

Lars Holtkamp, Hans Herbert von Arnim, Ulrich von Alemann,
Oskar Niedermayer, Heiko Biehl, Sigrid Roßteutscher, Armin Schäfer,
Gerd Strohmeier, Thomas Poguntke, Lea Elsässer, Svenja Hense

Probleme und Potentiale der bundesdeutschen Parteiendemokratie

Fakultät für
**Kultur- und
Sozialwissen-
schaften**

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Wir weisen darauf hin, dass die vorgenannten Verwertungsalternativen je nach Ausgestaltung der Nutzungsbedingungen bereits durch Einstellen in Cloud-Systeme verwirklicht sein können. Die FernUniversität bedient sich im Falle der Kenntnis von Urheberrechtsverletzungen sowohl zivil- als auch strafrechtlicher Instrumente, um ihre Rechte geltend zu machen.

Der Inhalt dieses Studienbriefs wird gedruckt auf Recyclingpapier (80 g/m², weiß), hergestellt aus 100 % Altpapier.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	5
1 Der Parteienstreit	7
1.1 Die Position von Hans Herbert von Arnim	7
1.2 Die Position der traditionellen politikwissenschaftlichen Parteienforschung	9
1.3 Parteipolitischer Repräsentationszyklus als normativer Maßstab	11
1.4 Postdemokratie	13
Teil A Parteienkritik und Kritik der Parteienkritik	
01 <i>Parteien in der Kritik</i>	17
Autor: Arnim, Hans Herbert von (2007)	
In: Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft (DÖV), Verlag Kohlhammer, März 2007, Heft 6, S. 221 – 229	
02 <i>Parteien und Staat</i>	35
Autor: Arnim, Hans Herbert von (2018)	
Morlok/Poguntke/Sokolov (Hrsg.), Parteienstaat Parteiendemokratie, Nomos Verlag, Baden-Baden 2018, S. 9 – 24	
03 <i>Kritik der Parteienkritik</i>	51
Autor: Alemann, Ulrich von (2017)	
In: Carsten Koschmieder (Hg.): Parteien, Parteiensysteme und politische Orientierungen. Springer Verlag, Wiesbaden, S. 53 – 69	
Teil B Gesellschaftliche Verankerung der Parteien	
01 Keine Parteienverdrossenheit, aber Parteienkritik	67
Autor: Niedermayer, Oskar (2013)	
In: Oskar Niedermayer, Benjamin Höhne und Uwe Jun (Hg.): Abkehr von den Parteien? Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 45 – 65	
02 Noch vertrauenswürdig?	85
Konzept und Empirie des gesellschaftlichen Vertrauens in politische Parteien	
Autor: Biehl, Heiko (2013)	
In: Oskar Niedermayer, Benjamin Höhne und Uwe Jun (Hg.): Abkehr von den Parteien? Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 67 – 92	
03 Asymmetrische Mobilisierung: Wahlkampf und ungleiche Wahlbeteiligung	109
Autor: Roßteutscher, Sigrid; Schäfer, Armin (2016)	
In: Politische Vierteljahreszeit Schrift 57 Jg., 3/2016, S. 455 – 483	
Teil C Regierungsentscheidungen zwischen Parteidifferenz, Vetospielern, Präsidentialisierung und wachsender Komplexität	
01 Wie regierbar ist Deutschland? Ein Vergleich mit Großbritannien	139
Autor: Strohmeier, Gerd (2014)	
In: Eckhard Jesse und Roland Sturm (Hg.): Bundestagswahl 2013 Wiesbaden, S. 639–664	

02 Die Präsidentialisierung des politischen Prozesses:	165
Welche Rolle bleibt den politischen Parteien?	
Autor: Poguntke, Thomas (2015)	
In: Julian Krüper, Heike Merten und Thomas Poguntke (Hg.): Parteienwissen-	
schaften:	
Nomos, S. 261–282	
03 Dem Deutschen Volke? Die ungleiche Responsivität des Bundestags	183
Autor: Elsässer, Lea; Hense, Svenja; Schäfer, Armin (2017)	
In: ZPolitikwiss 27 (2), S. 161–180	
Empirische Entwicklung und Bewertung der bundesdeutschen Parteiendemokratie	205
1 Gesellschaftliche Verankerung der Parteien	205
1.1 Parteienverdrossenheit	205
1.2 Parteimitglieder	208
1.3 Wahlbeteiligung	213
1.4 Die AfD und die Wahlbeteiligung 2017	215
2 Innerparteiliche Demokratie	219
3 Parteiensystem und Kartellbildung	223
4 Regierungsentscheidungen zwischen Parteidifferenz, Vetospielern, Präsidentialisierung und wachsender Komplexität	229
5 Implementation in der kooperativen Verwaltung	235
6 Rückwirkungen auf die Gesellschaft	238
7 Fazit	243
Literatur	246

Einleitung

Aufbauend auf dem Kurs „Formen kommunaler Demokratie“ soll in diesem Reader stärker auf die Kontroversen von Parteienkritikern mit der politikwissenschaftlichen Parteienforschung eingegangen werden. Damit verschiebt sich der Fokus stärker von der kommunalen hin zur nationalen Ebene. Zudem geht es eher um eine kritische Analyse des derzeitigen Zustands der Parteiendemokratie und weniger um die Diskussion von Reformmodellen, wie sie im Kurs Formen kommunaler Demokratie im Mittelpunkt stehen. In diesem einleitenden Kapitel sollen vor allem unterschiedliche normative und empirische Perspektiven der Parteiendemokratie entwickelt werden. Im Schlusskapitel werden dann die empirischen Probleme der Parteiendemokratie in ihren verschiedenen Wirkungsbereichen (gesellschaftliche Verankerung der Parteien, innerparteiliche Demokratie, Parteiensystem und Koalitionsbildung, Implementation sowie Politikergebnisse) ausführlich diskutiert. Es empfiehlt sich diese beiden Kapitel zunächst hintereinander zu lesen und dann einzelne Aspekte der Analyse in den anderen Readertexten zu vertiefen.

Die Positionen von Teilen der Staatsrechtslehre und der politikwissenschaftlichen Parteienforschung zum Zustand der Demokratie könnten, wie schon im Kurs Formen kommunaler Demokratie angerissen, kaum unterschiedlicher sein. Während der Staatsrechtslehrer und prominenteste Parteienkritiker Hans Herbert von Arnim immer wieder mit großer öffentlicher Resonanz die Parteiendemokratie scharf angreift („Scheindemokratie“ etc.) und beispielsweise mit der Direktwahl von Minister- und Bundespräsidenten oder der Ausweitung von Volksentscheiden grundlegende Reformen des politischen Systems einfordert, ist ein guter Teil der politikwissenschaftlichen Parteienforschung davon überzeugt, dass es keinen Grund für einen solchen „Alarismus“ gebe. Die Parteien sind aus dieser Perspektive nie beliebt gewesen und man habe der Parteiendemokratie regelmäßig unterschiedliche Krisen attestiert, um am Ende doch wieder festzustellen, dass es ohne Parteien nicht geht (von Alemann 2017 in diesem Reader). Dabei wird die scharfe Kritik an der Parteiendemokratie selbst als demokratiegefährdend eingeordnet und es wird geleugnet, dass es überhaupt eine (zunehmende) Parteienverdrossenheit in Deutschland gibt (Niedermayer 2013 in diesem Reader). Vielmehr sei die Parteienverdrossenheit ein „Märchen“ (Niedermayer 2012¹).

Viele aktuelle Entwicklungen in Deutschland deuten aber darauf hin, dass damit die zunehmenden Probleme der Parteiendemokratie eher verharmlost werden.

Anstelle einer ritualisierten Zurückweisung der akademischen Parteienkritik sollen in diesem ersten Kapitel des Readers die beiden unterschiedlichen Positionen skizziert werden, um dann im letzten Kapitel nach den anderen Readertexten stärker in die empirische Analyse der Parteiendemokratie einzusteigen.

¹ <http://www.zukunftsvolkspartei.de/deutschland/das-maerchen-von-der-partieverdrossenheit.html>

1 Der Parteienstreit

1.1 Die Position von Hans Herbert von Arnim

Auch in seinem neuen Buch „Die Hebel der Macht“ geht Hans Herbert von Arnim als wohl prominentester und schärfster Parteienkritiker seinem Thema Parteienfinanzierung nach und richtet schwere Vorwürfe gegen Parteien und Politikwissenschaft.

„Die deutschen Parteien finanzieren sich inzwischen zu 60 bis 70 % aus der Staatskasse (...). Alle zusammen erhalten derzeit aus Steuermitteln rund 1200 Millionen im Jahr (...). Die Subventionen, die allein den Fraktionen des Bundestags zuteilwerden, haben sich in den letzten 48 Jahren ver35facht“ (von Arnim 2017: 224).

Diese enormen Steigerungsraten insbesondere bei der indirekten Parteienfinanzierung (vgl. auch Wiesendahl 2006: 115) klingen beunruhigend, könnten für sich genommen aber durchaus gerechtfertigt werden, wenn die Parteien ihre demokratischen Funktionen erfüllen würden (von Arnim 2011: 24). Das Problem ist aber, dass, so von Arnim, die Parteien sich diese Gelder weitgehend selbst in den Parlamenten genehmigen und hierbei der für die repräsentative Demokratie essentielle Parteienwettbewerb ausgeschaltet wird, weil auch die Opposition selbstverständlich ein Interesse an einer guten finanziellen Ausstattung hat. Die wenigen verbleibenden Kontrolleure – Gerichte und Rechnungshöfe – würden durch parteipolitische Infiltration und Patronage von den Parteien selbst kontrolliert (von Arnim 2017: 71).

Zudem würden die Parteipolitiker nicht mehr das Volk repräsentieren, weil sie selbst verbeamtet sind. Nur Zeitreiche und Immobiler würden in den Parteien langsam über die Ochsentour aufsteigen. Die Wähler hätten kaum Chancen diese Parteisoldaten abzuwählen, weil das Wahlrecht zum Bundestag es den Bürgern nicht erlaubt, einzelne Abgeordnete zu selektieren, „jedenfalls soweit ihre Partei diese auf sichere Listenplätze setzt oder in sicheren Wahlkreisen aufstellt“ (von Arnim 2017: 166). Insbesondere Lehrer und der öffentliche Dienst seien stark überrepräsentiert und würden fast 50 % der Abgeordneten stellen (von Arnim 2011: 23). Hierin spiegele sich auch die zunehmende parteipolitische Patronage in den Verwaltungen, die er als schleichendes Gift im Rechtsstaat einordnet, welches die Parteienverdrossenheit noch weiter verstärkt (von Arnim 2017: 66; 68).

„Viel spricht dafür, dass in dem krassen Missverhältnis von Funktionsverlust und Privilegienausweitung der Parteien wesentliche noch nicht aufgearbeitete Ursachen für die Verdrossenheit der Bürger liegen“ (von Arnim 2011: 75).

Von Arnim bezieht sich dabei immer mehr auch auf politikwissenschaftliche Konzepte, wie die Kartellparteiendese und die Diskussion über die politische Klasse (von Arnim 2007 und 2018 in diesem Reader).

Der Mitgliederschwund der Parteien hat nach der Kartellparteiendese dazu geführt, dass Parteien sich stärker der staatlichen Ebene zuwenden und fehlende gesellschaftliche Ressourcen durch

eine stärkere staatliche Parteienfinanzierung substituiert haben (Katz/Mair 1995: 19 ff.). Damit sind die Parteien zunehmend nicht mehr Vermittlungsinstanzen zwischen Staat und Gesellschaft, sondern quasi-staatliche Institutionen. Diese stärkere Abhängigkeit von staatlichen Subventionen führt zu einem Parteienkartell, das unabhängig vom Wahlausgang die staatliche Versorgung der bestehenden Parteien sichert und neueren Gruppierungen den „Marktzutritt“ erschwert (ebd.: 16). Damit dient das Kartell insbesondere der Absicherung der politischen Klasse gegenüber nachlassenden Parteibindungen und immer weniger kalkulierbaren Wählern (Borchert 2003). Auch die Inhalte der Parteien nähern sich nach von Arnim immer mehr an, sodass die Bürger kaum noch eine Auswahl haben. Insbesondere Angela Merkel würde mit ihrer Fixierung auf die politische Mitte zu einer Angleichung der CDU an SPD- und Grünen-Inhalte beitragen (von Arnim 2017: 339).

Von Arnim nimmt die Kartellparteienthese der Politikwissenschaft auf und kritisiert, dass die Autoren keine Reformen diskutieren, sondern diese Entwicklungstrends als gegeben hinnehmen.

Wenn die Politik von der Politikwissenschaft als Kartell der Berufspolitiker gedeutet werde, welches aus Eigeninteressen den Wettbewerb um Ämter stark eingeschränkt habe, widerspräche dies allen normativen Demokratietheorien sowie dem Grundgesetz und müsse zu grundlegenden Reformen führen (von Arnim 2007: 226; von Arnim 2017). Die Parteien wären damit nicht Opfer gesellschaftlicher Entwicklungen (Mitgliederkrise durch Individualisierung und Wertewandel), sondern vielmehr selbst Akteure bzw. „Täter“; da sie „über die Regeln der Macht beschließen, haben sie diese fest im Griff“ (von Arnim 2017: 271).

Damit wären die minimalen Bedingungen der Theorien der repräsentativen Demokratie insgesamt verletzt, sodass in der Tat eine stärkere normative Diskussion über Kartellparteien und die politische Klasse in der Politikwissenschaft zu erwarten wäre.

Die Politikwissenschaft sei aber, so von Arnim, zu angepasst und zu stark mit den Parteien verquickt, um die notwendige Distanz zum Untersuchungsgegenstand zu halten (von Arnim 2017; 340-342).

„Die meisten Politikwissenschaftler, die sich mit den Parteien befassen, stehen der politischen Klasse zu nahe (...). Der Wissenschaftsbetrieb droht in diesem Bereich allmählich so zu verkrusten, daß junge Politikwissenschaftler, die derartige Fragen gezielt in den Blick nehmen, Gefahr laufen, dass sie ihrer Karriere schaden und ihnen ein Lehrstuhl vorenthalten bleibt“ (von Arnim, zitiert nach Jesse 2009: 430).

Dadurch würden viele zentrale Themen der bundesdeutschen Demokratie durch die Politikwissenschaft ausgeblendet: „Man will Politikern nicht zu nahe treten und bloß kein moralisches Urteil über ihre Aktionen abgeben“ (von Arnim 2017: 342).