

Summary: The disappearance of catch-all parties is seen as a core challenge to modern democracies. However, relying on electoral and programmatic criteria, we empirically show that initially the number of true catch-all parties was highly overestimated. Instead, there is party system differentiation to the disadvantage of big parties. This development goes hand in hand with changes which in and of themselves do not necessarily constitute an automatic problem for democracy or democratic quality.

Kurz gefasst: Das Verschwinden der Volksparteien gilt als eine zentrale Herausforderung moderner Demokratien. Durch die Einbeziehung elektoraler und programmatischer Kriterien lässt sich jedoch empirisch zeigen, dass die Zahl der echten Volksparteien deutlich überschätzt wird. Es kommt vielmehr zu einer Ausdifferenzierung des Parteiensystems zuungunsten von Großparteien. Diese Entwicklung bringt Veränderungen mit sich, die jedoch keinesfalls automatisch ein Problem für die Demokratie oder die demokratische Qualität darstellen.

Mythos „Volkspartei“ Was niemals war, kann kaum verschwinden

Heiko Giebler, Onawa Promise Lacewell, Sven Regel und Annika Werner

Volksparteien gelten als der Motor demokratischer und gesellschaftlicher Integration, als Grundlage für politischen Konsens und Stabilität. In den letzten Jahrzehnten aber seien Volksparteien in die Krise geraten, ist in der wissenschaftlichen wie öffentlichen Diskussion immer wieder zu hören. Aber trifft dieses Bild von der Krise der Volksparteien und den damit verbundenen Problemen für etablierte Demokratien eigentlich zu?

Um diese Frage zu beantworten, bedarf es der Klärung, was eigentlich Volksparteien sind. Die Definitionen gehen allerdings weit auseinander: Bereits in den 1980er Jahren zählte Alf Mintzel, einer der wenigen Autoren, der sich systematisch mit dem Begriff „Volkspartei“ auseinandergesetzt hat, 17 unterschiedliche Ausdeutungen im öffentlichen und wissenschaftlichen Diskurs. Es ist kaum verwunderlich, dass diese Beliebigkeit zu stark divergierenden Ergebnissen führt, wenn es gilt, Parteien als Volksparteien zu klassifizieren oder gar deren Relevanz für die Demokratie zu bestimmen. So wurden vielerorts Großparteien, also Parteien mit einem hohen Stimmenanteil, automatisch als Volksparteien bezeichnet. Eine Rückbesinnung auf die Arbeiten Otto Kirchheimers, Pionier und zentrale Figur der Volksparteiforschung nach dem Zweiten Weltkrieg, macht deutlich, dass eine so begrenzte Definition nicht nur das Vorkommen von Volksparteien drastisch überschätzt. Darüber hinaus ist für die Rolle als Motor der Demokratie weit mehr nötig als der bloße Wahlerfolg.

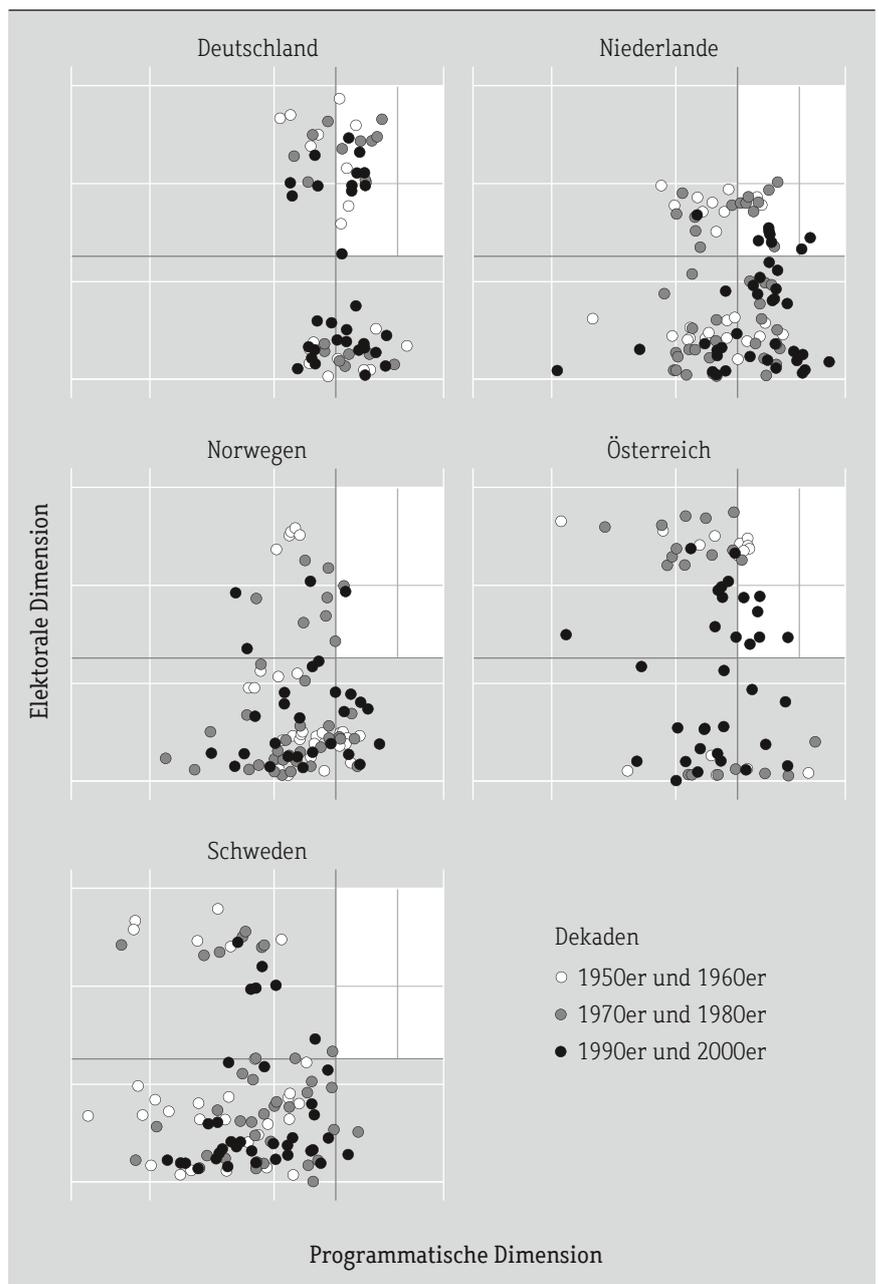
Kirchheimer, in Deutschland akademisch sozialisiert, aber auch stark durch seine Zeit im amerikanischen Exil geprägt, interessierte sich vor allem für die Entwicklung der Parteiensysteme. Er beobachtete dabei in einigen Ländern Übergänge weg von der klassischen Massenpartei. Diese war gekennzeichnet durch ein Hauptaugenmerk auf Klassen- oder Konfessionszugehörigkeit. In Abgrenzung dazu entwickelte sich dann der Parteitypus, der heute allgemein als „Volkspartei“ bezeichnet wird, von Kirchheimer „Allerweltpartei“ genannt. Auf dem Weg zur Allerweltpartei reduzieren Parteien ihren „ideologischen Ballast“, um für breitere Teile der Gesellschaft an Attraktivität zu gewinnen. Das verlangt ein erweitertes und flexibleres politisches Programm, das mit den Interessen und Ansichten der Kernwählerschaft nicht in Konflikt steht. Außerdem setzen Allerweltparteien vermehrt auf eine charismatische und kompetent wirkende Parteispitze, um bei der Bevölkerung Vertrauen jenseits konkreter Inhalte zu generieren. Darüber hinaus wird das Gewicht des einzelnen Parteimitglieds zugunsten einer Professionalisierung geschwächt. Das letzte Merkmal der Kirchheimer'schen Definition sind enge Verbindungen zu organisierten Interessensgruppen, um eine Verzahnung mit der Gesellschaft zu gewährleisten.

Die Autoren sind Sozialwissenschaftler und wissenschaftliche Mitarbeiter der Abteilung Demokratie und Demokratisierung. **Heiko Giebler** arbeitet in der durch die DFG geförderten Deutschen Wahlstudie (German Longitudinal Election Study), **Onawa Promise Lacewell** im Brückenprojekt Die politische Soziologie des Kosmopolitismus und Kommunitarismus. **Annika Werner** forscht im DFG-Projekt über Wahlprogrammatische im internationalen Vergleich MARPOR (Manifesto Research on Political Representation), ebenso wie **Sven Regel** (s. auch dessen Beitrag auf den Seiten 22-24).

Diese Entwicklung kann, nach Kirchheimer, durch verschiedene Faktoren ausgelöst und begünstigt werden, etwa die Heterogenisierung der Bürger im Allgemeinen oder der Kernwählerschaft im Speziellen. Die Transformation kann auch durch die wachsende Komplexität bzw. die Erweiterung des politischen Aufgabenprofils eingelöst werden. Und schließlich kann es auch eine Reaktion auf Mitbewerber sein.

Wenn wir im Folgenden von Volksparteien sprechen, verstehen wir diese im Sinn dieser Kirchheimer'schen Definition und seiner Gründe für deren Herausbildung. So ergibt sich eine verlässliche Grundlage für die empirische Bestimmung von Volksparteien, vor allem in Abgrenzung zu Groß- und Massenparteien. Wir konzentrieren uns dabei auf zwei Dimensionen; die auch in anderen Studien herangezogene Performanz bei Wahlen wird um die programmatische Breite ergänzt.

Nach Kirchheimer können nur große Parteien Volksparteien sein, da kleine Parteien in erster Linie Partikularinteressen vertreten. Ein universeller und absoluter Schwellenwert als Definitionsgrundlage – etwa 25 oder 30 Prozent Stim-



Volksparteien in fünf europäischen Ländern (seit 1950)
Datenbasis: Manifesto Project Dataset

menanteil – wird aber der Logik unterschiedlicher Wahlsysteme nicht gerecht. Entsprechend greifen wir auf ein relatives Maß an elektoraler Bedeutung zurück, das nicht den absoluten Stimmenanteil zur Grundlage hat, sondern den Stimmenanteil relativ zu Anzahl und Größe der anderen Parteien im jeweiligen Parteiensystem. In dieser Dimension sind Parteien demnach Volksparteien, wenn ihr so errechnetes Gewicht einem Viertel aller Parteien zusammen entspricht.

Interessanter ist jedoch die zweite Säule der erweiterten Definition, die auf der Programmatik beruht. Programmatik wird hier als Zahl der Politikfelder verstanden, die eine Partei besetzt. Aus Kirchheimers Überlegungen folgt, dass Volksparteien ein breites politisches Programm mit dem Ziel anbieten, möglichst viele Wählerinnen und Wähler anzusprechen. Eine der meistgenutzten Datenquellen für die inhaltliche Bestimmung von Parteiprogrammatik liefert das Manifesto-Projekt am WZB, in dem der Inhalt von Wahlprogrammen quantifiziert wird. Auf dieser Datengrundlage berechnen wir die Anzahl von Politikfeldern, die in den Wahlprogrammen behandelt werden. Wir messen Aussagen zu sieben Politikfeldern, darunter Außenpolitik, Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik. Es handelt sich also um relativ abstrakte Kategorien, sodass Volksparteien zu diesen Bereichen in jedem Fall Stellung beziehen sollten. Wir setzen die Grenze bei fünf von sieben Politikfeldern; spricht eine Partei weniger Bereiche an, handelt es sich nicht um eine Volkspartei.

Ziel dieser Untersuchung ist es, eine umfassende Bestimmung des oft behaupteten Niedergangs von Volksparteien seit dem Zweiten Weltkrieg für möglichst viele Demokratien vorzulegen. Wir präsentieren an dieser Stelle die ersten Ergebnisse für jene Länder, in denen man Volksparteien vermutet(e): Deutschland, Schweden, die Niederlande, Norwegen und Österreich.

Jeder Punkt in der Grafik repräsentiert eine Partei zum Zeitpunkt einer Wahl im Untersuchungszeitraum (1950–2010). Dabei bildet die vertikale Achse die elektorale und die horizontale Achse die programmatische Dimension ab. Die beiden gestrichelten Linien stellen unsere Schwellen für eine Charakterisierung als Volkspartei dar. Alle Parteien oberhalb der horizontalen Linie erfüllen das elektorale Kriterium und sind damit Großparteien. Alle Parteien rechts der vertikalen Linie erfüllen das programmatische Kriterium, haben also ein breit gefächertes Programm. Damit lassen sich nach unserer Definition nur jene Parteien als echte Volksparteien bezeichnen, die sich im oberen, rechten Quadranten befinden.

Darüber hinaus wird mithilfe von Farben zwischen unterschiedlichen Zeitperioden unterschieden; nur so kann der in der Krisentheorie prognostizierte Niedergang überprüft werden. Wir differenzieren zwischen den 1950er und 1960er Jahren (die angenommene Entwicklungsphase der Volksparteien), den 1970er und 1980er Jahren (welche die angebliche „goldene Ära“ der Volksparteien umfasst) und den letzten beiden Jahrzehnten, in denen sich die Krise der Volksparteien laut öffentlichem Diskurs voll ausbildete.

Auf den ersten Blick sind interessante Unterschiede zwischen den Ländern zu erkennen. So erkennt man für Deutschland, dass es im Untersuchungszeitraum durchaus Volksparteien gab. Allerdings finden wir sie weder so häufig, wie das heute mit Blick auf CDU/CSU und SPD suggeriert wird, noch lässt sich ein Abwärtstrend identifizieren. In allen drei Perioden gab es Volksparteien in ähnlicher Zahl.

Schweden und Norwegen würden viele Volksparteien aufweisen, zöge man lediglich die Wahlergebnisse als definitorisches Merkmal heran. Berücksichtigt man jedoch zusätzlich die programmatische Dimension, ergibt sich, dass die beiden skandinavischen Parteiensysteme im Untersuchungszeitraum fast keine echte Volkspartei aufweisen. Diese „skandinavische Situation“ wurde bereits von Kirchheimer vorhergesehen. Er argumentierte, dass der Kontext und die Natur des politischen Wettbewerbs dieser Länder eine Entwicklung großer Parteien hin zu Volksparteien nicht notwendig macht. Die Gesellschaften der skandinavischen Länder sind so homogen, dass es für die Massenparteien nicht not-



Annika Werner (Foto: David Ausserhofer)

annika.werner@wzb.eu



Heiko Giebler [Foto: David Ausserhofer]

heiko.giebler@wzb.eu

wendig wurde, die starke Verankerung in ihrer Kernwählerschaft zugunsten programmatischer Breite aufzugeben.

In Österreich und den Niederlanden zeigt sich hingegen ein unerwartetes Bild. In beiden Ländern haben sich erst in den letzten zwei bzw. drei Jahrzehnten Volksparteien herausgebildet, später als von Kirchheimer vorhergesagt. Dieser Trend lässt sich sowohl durch die zunehmende Heterogenität innerhalb der Gesellschaft und der Kernwählerschaften als auch durch die wachsende Aufgabenvielfalt und -komplexität erklären, mit der die Parteien konfrontiert sind. In den 1950er und 1960er Jahren waren die großen Parteien noch sehr auf einzelne Politikfelder konzentriert und konnten mit dieser Strategie ausreichend Stimmen gewinnen. Außerdem ist den beiden politischen Systemen gemein, dass es den etablierten Parteien nicht oder zu spät gelungen ist, wichtige (neue) Politikbereiche zu besetzen, was rechts-populistischen Parteien Tür und Tor öffnete. Durch diese neuen Wettbewerber sind etablierte Parteien gefordert, ihr Programm zu erweitern, was wiederum eine Entwicklung hin zu Volksparteien bedeutete.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Anzahl der echten Volksparteien deutlich geringer war und ist, als uns die öffentliche Debatte zu suggerieren versucht. Dieser Befund deckt sich durchaus mit der These von Manfred G. Schmidt, dass vielerorts der Trend hin zu Volksparteien auf halbem Weg stehen geblieben ist. Auch findet sich kein Hinweis auf einen rückläufigen Trend. Interessanterweise stellen sich diese Ergebnisse bereits dann ein, wenn neben der elektoralen lediglich eine weitere Dimension (hier bezogen auf das politische Programm einer Partei) berücksichtigt wird. Die Hinzuziehung weiterer von Kirchheimer genannter Merkmale würde die Anzahl wahrscheinlich noch weiter verringern.

Es lässt sich allerdings beobachten, dass Großparteien in den letzten Jahrzehnten systematisch an Stimmenanteilen verloren haben. An die Stelle eines Niedergangs der Volksparteien treten also deutliche Verluste (ehemals) großer Parteien. Zu Recht werden Volksparteien wichtige Aufgaben innerhalb einer demokratischen Gesellschaft zugeschrieben. Doch gilt dies im selben Maß für Großparteien, die im Gegensatz zu echten Volksparteien tatsächlich in der Krise sind? Man könnte nämlich einwenden, dass sich – unabhängig von der Diskussion über Volksparteien – bereits aus dem Stimmenverlust von Großparteien eine Belastungsprobe für moderne Demokratien ableiten lässt. So wird die Bildung von Regierungskoalitionen komplizierter – wie etwa im Falle Deutschlands – oder überhaupt erst notwendig, wie in Großbritannien nach der Unterhauswahl von 2010. Daraus ergibt sich aber keine Krise für die Demokratien. Ganz im Gegenteil: Arend Lijphart hat gezeigt, dass die Leistungsfähigkeit politischer Systeme mit vielen Parteien jenen Systemen mit weniger Parteien nicht unterlegen ist, was die Qualität der Demokratie betrifft.

Nach der Ära der Ein- und Zweiparteienregierungen werden also Koalitionen mit einer größeren Anzahl von Koalitionsparteien und in neuen Konstellationen wahrscheinlicher. Macht dies Regieren schwieriger? Auch hier vermag ein Blick in die empirische Forschung die Sorgen zu mildern. So zeigt etwa Alexander Petring bei seiner Analyse von Wohlfahrtsstaatsreformen positive Konsequenzen dieser Entwicklung auf. Weitreichende und dadurch manchmal auch schmerzhaft politische Entscheidungen erweisen sich für Regierungen als wahltaktisch kostspielig. Breite und zahlenmäßig starke Koalitionsregierungen werden hingegen mit weit geringerer Wahrscheinlichkeit am Wahltag bestraft. Entsprechend sind solche Koalitionen eher in der Lage und gewillt, große gesellschaftliche Probleme anzugehen.

Veränderungen des politischen Systems und der Parteienlandschaft sind nicht automatisch gefährlich. Tiefgreifende Veränderungen wie die Einführung des allgemeinen Wahlrechts oder das Aufkommen ökologischer Bürgerbewegungen und entsprechender Parteien waren Auslöser von Prozessen, welche die Qualität der Demokratie nicht gefährdeten, sondern essenziell verbessert haben. Entwicklungen dieser Art werden nur dann zum Problem, wenn sich politische Akteure einer Anpassung an den gesellschaftlichen Wandel verweigern und an überholten Reflexen, Strategien und Verhaltensmustern festhalten. Heterogeni-

sierung der Wählerschaft erfordert von den „alten“ großen Parteien den Wandel zu echten Volksparteien oder bewirkt deren Schrumpfen, wenn gleichzeitig neue Mitbewerber in den politischen Wettbewerb treten. Beide Varianten ermöglichen die Repräsentation der Wählerinteressen. Die aktuellen Veränderungen in vielen Parteiensystemen müssen also keineswegs Anlass zur Sorge sein. Würde das Parteiensystem nicht auf veränderte gesellschaftliche Gegebenheiten reagieren, wäre das ein viel größerer Grund zur Sorge.

Literatur

Kirchheimer, Otto: „Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems“. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 1965, Jg. 6, H. 1, S. 20–41.

Lijphart, Arend: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven/London: Yale University Press 1999.

Mintzel, Alf: *Die Volkspartei. Typus und Wirklichkeit. Ein Lehrbuch*. Opladen: Westdeutscher Verlag 1984.

Petring, Alexander: *Reformen in Wohlfahrtsstaaten. Akteure, Institutionen, Konstellationen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2010.

Schmidt, Manfred G.: „Allerweltparteien in Westeuropa? Ein Beitrag zu Kirchheimers These vom Wandel des Westdeutschen Parteiensystems“. In: *Leviathan*, 1985, Jg. 13, H. 3, S. 376–398.



Onawa Promise Lacewell (Foto: David Ausserhofer)

onawa.lacewell@wzb.eu