

PETER GRAF KIELMANSEGG

## Bemerkungen zur Krise des Parteienstaates

„Zukunft der Demokratie – Demokratie der Zukunft“ – das ist für den Politikwissenschaftler, als der ich hier spreche, mehr noch als für die Vertreter anderer Fächer ein fast unüberschaubar weites Themenfeld. Wie die Demokratie in zehn, zwanzig, fünfzig Jahren aussehen wird, ob sie sich bewährt haben wird, wie weit sie es gebracht haben wird in einer Staatenwelt, die heute bei sehr großzügiger Berechnung etwa zur Hälfte aus Demokratien besteht – das hängt von einer unüberschaubaren Fülle von Faktoren ab. Die Schlüsselfrage ist sicher die, ob und wie die Demokratie mit den Aufgaben fertig wird, die ihr das 21. Jahrhundert schon präsentiert und noch präsentieren wird.

Als Diskutant mit 15 Minuten Redezeit bin ich in der glücklichen Lage, gar nicht erst den Versuch machen zu müssen, das Themenfeld in seiner ganzen Weite ins Auge zu fassen. Ich darf mich ohne Umschweife einem Aspekt der komplexen Großthematik, einer Frage zuwenden. Und tue das ohne umständliche Rechtfertigung der Wahl meines Aspektes. Ich möchte zur Diskussion über „Die Zukunft der Demokratie“ oder auch, ganz wie Sie wollen, „Die Demokratie der Zukunft“ ein paar Bemerkungen über die Parteien beisteuern. Dabei gehe ich von der Prämisse aus, dass es zur repräsentativen Verfasstheit der modernen Demokratie keine Alternative gibt. Und dass eine repräsentativ verfasste Demokratie nur durch Parteien funktionsfähig wird.

Wenn es so ist, verdient der Befund besorgte Aufmerksamkeit, dass die repräsentative Demokratie anscheinend an selbstverständlicher Akzeptanz verliert. Dieser Befund ist durch Umfragedaten breit und dicht belegt. Breit heißt hier vor allem: Es handelt sich um eine unter den etablierten Demokratien nicht nur da und dort, sondern fast ausnahmslos nachweisbare Entwicklung. Es geht also keineswegs nur um Deutschland, woran man ausdrücklich erinnern muss, weil es hierzulande eine starke Neigung gibt, Demokratieprobleme in einer auf Deutschland verengten Wahrnehmung zu diskutieren. Dicht heißt: Es sind durchaus unterschiedliche Daten in beträchtlicher Fülle, die sich zu dem kritischen Befund zusammenfügen.

Wenn es auch nicht nur um Deutschland geht, so geht es doch auch nicht um die Demokratie im ganz Allgemeinen, wie es das Konferenzthema suggeriert. Es gibt verschiedene Gruppen von Demokratien. Ich beziehe mich auf die, die oft „etabliert“ genannt werden. Das sind die Demokratien, die sich bereits über einen Zeitraum von jedenfalls einigen Jahrzehnten als stabil und funktionsfähig erwiesen haben. Die gleichen Daten sagen für diese Demokratien etwas anderes aus, als etwa für die jungen

Demokratien Ostmitteleuropas, wo das Urteil über die Demokratie in ihrer repräsentativen Verfasstheit in starkem Maße von der Enttäuschung darüber bestimmt ist, dass die Blühträume der Geschichtswende von 1989/90 nicht einfach in Erfüllung gegangen sind.

Von der, wie es scheint, wachsenden Skepsis der Bürger gegenüber der repräsentativen Demokratie sind in besonderer Weise die Parteien betroffen. Ich möchte zwei Datengruppen, zwei Datenreihen aus den letzten Jahrzehnten, die das sehr deutlich machen, etwas genauer betrachten. Der eine Befund: Die Bindung der Wähler an bestimmte Parteien, ihre Identifikation mit bestimmten Parteien, wie sie früher für einen beträchtlichen Teil der Wählerschaft gegeben war, ist in der jüngeren Vergangenheit deutlich schwächer geworden. Der andere Befund: Das Urteil der Bürger über Parteien im Allgemeinen ist inzwischen erschreckend negativ. Bei der regelmäßig gestellten Frage nach dem Vertrauen in politische Institutionen schneiden die Parteien sehr schlecht ab, und zwar wiederum in fast allen etablierten Demokratien. Sie rangieren weit hinten in der Skala, häufig auf dem vorletzten Platz. Hinter ihnen rangiert dann nur noch die politische Klasse als solche, die freilich für die Befragten mit den Parteien so gut wie identisch ist. In beiden Fällen sind die Daten auf den ersten Blick in ihrer Aussage eindeutig. Aber was sie für die repräsentative Demokratie bedeuten oder auch nur was sie über die Einstellung der Bürger zur repräsentativen Demokratie aussagen, ist keineswegs ohne weiteres und eindeutig zu erkennen.

Was zunächst die Parteibindung angeht, so ist nicht ohne weiteres ersichtlich, inwiefern nachlassende Parteibindung und Krise der repräsentativen Demokratie etwas miteinander zu tun haben sollten. Man könnte ja argumentieren, dass in dem Maße, in dem Parteibindungen schwächer werden, die Spielräume für rationales Wahlverhalten größer werden. Eine wachsende Zahl von Wählern, das wäre die Erwartung, prüft von Wahl zu Wahl vergleichend Leistungsbilanzen von Parteien einerseits und Wahlprogramme andererseits, um sich immer wieder neu zu entscheiden. Was sollte daran negativ sein?

Tatsächlich spricht wenig dafür, dass diese Lehrbuchdeutung die Wirklichkeit trifft. Die Gegendeutung hat mehr für sich: Die Stimme wird weniger instrumentell und stärker expressiv eingesetzt; und dieser expressive Einsatz der Stimme ist in höherem Maße von den politischen Gefühlslagen des Augenblicks bestimmt, als das bei stärker parteigebundenen Wählern der Fall war. Man kann auch von einer politischen Orientierungsunsicherheit sprechen, die für einen wachsenden Teil der Wählerschaft charakteristisch ist. Das aber bedeutet, dass die Erosion der Parteibindungen für den Parteienwettbewerb weitreichende Folgen hat.

Die Parteien agieren unter erhöhter Ungewissheit und Unsicherheit. Das verändert den Charakter des politischen Wettbewerbs. Einerseits wird er härter, weil sozusagen um jeden Wähler gekämpft werden muss. Andererseits wächst die Risikoscheu. Jedes Risiko im Kampf um Wählerstimmen zu vermeiden, wird zum obersten Imperativ. Die Handlungsspielräume, die eine Partei mit einer berechenbaren Stammwählerschaft besitzt, gehen verloren. Die Demoskopie wird zum eigentlichen Kompass der Politik.

So wie die Volatilität einer nur schwach parteigebundenen Wählerschaft den Parteienwettbewerb verändert, hat sie Auswirkungen auch auf die Struktur des Parteiensystems. Diese Struktur wird fluider. Es werden abrupte Strukturbrüche möglich. Neue Parteien können plötzlich, sozusagen aus dem Nichts kommend, in beachtlicher Stärke die Bühne betreten. Und ebenso plötzlich können Parteien in die politische Bedeutungslosigkeit abstürzen. Die deutschen Erfahrungen legen im übrigen die Vermutung nahe, dass sich das Modell der Volkspartei, die verlässlich mehr als 40 % der Wählerschaft an sich zu binden vermag, bei hoher Wählervolatilität nur schwer behaupten kann. Diese strukturelle Instabilität stellt einen zweiten, ganz anderen Faktor der Ungewissheit dar.

Koalitionskalküle werden schwieriger, Parteien müssen sich mehr Optionen offen halten, die Zahl möglicher Mehrheitskonfigurationen wächst. Das bedeutet, dass die Politikprofile der verschiedenen, einander überlappenden Regierungskoalitionen, die in einem bestimmten Parteiensystem möglich sind, sich angleichen.

Es scheint, dass Wahlsysteme, auch der institutionelle Kontext in einem weiteren Sinn, Einfluss darauf haben, wie stark sich Wählervolatilität auf die strukturelle Stabilität des Parteiensystems auswirkt. Mehrheitswahlsysteme angelsächsischen Zuschnitts geben der Struktur eine deutlich größere Festigkeit. Auch präsidentielle Systeme, das heißt Systeme, in denen das politische Schlüsselamt durch direkte Wahlen besetzt wird, konservieren eine dualistische Grundstruktur, sozusagen gegen den Trend zu höherer Volatilität der Wähler. Wo es an solchen institutionellen Stabilisierungen fehlt, in parlamentarischen Demokratien mit irgendeiner Art von Verhältniswahlrecht, werden strukturelle Auswirkungen wahrscheinlich.

Insgesamt hat die These, dass eine hohe Volatilität der Wählerschaft die Leistungsfähigkeit der repräsentativen Demokratie beeinträchtigt, beträchtliche Plausibilität.

Wenn es so ist, wird die Frage bedeutsam, ob es sich bei der Erosion der Parteibindungen um einen Trend handelt, von dessen Fortwirken wir auszugehen haben. Dafür spricht viel. Oft wird dieser Trend in Verbindung mit der Auflösung sozialer Milieus gebracht, in denen sich früher politische Weltanschauungen und damit auch Parteibindungen von hoher, oft lebenslanger Stabilität ausgebildet haben: das Industriearbeitermilieu, das katholische Milieu, das traditionelle ländliche Milieu in seinen verschiedenen regionalen Ausprägungen. Zwar bilden sich auch neue Milieus heraus. In den so genannten neuen sozialen Bewegungen der siebziger und der achtziger Jahre etwa, aus denen die grünen Parteien hervorgegangen sind, ist das geschehen. Aber in diese Milieus wird man nicht hineingeboren, man kann sie auch wieder verlassen. Sie haben als „gewählte“ Milieus vermutlich nicht die gleiche anhaltende Prägekraft wie die „ererbten“ Milieus älteren Typs.

Dafür, dass die Erosion der Parteibindungen kein ephemerer Vorgang ist, spricht auch ein ganz anderer Erklärungsversuch, der nicht weniger plausibel ist als der sozialstrukturelle. Man kann diese Erosion als eine der Erscheinungsformen des für die moderne westliche Zivilisation konstitutiven Prozesses fortschreitender Individualisierung begreifen. Die Bereitschaft, sich überhaupt auf dauerhafte Bindungen einzulassen, schwer reversible Verpflichtungen einzugehen, Autoritäten anzuerkennen, nimmt

stetig ab. Es scheint, als sei unsere individualistische Kultur in einer Entwicklungsphase angelangt, in der die Idee eines selbstbestimmten Lebens und die Fähigkeit sich zu binden ernsthaft kollidieren. Das betrifft auch politische Bindungen.

In höherem Maß als für den ersten ist für den zweiten unserer beiden demoskopischen Befunde festzuhalten: Es ist nicht ganz leicht zu sagen, was er für die Zukunft der repräsentativen Demokratie bedeutet. Spiegelt sich in den Daten, die ausweisen, dass es um das Vertrauen der Bürger in die Parteien im Allgemeinen schlecht bestellt ist, eine Legitimitätskrise der repräsentativen Demokratie? Schließlich sind Parteien die politischen Hauptakteure in der repräsentativen Demokratie. Stellt nicht, wer zu ihnen grundsätzlich kein Vertrauen hat, die repräsentative Demokratie im Ganzen in Frage?

Zu dieser Deutung passt, dass dem fehlenden Vertrauen in die Parteien eine ausgeprägte Sympathie für die direkte Demokratie gegenübersteht, die sich ebenfalls in sehr stabilen demoskopischen Befunden niederschlägt. Zweifel an der Aussagekraft der Daten zum Vertrauen in Parteien allgemein können sich andererseits auf einen einfachen, aber auffallenden Sachverhalt berufen. Eben jene Bürger, die über Parteien im Allgemeinen vernichtend urteilen, nennen, wenn sie anders, nämlich nach einzelnen Parteien gefragt werden, fast immer mindestens eine Partei, von der sie, alles in allem, eine positive Meinung haben und für die zu stimmen sie bereit sind. Auch sieht die überwältigende Mehrheit der Bürger im Wählen nach wie vor die wichtigste und wirksamste Form politischer Beteiligung. Das passt nicht zur Vermutung, es gebe prinzipielle Vorbehalte gegen die repräsentative Demokratie.

Die Zukunftsbedeutung der beunruhigenden Daten wäre leichter abzuschätzen, wenn der Befund verlässlich erklärbar wäre. Eine plausible, aber nur schwer überprüfbare Vermutung ist, dass das medial vermittelte Bild des in hohem Maße durch Parteienwettbewerb bestimmten Politikbetriebes einen wesentlichen Beitrag zu dem vernichtenden Urteil über die Parteien und die politische Klasse insgesamt liefert. Freilich hat dieses Bild etwas mit dem tatsächlichen Politikbetrieb zu tun. Das Urteil der Bürger über die Parteien ist, könnte man etwas vereinfachend sagen, so etwas wie ein Echo des Urteils, das die Parteien Tag für Tag über einander, über den jeweiligen politischen Gegner abgeben. Wahrscheinlich spiegelt sich in diesem Urteil aber auch die immer stärker irritierende Wahrnehmung wachsender Selbstbezüglichkeit des Parteienkartells im Parteienstaat.

Wie auch immer, am Ende bleibt es dabei: Der Wind bläst der repräsentativen Demokratie und den Parteien im Besonderen zurzeit ins Gesicht. Auch entdramatisierende Deutungen unserer Befunde ändern daran nichts. Da liegt die Reaktion nahe, dann müsse man der repräsentativen Demokratie eben mit mehr direkter Demokratie aufhelfen. Und diese Reaktion ist hierzulande ja auch weit verbreitet. Sie ist nicht mehr das Thema meines Diskussionsbeitrages. Nur so viel will ich noch sagen: Direkte Demokratie ist nach allgemeiner Überzeugung aus theoretischen wie aus praktischen Gründen keine systemische Alternative zur repräsentativen Demokratie. Es handelt sich um Entscheidungsverfahren, deren sinnvoller Gebrauch eine funktionsfähige repräsentative Demokratie voraussetzt. Deshalb ist der Ruf nach mehr direkter De-

mokratie keine zureichende Antwort auf die Erosion der Legitimität der repräsentativen Demokratie. Die repräsentative Demokratie muss ihre Legitimität aus eigener Kraft behaupten oder wiedergewinnen. Was dazu nötig ist – darüber wird viel zu wenig nachgedacht. Und die Meinung, direkte Demokratie sei *die* Medizin, trägt eher dazu bei, die Vordringlichkeit eben dieser Frage zu übersehen.