Die nüchterne Leidenschaft der repräsentativen Demokratie

Verkrustet, überaltert, veränderungsfeindlich – so ist für den SPD-Insider Hanno Burmester am vergangenen Samstag in der „Die Tagespost" die repräsentative Demokratie in die Krise geraten. Darauf antwortet nun ein Kenner der CDU, der sagt: Die jetzt mit „Stuttgart 21" so hochgelobte und geforderte neue Kultur der Volksentscheide ist in Wirklichkeit weniger demokratisch als sie vorgaukelt – und die Parteien sind mehr Bürgerbewegung als Zeitgeist-Opportunisten heute dekretieren. **VON STEPHAN EISEL**

Verantwortlich Richtung geben, statt aufgeregt um Einzelheiten streiten: Darin sehen die Verteidiger der repräsentativen, parlamentarischen Demokratie den Nutzen von Wahlen, hier der Bundestagswahl 2006 in einem Berliner Wahllokal. Zudem erreichen Wahl regelmäßig eine höhere Beteiligung als Plebiszite. Foto: dpa

Wieder einmal verkündet die opportunistische Mode des Zeitgeistes eine Krise unserer repräsentativen Demokratie. Künstlich wird ein Gegensatz zwischen mehr Bürgerbeteiligung und unserem parlamentarischen System aufgebaut. Tatsächlich aber ermöglicht, fordert und fördert gerade die Demokratie des Grundgesetzes die Beteiligung der Bürger. Diese Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger und die Vorzüge parlamentarischer Entscheidungsfindung sind zwei Seiten der gleichen Medaille.

Zuletzt hat die Debatte um „Stuttgart 21" gezeigt, dass unsere Demokratie ohne Arbeitsteilung nicht funktionieren kann. Dazu gehört, dass der Sachverstand der Bürger die Vorschläge staatlicher Institutionen auf den Prüfstand stellt. Aber es muss auch die Freiheit geben, sich mit etwas nicht intensiv befassen zu wollen. Deshalb eröffnet unsere freiheitliche Demokratie den Bürgern das Recht zur Delegation ihrer Mitwirkungsrechte auf die gewählten Volksvertreter.

Das Freiheitsverständnis des Grundgesetzes ist nicht vereinbar mit einem Zwang zum politischen Aktivismus. Es schützt damit auch die Schwächeren, weniger Lautstarken und weniger gut Organisierten. Vertreter zu wählen, die sich in eine Materie einarbeiten und dadurch besser als andere Bescheid wissen, ist das gute Recht jedes Bürgers – ebenso wie er das Recht hat, durch eigenes Engagement die Entscheidungsfindung unmittelbar zu beeinflussen.

Hier kommen die demokratischen Parteien ins Spiel, die nach dem Grundgesetz an der Willensbildung des Volkes mitwirken. Dazu bieten sie jedem Bürger die Möglichkeit der Mitwirkung an den Sachentscheidungen und Personalauswahl. Über 1,3 Millionen Bürger nehmen als Mitglieder der Parteien dieses Angebot wahr. Das ist nach wie vor eine große Bürgerbewegung. Auch bei der Schlichtung in Stuttgart waren neun der vierzehn Schlichtungsteilnehmer engagierte Parteimitglieder, übrigens mit fünf von sieben besonders bei den Projektgegnern.

Gleichwohl sinkt die Zahl der Parteimitglieder. Gerade die großen Parteien (CDU/CSU: 700 000 Mitglieder, SPD: 520 000 Mitglieder) kämpfen mit einem hohen Altersdurchschnitt. Die Zahl der Neueintritte übersteigt zwar in der Regel die der Austritte, liegt aber unter der Sterbequote. Deswegen von einer „Krise der Parteien" zu sprechen, ist übertrieben, aber die Parteien könnten mehr für ihre Attraktivität tun.

Dazu sollten sie Bürger weniger als Kunden ansprechen, sondern mehr die Chancen der Mitgestaltung darstellen. Am hartnäckigen Klischee der „Hinterzimmerpolitik" sind sie nämlich nicht unschuldig. Viele Menschen kennen die Möglichkeiten der Mitwirkung in den Parteien kaum. Dabei gilt in der Politik wie im normalen Leben: Ohne Fleiß kein Preis! Vor allem sollten die Parteien die Möglichkeiten zur Ausweitung der Mitgliederrechte nutzen. So ist es bis zur Kreisebene ohne Schwierigkeiten möglich, das Delegiertenprinzip durch das Mitgliederprinzip zu ersetzen. Damit erhält das „einfache" Parteimitglied bei Sach- und Personalentscheidungen bis hin zur Aufstellung von Bundestagskandidaten das gleiche Stimmrecht wie Amts- und Mandatsträger. Wie jetzt wieder die nordrhein-westfälische CDU bewiesen hat, lässt sich dieses Prinzip bei Personalentscheidungen auch über die Regionalebene hinaus ausdehnen.

Entscheidend für stärkere Mitwirkungsrechte von Parteimitgliedern ist auch die möglichst dezentrale Organisationsstruktur einer Partei. Hier unterscheiden sich SPD und Union wesentlich. In der SPD sind die 20 großen Bezirksverbände – wie es in der SPD-Satzung heißt – „Grundlage der Organisation". In der Union sind wesentlich dezentraler die 444 Kreisverbände (CDU: 336; CSU: 108) die grundlegende Organisationseinheit. Sie entscheiden über die Aufnahme von Mitgliedern, die Aufstellung von Kandidaten und kassieren die Mitgliedsbeiträge, von denen sie nur einen festgelegten Anteil an Landes- und Bundesebene abführen. In der SPD werden hingegen auch die Finanzen von oben nach unten verteilt.

Die zentralistischere Struktur der SPD kommt auch in der Zusammensetzung ihrer Parteitage zum Ausdruck: Beim Bundesparteitag der SPD gibt es (inklusive Bayern) nur 480 wiederum von den Bezirken gewählte Delegierte. Bundesparteitage der CDU haben (ohne Bayern) 1001 Delegierte, von denen 800 von den Kreisverbänden und 200 von den Landesverbänden gewählt werden.

Die höhere Delegiertenzahl führt bei der CDU dazu, dass nur etwa ein Drittel der Delegierten Berufspolitiker sind. Die große Mehrheit der Delegierten ist ehrenamtlich politisch engagiert. Für sie ist Politik nicht ihr Beruf mit allen Gefahren der Abhängigkeit. Bei den Bundesparteitagen der SPD dominieren dagegen die Berufspolitiker, denn die geringe Delegiertenzahl führt vor Ort in der Regel eher zur Entsendung der Abgeordneten oder hauptamtlichen Kommunalpolitiker: Für Ehrenamtler sind keine Plätze mehr frei.

Aufschlussreich ist auch, dass bei der SPD die Mitglieder des Parteivorstandes geborene Parteitagsdelegierte sind. In der CDU müssen auch die Mitglieder des CDU-Bundesvorstandes von der Basis als Delegierte gewählt werden. Übrigens werden bei der Union auch alle Führungspositionen von allen Parteitagsdelegierten gewählt, in der SPD wählen nur die Mitglieder des Parteivorstandes das Präsidium.

Solche Organisationsprinzipien haben eine nicht zu unterschätzende Wirkung auf die politische Kultur in den Parteien und ihre Bürgernähe. In der FDP werden die 662 Delegierten für Bundesparteitage übrigens auch nicht vor Ort, sondern von den Landesparteitagen gewählt. Bei den GRÜNEN hingegen bestimmen ausschließlich die Kreisverbände die rund 840 Delegierten.

Bei kleinen Parteien führt die begrenzte Mitgliederzahl fast zwangsläufig zu einer ausgeprägten Klientelpolitik. Je weniger mitmachen, umso eher bestimmen Einzelinteressen das Programm. Außerdem sind kleine Parteien oft vor Ort schon deswegen weniger präsent, weil sie bei Bundes- und Landtagswahlen keine Chance haben, die Direktmandate in den Wahlkreisen zu erringen.

„Volksparteien binden am besten Einzelinteressen an das Gemeinwohl"

Volksparteien hingegen haben durch die Vielzahl ihrer Mitglieder eine größere Chance zur Bindung von Einzelinteressen an das Gemeinwohl: In ihren Reihen bildet sich die Meinungs- und Interessenvielfalt der Gesellschaft ab. Deshalb haben die Ergebnisse ihrer internen Entscheidungsfindung eine größere Chance auf Unterstützung in der Bevölkerung.

Dies zeigt sich auch bei Wahlen. Ihr Ergebnis ist ein zeitlich begrenzter Vertrauensvorschuss der Wähler für die Gewählten innerhalb der vom Grundgesetz gesetzten Grenzen. Wahlen sind in der parlamentarischen Demokratie bewusst Richtungsentscheidungen und keine Detailabstimmungen. Deshalb ist es essenziell, dass die grundlegenden Unterschiede zwischen den Parteien für die Wähler erkennbar bleiben. Profil zu zeigen und zugleich viele Menschen anzusprechen, ist für Volksparteien sicherlich schwerer als für kleine Klientelparteien. Aber die Bürger haben einen Anspruch auf die erkennbare Unterscheidbarkeit zwischen unterschiedlichen politischen Konzepten. Die Erfahrung zeigt auch: Je klarer die politischen Alternativen sind, umso mehr Bürger gehen zur Wahl.

Die deutschen Wahlbeteiligungen liegen im internationalen Vergleich ausgesprochen hoch: Barack Obama siegte bei den US-Präsidentschaftswahlen mit der für die USA völlig normalen Wahlbeteiligung von 56,8 Prozent. Auch in der Schweiz (49 Prozent), Großbritannien (65,1 Prozent) und Polen (53,8 Prozent) lag die Wahlbeteiligung bei den letzten nationalen Wahlen deutlich unter dem deutschen Niveau. Dieses hat sich bei den Bundestagswahlen seit der Wiedervereinigung so wie in Österreich, Frankreich, Spanien oder den Niederlanden zwischen 70 und 82 Prozent eingependelt. Insofern hat sich unsere Wahlbeteiligung nach der außergewöhnlichen Höhe von 84 bis 91 Prozent vor der deutschen Einheit normalisiert.

Manche interpretieren unsere teilweise, aber keineswegs durchgängig sinkenden Wahlbeteiligungen als Zeichen der Abwendung vom parlamentarischen System. Aber gerade im Vergleich zur Beteiligung an Volksabstimmungen schneiden unsere Wahlen ausgesprochen gut ab. Die Beteiligung an Plebisziten liegt nämlich – übrigens auch in der Schweiz und anderen Ländern – regelmäßig um 20 bis 30 Prozent niedriger als bei allgemeinen Wahlen. Zum Beispiel stimmten beim Berliner Volksentscheid zum Flughafen Tempelhof im April 2008 nur 36,1 Prozent der Wahlberechtigten ab, bei der bayerischen Abstimmung zum Nichtraucherschutz im Juli 2010 waren es 37,7 Prozent und beim Volksentscheid gegen die Schulreform in Hamburg im Juli 2010 lediglich 36,1 Prozent. Die jeweiligen Landtagswahlen hatten ausnahmslos eine um 20 Prozent höhere Beteiligung.

Eine Plebiszit-Begeisterung lässt sich nicht konstruieren, wenn sich an Volksabstimmungen nur wenig mehr als ein Drittel der Wahlberechtigten beteiligen. Auch die „Stuttgart 21"-Schlichtung hat die begrenzten Möglichkeiten von Plebisziten erneut belegt. Die Schlichtungsverhandlungen haben gezeigt, dass sich die vielfältigen komplexen Alternativen mit unterirdischem Bahnhof mit unterschiedlicher Gleiszahl, Kopf-Bahnhof mit verschiedenen Tunnelvarianten und verschiedenen Trassenführungen für Neubaustrecken nicht auf die einfache „Ja oder Nein"-Frage reduzieren lassen.

Und auch über den Kreis der Abstimmungsberechtigten – Stuttgart oder ganz Baden-Württemberg – gibt es keine Einigkeit: Darin spiegelt sich die Frage nach der Rückkoppelung von Einzelinteressen an das Gemeinwohl. Sie ist in der parlamentarischen Demokratie am besten aufgehoben. Die Ordnung des Grundgesetzes hat sich gerade deswegen bewährt, weil sie die Aufgeregtheiten des Tages und vieler Einzelinteressen mit der Verantwortung für das Ganze konfrontiert. Deshalb bleibt die repräsentativ-parlamentarische Demokratie des Grundgesetzes für unser Land ein gutes Zukunftsfundament.

Der Autor ist seit 1972 Mitglied der CDU und hatte dort zum Beispiel als Delegierter zu Bundes- und Landesparteitagen und Bonner CDU-Kreisvorsitzender verschiedene ehrenamtliche Funktionen inne. Beruflich war unter anderem 1983 bis 1992 für Helmut Kohl Redenschreiber und stellvertretender Leiter des Kanzlerbüros, danach Hauptabteilungsleiter in der Konrad-Adenauer-Stiftung und schließlich bis 2009 Mitglied des Deutschen Bundestages. Von dem Autor erschien jüngst Stephan Eisel: Helmut Kohl. Nahaufnahme, Bouvier Verlag, Bonn 2010, 224 Seiten, 19,90 EUR, ISBN