

Oscar W. Gabriel/Everhard Holtmann

## Der Parteienstaat – ein immerwährendes demokratisches Ärgernis? Ideologiekritische und empirische Anmerkungen zu einer aktuellen Debatte<sup>1</sup>

*Parteienstaatskritik als ritualisierte Verkündung: Demokratischer Purismus in der veröffentlichten Meinung*

Das Tun und (Unter)Lassen von Parteipolitikern zieht seit jeher besondere und besonders kritische Aufmerksamkeit auf sich. In Geschichte und Gegenwart repräsentativer parlamentarischer Systeme genießt das grundlegende Strukturprinzip dieser Systeme, der Parteienstaat, das zweifelhafte Privileg, wegen seiner tatsächlichen und vermeintlichen Fehlentwicklungen nicht nur in breiten Schichten der Bevölkerung, sondern auch in Teilen der Geisteseliten auf tief sitzendes Misstrauen und erklärte Ablehnung zu stoßen. Nicht nur in Deutschland, aber hier besonders ausgeprägt, ruft allein die Erwähnung von Parteipolitik reflexhafte Distanzierung hervor. Wohlgemerkt: Dass Parteien und Parteipolitiker unter kritischer Beobachtung einer wachsamten Öffentlichkeit stehen, versteht sich als ein Gebot funktionierender Demokratie von selbst. Denn das in heutigen Demokratien parteienstaatlich mediatisierte staatliche Gewaltmonopol stellt unbestritten eine Zusammenballung gesellschaftlicher und staatlicher Macht dar, die steter externer Kontrolle, aufmerksamer öffentlicher Beobachtung und, wo nötig, auch korrigierender Intervention durch institutionelle Gegengewalten (beispielsweise durch die Verfassungsgerichtsbarkeit) bedarf. Andernfalls blieben jene persönlichen Verfehlungen und Fälle missbräuchlicher Nutzung von übertragener Macht, die jeder Parteienstaat aus sich heraus immer wieder erzeugt, ohne ein wirksames Gegengewicht. Es gäbe dann für den inneren Bereich der staatlichen Entscheidungsgewalt und Verfügung über öffentliche Ressourcen keine echte Chance zu nachhaltiger Fehlerkorrektur.

Was indes auffällt, ist die rigorose Schärfe der Parteienkritik, wie sie in der politischen Publizistik des deutschen Sprachraums vorgetragen wird. Die latent schlechte öffentliche Meinung von Parteipolitik erhielt um die Jahreswende 1999/2000 nochmals einen regelrechten Schub, als die mit den schwarzen Kassen des »Systems Kohl« verbundene Parteipendendenaffäre der CDU aufflog. Der abschätzige Tenor der Kritik wurde danach

1 Eine erste Fassung dieses Beitrages wurde veröffentlicht von: Oscar W. Gabriel / Everhard Holtmann, »Der Parteienstaat – Gefahrgut für die Demokratie? Ideologiekritische und empirische Anmerkungen zu einer aktuellen Debatte« in: Antonius Liedhegener / Thorsten Oppeland (Hg.), *Parteiendemokratie in der Bewährung. Festschrift für Karl Schmitt zum 65. Geburtstag. Baden-Baden 2009*, S. 189-209. Der Beitrag wurde für die Publikation in der ZfP überarbeitet und aktualisiert.

durch regionale Spendenskandale, in die weitere Parteien verwickelt waren, und Debatten um Diäten und Nebeneinkünfte von Politikern immer wieder neu befeuert. Manche rhetorische Abrechnung, die in meinungsbildenden Blättern abgedruckt wurde, erinnert an demagogische Anti-Parteien-Affekte der Weimarer Republik. Parteien sehen sich heute neuerlich als Grablegen des Gemeinwohls beschrieben, und ihre führenden Funktionsträger werden als von Grund auf egoistisch, machtsüchtig, inkompetent und cliquenhaft verwoben dargestellt. Solche verbale Aburteilung der Parteiendemokratie auf dem Markt der veröffentlichten Meinung wurde und wird auch von Wissenschaftlern prominent bedient.

Die Stoßrichtung der Anklagen gegen den Parteienstaat ist nicht neu. Als Belege für das Schattenreich, in dem Parteibonzen vorgeblich ungeniert herrschen, müssen altbekannte Verdächtigungen herhalten. Das erleichtert immerhin die ideologische Einordnung der meisten parteikritischen Stimmen. Angeprangert werden die »nachhaltige Kolonisierung der Politik durch die Parteien«<sup>2</sup> und das »ungehemmte Streben nach Posten und Vorteilen«.<sup>3</sup> Wir vernehmen ferner, dass der Parteienstaat zu einem »Moloch« ausgewachsen ist, der unsere politische Ordnung hat »verkommen« lassen.<sup>4</sup> Parteien, so lautet ein anderes Stereotyp, haben sich »zu einer Herrenkaste aufgeschwungen«,<sup>5</sup> deren Mitglieder lediglich eigene Interessen verfolgen und daher blind für das Gemeinwohl sind. Deshalb müsse zwischen »demokratiebewußten Bürgern« und »demokratieentwöhnten Politikern«<sup>6</sup> eine sehr deutliche Moralgrenze gezogen werden. Der »ausufernde Parteienstaat«, so befand zu Beginn des 21. Jahrhunderts ein angesehener Leitartikler der Republik, sei »kein zukunftsweisendes Modell, sondern die Beschreibung einer Verirrung«.<sup>7</sup>

Die Auswahl der Zitate ließe sich bis in die jüngste Gegenwart hinein unschwer vermehren. Wohl heißt es mitunter beschwichtigend, die Kritik gelte nur den Auswüchsen des Parteienregimes. Doch wenn an eine solche reservatio mentalis unmittelbar anschließend der Parteienstaat als ein Struktur gewordener Inbegriff des politischen Skandals dargestellt wird, mutet jene eher wie eine rhetorische Pflichtübung an. Ein demokratischer Purismus, der aus Anti-Partei-Affekten gespeist wird, stellt hierzulande offenbar eine intellektuelle Versuchung von schier unerschöpflicher Lebenskraft dar, und diese Versuchung macht, wie obige Zitate illustrieren, vor den Pforten der Wissenschaft keineswegs immer Halt. Kennzeichnend ist ein normativ aufgeladener Gestus grundsätzlicher Abstandshaltung gegenüber Parteipolitik und Parteipolitikern. Unter generellem Verdacht des Amtsmissbrauchs steht ein »etatisiertes« Politikerkollektiv, welches den »Staat als Beute« vereinnahmt habe. Der wertende Sprachgebrauch zeigt an, dass Vor-

2 Robert Leicht, »Die Parteien haben immer Recht«, in: *Die Zeit* Nr. 25, 13.6.2002.

3 Klaus Stern, »Warum prüft ein Parteipolitiker die Rechenschaftsberichte der Parteien?«, in: *FAZ* vom 16.2.2000.

4 Christine Landfried, »Die Restsumme Volk. Moloch Parteienstaat: Geld stiftet nicht die Qualität der Politik«, in: *FAZ* vom 5.2.2000,.

5 Editorial in der *FAZ* vom 11.2.2000, S.44.

6 Landfried, *Die Restsumme Volk*, aaO. (FN 4).

7 Heribert Prantl, »Hier steht er, kann er anders?« in: *Süddeutsche Zeitung* vom 6.10.2003.

eingenommenheit und (politik)wissenschaftliche Analyse nicht immer auseinandergehalten werden. Anreize hierfür gibt es immerhin: Wer das Rollenverständnis und Amtshandeln von Parteipolitikern als zutiefst sittenwidriges Gebaren anprangert, bewegt sich im Einklang mit dem breiten Hauptstrom von Volkes Stimme und hat außerdem den Vorteil, auf der moralisch guten Seite der Regimekritik zu sein.

Es könnte eingewandt werden, man möge derlei aufgeregte Stimmen nicht allzu wichtig nehmen. Entrüstung ersetze schließlich nicht das rationale Argument. Auch enthülle sich antipluralistische Parteienkritik von selbst als anachronistisch, soweit sie *jede* organisierte Vermittlung politischer Interessen mit dem Argwohn belegt, derartige Vermittlertätigkeit entferne sich »vom Volk«. Dem Politikwissenschaftler erschließen sich eingebaute Denkfehler wie diese leicht. Doch eine derartige Parteienkritik verbleibt nicht im inneren Mauerring akademischer Diskurse. Coram publico wird vielmehr eine Teil-elite, nämlich die im »Parteienkartell« verbrüdete »Kaste« der Politiker, mittels öffentlicher Verkündungen von Vertretern anderer Führungsschichten, aus Wissenschaft, Wirtschaft und Medien, moralisch ausgebürgert. Wenn aber im öffentlichen Raum eine Parteienfeindlichkeit dominiert, die gleichsam wissenschaftlich autorisiert auftritt, gereicht dies der politischen Kultur der Demokratie zum Schaden. Offenbar werden in Deutschland historische Pfade anti-parteienstaatlichen Denkens neuerlich begangen, die längst verschüttet geglaubt waren.

### *Parteienwettbewerb und »suboptimale« Problembearbeitung – politikwissenschaftliche Kritik am Parteienstaat*

Nun gibt es, fern jeden Ressentiments, auch eine wissenschaftlich seriöse Variante kritischer Einschätzung von Parteipolitik. Diese parteienkritische Sichtweise ist angesiedelt im Umfeld politikwissenschaftlicher Analysen staatlicher Steuerung und datiert aus den 1980er und 1990er Jahren. Hier werden Zweifel geäußert an der hinreichenden Problemlösungsfähigkeit solcher Akteurskonstellationen im Feld des Regierens, die ihr Handeln nach parteipolitischen Prioritäten ausrichten. Diese Parteienkritik ist theoriegeleitet und auch nahe der Empirie. Ansatzpunkt der Kritik sind Selbstblockaden staatlichen Entscheidens, als deren Risikofaktor die konfliktorische Handlungsorientierung von Parteien benannt wird. Obgleich sich diese Forschungsrichtung von moralisierenden Untertönen fernhält, trägt sie zu einem fehlgehenden Verständnis von Voraussetzungen und Folgen parteibezogenen Handelns bei – unterstellt sie doch, ausgehend von realitätsfremden Prämissen, das parteipolitische Handlungsmuster an sich sei nur tauglich für »suboptimale« Problemlösungen in den Arenen staatlichen Entscheidens.<sup>8</sup>

8 Vgl. Fritz W. Scharpf, »Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung« in: Manfred G. Schmidt (Hg.), *Staatstätigkeit*, (PVS-Sonderheft 19, 1988), S. 61 – 87; ders., »Nötig, aber ausgeschlossen. Die Malaise der deutschen Politik« in: FAZ vom 5.6.1997; ferner die auf die sogenannte Strukturbruchthese Gerhard Lehmbruchs fokussierten kritischen Debattenbeiträge in Everhard Holtmann / Helmut Voelzkow (Hg.), »Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland zwischen Wettbewerbsdemokratie und Verhandlungsde-

Zwischen dieser kritisch-analytischen Einschätzung des parteipolitischen Faktors und dessen populistischer Herabwürdigung liegen intellektuelle Welten. Trüge man die unterschiedlichen Varianten der Kritik am Parteienstaat auf einer Achse ab, fände man mit- hin an einem Pol eine Problemsicht, die wissenschaftlichen Maßstäben genügt. Den ent- gegengesetzten Pol bilden gepflegte Vorurteilsstrukturen. Von dort aus wird moralisch argumentiert. Als Merkmale eines wünschenswerten Gegenmodells zum Parteienstaat beschrieben werden die »wahre« Demokratie, also eine »authentische« Manifestation des Volkswillens, die nicht durch intermediäre Zwischengewalten verfälscht wird, ferner ein »echter« Parlamentarismus, in welchem das freie Mandat der Abgeordneten nicht dem Joch des »Fraktionszwangs« unterliegt, sowie ein überparteiliches Staatshandeln, das nicht von partikularen Interessen unterwandert, sondern am gemeinen Nutzen ausge- richtet ist. In derartigen Deutungsmustern lebt eine pluralismuseindliche und daher im Kern antidemokratische, seinerzeit von prominenten Vertretern der deutschen Staats- rechtslehre tradierte Denktradition der Weimarer Republik fort.<sup>9</sup>

Nicht die enge gedankliche Kopplung des parteipolitischen Faktors mit Macht und politischer Moral an sich ist hierbei das Problem, sondern die gleichsam ontologische Sichtweise, aus der heraus das Wesen des Parteienstaates mit *Machtmissbrauch* und *unmoralischem* bzw. ausnahmslos eigensüchtigem Politikerhandeln gleichgesetzt wird. Einmal als ein (ab)wertender Tendenzbegriff eingeführt, ist der tatsächliche Erklärungs- gehalt der Kategorie Parteienstaat dann naturgemäß gering. Zudem fällt auf, dass der moralische Bannstrahl, der gegen die Strukturen und Mechanismen des Parteienregimes geschleudert wird, zwar reich an Emphase, aber in aller Regel erstaunlich dünn empirisch fundiert ist. Stattdessen knüpft diese Spielart der Kritik, ausdrücklich oder unerklärt, an ältere ideologische Deutungen und sozialromantische Mythen an, die ungeachtet ihres vordemokratischen Ursprungs den Übertritt in das demokratische Zeitalter scheinbar mühelos geschafft haben (dazu gleich mehr).

### *Wiederkehrende Argumentationsfiguren der Kritik am Parteienstaat*

Konkret kennzeichnend für überschießende Parteienstaatskritik sind nach unseren Be- obachtungen folgende regelmäßig wiederkehrende Argumentationsfiguren:

1. Der Parteienstaat ist seinem Wesen nach expansiv; sein Drang, seinen Einflussbereich in Gesellschaft und Wirtschaft auszudehnen, kennt keine Grenzen.
2. An den Hebeln und »Futterkrippen« des Parteienstaates sitzt ein Kollektivsubjekt besonderer Art, die »politische Klasse«.<sup>10</sup>

mokratie«, Wiesbaden 2000, S. 9 – 21.

<sup>9</sup> Siehe Arnold Köttgen, *Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung*, Tübingen 1931; Ernst Forsthoff, *Die Krise der Gemeindeverwaltung im heutigen Staat*, Berlin 1932.

<sup>10</sup> Hans Herbert von Arnim, *Fetter Bauch regiert nicht gern. Die politische Klasse – selbstbezogen und abgehoben*, München 1997; ders. »Demokratie vor neuen Herausforderungen« in: Land- deszentrale für Politische Bildung Schleswig-Holstein (Hg.), *Die schwierige Demokratie*, Kiel 1997, S.13 – 25; kritisch: Everhard Holtmann »Die Politische Klasse: Dämon des Parteienstaa-

3. Diese personifiziert das »ungehemmte Streben nach Posten und Vorteilen« (siehe oben), das für den Parteienstaat systemtypisch ist.<sup>11</sup>
4. Im Gefolge parteienstaatlicher Durchdringung alles öffentlichen Lebens wird die Trennlinie zwischen Gesellschaft und Staat auf doppelte Weise verwischt: einmal durch parteipolitisch angeleitete Ämterpatronage im staatlichen und para-staatlichen Sektor, und zum anderen durch zwischen Parteipolitikern getroffene *informelle* Absprachen, welche die formale Kompetenzordnung des staatlichen Institutionengefüges unterlaufen.<sup>12</sup>
5. Parteien vertreten partikulare Interessen, und Parteipolitiker verfolgen ihren persönlichen Vorteil. Folglich bleibt im Prozess parteienstaatlich organisierter politischer Willensbildung das Gemeinwohl als ein Kriterium politischen Wägens auf der Strecke.
6. Da der *Parteienwettbewerb* das Lebenselixier des Parteienstaates ist, verstellen bzw. verengen ideologische Präferenzen und Verteilungsinteressen die Räume der Politik, sachlich angemessene Problemlösungen zu finden.<sup>13</sup>
7. Als ein Antidot gegen das »lastende (und lasterhafte) Übergewicht der Parteien«<sup>14</sup> im allgemeinen und gegen das verkrustete Machtkartell der politischen Klasse im besonderen ist die Ausweitung direktdemokratischer Instrumente zwingend geboten.

*Moral, Politik und soziale Ordnung – tradierte Kulturmuster als Bezugspunkte parteienkritischen Denkens*

Alle genannten Argumentationsfiguren lassen sich auf eines – oder auf mehr als eines – von drei altbekannten Kulturmustern sozialer und politischer Ordnung zurückführen. Diese Kulturmuster sind in sich jeweils dichotomisch angeordnet: Gemeinschaft versus Gesellschaft, Einheit statt Differenz, Sachpolitik anstelle von Interessentenstandpunkt und Parteienideologie. Mit diesen Gegensatzpaaren werden im heutigen parteienkritischen Denken in unterschiedlicher Weise ältere Bilder einer organischen Soziallehre und holistischen politischen Theorie aufgenommen. Alle drei Dichotomien sind ihrem geistesgeschichtlichen Ursprung zufolge Variationen der großen Erzählung einer identitären

tes? Zum analytischen Nutzen eines geflügelten Begriffs« in: Stefan Marschall / Christoph Strüick (Hg.), *Grenzenlose Macht. Politik und Politikwissenschaft im Umbruch, Festschrift für Ulrich von Alemann zum 60. Geburtstag*, Baden-Baden 2004, S. 41-60.

- 11 Hans Herbert von Arnim, *Staat ohne Diener. Was schert die Politiker das Wohl des Volkes?*, München 1993.
- 12 Vgl. hierzu, das Element der Informalität positiv würdigend, die rechtswissenschaftliche Pionierstudie von Helmuth Schulze-Fielitz, *Der informale Verfassungsstaat. Aktuelle Beobachtungen des Verfassungslebens der Bundesrepublik Deutschland im Lichte der Verfassungstheorie*, Berlin 1984; kritisch: Dieter Grimm, *Die Verfassung und die Politik – Einsprüche zu Störfällen*, München 2001.
- 13 Gerhard Lehmbruch, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 2000.
- 14 Robert Leicht, »Wir sind das Volk. Gegen den Parteienstaat helfen nur noch Volksentscheide« in: *Die Zeit*, Nr.9, 24.2.2000.

Beziehung von Regierenden und Regierten, wie sie in Rousseaus *Contrat Social* ebenso brillant wie wirklichkeitsfremd erdacht worden ist.<sup>15</sup> Auf diesem ideellen Grund ergibt sich die politische Formel der Demokratie »eigentlich ganz einfach«. Sie lautet, mit einem Satz Hans Herbert von Arnims, »Mitentscheidung des Volkes und sachliche Richtigkeit«.<sup>16</sup>

Wie von unsichtbarer Hand geführt, ergänzen sich die dichotomen Rasterungen »guter« und »schlechter« sozialer Ordnung und politischer Systemstrukturen in ihrer auf die Gegenwart bezogenen Adaption dort, wo angesichts des heute erreichten komplexen Entwicklungsstandes von Gesellschaft und Politik die Erklärungskraft eines dieser Topoi allein versagt. »Gemeinschaft« bildet hierbei die Vorstellung eines natürlichen Sozialzusammenhangs ab, der homogen und mit sich selbst eins und im Reinen realiter vielleicht nicht immer *ist*, aber doch sein *kann*, so man ihm originäre Rechte nicht vorenthält; in gemeinschaftlichem Rund lassen sich Bedürfnisse demnach unmittelbar konsoziativ regeln. Von diesem sozialen Organismus führt der Weg zur Projektion einer egalitären und »autonomen« Ermittlung des Volkswillens, die gut – oder auch ganz – ohne Beimischung parteiförmiger Elemente auskommt. In der Verlängerung dieses Denkens ist der institutionelle Hebel für zeitgemäße Systemreform auch aus heutiger Sicht die direkte Demokratie. Nicht abschaffen, aber doch wenigstens substantiell ergänzen soll sie das verfassungsrechtlich geltende Basisprinzip der politischen Repräsentation.<sup>17</sup>

Indessen wird von jenen, die heutzutage für mehr plebiszitäre Rechte eintreten, die interne Differenzierung moderner Staatsgesellschaften – nach sozialen Lagen und Disparitäten, nach individuell divergierenden Interessen und Vorlieben sowie nach regionalen Unterschieden – nicht negiert. Auch Kritiker des Parteienstaats, die diesen direkt-demokratisch transformieren wollen, räumen gewöhnlich ein, dass es infolge der territorial wie sektoral gesteigerten Komplexität politischer Entscheidungslagen bestimmter Koordinationsleistungen von Parteien zwingend bedarf. Normativ aufgewertet wird heute die Zivilgesellschaft. Diese ist nunmehr das geborene politische Subjekt, das plebiszitäre Instrumente einfordern kann, um den allgemeinen politischen Willen unverfälscht auszudrücken. Bürgerinitiativen, neue soziale Bewegungen sowie neuestens *Public Interest Groups* (wie etwa attac) erhalten die höheren Weihen einer alternativen und obendrein »guten« Repräsentation. Die demokratische Legitimierung der Zivilgesellschaft setzt also die Anerkennung sozialer Differenz, die sich im politischen Raum konträr artikuliert, zwingend voraus.

Konsequent wäre es da eigentlich, das Bild einer homogenen sozialen Gemeinschaft aufzugeben. Doch lässt sich dieses Konstrukt wegen seines stilisierbaren Moralgehalts

15 Everhard Holtmann »Rousseau auf der Reise durch Deutschland. Vom instrumentellen Gebrauch der politischen Utopie direkter Demokratie« in: Martin Kühnel / Walter Reese-Schäfer / Axel Rüdiger (Hg.), *Modell und Wirklichkeit. Anspruch und Wirkung politischen Denkens. Festschrift für Richard Saage zum 60. Geburtstag*, Halle 2001, S. 189 – 197.

16 Von Arnim, *Demokratie vor neuen Herausforderungen*, aaO. (FN. 10).

17 Theo Schiller / Volker Mittendorf (Hg.), *Direkte Demokratie – Forschung und Perspektiven*, Wiesbaden 2002; Peter Neumann, *Sachunmittelbare Demokratie im Bundes- und Landesverfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der neuen Länder*, Baden-Baden 2009.

gut weiter verwenden. Tatsächlich werden heute in der kritischen Auseinandersetzung mit dem Parteienstaat bei dem Begriffspaar Gemeinschaft/ Gesellschaft die positiven und negativen Vorzeichen einfach umgekehrt: »Gesellschaft« steht nunmehr idealiter für den Anspruch selbstbestimmter und unvermittelter Partizipation einer Sozietät individualisierter Bürger, die sich über ihre Interessen und Vorlieben in Formen und Foren einer beratenden Demokratie austauschen. In der modernen Bürgergemeinde werden somit die dem alten Gemeinschaftsideal zugeschriebenen guten Seiten, d.h. die Erfahrbarkeit direkter sozialer Beziehungen einschließlich ihrer solidarischen und konsensstiftenden Wirkkräfte, positiv aufgehoben. Demgegenüber erhält jetzt »Gemeinschaft« eine negative Chiffre: Sie ist heute das verschworene Kartell der Parteipolitiker, das durch ein exklusives Kollektivinteresse zusammengeschweißt und nach außen hermetisch abgeriegelt wird. So lässt sich mit Hilfe der alten, aber umgewerteten Dichotomie von Gemeinschaft und Gesellschaft die Antithese zum Parteienstaat neu aufbauen.

Ein anderer ideeller Gegenstoß, der gegen die Parteiendemokratie geführt wird, operiert mit dem verwandten Gegensatzpaar von Einheit und Differenz. Obgleich derselben ideologischen Familie zugehörig, werden aus dieser Sicht der Parteienstaatskritik, abweichend von der zuerst beschriebenen Variante, *differente* Interessen weiterhin als politisches Gefahrengut deklariert, jedenfalls in ihrer Verbindung mit organisiertem »Parteigeist«. Kern allen Übels ist demzufolge, dass Sonderinteressen, die von Parteien eingefangen werden, »auswuchern« zu parteipolitisch organisierten Partikularansprüchen und einmünden in den Machttrieb eigensüchtiger Parteipolitiker, die sich des Staatswillens, und damit des höchstmöglichen Ausdrucks überparteilicher Einheit, in Gänze bemächtigen. Der Dynamik des Parteienregimes korrespondiert, dieser Lesart zufolge, auf der Ebene der verbandlich organisierten Interessen der »Verbändestaat«. Die parteipolitische Durchdringung des Staates wird folglich durch das parallele Kartell korporatistischer Steuerung flankiert, mit dem Effekt, dass umso stärker »die Pflicht zur Beachtung des Gemeinwohls verblasst«. <sup>18</sup>

Wie aber kann die Staatswillensbildung aus dem Zugriff der verselbständigten parteipolitischen Partikularwillen gelöst und wie kann eine interessenunabhängige, »unierte« staatliche Handlungsfähigkeit gewahrt bzw. wiederhergestellt werden? – An diesem Punkt setzt die dritte, im engeren Sinne wissenschaftliche Variante der Parteienstaatskritik an. Ohne in alarmistische Warnungen vor schädlichen Partikularinteressen mit einzustimmen, plädiert sie für den Primat der *Sachpolitik*. Auch diese parteienkritische Variante hat im deutschen politischen Denken eine lange Tradition. Im Kern wird argumentiert, es gebe stets eine Alternative der politischen Problemlösung, die sich aus der Sache heraus begründe und folglich der programmatisch festgelegten bzw. ideologisch befangenen Perspektive der Parteiräson und des Parteipolitikers überlegen sei. Gelingt es, ideologische Präferenzen zugunsten »der Sache« zurückzustellen, nimmt die gefundene Lösung folgerichtig einen Platz ganz nahe am Gemeinwohl ein. Hier sollen feststellbare Funktionsschwächen der Parteiendemokratie auf eine erkennbar technokratische Weise behoben werden. Neutrale Experten, »Sachverständige« also, erscheinen prä-

18 Peter Graf Kielmannsegg, »Wenn das Gemeinwohl aus dem Blick gerät« in: *FAZ* vom 8.2.2000.

destiniert als Geburtshelfer staatlicher politischer Entscheidungen. Angesichts solcher Aussichten von mehr Effizienz und Professionalität, sieht sich der Parteienstaat einmal mehr ins Abseits bestenfalls zweitbesten Lösungen gestellt.

### *Die Bedeutung der Parteienkritik für die deutsche Demokratie*

Für die Gewährleistung einer lebendigen Parteiendemokratie übernimmt die wissenschaftliche und publizistische Parteienstaatskritik eine wichtige Wächterfunktion. Gerade weil die Strukturmuster und die Handlungslogik parteienstaatlichen Tuns dem parteipolitischen Faktor eine Schlüsselrolle nicht nur der Vermittlung zwischen Gesellschaft und Staat, sondern auch in Kernbereichen staatlichen Handelns selbst zuweisen, und gerade weil Parteipolitik auf der Bandbreite zwischen Parteienfinanzierung und Patronage permanent für Grenzüberschreitungen anfällig ist, kann das *containment*, d.h. die Eingrenzung des parteipolitischen Elements, nicht dessen Selbststeuerung und Selbstkontrolle allein überlassen bleiben.

In der empirischen Demokratieforschung ist es seit langem üblich, zwischen den Einstellungen zur *Idee* der Demokratie und zum *Funktionieren* der Demokratie zu unterscheiden. Diese zweidimensionale Unterscheidung lässt sich auf die hier diskutierte Frage nach Reichweite und Grenzen von Parteienkritik übertragen: Diese ist zulässig und demokratieverträglich, soweit und solange sie Funktionsstörungen und Praxisdefizite des Parteienstaates thematisiert. Sie ist problematisch, sofern sie – explizite oder unausgesprochen – darauf zielt, die Funktionsbedingungen des demokratischen Parteienstaates, zu welchen beispielsweise Berufspolitiker und ein Fraktionenparlamentarismus gehören, zu delegitimieren.

Jüngstes Beispiel für die in Teilen der politischen Öffentlichkeit verbreitete Neigung, das notwendigerweise partei- bzw. fraktionspolitisch definierte Profil des modernen Parlamentarismus zu beschneiden, war die publizistische Begleitmusik anlässlich der Neuwahl des deutschen Bundespräsidenten. Ein bekanntes Nachrichtenmagazin schrieb hierzu, aufgrund der koalitionspolitisch aufgeladenen Wahlhandlung werde »den Delegierten und der Wahl... die Würde genommen«.<sup>19</sup> Und Kurt Biedenkopf sekundierte mit dem (zweifelsfrei zutreffenden) Hinweis, die Parteien »sind nicht das Volk«, um dann fortzufahren: »Die Bundesversammlung als Vertretung des Volkes wählt den Bundespräsidenten aus den Reihen der vorgeschlagenen Kandidaten. Auf die Mitwirkung der politischen Parteien ist sie dabei nicht angewiesen«.<sup>20</sup>

Hierzu ist anzumerken, dass die Vorstellung, eine über gewählte Parlamente besetzte Vertretungskörperschaft wie die Bundesversammlung konstituiere ein Prinzip populärer, gleichsam volksunmittelbarer und um die Parteien herumführender Repräsentation, wirklichkeitsfremd, weil mit dem institutionellen Zuschnitt des demokratischen Parteienstaates nicht kompatibel ist. Um es mit einem weiteren ehemaligen Ministerpräsidenten

19 DER SPIEGEL vom 26/2010.

20 Kurt Biedenkopf, »Zur Bundesversammlung« in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 17. Juni 2010, S.33.



ten, Bernhard Vogel, zu sagen: Auch eine Bundesversammlung agiert nicht »im politisch luftleeren Raum«.

Selbstredend lassen sich keine direkten Kausalbeziehungen zwischen einer über die Kritik an Praktiken des Parteienstaates hinausreichenden Parteienstaatskritik in Wissenschaft, Publizistik und auch seitens prominenter Alt-Parteipolitiker einerseits sowie einer allgemein verbreiteten parteien(staats)kritischen Grundstimmung andererseits aufzeigen. Jedoch ist anzunehmen, dass auch hier steter antiparteilicher Tropfen den parteienstaatlichen Stein höhlt.

### *Parteienkritik in Deutschland: Befunde der neueren empirischen Forschung*

Wie in den vorigen Abschnitten gezeigt wurde, sind negative Einstellungen zu den politischen Parteien fest in der politischen Tradition Deutschlands verankert. Sie finden sich in intellektuellen Diskursen, in den Massenmedien und in den Einstellungen der Bevölkerung. Ihre Ursache liegt in kaum reflektierten Antiparteienaffekten, einem moralisierenden Politikverständnis und einem Unverständnis der Funktionsprinzipien einer pluralistisch-repräsentativen Demokratie. Insbesondere die Auseinandersetzung über die Repräsentations- und Legitimationsschwächen moderner Demokratien wies immer eine starke parteienkritische Färbung auf.<sup>21</sup>

Direkte Beziehungen zwischen der Stoßrichtung der intellektuellen Parteienkritik und dem Bild der Parteien in der Bevölkerung lassen sich empirisch kaum nachweisen. Dennoch bilden Wissenschaft und Öffentlichkeit in modernen Gesellschaften keine hermetisch voneinander getrennten Sphären des politischen Lebens. Die Massenmedien transportieren die Kernbotschaften der Parteienkritik in die Öffentlichkeit. Insofern ist es von Interesse zu erfahren, wie verbreitet die von Wissenschaft und Medien artikulierten parteienkritischen Positionen in der deutschen Öffentlichkeit sind und wie sie sich auf die Akzeptanz der Demokratie in Deutschland auswirken. Der folgende Teil dieses Beitrages beschäftigt sich mit der Klärung dieser Fragen. Die untersuchten Einstellungen betreffen unterschiedliche Aspekte des Wirkens der politischen Parteien. Da entsprechende Daten nur für den Zeitraum 1994 bis 2005 zur Verfügung stehen, ergänzen wir die Untersuchung um eine längerfristig angelegte Darstellung der Entwicklung der Parteiidentifikation und des Vertrauens zu den politischen Parteien.

### *Zur Entwicklung der Parteiidentifikation und des Vertrauens zu den politischen Parteien*

Im Zentrum der bisherigen empirischen Untersuchungen des Verhältnisses der Bürger zu den deutschen Parteien standen Einstellungen wie die Parteiidentifikation, die Parteisympathie oder die Zuweisung von Problemlösungskompetenz an die Parteien. Die

21 Vgl. Heinrich Oberreuter, *Parteien zwischen Nestwärme und Funktionskälte*, Osnabrück 1983; Richard Stöss, »Parteienstaat oder Parteiendemokratie« in: Oscar W. Gabriel / Oskar Niedermayer / Richard Stöss (Hg.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, Opladen 2002, S. 13 – 35.

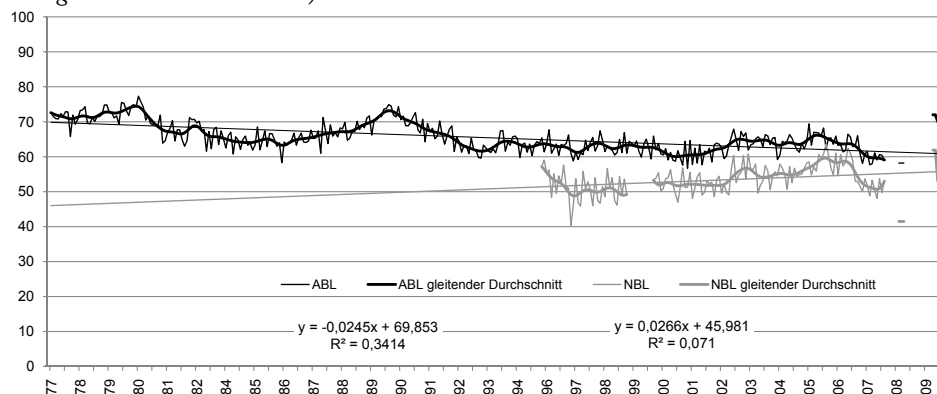
Entwicklung dieser Einstellungen ist in Deutschland über einen längeren Zeitraum gut dokumentiert,<sup>22</sup> auch im internationalen Vergleich.<sup>23</sup> Besondere Aufmerksamkeit widmet die Forschung dem Wandel der Parteidentifikation, da sie dieser wichtige Funktionen für das Verhältnis der Bürger zum politischen System zuschreibt. Nach einer unter Politikwissenschaftlern weit verbreiteten Auffassung fördert sie das politische Interesse, Urteilsvermögen, Selbstbewusstsein sowie die aktive Beteiligung der Menschen und stärkt ihre Neigung, die Demokratie zu unterstützen sowie den politischen Institutionen und Akteuren zu vertrauen. Dadurch trägt sie sowohl zur Responsivität als auch zur Effektivität des politischen Systems, seiner Institutionen und Repräsentanten bei.<sup>24</sup> Dieser Argumentation zu Folge stellt sich der in vielen zeitgenössischen Demokratien dokumentierte Rückgang der Parteidentifikation als ein der Vitalität der Demokratie abträglicher Vorgang dar

Entgegen den populären Thesen vom Niedergang der Parteiendemokratie vermitteln die in den Abbildungen 1 und 2 enthaltenen Daten keineswegs den Eindruck einer massiven, sich im Zeitverlauf verstärkenden Abwendung der Bundesbürger von den politischen Parteien. Im Jahr 2009 bezeichneten sich sieben von 10 Bürgern der alten Bundesländer und mehr als jeder zweite in den neuen Ländern als Anhänger einer Partei. Von diesen fühlte sich der weitaus größte Teil der CDU/CSU, der SPD, der FDP und den Grünen verbunden. Zudem sind moderate und starke Parteibindungen erheblich häufiger anzutreffen als schwache (tabellarisch nicht ausgewiesen). Ebenso eindeutig ist al-

- 22 Jürgen W. Falter / Hans Rattinger 2002, »Die deutschen Parteien im Urteil der öffentlichen Meinung 1977 bis 1999« in: Oscar W. Gabriel / Oskar Niedermayer / Richard Stöss (Hg.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, Opladen 2002, S. 484 – 503; Silke Keil, »Parteidentifikation als des ‚Pudels Kern‘? Zum Einfluss unterschiedlicher Formen der Parteineigung auf die Einstellungen der Bürger zu den politischen Parteien« in: Oscar W. Gabriel / Jürgen W. Falter / Hans Rattinger (Hg.), *Wächst zusammen, was zusammengehört? Stabilität und Wandel politischer Einstellungen im wiedervereinigten Deutschland*, Baden-Baden 2005, S. 91–127; Hans Rattinger, »Abkehr von den Parteien? Dimensionen der Politikverdrossenheit« in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B11/1993, S. 24–35; ders., »Die Bürger und ihre Parteien« in: Jürgen W. Falter / Oscar W. Gabriel / Hans Rattinger (Hg.), *Wirklich ein Volk? Die politischen Orientierungen von Ost- und Westdeutschen im Vergleich*, Opladen 2000, S. 209–240; ders., »Die Parteien – ungeliebt aber ohne Alternative« in: Jürgen W. Falter, u. a. (Hg.): *Sind wir ein Volk? Ost- und Westdeutschland im Vergleich*. München 2006, 82–106.
- 23 Frode Berglund / Sören Homberg / Hermann Schmitt / Jacques Thomassen, »Party Identification and Party Choice« in: Jacques Thomassen (Hg.), *The European Voter. A Comparative Study of Modern Democracies*, New York 2005, S. 106–124; Russell J. Dalton, »The Decline of Party Identifications« in: ders. / Martin P. Wattenberg (Hg.), *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford/New York 2000, S. 19–36; Hermann Schmitt / Sören Holmberg, »Political Parties in Decline« in: Hans-Dieter Klingemann / Dieter Fuchs (Hg.), *Citizens and the State*, Oxford 1995, S. 95–133.
- 24 Paul A. Abramson, *Political Attitudes in America. Formation and Change*, San Francisco 1983, S. 72ff; Angus Campbell / Philip E. Converse / Warren E. Miller / Donald E. Stokes, *The American Voter*, New York 1960; Max Kaase, »Legitimitätskrise in westlichen demokratischen Industriegesellschaften: Mythos oder Realität« in: Helmut Klages / Peter Kmiecik (Hg.), *Wertwandel und gesellschaftlicher Wandel*, Frankfurt a. M./New York 1979, S. 328–350, detaillierte empirische Analysen dieser Zusammenhänge finden sich bei Keil, Parteidentifikation, aaO. (FN 22).

lerdings ein zweiter, problematischer Sachverhalt: Zwischen 1977 und 2007 ist der *Anteil der Parteiidentifizierer* in den alten Bundesländern um ca. 10 Prozentpunkte gesunken. In den neuen Ländern nahm er – bei periodisch auftretenden Schwankungen – in der Tendenz weder zu noch ab. Im Gegensatz dazu entwickelte sich die *Intensität* der Parteibindungen in den alten und neuen Bundesländern diskontinuierlich, lässt aber keinen stetigen Rückgang erkennen. Demnach waren vor allem die peripheren Parteianhänger, d.h. die Personen mit einer schwachen bis mäßigen Parteibindung, für den Rückgang des Anteils der Parteiidentifizierer in Deutschland verantwortlich. Ungeachtet ihrer Abnahme befindet sich die Parteiidentifikation in Deutschland nach wie vor auf einem hohen Niveau.

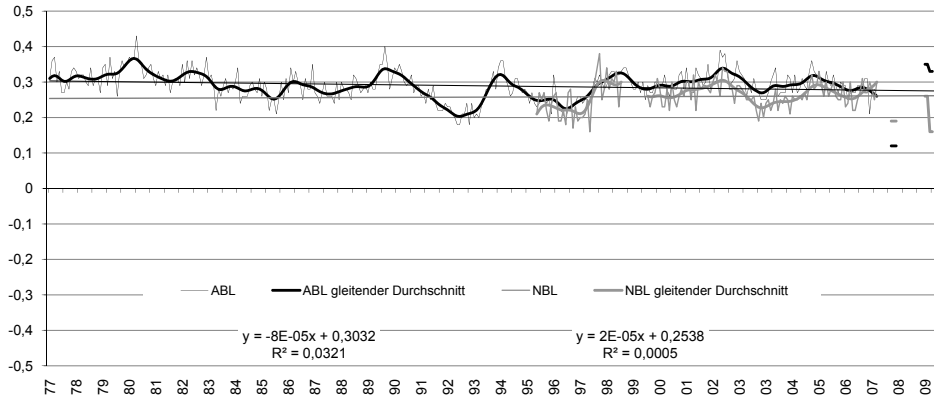
Abbildung 1: Anteil der Bürger mit Parteibindung in Deutschland, 1977–2009 (in Prozent und gleitender Durchschnitt)



Quellen: 1977–2007: Politbarometer; 2008: ESS; 2009: GLES. Eigene Berechnungen

Fragetext (exemplarisch, Abweichungen in einzelnen Studien): „Viele Leute in der Bundesrepublik neigen längere Zeit einer bestimmten politischen Partei zu, obwohl sie auch ab und zu mal eine andere Partei wählen. Wie ist das bei Ihnen: Neigen Sie, ganz allgemein gesprochen, einer bestimmten Partei zu?“. Angaben: Prozentanteile derjenigen, die einer Partei zuneigen.

Abbildung 2: Stärke der Parteibindung in Deutschland, 1977-2009 (Mittelwerte und gleitender Durchschnitt)



Quellen: 1977-2007: Politbarometer; 2008: ESS; 2009: GLES. Eigene Berechnungen

Anmerkungen: Mittelwerte zwischen: -1 ‚sehr schwach‘ und +1 ‚sehr stark‘.

Frageform: Wie stark oder wie schwach neigen Sie, alles zusammengenommen, dieser Partei zu? Neigen Sie ihr sehr stark, stark, mittelmäßig, schwach oder sehr schwach zu?

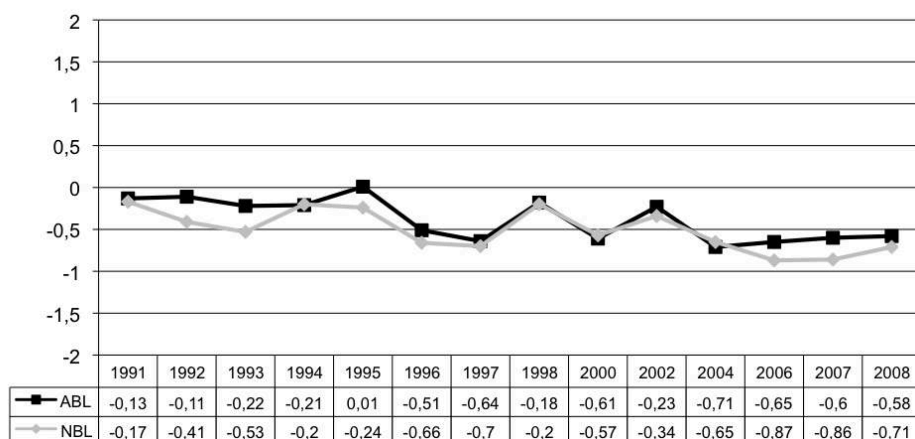
Wie die Parteiidentifikation hilft das Vertrauen zu den politischen Parteien der Bevölkerung dabei, sich in einer komplexen politischen Welt zurechtfinden. Generell entlastet das politische Vertrauen das Individuum von der Notwendigkeit, sich umfassende und detaillierte Informationen über politische Sachverhalte zu beschaffen, um auf dieser Grundlage korrekte Entscheidungen treffen zu können. Es impliziert zudem die Bereitschaft, zumindest kurzfristig risikobehaftete oder nachteilige Beschlüsse oder Programme der Regierung oder des Parlaments zu befolgen. Das Vertrauen zu den politischen Parteien ist noch unter einem weiteren Gesichtspunkt bedeutsam: Da zwischen dem Vertrauen zu einzelnen politischen Institutionen und Akteuren mehr oder weniger enge Wechselwirkungen bestehen, kann ein geringes oder rückläufiges Vertrauen zu den Parteien langfristig das Vertrauen zu den Kerninstitutionen des politischen Systems (Parlament, Regierung, Bundesverfassungsgericht) untergraben. Somit spielt das Vertrauen zu den politischen Parteien für das Funktionieren der Demokratie eine ähnlich wichtige Rolle wie die Parteiidentifikation.<sup>25</sup>

Anders als beim Niveau und der Entwicklung der Parteiidentifikation stützen die Daten über das Vertrauen der Deutschen zu den politischen Parteien die Feststellungen der parteienkritischen Literatur. Keine andere Institution des öffentlichen Lebens findet in der Bevölkerung ein ähnlich geringes Vertrauen wie die politischen Parteien. In praktisch allen empirischen Studien nehmen sie im Ansehen der Öffentlichkeit gemeinsam mit den

25 Oscar W. Gabriel, »Integration durch Institutionenvertrauen. Struktur und Entwicklung des Verhältnisses der Bevölkerung zum Parteienstaat und zum Rechtsstaat im vereinigten Deutschland« in: Jürgen Friedrichs / Wolfgang Jagodzinski (Hg.), *Soziale Integration. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie Sonderheft 39*, Opladen 1999, S. 199-235.

Politikern einen der letzten Ränge ein.<sup>26</sup> Wie bei dieser schlechten relativen Position zu erwarten, ist es auch um das Niveau des Vertrauens zu den politischen Parteien schlecht bestellt. In keiner der in Abbildung 3 erfassten Erhebungen gab eine Mehrheit der Menschen in den alten und neuen Bundesländern an, den politischen Parteien zu vertrauen. Lediglich das Ausmaß parteienkritischer Einstellungen variierte, aber stets waren Skepsis und Indifferenz weiter verbreitet als das Vertrauen zu den Parteien. Die unter den Deutschen ohnehin stets vorherrschende parteienkritische Attitüde nahm seit der Wiedervereinigung nochmals zu.

Abbildung 3: Vertrauen zu den politischen Parteien in Deutschland, 1991–2008



**Quellen:** DFG-Studie „Politische Einstellungen, politische Partizipation und Wählerverhalten im vereinigten Deutschland“ (1991, 1994, 1998, 2000, 2002); IPOS (1992, 1993, 1995); KSPW-Studie „Politische Resonanz“ (1996); KAS – Konrad Adenauer Stiftung (1997); European Social Survey (2004, 2006, 2008); Reform des Wohlfahrtsstaats (2007).

**Fragetext:** „Ich lese Ihnen jetzt eine Reihe von öffentlichen Einrichtungen vor. Bitte sagen Sie mir anhand dieser Liste bei jeder, ob Sie ihr vertrauen oder nicht. Wie ist das mit den Parteien?“. Antwortvorgaben: Skala rekodiert von -2 („vertraue überhaupt nicht“) bis +2 („vertraue voll und ganz“). Angaben: Mittelwerte.

Eine erste Bilanz der Struktur und Entwicklung des Verhältnisses der Bundesbürger zu den politischen Parteien lässt die folgenden Feststellungen zu: Zwar fühlt sich die Mehrheit der Deutschen einer demokratischen Partei verbunden, aber nur eine Minderheit vertraut den Parteien. Dieses widersprüchliche Einstellungsbild hat sich in den letzten Jahrzehnten erhalten, denn in diesem Zeitraum ist die Zustimmung der Bürger zu den Parteien zurückgegangen. Sie binden heute weniger Menschen an sich als vor 30 Jahren und stehen in geringerem Ansehen als zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung.

26 Oscar W. Gabriel / Katja Neller, »Deutschland« in. Oscar W. Gabriel / Fritz Plasser (Hg.), *Deutschland, Österreich und die Schweiz im neuen Europa: Bürger und Politik*, Baden-Baden 2010, S. 98–116.

### *Öffentlichkeit und Parteienkritik im vereinigten Deutschland*

Während die akademische Parteienkritik den Wandel der Parteiidentifikation kaum zum Thema macht, räumt sie dem Vertrauensverlust der Parteien, des Parteiensystems und der repräsentativen, parteienstaatlichen Demokratie breiten Raum ein. Die Hinweise auf die Krise des Vertrauens der Bürger zu den Parteien gehen einher mit der Kritik an zahlreichen negativen Erscheinungen und Fehlentwicklungen der Parteiendemokratie. Zu diesen gehört die Diagnose einer Entfernung der Parteien von den Bürgern ebenso sowie die Feststellung der Profillosigkeit und Machtfixierung der Parteien, des Mangels innerparteilicher Demokratie sowie der Inkompetenz und moralischen Unzulänglichkeit der politischen Klasse.

Diese in der Parteienkritik artikulierten Vorstellungen sind in der Bevölkerung ebenfalls anzutreffen, auch wenn die Bürger die politischen Parteien in der Summe überraschend differenziert beurteilen. Die Kritik der Öffentlichkeit gilt vornehmlich der zu starken Machtorientierung der politischen Parteien, gefolgt von ihrer zu geringen Responsivität, dem Fehlen unterscheidbarer Ziele und dem unzureichenden Stand der innerparteilichen Demokratie. Schwächer ausgeprägt sind die Vorbehalte gegen die Vertrauenswürdigkeit der Parteien und Politiker sowie gegen ihre Problemlösungskompetenz und ihre Rolle als Vertreter von Bürgerinteressen (vgl. Tabelle 1). Eine in den Jahren 1998 und 2002 gestellte offene Frage nach den Schwächen der Parteien liefert weitere interessante Informationen über die Sicht der Parteien durch die Bürger. Bemerkenswert war zunächst, dass die weitaus meisten Befragten trotz der Möglichkeit zu Mehrfachnennungen nur eine negative Eigenschaft der Parteien angaben. Im Zentrum der Kritik stand die geringe Glaubwürdigkeit, insbesondere die Neigung der Parteien, die gemachten Wahlkampfversprechen nicht zu halten (West: 41 %, Ost: 40 %). Erst mit einem sehr weiten Abstand folgten weitere negative Eigenschaften, nämlich die Streitereien zwischen den Parteien, die fehlende Bürgernähe und die unzulänglich entwickelte Fähigkeit, Probleme zu lösen (jeweils zwischen 8 und 10 % der Nennungen, tabellarisch hier nicht ausgewiesen).

Als ebenso überraschend wie die differenzierte Bewertung der Parteien durch die Bevölkerung erweist sich die Entwicklung der Einstellungen zwischen 1994 und 2005. Abgesehen von einer wachsenden Kritik an den unzulänglichen innerparteilichen Mitwirkungsmöglichkeiten und der zu geringen Unterscheidbarkeit der Parteiziele sind die Einstellungen zu den Parteien im Zeitverlauf positiver geworden bzw. haben sich diskontinuierlich entwickelt. Sieht man von diesen wenigen Beispielen von Ansehensverlusten ab, dann standen die Parteien im Jahr 2005 in höherem Ansehen in der Öffentlichkeit als 1994.<sup>27</sup>

27 Es ist allerdings nicht auszuschließen, dass die besonders positiven Werte in der Erhebung des Jahres 2005 durch erhebungstechnische Faktoren bedingt sind, denn diese Daten stammen aus einer telefonischen Wiederholungsbefragung der 2002 in direkten mündlichen Interviews befragten Personen.

*Tabelle 1: Einstellungen zu den politischen Parteien in Deutschland, 1994–2005 (Angaben: Anteil parteienkritischer Einstellungen).*

	ABL					NBL				
	MW	1994	1998	2002	2005	MW	1994	1998	2002	2005
Den Parteien geht es nur um die Macht (+)	69	73	70	68	62	75	78	80	71	71
Die Parteien wollen nur die Stimmen der Wähler, ihre Ansichten interessieren sie nicht (+)	50	55	57	51	38	56	63	61	58	42
Die Parteien betrachten den Staat als Selbstbedienungsladen (+)	49	57	54	49	36	50	50	58	50	42
Die Parteien unterscheiden sich in ihren Zielen so sehr, dass der Bürger klare Alternativen hat (-)	45	45	40	39	55	46	37	37	49	59
Die Parteien üben in der Gesellschaft zuviel Einfluss aus (+)	44	54	44	42	37	44	51	49	41	36
Ohne gute Beziehungen zu den Parteien kann der Bürger heute überhaupt nichts mehr erreichen (+)	42	49	43	40	35	38	40	39	36	38
Auch einfachen Parteimitgliedern ist es möglich, ihre Vorstellungen in den Parteien einzubringen (-)	37	40	34	35	38	34	31	33	36	38
Die meisten Parteipolitiker sind vertrauenswürdige und ehrliche Menschen (-)	34	36	32	31	37	35	37	33	31	39
Vertrauen zu den Parteien (-)	32	34	31	33	28	34	33	32	37	36
Die meisten Parteien und Politiker sind korrupt (+)	29	33	25	39	18	33	38	34	35	26
Keine Partei problemlosungskompetent (+)	26	28	26	25	23	40	40	40	43	36
Keine Partei vertritt Interessen (+)		ne	14	17	ne		ne	23	24	ne

Quelle: Transformation politischer Orientierungen und Verhaltensweisen im vereinigten Deutschland. Primärforscher: Oscar W. Gabriel, Hans Rattinger und Jürgen W. Falter.

Anmerkungen:

Fragetext: Ich lese Ihnen jetzt einige Aussagen über die Parteien in Deutschland vor. Bitte sagen Sie mir zu jeder Aussage anhand dieser Skala von -2 bis +2, ob sie Ihrer Meinung nach zutrifft oder

nicht. (Der Wert) -2 bedeutet, dass sie überhaupt nicht zutrifft, +2 bedeutet, dass sie voll und ganz zutrifft. Mit den Werten dazwischen können Sie Ihre Meinung abstufen. Die Werte wurden einheitlich so recodiert, dass parteienkritische Aussagen hohe Werte erhielten, der Wertebereich ist wie folgt definiert: (-1) Sehr positive Einstellung zu den Parteien, (1) sehr negative Einstellung zu den Parteien, fehlend: Weiß nicht, Antwort verweigert

(+) Zustimmung indiziert parteienkritische Einstellung

(-) Ablehnung indiziert parteienkritische Einstellung

Problemlösungskompetenz

1994: Welche Partei ist Ihrer Meinung nach am besten geeignet, das wichtigste (zweitwichtigste) Problem also... zu lösen?

1998/2002: Das für Sie wichtigste (zweitwichtigste) Problem ist... Welche Partei ist Ihrer Meinung nach am besten geeignet, dieses Problem zu lösen? *Nur eine Nennung möglich.* Es wurden alle Auf die CDU/CSU/SPD, FDP und GRÜNE entfallenden Nennungen berücksichtigt. Der aus der Auszählung der Nennungen resultierende Wertebereich von 0 bis 4 wurde auf den Wertebereich 0 bis 1 standardisiert.

Vertrauen zu den Parteien: Ich lese Ihnen jetzt eine Reihe von öffentlichen Einrichtungen vor. Sagen Sie mir bitte anhand dieser Liste bei jeder, ob Sie ihr vertrauen oder nicht: Die politischen Parteien: Vertraue überhaupt nicht (-1) Vertraue eher nicht (-0,5), Vertraue teilweise (0) Vertraue weitgehend (0,5) Vertraue voll und ganz (1), fehlend: Weiß nicht, Antwort verweigert.

Interessenvertretung: Ich lese Ihnen jetzt einige Gruppen, Organisationen und Parteien vor. Sagen Sie mir bitte anhand dieser Liste für jede davon – egal, ob Sie darin Mitglied sind oder nicht – ob sie Ihrer Meinung nach Ihre Interessen vertritt oder Ihren Interessen entgegensteht. Bitte nennen Sie wieder nur den entsprechenden Skalenwert.

(-1) Steht meinen Interessen vollständig entgegen, (-0,5) Steht meinen Interessen teilweise entgegen (0) Weder noch (0,5) Vertritt meine Interessen teilweise (1) Vertritt meine Interessen vollständig, fehlend: Weiß nicht, Antwort verweigert. Auf die CDU/CSU/SPD, FDP und GRÜNE entfallenden Nennungen berücksichtigt. Der aus der Auszählung der Nennungen resultierende Wertebereich von 0 bis 4 wurde auf den Wertebereich 0 bis 1 standardisiert.

Vor dem Hintergrund dieser Befunde kann von einem grundsätzlich negativen Verhältnis der Bürger zu den Parteien nicht die Rede sein. Als Einrichtungen des politischen Lebens sind sie vielmehr mit einer Mischung aus Kritik, Indifferenz und Zustimmung konfrontiert. Abweichend von den Einstellungen zu den meisten anderen Institutionen überwiegt die Kritik an den Parteien (und Politikern) jedoch deutlich die Zustimmung zu ihnen.

Diese Feststellung gilt für die neuen Bundesländer noch etwas stärker als für die alten. Besonders markant fallen diese Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland bei der Bewertung der Parteien als Einrichtungen der Interessenvertretung sowie beim Urteil über ihre Problemlösungskompetenz und über die innerparteilichen Partizipationschancen aus. Dieses Ergebnis entspricht den Erwartungen. Die ostdeutschen Bürger verfügten im untersuchten Zeitraum über weniger Erfahrungen mit der Parteiendemokratie als ihre Landsleute im Westen. Zudem ist es wahrscheinlich, dass viele Menschen in Ostdeutschland den Parteien eine Mitverantwortung für ihre als ungünstig bewerteten Lebensbedingungen zuweisen.



*Delegitimiert die Parteienkritik die Demokratie in Deutschland?*

Auch wenn die aktuelle Parteienkritik nicht in gleichem Maße von antidemokratischen Motiven getragen wird wie in früheren Phasen der deutschen Geschichte, geht sie doch oft mit Forderungen nach einer Veränderung der Regimestrukturen, insbesondere nach einem Ausbau direktdemokratischer Beteiligungsformen, einher. Die Frage, ob die in Einzelaspekten weit verbreitete, massive Kritik an den politischen Parteien negative Einstellungen zur Demokratie nach sich zieht und damit zur Delegitimation des politischen Systems beiträgt, lässt sich jedoch nur empirisch klären. Bei einem solchen Unterfangen muss man allerdings differenzierter vorgehen, als dies bei den meisten akademischen Parteienkritikern üblich ist. Ein eindeutiges Bild von der Tragweite parteienkritischer Einstellungen für die Unterstützung der politischen Systems gewinnt man nämlich erst dann, wenn man die verschiedenen Aspekte des Verhältnisses der Bürger zur Demokratie im Blick behält. Besonders wichtig ist es dabei, zwischen der Unterstützung der demokratischen Ordnung bzw. der dieser zu Grunde liegenden Prinzipien einerseits und der Zufriedenheit mit dem alltäglichen, praktischen Funktionieren der Demokratie in Deutschland andererseits zu unterscheiden. Spillover-Effekte parteienkritischer Orientierungen auf die Bewertung des alltäglichen Funktionierens der Demokratie und der sie tragenden Institutionen und Akteure sind für das Selbstverständnis, die Akzeptanz und die Leistungsfähigkeit der Demokratie auf kurze Sicht schon deshalb nicht problematisch, weil die Arbeit der Parteien das praktische Funktionieren der Demokratie stark beeinflusst. Ernsthafte Probleme ergeben sich erst dann, wenn die generalisierte Unterstützung der demokratischen Ordnung in den Sog der Parteienkritik gerät und somit die Grenzen zwischen dem kontroversen und dem nichtkontroversen Sektor des politischen Zusammenlebens durchbrochen werden.<sup>28</sup>

Zum Zweck der Analyse des Einflusses der Parteienkritik auf die Einstellungen zum Ideal und zur Praxis der Demokratie wurden die in Tabelle 1 enthaltenen parteienkritischen Positionen zu einem Index zusammengefasst und zur Unterstützung der demokratischen Prinzipien der Meinungsfreiheit und der Legitimität von Opposition sowie zur Demokratiezufriedenheit in den alten und neuen Bundesländern in Beziehung gesetzt. Um darüber hinaus die Annahmen über die demokratiestützende Funktion der Parteiidentifikation prüfen zu können, wurde in einem zweiten Schritt der Zusammenhang zwischen parteienkritischer Orientierungen und den Einstellungen zur Demokratie bei Personen mit einer starken bzw. schwachen oder fehlenden Parteiidentifikation verglichen. Wenn die Parteiidentifikation tatsächlich die ihr zugeschriebene systemstützende Funktion erfüllt, müssten parteienkritische Einstellungen die Unterstützung der Demokratie bei starken Parteiidentifizierern weniger beeinträchtigen als bei schwachen Identifizierern oder Nichtidentifizierern.

28 Oscar W. Gabriel, »Politische Einstellungen und Politische Kultur« in: Oscar W. Gabriel / Sabine Kropp (Hg.), *Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*, Wiesbaden 2008, S.181-214.

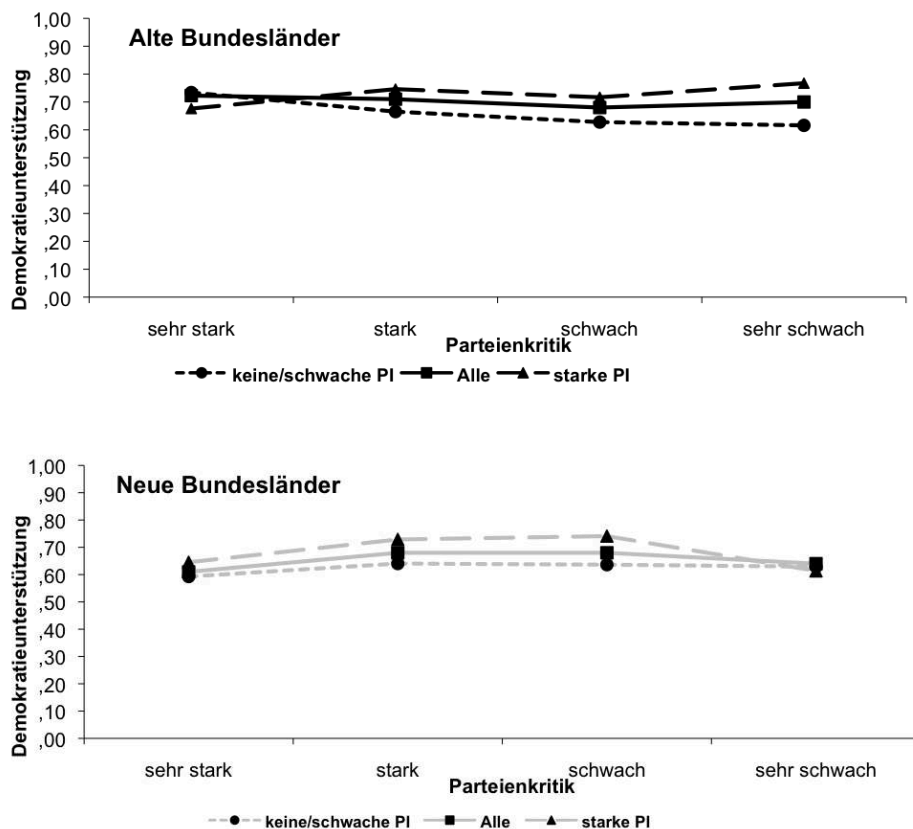
In Abbildung 4 ist der Zusammenhang zwischen der Stärke der Parteienkritik und der Unterstützung demokratischer Prinzipien dargestellt. In den alten Bundesländern spielen parteienkritische Einstellungen keine Rolle für die Zustimmung zu demokratischen Werten. Auf allen Niveaus der Parteienkritik finden diese eine gleich breite Unterstützung. In den neuen Ländern stellt sich dieser Zusammenhang ähnlich dar, allerdings fällt hier die Unterstützung demokratischer Werte bei moderat parteienkritischen Bürgern geringfügig höher aus als bei den besonders kritischen oder unkritischen Befragten.

Bei einem Vergleich des Zusammenhanges zwischen Parteien- und Demokratiekritik bei Bürgern mit einer starken bzw. schwachen/fehlenden Parteiidentifikation bestätigt sich die Annahme, die Parteiidentifikation fördere die Unterstützung der Demokratie. Zunächst zu den alten Bundesländern: Bei den sehr starken Parteienkritikern macht die Parteiidentifikation keinen großen Unterschied für die Unterstützung demokratischer Prinzipien. Im Gegenteil: Die Personen mit einer stark ausgeprägten Parteiidentifikation, die zahlreiche Aspekte der Parteiendemokratie kritisieren, sind sogar geringfügig demokratiekritischer eingestellt als die Befragten mit schwachen oder fehlenden Parteibindungen (68 gegen 73 % positive Einstellungen zur Demokratie). Im Falle einer sehr schwachen Kritik an den Parteien übt die Parteiidentifikation dagegen einen erkennbaren, positiven Einfluss auf die Unterstützung demokratischer Prinzipien aus. In dieser Gruppe liegt die Demokratieunterstützung der starken Parteiidentifizierer bei 77 Prozent, die der Nichtidentifizierer bzw. schwachen Identifizierer um 15 Prozentpunkte niedriger. Die Parteiidentifikation verhindert also nicht die Umsetzung einer starken Parteienkritik in demokratiekritische Orientierungen. Bei einer schwachen Parteikritik erfüllt sie dagegen die Funktion eines Puffers gegen Akzeptanzprobleme der Demokratie.<sup>29</sup>

In den neuen Ländern fällt der Effekt der Parteiidentifikation auf die Unterstützung der Demokratie schwächer aus. Die Beziehung zwischen Partei- und Demokratiekritik bei Nichtidentifizierern und schwachen Identifizierern stellt sich ähnlich dar wie in der Gesamtbevölkerung. Eine starke Parteiidentifikation fördert allerdings die Demokratieunterstützung der moderaten Parteienkritiker, bei denen sie ohnehin überdurchschnittlich ausgeprägt ist.

29 Max Kaase, Legitimitätskrise, aaO. (FN 24), S. 330.

Abbildung 4: Parteienkritik und Unterstützung demokratischer Prinzipien in Deutschland, 1998 und 2002.



Quelle: wie Tabelle 1.

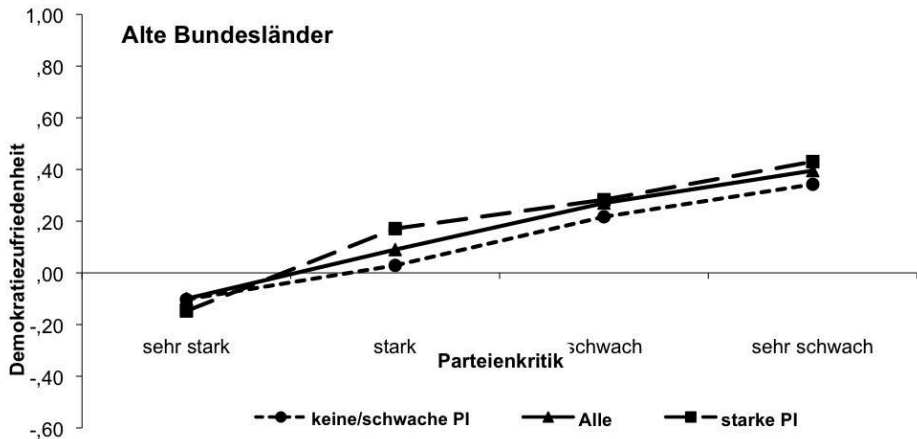
Anmerkungen:

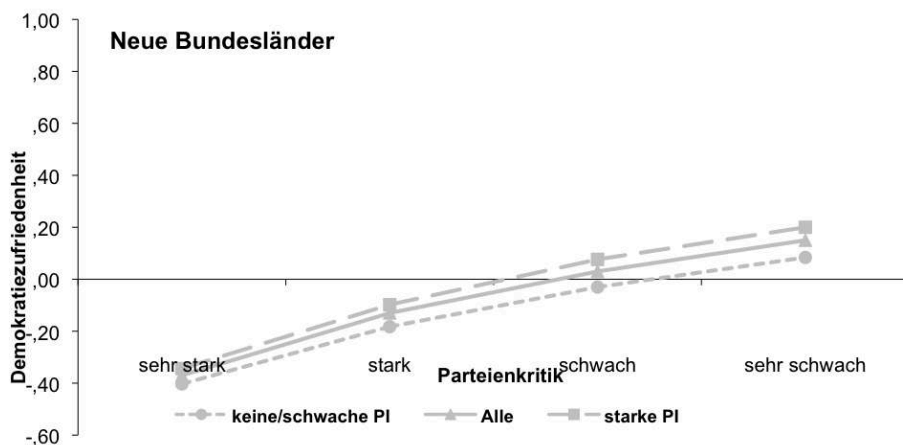
Der Index Parteienkritik umfasst die Summe der in Abbildung 1 enthaltenen parteienkritischen Aussagen mit Ausnahme der Einstellung zur Interessenvertretung und zur Problemlösungskompetenz. Der Übersichtlichkeit halber wurden die Originalwerte von 0 (Zustimmung zu keiner der Aussagen) bis 11 (Zustimmung zu allen 11 Aussagen) zu vier Gruppen mit den Werten 0 – 2 (sehr schwach), 3 – 5 (schwach), 6 – 8 (stark) und 9 – 11 (sehr stark) zusammengefasst.

Demokratische Prinzipien: Wir haben hier eine Reihe von häufig gehörten Meinungen über die Politik und die Gesellschaft zusammengestellt. Sagen Sie mir bitte, ob Sie diesen Meinungen zustimmen oder nicht. (Der Wert) -2 bedeutet, dass Sie dieser Meinung überhaupt nicht zustimmen, (der Wert) +2 bedeutet, dass Sie ihr voll und ganz zustimmen. Mit den Werten dazwischen können Sie ihre Meinung abstufen. Summenindex aus den Items: Jeder sollte das Recht haben, für seine Meinung einzutreten, auch wenn die Mehrheit anderer Meinung ist und Eine lebensfähige Demokratie ist ohne politische Opposition nicht denkbar, Antworten recodiert auf -1 bis 1.

Bei der Untersuchung des Zusammenhanges zwischen Parteienkritik und Demokratiezufriedenheit zeigt sich das in repräsentativen Parteiendemokratien zu erwartende Bild: Je kritischer die Menschen in West- und Ostdeutschland den Parteien gegenüberstehen, desto unzufriedener sind sie mit dem Funktionieren der Demokratie. Anders als bei der Unterstützung demokratischer Prinzipien trägt die Parteiidentifikation nichts dazu bei, den Einfluss der Parteienkritik auf die Demokratiezufriedenheit abzuschwächen oder zu modifizieren. Das gleiche Muster finden wir bei der Untersuchung der Relevanz der Parteienkritik für das Vertrauen zum Deutschen Bundestag, zur Bundesregierung und – in abgeschwächter Form – zum Bundesverfassungsgericht (hier nicht ausgewiesen).

Abbildung 5: Parteienkritik und Demokratiezufriedenheit in Deutschland, 1998 und 2002





Quelle: wie Tabelle 1.

Anmerkungen:

Der Index Parteienkritik umfasst die Summe der in Abbildung 1 enthaltenen parteienkritischen Aussagen mit Ausnahme der Einstellung zur Interessenvertretung und zur Problemlösungskompetenz. Der Übersichtlichkeit halber wurden die Originalwerte von 0 (Zustimmung zu keiner der Aussagen) bis 11 (Zustimmung zu allen 11 Aussagen) zu vier Gruppen mit den Werten 0 – 2 (sehr schwach), 3 – 5 (schwach), 6 – 8 (stark) und 9 – 11 (sehr stark) zusammengefasst.

Demokratiezufriedenheit: Wie zufrieden oder unzufrieden sind Sie – alles in allem – mit der Demokratie, so wie sie in Deutschland besteht? Sind Sie sehr zufrieden (1) ziemlich zufrieden, teils zufrieden, teils unzufrieden, ziemlich unzufrieden, sehr unzufrieden (-1).

### Fazit und Folgerungen

Eine sich über einen langen Zeitraum erstreckende Dauerkritik an den politischen Parteien und am Parteienstaat ist für die Einstellungen der Bevölkerung zur Demokratie nicht folgenlos geblieben. Insbesondere der an die Parteien gerichtete Vorwurf, sie agierten als machtbessenes, bürgerfernes Kartell der politischen Klasse, beeinträchtigt zwar nicht die Unterstützung demokratischer Prinzipien durch die Bürger, sie hat jedoch die Demokratiezufriedenheit und das Vertrauen zu den staatlichen Institutionen beeinträchtigt. Kritik an den Parteien, das ergibt sich eindeutig aus unseren Befunden, trifft die Institutionen der parlamentarischen Demokratie, ob dies nun gewollt ist oder nicht.

Mit diesen Feststellungen ist nicht beabsichtigt, den Parteienstaat einer kritischen Debatte zu entziehen. Die politischen Parteien gehören zu den mächtigsten Institutionen der parlamentarischen Demokratie und stützen ihre Macht auf vielfältige Ressourcen. Macht impliziert immer die Gefahr von Machtmissbrauch. Doch haben Parteien und Parteipolitiker Anspruch auf eine faire Beurteilung ihrer Arbeit. Die wissenschaftliche Parteienkritik muss sich dabei an den Maßstäben theoretischer Stringenz und empirischer Gültigkeit messen. Tatsächlich basieren weite Teile der akademischen Parteienkritik auf problematischen normativen Vorstellungen und einem Desinteresse an den Er-

kenntnissen der empirischen Forschung. Dadurch treten an die Stelle wissenschaftlicher Analyse antifaktische Fehltritte und theorielose Spekulation. Vermittelt über die politische Publizistik gelangen diese Vorstellungen in die Öffentlichkeit. Sie scheinen das dort entstehende Bild der politischen Parteien zwar zu beeinflussen, offenbar aber nicht so stark, wie man es erwarten könnte.

### *Zusammenfassung*

Kritik an den Parteien und am Parteienstaat hat in Deutschland eine lange Tradition und wird auch von Staats- und Politikwissenschaftlern kultiviert. Machtbesessenheit, Bürgerferne, Eigennutz, Inkompetenz und mangelnde Vertrauenswürdigkeit der Parteien und der Parteipolitiker lauten die seit Jahrzehnten erhobenen Standardvorwürfe an die Parteien. Sie basieren bei vielen Kritikern auf der Forderung nach einer sachrationalen, unideologischen, nicht vom Parteienstreit deformierten Lösung politischer Probleme. Wie im vorliegenden Beitrag gezeigt wird, finden sich von der akademischen und massenmedialen Parteienkritik thematisierte Schwächen des Parteienstaates auch in den Einstellungen der Bevölkerung. Allerdings beurteilt die Öffentlichkeit die Arbeit der Parteien differenziert und keineswegs ausschließlich und zunehmend negativ. Während sich parteienkritische Einstellungen stark negativ auf die Demokratiezufriedenheit der Bundesbürger auswirken, haben sie keine Bedeutung für die Unterstützung wichtiger Eigenschaften der demokratischen Ordnung.

### *Summary*

Criticism of political parties and the party state is firmly embedded in German political thinking on state and politics. Intellectuals and mass media have their share in the prevailing blame of political parties as too strongly focused on the strive for power, as being too selfish and too remote from normal citizens, as lacking competence, integrity, and trustworthiness. Critics prefer a style of policymaking which is regarded as more rational and oriented towards the common good than party competition. As demonstrated in this contribution, most topics of the intellectual critique of political parties can also be found in the citizens attitudes to political parties. Satisfaction with the way democracy works in Germany is strongly influenced by negative attitudes towards political parties, but support of fundamental principles of a democratic regime has not yet been undermined by anti-party orientations.

*Oscar W. Gabriel / Everhard Holtmann*, The party state – a permanent public nuisance in democracy. Critical remarks on an ongoing debate.