

GUT
VERTRETEN?
—
UPDATE FÜR
DEMOKRATIE
×

Elmar Wiesendahl
Repräsentative Demokratie und Parteien

Policy Paper No. 11

Elmar Wiesendahl Repräsentative Demokratie und Parteien

Der Beitrag basiert auf einem Vortrag bei der Tagung »Update Repräsentation und Beteiligung« der Heinrich-Böll-Stiftung Bremen am 10. Oktober 2014.

Im Rahmen des Projekts »Gut vertreten? Update für Demokratie« Veranstaltungen und Dokumentationen unter gutvertreten.boell.de

Zum Beitrag

Für eine erfolgreiche repräsentative Demokratie sind politische Parteien unerlässlich. Sie bilden den Kern der repräsentativ-demokratischen Willensbildung sowie der politischen Machtausübung. Doch ist die Parteiendemokratie lediglich ein Idealmodell, das seit geraumer Zeit mit Aushöhlungstendenzen und Legitimationsmängeln einhergeht.

Im Rahmen der Tagung »Update Repräsentation und Beteiligung« erläutert Elmar Wiesendahl die aktuellen Entwicklungen der repräsentativ-demokratischen Parteien, veranschaulicht die Herausforderungen bei der Wahrung ihrer gesellschaftlichen Funktion und formuliert Maßnahmen zur Rückgewinnung ihrer demokratischen Repräsentativität.

Zur Person

ELMAR WIESENDAHL war Professor für Politikwissenschaft an der Universität der Bundeswehr München und ist ausgewiesener Experte der Parteienforschung. Seine gegenwärtigen Forschungsinteressen beziehen sich auf Krisenentwicklungen der Parteiendemokratie und auf das Verhältnis von Parteien und sozialer Ungleichheit.



Verwirklichung verantwortlicher Parteienherrschaft

Für die erfolgreiche Praxis repräsentativer Demokratie sind politische Parteien unverzichtbar. Miteinander konkurrierende Parteien bilden die Hauptträger repräsentativ-demokratischer Willensbildung und staatlich-institutioneller politischer Machtausübung. Sie dominieren den Politikbetrieb. Die Übertragung von Volksherrschaft auf Parteien als repräsentativ-demokratische Organisatoren politischer Herrschaft auf parlamentarischer und gouvernementaler Ebene lässt sich allerdings nur über die wirksame Anbindung und Rückbindung der Parteien sowie ihrer Vertreterinnen und Vertreter an die Interessen und Wünsche der Bürgerschaft legitimieren.

Um Parteienherrschaft repräsentativ-demokratisch zu legitimieren, konkurrieren zwei Versionen der Stellvertreterdemokratie miteinander: die Output-Demokratie und die Input-Demokratie. Output-Demokratie meint das, was viele mit Joseph Schumpeters Eliten-Demokratie verbinden:¹ Parteien werden mit Politikerteams gleichgesetzt und konkurrieren miteinander um Wählerstimmen. Am Wahltag entscheidet die Wählerschaft dann retrospektiv, ob ein anderes Team an die Reihe kommt. Dieses Demokratie-Modell zur Rechtfertigung der Herrschaft von Berufspolitikerinnen und -politikern hat auf der partizipatorischen Seite keinerlei Substanz – außer der Tatsache periodischer Wahlen.

Das Modell der Input-Demokratie verbindet sich mit der Vorstellung von Parteiendemokratie als einer weiteren Version der Parteienherrschaft. Demokratisch legitimierte Parteienherrschaft ist mit Parteiendemokratie identisch. Sie rechtfertigt sich über ein breites Mitgliederfundament, mit dem die Parteien Wurzeln in der Zivilgesellschaft schlagen. Den in Parteien engagierten Bürgerinnen und Bürgern werden unmittelbare Möglichkeiten der Einflussnahme auf die politische Auslese der Eliten sowie auf die Kursbestimmung der Politik eingeräumt. Vom Einflussgewicht ist die Parteimitgliedschaft somit grundsätzlich jeder direktdemokratischen, zivilgesellschaftlichen Form temporärer und punktueller Partizipation überlegen. Parteimitglieder diskutieren über Politikalternativen, fassen sie in Programme und wählen Kandidatinnen und Kandidaten, die dann vor die Wählerschaft treten. Dadurch dass jeder Mitglied einer Partei werden kann, steht das partizipatorische Element jedem offen.

¹ Joseph Alois Schumpeter (1883–1950) war ein österreichischer Nationalökonom und Politiker.

Er gilt als einer der herausragenden Ökonomen des 20. Jahrhunderts und veröffentlichte unter anderem die Werke *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung* (1911) sowie *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie* (1942).

Über Wahlen ermöglicht eine funktionierende Parteiendemokratie der Wählerschaft zudem, zwischen eindeutigen Politikalternativen der Parteien auszuwählen und sicherzugehen, dass die gewählten Parteivertreterinnen und -vertreter in Parlament und Regierung sich an die Wahlprogramme halten sowie ihre Wahlversprechen umsetzen. Hierdurch begründet sich zwischen Wählerschaft und Parteien ein Prinzipal-Agent-Verhältnis zur Verwirklichung responsiver und verantwortlicher Parteienherrschaft.

Aushöhlungstendenzen repräsentativ-demokratischer Parteienherrschaft

Bei der Parteiendemokratie handelt es sich um ein Idealmodell, dem in der Wirklichkeit seit geraumer Zeit eine Menge von Problemen sowie Legitimationsmängeln entgegenstehen. Die Realität der Parteiendemokratie wird immer stärker von Wählerschwund, Mitgliederschwund und Vertrauensschwund bestimmt, welche eine wachsende Legitimationskrise repräsentativ-demokratischer Parteienherrschaft indizieren. Den Parteiabgeordneten wird nicht mehr abgenommen, im Interesse der Wählerinnen und Wähler zu handeln. Als Partizipationsanbieter sind Parteien durch die partizipatorische Revolution und Verbreitung unmittelbarer unkonventioneller Beteiligungsformen ins Hintertreffen geraten und wurden als »Organisationsdinosaurier« vom Mitgliedernachwuchs abgeschnitten. Mit ihrer Überalterung verbreiten sie mittlerweile den Charme von Altenheimen. Ihre gesellschaftliche Entwurzelung lässt sie tendenziell organisatorisch sklerosieren.

In den Parteien waren einstmals etwa 2,3 Millionen Bürgerinnen und Bürger organisiert. Diese Zahl ist auf ca. 1,2 Millionen Organisierte gefallen. Speziell in Ostdeutschland bilden Parteien eine dramatische Partizipationsbrache: Während in Westdeutschland statistisch zwei von 100 Bürgerinnen und Bürgern organisiert sind, ist es in Ostdeutschland nur einer von 100. Die Parteien stehen somit vor einer wachsenden Rechtfertigungskrise, überhaupt noch für die Wählerschaft sprechen zu können.

Überdies haben Parteien durch die Verengung ihres Mitgliedersozialprofils an Sprachrohrfunktion und Interessenrepräsentation gegenüber der nicht organisierten Bevölkerung eingebüßt. In erster Linie sind sie in ihrer sozialen Zusammensetzung die Partizipationsplattform für Angehörige der gehobenen Mittelschicht aus dem tertiären Sektor. Stark unterrepräsentiert sind Jugendliche, Frauen, Angestellte im produzierenden Sektor sowie Personen mit niedrigem Bildungs- und Berufsstatus. Das Repräsentationsgefälle wächst mit dem innerparteilichen Aufstieg und der Übernahme öffentlicher politischer Ämter.

Ein weiteres, noch viel schwerwiegenderes Phänomen ist das Modell der Mitgliederpartei, welches durch das Grundgesetz in das Verfassungsgefüge der Bundesrepublik inkorporiert ist. Seit den 1970er-Jahren ist ein schleichender Prozess der Aufspaltung der Parteien in Deutschland zu beobachten, die zwar unter einem gemeinsamen organisatorischen Dach stattfindet, aber in unterschiedlichen Ausprägungen: Dabei handelt es sich zum einen um die Berufspolitikerpartei, zum anderen um den Fortbestand der alten Mitgliederparteien. Die innerparteiliche Herrschaft wird dabei durch die Spitzenleute oligarchisch ausgeübt sowie jene, die in Personalunion die Ämter in den Parlamenten und der Regierung innehaben. Der Prozess der Willensbildung verlagert sich dabei zunehmend aus den Mitgliederorganisationen in den Parlaments- und Regierungsbereich, dominiert durch Berufspolitikerinnen und -politiker, die eine Dauerhaftigkeit ihres Jobs auf Lebenszeit anstreben.

Der Schwerpunkt der aus den Parteien hervorgehenden Berufspolitikerinnen und -politiker liegt im Parlaments- und Regierungsbereich (*parties in public office*), wobei sie sich durch Entscheidungen in eigener Sache mit staatlichen Finanz- und Personalressourcen ausgestattet haben. Gleichzeitig stärkten und professionalisierten sie mit Staatsgeld den außerparlamentarischen Parteiapparat, um durch aufwändige Kampagnen und Wahlschlachten (Elektoralisierung) ihre Wiederwahl zu sichern. Die Staatsfinanzierung wurde also dazu genutzt, diesen Bereich sehr stark aufzustocken, sodass die alten Kontrollinstrumente der Beiträge zahlenden Mitglieder kaum mehr greifen.

Insgesamt unterliegt die wirksame innerparteiliche Partizipation von unten nach oben einem Aushöhlungsprozess, der zum Funktionsverlust und zur Entwertung der Mitglieder geführt hat, deren Sprachrohrfunktion immer weiter zurückgedrängt wurde. Insbesondere da ihr potenzieller Eigensinn und ihre programmatische Prinzipienfestigkeit bei der Kursbestimmung der Parteien hinderliche Störmomente bilden können, die den Vorrang der Berufspolitikerpartei zugunsten der Wählerorientierung beeinträchtigen würde.

An die Stelle der Mitglieder mit ihren Politikvorstellungen treten daher Meinungsumfragen sowie die Beratung durch Kommunikationsexperten und Werbeinstitute. Unter deren Einfluss richteten sich die Parteien auf die Massenmedien mit ihrer Medienlogik aus und versuchen Wahlkämpfe nun dementsprechend zu personalisieren. Parteitage mutieren zu Medienevents und Personenkultinszenierungen mit Delegierten als Claqueuren. Im Kampf um die Mitte-Wähler gleichen sich die Parteien mit ihren verwaschenen Wahlprogrammen und Politikalternativen immer mehr an und

werden für die Wählerinnen und Wähler kaum noch unterscheidbar. An organisatorischem Nutzen bleiben vor diesem Hintergrund für Parteimitglieder nur noch die Rollen der »*cheer leaders*« und »*campaign soldiers*« übrig.

Eine weitere, von außen kommende Entwicklung begrenzt ebenfalls die repräsentativ-demokratische Parteienherrschaft. Mittlerweile haben sich die politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen dermaßen verändert, dass es durch Europäisierung einerseits und Internationalisierung der Verhältnisse andererseits den Parteienregierungen und Parlamentsabgeordneten kaum mehr möglich ist, Entscheidungen jenseits eines bestimmten Korridors kapitalkonformen Verhaltens zu treffen – Angela Merkel nannte dies einmal »marktkonforme Demokratie«. Unter dem Druck des internationalen Finanzkapitalismus und des zwischenstaatlichen Standortwettbewerbs kommt es zur Anpassung an die durch das Finanzkapital vorgegebene Anlegerlogik. »*Parties in public office*« folgen nach wie vor dem Primat neoliberal inspirierter Politik zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Durchführung von sogenannten Strukturreformen, die den Anlageinteressen des flüchtigen internationalen Finanzkapitals dienen. Regierungslogik unterwirft sich der Marktlogik und entfernt die Parteien von ihrer gesellschaftlichen Repräsentationsfunktion. Zur Gesellschaft hin besteht die Aufgabe der Parteien vor diesem Hintergrund inzwischen verstärkt darin, Sozialstaatspräferenzen der Parteimitglieder und der Wählerschaft abzuweisen und zurückzudrängen.

Die Europäisierung erzeugt einen weiteren Effekt, bei der sich infolge der Bankenkrise von 2008 sowie der folgenden Verschuldungskrise eine Entwicklung eingestellt hat, welche die Macht weiter aus den Parteien heraus verlagert. Als Instanzen der Willensbildung haben sie nichts mehr zu sagen, ebenso wenig wie die Parteienparlamente. Stattdessen konzentriert sich die politische Steuerungskompetenz sehr stark bei der Parteiregierung. Das Kanzleramt in Deutschland ist somit zur Machtzentrale, zum zentralistisch-oligarchischen Machtzentrum des politischen Prozesses geworden. Die Parteienparlamente werden dadurch lediglich zum Ratifikationsorgan des Regierungswillens und die Parlamentsabgeordneten zu Beifallsklatschern. Sie akklamieren jene Politik, die im Kanzleramt formuliert und in Europa intergouvernemental ausgehandelt wird.

Maßnahmen zur Rückgewinnung demokratischer Repräsentativität

Die demokratische Repräsentativität von Parteienherrschaft wieder zurückzugewinnen, kann nur gelingen, wenn die verselbstständigte und selbstbezogene Berufspolitikerherrschaft (Politiker-Politik) in Regierung und Parlament eingedämmt und die Mitgliederpartei als Gegengewicht gestärkt wird. Um hierfür zu allererst die verfestigte oligarchische Elitenherrschaft in Parteien zurückzudrängen, die lediglich den Berufspolitikerinnen und -politikern dient, ist an folgende Maßnahmen zu denken:

- strikte Ämterbegrenzung und -befristung;
- Durchführung von Alternativwahlen mit Gegenkandidaturen;
- Unterbindung von Listen- und Blockwahlen;
- Begrenzung des medienzentrierten Personenkults auf Parteitag;
- Einrichten von Kontrollboards zur Einhaltung von Parteibeschlüssen.

Zur Stärkung des unmittelbaren Mitgliedereinflusses könnten folgende Maßnahmen greifen:

- Direktwahl innerparteilicher Amtsträgerinnen und -träger auf Kreis-, Landes- und Bundesebene;
- Direktwahl von Wahlkreiskandidatinnen und -kandidaten;
- Abstimmungen und Entscheide der Mitglieder über Parteiprogramme;
- Durchführung von periodischen Online-Mitgliederbefragungen;
- Erleichterung innerparteilicher Mitgliederbegehren und -entscheide.

Der weiteren Verselbstständigung staatsintegrierter Parteien aus Berufspolitikerinnen und -politikern mit dem Anhängsel der Mitgliederpartei ist indessen allein durch mehr direkte innerparteiliche Partizipation, die sich die Parteien bei ihren Organisationsreformen auf die Fahne geschrieben haben, nicht beizukommen. Institutionelle Reglements wie Ämterbegrenzung und Ämterbefristung könnten der Profi-Partei Schranken setzen, doch gelang es den betroffenen Berufspolitikerinnen und -politikern bislang erfolgreich, solche zaghaften Bestrebungen bei den verschiedenen Anläufen von Organisationsreformen der Parteien zu blockieren.

Aus diesem Grund ist zusätzlich an den Einsatz von außerparteilichen institutionellen Gegengiften zur Begrenzung verselbstständigter Berufspolitikerherrschaft zu denken. Parteiexterne Online-Formate wie *abgeordnetenwatch.de* oder Vereinigungen wie *Mehr Demokratie e. V.* versprechen gegen losgelöste parteiengestützte Elitenherrschaft eine größere öffentliche Kontroll- und Disziplinierungswirkung als die Ausweitung innerparteilicher Partizipation. Ein unabhängiger Sachverständigenrat zur jährlichen Begutachtung des Zustands der Parteiendemokratie wäre ebenfalls hilfreich. Der verstärkte Ausbau direktdemokratischer bürgerschaftlicher Partizipation könnte repräsentativ-demokratische Parteienherrschaft dabei als Korrektiv partiell begrenzen und ergänzen, aber nicht ersetzen.

IMPRESSUM

HERAUSGEBERIN: Stiftungsverbund der Heinrich-Böll-Stiftungen
VERANTWORTLICH: Heinrich-Böll-Stiftung NRW
Graf-Adolf-Straße 100, 40210 Düsseldorf
GESCHÄFTSFÜHRUNG: Iris Witt
FACHKONTAKT FÜR HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG (BUND): Dr. Anne Ulrich
PROJEKTKOORDINATION: Benjamin Pfeifer
REDAKTION: Benjamin Pfeifer, Dr. Anne Ulrich
TRANSKRIPTION: Franziska Hirschmann
LEKTORAT: Enrico Wagner (pertext)
GESTALTUNG: Bureau Sandra Doeller
FOTOS: Manolo Gómez (Cover), Elmar Wiesendahl (Portrait)
ERSCHEINUNGSORT: gutvertreten.boell.de
ERSCHEINUNGSDATUM: März 2015



Dieser Beitrag steht unter einer CREATIVE COMMONS LIZENZ (CC BY-NC-ND) und darf verbreitet, vervielfältigt oder öffentlich zugänglich gemacht werden unter folgenden Bedingungen:

- Namensnennung – Sie müssen den Namen des Autors /der Autorin und der Rechteinhaberin (Heinrich-Böll-Stiftung) sowie die URL des Werks (Direktlink) nennen.
- Keine kommerzielle Nutzung – Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden.
- Keine Bearbeitung – Dieses Werk darf nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert werden.

Abweichungen von diesen Bedingungen bedürfen der Genehmigung der Rechteinhaberin: internetredaktion@boell.de, ausführlicher Lizenzvertrag unter: <http://creativecommons.org>