

PARTEIENSYSTEM IM WANDEL

HERAUSFORDERUNGEN UND PERSPEKTIVEN

Ralf Thomas Baus

Das deutsche Parteiensystem ist im Wandel. Seit der letzten Bundestagswahl im Jahre 2005 wird ein Trend immer sichtbarer, der sich auch in den letzten Landtagswahlen verstärkt hat: Eine Entwicklung zum Fünf-Parteien-System. Mit der Großen Koalition hat eine Übergangszeit begonnen, von der niemand weiß, wohin sie führt. In der Geschichte der Bundesrepublik spannte sich vom Höhepunkt der Ära Adenauer bis zum Ende der Ära Kohl ein großer Bogen, der stets auf zwei Säulen ruhte: auf einem stabilen Parteiensystem und auf einer Politik des sozialen Ausgleichs. Bis auf das Zwischenspiel der Großen Koalition 1966 bis 1969 galt: Eine große und eine kleine Partei ergeben zusammen eine parlamentarische Mehrheit und eine handlungsfähige Regierung. Und bis zum Jahr 2003, das zeitgleich der SPD die Agenda 2010 bescherte und der CDU den Leipziger Parteitag, galt auch die zweite Formel: Keine Experimente! Rührt den deutschen Sozialstaat nicht an, sonst gibt es keine Mehrheiten!

Die Herausforderungen der Globalisierung und die verschuldeten öffentlichen Haushalte haben in den letzten Jahren nachhaltige Reformen dringend notwendig gemacht. Der Reformdruck führte zu einem Paradigmenwechsel in der Geschichte der Bundesrepublik, deren Folgen in einem gewandelten Parteiensystem sichtbar werden. Werden die

Wähler sich also bald an Minderheitsregierungen, Große Koalitionen als Regel und nicht als Ausnahme und an politische Farbkombinationen gewöhnen müssen, an die sie bisher nicht einmal zu denken gewagt haben? Stehen die Formeln zur Macht und die Grundlagen von Stabilität neu zur Diskussion?

WANDLUNGEN IM PARTEISYSTEM SEIT 1990

Mit der Deutschen Einheit und dem Einzug der damaligen Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS) hat sich das deutsche Parteiensystem verändert. Fünf Parteien sind seither parlamentarisch vertreten. Zwar erreichte die PDS nur 1998 mit 5,1 Prozent und 2005 mit 8,7 Prozent Fraktionsstärke im Deutschen Bundestag, doch zog sie auch 1990 (2,4 Prozent), 1994 (4,4 Prozent) und 2002 (4,0 Prozent) mit einer Anzahl von Direktmandaten in den Bundestag ein.

Die Veränderung des deutschen Parteiensystems geht demnach bereits auf das Jahr 1990 zurück. Denn erst mit der Wiedervereinigung etablierte sich links von der SPD eine weitere politische Kraft. Die seither stattfindende Metamorphose der ehemaligen kommunistischen Staatspartei der DDR ist ein bemerkenswerter Vorgang: Im Dezember 1989 ergänzte die „Sozialistische Einheitspartei Deutschlands“ ihren Namen durch den Zusatz „Partei des Demokratischen Sozialismus“, der schon sechs Wochen später – Anfang Februar 1990 – zum alleinigen Namen avancierte. Im Sommer 2005 wurde aus der PDS „Die Linkspartei“ mit der Zusatzbezeichnung „PDS“ und der Kurzbezeichnung „Die Linke“. Seit dem Vereinigungsparteitag mit der „Wahlalternative Arbeit und Soziale Gerechtigkeit“ (WASG) im Juni 2007 nennen sich die Postkommunisten nur noch „Die Linke“.

Bis zur Bundestagswahl 2005 konnte sich die PDS im vereinten Deutschland nicht als gesamtdeutsche politische Kraft etablieren, doch liegt ihr Wähleranteil in den neuen Bundesländern seit 1990 teilweise bei über 20 Prozent. In Berlin regiert sie derzeit in einer Koalition mit der SPD und auch in Mecklenburg ging sie von 1998 bis 2002 und von 2002 bis 2006 eine Koalition mit der SPD ein. Als Machtfaktor im Parteiensystem der Länder präsentierte sich die PDS erstmals 1994 in Sachsen-Anhalt, wo sie eine rot-grüne Minderheitsregierung tolerierte. Im Westen der Bundesrepublik blieb die PDS bei den Bundestagswahlen 1990 bis 2002 deutlich unter zwei Prozent. Erst bei der Bundestagswahl 2005 konnte sie mit

4,9 Prozent im früheren Bundesgebiet und in Berlin-West ein Ergebnis erzielen, dass eine dauerhafte Etablierung auch in der alten Bundesrepublik anzudeuten scheint. Die Linkspartei ist in ihrem Kern zwar nach wie vor eine ostdeutsche Regional- und Protestpartei. Aber mit den Landtagswahlen in Bremen, Hessen, Niedersachsen und Hamburg hat ihre Westausdehnung begonnen. Die Linkspartei ist jetzt nicht nur in allen ostdeutschen Landesparlamenten und den Stadtstaaten Bremen und Hamburg, sondern auch in zwei westdeutschen Flächenländern in den Parlamenten vertreten.

MANGELNDE INTEGRATIONSKRAFT DER VOLKSPARTEIEN

Nun wären die Debatten in der Bundesrepublik um die Wandlungen im deutschen Parteiensystem nicht so lebhaft, wenn es sich allein um eine zusätzliche Partei in Folge der deutschen Wiedervereinigung handeln würde. Die Wandlungen sind tiefgreifender und umfassender. Nicht nur die Anzahl der im Parlament vertretenen Parteien ist gestiegen, vor allem die Mobilisierungs- und Integrationskraft der Volksparteien ist gesunken, das Wahlverhalten ist volatil geworden und der Anteil an Stammwählern ist zurückgegangen.

Die mangelnde Integrationskraft der Volksparteien lässt sich an drei Beispielen deutlich machen: Das Vertrauen in die Parteien ist gesunken, die Mitgliederentwicklung ist rückläufig und die Wählerattraktivität nimmt ab. Noch Anfang der 1980er Jahre brachte jeder Zweite den Parteien Vertrauen entgegen. Zwischen 1995 und 2005 fiel dieser Wert von 41 auf 17 Prozent. Auch bei der Mitgliederentwicklung sprechen die Zahlen für sich: Seit 1990 hat die SPD etwa 40 Prozent ihrer Mitglieder verloren, die CDU etwa ein Drittel. Die Wählerattraktivität hat ebenfalls stark nachgelassen. In ihrer Hochzeit banden die beiden Volksparteien 91,2 Prozent der Wähler an sich, 2005 nur noch 69,4 Prozent. Damit nähern sie sich ihrem Ausgangspunkt von 1949 (60,2 Prozent) wieder an. Aufschlussreich erscheint auch, dass die Volksparteien von den Wahlberechtigten insgesamt 1976 82,1 Prozent, 2005 aber gerade noch 53 Prozent an sich banden. Ursache hierfür ist die zum Teil beachtlich gesunkene Wahlbeteiligung.

VOLKSPARTEIEN IN EINER GLOBALISIERTEN WELT

Auf die veränderten Rahmenbedingungen der Volksparteien hat Heinrich Oberreuter in fünf Punkten hingewiesen: Erstens setzt sich die Erosion von Parteibindungen und Loyalitäten fort. Die sozialen Milieus im westdeutschen Parteiensystem – im ostdeutschen waren sie kaum vorhanden –, die Parteiidentifikation gestiftet hatten, lösen sich seit Jahrzehnten auf. Durch Wandlungen der Erwerbsstrukturen, Bildungsexpansion und den Wertewandel haben sich diese Milieus mittlerweile auf ihren Kern reduziert. Auch wenn 2005 noch 60 Prozent der Arbeiter mit Gewerkschaftsbindung SPD und 75 Prozent der Katholiken mit Kirchenbindung CDU/CSU gewählt haben, so machen diese Kernmilieus nur noch wenig mehr als zehn Prozent der Gesamtwählerschaft beider Parteien aus.¹

Zweitens hat der Wertewandel den Trend zur Individualisierung in der Gesellschaft verschärft. Parteien als kollektive Organisationen, die programmatisch auf den Gesamtnutzen abzielen, steht die individuelle Nutzenmaximierung entgegen. Drittens entspricht die Politikvermittlung in der Fernsehdemokratie keineswegs politischen Rationalitätskriterien. Denn die Politik hat sich längst den Eigengesetzlichkeiten dieser permanenten Show unterworfen, die nicht die Ratio, das Urteilsvermögen und die analytischen Fähigkeiten der Bürger anspricht, sondern ihre Affekte. Besorgniserregend ist viertens auch, wenn wir beobachten müssen, wie der Vorrang der öffentlichen Darstellung politischer Entscheidungen mittlerweile die Herstellung eben dieser Entscheidungen bestimmt. Wenn Politik verantwortlich handeln soll, dann muss sie ihre politischen Entscheidungen an der Sache und nicht an den „Verkaufschancen“ in den Medien ausrichten. Schließlich müssen wir fünftens feststellen, dass die Bereitschaft zur Beteiligung an Politik bei den Bürgern gering ist.

Die Schwäche der beiden großen Volksparteien, insbesondere die der SPD, hat also vielfältige Ursachen. Sie hängt mit dem gesellschaftlichen Wandel zusammen. Die europäischen Parteiensysteme – nicht nur das deutsche – sind im Gefolge der Globalisierung im Umbruch. Sozialstaatsreform, Immigrationsdruck und die Bedrohungen der inneren Sicherheit durch den internationalen Terrorismus erzeugen Unruhe und Ängste bei den Wählern. In ganz Europa nutzen Links- und Rechtspopulisten, aber auch rassistisch-nationale Rechtsextremisten diese Situation mit demagogischen Kampagnen für ihre Zwecke und präsentieren sich als „neue Arbeitnehmerparteien“ und „Anwälte der kleinen Leute“. In Deutschland

traf der Widerstand gegen Einschnitte in die sozialen Leistungssysteme die Sozialdemokratie am härtesten. Das hat zur Folge, dass die Union immer öfter als die letzte Volkspartei erscheint. Nur CDU und CSU haben derzeit noch das Potential, bei Bundestagswahlen über 40 Prozent zu erreichen.

PARTEIENSYSTEM DER „BONNER REPUBLIK“

Die Wandlungen im heutigen Parteiensystem erscheinen uns so dramatisch, weil wir sie vor der Folie der alten Bundesrepublik sehen. Das „Bonner System“, so Karl-Dietrich Bracher im Rückblick, hat die „historische Zersplitterung des Parteiwesens“ in Deutschland überwunden und die Probleme anderer „zerklüfteter kontinental-europäischer Parteiensysteme“ vermieden – insbesondere das Problem der Instabilität. In der alten Bundesrepublik zeichnete sich die Ära des stabilen Parteiensystems vor allem durch die Möglichkeit aus, Zwei-Parteien-Koalitionen aus einer Volkspartei und einer Kleinpartei zu bilden. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen in der Weimarer Republik war der Gewinn an Stabilität eine elementare Voraussetzung für die politisch und wirtschaftlich erfolgreiche Wiedereingliederung Deutschlands in die Völkerfamilie. Insbesondere die CDU hat als starke Volkspartei mit ihren Bundeskanzlern Konrad Adenauer, Ludwig Erhard, Kurt Georg Kiesinger, Helmut Kohl und heute Angela Merkel hierzu wesentlich beigetragen.

Aber die Stabilität eines Drei-Parteien-Systems mit den beiden großen Volksparteien sowie einem kleineren Koalitionspartner gab es nicht immer. Im ersten Deutschen Bundestag waren noch elf Parteien vertreten. Erst im Verlauf der 1950er Jahre unterlag das deutsche Parteiensystem einem Konzentrationsprozess, bei dem die Anzahl der im Bundestag vertretenen Parteien auf drei zurückging. Die Volksparteien profitierten dabei vor allem von einem Konzentrationseffekt, ausgelöst durch die Einführung der Fünf-Prozent-Klausel 1953. Auch die Integrationskraft der Union, in der mehrere kleine Parteien aufgingen, spielte hierbei eine entscheidende Rolle.

Die Anzahl relevanter Parteien, das heißt der Parteien, mit denen rein arithmetisch eine Regierungskoalition gebildet werden konnte, sank dramatisch. 1957 war sogar nur noch eine relevante Partei im Deutschen Bundestag vertreten – die Union. Mit der absoluten Mehrheit der Parlamentssitze – eine einmalige Konstellation in der Geschichte der Bundes-

republik – war keine Koalition gegen sie möglich. Das in den 1950er Jahren ausgebildete Drei-Parteien-System festigte sich in den 1960er und 1970er Jahren. Im Zeitraum 1965 bis 1976 vereinten Union und SPD noch über 90 Prozent der Parlamentssitze auf sich. Erst mit dem Einzug der Grünen in den Bundestag 1983 stieg die Anzahl relevanter Parteien von drei auf vier, da theoretisch sofort eine Koalitionsbildung mit ihnen möglich war. Mit der Deutschen Einheit und dem Einzug der PDS hat sich das Format des Parteiensystems abermals verändert. Mit allen fünf parlamentarisch vertretenen Parteien sind rechnerisch Koalitionen möglich.

KRISE DES PARTEIENSYSTEMS?

Die Umbrüche und Wandlungen im deutschen Parteiensystem haben vielfache Ängste heraufbeschworen. Alte Befürchtungen werden wieder wach. Einst lautete die Frage: Ist Bonn Weimar? Nun lautet sie: Ist Berlin Weimar? Hinter diesen Metaphern verbergen sich Urängste der Deutschen, Erinnerungen an Zeiten der Massenarbeitslosigkeit, der Inflation, des Hungers, des Terrors und des Krieges. Urängste, die sich mit den Schlagworten Instabilität und Chaos beschreiben lassen.

Malen wir das Bild aber nicht düsterer als es ist! Das Ende der Volksparteien ist schon oft vorhergesagt worden. In Wahrheit aber ist es erstaunlich, wie stabil sich das deutsche Parteiensystem über Jahrzehnte hinweg gehalten und alles überstanden hat, von der deutschen Wiedervereinigung bis hin zum Ende der Verteilungsdemokratie. In Italien oder in Frankreich sind ganze Parteienkonstellationen im Orkus der Geschichte verschwunden oder gründlich umgebaut worden. Davon kann in Deutschland keine Rede sein. CDU und SPD dominieren nach wie vor das Geschehen, auch wenn die Integrationskraft beider Volksparteien nachgelassen hat.

Bonn ist nicht Weimar geworden, Berlin wird nicht Weimar werden. Denn die Deutschen haben aus ihrer Geschichte gelernt. Das parlamentarische Regierungssystem der Bundesrepublik baut auf den Parteien als staatsbildenden Kräften auf. Ihre Kompetenzen unterscheiden sich von den Parteien Weimars erheblich. Artikel 21 des Grundgesetzes trägt dieser besonderen Bedeutung der politischen Parteien Rechnung. Auch das personalisierte Verhältniswahlrecht in Verbindung mit der Fünf-Prozent-Klausel stabilisiert das Parteien- und Regierungssystem. Der föderative Staatsaufbau trägt dazu bei, dass Parteien, die auf Bundesebene in der

Opposition sind, auf Länderebene Regierungsverantwortung übernehmen können. Eine reine Obstruktionspolitik ist in der Parteiengeschichte der Bundesrepublik nicht bekannt. Sachpolitik und Kompromissfähigkeit gehören nach wie vor zur politischen Kultur. Betrachtet man die Entwicklung der Grünen, so sieht man, wie leistungsfähig die Integrationskraft unseres politischen Systems ist.

Niemand wird ernsthaft behaupten können, die Große Koalition habe zu Instabilität und einer Krise des politischen Systems geführt. Ihre Erfolge sind mehr als beachtlich. Auch wenn die Parteienlandschaft bunter geworden ist, so heißt dies nicht zwangsläufig, dass in einem Fünf-Parteien-System nur Große Koalitionen oder Bündnisse aus drei Parteien möglich sind. Die Landtagswahl in Niedersachsen im Januar 2008 hat gezeigt, dass auch in einem Fünf-Parteien-Parlament eine Regierungsbildung aus CDU und FDP möglich ist. In Sachsen sind seit 2004 sogar sechs Parteien im Parlament vertreten. Dennoch ist es dort nicht zu instabilen Verhältnissen gekommen. Schließlich darf daran erinnert werden, dass es der CDU in einigen Ländern in der Vergangenheit gelungen ist, die absolute Mehrheit zu gewinnen. Warum sollte dies in Zukunft in dem einen oder anderen Bundesland nicht wieder möglich sein? Auch die Bildung des ersten schwarz-grünen Bündnisses in Hamburg macht deutlich, dass neue Wege – orientiert an Sachpolitik und Kompromissfähigkeit – möglich sind. Ebenso zeigt das Bremer Beispiel, wo seit 2007 eine Koalition aus SPD und Grünen regiert, dass auch für Rot-Grün in einem Fünf-Parteien-Parlament noch die politische Kraft zur Mehrheitsbildung vorhanden sein kann. Einzig in Hessen, wo nach den Landtagswahlen keine Regierungsbildung möglich war, ist die Lage schwierig, aber nicht neu. Ministerpräsident Roland Koch amtiert geschäftsführend weiter, ein Fall, den es bereits in den 1980er Jahren schon einmal gab.

In den deutschen Bundesländern existierten zwischen 1990 und 2008 insgesamt vierzehn verschiedene Regierungskonstellationen. Dies mag die Fragmentierung des Parteiensystems unterstreichen, doch zeigt es auch, wie flexibel unser politisches System mit den neuen Herausforderungen umgeht. Von einer Krise des Parteiensystems oder sogar des politischen Systems zu sprechen, wäre völlig unangemessen.

ZUKUNFT DER VOLKSPARTEIEN

Sorge machen sollte uns vielmehr, dass sich im gewandelten Parteiensystem Kräfte der Erneuerung und der Beharrung gegenüberstehen. Sozialkonservatismus behindert notwendige Reformen und gefährdet somit die Zukunftsfähigkeit Deutschlands. Dabei läuft die Konfliktlinie des Erneuerns oder Bewahrens mitten durch beide große Volksparteien. Die Linkspartei als neuer populistischer Mitspieler hat die hierdurch verursachten Verwerfungen verstärkt. Das Parteiensystem droht in eine handlungsunfähige Blockadesituation abzugleiten. Die Zukunft der Volksparteien und damit auch des Parteiensystems hängt aber entscheidend davon ab, ob sie bereit sind, die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, die Herausforderungen in einer globalisierten Welt anzunehmen. Die Volksparteien müssen Antworten auf die großen Zukunftsfragen geben. Sie dürfen nicht im Gestern verharren, sondern müssen das Morgen gestalten. Denn die Menschen sind verunsichert. Verunsicherung führt dazu, am Bewährten, am Gewohnten festhalten zu wollen. Die Kräfte der Beharrung gewinnen so an Zuspruch. Die Aufgabe der Volksparteien aber ist es nicht, den Populisten hinterherzulaufen, sondern Zukunftsvisionen für ein Deutschland im 21. Jahrhundert aufzuzeigen, eine entsprechende Gestaltungskompetenz zu entwickeln und schließlich Mehrheiten für diesen Prozess zu organisieren. Hieran wird sich entscheiden, ob die Volksparteien und damit auch die Stabilität unseres Parteiensystems eine Zukunft haben. Nur wer Mehrheiten für eine zukunftsfähige Politik gewinnt, wird auch zur Zukunftsfähigkeit unserer politischen Ordnung beitragen.

1/ Vgl. Oberreuter, Heinrich: „Haben die Volksparteien Zukunft?“ In: *Politische Studien*, 58 (2007) 414, S. 23-26.