

GUT  
VERTRETEN?  
—  
UPDATE FÜR  
DEMOKRATIE  
X

Ulrich Eith  
Die Rolle – Funktionswandel der Parteien  
in einer veränderten Gesellschaft

Policy Paper No. 12

## **Ulrich Eith**

### **Die Rolle – Funktionswandel der Parteien in einer veränderten Gesellschaft**

Der Beitrag basiert auf einem Vortrag bei der Fachtagung »Woher? Wohin? – Die Zukunft der Parteiendemokratie« der Heinrich-Böll-Stiftung (Bundesstiftung) am 11. November 2014 in Berlin.

Im Rahmen des Projekts »Gut vertreten? Update für Demokratie«  
Veranstaltungen und Dokumentationen unter [gutvertreten.boell.de](http://gutvertreten.boell.de)

#### **Zum Beitrag**

Die Parteien in Deutschland befinden sich zunehmend unter Druck. Die grundlegenden Vorstellungen von Demokratie sowie die konkreten Anforderungen an die Politik unterliegen einem gesellschaftlichen Wandlungsprozess. Insbesondere der Wunsch der Bürgerinnen und Bürger nach mehr Partizipation nimmt deutliche Formen an und verändert schrittweise die Rolle aller am politischen Prozess beteiligten Akteure.

Im Rahmen der Fachtagung »Woher? Wohin? – Die Zukunft der Parteiendemokratie« analysiert Ulrich Eith das aktuelle Demokratieverständnis in Deutschland, beleuchtet das Zusammenspiel zwischen Parteien und Bürgern und gibt einen Ausblick auf die zukünftigen Dimensionen der Partizipation.

#### **Zur Person**

PROF. DR. ULRICH EITH ist Professor am Seminar für Wissenschaftliche Politik an der Universität Freiburg und Geschäftsführer der »Arbeitsgruppe Wahlen«. Seit 2008 leitet er zudem das »Studienhaus Wiesneck, Institut für politische Bildung Baden-Württemberg e.V.«. Seine Schwerpunkte in Forschung und Lehre konzentrieren sich unter anderem auf das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland sowie die Wahl-, Parteien- und Einstellungsforschung.



## Parteienkritik im Wandel

Parteienkritik ist keine Erscheinung der letzten Jahre, sondern eine ständige Begleitung demokratischer Gesellschaften. Die Reaktionen auf diese Kritik in der (Politik-) Wissenschaft unterliegen allerdings immer auch zeitbedingten Moden und Demokratieverständnissen: In der Frühphase der Bundesrepublik galt als normative Messlatte weithin die britische Mehrheitsdemokratie. Große Teile der damaligen Parteienkritik erfolgten mit dem Hinweis, dass ein Wechsel zum Mehrheitswahlssystem mit seinen klaren Verantwortlichkeiten die konstatierten Defizite im deutschen Verhandlungssystem zumindest mindern, wenn nicht sogar beheben könnte. Ab Mitte der 1980er-Jahre etablierte sich als Patentlösung für wahrgenommene Defizite im politischen Prozess zunehmend die Forderung nach mehr Markt und stärkerer Deregulierung, insbesondere auch einer neuen Struktur des föderalen Systems. Heute ist vor allem der Ruf nach mehr direkter Demokratie als Patentrezept für bessere politische Ergebnisse zu vernehmen.

Parallel zu den gesellschaftlichen Veränderungen und Entwicklungen stellten sich für Parteien im Verlaufe des Demokratisierungsprozesses unterschiedliche Aufgaben, für die es immer einen funktional adäquaten Parteitypus gab. Im 19. Jahrhundert, als es um die Ausarbeitung und Etablierung einer demokratischen Verfassungsordnung ging, waren Honoratiorenparteien ausreichend. Als es dann galt, das allgemeine Wahlrecht durchzusetzen und für die Interessen der Arbeiterschaft zu kämpfen, hatten Integrationsparteien die besten Mobilisierungschancen. Für den Auf- und Ausbau des klassen- und milieuübergreifenden Sozialstaates nach dem Zweiten Weltkrieg waren die Volksparteien die passende funktionale Erweiterung. Deutlich wird, dass die Bewältigung von neuen gesellschaftlichen Herausforderungen auch mit entsprechenden Veränderungen von Parteistrukturen einhergeht. Aktuell stehen wir vor der Notwendigkeit, die auf die Erfordernisse der repräsentativen Demokratie ausgerichteten Parteistrukturen weiterzuentwickeln und für direkte Beteiligungsmöglichkeiten zu öffnen.

## Politik im Kontext widersprüchlicher Anforderungen

Die Eigenheiten des politischen Systems in Deutschland erschließen sich durch die Zusammenschau ganz unterschiedlicher, zunächst getrennt voneinander zu diskutierender Blickwinkel. Eine erste Perspektive thematisiert die Besonderheiten der

*Parteiendemokratie.* Diese weckt die Erwartung, dass ihre Repräsentanten sich für die gemeinsame Sache einsetzen und ideologische wie programmatische Standfestigkeit zeigen.

Zweitens leben wir aber auch in einer *Verhandlungsdemokratie.* Selbst bei absoluter Parlamentsmehrheit nur einer Partei – Koalitionsregierungen erfordern sowieso Verhandlungsbereitschaft und Kompromisse – existiert in Deutschland mit dem Bundesrat ein zweites Gesetzgebungsorgan, in dem keineswegs zwangsläufig dieselben Mehrheitsverhältnisse herrschen. Somit bestehen Verhandlungsnotwendigkeiten, denen die politischen Akteure nicht ausweichen können. Erfolge in praktischer Politik sind daher auch davon abhängig, wie erfolgreich die handelnden Akteurinnen und Akteure gemeinsam Kompromisse und Paketlösungen schnüren können, um letztlich zu Beschlüssen oder Gesetzen zu gelangen. Während Parteipolitiker und Parteipolitikerinnen programmatisch möglichst standfest sein müssen, erfordert die Verhandlungspolitik eine gewisse Flexibilität. Bereits hier werden durchaus gegensätzliche Anforderungen deutlich.

Drittens leben wir in einer *Mediendemokratie.* Nur wer auch in der Öffentlichkeit steht und in den Medien vorkommt, kann längerfristig politisch erfolgreich sein. Eindrucksvoll illustriert dies der Blick auf das Politbarometer: Die positiven oder negativen Bewertungen der einzelnen Politikerinnen und Politiker sind zunächst eher irrelevant. Wichtig ist es, überhaupt dabei zu sein. Eine Politikerin mit professioneller Medienstrategie wie Ursula von der Leyen ist im Barometer fast immer präsent. Fragt man hingegen die Menschen auf der Straße nach dem Entwicklungshilfeminister, können die allermeisten wahrscheinlich weder Amt noch Namen nennen – er erscheint im Politbarometer nicht unter den Top 10 und existiert in der Vorstellung der Bürgerinnen und Bürger nicht.

Die Mediendemokratie verlangt Handlungsstrategien, die mit denjenigen der Parteien- und der Verhandlungsdemokratie nur bedingt kompatibel sind. Mediendemokratie heißt einerseits, dass die Politikerinnen und Politiker eine spezifische Strategie verfolgen müssen, um sichtbar zu sein – *any news is good news.* Andererseits bestimmen die Medien im hohen Ausmaß die tagespolitische Agenda und häufig auch die öffentlichen Wahrnehmungsperspektiven und Bewertungskriterien. Dies kann Parteien vor große Herausforderungen bei der eigenen Imagebildung stellen, insbesondere wenn diese Visionen quer zu den medialen Standardantworten stehen: Was ist das Kernanliegen der Partei? Wie wollen wir in 15 oder 20 Jahren leben? Wohin soll sich die Gesellschaft weiterentwickeln? Parteien müssen für ihre politischen Visionen

nicht nur die Unterstützung der Parteimitglieder haben – das ist die Grundvoraussetzung –, sie müssen diese auch über die Medien zu potenziellen Wählerinnen und Wählern transportieren.

Schon diese beschriebenen Facetten des politischen Prozesses stellen oft nur schwer vereinbare Anforderungen an das Verhalten von Politikern und Parteien. Aktuell kommt nun noch ein vierter Kontext hinzu: die *Beteiligungs-* oder *Mitentscheidungsdemokratie*. Hierbei geht es nicht nur um direkte Demokratie, sondern auch um Beteiligung und Mitberatung. Konsultative Beteiligungs- und direktdemokratische Entscheidungsprozesse stellen auch die Parteien mit Blick auf ihre Parteistrukturen und die Erwartungen ihrer Mitglieder vor neue Herausforderungen.

### Neue Anforderungen an die demokratische Zivilgesellschaft

Das Demokratieverständnis in den 1950er- und 1960er-Jahren war ganz überwiegend durch die Idee der Repräsentation geprägt; Bürgerpflicht erfüllte sich im regelmäßigen Gang zur Wahlurne. Seit über 20 Jahren erleben wir eine grundlegende Erosion allgemeiner Pflicht- und Akzeptanzwerte – entsprechend ist auch die Wahlbeteiligung gesunken, da sich die Menschen an diese Pflicht nicht mehr im früheren Ausmaß gebunden fühlen. Zudem hat ein anderes Demokratieverständnis an Verbreitung gewonnen: Demokratie nicht nur als Methode zur Auswahl, Legitimation und auch Kontrolle von politischen Eliten, sondern weitaus stärker als Lebensform in der Tradition von Jean-Jacques Rousseau oder Benjamin Barber, als eine Möglichkeit, in den eigenen Angelegenheiten mitzusprechen. In der heutigen Zivilgesellschaft verbinden sich diese unterschiedlichen Politikvorstellungen.

Zwischen diesen idealtypischen Alternativen sind alle denkbaren Verbindungen möglich. Die Anforderungen an die Politik sind somit keineswegs einheitlich, sondern in verschiedenen Gruppen sehr unterschiedlich, abhängig von den Vorstellungen der jeweiligen Bürgerinnen und Bürger. Das Spektrum bewegt sich zwischen dem Wunsch nach effektiver Problemlösung auf der einen Seite und möglichst umfangreicher eigener Mitwirkung auf der anderen Seite. Die Parteien müssen mit beiden Erwartungen gleichzeitig umgehen: Öffnung der Parteistrukturen und -abläufe zur Ermöglichung von Beteiligung, ohne jedoch die Fähigkeit zu effektiver Problemlösung zu verlieren.

Der Ausbau der Beteiligungs- oder Mitentscheidungsdemokratie erfordert Änderungen in den bisherigen Rollen – sowohl aufseiten der Bürgerinnen und Bürger als auch aufseiten der Politik.

Für die Bürgerinnen und Bürger erfordert die Beteiligungsdemokratie die Zunahme ihres politischen Engagements, die Bereitschaft, sich auch über die Teilnahme an Wahlen hinaus intensiv mit Politik zu beschäftigen. Ob gegebenenfalls alle, die derzeit direktdemokratische Entscheidungen einfordern, auch bereit sind, dieser Rolle dann tatsächlich zu entsprechen, ist eine andere Frage.

Die Politikerinnen und Politiker müssen in erster Linie in der Entscheidungsvorbereitung den Kontakt zu den Bürgerinnen und Bürgern intensivieren, ihre Entscheidungen wesentlich ausführlicher begründen und letztlich auch Entscheidungsmacht abgeben. Während sie aus der Perspektive der repräsentativen Demokratie die gewählten und damit legitimierten Entscheidungsträger sind, begrenzt die Mitentscheidungsdemokratie spürbar ihre bislang gewohnten Handlungsspielräume.

Das veränderte Rollenverständnis stellt vor allem die ehrenamtliche Kommunalpolitik vor Herausforderungen. Nicht wenige Gemeinderäte stehen direktdemokratischen Entscheidungsinstrumenten skeptisch gegenüber. Während sie sich ehrenamtlich engagieren und in ihrer Freizeit in jede Sitzung gehen, kommen die Bürgerinnen und Bürger erst, wenn es spannend wird und etwas entschieden werden muss. Das kann im ehrenamtlichen kommunalen Bereich demotivierend wirken, während professionelle Politikerinnen und Politiker in der Landes- oder Bundespolitik mit diesen Änderungen ihrer Jobbeschreibung ohne Zweifel zurechtkommen müssen und werden.

### **Beteiligungsverfahren zwischen Demokratie und Parteistrategie**

Bislang sind vor allem die Kommunalpolitik sowie innerparteiliche Entscheidungsprozesse die maßgeblichen Felder, auf denen Formen der Beteiligungsdemokratie intensiver praktiziert und damit auch eingeübt werden. Allerdings, wenn heutzutage direktdemokratische Entscheidungen innerhalb von Parteien stattfinden, dann ist der Grund nicht immer eine gestiegene Sensibilität für Mitgliederbeteiligung. Mitgliederentscheidungen in Personal- oder auch Sachfragen finden auch statt, um Machtkämpfe um Spitzenämter zu befrieden oder kritische Entscheidungen auf eine breitere Legitimationsbasis zu stellen. Entsprechend können auch Koalitionsabsprachen oder -verträge auf den Prüfstand gestellt und durch die Parteibasis abgesegnet werden. Allerdings überdecken manche Mitgliederbeteiligungen lediglich eine fehlende Entscheidungsbereitschaft der Parteispitze in Konfliktsituationen. Wer problematische Entscheidungen nicht trifft, kann und muss dafür auch keine Verantwortung übernehmen. Dieses Phänomen ist in vielen Parteien zu beobachten.

In dieser Art von Beteiligung spiegelt sich nicht in erster Linie die Grundüberzeugung wider, dass sich alle Bürgerinnen und Bürger einmischen sollten und ein *homo politicus* entsteht. Vielmehr geht es hier um eine Strategie der Parteispitze, die Aufgaben politischer Führung auf die Mitglieder zu verlagern – auch wenn die Trennlinie zwischen normativ gewünschter und (macht-)strategischer Beteiligung aufgrund eigener Entscheidungsschwäche keineswegs immer eindeutig zu ziehen ist.

Unabhängig von den jeweiligen Gründen ist der Nutzung von Beteiligungsinstrumenten innerhalb der Parteien jedoch durchaus Positives abzugewinnen, nicht zuletzt, da die Mitgliedschaft in einer Partei sich wieder lohnt. Parteimitglieder haben direkte Einflussmöglichkeiten – sei es über das Spitzenpersonal oder über Koalitionsoptionen. Diese Entwicklung wird sich auch in Bezug auf inhaltliche Punkte fortsetzen und so möglicherweise verhindern, dass professionelle Wählerparteien als Zusammenschluss politischer Karrieristen eine erfolversprechende Zukunft haben.

### Politische Profilbildung in Beteiligungsverfahren

Bürgerentscheide und -begehren haben über ihren innerparteilichen Einsatz hinaus auch einen systemischen Effekt. Das Beispiel *Stuttgart 21* verdeutlicht die Chancen der Beteiligungsdemokratie für den Parteienwettbewerb. Die Auseinandersetzungen um den Stuttgarter Bahnhofsneubau wurden nicht nur auf der Straße gegen die Regierung ausgetragen, sie hatten darüber hinaus auch eine erkennbare parteipolitische Aufladung: Grüne und CDU standen öffentlich und in ganz Baden-Württemberg wahrnehmbar für die entgegengesetzten Positionen. Vergleicht man nun die Ergebnisse der Landtagswahl kurz vor dem Volksentscheid mit den Ergebnissen des Volksentscheids, entspricht das grüne Muster der Wahlergebnisse exakt dem Muster derer, die gegen *Stuttgart 21* waren. Bei der CDU verhält es sich genau umgekehrt: Der Zusammenhang zwischen beiden Entscheidungen wird in der räumlichen Verteilung von Hoch- und Tiefburgen deutlich; beide Parteien konnten das Thema *Stuttgart 21* zur eigenen Profilgewinnung und Wählerbindung nutzen.

Wenn sich Parteien also in öffentliche Fragen einmischen und Position in partizipativen Entscheidungsprozessen beziehen, ergeben sich vielfältige Chancen, eine vorhandene Parteibindung oder Grundloyalität wieder zu aktivieren. Anstehende Beteiligungsverfahren müssen von Parteien daher als Chance zur eigenen Profilgewinnung gesehen werden. Zudem besteht ein weiterer Mehrwert darin, dass sich Politikerinnen und Politiker innerhalb einer solchen Beteiligungsdiskussion aus ihrer politischen Fachsprache herausbewegen. Komplizierte Sachverhalte werden plötz-

lich in einer Form kommuniziert, und auch das war bei *Stuttgart 21* zu beobachten, die von Bürgerinnen und Bürgern auch nachvollzogen werden kann. All dies eröffnet Chancen auf eine größere Responsivität des politischen Handelns und eine Stärkung der Beziehung zwischen Parteien und Wählerschaften.

## Die experimentelle Dimension der Bürgerbeteiligung

Einen weiteren Aspekt des Zusammenspiels von Parteien und Zivilgesellschaft thematisiert die Frage, wer eigentlich Aktionen zu Bürgerbegehren etc. erfolgversprechend starten kann. In der Schweiz können Volksinitiativen ein bestimmtes Thema auf die politische Tagesordnung setzen und je nach Unterstützung auch zur Abstimmung bringen. Bei positivem Abstimmungsergebnis ist die Regierung anschließend gezwungen, dieses in Gesetzesform zu übernehmen. Das hat dazu geführt, dass dieses Instrument in der Vergangenheit auch von kampagnenfähigen Oppositionsparteien genutzt worden ist – neben den darauf spezialisierten Rechtsanwaltskanzleien. In der Konsequenz wurden entsprechende Oppositionsparteien, beispielsweise die Sozialdemokraten, nach und nach in die große Koalition der Schweizer Regierung aufgenommen. Heute setzt sich der Schweizer Bundesrat aus den meisten langjährig existierenden, bundesweit organisierten Parteien zusammen. Dennoch gelingt auch dieses Modell der Einbindung kampagnenfähiger (ehemaliger) Oppositionsparteien nur zum Teil, denn die Schweizer Volkspartei (SVP) hat Initiativen gestartet, obwohl sie im Bundesrat sitzt. Im deutschen Kontext würde eine solche Allparteienregierung zudem die für repräsentative Demokratien konstitutive Frontstellung von Regierung und Opposition auf Dauer zu sehr aushebeln.

Neben den systemisch positiven Effekten versprechen sich derzeit viele auch einen legitimatorischen Vorteil durch mehr Bürgerbeteiligung. Demnach stellen Plebiszite die Entscheidungsfindung auf eine breitere Legitimationsbasis und entlasten zugleich auch die repräsentativen Institutionen in ihrer Verantwortlichkeit. Ob dies längerfristig tatsächlich dazu führt, dass der bundesdeutschen Demokratie eine höhere Legitimation zugeschrieben wird, bleibt allerdings abzuwarten.

Die Erfahrungen in der Schweiz zeigen, dass Beteiligungsprozesse sowohl Effekte eines Bremspedals als auch eines Gaspedals aufweisen können. Zum einen können Sachverhalte und Prozesse, die im repräsentativen Politikbetrieb verhandelt wurden, durch Beteiligungsprozesse auch wieder gestoppt oder zumindest verlangsamt werden. Zum anderen ermöglicht das Instrument der Volksinitiative die Setzung neuer Themen im politischen Bereich.



Ob die Responsivität durch die Zunahme von Themen auch über einen längeren Zeitraum hinweg gestärkt wird, bleibt ebenfalls abzuwarten. Das Beispiel der Schweiz kann sicherlich nicht ohne Weiteres übertragen werden, denn solche Muster müssen auch eine Entsprechung in der politischen Kultur und den politischen Vorstellungen und Sichtweisen haben. Bürgerinnen und Bürger müssen sich in diese neue und anspruchsvolle Rolle hineinfinden. Es macht einen Unterschied, ob ich nur alle vier Jahre mein Kreuz mache oder ob ich mich kontinuierlich politisch informieren, zu Versammlungen gehen und mich engagieren muss. Diese Rollenfindung ist ein langsamer Prozess, sowohl für Politikerinnen und Politiker als auch für Bürgerinnen und Bürger. Hinzu kommt, dass die politische Beteiligung bislang stark mit der Schichtzugehörigkeit verbunden ist: Je höher der soziale Status, desto größer die Wahrscheinlichkeit individueller politischer Beteiligung. Die Interessen unterrepräsentierter Gruppen – beispielsweise diejenigen der unteren Mittelschicht – müssen stärker anwaltlich vertreten werden. Allein dazu brauchen wir auch zukünftig repräsentative Elemente im politischen System.

### Beteiligung als Demokratiemodell der Zukunft

Zwischen Zuhören, regelmäßiger Beteiligung und Mitentscheidung bestehen feine Unterschiede. Die Beteiligungsdemokratie hat viele Facetten, die in der öffentlichen Diskussion aber häufig in einem Atemzug genannt werden. Die Bürgerinnen und Bürger wissen oft genau, in welchen Bereichen etwas fehlt. Insofern ist es sinnvoll, Betroffene und Beteiligte zumindest anzuhören und in der Planungsphase zu beteiligen, wenn Veränderungen umgesetzt werden sollen. Die Entscheidungsfindung mag in verschiedenen Fällen dann auch weiterhin in den repräsentativen Gremien erfolgen. Wichtig ist es aber, die Unterschiede zwischen konsultativen Verfahren und Volksentscheiden immer wieder deutlich zu machen. Gerade die Kommunalpolitik ist das geeignete Spielfeld, um solche Beteiligungs- und Entscheidungsverfahren auszuprobieren und einzuüben.

Im Fall der Beteiligungsinstrumente ist der Geist aus der Flasche. Es gibt kein Zurück zur strikt repräsentativen Demokratie der Vergangenheit. Wir werden viele Foren brauchen, um die Erfahrungen mit dem Instrument zu reflektieren und auf Kompatibilität mit unserem repräsentativen System zu prüfen. Die Ausgangslage ist klar, die Ziele sind definiert. Entscheidend wird sein, die Strukturen adäquat zu verändern – *trial and error*. Die Parteien müssen sich in diesem Prozess innerparteilich sehr weit für neue Beteiligungsformen öffnen und gleichzeitig auf zivilgesellschaftlicher Ebene Flagge zeigen. Darin liegt ihre große Chance, die neuen Herausforderungen der Beteiligungsdemokratie erfolgreich zu meistern.

## IMPRESSUM

HERAUSGEBERIN: Stiftungsverbund der Heinrich-Böll-Stiftungen  
VERANTWORTLICH: Heinrich-Böll-Stiftung NRW  
Graf-Adolf-Straße 100, 40210 Düsseldorf  
GESCHÄFTSFÜHRUNG: Iris Witt  
FACHKONTAKT FÜR HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG (BUND): Dr. Anne Ulrich  
PROJEKTKOORDINATION: Benjamin Pfeifer  
REDAKTION: Benjamin Pfeifer, Dr. Anne Ulrich  
LEKTORAT: Enrico Wagner (pertext)  
GESTALTUNG: Bureau Sandra Doeller  
FOTOS: Martin Abegglen (Cover), Stephan Röhl (Portrait)  
ERSCHEINUNGSORT: [gutvertreten.boell.de](http://gutvertreten.boell.de)  
ERSCHEINUNGSDATUM: Mai 2015



Dieser Beitrag steht unter einer CREATIVE COMMONS LIZENZ (CC BY-NC-ND) und darf verbreitet, vervielfältigt oder öffentlich zugänglich gemacht werden unter folgenden Bedingungen:

- Namensnennung – Sie müssen den Namen des Autors /der Autorin und der Rechteinhaberin (Heinrich-Böll-Stiftung) sowie die URL des Werks (Direktlink) nennen.
- Keine kommerzielle Nutzung – Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden.
- Keine Bearbeitung – Dieses Werk darf nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert werden.

Abweichungen von diesen Bedingungen bedürfen der Genehmigung der Rechteinhaberin: [internetredaktion@boell.de](mailto:internetredaktion@boell.de), ausführlicher Lizenzvertrag unter: <http://creativecommons.org>