzten Doppelspitze ermöglichte. In der sich über mehrere Monate hinziehenden Prozedur unterlag dabei das von der Parteiführung favorisierte Duo aus Finanzminister Olaf Scholz und der brandenburgischen Landtagsabgeordneten Klara Geywitz überraschend dem früheren nordrhein-westfälischen Finanzminister Norbert Walter-Borjans und der Bundestagsabgeordneten Saskia Esken. Nachdem ein Austritt aus der Regierung spätestens nach Ausbruch der Coronakrise nicht mehr zur Debatte stand, bemühten sich die neuen Vorsitzenden in der Folge um ein möglichst einvernehmliches Auftreten der Führungsspitze und kürten Olaf Scholz schon im August 2020, also mehr als ein Jahr vor der kommenden Bundestagswahl, zum Kanzlerkandidaten.

Noch turbulenter sollte sich die Entwicklung in der Union gestalten. Bei ihr waren die Konflikte durch Angela Merkels Ankündigung vorgezeichnet, bei der Bundestagswahl 2021 nicht mehr antreten zu wollen. Zu einem vorzeitigen Amtsverzicht, der einem Nachfolger die Möglichkeit gegeben hätte, sich einzuarbeiten und mit einem Amtsbonus in die Wahl zu ziehen, war die Kanzlerin allerdings nicht bereit. Merkels Machtverfall innerhalb ihrer Partei und der von ihr geführten Regierung begann im Herbst 2018, als es ihr nicht gelang, die Abwahl Volker Kauders als Fraktionsvorsitzenden zu verhindern. Die Stimmenverluste bei den Landtagswahlen in Bayern und Hessen veranlassten die Kanzlerin kurz darauf, nach 18 Jahren ihren Rücktritt vom Parteivorsitz zu verkünden. Generalsekretärin Annegret Kramp-

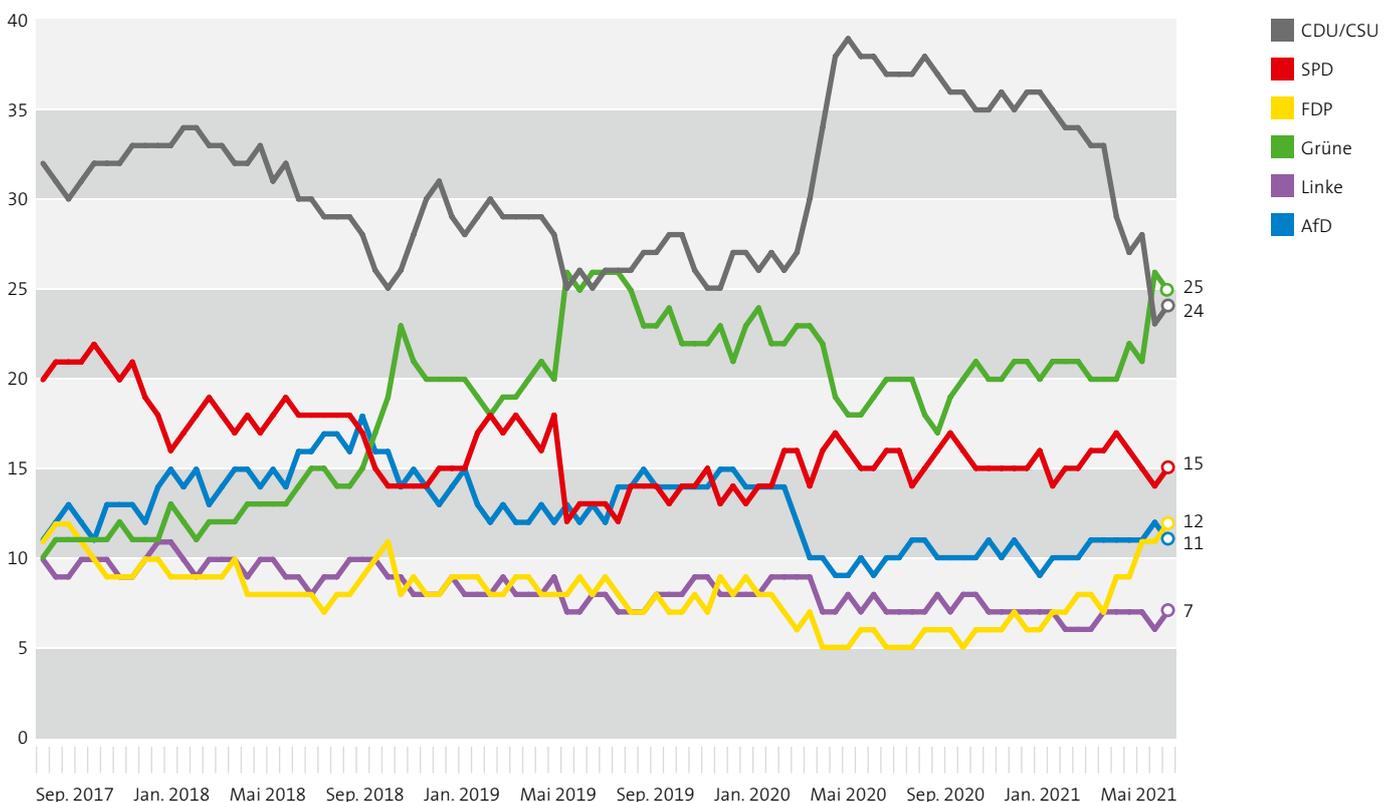
Karrenbauer konnte sich in der Nachfolgeentscheidung zwar knapp gegen den ehemaligen Bundestagsabgeordneten Friedrich Merz durchsetzen, büßte jedoch auch dank selbstverschuldeter Fehler ihren innerparteilichen Rückhalt und die öffentliche Unterstützung in den folgenden Monaten rasch ein und gab den Vorsitz und den damit verbundenen Anspruch auf die Kanzlerkandidatur bereits im Februar 2019 wieder auf.

Das Rennen um ihre Nachfolge – für die sich erneut mehrere Kandidaten bewarben – zog sich coronabedingt fast ein Jahr hin. In der Stichwahl unterlag Friedrich Merz wieder nur knapp – diesmal gegen den Parteivize und nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Armin Laschet. In der Auseinandersetzung um seine Kanzlerkandidatur konnte sich Armin Laschet gegen den an der Parteibasis und bei den Wählerinnen und Wählern deutlich populäreren CSU-Vorsitzenden Markus Söder nur mühsam durchsetzen. Ob sich die Gräben bis zur Wahl wieder zuschütten lassen, bleibt abzuwarten. Dies gilt umso mehr, als die abnehmende Zustimmung zur Regierungspolitik die Umfragewerte der Union schon vorher nach unten getrieben hatte. Waren CDU und CSU nach dem vergleichsweise erfolgreichen Krisenmanagement in der ersten Phase der Coronavirus-Pandemie in der Sonntagsfrage auf über 40 Prozent nach oben geschnellt, lagen sie im Mai 2021 wieder bei unter 30 Prozent.

Das Erstarken der Grünen

Wenn die Regierungsparteien an Zuspruch verlieren, ist die Nutznießerin fast automatisch immer die Opposition. In der zu Ende gehenden 19. Legislaturperiode hat sich dieser Effekt auf die vier Oppositionsparteien aber höchst unterschiedlich verteilt. Während die AfD, die Linke und bis zum Beginn der zweiten Phase der Pandemie auch die FDP auf der Stelle traten,

Sonntagsfrage September 2017 bis Mai 2021



Quelle: Infratest dimap

konnten die Grünen ihre Werte im Vergleich zur Bundestagswahl 2017 mehr als verdoppeln und sich seit Herbst 2018 als zweitstärkste Kraft dauerhaft vor die SPD setzen. Im Mai 2021 lag die Partei in Umfragen sogar zeitweilig vor der Union.

Es sind vor allem drei Faktoren, die den erstaunlichen Aufstieg erklären. Erstens wurden die Grünen für ihre konstruktive Rolle bei den Jamaika-Verhandlungen belohnt, die nicht an ihnen, sondern an der FDP gescheitert waren. Dies hat aus Sicht der Wählerinnen und Wähler ihre uneingeschränkte und in den Bundesländern unter Beweis gestellte Regierungsfähigkeit untermauert. Zweitens ist es der Partei unter ihrem seit 2017 amtierenden Führungsduo Annalena Baerbock und Robert Habeck gelungen, innerparteiliche Konflikte geräuschlos zu lösen und eine bei den Grünen bis dahin nicht gekannte Geschlossenheit herzustellen – in deutlichem Kontrast zu den Führungsstreitigkeiten in den Unionsparteien und in der SPD. Und drittens spielte der Bedeutungsgewinn des Themas Klimaschutz im Zuge der „Fridays for Future“-Proteste den Grünen seit März 2019 massiv in die Hände. Als Umweltpartei genießen sie hier ohnehin einen traditionellen Kompetenzvorsprung vor der Konkurrenz, den sie durch ihre Konzepte für eine wohlstandsverträgliche Reduktion der CO₂-Emissionen jetzt weiter ausbauen konnten.

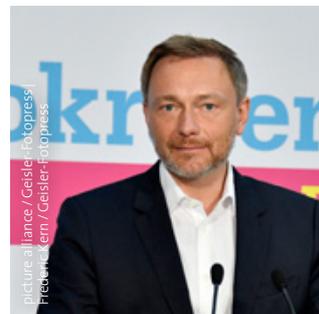
Ähnlich wie Union und SPD und im Unterschied zu den Grünen konnte auch die übrige Opposition kein sonderlich attraktives Bild vermitteln. Die Wählerinnen und Wähler trugen der FDP den Ausstieg aus den Jamaika-Verhandlungen noch lange nach. Gleichzeitig fehlte es der Partei an Themen, mit denen sie gegenüber den Regierungsparteien und den erstarkenden Grünen hätte punkten können. Das sollte sich erst während der zweiten Phase der Pandemie ändern, als die FDP ihre Doppel-

kompetenz als wirtschaftsfreundliche Partei und Anwältin der Bürgerrechte glaubwürdig ausspielen konnte. Ihre Umfragergebnisse gingen seither wieder nach oben. Die größte Oppositionspartei, die AfD, machte seit 2017 vor allem durch heftige innerparteiliche Richtungsstreitigkeiten und ihre weiter vorschreitende Radikalisierung von sich reden. Ihr Zuspruch nahm daher vor allem im Westen ab, allerdings muss die Partei auf der Bundesebene nicht um ihre parlamentarische Existenz fürchten. Bedrohlicher stellt sich die Lage für die Linke dar, die einerseits weiter unter ihren ungelösten innerparteilichen Konflikten litt und sich andererseits mit ihren eigenen Themen nicht stark genug von Union, SPD und Grünen abheben konnte. Letzteres galt auch für die Coronapolitik, bei der sie – im Unterschied zur AfD – eine konstruktive Rolle einnahm.

Die Wahl 2021 – Was ist zu erwarten?

Wie die Parteien bei der Wahl 2021 abschneiden, hängt von mehreren miteinander verbundenen Faktoren ab: der – eben beschriebenen – Ausgangslage des Parteiensystems zu Beginn des Wahlkampfes, den **Spitzen- bzw. Kanzlerkandidierenden**, den **Themen**, die die Wahlauseinandersetzung prägen, der **Kampagne** selbst und den Auswirkungen möglicher oder erwartbarer **Regierungsbündnisse**.

Als erstes sind die Spitzenkandidierenden der Parteien zu nennen, vor allem diejenigen, die sich um die Kanzlerschaft bewerben. Sie stehen seit Ende April fest. Dass mit den Grünen zum ersten Mal eine dritte Partei jenseits von Union und SPD mit einer eigenen Kanzlerkandidatin und tatsächlichen Erfolgs-



Sie stellen sich am 26. September 2021 zur Wahl: die Kanzlerkandidierenden (l. oben – Mitte oben): Armin Laschet (CDU), hier als gemeinsamer Kandidat der Union, Olaf Scholz (SPD) und Annalena Baerbock (Grüne), zusammen mit dem zweiten grünen Spitzenkandidaten Robert Habeck, sowie die Spitzenkandidierenden der übrigen, aktuell im Bundestag vertretenen Parteien (r. oben – r. unten): Alexander Dobrindt (CSU), Tino Chrupalla und Alice Weidel (AfD), Christian Lindner (FDP) sowie Janine Wissler und Dietmar Bartsch (Linke)

chancen ins Rennen geht, markiert die Zäsur, die in der Entwicklung des Parteiensystems seit 2018 eingetreten ist. In der Direktwahlfrage lagen alle drei Kandidierenden – Armin Laschet für die Union, Olaf Scholz für die SPD und Annalena Baerbock für die Grünen – im Mai 2021 relativ nahe beieinander.

Kandidierende

Die schwierigste Aufgabe und der größte Druck lastet unter den drei Kandidierenden auf Armin Laschet. Er muss das Kanzleramt für die **Union** verteidigen, kann dies aber nicht in der Rolle und mit dem Bonus eines Amtsinhabers tun. Dass die Machtteilung mit der Kanzlerin auch für ihn – ähnlich wie zuvor für Kramp-Karrenbauer – Schwierigkeiten mit sich bringt, zeigte sich bereits im Vorfeld seiner Nominierung zum Kanzlerkandidaten, weil Merkel es in seinem Duell mit Söder vermied, eine Position zu beziehen. Als Problem könnte sich für den Unionskandidaten auch erweisen, dass der programmatische Erneuerungsprozess in der CDU seit 2019 so gut wie zum Erliegen gekommen ist. Zum Zeitpunkt von Laschets Kandidatur hatten CDU und CSU als einzige der sechs Bundestagsparteien noch kein Wahlprogramm beschlossen oder einen Entwurf für ein solches vorgelegt. All das musste bis zum Sommer in Windeseile und unter Einbeziehung der Basis nachgeholt werden.

Für die **SPD** hat die früh beschlossene Kandidatur von Olaf Scholz bis zum Wahlkampfauftritt wenig bewirkt, so wurde die Wählerschaft durch seine Kandidatur (bisher) nicht wirklich mobilisiert. Scholz wurde zwar ohne ernsthaften Herausforderer von der Parteiführung einvernehmlich bestellt und kann auf die Unterstützung seiner Partei vertrauen. Dass er bei der Wahl zum SPD-Vorsitzenden 2019 unterlag, bleibt aber eine schwere Bürde. Hoffnung setzt die Partei vor allem in die heiße Wahlkampfphase, in der sie auf den Noch-Regierungspartner Union keine Rücksichten mehr nehmen muss. Scholz' Regierungserfahrung als langjähriger Bundesminister und Erster Bürgermeister in Hamburg sowie sein betont sachlich-nüchterer Regierungsstil, der dem von Angela Merkel ähnelt, könnten als Argumente für den Kandidaten in die Waagschale geworfen werden.

Bei der **Grünen**-Kandidatin Annalena Baerbock stellt sich die Herausforderung umgekehrt dar: Sie wird im Wahlkampf dem expliziten oder nur angedeuteten Vorwurf entgegneten müssen, dass es ihr an Regierungserfahrung fehle. Wie weit dies Wirkung erzielt, hängt sicherlich auch davon ab, ob ihre Gegenkandidaten Laschet und Scholz die von ihnen bzw. ihren Parteien verantwortete Regierungsbilanz als Beleg für den Nutzen einer größeren Regierungserfahrung glaubhaft ins Feld führen können. Innerparteilich kann Baerbock auf den vollen Rückhalt der Grünen zählen. Das gilt auch für Robert Habeck, der mit ihr um die Kanzlerkandidatur rivalisierte und als das zweite Gesicht der Partei im Wahlkampf eine herausgehobene Rolle spielen dürfte. Dass Habeck und Baerbock die Kandidatenfrage ohne die Mitsprache anderer Teile der Parteiführung und der Basis an der Öffentlichkeit vorbei unter sich ausmachten, vermittelte zu Beginn des Wahlkampfs das Bild einer nach außen hin geschlossen auftretenden Partei.

Bei den übrigen Parteien gestaltete sich die Suche nach Spitzenkandidierenden unterschiedlich. Während in der **FDP** die erneute Spitzenkandidatur des Partei- und Fraktionsvorsitzenden Christian Lindner gesetzt war und die Landesliste der CSU erwartungsgemäß vom Vorsitzenden ihrer Landesgruppe im Bundestag, Alexander Dobrindt, angeführt wird, gab es in der Linken und in der AfD, die mit jeweils zwei Personen an der Spitze antreten, ein breites Feld potenzieller Bewerberinnen und Bewerber. Die **Linke** verständigte sich wie bei der

Design: 3pc GmbH | Neue Kommunikation

Du hast die Wahl!

Wahl-O-Mat®

Bundestagswahl 2021

Ab September spielen

Bundestagswahl 2017 darauf, mit Dietmar Bartsch, dem Ko-Vorsitzenden der Bundestagsfraktion, ins Rennen zu gehen. An seine Seite tritt die neue Parteivorsitzende Janine Wissler, die dem linken Parteiflügel angehört. In der **AfD** traten mit Alice Weidel/Tino Chrupalla und Joana Cotar/Joachim Wundrak zwei Teams gegeneinander an, wobei sich die erstgenannten im Mitgliedervotum Ende Mai klar durchsetzten. Dies lässt sich als Richtungsentscheidung zugunsten des radikalen und rechtsaußen angesiedelten Teils der Partei deuten, nachdem das Team Cotar/Wundrak von Jörg Meuthen – dem Ko-Vorsitzenden und Vertreter des gemäßigeren Flügels – offen unterstützt worden war.

Themen

Wieweit das Pandemiemanagement den Wahlkampf bestimmen wird, ist schwer abschätzbar. Je schneller es durch den Fortschritt der Impfprozesse gelingt, zu einem wieder halbwegs normalen Leben zurückzukehren, um so günstiger dürfte sich das auf die Wahlchancen von Union und SPD auswirken. Eine größere Rolle werden dann die Fragen spielen, die die **Fol-**

gen der Coronakrise betreffen: Wie kommt die Wirtschaft wieder in Schwung? Wer trägt die Schuldenlasten? Sollte man die „Schwarze Null“ längerfristig aussetzen? Brauchen wir Steuererhöhungen und falls ja, welche Gruppen der Gesellschaft werden dadurch besonders belastet? Wie können die durch die Krise gewachsenen Bildungsungleichheiten aufgefangen werden? Müssen wir mehr in den Gesundheitsbereich und die Pflege investieren? Braucht es mehr Regulierungen in der Arbeitswelt (zum Beispiel ein Recht auf Homeoffice)? Wer aus dieser Agenda den meisten Nutzen zieht, hängt davon ab, ob die Prioritäten der Wählerinnen und Wähler eher auf der Ankurbelung der Wirtschaft und Rückgewinnung des gewohnten Lebensstils liegen oder aber auf einer an Nachhaltigkeits- und Gerechtigkeitskriterien ausgerichteten Neuorientierung.

Eine Schlüsselrolle wird in jedem Falle der **Klimaschutz** spielen. In der Auseinandersetzung geht es hier vor allem um dessen Vereinbarkeit mit wirtschaftlichen und sozialen Zielen. Dies birgt viel Zündstoff, weil die Maßnahmen, die für die Erreichung der Reduktionsziele notwendig sind, in fast alle Lebensbereiche der Bevölkerung eingreifen – bei der Energieversorgung, im Verkehr, bei der Ernährung, beim Reisen und beim Konsum. Klassische Unterschiede zwischen linken und rechten Positionen überlappen sich in der Klimaschutzfrage mit einem grundsätzlicheren Modernisierungskonflikt, in dem „Beharrung“ und „Veränderung“ die jeweiligen Pole bilden. In dieser Gemengelage müssen die Parteien ihren Standort bestimmen und die Punkte benennen, in denen sie sich von der Konkurrenz unterscheiden.

Antworten werden von den Wettbewerbern aber auch zu vielen anderen Fragen erwartet, sodass der Wählerschaft die Übersicht bei sechs Parteien (zu denen sich noch zahlreiche weitere zur Wahl zugelassene Kleinstparteien gesellen) leicht verloren gehen kann. Formate wie der von der Bundeszentrale für politische Bildung angebotene Wahl-O-Mat, der einen Abgleich der eigenen Positionen mit den verschiedenen Wahlprogrammen der Parteien spielerisch ermöglicht, werden daher vielfach genutzt.

Wahlkampf

Zugkräftige Kandidierende und eine günstige Themenagenda sind für politische Parteien keine Selbstgänger, sondern müssen durch eine auf sie zugeschnittene Wahlkampagne erst umgesetzt und der Wählerschaft vermittelt werden. Der jetzt bevorstehende Wahlkampf wird sich von seinen Vorgängern darin unterscheiden, dass er aufgrund der Coronavirus-Pandemie zu einem noch größeren Teil im Netz stattfinden wird. Das Internet verändert die Kampagnenführung in doppelter Hinsicht. Es erleichtert und beschleunigt die interne Kommunikation; die Wahlkampfteams werden vernetzt und von der Zentrale in dichter Folge mit aktuellen Informationen und „Botschaften“ versorgt. Außerdem ergänzt der koordinierte Einsatz von Mails, SMS, Blogs, Videoportalen sowie Facebook, Twitter und Instagram die herkömmlichen Formen der Wähleransprache.

Letztere büßen ihre Bedeutung dadurch nicht ein. Ein erheblicher Teil gerade der älteren Wählerschaft informiert sich nach wie vor ausschließlich über die klassischen Formate, andere nutzen die alten und neuen Formate parallel. Zwischen den Parteien gibt es dabei große Unterschiede. Am bedeutsamsten sind die Sozialen Medien bei der AfD, während die Wählerinnen und Wähler der Union weiterhin am besten mithilfe der traditionellen Medien erreichbar sind. Auch nicht-mediale Formen der Ansprache wie die von der SPD seit 2009 verstärkt eingesetzten Haustürbesuche erfahren in den Wahl-

Die ständige Vertrauensfrage

[...] Das Grundgesetz kennt, im Artikel 68, die Institution der Vertrauensfrage. Der Bundeskanzler kann sie im Bundestag stellen, um eine Regierungskrise zu lösen [...]. Aber im Grunde ist jede Wahl [...] wörtlich gesehen nichts anderes als eine Vertrauensfrage. Wem darf man als Wähler und Wählerin vertrauen? Oder zumindest, bei wem ist am wenigsten Misstrauen nötig?

[...] Wie entsteht überhaupt **Vertrauen**, ganz grundsätzlich? Und wie lässt sich verlorenes Vertrauen wiedergewinnen?

Vertrauen ist unabdingbar, im Leben wie in der Politik. [...] Die allerwenigsten Menschen haben Lust und Zeit, ihren Kopf mit der Wirkung von Steuererhöhungen oder Vektor-Impfstoffen zu belasten. Vertrauen ist eine „wirksamere Form der Reduktion von Komplexität“, so hat Niklas Luhmann, der Soziologe, es formuliert. Was Politiker und Politikerinnen betrifft, mag man sich zwar einbilden, sie irgendwie bei der Arbeit beobachten zu können [...]: indem man ihren Auftritten zuschaut, indem man ihre Interviews liest. [...]

Doch Begabung auf der Bühne ist das eine, Begabung in der politischen Werkstatt das andere. [...]

Zur Bundestagswahl rufen Parteien Spitzenkandidaten und -kandidatinnen aus; [...] Menschen stimmen nun mal oft nach ihrem Bauchgefühl ab, und ihr Bauch orientiert sich weniger an Programmen, [...] sondern an Menschen. Die Nominierung von Spitzenleuten ist also eine vertrauensbildende Maßnahme. [...]

Grundlegend ist, dass die Menschen einen für redlich halten. Die meisten gestehen jedem Fehler und Irrtümer zu. Was sie aber niemandem verzeihen: eine versteckte, unausgesprochene Agenda, womöglich noch zum eigenen materiellen Vorteil; ganz gleich, ob es sich um das Haupt- oder das Nebenziel handelt. [...]

[...] **Redlichkeit** ist das Grundlegende, **Kompetenz** ist das nächste, auf das es ankommt. [...]

[...] Vertrauen entsteht auch durch **Kontinuität** im Reden und Handeln, dadurch, dass jemand seit Jahr und Tag einen Kurs vertritt und hält. [...]

Schließlich: **Offenheit**. Zu den Eigenarten vieler nur vorübergehend erfolgreicher Menschen gehört, dass sie meinen, nur das jeweils Nötigste mitteilen zu müssen. Dies schätzen aber weder Vorgesetzte noch Untergebene, und in der Politik, wo die Wählerinnen und Wähler letztlich beides sind, hat die Fähigkeit oder Unfähigkeit zur Transparenz schon oft über Karrieren entschieden. Weil es auf beides ankommt: den Auftritt auf der Bühne und den in der Werkstatt, und weil auch in der Werkstatt so vieles zu besprechen und zu klären ist, besteht Politik mindestens zur Hälfte aus gelingender oder misslingender Kommunikation. [...]

Und, was heißt dies alles nun, zum Beispiel vor der Bundestagswahl? Grundsätzlich ist die Chance für Politiker und Politikerinnen da, Vertrauen zurückzugewinnen. Die allermeisten Wähler und Wählerinnen beschäftigen sich mit Politik nur höchst nebenbei. [...] Die allermeisten sind nachsichtig, grundsätzlich. [...]

Detlef Esslinger, „Eine Frage des Vertrauens“, in: Süddeutsche Zeitung vom 6. Juni 2021



picture alliance / Fotostand | Fotostand / K. Schmitt



picture alliance / dpa | Christoph Soeder



picture alliance / thomson | radio tele nord | thomson | paster / west



picture alliance / Wolfgang Mimich | Wolfgang Wintler



picture alliance / Wolfgang Mimich | Wolfgang Wintler



picture alliance / Arno Burg / dpa-Zentralbild / dpa | Arno Burg

In den Wochen vor der Bundestagswahl betreiben die antretenden Parteien Wahlkampf (l. oben – r. unten): Eine Frau schaut sich im April 2021 auf einem Tablet den Internetauftritt vom Kanzlerkandidaten der Union, Armin Laschet, an, die SPD-Kandidierenden Kevin Kühnert und Wiebke Neumann sprechen beim Tür-zu-Tür-Wahlkampf im Juni 2021 mit einem Anwohner, im September 2017 betreiben die Grünen in Ahrensburg Straßenwahlkampf, ein Wahlhelfer der Linken spricht im September 2017 mit einer Bürgerin am Wahlkampfstand, ebenfalls im September 2017 hat die FDP an ihrem Stand Infolyfer für interessierte Bürgerinnen und Bürger ausgelegt und in Dresden hängen Wahlplakate der AfD an einer Allee.

kampagnen eine Renaissance und treten neben die Mittel des traditionellen Straßenwahlkampfes mit Ständen, Plakaten und Flyern. Wieweit sie in diesem Wahlkampf zum Einsatz kommen können, hängt vom Verlauf der Coronavirus-Pandemie ab.

Mögliche Regierungsbündnisse

Überwölbt werden die inhaltlichen Themen von der für die Regierungsbildung am Ende entscheidenden Koalitionsfrage. Auch hier kommen die Parteien nicht umhin, sich zu positionieren. Die Wahlumfragen werden bis zum Wahltag Woche für Woche anzeigen, welche Konstellationen jeweils mehrheitsfähig wären. Die politischen Akteure müssen dann vor der Wählerschaft deutlich machen, ob sie die entsprechenden Bündnisse anstreben oder sie sich zumindest vorstellen können.

Nach der nur knapp gewonnenen Bundestagswahl 2005 ging die Union aus allen drei nachfolgenden Wahlen als mit Abstand stimmenstärkste Partei hervor und konnte deshalb sichergehen, dass eine Mehrheitsbildung gegen sie nicht möglich war. Das hat sich mit dem Erstarken der Grünen inzwischen geändert – und das nicht erst seit der Coronakrise. Zwei Alternativen zu einer unionsgeführten Regierung stehen im Raum: ein grün-rot-rotes Bündnis aus SPD, Linke und Grünen oder eine Ampelkoalition aus Grünen, SPD und FDP.

An der Parteibasis gäbe es bei den Grünen wie auch bei der SPD vermutlich eine Präferenz für das Linksbündnis, die von den Wählerinnen und Wählern beider Parteien allerdings nicht im selben Maße geteilt wird. Ob es für eine solche Koalition rechnerisch reichen würde, wenn diese vor der Wahl als wahrscheinlichste Variante tatsächlich ins Spiel käme, bleibt zweifelhaft. Anders verhält es sich mit der Ampelkoalition. Deren Akzeptanz in der Wählerschaft war zwar zu Beginn des Wahlkampfes (im Juni 2021) noch eher gering. Das dürfte aber vor allem daran liegen, dass die Bürgerinnen und Bürger sich dieser Möglichkeit bisher kaum bewusst sind und von den Ländern lediglich Rheinland-Pfalz ein Beispiel für ein solches Bündnis liefert.

Wenn der Eindruck nicht trügt, besteht bei den Parteispitzen sowohl der Grünen als auch der SPD inzwischen eine klare

Präferenz für die „Ampel“. Senden sie im Wahlkampf entsprechende Signale aus, ließen sich in der Tat mehrere Probleme gleichzeitig lösen. Erstens würden zusätzliche Wählerinnen und Wähler in der Mitte angesprochen, zumal aus dem Unionslager, für die dann mit der FDP eine bürgerliche Alternative bereitstünde. Dass die seit Januar 2021 rückläufigen Umfragewerte der Union mit Zuwächsen für die Liberalen einhergehen, deutet diesen Effekt an. Zweitens müssten die unüberbrückbaren Differenzen mit der Linken in der Außenpolitik im Wahlkampf nicht schöngeredet werden, die nach wie vor die größte Hürde für eine Zusammenarbeit sind. Und drittens könnte die Aussicht auf eine Ampel das „Schreckgespenst“ bannen, das Teile der Gesellschaft in einem rot-rot-grünen Bündnis sehen, und Warnungen der Union und der FDP vor einer Linkskoalition ins Leere laufen lassen.

Eine arithmetische Mehrheit für eine Ampel bedeutet aber noch nicht automatisch, dass es auch zu einer solchen Koalition kommt. Das hängt zum einen davon ab, ob es andere, ebenfalls mehrheitsfähige Bündnisse gibt, die für die beteiligten Parteien womöglich attraktiver sind. Das gilt vor allem für Schwarz-Grün oder Grün-Schwarz, aber auch für eine Jamaika-Koalition, bestehend aus Union, FDP und Grünen. Zum anderen spielt das Ämterstreben eine Rolle. Der Blick auf dasselbe Bündnis kann sich deutlich ändern, je nachdem, ob man in diesem als stärkste Partei den Regierungschef stellen kann oder nicht. Relativ klar läge der Fall, wenn die Grünen in einem Bündnis mit der Union der Juniorpartner wären, in einer Ampelkoalition hingegen als stärkste Partei die Regierung anführen könnten: Hier wäre ihre Präferenz für das womöglich kompliziertere Dreierbündnis gewiss. Müssten sie in einer Ampelkoalition der SPD und Olaf Scholz den Vortritt lassen, würde die Entscheidung davon abhängen, ob politikinhaltlichen Erwägungen (was eher für die Ampel spräche) oder Ämterstreben (was eher für das Bündnis mit der Union spräche) der Vorzug gegeben wird.

Welches Szenario eintritt, hängt vor allem davon ab, wie sich die Wählerinnen und Wähler angesichts dieser Konstellationen entscheiden werden.



Literaturhinweise

Behnke, Joachim u.a.: Reform des Bundestagswahlsystems. Bewertungskriterien und Reformoptionen, Gütersloh 2017, 206 S.

Brettschneider, Frank: Wahlkampf: Funktionen, Instrumente und Wirkungen, in: Der Bürger im Staat 63 (2/2013), S. 190–198

Crouch, Colin: Postdemokratie, Berlin 2008, 150 S.

Decker, Frank: Parteiendemokratie im Wandel, 2. Aufl. 2018, 302 S.

Decker, Frank / Jesse, Eckhard: Wahlrechtsreform. Eine Agenda in zwölf Punkten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 51 (4/2020), S. 785–801

Hartmann, Thomas / Dahm, Jochen / Decker, Frank (Hg.): Die Zukunft der Demokratie. Er kämpft, verteidigt – gefährdet?, Bonn 2019, 314 S.

Jun, Uwe / Niedermayer, Oskar (Hg.): Die Parteien nach der Bundestagswahl 2017. Aktuelle Entwicklungen des Parteienwettbewerbs in Deutschland, Wiesbaden 2020, 251 S.

Korte, Karl-Rudolf: Wahlen in Deutschland. Grundsätze, Verfahren und Analysen (Reihe: bpb Zeitbilder), Bonn 2021, 164 S. (verfügbar ab August 2021)

Korte, Karl-Rudolf / Schoofs, Jan (Hg.): Die Bundestagswahl 2017. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung, Wiesbaden 2019, 641 S.

Merten, Heike: Rechtliche Grundlagen der Parteiendemokratie, in: Frank Decker / Viola Neu (Hg.), Handbuch der deutschen Parteien, 3. Aufl., Wiesbaden 2018, S. 57–96

Mörschel, Tobias (Hg.): Wahlen und Demokratie. Reformoptionen des deutschen Wahlrechts, Baden-Baden 2016, 270 S.

Münch, Ursula / Oberreuter, Heinrich / Siegmund, Jörg (Hg.), Komplexe Farbenlehre. Perspektiven des deutschen Parteiensystems im Kontext der Bundestagswahl 2017, Frankfurt a.M. 2021, 307 S.

Schäfer, Armin: Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet, Frankfurt a.M. / New York 2015, 332 S.

Vehrkamp, Robert / Matthieß, Theres: Besser als ihr Ruf. Halbzeitbilanz der Großen Koalition zur Umsetzung des Koalitionsvertrags 2018, Gütersloh 2019, 98 S.

Internetadressen & Unterrichtsmaterialien

www.abgeordnetenwatch.de

Plattform zur Kommunikation mit Abgeordneten; Informationen zum Abstimmungsverhalten aller Abgeordneten

www.bpb.de/politik/wahlen/wahl-o-mat

Spielerische Orientierungshilfe der Bundeszentrale für politische Bildung über die unterschiedlichen Positionen der zur Bundestagswahl zugelassenen Parteien

www.bpb.de/politik/wahlen/bundestagswahlen

Fortlaufend aktualisierte Themenseite der Bundeszentrale für politische Bildung zur Bundestagswahl

www.bundestag.de

Offizielle Website des Deutschen Bundestags

www.bundeswahlleiter.de, https://twitter.com/wahlleiter_bund

Website und Twitteraccount des Bundeswahlleiters, der unter dem Hashtag #btw21 zur Bundestagswahl twittert

www.tagesschau.de/faktenfinder

Seite zum Umgang mit und zur Widerlegung von Fake News

www.hanisau.land/de/wissen/spezial/politik/bundestagswahl-spezial-2021

Spezial zur Bundestagswahl des Portals HanisauLand für Kinder im Alter von 8 bis 14

www.mitmischen.de

Jugendportal des Deutschen Bundestags

www.regierungsforschung.de

OnlineMagazin zum Bereich Regierungsforschung für wissenschaftlich interessiertes Publikum

www.u18.org/willkommen

Bei der U18-Bundestagswahl können Jugendliche neun Tage vor der eigentlichen Bundestagswahl an verschiedenen Orten Deutschlands ihre Stimme abgeben.

www.wahlrecht.de

Umfangreiche Datenbank mit Wahl- und Umfrageergebnissen sowie allgemeinen Informationen zu Wahlen in Deutschland

www.tagesschau.de/wahl

Ausführliche Grafiken, Umfrage- und Wahlergebnisse der vergangenen Bundes- und Landtagswahlen

www.bpb.de/lernen/projekte/wahl-o-mat-im-unterricht

Begleitmaterialien für die Verwendung des Wahl-O-Mats im Unterricht

www.bpb.de/lernen/themen-im-unterricht/wahlen

Unterrichtsmaterialien zum Thema Wahlen

www.bpb.de/politik/grundfragen/politik-einfach-fuer-alle

Informationen in leichter Sprache, auch zum Thema Wahlen und konkret zur Bundestagswahl 2021

www.juniorwahl.de

Bei der Juniorwahl können Schülerinnen und Schüler, die noch nicht volljährig sind, die Bundestagswahl im Unterricht simulieren.

www.bpb.de/shop/lernen/Spicker-Politik/333685/bundestagswahlen

Spicker der Bundeszentrale für politische Bildung mit den wichtigsten Informationen zur Bundestagswahl 2021

Impressum

Der Autor:

Prof. Dr. Frank Decker, geb. 1964 in Montabaur, hat seit 2001 einen Lehrstuhl für Politische Wissenschaft am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn inne. Seit 2011 ist er außerdem Wissenschaftlicher Leiter der Bonner Akademie für Forschung und Lehre praktischer Politik (BAPP).

frank.decker@uni-bonn.de

Herausgeberin: Bundeszentrale für politische Bildung/bpb, Adenauerallee 86, 53113 Bonn, Fax-Nr.: 02 28/995 15-309, Internetadresse: www.bpb.de/izpb, E-Mail: info@bpb.de

Redaktion: Laura Gerken (verantwortlich/bpb), Christine Hesse, Jutta Klaeren

Redaktionsschluss: Juni 2021

Titelbild: KonzeptQuartier® GmbH

Gesamtgestaltung: KonzeptQuartier® GmbH, Art Direktion: Linda Spokojny, Hirschenstraße 16, 90762 Fürth

Druck: Druckhaus Ernst Kaufmann GmbH & Co. KG, 77933 Lahr

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Bundeszentrale für politische Bildung dar. Für die inhaltlichen Aussagen trägt der Autor die Verantwortung.