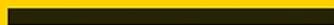


HANS PETER BULL

Die Krise der
politischen Parteien



Mohr Siebeck

Hans Peter Bull

Die Krise der politischen Parteien



Hans Peter Bull

Die Krise der politischen Parteien

Eine Streitschrift

Mohr Siebeck

Hans Peter Bull, geboren 1936; 1978–83 Bundesbeauftragter für den Datenschutz; 1988–95 Innenminister des Landes Schleswig-Holstein; Professor em. für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre an der Universität Hamburg.

ISBN 978-3-16-159463-2 / eISBN 978-3-16-159464-9
DOI 10.1628/978-3-16-159464-9

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2020 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen aus der Times New Roman gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Das Manuskript dieser Schrift war abgeschlossen, als in Europa die Corona-Pandemie ausbrach. Sie hat eine Krise ausgelöst, die das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben stärker beeinflusst als alle anderen Ereignisse und Entwicklungen seit dem Zweiten Weltkrieg. Das öffentliche Leben ist unter dem Notstandsregime der Regierungen weitgehend zum Stillstand gekommen, und das Zusammenleben von Millionen Menschen ist erheblich eingeschränkt. Während vor kurzem noch allgemein für sozialen Zusammenhalt geworben wurde, wird nun – nach Appellen der medizinischen Experten – als Mittel zur Verlangsamung der Masseninfektion die (physische) „soziale Distanzierung“ propagiert. Die Politik hat ihre aktuellen Auseinandersetzungen vertagt; Parlamente und Parteien halten sich mit öffentlichen Äußerungen zurück. Es ist die Stunde der Exekutive, und deren Entscheidungen werden überraschend widerspruchslos hingenommen, auch wenn sie den Einzelnen in seiner Lebensführung stark belasten.

Wir wissen nicht, welche langfristigen Wirkungen diese Krise haben wird. Wahrscheinlich werden nach dem Auslaufen der Pandemie die meisten alten Streitfragen wieder aufkommen – und einige neue dazu. Die Politik wird gefordert sein, das Land und die Menschen besser auf künftige Zusammenbrüche dieser Art vorzubereiten. Sie wird auch überprüfen müssen, ob alle zur Abwehr des Virus getroffenen Maßnahmen notwendig und angemessen waren. Wird das Bundesverfassungsgericht einige davon später für unverhältnismäßig erklären? Sind wir etwa derzeit schon einer Expertokratie unterworfen, die vielleicht eines Tages als Vorbild einer politischen Diktatur dienen könnte?

Über Ziele und Mittel einer zukunftsorientierten, nachhaltigen Politik wird eine grundsätzliche Debatte zu führen sein, und man wird nicht nur von allen Beteiligten weitere Kompromissbereitschaft einfordern, sondern auch ehrlicher über die Opfer sprechen müssen, die die Gemeinschaft vom Einzelnen erwarten muss, wenn wir die Folgen drohender Katastrophen – zum Beispiel durch den Klimawandel – bewältigen wollen. Im günstigsten Fall wird die Krise viele dazu aufrütteln, ernsthafter und energischer an der Lösung der dringenden Probleme zu arbeiten und bei politischen Äußerungen auch einen neuen, angemessenen Stil zu pflegen.

Die politischen Institutionen und die Parteien stehen daher vor einer neuen Bewährungsprobe. Die vorliegende Streitschrift soll einen Beitrag dazu leisten, dass sie bestanden wird. Denn es ist meine feste Überzeugung, dass wir repräsentative Verfassungsorgane und gesellschaftliche Organisationen brauchen, die dem Volk eine Stimme geben und in seinem Namen die unvermeidlichen Entscheidungen treffen – und dazu gehören gerade auch die politischen Parteien. Welche Defizite und Fehlentwicklungen die Parteien in der Vergangenheit zu verantworten haben und wie sie ihre Erscheinungsform künftig verbessern können, ist in dieser Schrift ausführlich dargelegt. Ich wende mich aber gegen eine unreflektierte und unfaire Parteienkritik, die auf das gesamte politische System destruktiv einwirkt, und plädiere für eine realistische Einschätzung dessen, was Parteien leisten können und sollen.

Zu den hier formulierten Beobachtungen und Bewertungen haben Freunde und Kollegen aus Wissenschaft und Praxis beigetragen. Für vielfältige Anregungen und Kritik danke ich Veith Mehde, Wolfgang Seibel, Arthur Benz, Helmut Goerlich, Tammo Hinrichs, Göttrik Wewer, Matthias Kammer, Carlos Sievers, Peter Erler, Armin Albano-Müller und Walter Schmidt-Bens.

Hamburg, im März 2020

Hans Peter Bull

Inhaltsverzeichnis

I. Das öffentliche Bild der Parteien vor dem Hintergrund der „großen Regression“	1
II. Politische Parteien als Vermittler zwischen Gesellschaft und Staat	6
1. Der verfassungsrechtliche Ausgangspunkt: Art. 21 GG und die Parteienstaatstheorie	6
2. Die Unausweichlichkeit von Repräsentation	9
a) Die Idee der Repräsentation	9
b) Das Gegenbild der „identitären“ Demokratie: Rousseau und die <i>volonté générale</i>	12
c) Akklamation und Autoritarismus	13
d) Die Illusion einer elektronischen Demokratie	14
e) Abgrenzung zur direkten Demokratie	16
3. Alternative Formen der Vermittlung zwischen Staat und Gesellschaft	17
a) „Eliten“ und „Klassen“ als Demokratiemittler?	17
b) Berufsstände und wirtschaftliche Vereinigungen (Verbände).	18
4. Gruppenproportionalität?	19
5. „Wertender Interessenausgleich“ oder bloß „Interessenaggregation“?	22
III. Variationen „unmittelbarer“ Demokratie	24
1. Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide	24
a) Die Ambivalenz der Ergebnisse	24
b) Die Überlegenheit des parlamentarischen Verfahrens	25
2. Unmittelbare Wahl von Spitzenfunktionären?	27
3. Deliberative Demokratie, „Bürgergesellschaftlichkeit“	29
4. Abschaffung der Wahlen und Ämterbesetzung nach Losverfahren?	31

IV. Die Qualitäten und die Defizite der Parteien	33
1. Die Zusammenführung vielfältiger Interessen zu einem einheitlichen Programm	33
a) Die Klärung und Bündelung der Interessen als Aufgabe der Parteien	33
b) Typische Probleme der Interessenklärung	34
c) Schwierigkeiten der Regierungsbildung	35
2. Theorie und Wirklichkeit des Parteiensystems	37
a) Typologie der Parteien	37
b) Parteien im Wandel	39
c) Die Volksparteien in der Krise	40
3. Wie begründet ist die Parteienkritik?	41
a) Eigennutz oder Gemeinwohlorientierung	42
b) Alleinvertretungsanspruch der Parteien	45
c) Parteienkritik als Abbild gesellschaftlicher Spaltung	47
d) Stilkritik als gemeinsamer Nenner	48
aa) Versprechungen statt Handlungen, Durchsetzungsschwäche	48
bb) Mittelbarkeit statt direkter Kommunikation, Unbestimmtheit statt „klarer Kante“	49
cc) Der Niedergang der Streitkultur	51
dd) Moralische Argumente und unangemessene Moralisierung	53
e) Irrwege der Parteienfeindschaft	54
4. Wie „gerecht“ sind Wahlergebnisse?	55
a) Der Wert von Wahlanalysen	55
b) Die Bedeutung des Wahlsystems	58
c) Wie nötig sind Wahlrechtsreformen?	58
 V. Die Wahrnehmung der Parteien: Medien und öffentliche Meinungen	 60
1. Die Rolle der Medien	60
a) Die Unverzichtbarkeit der Vermittlung	60
b) Grundstrukturen der medialen Vermittlung	61
c) Die Qualität der Vermittlung: Mängel der Berichterstattung und Wertungsdefizite	61
2. Öffentliche Meinungen und Stimmungen	64
3. Digitalisierung – die neue Form der Mediatisierung	66

VI. „Erneuerung“ der Parteien?	70
1. Ein ganz neues Selbstverständnis?	70
a) Austausch der Führungskräfte	71
b) Programmwechsel	71
c) Ein anderes Parteimodell?	72
2. Personalprobleme an der Basis:	
Mitgliederwerbung und Mitgliederqualität	73
3. Organisationsreformen in der Erprobung	75
a) Kommerzialisierung der Politik?	75
b) Organisatorische Experimente	76
c) Offenheit und Öffentlichkeit der Parteien	78
d) Parteiführungen ohne Macht?	79
e) Probleme der Führungsauswahl	80
4. Geschlossenheit oder Pluralität?	81
5. Innerparteiliche Strategiedebatten und externe Ratschläge	83
6. Koalitionen und Blockbildung	85
7. Die Auseinandersetzung mit Populismus und Extremismus	88
a) Politisch-inhaltlicher „Kampf“ gegen Extremisten	88
b) Mittelbare Auseinandersetzung: das Werben um die Mitläufer	90
c) Ausgrenzung und Isolierung der Gegner	91
d) Organisationsverbote?	93
8. Fazit: Die großen Dilemmata	94
VII. Ausblick: Schwächephase oder Dauerkrise?	96
1. Krise der Volksparteien – Schwächephase der Demokratie	96
2. Die Mitverantwortung der Bürger	97

