

Zur Zukunft der Parteiendemokratie

1. Parteien und ihre Entwicklung in Deutschland

Die Entwicklung der Parteien bzw. des Parteienspektrums in der Bundesrepublik Deutschland stand und steht aus historischer Perspektive einerseits in der Tradition der Weimarer Republik, andererseits war aufgrund der Erfahrung mit dem NS-Regime klar, daß im Hinblick auf den Aufbau eines neuen demokratischen Systems in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg die Parteien nun einen Status erhalten mußten, durch den sie sicheren Boden unter den Füßen haben sollten, der eine erneute Ausschaltung der Parteien aus dem politischen Leben wie 1933 auf Dauer verhinderte.¹ Damit war klar, daß Parteien grundsätzlich Verfassungsrang erhalten mußten, da sie inhärenter Bestandteil eines demokratisch-repräsentativen Systems sind. Ein Parteienverbot sollte nur als ultima ratio in Frage kommen, wenn Parteien eben diese freiheitlich-demokratische Grundordnung auf welche Weise auch immer bedrohten, zum Beispiel dadurch, daß sie auf demokratischem Wege gewählt die gewonnene Macht dazu nutzen würden, um die Demokratie abzuschaffen – ähnlich, wie es die Nationalsozialisten getan hatten.

Mit dem Artikel 21 Abs. 1 GG wurden die Parteien dann verfassungsmäßig als Teil des politischen Systems verankert: „Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft und die Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.“ Zu diesen grundsätzlichen Bestimmungen traten die inhaltlichen Ausformungen durch das „Gesetz über die politischen Parteien“ (Parteiengesetz) hinzu. Darin wird zunächst festgestellt, daß Parteien verfassungsrechtlich notwendig für eine freiheitliche Demokratie sind. Im folgenden Absatz 2 heißt es dann: „Die Parteien wirken an der Bildung des politischen Willens des Volkes auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens mit, indem sie insbesondere auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung Einfluß nehmen, die politische Bildung anregen und vertiefen, die aktive Teilnahme der Bürger am politischen Leben fördern, zur Übernahme öffentlicher Verantwortung befähigte Bürger heranbilden, sich durch die Aufstellung von Bewerbern an den Wahlen in Bund, Ländern und Gemeinden beteiligen, auf die politische Entwicklung in Parlament und Regierung Einfluß nehmen, die von ihnen erarbeiteten politischen Ziele in den Prozeß der staatlichen Willensbildung einführen und für eine ständige lebendige Verbindung zwischen dem Volk und den Staatsorganen sorgen.“² Insbesondere die grundsätzlichen Aussagen des Artikels 21 und die Anwendung des personalisierten Verhältniswahlrechts führten dazu, daß eine politische Arbeit in den Parlamenten des Bundes und der Länder de facto ausschließlich über die Parteien möglich war bzw. ist, obwohl das Grundgesetz nur von einer „Mitwirkung“ der Parteien spricht, Volksvertreter in das jeweili-

ge Parlament zu entsenden. Immerhin gab es im bürgerlichen Lager mit der Neugründung der beiden Unionsparteien CDU und CSU³ nunmehr christliche Parteien, die – im Gegensatz zur Zeit der Weimar Republik – überkonfessionell agierten, und mit der neu gegründeten FDP eine Partei, welche die bisher unterschiedlichen liberalen Parteien bzw. Kräfte bündelte. Neben den großen „klassischen“ politischen Richtungen der Christdemokraten/Christsozialen bzw. Konservativen, der Sozialdemokraten, und der Liberalen entwickelten sich an den Außenrändern des Parteienspektrums links und rechts jeweils kleinere Parteien mit zum Teil extremistischen, antidemokratischen Programmen: Die bisher einzigen Parteiverbote betrafen die Sozialistische Reichspartei und die Kommunistische Partei Deutschlands, die 1952 bzw. 1956 durch das Bundesverfassungsgericht verboten wurden. Es wurden aber auch kleinere Protest- und Klientelparteien gegründet, die hin und wieder kleinere „Erfolge“ bei Landtagswahlen errangen, wobei aber auch hier die Wahlergebnisse unter der Fünf-Prozent-Hürde lagen, von Ausnahmen abgesehen.⁴ Zu den bekanntesten Partei-Gründungen in der Bundesrepublik gehörten die GRÜNEN (1980), die aus SED-Nachfolgepartei PDS und der Wahlalternative Soziale Gerechtigkeit hervorgegangene Partei DIE LINKE, die PIRATEN oder die kurz vor der Bundestagswahl 2013 gegründete Alternative für Deutschland (AfD). Diese Ausdifferenzierung des Parteiensystems zeigt ein lebendiges politisches Bewußtsein in der Gesellschaft und den Willen, sich an der Gestaltung der Politik zu beteiligen. Auf der anderen Seite zeigt eine starke Ausdifferenzierung, die – mit den Worten von *Frank Decker* – eine „Fragmentierung der Parteienlandschaft“ darstellt, daß die Volksparteien ihre Bindungskraft verlieren.⁵ Immerhin traten bei der Bundestagswahl 2013 schließlich 34 Parteien an, nachdem zuvor 58 Parteien ihre Teilnahme an der Wahl angezeigt hatten, und 38 von ihnen schließlich zugelassen worden waren.⁶

Werfen wir zunächst einen kurzen Blick auf die Wahlbeteiligung bei Bundestagswahlen und Landtagswahlen, sowie auf die Mitgliederentwicklung der Parteien in Deutschland.⁷ Hier ist bei den Bundestagswahlen zu sehen, daß bei der Wahl von 2009 mit einer Wahlbeteiligung von 70,8 Prozent der geringste Wert der bundesdeutschen Wahlgeschichte erreicht worden war.⁸ Immerhin stieg die Wahlbeteiligung bei den jüngsten Bundestagswahlen von 2013 geringfügig auf 71,5 Prozent. 1949 wählten 78,5 Prozent der Wahlberechtigten, 1953 waren es 86 Prozent. 1972 erreichte die Wahlbeteiligung mit 91,1 Prozent den bisherigen Höchstwert, sank danach aber kontinuierlich ab. Beim Regierungswechsel 1982 von der SPD/FDP-Koalition hin zur CDU/CSU/FDP-Koalition (die mit dem Anspruch angetreten war, eine „geistig-moralische Wende“ herbeizuführen) bzw. der direkt nachfolgenden Bundestagswahl von 1983 stieg die Wahlbeteiligung von 88,6 Prozent (Bundestagswahl 1980) knapp auf 89,1 Prozent. Im Jahr der deutschen Wiedervereinigung traten 77,8 Prozent der Wahlberechtigten an die Wahlurne. Unter den gegebenen historischen Umständen ein erstaunlich niedriger Wert. Erst in der Endphase der CDU/CSU/FDP-Koalition 1998, als es nach 16 Jahren *Helmut Kohl* eine Wechselstimmung gab, stieg die Wahlbeteiligung wieder auf 82,2 Prozent – und sank schließlich, wie eingangs gesagt, 2009 auf die besagten 70,8 Prozent. Bei den Landtagswahlen ist allgemein ein ähnlicher Trend zu sehen, nur daß hier per se die

Werte unterhalb jener bei Bundestagswahlen liegen: 2009 lag er bei 59,5 Prozent. Interessanterweise betrug in Bayern anlässlich der Landtagswahl 2013 die Wahlbeteiligung 63,9 Prozent (2008: 57,9 Prozent), bei der eine Woche später stattfindenden Bundestagswahl 70,0 Prozent.

Das grundgesetzlich geschützte Recht auf freie Wahl (Art. 38 GG Abs. 1) beinhaltet auch das Recht und die Freiheit, *nicht* zu wählen. Aber warum verzichten Bürger freiwillig auf eine politische Teilnahme in einem freien System, für das frühere Generationen – ja, und noch vor wenigen Jahren viele Bürger in der DDR, derzeit beispielsweise auch in der Ukraine – gekämpft und dabei häufig ihr Lebens riskiert oder gar geopfert haben? Blicken wir in diesem Zusammenhang zudem auf die Ebene der Europäischen Union, so stellen wir fest, daß auch die Euphorie einer europäischen Integration offensichtlich verflogen ist, wenn die Beteiligung an den Wahlen zum Europäischen Parlament als Kriterium genommen wird.⁹

Die Entwicklung bei der Wahlbeteiligung geht einher mit einem Trend bei der Mitgliederentwicklung der Parteien. Waren es nach Angaben von *Markus Klein* und *Tim Spier* 2010 rund 1,4 Millionen Mitglieder bei den sechs im Bundestag vertretenen Parteien, so hatten diese 1990 noch 2,4 Millionen Mitglieder.¹⁰ Der Verlust ist evident. In ihren Ausführungen, die auf den Daten der Potsdamer Parteimitgliederstudie von 1998 sowie der Deutschen Parteimitgliederstudie von 2009 beruhen, gehen die Autoren davon aus, daß die Motive für einen Parteibeitritt von sogenannten „Weichen Anreizen“ – die Partei allgemein durch die Mitgliedschaft unterstützend – hin zu den „Harten Anreizen“ – sich persönliche Vorteile erwartend – gewechselt sind.¹¹ Sie kommen schlußendlich zu folgendem Ergebnis: „Eine mögliche Ursache für diese Verluste sind die sich wandelnden individuellen Motive des Parteibeitritts und der Parteimitgliedschaft. Die Quellen dieses Motivwandels liegen innerhalb und außerhalb der politischen Parteien. Werden die Erwartungen, die der Entscheidung zum Parteibeitritt zu Grunde gelegen haben, im Verlauf der Mitgliedschaft enttäuscht, werden die Parteien selbst zur Ursache sich wandelnder Mitgliedschaftsmotive. Nach den Ergebnissen unserer Analysen erodieren unter dem Eindruck der Realität der innerparteilichen Demokratie insbesondere die selektiv-prozeßbezogenen als auch die kollektiv-politischen Motive der Mitglieder. Gleichzeitig sehen sich die politischen Parteien aus ihrer gesellschaftlichen Umwelt mit der Entwicklung konfrontiert, daß nachwachsende Generationen stärker auf ihre ganz persönlichen Vorteile aus der Mitarbeit in einer Partei achten. Die weichen Motive des Parteibeitritts und der Parteimitgliedschaft werden im Zuge dieses Prozesses zwar nicht vollständig verdrängt. Sie reichen aber immer seltener alleine aus, um Menschen eine Parteimitgliedschaft attraktiv erscheinen zu lassen.“¹² Welche Aussichten hat also die Parteiendemokratie in Deutschland? Der gesellschaftliche Wandel hin zu mehr Individualität und ein stärkeres Utilitaritätsdenken einerseits, die Auflösung/Vermischung bzw. Neuformierung bestimmter Milieus, aber auch das immer wieder öffentlich gemachte Fehlverhalten von Parteien bzw. deren Spitzenfunktionären in Sachen Glaubwürdigkeit und Ehrlichkeit, das Nichteinlösen von Wahlversprechen in den Augen mancher Wähler oder persönliche Enttäuschungen von Parteimitgliedern über innerparteiliche Mitwirkungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten andererseits haben dazu geführt, daß Parteien

einen Großteil ihrer Bindungskraft verloren haben. Gerade in Ortsvereinen, die durch Freizeitpolitiker getragen werden, taucht immer wieder die Frage auf, welche politischen Fragen von Gewicht von dort aus mitgeprägt werden könnten. Ortsvereine, aber auch die politischen Jugendorganisationen wie beispielsweise die Junge Union, die Jungsozialisten, die Jungliberalen und andere Partei-Jugendorganisationen, sehen sich nicht einfach als Rekrutierungsdepot für die Mutterparteien.¹³

2. Direkte Demokratie versus Parteiendemokratie

Im Alltag ist das politische System in Deutschland durch eine Elite geprägt, die – mit einem in der Regel alle vier bzw. fünf Jahre zu vergebenden Landtags- oder Bundestagsmandat ausgestattet – die politischen Entscheidungen trifft. Dabei ist nicht zu übersehen, daß die Landesverfassungen darüber hinaus vermehrt die Möglichkeit zu Volksbegehren und Volksentscheiden (und in den Kommunen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide) vorsehen. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland sieht in Artikel 20 Abs. 2 vor, daß das Volk nicht nur durch Wahlen, sondern auch durch Abstimmungen die Staatsgewalt ausübt. Auch hier ist das direktdemokratische Element bereits vorhanden.

Reformvorschläge für das bundesdeutsche Parteien- bzw. Demokratiemodell hat es immer wieder gegeben.¹⁴ Es stellt sich also die Frage nach den Möglichkeiten einer Modifizierung des gegenwärtigen Systems, um dieses wieder „attraktiver“ zu machen und damit einen meßbar höheren Politisierungsgrad zu erreichen. Auf den Punkt gebracht handelt es sich dabei um folgende Ideen, die immer wieder in mehr oder weniger populistischer Weise in die öffentliche Diskussion kommen: 1. Absenkung der 5-Prozent-Klausel bei Wahlen auf drei Prozent, 2. Absenkung des Wahlalters auf 16 oder 14 Jahre, 3. Familienwahlrecht, 4. Direktwahl des Bundespräsidenten, 5. mehr direktdemokratische Elemente wie Bürgerbegehren oder Bürgerentscheid. Fraglich dabei sind nicht nur die Umsetzbarkeit dieser Vorschläge, sondern auch die Auswirkungen: Wird das repräsentative demokratische System vor allem „gerechter“, haben die Bürger wirklich mehr Einflußmöglichkeit und nehmen sie diese auch wahr? *Ludger Helms* hat nicht zu Unrecht die Unterscheidung zwischen „realistischen“ und „idealistischen“ Reformvorschlägen hervorgehoben. Dabei definiert er: „Das erklärte Ziel ‚realistischer‘ Reformen besteht darin, das inhärente Spannungsverhältnis zwischen der professionellen politischen Elite eines Systems und den Bürgern durch eine Optimierung repräsentative-demokratischer Strukturen und Verfahren zu vermindern.“¹⁵ *Helms* abstrahiert die mit einer solchen Reform einher gehenden Ziele und benennt: 1. Ausweitung demokratischer Partizipationsrechte, 2. Gewährleistung bzw. Vermehrung von Freiheit, 3. Vermehrung von politischer Gleichheit, 4. Erhöhung der Effektivität bzw. Effizienz des Regierungssystems, und 5. mehr Transparenz in politischen Entscheidungsprozessen.¹⁶

Offensichtlich jedoch entspricht die Anzahl der teilnehmenden Abstimmungsberechtigten bei Volksbegehren oder Volksentscheiden nicht den Erwartungen der Verfechter dieses demokratischen Entscheidungsweges. Während die Wahlbeteili-

gung bei den Bundestagswahlen – selbst im niedrigsten Fall 2009 – noch rund 70 Prozent betrug, lag die Beteiligung bei nicht mit allgemeinen Wahlen zugleich stattfindenden Volksbegehren bzw. Volksentscheiden z. B. in Bayern noch wesentlich darunter, zwischen 11 und 18 Prozent. Obwohl die Bürger also direkt ihre Meinung zum Ausdruck bringen und eine konkrete Sachentscheidung treffen konnten, die auch den Gesetzgeber bindet, nutzte nur eine Minderheit die Gelegenheit, sich aktiv und direkt zu beteiligen.¹⁷ Die Mehrheit nahm das ihr zustehende Recht einer aktiven Mitbestimmung schlicht nicht wahr. Nun mag man über die Gründe spekulieren, jedoch gelangen bei Referenden in Deutschland nur solche Themen zur Abstimmung, die in die (Gesetzgebungs-) Kompetenz der Länder fallen und – meistens – nicht alle Bürger gleichermaßen betreffen. Insofern ist es klar, daß der Kreis derer, die bei Referenden ein Interesse haben, ihre Meinung kundzutun, wesentlich kleiner ist als bei Bundestags- oder Landtagswahlen. Man könnte auch sagen, daß es um Partikularinteressen geht, die zur Abstimmung bei Referenden anstehen. Bei der Wahl zu den Parlamenten und Vertretungskörperschaften geht es hingegen um eine (mögliche neue) Grundausrichtung der Legislative und Exekutive, von der alle Bürger gleichermaßen betroffen sind. Mit Recht verweist *Hubert Kleinert* auf die Situation in der Schweiz: „Das Beispiel Schweiz zeigt, daß nur besonders kontrovers diskutierte Themen hohe Beteiligungsraten erreichen; diese liegen im Mittel bei 40 Prozent.“¹⁸ Nun ist es reine Spekulation, wie hoch die Beteiligung in Deutschland wäre, wenn es auf Bundesebene Referenden gäbe – abgesehen natürlich von der grundgesetzlichen Möglichkeit, bei der Neuumschreibung der Grenzen der Bundesländer bzw. des Bundesgebietes ein Referendum zu veranstalten.¹⁹ Höher als die Beteiligung bei Wahlen, dürfte diese sicherlich nicht sein. Im Grunde kann man zugespitzt natürlich auch Wahlen als Referenden bzw. Volksentscheide bezeichnen: Es wird abgestimmt über die Arbeit einer Regierung der letzten Legislaturperiode bzw. über die Regierung der kommenden Legislaturperiode. Im Unterschied zu den themenbezogenen Volksentscheiden geht es bei Wahlen um „Themenpakete“, um die große politische Richtung der nächsten Jahre. Der entscheidende Unterschied ist natürlich: Volksentscheide haben unmittelbar bindende Wirkung in der Gesetzgebung, durch Wahlen wird kein Gesetz erlassen. Dennoch: Im Vergleich mit Volksentscheiden treten bei Wahlen wesentlich mehr Wahl- bzw. Stimmberechtigte an die Urnen.

Das Dilemma der Gesamtsituation wird dann sichtbar, wenn durch eine immer geringere Beteiligung bei Wahlen die „soziale Selektivität“²⁰ immer größer wird, also diejenigen Bevölkerungsschichten ihr Wahlrecht nutzen, die einen höheren Bildungsgrad verfügen und in der Regel nicht zu den unteren sozialen Schichten der Gesellschaft gehören, und dementsprechend einen größeren Einfluß auf die politische Großwetterlage nehmen können. Referenden scheinen aber ebenso kein Instrument zu sein, das eine solche Entwicklung umkehren könnte, wie man an den Zahlen zur Teilnahme erkennen kann. *Wolfgang Merkel* kommt zu dem Schluß: „Der politisch aktive Demos ist dabei [beim Referendum, d. Verf.] mehr als halbiert und hat bei Volksabstimmungen damit eine noch größere Schieflage als bei den nationalen Parlamentswahlen. Auch der reflexhafte Appell der Referendumsbefürworter, dies müsse üben verändert werden, zeugt eher von naiver Wirklich-

keitsferne denn von empirischen Einsichten in die Steuerbarkeit des politischen Partizipationsverhaltens. Volksabstimmungen gewähren dem Volk tatsächlich mehr Mitwirkungsmöglichkeiten, aber sie verstärken die Tendenz der Überrepräsentation jener gut situierten Schichten, die schon in den Organisationen und Institutionen der repräsentativen Demokratie überproportional vertreten sind.“ Zudem kommt ein demokratietheoretisches Problem hinzu: Welche Gewichtung kann eine Entscheidung haben, die auf einer noch geringeren Beteiligungsbasis beruht als es bei Parlamentswahlen ist? Eine Sackgasse?

Normativ finden wir Aussagen über die Funktion von Parteien im Grundgesetz und im Parteiengesetz. Politikwissenschaftlich werden als Funktionen von Parteien die Repräsentationsfunktion, die Legitimationsfunktion, die Sozialisationsfunktion bzw. Elitenrekrutierungsfunktion, sowie die Steuerungsfunktion genannt.²¹ Ausgehend von den Aufgaben, die Parteien im Parteiengesetz zugewiesen werden (vgl. oben), ist zu überlegen, ob diese derzeit den Vorgaben des Parteiengesetzes nachkommen: Daß die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken, dürfte unbestritten sein, auch wenn man über die angewendeten Mittel und Wege trefflich streiten kann. Aber „regen sie auch die politische Bildung an“, und „fördern sie die aktive Teilnahme der Bürger am politischen Leben“, wie es im Gesetz heißt?

Wer gestaltet also Politik und wer entscheidet? Die Parteien? Das Parlament? Die Regierung? Die Massenmedien? Expertengremien?²² Oder gar das Bundesverfassungsgericht? Die Parteien haben nicht nur in Bezug auf ihre Artikulations- und Integrationsfunktion Konkurrenz erhalten. Politische Diskussionen und Meinungsbildung der Bevölkerung finden nicht mehr primär in bzw. durch die Parteien und in den Parlamenten statt, sondern im World Wide Web. Mit Recht weist *Winfried Schulz* darauf hin, daß die „Mediennutzung [...] ein Teil unseres Alltagshandelns und ebenso unseres politischen Handelns [ist]. Medien durchdringen politische Organisationen und die politische Öffentlichkeit“²³ Damit ist schon zu fragen, welchen Einfluß Massenmedien auf das Abstimmungsverhalten der Parlamentarier oder die Regierung haben. Wenn es also nicht zu einer politischen Parallelwelt kommen soll, die an den Parteien oder gar am Parlament vorbei politisch agiert, müssen sich die Parteien etwas einfallen lassen, um nicht nur den Forderungen aus dem Parteiengesetz wieder gerechter zu werden, sondern auch gegenüber sich selbst im Klaren über die eigene Rolle und Verantwortung zu sein. Die Artikulationsfunktion nur noch in Parteiversammlungen zu realisieren, wäre bei derzeit rückgängigen Mitgliederzahlen der Parteien schlicht der falsche Weg. Wenn die Parteien auch künftig, wie oben aus dem Parteiengesetz zitiert, dazu aufgerufen sind, „die aktive Teilnahme der Bürger am politischen Leben [zu fördern]“, müssen sie auch auf das Mediennutzungsverhalten der Bürger eingehen. So verweist *Ulrich Sarcinelli* darauf, daß es nicht alleine darauf ankomme, medial möglichst viel Krach zu schlagen: Die Parteien „bleiben auch in der Mediengesellschaft der Bundesrepublik Deutschland in der überschaubaren Zukunft dominante politische Akteure, aber sie verlieren an Autorität. Sie operieren in einem außerordentlich

dynamischen Markt mit härter werdender Konkurrenz um Aufmerksamkeit und Stimmungen.²⁴

Zur demokratietheoretischen Debatte stößt *Hubert Kleinert* mit einer weiteren Feststellung vor: „Plebiszite verschieben die Balance zwischen Volk, Parlament und Regierung. Bereits ihre Möglichkeit kann das Handeln von Parlamenten beeinflussen und die Spielregeln des parteipolitischen Wettbewerbs verändern. Je nachdem, wie stark sie genutzt werden, können sie eine Monopolstellung der Parteien im politischen Wettbewerb erschüttern. Eine Monopolstellung allerdings, die sie schon heute kaum noch besitzen, sondern an Medien und andere zivilgesellschaftliche Akteure abgegeben haben, welche die politische Agenda bestimmen.“²⁵

Diese kurze Betrachtung läßt den Schluß zu, daß es wenig Sinn macht, an den grundsätzlichen Strukturen des deutschen politischen Systems und seine Prozessen etwas zu ändern, um den Trend der Politik- bzw. Parteienverdrossenheit umzukehren. Wenn direktdemokratische Elemente noch weniger Beteiligung hervorrufen als ein repräsentatives System, können diese nicht der alleinige Schlüssel zur Problembehebung sein. Dies heißt nicht, daß das deutsche System nicht Veränderungsprozessen unterliegen muß – die steigende Anzahl von Volksbegehren und Volksentscheiden sind ein Indikator dafür. Meines Erachtens wird jedoch die Steuerbarkeit der politischen Partizipation in einem freien und rechtsstaatlichen politischen System überschätzt, wenn es sich ausschließlich um eine Strukturdebatte handelt. Dennoch können direktdemokratische Elemente das Bewußtsein dafür schärfen, daß jeder Bürger eine reale Mitbestimmungsmöglichkeit hat.

3. Lehraussagen der Kirche

Die Kirche bindet sich von ihrem Selbstverständnis her nicht an ein politisches System, da ihr Auftrag, das Evangelium zu verkünden, systemübergreifend allen Menschen gilt – und sie sonst natürlich ihre Unabhängigkeit verlieren würde. Diese wirkt im Auftrag Jesu – nicht im Auftrag einer wie auch immer gearteten irdischen Gewalt oder Herrschaft. Dennoch anerkennt die Kirche in ihrer Lehre die freiheitliche Demokratie als die politische Herrschaftsform (die ja nicht identisch ist mit der *Staatsform!*), die am ehesten in der Lage ist, allen Bürgern ihren gerechten Anteil am bonum commune zuteilwerden zu lassen, und die Menschenrechte zu garantieren in der Lage ist. Insofern ist es konsequent, wenn die Kirche den Bürgern nicht nur deren Rechte, sondern auch deren Pflichten in Erinnerung ruft. Dazu heißt es im Katechismus der Katholischen Kirche: „Pflicht der Bürger ist es, gemeinsam mit den Behörden im Geist der Wahrheit, Gerechtigkeit, Solidarität und Freiheit zum Wohl der Gesellschaft beizutragen. Die Heimatliebe und der Einsatz für das Vaterland sind Dankespflichten und entsprechen der Ordnung der Liebe. Gehorsam gegenüber den rechtmäßigen Autoritäten und Einsatzbereitschaft für das Gemeinwohl verlangen von den Bürgern, ihre Aufgaben im Leben der staatlichen Gemeinschaft zu erfüllen.“ (Nr. 2239) Weiter heißt es: „Der Gehorsam gegenüber der Autorität und der Mitverantwortung für das Gemeinwohl machen es zu einer sittlichen Pflicht, Steuern zu zahlen, das Stimmrecht auszuüben und das Land zu verteidigen.“ (Nr. 2240)

Damit wird deutlich, daß sich die Kirche nicht zum politischen System im Allgemeinen, noch zu politischen Parteien im Besonderen äußert. Diese – letztlich auf die paulinische Theologie aufbauende²⁶ – Lehre, geht davon aus, daß eine staatliche Gewalt das Gute will, weil sie von Gott kommt, denn von Gott kann nur Gutes kommen. Insofern hat sich die Lehre der Kirche zunächst im Kontext der Kirchengeschichte zeitbedingt entwickelt. Daß daher revolutionäre Umbrüche im 19. und zu Beginn des 20. Jahrhundert von der Kirche bzw. ihren Vertretern als ein Verstoß gegen die göttliche Ordnung nach *Paulus* wahrgenommen und demokratische Forderungen verurteilt wurden, ist nicht verwunderlich. Eine systematische Reflexion über die Verantwortung des Menschen für die moderne menschliche Gemeinschaft, d. h. für die Gesellschaft und den Staat, nahm das Zweite Vatikanische Konzil (1962-1965) in der Pastoralkonstitution „*Gaudium et spes*“ (Pastorale Konstitution über die Kirche in der Welt von heute) vor.²⁷ Spätestens seitdem Papst *Johannes XXIII.* in seiner Enzyklika „*Pacem in terris*“²⁸ von 1963 die allgemeinen Menschenrechte positiv benannte und sich auch in seiner Argumentation auf sie bezog, war klar, daß diese am besten in einem demokratischen und freiheitlichen System verwirklicht werden können. Freiheit bedingt jedoch auch Verantwortung, die durch Partizipation in diesem System wahrgenommen werden muß. Was passiert, wenn sich Bürger nicht für Freiheit und Demokratie engagieren, hat das Ende der Weimarer Republik gezeigt, als Links- und Rechtsextremisten das freiheitlich-demokratische System bekämpften und schließlich aushebelten. Aus dieser Erfahrung heraus muß nachfolgender Generation klar sein, daß die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen zu den größten gesellschaftlichen und persönlichen Verantwortlichkeiten zählt.

4. Parteiendemokratie – ein Auslaufmodell? Ein Fazit.

Das politische System der Bundesrepublik Deutschland ist – so viel ist nach mehr als 60 Jahren festzustellen – gefestigt. Grundsätzlich wird dieses von keiner politischen oder gesellschaftlichen Kraft, die auf dem Boden des Grundgesetzes steht, in Frage gestellt. Das demokratische-repräsentative System hat sich bewährt. Dies bedeutet nicht, daß dieses in seinem Wesen und Prozessen erstarren darf. Politik ist die aktive Gestaltung des Gemeinwesens, Institutionen geben den dafür notwendigen Rahmen, um nicht in Anarchie zu verfallen. Gesellschaftliche Veränderungen, die einer lebendigen Gemeinschaft nun einmal inhärent sind, verlangen auch Modifizierungen im politischen System. Insofern ist es nur natürlich, daß das 1949 ins Leben gerufene politische System Deutschlands nicht erstarren darf, um nicht – wie einst das Kaiserreich – irgendwann in einen Anachronismus zu verfallen, über den dann die Gesellschaft schlicht hinwegschreitet. Auch wenn die Parteien gemäß dem Grundgesetz an der politischen Willensbildung nur mitwirken, so sind und bleiben sie doch die primären Akteure des politischen Meinungsspektrums im repräsentativen System.

Die grundgesetzliche Aussage ist vor allem eine Aussage, die dem demokratischen System als solchem geschuldet ist, nachdem – theoretisch zumindest – jeder Bürger (Mit-) Träger des Volkswillens ist und daher zur aktiven Mitgestaltung der Politik aufgerufen ist. Dennoch können von Fall zu Fall Situationen eintreten, die –

weil sie die Bürgerinnen und Bürger aktuell und direkt, eventuell gar einschneidend betreffen – eine direkte Legitimation durch das Volk notwendig erscheinen lassen. Inzwischen sehen vor allem auf der Länderebene die Verfassungen Volksbegehren und Volksentscheide vor, die damit das ursprünglich rein repräsentative System modifizierten und damit der Bevölkerung klarmachen, daß sie nicht nur alle vier Jahre ihre Stimme abgeben (und danach stumm bleiben), sondern als Träger der Souveränität auch in der Zwischenzeit aktiv in das politische Geschehen gestaltend und nicht nur demonstrierend eingreifen können. Auch haben die Parteien einen erheblichen Anteil an Eigenverantwortung, den bisherigen Negativtrend bei Mitgliedschaften und Wahlbeteiligung zu stoppen und umzukehren. Dazu tragen vor allem Änderungen auf Ortsebene bei, die – nicht nur, aber auch – das Foyer aktiver politischer Arbeit sind. Politisches Engagement darf sich gerade dort nicht darauf konzentrieren, Ausflüge zu organisieren oder Plakate zu kleben. Wer in eine Partei eintritt, möchte Politik gestalten, selbst dann, wenn manche auch darauf hoffen, durch den Parteieintritt bzw. die Parteimitgliedschaft Karriere zu machen.²⁹ Hier erfordert es auch ein höheres Engagement der Kreis- oder Landesleitungen der Parteien, vor Ort engagierte Parteimitglieder zu schulen und zu inhaltlicher Arbeit zu befähigen. Auch das fördert die Bindung an Parteien, weil das Mitglied sich unterstützt und gefördert, oder schlicht ausgedrückt: ernst genommen sieht. Aber auch die Jugendarbeit der Parteien zeigt hier Defizite. Die „politische Jugend“ ist vielfältig engagiert, nicht allein in den Parteien nahe stehenden Organisationen. Das natürliche Interesse von jungen Menschen an der Mitgestaltung ihrer Umwelt eröffnet große Chancen. Das „Einüben“ von Politik, das ja in einem freiheitlich-demokratischen System nicht unbedingt Parteipolitik heißen muß, kann aber langfristig zu einem engeren parteipolitischen Engagement und einer positiven Einstellung dazu führen, und somit auch zu einer höheren Wahlbeteiligung. Das vor allem deshalb, weil der gesellschaftliche Wandel auch dazu geführt hat, daß – derzeit zumindest – langfristige Bindungen (auch an Parteien) grundsätzlich seltener eingegangen werden, dafür aber das projektbezogene, kurzfristige Engagement dem Lebensgefühl vieler Menschen heute mehr entspricht.

Insofern könnten mehr direktdemokratische Elemente im politischen System langfristig zu einer größeren Politisierung und Teilnahmen an Abstimmungen und Wahlen führen, vor allem dann, wenn – wie oben erwähnt – dadurch das Bewußtsein für die Möglichkeit einer realen Mitbestimmung und damit Verantwortung für den Staat gestärkt wird. Es wird also nicht die Beteiligungsmöglichkeit als solche sein, die den Bürger vermehrt an die Wahlurne führen wird – wie man an der geringen Beteiligung an Referenden sieht – , sondern letztlich die Einsicht, daß eine freie Demokratie nur lebensfähig ist, wenn der einzelne Bürger die Verantwortung für das Gemeinwohl und das System übernimmt, die Möglichkeit der Abstimmungsfreiheit an sich nicht als Selbstverständlichkeit bewertet wird.

Anmerkungen

1) In engem Kontext zu Artikel 21 GG steht natürlich der vorausgehende Artikel 20 GG – und beide stehen letztlich unter dem Schutz von Art. 79 Abs. 3 GG.

- 2) Gesetz über die politischen Parteien in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994, BGBl I, S. 149, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. August 2011, BGBl I, S. 1748.
- 3) Einen guten Überblick über die Geschichte der Parteien in der Bundesrepublik Deutschland bieten Decker, Frank/Neu, Viola (Hrsg.): Handbuch der deutschen Parteien, Bonn 2013.
- 4) Zu den Ausnahmen gehören z. B. die „Schill-Partei“ oder die „Statt-Partei“, die nach anfänglichen Erfolgen nicht zuletzt durch innerparteiliche Auseinandersetzungen nach kurzer Zeit im politischen Aus landeten.
- 5) Decker, Frank: Parteiendemokratie im Wandel, in: Ders./ Neu,Viola (Hrsg.): Handbuch der deutschen Parteien, S. 21-59, hier S. 22. Kurz angemerkt sei, daß Ulrich von Alemann eine Systematik der bundesdeutschen Parteiengeschichte wie folgt aufstellt: 1945-1953 Formierungsphase, 1953-1976 Konzentrierungsphase, 1976-1994 Transformationsphase, 1994-2002 Stabilisierungsphase, seit 2002 die fluide Phase. Vgl. dazu Alemann, Ulrich von: Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland. 4., vollst. überarb. u. aktual. Aufl., Wiesbaden 2010, S. 46-96: Oskar Niedermayer konstatiert etwas detaillierter: Neuformierungsphase, Konsolidierungsphase der fünfziger Jahre, das Dreiparteiensystem der sechziger und siebziger Jahre, die Pluralisierungsphase der achtziger Jahre, die Herausbildung eines fluiden Fünfparteiensystems von der Wiedervereinigung bis zur Bundestagswahl 2005, sowie einen Typwechsel 2009 – „von der Zweiparteiendominanz zum pluralistischen System“. Vgl. dazu Niedermayer, Oskar: „Die Entwicklung des bundesdeutschen Parteiensystems“ in: Decker/Neu (Hrsg.): Handbuch der Parteien, S. 111-132, hier S. 115-126.
- 6) Der Bundeswahlleiter, Pressemitteilungen vom 18. Juni 2013, 5. Juli 2013 und 6. August 2013. Quellen: www.bundeswahlleiter.de.
- 7) Das im Folgenden benutzte Zahlenmaterial ist entnommen Korte, Karl-Rudolf: Wahlen in Deutschland. 8. überarbeitete und aktualisierte Auflage, Bonn 2013. Weitere Daten zur deutschen Wahl- und Parteiengeschichte lassen sich leicht finden in Ritter, Gerhard A./Niehuss, Merith: Wahlen in Deutschland 1946-1991. Ein Handbuch. München 1991. Dies.: Wahlen in Deutschland 1990-1994, München 1995. Offizielle Statistiken und Daten beim Statistischen Bundesamt, Der Wahlleiter, sowie beim Landesamt für Statistik Bayern, Der Landeswahlleiter.
- 8) Korte, Wahlen in Deutschland, S. 36f., 50 und 119. Vgl. zu den Wahlergebnissen auch: www.bundeswahlleiter.de.
- 9) Goldt, Christoph: „Die Europapolitik des Heiligen Stuhls“ in: Die Neue Ordnung, 64. Jg., 5/2010, S. 343-354, hier besonders die Seiten 346 ff.
- 10) Klein, Markus/Spier, Tim: „Parteibeitritt und Parteimitgliedschaft im Wandel“ in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 61. Jg., 44/45 2011, S. 33-39, hier S. 33. Sie geben aber an, daß nur die Partei Die Grünen in dieser Zeit einen Mitgliederzuwachs zu verzeichnen gehabt hätte.
- 11) Dies.: Parteibeitritt und Parteimitgliedschaft im Wandel, S. 33 f.
- 12) Dies.: Parteibeitritt und Parteimitgliedschaft im Wandel, S. 39.
- 13) Hier sei auf die herausragenden Forschungen des Münsteraner Historikers Wolfgang R. Krabbe verwiesen: Krabbe, Wolfgang R. (Hrsg.): Politische Jugend in der Weimarer Republik. Bochum 1993; Ders.: Die gescheiterte Zukunft der Ersten Republik. Jugendorganisationen bürgerlicher Parteien im Weimarer Staat. Opladen 1995. Ders.: „Was für ein Deutschland soll das zukünftige Deutschland sein?“ Die Jugend und die Frage der Wiedervereinigung (1945-1972). Münster 1998; Ders.: Parteijugend in Deutschland. Junge Union, Jungsozialisten und Jungdemokraten 1945-1980. Wiesbaden 2002; Ders. (Hrsg.): Parteijugend zwischen Wandervogel und politischer Reform. Eine Dokumentation zur Geschichte

der Weimarer Republik. Münster 2000; Ders.: Kritische Anhänger – Unbequeme Störer. Studien zur Politisierung deutscher Jugendlicher im 20. Jahrhundert. Berlin 2010.

14) Einen kurzen historischen Abriss liefert dazu Merkel, Wolfgang: Volksabstimmungen: Illusion und Realität, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. 61. Jg., 44/45 2011, S. 47-55, hier S. 48-50.

15) Helms, Ludger: Demokratiereformen: Herausforderungen und Agenden, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 61. Jg., 44/45 2011, S. 12-18, hier S. 15.

16) Ders.: Demokratiereformen: Herausforderungen und Agenden, S. 15-17.

17) Ähnlich beschreibt es Merkel, Wolfgang: Volksabstimmungen: Illusion und Realität in: Aus Politik und Zeitgeschichte. 61. Jg., 44/45 2011, S. 47-55, hier S. 51, für die Schweiz und Italien.

18) Kleinert, Hubert: Krise der repräsentativen Demokratie?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 62. Jg., 38/39 2012, S. 18-24.

19) Art. 146 GG sah in der ursprünglichen Version die Möglichkeit einer Volksabstimmung vor, wenn durch die Wiedervereinigung Deutschlands eine (neue) Verfassung für ganz Deutschland in Kraft treten sollte. Nach der Wiedervereinigung am 3. Oktober 1990, bei der die Länder der DDR dem Geltungsbereich des Grundgesetzes beitraten und das Grundgesetz beibehalten worden ist, dürfte dieser Artikel faktisch gegenstandslos geworden sein. Theoretisch besteht ja auch weiterhin die Möglichkeit, daß sich das deutsche Volk in der Zukunft eine neue bzw. weiterentwickelte Verfassung geben könnte.

20) Vgl. zu den folgenden Ausführungen Merkel: Volksabstimmungen: Illusion und Realität, S. 50.

21) Hier nach Decker: Parteiendemokratie im Wandel, S. 21.

22) Vgl. dazu Berggruen, Nicolas/Gardels, Nathan: Klug regieren. Politik für das 21. Die von ihnen vorgebrachte Idee, die demokratischen Strukturen durch Expertengremien mit Entscheidungsbefugnis zu erweitern, würde die Souveränität des gewählten Parlaments, das ja den Volkswillen repräsentieren soll, unterminieren. Mit dem Grundgesetz wäre dies sicherlich nicht vereinbar, nachdem alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht. Vgl. dazu Art. 20 GG. Jahrhundert, Freiburg i. Br. 2013.

23) Schulz, Winfried: Politische Kommunikation. Theoretische Ansätze und Ergebnisse empirischer Forschung. 3., überarb. Aufl., Wiesbaden 2011, S. 35f.

24) Sarcinelli, Ulrich: Politische Kommunikation in Deutschland. Medien und Politikvermittlung im demokratischen System. 3., erw. und überarb. Aufl., Wiesbaden 2011, S. 223.

25) Kleinert: Krise der repräsentativen Demokratie?, S. 23.

26) Röm 13,1-7.

27) Abgedruckt in: Lexikon für Theologie und Kirche. Bd. 14. Das Zweite Vatikanische Konzil. Konstitutionen, Dekrete und Erläuterungen. Lateinisch-Deutsch. Kommentare. Teil III, 2. Aufl., Sonderausgabe Freiburg 1986, S. 241-592.

28) Vgl. dazu Goldt, Christoph: Sicherheit und Frieden. 50 Jahre Enzyklika „Pacem in terris“, in: Die Neue Ordnung. 67. Jahrgang, 3/2013, S. 180-194.

29) Klein/Spier: Parteibeitritt und Parteimitgliedschaft im Wandel, S. 33f.

Dr. Christoph Goldt studierte Geschichte, Politikwissenschaft und Katholische Theologie. Er wirkt als Journalist in München.