



Prof. Dr. Norbert Lammert  
Präsident des Deutschen Bundestages

### Adenauer Lecture an der Universität Köln, 9.5.2017

Sehr geehrter Herr Rektor,  
Frau Oberbürgermeisterin,  
verehrte liebe Familie Adenauer,  
liebe Kolleginnen und Kollegen aus dem Deutschen Bundestag, dem nordrhein-  
westfälischen Landtag, der Stadt Köln,  
meine Damen und Herren!

Über Konrad Adenauer ist fast alles gesagt. Längst ist er von seinen Anhängern wie von seinen früheren Gegnern auf eigentlich alle politischen Altäre der Republik erhoben worden. Viele Nachgeborene halten ihn für einen der Säulenheiligen dieser Republik. Aber da bekanntlich allzu viel Weihrauch den Heiligen schwärzt, empfinde ich es als eine doppelt intelligente Entscheidung der Kölner Universität, eine Adenauer Lecture eben nicht seiner Biografie, sondern den Themen zu widmen, die entweder ihm damals schon besonders wichtig waren, oder die seitdem an Bedeutung gewonnen haben. Ich verstehe deswegen diese Einladung, für die ich mich bedanke, nicht als Aufforderung, ein weiteres Konrad-Adenauer-Hochamt zu zelebrieren, sondern den Auftakt zur Beschäftigung mit großen Themen unserer Zeit zu leisten. Und ich freue mich, dass das heute Abend mit einem Thema erfolgen soll, das Konrad Adenauer viel wichtiger war, als manche vermuten mögen.

Als ich 1966 Mitglied der Partei wurde, die Adenauer gegründet hatte, war er übrigens gerade als Parteivorsitzender zurückgetreten. Zwischen diesen ähnlich bedeutenden Ereignissen besteht kein Kausalzusammenhang; weder ist er zurückgetreten, weil ich drohte, Mitglied zu werden, noch habe ich mich erst entschließen können, Mitglied zu werden, als er endlich gegangen war, sondern ich bin schlicht und ergreifend zum damals satzungsrechtlich frühestmöglichen Zeitpunkt, nämlich an meinem 18. Geburtstag, der CDU Deutschlands beigetreten



– was mich jetzt seit mehr als 50 Jahren nicht in einen Zustand ungebrochener Dauereuphorie versetzt, aber auch nie wirklich in meinen Grundüberzeugungen verunsichert hat.

Meine Damen und Herren, dass sich weder Parteien noch Parlamente auf dem Höhepunkt ihres öffentlichen Ansehens befinden, Parteien schon gar nicht, das ist oft und hinreichend vernehmbar mit einschlägigen Untersuchungen dokumentiert und vorgetragen worden. In diesem Kontext ist nicht weiter erstaunlich, dass sich mir nicht zum ersten Mal die Frage nach der Relevanz politischer Parteien stellt, denn sie haben unter allen politischen Institutionen stabil die geringste Reputation. Das ist also nicht völlig neu, in Deutschland schon gar nicht. Aber der Umstand, dass der Befund nicht neu ist, macht ihn ja deswegen nicht irrelevant.

Ich möchte meine Überlegungen zu Zustand und Perspektiven der Parteien-  
demokratie in Deutschland mit vier Zitaten zu Beginn illustrieren, die von  
jeweils bedeutenden Persönlichkeiten aus verschiedenen Ländern und  
verschiedenen politischen Systemen stammen, welche ihre Reserven gegenüber  
politischen Parteien auf unterschiedliche, aber jeweils unmissverständliche  
Weise erkennen lassen. Als sich George Washington, das ist zugegebenermaßen  
lange her, 1796 aus seinem Amt als erster Präsident der Vereinigten Staaten von  
Amerika verabschiedete, erklärte er seinen Wählerinnen und Wählern in seiner  
Abschiedsbotschaft: „Lasst mich euch nochmals auf das eindringlichste vor den  
verderblichen Wirkungen der Parteien warnen.“ Bismarck wiederum sagte am  
8. Mai 1884 vor dem Deutschen Reichstag: „Die politischen Parteien sind der  
Verderb unserer Verfassung und der Verderb unserer Zukunft.“ Das dritte Zitat  
stammt von einer 1925 anlässlich der Wahl Paul von Hindenburgs zum  
Reichspräsidenten der Weimarer Republik geprägten Münze: „Für das Vaterland  
beide Hände, aber nichts für die Parteien.“ Und viertens schließlich, Konrad  
Adenauer, der auf einer Veranstaltung seiner Partei am 5. Mai 1946 in Wuppertal



sagte: „Es ist ja unser großes Unglück in der Vergangenheit gewesen, dass wir uns viel zu wenig mit Politik befasst haben. Auch ich habe seit 1918 mich von der Parteienpolitik in sehr starkem Maße zurückgehalten und mich lediglich meinen Berufspflichten gewidmet. Das war nicht richtig. Parteipolitik ist nicht schön und Parteipolitik bringt nicht viel Freude. Aber die Beschäftigung mit ihr ist eine Pflicht.“ Das war in den Gründungswochen der Partei auf einer, man möchte fast sagen: im wörtlichen wie übertragenen Sinne planierten Fläche, auf der der politische, wirtschaftliche, moralische, kulturelle Neuaufbau unseres Landes vorzunehmen war.

Konrad Adenauer hat übrigens – das sei in Parenthese eingeschoben – mit Blick auf die fünf herausragenden Ämter, die er in seiner bemerkenswerten Biografie wahrgenommen hat, als Kölner Oberbürgermeister, als Präsident des Preußischen Staatsrats, als Präsident des Parlamentarischen Rates in Bonn, als Bundeskanzler und als Parteivorsitzender, die Gründung und Etablierung einer völlig neuen politischen Partei selbst für seine bedeutendste einzelne politische Leistung gehalten. Das wird manche überraschen, manche ihm auch gar nicht zutrauen, ist aber eine im Lichte seiner Erfahrungen durchaus nachvollziehbare Priorisierung.

Ich habe mir vorgenommen, zu dem beinahe enzyklopädischen Thema Parteiendemokratie bzw. Ansehen von, Einwände gegen, Erwartungen an und Perspektiven von Parteien zehn Bemerkungen zu machen und bitte vorab um Nachsicht, dass trotzdem nicht jeder Aspekt, der in diesem Zusammenhang sicher von Interesse sein mag, in dem gegebenen Zeitrahmen von mir angesprochen werden kann.

Zunächst würde ich gerne darauf hinweisen, dass die Frage, welche Rolle politische Parteien in einem System parlamentarischer Demokratie spielen können, spielen sollen und spielen müssen, im Kontext sowohl der Vorgaben unserer Verfassung bedacht werden muss, 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. Allein dieser Kranz von Erwartungen ist keineswegs identisch, sondern eher konkurrierend. Anders formuliert: Aus der Perspektive politischer Parteien stellt es sich geradezu hoffnungslos dar, all diesen diffusen, teilweise sich ausdrücklich widerstrebenden Erwartungen gleichzeitig Rechnung tragen zu wollen. Dass im Übrigen für die Arbeitsbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten politischer Parteien neben dem Parteienrecht, das sich explizit auf ihre Aufgaben und ihr Funktionieren bezieht, das allgemeine Verfassungsrecht, das Wahlrecht und das Immunitätsrecht ebenfalls von Bedeutung sind, muss und kann hier jetzt auch gar nicht im Einzelnen ausgeführt werden – man muss es aber wenigstens im Hinterkopf haben.

Zweiter Hinweis: Es ist heute fast genau 25 Jahre her, seit das Bundesverfassungsgericht eine seiner denkwürdigen Entscheidungen zum Parteienrecht, in diesem Falle nicht zum ersten und nicht zum letzten Mal zum Parteienfinanzierungsrecht, getroffen und damals bestehende Regelungen für verfassungswidrig erklärt hat. Es war bei genauem Hinsehen eine der eher seltenen Kurskorrekturen des Gerichts; vielleicht sollte ich zurückhaltend formulieren: Justierungen, die auch beim Bundesverfassungsgericht immer mal wieder vorkommen, auch wenn sie im Tenor, der jeweils letzten Urteilsbegründung nur noch mit großen Rechercheaufwand zu erkennen sind. Mit diesem Urteil vom 9. April 1992 hat das Bundesverfassungsgericht das bis dahin geltende System der Wahlkampfkostenerstattung durch eine permanente staatliche Teilfinanzierung der politischen Parteien ersetzt. Es hat damit seine frühere Position revidiert, man könne die Aufwendung der Parteien für ihre Wahlkämpfe sauberlich von denen für ihre sonstigen Aktivitäten unterscheiden. Stattdessen sei eine staatliche Teilfinanzierung der Parteien, die sich auf deren gesamte Tätigkeit bezieht, mit dem Grundgesetz vereinbar. Im Juli 1966, also vor jetzt gut 50 Jahren, hatten die



Richter des gleichen Verfassungsgerichts 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. Dagegen lasse es sich verfassungsrechtlich rechtfertigen, wenn die notwendigen angemessenen Wahlkampfkosten ersetzt würden. Allein dieses Thema und allein die beiden bemerkenswert gegensätzlichen Einschätzungen ein und desselben obersten deutschen Gerichts würden fast ausreichen, um das Spannungsverhältnis zwischen verfassungsrechtlichen Fundamentalansprüchen und handfesten politischen Alltagsrealitäten hinreichend zu illustrieren, einschließlich der damit gelegentlich verbundenen Versuchungen.

Die innerhalb von gut 25 Jahren doch erstaunliche Kurskorrektur des Bundesverfassungsgerichts erscheint mir 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.“ Das ist eine erstaunlich apodiktische Formulierung, die das Verfassungsgericht in heutiger 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.

Dritter Hinweis: Ich habe mich bereits in meiner Studienzeit aus auch praktischen Gründen relativ früh mit dem Parteiwesen, seiner Geschichte, seiner Entwicklung, seiner gelegentlichen Verirrungen intensiv beschäftigt. Zu den Büchern, die mich damals als Student spontan sehr beeindruckt haben, gehört



das von Ernst Fraenkel 1964 veröffentlichte und später zum Standardwerk avancierte „Deutschland und die westlichen Demokratien“. In diesem Buch des deutsch-amerikanischen und damals längst in den Vereinigten Staaten lebenden Politikwissenschaftlers finden sich folgende bemerkenswerte Formulierungen: Was wir brauchen sind „politische 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.“ – Das könnte von Adenauer sein, ist aber von Fraenkel. Meine Damen und Herren, stellen Sie sich mal nur 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.“ 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. Ich will damit



aber ausdrücklich die Eingangsbemerkung weder relativieren, noch einkassieren, dass es in der Tat verständliche Gründe dafür gibt, dass gerade in jüngerer Zeit immer wieder die Frage nach der Relevanz politischer Parteien in einem ganz grundsätzlichen Sinne gestellt wird. Denn dafür, dass uns heute die Dominanz politischer Parteien im gegebenen politischen System nicht in gleicher Weise selbstverständlich erscheint wie es vielleicht vor 30 oder 40 Jahren noch der Fall gewesen sein mag, gibt es hinreichend viele, aber auch ganz unterschiedliche Gründe.

Das führt mich zu meinem vierten Punkt, nämlich der Frage nach der Bindekraft politischer Parteien. Natürlich ist es diskussionswürdig und auch diskussionsbedürftig, ob Parteien in einer seit dem 19. und 20. Jahrhundert erheblich veränderten Gesellschaft mit ihren beachtlichen Vorgeschichten und Traditionen und mit ihrem – freundlich formuliert – Ballast noch angemessene, zukunfts-trächtige, schon gar zentrale politische Agenturen sind und sein können. Damit ist die Frage nach der Bindungswirkung politischer Parteien gestellt. Bei der man allerdings, wie ich finde, 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? Von Kirchen? Von Vereinen und Verbänden aller Art? Sie ist jedenfalls in all diesen Fällen signifikant niedriger als das noch bei der vorigen Generation und schon gar bei der vor-vorherigen Generation der Fall gewesen ist. Deswegen müsste ich eigentlich nicht im Einzelnen vortragen, dass die Zahl der in politischen Parteien organisierten Mitglieder in Deutschland in den letzten 20 bis 25 Jahren nicht nur deutlich zurückgegangen ist, sondern sich ziemlich genau halbiert hat: dass die – Stand März dieses Jahres – beim Bundeswahlleiter insgesamt registrierten 110 politischen Parteien und Gruppierungen insgesamt 1,24 Millionen Mitglieder haben, während es 1990 noch 2,4 Millionen Mitglieder gewesen sind. Und um auch dies gleich wieder zu relativieren: Adenauers Partei



hat heute mit etwas weniger als 440.000 Mitgliedern mehr noch als in den ersten 25 Jahren ihres Bestehens, also in der gesamten Amtszeit 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. Und wenn ich Ihnen jetzt sage, dass wir in Deutschland etwa 200.000 Mandate in Gemeindevertretungen und Kreistagen, bei Bürgermeister- und Bürgerschaftswahlen zu vergeben haben, können Sie selbst eine interessante Relation herstellen.

Es gibt natürlich eine Reihe von Begründungen, warum es sich mit den Parteien und ihren Mitgliedern so entwickelt hat, wie es sich entwickelt hat. Ganz sicher gehört zu diesen Erklärungsansätzen, dass die politischen Parteien, wie im Übrigen viele andere Institutionen auch, erkennbar an Vertrauen verloren haben. Aber auffällig finde ich schon, dass sich – bleiben wir beim Erklärungsansatz Vertrauen – der Vertrauensverlust gegenüber politischen Parteien in dieser Weise spektakulär abbildet, während zugleich andere Institutionen – ich nehme jetzt als Beispiel den ADAC, bei dem es ebenfalls Gründe für die Vermutung gibt, dass er sich nicht mehr in gleicher Weise eines ungeteilten Vertrauensvorschlusses der deutschen Öffentlichkeit erfreuen kann – ihren Mitgliederbestand nicht nur erhalten, sondern ausgebaut haben. So stehen in diesem Land 1,2 Millionen Parteimitgliedern 19 Millionen ADAC-Mitglieder gegenüber. Diesen Umstand könnte man feuilletonistisch zugespitzt als ein Indiz für die Vermutung anführen, dass den Deutschen ihr Auto im Zweifelsfall noch lieber ist als ihre Demokratie.

Das werden Sie jetzt zu Recht für eine Vereinfachung halten. Deutlich wird daran aber, 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 so etwas wie 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 politischen Parteien anzuschließen oder tatsächlich Parteimitglieder waren, sich heute eher in Bürgerinitiativen engagieren. Das hat den Vorteil, dass man sich nicht endgültig, schon gar nicht förmlich mit irgendeinem mehr oder weniger klandestinen Verein verbinden muss, dass man für ein ganz unmittelbares Interesse eintreten kann, und dass solche Initiativen in aller Regel zeitlich befristet sind. Danach hat man wieder freie Kapazitäten, sich dem nächsten eigenen Interesse zu widmen – oder es sein zu lassen.

Fünftens: Wie ist es mit dem Partizipationsinteresse der Bürger bestellt? Es gibt jedenfalls ganz offenkundig unterschiedliche Orientierungen, die die eine Form von Engagement begünstigen und die andere Form eher erschweren. Hierbei handelt es sich durchaus 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 Graf Kielmansegg vor einigen Jahren in die bündige Formulierung gebracht: „Die Gemeinwohlverantwortung tragen die Politiker, die Wähler dürfen an sich selbst denken.“ 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.



Sechste Bemerkung: Außer der mal mehr und mal weniger sorgfältigen Bestandsaufnahme über Aufgaben, Funktionen und die Leistungsfähigkeit von Parteien gibt es inzwischen mindestens seit einem Vierteljahrhundert so etwas wie eine Fundamentalkritik, für deren geistigen Patenonkel man beinahe einen unserer Bundespräsidenten halten könnte, nämlich Richard von Weizsäcker, der 1992, also vor genau 25 Jahren, in einem denkwürdigen, vielzitierten großen Interview mit der ZEIT seine Vorbehalte, Einwände und Zweifel an der Parteiendemokratie in einer so unmissverständlichen Weise zum Ausdruck gebracht hat, dass er sein ohnehin gespanntes Verhältnis zu seinem damaligen Parteivorsitzenden endgültig ruinierte. Erschienen ist dieses Interview damals unter der besonders akzentuierten Überschrift „Machtversessen, machtvergessen“ – also dem doppelten Vorwurf, die Parteien seien machtgierig, gleichzeitig aber nicht bereit oder nicht in der Lage, die Aufgaben tatsächlich kompetent wahrzunehmen, die mit dieser Machtposition nun zweifellos verbunden, jedenfalls gedacht seien.

Als Beispiel für eine jüngere Variante der Fundamentalkritik will ich die einschlägige Polemik von Arnulf Baring zitieren, die er vor rund zehn Jahren formuliert hat und bei der man ohne Wissen um die Urheberschaft heute vermutlich auf einen anderen Autor getippt hätte. Zitat: „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“ - immer noch Zitat - „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.“



Den Aufstand hat es dann auch prompt gegeben. Nachdem das erstarrte Parteiensystem in jüngster Zeit erkennbar in Bewegung geraten ist, liegt die Nachfrage nahe, ob nun eine Woge der Begeisterung durch das Land läuft oder ob nicht vielmehr die einen Besorgnisse durch andere abgelöst wurden, weil ganz offenkundig auch und gerade diejenigen, die die Veränderungen dringend für erforderlich halten, von den Veränderungen, die tatsächlich zustande gekommen sind, auch wiederum nicht restlos überzeugt sind. Dies gilt mit Blick auf die neuen Parteien, die dabei entstehen, wie auch mit Blick auf Ersatzagenturen. In Hamburg ist damals eine Partei, die sich zur Vereinfachung hochkomplexer, programmatischer Parteien schlicht nach ihrem Gründer nannte, die Schill-Partei, auf Anhieb mit 18 Prozent in die Bürgerschaft und gleich auch in den Senat gewählt worden. Und etwas zeitversetzt ist in Gestalt der Piratenpartei eine völlig neue Gruppierung mit einem völlig anderen Selbstverständnis und Profil in ein halbes Dutzend Landtage gewählt worden, aus denen sie nun genauso schnell wieder verschwinden. Genau heute konnte man in einem FAZ-Beitrag von Claus Leggewie und Christoph Bieber unter der Überschrift „Piratendämmerung“ diesen interessanten Befund lesen: „Die oft angekündigte Auflösung des stabilen und überschaubaren Parteiensystems lässt hierzulande weiter auf sich warten. Die Traditionsparteien verzeichnen derzeit sogar Neueintritte en masse und lassen Umfrage- oder Ergebniskrisen hinter sich. Während anderswo in Europa die Parteienlandschaften zerfasern und dabei immer kleinteiliger und polarisierter werden, besitzt das deutsche Parteiensystem noch immer erstaunliche Selbstheilungskräfte.“ Wenn mich mein Eindruck im Übrigen 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 Erfahrungen, als auch mit Blick auf europäische Erfahrungen, die über Glanz und Elend plebiszitärer Willensbildung Aufschlüsse vermitteln.



Die siebte Bemerkung gilt dem Verhältnis von Parteien und Parlamentarismus: Es scheint ziemlich sicher, dass, wer für Parlamentarismus ist, schwerlich prinzipiell gegen Parteien sein kann. Weil es bislang jedenfalls keine überzeugenden Nachweise für alternative Gestaltungsmöglichkeiten parlamentarischer Demokratien ohne politische Parteien gibt. Ich will uns auch ein bisschen leiser die Frage stellen, ob es wirklich Indizien dafür gibt, dass politische Systeme dort besonders stark und überzeugend sind, wo Parteien besonders schwach sind. Es gibt ganz offenkundig in verschiedenen, ernstzunehmenden Demokratien nicht nur sehr unterschiedliche rechtliche, sondern tatsächliche Rahmenbedingungen für politische 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.

Achtens: Parteien und Fraktionen. Wenn ich sehr verknüpft ein paar Bemerkungen über Parteien und Fraktionen mache, dann deshalb, um die kaum umstrittene Vermutung zu bestätigen, dass der Parlamentarismus Parteien braucht, die nach Wahlen über ihre Fraktionen die zum Teil angekündigte, vorhersehbare und manchmal eben auch nicht vorhersehbare Art der Krisenbewältigung leisten müssen. Denjenigen, die sagen „Das muss aber doch prinzipiell auch anders gehen“, will ich mit Blick auf die deutschen Erfahrungen zurufen, dass es bei aller abstrakter Begeisterung für die Unabhängigkeit von Persönlichkeiten erstaunlicherweise seit 1949 in 18 aufeinanderfolgenden Bundestagswahlen und in einem Zeitraum von inzwischen fast 70 Jahren nur eine Handvoll unabhängiger Kandidaten gegeben hat, die je in den Deutschen Bundestag gewählt wurden. Und selbst in diesen ganz wenigen Ausnahmefällen aus den Anfangsjahren der Republik kann man mit Blick auf die tatsächliche Unabhängigkeit der Parteien oder deren Unterstützung durch Parteien daran



Zweifel haben, ob sie tatsächlich Ausnahmen von dieser Regel darstellen. Mit anderen Worten: Die große Mehrheit der Wählerinnen und Wähler, die den Parteien nicht über den Weg trauen, ziehen im Zweifelsfall – und solche Zweifelsfälle gibt es offenkundig reichlich – die Kalkulierbarkeit des eigenen Wahlverhaltens, die in der Verbindung von Personen und Parteien liegt, den reinen Sympathiebekundungen vor.

Man könnte dazu eine Reihe spektakulärer Versuchsanordnungen vortragen, etwa einen ganz besonders berühmten Fall aus der unmittelbaren Nachbarschaft. Ein langjähriger, unangefochtener Oberbürgermeister, der gleichzeitig der direkt gewählte Bundestagsabgeordnete war, erklärte in dem Augenblick, als seine Partei Doppelmandate nicht mehr akzeptieren wollte und ihn als Bundestagsabgeordneten nicht wieder aufstellte, seine Partei werde schon sehen, wie sie damit zurande käme, wenn er nun als unabhängiger Kandidat antreten würde – mit dem Ergebnis, dass nicht der Oberbürgermeister gewählt wurde, sondern der von seiner Partei an seiner Stelle aufgestellte neue Bewerber.

Das relative Stärkeverhältnis von Parteien und Fraktionen ist ein weiterer Aspekt, der zweifellos eine intensive, auch kritische Betrachtung verdient. Ich glaube, es gehört nicht viel Mut zu der Auskunft, dass da, wo Parteien überhaupt eine parlamentarische Repräsentanz haben – das gilt ja nur für ein gutes halbes Dutzend, die im Bundestag oder in den Länderparlamenten vertreten sind –, dass also da, wo Parteien überhaupt eine parlamentarische Repräsentanz haben, eher die Fraktionen die Politik der Partei bestimmen als umgekehrt. Wenn Fraktionen in bestimmten Situationen ausdrücklich auf die Zuständigkeit der Partei verweisen – das kommt auch vor –, ist das nicht immer Ausdruck ihrer Einschätzung des Prioritätsverhältnisses, sondern hat dann auch 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 politischen



Parteien. Dadurch eröffnet sich ein doppeltes Spannungsverhältnis, nicht nur zwischen Partei und Fraktion, sondern auch und gerade zwischen Abgeordneten und Fraktionen. Das ist im Übrigen 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 absolut 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 in Parlamenten haben, sondern die gewählten Abgeordneten. Das ist keineswegs eine banale, sondern eine unter prinzipiellen wie praktischen Gesichtspunkten gelegentlich hochkomplexe Konfliktlage. Bei genauem Hinsehen scheitert im Übrigen auch jede scheinbar genialische Lösung dieses Spannungsverhältnisses an der Realität – womit wir wiederum bei den berühmt-berüchtigten 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.

Und damit bin ich neuntens bei den Medien, mit denen ich jetzt den Rest des Abends das Auditorium in allgemeine Euphorie versetzen könnte. Auch dazu will ich aber wenigstens ein paar Hinweise auf Veränderungen der Rahmenbedingungen machen und besondere Herausforderungen benennen, die damit für die politische Arbeit im Allgemeinen und die der Parteien im Besonderen verbunden ist. Dass sich mit der beinahe grundlegenden Veränderung des Mediensystems in den letzten 20, 25 Jahren nicht nur, aber auch die Begleitung des politischen Geschäfts durch die Medien in einer nicht marginalen, sondern beinahe prinzipiellen Weise verändert hat, halte ich für offenkundig, wird aber in der Analyse politischer Entscheidungsprozesse nach wie vor unterbelichtet.



Das beginnt schon bei den Quantitäten. Wenn ich gelegentlich gefragt werde, was denn die auffälligste Veränderung seit dem Wechsel des deutschen Parlamentarismus von Bonn nach Berlin gewesen sei, dann pflege ich darauf hinzuweisen, dass ich zunächst nach wie vor überrascht bin, wie wenig sich am deutschen Parlamentarismus tatsächlich verändert hat, weil ich selber fast nicht für möglich gehalten hätte, dass wir die so genannte Bonner Demokratie geradezu im Maßstab eins zu eins auf die größere Bühne in Berlin heben. Zu den signifikanten Veränderungen gegenüber den Bonner Verhältnissen gehört aber die dramatische Ausweitung der Kulisse. Und zwar an zwei Stellen: Interessenverbände und Medien. Beide sind nahezu explodiert und etwa im Faktor zehn größer als zu Bonner Zeiten, rein statistisch kommen auf jeden Bundestagsabgeordneten zehn professionelle Lobbyisten und zehn professionelle Medienvertreter. Und ich rede von Berlin, ich rede nicht von der Republik. Würde ich die Gesamrelation bilden, kämen wir noch zu erstaunlicheren, um nicht zu sagen deprimierenden Relationen. Nun muss man neben dieser quantitativen Veränderung die qualitativen Veränderungen betrachten, die sich durch die Digitalisierung der Medien ergeben haben. Man muss gar nicht zum Fatalismus neigen, und ich bin von meinem Temperament her dazu eigentlich auch besonders wenig geeignet; dass aber längst nicht mehr die Printmedien die Themen und schon gar die Taktzahlen für die Berichterstattung bestimmen, sondern dass umgekehrt die elektronischen Medien auch für die Printmedien Themen und Taktzahlen setzen, daran ist, was immer man sich wünschen möchte, kein ernsthafter Zweifel 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, wie ich persönlich finde, hochproblematische Effekte erzeugt: nämlich den zunehmenden Vorrang von Bildern gegenüber Texten, den immer größeren Vorrang von Schlagzeilen gegenüber Analysen, den offensichtlichen Vorrang von Zuspitzungen gegenüber Differenzierungen; den immer 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. Bezüglich der vermeintlichen oder der tatsächlichen Auswanderung relevanter politischer Debatten aus den Parlamenten in den Medien erlaube ich mir aus Zeitgründen jetzt nur den Hinweis, dass die Talkshow die Anwendung des Prinzips des Vorrangs der Unterhaltung vor der Information auch auf den Bereich der Politik ist. Die scheinbare Selbstverständlichkeit, mit der diese Gesellschaft diskutiert, ist jedenfalls auch ein relevanter Befund – mal abgesehen davon, dass damit die – natürlich nicht rechtliche, aber faktische – Akquise eines bestimmten Politikertyps befördert wird, der anschließend besonders gern als abschreckendes Beispiel vorgeführt wird; worin sich gewissermaßen die Selbstreferenzialität dieser Art von Perspektivwechsel in einer besonders ernüchternden Weise niederschlägt.

In diesem Zusammenhang möchte ich auf einen kleinen empirischen Befund aufmerksam machen, bei dem mich nicht völlig verwundern würde, wenn manche von ihnen den gar nicht registriert haben. Die Berichterstattung über Plenardebatten des Bundestages ist in den wichtigsten deutschen Print- und Onlinemedien in den letzten zehn Jahren um 41 Prozent zurückgegangen. Den naheliegenden Einwand, dass die Plenardebatten nicht annähernd den Unterhaltungswert anderer Formate erreichen, akzeptiere ich sofort; bestätigt aber eher die von mir beschriebene Prioritätenbildung in der Gesellschaft im Allgemeinen und in öffentlich-rechtlichen wie privaten Rundfunk- und Fernsehanstalten im Besonderen. Wenn ich nämlich die gleiche Frage nicht unter Unterhaltungs-Gesichtspunkten beantworte, sondern unter Relevanz-Gesichtspunkten, dann fällt es nicht ganz leicht, diesen Rückgang der Berichterstattung für plausibel zu halten. Denn in genau diesem Zehn-Jahres-Zeitraum hat es die Weltfinanzkrise gegeben und wir hatten eine Dauerdebatte



über die tatsächliche oder vermeintliche Stabilität des Euro und die nicht nur vermeintliche, sondern tatsächlich fragwürdige Stabilität der Haushaltsfinanzierung einer erstaunlich großen Zahl von Mitgliedsländern dieses gemeinsamen Währungsraums. Wir haben eine keineswegs routinemäßige Fortsetzung, sondern eine völlig neue Qualität der Herausforderung durch einen internationalen Terrorismus, der uns mit dem Anspruch eigener, organisierter Staatlichkeit in einem Format erreicht, mit dem sich frühere Parlamente und Regierungen so nie haben befassen müssen. Wir reden außerdem von gigantischen Migrationsherausforderungen, von denen kein ernsthafter Beobachter vermuten kann, dass sie spätestens dann ein für alle Mal beendet sein werden, wenn der Nahe Osten einmal befriedet wäre – was übrigens auch nicht bis zum nächsten Wochenende gelingt. Was schließlich die technischen und eben nicht nur die technischen, sondern auch die gesellschaftlichen Implikationen der Digitalisierung betrifft, haben wir ein Mega-Thema, von dem wir vielleicht registrieren können, dass es inzwischen in das allgemeine Problembewusstsein eingedrungen ist. Dass wir dieses Problem bewältigt oder gar erledigt hätten, davon kann nun wirklich keine Rede sein. Das heißt, wir reden über einen Zehn-Jahres-Zeitraum, in dem es ganz offenkundig nicht an hoch relevanten, politischen Sachverhalten gemangelt hat, die aber in einer entsprechenden Berichterstattung nicht oder nur am Rande, jedenfalls ganz gewiss nicht vorrangig, vorkommen.

Dazu kommt eine gespaltene, gelegentlich auch virtuose Erwartungshaltung der Medien, die der Chef-Kommentator des STERN, Hans-Ulrich Jörges, vor gut einem Jahr einmal in folgender Weise, wie ich finde sehr prägnant, zusammengefasst hat: „Weil eine wahrnehmbare Opposition fehlt, ist die politische Debatte weitgehend abgestorben. Zuckt es gelegentlich noch einmal, wird die unabdingbare Konfrontation der Meinungen unter maßgeblicher Beteiligung der Medien als zerstörerischer Streit denunziert. Journalistische Gesinnungspolizei patrouilliert selbst gegen kleinste Häkeleien der



großkoalitionären Generalsekretäre und beschreibt das drohende große Zerwürfnis.“ Mit anderen Worten: Es kann eigentlich jede beliebige Art von Aufführung stattfinden, sie ist in jedem Fall daneben. Entweder, weil die Debatte nicht alternativ genug ist, nicht genug klare Kante zeigt, zu konsensual ist – oder eben umgekehrt, oder meinetwegen auch beides gleichzeitig, jeweils natürlich mit durchaus beachtlichen Argumenten. Die Gleichzeitigkeit dieser Erwartungen schließt aber im Ergebnis aus, dass die Adressaten dieser Kritik überhaupt eine Performance abliefern können, die diesem wechselnden, aber immer strengen Urteil Rechnung trägt.

Letzter Punkt: Parteienrecht. Hierzu haben wir eine regelmäßige, systematische Befassung, die auch dadurch ihren Niederschlag findet, dass es Bestandteil des geltenden Parteienrechts ist, dass der Bundestagspräsident jedes zweite Jahr einen Bericht zur Entwicklung des Parteiensystems unter besonderer Berücksichtigung von Finanzierungsaspekten vorzulegen hat, der dabei immer mal wieder auch auf naheliegende, notwendige, jedenfalls aus seiner Sicht dringliche Korrekturen verweist, von denen der Gesetzgeber manchmal einige aufnimmt, manchmal auch nicht – das im Einzelnen zu konkretisieren, muss jetzt anderen Veranstaltungen überlassen bleiben. Dass jedenfalls das Parteienrecht zu dem juristisch verbindlichen Korsett gehört, in dem Parteien ihre Aufgaben wahrnehmen müssen, daran will ich doch noch einmal erinnern, einschließlich des Hinweises, dass das schon eine nicht ganz simple Versuchsanordnung für die besonderen Bedingungen von politischen Parteien ist.

Konrad Hesse, ein renommierter deutscher Verfassungsrechtler, hatte schon mal zum 30. Geburtstag des Parteiengesetzes in einem Aufsatz die Vermutung formuliert: „Das Parteiengesetz steht mit dem Wesen von Parteien in ähnlicher Weise im Widerspruch wie das Kirchenrecht mit dem Wesen von Kirchen.“ Das halte ich für eine intelligente Beobachtung, wobei im Übrigen in dem einen wie



hoffentlich in dem anderen Falle die begründeten Zweifel an der Zweckmäßigkeit der jeweils vorhandenen rechtlichen Regelungen die Schlussfolgerung nicht unbedingt nahelegen, dass das Existenzrecht der Institutionen offenkundig fragwürdig sei.

Was bleibt als Resümee? Zunächst bleibt der Befund, dass eine funktionierende parlamentarische Demokratie ohne politische Parteien schwer vorstellbar und noch schwerer realisierbar ist. Dass zweitens allerdings ausgerechnet diese schwer ersetzbaren Parteien sich im Prozess eines noch stärkeren Vertrauensverlustes befinden, als er für andere Institutionen zu beobachten ist. Deswegen ist der Hinweis, dass die Demokratie glücklicherweise kein System ist, dass die Herbeiführung verbindlicher Entscheidungen auf einen Vertrauensvorschuss begründet nicht gänzlich überflüssig. Tatsächlich verhält es sich umgekehrt. Die Demokratie bindet Einfluss und Macht an Voraussetzungen, an Bedingungen, an Befristungen, weil sie zu einem prinzipiellen Vertrauensvorschuss nicht bereit ist. Somit ist das Problem des nicht ausreichenden oder verlorengehenden Vertrauens aus guten Gründen im System strukturell berücksichtigt. Ich persönlich glaube, dass ein Teil der mäßigen Begeisterung des geeigneten Publikums über die Performance unserer politischen Institutionen weniger mit deren offenkundigen Fehlleistungen und Defiziten zu tun hat, sondern mit der vergleichsweise beachtlich gut gelingenden Erledigung der diesem System anvertrauten Aufgaben. Oder, um es anders zu formulieren: In der Politik ist kaum eine andere Aufgabe schwieriger zu lösen als für eine Demokratie im Normalzustand Leidenschaft zu entwickeln. Ausnahmezustände generieren ihre eigenen Leidenschaften. Aber es fällt mir außerordentlich schwer, mir Ausnahmezustände als Normalzustände zu wünschen, um die Leidenschaften verfügbar zu machen, die uns im funktionierenden Alltag eine für selbstverständlich gehaltene Demokratie offenkundig abhandeln kommen. Eine funktionierende Demokratie ist bedauerlicherweise eine eher langweilige als begeisternde täglich ansteckende Euphorie erzeugende Veranstaltung. Bei allen



berechtigten Erwartungen daran, eine Demokratie zu vitalisieren, muss man die damit verbundene Versuchung im Auge behalten, Aufmerksamkeit zu erzeugen, indem man Knallkörper entzündet, ohne dass damit ein handfester Beitrag zur Verstärkung der Leistungsfähigkeit des politischen Systems verbunden wäre.

Auch deshalb ist mein Resümee ambivalent. Stabilität haben wir im Hinblick auf die Grundsätze der Verfassung unseres Systems einschließlich der rechtlichen Rahmenbedingungen unserer Parteiendemokratie. Mit Blick auf die Wahrnehmung dieser Parteiendemokratie durch die Wählerinnen und Wähler, was Bedeutung, Ansehen und Leistungsfähigkeit der Parteien betrifft, ist mein Resümee hingegen eingetrübt. Politische Parteien 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 übrigens. Ich persönlich bin überzeugt, dass die Erfolgsgeschichte der zweiten deutschen Demokratie nicht zuletzt auch den politischen Parteien zu verdanken ist. Bei keiner anderen Institution in Deutschland ist die Diskrepanz zwischen tatsächlicher Leistung und allgemeiner Reputation so groß wie bei den Parteien. Perfekt sind die Parteien 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. Und deswegen nochmal Adenauer: „Schön ist das nicht immer. Viel Freude macht es noch seltener. Aber die Beschäftigung ist Pflicht.“