

Braucht die Demokratie Parteien? Und wenn ja, welche?

Peter Graf Kielmansegg

Ich beginne mit zwei Zitaten von Altmeistern der Politikwissenschaft, beide Amerikaner. „Parties are the core institution of democratic politics“ sagt S.M.Lipset. Und „Democracy is unthinkable save in terms of parties“ heißt es bei E.E.Schattschneider. Die beiden Aussagen sind nicht ganz bedeutungsgleich. Die erste stellt fest: So ist es. Die zweite geht einen Schritt weiter und behauptet: Es kann nicht anders sein. Wir halten uns erst einmal an Lipset`s „So ist es“. In der Tat ist der Befund eindeutig. Alle modernen Demokratien (und nur von ihnen ist die Rede) sind Parteiendemokratie – ausnahmslos. Will sagen: In allen modernen Demokratien haben sich Parteien entwickelt und eine Schlüsselrolle im politischen Prozess übernommen. Das ist das eine Ausgangsdatum unserer Überlegungen.

Das andere: Das Vertrauen der Bürger in Parteien ist – jedenfalls in dem begrenzten Zeitraum, für den wir über Umfragedaten verfügen – auf einen historischen Tiefstand gesunken. Bei der seit geraumer Zeit in fast allen Demokratien regelmäßig gestellten Frage nach dem Vertrauen in politische Institutionen und Akteure schneiden die Parteien seit etwa zwei Jahrzehnten konstant schlecht ab. Sie rangieren weit hinten. Nur etwa 20 % der Befragten (das ist ein internationaler Durchschnittswert) erklären, sie hätten Vertrauen zu den Parteien im Allgemeinen. Deutschland ist da keineswegs ein Sonderfall.

Es liegt auf der Hand, dass mit unseren beiden Ausgangsdaten ein Spannungsverhältnis umschrieben ist, ein Spannungsverhältnis von durchaus beunruhigender Art. Einerseits scheinen Parteien im demokratischen politischen Prozess Schlüsselbedeutung zu haben. Andererseits schlägt ihnen von Seiten der Bürger, die sie doch in diesem Prozess repräsentieren sollen, Misstrauen, Abneigung, ja Verachtung entgegen. Und nicht nur dies: Es wird – darauf wird zurückzukommen sein – ein an vielen Symptomen ablesbarer allgemeiner Niedergang der Parteien konstatiert. „Decline of parties“ – die Politikwissenschaft ist eine englischsprachige Wissenschaft – ist eine in der Parteienforschung weithin geteilte Diagnose. Was bedeutet es für die Zukunft der Demokratie, wenn der Befund lautet: Demokratien brauchen Parteien, aber Parteien sind im

Niedergang; und die Bürger sind ihrer – aus guten oder weniger guten Gründen – überdrüssig geworden?

Das ist die Leitfrage meiner Überlegungen. Ich gehe in drei Schritten vor. Zuerst wird die Frage zu stellen sein: Ist die moderne Demokratie wirklich auf Parteien angewiesen? Ich werde bei der Suche nach einer Antwort zum einen historisch vorgehen. Wie und warum haben sich in allen modernen Demokratien Parteien entwickelt? Zum anderen systematisch zu klären versuchen, was Parteien im demokratischen politischen Prozess eigentlich leisten. Im zweiten Schritt werde ich mich dann der Vertrauenskrise zuwenden. Wie tritt diese Krise in Erscheinung und was tritt in ihr in Erscheinung? Im dritten Schritt wird es schließlich – ich greife auf den Vortragstitel zurück – um die Frage gehen: Welche Parteien braucht unsere Demokratie? In der Diktion meiner Überlegungen, so wie ich sie bisher skizziert habe: Kann die Demokratie herausfinden aus jener Malaise, die ich als an den Parteien festgemachte Vertrauenskrise gekennzeichnet habe.

I.

Dass in allen modernen Demokratien Parteien Schlüsselfunktionen im politischen Prozess übernommen haben, ist umso bemerkenswerter, als in der Geschichte des politischen Denkens, gerade auch im Nachdenken über Republik und Demokratie, Parteien in aller Regel sehr skeptisch beurteilt worden sind: als Agenten partikularer Interessen, als Schürer von Konflikten, als Ausdruck und Motor von Zwietracht. Die modernen Demokratien haben sich in ihrer Entwicklung nicht an diese Skepsis gehalten. Drei Impulse sind dafür verantwortlich, dass die Demokratieentwicklung und die Entstehung von Parteien sich als zwei Stränge ein und desselben Prozesses darstellen. In allen drei Impulsen war die gleiche Dynamik am Werk. Sie lässt sich so beschreiben: In der repräsentativen Demokratie ist der politische Prozess als friedlicher Wettbewerb um Regierungsmacht organisiert, den die Bürgerschaft als letzte Instanz regelmäßig wieder aufs Neue entscheidet. Es ist die diesem Regelsystem von Anfang an innewohnende Logik, die Parteien hervorbringt.

Sie wirkt, erstens, in den Repräsentativkörperschaften, in den Parlamenten. Sie wirkt, zweitens, aus den Parlamenten heraus in die Gesellschaft hinein. Und sie wirkt drittens auch aus der Gesellschaft heraus in die Parlamente hinein. Ich will alle drei Wirkungsweisen jedenfalls andeutungsweise etwas genauer charakterisieren.

Parteien formieren sich, erstens, im Parlament, weil sich die Bildung stabiler Gruppen von politisch Gleichgesinnten zunächst als vorteilhaft und dann, sobald der Prozess einmal in Gang gekommen ist, als unabdingbar für die Ausübung von politischem Einfluss in der Institution Parlament erweist. Das lässt sich im 19. Jahrhundert überall beobachten, im amerikanischen Repräsentantenhaus, im House of Commons, in der Paulskirche.

Die Logik des Machtwettbewerbs nach den Regeln der entstehenden repräsentativen Demokratie entfaltet ihre Wirkung, zweitens aus dem Parlament heraus in die Gesellschaft hinein im Prozess der Gewährung des Wahlrechts an immer mehr Menschen. Die Fähigkeit, eine unüberschaubare Vielzahl von Wählern zu gewinnen und möglichst dauerhaft zu binden, wird nun entscheidend im Wettbewerb um Regierungsmacht. Diese Fähigkeit konnte nur durch den Aufbau von Organisationen und die Sicherung von – für die Wähler wahrnehmbarer – Organisationsidentität im Zeitablauf geschaffen werden, eben durch den Aufbau von Parteien.

Die Logik des repräsentativ-demokratischen Machtwettbewerbs wirkte sich schließlich auch in der umgekehrten Richtung aus, aus der Gesellschaft heraus in die Parlamente hinein, weil die Arena der Politik sich im Zuge des Demokratisierungsprozesses ja nicht sogleich für alle öffnete. Diejenigen, die zunächst ausgeschlossen blieben oder doch benachteiligt waren, mussten sich organisieren, um das Recht auf gleiche Teilhabe zu erkämpfen. Organisieren aber hieß: Parteien bilden. Vor allem die Arbeiterparteien sind so entstanden.

Wir haben es offenbar bei der Formierung von Parteien im Prozess der Entstehung der modernen repräsentativen Demokratie mit historischen Zwangsläufigkeiten zu tun. Aber von historischen Zwangsläufigkeiten, die sich für eine bestimmte Phase der Demokratieentwicklung feststellen lassen, kann nicht ohne weiteres auf systemische Notwendigkeiten geschlossen werden. Wir müssen also weiterfragen: Sind Parteien tatsächlich notwendige Elemente der Funktionsweise moderner repräsentativ-demokratischer politischer Systeme? Der historische Befund legt das nahe. Aber er hat nicht das letzte Wort in dieser Sache. Das letzte Wort muss ein zwingendes systematisches Argument haben. Es lautet in seiner grundsätzlichen und abstraktesten Fassung: Parteien reduzieren politische Komplexität so weit, dass eine elementar-rationale, nicht einfach blinde Beteiligung einer beliebigen Vielzahl von Menschen an Wahlen – und Wahlen sind die wichtigste Form politische Beteiligung – überhaupt erst möglich wird.

Was heißt das: „Parteien reduzieren Komplexität“? Es heißt ganz schlicht: sie vereinfachen. Wie das? Eine unorganisierte Vielzahl von Menschen – das Volk – kann, wenn sie Entscheidungen treffen soll, nur reagieren. Die Vielen können nur aus einer sehr begrenzten, überschaubaren Zahl von Entscheidungsoptionen – personellen oder sachlichen – auswählen. Erst die Verdichtung der unübersehbaren Fülle von möglichen Antworten auf mögliche Fragen zu wenigen Entscheidungsoptionen macht es ihnen möglich, eine Entscheidung zu treffen. Genau das leisten Parteien im Wettbewerb miteinander. Dabei ist es ein wesentlicher Vorteil, dass die Organisationen, die die Aufgabe der Reduktion von politischer Komplexität für den Bürger und Wähler erfüllen, nicht ad-hoc immer wieder neu entstehen sondern grundsätzlich langlebig sind.

Langlebigkeit bedeutet in diesem Kontext, dass die Wähler ihre Entscheidungen mit relativ geringem Informationsaufwand treffen können – eine wesentliche Voraussetzung für eine, wie ich es formuliert habe, elementar-rationale Beteiligung der Vielen an politischen Entscheidungen. Informationsaufwand entsteht, weil, wer nicht blind entscheiden will, jedenfalls basal über die verfügbaren Entscheidungsoptionen und die wahrscheinlichen Konsequenzen der verschiedenen möglichen Entscheidungen unterrichtet sein muss. Wenn es, wie in Wahlen, darum geht zu entscheiden, wem man ein Amt anvertrauen möchte, ist es vor allem wichtig, dass Entscheidungsverhalten der Kandidaten in zukünftigen möglichen Entscheidungssituationen mit einer gewissen Sicherheit abschätzen zu können. Das ist an sich eine anspruchsvolle, ziemlich aufwändige Aufgabe. Man sieht das sofort, wenn man sich vorstellt, man habe die Auswahl zwischen fünf einem unbekanntem Bürgermeisterkandidaten zu treffen. Parteien reduzieren den Informationsaufwand um einen bedeutenden Faktor, indem sie wesentliche Informationen in einer Chiffre zur Verfügung stellen: der Chiffre des Parteinamens. Hat das Parteiensystem eine gewisse Stabilität oder Langlebigkeit, können diese Chiffren Wählern eine relativ hohe Orientierungssicherheit bei sehr niedrigem Informationsaufwand geben.

Demokratie, so lautete mein gerade entwickeltes Argument, sei auf eine elementare Rationalität der politischen Beteiligung der Vielen angewiesen; die Reduktion politischer Komplexität durch Parteien mache diese elementare Rationalität überhaupt erst möglich. Dieses Argument lässt sich nun auch konkreter fassen. Parteien mit ihrer Leistung der Reduktion von Komplexität sind notwendig, damit Wahlen ihren demokratischen Zweck

erfüllen können. Die Rede ist jetzt nicht mehr von Wahlen ganz allgemein sondern von den jedenfalls für parlamentarische Demokratien entscheidenden Parlamentswahlen.

Mit der Wahl des Parlamentes sollen die Bürger ja, jedenfalls im Grundsätzlichen, darüber entscheiden, wie in Zukunft regiert wird. Und sie sollen die Regierenden der abgelaufenen Legislaturperiode zur Verantwortung ziehen können. Intentionale Steuerung der Politik durch die Bürger mittels Parlamentswahlen ist – einmal mehr – nur möglich, wenn die Zahl der den Wählern angebotenen Entscheidungsoptionen sehr klein ist. Je größer die Zahl, desto weniger ist vorhersagbar, welche Auswirkungen ein bestimmter Wahlausgang auf die Politik haben wird. Schon in einem Viel-Parteiensystem schwächt sich der Steuerungseffekt von Wahlen dramatisch ab. Ohne Parteien würde er sich ganz verlieren. Ins Positive gewendet: Parteien sind wichtig für die Umsetzung von Wählerentscheidungen in Politik, auch wenn dieser Wirkungszusammenhang, um es noch einmal zu sagen, nur sehr elementar sein kann.

Für die umgekehrte Wirkungsrichtung gilt: Das Postulat, dass Bürger Regierende zur Verantwortung ziehen können, setzt voraus, dass Regierungshandeln oder -unterlassen bestimmten Akteuren eindeutig zurechenbar ist. Die Bedingung der Möglichkeit eindeutiger Zurechnung sind transparente und einigermaßen stabile Strukturen des Regierens. Die werden von Parteien geschaffen.

Aber Parteien sind nicht nur wichtig für die Integration der Wähler in den politischen Prozess, nicht nur, weil sie die Wähler entscheidungsfähig machen, sondern auch, weil sie wesentlich zur politischen Handlungsfähigkeit des Parlamentes beitragen. Parlamente werden handlungsfähig durch Mehrheitsbildung. Stabile, berechenbare Mehrheiten kommen nur über die Bildung stabiler Gruppen im Parlament zustande. Wir nennen diese stabilen Gruppen Fraktionen, und hinter den Fraktionen stehen Parteien. Spiegelbildlich dazu gilt: Parteien sind wichtig als Träger institutionalisierter Opposition. Natürlich kann Opposition, die Freiheit des Widerspruchs vorausgesetzt, in vielfältiger Gestalt und in vielfältiger Trägerschaft auftreten. Aber die Institutionalisierung des Prinzips Opposition, verstanden als wählbare Alternative zur amtierenden Regierung, ist nur über Parteien möglich. Mit dieser Feststellung kehrt unsere Beschreibung der Funktionen, die Parteien mit der Strukturierung des Parlamentes erfüllen, übrigens auch wieder zurück zur Ausgangsthese, Parteien ermöglichen es den Bürgern, politische Grundentscheidungen auf

elementar-rationale Weise zu treffen. Die strukturierende Aufgliederung des Parlamentes in Regierungsmehrheit und oppositionelle Minderheit ist, so gesehen, ein ganz wesentliches Element in jenem Prozess der wählerfreundlichen Reduzierung von Komplexität, von dem ich sprach.

Das Fazit dieses knappen Argumentationsgangs ist, denke ich, klar. Ja, Parteien erfüllen in der repräsentativ verfassten Demokratie essenzielle Funktionen. Schäfer: Die moderne repräsentative Demokratie ist ohne Parteien nicht funktionsfähig – in diesem Ergebnis treffen sich historische und systematische Überlegungen. Um unserem Fazit abschließend noch einmal eine andere und bewusst positiv getönte Fassung zu geben: Parteien machen – idealiter – einen geordneten, überschaubaren, grundsätzlich vom Wähler steuerbaren Wettbewerb zwischen konkurrierenden Gemeinwohlkonzeptionen möglich, indem sie diese Konzeptionen formulieren und dem Konflikt zwischen ihnen eine gewisse strukturelle Stabilität geben.

Das bei näherem Blick auf die vielfältige Welt der repräsentativen Demokratie auch der Demokratietypus, etwa die Unterscheidung zwischen parlamentarischer und präsidentieller Demokratie, in Betracht gezogen werden muss, wenn wir über die Bedeutung von Parteien für die Demokratie nachdenken, will ich nur vermerken. Wir brauchen das hier nicht zu vertiefen. Und was die nicht-repräsentative, die sogenannte direkte Demokratie angeht, so genügt es daran zu erinnern, dass es sie in der reinen Form, so wie sie etwa im Athen der Antike praktiziert wurde, in der modernen Welt nicht gibt, nicht geben kann. Es gibt sie nur als ein mit der repräsentativ-demokratischen Grundstruktur verknüpftes Element.

II.

Je eindeutiger der Befund ist, dass die Demokratie Parteien braucht – und er ist, wie wir jetzt sagen können, ziemlich eindeutig –, desto beunruhigender wird das Thema Vertrauenskrise. Wie erklärt sich diese Vertrauenskrise? Was bedeutet sie für die Demokratie? Diese Fragen stellen sich jetzt sehr dringlich. Um sie geht es im nächsten Schritt.

Von den Symptomen der Vertrauenskrise war eingangs schon die Rede. Die Parteien, so hatte ich gesagt, stehen, wenn nach dem Vertrauen in Institutionen und Akteure des demokratischen politischen Lebens gefragt wird, weit hinten. Aber das ist nur eines von vielen Symptomen. Die Parteiensysteme sind instabil geworden. Volksparteien insbesondere

sind im dramatischen Niedergang; in den siebziger Jahren erreichten Union und SPD gemeinsam etwa 90 % der Stimmen, 2017 waren es noch 53 %. Neue, häufig als Protestbewegungen qualifizierte Parteien kommen auf. Immer weniger Menschen sind bereit, Mitglied einer Partei zu werden. Neue Formen politischer Beteiligung entwickeln sich; politische Beteiligung verschiebt sich hin zum Spontanen, Episodischen, Themenspezifischen und sie ist stark internetbasiert. Das läuft mit jedem dieser Adjektive auf Distanz zu den Parteien hinaus.

Auch erste Auswirkungen dieser Entwicklungen auf den politischen Prozess sind bereits deutlich zu beobachten. Die Parteien werden nervöser, der Wettbewerb wird hektischer, in den Wahlkämpfen laufen die Versprechungen immer unverfrorener darauf hinaus, Wähler durch Geldzusagen schlicht zu kaufen. Es wird schwieriger, Regierungen zu bilden. Und es wird für die mühsam zusammengeschmiedeten Koalitionen schwieriger zu regieren.

Dass es eine Krise des Vertrauens zwischen Bürgern/Wählern und Parteien gibt ist also offensichtlich – aber was hat es, näherhin, mit ihr auf sich? Die erste, naheliegende Frage lautet: Gab es konkrete, benennbare, von Ereignissen ausgelöste Enttäuschungen, die die Krise herbeigeführt haben? Auf den ersten Blick bietet sich da – ich konzentriere mich jetzt auf Deutschland und das letzte Jahrzehnt – einiges an: die Agenda 2010; die von der Insolvenz von Lehman Brothers ausgelöste dramatische globale Finanzkrise; die das europäische Projekt erschütternde Krise der Währungsunion; die Flüchtlingskrise. Überwiegend ist die Politik in ihren Antworten auf diese Krisen als hilflos wahrgenommen worden. Für die Flüchtlingskrise war das auch ein durchaus zutreffender Eindruck, für die Finanzkrise und die Krise der Währungsunion muss das Urteil differenzierter ausfallen. Und die Agenda 2010 ist überhaupt ein ganz anderer Fall. Da hat die Politik die Kraft und den Mut zu energischem Handeln gehabt. Und genau dafür hat die regierende Partei dann einen hohen Preis gezahlt.

Wie auch immer, benennbare konkrete Enttäuschungen spielen eine Rolle, aber sie allein erklären die Vertrauenskrise nicht. Das folgt schon daraus, dass diese Krise keineswegs erst im letzten Jahrzehnt aufbrach. Sie ist älter. Sie muss tiefer liegende, nicht ereignisgebundene Gründe haben. Es mag hilfreich sein, drei Felder zu unterscheiden, auf denen diese Gründe zu finden sein könnten. Es gibt Gründe, die wir mit dem Begriff sozialstruktureller Wandel

fassen können. Es gibt Gründe, die mit dem Handeln und Unterlassen der Parteien selbst verknüpft sind. Und es gibt Gründe, die beim Wähler zu suchen sind.

Sozialstruktureller Wandel: Oft und zu Recht wird auf die Auflösung alter sozialkultureller Milieus, in denen jeweils bestimmte Parteien fest verwurzelt waren, verwiesen; das der Sozialdemokratie zugeordnete Arbeitermilieu; das den christlichen Parteien zugeordnete katholische Milieu; auch das konservative ländlichen Milieu. Teil dieses Prozesses ist das Schwinden der Autorität von Institutionen, die diese Milieus prägten und stabilisierten, der Kirche und der Gewerkschaften, um nur die zwei wichtigsten zu nennen. Die Veränderung des Selbstverständnisses und der Lebenspraxis der Menschen, die in diesen Entwicklungen hervortritt, beschreibt die Soziologie als Individualisierung. Menschen treten heraus aus vorgegebenen gesellschaftlichen Standorten und Prägungen und leben ein in höherem Maße selbstbestimmtes, selbstgewähltes Leben. Langfristige Bindungen werden vermieden.

Für die Politik bedeutet das: Die Parteibindungen, die früher oft ein ganzes Leben lang stabil blieben, werden schwächer. Wähler werden, wie der Fachbegriff lautet, volatil. Man könnte darin eine Chance zu rationalerem Wählerverhalten sehen – der Wähler prüft von Wahl zu Wahl offen, welcher Partei er seine Stimme geben will. Aber tatsächlich sieht es so aus, als mache diese Volatilität die Wahlentscheidung stimmungsabhängiger, augenblicksbestimmter. Das bedeutet eher keinen Gewinn an Rationalität. Jedenfalls bewirkt es jene Unruhe der Parteien, jene Hektik des Parteienwettbewerbs, jene zu stärkerer Fragmentierung tendierende Instabilität des Parteiensystems, von der die Rede war.

Mit der Frage, in welchem Sinn die Parteien selbst die Vertrauenskrise zu verantworten haben, sind wir beim Kern unseres Themas. Bei der Suche nach einer Antwort mag wiederum eine Dreigliederung hilfreich sein. Es wird zu reden sein von Repräsentationsschwächen der Parteien, von Führungsschwächen der Parteien und von Dialogschwächen der Parteien. Repräsentationsschwäche heißt: die Gewählten nehmen nicht mehr wahr und nicht mehr ernst, sie nehmen nicht mehr auf, was die Wähler, was jedenfalls einen nennenswerten Teil der Wählerschaft beschäftigt, beunruhigt, bedrängt. Zwei Beispiele aus der jüngeren Geschichte unseres Landes können illustrieren, wie es zu Repräsentationsschwächen kommt.

In den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts begann ein neues Thema das Bewusstsein zu erobern: die Zerstörung der natürlichen Grundlagen unseres und allen

anderen Lebens durch den Menschen. Es war nicht so, dass die Politik das neue Thema einfach ignoriert hätte. Die sozialliberale Koalition, die seit 1969 regierte, hat es auf die Agenda gesetzt und erste Umweltgesetze erlassen. Aber offensichtlich ist das nicht mit dem Nachdruck, der Sichtbarkeit geschehen, die nötig gewesen wären, um die aufkommende ökologische Bewegung zu überzeugen. Eine neue Partei entstand: die Grünen. Das bedeutet: Das Parteiensystem als Ganzes gliedert sich durch Auffächerung eine Repräsentationsschwäche der Volksparteien aus.

Das zweite Beispiel: die Flüchtlingskrise des Jahres 2015/16. Der Zustrom von einer Million Flüchtlingen innerhalb weniger Monate, genauer: die Wahrnehmung, dass das Land offen sei und der eigene Staat keine Kontrolle mehr über seine Grenzen habe, hat einem beträchtlichen Teil der Bevölkerung einen Schock versetzt. Auf diesen Schock antwortete das politische Establishment im Einklang mit dem Leitmedium öffentlich-rechtliches Fernsehen nahezu geschlossen mit der moralischen Stigmatisierung der Schockierten. Die Folge war die AfD. Auch hier also zunächst einmal der gleiche Vorgang: Das Parteiensystem als Ganzes gleicht durch Auffächerung eine Repräsentationsschwäche aus. Allerdings ergab sich die Repräsentationsschwäche in diesem Fall aus einem politisch-moralischen Elitenkonsens, der nicht oder zu spät zuließ, dass in der politischen Arena streitig verhandelt wurde, was streitig hätte verhandelt werden müssen. Zudem wurde über die Partei, die von der Repräsentationsschwäche empor getragen wurde, ein Bannfluch verhängt – nicht grundlos, wie ich ausdrücklich vermerke –, so dass anders als im ersten Fall die Repräsentationsschwäche fortwirkt. Sie wirkt auch deshalb fort, weil das Thema „offene Grenzen“ nur den Kern einer ganzen Problemzone bildet. Es gibt einen politisch-moralischen Elitenkonsens, der definiert, worüber wie öffentlich zu reden ist. Wer sich daran nicht hält, muss mit Stigmatisierung rechnen. Das einschlägige Stichwort lautet bekanntlich *political correctness*. Ich verweile bei diesem Stichwort aber nicht.

Führungsschwäche bildet in gewissem Sinn den Gegenpol zur Repräsentationsschwäche. Führungsschwäche heißt: Die Parteien sind risikoscheu. Sie vermeiden es, Wahrheiten auszusprechen, Probleme anzupacken, Entscheidungen zu treffen, wenn sie davon Nachteile im Wettbewerb um Wählerstimmen fürchten müssen, im Wettbewerb um die Eroberung oder die Behauptung der Macht. Auch dies ist in besonderem Maße eine Schwäche der Volksparteien. Ich nenne als ein Beispiel die Rentenpolitik der Großen Koalition, der alten

wie der neuen, die dem dramatischen Problem der Alterung der Gesellschaft anhaltend auszuweichen versucht. Die Überwälzung von Problemen, die heute angegangen werden müssten, auf die Zukunft ist die Strategie der Führungsschwäche. Nun könnte man argumentieren, Nachgiebigkeit dem Wähler gegenüber könne doch kein Grund für die Vertrauenskrise zwischen Parteien und Wählern sein. Aber die Wählerschaft ist in Wahrheit ja ein vielgestaltiges, in sich widersprüchliches Wesen. Sie erwartet Gefälligkeit, aber sie erwartet eben auch Führungswillen, Führungsstärke, Zukunftsorientierung der Politik.

Dialogschwäche schließlich. Sie hängt mit den anderen beiden Schwächen offensichtlich aufs Engste zusammen. Das Verschweigen unangenehmer Wahrheiten, das Ausweichen vor schwierigen Entscheidungen, die Praxis des ziemlich unverfrorenen Stimmenkaufs behandelt den Wähler als unmündiges Wesen. Ihn als mündiges Wesen zu behandeln, ist für die Parteien ganz gewiss nicht risikolos. Aber belastbares Vertrauen zwischen Bürgern und Parteien kann sich nicht bilden, wenn dieses Risiko nicht eingegangen wird. Politik, die dem Bürger etwas zumutet – was auch immer – muss sich erklären. Dieses Erklären muss dialogisch angelegt sein, dazu gehört das Zuhören wie das Reden. Die Vokabel „alternativlos“ ist zum Inbegriff der Verweigerung des Dialogs geworden. Denn dialogisches Erklären heißt begründen, warum man sich unter den mehreren denkbaren Wegen für gerade diesen entschieden hat. Dass Anzeigenkampagnen, in denen Regierungen ihre Leistungen preisen, kein dialogisches Erklären sind, braucht kaum gesagt zu werden.

Eng verknüpft mit allen skizzierten Schwächen ist offenbar das Phänomen der Verselbstständigung der politischen Klasse. Einer der Gründe dieser Verselbstständigung ist vermutlich die Professionalisierung der politischen Klasse. Professionalisierung bedeutet: Die Politiker sammeln kaum noch Lebenserfahrung außerhalb der Politik. Ihre Karrierewege führen sie schon im Jugendalter in die Politik. Dann folgen vielleicht ein paar sehr politiknahe Berufsjahre, etwa als Mitarbeiter von Abgeordneten oder in Parteistäben. Und dann beginnt schon der Kampf um das Mandat. Die Welt der professionellen Politik und die Welt draußen, die die professionelle Politik gestalten will und gestalten soll, rücken so immer stärker auseinander. Die professionelle Politik wird zunehmend selbstbezüglich. Sie kreist um sich selbst – so jedenfalls wird sie wahrgenommen. Die faktische Weigerung des Bundestages, etwas gegen sein Auswuchern auf 700 Sitze zu unternehmen, ist ein vielleicht marginales, aber doch ärgerliches Beispiel dafür, was das bedeutet: Selbstbezüglichkeit der Politik. Die in

vielen auch demokratisch verfassten Ländern epidemisch herrschende Korruption ist dann die Steigerung der Selbstbezüglichkeit ins Pathologische.

Ich versuche, die Vertrauenskrise zu erklären und habe zuletzt die Parteien ins Visier genommen. Aber es muss auch kritisch vom Wähler, vom Bürger die Rede sein. Ist er denn mündig? Wird er es, wenn man ihn als mündig behandelt? Oder hat die Misslaunigkeit des Souveräns, die uns in allen Umfragen und, gravierender, in den Wahlergebnissen entgegentritt, nicht auch etwas mit ihm selbst zu tun? Die Antwort auf diese letzte Frage heißt, denke ich, ja. Unter allen Entwicklungen, die die Entfremdung zwischen den durch die Parteien repräsentierten professionellen Politik und den Bürgern vorwärtstreiben, sind es vor allem zwei, die die Bürger sich selbst zurechnen lassen müssen. Ihre Erwartungen überfordern die Politik. Und ihr Verständnis für die Modalitäten, ja das Wesen demokratischer Politik ist unterentwickelt.

Die Überforderung der Politik: Immer mehr bildet sich in modernen Gesellschaften eine Art von Allzuständigkeit der Politik heraus, für den Klimawandel wie für den Schulerfolg der Kinder, für die gesundheitliche Befindlichkeit wie für die Verfügbarkeit von Wohnraum – und so fort und so fort. Jedes Problem ruft nach einer politischen Lösung. Und für jedes Problem, meint man, gibt es eine politische Lösung. Die Politik hat letzten Endes das Gelingen des Lebens zu gewährleisten oder jedenfalls das Mislingen zu verhindern. Diese Erwartungshaltung hat viel damit zu tun, dass andere Instanzen, Potenzen, Kräfte sich zurückziehen, schwächer werden. Die Familie hat die Aufgabe, Kinder zu erziehen, schon weitgehend an Kindergarten und Schule delegiert. Und für Kindergarten und Schule ist die Politik verantwortlich. Die zunehmende Instabilität der Partnerbeziehungen, konkret: die vielen allein erziehenden Mütter bürden der Politik eine neue Sozialstaatsverantwortung auf. Auch die Verantwortung dafür, dass das Alter materiell gesichert ist, wird der Politik zugeschrieben, nicht der eigenen Lebensplanung. Und sofort. Überforderung der Politik aber heißt: Enttäuschung ist vorprogrammiert. Mit den Erwartungen an die Politik wächst das Enttäuschungspotenzial der Politik.

Ein ebenso großes Enttäuschungspotenzial birgt auch unser Unverständnis des Wesens demokratischer Politik. Demokratie heißt eben gerade nicht, dass ich mit meinen Anschauungen und Forderungen selbstverständlich zum Zuge komme, sondern nur, dass ich sie einbringen kann in den politischen Prozess. Demokratie heißt, dass die Politik mit

widerstreitenden Weltanschauungen, Erwartungen, Interessen, Forderungen umgehen muss. Demokratie heißt, dass Mehrheitsbildung nur über Kompromisse möglich ist. Demokratie heißt auch, dass wir uns über die Widersprüchlichkeit unserer eigenen Erwartungen an die Politik klar werden müssen. Wir wollen reine Luft, aber wir wollen auch ohne Einschränkung Auto fahren dürfen. Wie wenig gerade die entschiedensten Kritiker der Parteien das Wesen demokratischer Politik verstehen, zeigt die ewig wiederkehrende Floskel „Die machen ja doch, was sie wollen“. Nein, die Parteien machen nicht einfach, was sie wollen. Sie sind Tag und Nacht mit den Daten, die die Demoskopie liefert, beschäftigt. Und das Problem der Demokratie liegt eher darin, dass sie ihre Fahnen zu sehr in den Wind hängt.

Bei alledem spielen die Medien fraglos eine Schlüsselrolle. Wir nehmen Politik nicht unmittelbar wahr, sondern so wie die Medien sie darstellen. Die Massenmedien aber haben, da sie im Wettbewerb Nachfrage für sich erzeugen müssen, eine Tendenz zur Skandalisierung der Politik. Dass das neue Leitmedium Internet uns nicht tauglicher für die Anforderungen demokratischer Politik macht, sondern eher das Gegenteil bewirkt, ist jetzt schon offensichtlich. Die Menschen leben nicht mehr in einem für alle gegebenen, durch wechselseitige Kontrolle einigermaßen objektivierten Informationshorizont, sondern in je eigenen abgeschirmten Kommunikationsräumen, in denen sie vor allem Bestätigung dessen, was sie ohnehin glauben, suchen und finden. Richtigkeitskontrollen gibt es in diesen Kommunikationsräumen kaum noch. Die Einsicht in die Notwendigkeit professioneller Instanzen für eine einigermaßen verlässliche Richtigkeitsüberprüfung schwindet. Und das Verständnis für die Notwendigkeit von Kompromissen kann unter solchen Bedingungen nicht wachsen.

III.

Gibt es Möglichkeiten, der Entfremdung zwischen der professionellen Politik und dem Bürger entgegenzuwirken? Zurückübersetzt in unsere Ausgangsfrage: Welche Parteien brauchen wir? Dass die repräsentative Demokratie auf Parteien angewiesen ist, muss ich nicht noch einmal begründen. Nur das will ich hinzufügen: An das Aufkommen neuartiger, von einem sei es charismatischen, sei es populistischen politischen Führer ins Leben gerufener politischer Bewegungen – ich nenne in Italien Berlusconi und Grillo, in Frankreich Macron – könnte sich die Frage knüpfen, ob diese Bewegungen die Parteien der Zukunft

seien. Wenn es so wäre, wäre es sehr fraglich, ob das unter dem Strich der Demokratie gut täte. Vor allem aber: Wenn solche Bewegungen die Funktionen von Parteien übernähmen – und darauf wäre die repräsentative Demokratie angewiesen –, würden sie unvermeidlich auch immer mehr zu Parteien werden.

Auch die vielen ad-hoc, d.h. einem ganz spezifischen Thema, einer ganz bestimmten Aufgabe gewidmeten Organisationen mit politischen Zielen, in denen die meisten Bürger sich heute lieber engagieren als in Parteien, sind keine Alternative zu den Parteien. Sie können es nicht sein, nicht nur weil sie sich nicht zur Wahl stellen, sondern auch wegen ihrer thematischen Beschränkung. Politik besteht ja gerade darin, die Fülle der Aufgaben, die zueinander in Beziehung gesetzt und gegeneinander abgewogen werden müssen, wahrzunehmen und sich ihr zu stellen. Was also lässt sich gegen die Entfremdung tun? Es liegt nahe, mit dieser Frage an unsere in die drei Begriffe Repräsentationsschwäche, Führungsschwäche, Dialogschwäche gefasste Diagnose anzuknüpfen.

Was die Repräsentationsschwäche angeht, so kann man, seit sie wahrgenommen wird, in der Migrationsdebatte oft die Floskel hören, man müsse die Ängste der Menschen, die man bisher ignoriert habe, ernst nehmen. Aber in dieser Floskel verbirgt sich häufig, wie ich es einmal genannt habe, therapeutischer Hochmut. Ernst nehmen heißt aus dieser Sicht: Man muss den Menschen zeigen, dass ihre Ängste Wahnvorstellungen sind und sie dadurch von diesen Wahnvorstellungen heilen. Damit aber macht man die Sache nicht besser sondern schlimmer. Ernst nehmen müsste heißen: Begreifen, dass der im Elitenkonsens vorgegebene Blick auf die Wirklichkeit nicht der einzig mögliche und legitime ist. Und dass die im Elitenkonsens festgeschriebene Vorstellung vom Gebotenen zur Diskussion mit offenem Ausgang gestellt werden muss. Unser politischer Diskurs ist geprägt von der stigmatisierenden Ausgrenzung dessen, was als nicht korrekt gilt; die Definitionsmacht liegt bei einflussreichen Minderheiten. Diese normativ begründete Eingrenzung des Raumes, in dem wir von gleich zu gleich miteinander diskutieren, ist gewiss nicht die einzige Wurzel, aber sie scheint mir doch jedenfalls eine Hauptwurzel der Repräsentativschwäche zu sein.

Zum Stichwort Führungsschwäche: Führungsstärke in der Demokratie setzt eine Bereitschaft zum Risiko voraus, die unseren Parteien in steigendem Maße abgeht. Aber auch, korrespondierend mit der Bereitschaft zum Risiko, den Willen und die Fähigkeit, Mehrheiten

von der Notwendigkeit des Notwendigen überzeugen. Dafür, dass Führungsstärke der Entfremdung zwischen professioneller Politik und Wählern entgegenwirken kann, spricht die Erfahrung, dass führungsstarke Politiker tatsächlich weit eher Zustimmung finden als führungschwache. Die Geschichte unserer Republik liefert dafür Beispiele, von Konrad Adenauer bis Helmut Schmidt. Der Fall Merkel bedürfte genauerer Betrachtung.

Schließlich Dialogschwäche. Sie wirkt, das ist offensichtlich, stark in die Repräsentationsschwäche und die Führungsschwäche hinein. Um überzeugen zu können, muss die professionelle Politik auf andere Weise mit den Bürgern reden, offener, ehrlicher, nachdenklicher. Das Floskelhafte, Beschönigende, Ausweichende der Politikersprache, die taktische Selbstzensur, unter der fast jede öffentliche Äußerung eines Politikers steht, tut der Demokratie nicht gut.

Zu alledem gehört Lernbereitschaft der Parteien. Dass man Erfahrungen macht, darf nicht folgenlos bleiben. In der Bildungspolitik etwa werden, wo die Union nicht kampflos das Feld räumt, seit Jahrzehnten zwischen den Parteien die gleichen Grabenkämpfe ausgetragen. Die – zum Teil wissenschaftlich validierten – Erfahrungen, die wir in diesen Jahrzehnten gesammelt haben, hätten es längst nahegelegt, andere Debatten zu führen. Auch in der Europapolitik hat sich die Lernbereitschaft der Parteien bisher als, zurückhaltend formuliert, sehr begrenzt gezeigt. Man hat nicht den Eindruck, dass die Partner der alten und neuen Großen Koalition aus der Krise der Währungsunion gelernt haben, was aus ihr zu lernen ist; dass sie, anders formuliert, begriffen haben, dass das europäische Projekt nicht einfach den Weg des „Immer enger“ immer weitergehen kann.

Alle wünschbare Repräsentationsoffenheit, Führungsstärke, Dialogeherlichkeit wird freilich nichts daran ändern, dass die Professionalisierung der Politik fortschreitet, die schon als solche Distanz zwischen Wählern und Gewählten schafft. Deshalb empfiehlt es sich, die ersten Experimente mit Bürgerforen als Beratungsgremien für professionelle Politik, die da und dort gemacht werden, fortzuführen; Gremien von nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Bürgern, die, mit allen relevanten Informationen versorgt, Fragen, die zur politischen Entscheidung anstehen, intensiv beraten, um am Ende eine Empfehlung an die Politik zu formulieren. Solchen Foren fehlt natürlich die Legitimation, selbst zu entscheiden. Aber sie können dazu beitragen, dass in der professionellen Politik stärker zur Geltung kommt, was

außerhalb der Zirkel der professionellen Politik gedacht wird. Und damit die Vertrauensdistanz zwischen Wählern und Gewählten verringern.

Das könnte gerade da, wenn auch nicht nur da, wichtig sein, wo die Selbstbezüglichkeit der Parteien besonders stark durchschlägt; also bei Themen, bei denen die Parteien als ihre eigenen Gesetzgeber agieren. Ob in solchen Fragen – die Parteienfinanzierung ist das offensichtlichste Beispiel – noch andere Einschränkungen des Rechtes der Parteien zur Gesetzgebung in eigener Sache möglich und sinnvoll sind, wäre zu erörtern.

Mitgliederbefragungen in den Parteien sind in gewissem Sinn das genaue Gegenteil der eben beschriebenen Bürgerforen. Denn sie privilegieren Parteimitglieder, die durch kein Amt legitimiert sind, gegenüber anderen Bürgern. Das ist natürlich zulässig, da wo es um Angelegenheiten geht, die nur die Partei angehen, um Vereinsangelegenheiten sozusagen, also etwa bei der Wahl eines Vorsitzenden. Es ist höchst problematisch, wo es um Angelegenheiten geht, die das ganze Gemeinwesen betreffen, also etwa bei der Entscheidung über eine Koalitionsbildung.

Am Ende freilich ist noch einmal daran zu erinnern: Die Parteien haben die Vertrauenskrise nicht allein zu verantworten. Überzogene Erwartungen an die Politik, Unverständnis für das Wesen demokratischer Politik, fehlende Bereitschaft zuzuhören haben auf Seiten der Bürger ihren gewichtigen Anteil. Unermüdliche Bemühung, die Bürger darüber aufzuklären, dass Demokratie ihren Bürgern nicht nur Rechte verleiht, sondern ihnen auch etwas abverlangt, tut not. Die Parteien können, indem sie ihre Lektion lernen, auf die Bürger zurückwirken. Dabei spielt übrigens auch ihr Umgang miteinander eine Rolle. Wenn sie ihre notwendigen Konflikte nicht austragen können, ohne sich wechselseitig verächtlich zu machen, brauchen sie sich über die Folgen nicht zu wundern. Die Bürger auf der anderen Seite können, indem sie ihre Lektion lernen, auf die Parteien zurückwirken. Die Rückgewinnung, da wo es beschädigt ist, die Bewahrung, da wo es gegeben ist, des Grundvertrauens zwischen professioneller Politik und Bürgern, zwischen Wählern und Gewählten ist eine Gemeinschaftsaufgabe von Bürgern und Parteien.