

Parteienwettbewerb als Freiheitsgarant in der Krise? - Essay

Karl-Rudolf Korte

Die Bundesrepublik **Deutschland ist eine Parteiendemokratie**: Für die demokratische Willensbildung sind Parteien unverzichtbar. Damit ist kein Monopolanspruch verbunden, denn die Parteien beeinflussen nur als **ein Faktor neben anderen**, beispielsweise den Medien, die Meinungsbildung der Bürgerinnen und Bürger. Politische Parteien sind stets Ausdruck sowie Träger gesellschaftlicher Konflikte.

Eine Schlüsselfunktion kommt den Parteien beim Wahlvorgang zu, denn **bei den Wahlen stehen in der Bundesrepublik primär die Parteien und ihre Spitzenkandidaten im Mittelpunkt**, weniger einzelne Abgeordnete oder Mandatsträger. Es gehört deshalb zu einem zentralen Kennzeichen der Parteien, die sich als wichtiger **Transmissionsriemen zwischen Bevölkerung und Staat** definieren, sich regelmäßig zur Wahl zu stellen. Damit unterscheiden sie sich von Interessengemeinschaften, Bewegungen, Vereinen, Verbänden oder Bürgerinitiativen, die ihnen rechtlich nachgeordnet sind.

In **Artikel 2, Absatz 1 des Parteiengesetzes** heißt es dazu: "Parteien sind Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen, wenn sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten."

Artikel 21 des Grundgesetzes weist den Parteien die Aufgabe zu, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, gewährleistet ihre jeweilige Gründungs- und Betätigungsfreiheit, fordert gleichzeitig innerparteiliche Demokratie und öffentliche Rechenschaftslegung. Zu den Aufgaben gehören:

- Personalbeschaffung: Parteien wählen Personen aus und präsentieren sie bei Wahlen zur Besetzung politischer Ämter.

- **Interessenartikulation:** Parteien formulieren öffentliche Erwartungen und Forderungen von gesellschaftlichen Gruppen und Kräften an das politische System.
- **Programmfunktion:** Parteien integrieren unterschiedliche Interessen in einer Gesamtvorstellung von Politik in ein politisches Programm, für das sie um Zustimmung und um Mehrheiten werben.
- **Partizipationsfunktion:** Parteien stellen eine Verbindung zwischen den Bürgerinnen und Bürgern sowie den politischen Institutionen her; sie ermöglichen politische Beteiligung von Einzelnen und Gruppen und fördern die politische Willensbildung.
- **Legitimationsfunktion:** Indem Parteien die Verbindung zwischen Bürgerinnen und Bürgern, gesellschaftlichen Gruppen sowie den politischen Institutionen herstellen, tragen sie zur Verankerung der politischen Ordnung im Bewusstsein der Menschen bei.

Permanenter Krisendiskurs

Wer so viele Funktionen gleichzeitig zu erfüllen hat, ist zwangsläufig überfordert. So wundert es nicht, dass die Parteien auf öffentliche Kritik stoßen, seit es sie gibt. Im immerwährenden Krisendiskurs vermischen sich Parteien-, Demokratie- und Politikverdrossenheit. Da taucht die Kritik an der Finanzierung mit öffentlichen Mitteln auf, zumal wenn Wahlverlierer bei der Bundestagswahl 2017 wie zuletzt Union (minus 8,6 Prozentpunkte) und SPD (minus 5,2 Prozentpunkte) wenige Monate später die Obergrenze für staatliche Zuwendungen an Parteien deutlich erhöhen. Ämterpatronage im Bereich öffentlicher Einrichtungen stößt zudem auf laute Kritik. Die mangelnde Repräsentanz der Parteien durch ihre Mitglieder führt zu vielen Nachfragen. In der Kritik stehen auch innerparteiliche Karrierewege.

Parteien reagieren mittlerweile mit Organisationsreformen auf veränderte Erwartungshaltungen – mit jeweils unterschiedlicher Stoßrichtung: partizipativ im Sinne direkter Beteiligungschancen; deliberativ im Sinne kommunikativer Austausch- und Willensbildungsprozesse; liberal im Sinne einer Intensivierung der Verfahren der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie. Idealerweise verbindet eine Wiederbelebung der Parteiendemokratie alle drei Richtungen.

Nichts an den Vorwürfen gegenüber dem Erscheinungsbild der Parteien ist neu: In der Regel werden alte Vorurteile wiederholt und die historische Parteienverachtung modernisiert. Tatsächlich stehen Parteien für die modernste Form politischer Willensbildung in repräsentativen Demokratien. Wer sollte sich an ihrer Stelle bei freien Wahlen zur Wahl stellen? Welche

anderen repräsentativen Gruppen wären gleichermaßen politisch legitimiert, um Entscheidungen mit Mehrheiten zu treffen? Wie könnten wir ohne Parteien politische Teilhabe fair organisieren, die nicht nur spontane Betroffenheit widerspiegelt?

Wahlen über und mit Parteien sichern beteiligungsgerechte Partizipation. Trotz abnehmender Wahlbeteiligung ist die Repräsentativität des Wählerwillens bei Wahlen weitaus höher als bei allen anderen Formen politischer Beteiligung. Es lässt sich nachweisen, dass alternative Partizipationsformen das Ideal politischer Gleichheit gefährden. In weitaus höherem Maße als Wahlen sind alle anderen Formen der politischen Beteiligung sozial verzerrt. Wahlen mit mehreren Parteien garantieren relativ gleiche Zugangschancen, weil der individuelle Aufwand für die Bürgerinnen und Bürger gering ist. Alle anderen Beteiligungsformen verlangen dagegen mehr Zeitaufwand, mehr Bildung oder gar zur Mobilisierung auch Geld.

Parteien sichern also die Qualität der Demokratie. Das sagt nichts darüber aus, ob die Parteien selbst den freiheitlichen Qualitätsnotwendigkeiten entsprechen. Sie reflektieren die gesellschaftliche Wirklichkeit durch die Artikulation rivalisierender Interessen. Seit Gründung der Bundesrepublik wechseln sich freie Parteien in Opposition und Regierung ab. Der Parteienwettbewerb in Deutschland funktioniert also. Ob die Parteien dabei jedoch die Qualität der Demokratie ausreichend sichern, hängt vom Maßstab der Betrachtenden ab: Wer etwa darauf setzt, dass bewährte Volksparteien diese Garantie übernehmen, zeigt sich enttäuscht, dass die Wählerinnen und Wähler zunehmend für kleinere und neue Parteien stimmen. Wer hingegen die Wahlbeteiligung zum Maßstab erhebt, freut sich angesichts der deutlich gestiegenen Mobilisierung in den zurückliegenden Jahren. Und wer in Parteien Wächter der Demokratie sieht, könnte angesichts des Erstarkens autoritärer Strömungen resignieren. Aber handelt es sich dabei tatsächlich um Krisensymptome?

Schrumpfende Volksparteien

Die Deutschen favorisieren politisch-kulturell eine effiziente Verwaltung – mit erkennbarem Vorsprung vor der Anerkennung von Regierungsleistungen. Insofern suchen sie auch in den Parteien optimale Dienstleister, um Probleme zu ordnen, zu deuten, zu lösen. Dritte sollen ein Mandat erhalten für Aufgaben, die man nicht selbst übernehmen möchte.

Als Besonderheit des deutschen Parteiensystems haben sich die sogenannten **Volksparteien** herausgebildet, die sich – abweichend von anderen Ländern – über Jahrzehnte mehr oder weniger **robust im Wettbewerb** halten. Sie sind **besondere, gemeinwohlorientierte Konsensmaschinen**. Sie treten als Marktführer auf, die wie Spielmacher die Regierungsbildung prägen. Volksparteien sind wegen ihrer Berechenbarkeit für viele Bürgerinnen und Bürger ein **Sicherheitsversprechen und Garanten für Resilienz**. Nicht die Größe gilt dabei als Definitionsmerkmal, sondern ein schicht- und **interessenübergreifender Ansatz**. Die Kernkompetenz von Volksparteien besteht darin, Konflikte von berechtigten, aber divergierenden Interessen auszutarieren, damit diese Interessenunterschiede zugunsten des Gemeinwohls ausgeglichen werden können.

Volksparteien sind strukturierte Sammlungsbewegungen in der politischen Mitte – behäbige Tanker mit dem Anspruch, für breite Gesellschaftsgruppen plurale Interessenvertretungen zu organisieren. Das ist bis heute der Fall, doch wird die Metaphorik des Tankers langsam abgelöst vom **Bild des Dinosauriers**, denn Anspruch und Wirklichkeit klaffen zunehmend auseinander. Die Marginalisierung beider Traditionsparteien, Union und SPD, führt mittlerweile in den Bundesländern dazu, dass **selbst Große Koalitionen über keine parlamentarische Mehrheit mehr verfügen**.

Ob der Typus der Volkspartei ausstirbt, hängt mehr mit **gesellschaftlichen als mit politischen Veränderungen zusammen**. Eine **"Gesellschaft der Singularitäten"** verlangt offenbar nach Parteien, die situativ und singulär Interessen der Wählerinnen und Wähler bedienen. **Die Pluralisierung von Lebensstilen und die Individualisierung der Gesellschaft lassen sich auf dem Parteienmarkt jedoch nur bedingt abbilden**. Denn die Parteien verstehen sich selbst eben nicht als Anbieter für jeweilige individuelle Bedürfnisse. Sie sind in ihrem eigenen Selbstverständnis Organisationen für konzeptionelle Gesellschaftsentwicklungen, gerade nicht für individuelle. Das ist unerlässlich in einer Demokratie, die repräsentativ verfasst ist.

Atomisierungen von Kleinst-Interessen-Parteien wären folgenreich für die Qualität unserer Demokratie. Sozialer und gesellschaftlicher Friede gehörten bislang zu den deutschen Standortvorteilen. Das ist weitgehend ein Verdienst der großen Volksparteien. Sie garantieren im dosierten Wechsel der Regierungsmacht Stabilität und Berechenbarkeit der deutschen Politik.

Wer die Volksparteien schreddert – und nichts anderes wäre beispielsweise die Auflösung der Fraktionsgemeinschaft von CDU und CSU im Bundestag –, sollte mit rapiden Wechseln sowohl der Politik als auch der Regierungen rechnen. Die politische Mitte und das bürgerliche Lager würden insgesamt schrumpfen. Mit der Zunahme von Parteien in Parlamenten intensiviert sich nicht nur der Wettbewerb zwischen den Parteien. Die Stabilität des politischen Systems wäre dann gefährdet, wenn blockierte Regierungsbildungen zur Alltagserfahrung würden.

Zunehmende Fragmentierung

Der Gewissheitsschwund der Risiko-Moderne gilt auch für das Wahlverhalten, wie ein Blick auf die Bundestagswahl 2017 zeigt: So stieg die Wahlbeteiligung erstmals seit der Bundestagswahl 1998 wieder an, um 4,6 Prozentpunkte auf 76,2 Prozent. Fast drei Millionen Wählerinnen und Wähler ließen sich im Vergleich zur Bundestagswahl 2013 zusätzlich mobilisieren. Zugleich zeichnete sich eine stärkere Polarisierung der Gesellschaft ab: Mit der AfD zog erstmals seit 1961 wieder eine Partei deutlich rechts von der Union in den Bundestag ein. Mit 12,6 Prozent ist die AfD Ausdruck einer rechten Konsensverschiebung in Deutschland. Wählerstimmen erhielt die Partei nicht nur aus dem Protest- und Nichtwählerlager, sondern auch aus allen anderen parteipolitischen Lagern.

Die Fragmentierung des Parlaments hat zugenommen: Wie zuletzt 1953 zogen sieben Parteien in sechs Fraktionen in den 19. Deutschen Bundestag ein. Da es sich um die erste Bundestagswahl ohne vorherige Koalitionsaussagen handelte, gestaltete sich die Regierungsbildung mit einer Dauer von 170 Tagen so schwer wie nie zuvor. Erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik wurde der Bundespräsident zum Kanzlermacher und nutzte seine verfassungsrechtlich vorgegebene Reservemacht, indem er die SPD zur Regierungsbildung ermahnte. Die breite politische Mitte (73,1 Prozent) – alle Parteien außer AfD und Linke – schien über Monate unfähig und unwillig, eine stabile Regierung zu bilden.

Wie nach der Großen Koalition von 2009 schnitten vor allem die Volksparteien 2017 in der Wählergunst sehr schlecht ab. Die parlamentarische (56,3 Prozent der Bundestagsmandate) und die elektorale (53,4 Prozent der Stimmen) Dominanz von Union und SPD waren in fast 70 Jahren Bundesrepublik nie so gering. Die FDP zog nach einer einmaligen Auszeit wieder in den Deutschen Bundestag ein. Die Opposition ist mit vier

Parteien (AfD, FDP, Linke, Grüne) gegenüber einer Großen Koalition stärker und vielfältiger denn je.

Trotzdem sind vorschnelle Schlüsse unangebracht. Ob sich aus den Befunden Trends entwickeln, bleibt abzuwarten – zumal der Ausgang der Bundestagswahl 2017 von der Flüchtlingspolitik bestimmt wurde. Diese prägte die Zäsur des Einzugs einer rechtspopulistischen, rechtskonservativen und in Teilen rechtsextremen Partei in den Bundestag und damit die Rechtsverschiebung der Achse im Parteiensystem und markiert bis heute die Machtfragen bei der Ausdifferenzierung des gesamten Parteienwettbewerbs.

Neue gesellschaftspolitische Konfliktlinie

Hinter der Chiffre "Flüchtlingspolitik" verbirgt sich ein politisches Amalgam: **Wo endet das gemeinsame Wir?** Wer hält sich an welche Regeln? Wer lindert die wachsenden Gefühle der Unsicherheit und des Unbehagens? Die Ethnisierung vieler politischer Diskurse hat zugenommen. Die Migrationsbewegungen waren der Katalysator einer Diskussion, die schon länger schlummerte. Die bisher bleierne integrationspolitische Debatte eines faktischen Einwanderungslandes hat sich in Richtung von Identitätsfragen und Zugehörigkeitsdefinitionen geöffnet. Die Chiffre "Flüchtlingspolitik" hat eine Veränderungskraft im Parteienwettbewerb ausgelöst, die sich über eine Rechtsverschiebung in den Parlamenten mit ebenso großer Vehemenz stabilisiert hat wie vormals die Umwelt- und Ökologiebewegung über eine Linksverschiebung.

Durch die neue Themensetzung auf Sicherheit und Identität und die damit einhergehende Repolitisierung der Gesellschaft hat sich die politische Mitte neu sortiert. Anders als bei den vorhergehenden beiden Bundestagswahlen kam es wieder zu einer polarisierenden Auseinandersetzung um Mobilisierungsthemen. Die Suchbewegungen sind seitdem entlang wichtiger Grundbedürfnisse ausgerichtet: kognitiv – ob die Wählerinnen und Wähler die Welt, in der sie leben und handeln, verstehen; emotional – ob sie sich sicher und geborgen fühlen; politisch – ob sie den Eindruck haben, dass es fair, gerecht, sozial, demokratisch zugeht; partizipativ – ob sie sich einbringen und teilhaben können. **Wählerinnen und Wähler wollen darauf Antworten von den Parteien erhalten.**

Noch immer gruppiert sich das deutsche Parteiensystem um drei wichtige große gesellschaftspolitische Konfliktlinien: um die Verteilung des

gesellschaftlichen Reichtums – der Konflikt zwischen Arbeit und Kapital; um kulturelle Differenzen der politischen Partizipation – libertär oder autoritär; um das relative Gewicht von Staat und Markt. **Das Primat der sozialen und wirtschaftlichen Absicherung sowie die tiefe Sehnsucht nach Sicherheit – objektive Sicherheitslage und subjektives Sicherheitsgefühl – bleiben wahlentscheidend.** Die Regierung soll sicherheitskonservativ möglichst vor den Unbilden der Zukunft schützen.

Doch seit einiger Zeit kommt eine neue, vierte gesellschaftspolitische Konfliktlinie wirkungsmächtig hinzu. Es ist jene **zwischen Begrenzung und Öffnung**, die zwischen Globalisierungsskeptikern (Heimat-Renaissance, ortsgebundene "locals" etc.) und ungebundenen Kosmopoliten mit urbanem Lebensstil verläuft. Diese neue gesellschafts- und parteipolitische Konfliktlinie hat mit den alten Links-Rechts-Antagonismen praktisch keine Überschneidungen. Dahinter steckt das ideologische Konfliktpotenzial zwischen kosmopolitischen und kommunitaristischen Werten. Gemeint ist das Spannungsfeld zwischen globalisierten Weltbürgern und nationalkonservativen Gemeinschaften. Kommunitaristische Einstellungen favorisieren Zugehörigkeit und Mitgliedschaft in nationalen und kommunalen Kontexten. Kosmopolitische Einstellungen betonen hingegen universelle Verpflichtungen.

Bewegungen und Parteien, die auf diese neue Konfliktlinie der Demokratie eingehen, füllen eine Repräsentationslücke, die von den etablierten Parteien nicht abgedeckt wird. Doch es wäre vereinfacht zu sagen, hier stehen Globalisierungsgewinner gegen Globalisierungsverlierer. Die gesellschaftspolitische Konfliktlinie orientiert sich eher an den kulturellen Globalisierungsverängstigten, und deren Zahl steigt stetig. Damit wird deutlich, dass die Dimension des Konflikts nicht ab-, sondern eher noch zunehmen wird und somit der Bedarf gerade in der verunsicherten Mitte der bürgerlichen Wählerschaft für eine Partei wächst, die diese gesellschaftspolitische Konfliktlinie aktiv bedient. Wer die Protestwählerschaft für die politische Mitte zurückgewinnen will, muss die weitverbreitete Skepsis gegenüber Zuwanderung ernst nehmen und als Chiffre sozialer und kultureller Verunsicherung begreifen. Wer hier als Partei inhaltlich und personell problemlösende Angebote glaubhaft macht, gewinnt Wählerstimmen zurück.

Fazit

Die Klage über die Parteien ist ein Wesens-Kennzeichen unserer Demokratie. Wir können uns ärgern, dass die politische Mitte so erschöpft wirkt, und wir können uns sprachlos zeigen angesichts des abnehmenden Vertrauens gegenüber etablierten Parteien. Aber der Wettbewerb auf dem Parteienmarkt ist weit von einer Krise entfernt, im Gegenteil: Er lebt von der Vielfalt. Im Vergleich zu anderen Nationen ist das Vielparteiensystem in Deutschland moderat pluralistisch, mittig. Seit der Bundestagswahl 2017 ist es asymmetrischer und polarisierter geworden. Doch solange ideologische Distanzen eine Kooperation in Regierungsverantwortung nicht ausschließen, muss eine derart zunehmende Vielfalt des Wettbewerbs kein Nachteil sein.

Parteien sind Begleiter des Wandels, sie sind lernende Organisationen mit extrem hoher Anpassungsfähigkeit. Externe Schocks fördern ebenso den Wandel wie Einzelpersonen oder strategische Zentren in den Parteien. Die Parteien strotzen keineswegs vor Vitalität, zeigen sich aber sehr robust, krisenfest und wandlungsfähig. Sie sind Politik-Dienstleister für Bürgerinnen und Bürger. Politischen Wandel erkennt man an den programmatischen Veränderungen der Parteien. Wer die liberale, offene, polyvalente Gesellschaft als Zielbild der Demokratie anstrebt, hat in Deutschland immer noch Auswahl bei der Vielfalt der Parteien. Andere europäische Länder verfügen nicht mehr über diesen Standard. Ob es so bleibt, hängt davon ab, wie wir die politischen Dienstleistungen der Mitte unterstützen, abrufen und wählen.