

Politische Führung und Demokratie

Wie sieht die politische Willensbildung der Zukunft in den Parteien aus? Empfiehlt sich eine stärkere Einführung plebiszitärer Elemente?¹

"Politikverdrossenheit" war das "Wort des Jahres 1992". Die Landtagswahlen des Jahres signalisierten einen scheinbar unaufhaltsamen Niedergang der großen Volksparteien CDU und SPD. Helmut Kohl, seit 1973 Parteivorsitzender CDU und von vielen ein "Dinosaurier" der Parteipolitik genannt, reagierte darauf nur mit "die Hunde bellen, aber die Karawane zieht weiter!" Seine Partei tat wie ihr geheißenen und schien damit durchaus Erfolg zu haben. Die Bundestagswahl des Jahres 1994, ja, schon die Europawahl ein halbes Jahr zuvor, beendete die Talfahrt - wiederum scheinbar - jedenfalls der CDU und gemessen an früheren Landtagswahlergebnissen. Die Ruhe der Debatte um die Zukunft der politischen Parteien als Organ der politischen Willensbildung des Volkes hält bis heute an. Die Zukunfts- ja, die Existenzprobleme der großen Parteien scheinen in den Hintergrund der politischen Debatte getreten zu sein.

I. Strukturprobleme der großen Parteien

Tatsächlich hat sich seit 1992 wenig verändert. Die Strukturprobleme der großen Parteien haben sich nicht verändert, geschweige denn, daß sie gelöst wären. Und es gehört nicht übermäßig viel Prophetie dazu, darauf hinzuweisen, daß dies in den kommenden Jahren wieder deutlicher sichtbar werden wird.

- Die Wahlergebnisse der beiden großen Volksparteien gehen weiter kontinuierlich nach unten. Die Zeiten absoluter Mehrheiten einer der großen Parteien sind vorbei. Die CDU fuhr 1994 ihr schlechtestes Bundestagswahlergebnis seit 1949 ein - ebenso wie die SPD. Letztere verlor ihre absoluten Mehrheiten in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein. Eine Ausnahme bleibt hier die bayerische CSU, was noch zu erörtern sein wird.
- Jüngere Wähler haben immer weniger Vertrauen zu den beiden großen Parteien und sind in Scharen zu den Grünen abgewandert. Und jüngere Wähler werden mit zunehmendem Alter keineswegs mit Sicherheit ihr Wahlverhalten ändern. Dies zeigen wiederum die durch besondere politische Leistungen jedenfalls nicht gerechtfertigten Wahlergebnisse der Grünen, die noch ansteigen und zunehmend auch in die mittleren Altersschichten der Wähler vordringen.
- Die CDU hat schon seit den Zeiten der sozialliberalen Koalition keinerlei Aussicht mehr, bei jüngeren Wählern die stärkste Partei zu werden. Sie hat bei den bis zu 35-jährigen Wählern im Durchschnitt allenfalls eine Zustimmung von einem Viertel der Wähler. Von den Wählerinnen in dieser Altersgruppe ganz zu schweigen, was wesentlich auf die Haltung der Union zu familienpolitischen Fragen, besonders zum § 218 StGB, zurückzuführen ist.
- Doch auch für die SPD ist der *honeymoon* vorbei, als die "Willy-Wähler" des Jahres 1972 bis in die frühen 80er Jahre der SPD eine stabile absolute Mehrheit bei den jüngeren Wählern bescherten. In dieser Wählergruppe sind die Grünen inzwischen bei

¹ Humboldt Forum Recht; Beitrag 7-1996; 01.06.1996

nahezu allen Wahlen an erster oder - mindestens - zweiter Stelle. Es gibt gegenwärtig keine besonderen Anzeichen, daß dies zukünftig radikal anders würde. Daran hat weder die immer kürzere Halbwertszeit von Kanzlerkandidaten und Parteivorsitzenden etwas ändern können noch die Proklamierung hehrer neuer Programme wie der ökologischen Steuerreform, unter der jeder - auch bei den Sozialdemokraten - etwas anderes versteht als sein Nachbar.

- Es bröckelt auch am rechten Rand der *beiden* großen Parteien. Es ist schon lange kein Geheimnis mehr, daß auch die Sozialdemokraten in Arbeiterhochburgen an rechtsradikale Parteien nicht unerheblich verloren haben - wie ohnehin die Union. Die Verluste fielen immer dann besonders deutlich aus, wenn man den Fehler beging, mit vermeintlich populistischen Themen wie "Asyl" oder "neue Gesetze zur Verbrechensbekämpfung" Stimmung zu machen, ohne zu merken, daß dieses Wasser dann auf andere Mühlen geleitet wurde.

- Die Gesamtzahl der in einer politischen Partei Organisierten sinkt seit Jahren kontinuierlich.
- Besonders die großen Parteien "vergreisen" weiter in dramatischem Ausmaß. Mangels entsprechender Kandidaten war es der SPD in Schleswig-Holstein überhaupt nicht möglich, in den neuen Landtag 1996 auch nur einen Abgeordneten unter 40 Jahren zu entsenden. Die Jusos hatten sich im Vorfeld durchaus darüber beklagt - und waren mit dem Versuch gescheitert, wenigstens einen der ihren auf der Liste zu plazieren. Junge Leute verirren sich kaum noch als Mitglieder in eine politische Partei. Daran haben auch (CDU-) Satzungsregelungen für sogenannte "Schnuppermitglieder", die erst nach einem Jahr Mitgliedschaft überhaupt Beiträge zahlen, praktisch nichts geändert. Es dominiert in den großen politischen Parteien inzwischen das langjährige Parteimitglied um die 50 bis 55 Jahre, dessen politische Prägung in den 70er Jahren stattgefunden hat. Das organisatorische Prozedere in den Parteien ist dementsprechend altbacken und mithin wenig anziehend für jüngere, oft 20 bis 30 Jahre jüngere Menschen.
- Es ist jüngeren Menschen offenbar kaum noch deutlich zu machen, daß die Demokratie ohne ihre Mitwirkung auch in den politischen Parteien droht, deformiert zu werden. Das "Image" der politischen Parteien ist so schlecht, daß auch intellektuell anspruchsvolle junge Menschen die Mitwirkung als Mitglied schon fast für rufschädigend halten. Da können Parteipolitiker noch so oft wiederholen, daß in der Politik doch nur passiere, was woanders auch stattfindet. Das Ansehen der Parteipolitik ist so schlecht, daß dies zu einer langfristigen Gefahr für die repräsentative Demokratie zu werden droht, weil es eines Tages keine repräsentativen Demokraten mehr gibt.

II. Plebiszitäre Elemente

Nun sind diese Erscheinungen nicht völlig spurlos an den Parteien vorübergegangen und durchaus verschiedentlich problematisiert worden. Die Zauberworte der innerparteilichen Reformer heißen - oder muß man schon sagen heißen? - "Mitgliederentscheid" oder "Direktwahl" oder auch "Mitgliederbefragung". Vornehmer ausgedrückt heißt dies dann *plebiszitäre Elemente*. Gegenstand dieser Zeilen soll die Frage sein, ob es bei nüchterner Betrachtung sinnvoll im Sinne der Wiedererstarkung der repräsentativen Demokratie und der sie tragenden Parteien, insbesondere der großen Volksparteien, ist, sogenannte plebiszitäre Elemente in größerem Maße in die politische Willensbildung einfließen zu lassen.

Dafür könnte sprechen, daß ein größerer Mobilisierungsgrad der "von der Politik Betroffenen", der "herrschaftsunterworfenen" Menschen erreicht werden könnte. Sie könnten in stärkerem Maße auf einzelne politische Entscheidungen einwirken und müßten nicht mit ihrer nächsten politischen Willensäußerung zwei oder vier Jahre bis zur nächsten Wahl warten. Auch könnten sie auf diese Weise stärkeres Interesse an dem politischen Geschehen entwickeln, sich stärker mit der Demokratie identifizieren. Demokratie könnte auch für viele bisher nicht Beteiligte zu einem spannenden Erlebnis werden, an dem mitzuwirken Spaß machte. Überdies könnte auf diese Weise bewiesen werden, daß auch die große Mehrheit der abstimmungsberechtigten Mitglieder bzw. Wähler "mündig" ist, d.h. verantwortungsbewußt zu entscheiden in der Lage ist.

Und doch ist Skepsis gegenüber diesem Gedanken angebracht, sofern generalisierend alle Bereiche der politischen Willensbildung zukünftig regelmäßig stärker plebiszitären Elementen unterworfen werden sollen.

Für den staatlichen Bereich hat sich das Grundgesetz gegenüber plebiszitären Elementen

und der Verfasser diskutiert als solche in diesem Zusammenhang zum einen die Volksabstimmung oder eine konsultative Volksbefragung, nicht aber ein Volksbegehren auf Befassung des Parlaments mit einem politischen Thema, welches sich schon heute als völlig wirkungslos erwiesen hat

ausgesprochen zurückhaltend gezeigt - aus verfassungshistorischen Gründen. Es sollte nicht noch einmal möglich werden in Deutschland, daß eine demokratische Verfassung durch "Druck von der Straße" beseitigt würde, wie dies die Verfassungsväter von der Weimarer Republik annahmen. Dabei blieben sie durchaus unscharf, weil es ja keine Volksabstimmung oder -befragung war, welche die Weimarer Republik zum Einsturz brachte. Gleichwohl gingen sie von einer - gerade in Notzeiten - emotionalisierbaren und manipulierbaren Masse des Volkes aus, die schließlich Hitler legal das Tor zur Macht geöffnet habe. Auch das Elend der direkten Wahl des Reichspräsidenten von 1932, als der keineswegs demokratisch gesinnte Monarchist Hindenburg von den Demokraten unterstützt werden mußte, um das größere Übel Hitler zu verhindern, war 1949 noch gut in Erinnerung.

Hat sich dies alles geändert? Noch funktioniert unser soziales Sicherungssystem. Doch stelle man sich die Situation des Jahres 1932 in ähnlicher Form heute oder in zehn Jahren vor: Die sozialen Sicherungssysteme geraten in Gefahr aufgrund der demographischen Entwicklung und nicht rechtzeitiger politischer Korrekturen, das freie verfügbare Einkommen sinkt wegen zu großer Staatsverschuldung und anderer dringender Anforderungen - etwa globaler umweltpolitischer Aufgaben. Wer will dann die Hand dafür ins Feuer legen, daß es nicht erneut zu erheblichen Radikalisierungen kommen würde, die keineswegs nur radikaldemokratisch, sondern auch höchst undemokratisch sein könnten? Wer pauschal den generellen Einsatz plebiszitärer Elemente im Bereich staatlicher Willensbildung fordert, geht von der Schönwetterdemokratie der vergangenen 45 Jahre aus, aber vielleicht nicht von den wahren Herausforderungen der Zukunft. Und dann bietet die *repräsentative* Demokratie doch die größere Sicherheit, daß auch in einer solchen *Extrem-situation*, in der es der Besonnenheit und nicht des Fanatismus bedarf, die Demokratie als Staatsform erhalten bleibt.

Eine direkte Demokratie hat noch nirgendwo funktioniert. Und nun ausgerechnet in einer der komplexesten Industriegesellschaften der Welt? Denn es kommt ja auch darauf an, welcher Art die Entscheidungen sind, die plebiszitären Voten zugänglich werden und mit welchen Fragestellungen. Große Meisterschaft bei Fragestellungen, die eine vermeintlich große Zustimmung zu einer tatsächlich volksfeindlichen Politik simulieren, haben Diktatoren jedweder Couleur entwickelt. Doch auch die Verwaltungsgerichtsentscheidungen, die sich in Schleswig-Holstein mit der Zulässigkeit von Volksentscheidungen aufgrund der Gemeindeordnung befassen, lassen häufig den Vorwurf der politischen Manipulation durch die Fragestellung selbst im Raum. Und sind etwa Fragen, die sich mit der Auswahl der zu ergreifenden Maßnahmen gegen die Ausbreitung der Rinderseuche BSE - ein wahrhaft existentielles Problem! - einer Volksabstimmung zugänglich? Je mehr differenziert wird, welcher Art die Fragen sein dürfen, die einer Abstimmung zugeführt werden können, desto eindeutiger wird ein solches Unterfangen ein Herrschaftsinstrument der jeweils Mächtigen, die entscheiden können, ob es eingesetzt wird und welche Fragen gestellt werden (dürfen).

Hiergegen wird nicht das Beispiel der angeblich funktionierenden "direkten Demokratie" der Schweiz ins Feld geführt werden können. Denn auch dort finden sich zum Teil die kuriossten Abstimmungsfragen - man denke nur an das Frauenwahlrecht in bestimmten Kantonen - und -

ergebnisse. Die Schweiz ist mit einem modernen und sehr viel heterogeneren Deutschland unter diesem Gesichtspunkt weder vergleichbar noch vorzugswürdig.

Im übrigen: Wer die Beteiligungsquoten an Volksentscheiden oder -begehren anschaut, kann nicht behaupten, daß dies ein bedeutender Fortschritt gegenüber Wahlbeteiligungen wäre, die immer noch deutlich höher liegen. Kurzum: als Instrument der *Entscheidung* staatlicher politischer Entscheidungen sind Volksabstimmungen ziemlich fragwürdig.

III. Verbindlichkeitsgrad

Gilt dies auch für (unverbindliche) Befragungen? Schon im staatlichen Bereich können die oben beschriebenen Gefahren als nicht mehr so gravierend angesehen werden. Natürlich kann eine durch eine staatlich organisierte Befragung eingeholte Meinungsäußerung ein sehr viel genaueres Bild über das politische Denken der Bevölkerung abgeben als es die sorgfältigste Meinungsumfrage, die es ja auch geben soll, kann. Die Gefahr des "Drucks von der Straße" in Extremsituationen ist jedenfalls geringer und damit auch die staatspolitischen Bedenken. So mag zwar argumentiert werden, daß sich kein Politiker ernsthaft einem "unverbindlichen" Votum der Wähler entziehen könne und deshalb die moralische Bindungswirkung einer rechtlichen nahezu gleichkomme. Doch würde damit das Wesen der repräsentativen Demokratie verkannt: es ist ja gerade ihr Sinn, daß in Kenntnis "des Populären" verantwortlich und langfristig gemeinwohlorientiert entschieden wird, auch wenn eine aktuelle und oft emotionale Stimmung das Gegenteil zu gebieten scheint. Deshalb kann kein Verfechter der repräsentativen Demokratie etwas gegen unverbindliche, aber geordnet zustande gekommene Meinungsäußerungen haben.

Zugleich aber signalisiert die zunehmende Bereitschaft von Politikern unter Flagge des mündigen Bürgers, breiterer Partizipation desselben am politischen Geschehen und stärkerer Popularisierung der parlamentarischen Demokratie derartige institutionalisierte Meinungsbefragungen zu fördern, ihre Unsicherheit, was sie denn tun sollen, um größere Akzeptanz für ihr Tun zu erhalten. Viele Politiker sind in der Tat völlig verunsichert und sich ihrer Führungsaufgabe nicht bewußt. Sie halten für Politik, wenn sie das tun, was vermeintlich die Mehrheit der Bürger will. Von da ist es nicht weit bis zur Regierung der Stammtische oder der Demoskopen. Sie fragen zu wenig, ob die vermeintliche Mehrheitsmeinung mit den eigenen Wertvorstellungen, für die sie und ihre Partei gewählt worden sind, übereinstimmt und ob diese oder jene populäre Entscheidung langfristig staatspolitisch die richtige Entscheidung ist. Sie haben vielfach aufgegeben, ihre eigenen Konzepte so zur Debatte zu stellen, daß darüber die Diskussion entbrennt mit dem Risiko des Verlustes angestrebter Mehrheiten. Statt dessen halten viele für Politik, den angefeuchteten Finger in den Wind zu halten, um die Windrichtung zu erforschen.

Man kann Helmut Kohl durchaus kritisch gegenüberstehen und muß dennoch anerkennen, daß er einer derjenigen ist, der für die von ihm für richtig gehaltene Politik auch zu streiten beginnt, wenn die Mehrheit nicht sicher ist, etwa bei der NATO-Nachrüstung, Deutsche Einheit und dem Maastricht-Vertrag. (Er hätte bei manch anderem innenpolitischen Thema ähnlichen Führungswillen entwickeln sollen). Ganz anders Oskar Lafontaine und seine Vorgänger: Ihre inhaltliche Unsicherheit etwa in zentralen Fragen wie der Außenpolitik (Stichwort Jugoslawien) und Asyl und Aussiedlerpolitik oder gar der Ordnungspolitik ("Bündnis für Arbeit" - ohne die SPD) kann nur Kopfschütteln oder schon Mitleid hervorrufen

Unter diesen Rahmenbedingungen stellt sich die Frage, ob die Skepsis gegenüber plebiszitären Elementen, wie sie oben für den staatlichen Bereich skizziert worden ist, auch für den Bereich der *innerparteilichen* Willensbildung angebracht ist.

Die bisherigen Erfahrungen sind durchaus ambivalent:

Eine Mitgliederbefragung oder -abstimmung über Sachfragen ist bisher nur von der FDP durchgeführt worden - mit einem für die Partei durchaus nicht nur behaglichen Ergebnis. Es

ging um den sogenannten großen "Lauschangriff", der von dieser Partei, für die Rechtsstaatlichkeit bis dato ein Markenzeichen war, nunmehr befürwortet wurde, was ihr gerade von Anhängern, für die dieses Thema ein Eckpfeiler ihrer liberalen Überzeugung war, den Vorwurf eintrug, nunmehr nur noch "wirtschaftsliberal" zu sein - ein für eine kleine Partei gefährlicher Vorwurf.

Auch Mitgliederabstimmungen über Führungspersonal haben in den Parteien nicht nur Freude über die Ergebnisse ausgelöst. Dies gilt weniger für die Mitgliederbefragung der nordrhein-westfälischen CDU über ihren Spitzenkandidaten im Jahre 1994, die zu einer erheblichen Mobilisierung der Partei und Befriedung der verschiedenen Lager führte. Sogar der unterlegene Kandidat profitierte in seinem Ansehen davon. Dies gilt aber etwa für die Abstimmung der SPD über ihren Kanzlerkandidaten im Jahre 1993. Die Wahl Rudolf Scharpings erwies sich nicht nur im Ergebnis als Fehler für die SPD. Tatsächlich hatte Scharping in der Abstimmung gar keine Mehrheit erhalten, nämlich nur rund 40% der Stimmen - bei knapp 60% Wahlbeteiligung der Mitglieder. Hätte ein zweiter Wahlgang stattgefunden, wäre mit großer Wahrscheinlichkeit Schröder gewählt worden - und mit ihm die besseren Wahlchancen. Die dritte Kandidatin, Heidemarie Wiczorek-Zeul, aber war offenbar vor allem, um Schröder zu verhindern, ins Rennen geschickt worden.

Hieraus wird deutlich, daß es auch bei derartigen Verfahren durchaus Handlungsspielraum für Manipulationen und taktische Manöver gibt, wenn es kein verbindliches Verfahren, das Fairneß für alle Beteiligten garantiert, gibt. So war es bei der SPD: warum hielt sich der Parteitag an das Votum der Abstimmung, gab es gegen Scharping noch nicht einmal einen Gegenkandidaten? Wenn plebiszitäre Elemente zur Selbstenthauptung der zur Entscheidung berufenen Gremien, zum Verlust jeder Korrekturmöglichkeit führen, verlieren sie ihren Wert.

Im übrigen zeigt die Beteiligung der SPD Mitglieder von knapp 60% an der Abstimmung trotz größter öffentlicher Aufmerksamkeit, daß bei einer weniger wichtigen Entscheidung die Beteiligung mit Sicherheit sehr viel geringer ausgefallen wäre. Bei der Entscheidung der FDP, bei der es immerhin auch um eine liberale Gewissensfrage ging, waren es nur knapp über 50 %. Die Prognose ist nicht gewagt, daß bei einer Stichwahl voraussichtlich erheblich weniger Beteiligung zu verzeichnen gewesen wäre - oder auch bei einer Entscheidung, bei der der Ausgang weniger ungewiß gewesen wäre.

IV. Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß das Problem nicht ausreichender Partizipation der Bürger unserer repräsentativen Demokratie sowohl im staatlichen Bereich wie auch - noch stärker - im Bereich der politischen Parteien nicht nur fortbesteht, sondern sich weiter verschärft. Es gibt nicht nur nicht genügend, sondern immer noch weniger Demokraten, die sich durch aktive Teilnahme am politischen Prozeß an der Arbeit zum Erhalt der Demokratie beteiligen.

Für den staatlichen Bereich empfiehlt sich dennoch nicht eine stärkere Einführung der plebiszitären Elemente Volksabstimmung oder Volksbefragung, weil die verfassungshistorischen Gründe, die seinerzeit, 1949, die Skepsis der Verfassungsgeber begründeten, entgegen manch flotten Argumentationen der Gegenwart fortbestehen.

Auch zur Mobilisierung einer politischen Partei taugen diese Instrumente nur begrenzt: Häufiger Gebrauch führt mit Sicherheit zu schädlicher Abnutzung. Abstimmungen über Sachfragen bergen zu große Gefahren der Manipulation bei der Fragestellung bzw. der Verfälschung des Ergebnisses bei seiner Interpretation und behindern den Austausch von Argumenten, der die eigentliche Aufgabe des Politikers ist. Politiker werden dadurch geradezu zur Flucht aus ihrer Verantwortung verführt.

Abstimmungen über Personalfragen können demgegenüber durchaus von Nutzen sein. Doch auch hier müssen die Voraussetzungen, wann sie stattfinden dürfen und welche rechtliche Bindungswirkung sie haben soll, berechenbar satzungsmäßig festgelegt sein. D.h. es muß geregelt sein, ob eine solche Abstimmung empfehlenden oder bindenden Charakter haben soll, ob ein zweiter Wahlgang möglich ist und welches Parteigremium nach Vorliegen welcher Voraussetzungen eine solche Abstimmung/Befragung anzusetzen berechtigt ist. Auch muß geklärt sein, ob und welche Mehrheit in dem entsprechenden Parteigremium für ein solches Verfahren gegeben sein muß. Anderenfalls droht die Gefahr des Mißbrauchs bzw. der Konfusion.