

rer Massenparteien durch den Übergang in einen autoritären Staatskapitalismus.<sup>34</sup> Und in der 1944 geschriebenen „Dialektik der Aufklärung“ werden Regierungen, Verbände, Parteien und parlamentarische Akteure zu den ‚rackets‘ – den modernen Räuberbanden – gerechnet, die nur danach trachten, gemeinsam die Gesellschaft zu beherrschen und auszubeuten. Auch demokratische Wahlen ändern an dieser Herrschaft nichts.<sup>35</sup>

Anders als *Horkheimer* und *Adorno* war *Kirchheimer* davon überzeugt, dass der Parlamentarismus über eine – um es mit einer Formulierung von *Suzanne S. Schüttemeyer* zu sagen – „historisch immer wieder nachgewiesene Lernfähigkeit“<sup>36</sup> verfügt. Aus diesem Grund interessierte er sich nach dem Zusammenbruch der Weimarer Republik in den Jahren des Pariser und New Yorker Exils für die Funktionsbedingungen des Parlamentarismus in unterschiedlichen sozialen und politisch-institutionellen Konstellationen. Und aus diesem Grund wandte er sich dem Thema Parlamentarismus und dessen Funktionsbedingungen auch in seinem Spätwerk mit neuer Aufmerksamkeit zu.<sup>37</sup>

34 Vgl. *ders.*, Autoritärer Staat (1942), in: *ders.*, Gesammelte Schriften, Band V, Frankfurt am Main 1987, S. 293 – 318, S. 298 f.

35 „Wie auf dem Wahlzettel der Massenpartei dem Wähler von der Parteimaschine die Namen derer oktroyiert werden, die seiner Erfahrung entrückt sind und die er nur en bloc wählen kann, so sind die ideologischen Kernpunkte auf wenigen Listen kodifiziert.“ *Max Horkheimer / Theodor W. Adorno*, Dialektik der Aufklärung. Philosophische Fragmente (1944), Frankfurt am Main 1969, S. 210.

36 *Suzanne S. Schüttemeyer*, a.a.O. (Fn. 2), S. 454.

37 Vgl. *Otto Kirchheimer*, The Composition of the German Bundestag, 1950, in: Western Political Quarterly, 3. Jg. (1950), H. 3, S. 590 – 601; *ders.*, The Waning of Opposition in Parliamentary Regimes, in: Social Research, 24. Jg. (1957), H. 1, S. 127 – 156; *ders.*, Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems, in: PVS, 6. Jg. (1965), H. 1, S. 20 – 41.

## Realignment oder das Ende normaler Politik? Wahlen im Wandel des historisch-politischen Kontextes

Rainer-Olaf Schultze

Wahlen sind ein ubiquitäres Phänomen. Sie fanden und finden statt in Geschichte und Gegenwart, unter verschiedenartigsten gesellschaftlichen Verhältnissen und politischen Herrschaftsstrukturen – in liberalen Demokratien, aber eben auch in autoritären Regimen oder Diktaturen. Wahlen sind infolgedessen in besonderer Weise kontextdefiniert.<sup>1</sup> Ihr

1 Der Beitrag knüpft an frühere Arbeiten zum Zusammenhang von Wahlen und Kontextwandel an; unter anderem an die des Autors in dem von *Otto Büsch* im Auftrag der Historischen Kommission zu Berlin herausgegebenen Band: Wählerbewegung in der Europäischen Geschichte, Berlin 1980, S. 60 – 94, S. 125 – 158 sowie *Rainer-Olaf Schultze*, Wahlanalyse und politischer Wandel, in: Politische Bildung, H. 2/1986, S. 18 – 32; *ders.*, Die Republik von Weimar: Demokratie ohne Chance?, in: *Volker Dotterweich* (Hrsg.), Kontroversen der Zeitgeschichte, München 1998, S. 37 – 62. Zum Wählerverhalten der Gegenwart vgl. den gemeinsam mit *Jörg Broschek* verfassten Beitrag: Wahlverhalten: Wer wählt wen?, in: *Beate Hoecker* (Hrsg.), Politische Partizipa-

Funktionsgehalt, die Entscheidungssituation des Wählers wie die Aktionsformen und Spielräume der politischen Handlungsträger können und werden sich je nach den Kontextbedingungen höchst unterschiedlich darstellen. Zu bestimmen sind damit die verschiedenen strukturell mittel- oder langfristigen Determinanten wie die kurzfristig-aktuellen materiellen wie symbolischen Einflussfaktoren des Wandels in ihren wechselseitigen Abhängigkeiten und interdependenten Konstellationen. In diachroner Perspektive ist sodann zu fragen, wie sie sich in der Zeit verändern, denn sie unterliegen dem historisch-politischen Wandel. Dabei wird zwischen Phasen der Stabilität und „normaler Politik“ sowie Phasen des tiefgreifenden (im Sinne *Thomas Kuhns*) paradigmatischen, „revolutionären Wandels“<sup>2</sup> oder auch (im Sinne *Peter Halls*) „Wandels dritter Ordnung“<sup>3</sup> beziehungsweise (im Sinne *V.O. Keys*) „kritischen Wahlen“<sup>4</sup> zu unterscheiden sein.

Im Folgenden beschränken wir uns erstens analytisch und in heuristischer Absicht auf Überlegungen zu Wahlen und Kontextwandel in liberalen Demokratien, zweitens empirisch-diachron auf die Bestimmung des Wandels der Einflussfaktoren historisch-politischen Kontextwandels anhand des deutschen Fallbeispiels. Im Zentrum steht die Interpretation der aktuellen Folgewirkungen des sich seit geraumer Zeit auch in Deutschland vollziehenden tiefgreifenden sozio-politischen Wandels auf Wahlprozess und Wählerverhalten.

### 1. Wahlen und Kontextwandel: Fünf Thesen

*These 1: Wahlen und Wählerverhalten unterliegen komplexen Wirkungszusammenhängen, die aus dem Zusammenspiel einer Vielzahl von Einflussfaktoren, strukturellen, kollektiven, individuellen, einen je spezifischen historisch-politischen Kontext konstituieren.*

(a) Generalisiert man, spielen Raum-Zeit übergreifend gesamtsystemisch vier Strukturbedingungen eine herausgehobene Rolle: (1) Struktur der Ökonomie, konkret die Form des Kapitalismus und die jeweilige Ausprägung in der Sozialstruktur – (2) Struktur der Öffentlichkeit, konkret die Informations- und Medienlandschaft und die je spezifischen Formen medial-kollektiver wie individueller Kommunikation – (3) politische Kultur, konkret der

- tion zwischen Konventionen und Protest, Opladen 2006, S. 23 – 54; *Rainer-Olaf Schultze*, Trends der Wahlforschung, in: *Uwe Andersen* (Hrsg.), Die Wahl des deutschen Bundestages. Rahmenbedingungen und Entwicklungstendenzen bis zur Bundestagswahl 2013, Schwalbach 2013, S. 107 – 137; *ders.*, Stabilität und Wandel. Wieviel politische Beteiligung braucht die Demokratie?, die überarbeitete Version des gleichnamigen Vortrags, gehalten auf Einladung von *Petra Dobner* und *Suzanne S. Schüttemeyer* im Juni 2017 am Institut für Politikwissenschaft der Universität Halle-Wittenberg, ist zugänglich unter <https://www.pw-portal.de/meta-ticker-bundestagswahl-2017/40477-stabilität-und-wandel-wieviel-politische-beteiligung-braucht-die-demokratie> (Abruf am 23. Mai 2018). In den genannten Arbeiten ist die relevante Literatur umfassend dokumentiert. Auf Einzelnachweise wird deshalb weitgehend verzichtet.
- 2 *Thomas S. Kuhn*, Die Struktur wissenschaftlicher Revolution, Frankfurt am Main 1976 (engl. zuerst 1962); vgl. *Sheldon S. Wolin*, Paradigms and Political Theories, in: *Preston King / Bhikhu C. Parekh* (Hrsg.), Politics and Experience, Cambridge 1968, S. 125 – 152.
- 3 *Peter A. Hall*, Policy Paradigms, Social Learning and the State, in: Comparative Politics, 25. Jg. (1993), H. 3, S. 275 – 296.
- 4 *V.O. Key, Jr.*, A Theory of Critical Elections, in: Journal of Politics, 17. Jg. (1955), H. 1, S. 3 – 18; vgl. *Walter D. Burnham*, Critical Realignment: Dead or Alive?, in: *Byron E. Shafer* (Hrsg.), The End of Realignment? Interpreting American Electoral Eras, Madison 1991, S. 101 – 139.

politische Grundkonsens, gesellschaftliche Wertorientierungen – (4) Struktur des politischen Systems, konkret die Regelungen des Wahlprozesses (u.a. Wahlrecht, Wahlsystem), die Gestalt des Regierungssystems (Präsidialismus vs. Parlamentarische Regierung, Zentralismus vs. Föderalismus), Gestalt des Parteiensystems, des/r Parteientyp(en).

(b) Auf der Mikroebene sind es vor allem die folgenden Determinanten, von denen in Vergangenheit und Gegenwart prägende Wirkungen auf das individuelle Wählerverhalten ausgegangen sind: (1) Umwelt- und Milieustrukturen, konkret die soziale Verankerung in Primär- und Sekundärumwelten, sozialen, kulturellen, regionalen Milieus, in gesellschaftlichen Organisationen – (2) Persönlichkeitsfaktoren und politische Sozialisation kollektiver historischer Erfahrungen, konkret im Sozialisationsprozess erworbene Normen und Verhaltensdispositionen, politische, gesellschaftliche, kulturelle Wertorientierungen, Parteiidentifikation – (3) Politisch-situative Konstellationen, konkret unter anderem die Bedingungen des Partienwettbewerbs, Zahl und Aussichten der Partei- und/oder Kandidatenalternativen – (4) politisch-konjunkturelle Kurzzeiteinflüsse, konkret Meinungsklima, innen- und außenpolitische Großwetterlage, wirtschaftliche Erwartungen, Sachfragen, Wahlkampf.

*These 2: Wahlen, Wahlprozess und Wählerverhalten weisen je nach Kontextverhältnissen Asymmetrien im Funktions- und Bedeutungsgehalt auf.*

(a) Einerseits ermöglichen kompetitive Wahlen die politische Beteiligung des Bürgers auf breitester Basis: (1) Sie normieren und garantieren – unter den Bedingungen allgemeinen Wahlrechts – allen den Zugang zur politischen Macht – insbesondere auch den nur gering organisierten und nur wenig konfliktfähigen politischen Interessen sowie neuen, bislang nicht präsenten Interessen. Sie sind insofern die egalitären Form politischer Partizipation, da (unter den Bedingungen gleichen Wahlrechts) das Stimmengewicht jedes Wählers gleich ist. Für sich genommen ist das Gewicht jeder einzelnen Stimme in den Massendemokratien allerdings auch minimal. (2) Sie untermauern die Legitimation des politischen Systems und der Regierung. (3) Sie führen die Repräsentation und Integration von Meinungen und Interessen herbei und gestatten die Einflussnahme auf das Regierungshandeln. (4) Sie erlauben die Auswahl und Abwahl der Regierenden, die Kontrolle der Amtsträger, ermöglichen die Verschiebung der Machtanteile der politischen Parteien bis hin zum politischen Regierungswechsel. (5) Sie können – je nach Kontext – die Wählerschaft für (neue) gesellschaftliche Werte, neue Parteien und Programme durch bislang politisch ausgegrenzte gesellschaftliche Akteure mobilisieren.

(b) Andererseits begrenzen auch kompetitive Wahlen die Beteiligungsmöglichkeiten des Bürgers: (1) Sie formalisieren die Partizipation und beschränken die Einfluss- und Beteiligungsmöglichkeiten. Zeitlich reduzieren sie die Mitbestimmung des Bürgers auf die periodische Stimmabgabe. (2) Inhaltlich ist die Mitbestimmung stark vorstrukturiert und auf die Auswahl zwischen vorgegebenen Personen- und Sachangeboten reduziert. (3) Sie integrieren den Bürger in das bestehende politische System und sozialisieren sein Partizipationsverhalten. (4) Sie mediatisieren die direkte Einflussnahme der Bürger auf die Politikformulierung und tendieren dazu, die Auseinandersetzungen um alternative Politiken auf den Wettbewerb konkurrierender Eliten zu reduzieren. (5) Sie unterliegen der Gefahr, den materiellen Gehalt der Wahl zu entleeren durch die Ritualisierung des Partienwettbewerbs, die Vorspiegelung von Konkurrenz und die Ausblendung von Konflikten durch die etablierte Politik.

Gegensätzliche demokratietheoretische Positionsbestimmungen betonen denn auch Funktionsverständnisse von Wahlen, die sich spiegelbildlich gegenüberstehen und den in sich widersprüchlichen Charakter repräsentativ-demokratischer Wahlen illustrieren. Während liberale, in der elitär-demokratischen Tradition Joseph Schumpeters stehende Positionen die herrschaftsbegründenden, materiell-substantiellen und Input-Funktionen herausstreichen; für sie geht es bei Wahlen primär um Legitimation durch Verfahren – die Übertragung von Vertrauen und Handlungsvollmacht – die Repräsentation von Meinungen und Interessen; betonen demgegenüber republikanisch-kritische Verständnisse die herrschaftssichernden, symbolischen und auf Output-Steuerung zielenden Wahlfunktionen; für sie dienen Wahlen der Beschaffung von Massenloyalität, – als „Blankovollmacht für konsensunabhängiges Entscheiden“<sup>5</sup> – zur Verschleierung von Konflikten.

*These 3: Von den konkreten Kontextverhältnissen hängt es ab, von welchen Funktionen und Funktionserwartungen Wahlprozess und Entscheidungssituation der Wähler stärker bestimmt oder gar dominiert werden.*

Werden beispielsweise gesellschaftliche – soziale, kulturelle, religiöse – Gruppe(n)/Schicht(en)/Klasse(n) von den Herrschaftsträgern des politischen Systems ausgegrenzt, werden gesellschaftliche Interessen systematisch ausgeblendet oder durch Ritualisierung zu verschleiern versucht, geraten derartige Interessen in die Rolle der Systemopposition beziehungsweise verliert der Input-orientierte und Policy-bezogene Funktionsgehalt von Wahlen an Bedeutung, tritt aus der Sicht der Herrschaftsträger der Aspekt der Herrschaftssicherung in den Mittelpunkt auch der Wahlen. Der Wahlakt ist auf den Aspekt formaler Legitimation reduziert; die Bürger sind oder fühlen sich mindestens politisch unterfordert. Gelingt es deshalb nicht, die sich wandelnden Werte und Interessen in den bestehenden Institutionen der Politik zur Geltung zu bringen, erfüllen also Wahlen ihre instrumentelle Funktion der Wert- und Interessenberücksichtigung nicht mehr, dann gewinnt notwendig der normative und basisdemokratische Aspekt der aktiven Teilnahme an Gewicht. Direktdemokratische Aktionen und unkonventionelle Beteiligungsformen treten zunehmend an die Stelle konventioneller Partizipation und fordern die politischen Eliten heraus. Repräsentationskrisen dieser Art führen mittel- und langfristig zur Herausbildung eines neuen Grundkonsenses, der die zunächst außerparlamentarisch und direktdemokratisch artikulierten Forderungen nach einer neuen Politik – entweder evolutionär in das bestehende politische System oder revolutionär durch Systembruch – einbezieht.

*These 4: Prozesse qualitativen Wandels in der Demokratie stellen sich evolutionär in der Regel nicht allein im Rahmen des bestehenden Wahlprozesses her; sie resultieren vielmehr aus der Kombination von repräsentativ-demokratischer Wahlpolitik und direkt-demokratischer politischer Aktion.*

In einer solchen Phase des Wandels formieren sich die politischen Kräfte neu, werden die Inhalte eines neuen Grundkonsenses formuliert, die in der nachfolgenden Periode „normaler Politik“ Parteienwettbewerb, Wahlprozess und Policy-Output längerfristig prägen.

5 Claus Offe, Überlegungen und Hypothesen zum Problem politischer Legitimation, in: Rolf Ebbighausen (Hrsg.), Bürgerlicher Staat und politische Legitimation, Frankfurt am Main 1976, S. 80 – 105, S. 82.

Mittel- oder gar langfristig stabiler qualitativer Wandel bedarf damit auch in der Demokratie nachhaltiger Veränderung in allen drei Dimensionen des Politischen: (1) In der Polity durch institutionellen Wandel. Dies betrifft nicht zuletzt auch Reformen im Partizipationsbeziehungsweise Wahlprozess. (2) Im Politics-Feld durch die Formierung neuer Wählerkoalitionen und durch Machtverschiebungen im politischen System. Verursacht durch gesellschaftlichen Wandel, kommt es im Kontext „kritischer Wahlen“ – bestimmt durch Veränderungen in der Demographie, den Anstieg der politischen Mobilisierung und der Beteiligung nach Phasen des Rückzugs der Bürger ins Private und der Wahlenthaltung, die Re-Ideologisierung der Politik etc. – zu starken Brüchen im Wählerverhalten, wobei große Wählersegmente ihre Präferenzen wechseln und/oder sich neuen Parteien zuwenden, die – zwar nicht notwendig – durchaus lang- oder doch mindestens mittelfristig stabile Umorientierungen auslösen können. Auf der Ebene der politischen Entscheidungsträger führt dies zu Machtverschiebungen im Parteiensystem, Elitenzirkulation, neuen Koalitionen und dem Wechsel in der Regierungsführung. (3) Auf dem Felde des Policy-Output kommt es nach einer Phase des Paradigmenstreits zur Herausbildung eines neuen Grundkonsenses dessen, was Staat und Politik als Hauptaufgaben überhaupt und wie zu lösen beziehungsweise zu bearbeiten haben. Dies betrifft nicht nur, aber nicht zuletzt die konkreten Antworten auf die Frage nach Form, Umfang und Wandel des Staatsinterventionismus in der kapitalistischen Ökonomie.

*These 5: Politikwandel in der deutschen Wahlgeschichte im Kontext des Strukturwandels von Ökonomie und Öffentlichkeit*

Die Bedeutung des Kontextes und seines Wandels im historischen Prozess für Form-, Gestalt- und Policy-Wandel demokratischer Politik ist zu offenkundig, um hier im Einzelnen dargestellt zu werden. Wir beschränken uns in historischer Perspektive und am Beispiel der deutschen Wahlgeschichte auf einige wenige stichwortartige Hinweise zu zwei der vier einleitend genannten strukturell bedeutsamen Kontextfaktoren, zum Strukturwandel von Ökonomie und Öffentlichkeit, um Zusammenhang und Wechselwirkungen zwischen Kontext- und Politikwandel mit nachhaltigen Konsequenzen in allen drei Dimensionen des Politischen zu skizzieren.

(a) Zwar veränderten der Wandel der polit-ökonomischen Verhältnisse – vom frühindustriellen Manchester-Kapitalismus, über den Organisierten Kapitalismus, zum spätindustriellen Rheinischen Kapitalismus und darüber hinaus in den globalisierten neo-liberalen Finanzkapitalismus der Gegenwart – im Zeitverlauf mehrfach mit der sozialen Frage Bedingungen und Formen der Beteiligung, der Interessenrepräsentation in Gesellschaft und Politik, der sozialen Inklusion grundlegend. Doch vollzog sich in der „verspäteten Nation“ (*Helmut Plessner*<sup>6</sup>) der „lange Weg nach Westen“ (*Heinrich August Winkler*<sup>7</sup>) auf besondere Weise – nämlich zeit- und sequenzverschoben, vergleicht man den deutschen Weg in die industriegesellschaftliche Demokratie mit den am Beispiel der englischen Verfassungs- und Sozialgeschichte gewonnenen makro-historischen Entwicklungslinien sozialen Wandels

6 Helmut Plessner, Die verspätete Nation, Gesammelte Schriften, Bd. 6, Frankfurt am Main 1982 (zuerst 1959).

7 Heinrich August Winkler, Der lange Weg nach Westen, 2 Bde., München 2000.

und bürgerschaftlicher Integration eines *Thomas H. Marshall*<sup>8</sup> wie auch mit den Annahmen eines *Gösta Esping-Andersen*<sup>9</sup> zu den Varietäten wohlfahrtsstaatlicher Inklusion. Dies betraf die Entwicklungen in allen drei Dimensionen des Politischen.

(1) In der Polity – auf der Ebene der Verfassungspolitik – ging die Fundamentaldemokratisierung der politischen Beteiligung mit der Einführung des allgemeinen Wahlrechts (1867/71 für Männer, 1918/19 für Frauen) der Parlamentarisierung politischer Herrschaft (1918/19) voraus, erfolgten der Wahlsystemwechsel von der absoluten Mehrheitswahl zur reinen Verhältniswahl, die Einführung von Grundrechten, von Arbeits-, Sozial- und gesellschaftlichen Organisationsrechten gleichfalls durch die Weimarer Reichsverfassung.

(2) Auch das Politics-Feld war sequenzverschoben von Ungleichzeitigkeiten bestimmt; dies betraf in Kaiserreich und Weimarer Republik die Klassen- und Milieu-Konflikte, zunächst *Bismarcks* Versuche der „negativen Integration“ der Arbeiterbewegung und der Sozialdemokratie, aber auch die Ausgrenzung des katholischen Zentrums während des Kulturmühlens, Versuche, die beide scheiterten. In beiden Fällen kam es dann nach der Parlamentarisierung, im Falle der Sozialdemokratie indessen in der Weimarer Republik nur kurzzeitig, zur Regierungsbeteiligung und damit zur Kooptation in das politische System.

(3) Der Policy-Output auf den Feldern der Wirtschafts- und Sozialpolitik war ähnlich widersprüchlich und konfliktgeladen. Einerseits fußte er im Kaiserreich auf einer ebenso raschen wie erfolgreichen industriellen Modernisierung bei zeitgleicher protektionistischer Schutzzollpolitik, nicht nur im Agrarsektor. Andererseits beruhte er auf frühen, das konservative Modell begründenden, Sozialstaatsinterventionen, *Bismarcks* „zweitem Bein“ seiner Politik „negativer Integration“; sie konnten aber – ebenso wenig wie die frühe Einführung des allgemeinen Männer-Wahlrechts – auf Dauer den Aufstieg der Sozialdemokratie an der Wahlurne nicht verhindern. Ähnliches gilt für die Widersprüche und Ungleichzeitigkeiten in der Weimarer Republik. Einerseits brachte die Weimarer Verfassung ihren Bürgern beträchtliche Modernisierungsreformen in Richtung auf den Sozialstaat, der über die Grundrechte verfassungsrechtlich verankert wurde; zudem zeichneten sich wenigstens in der Phase des revolutionären Umbruchs und der Konstituierung der Republik die „Konturen einer korporatistischen Sozialverfassung“<sup>10</sup> ab. Andererseits prägten die sozial-moralischen Miliens, wie sie im Kaiserreich entstanden waren, und mit ihnen die antagonistischen Freund-Feind-Verhältnisse weiterhin die gesellschaftlichen und politischen Auseinandersetzungen. Die Einhegung der Klassen- und Milieu-Konflikte gelang jedenfalls nicht. Im Gegenteil, unter dem Eindruck der Weltwirtschaftskrise beförderten sie deren Radikalisierung auch im Wählerverhalten, beschleunigten den Legitimationsverlust der ohnehin ungeliebten Republik und endeten in der faschistischen Diktatur des Dritten Reiches.

(b) Ähnliches gilt für den Strukturwandel der Öffentlichkeit; mehrfach veränderten sich Formen, Mittel und Wege politischer Kommunikation – individuell und kollektiv – und mit ihnen die Akteurskonstellationen und Handlungsmuster von Wählern wie Gewählten. Die zuvor bürgerliche, konservative und (rechts-, vereinzelt und/oder zeitweilig auch demokratisch-) liberale Presse wurde unter den Bedingungen allgemeinen Wahlrechts und der

8 Thomas H. Marshall, Bürgerrechte und soziale Klassen, Frankfurt am Main 1992 (engl. zuerst 1950).

9 Gösta Esping-Andersen, The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge 1990.

10 Detlef J. K. Peukert, Die Weimarer Republik. Krisenjahre der Moderne, Frankfurt am Main 1987, S. 42.

Massendemokratie der Industriegesellschaft abgelöst oder mindestens ergänzt um die Organe der politisch-ideologischen Richtungspresse sowie und vor allem durch die Vermittlungs-, aber auch Gatekeeper-Funktionen der gesellschaftlichen Interessenformationen. Die Informationslandschaft war politisch-ideologisch fragmentiert und stabilisierte die Klassen- und Milieubildungen; eine homogene landesweite Medienvermittlung politischer Inhalte existierte höchstens in Ansätzen. Dies änderte sich grundlegend seit den 1930er Jahren mit der flächendeckenden Einführung des Radios, so dann neuerlich seit den 1960er Jahren mit dem Fernsehen. Nicht nur verlor die Richtungspresse dauerhaft an Bedeutung, es entstand vielmehr für Jahrzehnte eine national vermittelte, nach dem Zweiten Weltkrieg, unter den Bedingungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zugleich pluralistische Informationslandschaft. Die national vermittelte Medienlandschaft gehört spätestens seit den 1990er Jahren als Folge des Einstiegs privater Anbieter in den TV-Markt, vor allem aber durch die Digitalisierung der Kommunikationswelt indessen der Vergangenheit an.

Der mehrfache Strukturwandel der Kommunikation hatte tiefgreifende Konsequenzen für den Wahlprozess, die Handlungsbedingungen und Inhalte der Parteien, für die Entscheidungssituation der Wähler. Der Wandel des jeweils dominanten Parteityps und deren Handlungsmuster verdeutlicht dies exemplarisch: An die Stelle des Typs der bürgerlichen Honoratiorenpartei trat zunächst die richtungsideologisch definierte Massenintegrationspartei, die auf die Durchsetzung alternativer Gesellschaftsvorstellungen zielte, nach dem Zweiten Weltkrieg abgelöst von der auf Stimmenmaximierung und eine Politik der Mitte hin orientierte Volkspartei. Mit dem Kommunikationswandel gewannen – zunächst vermittelt über die nationalen Medien – Kurzfristfaktoren wie Sachthemen und Kandidatenalternativen sukzessive an Gewicht. Zwar verloren dadurch Klassen- und Milieubindungen an Einfluss auf die Wählerentscheidung; sie bestanden im Grundsatz allerdings fort. Die Digitalisierung der Kommunikation beschleunigte dann die Entwicklung der Parteien in Richtung „Professionalisierte Wählerpartei“ (*Klaus von Beyme*<sup>11</sup>), da sie die Beziehungen zwischen Parteien – Mitglieder – Wähler auf eine weithin veränderte Grundlage stellten. Innerparteilich verloren die Mitglieder an Bedeutung für die Meinungs- und Willensbildung; im Verhältnis Parteien – Wähler reduzierte sich die Vermittlungsfunktion der Massenmedien (siehe unten).

## 2. Wahlen im bundesrepublikanischen Kontextwandel

### 2.1. In der westdeutschen Demokratie (vor 1990)

Wahlen und Wahlprozess der westdeutschen Demokratie vor 1990 waren maßgeblich von zwei Phasen des Strukturwandels bestimmt – zunächst vom Kontextwandel in der Frühphase der Jahre 1953 bis 1957, sodann durch die Zäsur der 1970er Jahre:

(1) Sie fanden statt unter den Bedingungen allgemeinen Wahlrechts in einer organisiert kapitalistischen und trotz aller sozialen Gegensätze nach dem Wiederaufbau doch vergleichsweise homogenen Gesellschaft, ohne tiefgreifendes ethnisches und sozio-kulturelles Konfliktpotential.

11 *Klaus von Beyme*, Parteien im Wandel. Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien, Wiesbaden 2000.

(2) Sie ruhten auf einem Grundkonsens, der basierte auf (a) dem Verfassungskompromiss des Bonner Grundgesetzes, (b) Westintegration und Antikommunismus sowie (c) auf den Grundzügen „sozialer Marktwirtschaft“, der spezifisch deutschen Varietät des keynesianisch-liberalen „sozialdemokratischen Konsenses“ (*Ralf Dahrendorf*). Die Wirtschafts- und Sozialpolitik war damit definiert durch das Spannungsfeld der Prämissen von ökonomischem Wachstum, technischem Fortschritt und staatlicher Intervention zur Sicherung der Wachstumsbedingungen einerseits und denjenigen der Verteilung der Wachstumsgewinne am Markt *und* durch die Politik sowie den umfassenden Ausbau des tradierten (in der Diktion *Esping-Andersens*) konservativen Sozialstaatsmodells, beginnend mit der Dynamisierung der Renten im Jahre 1957. Die drei Elemente des Grundkonsenses wurden bis in die 1970er Jahre kaum ernsthaft in Frage gestellt; sie bildeten aber auch die Parameter, in deren Grenzen sich nach dem Zweiten Weltkrieg Parteienwettbewerb und materielle Politiken zunächst abspielten.

(3) Die Wahlen fanden bis in die 1980er Jahre statt in einer national vermittelten und durch die elektronischen Medien, vor allem das Fernsehen definierten politischen Öffentlichkeit. Dies unterstrich die ohnehin ausgeprägte Personalisierung in der Politik, förderte die Ritualisierung der politischen Auseinandersetzungen, trug zu deren Emotionalisierung bei und bestärkte die Parteiführungen darin, sich in den Wahlkämpfen den Vermarktungsstrategien der kommerziellen Werbung unterzuordnen.

(4) Die Rahmenbedingungen der politischen Kommunikation entsprachen damit der Mechanik des politisch-institutionellen Systems, (a) insbesondere der Wirkweise des rein repräsentativ-demokratischen, parlamentarischen Regierungssystems, bestimmt von personalisierter Verhältniswahl, samt Sperrklausel, konstruktivem Misstrauensvotum etc. und damit seiner plebisitär-demokratische Züge aufweisenden Form der Kanzlerdemokratie. (b) Ähnlich wirkte das Volksparteiensystem in seiner hoch konzentrierten, bis in die 1980er Jahre hinein zweipoligen Struktur, aus CDU/CSU, FDP und SPD, wodurch den Liberalen die Rolle des „Züngleins an der Waage“ und des Mehrheitsbeschaffers zufiel.

(4.1.) Regierungs- und Parteiensystem polarisierten und personalisierten den politischen Prozess in der Bundesrepublik von Beginn an, was wiederum die Konzentrations- und Anleichungstendenzen im Parteiensystem begünstigte, zumal sich seit dem Godesberger Neubeginn der SPD im Jahre 1959 alle maßgeblichen politischen Kräfte als Volksparteien definierten, sie sich im Wahlprozess am Grundsatz möglichst diffuser Stimmenmaximierung orientierten und versuchten, über ihren sozialstrukturell definierten jeweiligen Bereich der Stammwählerschaft hinaus überall dort Wählerstimmen zu gewinnen, wo ihnen dies möglich zu sein schien. Der Anteil der Stammwählerschaft blieb indessen noch lange dominant, denn die zwei aus den sozial-moralischen Milieus des Kaiserreiches hervorgegangenen Cleavages – (a) die wohlfahrtsstaatliche Ausprägung des Konfliktes von Kapital und Arbeit sowie (b) die konfessionelle Konfliktlinie mit den Polen klerikal-katholische versus nicht-katholisch, libertär/antiklerikale Einstellungen und Lebensstile – prägten weiterhin Parteibindungen und Wählerverhalten. Es waren Umorientierungen in der Wählerschaft des konfessionellen Milieus, die bei den Bundestagswahlen der 1960er Jahre die deutlichen Stimmenzuwächse der Sozialdemokratie ermöglichten; sie führten über die erste Große Koalition zwischen 1966 und 1969 zur Regierungsbeteiligung der SPD, nach der Wahl von 1969 zum Regierungswechsel und zur Bildung der sozial-liberalen Regierung bis 1982. Die Parameter des sozialdemokratischen Konsenses avancierten zum Kernbestandteil einer auf Expansion und sozialen Ausgleich angelegten Wirtschafts- und Sozialpolitik, die allerdings

schon bald an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit gerieten, als die „trentes glorieuses“ – die dreißig goldenen Jahre des Wohlfahrtsstaates – in den späten 1970er Jahren auch in Westdeutschland ihr Ende fanden.

(4.2.) Kontext wie Zeitgeist wandelten sich seit den späten 1960er Jahren, stellten Politik und Gesellschaft vor neue Herausforderungen. Ausgelöst durch den ökonomischen Wandel und die zunehmenden Fragmentierungen in der Sozialstruktur, führten der von der Ökologie- und den weiteren sozialen Bewegungen der Zeit maßgeblich getragene Wert- und Bewusstseinswandel seit der Zäsur der 1970er Jahre nachhaltige Erschütterungen des bisherigen Grundkonsenses herbei. Es betraf neuerlich alle drei Dimensionen des Politischen:

(1) In der Polity kam es zur Erweiterung der repräsentativ-demokratischen Partizipation um direkt-demokratische und unkonventionelle Formen der Beteiligung wie Bürgerinitiativen, Bürgerbegehren, Referenden, etc., wodurch sich die Bedeutung konventioneller Beteiligung relativierte, die so genannte Wahlnorm an Einfluss verlor und damit die Wahlbeteiligung in der Folgezeit deutlich zurückging.

(2) Die pluralistische und wohlfahrtsstaatliche Aufgabendefinition staatlichen Handelns wurde durch die Kritik am Industriesystem grundsätzlich in Frage gestellt, der Policy-Output mindestens in Ansätzen ergänzt zum einen durch ökologische, auf Nachhaltigkeit zielende Politikkonzepte, zum zweiten durch Forderungen nach kulturell-kollektiven Grundrechten als Zielvorgaben für Politiken zur Gewähr unterschiedlicher sozio-kultureller Lebensformen.

(3) Im Politics-Feld hatte der partizipatorisch, ökonomisch-ökologisch und sozio-kulturell begründete Kontextwandel ebenso nachhaltige wie dauerhafte Veränderungen im Wählerverhalten zur Folge. Einerseits ging mit der Abnahme der Wahlbeteiligung bei Bundestagswahlen – in den zwei Dekaden zwischen 1970 und 1990 sowie zwischen 1990 und 2013 im Durchschnitt um jeweils zehn bis zwölf Prozentpunkte – die Lockerung oder Auflösung der tradierten Milieu- und Parteibindungen, nicht zuletzt verursacht durch den demographischen und berufsstrukturellen Wandel, und damit zugleich ein deutlicher Anstieg der Volatilität im Wählerverhalten einher, stieg die Zahl der Wechselwähler von Wahl zu Wahl kontinuierlich (siehe unten). Andererseits vollzogen sich in der Wählerschaft nicht nur Dealignment-, sondern auch mittelfristig stabile Realignment-Prozesse. Ausgelöst durch den postmateriellen, ökologischen und kulturellen Wertewandel der späten 1960er und 1970er Jahre formierten sich neue Konfliktlinien in Gesellschaft und Wählerschaft, bildeten sich neue Wählergenerationen und Milieus heraus, die seit den Wahlen der 1980er Jahre ein zwar vergleichsweise schmales, aber auch relativ stabiles Wählerpotential der Grünen stellten. Die zunächst fundamentaloppositionelle Partei trat erfolgreich den Marsch durch die repräsentativ-demokratischen Institutionen an. Die Parteienlandschaft wandelte sich zum Zwei-Blöcke-System aus CDU/CSU und FDP einerseits und SPD und Grünen andererseits, und es setzte der langwierige Prozess der Elitenkooptation der grünen Partei in das etablierte politische System ein, der nach Zwischenstationen in einigen Bundesländern (erstmals 1985 in Hessen) allerdings erst 1998 auch auf Bundesebene zur deren Beteiligung in der rot-grünen Regierung Schröder / Fischer führte. Ähnlich wie in den 1970er Jahren gelang auch dieser Regierungswechsel erst verspätet; das sozial-ökologische Regierungshandeln kollidierte rasch mit den Realitäten des neuerlichen Kontextwandels und wirkte wie aus der Zeit gefallen.

## 2.2. In der bundesrepublikanischen Gegenwart (nach 1990)

Zeiten des Umbruchs sind charakterisiert von der Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen. Für den sozio-politischen Kontextwandel der Gegenwart gilt dies in besonderer Weise, deren vielfältige Unübersichtlichkeiten und Problemlagen vor allem bestimmt sind zum einen – auch nach fast dreißig Jahren – von den Konsequenzen der deutschen Vereinigung sowie zweitens von den Auswirkungen der (finanz-)kapitalistischen Globalisierung und Europäisierung wie der damit verbundenen technologisch-industriellen Modernisierung. Sie stellen die Politik vor grundlegend neue Herausforderungen und haben strukturelle Veränderungen in allen ihren Dimensionen zur Folge.

(1) Die Polity ist konfrontiert (a) mit Souveränitätsverlusten des Nationalstaates aufgrund der verschiedenen Souveränitätsteilungen und -verflechtungen, die international, EU-europäisch, bundesrepublikanisch-national zu komplexen, vertikalen wie horizontalen, Politikverflechtungen führen, (b) mit Repräsentationslücken und (c) Kontrollverlusten der Parlamente im Gefolge des Ausbaus der häufig intransparenten Governance-Prozesse<sup>12</sup>, die einher gehen mit dem Machtzuwachs der Exekutiven, Bürokratien sowie der nicht demokratisch bestellten Zentralbanken und sonstigen regierungsähnlichen Organen und Behörden. Zudem drohen (d) Gefährdungen des Grundrechtsschutzes und unterliegt (e) das an das tradierte Staatsbürgerschaftsrecht geknüpfte allgemeine Wahlrecht aufgrund des multinationale/-kulturellen Bevölkerungswandels Zugangsbeschränkungen, die mittlerweile in großer Zahl Mitglieder der Gesellschaft von der Beteiligung an Wahlen ausschließen.

(2) (a) Ökonomisch und sozial führten die Globalisierung und Transnationalisierung der Wirtschaft – verbunden mit Digitalisierung und Technologisierung der Produktion (Industrie 4.0) – das Ende des sogenannten Rheinischen Kapitalismus herbei. Konzentration und Polarisierung in Wirtschaft und Arbeitsmarkt erschütterten das zuvor praktizierte neo-korporatistische Zusammenspiel von Kapital – Arbeit – Politik mit der Konsequenz wachsender, aber auch gewandelter Konfliktlinien in deren Verhältnis, wobei sich die Politik zusehends von dem sozialdemokratischen Konsensus der Vergangenheit und seinem Versprechen des sozialen Ausgleichs zugunsten neo-liberaler Modernisierung verabschiedete. (b) Sozio-kulturell beschleunigte sich der Werte- und Lebensstilwandel, befördert durch Prozesse der Säkularisierung und Individualisierung, durch die multikulturelle Fragmentierung, und mündete in einer Gesellschaft, bestimmt von zunehmender Vielfalt der Lebenswelten.

(3) Der sozio-politische Grundkonsens und die politische Kultur blieben davon nicht unberührt. Zwar ist der Konsens in die liberale und pluralistische Demokratie als solche weithin ungebrochen, allerdings in den einzelnen Elementen zunehmend umstritten – im Spannungsfeld von (a) nationalstaatlicher Identität versus Europäisierung; (b) kultureller Homogenität/traditionelle Werte versus postmoderner (multi-)kultureller Lebensstile; (c) repräsentativ-demokratischer versus direktdemokratischer Partizipation; (d) demokratiekonformer (soziale) Marktwirtschaft versus marktkonformer Demokratie.

(4) Die tektonischen Veränderungen im historisch-politischen Kontext der Gegenwart haben Auswirkungen sowohl auf die Input-Prozesse der Politics-Dimension, konkret auf die Partizipation der Bürger, auf Wahlprozess und Wählerverhalten, als auch auf den Policy-Output von Parteien, Parlamenten und Regierungen.

12 Vgl. Rainer-Olaf Schultze, Governance – ein neues Regime?, in: ZParl 44. Jg. (2013), H. 3, S. 659 – 684.

(4.1.) Die Veränderungen in Partizipation und Wahlprozess hängen zum einen mit den gewandelten Wettbewerbskonstellationen eines „fluiden Mehrparteiensystems“<sup>13</sup> zusammen (siehe unten). Sie resultieren zweitens aus dem neuerlichen Strukturwandel der Öffentlichkeit. Von der Digitalisierung der Kommunikation mit ihren Möglichkeiten der Echtzeit-Kommunikation, neuen Formen der individuellen wie der Netzwerk-Kommunikation, der Zwei-Wege-/Ad-hoc-Kommunikation gehen durchaus widersprüchliche Wirkungen aus. Einerseits eröffnet die digitalisierte Kommunikation den Bürgern, individuell wie kollektiv, neue und zusätzliche Wege der politischen Artikulation und Partizipation und vergrößert tendenziell deren demokratische Einflussmöglichkeiten. Andererseits hat der Strukturwandel die Fragmentierung der nationalen politischen Öffentlichkeit zur Folge. Er führte zum Einflussverlust der elektronischen (Top-down-) Medien Rundfunk und Fernsehen, die zuvor zusammen mit der Massenpresse die Informationslandschaft dominiert hatten. Vor allem aber verändert die Segmentierung und Individualisierung der Kommunikation durch die Proliferation der kommerziellen Anbieter wie der Social Media-Bereich mit ihren Echokammern Stil, Qualität wie Inhalt der Kommunikation von Bürgern, Parteien und Medien. Mit der Beschleunigung der Informationsvermittlung (so *Bernhard Pörksen*) droht Wahrheitsverlust, denn Wahrheit braucht Zeit, erhöhe sich die Gefahr der Instrumentalisierung und der Desinformation.<sup>14</sup>

Da die Digitalisierung die unmittelbare Kommunikation und politische Aktion der Bürger ohne zwischengeschaltete intermediäre Akteure und Institutionen fördert, schwinden Rolle und Einfluss der Gatekeeper, etwa der traditionellen gesellschaftlichen und politischen Interessenformationen, die in der Vergangenheit wesentlich zur Bildung, Aggregation und Stabilisierung von Meinungen und Interessen beigetragen haben. Dies gilt auch und gerade für die politischen Parteien. Digitalisierung und Social Media gestatten zwar die Direkt-Kommunikation mit Mitgliedern und Wählern, reduzieren aber die Bedeutung der traditionellen lokalen wie regionalen Organisationsbasis im innerparteilichen Willensbildungsprozess zugunsten von Professionalisierung und Zentralisierung in der Organisation, fördern zudem spezialisierte und damit diffuse Zielgruppenorientierungen in der Programmatik. In den Wahlkämpfen kommt dies den Parteiführungen durchaus entgegen; sie entsprechen und verstärken damit aber die durch die zunehmende Nutzung der neuen digitalisierten Medien und deren spezielle Plattformen ohnehin bereits sozial, kulturell, generational segmentierte Kommunikation. Mit dem aktuellen Strukturwandel der Öffentlichkeit geht ein Verlust an politischem Konsens und gesamtgesellschaftlicher Integration einher.

(4.2.) Die globalen wie nationalen Wandlungsprozesse – die Globalisierung und Transnationalisierung der Ökonomie, der Strukturwandel der Öffentlichkeit, der Werte- und Lebensstilwandel – finden ihren Niederschlag auch in der Fragmentierung und Individualisierung von Partizipation und Wählerverhalten. Sie beschleunigen die vor mehr als 30 Jahren einsetzenden Transformationsprozesse sowohl der Lockerung beziehungsweise Auflösung der traditionellen sozial-moralischen Milieus und politischen Cleavages als auch der

13 Vgl. Oskar Niedermayer, Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, in: *ders.* (Hrsg.), Handbuch der Partienforschung, Wiesbaden 2013, S. 739 – 764.

14 Siehe Bernhard Pörksen, Große Gereiztheit, in: Die Zeit vom 14. April 2018, zit. nach: die\_zeit\_2018\_16.epub.

Entstehung neuer Konfliktlinien in Gesellschaft und Politik. Einerseits kam es zur Lockere rung der traditionellen Ligaturen des wohlfahrtsstaatlichen Cleavage zwischen Kapital und Arbeit zugunsten neoliberaler marktförmiger Modernisierung sowie des konfessionellen Cleavage zugunsten liberaler Säkularisierung und multikultureller Vielfalt. Der starke Mitgliederschwund der etablierten sozio-politischen Institutionen (unter anderem in den Kirchen, Gewerkschaften, Parteien) in der jüngeren Vergangenheit ist nicht zuletzt hierauf zurückzuführen; die aktuelle Trendwende etwa bei den Parteieintritten dürfte wohl nur von kurzzeitiger Dauer sein. Andererseits existieren neue Konfliktlinien, die die bestehenden fragmentieren und ergänzen: (a) der Konflikt um ökologische Nachhaltigkeit ebenso wie (b) der zwischen traditionalen versus libertären Lebensstilen, die beide schon seit den 1970/80er Jahren die Politik prägen, (c) der Konflikt zwischen Modernisierungsgewinnern versus (tatsächlichen wie vermeintlichen) Modernisierungsverlierern, der sich zusehends auch darstellt als (d) Konflikt zwischen den Positionen nationalstaatlich bis nationalistischer Abschottung versus transnationaler oder europäischer Integration (sozial-liberale Modernisierung). (e) Hinzutreten fort dauernde Unterschiede, ja Gegensätze in den politischen Regionalkulturen vor allem, aber nicht nur Folgen der deutschen Vereinigung wie der wirtschaftlichen Disparitäten und deren ungleichzeitigen Entwicklung.

(4.3.) Die politische Partizipation ist infolgedessen heute vielfältiger und deutlich volatiler als in der Vergangenheit. Die Bürger entscheiden pragmatisch, ob und wie sie sich beteiligen, zwischen dem „Rückzug ins Private und politischem Engagement“ (*Albert O. Hirschman*<sup>15</sup>), zwischen konventionellen und unkonventionellen Formen, wobei die direkte Aktion und die Ad-hoc-Beteiligung zunehmend an die Stelle institutioneller Mitwirkung treten oder die konventionelle Partizipation zumindest ergänzen, der Bewegungscharakter damit neuerlich an Bedeutung gewinnt. Im Blick auf die repräsentativ-demokratische Beteiligung entscheiden sich die Bürger durchaus rational zunehmend zwischen Wahl, Nicht-Wahl, Wechselwahl. Der Anteil derjenigen, die ihre Wahlentscheidung zwischen zwei vergleichbaren Wahlen wechseln, ist von circa 15 Prozent in den 1970er Jahren auf circa ein Drittel ab der Bundestagswahl von 2005 angestiegen. Unter Einbeziehung vormaliger Nichtwähler erreichte der Anteil der Wechselwähler schon bei der Bundestagswahl 2009 circa 40 Prozent.

Mit dem analogen Rückgang der Parteiidentifikation wuchs nicht nur die Zahl der nicht-gebundenen Wähler; zu beobachten ist zugleich eine deutliche Lockerung der Bindungen bei denjenigen, die sich noch mit einer Partei identifizieren. Seit den Wahlen der 1990er Jahre entscheiden sich beispielsweise nur mehr circa vier Fünftel der Wähler für die Partei, mit der sie sich identifizierten. Es steigt also die Bereitschaft der Wähler, mit der Wahlentscheidung von ihrer Parteipräferenz abzuweichen. Unter den Langfristfaktoren des Wählerverhaltens gewinnen dadurch politisch-ideologische Grundorientierungen an Bedeutung für die individuelle Wahlentscheidung; sie treten zunehmend neben und an die Stelle der Parteibindungen, sind indessen weniger stark organisiert und anders als die Parteiidentifikation weniger affektiv, sondern auf die konkrete Verwirklichung politischer Ziele gerichtet. Andererseits steigt der Einfluss der Kurzzeitfaktoren auf die Wählerentscheidung, der politisch-situativen wie politisch-konjunkturellen, etwa die konkreten

15 *Albert O. Hirschman*, Engagement und Enttäuschung, Frankfurt am Main 1984 (engl. 1982).

Wettbewerbsbedingungen und die Parteiensystemkonstellationen sowie das Kandidaten- und Programmangebot der Parteien.

Für die Parteien resultiert hieraus ein wahlstrategisches Dilemma: Einerseits wird von ihnen ein möglichst differenziertes Programm entlang der ideologischen Grundüberzeugungen ihrer potentiellen Wählerschaft(en) gefordert, andererseits unterliegen sie weitreichenden strukturellen wie aktuellen gesellschaftlichen Handlungsnotwendigkeiten, wie sie aus dem Kontextwandel mit seinen sozialen und kulturellen Fragmentierungen und Polarisierungen resultieren; hinzukommen koalitionspolitische Restriktionen, wodurch die unterschiedlichen Profile der Parteien immer weniger wahrnehmbar werden. Die professionalisierten Wählerparteien, vor allem die großen unter ihnen, CDU, CSU und SPD, versuchen diesem Dilemma primär durch Personalisierung, Ritualisierung wie symbolhafte Emotionalisierung zu begegnen – etwa *Angela Merkels* Ansage an die Wähler: „Sie kennen mich“ im Wahlkampf 2013. Derartige Wahlstrategien stellen indessen bestenfalls einen scheinbaren Ausweg dar. Sie fördern die ohnehin vorhandene Entfremdung in der Wählerschaft; sie erhöhen die Volatilität zwischen Wahl und Nicht-Wahl wie den Parteiwechsel, führen zu (Protest-)Wahlentscheidungen zugunsten neuer Anbieter und zulasten der etablierten Akteure; sie können aber auch langfristig stabile Uorientierungen im Wählerverhalten auslösen.

(4.4.) In Anbetracht der doch gravierenden Veränderungen in der politischer Partizipation im Allgemeinen und im Wahlverhalten im Besonderen verwundert es nicht, dass sich das vormalige Zwei-Blöcke-Parteiensystem aus CDU/CSU und FDP einerseits und SPD und Grünen andererseits nach 1990 zum „volatilen Mehrparteiensystem“ aus gegenwärtig sieben Parteien und sechs Bundestags-Fraktionen erweiterte – und zwar in drei Schritten, wobei jeweils neue Formationen die im Gefolge des Kontext- und des damit verbundenen Policy-Wandels aufgetretenen Repräsentationslücken zu nutzen wussten: (1) Ab 1990 nach der Vereinigung die PDS als ostdeutsche Regionalpartei, die (2) ab 2003/2005 im Gefolge der neo-liberalen Wende der Agenda 2010, inklusive der Hartz IV-Reformen, als Linkspartei auch in den Ländern der alten Bundesrepublik Fuß fasste, (3) im Gefolge der Finanzkrisen nach 2008 die zunächst EU und Euro kritische, seit 2013/2015 rechtspopulistische AfD, die zugleich wesentlich vom Unmut in der Wählerschaft über die Policy-Reformen der CDU/CSU geführten Regierungen unter *Angela Merkel* profitierte, insbesondere von deren Abkehr von konservativen Wertvorstellungen zugunsten der Liberalisierung der Rechts- und Familienpolitik etc., sowie von der Zuwanderungs- beziehungsweise Flüchtlingspolitik nach 2015. Die Abwanderung von den Großparteien traf zunächst ab 2003/2005 vornehmlich die SPD, seit 2013 auch die Unionsparteien. Union und Sozialdemokratie, die zu den Hochzeiten des Volksparteiensystems in den 1970er Jahren zusammen über 90 Prozent der Stimmen gewonnen hatten, verloren seither kontinuierlich und stark an Zustimmung in der Wählerschaft. Ihr gemeinsamer Stimmenanteil lag bei den Wahlen der 1990er Jahre noch über, 2005 erstmals unter 70 Prozent, 2009 unter 60 Prozent und fiel 2017 auf den bisherigen Tiefststand von 53,4 Prozent der abgegebenen Zweitstimmen. Bezogen auf die Gesamtzahl der Wahlberechtigten votierten nur mehr knapp über 40 Prozent für Union und SPD, circa ein Drittel von ihnen für die vier im Bundestag vertretenen Oppositionsparteien, circa ein Viertel entschied sich für Nicht-Wahl.

(4.5.) Das aktuelle Mehrparteiensystem aus sieben Parteien – wie es sich vor allen nach 2003/2005 entwickelt hat, und das zudem auf der Ebene der Länder deutliche Varianzen in Parlamentsrepräsentation, Stimmstärke- und Koalitionsverhältnissen aufweist – bildet dabei die Volatilität, aber auch die eingetretenen gesellschaftlichen Fragmentierungen in der Wäh-

lerschaft sicherlich treffender ab als seine Vorgänger in der Vergangenheit.<sup>16</sup> Es verkompliziert aber auch die Regierungsbildung ganz erheblich, wo sich aus Gründen der Mehrheitsbildung im Parlament zusammenfinden muss, was programmatisch nur schwerlich zusammengehört. Dies führt fast notwendig auf den Weg zur Koalition der Großparteien, nach der Bundestagswahl von 2017 immerhin der dritten (mittlerweile stimmen- und mandatsmäßig kaum mehr) Großen Koalition aus CDU, CSU und SPD seit 2005. Solche Koalitionsregierungen auf kleinstem gemeinsamem Nenner sind in der Regel kaum zu innovativen Antworten in der Lage; sie verschleppen die Probleme eher, als dass sie angemessene Lösungen auf die gesellschaftlichen Herausforderungen und politischen Konflikte liefern. Und sie tendieren dazu, in den Parteien und Parlamentsfraktionen der Koalitionspartner die Programmkonflikte, Gruppen- und/oder Flügelbildungen zu aktualisieren und zu verschärfen. Die im Gefolge der Bundestagswahl von 2017 zu Tage getretenen tiefgreifenden innerparteilichen Auseinandersetzungen belegen dies exemplarisch: in der Sozialdemokratie der ebenso steinige wie konfliktgeladene Weg in die Koalition, bestimmt von scharfen Parteidiskontroversen, Mitgliedervotum, persönlichen Animositäten und Führungswechseln; in den Unionsparteien nach Abschluss der Regierungsbildung nicht nur die politikstrategischen Gegensätze und persönlichen Zerwürfnisse zwischen CDU und bayerischer CSU-Schwester, die kurzzeitig den Fortbestand der Fraktionsgemeinschaft wie der Regierung zu gefährden schienen, sondern nicht zuletzt auch die thematischen wie personellen Auseinandersetzungen in der CDU um den zukünftigen Weg in die sich abzeichnende Nach-Merkel-Ära.

### *3. Resümee: Kritische Wahlen und Politikwandel im Kontext der bundesrepublikanischen Wahlgeschichte*

Zeiten des gesellschaftlichen Umbruchs und des Politikwandels sind mitbestimmt von erhöhtem Engagement der Bürger, von direkter Partizipation und „kritischen Wahlen“ wie qualitativem Wandel des oder der dominanten Policy-Paradigma(ta), das (die) mindestens mittelfristig Form, Gehalt und Wettbewerb der Politik eingrenzt/en. Die Wahlgeschichte der Bundesrepublik kennt mehrere dieser Veränderungsprozesse im Spannungsfeld von Stabilität und Wandel, von Dealignment und Realignment.

(1) Input wie Output der westdeutschen Politik waren nach den kritischen, Wählerverhalten und Parteiensystem prägenden Wahlen von 1953/57 langfristig definiert durch Westbindung und Antikommunismus, auf dem Felde der Wirtschafts- und Sozialpolitik

16 Auf die wechselseitige Durchdringung der Wahlarena von Bund und Land, die an sich eine gesamtsystemare Betrachtungsweise erfordert, kann hier nicht näher eingegangen werden. Festzuhalten ist, dass – anders als die These von den Haupt- und Nebenwahlen suggeriert – sich in der bundesrepublikanischen Wahlgeschichte grundlegende Veränderungen im Wählerverhalten vielfach zunächst bei Landtagswahlen ankündigten, allerdings nur nach Bestätigung in der nachfolgenden Bundestagswahl nachhaltigem Wandel in Parteiensystem und Regierungsverhältnissen herbeiführten. Zu einer gesamtsystemaren Betrachtungsweise siehe unter anderem *Oscar W. Gabriel / Everhard Holtmann*, Ober sticht Unter? Zum Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlen: Kontext, theoretischer Rahmen und Analysemodelle, in: ZParl, 38. Jg. (2007), H. 3, S. 445 – 462; *Rainer-Olaf Schulze*, Die bayerische Landtagswahl vom 15.September 2013: Bund und Land Hand in Hand, in: ZParl, 45. Jg. (2014), H. 2, S. 326 – 348.

durch die deutsche Varietät des Wohlfahrtsstaats. Der Regierungswechsel ab 1966 wurde erst möglich nach der ideologischen und programmatischen Anpassung der Sozialdemokratie wie ihrem innerparteilichen Organisations- und Strategiewandel von der Massenintegrations- zur Volkspartei.

(2) Verändert wurde diese erste Phase „normaler Politik“ durch die sozialen Bewegungen der 1960/70er Jahre, maßgeblich bestimmt von deren lebensweltlich, politisch-kulturell und generational begründeten Forderungen. Sie erfüllten insofern die Kriterien kritischer Wahlen, als sie zunächst in der Gesellschaft, ab 1980 bei Wahlen und in den Parlamenten die Agenda um neue Themen erweiterten, die politischen Auseinandersetzungen re-ideologisierten und zudem die Wählerschaft generational spalteten. Der Wandel in Wählerverhalten und Parteiensystem nach 1980 resultierte folglich weniger durch Parteiewchsel als durch das Nachrücken einer neuen, grün-alternativen, über die Jahre und Wahlen überaus stabilen, aber auch alternden Wählergeneration, die die demographische und sozio-kulturelle Wählerbasis der Parteien insgesamt veränderte, negativ primär die Sozialdemokratie traf und 1982/83 deren Abwahl zur Folge hatte. Der Policy-Output hingegen wandelte sich nach dem Regierungswechsel nur in Nuancen; die Parameter des wohlfahrtsstaatlichen sozialdemokratischen Konsenses wurden – entgegen aller Rhetorik – von der konservativ-liberalen Regierung *Kohl / Genscher* nicht grundlegend verändert; auch die angekündete „geistig-moralische Wende“ blieb aus.

(3) Wahlprozess und Wählerverhalten und in ihrem Gefolge die Parteienlandschaft sind nach 1990 in beachtlichem Umfang sowohl vom demographischen Wandel als auch – wie geschildert – von langfristigen Prozessen des Dealignment beeinflusst worden. Zum einen wandelte sich die Demographie der deutschen Wählerschaft dauerhaft selbstredend im Zuge der Vereinigung. Durch die vormalig DDR-sozialisierte mittel-/ostdeutsche Bevölkerung kamen neue Werte und politische Präferenzen hinzu; sie veränderten nicht nur dort den Wertehaushalt der Wählerschaft. Zum zweiten veränderte der demographische Wandel auch die vormalig westdeutsche Wählerschaft; zwar verschob sich die Alterspyramide, doch die nachrückenden Generationen unterschieden sich in Einstellungen und Präferenzen deutlich von der Nachkriegsgeneration und den Achtundsechzigern. Beschleunigt haben die Dealignment-Prozesse in der Wählerschaft die qualitativen Policy-Reformen nach 2003/2005, die durchaus die Charakterisierung vom paradigmatischen „Wandel dritter Ordnung“ rechtfertigen – zunächst der Um- wie Rückbau des Sozialstaats durch die neoliberalen Wende der rot-grünen Regierung *Schröder / Fischer*, sodann die Politik der soziokulturellen Modernisierung unter der Ägide der von *Angela Merkel* geführten Regierungen. Sie lösten 2005 und 2013 Veränderungen im Wählerverhalten aus, die in Art und Umfang kritischen Wahlen nahekommen. Über die Zwischenstation der Nicht-Wahl kam es sowohl zu erhöhter Politisierung wie gesellschaftlicher Partizipation und zur Re-Ideologisierung der Politik als auch zu starken Stimmenverlusten der Großparteien und zur Wahl neuer Anbieter in der Parteienlandschaft. Ob sich die gegenwärtigen Dealignment-Prozesse zu einem dauerhaften Realignment verstetigen, scheint eine offene Frage. In Anbetracht der gesellschaftlichen Polarisierungen und Auseinandersetzungen um zentrale Bestandteile des demokratischen Konsenses, die die deutsche Gegenwartspolitik spalten, spricht mindestens ebenso viel dafür, dass längere Phasen der Stabilität und der „normalen Politik“ der Vergangenheit angehören.