

Hiltrud Naßmacher

Trends zur Individualisierung von Politik

Wenn Reformen in westlichen Demokratien angemahnt werden, so beziehen sich die Vorschläge vor allem auf direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten. Sofern sie bereits etabliert sind, geht es meist darum, die Schwellen für die Mitwirkung zu senken und weitere Bereiche für direkte Demokratie zu erschließen. Die politischen Akteure versuchen, die Verfahren in der repräsentativen Demokratie den Trends zur Individualisierung der Gesellschaft anzupassen. Dies scheint die Bürger bisher nicht zu befriedigen, denn Skepsis und Apathie sowie Kritik an demokratischen Strukturen und ihren Akteuren halten an.

Werden die Probleme der repräsentativen Demokratie mit den bisherigen Reformversuchen tatsächlich nicht bearbeitet? Welche neuen Probleme werden möglicherweise durch Reformen geschaffen? Diese Fragen sollen am Beispiel von bereits implementierten und aktuellen Vorschlägen zur Institutionenpolitik in Deutschland diskutiert werden, die als Schritte in Richtung einer Modernisierung der Demokratie gedacht sind. Da diese Maßnahmen zuweilen seit Jahrzehnten auch in anderen Demokratien eingeführt wurden, werden ihre Wirkungen unter Beachtung möglicher Besonderheiten in die Würdigung einbezogen.¹ Institutionell gegebene Handlungsoptionen können zwar durch langfristig eingebügte Werthaltungen und Überzeugungen von politischen Akteuren (politische Kultur) modifiziert sein. Allerdings scheint sich angesichts der weltweiten Vernetzung das Beteiligungs- und Kommunikationsverhalten der Bevölkerung anzupassen. So sehen sich politische Akteure insbesondere durch Innovationen in der Kommunikation herausgefordert.

1. Individuelle Kommunikation und Information als Reformpotential?

Besonders die Kommunikation in sozialen Netzwerken scheint die Partizipationsbereitschaft zu befriedigen. Denn allenthalben konnte durch empirische Untersuchungen bestätigt werden, dass die Bereitschaft zur Mitwirkung zwar vorhanden ist, aber sich die Beteiligungsbereiten unterschiedlicher Angebote bedienen, wobei insbesondere die sporadische, also die Beteiligung von Fall zu Fall, am häufigsten geübt wird.² Deshalb lässt sich vor allem spontaner Protest gut kanalisieren. Die Revolutionen in autoritären Sys-

1 Im Mittelpunkt stehen Vergleiche mit den Demokratien in Europa und Nordamerika.

2 So bereits Dieter Fuchs/ Hans-Dieter Klingemann, »Citizens and the State: A Changing Relationship?« in: Hans-Dieter Klingemann/ Dieter Fuchs (Hg.), *Citizens and the State*, Oxford 1995, S. 17.

temen Nordafrikas und in Syrien haben die Faszination dafür verstärkt, dass mit Hilfe des Internets erhebliche Teile der Bevölkerung mobilisiert und zumindest zu einer gemeinsamen und nachhaltigen Protestaktion veranlasst werden können. Auch in den etablierten Demokratien ist es seit längerer Zeit üblich dieses Instrument zu nutzen, um gegen eine bestimmte Maßnahme zu protestieren oder auf Versäumnisse der Politik hinzuweisen.

Im Vergleich der Wirkungen dieser netzinitiierten Aktionen aus autoritären Systemen und solchen in demokratischen Staaten zeigt sich, dass nur bei letzteren nachhaltige Wirkungen erwartet werden können. In autoritären Systemen steht dagegen das gesamte Institutionenarrangement mit den sich daraus ergebenden Machtzuordnungen zur Disposition, ohne dass nach der Mobilisierung und dem Einsturz wesentlicher Teile der bisherigen Machtstruktur diskutable Gegenmodelle zur Veränderung der Institutionenstruktur unmittelbar bereitstünden. Im demokratischen System werden durch die spontanen Aktionen die Grundfesten der Demokratie nicht berührt. Insbesondere die Rechtsstaatlichkeit dient als Schutzschild. Das tradierte Institutionenarrangement wird aufgrund der Protestaktionen nicht grundsätzlich herausgefordert. Das Ventil des Machtwechsels funktioniert noch. Probleme und ungelöste Fragen in einzelnen Politikfeldern sind bereits durch langjährige politische Debatten in gesellschaftlichen Organisationen und Medien artikuliert und von den Parteien in immer wieder aufgenommenen Diskussionen vorstrukturiert worden, so dass durch Mobilisierung der besonders an einem Thema Interessierten eine einzelne Position in der Öffentlichkeit und mit Hilfe der Medien nachhaltig ins Bewusstsein der Bevölkerung gerückt und bei Gelegenheit (z. B. bei anstehenden Wahlen) auch handlungsorientierend werden kann.

Nur wenige Probleme werden in der Öffentlichkeit kontinuierlich oder gar dauerhaft wahrgenommen, auch wenn sie ungelöst bleiben. Dies hängt nicht zuletzt mit der Vielzahl der Entscheidungen und ihrer Komplexität zusammen und damit, ob Einzelne oder Gruppen erkennen, dass sie von den Problemen unmittelbar betroffen sein werden. Da die Nutzung der Printmedien seit Jahren insbesondere bei den jungen Menschen zurückgeht und das Fernsehen mehr zur Unterhaltung als für politische Informationen genutzt wird, kommt das Internet vor allem für diese Gruppe in den Blick. Es bietet politisch Interessierten nicht nur einen Ansporn für spontane Aktionen sondern auch eine individuelle Möglichkeit zur Informationsbeschaffung über Politik.

Letzteres gilt vor allem im Vorfeld von Wahlen. Aber auch hier stellt sich die Frage, ob die Angebote für die meisten nicht bereits zu komplex sind. Dies gilt nicht zuletzt für Wahlprogramme, die meist alle Politikfelder berücksichtigen und nur bei genauerem Studium die unterschiedlichen Ziele der Wahlbewerber deutlich werden lassen. Der Wahl-O-Mat führt Interessenten spielerisch heran und das von der Bundeszentrale für Politische Bildung seit 2002 bereitgestellte Instrument erfreut sich wachsender Nutzung, 2009 etwa wurde der Wahl-O-Mat 6,7 Millionen Mal durchgespielt. Ähnliche Angebote gibt es auch in Österreich, in der Schweiz, Großbritannien, Finnland und den Nieder-

landen, die mit »*StemWijzer*« Vorreiter waren.³ Die Nutzer sind jung und formal hoch gebildet. Auch geben 70 Prozent an, dass sie häufiger mit anderen über Politik diskutieren, allerdings sind sie selten Mitglied einer Partei.⁴

Internetdiskussionen über kommunale Haushalte – seit jeher ein Buch mit »sieben Siegeln« – konnten nicht die gewünschte Beteiligungsbereitschaft und Kontinuität erreichen. Der zweite Einsatz des Instruments Bürgerhaushalt zeigte schon Verschleißerscheinungen: die Beteiligung nahm ab. Eine Ursache mag die Komplexität der zur Diskussion stehenden Vorlage sein. Wenn die Teilnahmeintensität gehalten werden konnte, war dafür ein großer Aufwand für Öffentlichkeitsarbeit in den Tageszeitungen erforderlich, der sich dann auch wesentlich auf das Hervorheben von Einzelprojekten konzentrierte.⁵ Denn bisher spielt Politik im Internet im Gegensatz zu ihrer Bedeutung in Printmedien und dem Fernsehen noch eine untergeordnete Rolle. In letzteren medialen Teilsystemen ist der einzelne Bürger aber noch einflussloser als in den etablierten Parteien. Es bleibt denjenigen, die sich Gehör verschaffen und den Weg über die etablierten Parteien vermeiden wollen, nur die Chance, sich mit anderen zusammenzuschließen. Dies erfolgt aber immer kurzfristiger, vorübergehender und einzelfallbezogen. Zwar gibt es sehr viele – z. T. durchaus auch dauerhafte – einzelproblembezogene Initiativen. Bei vielen lässt das Engagement aber schon wieder nach, bevor sich eine Lösung abzeichnet. Parteien sollen dagegen längerfristig Kontinuität schaffen.

2. Parteien in der individualisierten Gesellschaft

Haben sich die Parteien bereits auf dieses kurzfristige und themenspezifische Verhalten eingestellt? In Demokratien sollen konkurrierende Parteien die Meinungen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen nach Diskussionsprozessen mit diesen bündeln, Ergebnisse in Form von zukunftsorientierten Zielvorstellungen einbringen und im Entscheidungsprozess in verbindliche Entscheidungen umsetzen. Weiterhin halten Parteien in den meisten Demokratien noch das Monopol bei der Auswahl der Kandidaten für politische Ämter. Beide Aufgaben setzen eine intensive Verortung in der Gesellschaft voraus.

a) Input bei Politikinhalten⁶

Die Parteien sind zwar im Prinzip bereit, den Forderungen nach häufigeren, themenbezogenen Informationen in ihrer Basisarbeit zu genügen. Die intensive Debatte darüber scheitert aber daran, dass zu wenige Aktive den Parteialtag in Gang halten. Diese ist

3 Stefan Marschall, »Wahlen, Wähler, Wahl-O-Mat«, in: APuZ 4/2011; online verfügbar unter <http://www.bpb.de/apuz/33534/wahlen-waehler-wahl-o-mat> (aufgerufen am 19.9.2012).

4 http://politik-digital.de/wahlkampfwahl-o-mat_marschall060228-shtml/ (aufgerufen am 19.9.2012.).

5 Hiltrud Naßmacher, »Bürgerhaushalte: Instrumente gegen Finanznot?« in: *der Städetag*, 6/2010, S. 12.

6 Dieser Abschnitt fasst langjährige eigene Beobachtungen und Erfahrungen und Ergebnisse informeller Gespräche mit Parteaktivisten aus der Basisarbeit in zwei Städten zusammen.

durch Parteiengesetz und Organisationsstatute vorstrukturiert: Wahl von Delegierten, Neuwahl von Vorständen, Terminabsprachen zu zukünftigen Aktivitäten, Besuche von befreundeten Organisationen oder die Vorbereitung von Wahlkämpfen. Ein ganz geringer Teil der Diskussionen entfällt in der Regel auf offene Sachfragen, die in der Kommunal-, Landes- oder Bundespolitik diskutiert werden. Auch denjenigen, die nur Geselligkeit suchen, bieten Parteigliederungen meist wenig, es sei denn, sie gehören zu den Alten. Ihnen genügen Busfahrten, Skatturniere und/oder Stammtische als Versicherung der Zusammengehörigkeit. Die Jungen lassen sich für Demonstrationen gegen rechte oder linke Gruppierungen gewinnen, aber die mittlere Generation fühlt sich kaum angesprochen. Hier reizt allenfalls ein überregionaler Parteitag, eine Großveranstaltung zum Wahlkampfauftakt bei Anwesenheit wichtiger Repräsentanten oder die Wahl von Kandidaten für bevorstehende Wahlen.

Diejenigen, die ihre Meinungsäußerung auf Sachverstand aus einschlägiger Berufstätigkeit oder Ehrenamtlichkeit stützen können, werden mit diesem Angebot nicht befriedigt.

Fast alle Parteigremien tagen zwar öffentlich. Aber derjenige, der von der Öffentlichkeit der Parteiarbeit Gebrauch machen will, trifft auf wenig Resonanz bei inhaltlich kontroversen Diskussionen. Meist haben diese bereits im engeren Kreis (u. a. in der Ratsfraktion, unter den Ausschussmitgliedern oder zwischen Verwaltungsmitarbeitern, Fachpolitikern und Investoren) stattgefunden, so dass die Bereitschaft, eine dabei abgestimmte Lösungsstrategie zu überdenken, aus der Sicht der schon Beteiligten nur unnötige Zeitverschwendungen wäre. Zudem werden Neuankömmlinge als potentielle Konkurrenten gesehen. Der Interessierte kann sich allenfalls über den Stand der Diskussion informieren. Dies geht aber häufig nicht über das hinaus, was ein interessierter Zeitungsleser ohnehin schon weiß. Ansonsten bleibt ihm nur der Leerlauf des Dabeiseins. Dabei bleiben Sachverstand und Erfahrung häufig ungenutzt. Die Folge ist, dass es den Parteien an ehrenamtlichem Personal für die nötige Kontaktpflege zu anderen gesellschaftlichen Gruppen oder einzelnen Bürgern mangelt.

Dies ist auch dadurch bedingt, dass Parteiarbeit innerhalb der Gesellschaft nicht die gleiche Wertschätzung genießt wie anderes ehrenamtliches Engagement. Diejenigen, die sich hier trotzdem ernsthaft und kontinuierlich engagieren, werden meist schnell in Leistungsfunktionen der Partei eingebunden. Häufig sind sie zudem gleichzeitig Mandatsträger auf Stadtteilebene oder im Stadtrat. Damit ist ihre Woche schon bald mit politischen Pflichtterminen gespickt. Schon vor Jahren summerte sich der Zeitbedarf für diese Tätigkeit in einer Stadt mittlerer Größe auf die einer Halbtagsstelle.⁷ Von jungen Parteimitgliedern wird immer wieder die Nutzung moderner Kommunikationsformen angemahnt. Tatsächlich finden sich unter den Parteiaktivisten viel zu wenige, die die dazu nötigen Foren vor Ort einrichten und aktuell halten könnten.

In einer immer wieder geforderten und geförderten Wissensgesellschaft müsste es darum gehen, dass auch in der Politik empirisch fundierte Urteile in die politischen Er-

⁷ Hiltrud Naßmacher / Karl-Heinz Naßmacher, *Kommunalpolitik in Deutschland*, Opladen 1999, S. 277f.

wägungen zur Vorbereitung von Entscheidungen einfließen können. Stattdessen erfolgt der Kontakt zu möglichen Bürgerexperten sowohl von Parteien als auch von der Verwaltung nach wie vor über die etablierte Vereine und Verbände, die allerdings – genauso wie die Parteien – meist aufgrund von nur wenigen kontinuierlich Beteiligungsbereiten hierarchisch geführt werden, nur zufällig über fundierten Sachverständnis verfügen und vor allem nur eine geringe Öffnung in die unorganisierte Bevölkerung aufweisen. Es bleibt Aufgabe der Verantwortlichen in den Parteien, neue Wege der Öffnung in die Zivilgesellschaft und zu ihren eigenen Mitgliedern zu finden. Hier liegt der Schwerpunkt bisher eher bei den Personalentscheidungen.

b) Reformen bei Personalentscheidungen

Häufig wird kritisiert, dass in vielen Demokratien die wenigen Parteiaktivisten noch allein darüber entscheiden, wer als Kandidat der Partei präsentiert wird. Allerdings werden seit Jahren in den Parteien Reformen vorangetrieben, die den Kreis der Teilnahmeberechtigten ausweiten. Generell lässt sich sagen, dass bei einzelnen europäischen Parteien der Einfluss des einzelnen Parteimitglieds seit den 1990er Jahren immer größer geworden ist.⁸

Auswahl von Parlamentskandidaten aller Ebenen

Allgemein gibt es für die Kandidatenaufstellung strenge Regeln. Diese sind in den Wahlgesetzen festgelegt und unabhängig davon, ob es – wie in Deutschland – ein Parteiengesetz gibt, in den Organisationsstatuten der einzelnen Parteien. Der Trend geht dahin, nicht nur die gesamte Mitgliedschaft in die Personalauswahl einzubinden, sondern dabei auch die Briefwahl zuzulassen. Noch existieren allerdings Unterschiede bei den Wahlen durch die Parteibasis.

Zunächst spielen in europäischen Parteien bei der Aufstellung von Kandidaten für Mandate höherer Ebenen externe Bewerber selten eine Rolle. Dagegen sind Parteien für Kommunalparlamente im ländlichen Raum seit Jahrzehnten darauf angewiesen, Kandidaten zu akzeptieren, die nicht Parteimitglieder sind. Hier zählt der Bekanntheitsgrad durch Vereinsaktivitäten mehr, was nicht – wie oben bereits angedeutet – intensivere Kontakte in die unorganisierte Mehrheitsbevölkerung oder bessere Qualifikationen für gesamtgesellschaftliche Aufgaben einschließen muss. Nur in größeren Städten konkurrieren noch mehrere Aktivisten darum, Mitglied eines kommunalen Parlaments zu werden. Hier sind die »Zeitreichen« im Vorteil, also diejenigen, die es sich leisten können, die vielen notwendigen Sitzungen zu besuchen, was voll im Berufsleben stehenden Arbeitnehmern oder Unternehmern kaum möglich ist.

8 Susan E. Scarrow, »Democracy Within – and Without Parties« in: *Party Politics* 5, Nr. 3(1999), S. 347; Pippa Norris, »Recruitment« in: Richard S. Katz / William Crotty (Hg.), *Handbook of Party Politics*, London u. a. 2006, S. 92.

Bei Kandidaturen für die Landesparlamente gibt es zumindest bei den großen Parteien meist genügend Bewerber, die auch auf Parteiaktivitäten verweisen können. Darunter befinden sich in der Regel auch solche mit entsprechender Qualifikation. Generell haben europäische Parteien kaum erwogen und noch seltener praktiziert, den Kreis der Auswahlberechtigten auf alle Bürger auszuweiten. Dies Prinzip wird nur in den USA bei offenen Vorwahlen praktiziert. Dies ist nach vielfältigen Beobachtungen allerdings mit dem Einsatz von viel Geld verbunden, das von den Kandidaten selbst oder unterstützenden Organisationen (in den USA den PACs) kommt. Trotz der Werbekampagnen im Vorfeld der Wahl ist die Beteiligung der Abstimmungsberechtigten gering.⁹

In Europa scheinen die österreichischen Parteien in ihrem Reformeifer in diese Richtung vorangegangen zu sein. Allerdings sind hier bei den offenen Vorwahlen meist nur Parteimitglieder stimmberechtigt. Die ÖVP hat 1991 im Bundesorganisationsstatut der Partei landesweite Vorwahlen festgelegt und die Umsetzung den Landesorganisationen übertragen.¹⁰ Dabei erhielten die Parteimitglieder nicht nur die Möglichkeit die vorgeschlagenen Kandidaten zu wählen, sondern auch neue vorzuschlagen und die Wahl per Brief abzuwickeln.¹¹ Möglicherweise haben die Grünen mit ihren offenen Vorwahlen seit der Nationalratswahl 1986 diesbezüglich einen Modernisierungsschub bewirkt. In Wien konnten bei den Grünen sogar alle Interessierten nach Anmeldung das Wahlrecht erlangen und auch ohne Parteimitgliedschaft oder Empfehlung eines Gremiums selbst kandidieren.¹² Die Bestätigung der Liste musste zwar durch die Delegierten der Partei erfolgen, das war aber eher eine Formalität.¹³ Auch die SPÖ hat 1994 im Burgenland dieses Verfahren angewandt, wobei auch registrierte Nicht-Parteimitglieder abstimmungsberechtigt waren. Die kleinen österreichischen Parteien sind diesem Schritt in Richtung Wählermitbestimmung zu dieser Zeit keineswegs gefolgt.¹⁴ Pelinka resümiert nach Jahren der Praxis von Vorwahlen, dass sie »keinem einheitlichen Muster« folgen und zwischen »den Parteien und innerhalb der Parteien zwischen den einzelnen Landesorganisationen« variieren.¹⁵ Da es in den einzelnen Parteien Ansprüche verschiedener Gruppen auf Vertretung gibt (z. B. bei der ÖVP der Bünde, der SPÖ der Frauen und Gewerkschafter) bleibt der Einfluss der Parteiführungen trotzdem stark.¹⁶ Aufgrund

9 Paul Pennings / Reuven Y. Hazon, »Democratizing Candidate Selection: Causes and Consequences« in: *Party Politics* 7, Nr. 3 (2001), S. 271f.

10 Rainer Nick, »Die Wahl vor der Wahl: Kandidatennomination und Vorwahlen« in: Wolfgang C. Müller u. a. (Hg.), *Wählerverhalten und Parteienwettbewerb 1994*, Wien 1995, S. 84.

11 http://oktogon.at/Zeit_zur_Reform/Kapitel%201.pdf (aufgerufen am 19.9.2012.).

12 Martin Dolezal, »Innerparteiliche Demokratie bei den Wiener Grünen: Wahlen von Parteiamtären und Listenplätzen 1986-1996« in: Andreas Khol u. a. (Hg.), *Österreichisches Jahrbuch für Politik 96*, Wien 1997, S. 489.

13 Ebenda, S. 490.

14 Christian Gratzer, »Die Kandidatenauswahl der FPÖ, GABL, VGÖ und des Liberalen Forums anlässlich der Niederösterreichischen Landtagswahl 1993« in: Andreas Khol u.a. (Hg.): *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1993*, Wien 1994, S. 239-266.

15 Anton Pelinka, »Das politische System Österreichs« in: Wolfgang Ismayr (Hg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*, 4. Aufl. Wiesbaden 2009, S. 627.

16 Ebenda, S. 626f.

seiner frühen empirischen Untersuchung erkannte Nick keinen Zusammenhang zwischen den offenen Nominierungsverfahren und dem späteren Wahlausgang.¹⁷

Bei relativer Mehrheitswahl – wie in Großbritannien – scheint der Einfluss der Parteiführungen ebenfalls trotz Reformen noch hoch. Aber die Liberalen Demokraten schreiben hier sogar als einen wichtigen Aspekt im Anforderungskatalog für potentielle Kandidaten u. a. vor, dass sie sich durch Mitarbeit in der Partei qualifiziert haben sollen.¹⁸ Die Parteizentrale arbeitet eine Liste von Vorschlägen aus, die den Anforderungen entsprechen. Die örtlichen Gliederungen wählen ihren Kandidaten aus dieser Liste, wobei auch Briefwahl möglich ist.

Bei den Konservativen müssen die potentiellen Parlamentskandidaten acht Stufen durchlaufen, die von der Anmeldung der Kandidatur beim Central Office, über ein Interview mit Parteifunktionären, ein Wochenendseminar, die Aufnahme in die nationale Liste von genehmigten Kandidaten, die Zuordnung zu speziellen Wahlkreisen, eine Prioritätenliste (*shortlist*), zur Anhörung im Wahlkreis bis letztlich zur Nominierung in der Wahlkreiskonferenz reichen.¹⁹

Labour-Kandidaturen können bei der örtlichen Parteiorganisation oder der Parteiführung angemeldet werden. Diese erstellt eine *shortlist*, aus der örtlich ausgewählt werden kann. Die potentiellen Kandidaten müssen dann eine Wahlrede von 500 Worten vorlegen. Dies ist das einzige erlaubte Werbemittel. Die Nominierung nehmen alle Parteimitglieder vor. Sie kann auch durch Briefwahl erfolgen.²⁰ Danach muss die Parteiführung (NEC) den Kandidaten bestätigen.

Lange Zeit war es für Frauen in Großbritannien schwierig, einen Wahlkreis zu bekommen. Die Labour Party bearbeitete das Problem 2002 dadurch, dass eine Empfehlungsliste mit Frauen (*shortlist*) für die Wahlkreisorganisationen bereitgestellt wurde, aus der dann Kandidatinnen ausgewählt werden konnten. Dies bewirkte tatsächlich, dass sich die Zahl der weiblichen Parlamentsmitglieder der Labour Party erhöhte.²¹ Auch die Liberalen achten sehr auf die ausreichende Berücksichtigung von Frauen, ein Kriterium, das in der Parteisatzung festgelegt ist.

In Deutschland haben die Bundesparteiführungen auf die Auswahl der Wahlkreiskandidaten so gut wie keinen Einfluss. Reformen an der Basis der Parteien in die oben angesprochene Richtung sind in der Diskussion. Die Parteimitglieder haben bisher nur dann Entscheidungsrechte, wenn sie Mitglied der Wahlkreiskonferenz sind, die in geheimer Wahl den Kandidaten wählt. Die Mandate für diese Abstimmung können zuweilen sehr umkämpft sein, was zu intensiven Debatten über die potentiellen Kandidaten Anlass gibt und damit zu einer erheblichen Aktivierung der Partei führt. Eine Kandidatur anzusteuern verlangt in Deutschland meist längere Parteiaktivität: Bewerber sind in ge-

17 Nick, »Die Wahl vor der Wahl«, aaO. (FN10), S. 115.

18 The Constitutions..., Art 11.3.

19 Norris, »Recruitment«, aaO. (FN 8), S. 93.

20 Lawrence LeDuc, »Democratizing Party Leadership Selection« in: *Party Politics* 7, Nr. 3 (2001), S. 324; Bernd Becker, *Politik in Großbritannien*, Paderborn u.a. 2002, S. 190f.

21 Richard Rose/ Neil Munro, »United Kingdom« in: Dieter Nohlen / Philip Stöver (Hg.), *Elections in Europe, A Data Handbook*, Baden-Baden 2010, S. 2012.

wisser Weise bereits Profis im politischen Geschehen, wobei ein Ratsmandat und der Vorsitz in der örtlichen Parteiorganisation hilfreich sein können.

Die Wahlkreismandate sind immer dann besonders umkämpft, wenn ein Mandatsträger aufgibt oder bei den letzten Wahlen nicht erfolgreich kandidiert hat. Einen Abgeordneten abzuwählen, der ganz normal seine Pflicht getan hat ohne sich politische und/oder persönliche Blößen zu geben, ist die ganz große Ausnahme. Viele jüngere Bewerber und Mandatsträger – gelockt durch Diäten und Mitarbeiter – sehen häufig die Gefahr nicht, dass sie ohne Rückkehrmöglichkeit an ihren alten Arbeitsplatz nach frühzeitigem Ausscheiden aus dem Mandat vor dem beruflichen Nichts stehen könnten.²²

Die Listenplätze werden von den Landesorganisationen der Parteien vergeben. Bei der prominenten Platzierung haben Frauen (dank einer vorhandenen Frauenquote oder auch dem Erwartungsdruck der Gesellschaft) einen Vorteil gegenüber männlichen Bewerbern. Nicht besonders profilierte Frauen sollten bereits ein entsprechendes Mandat innehaben, um sich auch gegen besser qualifizierte Männer für einen vorderen Listenplatz durchzusetzen. Die Spitzensätze sind natürlich für diejenigen reserviert, die schon eine Führungsrolle innehaben und nötige Glaubwürdigkeit ausstrahlen. Die Landeslisten dienen als Orientierungshilfe für die Wahlberechtigten.

Trotz mancher Vorteile, die Mandatsträgern winken, scheint das Kandidatenangebot als zu eng. So werden auch in Deutschland immer wieder Vorwahlen ins Gespräch gebracht, um den Parteieinfluss zurückzudrängen und die Zahl potentieller Kandidaten zu vergrößern. Denn schließlich bilden die Landtage und der Bundestag das Reservoir für Führungspositionen auf der gesamtstaatlichen Ebene. Deshalb wurde schon mehrfach versucht, fachkompetente Kandidaten von außerhalb der Parteien an den Parlamentsmandaten vorbei für wichtige Ämter vorzusehen. Sie wurden häufig schon vor einer ernsthaften Einbindung in die politische Arbeit durch intensive Öffentlichkeitsarbeit von parteipolitischen Wettbewerbern oder durch ungeschicktes Verhalten in der Öffentlichkeit vor ihrem tatsächlichen Einsatz abgeschreckt. Ersteres musste Prof. Dr. Paul Kirchhof erfahren, der im Kompetenzteam von Angela Merkel als Finanzminister vorgesehen war. Letzteres kann dem Unternehmer Jost Stollmann attestiert werden, den SPD-Kanzlerkandidat Gerhard Schröder als Wirtschaftsminister vorgesehen hatte. Insgesamt zeigt sich bei Kandidaturen, dass Bewerber eine soziale Verankerung benötigen, die sie zum Erfolg trägt. Derjenige, der vorher keine Funktion in Organisationen innehatte, die ihn durch die Berufsausübung oder durch ehrenamtliche Aktivitäten einer breiteren Öffentlichkeit bekannt gemacht haben, wird sich immer schwer tun, die sogenannte Ochsentour in den Parteien auf dem Weg zur Kandidatur zu umgehen.

Generell zeigt sich das Bemühen der Parteien, bei der Kandidatenaufstellung die Rolle der einzelnen Parteimitglieder zu stärken. Dies wird allgemein als ein Schritt zu mehr innerparteilicher Demokratie gesehen. Denn beim Delegiertenprinzip ist der Kreis der dort Wahlberechtigten relativ klein. Allerdings muss auch beachtet werden, dass die privilegierte Stellung von Parteiaktivisten, Delegierter zu werden, zu einem wichtigen Anreiz zählt, den Parteien zu bieten haben. Sollten auch noch Nichtmitglieder abstim-

22 Maria Kreiner, *Amt auf Zeit*, Baden-Baden 2006.

mungsberechtigt werden,²³ so könnten sich Parteimitglieder ernsthaft fragen, warum sie noch einen (satzungsgemäßen) Beitrag zahlen sollen. Einerseits kennen nur Aktivisten potentielle Kandidaten näher. Ihre persönlichen Wertvorstellungen und Potentiale sind bei den Abstimmungsberechtigten durch Zusammenarbeit in der Organisation bekannter als bei inaktiven Mitgliedern. Andererseits mag ein enger Kreis, wie ihn Delegierte bilden, durch Rücksichtnahmen und Rivalitäten den Kreis der Bewerber begrenzen, die wenig mit der Kompetenz der potentiellen Kandidaten zu tun haben.

Während für die Verbreiterung der Wahlberechtigten bei der Kandidatenaufstellung auch positive Gesichtspunkte angeführt werden können, ist dies beim Einsatz der Briefwahl nicht der Fall. Bei Briefwahl ist eines der Grundprinzipien der Demokratie, die geheime Wahl, stark gefährdet, denn im häuslichen Kontext lässt sich die Einhaltung nicht überprüfen. Zudem wird ein ansonsten passives Parteimitglied, der Zahler von Beiträgen, bei der Briefwahloption (wie z. B. in Großbritannien) erst recht nicht mehr genötigt, sich von potentiellen Kandidaten einen persönlichen Eindruck zu verschaffen. Bekanntlich können Werbetexte auch von Ghostwritern geschrieben werden, ohne dass geprüft werden kann, ob der Bewerber auch in der Debatte dazu steht. Die *Face-to-face*-Kommunikation über Politik, in der es auch um die so wichtige Vertrauensbildung in der Demokratie geht,²⁴ gerät dadurch aus dem Blick. Verlierer bei der Anonymisierung des Verfahrens durch die Briefwahloption sind also nicht nur die Parteaktivisten und -funktionäre, sondern die Demokratie insgesamt. So erweist es sich als günstig, dass in Deutschland für die Kandidatenaufstellung die geheime Wahl im Parteiengesetz (§ 17) und im Bundeswahlgesetz (§ 21) vorgeschrieben ist.

Auswahl von Spitzenkandidaten

Spitzenkandidaten werden in der von den Medien dominierten Öffentlichkeit immer wichtiger. Im Zuge der Demokratisierung der Parteien besteht auch hier die Tendenz, den Kreis der Mitwirkenden bei der Auswahl zu erweitern, im Extrem auf alle Wahlberechtigten.

Mit der direkten Wahl des Parteichefs bzw. Spitzenkandidaten für Wahlen haben die nordamerikanischen Parteien bereits seit langem Erfahrung, in den USA seit den Reformbewegungen Anfang des 20. Jahrhunderts.²⁵ Als Präsidentschaftskandidaten kommen solche in Frage, die in einer Abfolge von Vorwahlen Siege vorweisen können. Bei den Vorwahlen werden die Delegierten bestimmt, die auf dem nationalen Parteitag für den Kandidaten stimmen, auf den sie sich bei den Vorwahlen festgelegt haben.²⁶ Die Regeln für die Vorwahlen sind in den Staaten sehr unterschiedlich. In den meisten können sich aber nur registrierte Parteianhänger an den Vorwahlen einer bestimmten Partei be-

23 Dies wurde 2011 von der SPD-Spitze als Reformvorschlag zur innerparteilichen Diskussion gestellt.

24 Robert D. Putnam, *Bowling Alone*, New York 2000.

25 Siegfried Magiera, *Die Vorwahlen (Primaries) in den Vereinigten Staaten*, Frankfurt a.M. 1971, S. 45 ff.

26 LeDuc, Democratizing Party Leadership Selection, aaO. (FN 20), S. 324, 326.

teiligen (»closed primaries«). Nur bei den offenen Vorwahlen sind alle Wahlberechtigten stimmberechtigt ohne ihre Parteipräferenz offenzulegen, dürfen allerdings nur für einen Kandidaten stimmen.

Canada folgte bei der Auswahl des Führungspersonals nur teilweise dem Vorbild der USA. Hier war die Auswahl verbunden mit dem Trend zur Abschaffung des Delegier-tenprinzips für die *Leadership Conventions*.²⁷ Da eine Parteimitgliedschaft in Kanada erst neueren Datums ist, geht es bei den Vorbereitungen zur Wahl darum, die eigene Anhängerschaft durch neue Mitglieder zu vergrößern.²⁸ Der Wettbewerb vor der Abstimmung ist allerdings in den USA und Kanada gleichermaßen extrem wichtig: die amerikanischen Kandidaten stecken viel Geld in ihre Kandidatur und das Werben neuer Mitglieder in Kanada bewirkt das gleiche.²⁹ Bei beiden sind die Beteiligungsquoten der Abstimmungsberechtigten dennoch gering.

Diese nordamerikanischen Finanzierungsprobleme entfallen teilweise bei europäischen Parteien, weil hier die Parteimitgliedschaft tradiert ist. In Belgien haben die Christdemokraten bereits 1970 die direkte Wahl des Parteivorsitzenden durch die Mitglieder bei geheimer Wahl eingeführt.³⁰ Dagegen können in Frankreich bei den Sozialisten (PS) die Parteimitglieder erst seit 1995 den Parteivorsitzenden und den Präsidentschaftskandidaten in partiinternen Vorwahlen wählen. Die darauffolgenden Präsidentschaftswahlen brachten allerdings den so ins Rennen geschickten Kandidaten Jospin und Royal keinen Erfolg. Letztere gehörte vorher nicht zur Führungsriege der Partei, die dann Geschlossenheit im Wahlkampf vermissen ließ. Bei der Kandidatur Jospins gab es zu viele Bewerber aus dem gleichen Lager.³¹

Die neu gegründete UMP hat 2004 ihren Präsidentschaftskandidaten auch durch die Mitglieder wählen lassen. Zuvor hatte Sarkozy die Mitgliederentwicklung in der Partei vorangetrieben.³²

Auch in Deutschland sind inzwischen schon häufiger Spitzenpositionen durch Wahlen der Parteimitglieder besetzt worden. Die Gewählten mussten sich zuweilen dann nachher noch einer weiteren partiinternen Wahl durch die Delegierten der Parteigliederungen stellen, die allerdings dann nur eine bestätigende Bedeutung hatte. Berühmtes Beispiel war 1993 die SPD-Urwahl von Rudolf Scharping (gegen Gerhard Schröder und Heide-marie Wieczorek-Zeul) zum Spitzenkandidaten. Scharping unterlag dann als Kanzlerkandidat bei der folgenden Bundestagswahl 1994. Vor der nächsten Bundestagswahl verzichtete die Partei wieder auf dieses Ritual und gab dem Gewinner der Landtagswahl

- 27 R. Kenneth Carty/ Donald E. Blake, »The Adoption of Membership Votes for Choosing Party Leaders. The Experience of Canadian Parties« in: *Party Politics* 5, Nr. 2 (1999), S. 211-224.
- 28 LeDuc, Democratizing Party Leadership Selection, aaO. (FN 20), S. 325.
- 29 Carty / Blake, »The Adoption of Membership Votes for Choosing Party Leaders. The Experience of Canadian Parties«, aaO. (FN 27), S. 213.
- 30 Kris Deschouwer, »The Decline of Consociationalism and the Reluctant Modernization of Belgian Mass Parties« in: Richard S. Katz/ Peter Mair (Hg.), *How Parties Organize*, London u.a. 1994, S. 87.
- 31 Udo Kempf, »Das politische System Frankreichs« in: Ismayr, *Die politischen Systeme West-europas*, aaO. (FN15), S. 378, 379.
- 32 Ebenda, S. 381, 383.

in Niedersachsen, Gerhard Schröder, den Vorzug vor dem Parteivorsitzenden Lafontaine.

Die Individualisierung der Wahl hat sich in der Gesamtschau eher als symbolische Anpassung an den Selbstbestimmungsanspruch der Parteibasis erwiesen. Werden Ergebnisse der so gewählten Spitzenkandidaten bei den nachfolgenden allgemeinen Wahlen verglichen, so könnte der Schluss gezogen werden, dass sich potentielle Spitzenkandidaten zunächst bei sogenannten Nebenwahlen bewähren sollten, um dann auf höchster Ebene zu kandidieren. Dies ist sowohl in Deutschland als auch in den USA der Fall. Die Präsidentschaftskandidaten haben meist bereits hohe bzw. höchste Staatsämter in den Einzelstaaten innegehabt, wenn sie bei den Vorwahlen gewannen und schließlich als Präsidentschaftskandidaten aufgestellt wurden. In Deutschland ist die Bewährung als Chef einer Landesregierung bis zur Kanzlerschaft Merkel eine wesentliche Voraussetzung gewesen. Scharping hatte zwar die typischen Voraussetzungen als Regierungschef eines Bundeslandes, aber der Hintergrund der Idylle des kleinen Bundeslandes Rheinland-Pfalz reichte bei ihm nicht für die große Bühne.

Die Notwendigkeit einer Bewährung in der Provinz gilt für Kanada nicht. Die Regierung Kanadas zu führen ist in dem sehr föderalistisch ausgerichteten Staat nicht von so großer Bedeutung, so dass für Provinzpremiers die Bewerbung dafür weniger attraktiv ist.³³ Allerdings hat es in Kanada bei den nationalen Wahlen enorme Einbrüche von Spitzenkandidaten gegeben, die zwar ein Regierungsamt auf Bundesebene oder eine Spitzenposition im Parlament hatten, aber dennoch eher Verlegenheitskandidaten ihrer Parteien waren.³⁴

Ob durch die Beteiligungsmöglichkeit der einzelnen Mitglieder die Qualität der Kandidaten verbessert wird, ist eine berechtigte Frage. Spitzenpolitiker werden nur solche, die jahrelang im politischen Geschäft Erfahrungen gesammelt haben. Innerparteiliche Außenseiter waren selten als Spitzenkandidaten erfolgreich. Manche politischen Talente verabschieden sich schon vorzeitig, weil sie den Sprung auf die nächsthöhere Ebene als zu risikoreich oder aussichtslos einschätzen. Generell scheint sich allerdings bei den bisher betrachteten Beispielen die seit langem formulierte These zu bestätigen, dass die Parteimitglieder mit ihrer Wahl nur zufällig den Kandidaten aussuchen, der auch für breitere Wählerkreise akzeptabel ist.³⁵

Dies lässt sich auch in Großbritannien beobachten. Hier wurden bis zur Demokratisierungswelle die Spitzenkandidaten durch die Parlamentsfraktionen bestimmt. Dies hatte den Vorteil, dass erfahrene Parlamentarier und Wahlkämpfer die Entscheidung

33 William M. Chandler, »Kanadischer Föderalismus in vergleichender Perspektive« in: ders. (Hg.), *Perspektiven kanadischer Politik*, Oldenburg 1986, S. 13.

34 Dies galt besonders für Kim Campbell (Progressive Conservative Party), die 1993 die schwerste Niederlage erlitt, nachdem ihr Vorgänger Mulroney den Ruf der Partei ruinirt hatte. Siehe dazu: Marion Rieken, »Ein ganz normaler Machtwechsel? Die kanadische Unterhauswahl von 1993« in: *Zeitschrift für Kanadastudien* 13, Nr. 2 (1993), S. 12 f.

35 Als Ausnahme erscheint der grandiose Wahlsieg von Sarkozy (UMP), der auch die Anhängerschaft LePens für sich gewinnen konnte (Kempf, *Das politische System Frankreichs*, aaO. (FN31) S. 386).

trafen. Bei den Konservativen war das bis 1997 so. 2001 wurde für die Nachfolge Hagues erstmals das neue Verfahren angewandt, dass die Parteimitglieder den Spaltenkandidaten durch postalische Abstimmung aus den zwei Vorschlägen mit der größten Zustimmung der Unterhausabgeordneten auswählen können. Noch zwei weitere Anläufe mussten bei den Konservativen unternommen werden, um einen Premierministerkandidaten in die Wahl zu schicken, der dann auch gewinnen konnte. Cameron hatte sich aber diesem innerparteilichen Wettbewerb nicht stellen müssen.

c) Mitentscheidungen bei Sachfragen

Da sich immer weniger Bürger kontinuierlich an gesellschaftlich relevanten Prozessen beteiligen, aber durchaus für Einzelprobleme Interesse zeigen und Diskussionsbedarf haben, werden auch von den Parteien zunehmend Möglichkeiten gesucht, Meinungen der Bevölkerung zu Einzelfragen einzuhören. Im Idealfall möchten sie mit einzelnen Interessierten interaktiv kommunizieren. Dabei stoßen sie allerdings noch auf organisatorische Grenzen: standardisierte Antworten erfüllen meist nicht die Erwartungen der Mitglieder und Anhänger. Deshalb werden vermehrt Befragungen zu einzelnen Themen als Ausweg gesehen. Die Parteien folgen dabei einem Trend, den die Medien fast täglich beschreiben, ohne dass freilich die Ergebnisse wissenschaftlichen Standards entsprechen. Eigentlich haben solche Befragungen nur einen oberflächlichen und flüchtigen Informationswert, aber Politiker geraten durch die Ergebnisse schon unter Druck. Dies gilt vor allem für Mitgliederbefragungen, die Parteien selbst durchführen. Dabei können den Mandats- bzw. Amtsträgern zum Teil drastische Konsequenzen drohen, wenn sie ihre Glaubwürdigkeit nicht aufs Spiel setzen wollen. So musste Frau Leutheusser-Schnarrenberger 1996 als Justizministerin im Kabinett Kohl zurücktreten, weil sie mit ihrer Meinung zum »großen Lauschangriff« nicht mit der Mehrheit ihrer Partei übereinstimmte, die diesem zustimmte.

Inzwischen werden Mitgliederbefragungen, Urabstimmungen/Mitgliederentscheide in Statuten bzw. Satzungen aller Parteien vorgesehen und zuweilen durchgeführt. Dabei gibt es jedoch Einschränkungen hinsichtlich der Antragsteller, Hürden, Themen und der Verbindlichkeit der Ergebnisse. Entweder sind sie im weiteren politischen Prozess zu berücksichtigen³⁶ oder Mitgliederentscheide sind zunächst bindend wie bei der SPD, können hier aber binnen zwei Jahren von einem Parteitag mit Zweidrittelmehrheit wieder aufgehoben werden.³⁷ Verbindlich sind auch die Mitgliederentscheide der Partei Die Linke für diesen Zeitraum.³⁸ Das Organisationsstatut der CDU sieht in § 6a die Mitgliederbefragung vor. Die Grünen haben eine Urabstimmungsordnung in der Satzung ver-

36 CSU, Satzung, § 07 (<http://www.csu.de/dateien/partei/blaetterkatalog/satzung/index.html>; aufgerufen am 19.9.2012.).

37 Organisationsstatut der SPD, § 13,6, (<http://www.spd.de/linkableblob/1852/data/Organisationsstatut.pdf>; aufgerufen am 19.9.2012.).

38 Bundessatzung der Partei Die Linke, § 8 (<http://www.die-linke.de/partei/dokumente/bundesatzungderparteidie linke>; aufgerufen am 19.9.2012.).

ankert.³⁹ Wie oft diese Instrumente angewandt wurden, ist bisher nicht systematisch erhoben worden. Der Fall Leutheusser-Schnarrenberger kann aber auch zu der Folgeung geführt haben, dass die Instrumente unerwartete Ergebnisse hervorbringen können und der Anwendung von der Parteibasis her zu hohe Hürden entgegenstehen, so dass den Instrumenten eher symbolische Bedeutung zukommt.

Insgesamt haben die Parteien versucht, den veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen mit den dargestellten parteiinternen organisationspolitischen Maßnahmen Rechnung zu tragen. Dabei laufen sie allerdings Gefahr, ihre Aktivisten zu verprellen, indem sie abseits Stehenden gleiche Privilegien verschaffen. Ob dadurch ihre Graswurzelung in der Gesellschaft verbessert werden kann, bleibt dahingestellt.

3. Individualisierung des Wahlvorgangs und der Wahlentscheidung

Die Wahlbeteiligung gilt üblicherweise als wichtigster Indikator für die Akzeptanz der Demokratie. Daher wird die Wahlpflicht immer wieder einmal in die Diskussion gebracht, zuletzt 2009.⁴⁰ Da sich die Bürger immer weniger durch staatliche Vorschriften gängeln lassen wollen, wurden in den meisten Ländern, in denen ehemals Wahlpflicht herrschte, diese inzwischen abgeschafft, mit Ausnahme von Belgien.⁴¹ Die Ursache war zumeist, dass sich Sanktionen bei Nichtwahl kaum administrieren ließen oder zu teuer waren. Die ehemalige Wahlpflicht hatte nach deren Abschaffung allerdings noch Nachwirkungen: die Wahlbeteiligung war in diesen Ländern noch immer höher als in solchen, die dieses Instrument nie kannten. Dennoch ist auch hier ein genereller Rückgang zu verzeichnen. Um diesen Trend zu stoppen lockten einige niederländische Städte Wähler mit der Teilnahme an einer Lotterie. Dies weckte aber unter niederländischen Parteienforschern eher Schamgefühle, auf jeden Fall Ablehnung.⁴²

Eine weitere Neuerung betrifft den Wahlvorgang selbst. Was zunächst als Ausnahme gelten sollte, ist in manchen Großstädten Deutschlands schon sehr weit verbreitet: die Wahlberechtigten wollen selbst bestimmen, wann sie wählen und nutzen dafür immer häufiger die Briefwahl. Dabei kann die Stimmabgabe sowohl zu Hause als auch in einem zentralen Wahllokal erfolgen. Bei ersterer Option ist allerdings – wie oben schon erwähnt – nicht sichergestellt, dass die Wahl geheim und persönlich erfolgt. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Durchbrechung des Prinzips der persönlichen Wahl schon vor der Einführung der Briefwahl 1957 bei Bundestagswahlen in Deutschland kritisiert. Es wird also eine verfassungsmäßig problematische Praxis hingenommen, die den Bürgern entgegenkommt, nur um bei sinkender Wahlbeteiligung diese noch auf einem als angemes-

39 § 24 (3) der Bundessatzung (http://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Beschluesse_Laenderrat/Beschluss_Luebeck2012_Urabstimmungsordnung.pdf; aufgerufen am 23.10.2012).

40 Jürgen Maier, »Wahlpflicht in Deutschland – eine sinnvolle Maßnahme?« (<http://blog.zeit.de/zweitstimme/2009/06/09/wahlpflicht-in-deutschland---eine-sinnvolle-masnahme/>; aufgerufen am 19.9.2012).

41 Matthias Trefs, »Belgium, in: Nohlen/Stöver, Elections in Europe, aaO. (FN 21), S. 286.

42 Interview mit Ruud Koole in Oxford im Februar 2006.

sen angesehenen Niveau zu halten. Inzwischen wird die Briefwahl von den Wahlberechtigten immer häufiger wahrgenommen. Waren es 1957 nur 4,9 Prozent, die davon Gebrauch machten, so sind es nach kontinuierlichem Anstieg bei Bundestagswahlen inzwischen 21,4 Prozent (2009). Die große Koalition hat 2008⁴³ zudem durch die Änderung des Bundeswahlgesetzes die Briefwahl auch ohne Angabe von Gründen zugelassen. »Die meisten Kommunen bieten den Antrag auf Briefwahl auch online an«, was die Piratenpartei für sich als aussichtsreiche Voraussetzung für den Einzug in den Bundestag ansah. Der Erfolg hielt sich allerdings in Grenzen; es wurden nur 2 Prozent der Stimmen für die Piraten abgegeben.

Diese Zielsetzungen und Probleme spielen auch bei der Debatte um die Einführung der Wahl via Internet eine Rolle. Sie gilt als besonders modern und zukunftsträchtig. Wissenschaftler, z.B. solche der Universität Osnabrück, beschäftigen sich seit Jahren damit.⁴⁴ Wie bei der Briefwahl sind die persönliche Stimmabgabe und die geheime Wahl die Probleme. Im Übrigen kommt noch ein gewichtiges Argument gegen die Stimmabgabe per Internet hinzu, das im Augenblick noch mehr Bedeutung hat: die »digitale Spaltung«.⁴⁵ Damit ist der gleiche Zugang zur Stimmabgabe noch viele Jahre extrem eingeschränkt.

Da viele Bürger die Macht der Parteien bei der Kandidatenauswahl eher zurückdrängen wollen, werden ihnen auch bei der Verhältniswahl immer mehr Mitwirkungsmöglichkeiten eingeräumt. In Deutschland ist bei Kommunalwahlen das Kumulieren und Panaschieren in vielen Kommunalwahlgesetzen der Bundesländer schon tradiert und findet immer mehr Verbreitung (Beispiele dafür sind die Stadtstaaten Hamburg und Bremen). Die Wähler können in Baden-Württemberg und Hessen bei Kommunalwahlen so viele Stimmen abgeben, wie Vertreter zu wählen sind. Dabei haben die Wähler die Möglichkeit, drei Stimmen auf einen Kandidaten einer Liste zu häufeln oder sie können diese auch Kandidaten unterschiedlicher Listen geben. Diese Chance hat indes nicht dazu geführt, dass die Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen in diesen Bundesländern höher ist als in anderen. Die Tendenz, dass die Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen – sie liegt maximal etwas über 50% – nach den Europawahlen die geringste ist, konnte nicht abgeschwächt werden. Gleichwohl ist die Wahlbeteiligung in Kommunen durchaus unterschiedlich. So merkt Norbert Kersting an, dass ein so kompliziertes Wahlsystem sich nicht für große Kommunen eignet.⁴⁶ Dies hat sich auch wieder bei der Bürgerschaftswahl in Bremen 2011 gezeigt: das neue Wahlrecht (hier konnten fünf Stimmen vom Wähler abgegeben werden) hat die Wahlbeteiligung nicht positiv beeinflusst: sie war 2 Prozent niedriger.⁴⁷

43 <http://www.bundestag.de/service/glossar/B/briefwahl.html> (aufgerufen am 19.9.2012.).

44 <http://www.zeit.de/2004/02/2010-Internetwahlen?page=2> (aufgerufen am 19.9.2012).

45 Norbert Kersting, »Online-Wahlen im internationalen Vergleich« in: *APuZ*, 25.11.2010, online verfügbar unter <http://www.bpb.de/apuz/28366/online-wahlen-im-internationalen-vergleich?p=0> (aufgerufen am 19.9.2012).

46 <http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/hessen/kommunalwahlen-wahlbeteiligung-auf-historischem-tiefstand-1607333.html> (aufgerufen am 19.9.2012.).

47 Stadt Bremen, *Statistische Mitteilungen*, Heft 113/2011, S. 11.

Die Wahlsysteme Baden-Württembergs und Hessens ähneln dem der Schweiz. Hier können Wähler sogar Kandidaten streichen oder hinzufügen.⁴⁸ Die Wahlbeteiligung liegt in der Schweiz seit 1979 unter 50%.⁴⁹ Möglicherweise ist den Wahlberechtigten auch hier der Wahlvorgang zu kompliziert und zeitaufwändig und/oder die allgemeinen Wahlen erscheinen ihnen durch die direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten nicht sonderlich wichtig. Problematisch ist auch, dass wegen der Kompliziertheit des Wahlvorgangs in Baden-Württemberg und in der Schweiz die Stimmzettel nach Hause geschickt werden, was die geheime Wahl in Frage stellen kann. Auch in Bremen ergriff ein Viertel der Wahlberechtigten die Chance zur Briefwahl und hat den komplizierteren Stimmzettel zu Hause ausgefüllt.⁵⁰

Auch in anderen Ländern gibt es die Möglichkeit, bei nationalen Wahlen Präferenzstimmen für bestimmte Kandidaten auf der Liste abzugeben. Dies ist in den Niederlanden, Schweden, Finnland, Österreich, Dänemark und Polen der Fall.⁵¹ Allerdings fallen diese Stimmen vor allem für solche Persönlichkeiten an, die durch die Medien bekannt sind und auch in den Listen bevorzugt platziert wurden. Dies ist aus den Niederlanden und Schweden bekannt. In Schweden nutzten die Auswahlmöglichkeit zunächst 30 Prozent der Wähler, 26 Prozent im Jahre 2002, 23 Prozent im Jahre 2006.⁵² In Dänemark ist es äußerst selten, dass Wähler die Parteilisten ändern.⁵³ In Norwegen können neben der Abgabe von Präferenzstimmen auch Kandidaten aus den von Parteien aufgestellten Listen gestrichen werden.⁵⁴ Die österreichischen Wähler haben bisher nur zwei Kandidaten durch Präferenzstimmen den Weg in Parlamente geebnet. Dies war beim späteren Klubobmann der SPÖ Cap der Fall, der 1983 von den Bürgern mit 62,47 Prozent Vorzugsstimmen als Held belohnt wurde, nachdem der zuvor von seiner Partei als Rebell abgesetzt worden war. Ein weiterer Kandidat für das Europaparlament hat ebenfalls 2003 auf diesem Weg ein Mandat erhalten: der rechtsnationalistische Publizist Andreas Mölzer für die FPÖ.⁵⁵

4. Direktwahl staatlicher Spitzenpositionen

Auch für die Führungspositionen auf Bundesbene wird in Deutschland immer wieder eine Direktwahl gefordert. Dies war zuletzt der Fall nach dem überraschenden Rücktritt

48 Wolf Linder u.a., »Switzerland«, in: Nohlen/Stöver, *Elections in Europe*, aaO. (FN 21), S. 1890.

49 Ebenda, S. 1897.

50 Statistisches Landesamt Bremen, »Wahlbeteiligung und Briefwähler bei den Bürgerschaftswahlen (Landtag) 1947 bis 2011 im Lande Bremen« in: *Bremer Wahl-ABC, Ausgabe LW/KW 2011*; Auskunfts des Wahlamtes der Stadt Bremen vom 19.8.2011.

51 Rudy B. Andeweg u.a., »Netherlands«, in: Nohlen/Stöver, *Elections in Europe*, aaO. (FN 21), S. 1390; Anders Widfeldt, »Sweden«, in: ebenda, S. 1855; Dag Anckar/ Carsten Anckar: »Finland«, in: ebenda, S. 602, Klaus Poir, »Austria«, in: ebenda, S. 192, Jorgen Elkliit, »Denmark«, in: ebenda, S. 519, Anna Materska-Sosnowska, »Poland«, in: ebenda, S. 1487.

52 Widfeldt, »Sweden« (FN 51), S. 1855.

53 Elkliit, »Denmark« (FN 51), S. 519.

54 Materska-Sosnowska, »Poland« (FN 51), S. 1433.

55 <http://de.wikipedia.org/wiki/Vorzugsstimme> (aufgerufen am 20.12.2012)

von Bundespräsident Horst Köhler 2010. Der nicht parteigebundene Kandidat Joachim Gauck hatte auf Internetplattformen und in den Medien die weitaus größte Zustimmung. Die öffentliche Meinung sah in ihm den überparteilichen Kandidaten, den man sich wünschte. Auch sonst galt er ihnen als der geeignetere Kandidat als der aus der Parteipolitik kommende, damalige Ministerpräsident des Landes Niedersachsen Christian Wulff. Dabei hatte der Abgang von Horst Köhler gezeigt, dass ein mit dem politischen Prozess weniger vertrauter Bundespräsident trotz hoher (wirtschaftlicher Sach-)kompetenz gerade in einer Zeit, in der schwerwiegende (wirtschafts-)politische Fragen zu entscheiden waren, sich in dem vorwiegend repräsentativen Amt unter Umständen sehr schwer tut. Das parlamentarische System gäbe zudem einem direkt gewählten Präsidenten viel weniger Macht als sich die Bevölkerung von einem direkt gewählten Präsidenten wohl erwarten würde. Dies lässt sich am Beispiel Österreichs zeigen. Hier wird der Bundespräsident direkt gewählt und verschiedene Amtsinhaber haben versucht, diese Legitimationsbasis im parlamentarischen System gegen Parlament und Regierung zu nutzen. Es ist ihnen aber kaum gelungen, mehr als eine repräsentative Rolle zu spielen.⁵⁶

Auch die Direktwahl des Regierungschefs ist gelegentlich vorgeschlagen worden. Vor allem von Arnim⁵⁷ hat eine solche immer wieder in die Debatte eingebbracht. Aktuell sind dabei die Bundesländer im Blick. Sie sollten laut Decker den Reformen auf der kommunalen Ebene seit den 1990er Jahren folgen,⁵⁸ da seit Jahren die geringen Entscheidungskompetenzen der Länderparlamente beklagt werden. Holtmann verweist dagegen – vor allem ausgehend von den Erfahrungen auf der kommunalen Ebene in Deutschland – auf die Folge einer Stärkung der Exekutive hin, was die Parlamente weiter schwächen würde.⁵⁹ Wenn dann – wie für die kommunale Ebene bei der Einführung der Direktwahl des Verwaltungschefs – auch noch die Sperrklausel für überflüssig erklärt würde,⁶⁰ wären die Parlamente durch die zwangsläufig entstehenden vielen neuen Fraktionen und Gruppierungen weniger handlungsfähig. Unübersichtlichkeit hielte in den Landtagen Einzug; eine Zurechenbarkeit und Kontrolle von Entscheidungen wäre für die Bürger weniger gegeben.

Diese Prognosen werden durch die Erfahrungen in Israel gestützt, wo 1996, 1999 und 2001 der Regierungschef direkt gewählt wurde. In Verbindung mit dem dort zur Anwendung kommenden Verhältniswahlsystem mit niedriger Sperrklausel hat sich eine starke Zersplitterung der Parteienlandschaft im Parlament (Knesset) ergeben. Vor der Wahl 2001 gab es bei 120 Abgeordneten 18 Fraktionen.⁶¹ Damit waren Regierungsbildung und Entscheidungsfähigkeit gefährdet. Es zeigte sich, dass die Vermischung par-

56 Pelinka, »Das politische System Österreichs«, aaO. (FN15), S. 609.

57 Hans-Herbert von Arnim, »Systemwechsel durch Direktwahl des Ministerpräsidenten« in: Arthur Benz (Hg.), *Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung*, Berlin 2004, S. 371-385.

58 Frank Decker, »Zwischen Placebo und Erfolgsmodell. Direkte Demokratie auf der Landesebene« in: *ZParl* 41, Nr. 3 (2010), S. 576.

59 Everhard Holtmann, »Direkt gewählte Ministerpräsidenten der Länder – eine kritische Folgenabschätzung« in: *ZParl* 42, Nr. 1 (2011), S. 195, 196.

60 Zur ausführlichen Begründungen des Bundesverfassungsgerichts und den bisher erhobenen Wirkungen in der Praxis s. Holtmann, ebenda, S. 198f.

61 *Berliner Zeitung*, Textarchiv 2.2.2001 (26.4.2011).

lamentarischer und präsidentieller Elemente kein geeignetes Stabilisierungskonzept war.⁶² So wurde die Direktwahl des Regierungschefs wieder abgeschafft.

5. Direktdemokratische Entscheidungen bei Sachfragen

Einen Teil der Hürden, die sich in der repräsentativen Demokratie und durch das Wirken der Parteien ergeben, wollen Anhänger der direkten Demokratie durch das häufige Umgehen dieser Restriktionen beseitigen. Sie erhoffen sich mehr Offenheit und Inklusion der Bürger in Entscheidungsprozessen, wenn Bürger als Ersatzgesetzgeber agieren können. Die Befürworter verweisen auch auf die bessere Durchsetzbarkeit von so zustandegekommenen Entscheidungen und die größere Akzeptanz des politischen Systems insgesamt. Die Schweiz gilt hier häufig als Vorbild.

Dabei wird vergessen, dass die Schweiz in ihrer Ausdehnung und ihrer Bevölkerungszahl etwa dem Land Baden-Württemberg entspricht. Die Mobilisierung in kleinräumigen Strukturen ist wesentlich einfacher als für großräumigere Einheiten. Zudem müssen in einer Demokratie permanent Entscheidungen getroffen werden, die natürlich nur teilweise direktdemokratischen Verfahren vorbehalten werden können. Weiterhin wird übersehen, dass durch direktdemokratische Entscheidungsprozesse keineswegs die Einflüsse von Organisationen generell zurückgedrängt werden können.⁶³ Im Gegenteil werden Parteien dadurch professioneller⁶⁴ und können aufgrund ihrer Informationen, die sie frühzeitig erhalten, besonders handlungsfähig sein.⁶⁵

Zudem sind kleine Parteien, die bei bestimmten Themen ganz klare Standpunkte vertreten, besonders erfolgreich darin, ihren Standpunkt zur Ja/Nein-Alternative durchzusetzen.⁶⁶ In der Schweiz hatte beispielsweise die rechtpopulistische SVP den Volksentscheid angestoßen, der eine Mehrheit für die automatische Ausweisung von Ausländern nach Verurteilung wegen Straftaten erbrachte.⁶⁷ Mit dem Ergebnis der Abstimmung zum Minarettverbot vom November 2009 kam die Schweiz als ausländerfeindlich in die Schlagzeilen der WeltPresse. Diese war auch von rechtspopulistischen Parteien, neben der SVP der Eidgenössisch-Demokratischen Union (EDU), initiiert worden.⁶⁸ Die Bedeutung der Parteien ist dadurch zu erklären, dass die Abstimmungsberechtigten unsicher sind in der Abwägung der vorgelegten Entscheidungsalternativen. Parteien können Orientierung geben.

62 Michael Wolffsohn, *Israel*, 7. A., Wiesbaden 2007, S. 108.

63 Andreas Ladner/ Michael Brändle, »Does Direct Democracy Matter for Political Parties«, in: *Party Politics* 5, Nr. 3 (1999), S. 283, 293.

64 Ebenda, S. 296.

65 Sara Binzer Hobolt, »How Parties Affect Vote Choice in European Integration Referendums« in: *Party Politics* 12, Nr. 5 (2006), S. 623.

66 Für gesamtstaatliche Referenden in den Niederlanden und Dänemark, s.Claes H. deVreeze, »Political Parties in the Dire Straits?«, in: *Party Politics* 12, Nr. 5 (2006), S. 594.

67 *Frankfurter Allgemeine* v. 30.11.2010.

68 <http://www.zeit.de/politik/ausland/2009-11/schweiz-minarett-referendum> (aufgerufen am 20.9.2012).

Generell zeigen direktdemokratische Entscheidungen eine starke Beharrungstendenz. In Kalifornien ist besonders deutlich geworden, dass Bürger generell die Tendenz haben auch gegen notwendige Steuererhöhungen zu optieren und dadurch den Staat in eine starke finanzielle Schieflage bringen können.⁶⁹ Dagegen hat Wagschal diese Wirkung als sehr effektiv gegen überzogene staatliche Ausgabenpolitik beurteilt.⁷⁰ Auch ist nicht sicher, dass das Abstimmungsverhalten bei Referenden sich wirklich auf die zur Abstimmung gestellten Alternativen bezieht. Dies hat 2010 die Abstimmung in Irland gegen den Verfassungsvertrag der EU gezeigt.

Der wichtigste Einwand gegen direktdemokratische Verfahren ist aber, dass sich dabei vor allem die Bessergebildeten und damit gut Informierten beteiligen. Ihre Zahl ist immer höher als bei allgemeinen Wahlen, so dass mit direkter Demokratie die Forderung »one man, one vote« noch stärker verfehlt wird, weil die Teilnehmenden noch weniger die Zusammensetzung der Bevölkerung widerspiegeln als bei allgemeinen Wahlen. Direktdemokratische Entscheidungen sollten daher als Korrektiv nur in Ausnahmefällen zur Anwendung kommen. Das ist beispielsweise in Großbritannien der Fall, mit unterschiedlichen Zeichen von Veränderungs- (Devolutionsreferenden 1997, 1998)⁷¹ und Beharrungstendenzen (Ablehnung der Wahlrechtsänderung 2011). In Italien und Irland haben Referenden zur Überwindung von Reformblockaden zum Beispiel beim Scheidungsrecht beigetragen. In Italien wurde durch eine Mehrheit 1974 das liberalere Ehescheidungsrecht von 1970 gegen Bestrebungen der katholischen Kirche bestätigt, in Irland waren zwei Volksabstimmungen nötig (1986 und 1995), bei letzterer ergab sich eine knappe Mehrheit für die Ehescheidung.⁷² Auch im katholischen Malta wurde die Ehescheidung durch Referendum ermöglicht.

Eine systematische Aufarbeitung von empirischen Befunden aus Ländern und Teilstaaten, die direkte Demokratie seit Jahren anwenden ergab, dass die ohnehin Beteiligungs bereiten je nach Betroffenheit, Interessenlage und Kompetenzeinschätzung diese zusätzliche Möglichkeit der Beteiligung nutzen. Die schweigende und politikverdrossene Mehrheit wird damit kaum erreicht.⁷³

6. Ergebnis

Der Überblick über den Institutionenwandel macht deutlich, dass die politischen Akteure auf veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen reagieren. Der Beobachter hat aber eher das Gefühl, dass sie dem Zeitgeist einer Individualisierung der Gesellschaft

69 *The Economist* vom 23. April 2011.

70 Uwe Wagschal, »Direct Democracy and Public Policy-Making«, in: *Journal of Public Politics* 17, Nr. 3 (1997), S. 223.

71 Roland Sturm, *Politik in Großbritannien*, Wiesbaden 2009, S. 65.

72 Hartmut Ulrich, »Das politische System Italiens« in: Ismayr, *Die politischen Systeme Westeuropas*, aaO. (FN 15), S. 659; Jürgen Elvert, »Das politische System Irlands« in: ebenda, S. 319.

73 Antje-Katrin Hinrichsen-Mohr, *Direkte Beteiligung gegen Apathie in der Demokratie?*, Magisterarbeit, Oldenburg 2007, S. 82. Neben der Schweiz wurden Kalifornien, Italien und Frankreich in die Analyse einbezogen.

hinterherlaufen anstatt mitzustalten. Dabei werden fahrlässig zentrale Werte der Demokratie (gleiche und geheime Wahl) zugunsten der Freiheit des Einzelnen gefährdet, der Diskurs über komplexe Politikziele vernachlässigt und das Setzen von Prioritäten zugunsten der Verfolgung einzelner Probleme aufgegeben. Dadurch entmachten sich die Parteien als wesentliche Akteure in der Demokratie selbst.

Viele Maßnahmen scheinen in ihren Wirkungen nicht genügend vorausschauend evaluiert zu sein. Manche Neuerungen haben sich wahrscheinlich dadurch ergeben, weil sie keine Kosten verursachen. Tatsächlich erschließt sich bei näherer Betrachtung schnell, dass nicht nur immaterielle Kosten entstehen. Die tatsächlichen Wirkungen zeigen, dass die erzielten Effekte kaum die Erwartungen erfüllen, die Demokratie zu stärken. Darüber hinaus setzen die vielfältigen Mitwirkungsmöglichkeiten und Ausdifferenzierungsprozesse die Handlungsfähigkeit des politischen Systems herab.⁷⁴

Angesichts des Wandels im Beteiligungsverhalten stellt sich die Frage, ob die immer wieder herangezogenen Indikatoren zur Erfolgsmessung (vor allem Wahlbeteiligung und Mitgliedschaft in den Parteien), für die durch die Reformen keine besseren Werte erzielt werden konnten, noch angemessen sind. Diffuse Unterstützung der Demokratie ist bereits ein hoher Wert. Um diese nicht zu gefährden, müssten die politischen Akteure mehr Zeit darauf verwenden, die vielen neuen Initiativen, die sich vor Ort bilden, als Frühwarnsysteme zu beachten. Die dort von Ehrenamtlichen aufgegriffenen Probleme gilt es ernsthaft zu prüfen und bei der Debatte über Prioritäten in die Abwägung aufzunehmen. Damit diese Bemühungen glaubwürdig sind, müssen die Politiker erreichbare Ziele anvisieren und sie dürfen sich bei der Formulierung von Erwartungen nicht auf die Pfade von Populisten begeben. Nur so lässt sich Vertrauen in die Politik zurückgewinnen.

Politik bleibt für die meisten Menschen ein Bereich, der ihnen sehr viel ferner liegt als die Bewältigung ihrer Alltagspflichten (Schule, Ausbildung, Berufstätigkeit, Familie) und ihre üblichen Freizeitaktivitäten. Allenfalls sporadische Aktivierung für einzelne politikrelevante Themen wird auch in Zukunft gelingen. Diese Potentiale zu nutzen, ist vor allem den Volksparteien bisher nur unzureichend gelungen, weil sie sich schwerer tun als kleinere Parteien, ein klares Profil zu zeigen. Bei den etablierten Parteien der Mitte besteht vor allem Nachholbedarf bei Themen, die auch die Jungen bewegen. Die durch das Internet zu Aktionen Animierbaren müssen sich überlegen, ob sie aus dem Ablehnungs- bzw. Kritikmodus in eine gestaltende Aktivität wechseln wollen, um die von ihnen angesprochenen Probleme selbst wirksam mitzubearbeiten. Dazu sind in einer entscheidungsfähigen Demokratie kontinuierliches Engagement, Kompromissfähigkeit und letztlich Mehrheiten erforderlich.

Zusammenfassung

Die politischen Akteure in Deutschland sehen sich angesichts der Individualisierung des Beteiligungsverhaltens gezwungen, den Bürgern mehr direkte Beteiligungs- und Entscheidungsmöglichkeiten einzuräumen. Die bisherigen Wirkungen institutioneller Re-

74 Hier schockiert die Bewunderung, die zuweilen nichtdemokratische Systeme erfahren.

formen, die sich auf Personalauswahl, Sachfragen und Termine der Mitwirkung beziehen, werden sowohl langfristig als auch international vergleichend evaluiert. Dabei zeigt sich, dass die Bürger die meisten neuen Angebote nur mäßig nutzen. Die handelnden Parteien laufen den Trends zur Individualisierung hinterher ohne zu gestalten. Dabei entmachten sie sich nicht nur selbst, sondern gefährden auch zentrale Werte von Demokratien, ohne dass deren Akzeptanz gestärkt wird. Vertrauen in die Demokratie könnten die Akteure eher zurückgewinnen, indem sie realistische Ziele formulieren und bei den Debatten über kontroverse Politikinhalte auch deren Implementation im Blick haben.

Summary

Political actors in Germany feel forced to answer demands for individual citizens' participation by offering more options to participate and direct decision making. The effects of such reforms which concern the selection of candidates, decision making on policies and times of participation are evaluated by long term as well as by cross-national comparison. The major finding is, that people do not value most of the new institutional arrangements very much. Parties follow trends without trying to modulate them. Thus their own power is reduced and core values of democracy are endangered, while the belief in democracy is not strengthened. Confidence in democracy might be more improved by setting and implementing realistic policy goals, which are results of open discussions.

Hiltrud Naßmacher, Towards Individualization of Politics and Policies