

Methodologische Annäherung zur Messung der Demokratiequalität von politischen Parteien

Abstract

Dieser Artikel leistet einen Beitrag zur Weiterentwicklung der Messung der Demokratiequalität von Staaten. Bis dato werden politische Parteien kaum bis gar nicht in die Messungen miteinbezogen. Aktuelle Demokratiemessungen zeigen daher, nach Argumentation des Autors, nur ein verzerrtes Bild einer realpolitischen Wirklichkeit demokratischen Regierens. Vor allem in den letzten 20 Jahren haben sich Parteiensysteme fundamental verändert und mit ihnen der politische Wettbewerb an sich. In den aktuell durchgeführten Demokratiemessungen wird dem jedoch nicht Rechnung getragen. Der Artikel legt anhand der Aufgaben und Funktionen politischer Parteien, welche diese in einem politischen System wahrnehmen, dar, wie relevant diese für den Grad an Demokratiequalität eines Staates sind. Daher ist es von entscheidendem Interesse, wie politische Parteien ihre Aufgaben und Funktionen aus einer demokratiepolitischen Perspektive erfüllen. Dieser Artikel stellt eine entsprechende Bewertungsmatrix zur Disposition, anhand derer politische Parteien bewertet werden, inwiefern diese im Stande sind, den Gemeinwillen zu identifizieren und das Gemeinwohl zu fördern.

1 Einleitung

Alljährlich liefern unzählige Institute¹ Informationen zur Demokratiequalität von Staaten. Dabei werden unterschiedliche Parameter und Messmethoden angewandt. Allen ist jedoch gleich, dass politische Parteien nicht explizit in die Messungen miteinbezogen werden. Dabei sind es politische Parteien, die den politischen Wettbewerb organisieren und als wesentliche Legitimationsressource demokratisches Regieren ermöglichen. In Paragraf 1 Absatz 2 des österreichischen Parteiengesetzes von 2012 heißt es dazu: „Zu den Aufgaben der politischen Parteien gehört die Mitwirkung an der politischen Willensbildung.“ Im deutschen Parteiengesetz (§1 Absatz 2)² wird die Rolle von Parteien detailreicher dargestellt:

„Die Parteien wirken an der Bildung des politischen Willens des Volkes auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens mit, indem sie insbesondere auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung Einfluß nehmen, die politische Bildung anregen und vertiefen, die aktive Teilnahme der Bürger

1 Democracy Reports des V-Dem Institute (<https://www.v-dem.net/publications/democracy-reports/>); Democracy Index by the Economist Intelligence Unit (EIU) (<https://www.eiu.com/topic/democracy-index>); Polity IV Index (<http://www.systemicpeace.org/polityproject.html>); Freedomhouse (<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2019/map>); Democracy Barometer der Universität Zürich (<http://democracybarometer.org/>); Bertelsmann Transformation & Governance Index (<https://www.bti-project.org/de/daten/rankings/governance-index>); Demokratiematrix der Universität Würzburg (<https://www.demokratiematrix.de/ranking>); Österreichischer Demokratie Monitor (<https://www.demokratiemonitor.at>); Demokratieradar des Austrian Democracy Lab (<https://www.austriandemocracylab.at/demokratieradar>).

2 Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz), in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994, BGBl. I S. 149, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 2004, BGBl. I S. 3673

am politischen Leben fördern, zur Übernahme öffentlicher Verantwortung befähigte Bürger heranzubilden, sich durch Aufstellung von Bewerbern an den Wahlen in Bund, Ländern und Gemeinden beteiligen, auf die politische Entwicklung in Parlament und Regierung Einfluß nehmen, die von ihnen erarbeiteten politischen Ziele in den Prozeß der staatlichen Willensbildung einführen und für eine ständige lebendige Verbindung zwischen dem Volk und den Staatsorganen sorgen“.

In beiden Ländern ist die demokratiepolitische Notwendigkeit politischer Parteien verfassungsrechtlich abgesichert (Art. 1 Österr. Bundesverfassung; Art. 21 und Absatz 1 des Grundgesetzes der BRD). Ihre dadurch privilegierte Stellung verpflichtet sie gleichzeitig darauf, ihre innere Ordnung, den in den Verfassungen verankerten demokratischen Grundsätzen entsprechend zu gestalten. Ein Zuwiderhandeln kann ein Verbot durch den Bundesverfassungsgerichtshof zur Folge haben. Ob dieser bedeutungsvollen Rollenzuschreibung drängt sich die Frage auf, warum die innerparteiliche Demokratie in nahezu allen Demokratiemessungen zu wenig oder gar nicht miteinbezogen werden. Sprich, nur demokratisch verfasste und gelebte Parteilarbeit, kann die, den Parteien zugedachte Rolle in Demokratien erfüllen.

Aktuelle Demokratiemessungen hingegen, haben eines gemein, sie beziehen nur die Rahmenbedingungen für das Wirken politischer Parteien mit ein, und schließen daraus, inwiefern diese ihre Funktionen der intermediären Interessensaggregation und -artikulation sowie die Ausübung von gesellschaftlicher Kontrolle staatlichen Handelns nachkommen können. Die wohl umfassendste Demokratiemessung ist jene des *Varieties of Democracy* (V-Dem) Instituts³, welches an der Universität Göteborg angesiedelt ist. Deren Messungen beziehen 483 Indikatoren von eigenen Quellen und 59 Indikatoren von externen Datensätzen mit ein. Die Erhebung erfolgt großteils über Fragebögen, welche dezentral durch Länderkoordinator:innen von V-Dem und ausgewählten Länderexpert:innen beantwortet werden. Indikatoren, die von V-Dem herangezogen werden, untergliedern sich in die Bereiche: Wahlen, politische Parteien, direkte Demokratie, Regierung, Parlament, Deliberation, Justizwesen, Grundrechte, staatl. Souveränität, Zivilgesellschaft, Medien, politische Gleichheit, Exklusion, Legitimation, zivile und akademische Freiheiten.⁴ Die Bewertung politischer Parteien basiert auf Grundlage eines eigenen V-Party Datensatzes, welcher basiert auf einem Fragebogen bereits einige Bereiche innerparteilicher Demokratie erhebt, wie z.B. den Organisations- und Kohäsionsgrad (Stärke lokaler Parteigruppen, Wahl des Parteivorsitzes, Personalisierungsgrad in der Partei, Kohäsion bei parteiinternen Entscheidungen, Struktur der Parteifinanzierung), Verbindung zu den Wähler:innen (Verbindung zu zivilgesellschaftlichen Organisationen, lokale Parteigruppen, Parteiideologie und Art des Populismustyps.⁵)

Andere Datensätze hingegen bilden die Wirkmächtigkeit politischer Parteien bestenfalls indirekt ab. Der ParlGov Datensatz liefert Information über ideologische Ausrichtung, Wahlergebnisse

3 Weblink zur Institutions-Website: Democracy Reports des V-Dem Institute (<https://www.v-dem.net/publications/democracy-reports/>)

4 Methodologie der V-Dem Messung: https://www.v-dem.net/documents/26/methodology_v13.pdf (03.01.2024)

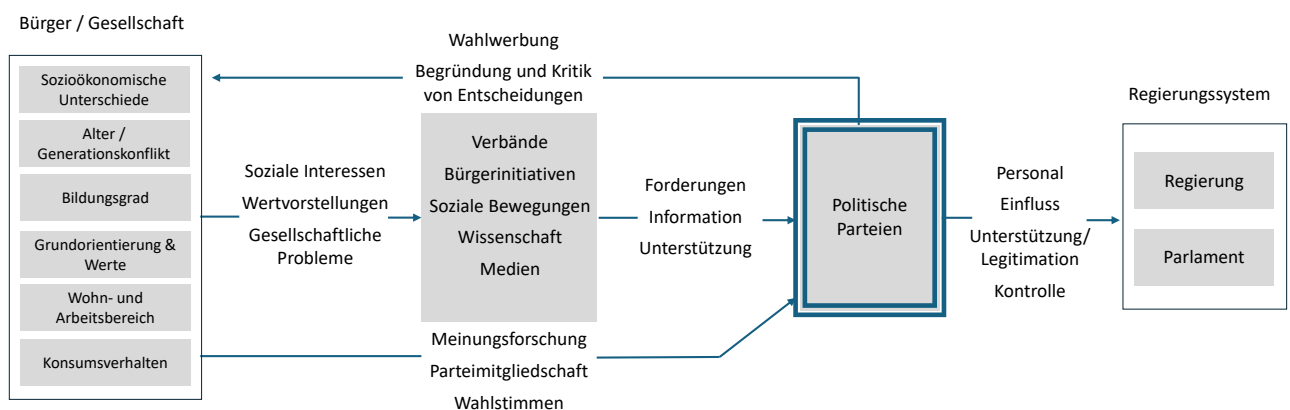
5 Indikatoren des V-Party Datensatzes: https://v-dem.net/documents/6/vparty_codebook_v2.pdf (14.02.2024)

und Regierungsbeteiligung von politischen Parteien.⁶ Andere Demokratiemessungen bewerten wiederum nur Rahmenbedingungen für politische Parteien. Die Demokratiematrix der Universität Würzburg erhebt Daten hinsichtlich „Organisationsfreiheit“, „Gleichheit der Handlungsrechte“ und „Kontrollausübung“ und der Demokratiebarometer der Universität Zürich bietet Daten zur „Partizipation“ und dem „politischen Wettbewerb“. Im folgenden Kapitel wird begründet, wie und warum innerparteiliche Demokratie einen erheblichen Einfluss auf die Demokratiequalität eines Landes hat und daher unbedingt in die Bewertung miteinbezogen werden muss.

2 Beitrag politischer Parteien zur Sicherstellung der Demokratiequalität eines Landes

Eine analytische Annäherung, um die Relevanz von politischen Parteien für die Demokratiequalität eines Staates darzulegen, erfolgt anhand der demokratiepolitischen Einordnung ihrer Funktionen. Parteien organisieren und legitimieren demokratisches Regieren. Dies geschieht durch eine Verschränkung der Parteien mit der Zivilgesellschaft einerseits und der Verbindung mit dem Regierungssystem andererseits. Sie stellen somit einen wechselseitigen Austausch von Informationen und Unterstützung her, identifizieren und repräsentieren Anliegen der Bürger:innen im Entscheidungsfindungsprozess und sind aufgrund ihrer Mediations-/Vermittlungsfunktion essentiell für die politische Stabilität des Regierungssystems (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Organisierte Demokratie



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Wolfgang Rudzio 1977: 160

Wesentliche Funktionen in Anlehnung an Wolfgang Rudzio (1977: 160f.), Ulrich von Alemann (1994: 302ff.) und Frank Decker (2011: 16) sind: die Identifizierung gesellschaftlicher Interessen und die Erarbeitung gemeinsamer Ziele und Positionen in der politischen Auseinandersetzung (*Vermittlungs-, Aggregations- und Integrationsfunktion*); die Wahrnehmung der Vertretung dieser Interessen im Sinne des abgestimmten Mandats und die Geltendmachung des Einflusses zur Wahrung dieser gegenüber den staatlichen Institutionen (*Vertretungs- und Einflussfunktion*);

⁶ Döring, Holger, Constantin Huber and Philip Manow. 2022. Parliaments and governments database (ParlGov). Datensatz ist abrufbar über <https://www.parlgov.org/about/> (14.02.2024)

die Rekrutierung und Auswahl politischer Entscheidungsträger:innen auf allen Ebenen (*Rekrutierungs-, Selektions- und Sozialisationsfunktion*); und, die Überwachung der Regierungs- und Staatstätigkeit (*Kontroll- und Legitimationsfunktion*).

Die *Vermittlungs-, Aggregations- und Integrationsfunktion* setzt den regelmäßigen Austausch (Deliberation) mit unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen voraus. Die erhobenen Interessen sollen in weiterer Folge gebündelt und im Sinne eines Interessensausgleichs, in eine gemeinsame Position integriert werden. Die *Vertretungs- und Einflussfunktion* basiert auf der Repräsentation pluralistischer Interessen und Meinungen in der parteiinternen Entscheidungsfindung und ergo in der Vertretung dieser Position in der politischen Auseinandersetzung. Entscheidend ist daher, neben einer deliberativen Offenheit mit der eigenen Wähler:innenbasis sowie der Zivilgesellschaft, wie die innerparteilichen Verfahren und Strukturen ausgestaltet sind, um unterschiedliche Interessen zu identifizieren und in der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen. Diese Verfahren und Strukturen erfordern Transparenz, Rechtsstaatlichkeit, Beteiligungs- und Rechenschaftspflichten, Effizienz und eine klare Gewaltenteilung. Die *Rekrutierungs-, Selektions- und Sozialisationsfunktion* von Parteien verweist darauf, wie diese zur Bestellung politischer Entscheidungsträger:innen auf allen Ebenen des politischen Systems beiträgt. Hierzu stellt sich die Frage nach der gelebten politischen Kultur innerhalb einer Partei, in denen Parteimitglieder sozialisiert werden. Inwiefern ist diese durch demokratische Werte und gemeinwohlorientierte Zielsetzungen geprägt und sorgt dadurch für eine Kultur der Kompromissbereitschaft und Streben nach Konsensus? Dies ist vor allem unter dem Gesichtspunkt zu sehen, dass nicht alle Bereiche politischer Entscheidungsfindung innerhalb formaler Verfahren verhandelt werden, sondern immer ein respektables Maß an Entscheidungen außerhalb formaler Verfahren und Zuständigkeiten getroffen wird. Daher ist es wichtig, dass die Entscheidungsträger:innen demokratische Werte verinnerlicht haben. Weiters kommt die *Kontroll- und Legitimationsfunktion* von Parteien zur Sprache. Die Möglichkeiten für Parteien, diese auszuüben, hängt zu einem Großteil von den Rahmenbedingungen ab, die diesen durch die Art des Regierungs- und Wahlsystems, aber auch durch ein Parteiengesetz gegeben ist. Aber es braucht auch Parteifunktionäre und -funktionärinnen, die über die nötige Expertise und Kompetenz verfügen, um die Regierungs- und Staatstätigkeit effektiv überwachen und bewerten zu können. Auch sind Prozesse von Nöten, um Kontrollaufgaben effizient und effektiv erfüllen zu können und zu einem legitimierenden Ergebnis zu kommen.

Um den Beitrag politischer Parteien zur Demokratiequalität eines Landes anhand der oben genannten Funktionen bemessen zu können, müssen zuerst die Kriterien dazu offengelegt werden. Der Autor verweist hierzu auf die acht Dimensionen demokratischen Regierens nach Diamond und Morlino (2004). Diese sind wie folgt: Rechtsstaatlichkeit (z.B. Bindung an die Verfassung, unabhängiges Justizsystem, Wahrung der Grund- und Menschenrechte), Bürgerbeteiligung (z.B. inklusives Wahlrecht, direkte Demokratie), Politischer Wettbewerb (Organisations-, Rede- und Versammlungsfreiheit, Oppositionsrechte, Parlamentarismus), Vertikale Verantwortlichkeit (z.B. durch regelmäßige Wahlen, Föderalismus, Medienfreiheit), Horizontale Verantwortlichkeit (z.B. Gewaltenteilung, parlamentarische Kontrollrechte, politische Trennung zwischen

Ministerkabinetts und Ministerium), Freiheit (Öffentlichkeit und Transparenz), Gleichheit (z.B. unterschiedliche Interessen werden repräsentiert und gleichwertig als Entscheidungsgrundlage herangezogen) und Responsivität (Wahrnehmung und Integration von unterschiedlichen Interessen einer Gesellschaft) (zitiert nach Campbell/Barth 2009: 212f). In Referenz zu diesen acht Dimensionen, wird folglich anhand der Funktionen politischer Parteien dargelegt, wie stark die demokratiepolitische Relevanz von politischen Parteien ist. Diese kann entweder förderlich für die Demokratiequalität eines Staates sein oder demokratiezerrend, in dem diese Parteien ihre Funktionen nicht im Einklang mit demokratiepolitischen Grundsätzen wahrnehmen und daher die Demokratiequalität eines Staates negativ beeinflussen. Diese Parteien sind zum Beispiel in sich hierarchisch und autoritär verfasst und verfolgen Partikularinteressen ohne Kompromissbereitschaft zu zeigen (siehe Abbildung 8).

Für die Demokratiequalität eines Staates ist es nötig, dass der Anteil der Mandate größtenteils über demokratiefördernde Parteien gestellt werden und das Zusammenspiel aller Parteien geneigt ist, den Allgemeinwillen bestmöglich abzubilden und gemeinwohlorientierte Entscheidungen, im Interesse der gesamten Bevölkerung, sicherzustellen. Dafür ist es viel entscheidender, dass innerhalb des Parteiensystems die Vielfalt an Interessen repräsentiert und integriert wird. Es muss aber auch ein demokratischer Grundkonsens über gemeinsame Ziele und Verfahren zur Entscheidungsfindung sowie Kompromissbereitschaft unter den dominierenden Parteien gegeben sein.

Die notwendigen Rahmenbedingungen für ein demokratieförderndes Parteiensystem werden durch die Ausgestaltung des Regierungssystems sowie der Geschäftsordnung im Parlament, des Wahlsystems und der Parteiengesetze eines Landes gesetzt. Darüber hinaus ist die Ausgestaltung des politischen Wettbewerbs innerhalb des Parteiensystems geprägt vom Grad einer unabhängigen Justiz, Medienfreiheit und einer starken Zivilgesellschaft. Nur in seiner Gesamtheit kann ein politisches System dazu beitragen, Missbrauch von Macht für Klientelinteressen zu verhindern und gemeinwohlorientierte Interessen der Bevölkerung umzusetzen.

In Bezug auf das *Regierungssystem* spielt es eine Rolle, welche Rechte und Mitwirkungsmöglichkeiten den politischen Parteien gewährt werden. Ein demokratisches Regierungssystem gewährleistet: verfassungsrechtlich abgesicherte Menschen- und Bürger:innenrechte; allgemeine, freie und geheime Wahlen; eine faire politische Auseinandersetzung in Medien und in der Öffentlichkeit; Rechtsstaatlichkeit auf Basis einer unabhängigen Justiz und einen starken Parlamentarismus mit effektiven Kompetenzen zur Regierungskontrolle. Während ein präsidentielles System die Macht auf eine Partei konzentriert, die jedoch wieder durch eine starke Personalisierung geschwächt ist, erscheint ein parlamentarisches System bestens geeignet, um den politischen Parteien die Wahrnehmung ihrer Funktionen bestmöglich sicherzustellen. Doch greift diese Zuordnung zu kurz und vielmehr müssen verfassungsrechtliche Bestimmungen wie auch die Geschäftsordnung im Parlament,⁷ in die Bewertung miteinbezogen werden

⁷ z.B. Bundesgesetz der Republik Österreich über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975). <https://www.parlament.gv.at/verstehen/nationalrat/rechtsgrundlagen/GOGNR> (22.02.2024)

(z.B. Mitwirkungsmöglichkeiten, Pluralismus & Repräsentativität, Inklusivität, Klubförderung, Absicherung des freien Mandats, Kontrollmöglichkeiten und Oppositionsrechte).

Das *Wahlssystem* wiederum beeinflusst die thematische Breite sowie die Machtverteilung innerhalb politischer Parteien und zwischen der Regierung und dem Parlament. Aus demokratiepolitischer Sicht erscheint eine Fragmentierung als wünschenswert, jedoch sollte dies nicht zu einer Polarisierung im politischen Wettbewerb führen, aber auch nicht ein klares Regierungsmandat verunmöglichen. Als ideal für ein repräsentatives Parteiensystem wird oft die Verhältniswahl und niedrige Schwellenwerte für den Einzug ins Parlament, aber auch eine Form der personalisierten Wahl angeführt. Um trotz eines pluralistischen Parteiensystems die Bildung stabiler Regierungen zu ermöglichen, werden wiederum eine Form des Mehrheitsfördernden Wahlrechts, die Belohnung von Wahlallianzen und/oder höhere Schwellenwerte in Betracht gezogen⁸.

Während die Ausgestaltung des Regierungssystems und des Wahlsystems indirekt auf ein Parteiensystem einwirken, stellen Parteiengesetze einen direkten Eingriff in die Ausgestaltung politischer Parteien dar. *Parteiengesetze* verfolgen eine klare Zielvorstellung, was das gewünschte Verhalten von Parteien anbelangt und verschiedene Sanktions- und Belohnungsmechanismen, um diesen Zielen Nachdruck zu verleihen. Das Parteiengesetz legt die Anforderungen für die Registrierung von politischen Parteien fest. Grundlegend für eine Registrierung ist eine Mindestanzahl von Mitgliedern und die Einreichung einer Satzung. Zuvorderst müssen Parteien sich darin verpflichten, die verfassungsrechtlichen Grundsätze und Werte – wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Grund- und Menschenrechte, soziale Gerechtigkeit – und die formulierten gemeinwohlorientierten Staatsziele zu achten und politisches Handeln diesen unterzuordnen. Ein Zuwiderhandeln, in Form von verfassungsfeindlichen Positionen, kann ein Verbot dieser Partei nach sich ziehen. Darüber hinaus können Regelungen noch eine Reihe weiterer Vorgaben für Parteien beinhalten, wie z.B. Transparenz, Rechenschaftspflichten und Repräsentativität. Auch Mindeststandards für die interparteiliche Entscheidungsfindung können Teil dieser Vorgaben sein. Dies kann zum Beispiel die Verpflichtung von innerparteilichen Wahlen (z.B. Nominierung und Direktwahl des Parteienvorsitzes), verbindliche Mitgliederbefragungen (z.B. Norwegen) und Transparenz oder Quotenregelungen bei der Auswahl von Kandidat:innen umfassen. Auch Vorgaben für die Einrichtung von parteiinternen Kontrollmechanismen können als Kriterien darin enthalten sein (z.B. Whistleblower-Stelle, Ombudsstelle, externer Beirat, unabhängiges Schiedsgericht).

Ein Großteil der rechtlichen Vorgaben regelt den Umgang mit Parteifinzen. Diese umfassen sowohl staatliche Parteienförderung als auch private Spenden und Mitgliedsbeiträge. So sind oftmals Obergrenzen für Spenden von Einzelpersonen und Organisationen sowie Offenlegungspflichten in Form von Rechenschaftsberichten betreffend Finanzierung und Ausgaben (siehe z.B. Wahlkampfkostenobergrenze in Österreich; zweckgemäße Verwendung von Budgetmitteln

⁸ Siehe dazu u. a. entsprechende Empfehlungen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa/ Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (OSZE/ODIHR) und des Europarates/ der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) sowie für Österreich den Vorschlagskatalog mit insgesamt 37 Empfehlungen zur Reform des Wahlprozesses aus 2017: <https://www.wahlbeobachtung.org/vorschlagskatalog-37-empfehlungen-zum-wahlprozess/> (14.02.2024)

für Parteiakademien) vorgesehen. Von Seiten des Staates braucht es zudem unabhängige Kontroll- und Überwachungsmechanismen (z.B. der Parteien-Transparenz-Senat in Österreich⁹), welche die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen durch politische Parteien sicherstellen und Verstöße gegen demokratische Standards und Transparenzvorschriften ahnden. Bei Verstößen können diese, je nach Delikt, entweder Geldbußen oder den Ausschluss von staatlicher Parteienfinanzierung bis hin zu strafrechtlichen Konsequenzen für die zuständigen Funktionär:innen nach sich ziehen. Parteiengesetze versuchen aber oftmals auch durch Anreizsysteme, die Einhaltung der Zielvorgaben durch politische Parteien zu fördern. Als Beispiele für Anreizsysteme, kann sich die Förderhöhe nach Anzahl der Mitglieder richten, es Bonuszahlungen bei Erfüllung einer Frauenquote geben oder für Teilnahme an überparteilichen Aus- und Weiterbildungen von Parteimitgliedern durch staatliche Institutionen (wie z.B. Verwaltungsakademie in Österreich).

Eine Bewertung der Rahmenbedingungen kann nur in Referenz zu ihrer Wirkung im politischen System vorgenommen werden. Sprich, inwiefern bringen die Rahmenbedingungen ein Parteiensystem hervor, welches die in Parteien gesetzte Funktionserwartung erfüllt. Zum Beispiel kann die Vertretungs- und Einflussfunktion unterschiedlich erfüllt werden. Eine breite und effektive Repräsentation pluralistischer Interessen kann entweder durch ein Mehrparteiensystem, mit einer Vielzahl an politischen Parteien mit unterschiedlichen Programmen, Ideologien und Strukturen erfolgen oder durch dominierende Massenintegrationsparteien, mit einer komplexen Organisationsstruktur, die es ermöglicht, unterschiedliche Interessen und Konfliktlinien bereits innerhalb der Parteien zu gemeinwohlorientierten Positionen zu verhandeln. An diesem Beispiel wird ersichtlich, dass ein Fokus von Demokratiemessungen auf explizit institutionelle Rahmenbedingungen wie Wahlen, politische Freiheiten, Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit zu irreführenden Bewertungen verleitet, da diese endogene Bedingungen nicht erfasst. Endogene Bedingungen umfassen Faktoren wie politische Repräsentation, Partizipation, Wettbewerb, interne Demokratie und politische Kultur. Für eine effektive Demokratie ist es wichtig, dass diese endogenen Bedingungen erfüllt sind. Nur so ist es gewährleistet, dass Parteien ihre demokratiepolitischen Funktionen erfüllen. Allerdings sind diese Faktoren schwer quantifizierbar und messbar, wodurch sie kaum in Demokratiemessungen berücksichtigt werden. Institutionelle Rahmenbedingungen sind zwar einfacher messbar und vergleichbar, aber sie erfassen nicht unbedingt die Rolle und Leistung von politischen Parteien und sie erfassen so auch nicht den Wandel von Parteiensystemen. Wie sich ein solcher Wandel auf die Demokratiequalität auswirkt, wird im folgenden Kapitel ausgeführt.

3 Politische Parteien im Wandel

Es wurde im vorangegangenen Kapitel darauf hingewiesen, dass bei Demokratiemessungen oftmals nur Rahmenbedingungen für den politischen Wettbewerb bewertet werden. Eine Analyse der gelebten demokratischen Praxis innerhalb von Parteien fehlt hingegen. Wie der Artikel argumentiert, kommt es dadurch zu einem verzerrten Bild über die Demokratiequalität von Staaten.

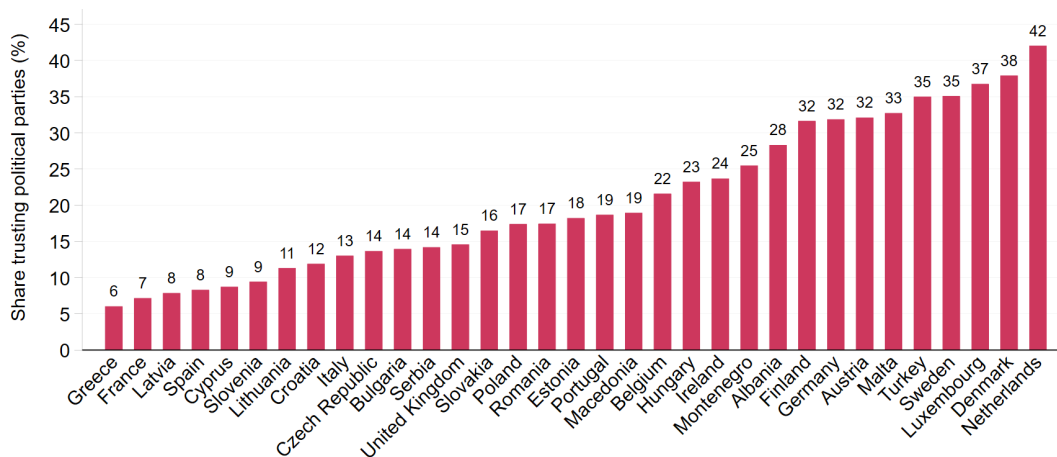
⁹ Weblink zum Parteien-Transparenz-Senat in Österreich: <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/themen/unabhaenger-parteien-transparenz-senat.html>

Diese Verzerrung wird umso deutlicher, wenn, wie folgt dargestellt, die Parteiensysteme einem Wandel unterworfen sind, welcher die Parteien in der Erfüllung demokratiepolitischer Funktionen schwächt. Damit politische Parteien ihre demokratiepolitischen Funktionen erfüllen können, müssen diese auch in sich im Stande sein, auf gesellschaftlichen Wandel und Veränderungen der Konfliktlinien reagieren zu können. Sie dürfen daher nicht Gefahr laufen, zum Selbstzweck politischer Funktionäre und Funktionärinnen zu verkommen, sondern im Sinne ihrer Stabilität und Anpassungsfähigkeit eng im Austausch mit den Mitgliedern, der Gesellschaft und ihren unterschiedlichen Stakeholdern zu stehen.

Im Folgenden wird in Anlehnung an Entwicklungstrends westeuropäischer Parteiensysteme dargestellt, welchen Herausforderungen politische Parteien ausgeliefert sind, um ihren demokratiepolitischen Funktionen gerecht werden zu können. Dabei muss klar zwischen Ursache und Symptom unterschieden werden. Beides erfordert eine Anpassungsleistung politischer Parteien und je nachdem, wie diese ausfällt, ergibt sich ihr demokratiepolitischer Beitrag. Zu den prägendsten Ursachen für den Wandel von Parteiensystemen zählen Phänomene wie der Souveränitätsverlust des Nationalstaates aufgrund der Einbettung in internationale Regime; Veränderung sozio-ökonomischer Ungleichgewichte und die zunehmende Mediatisierung politischen Wettbewerbs (Merkel 2016). Dies führte zu Bedeutungsverlust der Parlamente und von Oppositionsparteien, Handlungsverlust von Regierungen, dem Niedergang von Volksparteien, einer Polarisierung des politischen Wettbewerbs und Indifferenz politischer Programme. Darauf lassen sich folgende Symptome zurückführen, die einen Wandel der Parteiensysteme und ihrem Grad der Funktionsfähigkeit zur Folge haben.

Erstens ist ein zunehmender Vertrauensverlust in politische Parteien festzustellen (Bergsen 2019; Pildes 2021). Dieser wird von einigen Autoren (Kriese et al. 2008) mit dem Bedeutungsverlust der nationalen politischen Arena im Zuge der Integration in internationale Regime sowie der Europäischen Union in Verbindung gebracht. Die vormals dominierenden Massenintegrationsparteien gerieten in ein Dilemma, da sie ihr Versprechen nach Vertretung und Einfluss immer weniger wahrnehmen konnten. Auch agierten sie zunehmend pragmatisch hinsichtlich ihrer inhaltlichen Ausrichtung. Der Kampf um den Erhalt von Posten und Einfluss ließ die inhaltlichen Ziele in den Hintergrund rücken (Jun 2005: 223). Der Grad an Inszenierung überdeckte den Bedeutungsverlust, sorgte aber im Gegenzug für unerfüllte Erwartungen. Während die Wähler:innen die Politiker:innen dieser Parteien in Verantwortung nehmen, zeigen sich diese umgekehrt kaum responsiv für deren Anliegen aufgrund ihrer kaum noch vorhandenen Zuständigkeit (Mair 2013). Dies führte dazu, dass sich eine Parteiskepsis (siehe Abbildung 2) bis hin zur Ablehnung von Demokratie unter den Bürger:innen breit machte (Eurobarometer 2023)¹⁰. Die Parteibindung nahm rapide ab. Immer weniger Bürger:innen gingen eine Parteimitgliedschaft ein. Verbindungen zwischen Parteien und der Zivilgesellschaft wurden zunehmend porös und schwächten die Vermittlungs-, Integrations- und Aggregationsfunktion von Parteien.

¹⁰ Kommissionswebsite zum Eurobarometer: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2966> (05.03.2024)

Abbildung 2: Vertrauen in politische Parteien in Prozent (Durchschnittswerte für 2015-2020)

Source: Amory Gethin (2021) calculations using Standard Eurobarometer surveys.

Zweitens, erhöhte das gesunkene Vertrauen in etablierte Massenintegrationsparteien die Volatilität der Wähler:innen und erhöhte den Wettbewerbsdruck. Gleichzeitig nahm der Grad an Medialisierung politischer Auseinandersetzung zu. In einer medialisierten politischen Landschaft können populistisch agierende Klientelparteien leichter Aufmerksamkeit und Unterstützung gewinnen, da sie oft einfache Botschaften und polarisierende Narrative verwenden, die in den Medien gut funktionieren (Heinisch et al. 2017). Massenintegrationsparteien hingegen stoßen hier auf Schwierigkeiten, ihre Botschaften effektiv zu vermitteln und ihre Wählerbasis zu mobilisieren, da sie traditionell eine Breite an Themen und Interessen bedienen. Diese seien zu sehr in ihren Strukturen und Parteiprogrammatiken gefangen, um den Gegebenheiten in diesen geänderten Wettbewerbsstrukturen entsprechen zu können. Es fehlt ihnen die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit, um Diskurse zu setzen und Konflikte entlang ihrer Programmatik zu verhandeln (Stöss/Haas/Niedermayer 2006: 14). Dies kann dazu führen, dass Massenintegrationsparteien, die auf Kompromissen und breiten politischen Koalitionen basieren, an Unterstützung verlieren. Um dieser Herausforderung zu begegnen, müssen Massenintegrationsparteien ihre Strukturen anpassen, um effizienter Interessen von Bürger:innen in ihren Programmen und Positionspapieren integrieren zu können. Es benötigt einen engen Austausch und deliberative Einbindung der Mitgliederbasis und der Zivilgesellschaft, um entsprechende politische Angebote machen zu können.

Drittens kommt es im Zuge veränderter sozioökonomischer Interessenslagen zu einem Bruch mit den vorherrschenden Konfliktlinien im politischen Wettbewerb. Vor allem in Zeiten eines sich breit machenden Postmaterialismus gewinnen immaterielle Bedürfnisse (wie emanzipative, ökologische, moralische Werte) an Stellenwert und differenzieren traditionelle Konfliktlinien (Bergsen 2019). Wie Veith Selk (2023) in seinem jüngsten Buch „Demokratiedämmerung“ schreibt, dringt die „Politisierung bis „in den letzten Winkel des Privaten“ ein. Anders als in traditionellen Konfliktlinien, in denen vor allem die Verteilungsfrage im Fokus der politischen Auseinandersetzung stand, werden Konflikte zunehmend entlang von Wertvorstellung und Identitäten

verortet. Während bei Verteilungskonflikten ein Kompromiss als Möglichkeit in Betracht gezogen wird, gerät dies bei Fragen von Werten und Identität ins Hintertreffen. Vor allem finanziell und bildungsmäßig Bessergestellte treiben diese Segmentierung voran. Ein gesellschaftlicher Grundkonsens in politischen Fragen ist kaum noch in Reichweite und macht auch nicht vor gemeinwohlorientierten Motiven halt. Dies wird auch vorangetrieben durch eine Fragmentierung von Öffentlichkeit. Dies zeigt sich in der Verlagerung von politischen Debatten in eine Vielzahl von nicht-linearen Medienkanälen und sozialen Plattformen. Zentrale Arenen politischer Auseinandersetzung geraten ins Hintertreffen und erschweren die Herausbildung eines Grundkonsenses. Auf eine belastbare Wir-Identität, wie Selk (2023) betont, kann nicht mehr verlässlich zurückgegriffen werden. Dadurch droht eine zunehmende gesellschaftliche Polarisierung, welche die Verortung eines gemeinsamen Ziels zwangsläufig erschwert.

Die Segmentierung gesellschaftlicher Konfliktlinien steht im Zeichen der Ausdifferenzierung der Gesellschaft und der Individualisierung, welche traditionelle Parteibindungen untergraben und zu einer Fragmentierung der politischen Landschaft führt (Selk 2023). Durch die Partikularisierung von politischen Diskursen fehlt die übergeordnete Zielrichtung und verhindert oftmals kohärente Politik. An diesen kontroversen Erwartungen müssen Parteien in Regierungsverantwortung zwangsläufig scheitern. Die Regierungsparteien, die in erster Linie durch ihr Kontrollversprechen und ihre Lösungskompetenz legitimiert sind, werden zunehmend von einer Opposition vor sich hergetrieben, welche diese Inkohärenz und die überhöhten Erwartungen nützen, um den etablierten Regierungsparteien Inkompetenz vorzuwerfen und dadurch das Vertrauen der Bevölkerung in diese belasten. Daniela Irngruber (2022) schließt sich der Argumentation von Selk an und spricht davon, dass eine zunehmende Politisierung nicht zwangsläufig mehr demokratische Legitimität bedeutet. Vielmehr betont sie, unisono, dass gesellschaftlich Privilegierte immer weniger eine Parteibindung suchen, um politisch zu partizipieren und ihre Unterstützung ad-hoc und themenspezifisch erfolgt, ohne sich themenübergreifend mit Politik auseinanderzusetzen. Es kommt vielmehr zu einer selektiven Partizipation je nach Thema und Interessenslage.

Durch neu auftretende Interessenslagen steht ein größer werdendes Wähler:innenreservoir zur Disposition und dies sorgte für einen massiven Umbruch westeuropäischer Parteisysteme (Jun 2005; Stöss/Hass/Niedermayer 2006; Fieldhouse et al. 2020). Neue Parteien aber auch vormals Klein- und Kleinstparteien fordern Massenintegrationsparteien erfolgreich heraus und schöpfen ihr Potential und ihre Existenzberechtigung daraus, unbelastet und wandelbar, die spezifischen und sich ändernden Präferenzen zu bedienen. Insgesamt wurden, einer Studie von Bértoa (2002) zufolge, in den letzten drei Jahrzehnten über 800 neue Parteien in Europa gegründet. Darunter fallen die Entstehung der Grünenparteien in den 1980er Jahren, die Umweltschutz als Thema etablierten, welches nicht in das traditionelle Links-Rechts-Schema einzuordnen war. Andere Beispiele sind die Parteien mit einem spezifischen Fokus auf Tierschutz (`Party for Animals` in den Niederlanden) oder Rechte von Pensionisten (`50PLUS`, ebenfalls in den Niederlanden) (Bergsen 2019). Jüngst wird in der Literatur für die Fragmentierung von Parteisystem auch der Begriff der `Dutchification` verwendet, mit dem Verweis auf die Parlamentswahlen in den Niederlanden

2021, an denen 37 Parteien sich zur Wahl gestellt haben und 17 Parteien erfolgreich den Einzug ins Parlament geschafft haben (Bergsen et al. 2022).

Viertens, führt der Anstieg an wahlwerbenden Parteien und die Abwanderung der Wähler:innenstimmen der politischen Mitte an die ideologischen Ränder zu einer Fragmentierung und Polarisierung der Parteiensysteme. Während eine gewisse Vielfalt und Pluralismus in der politischen Landschaft als Zeichen einer lebendigen und repräsentativen Demokratie betrachtet werden kann, birgt übermäßige Fragmentierung jedoch ernsthafte Risiken für die Demokratiequalität. Die Fragmentierung des Parteiensystems kann nicht per se als positive oder negative Entwicklung in Bezug auf die Demokratiequalität eines Landes bewertet werden. Eine Einordnung verlangt nach einem differenzierten Blick, welcher diese in Wechselbeziehung zu dem spezifischen politischen, sozialen und kulturellen Kontext eines Landes betrachtet. Dabei ist die Fragmentierung nicht ein Problem an sich, jedoch droht der damit einhergehende Wettbewerb, ohne geeignete Maßnahmen, eine konsensorientierte Arena politischer Auseinandersetzungen in eine Arena von Konkurrenten zu verwandeln. Dies bedeutet im Umkehrschluss eine Zuspitzung politischer Auseinandersetzung, die aufgrund des pluralistischen Zielkonflikts den politischen Wettwettbewerb zum überlebensnotwendigen Kampf um Abgrenzung und Aufmerksamkeit verkommen lässt. Die politische Arena gerät zur Schaubühne für die Inszenierung der Gegensätze auf Basis des ideologischen Kerns einer Partei.

Eine Segmentierung des politischen Wettbewerbs kann dazu führen, dass einzelne Parteien sich darauf konzentrieren spezifische Interessen zu besetzen, um im Wettbewerb wahrgenommen und unterstützt zu werden. Durch diese thematische Zuspitzung kann es dazu kommen, dass diese Interessen nur dann im Entscheidungsfindungsverfahren vertreten und in die Entscheidung integriert werden, wenn die Parteien, die auf diese Interessen setzen, in der Regierung vertreten sind. Kurzum, die Kompromiss-fähigkeit zur Wahrung eines Ausgleichs von Interessen droht in fragmentierten Parteiensystemen der wettbewerbsbedingten Strategie und Taktik zum Opfer zu fallen und läuft Gefahr, keine Berücksichtigung zu finden, wenn dies für die Mehrheitsfindung nicht notwendig ist. Wohingegen Massenintegrationsparteien den Anspruch stellen, eine breite Palette von Interessen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen in die eigene Positionsfindung zu integrieren und folglich eine gemeinwohlorientierte Politikgestaltung eher wahrscheinlich ist.

Weiters löst Fragmentierung eine Instabilität und Unberechenbarkeit demokratischen Regierens aus, was wiederum das Vertrauen in das politische System schwächt. So kann eine stark fragmentierte politische Landschaft zu instabilen Regierungen führen, da es schwieriger wird, stabile Mehrheiten zu bilden. Dies kann zu häufigen Regierungswechseln, Koalitionsbrüchen und politischer Unruhe führen, was die Effizienz der Regierung beeinträchtigen kann. Auch erschwert eine hohe Anzahl von Parteien im Parlament die Entscheidungsfindung, da Kompromisse zwischen den verschiedenen politischen Lagern schwieriger zu erreichen sind. Dies kann zu politischer Blockade und Verzögerungen bei der effektiven Umsetzung von Gesetzen und Reformen führen. Aktuell sind in den 20 wirtschaftsstärksten Staaten Europas mindestens neun Parteien

im Parlament vertreten, davon aber nur ein Drittel mit mehr als 10 Prozent (Bértoa 2024)¹¹. Dies erschwert die Bildung von Mehrheiten, welche sich vor allem durch die zunehmende Anzahl an Mehrparteienregierungen und die Zunahme von Kleinparteien (< 10% der Stimmen) ausdrückt.¹² Unter den EU-Mitgliedsländern werden aktuell 16 Regierungen von Koalitionen mit drei oder mehr Parteien gebildet.

Diese vier skizzierten Entwicklungstrends von Parteiensystemen haben massive Auswirkungen auf deren Funktionsfähigkeit und ergo auf die Demokratiequalität eines Landes. Ein Parteiensystem zeichnet sich dadurch aus, inwiefern es dieses schafft, sich anzupassen. Zum einen können die Rahmenbedingungen geändert werden, indem zum Beispiel höhere Schwellenwerte für den Einzug in das Parlament oder Wahlallianzen belohnt werden. Zum anderen sollen Maßnahmen zur Förderung der innerparteilichen Demokratie ergriffen werden. Parteien sollen dazu gebracht werden, flexible und lernfähige Strukturen zu entwickeln, die es ermöglichen, auf veränderte politische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen zu reagieren und unterschiedliche Meinungen und Ideen zu integrieren.

4 Methodologie zur Messung des Beitrags politischer Parteien zur Demokratiequalität eines Staates

Anhand der eingangs gestellten Zielvorgabe, den Beitrag von politischen Parteien für die Demokratieleistung eines Staates messen zu können, unternimmt das folgende Kapitel eine Operationalisierung maßgeblicher Kriterien und einer anwendbaren Methodologie. Zudem muss sich diese Messmethode daran messen lassen, inwieweit sie geeignet ist, auch Veränderungen der Parteiensysteme und des politischen Wettbewerbs, wie im vorhergegangenen Kapitel aufgezeigt, angemessen zu berücksichtigen. Darüber hinaus soll es dadurch möglich sein, aktuelle Entwicklungen analytisch erfassen zu können und daraus mögliche Handlungsoptionen abzuleiten, um den Beitrag politischer Parteien zur Qualität demokratischen Regierens sicherzustellen.

Das Modell zur Messung der Demokratiequalität von Parteien leitet sich von den zu erfüllenden Voraussetzungen zur Wahrnehmung der fünf Funktionen im Sinne demokratischen Regierens her. Um ihrer Vermittlungs-, Aggregations- und Integrationsfunktion nachzukommen, ist es für politische Parteien, in einem *ersten Schritt*, wichtig, gesellschaftliche Interessen in ihrer Pluralität, Allgemeingültigkeit und entsprechend den Grundrechten – speziell die Berücksichtigung von Minderheitenrechten – aufzunehmen und in ihrer Willensbildung zu berücksichtigen. Dazu nötig ist ein aktives Zugehen auf unterschiedliche Interessengruppen, Einholen von Meinungsumfragen und Studien, Aufbau von Vorfeldorganisationen und überparteiliche Beiräte (*Deliberation*) sowie Kommunikationskanäle für den Dialog mit der Zivilgesellschaft (*Responsivität*).

11 Daten und Schaubilder zur Studie von Bértoa (2024): <https://whogoverns.eu/party-systems/effective-number-of-parties/> (02.03.2024)

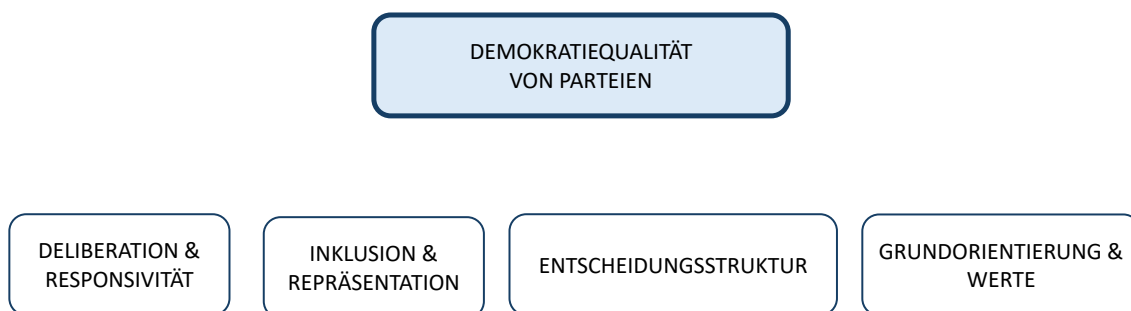
12 Datengrundlage auf Basis von Stratfor (2019): <https://worldview.stratfor.com/article/which-european-countries-are-most-politically-fragmented> (02.03.2024)

In einem *zweiten Schritt* sollen die unterschiedlichen Anliegen verarbeitet und in die Parteiarbeit institutionell eingebunden (*Inklusion*) sowie durch parteiinterne Vertretungen und Regeln (*Repräsentation*) in die Willensbildung und Erarbeitung von Programmen und Positionspapieren gleichwertig integriert werden. Beispiele dafür sind institutionell verankerte und stimmberechtigte Teilorganisationen (welche wesentliche Konfliktlinien bzw. Interessenslagen und Milieus abbilden), eine paritätische Besetzung von Gremien und Arbeitskreisen, um Themen interessenübergreifend zu behandeln und ein vorherrschendes Konsensprinzip bei gegebener Kompromissbereitschaft.

Zur Erfüllung ihrer Vertretungs- und Einflussfunktion braucht es *drittens* effiziente und effektive Verfahren und Regeln (*Entscheidungsstrukturen*), die es ermöglichen, Repräsentant:innen mit einem klar festgelegten Mandat und Machtmonopol auszustatten, die aber auch dazu geeignet sind, diese vonseiten der Parteimitglieder für die Ausübung des übertragenden Mandats regelmäßig und effektiv zur Rechenschaft und Verantwortung ziehen zu können.

Viertens muss klar sein, dass die Verfahren und Regeln nur dann ihre angestammte Wirkung entfalten können, wenn dies im Einklang mit der *Grundorientierung* und *Wertehaltung* der Parteimitglieder steht. Das heißt, dass die politischen Parteien Mechanismen integrieren, müssen, welche die Vermittlung sowie Achtung von demokratischen Werten und einer gemeinwohlorientierten Grundorientierung sicherstellen. Nur dadurch ist auch gewährleistet, dass die politischen Parteien ihrer Rekrutierungs-, Selektions- und Sozialisationsfunktion im Sinne demokratischen Regierens nachkommen.

Abbildung 3: Kategorien der Demokratiequalität von Parteien



Quelle: Eigene Darstellung

In den folgenden Unterkapiteln werden diese vier Schlüsselkategorien operationalisiert, mit dem Ziel geeignete Indikatoren zur Messung dieser zu identifizieren.

4.1 Deliberation und Responsivität

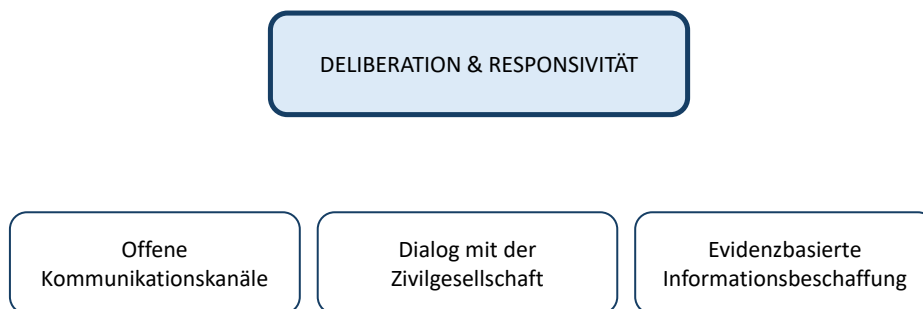
Parteien sind als referenzielle Institutionen zur Gesellschaft zu verstehen. Sie dienen dazu, gesellschaftliche Interessen in politischen Debatten abzubilden und zur Berücksichtigung zu verhelfen. Je größer der Anteil der gesellschaftlichen Interessen, welche im Parteiensystem

abgebildet werden, desto mehr wird dem Allgemeinwillen genüge getan und das Gemeinwohl gesichert. Parteien müssen also aus demokratiepolitischen Aspekten daran gemessen werden, inwiefern sie Willens und im Stande sind, im Austausch mit der Gesellschaft Interessen zu identifizieren, um sicherzustellen, dass ihre politischen Programme und Prioritäten eine breite Palette von Perspektiven und Bedürfnissen berücksichtigen. Dieser Austausch hat dabei zwei wichtige Komponenten:

Erstens, die Responsivität einer Partei, welche sich durch die Offenheit und Durchlässigkeit gegenüber den Anliegen der Zivilgesellschaft kennzeichnet.¹³ Dazu ist es nötig Kommunikationskanäle anzubieten, die einen Dialog mit der Zivilgesellschaft zulassen, wie zum Beispiel Sprechstunden, Diskussionsveranstaltungen usw. Die Dialogbereitschaft hat darüber hinaus auch den positiven Effekt, dass Bürger:innen im Austausch über Regierungs- und Staatstätigkeiten informiert für Anliegen mobilisiert werden sowie ermutigt werden, sich am politischen Willensbildungsprozess zu beteiligen.

Zweitens ist der Grad an Deliberation ein wesentliches Kriterium, um Fachkenntnisse zur Einordnung und Aufarbeitung des Allgemeinwillens und Gemeininteresses einzuholen. Dazu dienlich ist ein gezielter und moderierter Austausch mit Interessensverbänden, Think-tanks, universitären und außeruniversitären Forschungseinrichtungen, das Einholen von Meinungsumfragen und Studien sowie der Aufbau von Vorfeldorganisationen und überparteilichen Beiräten. Bei der Wahl der zu konsultierenden Akteure ist neben Pluralität und Repräsentativität auch die Überparteilichkeit ein wichtiges Kriterium.

Abbildung 4: Indikatoren zur Messung der Deliberation und Responsivität von Parteien



Quelle: Eigene Darstellung

Demokratiefördernde Parteien zeichnen sich durch ihre Offenheit und selbstreferenzielle Kritikfähigkeit aus. Nur dadurch ist es möglich, dass veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen identifiziert, unterschiedliche Bedürfnisse und Interessen aggregiert und in ihre politische Arbeit integriert werden können. Neben der Dialogbereitschaft mit der organisierten Zivilgesellschaft sollten auch Mechanismen entwickelt werden, welche in regelmäßigen Abständen eine

¹³ Einen guten Überblick über die Responsivität in Europa gibt das Working Paper von Mathisen, R. et al. 2021.

externe und unabhängige Evaluierung sowie Bewertung der Parteiarbeit, ihren Positionen und Programmen ermöglichen.

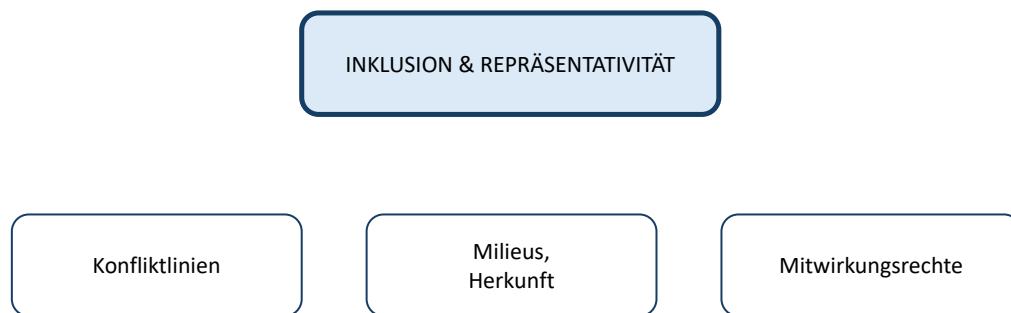
Mögliche Fragestellungen:

- Besteht ein regelmäßiger Austausch mit thematisch unterschiedlich ausgerichteten Vorfeldorganisationen?
- Wie viele Parteimitglieder sind Mitglied einer oder mehrerer Vorfeldorganisationen?
- Ist ein Prozess für Anfragen aus der Zivilgesellschaft aufgesetzt?
- Sind regelmäßige Evaluierung interner Prozesse und von politischen Positionen vorgesehen?
- Gibt es einen formalen Dialogprozess mit zivilgesellschaftlichen Verbänden?
- Werden für die Erarbeitung von Grundlagenpapieren überparteiliche Forschungsinstitutionen konsultiert bzw. mit Studien beauftragt?
- Gibt es einen externen wissenschaftlichen und/oder rechtlichen Beirat zur Evaluierung der Parteiarbeit sowie zur Beratschlagung bei der inhaltlichen Ausrichtung der Partei?

4.2 Inklusion und Repräsentativität

Politische Parteien sind ein wesentliches Instrument für die Repräsentation der Bürger:innen in der Regierung und im politischen Prozess. Repräsentativität hingegen zielt darauf ab, die Vielfalt der Gesellschaft bestmöglich abzubilden und unterschiedliche Interessen gleichwertig in die Willensbildung miteinzubeziehen. Politische Parteien sollen daher in diesem Sinne nicht spezifische Klientelinteressen, Regionen oder Konfessionen vertreten, sondern danach streben, den Allgemeinwillen durch eine Zusammenführung unterschiedlicher Interessen zu vertreten. Inklusion wiederum bedeutet, dass die Interessen direkt durch Vertreter:innen und Betroffene dieser Milieus eingebracht und repräsentiert werden. Eine demokratische Partei verlangt daher nach einer Vielzahl an Mitgliedern aus unterschiedlichsten Interessenssphären.

Die Repräsentationsleistung von Parteien misst sich darin, inwiefern unterschiedliche Gesellschaftsbereiche und Interessenlagen aktiv vertreten, aber vor allem auch Mitwirkungsrechte institutionell verankert sind. Dies erfordert Maßnahmen, wie zum Beispiel den Aufbau von themenbezogenen Teilorganisationen, gezielte Rekrutierungsmaßnahmen von Repräsentant:innen diverser Milieus, Anwendung einer Quotenregelung bei der Zusammensetzung der Entscheidungsgremien sowie Verankerung eines Konsensprinzips.

Abbildung 5: Indikatoren zur Messung der Inklusion und Repräsentativität von Parteien

Quelle: Eigene Darstellung

Eine Partei ist demnach danach zu bewerten, inwieweit diese organisatorisch im Stande ist, unterschiedliche Interessen effizient zu koordinieren und sicherzustellen, dass diese zu gemeinsamen politischen Zielen zusammengeführt werden können. Zum einen ist es nötig, die Vertretung von unterschiedlichen Interessen organisatorisch abzubilden sowie diesen Organisationseinheiten in Willensbildungsprozessen ausreichend Mitwirkungsmöglichkeiten einzuräumen. Dies betrifft in erster Linie die Formulierung von Partei- und Wahlprogrammen, Mitwirkung und Ratifizierung von Koalitionsabkommen, Stellungnahmen und Positionspapieren zu Gesetzesinitiativen, Erstellung von Wahllisten und Personalbesetzungen. In diesen Organisationseinheiten sollen Betroffene (z.B. Frauen, ethnische Minderheiten, Migrant:innen, Berufs- und Wirtschaftsbereiche, Jugend, Senioren, Familien ...) federführend eingebunden werden sowie deren Teilhabe in den Entscheidungsgremien der Parteiführung durch Quotenregelung gesichert sein.

Eine demokratische Partei neigt dazu, eine breitere Vielfalt von Ideen und Perspektiven zuzulassen, was zu innovativen politischen Lösungen und einer vielfältigeren politischen Agenda führen kann. Die Herstellung von und Offenheit für Pluralismus innerhalb der Partei ist jedoch nur der erste Schritt, für eine effektive Repräsentativität unterschiedlicher gesellschaftlicher Interessen. Ein Zuviel an Pluralismus stellt spezifische Herausforderungen an die politische Schlagkraft einer Partei, besonders in einer medialisierten und emotionalisierten politischen Arena. Pluralismus darf aber nicht zu Polarisierung und Lagerspaltung innerhalb der Partei führen. Daher benötigt eine gelungene Repräsentativität, in einem weiteren Schritt, die institutionelle und programmatische Inklusion dieser pluralen Interessen und Meinungen. Das bedeutet, dass es neben einer klaren organisatorischen Einbettung in die Parteistruktur, einer klaren Regelung von Verfahren bedarf, die es vermag, aus einer Vielzahl an Interessen und Akteuren kohärente politische Botschaften und gemeinsame politische Ziele zu formulieren. Eine besondere Herausforderung besteht im Hinblick auf die Reaktionsfähigkeit einer Partei auf Themen der tagespolitischen Agenda. Unmittelbare Stellungnahmen und Positionierungen zu tagesaktuellen Problemstellungen können nicht, oder kaum, konsensual entschieden werden. Vielmehr benötigen die legitimized Vertreter:innen einer Partei ein klares Mandat, das ihnen ein rasches Reagieren ermöglicht. Dieses Mandat kann auf Basis eines vorab klar definierten Instanzenzugs und normativen Vorgaben, in Form von Grundsatzpapieren und politischen Rahmenzielen, zu einer inhaltlichen

Stellungnahme berechtigen. Daher ist es wichtig, dass besonders diese Grundsatzpapiere und politischen Rahmenziele (Parteiprogramme, Wahlprogramme und Positionspapiere), als Grundlage jeglicher Entscheidungsfindung, unter aktiver Beteiligung und breiter konsensualer Zustimmung der Parteimitglieder, ausgearbeitet und autorisiert werden. Weiters ist eine regelmäßige Evaluierung vorzusehen, um diese Grundsatzpapiere und politischen Rahmenziele jederzeit an geänderte Bedingungen anzupassen.

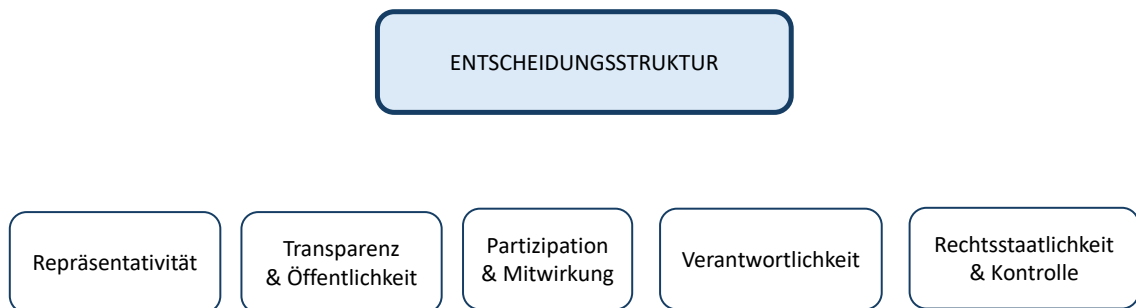
Eine Partei muss sich an den Mitwirkungsmöglichkeiten für die Parteibasis messen lassen. Die Entscheidungsfindungsverfahren müssen derart gestaltet sein, dass sie Interessen der Parteibasis, der Teilorganisationen und der Funktionäre gleichwertig berücksichtigen. Dies kann durch ein verpflichtendes Quorum bis hin zum Einstimmigkeitsprinzip erreicht werden. Ein guter Ansatz dazu bietet das soziokratische Organisationsmodell, welches sich durch eine inklusive, aber auch konsensbringende Vorgehensweise auszeichnet (Romme et al. 2016).

Mögliche Fragestellungen:

- Wie viele Parteimitglieder gibt es?
- Wie divers sind die Parteimitglieder?
- Wie viele Teilorganisationen gibt es?
- Genießen die Teilorganisationen verbindliche Zustimmungsrechte bis hin zu Vetomöglichkeiten?
- Kommt es zur Anwendung von Quotenregelungen bei der Zusammensetzung der Gremien und der Erstellung der Wahllisten?

4.3 Entscheidungsstruktur

Innerparteiliche Entscheidungsverfahren werden dann als besonders demokratisch angesehen, wenn sie geeignet sind, aus einer Vielfalt an Präferenzen und Meinungen der Wähler:innenbasis und der Mitglieder gemeinsame und effektive Positionen zu formen. Dies bedingt die Einrichtung unterschiedlicher Beteiligungsformen, die eine offene Diskussionskultur zulassen, aber auch nachvollziehbare Mechanismen zur Konsensbildung vorsehen. Wesentliche Entscheidungen, die in einer Partei zu treffen sind, betreffen vorwiegend das Parteiprogramm, Wahlprogramm, Personalentscheidungen, Wahllisten, Budgetmittelverwendung, Koalitionsabkommen, Stellungnahmen und Pressestatements. Aus demokratiepolitischer Sicht ist es von Bedeutung, inwiefern die Partei als Kollektiv Entscheidungen legitimiert. Aus Sicht der Demokratieforschung (z.B. Diamond/Morlino 2004) müssen demokratische Entscheidungen folgende Kriterien erfüllen: Gleichbehandlung von Interessen (*Repräsentativität*); Zugang zu Informationen und Verfahrensregeln (*Transparenz & Öffentlichkeit*); Zuteilung von Zuständigkeiten (*Verantwortlichkeit*); effektive Mitwirkungsmöglichkeiten (*Partizipation*); Rechtsstaatlichkeit und Kontrolle. Die Gewährleistung dieser fünf Kategorien ist auf Basis von Verfahrensregeln und einer klaren Prozessmatrix sicherzustellen.

Abbildung 6: Indikatoren zur Messung der Entscheidungsstruktur von Parteien

Quelle: Eigene Darstellung

Erstens, wie in den beiden Vorkapiteln bereits ausgeführt, ist es eine Grundvoraussetzung für demokratische Parteien, den Allgemeinwillen durch eine effektive *Repräsentativität* bestmöglich innerparteilich abzubilden und zu identifizieren. Entscheidungsstrukturen sollen daher dahingehend gestaltet sein, um unterschiedlichen Interessen und deren Vertreter:innen gleichwertig Platz in der Entscheidungsfindung einzuräumen. Das heißt, es benötigt die Verpflichtung zur Gleichbehandlung aller Interessen und das Streben nach Konsens. Letzteres setzt die Bereitschaft zur Kompromissfindung voraus. Dies kann nur gelingen, wenn es einen Grundkonsens zu übergeordneten Zielen gibt, die klar zwischen Partikular-/Klientel- und Gemeinwohlinteressen unterscheiden. In der Konsequenz bedeutet dies, dass sich alle Parteimitglieder den übergeordneten Zielen verpflichten und Konflikte zwischen Partikularinteressen entsprechend untergeordnet werden sollen. Diese Ziele dienen als normative Richtschnur bei der Kompromissfindung, wenn sie durch die größtmögliche Mitwirkung und Zustimmung aller Parteimitglieder legitimiert sind.

Zweitens muss *Transparenz* über die Entscheidungsgrundlagen und die Verfahrensregeln vorherrschen. Dies gelingt über einen niederschweligen Zugang zu Parteiprogrammen und Grundsatzpapieren sowie zu den zu Grunde liegenden Regeln der Entscheidungsfindung. Nur mithilfe gleichen Informationsstandes sowie Kenntnis über etwaige Beteiligungsmöglichkeiten, Einspruchsfristen, Instanzenzug und Zuständigkeiten ist eine reale und effektive Mitwirkung der Parteimitglieder möglich. Weiters braucht es ein Maß an Öffentlichkeit, die es den Parteimitgliedern ermöglicht, Entscheidungen nachzuvollziehen und mittragen zu können.

Drittens muss sich eine Partei an den Möglichkeiten der *Partizipation und Mitwirkung* für die Parteibasis messen lassen. Diese Beteiligungsformen müssen nicht nur inklusiv, sondern auch effizient und effektiv gestaltet sein, wie etwa Diskussionsforen, Arbeitsgruppen und Policy-Komitees, innerparteiliche Wahlen, Mitgliederbefragungen und Parteitage. Entscheidungsfindungsverfahren müssen derart gestaltet sein, dass sie Interessen der Parteibasis, der Teilorganisationen und der Funktionäre gleichwertig berücksichtigen. Dies kann durch ein verpflichtendes Quorum bis hin zum Einstimmigkeitsprinzip erreicht werden.

Viertens müssen Rollen klar definiert und Zuständigkeiten eindeutig zugewiesen werden, mit dem Ziel *Verantwortlichkeit* für Entscheidungen herzustellen. Wichtig ist eine klare Regelung in den Statuten, die die Verteilung von Entscheidungsgewalt und Mitwirkungsmöglichkeiten, in Form einer Gewaltenverschränkung zwischen Bundes-, Landesorganisationen sowie Bezirks- und Ortsgruppen, aber auch den Vorfeldorganisationen und den Gremien, beinhaltet. Personen, die Kraft ihres Amtes mit Zuständigkeiten bedacht werden und ergo Macht übertragen bekommen, müssen zu jedem Zeitpunkt für Entscheidungen und Handlungen zur Verantwortung gezogen werden können sowie sich in regelmäßigen Abständen einer Wiederwahl durch die zu vertretenen Gremien stellen.

Fünftens verlangt eine Übertragung von Macht und Kompetenzen eine Rückbindung an *rechtsstaatliche Prinzipien und effektive Kontrollmechanismen*, um etwaiger Willkür und Machtmissbrauch den Riegel vorzuschieben. Dies verlangt eine Gewaltenteilung zwischen unterschiedlichen Gremien einer Partei sowie eine strikte Trennung kaufmännischer und politischer Ebenen. Auch sind weisungsfreie und unabhängige Kontrollinstitutionen und Schiedsgerichte einzurichten und mit entsprechenden Kompetenzen auszustatten. Weiters müssen weitreichende Offenlegungspflichten vorgeschrieben sein, die eine regelmäßige Überprüfung erst möglich machen. Darunter können zum Beispiel die Offenlegung von Finanzierungsquellen, Mittelverwendung und persönlicher Verbindungen von Parteifunktionär:innen zu Interessensgruppen fallen. Zudem sollen Parteien sich für externe Prüfung und Evaluierung öffnen. Auch braucht es entsprechende Sanktionsmöglichkeiten, um von Fehlverhalten abzuschrecken.

Mögliche Fragestellungen:

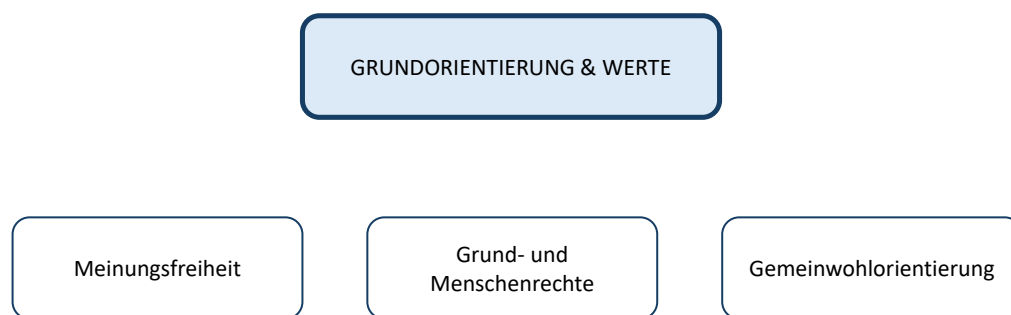
- Wie hoch ist die Schwelle, um Anträge am Parteitag einzureichen?
- Genießen die Teilorganisationen verbindliche Zustimmungsrechte bis hin zu Vetomöglichkeiten?
- Gewährt die Partei niederschweligen Zugang zum Parteiprogramm und Grundsatzpapieren?
- Werden Entscheidungsgrundlagen öffentlich gemacht?
- Sind die Parteistatuten und insb. Beteiligungsmöglichkeiten verständlich dargestellt?
- Sind Zuständigkeiten und ergo Verantwortung für Entscheidungen klar geregelt?
- Sind umfassende Beteiligungsmöglichkeiten vorgesehen?
- Gibt es effiziente Verfahren und effektive Mechanismen, welche die rechtmäßige Ausübung von übertragenen Rechten und Aufgaben sicherstellen?
- Inwiefern ist die Einhaltung gesetzlicher Vorgaben durch unabhängige Kontrollinstitutionen gewährleistet?

4.4 Grundorientierung und Werte

Eine politische Partei ist an sich eine Vereinigung von Bürger:innen, die gemeinsame Ziele und Werte teilen und danach trachten, an der gesellschaftlichen Willensbildung und Gestaltung des

öffentlichen Lebens mitzuwirken. Demnach müssen sich ihre Mitglieder zunächst über diese gemeinsamen Ziele und Werte verständigen oder aber Bürger:innen schließen sich Parteien an, deren Ziele und Werte sie teilen. Da dieser Grundkonsens die Basis und den Rahmen jeglicher Entscheidungsfindung einer Partei bildet, muss dieser daran gemessen werden, inwiefern er den demokratischen Prinzipien entspricht. Dabei ist auch zu beachten, inwiefern dieser in der Praxis der Parteiarbeit Berücksichtigung findet. Die relevanten demokratischen Grundprinzipien, in diesem Kontext, sind die Wahrung der Meinungsfreiheit, die Achtung der Grund- und Menschenrechte sowie die Erreichung des Gemeinwohls.

Abbildung 7: Indikatoren zur Messung der Grundorientierung und Werte von Parteien



Quelle: Eigene Darstellung

Meinungsfreiheit ist die Grundvoraussetzung jeder liberalen und demokratischen Gesellschaft. Der politische Wettbewerb lebt von der Pluralität der Argumente und setzt eine Form der Kritikfähigkeit und Offenheit voraus. Von Interesse ist es daher, inwiefern Meinungsfreiheit innerhalb politischer Parteien gesichert ist. Dies lässt sich anhand der Mitwirkungsmöglichkeiten der Parteimitglieder ablesen wie z.B. die Möglichkeit für ein Misstrauensvotum, der Verteilung von Rederecht, Sprachregelungen. Meinungsrecht stößt jedoch an seine Grenzen, wo *Grund- und Menschenrechte* verletzt werden. Es stellt sich die Frage, inwiefern politische Forderungen und Handlungen im Einklang mit den Grund- und Menschenrechten stehen oder sich sogar für deren Schutz einsetzen. Inwieweit ist die Verpflichtung zur Einhaltung der Grund- und Menschenrechte in den Statuten festgeschrieben und welche Mechanismen dienen der Partei, um etwaiges Zuwiderhandeln aufzudecken und zu sanktionieren? Zudem ist es wichtig, dass die inhaltliche Ausrichtung einer politischen Partei im Einklang mit dem *Gemeinwohl* steht. Eine gleichlautende Zielsetzung muss im Parteiprogramm festgeschrieben sein. Eine Selbstverpflichtung zur Sicherstellung des Gemeinwohls soll in weiterer Folge dazu verhelfen, eine Bereitschaft zur Zusammenarbeit über parteipolitische Grenzen hinweg zu fördern, wenn dies zur Lösung komplexer gesellschaftlichen Probleme führen kann. Ein eigens eingerichteter Mechanismus soll die inhaltliche Ausrichtung der Partei in regelmäßigen Abständen auf Konsistenz und Kohärenz mit den im Parteiprogramm definierten Werten und Zielen überprüfen¹⁴.

¹⁴ MARPOR-Datenbank zu Parteiprogrammen: <https://manifesto-project.wzb.eu/> (17.02.2024)

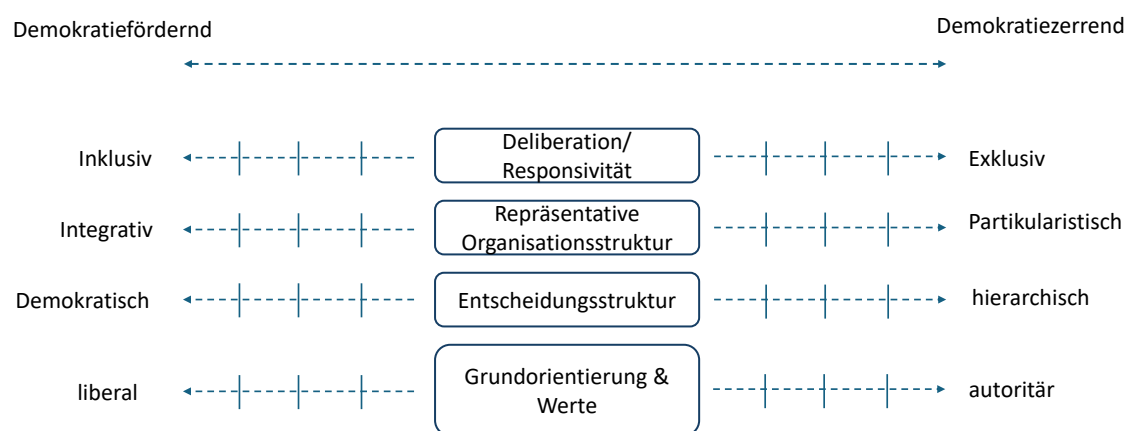
Mögliche Fragestellungen:

- Beinhaltet das Parteiprogramm eindeutige Klauseln über demokratische Prinzipien?
- Beinhaltet das Parteiprogramm klar ausgewiesene gemeinwohlorientierte Ziele?
- Inwiefern sichern Parteistatuten demokratische Werte in der Entscheidungsfindung?
- Werden Werteschulungen durchgeführt?
- Gibt es eine Compliance-Abteilung mit einem weitreichenden Mandat?
- Gibt es eine Whistleblower-Regelung?
- Gibt es ein unabhängiges Schiedsgericht?
- Sind effektive Sanktionsmechanismen vorgesehen, wie z.B. Geldstrafe, Entzug des Stimmrechts, temporärer oder absoluter Parteiausschluss?

5 Resümee und Ausblick

Um zukünftige Demokratiemessungen zu optimieren und/oder den Beitrag von Parteien für die Demokratiequalität eines Landes messen zu können, versucht dieser Artikel eine erste Annäherung an mögliche Messkriterien und deren Operationalisierung, um dieses Ziel zu erreichen. Weitere Schritte zur Spezifizierung der Messindikatoren und der Auswertung der zu erhebenden Datengrundlage sind nötig. Eine grobe Unterteilung kann, wie in Abbildung 6 abgebildet, aussehen. Die Messskalen hingegen benötigen noch eine detaillierte Operationalisierung der jeweiligen Indikatoren. Die Unterteilung soll Ergebnisse liefern, inwiefern eine Partei als demokratiefördernd oder als demokratiezerrend einzustufen ist. Inwiefern kann eine Partei einen konstruktiven Beitrag zur Funktionsfähigkeit eines Parteiensystems leisten oder diese etwa abschwächen oder sogar demokratiegefährdend wirken? Die Indikatoren sollen dahingehend gestaltet sein, dass aus den Ergebnissen ihrer Messung ein etwaiger Handlungsbedarf klar zu verorten ist.

Abbildung 8: Bewertungsskala zur Messung der Demokratiequalität von Parteien



Quelle: eigene Darstellung

Der Autor plädiert, im Sinne der Vergleichbarkeit und Durchsetzbarkeit, die Demokratiequalität von Parteien durch eine systematische Analyse der Parteistatuten zu messen.¹⁵ In weiterer Folge soll das Setting ausgeweitet werden, um auch Daten zur Mitgliederstruktur und einer qualitativen Erhebung der gelebten politischen Praxis der Statuten in die Bewertung miteinzubeziehen. Die dargestellte Erhebungsmethode stellt nicht den Anspruch, belastbare Auskunft über die Demokratiequalität eines Parteiensystems in Summe zu geben. Dazu müssten die Rahmenbedingungen – in Form des jeweiligen Regierungs- und Wahlsystems – stärker in die Bewertung miteinbezogen werden. Auch braucht eine Gesamtbetrachtung der individuellen Messung von Parteien eine Gewichtung dieser entsprechend ihrer Mandatsgröße und Regierungsbeteiligung. Sukzessive soll es dadurch gelingen, ein vollständiges Bild über die Demokratiequalität eines Landes zu erhalten und mögliche Schwachstellen klar zu benennen.

6 Literaturverzeichnis

Abou-Chadi, T. / Wagner, M. (2019): The Electoral Appeal of Party Strategies in Postindustrial Societies: When Can the Mainstream Left Succeed?. In: *The Journal of Politics*, 81 (4), 1405-1419.

Alemann, Ulrich von (1994): *Grundlagen der Politikwissenschaft*. Opladen: Leske+Budrich.

Bergsen, Pepijn (2019): *Don't Be Afraid of Political Fragmentation*. London: Chatham House. <https://www.chathamhouse.org/2019/12/dont-be-afraid-political-fragmentation> (03.03.2024)

Bergsen, Pepijn et al. (2022): *Structural economic change, inequality and the depoliticization of economic policymaking*. Research Paper September 2022. London: Chatham House. <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2022-09/2022-09-08-economic-basis-of-democracy-in-europe-bergsen-et-al.pdf> (12.02.2024).

Bértoa, F. C. (2022): *Database on Who Governs in Europe and Beyond*. PSGo.

Campbell, David F.J. / Barth, Thorsten D. (2009): Wie können Demokratie und Demokratiequalität gemessen werden?. In: *SWS-Rundschau*, 49 (2), 209-233.

Decker, Frank (2011): *Regieren im Parteienbundesstaat. Zur Architektur der deutschen Politik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

15 Sammlung von Parteistatuten weltweit: <https://www.politicalpartydb.org/statutes/>
SPÖ: <https://www.spoe.at/wp-content/uploads/sites/739/2021/07/Statut2021.pdf>
ÖVP: https://www.dievolkspartei.at/Download/Organisationsstatut_2017.pdf;
NEOS: https://www.neos.eu/_Resources/Persistent/869a01c9431f45bb6663d4d2fe57b9151ccf7dc8/230618_NEOS%20Satzung.pdf
FPÖ: https://www.fpoe.at/fileadmin/user_upload/www.fpoe.at/dokumente/statuten/Satzungen_aktuell_2019.pdf
Grüne: https://www.politicalpartydb.org/wp-content/uploads/Statutes/Austria/Austria_Greens_2017.pdf

Diamond, Larry / Morlino, Leonardo (2004): The Quality of Democracy: An Overview". In: Journal of Democracy, 15 (4), 20-31.

Fieldhouse, Edward / Green, Jane / Evans, Geoffrey / Mellon, Jonathan / Prosser, Christopher / Schmitt, Hermann / van der Eijk, Cees (2020): Electoral Shocks: The Volatile Voter in a Turbulent World. Oxford University Press.

Gethin, Amory / Martínez-Toledano, Clara / Piketty, Thomas (Hrsg.) (2021): Political Cleavages and Social Inequalities: A Study of Fifty Democracies, 1948–2020. Cambridge: Harvard University Press.

Heinisch, Reinhard / Holtz-Bacha, Christina / Mazzoleni, Oscar (Hrsg.) (2017): Political Populism. Baden-Baden: Nomos.

Jun, Uwe (2005): Entstehung und Erosionstendenzen politischer Parteien. In: Frantz, Ch. / Schubert, K. (Hrsg.): Einführung in die Politikwissenschaft. Münster: LIT-Verlag, 221-238.

Kriese, Hanspeter / Grande, Edgar / Lachat, Romain / Dolezal, Martin / Bornschier, Simon / Frey, Timotheos (2008): Globalization and its impact on national spaces of competition. In: Krise, H. (Hrsg.): West European Politics in the Age of Globalization. Cambridge: Cambridge University Press; 3-22.

Mair, Peter (2013): Ruling the Void. The Hollowing of Western Democracy. London: Verso.

Mathisen, Ruben et al. (2021): Unequal Responsiveness and Government Partisanship in North-west Europe. Unequal Democracies Working Paper, 31. Université de Genève. <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:156830>. (03.03.2024)

Merkel, W. (2016): Eingebettete und defekte Demokratien. In: Lembcke, O. / Ritzi, C. / Schaal, G. (Hrsg.): Zeitgenössische Demokratietheorie. Wiesbaden: Springer VS, 455-484.

Pildes, Richard H. (2021): The Age of Political Fragmentation. In: Journal of Democracy, 32 (4), 146-159. <http://doi.org/10.1353/jod.2021.0058>

Rudzio, Wolfgang (1977): Die organisierte Demokratie. Parteien und Verbände in der Bundesrepublik. Stuttgart: J.B. Metzler.

Romme, Georges / Broekgaarden, Jan / Huijzer, Carien / Reijmer, Annewiek / van der Eyden, Rob (2016): From Competition and Collusion to Consent-Based Collaboration: A Case Study of Local Democracy. In: International Journal of public administration, 41 (3), 246-255.

Selk, Veith (2023): Demokratiedämmerung. Eine Kritik der Demokratietheorie. Berlin: Suhrkamp.

Stöss, Richard / Haas, Melanie / Niedermayer, Oskar (2006): Parteiensysteme in Westeuropa: Stabilität und Wandel. In: Stöss, R. (Hrsg.): Die Parteiensysteme Westeuropas. Wiesbaden: VS-Verlag, 7-37.