



Zeitbilder

bbp:
Bundeszentrale für
politische Bildung

WAHLEN IN DEUTSCHLAND

GRUNDSÄTZE, VERFAHREN UND ANALYSEN

Karl-Rudolf Korte

WAHLEN IN DEUTSCHLAND

GRUNDSÄTZE, VERFAHREN UND ANALYSEN

Karl-Rudolf Korte

Professor Dr. Karl-Rudolf Korte hat einen Lehrstuhl für Politikwissenschaft inne, ist Direktor der NRW School of Governance und Dekan der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften an der Universität Duisburg-Essen sowie geschäftsführender Herausgeber der Zeitschrift für Politikwissenschaft.

www.karl-rudolf-korte.de

www.nrwschool.de

www.regierungsforschung.de

krkorte@uni-duisburg-essen.de

Aktuelle Veröffentlichungen des Autors:

Regieren in der Einwanderungsgesellschaft. Impulse zur Integrationsdebatte aus Sicht der Regierungsforschung (Hrsg. zusammen mit Christoph Bieber, Andreas Blätte und Niko Switek), Wiesbaden 2017.

Politik in unsicheren Zeiten: Kriege, Krisen und neue Antagonismen (Hrsg.), Baden-Baden 2016.

Die Bundestagswahl 2013: Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung (Hrsg.), Wiesbaden 2015.

Handbuch Regierungsforschung (Hrsg. zusammen mit Timo Grunden), Wiesbaden 2013.

Impressum

Bonn 2017

© Bundeszentrale für politische Bildung/bpb

Adenauerallee 86, 53113 Bonn, www.bpb.de

Bestellungen: www.bpb.de/zeitbilder

Bestellnummer: 3905

ISBN 978-3-8389-7154-4

Redaktionsschluss: Februar 2017

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

9., überarbeitete und aktualisierte Auflage

Projektleitung: Elke Diehl, bpb

Lektorat: Dirk Michel, Mannheim

Redaktionelle Bearbeitung seitens der

NRW School of Governance: Jan Schoofs, Duisburg

Grafische Konzeption und Umsetzung:

Leitwerk. Büro für Kommunikation, Köln, www.leitwerk.com

Druck: Bonifatius GmbH, Paderborn

→ **Titelbild:** Kuppel des Reichstagsgebäudes in Berlin
mit Blick in den Plenarsaal des Deutschen Bundestages
picture alliance/Daniel Kalker



Bundestagswahl 2013: Als Wahllokale dienen oft Schulen oder öffentliche Einrichtungen wie hier in Oldenburg.

Inhalt

01 Wahlen und Demokratie / 6

Warum wählen / 7

Wahlrechtsgrundsätze / 10

Zur Wahl gestellt: die Parteien / 13

02 Wahlsysteme im Vergleich / 20

Mehrheitswahl / 21

Verhältniswahl / 29

Auswirkungen von Wahlsystemen / 35

Politische Stabilität und Bewertung / 40

03 Wahlen zum Deutschen Bundestag / 42

Historischer Hintergrund und Parteiensystem / 43

Personalisiertes Verhältniswahlrecht / 49

Wahlkreiseinteilung / 52

Wahlorgane / 56

Wahlrecht und Wählbarkeit / 56

Wahltermin / 56

Vorzeitige Auflösung des Bundestages / 56

Kandidatenaufstellung / 60

Wahlhandlung / 63

Feststellung des Wahlergebnisses / 64

Bundestagswahlrecht im Meinungsstreit: Überhangmandate und Grundmandatsklausel / 65

Bundeskanzlerwahl / 71

04 Wahlen zum Europäischen Parlament / 74

Geschichte / 75

Wahlverfahren / 76

Fraktionen im Europäischen Parlament / 79

Arbeit des Europäischen Parlaments / 80

Vertrag von Amsterdam / 82

Vertrag von Nizza / 83

Vertrag von Lissabon / 84

Direktwahlen zum Europäischen Parlament / 85

05 Landtagswahlen / 86

Wahlsysteme / 87

Ergebnisse und Wahlverhalten / 89

06 Kommunalwahlen / 92

Grundlagen / 93

Kommunale Verfassungssysteme / 94

Wahlsysteme und Wahlverhalten / 94

07 Wahlforschung / 100

Prognosen, Hochrechnungen, Umfragen / 102

Datenbasis der Wahlforschung / 103

Theorien des Wahlverhaltens: vier Erklärungsansätze / 105

Möglichkeiten und Grenzen der Erklärungsmodelle / 112

08 Wahlverhalten und Parteiensystem / 116

Wahlbeteiligung: Nichtwähler- und Protestwählerschaft / 117

Sozialstruktur und Milieus: Stammwählerschaft / 119

Parteiidentifikation, Kandidatenorientierung und politische Streitfragen / 125

Veränderungen im Parteiensystem / 129

09 Wahlkampf und die Bundestagswahl 2013 / 132

Die Amerikanisierung der Wahlkämpfe / 133

Massenmedien und Wahlkampf / 139

Wahlkampfmanagement / 142

Wahlkampfkosten / 148

Parteien im Bundestagswahlkampf 2013 / 150

Wahlergebnis, Koalitionsverhandlungen und Regierungsbildung / 154

Literatur / 156

Internetadressen / 163

01 Wahlen und Demokratie



Ein Floß mit Jugendlichen der „Wahlweckertour“ fährt am 14. September 2014 in Potsdam auf einem Nebenarm der Havel zum Landtag der brandenburgischen Landeshauptstadt. Die Kampagne der „Stiftung Sozialpädagogisches Institut“ und des Landes Brandenburg sollte die erstmals Wahlberechtigten in Brandenburg zur Abgabe ihrer Stimme bei der Landtagswahl motivieren.

Wahlen sind der Grundstein der modernen Demokratie. Die Bürgerinnen und Bürger entscheiden darüber mit, wer ihre Interessen im Parlament vertritt.

Politik ist organisierter Machtkampf. Am Wahltag entscheiden die Wählerinnen und Wähler in demokratischen Verfassungsstaaten über die zukünftige Machtverteilung. Am Wahlsonntag stellen sie für einige Stunden den Souverän dar. Sie bestimmen die Gewählten, die ihre Macht jedoch nur auf Zeit erhalten. Das gilt für die mehrheitlich gewählten Regierenden ebenso wie für die jeweilige Opposition.

Im Mittelpunkt dieses Buches stehen besonders die Wahlen zum Deutschen Bundestag, für die eine prinzipielle Offenheit der Machtkonkurrenz nach jeweils vier Jahren eine wichtige Voraussetzung ist.

Warum wählen?

Aufgrund der regelmäßig stattfindenden freien Wahlen muss die Politik den Aspekt der Herrschaft auf Zeit stets mit einkalkulieren. Die Politikverantwortlichen müssen, wenn sie wiedergewählt werden wollen, die Meinungs- und die Willensbildung der Wählerschaft berücksichtigen. Das gilt unabhängig davon, ob sich durch Kreuze auf dem Wahlzettel die Machtverhältnisse ändern oder nicht. Die Einflussmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger auf die Politik sind somit umfassender und längerfristiger, als es der kurze Wahlakt vermuten lässt – vorausgesetzt, es stehen tatsächlich unterschiedliche Personen, Parteien und Programme zur Wahl. Parteien sowie Politikerinnen und Politiker reagieren auf Trends der öffentlichen Meinung und berücksichtigen die Erwartungen sowie die Reaktionen derjenigen, die sie gewählt haben, in ihren Entscheidungen. Karl R. Popper hat diesen Zusammenhang treffend beschrieben: „Jede Regierung, die man wieder loswerden kann, hat einen starken Anreiz, sich so zu verhalten, dass man mit ihr zufrieden ist. Und dieser Anreiz fällt weg, wenn die Regierung weiß, dass man sie nicht so leicht loswerden kann.“

Die Bürgerinnen und Bürger entscheiden nicht nur über die Verteilung der politischen Macht für eine bestimmte Zeit, sondern sie legitimieren diese auch. Regieren kann nur dann legitim sein, wenn es auf einer Form der Zustimmung der Regierten beruht. Wahlen legitimieren politische Herrschaft, kontrollieren die Regierenden und garantieren die Bindung der Politik an die Meinungen der Regierten. Die Regierung bleibt durch die Wahlen gegenüber der Wählerschaft politisch verantwortlich. Der Wahlakt ist eine aktive Teilhabe am politischen Entscheidungsprozess. Aber auch diejenigen, die nicht wählen, üben Einfluss aus. Die Höhe der Wahlbeteiligung hat Auswirkungen auf das Ergebnis. Je nach Wahltypus können die Wählenden über die Zusammensetzung der Parlamente, über die Regierungsbildung und somit über die politischen Sachprogramme der kommenden Jahre entscheiden. Die Auswirkungen der Stimmabgabe sind vielfältig. Sie bedeutet weit mehr als die Entscheidung darüber, wer die zukünftige Regierung bilden wird.

Das Thema „Wahlen“ wird in den folgenden Kapiteln in drei Schritten analysiert:

- Zunächst erfolgt einführend eine grundsätzliche Betrachtung der Merkmale von Wahlsystemen. Dabei wird zur Einordnung und zur Illustration des deutschen Wahlsystems immer wieder Bezug auf die Wahlsysteme in Großbritannien und in Frankreich genommen; die Vor- und die Nachteile von Mehrheits- und Verhältniswahlrecht werden auf diese Weise gegeneinander abgewogen.
- In einem zweiten Schritt (Kapitel 3–6) werden mit Bund, Europäischer Union, Bundesländern und Kommunen die unterschiedlichen Ebenen betrachtet, auf denen in der Bundesrepublik Deutschland Wahlen stattfinden, und es werden die jeweils spezifischen Merkmale dieser Wahlakte herausgearbeitet.

1/ Stimmabgabe in einem Wahllokal in Bad Vilbel am 22. September 2013: Rund 62 Millionen Bürgerinnen und Bürger waren an diesem Tag aufgerufen, über die Zusammensetzung des 18. Bundestages mitzuentcheiden. In Hessen wurde am selben Tag auch ein neuer Landtag gewählt.

2/ Als Partei der dänischen Minderheit ist der Südschleswigsche Wählerverband (SSW) bei Landtagswahlen in Schleswig-Holstein von der Fünfprozentklausel befreit. SSW-Spitzenkandidatin Anke Spoorendonk und ihr Parteivorsitzender der Flemming Meyer beim Wahlkampfauftritt am 31. März 2012 in Schleswig.

- Komplettiert wird der Dreischritt durch analytische Betrachtungen (Kapitel 7–9) zu den Bereichen Wahlforschung, Wahlverhalten und Wahlkampf.

Wahlen und Demokratie hängen eng zusammen: Ohne Wahlen zu den Institutionen der politischen Macht gibt es keine Demokratie im westlich-liberalen Grundverständnis. Gemeint ist damit die Anerkennung von Herrschaft, die jedoch durch Gewaltenteilung, die Geltung von Menschenrechten und die Chance der Opposition, die Macht zu übernehmen, kontrolliert wird. Das westlich-liberale Grundverständnis drückt sich in der repräsentativen Demokratie aus. Diese Demokratieform hat sich in einem jahrhundertelangen Prozess als die für den demokratischen Verfassungsstaat angemessene Ordnung herausgebildet. Ihre Grundlage ist die Konkurrenztheorie der Demokratie. Gemeint ist damit – im Gegensatz zur Identitätstheorie – die Anerkennung und Legitimität unterschiedlicher Interessen in einem politischen Gemeinwesen. Die politische Willens- und Meinungsbildung geschieht dabei über den konfliktträchtigen Austausch von heterogenen Interessen.

Voraussetzung dafür ist, dass ein Minimum an gemeinsamen Grundüberzeugungen in der Gesellschaft vorhanden ist. Dazu gehört die Anerkennung des Mehrheitsprinzips als Grundlage der Entscheidungsfindung. Das Mehrheitsprinzip beschreibt einen Rechtsgrundsatz, nach dem sich eine Minderheit – das sind diejenigen, die bei einer Abstimmung unterliegen – dem Beschluss der Mehrheit zu fügen

hat. Die freie Selbstbestimmung Einzelner wird dadurch zwar eingeschränkt, aber ohne Mehrheitsprinzip wären Entscheidungen in einer pluralistischen Gesellschaft nicht zu fällen. Es wird dabei von den Unterlegenen erwartet, dass sie diesen Entschluss respektieren und anerkennen. Das Mehrheitsprinzip liegt auch dem Wahlrecht zugrunde, bei dem die Anerkennung der politischen Mehrheiten verlangt wird. Damit daraus jedoch keine Tyrannei der Mehrheit wird, die sich über unveräußerliche Menschenrechte hinwegsetzt, muss das Mehrheitsprinzip durch den Minderheitenschutz ergänzt werden.

Die Gültigkeit der Mehrheitsregel hat die Beachtung der Menschenrechte zur Voraussetzung. Das Prinzip des Minderheitenschutzes verbietet es, dass kleinere Gruppierungen von der politischen Willensbildung ganz ausgeschlossen werden können. Nach dem Verständnis des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland sind Mehrheitsentscheidungen nur dann akzeptabel, wenn das Recht der politischen Minderheit gesichert ist. Doch wodurch? Zunächst einmal durch die Garantie der gleichen Ausgangschancen, ihre Meinung im politischen Wettbewerb durchzusetzen. Dazu eignen sich Wahlen, denn



picture alliance / dpa – Frank Rumpenhorst



picture alliance / dpa / Ion – Bodo Marks Rumpenhorst



Bayern ist dem Charme der direkten Demokratie schon lange erlegen: Dort sind Volksbegehren und Volksentscheide fester Bestandteil der Landespolitik. Der Volksentscheid zum generellen Rauchverbot in der bayerischen Gastronomie im Juli 2010 sorgte im Vorfeld für heftige Diskussionen. Am Ende hatte die Initiative „Bayern atmet auf – Ja zum Nichtraucherschutz“ die Nase vorn. Damit ist das Qualmen in bayerischen Gaststätten und Bierzelten Geschichte.

sie legitimieren die Herrschaft nur auf begrenzte Zeit. Keine Gruppierung regiert automatisch auf Dauer. Mehrheitsdemokratische Elemente werden zusätzlich durch Gerichte und durch den gewaltenteilenden Föderalismus durchbrochen. Und letztlich dient auch die grundsätzliche Möglichkeit, dass eine neue Mehrheit im Parlament Beschlüsse der alten Mehrheit ändert, dem Minderheitenschutz.

In Wahlen drückt sich nicht nur die Verbindung von Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz aus. Denn Demokratie ist außer Herrschaft auf Zeit auch Herrschaft mit Zustimmung des Volkes. Das ist nicht zu verwechseln mit einer Herrschaft des Volkes. Herrschaft mit Zustimmung des Volkes – dahinter verbirgt sich der Gedanke der Repräsentation. Die Wahlbürgerinnen und -bürger nehmen indirekt durch Repräsentanten an der Ausübung staatlicher Herrschaft teil. So regelt es das Demokratiegebot in Artikel 20 des Grundgesetzes (GG). Das Volk ist Träger der Staatsgewalt. Volkssouveränität bedeutet in diesem Kontext eine durch Wahlen legitimierte Herrschafts- bzw. Regierungsform mit verfassungsmäßig

geordneter periodischer Zustimmung des Volkes. Volkssouveränität ist nicht Volksherrschaft oder Selbstregierung, sondern Herrschaft mit Zustimmung des Volkes durch gewählte Repräsentanten. Die Abgeordneten sind „Vertreter des ganzen Volkes“ (Art. 38 GG). Sie sind während ihrer Amtszeit nicht an Aufträge und Weisungen gebunden, wie es in Artikel 38 des Grundgesetzes weiter festgelegt ist.

An dieser Stelle kann man zu Recht einwenden, dass es auch direktere Beteiligungsrechte für die Wahlberechtigten gibt, die es ihnen ermöglichen, unmittelbar Einfluss zu nehmen und damit den Gedanken der repräsentativen Demokratie mit dem der direkten Demokratie zu konfrontieren. Im Grundgesetz, das dem repräsentativen Demokratieverständnis folgt, ist zwischen Wahlen und Abstimmungen unterschieden worden. Mit Wahlen sind die regelmäßigen Wahlen zu den Volksvertretungen gemeint, während der Begriff der Abstimmung Plebiszite – Volksbegehren, Volksentscheid, Volksabstimmung – umfasst. Nur in Artikel 29 des Grundgesetzes bieten sich Möglichkeiten für Formen direkter Demokratie, jedoch eingeschränkt auf die Verände-



Wahlen verändern Mehrheitsverhältnisse: Nachdem Ministerpräsidentin Hannelore Kraft (l., SPD), und ihre Stellvertreterin Sylvia Löhrmann, Bündnis 90/Die Grünen, zwei Jahre eine Minderheitsregierung geführt hatten, errangen ihre Parteien bei Neuwahlen am 13. Mai 2012 eine stabile Mehrheit. Am 18. Juni 2012 präsentieren sie den Koalitionsvertrag.

rungen von Ländergrenzen zwischen den Bundesländern:

- Volksentscheid: Bestätigung gesetzlicher Maßnahmen zur Neugliederung des Bundesgebietes durch Volksentscheid (Art. 29, Abs. 2 GG);
- Volksbegehren: Einwohner bestimmter Gebiete können die Neuregelung ihrer Landeszugehörigkeit durch ein Volksbegehren erreichen (Art. 29, Abs. 4 GG);
- Volksbefragung: Mit ihr soll festgestellt werden, ob die vom Gesetz vorgeschlagene Neugliederung die Zustimmung der Betroffenen findet (Art. 29, Abs. 5 GG).

Hingegen ist in allen Landes- und Kommunalverfassungen größerer Raum für weitere Instrumente direkter Demokratie gegeben. Die direkten Beteiligungsverfahren erfreuen sich seit einigen Jahren in der Bundesrepublik Deutschland großer Beliebtheit. Mit diesen Instrumentarien plebiszitärer Demokratie und der Auszehrung repräsentativer Formen scheint ein Allheilmittel gefunden zu sein, um das Unbehagen an der Politik, den Parteien und den politischen Institutionen aufzufangen. Die Kritik an der konkreten Gestalt der komplexen und schwerfälligen repräsentativen

Demokratie ist gut verständlich und die Bereicherung der parlamentarischen Demokratie durch weitere plebiszitäre Elemente sicherlich auch nützlich. Doch unmittelbare, direkte Demokratie ist häufig auch Betroffenheitsdemokratie: möglichst ohne „lästige“ Politiker, Parteien, Parlamente. Dabei wird durch direktere Formen das beschleunigt, was oft so mühselig im politischen Meinungsstreit erscheint: die argumentative Aushandlung der Entscheidung in Verhandlungssystemen. Was somit vermeintlich den Prozess der Entscheidungen verkürzt, beschneidet gleichzeitig wichtige Grundbedingungen unseres Demokratieverständnisses. Direkte Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger ist eine wichtige und sinnvolle Ergänzung der mittelbaren, repräsentativen Demokratie. Es sollte das repräsentative Demokratieprinzip dabei jedoch nicht ausgehebelt werden.

Wenn Demokratie auf der Freiheit beruht, sich politisch durch regelmäßige Wahlen zu organisieren, dann müssen bestimmte Grundfunktionen erfüllt sein, die nachfolgend noch einmal gebündelt aufgelistet werden.

Grundfunktionen und Merkmale demokratischer Wahlen

- *Repräsentation des Volkes:* Die Gewählten, zum Beispiel die Abgeordneten, repräsentieren die Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger. Repräsentiert wird das gesamte Volk. Jede soziale Gruppe muss sich an dem politischen Wettbewerb beteiligen können, um die Offenheit der Machtkonkurrenz zu gewährleisten. Repräsentative Demokratien verlangen Mehrheitsentscheidungen.
- *Legitimation und Kontrolle von politischer Herrschaft:* Durch Wahlen legitimieren die Wählerinnen und Wähler bestimmte Personen zur Ausübung politischer Funktionen. Diese sind hierdurch dazu berechtigt, im Namen aller und für alle verbindlich zu entscheiden. Durch die regelmäßige Wiederholung der Wahl gewinnt diese die Funktion der Machtkontrolle. Die Opposition muss immer die Chance haben, an die Macht zu kommen.
- *Integration der Meinungen:* Die Wahl ist

die Stimmabgabe jeder und jedes einzelnen Wahlberechtigten. Das Wahlergebnis spiegelt insgesamt die Willensartikulation der Wählerinnen und Wähler wider. Durch die Wahlen erfolgte eine Integration des gesellschaftlichen Pluralismus und die Bildung eines politisch handlungsfähigen Gemeinwillens. Letzteres ist jedoch auch vom jeweiligen Wahlsystem abhängig, das die Integration der Wählerschaft fördern oder auch hemmen kann. Nicht immer geht aus dem Wahlprozess eine handlungsfähige Regierung hervor. Je strikter sich die politischen und die sozialen Gruppen voneinander abkapseln, desto weniger sind die Funktionsbedingungen der Integration der Meinungen durch Wahlen zu erreichen.

Wahlrechtsgrundsätze

Wer wahlberechtigt (aktives Wahlrecht) und wer wählbar ist (passives Wahlrecht),

Wahlgrundsätze

Art. 28 Abs.1 Satz 2 GG: „In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus **allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen** hervorgegangen ist.“

Art. 38 Abs.1 Satz 1 GG: „Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in **allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl** gewählt.“

ALLGEMEIN

Alle Bürgerinnen und Bürger sind wahlberechtigt, soweit sie die allgemeinen Voraussetzungen dafür erfüllen. Keine Gruppe ist aus sozialen, politischen oder wirtschaftlichen Gründen von der Wahl ausgeschlossen.

UNMITTELBAR

Die Wählerstimmen werden direkt für die Zuteilung der Abgeordnetensitze verwertet. Es gibt keine Zwischeninstanz wie zum Beispiel Wahlmänner.

FREI

Die Stimme kann frei von staatlichem Zwang oder sonstiger unzulässiger Beeinflussung abgegeben werden. Niemand wird wegen seiner Wahlentscheidung benachteiligt.

GLEICH

Alle Wahlberechtigten haben gleich viele Stimmen zu vergeben. Alle Stimmen haben gleiches Gewicht. Eine Ausnahme von dieser Regel macht die Fünfprozentssperrklausel.

GEHEIM

Es darf nicht feststellbar sein, wie jemand gewählt hat.

Quelle: Erich Schmidt Verlag

bestimmen in der Bundesrepublik Deutschland das Grundgesetz und in einzelnen Ausführungsbestimmungen das Bundeswahlgesetz (BWahlG). Schlägt man im Grundgesetz nach, so verweist Artikel 20, Absatz 2 auf die Grundbedingungen des demokratischen Verfassungsstaates: „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.“

Artikel 38, Absatz 1 des Grundgesetzes enthält wichtige Grundsätze über die Ausgestaltung der Bundestagswahl, aber keine Entscheidung für ein spezifisches Wahlsystem: „Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.“



Szene in einem Frankfurter Wahllokal am 14. August 1949. Die Wahlen zum ersten Deutschen Bundestag fanden auf der Grundlage eigens erlassener Wahlgesetze statt.



Bundesbildstelle / Georg Meißner

Nach Absatz 2 ist wahlberechtigt, „wer das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat; wählbar ist, wer das Alter erreicht hat, mit dem die Volljährigkeit eintritt“. „Das Nähere“, so Absatz 3, „bestimmt ein Bundesgesetz.“

Ganz konkret besagen die Wahlrechtsgrundsätze Folgendes:

- **Allgemeines Wahlrecht:** Alle Staatsbürgerinnen und -bürger besitzen das Stimmrecht unabhängig von Konfession, Bildung, Geschlecht, Sprache, Einkommen, Beruf oder politischer Überzeugung. Voraussetzung ist, dass die Wählenden und die Gewählten ein Mindestalter erreicht haben und laut Bundeswahlgesetz (§ 12 Abs. 1) das Erfordernis der Sesshaftigkeit im Wahlgebiet erfüllen. Wie und ob das Wahlrecht in Zukunft weiter ausgeweitet werden sollte, ist politisch umstritten. Seit dem Vertrag von Maastricht 1992 können sich EU-Bürgerinnen und -Bürger an Kommunalwahlen beteiligen. Das Gleiche gilt in einigen Bundesländern auch für 16-jährige Jugendliche. 46 Bundestagsabgeordnete der SPD, CDU und FDP (darunter die ehemalige Bundesfamilienministerin Renate Schmidt und der damalige Bun-

destagsvizepräsident Wolfgang Thierse) forderten zudem im Sommer 2008 mit einem fraktionsübergreifenden Antrag die Einführung des Wahlrechts ab Geburt bei Bundestagswahlen. Das sogenannte Familienwahlrecht soll so konzipiert werden, dass Eltern anstelle ihrer Kinder stellvertretend das Wahlrecht ausüben dürfen, bis diese die nötige Reife erlangt haben und selbst zur Wahl gehen können. Kritiker dieses Antrags argumentieren hingegen, dass dadurch der Grundsatz des gleichen Wahlrechts nicht erfüllt wird, da Wahlberechtigte je nach Kinderzahl auf diese Weise mehrere Stimmen abgeben könnten. So ist es mehr als fraglich, ob ein solcher Antrag jemals die nötige Mehrheit im Parlament finden wird.

- **Gleiches Wahlrecht:** Jede Stimme hat den gleichen Zähl- und Erfolgswert. Bis 1918 war es beispielsweise noch in Preußen der Fall, dass derjenige, der mehr Steuern zahlte, auch mehr Stimmen abgeben konnte. Der Gleichheitsgrundsatz ist auch bei der technischen Gestaltung von Wahlen zu beachten, vor allem für die Wahlkreiseinteilung. Jede Art von Gewichtung der Stimmen ist unzulässig. Vielmehr gilt *one person – one vote*.

Parteien

Artikel 21 Grundgesetz

1. Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muss demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.

2. Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht.

3. Das Nähere regeln Bundesgesetze.



Bundesarchiv, Bild 00251361 / Jesco Denzel

Bundeskanzlerin Angela Merkel – hier während einer Rede auf einer Fachtagung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion im Oktober 2011 in Berlin – steht seit 2000 an der Spitze der CDU.

Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU)

Die Christlich Demokratische Union bestimmte in wechselnden Koalitionsregierungen jahrzehntelang maßgeblich die Politik in Deutschland. Bundeskanzler Konrad Adenauer (1949–1963) war das Symbol für die Westintegration, Wirtschaftsminister Ludwig Erhard, zugleich Nachfolger Adenauers im Amt des Bundeskanzlers (1963–1966), galt als „Vater des Wirtschaftswunders“. Die CDU vernachlässigte bis zu Beginn der Siebzigerjahre als eine Art „Kanzlerwahlverein“ ihren organisatorischen Aufbau und die Programmatik. Das erste Grundsatzprogramm (1978) fiel in ihre Oppositionszeit im Bund (1969–1982). Von 1982–1998 war sie wieder die Hauptregierungspartei im Bund und stellte mit Helmut Kohl den dienstältesten Bundeskanzler.*

Bei der Bundestagswahl 1998 verlor die Koalition zwischen CDU/CSU und FDP die Mehrheit im Bundestag. Wolfgang Schäuble wurde als Fraktionsvorsitzender (1991–2000) und Oppositionsführer im Bundestag in Personalunion am 7. November 1998 auch zum Parteivorsitzenden gewählt. Nachdem Helmut Kohl – bis dahin Ehrenvorsitzender seiner Partei – im November 1999 zugegeben hatte, über Parteispenden auf schwarzen Konten illegal verfügt zu haben, stürzte die Partei in eine dramatische Krise. Für die notwendige Erneuerung der Partei in der Opposition wirkte der Parteispendenskandal wie ein Katalysator. Die programmatische, personelle und strukturelle Erneuerung der Union fand in der Wahl von Angela Merkel (10. April 2000) zur neuen Parteivorsitzenden ihren sichtbaren Ausdruck. Am 24. September 2002 übernahm Merkel auch den Vorsitz der CDU/CSU-Bundestagsfraktion. Am 22. November 2005 wiederum wurde sie zur ersten Bundeskanzlerin Deutschlands gewählt. Zunächst bildete die CDU mit der CSU und der SPD die zweite Große Koalition in der Geschichte der Bundesrepublik. Nach der Bundestagswahl 2009 ging die CDU mit ihrer Schwesterpartei CSU und der FDP eine Regierungskoalition mit Merkel als Bundeskanzlerin an der Spitze ein. Seit 2013 regiert Merkel erneut in einer Großen Koalition.

* Dieser leicht überarbeitete Abschnitt wurde dem Beitrag „Die Parteien im westlichen Deutschland von 1945 bis zur deutschen Einheit 1990“ von Eckhard Jesse entnommen (in: Oscar W. Gabriel, Oskar Niedermayer und Richard Stöss [Hrsg.]: Parteiendemokratie in Deutschland, Opladen 2002, S. 66).

- **Unmittelbares Wahlrecht:** Die Wählerinnen und Wähler wählen die Abgeordneten unmittelbar, also direkt, ohne Zwischenschaltung von Delegierten oder Wahlmännern wie etwa bei den Präsidentschaftswahlen in den USA.
- **Freies Wahlrecht:** Die Bürgerinnen und Bürger dürfen von niemandem in ihrer Wahl beeinflusst werden. Die Stimmabgabe muss frei sein von Zwang und unzulässigem Druck. Mit den Grundsätzen des freien und gleichen Wahlrechts hängt auch entscheidend die Chancengleichheit der Parteien zusammen. Keine demokratische Partei darf durch die Wahlgesetzgebung oder durch

die Wahlrechtsgrundsätze benachteiligt werden.

- **Geheimes Wahlrecht:** Es muss sichergestellt sein, dass Dritte die Wahlentscheidung nicht erkennen können. Niemand soll nachprüfen können, wie sich jemand in der Wahlkabine entschieden hat. Genau an diesem Punkt setzt die Wahlforschung ein. Da eine offene Beobachtung des Wahlaktes ausgeschlossen ist, sind Instrumente entwickelt worden, um Wahlentscheidungen im Voraus zu prognostizieren bzw. nachträglich zu interpretieren.

Der Prozess der Ausbreitung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts vollzog sich

in den westlichen Industriegesellschaften über einen längeren Zeitraum. Noch 1848 bestand in keinem Land das allgemeine Männerwahlrecht. Erst nach dem Ersten Weltkrieg war das Wahlrecht von einer zahlenmäßig und sozialstrukturell begrenzten Wählerschaft auf die gesamte erwachsene Bevölkerung ausgeweitet worden, von Ausnahmefällen abgesehen.

In der Bundesrepublik Deutschland gelten für die Wahl zum Deutschen Bundestag das Bundeswahlgesetz und die Bundeswahlordnung. Die Wahlen zum ersten (1949) und zum zweiten Bundestag (1953) fanden noch auf der Grundlage eigens erlassener Wahlgesetze statt. Das Bundes-

Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)

Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands blieb nach 1945 unter ihrem charismatischen Vorsitzenden Kurt Schumacher strikt antikommunistisch orientiert. Die SPD bekämpfte zunächst ebenso die Wirtschaftspolitik Ludwig Erhards wie die Außenpolitik Konrad Adenauers. Mit dem Godesberger Programm des Jahres 1959 entledigte sich die Partei auch programmatisch der in der Praxis ohnehin längst über Bord geworfenen Klassenkampfprinzipien. Sie plädierte nun ebenfalls für die soziale Marktwirtschaft und sprach sich ein Jahr später für Adenauers Politik der Westintegration aus. Auf diese Weise wurde sie zu einer für alle Schichten des Volkes wählbaren Partei. Von 1966 bis 1969 Juniorpartner der CDU/CSU in der Großen Koalition, stellte sie von 1969 bis 1982 den Bundeskanzler. Gilt die Zeit der Kanzlerschaft Willy Brandts (1969–1974) als „Reformperiode“, so musste Helmut Schmidt (1974–1982) stärker „Krisenmanagement“ betreiben. Den Verlust der Regierungsverantwortung im Jahr 1982 empfanden größere Teile der Partei als befreiend, hatten sie sich doch von Kanzler Schmidt entfremdet.*

Erst 1998 gelangte die SPD mit Gerhard Schröder wieder an die Macht. Der Kanzler der ersten rot-grünen Bundesregierung wurde am 12. April 1999 auch zum Parteivorsitzenden gewählt. 2004 gab er das Amt an Franz Müntefering ab. Es folgte eine Zeit vieler Wahlniederlagen für die SPD, die sich auch in der Unstetigkeit im Parteivorsitz niederschlug. So hatten vom 15. November 2005 bis zum 10. April 2006 der brandenburgische Ministerpräsident Matthias Platzeck und vom 14. Mai 2006 bis zum 7. September 2008 sein rheinland-pfälzischer Amtskollege Kurt Beck den Vorsitz inne. Nach innerparteilichen Machtkämpfen trat Beck jedoch im September 2008 überraschend zurück. Auf einem Sonderparteitag einen Monat später wurde erneut Franz Müntefering zum SPD-Vorsitzenden gewählt. Seit dem 13. November 2009 hat der ehemalige Ministerpräsident Niedersachsens Sigmar Gabriel den Parteivorsitz inne. In der dritten Großen Koalition ist er nicht nur Bundesminister, sondern auch Vizekanzler.

* Dieser leicht überarbeitete Abschnitt wurde dem Beitrag „Die Parteien im westlichen Deutschland von 1945 bis zur deutschen Einheit 1990“ von Eckhard Jesse entnommen (in: Oscar W. Gabriel, Oskar Niedermayer und Richard Stöss [Hrsg.]: Parteidemokratie in Deutschland, Opladen 2002, S. 66 f.).



picture alliance / EPA – Sebastian Kahnert

Sigmar Gabriel – hier in der Haushaltsdebatte des Deutschen Bundestages am 23. November 2011 – war bereits in zwei Großen Koalitionen Bundesminister: Von 2005 bis 2009 fungierte er als Umweltminister und ab 2013 als Minister für Wirtschaft und Energie, bevor er im Januar 2017 das Amt des Außenministers übernahm.

wahlgesetz von 1956 wurde erstmals bei der Bundestagswahl von 1957 angewendet und ist seither im Wesentlichen unverändert.

Zur Wahl gestellt: die Parteien

Die Bundesrepublik Deutschland ist eine Parteiendemokratie: Für die demokratische Willensbildung sind Parteien unverzichtbar, für den Wahlakt unersetzbar. Damit ist kein Monopolanspruch verbunden, denn die Parteien sind Mitwirkende bei der politischen Willensbildung, aber nicht deren alleinige Trägerinnen. Parteien beeinflussen nur als ein Faktor neben anderen, beispielsweise den Medien, die Meinungsbildung der Menschen. Politi-

sche Parteien sind stets auch Ausdruck sowie Trägerinnen gesellschaftlicher Konflikte. Sie konkurrieren bei Parlamentswahlen um Wählerstimmen.

Eine Schlüsselfunktion kommt den Parteien jedoch beim Wahlvorgang zu, denn bei den Wahlen stehen in der Bundesrepublik primär die Parteien und ihre Spitzenkandidaten im Mittelpunkt, weniger einzelne Abgeordnete. Es gehört zu einem zentralen Kennzeichen der Parteien, die sich als wichtige Mittler oder „Transmissionsriemen“ (Carl Böhrer) zwischen Bevölkerung und Staat definieren, dass sie sich regelmäßig zur Wahl stellen. Damit unterscheiden sie sich von Interessenge-

meinschaften, Vereinen, Verbänden und Bürgerbewegungen. Diese sind den Parteien rechtlich nachgeordnet. In Artikel 2, Absatz 1 des Parteiengesetzes heißt es dazu: „Parteien sind Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen, wenn sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine ausrei-



picture-alliance / SVEN SIMON – Malte Ossowski

In Personalunion: Als Ministerpräsident führt der CSU-Vorsitzende Horst Seehofer – hier beim CSU-Parteitag am 7. Oktober 2011 in Nürnberg – die bayerische Landesregierung.

Christlich-Soziale Union in Bayern e. V. (CSU)

Die Christlich-Soziale Union ist die Schwesterpartei der CDU und existiert bzw. kandidiert nur in Bayern, wo wiederum die CDU keinen Landesverband hat. Seit dem Jahre 1957 stellt sie ununterbrochen den Ministerpräsidenten im Freistaat, nachdem sie Ende der Vierziger-, Anfang der Fünfzigerjahre den Konflikt mit der traditionalistischen Bayernpartei erfolgreich ausgetragen hatte. In den Siebziger- und Achtzigerjahren erhielt die CSU bei Landtagswahlen stets einen Stimmenanteil von über 55 Prozent. Kein Politiker der CSU hat deren Profil so geprägt wie Franz Josef Strauß, der Vorsitzende der Partei von 1961 bis zu seinem Tod 1988. Er ging auch Konflikten mit der CDU nicht aus dem Weg. Im Vergleich zur CDU verfährt die CSU eine noch stärker föderalistische Politik und setzt sich für eine schärfere Gangart mit dem politischen Gegner ein. Die Zusammenarbeit mit der konservativen ostdeutschen Deutschen Sozialen Union nach der „Wende“ war nur von kurzer Dauer.*

Anschließend wurde die CSU in erster Linie durch Edmund Stoiber geprägt. 1993 übernahm der Wolfratshauser das Amt des bayerischen Ministerpräsidenten, 1999 den Parteivorsitz. 2002 wurde Stoiber dann sogar Kanzlerkandidat der Union – er unterlag gegen Amtsinhaber Gerhard Schröder nur knapp. Als bayerischer Ministerpräsident sicherte er seiner Partei bei den Landtagswahlen 2003 eine Zweidrittelmehrheit. Im Jahr 2007 musste Stoiber jedoch nach innerparteilichen Machtkämpfen die Ämter des Parteivorsitzenden an Erwin Huber und des Ministerpräsidenten an Günther Beckstein abgeben. Nach der Landtagswahl 2008, als die CSU erstmals seit 46 Jahren die absolute Mehrheit der Stimmen verlor und bei der Regierungsbildung auf einen Koalitionspartner (FDP) angewiesen war, traten Huber und Beckstein zurück. Seitdem sind Parteivorsitz und Ministerpräsidentenamt wieder in einer Person vereint: Horst Seehofer führt Partei und Land in Personalunion. Seit der Wahl zum Bayerischen Landtag am 15. September 2013 verfügt die CSU wieder über die absolute Mehrheit und regiert ohne Koalitionspartner.

* Dieser leicht überarbeitete Abschnitt wurde dem Beitrag „Die Parteien im westlichen Deutschland von 1945 bis zur deutschen Einheit 1990“ von Eckhard Jesse entnommen (in: Oscar W. Gabriel, Oskar Niedermayer und Richard Stöss [Hrsg.]: Parteiendemokratie in Deutschland, Opladen 2002, S. 67).

chende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten. Mitglieder einer Partei können nur natürliche Personen sein.“

Die Parteien mussten sich das Privileg ihrer Sonderstellung im parlamentarischen System erst erarbeiten. In der Verfassung des Deutschen Reiches von 1871 wurden Parteien noch nicht erwähnt. Die deutsche Staatsrechtslehre wies ihnen einen Platz als außerhalb des Staates stehende gesellschaftliche Vereinigungen zu. Artikel 130, Absatz 1 der Weimarer Reichsverfassung erwähnte zwar Parteien, aber nur im negativen Sinn: „Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei.“ Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, ein Ex-

pertengremium der Länder zur Vorbereitung des Grundgesetzes, berücksichtigte nach dem Zweiten Weltkrieg bereits in seinem ersten Entwurf von 1948 ausdrücklich die Parteien. Unter dem Schutz der Besatzungsmächte hatte sich auf Landesebene ein Parteiensystem herausgebildet, das die politische Diskussion in den ersten Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg kanalisierte. Die Mütter und Väter des Grundgesetzes waren sich über die verfassungsrechtliche Anerkennung der Parteien einig. Der Parlamentarische Rat schließlich einigte sich auf die Formulierungen, die in Artikel 21 des Grundgesetzes enthalten sind (Satz 4 in Absatz 1 wurde 1983 geändert).

Artikel 21 des Grundgesetzes weist damit den Parteien die Aufgabe zu, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, gewährleistet ihre jeweilige Gründungs- und Betätigungsfreiheit, fordert gleichzeitig innerparteiliche Demokratie und öffentliche Rechenschaftslegung. Der Artikel bietet darüber hinaus auch die Möglichkeit des Parteienverbots. Näheres sollte der Gesetzgeber durch ein Bundesgesetz regeln. 18 Jahre lang ließ dieses Gesetz auf sich warten. Erst die erste Große Koalition von CDU/CSU und SPD sah sich 1967 in der Lage, ein Parteiengesetz zu verabschieden. Damit sind die Parteien im Staatsrecht der Bundesrepublik

Freie Demokratische Partei (FDP)

Die Freie Demokratische Partei ist diejenige politische Kraft in Deutschland, die am zweitlängsten an der Regierungsbildung im Bund beteiligt war (1949–1956, 1961–1966, 1969–1998, 2009–2013). „Die Entwicklung der FDP vollzog sich spannungsreicher und diskontinuierlicher als die von CDU/CSU und SPD“ (Hans Fenske). Sie verkörpert den politischen Liberalismus und hat eine Reihe von Wandlungen durchlaufen. Kennzeichnend für sie sind – bis auf den heutigen Tag – die Auseinandersetzungen zwischen den nationalliberalen und den linksliberalen Kräften. Alle Grundsatzentscheidungen in der Politik wurden von ihr wesentlich initiiert oder mitgetragen – in der Außen- (Westbindung und Aussöhnung mit dem Osten), Wirtschafts- („soziale Marktwirtschaft“), Innen- („innere Reformen“) und Deutschlandpolitik (Wiedervereinigung). Der langjährige Parteivorsitzende Hans-Dietrich Genscher (1974–1985) war zunächst Innen- (1969–1974) und dann fast zwei Jahrzehnte lang Außenminister (bis 1992).*

Von 1998 bis 2009 befanden sich die Liberalen trotz teilweise guter Wahlergebnisse in der Opposition. Während dieser Zeit wurde die Partei vor allem vom ehemaligen Generalsekretär Guido Westerwelle geprägt, der erst 2001 den Parteivorsitz und dann 2006 den Fraktionsvorsitz im Bundestag von Wolfgang Gerhardt übernahm. Bei der Bundestagswahl 2009 schnitt die FDP unter der Führung Westerwelles mit 14,6 Prozent erfolgreich ab und bildete daraufhin mit der Union die Regierung. Nach einer Reihe von Niederlagen bei Landtagswahlen geriet Westerwelle innerparteilich zunehmend unter Druck, so dass er auf dem Parteitag am 13. Mai 2011 auf eine erneute Kandidatur für den FDP-Vorsitz verzichtete. Sein Nachfolger wurde Philipp Rösler, der auch die Position des Vizekanzlers übernahm. Die Bundestagswahl 2013 markierte für die Liberalen eine Zäsur: Mit 4,8 Prozent verpassten sie erstmals den Einzug in den Bundestag. Nach der Wahlniederlage wurde der ehemalige Bundesgeneralsekretär Christian Lindner, der gleichzeitig Vorsitzender des nordrhein-westfälischen Landesverbandes ist, zum Bundesvorsitzenden gewählt.

* Dieser leicht überarbeitete Abschnitt wurde dem Beitrag „Die Parteien im westlichen Deutschland von 1945 bis zur deutschen Einheit 1990“ von Eckhard Jesse entnommen (in: Oscar W. Gabriel, Oskar Niedermayer und Richard Stöss [Hrsg.]: Parteiendemokratie in Deutschland, Opladen 2002, S. 67 f.).



picture-alliance / dpa – Bernd von Jutrczenka

Führt die FDP durch die Krise: Christian Lindner – hier bei einer Rede auf dem Bundesparteitag am 17. Mai 2015 in Berlin – wurde nach dem Scheitern an der Fünfprozenthürde bei der Bundestagswahl 2013 neuer Parteichef. Er ist außerdem Vorsitzender des Landesverbandes und der Landtagsfraktion der FDP Nordrhein-Westfalen.

fest verankert. Die Zusammenfassung der politikwissenschaftlichen Literatur zum Funktionskatalog politischer Parteien ergibt für diese folgende Aufgaben:

- **Personalbeschaffung:** Parteien wählen Personen aus und präsentieren sie bei Wahlen zur Besetzung politischer Ämter.
- **Interessenartikulation:** Parteien formulieren öffentliche Erwartungen und Forderungen von gesellschaftlichen Gruppen und Kräften an das politische System.
- **Programmfunktion:** Parteien integrieren unterschiedliche Interessen in eine Gesamtvorstellung von Politik, in ein politisches Programm, für das sie um Zu-

stimmung und um Mehrheit werben.

- **Partizipationsfunktion:** Parteien stellen eine Verbindung zwischen den Bürgerinnen und Bürgern sowie dem politischen System her; sie ermöglichen politische Beteiligung von Einzelnen und Gruppen und fördern die politische Willensbildung.
- **Legitimationsfunktion:** Indem Parteien die Verbindung zwischen Bürgerinnen und Bürgern, gesellschaftlichen Gruppen sowie dem politischen System herstellen, tragen sie zur Verankerung der politischen Ordnung im Bewusstsein der Menschen und bei den gesellschaftlichen Kräften bei.

Wer so viele Funktionen gleichzeitig zu erfüllen hat, ist zwangsläufig überfordert. So wundert es nicht, dass die Parteien auf öffentliche Kritik stoßen, seit es sie gibt. Den Deutschen ist sogar ein „Antiparteienaffekt“ nachgesagt worden. In der Weimarer Republik wurde der Staat dermaßen verherrlicht, dass er angeblich über den Parteien stand. Die Parteien repräsentierten demnach nur egoistische Interessen. Wahlrecht und Parteiegefüge hatten zur Zersplitterung des parlamentarischen Systems geführt. Parlamentarische Mehrheiten vermochten zwar Regierungen zu stürzen, nicht aber konstruktiv zusammenzuarbeiten. Der Parlamentarismus



picture alliance / dpa – Sebastian Willnow

Bündnis 90/Die Grünen setzen traditionell auf eine doppelte Parteispitze. Die Partei bestätigte Simone Peter und Cem Özdemir bei der Bundesdelegiertenkonferenz am 21. November 2015 in Halle/Saale als Bundesvorsitzende.

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (GRÜNE)

Die Partei der Grünen entstand im Jahr 1980. Sie ist im Wesentlichen ein verspätetes Produkt der Protestbewegung Ende der Sechzigerjahre. Aus ökologisch orientierten Listen hervorgegangen, verkündeten die Grünen in ihrem Grundsatzprogramm von 1980 die vier Grundwerte „ökologisch“, „sozial“, „basisdemokratisch“ und „gewaltfrei“. Sie zeichneten sich bei aller Heterogenität bald durch einen deutlichen Linkskurs aus. Das staatliche Gewaltmonopol wurde nicht von allen anerkannt. Die Auseinandersetzungen zwischen den fundamental oppositionell eingestellten Kräften („Fundis“), für die eine Koalition selbst mit der SPD nicht infrage kam, und den realpolitisch Ausgerichteten („Realos“) zogen sich lange hin. Seit Ende der Achtzigerjahre haben sich die „Realpolitiker“ um Joschka Fischer offenkundig durchgesetzt. Die Grünen mussten in ihrer Parlamentszeit viele „alternative“ Prinzipien mehr oder weniger über Bord werfen. Dazu gehören etwa manche „basisdemokratischen“ Vorstellungen wie das Rotationsprinzip, die Ämtertrennung und das imperative Mandat. Heutzutage sehen sich ihre Repräsentanten in der Mehrheit nicht mehr als „Anti-Parteien-Partei“ (Petra Kelly).*

Erst 1991 kam es zu einem Zusammenschluss der west- mit den ostdeutschen Grünen unter dem Namen Bündnis 90/Die Grünen. Von 1998 bis 2005 übernahm die Partei in einer Koalition mit den Sozialdemokraten erstmals auch auf Bundesebene Regierungsverantwortung. Aufgrund ihrer Sandwichposition im Parteiensystem haben die Grünen auch Schnittmengen jenseits der SPD. So gingen sie 2008 in Hamburg erstmals eine Koalition mit der CDU ein, die sie allerdings im November 2010 wieder aufkündigten. 2009 bildeten sie im Saarland gemeinsam mit der CDU und der FDP eine „Jamaika-Koalition“, die von der CDU jedoch nach anhaltenden Unruhen bei den Liberalen im Jahr 2012 vorzeitig beendet wurde. Seit März 2011 stellt die Partei in Baden-Württemberg mit Winfried Kretschmann zudem erstmals den Ministerpräsidenten in einem Bundesland. Auf Bundesebene wird die Partei von einer Doppelspitze aus Simone Peter und Cem Özdemir angeführt. Özdemir ist seit 2008 im Amt, Peter wurde 2013 zur Bundesvorsitzenden gewählt.

* Dieser leicht überarbeitete Abschnitt wurde dem Beitrag „Die Parteien im westlichen Deutschland von 1945 bis zur deutschen Einheit 1990“ von Eckhard Jesse entnommen (in: Oscar W. Gabriel, Oskar Niedermayer und Richard Stöss [Hrsg.]: Parteidemokratie in Deutschland, Opladen 2002, S. 68).

war diskreditiert und bot extremistischen Kräften die Möglichkeit, sich über den Parteienstaat zu stellen.

Von dieser Vehemenz der Kritik sind die Parteien in der Bundesrepublik Deutschland verschont geblieben. Sie haben mit ihrer Ausgestaltung als Volksparteien – als Sammelbecken unterschiedlicher Interessen – weitgehend eine integrierende Funktion im politischen System der Bundesrepublik ausgeübt. Dennoch kehrten einige bestimmte Kritikpunkte in den zurückliegenden 68 Jahren wellenartig immer wieder.

Dabei zeigte sich auch häufig eine Vermischung und eine Gleichsetzung von

Parteien-, Politik- und Demokratieverdrossenheit.

Vier Schwerpunktbereiche der Kritik sollen kurz angedeutet werden:

- Der erste Bereich umfasst die Kritik an der Finanzierung der Parteien. Der öffentliche Beitrag in Form von Steuergeldern erscheint vielen als zu hoch. Die zusätzliche Möglichkeit, Spenden anzunehmen, eröffnet Spielräume für Korruption. Die Transparenzgebote sind dabei nur schwer zu überprüfen. Die Rechenschaftsberichte der Parteien an den Bundestagspräsidenten schützen nicht vor Missbrauch, wie die Parteispendenskandale der großen Volkspar-

teien deutlich machen. Kapitel 9 greift in dem Abschnitt „Wahlkampfkosten“ diesen Aspekt wieder auf.

- Der zweite Kritikpunkt betrifft die unterstellte Ämterpatronage und den Machtmissbrauch. Die Parteien durchdringen die Staatsorgane, indem sie deren personelle Zusammensetzung weitgehend bestimmen. In öffentlichen Einrichtungen wird bei der Vergabe von Stellen – folgt man diesem Argument – mehr auf das „richtige“ Parteibuch als auf die Fähigkeiten geachtet. Der Einfluss der Parteien erstreckt sich damit auf Bereiche, für die sie weder nach dem Grundgesetz noch nach den Re-

DIE LINKE (LINKE)

Die Partei Die Linke ist ein Zusammenschluss aus der postkommunistischen Linkspartei PDS (Partei des Demokratischen Sozialismus), der Nachfolgeorganisation der ehemaligen DDR-Einheitspartei SED, und der Partei „Arbeit und soziale Gerechtigkeit – Die Wahlalternative“ (WASG), die sich 2005 aus Unmut über die Agendapolitik der SPD-geführten Bundesregierung in Gewerkschaftskreisen gebildet hatte. Auf dem Fusionsparteitag am 16. Juni 2007 in Berlin erfolgte der lange geplante Zusammenschluss. Die Partei wurde zunächst von zwei Personen gemeinsam angeführt, die jeweils eine der zwei Wurzeln der Partei repräsentieren: von Lothar Bisky, ehemals Bundesvorsitzender der PDS, und dem ehemaligen SPD-Vorsitzenden (1995–1999) Oskar Lafontaine.

Schon bei der Bundestagswahl 2005 hatten PDS und WASG gemeinsam kandidiert und 8,7 Prozent der Stimmen erreicht, mit der Bundestagswahl 2009 konnte Die Linke dieses Ergebnis sogar ausbauen (11,9 Prozent). Wenngleich die Partei 2013 mit einem bundesweiten Ergebnis von 8,6 Prozent wieder schlechter abschnitt, avancierte sie unter den Bedingungen der Großen Koalition zur größten Oppositionsfraktion im Deutschen Bundestag. Die Bundestagsfraktion wird von einer Doppelspitze aus Sahra Wagenknecht und Dietmar Bartsch angeführt. Bereits kurz nach ihrer Gründung konnte Die Linke auch in einigen westdeutschen Bundesländern beachtliche Erfolge feiern und schaffte den Sprung in eine Reihe von Landtagen. Der Einzug in die Parlamente von Bayern, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz blieb der Partei bisher allerdings verwehrt. Zudem wurde sie aus den Landtagen von Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Niedersachsen inzwischen wieder herausgewählt. In Ostdeutschland ist die Linke im Gegensatz dazu eine feste Größe in der Parteienlandschaft. Als kleiner Koalitionspartner ist sie dort an verschiedenen Landesregierungen beteiligt. In Thüringen stellt sie sogar den Ministerpräsidenten. So ist aus der ursprünglichen ostdeutschen Regionalpartei PDS inzwischen längst eine gesamtdeutsche Kraft links der SPD erwachsen. Als Partei der sozialen Empörung bündelt sie Unzufriedenheiten der Menschen hinsichtlich sozialer Gerechtigkeit. Sie lehnt die Hartz-IV-Gesetze ebenso ab wie internationale Einsätze der Bundeswehr.



picture alliance / dpa / Ini – Jochen Lübke

Ebenfalls mit Doppelspitze, wobei eine/einer der beiden Vorsitzenden aus dem Osten, die bzw. der andere aus dem Westen kommen soll: Die Sächsin Katja Kipping und der Schwabe Bernd Riexinger sind seit dem Göttinger Parteitag am 3. Juni 2012 Vorsitzende der Linken.

geln des Regierungssystems zuständig sind. Gefordert wird eine Zurückdrängung der Parteien, eine Beschneidung ihrer Macht. Dies könnte nur durch eine Stärkung der direkten Mitwirkungsrechte der Bürgerinnen und Bürger in Form von plebiszitären Mitentscheidungsrechten auch auf Bundesebene geschehen.

- Eine dritte Richtung der Kritik stört sich an der mangelnden Repräsentanz der Parteien durch ihre Mitglieder. Verglichen mit dem großen Einfluss der Parteien in nahezu allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens sind nur wenige Wählerinnen und Wähler Parteimitglieder. Zurzeit sind etwa zwei

Prozent der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland Mitglieder politischer Parteien. Hinzu kommt, dass nur ein Bruchteil davon innerparteilich aktiv ist. Es stellt sich die Frage, wie so wenige mehrheitlich akzeptable Konzepte für die Gesamtstaatsführung erarbeiten und verwirklichen können.

- Ein letzter Aspekt betrifft die innerparteiliche Demokratie sowie die Aufstellung von Kandidatinnen und Kandidaten für Wahlen. Das Recht der Kandidatennominierung, so wird dabei argumentiert, üben die Funktionäre aus. Die Wählerinnen und Wähler könnten nur zwischen vorgelegten Listen ent-

scheiden. Muss das Wahlrecht oder auch die Amtsdauer von Repräsentanten verändert werden, um die innerparteiliche Demokratie zu stärken und die direkteren Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger auszuweiten? Kapitel 3 nimmt in dem Abschnitt „Kandidatenaufstellung“ darauf noch einmal Bezug.

Der Streit über die Parteien und die Diagnose der Parteienverdrossenheit überraschen nicht. Denn die Regierungsverantwortung tragenden Parteien werden verständlicherweise für die Defizite und Missstände verantwortlich gemacht. Hinzu kommt, dass die Parteien auch unter-



picture alliance / dpa

Lenkt die Piraten auf stürmischer See: Patrick Schiffer ist Vorsitzender der Piratenpartei. Das Bild zeigt ihn nach seiner Wahl auf dem Bundesparteitag am 27. August 2016.

Piratenpartei Deutschland (PIRATEN)

Die Piratenpartei gründete sich am 10. September 2006, nachdem Anfang desselben Jahres in Schweden die sogenannte Piratenpartei entstanden war. In Zusammenhang mit der Gründung der Piraten steht der technische Fortschritt im Bereich von Computer und Internet. So erfuhr die Partei in Deutschland außerhalb des netzpolitischen Bereiches zunächst nur ein geringes Maß an Aufmerksamkeit. Ende des Jahres 2007 war sie allerdings bereits in der Hälfte aller Bundesländer in Landesverbänden organisiert. Bei der Landtagswahl in Hessen im Januar 2008 stellten sich die Piraten erstmals zur Wahl und fuhren ein Ergebnis von 0,3 Prozent der Stimmen ein. Bei der Europawahl im Juni 2009 machten sie mit einem Ergebnis von 0,9 Prozent auf sich aufmerksam.

Bei ihrer ersten Teilnahme an einer Bundestagswahl am 27. September 2009 erreichten die Piraten 2 Prozent und damit das beste Ergebnis derjenigen Parteien, die den Einzug in den Bundestag verpassten. Nachdem sie bei den folgenden Landtagswahlen stets deutlich unter der Fünfprozenthürde geblieben waren, gelang den Piraten bei der Wahl zum Abgeordnetenhaus in Berlin am 18. September 2011 mit 8,9 Prozent erstmals der Einzug in ein Landesparlament. Im Jahr 2012 feierte die Partei weitere Erfolge und zog in die Landtage im Saarland (7,4 Prozent), in Schleswig-Holstein (8,2 Prozent) und in Nordrhein-Westfalen (7,8 Prozent) ein. Inzwischen hat die Partei auch Positionen zu anderen Themen als der Netzpolitik formuliert. So sprachen sich die Parteimitglieder auf Parteitag für ein bedingungsloses Grundeinkommen und die Trennung von Staat und Kirche aus. Der Höhenflug der Piraten war jedoch nur von kurzer Dauer. Seit Ende des Jahres 2012 sinken die bundesweiten Umfragewerte kontinuierlich. Bei der Bundestagswahl im September 2013 erzielten die Piraten nur 2,2 Prozent der Zweitstimmen, bei der darauffolgenden Wahl zum Europäischen Parlament schnitt sie mit 1,4 Prozent noch schlechter ab. Auch bei Landtagswahlen blieben die Piraten erfolglos. Seit August 2016 führt Patrick Schiffer die Partei.

einander über die Richtigkeit ihrer Konzepte streiten. Sie reflektieren die gesellschaftliche Wirklichkeit durch die Artikulation rivalisierender Interessen. Trotz aller Kritik an den Parteien und trotz der von der Wahlforschung auch messbaren Veränderungen in den Sympathie- und Loyalitätswerten der Bevölkerung gegenüber den Parteien gibt es keinen Anlass zur Dramatisierung. Bisher folgte regelmäßig auf eine Welle öffentlicher Kritik eine Phase ruhiger und gelassener Auseinandersetzungen.

Grundsätzlich bleibt zu fragen, ob es überhaupt andere denkbare Möglichkeiten in einer modernen, komplexen und parlamentarischen Demokratie gibt, die Einheit zwischen Volk und Staat herzustellen.

Wer sich mit dieser Frage beschäftigt, wird schnell zu der Antwort gelangen,

dass die Allgegenwart der Parteien in allen Bereichen des politischen und des gesellschaftlichen Lebens eine Voraussetzung ist, um moderne Willensbildung und Entscheidungsfindung zu garantieren. Dazu müssen die Parteien in einem permanenten Kommunikationsprozess mit der Bevölkerung stehen. Sie können als „Mehrzweckagenturen“ (Elmar Wiesendahl) relativ unabhängig von ökonomischen Gesichtspunkten agieren und lassen sich nicht zur Klientel bestimmter Gruppierungen machen. Sie sind nur den Parteimitgliedern sowie ihren Wählerinnen und Wählern gegenüber in der Pflicht.

Das Bundesverfassungsgericht hielt in seinem Grundsatzurteil zur Parteienfinanzierung 1992 ausdrücklich fest: „Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Staats-

freiheit der Parteien erfordert nicht nur die Gewährleistung ihrer Unabhängigkeit vom Staat, sondern auch, dass die Parteien sich ihren Charakter als frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen bewahren.“

Dazu ist jedoch ein gewandeltes Verständnis der Volksparteien erforderlich. Wer sie allzu sehr auf die Funktionen der Interessenartikulation und der Interessenbündelung einengt, wird über den Kanon der traditionellen Parteienschele in der Mediendemokratie nicht hinauskommen. Wer sie jedoch auf ihre aktive Rolle als Regierungs- und Oppositionspartei festlegt und daran ihre Funktion bemisst, wird zu ganz anderen Schlussfolgerungen kommen. Denn wer sonst als die politischen Parteien wirbt und streitet mit

Alternative für Deutschland (AfD)

Die Alternative für Deutschland ist die jüngste erfolgreiche Neugründung im deutschen Parteiensystem. Nach ihrer Konstituierung im Februar 2013 erzielte die AfD in kurzer Zeit eine Reihe beachtlicher Wahlerfolge. Nur knapp scheiterte sie bei der Bundestagswahl im September 2013 mit 4,7 Prozent der Zweitstimmen an der Fünfprozenthürde. Bei der darauffolgenden Wahl zum Europäischen Parlament fuhr sie mit einem Stimmenergebnis von 7,1 Prozent sieben Mandate ein. Nachdem es der AfD in kurzer Zeit gelungen war, in allen sechzehn Bundesländern Landesverbände zu gründen, ist sie inzwischen als Oppositionspartei in vielen Landtagen vertreten. Geführt wird die Partei von Bundessprecherin Frauke Petry und Bundessprecher Jörg Meuthen.

Als „Defizitpartei“ besetzt die AfD in programmatischer und rhetorischer Hinsicht die Lücken der anderen Parteien. Während ihrer Gründungsphase war die Kritik an der Eurorettungspolitik ihr zentrales Leitthema. Vor dem Hintergrund der Eurokrise plädierte die Partei für eine geordnete Auflösung des gemeinsamen Währungsgebietes und für eine Wiedereinführung nationaler Währungen. Tatsächlich hatte sich im Wahlkampf 2013 keine der Bundestagsparteien ernsthaft um eine an kontroversen Gestaltungszielen ausgerichtete Europapolitik gekümmert. Echte Gegenentwürfe zum finanzpolitischen Rettungskurs und den damit zusammenhängenden immer neuen Milliardenbürgschaften wurden nur von einzelnen Abgeordneten thematisiert. Eurokritische Bürger fanden so bei der AfD eine neue Heimat. Inzwischen hat die AfD ihr programmatisches Profil ausgeweitet. Insbesondere in der Asyl- und Flüchtlingspolitik besetzt sie deutlich national- und rechtskonservative Positionen und positioniert sich als Sammlungspartei rechts von CDU und CSU. Die Kritik am Islam spielt als Mobilisierungsthema eine maßgebliche Rolle. Die AfD fungiert für einige Bürgerinnen und Bürger als Projektionsfläche für ihre diffuse Unzufriedenheit mit der deutschen Demokratie und ihren Repräsentanten. In dieser Rolle bündelt sie Protestpotenzial. Dass sie trotz immenser innerer Konflikte um die programmatische Ausrichtung den Sprung in viele Landesparlamente geschafft hat, dürfte für ihre relativ stabile Positionierung im Parteienwettbewerb sprechen.



picture alliance / dpa – Marijan Murat

Die AfD-Parteivorsitzenden Jörg Meuthen und Frauke Petry, hier zu sehen auf dem AfD-Bundesparteitag in Stuttgart am 1. Mai 2016, lösten im Juli 2015 das bisherige Sprecherteam aus Konrad Adam, Frauke Petry und Bernd Lucke ab.

einem je eigenen Politikangebot um die Mehrheit in der Wählerschaft? Sie setzen das professionell um, was auch bei den Bürgerinnen und Bürgern an unterschiedlichsten Interessen und Bedürfnissen vorliegt. Wenn die Wählerschaft mit der Umsetzung nicht einverstanden ist, kann das auch damit zusammenhängen, dass angesichts der Komplexitätssteigerung von Problemen eindeutige – keinesfalls schnelle – Lösungsmöglichkeiten für eben solche Probleme meist nicht mehr existieren. Am Ende bleibt immer der Akt der Wahl, um die Konstellation zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien zu verändern.

Gefordert sind jedoch auch die Parteien. Um den Trend des Mitgliederschwunds zu brechen, sind veränderte Formen inner-

parteilicher Willensbildung notwendig. Studien zeigen, dass ein besonderer Typ von Parteimitgliedern auf dem Vormarsch ist, dem es weniger um eine soziale Einbindung als um die Mitgestaltung der gemeinsamen Überzeugungen geht.

Die Parteien sind auf die freiwillige Mitarbeit der Mitglieder nicht nur in Wahlzeiten angewiesen. Sie mobilisieren die Wählerinnen und Wähler, kommunizieren mit ihnen und übersetzen politische Themen unabhängig vom konkreten Wahltermin. Die Bundesrepublik ist als Parteiendemokratie konzipiert. Das ergibt nur Sinn, wenn sich die einzelnen Parteien wandlungsfähig zeigen. Ansonsten droht eine politische Krise.

Bisher hat sich das Parteiensystem als durchaus flexibel erwiesen. Neue Wähler-

strömungen ließen sich in die großen Volksparteien integrieren. Veränderte Koalitionsmodelle lockerten starre Konstellationen auf. Neue Parteien wie Bündnis 90/Die Grünen oder Die Linke konnten sich im Parteiensystem dauerhaft etablieren. Auch die Piratenpartei und die 2013 neu gegründete AfD waren auf dem Wählermarkt bislang erfolgreich. Inwiefern diese Erfolge von Dauer sind, bleibt abzuwarten.

Angleichungsmechanismen zwischen den Parteien hängen ursächlich mit dem gemeinsamen Kampf um öffentliche Aufmerksamkeit zusammen. Die Beobachtung des Medien- und Meinungsmarktes gewinnt vor diesem Hintergrund zunehmend an Bedeutung für den Parteienwettbewerb.

