

Helmut Klages

Parteiendemokratie im Umbruch

Speyerer Arbeitsheft Nr. 227

Helmut Klages

Parteiendemokratie im Umbruch

Speyer, 2017

Parteiendemokratie im Umbruch

Debatten über Demokratie am Ende des 18.Jahrhunderts

Die Entwicklung der modernen Demokratievorstellungen war von allem Anfang an durch tiefgreifende Widersprüche gekennzeichnet. „Demokratie“ sollte die Herrschaft des Volkes bedeuten. So viel war klar. Aber was hieß „die Herrschaft des Volkes“ praktisch gesehen?

Unter den vielfältigen Antworten, die auf diese Frage gegeben werden konnten¹, ragten frühzeitig zwei hervor, die nach allgemeiner Auffassung einen diametralen Gegensatz verkörperten. Die eine, die insbesondere von J. J. Rousseau verkündet wurde, lautete, dass jeder Einzelne unmittelbar an der Ausübung der politischen Entscheidungsfindung beteiligt werden sollte. Das hauptsächliche Instrument der demokratischen Praxis sollte dementsprechend die Volksabstimmung sein, die de facto mehr oder weniger permanent stattfinden sollte und an der im Idealfall alle Vollmitglieder der Gesellschaft beteiligt werden sollten. Die andere Antwort lautete dahingegen, dass die politische Entscheidungsfindung auf eine überschaubare Zahl von „Delegierten“ übertragen werden sollte, die sich in einem „Parlament“ zusammenfinden sollten. Das zentrale Instrument der demokratischen Praxis sollte dementsprechend die Wahl der Parlamentsmitglieder sein, auf die sich die demokratische Beteiligung aller Einzelnen konzentrieren und beschränken sollte. Diese Wahl sollte im Idealfall eine allgemeine, freie und geheime Wahl sein. Außerhalb der periodisch anzusetzenden Wahlen sollte die Demokratie aber praktisch gesehen „im Saale“ stattfinden.

Es wurde anfangs darüber gestritten, ob die „Bürger/innen“ berechtigt sein sollten, ihren Delegierten – im Sinne eines „imperativen Mandats“ - Aufträge mitzugeben oder zu erteilen, oder sie evtl. während der Amtszeit zwischen

¹ Vgl. z.B. Manfred G.Schmidt: Demokratietheorien, Opladen 1995 (1. Aufl.)

den Wahlen individuell oder in ihrer Gesamtheit abzuwählen. Auf breiter Front setzte sich aber schon in der Geburtsstunde der Demokratie, wie auch bei einer überwiegenden Zahl nachfolgender Demokratiebegründungen die „parlamentarische“ oder „repräsentative“ Variante ohne imperatives Mandat durch, wodurch die allgemeine, freie und geheime Wahl, die ihre endgültige Form allerdings erst im Verlauf eines längeren Entwicklungsprozesses fand, eine weithin gültige Zentralstellung als Garant demokratischer Verhältnisse erhielt.

Entwicklungsaspekte und -schicksale der repräsentativen Demokratie

Repräsentative Demokratie als Parteiendemokratie

Im Rückblick lässt sich zusammenfassend feststellen, dass sich die repräsentative Demokratie auf breiter Front als siegreich erwies. Im Grunde genommen erlebte sie – auch aufgrund einer zunehmenden Zahl von Ländern, die sich zu ihr entschlossen – eine sich scheinbar unablässig steigende Erfolgsgeschichte.

Es verdient Beachtung, dass hierbei keine „radikale“ Linie verfolgt wurde, sondern vielmehr in der Regel die Möglichkeit vorgesehen wurde, parlamentarische Entscheidungen im Fall schwerwiegender Konflikte zwischen den politischen Entscheidern und größeren Teilen der Bevölkerung durch die Ergebnisse von *Volksabstimmungen* außer Kraft zu setzen. Diese Möglichkeit bestand auch in der Weimarer Republik. Es blieb der Bundesrepublik Deutschland vorbehalten, unter Rückerinnerung an die Verführung der Deutschen durch das NS-Regime die Ausnahme von der allgemeinen Regel zu verkörpern, d.h. die radikale Form der repräsentativen Demokratie ohne plebiszitäre ‚Notbremse‘ vorzusehen.²

² Diese Feststellung bezieht sich ausschließlich auf die Bundesebene. Auf der Länderebene und auf der kommunalen Ebene stellten sich im Laufe der Zeit – insbesondere seit den 90er Jahren – verschiedene plebiszitäre Elemente ein, so dass sich heute in Bezug auf Deutschland von einer gespaltenen Situation sprechen lässt. Vgl. zur kritischen Auseinandersetzung mit diesem Sachverhalt u.a. Hans Herbert von Arnim: Vom schönen Schein der Demokratie. Politik ohne Verantwortung – am Volk vorbei, München 2002

Bei der Nachverfolgung dieser Erfolgsgeschichte kann allerdings die Tatsache nicht außer Acht gelassen werden, dass sich die Etablierung der repräsentativen Demokratie schon in einer relativ frühen Entwicklungsphase eng mit der Entstehung und langfristigen Etablierung *politischer Parteien* verband, sodass es naheliegend erscheinen mochte, die repräsentative Demokratie als eine „*Parteiendemokratie*“ zu verstehen. Den politischen Parteien wurde allerdings im weiteren Verlauf ein wechselhaftes und keineswegs von dauerhaftem Erfolg gekröntes Schicksal zuteil, was inzwischen zu Problemen führt, die zahlreiche Beobachter dazu veranlasst, von einer „Krise der Parteiendemokratie“ zu sprechen. Auf Grund der engen Verbindung zwischen der repräsentativen Demokratie und der Existenz politischer Parteien verschwimmen dabei jedoch häufig die Grenzen zwischen einer die Parteien im engeren Sinne betreffenden Krise und einer Krise der repräsentativen Demokratie im Ganzen, sodass es inzwischen gängig geworden ist, verallgemeinernd von einer akuten „Krise der Demokratie“ zu sprechen.

Die politischen Parteien als maßgebliche „Input“-Agenturen

Bei genauerem Hinblicken erweist sich folgendes: Den politischen Parteien konnte über längere Zeiträume hinweg die Fähigkeit zugeschrieben werden, die Sammlung der Interessen, Wünsche und Erwartungen maßgeblicher Bevölkerungsteile und ihre gebündelte Weiterleitung zu den politischen Entscheidungszentren in konsensueller und verbindlicher Form zu leisten, d.h. also als maßgebliche „Input“-Agenturen der Bevölkerung zu fungieren.³ Die grundlegende Voraussetzung hierfür war allerdings, dass sie in der Lage waren, die in der Gesellschaft bestehenden Trenn- und Spannungslinien (oder „cleavages“) zwischen größeren Teilgruppen der Bevölkerung, innerhalb derer relativ einheitliche Wert- und Interessenstrukturen bestanden, in ihren Programmen, wie auch in ihren parlamentarischen und/oder außerparlamentarischen Aktivitäten abzubilden.

In der bewegten Geschichte der *deutschen Parteien* zwischen dem zweiten Drittel des 19.Jh. und dem Parteienverbot des NS-Regimes von 1933 spiegelt

³ Wir folgen mit der Verwendung des „Input“-Begriffs dem systemtheoretischen Ansatz von David Easton. Vgl. hierzu David Easton: *A Systems Analysis of Political Life*, New York u.a. 1965

sich das fortgesetzte Bemühen um die Erreichung dieses Ziels auf eindrucksvolle Weise wieder, wobei sich sowohl die soziale Gliederung der Bevölkerung in der in stürmischer Entwicklung befindlichen modernen Industriegesellschaft, wie auch weltanschaulich-ideologische Komponenten geltend machten, welche die Bevölkerung teils quer durch die sozialen Trennlinien hindurch spalteten.

Ungeachtet erheblicher Schwierigkeiten, die „sozialmoralischen Milieus“ der Bevölkerung⁴ und die Konstellation der politischen Parteien nachhaltig zur Deckung zu bringen, konnte die Mehrheit der Menschen in der Tat über mehrere Jahrzehnte hinweg in den Repräsentanten „ihrer“ politischen Partei die legitimen Vertreter ihrer Interessen, Wünsche und Erwartungen sehen, mit denen sie sich problemlos identifizieren konnten. Es konnte deshalb für sie auch selbstverständlich sein, die betreffenden Kandidaten - auch dann, wenn sie nicht von ihnen selbst aufgestellt worden waren - zu wählen und an sie ihr Recht auf die Ausübung demokratischer Souveränitätsrechte zu delegieren, ohne hierbei auch nur den Hauch eines Verlustgefühls zu empfinden. Schließlich konnten sie ja davon ausgehen, dass sie mit der Wahl „ihrer Leute“ die wirksamste Möglichkeit für ihre eigene – wenngleich indirekte – Macht- und Entscheidungsteilhabe ergriffen hatten. Die Ausübung des Wahlrechts mitsamt der mit ihr verbundenen Ermächtigung anderer und die eigene Entscheidungsbeteiligung waren für sie somit letztlich ein und dasselbe. Grundsätzlich lag es für sie auch nahe, sich persönlich eng und dauerhaft an die „eigene“ Partei zu binden, d.h. Mitglied zu werden und damit das Gefühl einer existenziellen Übereinstimmung nachdrücklich zum Ausdruck zu bringen.

Die Infragestellung der Input-Funktion der politischen Parteien im gesellschaftlichen Modernisierungsprozess

Tatsächlich bestand diese Konstellation, die sich als die historische Sternstunde der „Parteiendemokratie“ bezeichnen lässt, über mehrere Jahrzehnte

⁴ Vgl. hierzu den Artikel „Die Geschichte der politischen Parteien in Deutschland“ in WIKIPEDIA

hinweg fort.⁵ In Deutschland spielte hierbei eine Rolle, dass die Parteienentwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg – teils auch aufgrund der bestehenden Möglichkeit, auf Teile des früheren Führungspersonals zurückzugreifen – an die in Endphase der Weimarer Republik bestehende Parteienkonstellation anknüpfen konnte.

Der *fortlaufende gesellschaftliche Modernisierungsprozess* mit der durch ihn zunehmend herbeigeführten unübersichtlichen Differenzierung und Pluralisierung der in der Bevölkerung vorhandenen Lebenslagen, Berufsperspektiven und Selbstentfaltungsinteressen und der unabsehbaren Vervielfältigung individueller Lebensentwürfe und -schicksale, kurz eines anwachsenden strukturellen Individualismus als Kennzeichen der gesellschaftlichen Realverfassung, beendete allerdings diese historische Sternstunde der „Parteiendemokratie“. Zwar gab es bei den politischen Parteien Bemühungen, mit der gesellschaftlichen Entwicklung Schritt zu halten, indem ideologischer Ballast abgeworfen wurde und eine Orientierung am „*Volksparteien*“-Konzept stattfand, mit dem eine gesamtgesellschaftliche Öffnung unter Abstreifung der Bindung an eine überwiegend historisch gewordene gesellschaftliche Strukturierung ermöglicht werden sollte.⁶ Da diese Bemühung von verschiedenen Seiten einsetzte, musste jedoch unabwendbar die vorher bestehende konzeptionelle Klarheit und eindeutige Unterscheidbarkeit der Parteien verloren gehen. Die Profile der Parteien, wie auch ihre Angebote zur Wert- und Interessenvertretung begannen sich zu überschneiden, wobei sich die ehemals bestehenden Abgrenzungen zwischen ihnen aufzulösen begannen. Die Bemühungen der Parteien um Unterscheidbarkeit, die angesichts dessen an Heftigkeit gewannen, begannen sich auf Einzelthemen (auf „issues“) zu verlagern, was aber dazu führte, dass von einer Einheitlichkeit und

⁵ Vgl. hierzu Oscar W. Gabriel und Bettina Westle: *Wählerverhalten in der Demokratie*, Baden-Baden 2012, S. 48ff.

⁶ Es wird an dieser Stelle nicht auf die Partei der „Grünen“ eingegangen, die den erfolgreichen Versuch repräsentiert, die Neuentstehung eines „sozialmoralischen Milieus“ unter Einbeziehung andersartiger Milieuinseln, die signifikante Schnittflächen mit ihm aufwiesen, als Grundlage für eine Parteigründung zu nutzen. Gegenwärtig erweist sich allerdings, dass das betreffende Milieu eng an bestimmte Jahrganggruppen gebunden ist, so dass sich in der Partei Nachwuchsmangel bemerkbar macht. Im Unterschied hierzu waren die „Linken“ von Anfang an auf traditionellen Milieuresten angesiedelt. Angesichts dieser Ausgangsgrundlage stehen aber auch sie auf dem Aussterbe-Etat, zumal es ihnen offenbar nicht gelingt, die gegenwärtig ins Gespräch kommende relativ breite Sozialgruppe der sogenannten „Abgehängten“ zu politisieren und für sich zu gewinnen.

deutlichen Erkennbarkeit ihrer Gesamtpositionen zunehmend weniger die Rede sein konnte. Ihre Profile fransten aus, so dass sich die „Volksparteien“ in den Augen kritischer Beobachter zunehmend zu ‚*Allerweltparteien*‘ wandelten. Vor allem in den Vorwahlperioden auf welche sich die Wahlentscheidungen der zunehmend unter Entscheidungsdruck stehenden Menschen zu konzentrieren begannen, setzte von allen Seiten ein hektisches Wettrennen um zugkräftige Themen ein, die man sich gegenseitig streitig zu machen suchte.

Die Parteien sind seitdem bemüht, den Vorraum von Wahlen mit Angeboten zu besetzen, auf die sie – weitgehend unabhängig von ihren evtl. vorhandenen Traditionskernen – vor allem deshalb zugreifen, weil sie sich von ihnen bei möglichst großen Wählergruppen Aufmerksamkeit und Zustimmung erhoffen. Gleichzeitig sind sie aber auch bemüht, „Gesichter“ und „Köpfe“ herausstellen, denen sie – warum auch immer - Attraktivität zuschreiben. In einzelnen Fällen geht es ihnen aber auch darum, die Hilflosigkeit vieler Menschen inmitten dieses Angebotsgedrängels, das sich teils in Verwirrungs- und Desorientierungsgefühlen niederschlägt, auszuwerten und sich – unter Absetzung von einem „abgehobenen Establishment“ - als volksnahe Helfer oder Retter darzustellen. Die Lage kompliziert sich dadurch, dass die betroffenen Wettbewerbsteilnehmer solche ‚*Spielverderber*‘ als „populistische“ und/oder radikale und letztlich antidemokratische Eindringlinge zu denunzieren versuchen, um die Menschen davon abzuhalten, sie zu wählen.

Zu dieser Entwicklung gehört stimmig hinzu, dass die Zahl der Wähler zugenommen hat, die bis zuletzt noch unentschlossen sind und den Wahlakt aufgrund einer Mischung unklarer Impulse vollziehen, über die sie sich selbst kaum mehr Rechenschaft abzulegen vermögen und die sie ggf. einer „sekundären Rationalisierung“ unterziehen müssen, um ihre Selbstachtung als entscheidungsfähige Subjekte aufrecht zu erhalten. Zunehmend viele Menschen entscheiden sich allerdings auch für die Alternative der Wahlenthaltung. Sie tun dies großenteils mit un guten Gefühlen, weil sich die Wahlbeteiligung weithin als eine Norm staatsbürgerlichen Verhaltens erhalten hat.⁷

⁷ Dass diesem Verpflichtungsgefühl ungeachtet mancher Dementies zur Zeit noch eine sehr erhebliche Bedeutung zukommt, wird durch einen bei einem Niveau von 0.01 hochsignifikanten Korrelationskoeffizient von $r = ,423$ dokumentiert, der sich ergibt, wenn

Die „Parteien- und Politikerverdrossenheit“

Zu dem aktuell vorherrschenden Bild der „Parteiendemokratie“ gehört letztlich auch die vielberufene sogenannte „Parteien- und Politikerverdrossenheit“ hinzu. Sie hat ihren eigentlichen Kern in dem inzwischen bei breiten Teilen der Bevölkerung vorhandenen Gefühl, durch die Parteien keineswegs mehr in dem von diesen selbst noch immer in Anspruch genommenen Sinn „repräsentiert“ zu werden. Das ehemals vorherrschende Gefühl, auf die eigene demokratische Handlungs- und Entscheidungssouveränität im Wahlakt ohne Verlustempfindungen verzichten zu können, da man die eigene Stimme bei „seiner“ Partei in den bestmöglichen Händen wusste, gehört weitestgehend der Vergangenheit an. An seine Stelle tritt eher das Gefühl, die eigene Stimme an letztlich fremde und immer fremder werdende Kollektive abzutreten, die mit ihr - gedeckt durch Art. 38 des Grundgesetzes - nach eigenem Dafürhalten umgehen, ohne sich – ggf. schon beim Abschluss von Koalitionsverträgen, die mehr oder weniger breite Teile vorher formulierter und propagierter Wahlprogramme obsolet werden lassen - an Wählererwartungen gebunden zu fühlen. Zu dem Gesamtbild des Wählerverhaltens in dieser Lage gehören weiterhin die tendenziell zunehmenden Protestwähler hinzu, die ihre Stimme bevorzugt derjenigen Partei geben, die die Trommel besonders kompromisslos gegen „die da oben“ rührt und die somit der verbreiteten Neigung entgegenkommt, die Parteien generell als vertrauensunwürdige Stimmenjäger zu disqualifizieren.

Es gehört zu den Merkwürdigkeiten der Feststellung einer verbreiteten Parteien- und Politikerverdrossenheit, dass sie als ein evergreen der Demokratiekritik bereits frühzeitig auftauchte, phasenweise in Vergessenheit geriet, um jedoch anschließend wiederholt in mehr oder weniger unveränderter Form wieder aufzutauchen. Wie Kai Arzheimer berichtet, war die Parteien- und Politikerverdrossenheit „bereits zu Beginn der achtziger Jahre Thema der Medienberichterstattung.“ Anfang der neunziger Jahre „nahmen entsprechende Meldungen jedoch explosionsartig zu“.⁸ Während dieser Text

man die im Allbus 2008 enthaltenen Variablen „Wahlbeteiligung ist Bürgerpflicht“ und „Wahlabsicht bei der kommenden Bundestagswahl“ zueinander in Beziehung setzt.

⁸ Vgl. Kai Arzheimer: Politikverdrossenheit, Wiesbaden 2002, S. 17 f., Fußnote 5

im Jahr 2017 geschrieben wird, hat das Schreckbild wieder einmal Hochkonjunktur.

Bei alledem kann sich die Behauptung einer verbreiteten Parteien- und Politikerverdrossenheit auf eine Mehrzahl wissenschaftlicher Befunde stützen, deren empirische Faktizität – jedenfalls für sich selbst betrachtet, d.h. unter vorläufiger Ausklammerung der nachfolgend referierten Relativierungen - unstrittig ist. In aller Kürze lässt sich das nachfolgende Bild zeichnen, das die infrage kommenden Befunde in geraffter Form vorstellt:

- So hat sich inzwischen die Tatsache herumgesprochen, dass es seit geraumer Zeit einen Abwärtstrend der Beteiligung an den Wahlen gibt, der mit unterschiedlichen Steilheitsgraden sowohl die Bundestagswahlen, wie auch die Landtags- und Kommunalwahlen betrifft.
- Gleichzeitig ist aber auch die durchschnittliche Parteibindung (die sogenannte „Parteiidentifikation“) der Wähler in den zurückliegenden Jahren zunehmend zurückgegangen.
- In Verbindung hiermit hat die Zahl der sogenannten „Wechselwähler“ kontinuierlich zugenommen und erreicht heute bei den großen Volksparteien einen Anteil von ca. 40 – 45%, so dass diese Parteien nur noch mit einem stark verringerten Bestand von zuverlässigen „Stammwählern“ rechnen können.
- Darüber hinaus haben diese Parteien im selben Zeitraum einen zunehmenden Teil – aktuell bis zu ca. 50% - ihrer eingeschriebenen Mitglieder eingebüßt.
- Besonders gravierend ist aber auch, dass sich bei Befragungen über die Einstellung der Bevölkerung zu „den Parteien und Politikern“ in den zurückliegenden Jahren zunehmend negative Ergebnisse einstellten. U.a. antworteten auf die Frage, ob die Politiker die Anliegen der Bevölkerung, oder vielmehr in erster Linie ihre eigenen Interessen im Auge hätten, bei Befragungen der letzten Zeit ca. zwei Drittel der Befragten mit „ihre eigenen Interessen“.
- Geradezu erschreckend muss es aber letztlich erscheinen, dass das „Vertrauen in die politischen Parteien“ nach übereinstimmenden Ergebnissen zahlreicher Befragungen dramatisch abgesunken ist und – in Abhängigkeit von der Art der Fragestellung – im Extremfall bereits die 10%-Grenze unterschreitet. Mit anderen Worten hat sich bei der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung im Verhältnis zu den politischen Parteien und deren – von ihr selbst gewähltem – Personal eine gravierende Vertrauenslücke herausgebildet.

Reaktionen der politischen Wissenschaft

Aus der Perspektive der Soziologie als benachbarter Disziplin lassen sich zumindest drei sehr unterschiedliche Reaktionen der Politischen Wissenschaft auf die eingetretene „Repräsentationsschwäche“ der politischen Parteien⁹ und die „Verdrossenheits“-Reaktion großer Wähler Teile beobachten. Die *erste* Reaktion besteht in der Einengung des wissenschaftlichen Aktionsfeldes auf eine Parteien- und Wählerverhaltensforschung, welche der Neigung Vorschub leistet, das Phänomen mehr oder weniger zu verdrängen. Die *zweite* Reaktion besteht demgegenüber gerade umgekehrt in einer Fixierung auf das Phänomen, die sich mit seiner teils aufwendig betriebenen Beobachtung und empirischen Erfassung verbindet. Die Parteien- und Politikerverdrossenheit beginnt dabei allerdings das Gesamtbild der gesellschaftlichen Bedingungen des Politikbetriebs mehr oder weniger exklusiv zu dominieren, sodass sich fließende Übergänge zu der *dritten* Reaktion herausbilden. Bei dieser handelt es sich um eine „Krisen“-*Diagnostik*, welche die schrillen Töne nicht scheut, wobei sich die Neigung abzeichnet, die Kalamität der politischen Parteien zu verallgemeinern, d.h. nicht nur von einer Krise der „Parteiendemokratie“, sondern –weit darüber hinaus– von einer *Krise der Demokratie schlechthin* zu sprechen. Da solchen Feststellungen die besondere Aufmerksamkeit der Medien zuteil wird, hat sich gegenwärtig ein Negativtrend der Situationsbeurteilung entwickelt, dem zunehmend die Qualität eines meinungsbeherrschenden „Narrativs“ zuwächst.

Systemtheoretische Zwischenbetrachtung

In der Tat muss dieser dritten Reaktion zugestanden werden, dass sich angesichts der Kalamität der politischen Parteien gesellschaftliche Entwicklungen eingestellt haben, welche einschneidende Veränderungen der politischen Kultur zur Folge haben. An die Stelle des ehemaligen strukturell begründeten Vertrauensverhältnisses zwischen den politischen Parteien und der Wahlbevölkerung ist weitgehend das Gefühl einer unverbindlichen Koexistenz mit mehr oder weniger fremden und unberechenbaren Akteuren

⁹ Frank Decker: Der Irrweg der Volksgesetzgebung, Bonn 2016, S.38

eines intransparenten, seinen eigenen Gesetzen folgenden Politikbetriebs getreten. Ein ständig auf der Lauer liegendes Mißtrauen wird – zusammen mit einer zur Dauereinstellung werdenden Enttäuschungs-Antizipation - zu einem konstitutiven Merkmal der „Parteiendemokratie“. Der Vollzug des Wahlakts degeneriert für zunehmend viele Menschen zu einem Akt der eher erzwungenen Folgeleistung gegenüber einem Gebot politischer correctness, dessen Außerachtlassung weniger als Verzicht auf demokratische Mitwirkungsrechte, sondern vielmehr als potentiell gefährliche Verwicklung in ein undurchsichtiges Netz möglicher Schuldzuschreibungen und daraus folgender Benachteiligungen empfunden wird.

Bei einer *systemtheoretischen Betrachtung*¹⁰ fällt der Tatsache besondere Bedeutung zu, dass die politischen Parteien in einer solchen Lage ihre ehemalige Funktion, den politischen Entscheidungszentren den gebündelten Interessen-, Bedürfnis- und Erwartungs-„Input“ der Bevölkerung zuzuleiten und diese damit nachhaltig von der Mühsal politischer Selbstdurchsetzung auf eigene Faust zu entlasten, nicht mehr – oder allenfalls nur noch sehr eingeschränkt – wahrnehmen können, ohne dass jedoch, so *erscheint* es jedenfalls, eine Ersatzinstanz zur Verfügung steht. So betrachtet verbindet sich mit dem Ende der historischen Stunde der Parteiendemokratie eine klaffende *Funktionslücke im gesamtgesellschaftlichen Systemzusammenhang* der Demokratie schlechthin, die dessen logisches Grundprinzip, das Easton mit dem Begriff „systemic feedback loop“ kennzeichnet, infrage zu stellen scheint. Konkret gesagt *scheint* sich nahezulegen, von einer von den etablierten politischen Eliten „alleingelassenen“ und somit unabsehbaren Existenzgefährdungen ausgelieferten Bevölkerung zu sprechen. Die historische Basisentscheidung für die „repräsentative Demokratie“ *scheint* damit einer ihrer wesentlichen Rechtfertigungen beraubt zu sein. In der Tat könnte man somit – aufgrund dieses Anscheins - versucht sein, vom Eintritt einer „postdemokratischen“ Situation zu sprechen¹¹, ebenso wie Colin Crouch und andere – einen faktischen Systemzusammenbruch zu diagnostizieren und die Sturmglöcke zu läuten.

¹⁰ Wo in diesem Text von „Systemtheorie“ die Rede ist, wird durchgängig der Ansatz zugrunde gelegt, den David Easton in seinem Hauptwerk „A Systems Analysis of Political Life, a.a.O., entwickelt hat.

¹¹ Vgl. Colin Crouch: Postdemokratie, Frankfurt am Main 2008

Das Zufriedenheitsparadox

Daten-Inkonsistenzen als Stolperschwelle

Genau an dieser Stelle wird allerdings der Punkt erreicht, an welchem der vorliegende Text von einer zum wiederholten Male virulent werdenden und die Medienberichterstattung wie auch zahlreiche aktuelle Kommentare beherrschenden Krisenfeststellung abweicht. Es wird hierbei davon ausgegangen, dass bei einer ‚insistierenden‘, d.h. dem Thema unter Ausnutzung aller sich anbietenden Möglichkeiten auf der Spur bleibenden empirischen Annäherung an das Faktenfeld bestimmte *Daten-Inkonsistenzen* auffallen müssen, die bei entsprechend intensiver Weiterverfolgung den Charakter des Zufälligen und Randständigen verlieren und sich zur Ausgangsgrundlage für die Entdeckung eines andersartigen Faktenhorizonts und letztlich auch für eine andersartige Sichtweise auswachsen. Diese lässt zwar, wie sich zeigen wird, den Blick auf schwerwiegende Probleme der Demokratieentwicklung zu, widersteht jedoch der Versuchung, ein bevorstehendes – oder schon eingetretenes – demokratisches Armageddon zu beschwören und damit einem scenebeherrschenden Narrativ Tribut zu zollen.

Eine erste – auf den ersten Blick verhältnismäßig unscheinbare, jedoch sehr folgenreich interpretierbare - Daten-Inkonsistenz bietet sich bei einem Blick auf die *Beliebtheitsrankings von Politikern* an, die regelmäßig an verschiedenen Stellen veröffentlicht werden. Fasst man die Aufeinanderfolge solcher Rankings zusammenfassend ins Auge, dann zeichnen sich sehr unterschiedliche Beliebtheitsniveaus der einbezogenen Personen ab, die sich überwiegend im positiven Bereich befinden, die überdies aber auch – in Korrelation zu mehr oder weniger populären Handlungen, die ihnen in der Medienberichterstattung zugerechnet werden – in ständiger Bewegung sind.

Geht man vom Befund einer „Parteien- und Politikerverdrossenheit“ als Informations- und Hypothesengrundlage aus, dann muss dieser Befund sehr überraschen. Von dort her gesehen dürfte es eigentlich nicht zu einem Überwiegen positiver Einschätzungen kommen. Außerdem müssten die Bewertungsniveaus aber auch viel einheitlicher und bewegungsärmer sein, um den aus der Verdrossenheitsdiagnose ableitbaren Erwartungen zu entsprechen.

Einen weiteren bisher meist übersehenen, nichtsdestoweniger aber höchst auffälligen Fall von Daten-Inkonsistenz stellt derjenige „Wahlzyklus“ dar, den man allerdings nur bei einer engmaschigen Nachverfolgung der Bewertung der politischen Parteien und der Politiker durch die Bevölkerung zu Gesicht bekommen kann, wie sie in Deutschland insbesondere der seit Jahrzehnten monatlich von der Forschungsgruppe Wahlen erhobene „Politbarometer“ ermöglicht. In direktem Widerspruch zu dem durchweg auf einer geringeren Zahl von weiter auseinander liegenden und somit Einebnungen aufgrund von Durchschnittsbildungen aufweisenden Erhebungen aufbauenden Verdrossenheitsbefund¹² enthüllt sich hier – gewissermaßen im empirischen Mikroskop – eine regelrechte Springprozeption der Bewertungsniveaus. Diese bewegen sich, kurz gesagt, aus einer relativ tief liegenden Ausgangslage heraus kurz vor den Bundestagswahlen steil nach oben, um kurz nach den Wahlen auf das ursprüngliche Niveau zurückzufallen.¹³

Wiederum ist festzustellen, dass es eine derartige Bewegung bei Zugrundelegung der Verdrossenheitsdiagnose auf keinen Fall geben dürfte. Dass es diese Bewegung dennoch gibt, konterkariert nicht nur die dieser Diagnose zugrunde liegende Empirie, sondern lässt darüber hinaus darauf schließen, dass denjenigen politischen Einstellungen, die den unbestreitbar niedrigen Durchschnittswerten zugrunde liegen, nicht die in der Verdrossenheitsdiagnose vorausgesetzte Grundsätzlichkeit zukommt. Viel eher scheint es sich bei diesen Einstellungen um Reflexe derjenigen dem Prinzip „bad news is good news“ folgenden Medienbespielung zu handeln, der die meisten Menschen unter den gegenwärtigen Bedingungen ausgesetzt sind. Die kurzfristigen Anstiege der Parteienbewertung in den Vorwahlzeiten würden sich so betrachtet dadurch erklären, dass den Parteien dann nicht nur eine außer-

¹² Vgl. zur Kritik der Datenbasis der „Mehrzahl der durchgeführten Arbeiten zur Politikverdrossenheit“ Kai Arzheimer: a.a.O., S.278 ff.

¹³ Siehe hierzu Jürgen Maier: Politische Skandale – Quelle der Politikverdrossenheit? In: Heribert Schatz u.a.: Politische Akteure in der Mediendemokratie, Wiesbaden 2002, S.223 – 241; vgl. zur Beschäftigung mit weiteren empirisch begründeten Hinweisen auf Instabilitäten von „Verdrossenheits“-Indikatoren, die mit dem „Wahlzyklus“ verknüpft sind, den Exkurs „Die Entwicklung von Verdrossenheitsindikatoren im Zeitverlauf“ in: Karl Arzheimer: a.a.O., S. 278 ff. und die dortigen Hinweise auf Jürgen W. Falter und Hans Rattinger: Die deutschen Parteien im Urteil der öffentlichen Meinung von 1977 – 1994, in: Oscar W. Gabriel, Oskar Niedermayer und Richard Stöss (Hrsg.): Parteiendemokratie in Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven, Opladen 1997, S. 454 - 470

ordentlich verstärkte, sondern aufgrund einer Konzentration auf herausragende Persönlichkeiten auch eine deutlich positiver getönte Medienaufmerksamkeit zufällt. Zusätzlich könnte ins Gewicht fallen, dass das normalerweise nicht allzu starke politische Interesse der wahlberechtigten Bevölkerung in den Vorwahlzeiten auch deshalb schlagartig anwächst, weil dann das Informationsprobleme aufwerfende Problem der Wahlentscheidung bewältigt werden muss, zu welchem Zweck aber vorrangig auf die Eigenwerbung der Parteien zurückgegriffen werden muss, die naturgemäß positiv gelagert ist.

Die Variable „Demokratiezufriedenheit“ im Fokus

Den auch aktuell wieder die Szene beherrschenden pauschalen Behauptungen einer fundamentalen Kluft zwischen den politischen Eliten und der Bevölkerungsmehrheit und einer daraus resultierenden Verdrossenheitsdisposition wird durch die Entdeckung dieser Daten-Inkonsistenzen, die personenbezogene Interessen und Zuwendungen der Bevölkerung zum politischen Raum erkennbar werden lassen, welche keinesfalls dem negativen Narrativ entsprechen, bereits einiger Boden entzogen.

Diesen Behauptungen kann nun allerdings zusätzlich – noch weit darüber hinausgehend – die fundamentale Tatsache entgegengehalten werden, dass maßgebliche Teile der Gesellschaft inzwischen einen Ausweg aus dem Verlust der Parteien als Input-Instanzen gefunden haben, der es ihnen ermöglicht, diesen gegenüber nur mäßig interessiert – oder auch „verdrossen“ – zu sein, ohne jedoch diejenigen Gefühle der „Verlassenheit“ zu entwickeln, die ihnen heute gängiger Weise zugeschrieben werden.

Als ein entscheidendes empirisches Indiz hierfür kann die Tatsache gelten, dass sich die „Demokratiezufriedenheit“ einer breiten Bevölkerungsmehrheit ungeachtet eines ungeklärten und durch Verdrossenheitsgefühle belasteten Verhältnisses zu den politischen Parteien und zahlreicher Unsicherheiten, Krisen und Probleme, mit denen Deutschland in den zurückliegenden Jahrzehnten zu kämpfen hatte, *überwiegend auf einem hohen Niveau* befand, auf das sie sich auch nach zeitweiligen Einbrüchen immer wieder hinbewegte.

Der Überraschungscharakter dieser Tatsache wird insbesondere dann deutlich, wenn man sich vor Augen führt, dass mit der allgemein gehaltenen Frage nach der Demokratiezufriedenheit letztlich die Zufriedenheit der Menschen mit

dem soziopolitischen Gesamtsystem getroffen wird, in das sie eingebettet sind und von dem sie sich existenziell abhängig wissen.¹⁴

Die *These*, die in diesem Zusammenhang aufgestellt werden soll, lautet, dass es der Befindlichkeit der Menschen in diesem Gesamtsystem und ihrer Einstellung zu ihm überraschender Weise offenbar nicht merklich geschadet hat, dass die Parteien ihrer Interessenvertretungs- und „Input“-Aufgabe nurmehr rudimentär gerecht werden können, obwohl das politische System Deutschlands damit an dieser Stelle – unter Zugrundlegung des Konstruktionsprinzips der „repräsentativen“ Demokratie - ein gravierendes Funktionsdefizit aufweist¹⁵, welches die Gesamtlogik des „systemic feedback loop“ Easton’scher Prägung infrage zu stellen scheint.

Ein entscheidender empirischer Beleg für die Richtigkeit dieser zugegebener Weise gewagt erscheinenden Behauptung lässt sich schlicht durch die Nachverfolgung des Verlaufs der *Zeitreihe der Variable* „Demokratiezufriedenheit“ erbringen: Beim Blick auf die verfügbaren Daten legt sich, grob gesagt, eine *Unterscheidung von drei Zeitabschnitten* der Entwicklung der Demokratiezufriedenheit nahe: Diese bewegte sich *erstens* in der Zeit von den 70er Jahren bis ca. 1990 in (West-)Deutschland mit geringfügigen Schwankungen auf einem sehr hohen Niveau, das den EU-Durchschnitt bei weitem hinter sich ließ. Die *zweite* Phase begann ca. 1991, d.h. also im direkten Anschluss an die Wiedervereinigung, als diese Größe plötzlich sehr deutlich bis in die Nähe des EU-Durchschnitts absank und gleichzeitig stark zu schwanken begann. Bei der Bevölkerung der ehemaligen DDR, die seit 1991 in die Erhebungen einbezogen wurde, entwickelte sich – allerdings auf einem deutlich niedriger, d.h. unter dem EU-Durchschnitt liegenden Niveau – ziemlich exakt dasselbe unruhige Verlaufsprofil. Ungefähr im Jahr 2005 zeichnete sich demgegenüber der Beginn einer *dritten* Phase ab, die durch einen Wiederanstieg der Demokratiezufriedenheit auf das frühere hohe Niveau bei gleichzeitig wieder nachlassenden Schwankungen charakterisiert war und die bis in das Jahr 2015 hinein, d.h. bis zum Ende des Zeitabschnitts,

¹⁴ Es wird hierbei die sehr offene Frageformulierung im „POLITBAROMETER“ der Forschungsgruppe Wahlen („Wie zufrieden sind Sie mit der Demokratie in Deutschland?“) zugrunde gelegt.

¹⁵ Es muss an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass sich der vorliegende Text nicht primär auf die augenblickliche Situation bezieht, sondern vielmehr die allgemeine Entwicklungstendenz einschließlich des Jahres 2014 unter Abstraktion von aktuellen Entwicklungen anspricht, auf deren Beschaffenheit, Auswirkung und vorstellbaren zukünftigen Verlauf am Ende des Textes eingegangen wird.

der in der vorliegenden Abhandlung anhand der Datenentwicklung analysiert werden konnte, andauerte.¹⁶

Empirische Grundlagen der Demokratiezufriedenheit als Thema der Forschung

Die Wirtschaftslage als herausragende Determinante der Demokratiezufriedenheit

Die Frage nach der Möglichkeitsgrundlage des sich hier dokumentierenden Auswegs aus dem Dilemma, das durch den weitgehenden Verlust der „Input“-Energie und -Leistung der politischen Parteien entstand, drängt sich naturgemäß mit unabweisbarer Dringlichkeit auf. Wieso konnte angesichts dieses zweifellos einschneidenden Systemdefizits der „repräsentativen“ Demokratie die Demokratiezufriedenheit der Bevölkerungsmehrheit aufrechterhalten werden oder sogar ansteigen, anstatt, wie eigentlich zu erwarten gewesen wäre, einen fortwährenden Abstieg zu erleiden? Könnte dies vielleicht, so mag man sich fragen, damit zu tun haben, dass die Bevölkerungsmehrheit einen posttraumatischen Bewußtseinsverlust erlitt? Oder konnte sie sich etwa einer Ersatzinstanz zuwenden, die als deus ex machina die politische Arena betrat? Und wenn Letzteres Fall war: Handelte es sich hierbei um eine übermächtige, alle Unsicherheits- und Verlassenheitsgefühle und -ängste absorbierende Führer- oder Erlöserfigur, oder etwa auch um eine imaginierte Instanz? Erlebte die hochgradig säkularisierte Bevölkerungsmehrheit Deutschlands etwa einen religiösen Bekehrungsschock, wie er in der europäischen Geschichte bereits einige Male eingetreten war?

Keine dieser – zugegebenermaßen relativ exotischen - Möglichkeiten hält allerdings einer Faktizitätsprüfung stand. Orientieren wir uns an den empirischen Daten, fragen wir also mit gebotener Nüchternheit, welche Variablen, konkret gefragt, im Bezugsrahmen einer umfänglichen Korrelationsmatrix auf der Grundlage des kumulierten „Politbarometers“ 2014 - mit der Variablen „Demokratiezufriedenheit“ eine besonders enge Beziehung ($r = > ,300$) aufweisen, dann eröffnen sich nichtsdestoweniger unerwartete Perspektiven:

¹⁶ Vgl. hierzu auch Helmut Klages: *Krise der Demokratie?*, vor der Veröffentlichung in einem Sammelband der Akademie für politische Bildung Tutzing

Die *erste* der beiden Variablen, die mit deutlichem Abstand als Spitzenreiter ins Blickfeld kommen, lautet „Zufriedenheit mit der Marktwirtschaft“ ($r = ,375$).

Die nähere Untersuchung erweist, dass die Demokratiezufriedenheit in einem besonderen Maße von der Zufriedenheit der Menschen mit der jeweils aktuellen Wirtschaftslage abhing, wobei insbesondere der persönlichen Wirtschaftslage Bedeutung zukam. Dieses Ergebnis ist insofern spektakulär als hier unmittelbar – relativ unabhängig von allen „Input“-Agenturen, die als Urheber im Spiele sein könnten - eine „Output“-Qualität des übergreifenden Systemzusammenhangs angesprochen wird. Dem „System“ als solchem wird - in direkter Koppelung mit den persönlichen Kräften und Fähigkeiten des Einzelnen – eine gewissermaßen eigenläufige, zwar von politischen Einflusskräften nicht unabhängige, jedoch nicht von ihnen geprägte Fähigkeit zur Hervorbringung von Wirtschaftsleistungen zugeschrieben. Die hierbei erkennbar werdende *Ersatzlösung* für die ausfallende Absicherungs- und Unterstützungsleistung – oder die „Input“-Funktion - der politischen Parteien lautet in freier Übersetzung: Glaube an die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft in Deutschland und an die damit gewährleistete Existenz einer Chancengesellschaft, die für den Einzelnen befriedigende Erfolgsmöglichkeiten bereithält, sofern er sie zu ergreifen weiß.

Die Bedeutung, die hierbei in den Augen der Bevölkerung der Beurteilung der *Zukunftssicherheit* der Wirtschaftsentwicklung zukommt, lässt sich daran ablesen, dass diejenigen Menschen, welche im Jahr 2014 die „eigene Wirtschaftslage in einem Jahr“ besser oder zumindest gleichbleibend einschätzten, zu mehr als 2/3 mit der Demokratie zufrieden waren, während der Zufriedenheitsanteil bei denjenigen, welche eine Verschlechterung erwarteten, nur bei ca. 50% lag. Neben der Tatsache, dass dieser letztere Wert immer noch relativ hoch ausfiel, fällt allerdings auf, dass die Demokratiezufriedenheit mit der Einschätzung der Zukunftssicherheit der eigenen Wirtschaftslage wesentlich schwächer korreliert war als mit der Einschätzung der aktuellen Lage. Beide Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Befragten im Zeitpunkt der zugrunde gelegten Erhebung Befürchtungen hinsichtlich der Zukunftsentwicklung der Wirtschaft und der damit in Verbindung stehenden Entwicklung der eigenen Wirtschaftslage nur eine relativ beschränkte Bedeutung zurechneten.

Die herausragende Bedeutung der Zufriedenheit „mit der Arbeit der Bundesregierung“

Die *zweite* Variable, die sich mit herausragender Deutlichkeit ins Blickfeld schiebt, lautet „*Arbeit der Bundesregierung gut*“ ($r = ,333$). Es kommt damit das politische System als eine Garantieinstanz der Demokratiezufriedenheit – wie bis zu einem gewissen Grade auch der Wirtschaftsentwicklung - ins Spiel, was auf den ersten Blick betrachtet nicht sonderlich überraschend zu sein scheint.

Auch dieses Ergebnis ist allerdings deswegen höchst spektakulär, weil mit ihm die *exekutive Komponente* des politischen Systems - d.h. also nicht etwa seine legislativ-parlamentarische Seite, die von der Traditionslinie der Parteidemokratie her gesehen in erster Linie hierfür infrage kommen sollte - als eine die Zufriedenheit der Bürger gewährleistende Instanz ins Rampenlicht rückt. In thesenartiger Zuspitzung könnte interpretiert werden, dass – von diesem Ergebnis her betrachtet - an die Stelle der „Parteidemokratie“ eine ‚*Regierungsdemokratie*‘ tritt, die sich dadurch kennzeichnet, dass sich die Exekutive gewissermaßen „top down“ ohne die Vermittlung durch vorgelagerte (oder „intermediäre“) „Input“-Instanzen, im Wege der Erbringung von „Output“-Leistungen mit den Bürgern in Beziehung setzt.

Mit Blick auf die Daten des Politbarometers mag geltend gemacht werden, dass in der betreffenden Umfrage, in welcher nicht nach der Bewertung der Arbeit der parlamentarisch-legislativen Organe oder der Parteien gefragt wurde, die direkte Gegenprobe fehlt. Diese Lücke liefert aber keine Grundlage für ein Gegenargument, da sie ohne weiteres mit Daten aus anderen Quellen gefüllt werden kann. Fassen wir z.B. die Ergebnisse des „Allbus“ 2008 in den Blick, dann zeigt sich zunächst mit großer Eindeutigkeit, dass der Bewertung der Bundesregierung (in diesem Fall handelt es sich um die Zuerkennung von Vertrauen) auch hier der stärkste Einfluss auf die Demokratiezufriedenheit zukommt. Zwar fallen hier auch dem Bundestag und den politischen Parteien, die in diese Erhebung mit gleicher Fragestellung einbezogen wurden, relativ hohe Einflussgrade zu. Die nähere Untersuchung enthüllt aber, dass diesen Einflussgraden überwiegend Negativbewertungen, konkret gesagt ein vorherrschendes Misstrauen, zugrunde liegen. Es zeigt sich weiter, dass diese Negativbewertungen sehr viel stärker ausgeprägt sind als diejenigen Negativbewertungen, die der Bundesregierung neben den bei ihr überwiegenden Positivbewertungen zufallen. Sie dokumentieren also letztlich die „Parteien- und Politikerverdrossenheit“, die offensichtlich primär den parlamentarisch-

legislativen Sektor des politischen System und sehr viel weniger dessen exekutiven Bereich betrifft, welcher vielmehr als ‚Fels in der Brandung‘ sichtbar wird.

Reale Veränderungen innerhalb des politischen Systems als fördernde Bedingungen der Hinwendung einer breiten Mehrheit der Bevölkerung an die Exekutive als Befriedigungsinstanz

Die vorstehende Interpretation mag für manchen Demokratietheoretiker schockierend klingen. In der Tat finden sich in der politikwissenschaftlichen Literatur Aussagen, die denjenigen Menschen, welche die Exekutive höher bewerten als die Legislative, eine „Untertanen“-Mentalität zuschreiben.¹⁷

Für einen Analytiker, der sich unter Zurückstellung normativer Fixierungen mit den Fakten auseinandersetzt, muss eine solche ‚Publikumsbeschimpfung‘ zwar denkbar unbefriedigend sein. Sie liefert andererseits aber auch Anlass zu einer ausführlicheren Auseinandersetzung mit dem angeführten empirischen Ergebnis, das ohne Zweifel besonderer Aufmerksamkeit bedarf und dessen bisher weithin praktizierte stillschweigende Übergehung sehr erstaunlich erscheinen muss. Nichtsdestoweniger muss sich diese empirische Ergebnis aber gefallen lassen, nicht als isoliertes, allein auf sich gestellt bewertbares Faktum in den Raum gestellt und akzeptiert zu werden, sondern dringlichen Anfragen unterworfen zu werden, die sich insbesondere auf seine Stützung und Absicherung durch bestätigende, verstärkende, Plausibilität erzeugende und Zustimmung hervorrufende Sachverhalte anderer Art beziehen.

An erster Stelle soll – mit dieser Zielsetzung – die Beantwortung der Frage stehen, ob die Hinwendung einer breiten Mehrheit der Bürger zur Exekutive als ‚Ersatzinstanz‘ für die als Input-Agenturen ausfallenden Parteien eventuell durch Entwicklungen innerhalb des politischen Systems begünstigt wurde, die die Exekutive für die Übernahme einer derartigen Rolle in einem besonderen

¹⁷ Die – im vorliegenden Text nicht geteilte - Auffassung, dass in einer Bevölkerung, die ihr Verhältnis zur Politik in erster Linie über die Exekutivinstitutionen definiert, eine „Untertanen“-Mentalität bestehe, geht auf A. Almond u. S. Verba zurück. Vgl. hierzu Oscar W. Gabriel: Demokratiezufriedenheit und demokratische Einstellungen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 37 (1987); B 22, S. 32-45, Fußnote 32

Maße geeignet erscheinen lassen mochten. Die der Exekutive offenbar zufallende Zuschreibung von Eigenschaften wie Vertrauenswürdigkeit und Responsivität gegenüber den Interessen, Bedürfnissen und Erwartungen der Bevölkerung, die vorausgesetzt werden muss, um die ihr zugeschriebene und offenbar von ihr auch wahrgenommene Rolle als Input-Ersatzinstanz überhaupt denkbar werden zu lassen, würde dann nicht auf mangelnde demokratische Reife der Bevölkerung zurückzuführen sein, sondern vielmehr – zumindest auch - auf deren Sensibilität gegenüber realen Entwicklungen und Funktionsverschiebungen im politischen System, die dazu beitragen, der von Haus aus nicht unbedingt in dieser Richtung prädisponierten Exekutive entsprechende Fähigkeiten und Möglichkeiten, oder jedenfalls die Herausforderung zu ihrer Hervorbringung und Nutzung, zu wachsen zu lassen.

Tatsächlich lässt sich eine überraschend große Zahl solcher Entwicklungen und Funktionsverschiebungen angeben, die nachfolgend in aller Kürze in Form einer Liste zusammengefasst werden und die als Sachverhalte in Rechnung gestellt werden können, welche die ersatzweise Absicherung der Demokratiezufriedenheit der von den Parteien ‚allein gelassenen‘ Bevölkerung durch die Exekutive plausibler werden lassen:

- In Ihrer Bedeutung kaum überschätzbar ist – auch in diesem Zusammenhang - die seit längerem zur Gewohnheit gewordene Zusammenführung der Ämter des Regierungschefs und des Vorsitzes derjenigen Partei, die den Regierungschef stellt. Diejenige Person, die aufgrund Art. 65 GG als Regierungschef die Richtlinien der Regierungspolitik bestimmt, erhält damit die Chance, gleichzeitig auch die maßgeblichen Richtlinien der Parteipolitik zu bestimmen. Dass hierbei eine möglichst weitgehende Übereinstimmung angestrebt wird, liegt in der Natur der Sache. Die „Gewaltenteilung“, eines der immer noch heilig gehaltenen Grundprinzipien des demokratischen Verfassungsdenkens, wird damit aber grundsätzlich infrage gestellt.
- In Verbindung hiermit wird die Erarbeitung der Beschlussvorlagen für Parteitage, wie auch der Vorlagen für die Beschlussfassung über Gesetze tendenziell zu einer Regierungsangelegenheit. Man geht davon aus, dass in Deutschland schon seit längerem bis zu 90 % der Gesetzesvorlagen aus dem Regierungsapparat kommen. Gestützt auf die Mehrheitsverhältnisse im Parlament zieht die Regierung bzw. deren Spitze damit einen wesentlichen Teil der parlamentarischen Arbeit an sich.

- Die Machtstellung, welche die Regierung hierbei gegenüber dem Parlament gewinnt, verstärkt sich dadurch beträchtlich, dass sie inzwischen – als „kooperativer Staat“ - die Abstimmung mit den jeweils betroffenen gesellschaftlichen Gruppen und Kräften im Wege von Einzelverhandlungen und Anhörungen bereits routinemäßig selbst praktiziert.¹⁸ Die Anhörung durch Ausschüsse des Bundestags oder der Landtage wird dadurch zu einer Ausnahmeerscheinung. Die Gesetzesvorlagen, die dem Parlament von der Regierung zugeleitet werden, können aufgrund dessen in der Regel den gesellschaftlichen Konsens für sich geltend machen und gewinnen dadurch den Status einer weitgehenden Einwandsimmunität.
- Die Macht, welche die Regierung über die hinter ihr – in Wahrheit aber unter ihr - stehenden Parteien auszuüben vermag, wird in Deutschland durch das Wahlsystem begünstigt. Dieses macht offiziell die über eine Zweitstimme erfolgende Wahl der Hälfte der Abgeordneten davon abhängig, dass sie von der Führung ihrer Partei auf eine Liste gesetzt werden, die naturgemäß der Beeinflussung des oder der Parteivorsitzenden unterliegt. Die betreffenden Abgeordneten gelten offiziell aufgrund einer Entscheidung der zuständigen Parteigremien, d.h. faktisch aber zumindest auch der Regierung, in nur indirekter Abhängigkeit vom Wahlausgang als gewählt. De facto muss darüber hinaus davon ausgegangen werden, dass die gesamte Kandidatenaufstellung von der Parteispitze – und damit ggf. von der Regierung – kontrolliert oder sogar aktiv gesteuert wird.

¹⁸ Die Bedeutung, welche Verhandlungen, Anhörungen etc. im Zuge des demokratischen Willensbildungsprozesses zukommt, wurde in den letzten Jahren verschiedentlich stark betont und zum Gegenstand gesonderter Untersuchungen erhoben. In Verbindung hiermit kam es wiederholt zur Feststellung einschneidender Systemänderungen der Demokratie, welche u.a. den Anlass dazu lieferte, dass anstelle der „repräsentativen Demokratie“ z.B. von einer „Wettbewerbs-„ oder „Verhandlungsdemokratie“, oder auch von einer „Postparlamentarischen Demokratie“ gesprochen wurde (vgl. z.B. Arthur Benz, Postparlamentarische Demokratie?, in: Michael Greven (Hrsg.): Demokratie – eine Kultur des Westens? Opladen 1998, S.201 - 221). Von hier aus führen unmittelbare Verbindungswege zu einer weltweit verbreiteten „Governance“- Diskussion, die bis heute ein fast unübersehbares Schrifttum hervorbrachte. Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass diese Entwicklungen zur intensiveren Beleuchtung einer Vielfalt empirischer Sachverhalte führten, die vorher eher vernachlässigt worden waren. Eine gravierende Schwäche, die diesen Entwicklungen anhaftet, ist jedoch die verbreitete Annahme, dass diese Sachverhalte eine Grundlage für die Prognose liefern, dass die moderne Demokratie auf dem Weg ist, sich in ein „pluralistisches“ System ohne ein eindeutig erkennbares Herrschaftssubjekt zu verwandeln.

- Die dadurch ausgeübte Macht der Regierung über die Regierungsparteien wird durch die Tatsache perfektioniert, dass es eine „innerparteiliche Demokratie“ nur in schwacher Ausprägung gibt. Die Vergabe der lokalen Parteiämter erfolgt zwar formell aufgrund von Mitgliedervoten. Auch hier aber treten aber überall dort, wo dies wichtig erscheint, Voten „von oben“ in Erscheinung, gegen die anzugehen inopportun ist, da der Vorwurf des „unsolidarischen Verhaltens“ schnell im Raume steht.
- Die immer mehr an Bedeutung gewinnende internationale Koordination der Politik führt dazu, dass Verhandlungen in und außerhalb internationaler Gremien immer mehr den Regierungsmitgliedern obliegen. Der Bundestag pocht zwar - unter Bezugnahme auf den Artikel 23 des Grundgesetzes - unablässig auf sein Recht, über die jeweiligen Gesprächs- und Verhandlungsergebnisse frühzeitig in Kenntnis gesetzt zu werden und vor verbindlichen Beschlussfassungen ein Votum abgeben zu können. Dass es ihm jedoch in der Regel an den erforderlichen Durchsetzungschancen mangelt, liegt allerdings offen zutage.
- Darüber hinaus häufen sich die Fälle, in denen Verhandlungen auf internationaler Ebene in Regierungsabkommen enden, die im Rahmen der Rechtssetzungskompetenzen der beteiligten Regierungen verbindlich gemacht werden. Im Fall der TTIPP-Verhandlungen wurde deutlich erkennbar, dass im Einzelfall sogar der ausdrückliche Ausschluss von Mitwirkungsrechten der Parlamente beteiligter Länder zum Bestandteil eines Vertragsentwurfs und ggf. auch eines Vertragstextes werden kann.¹⁹

¹⁹ Es soll an dieser Stelle nur am Rande registriert werden, dass die Wirkungen der hier aufgelisteten Sachverhalte durch die zunehmende Komplexität und Dynamik der Rahmenbedingungen politischer Gesellschaftsteuerung begünstigt und verstärkt werden. Dass hierbei insbesondere auch ein wachsender Beschleunigungsdruck eine Rolle spielt, der auf den politischen Entscheidungsbedingungen lastet, wurde von einer Reihe von Beobachtern registriert. Dass dieser Beschleunigungsdruck die „Verlagerung von Entscheidungen in schnellere Systeme“ begünstigt und dass es in diesem Zusammenhang zu „Entscheidungsverschiebungen“ vom Parlament zur Regierung bzw., noch weitergehend, zu deren „Spitzenakteuren“ kommt, wird zusammenfassend von R. Wilharm festgestellt. Vgl. hierzu Robin Wilharm: Politisches Entscheiden in Krisenmomenten – ein konzeptioneller Vorschlag, in: Karl-Rudolf Korte (Hrsg.): Politik in unsicheren Zeiten, Baden-Baden 2016, S. 172-195.

Ein empirischer Test: Übereinstimmungen im zeitlichen Verlauf der Variablen „Zufriedenheit mit der Arbeit der Regierung“ und „Demokratiezufriedenheit“

Zur Abstützung der Bewertung einer hohen Korrelation zwischen der positiven Einschätzung der Qualität der Regierungsarbeit und der Demokratiezufriedenheit als Beleg für einen Ersatz der Leistung der politischen Parteien als Input-Agenturen durch die Exekutive im Wege der Auffindung bestätigender, verstärkender, Plausibilität erzeugender und Zustimmung hervorrufer Sachverhalte anderer Art dürfte mit der vorstehenden Zusammenstellung ein gewichtiger Beitrag geleistet sein.

Wir wollen uns hiermit aber nicht zufrieden geben, zumal – unter anderem - noch ein „crucial test“ anderer Art aussteht, dem wir uns nunmehr zuwenden wollen. Es geht dabei um die Beantwortung der bisher noch offenen Frage, ob sich jenseits einer zeitpunktbezogenen Korrelation zwischen der Regierungszufriedenheit und der Demokratiezufriedenheit eine hinreichende Übereinstimmung der Entwicklung beider Variablen im Zeitablauf feststellen lässt. Zwar ist angesichts der Einwirkung unterschiedlicher weiterer Größen auf beide Variablen keine perfekte Übereinstimmung erwartbar. Jedoch muss eine Übereinstimmung nachweisbar sein, die der doppelten Anforderung genügt, sich exakt benennen zu lassen und gleichzeitig als befriedigender Nachweis einer gleichartigen Verlaufsrichtung bewertet werden zu können. Wir wollen davon ausgehen, dass die Auffindung einer ausreichend eindeutigen Entsprechung zu der obigen Charakterisierung *der allgemeinen Verlaufsrichtung* der Variable „Demokratiezufriedenheit“ - diese bewegte sich, wie wir schrieben, *„überwiegend auf einem hohen Niveau ...“*, auf das sie sich auch nach zeitweiligen Einbrüchen immer wieder hinbewegte“ - dieser doppelten Anforderung gerecht wird. Der entscheidende Unterschied zu der negativen Verlaufsrichtung derjenigen Variablen, die dem Syndrom der „Parteien- und Politikerverdrossenheit“ zuzurechnen sind, ist damit hinlänglich deutlich markierbar.

Als empirisches Material zur Erfassung der Verlaufsrichtung der Variable „Arbeit der Bundesregierung gut“ steht insbesondere das Zeitreiheninventar der Forschungsgruppe Wahlen zur Verfügung, das allerdings der Untersuchungsabsicht nur teilweise gerecht wird, da es – jedenfalls in seiner öffentlich zugänglichen Fassung - nur den Zeitraum ab November 2009 abbildet. Geben wir uns jedoch – nolens volens - mit dem erfassten Zeitraum von annähernd 6 Jahren zufrieden, dann können wir beim Blick auf die beiden

Zeitreihen unschwer erkennen, dass *die Verlaufstypik der Variable „Demokratiezufriedenheit“ in der Tat ohne signifikante Abstriche auf die Variable „Arbeit der Bundesregierung gut“ übertragbar* ist: Der Verlauf der letzteren Variable beginnt im Jahr 2009 mit einem Einbruch des vorherigen hohen Niveaus, der sich - in abgeschwächter Form – auch in den Zeitreihenabbildungen findet, die für die Variable „Demokratiezufriedenheit“ zur Verfügung stehen. Ebenso wie bei letzterer wird dieser Einbruch aber schnell wieder überwunden, woraufhin ein nur von unbedeutenden Schwankungen gekennzeichneter fortgesetzter Aufschwung einsetzt, der bis etwa zur Jahresmitte 2014 andauert. Die positive Verlaufsrichtung setzt sich von da aus bis zum Jahresende 2014 fort, indem das erreichte hohe Niveau gehalten wird.

Um das Ergebnis zusammenfassend klar zu machen: Bei der Variable „Arbeit der Bundesregierung gut“ findet sich ganz ebenso wie bei der Variable „Demokratiezufriedenheit“ eine der kollektiven Verlaufsrichtung des Syndroms der Verdrossenheitsvariablen *entgegengesetzte* Bewegung. Die bereits durch die oben referierte Korrelationsanalyse nahegelegte Annahme, dass die beiden Variablen in einem engen Zusammenhang stehen, erhält durch den durchgeführten Test innerhalb der durch die Knappheit der verfügbaren Daten gezogenen Grenzen starke Unterstützung. Natürlich kann Parallelität nicht unmittelbar mit Kausalität gleichgesetzt werden. Der Schluss, dass das beobachtbare Parallelitätsphänomen eine kausale Verbindung anzeigt, legt sich jedoch zwingend nahe.

Grenzen der realen Befriedigungswirkung der Exekutive

Anschaulicher ausgedrückt gibt es eine hinlängliche Menge von Indizien dafür, dass die herausragend hohe Korrelation zwischen den Variablen „Arbeit der Bundesregierung gut“ und „Demokratiezufriedenheit“ in der Tat auf eine optimistisch gestimmte Hinwendung einer Mehrzahl von Menschen von den politischen Parteien zur Exekutive schließen lässt. Es kann davon ausgegangen werden, dass dabei sehr viel Pragmatik und, wie schon gesagt, auch sehr viel Instinkt für die realen Machtverhältnisse im Spiel ist.

Nichtsdestoweniger muss es aber dennoch verwundern, dass sich offenbar eine Mehrheit der Menschen ausgerechnet die Bundesregierung als eine ‚Ersatzinstanz‘ für die schwächelnden Parteien ausgesucht hat. Zwar war der Bundesregierung, wie vorstehend festgestellt wurde, im Laufe der Zeit zunehmend eine Superiorität im Kräftespiel der nationalen politischen

Mächte zugewachsen, so dass die Entscheidung, sich ‚an sie zu halten‘ insoweit plausibel erscheinen mag. Auf der anderen Seite verband sich diese Superiorität jedoch mit der Entstehung zunehmend vieler systeminterner Interdependenzen, die der Bundesregierung eine ständige Aufmerksamkeit und Aktivitätsbereitschaft nach vielen Richtungen hin abforderten – eine Entwicklung, die durch die zunehmende internationale Verflechtung Deutschlands, die ihrerseits vor allem die Bundesregierung in die Pflicht nahm, noch weiter gesteigert wurde. Von einer auf vielfältige Weise in Anspruch genommenen, unter Belastungsstress stehenden, angestrengt mit vielen Bällen zugleich jonglierenden Instanz eine prioritäre Zuwendung zu den „Menschen im Lande“ erwarten zu wollen, musste im Grunde genommen kühn und eigentlich mehr oder weniger unrealistisch erscheinen.

Natürlich kann davon ausgegangen werden, dass das Bestehen einer diesbezüglichen Erwartungshaltung in der Bevölkerung von den Regierungsakteuren erkannt wurde und dass sie versuchten, ihr im Rahmen des Möglichen nachzukommen, zumal sie allesamt u.a. auch Vertreter/innen einer Partei waren und deren Wahlchancen im Auge behalten mussten. Weiter kann davon ausgegangen werden, dass es im Regierungsbereich, d.h. bei den Bundesministerien, oder in bestimmten Spezialeinrichtungen wie dem Bundespresseamt, eine Fülle von ständig verfügbaren Informationsmöglichkeiten gab, die den Regierungsmitgliedern Aufschluss über die jeweils aktuellen Interessenlagen, Bedürfnisse und Erwartungen der Bevölkerung geben konnten, so dass ausreichend viele Hinweise auf ggf. erzielbare Befriedigungs-Treffer verfügbar waren. In der Tat lässt sich auch feststellen, dass sich unter den zahllosen Projekten, welche die Bundesregierung initiierte, oder an denen sie zumindest als Mitspieler beteiligt war, durchaus auch solche befanden, die vor allem darauf abzielten, Befriedigungswirkungen hervorzurufen. Nichtsdestoweniger bedeutete dies keinesfalls, dass die Regierung die ihr verfügbaren Ressourcen primär dafür verwendete, Befriedigungs-Treffer zu erzielen. Eher schlug man in zahlreichen Fällen den sparsameren Weg ein, nur besonders dringlich geltend gemachte Wünsche zumindest ansatzweise zu befriedigen, um dem bestehenden Erwartungsdruck die Spitze abzubrechen. Oft genug kam zudem die konkurrierende Absicht zur Geltung, persönliche Vorlieben oder Profilierungsinteressen zu befriedigen. In einzelnen Fällen gab man sich offenbar sogar damit zufrieden, den bloßen Eindruck zu erwecken, mit bestimmten Entscheidungen „etwas für die Menschen zu tun“, obwohl in Wahrheit Interessen anderer Art den

Ausschlag gaben. Im ganzen genommen wird angesichts solcher Nebeneinflüsse davon auszugehen sein, dass den auf Befriedigungswirkungen abstellenden, oder zumindest mit der erklärten Absicht solcher Wirkungen eingang gesetzten Regierungsinitiativen in vielen Fällen der angezielte Befriedigungs-Treffer versagt blieb.

Die Empirie liefert eine erstaunliche Zahl von Anhaltspunkten dafür, dass derartigen Fällen tatsächlich ein erhebliches Gewicht zuzuschreiben war. So dokumentiert die Analyse der Daten, dass in einer beträchtlichen Anzahl von Fällen auch solche Regierungsprojekte, auf die u.U. sehr viel Zeit, Energie und Geld verwendet wurden und die – zumindest unter anderem - mit der Absicht der Befriedigung von Interessen, Bedürfnissen und Erwartungen der Menschen unternommen wurden, keinen nennenswerten Einfluss auf deren Demokratiezufriedenheit oder Wahlabsicht hatten. Das Outputangebot verpuffte hier mehr oder weniger wirkungslos, ohne dass sich der vermutlich erwartete politische Effekt einstellte. Beim Blick auf den POLITBAROMETER 2014 erweist sich, dass dies u.a. bei den Bemühungen um die Einführung einer gesetzlichen Frauenquote, bei dem Projekt einer Rente ab 63 Jahren, bei dem Vorschlag einer Mütterrente, bei den Vorstößen zu Gunsten einer Mietpreisbremse, bei der Lancierung einer gesetzlichen Frauenquote bei der Besetzung von Vorstandspositionen in der Wirtschaft, bei den fortgesetzten Anstrengungen zur Einführung einer PKW-Maut, wie z.B. auch bei den Bemühungen um eine Verbesserung der Leistungen der Pflegeversicherung der Fall war.

Zurücknahme der Befriedigungserwartungen als Bedingung der Befriedigungswirkung der Exekutive

Dass die breite Mitte der Bevölkerung in den letzten Jahren – jedenfalls bis zum Einsetzen der „Flüchtlingskrise“ im Jahr 2015, über die noch gesondert zu reden sein wird – ungeachtet der zahlreichen Fälle, in denen sich die Interessen-, Bedürfnis- und Erwartungsbedienung eher auf Angebote mit geringer Outputwirkung konzentrierte, der Bundesregierung als Befriedigungsinstanz die Treue hielt, kann in der Tat nicht ausschließlich auf deren reale Befriedigungsleistung zurückgeführt werden.

Es lässt sich vielmehr die Hypothese aufstellen, dass eine nicht zu unterschätzende Bedeutung hierbei einer grundsätzlichen Richtungsentscheidung der Regierungspolitik, nämlich der „Agenda 2010“ zuzurechnen war, die von G. Schröder als Bundeskanzler gegen den Willen großer Teile

seiner eigenen Partei initiiert wurde und die von der nachfolgenden Koalitionsregierung unter A. Merkel bereitwillig übernommen wurde. Befriedigungsstrategisch gesehen wurde der Bevölkerung mit der Agenda 2010 mit autoritativem Nachdruck eine individualistische Situationsinterpretation angesonnen, die an die Stelle des fürsorglichen Sozialstaatsideals mit rigoroser Plötzlichkeit das Leitprinzip der „Selbstverantwortung des einzelnen“ setzte. Was Menschen in ihrem Leben erreichen können, sollte nunmehr in erster Linie das Ergebnis ihrer persönlichen Intelligenz und Strebsamkeit, wie auch ihrer Bereitschaft und Fähigkeit sein, objektiv gegebene Chancen mit eigener Initiative zu ergreifen und zu nutzen. Die politische Hilfestellung wurde gewissermaßen in die zweite Reihe zurückgezogen und sollte sich auf die Gewährleistung von „Chancengerechtigkeit“ beschränken. Wer unter die Räder kam, d.h. vor allem arbeitslos wurde, trug daran selbst die Schuld und hatte hierfür letztlich auch selbst die Folgen zu tragen. Es sollte möglichst niemandem ermöglicht werden, sich – auf Kosten anderer - ein bequemes Leben in einer „sozialen Hängematte“ zu verschaffen. Insbesondere die Verabschiedung der sogenannten Hartz-Gesetze, die u.a. Arbeitslose einer strengen Regulierung unterwarfen, trug dieser Grundauffassung Rechnung. Der Staat sollte zwar bereit sein, zu „fördern“. Er sollte jedoch – als „aktivierender“ Staat – in erster Linie der individuellen Aktivitätsbereitschaft und Initiative Tür und Tor öffnen. Der erfolgreiche Unternehmer wurde zum Leitbild. Der Bereitschaft, diesem Leitbild zu folgen, sollte durch eine Betonung des „Forderns“ nachgeholfen werden.

Der Staat sollte gleichzeitig aber auch „schlanker“ Staat sein, d.h. „entbürokratisiert“ werden. Werte wie „Sicherheit“ und „Gerechtigkeit“ wurden in diesem Wandel zugunsten von „Eigenaktivität“ und „persönlicher Autonomie“ bzw. „Freiheit“ abgewertet. Es kam im Zuge dieser Umwertung zu einem veränderten – und im ganzen genommen stark reduzierten - Verständnis von „sozialer Gerechtigkeit“. Die zentrale Aufgabe der „Sozialpolitik“ war nunmehr in erster Linie die Erhaltung und möglichste Vermehrung von Arbeitsplätzen.²⁰ Der Staat im Ganzen konnte und sollte sich auf die Gewährleistung der elementaren Bedingungen eines freien, der Verwirklichung individueller Lebenszielsetzungen entgegenkommenden gesellschaftlichen Lebens konzentrieren und beschränken. Er hatte die Aufgabe, die allgemeinen Rahmenbedingungen hierfür – neben der Freiheit vor allem

²⁰ Vgl. hierzu den POLITBAROMETER 2014, welcher für die Beziehung der Themenbereiche „Sozialpolitik“ und „Arbeitsplätze“ einen auffällig hohen Korrelationskoeffizienten ausweist.

Frieden, Bildungszugang, Wirtschaftswachstum, Rechtsstaatlichkeit und polizeiliche Sicherung - zu garantieren, nicht mehr und nicht weniger.

Die mitwirkende Bedeutung des gesellschaftlichen Wertewandels

Dass diese Richtungsentscheidung für die Bevölkerung – insbesondere für deren unmittelbar betroffene Teile – eine Reihe von schwerwiegenden Zumutungen mit sich brachte, steht außer Zweifel. Dass sie dennoch auf überwiegende Akzeptanz stieß, wird aber verständlich, wenn man in Betracht zieht, dass ihr in breiten Teilen der Bevölkerung ein seit den 60er Jahren in Gang gekommener, auf „Selbstentfaltung“ zielender *gesellschaftlicher Wertewandel* entgegenkam²¹. Die Mehrheit der „breiten Mitte“, zu der sich 70-80% der Bevölkerung rechneten, konnte sich auf diesem Hintergrund damit einverstanden erklären, dass sie der Staat in der Arena einer institutionell abgesicherten „freiheitlichen Lebenswelt“ weitgehend sich selbst und ihrem Streben nach Wohlstand überließ. Das Bedürfnis, mit persönlichen Wünschen, Nöten und Unzufriedenheiten nach „Vater Staat“ rufen zu können, wurde somit nicht oder nur verhalten verteidigt. Mit der Möglichkeit, sich auf allgemeine Rahmenbedingungen freier individueller Lebensgestaltung zu beschränken, entfielen jedoch für die Politik vielfältige Verantwortlichkeiten, die den „Wohlfahrtsstaat“ herkömmlicher Prägung herausgefordert und belastet hatten. Für die Politik eröffnete sich hiermit die Möglichkeit, sich auf eine allgemeine, ohne den Zwang zu einer gesellschaftlichen „cleavages“ folgenden Ausdifferenzierung auf die Gesamtheit der Bevölkerung zielende, diese aber ausdrücklich selbst in die Pflicht nehmende Agenda zu konzentrieren.

Damit konnte aber auch die Bundesregierung als der exekutive Nucleus staatlichen Handelns relativ unangefochten die Stellung eines entscheidenden, ja letztlich quasi ‚natürlichen‘ Bezugspunkts der Interessen, Bedürfnisse und Erwartungen der Gesamtbevölkerung einnehmen. Sie konnte diese Stellung unabhängig von den Parteien und sogar mit einer stärker fundierten Legitimationsgrundlage als diese behaupten, denn deren historische Legitimationsbasis war immer die Repräsentation von Teilgruppen der Bevöl-

²¹ Vgl. z.B. Helmut Klages: Wertorientierungen im Wandel. Rückblick, Gegenwartsanalysen, Prognosen, 2.Aufl., Frankfurt 1985; ders.: Brauchen wir eine Rückkehr zu traditionellen Werten?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, 13. Juli 2001, B29/2001, S. 7-14; ders.: Der blockierte Mensch, Frankfurt am Main, 2002, S.28 ff. u.215; vgl. neuerdings auch Philipp Lechleiter: Wertekonstellationen im Wandel – eine empirische Bestandsaufnahme, Wiesbaden 2016

kerung gewesen und es war ihr vor allen Augen offen zutage liegendes handicap, dass sie sich den Status von „Volksparteien“ gegenseitig streitig gemacht hatten. Es waren letztlich die „Werte des Grundgesetzes“ selbst, die zur Geltung gelangten, wenn die Regierung faktisch die *Doppelrolle einer zentralen Input- und Outputinstanz* übernahm und in den Mittelpunkt der Systemlogik rückte.

Die Spitze der Exekutive als Objekt medialer Aufmerksamkeit

Bei alledem darf nicht übersehen werden, dass sich die Bundesregierung damit als ein gleichsam natürlicher Zielpunkt einer sich willig den Gegebenheiten anschmiegenden Medienaufmerksamkeit anbot. Strukturell gesehen kam sie vor allem den Personalisierungsbedürfnissen der Medien viel eher als die politischen Parteien entgegen, da sie – ungeachtet ihres Ausufers in einen fast unübersehbar großen, in sich vielfältig gegliederten Ministerialapparat – ihr Zentrum mit unbezweifelbarer Eindeutigkeit in einem sehr kleinen, ohne Schwierigkeit überschaubaren Kreis von Einzelpersonen hatte, die sich als monokratisch herrschende Inhaber/innen der ministeriellen Spitzenämter als ideale Objekte medialer Aufmerksamkeit und Dauerbeobachtung anboten.

Hinzu kam jedoch die zusätzliche Möglichkeit einer noch viel weitergehenden Fokussierung der medialen Betätigung, indem die quasi-monokratisch hervorgehobene Stellung des/der Bundeskanzler/in innerhalb der Bundesregierung die Möglichkeit einer nochmals fokussierten, letztlich auf eine einzige Person konzentrierten medialen Aufmerksamkeit anbot. Wie der Vergleich zwischen den bisherigen Inhabern der Kanzler-Rolle erkennen lässt, wurde ihnen der damit verbundene *mediale „Kanzler-Bonus“* ungeachtet der enorm unterschiedlichen Führungsstile zuteil, die sie praktizierten. Sie wurde ebenso den ‚zupackenden‘ und durchsetzungsorientierten, von einer Vision geleiteten und eine aktive Richtungsgeber-Position anstrebenden Kanzlern wie Helmut Schmidt, Helmut Kohl oder Gerhard Schröder zuteil, wie auch – überraschender Weise sogar in einem gesteigerten Maße - einer eher abwartenden, oft zögerlich erscheinenden, die Resultante von Meinungsentwicklungen aufsuchenden und nutzenden Amtsinhaberin wie Angelika Merkel.

Die aktuelle Situation im Blickfeld

Die besondere Bedeutung des Vertrauens in die personale Wirkkraft der Spitze der Exekutive

Das Stichwort „Angela Merkel“ führt uns unmittelbar in den Gegenwartsraum und damit auch in einen Bereich hinein, der u.a. von einem empfindlichen Datenmangel gekennzeichnet ist und in welchem sich der Empiriker auf verhältnismäßig unsicherem Boden bewegen muss.

Konzentrieren wir uns deshalb zunächst auf die ersten zehn Jahre der Regierungstätigkeit der Kanzlerin, grob gesagt also auf denjenigen Bereich, in welchem die „Flüchtlingskrise“ noch nicht eingetreten war, dann muss uns unweigerlich ihre in den – innerhalb dieses Zeitraums noch reichlich verfügbaren - Daten schlagend zum Ausdruck gelangende besonders ausgeprägte Superiorität ins Auge fallen: In den Augen einer breiten Bevölkerungsmehrheit führte sie mit einem Abstand, um den sie ihre Vorgänger nur beneiden konnten, die Liste der „wichtigen“ Politiker an; weiter ging z.B. die Mehrzahl der Befragten davon aus, dass der Erfolg der Union in den Umfragen viel weniger auf deren Programmatik, als vielmehr auf die Tatsache zurückzuführen war, dass sie „die Partei A. Merkels“ war. Was jedoch noch wichtiger ist: Die Korrelationsanalyse erweist, dass die zentrale Bedeutung, die der positiven Bewertung der Arbeit der Bundesregierung für das Ausmaß der Demokratiezufriedenheit zukam, maßgeblich mit der positiven Bewertung der Arbeit von A. Merkel in Verbindung stand ($r = ,533$). Aus der verfügbaren Datenkonstellation lässt sich endlich jenseits allen Zweifels ableiten, dass der in dem betreffenden Zehnjahreszeitraum feststellbare relativ kontinuierliche Anstieg der Demokratiezufriedenheit in einem erheblichen Ausmaß auf das Vertrauen einer breiten Bevölkerungsmehrheit in die sichernde und – faktisch oder scheinbar - einen guten Ausgang aller Probleme garantierende persönliche Wirkkraft der „Mutti“ Angela Merkel zurückzuführen war.

Chancen und Probleme charismatischer Führung

Für den Soziologen legt es sich nahe, in Anbetracht dieser Fakten von der Existenz eines spezifischen *Charisma* auszugehen, das nur deshalb bisher oft übersehen werden konnte, weil das allgemeine Charisma-Verständnis - auf den Spuren Max Webers²² - viel zu sehr auf den in der Regel männlichen Träger „heldischer“ Eigenschaften fixiert war. Auch die nicht-webersche Charisma-Variante, die man A. Merkel zuerkennen mag, unterliegt allerdings, wie mit dem Einsetzen der Flüchtlingskrise deutlich wurde, einer *Fragilität*, die

²² Vgl. hierzu Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft*, 4. Aufl., 1. Halbband, Tübingen 1965, S.140 ff.

mit der – schon von Weber erkannten - Erfolgsabhängigkeit jeglichen Charismas zusammenhängt: Der erfolglose Charismabesitzer ist eine der traurigsten Gestalten, die sich denken lassen. War er eben noch der Gegenstand glühender Verehrung, so verwandelt er sich im Nichterfolgs-Fall unter Umständen über Nacht in das Objekt eines ebenso glühenden Hasses.

Im Fall A. Merkels ergab sich aus der Enttäuschung über ihr nachgiebiges, Vielen hilflos erscheinendes Verhalten gegenüber dem Flüchtlingszustrom insofern eine Spaltung der Gesellschaft, als das Wirksamwerden des zahlreiche Menschen erfassenden Flüchtlingschocks mit einer Angst-Disposition zusammenhing, die in erheblichem Maße auf das verbreitete Fehlen einer Positiv-Bewertung von „gesellschaftlicher Vielfalt“ im individuellen Wertehaushalt der Menschen zurückzuführen war. Diese lässt sich zwar seit einiger Zeit bei einem großen Teil der jungen Menschen feststellen, ist jedoch bei einem großen Teil der älteren Menschen noch sehr wenig verbreitet.²³

Ungeachtet der Treue, die der Kanzlerin bei Teilen ihrer Anhängerschaft zuteil wurde, waren die Folgen des Schocks zunächst einschneidend. Die ihr zugemessenen Wichtigkeits- und Beliebtheitswerte stürzten ab; auch die Bewertung der Arbeit der Bundesregierung verlor ihre stärkste Stütze und erlebte eine deutliche Niveausenkung; von hier aus entwickelte sich eine Negativwelle der Situationseinschätzungen, welche das Gesamtniveau der Demokratiezufriedenheit absenkte, wobei sich die durch das Debakel der Kanzlerin nur wenig berührte positive Wirtschaftssituation als eine wichtige Stütze erwies, die einen tieferen Absturz verhinderte. Die Parteienlandschaft war dagegen durch ein Hochschnellen der Zahl der potentiellen bzw. faktischen AfD-Wähler betroffen, dessen Gefahrencharakter allerdings durch eine teils hysterische Rechtsradikalismus-Diskussion in den Medien massiv überzeichnet wurde.

Ableitung von Folgerungen mit Blick auf die Demokratieentwicklung in Deutschland

²³ Die empirische Basis dieser von gängigen Interpretationen abweichenden Feststellung wird - jedenfalls was die jungen Menschen anbelangt - mit großer Eindeutigkeit durch die Inbeziehungsetzung der Antworten auf zwei Fragebatterien der Shell-Jugendstudie „Jugend 2015“ geliefert, von denen eine u.a. auf die Angst vor Zuwanderung und die andere u.a. auf die Gewichtung des Werts „Die Vielfalt der Menschen anerkennen und respektieren“ zielte.

Die Fähigkeit zum Umgang mit Instabilitäten aufgrund von plötzlichen Emotionsaufwallungen in der Bevölkerung als Erfordernis

Die gesamte Problementwicklung wurde letztlich durch das plötzliche Abebben des Flüchtlingszustroms abgepuffert. Die folgerichtig einsetzende Erholung der Wertschätzung A. Merkels und der damit gekoppelten systembezogenen Einstellungen in der Bevölkerung wurde allerdings seit dem Beginn des Jahres 2017 durch das Auftreten von Martin Schulz als Kanzlerkandidat der SPD unterbrochen, dem es gelang, mit Unterstützung eines Medien-Hype erfolgreich für ein an traditionellen sozialstaatlichen Vorstellungen orientiertes Gerechtigkeitsverständnis zu werben. Dass ihm dies – zumindest zeitweise – entgegen der Trendrichtung der objektiven Lebensbedingungen der Bevölkerungsmehrheit in einer individuelle Initiativen belohnenden „Multi-optionsgesellschaft“²⁴ und trotz einer individualistisch gelagerten gesellschaftlichen Werteentwicklung möglich war, war mit Sicherheit jedenfalls teilweise der geschwächten Stellung der Kanzlerin als einer zentralen Garantie-Instanz zuzuschreiben (Vgl. hierzu auch den nachfolgenden Abschnitt).

Lassen wir diese Frage für den Augenblick auf sich beruhen und fragen wir vielmehr nach den Konsequenzen, die aus der Gesamtheit der referierten Entwicklungen mit Blick auf die Demokratieentwicklung in Deutschland zu ziehen sind, dann tritt mit unabweisbarer Notwendigkeit die Verschiebung der Funktion der auf die Bevölkerung bezogenen Interessen-, Bedürfnis- und Erwartungsberücksichtigung und -bedienung von den politischen Parteien auf die Exekutive in den Vordergrund.

Es wäre allzu kurzatmig, in Verbindung hiermit von einem „Ende der Parteiendemokratie“ zu reden, denn die Stellung der Parteien ist insbesondere aufgrund ihrer konstituierenden Rolle im parlamentarischen Raum allzu fundamental abgesichert, um von einer substanziellen Bedrohung ihrer Existenz ausgehen zu können. Nichtsdestoweniger bedeutet die Abwanderung ihrer Rolle als Input-Instanzen zur Exekutive bei voraussichtlich weiterhin bestehender „Parteien- und Politikerverdrossenheit“ eine Veränderung der demokratischen Systemlogik, deren tiefgreifender Charakter nicht übersehen werden kann. Die Verhältnisse werden dadurch in vieler Hinsicht schwieriger und komplexer, was sich z.B. auch daran ablesen lässt, dass das eingeübt anmutende, immer wieder skandiertere pauschale Lamentum über eine Kluft und emotionale Leere zwischen „denen da oben“ und „denen da unten“ angesichts der unbezweifelbaren Charisma-Chancen im Spitzenbereich der

²⁴ Vgl. zu diesem Begriff Peter Groß: Die Multioptionsgesellschaft, Frankfurt am Main, 1994

Exekutive (vgl. hierzu auch den nachfolgenden Abschnitt) erkennbar ins Leere läuft.

Genau an diesem Punkt lässt sich allerdings eine Systemanalyse ansetzen, die u.a. den mit den neuen Verhältnissen verbundenen Instabilitätsgefahren mit aller erforderlichen Nüchternheit besondere Aufmerksamkeit schenkt. Es ist hierbei offensichtlich eine analytische Anstrengung erforderlich, die das Instrumentarium der etablierten Politischen Wissenschaft, dessen aktuelle Verfassung unübersehbare Engführungen mit sich bringt, in mehrfacher Hinsicht ergänzt und hinter sich lässt. So erscheint es insbesondere unvermeidlich, den Problemen, die sich aus plötzlichen Emotionsaufwallungen einer unter „normalen“ Bedingungen zufriedenen, jedoch unterschwellig für Bedrohungsgefühle anfälligen und erregungsbereiten Bevölkerung ableiten, durch die Einziehung sozialpsychologischer Wissens-, Denk- und Forschungskapazitäten begegnen zu können.²⁵

Bei Zusammenfassung verschiedener Einzelbeobachtungen lässt sich zu der These gelangen, dass die Politik auf dieses Erfordernis noch nicht vorbereitet ist. Vielmehr legt sich der Eindruck nahe, dass bei entsprechenden Entwicklungen das Gesamtsystem *panische Reaktionsmuster* zur Schau stellt, die eine Tendenz entwickeln, sich gegenseitig zu verstärken und insgesamt aufzuschaukeln, wobei die aktive Mitwirkung der Medien unübersehbar ist. Die Rede von einer „Echokammer“ scheint hierbei auf das Gesamtsystem zuzutreffen, wobei die Selbstwahrnehmung des Systems Schaden nimmt, was zu vielfältigen negativen Sekundärfolgen Anlass gibt.

Vom Parteien-Magnetismus zum „Personen-Magnetismus“?

Es erscheint unvermeidlich, am Ende dieses Beitrags – im Sinne eines Nachtrags – auf ein aktuelles Phänomen einzugehen, das sich allein schon auf Grund seines Wiederholungscharakters aufdrängt und dem inzwischen bereits ein neuartiger Name zugewachsen ist, der in den Medien die Runde macht: auf den „*Personen-Magnetismus*“.

Für die Charakterisierung dieses Phänomens, das trotz der andersartigen Bezeichnung mit dem vorstehend angesprochenen „Charisma“ zumindest

²⁵ Bemerkenswerte Beiträge zu dieser Thematik finden sich bereits bei Heinrich Oberreuter: *Stimmungsdemokratie. Strömungen im politischen Bewusstsein*, Zürich/Osnabrück 1987. Vgl. hierzu aber neuerdings auch verschiedene Beiträge in dem von Karl-Rudolf Korte herausgegebenen Sammelband „*Emotionen und Politik*“ (Baden-Baden 2015).

teilweise deckungsgleich sein dürfte, ist es nur erforderlich, eine der vorangegangenen Abschnittsüberschriften zu wiederholen und von der Fixierung auf eine Einzelperson zu lösen, d.h., konkret gesagt, das Vertrauen der breiten Mitte der Bevölkerung in *die personale Wirkkraft der Spitze der Exekutive* nicht etwa primär mit singulären Sondereigenschaften von A. Merkel in Verbindung zu bringen, sondern als eine offensichtlich an Boden gewinnende allgemeinere Erscheinung in den Blick zu nehmen.

Im Grunde genommen legte sich eine solche Generalisierung bereits nach dem mit ca. 30% der Stimmen völlig aus dem Rahmen fallenden Wahlerfolg der Grünen bei der Landtagswahl in Baden-Württemberg im Jahr 2016 nahe, der nach allgemeiner Auffassung in erster Linie der Persönlichkeitswirkung des Ministerpräsidenten Kretschmann zugeschrieben werden konnte, zumal die Grünen bei der zur selben Zeit stattfindenden Landtagswahl in Rheinland-Pfalz Mühe hatten, die 5%-Hürde zu überwinden, ohne dass der eklatante Unterschied zwischen den beiden Ergebnissen regionalen Besonderheiten zugeschrieben werden konnte. Der nächste in dieselbe Ereignisreihe gehörende Fall stellte sich ein, als sich der vormalige Präsident des europäischen Parlaments, Martin Schulz, im Frühjahr 2017 bereit erklärte, für die SPD als Parteivorsitzender und Kanzlerkandidat tätig zu werden, was für diese bisher mit niedrigen Umfragewerten dahindümpelnde Partei bei der Sonntagsfrage einen sprunghaften Anstieg der auf sie zielenden Wahlabsichten von ca. 10% und für die Union – zumindest vorübergehend - ein spürbares Minus zur Folge hatte. Man sprach zutreffend von einem „Schulz-Effekt“ – zunächst allerdings noch, ohne die Zugehörigkeit dieses Vorgangs zu einer neuartigen politischen Ereigniskategorie allgemeineren Charakters zu erörtern. Dies geschah erst nach dem unerwartet hohen Wahlsieg der CDU bei der kurze Zeit später, im März 2017, stattfindenden Landtagswahl im Saarland, die einvernehmlich als ein Votum für die amtierende Ministerpräsidentin Annegret Kramp-Karrenbauer (volkstümlich „AKK“ genannt) interpretiert wurde, wobei es bei der Kommentierung der Wahlergebnisse in der spätabendlichen „Tagesthemen“-Sendung der ARD zur öffentlichen Feststellung eines „Personen-Magnetismus“ kam.

Interessanterweise fand bei dieser Wahl ein zumindest indirekter Konkurrenzkampf zwischen drei „Magnetismus“- (oder Charisma-) -Besitzern statt, nämlich zwischen „AKK“, Martin Schulz und Oskar Lafontaine, bei dem A. Kramp-Karrenbauer offenbar u.a. auch ihre Stellung als bewährte und beliebte Amtsinhaberin zu Hilfe kam, die ihr einen Vertrauens-Bonus verschaffte.

Es ist auf diesem Hintergrund einiges Material verfügbar, das sowohl interpretative Rückblicke, wie auch Projektionen für zukünftige Entwicklungen

erlaubt, durch die sich die obigen Aussagen zu den Chancen und Problemen charismatischer Führung ergänzen lassen.

So ergibt sich zunächst die Möglichkeit, für die gesamte zurückliegende Demokratieentwicklung thesenhaft die Kurzformel *Vom Parteien-Magnetismus zum „Personen-Magnetismus“* ins Spiel zu bringen. Eine von intensiven persönlichen Gefühlen und Eigenschaftszuschreibungen getragene Attraktivität wird man den politischen Parteien in deren Sternstunde (vgl. weiter oben) ja gewiss zubilligen können. Die zwischenzeitliche Entwicklung ließe sich dann zusammenfassend als ein von Kollektiven zu Personen verlaufender Transferprozess verstehen, bei dem sich ein Rollenwechsel zwischen den beiden – von Anfang an im Spiel befindlichen und auch weiterhin im Spiel bleibenden - Akteurskategorien vollzieht. Denn „starke“ Persönlichkeiten, die allerdings früher massiv von ihrer Zugehörigkeit zu einer Partei profitieren konnten und abhingen, waren immer wichtig, während sich aber heute die Gewichte offenbar umkehren: Es lässt sich die Hypothese aufstellen, dass heute die Profiteure Personen werden, die gewissermaßen eine Partei im Schlepptau haben, ohne die sie allerdings angesichts der nach wie vor von der Parteiendemokratie geprägten Spielregeln nicht agieren können.

Für die Zukunft lassen sich von da aus intensive Personenkonkurrenzen als die eigentlichen Kerne von Wahlkämpfen voraussagen, die möglicherweise mit einem – heute bereits feststellbaren, voraussichtlich aber weiter fortschreitenden - Bedeutungsverlust von inhaltlichen Positionen einhergehen werden (Das bereits erwähnte Insistieren des Kandidaten Schulz auf der „Gerechtigkeits“-Thematik dürfte aus diesem Blickwinkel betrachtet eher als ein seine Wirksamkeit einschränkendes Relikt zu werten sein). Der den zentralen Wahlkämpfer/innen zuschreibbare persönliche „Charakter“ wird dann in Verbindung mit der Bewertung ihrer Responsivität und Problemlösungsfähigkeit die maßgeblichen Parameter der Entscheidung für konkurrierende Parteien abgeben. All dies deutet sich bereits heute an, wird aber wohl in Zukunft mit einer gegenwärtig noch kaum vorstellbaren Eindeutigkeit und Heftigkeit die Szene beherrschen.

Eine für die Demokratiequalität entscheidende Weichenstellung wird sich allerdings auch mit der Frage verbinden, wie insbesondere solche Spitzenpositionsinhaber, die anhaltend erfolgreich sind, mit der an Ihre Person gebundenen Macht und ihrem unweigerlich anwachsenden Souveränitätsgefühl und -bedürfnis umgehen. Eine offenbar naheliegende gefährliche Versuchung wird durch die aktuellen Entwicklungen in der Türkei, aber auch durch Entwicklungstendenzen in Ländern wie Russland, Ungarn, Rumänien, Bulgarien und Polen demonstriert. Das einmal vorhandene Erlebnis einer in der eigenen Person begründeten Macht wird hier überall zur

Grundlage eines Bedürfnisses nach bedingungsloser Machterhaltung, das sich im Grenzfall über die – im Einzelfall ohnehin bereits geschwächten – institutionellen Barrieren demokratischer Spielregeln hinwegzusetzen vermag und den Weg in die Diktatur nicht scheut.

Der Demokratie drohen hier umso mehr erhebliche Gefahren, als diejenigen Inhaber der Macht, welche die ‚Gefährder‘ sind, gleichzeitig auch die erklärten „Lieblinge des Volkes“ sein können. Wie das Beispiel eines aktuellen, der Vermehrung der Macht des Präsidenten dienenden türkischen Referendums zeigt, können sie ggf. die „Stimme des Volkes“ gerade dazu benutzen, ihr antidemokratisches Eigeninteresse durchzusetzen.

Die Gefahr solcher Entwicklungen kann in keinem einzigen Land völlig ausgeschlossen werden – es sei denn, dass es machtvolle Kontrollinstitutionen gibt, die in der Lage sind – und die nötige kritische Aufmerksamkeit besitzen – frühzeitig einen Riegel vorzuschieben. Die - in Deutschland stark ausgebaute - Verfassungsgerichtsbarkeit spielt hierbei eine entscheidende Rolle. Dass sie gerade deshalb zum Gegenstand von Angriffen werden kann, wird durch die aktuellen Ereignisse in der Türkei, aber auch z.B. in Polen demonstriert.

Neben der Qualität und Stärke von Kontrollinstitutionen wird für den Erhalt der Demokratie aber auch das Vorhandensein einer aktiven Bürger-Öffentlichkeit von ausschlaggebender Bedeutung sein. In diesem Zusammenhang fällt der u.a. auch in Deutschland bisher noch relativ schwach entwickelten „Bürgerbeteiligung“ eine entscheidende Rolle zu. Alles was sie stärkt und zu ihrer Weiterentwicklung beiträgt, muss von daher äußerst willkommen sein.²⁶

²⁶ Vgl. hierzu u.a. Helmut Klages u. Angelika Vetter: Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene. Perspektiven für eine systematische und verstetigte Gestaltung, Berlin 2013

ISSN 0179-2318

Speyer 2017

Deutsche Universität für
Verwaltungswissenschaften Speyer

Postfach 14 09 · 67324 Speyer
Freiherr-vom-Stein-Str. 2 · 67346 Speyer
Telefon: +49(0)6232 654-215
Telefax: +49(0)6232 654-208
E-Mail: schneider@uni-speyer.de
Internet: www.uni-speyer.de