

## „Parteipolitik ist nicht schön, die Beschäftigung mit ihr aber eine Pflicht“ – Zehn Bemerkungen zur Parteiendemokratie\*

Norbert Lammert

„Der Befund, daß es politischen Verdruß gibt, ist – für eine Demokratie allemal notwendig – der Normalbefund.“<sup>1</sup> Politikverdrossenheit war gerade zum Wort des Jahres 1992 gewählt worden, als *Suzanne S. Schüttemeyer* diesen bemerkenswerten Kontrapunkt zu einer aufgeregten Debatte setzte. Und heute? Das gegenwärtige Bild, das sich von der Parteiendemokratie zeichnen lässt, ist diffus: So erlebt das Land seit zwei Jahren – entgegen des langjährigen Trends und offenkundig infolge der politisierenden Wirkung einer neuen Partei – kontinuierlich höhere Wahlbeteiligungen, bei Landtagswahlen ebenso wie im Bund; außerdem melden die Parteien, deren Mitgliederzahl sich innerhalb von rund zwei Jahrzehnten halbiert hatte, wieder einen deutlichen Zuwachs an Mitgliedern. Und trotzdem lässt sich nur schwerlich behaupten, dass sich Parteien auf dem Höhepunkt ihres öffentlichen Ansehens befänden. Vielmehr schwoll der Chor derer, die nach den Bundestagswahlen im September 2017 den Abgang insbesondere auf die Volksparteien anstimmten, wieder kräftig an – auch wenn die Landtagswahlen in Niedersachsen kurz darauf zeigte, dass es sich erneut um ein voreiliges Urteil handeln könnte. Schließlich wurde ihnen bereits 2009 einmal das Totenglöckchen geläutet, um dann 2013 zu erleben, dass erstmals seit vielen Jahren beide Volksparteien wieder zulegten, die Union sogar die vermeintliche Schallmauer von 40 Prozent durchbrechen konnte. In diesem Kontext ist nicht weiter erstaunlich, dass sich nicht zum ersten Mal die Frage nach der Relevanz politischer Parteien stellt, die unter allen politischen Institutionen traditionell die geringste Reputation haben. Zu dem beinahe enzyklopädischen Thema Parteiendemokratie beziehungsweise dem Ansehen von, den Einwänden gegen sowie Erwartungen an und Perspektiven von Parteien möchte ich im Folgenden zehn Bemerkungen machen.

ERSTENS: Die Frage, welche Rolle politische Parteien in der parlamentarischen Demokratie spielen können, sollen und müssen, muss im Kontext sowohl der Vorgaben der Verfassung betrachtet werden, als auch der nicht unbedingt deckungsgleichen weiterführenden Ansprüche der Wissenschaft, der Erwartungen der Öffentlichkeit und der wiederum gelegentlich durchaus dahinter zurückbleibenden oder auch darüber hinausgehenden Vorstellungen von Medien. Dieser Kranz von Erwartungen ist keineswegs identisch, sondern sehr konkurrierend. Anders formuliert: Aus der Perspektive der Parteien stellt es sich geradezu hoffnungslos dar, all diesen diffusen, teilweise sich ausdrücklich widerstrebenden Erwartungen gleichzeitig Rechnung tragen zu wollen. Dass im Übrigen für deren Arbeitsbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten neben dem Verfassungs- und Parteienrecht, das sich explizit auf ihre Aufgaben und ihr Funktionieren bezieht, ebenfalls das Wahl- und Immunitätsrecht von Bedeutung sind, muss nicht im Einzelnen ausgeführt werden – es schadet aber nicht, es zumindest im Hinterkopf zu haben.

\* Dieser Text basiert auf der Adenauer Lecture an der Universität zu Köln vom 9. Mai 2017.

1 *Suzanne S. Schüttemeyer*, Parteienkrise – Staatskrise? Thesen zur Parteienverdrossenheit und Regierbarkeit, in: Riessener Jahrbuch. Beiträge zu Politik, Wirtschaft und Sicherheit 1993/1994, S. 68 – 78, S. 69.

ZWEITENS: Der renommierte deutsche Verfassungsrechtler *Konrad Hesse* formulierte einst zum 30. Geburtstag des Parteiengesetzes die Vermutung, es stände mit dem Wesen von Parteien in ähnlicher Weise im Widerspruch wie das Kirchenrecht mit dem Wesen der Kirchen.<sup>2</sup> Das halte ich für eine intelligente Beobachtung, wobei in dem einen wie hoffentlich in dem anderen Falle die begründeten Zweifel an der Zweckmäßigkeit der jeweils vorhandenen rechtlichen Regelungen die Schlussfolgerungen nicht unbedingt nahelegen, dass das Existenzrecht der Institutionen offenkundig fragwürdig sei.

DRITTENS: Vor etwa einem Vierteljahrhundert erklärte das Bundesverfassungsgericht in einer seiner denkwürdigen Entscheidungen zum Parteienrecht – in diesem Falle nicht zum ersten und nicht zum letzten Mal zum Parteienfinanzierungsrecht – die damals bestehenden Regelungen für verfassungswidrig. Es war bei genauem Hinsehen eine der eher seltenen Kurskorrekturen des Gerichts – vielmehr sollte ich zurückhaltend formulieren: „Justierungen“, die auch beim Bundesverfassungsgericht immer mal wieder vorkommen, auch wenn sie gelegentlich nur mit großem Rechercheaufwand zu erkennen sind. Mit dem Urteil vom 9. April 1992 ersetzte das Bundesverfassungsgericht das bis dahin geltende System der Wahlkampfkostenerstattung durch eine permanente staatliche Teilfinanzierung der Parteien.<sup>3</sup> Es revidierte damit seine frühere Position, man könne die Aufwendungen der Parteien für ihre Wahlkämpfe säuberlich von denen für ihre sonstigen Aktivitäten unterscheiden. Stattdessen sei eine staatliche Teilfinanzierung, die sich auf deren gesamte Tätigkeit bezieht, mit dem Grundgesetz vereinbar. Wieder ein Vierteljahrhundert früher, im Juli 1966, hatten die Richter des gleichen Verfassungsgerichts noch entschieden, dass es mit dem Grundsatz der freien und offenen Meinungs- und Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen nicht vereinbar sei, den Parteien Zuschüsse aus Haushaltsmitteln des Bundes zu ihrer gesamten Tätigkeit zu gewähren und die dauernde finanzielle Fürsorge für die Parteien zu einer Staatsaufgabe zu machen.<sup>4</sup> Dagegen lasse es sich verfassungsrechtlich rechtfertigen, wenn die notwendigen angemessenen Wahlkampfkosten ersetzt würden. Allein diese beiden bemerkenswert gegensätzlichen Einschätzungen ein und desselben obersten deutschen Gerichts könnten ausreichen, um das Spannungsverhältnis zwischen verfassungsrechtlichen Fundamentalansprüchen und handfesten politischen Alltagsrealitäten nahezu hinreichend zu illustrieren, einschließlich der damit gelegentlich verbundenen Versuchungen. Die erstaunliche Kurskorrektur des Bundesverfassungsgerichts innerhalb von gut 25 Jahren erscheint nachträglich umso bemerkenswerter, als es schon im April 1952, und damit im ersten Jahr des eigenen Bestehens, in einem Urteil zur Sperrklausel im schleswig-holsteinischen Landeswahlgesetz bündig erklärt hatte: „Heute ist jede Demokratie zwangsläufig ein Parteienstaat.“<sup>5</sup> Das ist eine erstaunlich apodiktische Formulierung, die das Verfassungsgericht in gegenwärtiger Besetzung vielleicht nicht mehr so formulieren würde. Dass ausnahmslos alle modernen, ernsthaften Demokratien tatsächlich Parteiendemokratien sind, wird allerdings wohl mehr als ein Zufall sein – und lässt auf Funktionszusammenhänge schließen, die jenseits ausgeprägter Sympathien und Antipathien, die sich auf Verfassungsinstitutionen und andere politische Einrichtungen erkennbar unterschiedlich verteilen, von Belang sein müssen.

2 Vgl. *Konrad Hesse*, Einführung – 30 Jahre Parteiengesetz, in: *Dimitris Th. Tsatsos* (Hrsg.), 30 Jahre Parteiengesetz in Deutschland – Die Parteiinstitutionen im internationalen Vergleich, Baden-Baden 2002, S. 38 – 43.

3 BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89 – BVerfGE 85, S. 264 ff.

4 BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65 – BVerfGE 20, S. 56 ff.

5 BVerfG, Urteil vom 5. April 1952 – 2 BvH 1/52 – BVerfGE 1, S. 224.

VIERTENS: Ich habe bereits früh begonnen, mich mit dem Parteiwesen, seiner Geschichte, seiner Entwicklung, seinen gelegentlichen Verirrungen intensiv zu beschäftigen. Zu den Büchern, die mich bereits als Student beeindruckt haben, gehört der von *Ernst Fraenkel* 1964 veröffentlichte und später zum Standardwerk avancierte Aufsatzband „Deutschland und die westlichen Demokratien“. In diesem Buch des deutsch-amerikanischen, damals längst in den Vereinigten Staaten lebenden Politikwissenschaftlers finden sich folgende bemerkenswerte Formulierungen: Was wir brauchen, sind „Parteien, die sich nicht scheuen zuzugeben, daß sie ihre Führer in die strategisch bedeutsamen Positionen in Regierung und Verwaltung bringen wollen. Parteien, die sich nicht scheuen zuzugeben, daß sie mit den Interessengruppen Hand in Hand arbeiten müssen, ohne diesen Interessengruppen gegenüber zu kapitulieren. Parteien, die sich nicht scheuen zuzugeben, daß sie auf ihre Abgeordneten einen Druck ausüben, weil ohne Fraktionsdisziplin parlamentarisch nicht regiert werden kann.“<sup>6</sup> Man stelle sich nur einmal für einen Augenblick vor, der gleiche Text würde heute von einem Generalsekretär oder Fraktionsvorsitzenden auf irgendeiner Jubiläumsveranstaltung oder gar als Vorlesung in einer deutschen Hochschule gehalten. *Fraenkel* fuhr damals fort: „Wir benötigen Parteien, die die innere Kraft besitzen, sich von traditionellen Vorstellungen loszusagen, die, weil sie unter andersartigen politischen Voraussetzungen entstanden sind, lediglich eine Vorbelastung für einen funktionierenden parlamentarischen Betrieb darstellen. Wir benötigen aber auch Parteien, die trotz aller Bekenntnisse zu der Notwendigkeit einer pragmatischen Haltung zur Politik mit einem letzten Rest wehmütiger Romantik sich der Träume ihrer Jugend nicht schämen, als es noch so schön war in der Politik, weil wir wirklich geglaubt haben, dass Prinzipien die Welt regieren.“<sup>7</sup> Diese erstaunliche Verbindung fröhlicher Resignation mit dem selbstbewussten Trotz gegenüber den Realitäten des Lebens hat mich nicht nur damals außerordentlich beeindruckt. Ich halte sie nach wie vor für eine beachtliche Hilfestellung beim Umgang mit den rechtlichen Ansprüchen, den öffentlichen Erwartungen, der medialen Begleitung und den tatsächlichen wie praktischen Funktionsanforderungen eines realen parlamentarischen Systems.

FÜNFTENS: Dafür, dass uns heute die Dominanz politischer Parteien nicht in gleicher Weise selbstverständlich erscheint, wie es noch vor dreißig oder vierzig Jahren der Fall gewesen sein mag, gibt es hinreichend viele, aber auch ganz unterschiedliche Gründe. Natürlich ist es diskussionswürdig und auch diskussionsbedürftig, ob Parteien in einer seit dem 19. und 20. Jahrhundert erheblich veränderten Gesellschaft mit ihren beachtlichen Vorgeschiedenen und Traditionen und mit ihrem – freundlich formuliert – Ballast noch angemessene, zukunftsfrüchtige, schon gar zentrale politische Agenturen sind und sein können. Damit ist die Frage nach der Bindungswirkung von Parteien gestellt – bei der man allerdings auch keine weniger realistischen Erwartungen an ausgerechnet diese gesellschaftlichen Institutionen haben sollte, als an nahezu allen anderen gesellschaftlichen Institutionen. Wie groß ist denn noch die Bindungswirkung anderer gesellschaftlicher Institutionen – von Gewerkschaften, Kirchen, Vereinen und Verbänden aller Art? Sie ist in all diesen Fällen jedenfalls signifikant niedriger, als das noch bei der vorigen Generation und schon gar bei der vor-vorherigen Generation der Fall gewesen ist. Die Zahl der in Parteien organisierten Mitglieder in Deutschland ist – daran ändert die zuletzt erfreuliche Zahl an Neueintreten noch nichts – in den vergangenen 25 Jahren nicht nur deutlich zurückgegangen, sondern hat

6 *Ernst Fraenkel*, *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Stuttgart 1994, S. 30 f.

7 Ebenda.

sich ziemlich genau halbiert: die beim Bundeswahlleiter – Stand Sommer 2017 – registrierten 116 Parteien und politischen Gruppierungen haben insgesamt 1,25 Millionen Mitglieder, 1990 waren es noch 2,4 Millionen. Allerdings hat, um diese Zahl etwas zu relativieren, etwa die CDU heute mit rund 440.000 Mitgliedern immer noch weit mehr Mitglieder als in den ersten 25 Jahren ihres Bestehens, also in der gesamten Amtszeit *Konrad Adenauers* als Parteivorsitzender. Eine andere Zahlenrelation ist auch von praktischer Bedeutung: Von den 1,25 Millionen in Parteien zusammengeschlossenen Menschen werden etwa 15 Prozent als aktive Mitglieder eingeschätzt – das entspricht den etwa 200.000 in Deutschland zu vergebenden Mandaten in Gemeindevertretungen und Kreistagen, bei Bürgermeister- und Bürgerschaftswahlen. Für diese Entwicklung gibt es eine Reihe von Gründen. Zu diesen Erklärungsansätzen gehört, dass die Parteien, wie viele andere Institutionen auch, erkennbar an Vertrauen verloren haben. Auffällig ist aber, dass sich der Vertrauensverlust ihnen gegenüber spektakulärer abbildet als bei anderen Institutionen. So konnte der ADAC, der sich wohl auch kaum mehr eines ungeteilten Vertrauensvorschlusses der deutschen Öffentlichkeit erfreuen kann, seinen Mitgliederbestand nicht nur halten, sondern ausbauen. In Deutschland stehen 1,2 Millionen Parteimitgliedern 19 Millionen ADAC-Mitglieder gegenüber. Diesen Umstand könnte man fast als ein Indiz für die Vermutung anführen, dass den Deutschen ihr Auto im Zweifelsfall noch lieber ist als ihre Demokratie. Deutlich wird immerhin, dass die Bereitschaft, sich für etwas sehr Konkretes zu engagieren, das man für ein unmittelbar eigenes Interesse hält, signifikant stärker ausgeprägt ist, als die Bereitschaft, sich für etwas Allgemeines zu engagieren – schon gar für den außerordentlich mühsamen, aber unvermeidlichen Prozess, aus der Fülle der jeweils einzelnen, sich teilweise wechselseitig ausschließenden Interessen eine mehrheitsfähige, optimaler Weise konsensfähige Lösung zu entwickeln. Jedenfalls lässt sich schwerlich übersehen, dass zwar nicht alle, aber doch viele, die früher bereit waren, sich Parteien anzuschließen oder tatsächlich Parteimitglieder waren, sich heute eher in Bürgerinitiativen engagieren – mit dem Vorteil, sich für ein persönlich verfolgtes Interesse nicht endgültig und schon gar nicht förmlich binden zu müssen.

SECHSTENS: Wie ist es also mit dem Partizipationsinteresse der Bürger bestellt? Es gibt offenkundig unterschiedliche Orientierungen, die die eine Form von Engagement begünstigen und die andere Form eher erschweren. Hierbei handelt es sich um ein eher prinzipielles Problem, was die Artikulation und die Verfolgung von Interessen betrifft. Wir können das anhand einer Fülle von Umfragen nachvollziehen, aus denen deutlich wird, dass sich das Partizipationsinteresse der Bürger ganz wesentlich auf die Erwartung konzentriert (um nicht zu sagen: reduziert), handfeste eigene Interessen persönlich verfolgen und möglichst umsetzen zu können. Zugleich besteht die ausgeprägte Erwartung an die Politik, dass diese sich nicht mit einzelnen Interessen gemein machen dürfe. Diesen Umstand hat der Politikwissenschaftler *Peter Graf Kielmansegg* vor einigen Jahren in die bündige Formulierung gebracht: „Die Gemeinwohlverantwortung tragen die Politiker, die Wähler dürfen an sich selbst denken.“<sup>8</sup> Das scheint grob unfair, ist bei ruhiger Betrachtung aber leider zutreffend. In dieser Diskrepanz liegt ein zusätzliches Dilemma für die Politik und die Parteien, die in letzter Konsequenz auf das Urteil der Wähler angewiesen sind, das zu einer selbstkritischen Befassung in den Parteien auffordert.

8 *Peter Graf Kielmansegg*, Bausteine der Politik, in: Rheinischer Merkur vom 30. September 2010, S. 22.

SIEBTENS: *Richard von Weizsäcker* brachte 1992 in seinem denkwürdigen, vielzitierten Interview mit der Wochenzeitschrift *Die Zeit* seine Vorbehalte, Einwände und Zweifel an der Parteidemokratie auf unmissverständliche Weise zum Ausdruck. Er kritisierte die Parteien als „machtversessen“ und „machtvergessen“ – also mit dem doppelten Vorwurf, die Parteien seien machtgerig, gleichzeitig aber nicht bereit oder in der Lage, die Aufgaben kompetent wahrzunehmen, die mit dieser Machtposition nun zweifellos verbunden, jedenfalls gedacht seien.<sup>9</sup> Eine etwas jüngere Variante dieser Fundamentalkritik an Parteien stammt von *Arnulf Baring*, der 2002 schrieb: „Es festigt sich im Lande die Überzeugung, dass unser Parteiensystem, in welcher Farbkombination auch immer, den heutigen Herausforderungen in keiner Weise gewachsen ist. Und daher von der Krise verschlungen werden wird, wenn es nicht die Kraft zur durchgreifenden Erneuerung findet. Wenn unsere Parteien weder programmatisch noch personell in der Lage sind, die Bevölkerung mit klaren Alternativen zu konfrontieren und damit Richtungsentscheidungen zu erzwingen, ist diese Republik am Ende. Die Geduld der Deutschen ist, wenn nicht alles täuscht, am Ende. So wie bisher geht es auf keinen Fall weiter, die Situation ist reif für einen Aufstand gegen das erstarrte Parteiensystem.“<sup>10</sup> Das so als erstarrt gescholtene Parteiensystem ist in jüngerer Zeit erkennbar in Bewegung geraten. Läuft aber deshalb nun eine Woge der Begeisterung durch das Land? Oder wurden nicht vielmehr die einen Besorgnisse durch andere abgelöst – weil ganz offenkundig auch und gerade diejenigen, die die Veränderungen für dringend erforderlich halten, von den Veränderungen, die tatsächlich zustande gekommen sind, auch wiederum nicht restlos überzeugt sind? In Hamburg wurde bereits vor Jahren eine Partei, die sich schlicht nach ihrem Gründer nannte, die Schill-Partei, auf Anhieb mit 18 Prozent in die Bürgerschaft gewählt und gleich auch an der Regierung beteiligt – sie ist seit einem Jahrzehnt bereits wieder aufgelöst. Und etwas zeitversetzt wurde in Gestalt der Piratenpartei eine völlig neue Gruppierung mit einem völlig anderen Selbstverständnis und Profil rasend schnell in ein halbes Dutzend Landtage gewählt, aus denen sie nun ebenso zügig wieder verschwunden ist. „Die oft angekündigte Auflösung des stabilen und überschaubaren Parteiensystems lässt hierzulande weiter auf sich warten“, schreiben *Claus Leggewie* und *Christoph Bieber*. „Während anderswo in Europa die Parteienlandschaften zerfasern und dabei immer kleinteiliger und polarisierter werden, besitzt das deutsche Parteiensystem noch immer erstaunliche Selbstheilungskräfte.“<sup>11</sup> Wenn mich mein Eindruck nicht täuscht, war auch die Begeisterung für plebiszitäre anstelle repräsentativer Entscheidungen schon einmal größer als derzeit. Auch dafür gibt es nachvollziehbare Gründe – sowohl in Anbetracht lokaler, regionaler und nationaler, als auch mit Blick auf europäische Erfahrungen, die über Glanz und Elend plebiszitärer Willensbildung eindrucklich Aufschluss geben.

ACHTENS: Das relative Stärkeverhältnis von Parteien und Fraktionen ist ein Aspekt, der eine intensive, auch kritische Betrachtung verdient. *Suzanne S. Schüttemeyer* verdanken wir hierzu eine grundlegende, 1999 mit dem Wissenschaftspreis des Deutschen Bundestages ausgezeichnete Studie, die sich ihrer prinzipiellen Vereinbarkeit mit demokratisch-parlamentarischer Repräsentation widmet. „Letztlich ist die Bildung einer Fraktion Daseinszweck, wenn

9 „Wo bleibt der politische Wille des Volkes?“, in: *Die Zeit* vom 19. Mai 1992, S. 3; siehe auch *Gunter Hofmann* / *Werner A. Perger*, *Richard von Weizsäcker im Gespräch*, Frankfurt am Main 1992, S. 135 – 182.

10 *Arnulf Baring*, *Bürger, auf die Barrikaden! Deutschland auf dem Weg zu einer westlichen DDR*, in: *FAZ* vom 19. November 2002, S. 33.

11 *Claus Leggewie* / *Christoph Bieber*, *Piratendämmerung*, in: *FAZ* vom 9. Mai 2017, S. 10.

auch nicht einziger, einer Partei“, schreibt sie.<sup>12</sup> Es gehört nicht viel Mut zu der Einschätzung, dass da, wo Parteien eine parlamentarische Repräsentanz haben, eher die Fraktionen die Politik der Partei bestimmen als umgekehrt. Wenn hingegen Fraktionen in bestimmten Situationen ausdrücklich auf die Zuständigkeit der Partei verweisen, was auch vorkommt, ist das nicht immer Ausdruck ihrer Einschätzung des Prioritätenverhältnisses, sondern hat wiederum meist durchsichtige Gründe. Jedenfalls sind die Fraktionen, wenn man ihre Rolle als Willensbildungsagenturen in unserem politischen System berücksichtigt, bei genauerem Hinsehen in dieser Funktion noch wichtiger als die Parteien. Dadurch eröffnet sich ein doppeltes Spannungsverhältnis, nicht nur zwischen Partei und Fraktion, sondern auch und gerade zwischen Abgeordneten und Fraktionen. Das ist nicht nur ein abstraktes Problem, sondern gelegentlich ein sehr konkretes. Die tatsächliche Dominanz der Fraktionen im politisch-parlamentarischen Willensbildungsprozess ist mit Abstand größer, als es sowohl der Verfassungslage als auch der Geschäftslage des Bundestages selbst entspricht. Gerade weil ich von der Unverzichtbarkeit von Fraktionen als Organisationsstrukturen eines handlungsfähigen Parlaments unter beinahe jedem Gesichtspunkt überzeugt bin, muss man gelegentlich daran erinnern, dass die Fraktionen nicht Verwalter eines Depot-Stimmrechts von Abgeordneten sind, und dass nicht die Fraktionen ein Rederecht im Parlament haben, sondern die gewählten Abgeordneten. Das ist keineswegs eine banale, sondern eine unter prinzipiellen wie praktischen Gesichtspunkten gelegentlich hochkomplexe Konfliktlage. Bei genauerem Hinsehen scheitert auch jede scheinbar genialische Lösung dieses Spannungsverhältnisses an der Realität – womit wir bei Kompromissen, Vereinbarungen und Deals sind, die sich aus verständlichen Gründen einer besonders skeptischen Betrachtung durch die Öffentlichkeit erfreuen, von der Beobachtung durch die Medien noch gar nicht zu sprechen.

NEUNTENS: *Suzanne S. Schüttemeyer* betont zu Recht immer wieder die Bedeutung der Medien für die Wahrnehmung von Parteien und Parlamenten.<sup>13</sup> Dass sich mit der beinahe grundlegenden Veränderung des Mediensystems im letzten Vierteljahrhundert nicht nur, aber eben auch die Begleitung des politischen Geschäfts durch die Medien in einer beinahe prinzipiellen Weise verändert hat, halte ich für offenkundig, es wird aber in der Analyse politischer Entscheidungsprozesse nach wie vor unterbelichtet. Das beginnt schon bei den Quantitäten. Zu den signifikanten Veränderungen gegenüber den so genannten Bonner Verhältnissen gehört die dramatische Ausweitung der Kulisse: bei Interessenverbänden und Medien. Rein statistisch kommen auf jeden Bundestagsabgeordneten allein in Berlin zehn professionelle Lobbyisten und zehn professionelle Medienvertreter. Hinzu kommen die qualitativen Veränderungen, die sich durch die Digitalisierung der Medien ergeben haben. Daran, dass längst die elektronischen Medien auch für die Printmedien Themen und Taktzahlen setzen, ist kein Zweifel mehr erlaubt. Die Dominanz der elektronischen Medien gegenüber den Printmedien begünstigt aber einen Trend, der häufig genug beschrieben worden ist und nicht nur, aber gerade mit Blick auf die Politik prägende und hochproblemmatische Effekte erzeugt: nämlich den zunehmenden Vorrang von Bildern gegenüber Texten, den immer größeren Vorrang von Schlagzeilen gegenüber Differenzierungen; den im-

12 *Suzanne S. Schüttemeyer*, Fraktionen und ihre Parteien in der Bundesrepublik Deutschland: Veränderte Beziehungen im Zeichen professioneller Politik, in: *Ludger Helms* (Hrsg.), Parteien und Fraktionen. Ein internationaler Vergleich, Opladen 1998, S. 33 – 66, S. 39.

13 Vgl. zum Beispiel *Suzanne S. Schüttemeyer*, Man muss den Leuten folgen, um sie zu führen, in: *Fluter*. Magazin der Bundeszentrale für politische Bildung, Nr. 48 vom 20. September 2013, S. 5 – 10.

mer deutlicheren Vorrang von kurzen gegenüber längeren Sachverhaltsdarstellungen, den geradezu erschreckenden Vorrang von Schnelligkeit gegenüber Gründlichkeit der Informationsvermittlung und den deprimierend eindeutigen Vorrang der Unterhaltung gegenüber der Information. Dass die Berichterstattung über Plenardebatten des Bundestages in den wichtigsten deutschen Print- und Onlinemedien in den letzten zehn Jahren um 41 Prozent zurückgegangen ist, ließe sich natürlich mit dem naheliegenden Einwand abtun, dass die Plenardebatten nicht annähernd den Unterhaltungswert anderer Formate erreichen, bestätigt dann aber genau diese Prioritätenbildung in der Gesellschaft im Allgemeinen und in öffentlich-rechtlichen wie privaten Rundfunk- und Fernsehanstalten im Besonderen.<sup>14</sup> Unter Relevanz-Gesichtspunkten würde es jedenfalls nicht ganz so leicht fallen, den Rückgang der Berichterstattung ausgerechnet in einem Zeitraum, in dem Herausforderungen wie die Weltfinanzkrise oder der internationale Terrorismus fallen, für plausibel zu halten.

ZEHNTENS: Wer für den Parlamentarismus ist, kann schwerlich prinzipiell gegen Parteien sein. Jedenfalls gibt es bislang keine überzeugenden Nachweise für alternative Gestaltungsmöglichkeiten parlamentarischer Demokratie ohne Parteien. Sind denn politische Systeme dort besonders stark und überzeugend, wo Parteien besonders schwach sind? Es gibt ganz offenkundig in verschiedenen ernstzunehmenden Demokratien nicht nur sehr unterschiedliche rechtliche, sondern tatsächliche Rahmenbedingungen für Parteien. Wenn ich jedenfalls eine ganz besonders große, besonders ehrwürdige, seit Jahrhunderten bestehende Demokratie jenseits Europas mit viel Sympathie und nüchternem Blick zugleich betrachte, fällt es mir außerordentlich schwer zu behaupten, dass die offenkundige Schwäche des dortigen Parteiensystems zu den Stärken dieses politischen Systems gehören würde.

Das Resümee meiner Reflexionen fällt ambivalent aus. Die Grundsätze der Verfassung unseres Systems einschließlich der rechtlichen Rahmenbedingungen unserer Parteiendemokratie sind zwar stabil. Eingeschränkt ist es jedoch mit Blick auf die Wähler und deren Wahrnehmung unserer Parteiendemokratie, das heißt der Bedeutung, dem Ansehen und der Leistungsfähigkeit der Parteien. Diese sind sicher die wichtigsten einzelnen Transmissionsriemen gesellschaftlicher Veränderungen in staatliches Handeln. Deswegen dürfen sich Parteien nicht wie wandelnde Denkmäler verstehen, die den Zustand der Gesellschaft zum Zeitpunkt ihrer Gründung auf Dauer zu bewahren hätten. Sie müssen lebendige Membranen sein, die Veränderungen vermitteln – in beide Richtungen. Ich persönlich bin überzeugt, dass die Erfolgsgeschichte der zweiten deutschen Demokratie nicht zuletzt auch den Parteien zu verdanken ist. Bei keiner anderen Institution in Deutschland ist die Diskrepanz zwischen tatsächlicher Leistung und allgemeiner Reputation so groß wie bei Parteien. Perfekt sind sie sicher nicht, ebenso wenig wie Unternehmen, Banken, Gewerkschaften, Vereine, Verbände, Kirchen, selbst Universitäten. Aber sie haben mit ihren immer weniger, gleichwohl immer noch vielen tausenden ehrenamtlichen Funktions- und Mandatsträgern einen beachtlichen Beitrag zur Artikulation von Interessen wie zur Konsensbildung unserer Gesellschaft geleistet, der mehr Anerkennung verdient, als das in der Öffentlichkeit meist geschieht. *Konrad Adenauer* hat es einmal so ausgedrückt: „Parteipolitik ist nicht schön, und Parteipolitik bringt nicht viel Freude; aber die Beschäftigung mit ihr ist eine Pflicht.“<sup>15</sup>

14 Vgl. Bertelmann-Stiftung (Hrsg.), *Sichtbare Demokratie*, Gütersloh 2014, S. 11.

15 Aussage von *Konrad Adenauer* in Wuppertal / Elberfeld auf einer Veranstaltung der CDU am 5. Mai 1946, st. N., S. 2, Archiv für Christ-Demokratische Politik S. Ad., <https://www.konrad-adenauer.de/biographie/zitate/demokratie> (Abruf am 25. Oktober 2018).