

Torsten Oppelland

Viel geschmäht und doch unentbehrlich

Parteien in der Demokratie

Die Parteien werden in der Demokratie gerne als Sündenböcke bemüht, doch – so Torsten Oppelland – ohne sie geht es nicht.

Am 12. September 1796 wurde im *American Daily Advertiser* ein Brief von George Washington an das amerikanische Volk veröffentlicht. In diesem als *Farewell Address* berühmten Artikel, der überall sofort nachgedruckt wurde, wollte der Gründungspräsident der USA kurz vor dem Ende seiner zweiten Amtszeit den Menschen noch einmal den Weg weisen. Es war vor allem ein Dokument der Sorge, denn der Präsident fürchtete, dass der junge Nationalstaat an den Gegensätzen zwischen den Regionen, insbesondere zwischen den Nord- und den Südstaaten, zerbrechen könne; er fürchtete, dass man sich durch Bündnisse mit den Mächten des alten Europa in Kriege würde hineinziehen lassen, die die Existenz der Vereinigten Staaten gefährden würden; vor allem aber fürchtete er »the danger of parties«, also die Gefahr, die von politischen Parteien ausging. Diese bestand für ihn vor allem in dem Geist der Parteilichkeit, der die Menschen davon abhalte, das wahre Wohl der Republik zu erkennen und zu verfolgen.¹

Im Hinblick auf Parteien zeigt dieses historische Dokument zweierlei: Ers-

tens, dass Parteien in der ersten modernen Demokratie praktisch von Anfang an da waren. Schon in der großen Debatte um die amerikanische Verfassung hatten sich zwei Strömungen herausgebildet, die *Federalists* und die *Anti-Federalists*, die in kürzester Zeit die politischen Debatten der Nation dominierten, vor allem aber den Wahlprozess strukturierten, denn nun standen in den meisten Fällen nicht mehr bloße Individuen zur Wahl, sondern Kandidaten einer der beiden großen Parteien.² Zum Zweiten zeigt Washingtons *Farewell Address*, dass dieses neue Phänomen der politischen Parteien von Anfang an mit Skepsis betrachtet wurde. An beiden Befunden, dem Zusammenhang von moderner Demokratie und der Existenz politischer Parteien wie auch an der Kritik an Parteien, hat sich seitdem wenig geändert, wie im Folgenden zu zeigen sein wird.

Demokratien sind auf funktionsfähige Parteiensysteme angewiesen

Das Entstehen von politischen Parteien unmittelbar nach der Gründung der amerikanischen Demokratie verweist bereits darauf, dass Parteien für die Strukturierung des demokratischen Wettbewerbs notwendig sind. Ein Parteiensystem ist dann funkti-

onsfähig, wenn es in der Lage ist, regierungsfähige Mehrheiten zu bilden und wenn zumindest die Möglichkeit eines durch demokratische Wahlen herbeigeführten Machtwechsels besteht.

Was passieren kann, wenn ein Parteiensystem nicht funktionsfähig ist, zeigen zwei historische Beispiele. Gewiss ist richtig, dass man den Untergang der Weimarer Republik als Demokratie³ nicht monokausal erklären kann; dennoch ist auch richtig, dass die Spielräume für den Reichspräsidenten, die parlamentarisch nicht mehr legitimierte Präsidialkabinette zu berufen – und das erste Kabinett von Adolf Hitler war noch ein solches Präsidialkabinett –, nie entstanden wären, wenn das Parteiensystem regierungsfähige Koalitionen zustande gebracht hätte. Das Scheitern der Großen Koalition, d.h. der Koalition der SPD mit den bürgerlichen Parteien, und damit des letzten Versuches, die Regierung auf eine parlamentarische Mehrheit zu stützen, lag tief in der politischen Kultur Deutschlands, insbesondere im Anti-Marxismus der konservativen Eliten, begründet. Die Folge dieser Unfähigkeit war letztlich die »Selbstpreisgabe einer Demokratie«⁴.

Eine völlig andere Folge hatte die Dysfunktionalität des italienischen Parteiensystems am Anfang 1990er-Jahre. Jahrzehntlang war die *Democrazia Christiana* in Italien die führende Regierungspartei in instabilen, häufig wechselnden Koalitionen gewesen, zu denen es faktisch keine Alternative gab, solange es bei den übrigen Parteien Konsens war, die große Kommunistische Partei Italiens von der Regierungsmacht fernzuhalten. Erst als in der Sowjetunion der



Prof. Dr. Torsten Oppelland ist außerplanmäßiger Professor für Politikwissenschaft am Institut für Politikwissenschaft der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

Kommunismus zusammenbrach und sich die KPI daraufhin in eine post-sozialistische Partei reformierte, gelang es mithilfe der Aufdeckung einer Reihe von Korruptionsskandalen, die bis dahin dominierende Parteienherrschaft, *partitocrazia*, hinwegzufegen; innerhalb kurzer Zeit entstand ein völlig neues Parteiensystem, das sich um die Postkommunisten und um die von Silvio Berlusconi neu gegründete Partei *Forza Italia* gruppierte.⁵

In einem der Beispiele führte die Dysfunktionalität des Parteiensystems also zum Scheitern des demokratischen politischen Systems, im anderen zur geradezu revolutionären Umgestaltung des Parteiensystems.

Das positive Gegenbeispiel ist die Bundesrepublik Deutschland, die gemeinhin als demokratische »Erfolgsgeschichte« dargestellt wird.⁶ Obwohl die erste Bundestagswahl 1949 noch ein vergleichsweise fragmentiertes Parteiensystem produziert hatte, das dem der Weimarer Republik ähnlicher war als dem späteren bundesdeutschen⁷, gelang es, eine stabile, aber kleine Mehrheitskoalition im Bundestag zu bilden, die erst den Dualismus von Regierungsmehrheit und Opposition in Deutschland etabliert hat. Mithilfe der Fünfprozentssperrklausel kam es in den 1950er-Jahren zu einer Konzentration des Parteiensystems, die dazu führte, dass bis heute alle Bundesregierungen mit der Kanzlermehrheit gebildet werden konnten. Jedoch ist nicht zu verkennen, dass die Mehrheitsbildung im derzeitigen Fünfparteiensystem nicht leichter geworden ist. Schon 2005 gab es nur noch die Alternative zwischen der Großen Koalition von CDU/CSU und SPD oder einer – damals noch nicht realisierbaren – Dreiparteienkoalition. Dennoch ist die Funktionsfähigkeit des deutschen Parteiensystems deshalb noch keineswegs gefährdet, denn auch solche Dreiparteienkoalitionen können sich – trotz der größeren ideologischen Distanzen der beteiligten Parteien und der damit verbundenen Notwendigkeit, über mühsame Verhandlungen zu koalitionsinternen Kompromissen zu kommen – als arbeitsfähig herausstellen.

Parteienkritik versus Parteischelte

Parteien sind zuerst einmal Organisationen des massenhaften bürgerschaftlichen Engagements; trotz sinkender Mitgliedszahlen sind noch immer knapp 1,4 Millionen deutsche Bürger Mitglieder in einer der sechs im Bundestag vertretenen Parteien. Dennoch ist die verbreitete Kritik an »den Parteien« keine Bürgerbeschimpfung, denn sie richtet sich nicht gegen die einfachen Mitglieder, von denen ein großer Teil sein Engagement auf das Zahlen des Mitgliedsbeitrages beschränkt, sondern gegen die wesentlich kleinere Zahl derer, die für politische Ämter und Mandate kandidieren bzw. diese innehaben, also gegen die (partei-)politische Klasse. Die Parteienforschung hat seit Langem

gezeigt, dass weder »die Parteien« noch »die politische Klasse« homogene Akteure sind, sondern aus einer Vielzahl von verschiedenen Gruppen und Ebenen bestehen, die nur lose miteinander verkoppelt sind und ganz gewiss nicht einfach Anordnungen der Parteiführung folgen.⁸ Führung in Parteien bedeutet deshalb, die Willensbildung zu organisieren, die einzelnen Gruppierungen zu überzeugen und sie mitzunehmen. Wie sehr es einer Partei schadet, wenn die Führung versucht, einen bestimmten Kurs zu erzwingen, ohne die Partei davon wirklich zu überzeugen, zeigt das Schicksal der SPD in der Ära von Gerhard Schröder und dessen Agenda-2010-Politik, die die Partei nicht nur innerhalb kurzer Zeit die Regierungsmehrheit kostete, sondern auch zu einem nachhaltigen Mitglieder- und Wählerverlust führte. Selbst bei den kleineren Parteien in



Wutbürger | Denkmal

Foto: Felix Sauter

Deutschland, die schon aufgrund ihrer Größe und schwächeren Finanzausstattung keine so starke Parteiorganisation unterhalten können wie die immer noch größeren Volksparteien, findet man keine innerparteiliche Homogenität, sondern Gruppierungen und Parteiflügel – man denke nur an die noch gar nicht so lange zurückliegenden innerparteilichen Kämpfe zwischen »Fundis und Realos« bei den Grünen –, sodass auch bei ihnen keine einfache Willensbildung von oben nach unten stattfindet. Manchmal sollten Parteien vielleicht nicht nur Geschlossenheit demonstrieren, sondern auch die innerparteilichen Konflikte offen austragen, denn damit würde deutlich, dass es eine besondere Leistung nicht nur der Volksparteien ist, gesellschaftliche Interessenunterschiede aufzugreifen, zu debattieren und zu einer politischen Entscheidung zu bringen.

Dann würde auch einer der ältesten Topoi der Parteienkritik, dass Parteien nur ihre eigenen Interessen oder die ihrer spezifischen Klientel verfolgten, nicht aber das Gemeinwohl, der bereits in der *Farewell Address* von Washington deutlich wurde, weniger glaubhaft wirken. Dieser Vorwurf ist zwar schwer zu widerlegen, andererseits aber auch schwer zu begründen, denn es gibt in einer Demokratie keinen Schiedsrichter über die Frage, was das Gemeinwohl ist. Sicher ist es nicht der viel zitierte »Wutbürger«, der eher seine Partikularinteressen mit dem Gemeinwohl verwechselt. Letztlich bleibt nichts anderes, als diese Entscheidung der Mehrheit zu überlassen, wobei man mit guten Gründen argumentieren kann, die Bürger direkt an solchen Entscheidungen zu beteiligen und nicht immer nur die mit Mehrheit gewählten Repräsentanten entscheiden zu lassen. Freilich sollte man sich davor hüten zu glauben, dass allein mit mehr direkter Partizipation alle Probleme gelöst seien; das Schweizer Minarettverbot beispielsweise hat gezeigt, dass der Minderheitenschutz in einer direkten Demokratie nicht unbedingt besser aufgehoben ist als in einer repräsentativen.

In eine ähnliche Richtung geht der Vorwurf, Parteien interessierten sich nicht für den Bürger, sondern nur für dessen Stimme und sie würden alle Wahlversprechen vergessen, sobald sie die Stimme bekommen hätten; ein Vorwurf übrigens, der nicht nur von den Medien gerne aufgegriffen wird, sondern auch von den Parteien selbst, die einander häufig Wortbruch und Lüge vorwerfen.⁹ Zu einem gewissen Grade ist dieser Vorwurf wohlfeil, denn er ignoriert, dass sich Rahmenbedingungen sehr rasch ändern können, wenn etwa Banken zusammenbrechen oder Atomkraftwerke explodieren. Wenn eine deutliche Mehrheit der Bevölkerung eine dramatische Politikrevision wie die Entscheidung der derzeitigen Bundesregierung nach der Katastrophe von Fukushima, die Laufzeitverlängerung für Atomkraftwerke zurückzunehmen und die Weichen in Richtung eines baldigen Ausstieges aus der Kernkraft zu stellen, zwar begrüßt, eine noch größere Mehrheit dies aber nur wahlpolitischem Opportunismus zuschreibt, dann zeigt das, wie schwer es für die Parteien ist, es der Mehrheit recht zu machen.¹⁰ Dabei ist der »Wahlopportunismus« der Parteien in der Demokratie eigentlich das entscheidende Regulativ, um den Mehrheitswillen umzusetzen.

Der Glaubwürdigkeitsverlust der Parteien, der in solchen Befunden zum Ausdruck kommt, ist freilich zu einem beträchtlichen Teil von diesen selbst verursacht. Stetig wiederkehrende Fälle von Verstößen gegen das Parteiengesetz im Hinblick auf die Parteienfinanzierung, von Ämterpatronage in Bereichen, die eigentlich nicht zum originären Wirkungsbereich von Parteien gehören wie etwa den Rundfunkräten der öffentlich-rechtlichen Sender, von Privilegienmissbrauch¹¹ und dergleichen Dinge mehr, die jedesmal alle negativen Stereotype und Vorurteile zu bestätigen scheinen, untergraben langfristig das Vertrauen in eine (partei-)politische Klasse, die sich von der Lebenswelt der Bürger abschottet und sich aus sich selbst rekrutiert. Letzteres kommt, nur leicht überpoin-

tiert, die direkt von der Mitgliedschaft in der Jugendorganisation einer Partei über das Studium – vorzugsweise der Rechts- oder einer Sozialwissenschaft – in eine Tätigkeit als Referent oder wissenschaftlicher Mitarbeiter eines Mandats- oder Funktionsträgers und von dort in eine Laufbahn als Berufspolitiker führen.

Solche und andere hier aus Platzgründen nicht genannte konkrete Missstände zu kritisieren ist in einer Demokratie selbstverständlich nicht nur legitim, sondern auch notwendig. Der pauschale Vorwurf »Lügenpack«, der nicht erst bei den Protesten gegen »Stuttgart 21« aufkam, hat mit einer derartigen Kritik indes wenig gemeinsam.¹²

Reformbemühungen der Parteien

Es ist nun freilich keineswegs so, als ob den Parteien die Vertrauenskrise, die sich auch in Mitglieder- und Wählerverlusten ausdrückt, verborgen geblieben wäre.¹³ Im Gegenteil, schon seit den frühen 1990er-Jahren bemühen sich insbesondere die beiden großen Parteien, den Trend umzukehren und durch zahlreiche Organisationsreformen die Parteimitgliedschaft wieder »gewichtiger, spannender und verantwortungsvoller« zu machen.¹⁴ So zielen die Reformbemühungen auf die Steigerung der Mitwirkungsrechte der »einfachen« Parteimitglieder durch innerparteiliche Personal- und Sachentscheidungen, auf die Einführung von Schnuppermitgliedschaften und ähnlicher Dinge, um die Schwelle zum Beitritt zu senken, auf die Öffnung zur Gesellschaft über Netzwerke zu Sympathisanten, die an einzelnen Politikfeldern, nicht aber an einer allgemeinen Parteimitgliedschaft interessiert sind, bis hin zu den jüngsten Vorschlägen der SPD-Generalsekretärin Andrea Nahles zur Beteiligung von Nichtmitgliedern an innerparteilichen Vorwahlen fast nach amerikanischem Muster. Insgesamt sind alle diese Reformanstrengungen jedoch weitgehend verpufft; teils weil sie auf innerparteilichen Widerstand trafen,

da die beitragszahlenden Mitglieder ihre Rechte gefährdet sahen, teils weil sie nur punktuell und nicht flächendeckend umgesetzt wurden, teils aber auch weil der verbreitete Vertrauensverlust der Parteien, dem gerade entgegengewirkt werden sollte, einer Parteimitgliedschaft in den Augen der Bürger wenig Attraktivität und Prestige zubilligt. Tatsächlich ist es ja auch einfacher, billiger und bequemer, den Parteien die Verantwortung für alle Probleme dieser Welt aufzubürden und selbst in den Sesseln der »Zuschauerdemokratie« sitzen zu bleiben oder sich nur punktuell an einer Demo für oder gegen ein Projekt zu beteiligen, an dem man selber ein hohes Interesse hat.

Konsequenzen für die politische Bildung

Nach der bisherigen Darstellung ergeben sich die Konsequenzen für die politische Bildung fast von selbst. Die politischen Bildner und Bildnerinnen sollten sich selbst folgende Dinge immer wieder klarmachen und diese dann den Bürgern vermitteln:

Bei aller legitimen und notwendigen Kritik an Parteien sollte nie außer Acht gelassen werden, dass das Funktionieren von Demokratien auf ein funktionsfähiges Parteiensystem angewiesen ist; man sollte sich also davor hüten, das Kind mit dem Bade auszuschütten.

Eine pauschale, undifferenzierte Kritik an Parteien, die keine konkreten Missstände benennt, erweckt leicht den Verdacht, dass »die da oben«, d.h. Parteien und Politiker, für alles und jedes haftbar gemacht werden, ohne zu fragen, ob für das, was beklagt wird, nicht langfristige Entwicklungen wie Staatsverschuldung, demografische Entwicklung, Globalisierung verantwortlich sind, die nicht von politischen Entscheidungen der jetzt agierenden Parteien und Politiker ausgelöst wurden.

Die völlig legitime und notwendige Kritik an Missständen in den Parteien und an den Auswüchsen der Parteiendemokratie setzt ein halbwegs

realistisches Bild der politischen Wirklichkeit in diesen Parteien voraus und sollte die Erwartung eines in sich geschlossenen Akteurs mit hierarchisch vorgeformter Willensbildung vermeiden.

Vor allem aber hat die politische Bildung die schwere Aufgabe, den Bürgern klarzumachen, dass viele der durchaus zu Recht kritisierten Missstände wie beispielsweise die Überalterung der Parteien nur durch bürgerschaftliches Engagement in den Parteien und nicht gegen die Parteien zu beheben sind. Der »Wutbürger« wird nur dann nachhaltige Wirkung erzielen, wenn er sich auf den »langen Marsch durch die Institutionen« begibt – auch wenn er auf dem Weg, wie die 68er vor ihm, nicht nur die Parteien, sondern auch sich selber verändern wird.

ANMERKUNGEN

- 1 Der Brief ist u.a. abgedruckt in Hefner 1976, S. 62–67.
- 2 Vgl. zum »ersten« Parteiensystem der USA Klumpjahn 1998, S. 108–117. Für einen knappen Gesamtüberblick zur Entwicklung amerikanischer Parteien: Oppelland 2005, S. 79–99.
- 3 Es ist ein aktueller Trend historischer Forschung, den Blick eher auf das Fortschrittliche der Weimarer Demokratie als auf deren Scheitern zu richten, beispielhaft dafür die Beiträge in: Friedrich-Ebert-Stiftung 2009.
- 4 Erdmann, Schulze 1978. Vgl. auch jüngst: Jesse 2010, bes. S. 47–51.
- 5 Zohlhöfer 2006, S. 275–298.
- 6 Beispielhaft: Wolfrum 2006.
- 7 Vgl. Falter 1981.
- 8 Vgl. zum Modell der »lose verkoppelten Anarchie« den kompakten, aber sehr hilfreichen Überblick von Wiesendahl 2006, bes. S. 34–36.
- 9 Das beste Beispiel ist der von den damaligen Oppositionsparteien beantragte 1. Untersuchungsausschuss der 15. Wahlperiode (2002/03), der als »Lügenausschuss« bekannt wurde, weil er die angeblich vorsätzliche Täuschung der Wähler durch die damalige Bundesregierung über die wahre Haushaltslage untersuchen sollte.
- 10 ARD Deutschland Trend vom Juni 2011 (www.tagesschau.de/multimedia/bilder/crbilderstrecke244.html, aufgerufen 16.8.2011).
- 11 Dazu gehört auch das immer wieder kritisierte Privileg der Parteien, über ihre Fraktionen gewissermaßen selbst über die Höhe der Parteienfinanzierung und der Abgeordnetenbesoldung entscheiden zu können.
- 12 Vgl. den in mehrfacher Hinsicht interessanten Rückblick auf die Proteste gegen den Bau der neuen baden-württembergischen Landesmesse in Leinfelden-Echterdingen in den Jahren 2002/03 von Michael Ohnewald 2011.

- 13 Es gibt dabei jedoch Ausnahmen: Die kleineren Parteien in Deutschland konnten insbesondere in Phasen der Oppositionszeit eine wachsende Mitgliederzahl registrieren, die FDP in den frühen und späten 2000er-Jahren, Die Linke von 2007–2009 und Bündnis 90/Die Grünen zwischen 1993 und 1999 sowie seit 2008; diese Zugewinne waren jedoch meist nicht nachhaltig; vgl. Niedermayer 2011, S. 369, Tab. 1.
- 14 So das Konzept »Bürgerpartei CDU. Reformprojekt für eine lebendige Volkspartei« von 2003, zit. nach Jun 2009, S. 195.

LITERATUR

- Erdmann, K. D.; Schulze, H. (Hg.) (1978): Weimar. Selbstpreisgabe einer Demokratie. Düsseldorf, 5. Aufl.
- Falter, J. W. (1981): Kontinuität und Neubeginn. Die Bundestagswahl 1949 zwischen Weimar und Bonn. In: Politische Vierteljahresschrift 22, S. 236–263.
- Friedrich-Ebert-Stiftung, Landesbüro Thüringen (Hg.) (2009): Die Weimarer Verfassung – Wert und Wirkung für die Demokratie. Erfurt.
- Hefner, R. (Hg.) (1976): A Documentary History of the United States. New York, 3. Aufl., S. 62–67.
- Jesse, E. (2010): Systemwechsel in Deutschland 1918/19 – 1933 – 1945/49 – 1989/90. Köln, Weimar, Wien.
- Jun, U. (2009): Organisationsreformen der Mitgliederparteien ohne durchschlagenden Erfolg: Die innerparteilichen Veränderungen von CDU und SPD seit den 1990er Jahren. In: Jun, U.; Niedermayer, O.; Wiesendahl, E. (Hg.): Zukunft der Mitgliederpartei. Opladen, S. 187–210.
- Klumpjahn, H. (1998): Die amerikanischen Parteien. Von ihren Anfängen bis zur Gegenwart, Opladen.
- Niedermayer, O. (2011): Parteimitglieder im Jahr 2010. In: ZParl 2, S. 365–383.
- Ohnewald, M. (2011): Vom Widerstand im Schwabenland. In: FAS v. 24.07.2011, S. 5.
- Oppelland, T. (2005): Divided Nation – Zur Rolle der Parteien in der amerikanischen Politik. In: Ders./Kremp, W. (Hg.): Die USA im Wahljahr 2004 (= Atlantische Texte, Bd. 24), Trier, S. 79–99.
- Wiesendahl, E. (2006): Parteien. Frankfurt/M.
- Wolfrum, E. (2006): Die geglückte Demokratie. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von ihren Anfängen bis zur Gegenwart. Stuttgart.
- Zohlhöfer, R. (2006): Das Parteiensystem Italiens. In: Niedermayer, O.; Stöss, R.; Haas, M. (Hg.): Die Parteiensysteme Westeuropas. Wiesbaden, S. 275–298.