

Schüttemeyer | Berkhoff | Cordes | Gabriel | Hellmann | Höhne  
Kannenberg | Kopsch | Niedermayer | Pyschny | Schindler

# Die Aufstellung der Kandidaten für den Deutschen Bundestag

Empirische Befunde zur personellen Qualität der  
parlamentarischen Demokratie



Herausgeber der Reihe:

Prof. Dr. Werner J. Patzelt, Dresden

Prof. Dr. Suzanne S. Schüttemeyer, Halle/Berlin

Suzanne S. Schüttemeyer | Pia Berkhoff | Malte Cordes | Oscar W. Gabriel | Daniel Hellmann | Benjamin Höhne | Oliver Kannenberg | Sophie Kopsch | Oskar Niedermayer | Anastasia Pyschny | Danny Schindler

# Die Aufstellung der Kandidaten für den Deutschen Bundestag

Empirische Befunde zur personellen Qualität der  
parlamentarischen Demokratie



**Nomos**



Onlineversion  
Nomos eLibrary

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-7560-1724-9 (Print)

ISBN 978-3-7489-4453-9 (ePDF)

1. Auflage 2024

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2024. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

# Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	13
Tabellenverzeichnis	15
<b>Kapitel 1: Kandidatenaufstellung und die Qualität der parlamentarischen Demokratie. Zur Einführung (Suzanne S. Schüttemeyer)</b>	21
1. Die Partei als Ort der Herausbildung und Aufstellung von Parlamentskandidaten	23
2. Niedergangsthesen: normative Grundlagen und Wirkungen auf die Parlamentarismusperzeption	26
3. Unzufriedenheit, Vertrauensverlust, mangelhafte Repräsentation?	28
4. Schwäche der Parteien – eine Gefahr für Qualität und Quantität der Kandidatengewinnung	31
5. Kandidatenaufstellung aus Sicht der Parlamentsforschung: bisherige Erkenntnisse, neue Ergebnisse, offene Fragen	35
6. Die Studie des IParl	42
<b>Kapitel 2: Beobachtung und Befragung vor Ort: Erhebungsmethoden und Untersuchungsobjekte des Forschungsprojekts (Malte Cordes)</b>	53
1. Triangulation	53
2. Die standardisierte Befragung	55
2.1. Auswahlverfahren	55
2.2. Erhebungsinstrumente	61
2.3. Datenerhebung	62
2.4. Organisation des Datensatzes	63
3. Die teilstandardisierte qualitative Befragung	65
3.1. Auswahlverfahren für die qualitative Befragung und teilnehmende Beobachtung	65

3.2. Erhebungsinstrument	67
3.3. Datenerhebung	67
3.4. Datenaufbereitung	68
4. Die teilnehmende Beobachtung	69
4.1. Erhebungsinstrument	70
4.2. Datenerhebung	71
4.3. Datenaufbereitung	72
5. Die Satzungsanalyse	72
<b>Kapitel 3: Kandidatenaufstellung in historischer Perspektive: Brüche und Kontinuitäten (Oliver Kannenberg)</b>	75
1. Historische Kandidatenaufstellung als Untersuchungsgegenstand zwischen Parteien-, Abgeordneten- und Wahlforschung	77
2. Rahmenbedingungen und Aufstellungsverfahren: Wie wurde nominiert?	79
2.1. Die Kandidatenaufstellung im Deutschen Kaiserreich	79
2.2. Die Kandidatenaufstellung in der Weimarer Republik	86
2.3. Die Kandidatenaufstellung der NSDAP in Weimar und für das Scheinparlament des Nationalsozialismus	91
2.4. Die Kandidatenaufstellung in der DDR	96
3. Aspekte der Kandidatenaufstellung im Vergleich	101
3.1. Einflussnahme von innerhalb und außerhalb der Partei	102
3.2. Wettbewerb: Vorteile für amtierende Abgeordnete	109
3.3. Auswahlkriterien: Innerparteiliche Bewährung als Faustpfand	111
4. 120 Jahre Kandidatenaufstellung in Deutschland: Kontinuitäten über Systemumbrüche hinweg	120
<b>Kapitel 4: Der Aspirant – das unbekannte Wesen? (Daniel Hellmann und Sophie Kopsch)</b>	123
1. Wahlberechtigter – Parteimitglied – Aspirant – Kandidat – Abgeordneter	126
2. Der Weg zum Mandat	129
2.1. Sozio-demographie der Aspiranten	132
(1) Der Einfluss des Geschlechts	132

(2) Der Einfluss des Alters	134
(3) Der Einfluss des Berufs	135
(4) Der Einfluss der Bildung	137
2.2. Engagement der Aspiranten	139
(1) Der Einfluss der Dauer der Parteimitgliedschaft	140
(2) Der Einfluss innerparteilicher Funktionsübernahme	141
(3) Der Einfluss des Amtsinhaberbonus	142
(4) Der Einfluss des Engagements	143
2.3. Inhaltliche Positionen	145
3. Ursachensuche: Was verhilft zum Nominierungserfolg?	147
4. Parteienunterschiede	149
5. Befunde zum Missing Link in der Rekrutierungskette	156
<b>Kapitel 5: Gelegenheit macht Kandidaten: Theorie und Empirie der Motivation von Aspiranten (<i>Pia Berkhoff, Daniel Hellmann und Oliver Kannenberg</i>)</b>	159
1. Kandidaturmotivation: Vorüberlegungen und Modellbildung	162
1.1. Antrieb, Anreize und Motive	163
1.2. Die Kandidatur als ressourcenintensive Partizipation	164
1.3. Vom Wollen zum Handeln durch Evaluation der Gelegenheiten	166
1.4. Karriere, Idealismus, Pflicht – drei Motivtypen	169
2. Motivmuster	170
2.1. Innerparteiliche Karriereambitionen	172
2.2. Politischer Gestaltungswille	175
2.3. Wettbewerbsbedingte Kandidaturgründe	176
2.4. Exkurs: Was behindert eine Kandidatur?	178
3. Welche Motive sind warum wo zu erwarten?	181
4. Ein weites Feld – Kandidaturmotivation als komplexer Prozess	188
<b>Kapitel 6: Wer ist entscheidend? Selektoren und ihre Handlungsweisen vor der Kandidatenaufstellung (<i>Anastasia Pyschny</i>)</b>	191
1. Formell und informell an der Kandidatenauswahl beteiligte Akteure	193

2. Der Vorentscheidungsprozess: Wer sind die „faktisch Mächtigen“?	194
2.1. Vorentscheidungen auf der Wahlkreisebene	195
2.2. Vorentscheidungen auf der Landesebene	201
3. Unterschiedliche Handlungsweisen von Selektoren	207
4. Bedeutung der Selektoren-Typen für die Kandidatenaufstellung und ihre Erforschung	212
5. Wer ist entscheidend?	216
<b>Kapitel 7: „Von Berlin gesteuert“? Zum Einfluss der Fraktionsführungen auf die Aufstellung der Landeslisten (Danny Schindler und Malte Cordes)</b>	219
1. Der Einfluss der Fraktionsführung im standardisierten Urteil der Elektoren	223
1.1. Einflusszumessung nach Parteien und Landesverbänden	225
1.2. Wovon hängt die Einflusszuschreibung ab? Hypothesen und Befunde der multivariaten Analyse	226
2. Qualitative Einschätzungen zum Einfluss auf die Nominierungsverfahren	235
2.1. Einschätzungen zum Einfluss der Fraktionsführung in den Interviews	236
2.2. Die Listenaufstellung der CDU Baden-Württembergs	238
(1) Listenerstellung durch den Landesvorstand und der Einfluss der Fraktionsführung	239
(2) Mitgliedschaft in den Bezirksvorständen	241
(3) Die Erstellung der Bezirkslisten am Beispiel Nordwürttemberg	244
(4) Zwischenfazit: Listenaufstellung als strukturelle und kulturelle Domäne der Landespartei	248
3. Unterschiedliche Einschätzungen und Machtüberschätzungen	249
<b>Kapitel 8: Es gilt das gesprochene Wort – Vorstellungsreden und Fragerunden während der Aufstellungsversammlung (Oliver Kannenberg)</b>	253
1. Vorstellungsreden als Untersuchungsgegenstand	254



2. Formale Ordnung der Vorstellungsreden	259
3. Umfang der Vorstellungsreden	261
4. Inhalte der Vorstellungsreden	270
5. Kommunikationsintensität auf Nominierungsveranstaltungen – eine Frage der Kultur?	277

**Kapitel 9: Kandidat gesucht – innerparteilicher Wettbewerb und Vorauswahlprozesse in vakanten Wahlkreisen (Danny Schindler und Daniel Hellmann)** 281

1. Was sind vakante Wahlkreise?	283
2. Die Wettbewerbslage in vakanten Wahlkreisen	287
3. Die Vorauswahlprozesse in vakanten Wahlkreisen: eine Exploration	294
3.1. Ausgangskonstellationen auf der Bewerberseite	295
3.2. Aktivitäten der Parteiführung in der Vorentscheidungsphase	297
3.3. Rolle des ausscheidenden MdB	301
3.4. Organisierte Basisbeteiligung	303
3.5. Ein Pfadmodell der Vorauswahlprozesse im Wahlkreis	306
4. Die Kandidatenaufstellung in vakanten Wahlkreisen: Kein Sonderfall, aber eine besondere Situation innerparteilicher Willensbildung	309

**Kapitel 10: Ausnahmen bestätigen die Regel – warum Abgeordneten die Wiederaufstellung verwehrt wird (Daniel Hellmann)** 313

1. Was ist eine Denominierung?	316
2. Warum werden Abgeordnete nicht wieder aufgestellt?	318
2.1. Wenn Kandidaturen knapp werden	322
2.2. Die Stellung des Abgeordneten	324
2.3. Keine Abwahl ohne Alternative	325
2.4. Formelle und informelle Regeln	328
2.5. Geschlossenheit hilft dem Amtsinhaber	329
2.6. Parteikultur und Mandatsaussicht	330
2.7. Vielfältige Gründe	331
3. Die Ausnahme bestätigt die Regel?	332

<b>Kapitel 11: Parteisoldaten oder Wählermagneten? Zur Einstellungskongruenz von Kandidaten, Elektoren und Wählern bei der Bundestagswahl 2017 (Oscar W. Gabriel)</b>	335
1. Das Untersuchungsproblem	335
2. Theorien und Konzepte	338
2.1. Parteien, Repräsentation und Demokratie	338
2.2. Innerparteiliche Repräsentation: Elektoren und Kandidaten	341
3. Politische Grundüberzeugungen von Wählern, Elektoren und Kandidaten	343
3.1. Die Messung politischer Grundüberzeugungen	345
3.2. Übereinstimmung zwischen Wählern und Gewählten auf der Links-Rechts-Skala	349
3.3. Übereinstimmung in sozio-ökonomischen Streitfragen	353
3.4. Übereinstimmung in sozio-kulturellen Streitfragen	355
4. Welche Faktoren fördern die Einstellungskongruenz zwischen Elektoren und Kandidaten?	359
4.1. Die Rolle parteipolitischer Bindungen für die Übereinstimmung in grundlegenden politischen Fragen	359
4.2. Gruppenspezifische Repräsentationsmuster	367
4.3. Institutionelle Faktoren	371
5. Parteisoldaten oder Wählermagneten – Zusammenfassung und Diskussion der Befunde	376
<b>Kapitel 12: Die Nachfrageseite der Bundestagswahl 2017: Spitzenkandidaten und die Kandidatenorientierungen der Wähler (Oskar Niedermayer)</b>	381
1. Kandidatenaufstellung und Wahlverhalten	381
2. Das sozialpsychologische Modell zur Erklärung des Wahlverhaltens	383
3. Die Bundestagswahl 2017	390
3.1. Ausgangssituation und Wahlkampf	390
3.2. Das Wahlergebnis	405

<b>Kapitel 13: Abgeordnetenrekrutierung als Dauerreformbaustelle? Reformbedarf, Reformoptionen und die Sichtweisen der Parteimitglieder (Benjamin Höhne, Anastasia Pyschny und Danny Schindler)</b>	411
1. Zum Zusammenhang von Reformbedarf, -forderung und -wille	411
2. Nominierung ohne Auswahl? Innerparteilicher Wettbewerb bei der Kandidatenaufstellung	413
3. Vorweggenommene Entscheidungen durch „Kungelei“? Vorauswahlverfahren vor der Nominierungsversammlung	419
4. Defizite der deskriptiven Repräsentation im Parlament: die Nominierung von Frauen	424
5. Zu wenig Partizipation? Bevölkerungs- und Mitgliederbeteiligung bei der Personalrekrutierung für Bundestagswahlen	428
5.1. Zwischen „Sklerosierung“ und „Lastwagendemokratie“: Mitglieder- und Delegiertenversammlungen aus Sicht aktiver Parteimitglieder	431
5.2. Beteiligung der Bevölkerung oder reine Vorstandsentscheidungen? Die Verfahrenspräferenzen der Aspiranten und Elektoren	437
5.3. Wie lassen sich die Präferenzen für Mitglieder- und Delegiertenversammlungen erklären?	440
(1) Elektoren: Führungsmitgliedschaften und Status quo als Einflussfaktoren	441
(2) Aspiranten: Status quo, Vertrauen in die repräsentative Demokratie und die Zufriedenheit mit den Beteiligungsmöglichkeiten als Einflussfaktoren	442
5.4. Fazit: Verbreitete Beharrungskräfte und die Notwendigkeit informierter Kritik	447
Literaturverzeichnis	451
Autorenverzeichnis	481



## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 4.1:	Kandidatenaufstellung als Stufenabfolge	129
Abbildung 5.1:	Grundlegendes Modell der Kandidaturmotivation	162
Abbildung 5.2:	Merkmalsverteilung der Aspekte der Bewerbung um eine Kandidatur	171
Abbildung 5.3:	Motivtypen nach Partei, Ebene, bisheriger Kandidaturerfahrung und Nominierungserfolg	186
Abbildung 6.1:	Einfluss der Ortsvorstände in der Einschätzung von Bewerbern und auswählenden Parteimitgliedern	197
Abbildung 6.2:	Sehr großer/großer Einfluss der Kreisvorstände in der Einschätzung von Bewerbern und auswählenden Parteimitgliedern im Vergleich zu den Ortsvorständen	200
Abbildung 6.3:	Sehr großer/großer Einfluss der Bezirks- und Landesvorstände auf Landeslistenominierungen in der Einschätzung von Bewerbern und auswählenden Parteimitgliedern	204
Abbildung 7.1:	Einflusszuschreibung bei der Listenaufstellung nach Landesverbänden	226
Abbildung 8.1:	Vorstellungen auf den Nominierungsversammlungen	263
Abbildung 8.2:	Anteil der Listenplatzquintile, auf denen Vorstellungen stattfanden	267

## *Abbildungsverzeichnis*

Abbildung 8.3:	Wettbewerb und Vorstellungen bei Listenaufstellungen	270
Abbildung 8.4:	Inhaltliche Schwerpunktsetzung der Vorstellungsreden	272
Abbildung 9.1:	Pfaddiagramm zu vakanten und nicht vakanten Wahlkreisnominierungen	286
Abbildung 9.2:	Pfadmodell der Vorauswahlprozesse bei der Kandidatenaufstellung im Wahlkreis	308
Abbildung 11.1:	Die Selbsteinstufung von Elektoren und Bundestagskandidaten auf der Links-Rechts- Skala, 2017	350
Abbildung 11.2:	Die Verteilung der Positionen von Wählern und Bundestagskandidaten auf der Links-Rechts- Skala, 2017	351
Abbildung 11.3:	Die Einstellungen von Wählern und Bundestagskandidaten zu sozio-ökonomischen Streitfragen, 2017	355
Abbildung 11.4:	Die Einstellungen von Wählern und Bundestagskandidaten zu sozio-kulturellen Streitfragen, 2017	357
Abbildung 12.1:	Wahlabsichten nach der Bundestagswahl 2013	392
Abbildung 12.2:	Generelle Bewertung von Angela Merkel, Sigmar Gabriel und Martin Schulz 2013 bis 2017	393
Abbildung 12.3:	Wichtigkeit von Problemen 2013 bis 2017	394
Abbildung 12.4:	Wahlabsicht für AfD und FDP 2013 bis 2017	399
Abbildung 12.5:	Wahlabsicht für Grüne und Linke 2013 bis 2017	405

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1:	Realisierte Stichprobe auf Wahlkreisebene nach Parteien und Bundesländern	57
Tabelle 2.2:	Realisierte vakante Wahlkreise nach Bundesländern und Parteien	58
Tabelle 2.3:	Realisierte Stichprobe auf Landesebene nach Parteien und Bundesländern	59
Tabelle 2.4:	Anzahl auffälliger Fälle	64
Tabelle 2.5:	Fallübersicht in den einzelnen Samples	64
Tabelle 2.6:	Aufstellungsveranstaltungen mit Angabe der realisierten Interviews	66
Tabelle 2.7:	Aufstellungsveranstaltungen mit wissenschaftlicher Beobachtung	70
Tabelle 3.1:	Typologie der Reichstagswahlbündnisse	81
Tabelle 3.2:	Wahlkreiskandidaten, Bündnisse und Hochburgen im Deutschen Kaiserreich zwischen 1890 und 1912	83
Tabelle 3.3:	Fraktionsstärken in der Volkskammer der DDR von 1963 bis 1986	98
Tabelle 3.4:	Volkskammerabgeordnete nach Geschlecht und sozialer Herkunft	116
Tabelle 4.1:	Deskriptive Statistiken der Variablen Alter, Parteimitgliedschaftsdauer, Engagement kurzfristig und langfristig	130

Tabelle 4.2:	Deskriptive Statistiken der Variablen Nominiert, Aussicht, Geschlecht, Bildung, Berufstätig, Politischer/politiknaher Beruf, Funktionen/Ämter, Amtsinhaber, Sozio-ökonomische-, Sozio-kulturelle- und Links-Rechts-Kongruenz und Partei	131
Tabelle 4.3:	Nominierungserfolg und Aussicht auf Einzug in den Bundestag nach sozio-demographischen Merkmalen	139
Tabelle 4.4:	Nominierungserfolg und Aussicht auf Einzug in den Bundestag nach Engagement	144
Tabelle 4.5:	Nominierungserfolg und Aussicht auf Einzug in den Bundestag nach Policy-Kongruenz	146
Tabelle 4.6:	Binär-logistische Regression der Erfolgsfaktoren im Nominierungsprozess	148
Tabelle 4.7:	Binär-logistische Regression der Erfolgsfaktoren im Nominierungsprozess nach Parteien	152
Tabelle 4.8:	Binär-logistische Regressionsanalyse der Erfolgsfaktoren im Nominierungsprozess nach Parteien (alle Variablen)	154
Tabelle 5.1:	Faktoranalyse der Aspekte der Bewerbung um eine Kandidatur	172
Tabelle 5.2:	Deskriptive Statistiken der Variablen Karriereambition, Gestaltungswille und Wettbewerbsbedingtheit	184
Tabelle 5.3:	Deskriptive Statistiken der Variablen Partei, Ebene, Amtsinhaber, Wiederkandidatur, Engagement (bivariat), Nominierung, Chance auf Einzug und Aspekte für die Kandidatur	184
Tabelle 5.4:	Multivariate Varianzanalysen der Motivtypen	186



Tabelle 6.1:	Typen von Selektoren auf Basis qualitativer Aussagen zu ihren Handlungsweisen im Prozess der Kandidatenaufstellung	210
Tabelle 6.2:	Einflusszuschreibung von Elektoren auf die Auswahlentscheidung bei unterstützenden und vermittelnden Selektoren im Vorfeld	214
Tabelle 7.1:	Einflusszuschreibung bei der Listenaufstellung	225
Tabelle 7.2:	Operationalisierung und deskriptive Statistik unabhängiger Variablen	230
Tabelle 7.3:	Regressionsanalyse zum Einfluss der Fraktionsführung aus Sicht der Elektoren	232
Tabelle 7.4:	MdBs der CDU Baden-Württemberg, Mitgliedschaft in Fraktions- und Parteiführung (März 2020)	242
Tabelle 8.1:	Verteilung der beschlossenen Vorstellungszeiten	261
Tabelle 8.2:	Aufstellungsdauer pro Listenplatz	264
Tabelle 8.3:	Durchschnittliche Vorstellungszeit	265
Tabelle 8.4:	Effizienzbewertung der Kandidatenaufstellung	269
Tabelle 8.5:	Anteil kritischer Erwähnungen in Vorstellungsreden	274
Tabelle 8.6:	Nutzung von Fragerunden und Fürreden	275
Tabelle 8.7:	Wichtigkeit des Kandidatenmerkmals „Überzeugende Bewerbungsrede“	277
Tabelle 8.8:	Die Letztentscheidungsarena im Parteienvergleich	278
Tabelle 9.1:	Häufigkeit von Wettbewerb bei Aufstellungsversammlungen in vakanten, verwaisten und besetzten Wahlkreisen	287

## *Tabellenverzeichnis*

Tabelle 9.2: Logistisches Regressionsmodell zu den Erklärungsfaktoren für Wettbewerb auf den Aufstellungsversammlungen	293
Tabelle 11.1: Ökonomische Grundüberzeugungen von Elektoren und Bundestagskandidaten, 2017	354
Tabelle 11.2: Sozio-kulturelle Grundüberzeugungen von Elektoren und Bundestagskandidaten, 2017	356
Tabelle 11.3: Präferenz für eine partei- oder wählerorientierte Kandidatenauswahl unter den Elektoren der im 19. Deutschen Bundestag vertretenen Parteien, 2017	361
Tabelle 11.4: Einstellungskongruenzen zwischen Elektoren, Kandidaten und Wählern der im 19. Deutschen Bundestag vertretenen Parteien, 2017	363
Tabelle 11.5: Partei- und Wählerorientierung der Kandidaten der wichtigsten deutschen Parteien bei der Bundestagswahl 2017	366
Tabelle 11.6: Einstellungskongruenzen zwischen Elektoren und Kandidaten in ausgewählten sozialen Gruppen, 2017	369
Tabelle 11.7: Der Einfluss institutioneller Faktoren auf die Einstellungsunterschiede zwischen Elektoren und Kandidaten, 2017	374
Tabelle 12.1: Orientierungen gegenüber dem Spitzenpersonal der kleineren Parteien	408
Tabelle 12.2: Orientierungen gegenüber Angela Merkel und Martin Schulz vor der Bundestagswahl 2017	409
Tabelle 13.1: Abgeordnete, Kandidatinnen und Kandidaten zur Bundestagswahl 2017, nach Parteien	425

Tabelle 13.2: Über den Wahlkreis und über die Liste in den Bundestag eingezogene Abgeordnete, 2017	427
Tabelle 13.3: Vor- und Nachteile von Mitglieder- und Delegiertenversammlungen nach Ansicht aktiver Parteimitglieder	436
Tabelle 13.4: Verfahrenspräferenzen der Aspiranten und Elektoren im Wahlkreis	438
Tabelle 13.5: Verfahrenspräferenzen der Elektoren auf der Landesebene	439
Tabelle 13.6: Verfahrenspräferenzen der Aspiranten auf der Landesebene	440
Tabelle 13.7: Deskriptive Statistik der unabhängigen Variablen	443
Tabelle 13.8: Einflussfaktoren für die Verfahrenspräferenz bei der Listenaufstellung	445



## Kapitel 1: Kandidatenaufstellung und die Qualität der parlamentarischen Demokratie. Zur Einführung (*Suzanne S. Schüttemeyer*)

In der parlamentarischen Demokratie steht und fällt der Bestand der politischen Ordnung mit der Erfüllung der Parlamentsfunktionen, in ihrer Summe gefasst als Legitimation durch Repräsentation.<sup>1</sup> Parlamente müssen als berechtigt anerkannt werden, allgemeinverbindliche Letztentscheidungen zu treffen, und ihre Entscheidungen müssen diese Berechtigung verdienen, indem sie objektiv Probleme lösen, gesellschaftliche Interessen aufnehmen und diese in einer Weise ausgleichen, die von der Gesellschaft für angemessen gehalten wird. Kurz: Demokratische Repräsentation muss auf der Input-Seite wie auf der Output-Seite gelingen, um Legitimität herzustellen.

Konkret sind die Abgeordneten die Handlungsträger: Sie haben alltäglich die Leistung und Legitimität der Institution Parlament und damit die Stabilität des politischen Systems zu sichern. Von ihnen hängt es ab, ob genügend Sachkunde im Parlament vorhanden ist, um Politik zu beeinflussen, sei es (mit-)steuernd innerhalb der Regierungsmehrheit, sei es öffentlichkeitswirksam kontrollierend in der Opposition; sie müssen die lebendige Verbindung in die Gesellschaft sichern, Impulse aufnehmen, politische Mehrheiten für Sachentscheidungen schaffen und diese den Wählern erklärend und begründend rückkoppeln. Periodische Wahlen sichern die Einlösung ihrer Rechenschaftspflicht und demokratischen Verantwortung.

Unter den Bedingungen des parlamentarischen Regierungssystems ist das typologisch entscheidende Kriterium hinzuzufügen, dass die Regierung erst aus dem Parlament und durch parlamentarische Wahl entsteht oder mindestens in ihrer Existenz und Handlungsfähigkeit von parlamentarischer Unterstützung abhängig ist. Im Unterschied zum Präsidentialismus mit seiner strukturtypischen Inkompatibilität von Abgeordnetenmandat und Regierungsamt sind Exekutive und Legislative im Parlamentarismus auch personell eng miteinander verwoben.<sup>2</sup>

---

1 Vgl. *Suzanne S. Schüttemeyer*, *Fraktionen im Deutschen Bundestag. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen*, Opladen / Wiesbaden 1998, S. 23.

2 Dies gilt faktisch auch für jene parlamentarischen Regierungssysteme, die Inkompatibilitätsregeln aufweisen, so zum Beispiel in der EU die Niederlande, Belgien und

So stammen in der Bundesrepublik Deutschland die Kanzler und Minister<sup>3</sup> in aller Regel aus dem Parlament, genauer aus der Parlamentsmehrheit. Sowohl die fünf christdemokratischen als auch die vier sozialdemokratischen Regierungschefs seit 1949 waren vor ihrer Amtsübernahme Mitglieder ihrer Fraktionen im Deutschen Bundestag gewesen: *Konrad Adenauer* naturgemäß als vom Ersten Deutschen Bundestag gewählter Kanzler nur kurz, die anderen acht zwischen sechs (*Helmut Kohl* und *Gerhard Schröder*) und 17 Jahren (*Helmut Schmidt*). Sie hatten also als Abgeordnete im Bundestag langjährige Erfahrungen gesammelt, waren in ihren Fraktionen sozialisiert, von diesen für „kanzlerfähig“ befunden und gewählt worden.<sup>4</sup> In welchem Ausmaß die Fraktionen Rekrutierungsstätte der Regierungsmitglieder sind, zeigt sich des Weiteren an der Besetzung der Ministerämter: Von den 222 Ressortinhabern zwischen 1953 und 2023 hatten fast 85 Prozent vor ihrer Amtsübernahme einen Sitz im Bundestag.<sup>5</sup>

---

Frankreich, das nach der hier zugrunde gelegten, auf *Winfried Steffani* (Strukturtypen präsidentieller und parlamentarischer Regierungssysteme, in: *ders.*, *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie*, Opladen 1979, S. 37 – 60) zurückgehenden Typologie ebenfalls als parlamentarisch eingeordnet wird. Auch in einigen der neueren Mitgliedstaaten, etwa in Slowenien und der Slowakei, in Estland und Bulgarien, sind Ministeramt und Parlamentsmandat unvereinbar. In der Praxis bedeutet dies jedoch nicht, dass Minister bzw. Regierungschefs nicht aus dem Parlament stammen (dürfen), sondern dass Abgeordnete, die ein Regierungsamts übernehmen, ihr Mandat aufgeben (müssen).

- 3 Gendersternchen oder Genderunterstriche werden in diesem Buch nicht verwendet. Weit überwiegend handelt es sich bei unserer Begrifflichkeit um Bezeichnungen für Funktionen oder Ämter, die von allen Geschlechtern wahrgenommen bzw. ausgeübt werden können. Auch auf die doppelte Verwendung der weiblichen und männlichen Form wird in aller Regel verzichtet; wir geben der guten Lesbarkeit wissenschaftlicher Veröffentlichungen den Vorzug vor der wohlfeil bekundeten, sicher gut gemeinten Absicht, durch Wortwahl mehr Geschlechtergerechtigkeit zu erlangen.
- 4 In der etwas martialisch wirkenden Diktion eines Protokolls von einer Reichstags Sitzung aus dem Jahre 1919 waren sie also „Blut von ihrem Blute, Fleisch von ihrem Fleische“. Etwas weniger direkt trifft dies allerdings auf *Kiesinger* und *Schröder* zu. *Kurt Georg Kiesinger* wurde 1966 nicht als amtierendes Bundestagsmitglied zum Kanzler gewählt, sondern war zu jener Zeit Ministerpräsident von Baden-Württemberg und hatte davor dem Bundestag zehn Jahre lang angehört; *Gerhard Schröder* war nach sechsjähriger Zugehörigkeit zum Bundestag in die niedersächsische Landespolitik gegangen, war Ministerpräsident geworden, nach zwölf Jahren in den Bundestag zurückgekehrt und dort 1998 zum Kanzler der ersten rot-grünen Bundesregierung gewählt worden.
- 5 Vgl. *Suzanne S. Schüttemeyer*, a.a.O. (Fn.1), S.231ff. für die Zeit zwischen 1953 und 1998; für die folgenden Wahlperioden eigene Auszählung auf Basis der Datenhandbücher des Deutschen Bundestages, Kapitel 6.2., sowie persönlichen Websites der Abgeordneten.

## *1. Die Partei als Ort der Herausbildung und Aufstellung von Parlamentskandidaten*

Angesichts dieser engen personellen Verknüpfung von Parlament und Regierung, der die politische Führung sowohl im Sinne inhaltlicher Initiative und Gestaltung als auch der öffentlichen Kommunikation obliegt, wird es noch wichtiger, welche Personen mit welchen Eigenschaften und welchem Persönlichkeitsprofil Parlamentsmandate erringen. Zum einen ergibt sich daraus, aus welchem Reservoir geschöpft werden kann, wenn es um die Besetzung von Exekutivpositionen geht. Zweitens entscheidet die personelle Zusammensetzung der Fraktionen darüber, in welcher Weise und Qualität das Parlament immerwährender Lernort ist, damit die spezifische Qualifizierung und Sozialisation der Abgeordneten für die Aufgaben der Gesetzgebung, Kontrolle und Kommunikation gewährleistet sind und nicht nur die förmliche Wahl-, sondern auch die ihr vorangehende Rekrutierungsfunktion erfüllt werden können.<sup>6</sup>

### *1. Die Partei als Ort der Herausbildung und Aufstellung von Parlamentskandidaten*

Das Lernen von Politik beginnt aber nicht erst im Parlament. Will man Politik gegebenenfalls zum Beruf machen, muss dieser Prozess schon viel früher einsetzen. Wer die Kandidatur für ein Bundestagsmandat anstrebt, muss sich in einer politischen Partei bewähren. Jedenfalls gilt dies für Deutschland. Art. 21, Abs. 1 des Grundgesetzes weist den Parteien die Aufgabe zu, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, wobei ihre innere Ordnung demokratischen Grundsätzen entsprechen muss. Das Parteiengesetz konkretisiert die Aufgaben in § 1, Abs. 2 unter anderem dahingehend, dass die Parteien „zur Übernahme öffentlicher Verantwortung befähigte Bürger heranbilden“ und sich „durch Aufstellung von Bewerbern an den Wahlen in Bund, Ländern und Gemeinden beteiligen“ sollen. Diese rechtlichen Vorgaben schließen nicht aus, dass sich auch außerhalb von Parteien Personen um ein Bundestagsmandat bewerben; für diese „Einzelbewerber“ sieht das Bundeswahlgesetz in § 20 vor, dass 200 Wahlberechtigte einen Kreiswahlvorschlag machen können. Nur in der ersten Bundestagswahl schafften es aber drei parteilose Einzelbewerber, einen Sitz im

---

6 Werner J. Patzelt bezeichnet dies als „auf das Parlament selbst bezogene Parlamentsleistungen“ bzw. als „institutionelle Selbsterhaltung“, Werner J. Patzelt, *Parlamente und ihre Funktionen*, in: *ders.* (Hrsg.), *Parlamente und ihre Funktionen*, Wiesbaden 2003, S. 13 – 49, S. 42 ff.

Parlament zu erringen; allerdings waren diese „in Wirklichkeit keine Unabhängigen“<sup>7</sup>. Seither gibt es keine erfolgreichen Kandidaturen außerhalb von Parteien mehr. Sie haben das faktische Privileg, die Abgeordneten des Deutschen Bundestages zu rekrutieren. Dies umfasst „die Heranbildung“, also die Vermittlung von Kenntnissen und Fähigkeiten, die im politisch-demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess benötigt werden, sowohl durch die Sozialisation der Parteimitglieder hinsichtlich der Inhalte, Verfahren und spezifischen Organisationskultur als auch durch die Bereitstellung von Bewährungsmöglichkeiten in innerparteilichen Ämtern und Funktionen. Auf diese Art und Weise entsteht ein Personalreservoir, aus dem für gleichsam den zweiten Akt der Rekrutierung geschöpft werden kann: die konkrete Aufstellung von Parlamentskandidaten.

In diesem Verfahren, für das in Deutschland die genannten Vorschriften in Verfassung und Parteiengesetz demokratische Grundsätze verlangen und das darüber hinaus rechtlich und statutarisch noch detaillierter geregelt ist<sup>8</sup>, fließen alle Aspekte und Dimensionen des bis dahin abgelaufenen Rekrutierungsprozesses zusammen. Offenkundig gibt es dabei zwei unterschiedliche Konstellationen: Sind Parteimitglieder bereit, für den Bundestag zu kandidieren, muss in der Partei mittels der förmlich vorgesehenen Beteiligungsverfahren, also durch Mitglieder- oder Delegiertenversammlungen,

---

7 Peter Schindler (Bearb.), Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, Bd. I, Baden-Baden 1999, S. 285.

8 In diesem Lichte ist die Praxis der Kandidatenaufstellung in demokratischen (!) Parteien anderer europäischer Staaten höchst bemerkenswert: Beispielsweise in Frankreich werden die Kandidaten mitunter von Nominierungskommissionen der Parteien aufgestellt, die in der Regel aus wenigen Funktionären bestehen. Die Kommission der von Staatspräsident *Emmanuel Macron* gegründeten Partei *La République en Marche* hatte zum Beispiel lediglich neun Mitglieder, die im Rahmen gesetzlicher Vorgaben (*Parité, non-cumul-des mandats*) aus knapp 15.000 Bewerbern 577 Wahlkreiskandidaten auswählten. In der Konservativen Partei des Vereinigten Königreichs wurde bei ihrer Kandidatenauslese zur letzten Unterhauswahl zur Bedingung für die Aufstellung gemacht – laut Pressemitteilungen auf Geheiß von *Boris Johnson* –, dass die Bewerber eine unmissverständliche Zustimmungserklärung zum Brexit unterzeichneten. Eine zwar eher anekdotische, aber höchst aufschlussreiche Abhandlung einer Insiderin über die Praxis der Kandidatenaufstellung in Großbritannien hat *Isabel Hardman* verfasst: *Why We Get The Wrong Politicians?*, London 2019. Zur Letztbestimmung der Kandidaten durch ein Streichrecht des Parteivorsitzenden in Griechenland siehe schon *Akritas Kaidatzis*, Die Wirklichkeit der innerparteilichen Demokratie in Griechenland, in: *ZParl*, 30. Jg. (1999), H. 2, S. 472 – 486. Zu den Regeln in deutschen Parteisatzungen vgl. auch *Daniel Hellmann / Benjamin Höhne*, Die formale Dimension der Kandidatenaufstellung: Satzungen im Parteien- und Zeitvergleich, in: *ZParl*, 51. Jg. (2020), H. 1, S. 3 – 25.



über ihre Aufstellung entschieden werden. Bietet sich kein kandidaturwilliges Mitglied an, kommt den jeweils zuständigen Parteiführungsgremien in Ort, Kreis bzw. Bezirk und Land die Aufgabe zu, nach Bewerbern zu suchen. In beiden Fällen findet eine Art „Eignungsprüfung“ statt, an der verschiedene Akteure auf verschiedene Weise, mit verschiedenen Bewertungskriterien und zu verschiedenen Zeiten teilnehmen und beurteilen, ob die innerparteiliche „Heranbildung“ insofern erfolgreich war. Am Ende stehen Bundestagskandidaten im Wahlkreis und auf den Landeslisten der Parteien und bilden das Personaltableau, aus dem die Wähler die Endauswahl treffen. Damit tragen die Parteien eine außerordentliche Verantwortung für den Bestand der parlamentarischen Demokratie. Denn ob die der Wählerschaft präsentierten Personen die spezifischen Qualitäten aufweisen, derer es bedarf, die Parlamentsfunktionen inklusive der Selbsterhaltung der Institution angemessen zu erfüllen, hängt von dieser „Eignungsprüfung“ ab.

Diese Sicht auf die Rekrutierung der Abgeordneten und die Kandidatenaufstellung ist output-orientiert. Die Nominierung von Parlamentsbewerbern in den Parteien hat darüber hinaus eine Input-Seite. Darauf zielte *Ernst Fraenkel*, als er den Parteien (und auch den Verbänden) auftrug, in ihren Reihen „den plebiszitären Kräften ... ausreichend Spielraum“<sup>9</sup> zu gewähren und damit den zentralen Stellenwert der Parteien für den Bestand der Demokratie begründete. Sie genießen Verfassungsrang als Mittler zwischen Staat und Gesellschaft, sind mithin die wichtigste Institution, um politische Partizipation anzuregen und zu organisieren.

Politische Beteiligung findet in ganz unterschiedlichen Formen und Verfahren statt. Diese sind gemäß einem normativen Partizipationsverständnis nötig für die Integration in und die Identifikation mit der politischen Gemeinschaft wie auch für die Erziehung zu demokratischem und bürgerschaftlichem Handeln<sup>10</sup>, so dass ein partizipativ gestalteter Prozess der Kandidatenaufstellung einen Wert an sich darstellt. Nimmt man die Bedeutung dieses Prozesses wegen der skizzierten Konsequenzen für die Funktionsfähigkeit und Legitimation des politischen Systems hinzu, ist die Kandidatenaufstellung auch unter instrumenteller Perspektive zweifelsohne ein besonders wichtiger Teil der innerparteilichen Demokratie und

---

9 *Ernst Fraenkel*, Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, in: *ders.*, Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart u.a. 1974, S. 151.

10 Vgl. *Rainer-Olaf Schultze*, Partizipation, in: *Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze* (Hrsg.), Politische Theorien. Lexikon der Politik, Bd. 1, München 1995, S. 398.

bedarf spezifischer Qualität, um die konkreten inhaltlich-personellen wie die demokratietheoretischen Anforderungen zu erfüllen.

Den Verfahren und Ergebnissen der Auswahl von Parlamentskandidaten kommt also auf der Input- wie auf der Output-Seite höchste Bedeutung zu. Umso erstaunlicher ist es, dass es seit *Bodo Zeuners* 1970 erschienener Pionierstudie<sup>11</sup> keine umfassende Untersuchung der Kandidatenaufstellung zum Deutschen Bundestag und damit der Fragen gegeben hat, wer wen wie und warum für eine Kandidatur im Wahlkreis und auf einer Landesliste auswählt. Noch verwunderlicher ist dies, weil Parlamentarismusforscher seit Jahrzehnten – genau genommen schon vor einem Jahrhundert<sup>12</sup> – immer wieder zu dem Befund gekommen sind, dass Parlamente sich im Niedergang befinden. Mindestens haben sie in recht kurzen Abständen Anlass gesehen, dieser Institution, die den Kern der repräsentativen Demokratie ausmacht, zu attestieren, dass sie gravierende Defizite aufweist.

## 2. Niedergangsthesen: normative Grundlagen und Wirkungen auf die Parlamentarismusperzeption

Lässt man die Defizitdiagnosen Revue passieren, fällt auf, dass sie oft auf Maßstäben beruhen, die aus überholten Modellvorstellungen stammen.<sup>13</sup> Nach wie vor scheinen Illusionen von einem „Golden Age of Parliamentarism“, einem „klassisch-liberalen“ Parlamentarismus durch, der angeblich Mitte des 19. Jahrhunderts im Vereinigten Königreich bestanden haben soll. Wirkmächtig von *Carl Schmitt* mit anti-parlamentarischer und anti-pluralistischer Stoßrichtung in der Weimarer Republik formuliert, lebten solche Illusionen in der Parlamentarismuskritik der jungen Bundesrepublik fort und prägten auch spätere politik- und rechtswissenschaftliche Diskussionen, die mit Schlagwörtern wie „Selbstentmachtung des Parlaments“

---

11 *Bodo Zeuner*, Kandidatenaufstellung zur Bundestagswahl 1965. Untersuchungen zur innerparteilichen Willensbildung und zur politischen Führungsauslese, Den Haag 1970.

12 Siehe die Kapitel „Decline“ und „Pathology of Legislatures“ in dem 1921 von *James Bryce* veröffentlichten Buch „Modern Democracy“.

13 Die folgenden Passagen sind ausführlicher entwickelt in: *Suzanne S. Schüttemeyer*, Parlamentarismus – von gestern für heute?, in: *Florian Grotz* (Hrsg.), Neue Welt – andere Politik? Politikwissenschaftliche Vermessungsversuche, Baden-Baden 2022, S. 79 – 97.

„Entparlamentarisierung“, „Post-Parlamentarismus“ etc. geführt wurden.<sup>14</sup> *Eberhard Schuett-Wetschky* warf den Krisendiagnostikern daher einen „Dornröschenschlaf in Bezug auf die Praxis“<sup>15</sup> vor. Der rückwärts gewandte „Traum vom Parlament der liberalen Einzelgänger“<sup>16</sup>, wie *Heinz Rausch* und *Heinrich Oberreuter* es formuliert hatten, ist offenbar immer noch nicht ausgeträumt. Und *Ludger Helms'* Annahme, das Modell des parteiendemokratischen Parlamentarismus könne „in der Politikwissenschaft als allgemein akzeptiert gelten“<sup>17</sup>, trifft wohl nur oberflächlich zu; genaueres Hinsehen zeigt häufig – explizite oder implizite – theoretisch-normative wie empirische Fehlwahrnehmungen der systemtypischen Rolle von Parteien bzw. Fraktionen und Abgeordneten sowie der Legislativ-Exekutiv-Beziehungen.<sup>18</sup>

Dies ist zunächst nur für wissenschaftliche Analysen festzustellen. Aber: „Man kann einer Institution wie dem Parlament in der Tat kaum wirkungsvoller Schaden als dadurch zufügen, dass man ihr ständig ein falsches Ideal als Maßstab vorhält, wobei es letztlich nicht einmal darauf ankommt, ob dies in destruktiver oder konstruktiver Absicht erfolgt.“<sup>19</sup> So verwundert es nicht, dass sich das, was als „Krise der Parlamentarismustheorie“ erscheint, in der politischen Wirklichkeit, in Gesellschaft und Öffentlichkeit negativ auf die Perzeption und Beurteilung des Parlamentarismus, der Leistungen des Bundestages, der Abgeordneten und Parteien auswirkt. Entsprechend folgerichtig erscheint es, dass die parlamentarisch-repräsentative Demokratie auch immer wieder unter massivem Druck demoskopisch ermittelter Unzufriedenheit gestanden hat.

---

14 Vgl. z.B. *Eberhard Schuett-Wetschky*, Zwischen traditionellem Parlamentsverständnis und moderner Parteiendemokratie: Gründe des latenten Verfassungskonflikts, in: ZParl, 34. Jg. (2003), H. 3, S. 531 – 549; *ders.*, Parlamentarismuskritik ohne Ende? Parteidissens und Repräsentationskonzepte, am Beispiel der Entparlamentarisierungs- und Gewaltenteilungskritik, in: ZPol, 15. Jg. (2002), H. 1, S. 3 – 33.

15 *ders.*, Regierung, Parlament oder Parteien: Wer entscheidet, wer beschließt?, in: ZParl, 36. Jg. (2005), H. 3, S. 489 – 507, S. 507.

16 *Heinz Rausch / Heinrich Oberreuter*, Parlamentsreform in der Dunkelkammer? Zum Selbstverständnis der Bundestagsabgeordneten, in: *Winfried Steffani* (Hrsg.), Parlamentarismus ohne Transparenz, Opladen 1973, S. 141 – 164, S. 146.

17 *Ludger Helms*, Metamorphosen des Parlamentarismus in Europa, in: *Leviathan*, 33. Jg. (2005), H. 4, S. 544 – 560, S. 545.

18 Dies betrifft etwa das Verständnis von Regierungsmehrheit, Opposition und Exekutivdominanz oder den Gebrauch des Begriffs „Fraktionszwang“, vgl. *Suzanne S. Schüttemeyer*, a.a.O. (Fn. 13).

19 *Hermann J. Schreiner*, Wieder gelesen: Ernst Friesenhahn, in: ZParl, 34. Jg. (2003), H. 3, S. 61.

### *3. Unzufriedenheit, Vertrauensverlust, mangelhafte Repräsentation?*

„Der Befund, dass es politischen Verdruss gibt, ist – für eine Demokratie allemal wesensnotwendig – der Normalbefund.“<sup>20</sup> Dieser Satz wurde vor dreißig Jahren formuliert, um „Politikverdrossenheit“ zu diskutieren und theoretisch wie empirisch einzuordnen. Mit diesem Wort und seiner Wahl zum „Wort des Jahres“ 1992 waren seinerzeit Befürchtungen zum Ausdruck gebracht worden, dass die demokratische Legitimität des politischen Systems in Gefahr sei, gar „Unregierbarkeit“ und eine grundlegende „Systemkrise“ drohe.

Auch in den drei Jahrzehnten zuvor hatte es politische Unzufriedenheit in der Bundesrepublik Deutschland gegeben, intensive sachpolitische Auseinandersetzungen, aber, insbesondere in der Studentenschaft der sechziger Jahre, auch massive Kritik an Grundprinzipien der politischen Ordnung und ihrer konkreten Praxis im noch jungen Westdeutschland und anderen westlichen Demokratien. Seit den 1980ern schien sich die Qualität der Unzufriedenheit mit „der“ Politik zu verändern, breitere Schichten der Gesellschaft zu erfassen und sich immer stärker auf die Institutionen, Akteure und Verfahren des politischen Systems zu richten. Unabweisbare Indikatoren waren sinkende Wahlbeteiligungsraten, zunehmende Abwendung der Wähler von den großen (Volks-)Parteien, abnehmende Bedeutung der Identifikation und Orientierung stiftenden klassischen Konfliktlinien und Mitgliederverluste der etablierten Parteien sowie verschlechterte Werte bei demoskopisch ermitteltem Vertrauen in und Zufriedenheit mit dem Funktionieren des politischen Systems beziehungsweise der Demokratie. Diese Wandlungstendenzen hatten schon vor der deutschen Vereinigung eingesetzt, erfuhren durch sie Ausbreitung und Vertiefung, zeigten sich ebenfalls in anderen „alten“ Demokratien und bald auch – vor einem anderen Entwicklungshintergrund – in den neuen, nach 1989 in Mittel- und Osteuropa entstehenden demokratischen Systemen.

Unmut und Protest der „68er“ wurden entschärft, weil es 1969 zur als „Machtwechsel“ empfundenen Ablösung der Großen Koalition durch SPD und FDP kam und der „Marsch durch die Institutionen“ in den Folgejahren weitere Veränderungen versprach. In den 1980ern wahrgenommene Mängel in der Vertretung von Interessen konnten partiell durch die Gründung der Grünen und ihren Einzug in die Parlamente von Bund und Ländern besei-

---

20 *Suzanne S. Schüttemeyer*, Parteienkrise – Staatskrise? Thesen zur Politikverdrossenheit und Regierbarkeit, in: *Rissener Rundbrief* 12, Hamburg 1994, S. 499.

tigt werden. Was nicht geheilt werden konnte, war eine neue Wirklichkeits- erfahrung: Den Westdeutschen hatte sich die parlamentarische Demokratie in der Nachkriegszeit zum ersten Mal in der deutschen Geschichte als effizient erwiesen; wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt hatte die meisten Bürger erreicht. Entsprechend günstig fiel das Urteil über Parlament und Abgeordnete aus. Der spezifischen Unterstützung für die Leistungen der politischen Institutionen und Akteure war allmählich die diffuse Unterstützung für die Demokratie als Ordnungsform gefolgt. Als aber die politischen Entscheidungen die Erwartungen an wachsenden Wohlstand beziehungsweise die Hoffnungen auf ökonomische und soziale Besserstellung immer mehr schwinden ließen, machte die Öffentlichkeit weniger die veränderten nationalen und globalen Rahmenbedingungen dafür verantwortlich, sondern sah die Ursachen bei den Akteuren und Verfahren dieser Entscheidungen. Diese waren zumeist unbeachtet geblieben und wurden weitgehend fraglos akzeptiert, solange die Ergebnisse der Politik zufriedenstellend waren. Nun aber entzündete sich der größte Teil der öffentlichen Kritik und Unzufriedenheit an „Erscheinungen, die entweder Element oder Begleitumstand [der] Professionalisierung von Politik sind – im Sinne ihrer Entwicklung zum Beruf wie der Herausbildung bestimmter Eigenschaften, Einstellungen und Verhaltensweisen ihrer Akteure. Soziale Abgehobenheit und kommunikative Entfernung von der Alltagswelt, Maßlosigkeit und Regelverletzungen einzelner Abgeordneter bis hin zum Gesetzesbruch beim Umgang mit Geld und Privilegien, Mangel an Fachkenntnissen und ‚richtiger‘ Berufserfahrung, stattdessen Generalistentum ‚mit dem Spezialwissen, wie man politische Gegner bekämpft‘ (*Richard von Weizsäcker*)“<sup>21</sup> – so lauteten die Vorwürfe an die Berufspolitiker schon in den 1990er Jahren.

Diese grundlegende Veränderung in der Beurteilung, diese Skepsis gegenüber der Leistungsfähigkeit der Politiker erwies sich in der Folgezeit als nicht mehr umkehrbar. Weder nahm die Regelungsdichte im (post-)modernen Staat noch die Kompliziertheit der Regelungsmaterien sowie ihre wachsende Interdependenz angesichts von Globalisierung und Europäisierung ab; die Individualisierung der Gesellschaft nahm zu und damit die Heterogenität und Wandelbarkeit von Interessenlagen; Ansprüche einer technisch besser ausgestatteten und besser gebildeten Wählerschaft an Information und Partizipation stiegen – alles keine Bedingungen, unter denen es den politisch Handelnden in Parlamenten und Parteien leichter gefallen wäre, Ansehensverluste wettzumachen. Eher mussten sie mehr leis-

---

21 *Dies*, a.a.O. (Fn. 1), S. 353.

ten hinsichtlich Sachkompetenz, Interessenausgleich, Erklärung und Rechtfertigung von Politik in direkter und medial vermittelter Kommunikation mit den Bürgern. Dies ist nur mit Professionalität zu bewerkstelligen, die ihrerseits keine Feierabend-Politiker mehr zulässt, sondern Politik als Beruf erfordert; aber gerade dieser Qualität wurde und wird mit Unverständnis und Argwohn begegnet.

Weder der erste komplette Regierungswechsel in der Bundesrepublik von einer schwarz-gelben zu einer rot-grünen Koalition im Jahre 1998 noch die in früheren Jahrzehnten positiv aufgenommene Regierungsstabilität mit sechzehnjähriger Kanzlerschaft *Angela Merkels* bewirkten wieder nachhaltig steigende Zufriedenheit mit dem politischen Output. Vielmehr gab es beunruhigende, geradezu alarmistische Interpretationen der Ergebnisse von – mindestens gefühlt immer häufiger werdenden – Meinungsumfragen. Stets aufs Neue ist in der veröffentlichten Meinung zu lesen, dass es mittlerweile eine Krise des Vertrauens in die Demokratie als Staatsform gibt, insbesondere in Ostdeutschland.<sup>22</sup>

Dagegen stehen einerseits differenzierte wissenschaftliche Untersuchungen, denen zufolge sich der vielfach behauptete Rückgang des politischen Vertrauens nicht belegen lässt<sup>23</sup>; zudem wurde empirisch nachgewiesen, dass das „Repräsentationsempfinden“ vor allem mit der Behandlung aktueller politischer Themen und einem „Legitimitätsglauben“ zusammenhängt.<sup>24</sup> Insbesondere Mängel in der Responsivitäts- und Kommunikationsleistung sowie der Eindruck wachsender Entfremdung zwischen Politikern und Bürgern begründen danach eine „Repräsentationslücke“. Diese besteht aber, ausweislich der Analyse *Oscar W. Gabriels* zu den Einstellungskongruenzen von Wählern, Kandidaten und Abgeordneten auf vier ausgewählten Politikfeldern, lediglich in der Migrationspolitik; es handele sich also um ein „sektorales Phänomen“. Insgesamt ließen die Politiker

---

22 Siehe zum Beispiel die Berichterstattung über die im Januar 2019 veröffentlichte Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach in der FAZ (Auftraggeberin), der Wochenzeitung *Die Zeit* und im *Münchener Merkur*.

23 Vgl. *Oscar W. Gabriel*, Untergräbt die Kritik an Politikern das Vertrauen in die demokratischen Institutionen?, in: *ZParl*, 49. Jg. (2018), H. 4, S. 909 – 918, S. 913.

24 Vgl. *Werner J. Patzelt*, Mängel in der Responsivität oder Störungen in der Kommunikation? Deutschlands Repräsentationslücke und die AfD, in: *ZParl*, 49. Jg. (2018), H. 4, S. 885 – 895.