

# Informationen

292 zur politischen Bildung / izpb



Überarbeitete Neuauflage 2013

A magnifying glass is held over an open book, likely the German Basic Law (Grundgesetz). The lens is focused on Article 21, which discusses the political party system. The text is in German and is partially obscured by the magnifying glass's frame.

Der Staat schützt  
nen die natürlichen  
verfassungsmäßigen Ord  
gabe von Gesetz und Rech  
Rechtsprechung.

## Artikel 21

### [Parteien]

(1) Die Parteien wir  
mit. Ihre Gründun  
Grundsätzen ent  
dung ihrer Mit  
ben. Parteien

**Parteiensystem der  
Bundesrepublik Deutschland**

## Inhalt

<b>Wahrnehmung in der Öffentlichkeit</b> .....	<b>4</b>
<b>Annäherung an einen komplexen Begriff</b> .....	<b>7</b>
Definitionsvarianten .....	7
Bestimmungselemente .....	10
<b>Aufgaben und Funktionen</b> .....	<b>12</b>
Mittler zwischen Staat und Gesellschaft .....	12
Parteienstaat versus Parteiendemokratie .....	14
Politische Systeme .....	15
<b>Geschichte und Entwicklung in Deutschland</b> .....	<b>16</b>
Entstehungsgeschichte .....	17
Parteitypen .....	18
Rolle in unterschiedlichen politischen Systemen .....	21
Parteifamilien .....	23
<b>Aufbau und Organisationswirklichkeit</b> .....	<b>26</b>
Innerparteiliche Demokratie .....	26
Parteiengliederung .....	27
<b>Verkannte Größe – Parteien in staatlichen Institutionen</b> .....	<b>32</b>
Strukturelle Bedeutung .....	32
Beispiel Bundestagsfraktionen .....	34
<b>Streitobjekt innerparteiliche Demokratie</b> .....	<b>37</b>
Diktatur und Allmacht .....	37
Aktuelle Entwicklungstendenzen .....	39
Elemente direkter Demokratie .....	40
<b>Quellen, Verteilung und Kontrolle der Finanzen</b> ....	<b>42</b>
Geld als Einflussfaktor .....	42
Gesetzliche Grundlagen .....	43
Einnahmequellen .....	44
Indirekte Mittelressourcen .....	47
Kontrollmöglichkeiten .....	50
<b>Auslaufmodell oder Kontinuum – Zukunftsperspektiven</b> .....	<b>51</b>
Fortdauernde Stabilität .....	52
<b>Literaturhinweise</b> .....	<b>58</b>
<b>Internetadressen</b> .....	<b>59</b>
<b>Der Autor</b> .....	<b>59</b>
<b>Impressum</b> .....	<b>59</b>



## Editorial

Vertrauen, Offenheit, Glaubwürdigkeit – mit diesen Werten werben Parteien um die Bürgerinnen und Bürger. Doch das Ansehen der politischen Parteien in der Öffentlichkeit ist durchaus ambivalent, und die Skepsis gegenüber Parteien hat in Deutschland eine lange Tradition.

Im Gegensatz dazu weist das Grundgesetz in Artikel 21 den Parteien eine wichtige Rolle im politischen System der Bundesrepublik Deutschland zu. Damit zogen die Väter und Mütter des Grundgesetzes die Konsequenzen aus einer Vergangenheit, in der die Parteien wenig zur Stabilisierung der fragilen Demokratie beitrugen und durch ihre Unfähigkeit zum Kompromiss das Scheitern der Weimarer Republik mit verursachten.

Politische Parteien, die in diesem Heft unter systematischen Gesichtspunkten behandelt werden, sind Vereinigungen von Bürgerinnen und Bürgern mit gemeinsamen programmatischen Zielen ideeller und interessengebundener Art, durch die sie sich von anderen Gruppierungen unterscheiden und abgrenzen. Gleichzeitig bemühen sich die Parteien, diese Interessen ihrer Mitglieder und Wähler zu artikulieren, zu organisieren und politisch durchzusetzen. Im Unterschied zu Interessenverbänden und Bürgerinitiativen streben Parteien nach Macht. Sie übernehmen politische Verantwortung, indem ihre Mitglieder Ämter in Parlamenten und Regierungen bekleiden oder Oppositionspolitik betreiben. Damit bewegen sich Parteien sowohl im gesellschaftlichen wie im staatlichen Raum.

Die Definition von Partei als Vertreterin von Einzelinteressen, die mit anderen Parteien um die Macht bzw. einen Machtanteil konkurriert, schließt die SED, die Staatspartei der DDR, als eine die Gesamtgesellschaft erfassende Gruppierung aus. Sie nannte sich zwar Partei und vertrat ein bestimmtes Programm bzw. eine Ideologie, aber sie stand nicht im freien Wettbewerb mit anderen Parteien, sondern war Monopolistin der Macht. Die sogenannten Blockparteien waren im Regierungssystem der

DDR kaum mehr als schmückendes Beiwerk.

Ähnlich wie andere institutionalisierte Interessengruppen haben die politischen Parteien laut Statistischem Bundesamt in den vergangenen Jahren an Anziehungskraft für die Bürgerinnen und Bürger und insbesondere für Jugendliche verloren. Als gesellschaftliche Organisationen leiden sie unter Mitgliederschwund, einer abnehmenden Zahl von Parteiaktivisten sowie Überalterung. Mit neuen Formen innerparteilicher Demokratie, wie beispielsweise Urabstimmungen der Parteimitglieder über Spitzenkandidaten oder der Beteiligung an innerparteilichen Entscheidungen via Internet, soll dieser Parteienverdrossenheit begegnet werden. Die neue Partei „Piraten“, die jüngst in verschiedene Landesparlamente einziehen konnte, misst dieser Form der innerparteilichen Partizipation eine besondere Bedeutung zu.

Gleichzeitig gewinnen die Parteien im staatlichen Raum an Bedeutung. Schließlich sind die Amtsträger in den staatlichen Institutionen kaum von ihrer Parteizugehörigkeit abzukoppeln. Gerade darauf richtet sich häufig die Kritik an Parteien und ihrer Allgegenwart im Parteienstaat Bundesrepublik. Dabei wird oftmals vergessen, dass die Parteien nach wie vor gesellschaftlich verankert sind und in erheblichem Maße zur Legitimation von Politik und zur Integrationswirkung des politischen Systems beitragen. Die von manchen Kritikern angemahnte Überparteilichkeit der Politik kann es in einer Konkurrenzdemokratie nicht geben. Denn, so der Politikwissenschaftler Ulrich von Alemann: „Politik ist parteilich, wenn sie in der Demokratie konkurrierende Konzepte durchsetzen will“.

Jutta Klaeren



Peter Lösche

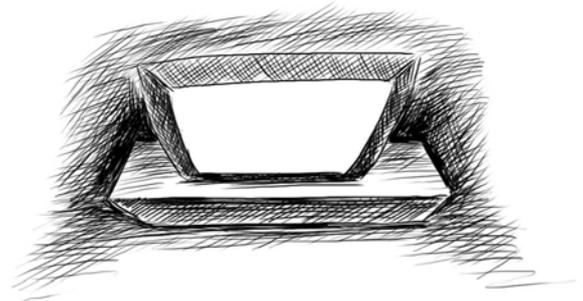
## Wahrnehmung in der Öffentlichkeit

*Eine kritische Einstellung gegenüber Parteien hat in Deutschland Tradition. Bis zum Ende der Kaiserzeit durften sie keine politische Verantwortung tragen und wurden erst ab 1949 zu wichtigen Akteuren der Politik.*

Die Parteien haben in Deutschland keine gute Presse. Auch bei den Bürgerinnen und Bürgern stehen sie vielfach in schlechtem Ansehen. Fragen die Meinungsforschungsinstitute, welchen Institutionen man vertraue, dann landen Parteien häufig auf dem letzten oder vorletzten Platz – weit hinter der Polizei, den Gerichten, der Stadt- und Gemeindeverwaltung, den Kirchen sowie den Unternehmensverbänden und Gewerkschaften.

Die Begriffe, die man häufig in diesem Zusammenhang hört, sind Parteienverdrossenheit und Politikverdrossenheit. „Partei“ wird in Verbindung gebracht mit Streit und Konflikt, wird assoziiert mit „Selbstbedienungsladen“ und „Korruption“, auch wenn unsere Gesellschaft heute konfliktfreudiger und weniger harmoniebedürftig ist als in der Weimarer Republik oder im Kaiserreich. Kurz: Wer über Parteien spricht, tut dies selten ohne Emotionen, Affekte oder Vorurteile.

Zu ihrem schlechten Image haben die Parteien selbst Einiges beigetragen. Denn in der Geschichte der Bundesrepublik haben sie sich in viele Bereiche von Politik und Gesellschaft eingemischt, in denen man sie eigentlich nicht erwarten würde. Dazu gehören beispielsweise die Bestellung von Intendanten in Rundfunk und Fernsehen, Oper oder Theater sowie Einflussnahmen (zugunsten von Parteifreunden) auf die Stellenvergabe in der öffentlichen Verwaltung. Die Parteien haben nach verbreiteter Ansicht ihre Zuständigkeit überdehnt und so etwas wie eine „Parteienallverantwortlichkeit“ entwickelt, die in der Öffentlichkeit Verdruss hervorruft.



Diese Politiker schaffen es einfach nicht, uns aus unserer Lethargie zu befreien, aus unserer Politikverdrossenheit, uns zu motivieren und uns politisch-gesellschaftlich zu aktivieren!!!



Klaus Stüttmann

Schon im Sommer 1992 warf selbst der damalige Bundespräsident Richard von Weizsäcker in einem Interview mit Redakteuren der Wochenzeitung „Die Zeit“ den Parteien vor, sie hätten sich zu einem „ungeschriebenen sechsten Verfassungsorgan entwickelt, das auf die anderen fünf einen immer weitergehenden, zum Teil völlig beherrschenden Einfluss entwickelt hat“. Weizsäcker kritisierte die Parteiorientierung aller Politik, er sprach sogar von der Machtversessenheit und der Machtvergessenheit der Parteien.

### Historische Vorläufer

Die Abneigung gegen Parteien stellt in unserer Geschichte nichts Neues dar, sie geht vielmehr bis weit in das 19. und in die Anfänge des 20. Jahrhunderts zurück. Im Sommer 1914 verkündete Kaiser Wilhelm II. in patriotisch-chauvinistischer Hochstimmung anlässlich des Ausbruchs des Ersten Weltkrieges: „Ich kenne keine Parteien mehr, ich kenne nur Deutsche.“ Nachdem Paul von Hindenburg 1925 zum Reichspräsidenten gewählt worden war, wurde ihm zu Ehren eine Münze geprägt, auf der zu lesen stand: „Für das Vaterland beide Hände, aber nichts für die Parteien“.

Aus derartigen Äußerungen und Einstellungen spricht die autoritätsfixierte und selbst autoritäre Geisteshaltung weiter Teile der wilhelminischen Gesellschaft. Sie hat sich bis heute in Formulierungen erhalten wie „Politik ist ein schmutziges



ullstein bild

„Ich kenne keine Parteien mehr, ich kenne nur Deutsche“, mit diesen Worten wandte sich Wilhelm II. bei Kriegsausbruch an sein Volk, hier am 1. August 1914 auf dem Balkon des Berliner Schlosses.

Geschäft und verdirbt den Charakter“ oder „Die da oben sollen nicht immer streiten, sondern sich endlich einigen“.

Harmoniebedürfnis und Konfliktängste sind in der deutschen Geschichte angelegt, waren ein Merkmal etwa der Romantik und des deutschen Idealismus im 19. Jahrhundert. Ihre Ursachen lagen in den konfessionellen, landsmannschaftlich-territorialen, ständischen, sozialen und wirtschaftlichen Spaltungen und Auseinandersetzungen, die Deutschland seit der Reformation im 16. Jahrhundert erschütterten und insbesondere auch die Zeit des Dreißigjährigen Krieges (1618-1648) prägten.

Aus der Zerrissenheit und Widersprüchlichkeit des Landes wuchs die Sehnsucht nach Harmonie und Einigkeit, entsprang das Vorurteil gegen Streit, Parteiungen, eben Parteien, die gerade nicht das Ganze, sondern immer nur Teil eines Ganzen

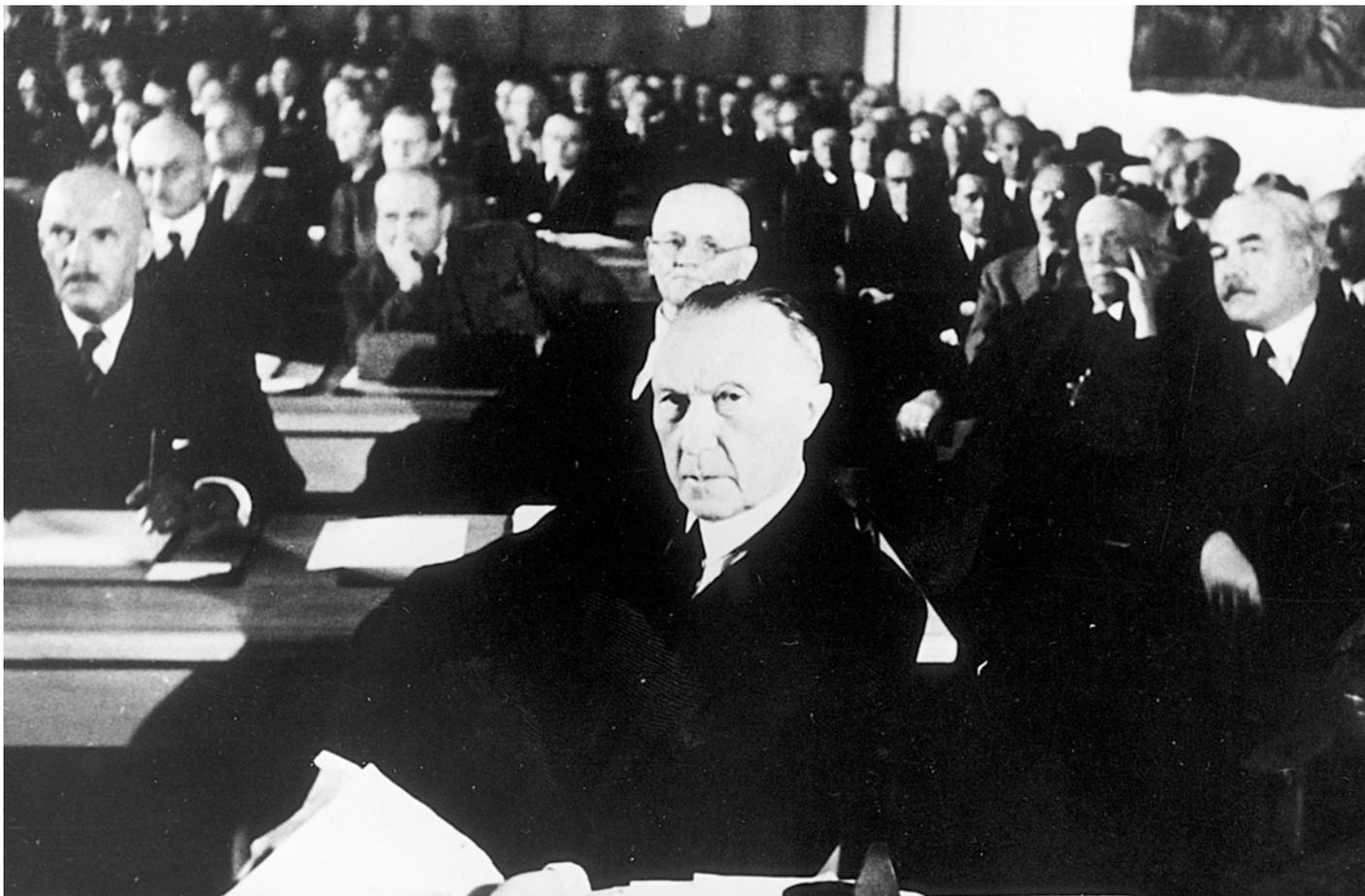
repräsentierten. Die parteienfeindliche Haltung spiegelte sich in der Skepsis, ja der Ablehnung wider, den Parteien in Politik und Verfassung einen Platz einzuräumen. Die Folge war eine „Ohnmacht“ der Parteien im Bismarck-Staat. Die Fraktionen im Reichstag, also die Parteien im Parlament, hatten keinen Einfluss auf die Einsetzung der Mitglieder der Reichsregierung. Diese wurden durch den König von Preußen bestellt, der den Titel „Deutscher Kaiser“ führte. Die Fraktionen waren auch nicht die Herren des Gesetzgebungsverfahrens, sondern konkurrierten mit dem Bundesrat, einer Versammlung der Territorialfürsten des Deutschen Reiches. Allenfalls bei den Haushaltsberatungen konnten die Parteien im Reichstag versuchen, ihren politischen Einfluss zur Geltung zu bringen.

Was den Parlamentarismus von Weimar und Bonn aber am schwersten belastete, war die Tatsache, dass die Parteien



ullstein bild

Dass die Parteien im Kaiserreich keine wirkliche Macht besaßen und damit keine Verantwortung für politische Entscheidungen übernehmen mussten, wirkte bis in die Weimarer Republik nach. Im Reichstag beharrten sie oft kompromisslos auf ihren ideologischen Prinzipien. Blick auf die aus Protest leer gebliebenen Oppositionsbänke während einer Rede von Reichskanzler Brüning am 13. Oktober 1931



Das Grundgesetz weist den Parteien eine wichtige Rolle im politischen System der Bundesrepublik zu. Konstituierende Sitzung des Parlamentarischen Rates Anfang September 1948 in Bonn. Der Rat mit Konrad Adenauer an der Spitze arbeitet acht Monate lang am künftigen Grundgesetz.

vor 1918/19 nicht gelernt hatten, politische Verantwortung zu übernehmen: Sie konnten sich in ideologisch aufgeheizten Debatten gegenseitig ihre Weltanschauungen und Spezialinteressen vorwerfen, sie wurden aber nicht gezwungen, Kompromisse einzugehen und sich zu mäßigen, um handlungsfähige Mehrheiten zu bilden. Das hat bis in die Weimarer Republik, die Zeit von 1918 bis 1933, nachgewirkt. Die erste Demokratie auf deutschem Boden war geprägt von Weltanschauungsschlachten zwischen den Parteien, in denen es um das Prinzip, nicht um den Kompromiss ging, und sie hat unter anderem dieser „Unverantwortlichkeit“ wesentlich ihr Scheitern zu verdanken.

### Neuanfang nach 1945

Aus diesen negativen Erfahrungen sind bei der Gründung der Bundesrepublik Konsequenzen gezogen worden. Laut Art. 21 im Grundgesetz (GG) von 1949 haben die Parteien die Aufgabe, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Darüber hinaus sind sie in den Folgejahrzehnten zu wichtigen Akteuren in der politischen Wirklichkeit geworden, sie haben große (Reform-)Projekte durchgesetzt: die soziale Marktwirtschaft und die Integration in die westeuropäische Staatengemeinschaft in den 1950er-Jahren, die Ostpolitik Ende der 1960er-/Anfang der 1970er-Jahre und die Deutsche Wiedervereinigung 1989/90. Nicht zufällig ist die Rede vom

„Parteienstaat Bundesrepublik“. Heute besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass es ohne Parteien nicht geht. Vor allem zwei Gründe sind dafür ausschlaggebend:

- In der modernen Massengesellschaft, in der die Staatsgewalt vom Volke ausgehen soll, bedarf es vermittelnder Institutionen, die die Verbindung zwischen „Volk“ und „Staat“ herstellen. Praktisch und realitätsgerecht lässt sich diese vor allem und zuerst mit Hilfe von Parteien organisieren.
- Ein Zwei- oder Mehrparteiensystem ist notwendig, um die Gefahr von Monopolherrschaft zu bannen, um Machtausübung zeitlich zu befristen und um den jeweils Regierenden personell und inhaltlich eine Alternative gegenüberzustellen. Parteien sind heute weltweit verbreitet. Selbst Diktaturen erheben den Anspruch, ihre Herrschaft über eine Partei bzw. über Parteien vermittelt vom Volk abzuleiten. Beispiele sind die Volksrepublik China, Nordkorea und Singapur.

Wenn sich die folgende Darstellung mit Parteien befasst, mit ihren Aufgaben und Funktionen, ihrer Geschichte, ihrer Organisation und politischen Praxis, sollte dies ohne Vorurteile und Ressentiments geschehen, aber – durchaus kritisch – mit Blick auf deren politische Wirklichkeit.

Peter Lösche

## Annäherung an einen komplexen Begriff

*Parteien vertreten Einzelinteressen von gesellschaftlichen Gruppen und verfolgen gemeinsame ideelle und programmatische Ziele. Im Unterschied zu Verbänden und Bürgerinitiativen sind sie bereit, Macht auszuüben und Regierungsverantwortung zu übernehmen.*



ullstein bild – Archiv Gerstenberg

Die ersten Parteien in Deutschland entwickelten sich 1848. Sitz der ersten Nationalversammlung war die Frankfurter Paulskirche.

Partei, das ist ein Allerweltsbegriff, der in verschiedenen Zusammenhängen umgangssprachlich, aber auch präzise sozial- bzw. politikwissenschaftlich benutzt werden kann. So spricht man etwa vor Gericht davon, dass Parteien aufeinandertreffen. Mit „politischer Partei“ sind hingegen Institutionen gemeint, die je nach politischem System, nach historischem Zeitpunkt, nach ökonomischen, sozialen und kulturellen Bedingungen unterschiedlich agieren können. Parteien verändern sich im Laufe der Zeit, im Wandel von Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur.

Die ersten Parteien, die in Deutschland 1848 im Vormärz und dann aus der Paulskirche heraus entstanden, waren locker und unverbindlich organisiert und hatten kein festes Programm. Sie stellten etwas völlig anderes dar als die beiden großen bundesdeutschen Parteien SPD und CDU/CSU zum Ausgang der 1970er-Jahre. Damals erreichten Sozialdemokratie und Christdemokratie den Höhepunkt ihrer Mitgliederentwick-

lung mit jeweils um eine Million. Beide Parteien waren „Volksparteien“ bzw. „Massenparteien“ geworden.

### Volkspartei

*bezeichnet eine politische Organisation von Bürgern und Bürgerinnen, die in der sozialen Zusammensetzung ihrer Mitglieder, Funktionäre und Wähler nicht auf eine Schicht oder Klasse oder eine andere besondere Gruppe (wie Angehörige nur einer Konfession) beschränkt ist, sondern mehrere Schichten und Gruppen umfasst, also sozial bunt und vielfältig ist. Volksparteien sind bemüht, möglichst viele Wählergruppen gezielt und mit modernen Werbemethoden anzusprechen und für sich zu gewinnen. Volksparteien müssen willens und bereit sowie in der Lage sein, allein oder in Koalition mit anderen Parteien die Regierungsverantwortung zu übernehmen, also Macht auszuüben. Schließlich gilt als Volkspartei eine solche Partei, die bei landesweiten Wahlen 35 Prozent oder mehr der Stimmen erhält.*

## Definitionsvarianten

Geht man von *pars*, der lateinischen Wurzel des Wortes Partei aus, dann bedeutet Partei Teil einer Gesamtheit, Teil der Gesellschaft oder Teil der politisch aktiven Bürgerinnen und Bürger. Der Begriff Partei bedeutet aber auch Teilhaftigkeit, die innere Verbunden-

heit und Zusammengehörigkeit einer Gruppe. Partei ergreifen heißt dann, sich für eine bestimmte Sache, für bestimmte Zwecke und Ziele einzusetzen. Wer Partei nimmt, bekennt sich zu einer bestimmten Gruppe und distanziert sich zugleich von anderen.



SZ Photo / Süddeutsche Zeitung Photo

Max Weber (1864-1920)

## Partei nach Max Weber

Folgt man dem bisher Gesagten, dann sind Parteien Teil der Gesellschaft, sie sind gesellschaftliche Organisationen. Einen Schritt weiter geht der Soziologe Max Weber (1864-1920). Politische Parteien verstand er als Gruppen, die nach Machtanteil streben und die mit anderen Gruppen konkurrieren, um die Möglichkeit zu erhalten, Macht auszuüben. Dabei geht es um politische, um staatliche Macht. Nach diesem Verständnis sind Parteien Organisationen, die irgendwo zwischen Gesellschaft und Staat zu verorten sind.

Nach Webers Definition bedeutet dabei Macht, „jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstand durchzusetzen“. Kernstück dieser Definition ist ein Element des Zwanges, also die Möglichkeit, Ziele auch gegen den Wunsch und die Interessen anderer verfolgen und verwirklichen zu können. Diese Begriffsbestimmung konkurrierender Parteien bleibt relativ abstrakt und kann die Vielfalt und Widersprüchlichkeit, die sich in Parteien findet, nur unzureichend erfassen. In den Parteien geht es nämlich nicht nur zweckgerichtet und rational um Machterwerb und Machtausübung. Vielmehr stellen Parteien auch soziale Gebilde dar, in die man eintritt, um eigene Talente zur Geltung zu bringen und den eigenen Ehrgeiz zu befriedigen, um Leute kennen zu lernen, Bekanntschaften und Freundschaften zu schließen. Kurz: Parteien sind auch gesellige Veranstaltungen, Schauplätze sozialer Interaktion. Vieles, was in Parteien stattfindet, ist in keiner Weise zweckrational auf Macht orientiert. Allerdings ist Macht, Streben nach Machtanteil und Machtausübung das zentrale Element von Parteien.

## Modell von Sigmund Neumann

Im Anschluss an Max Weber hat der Parteienforscher Sigmund Neumann (1904-1962) gegen Ende der Weimarer Republik weitere Kriterien entwickelt, die Parteien in besonderer Weise charakterisieren und gegenüber anderen Gruppen abgrenzen, „Bestimmungselemente“, wie er es nannte. Diese Kriterien sind Programm, Organisation und Kampfcharakter. Nach Neumanns Auffassung mögen Programme zwar höchst unterschiedlicher Art und mehr oder minder verbindlich sein.

## Was Max Weber heute über Politikverdrossenheit schreiben würde

*In manchen Berliner Abgeordnetenbüros steht im Bücherregal jene kleine Schrift des Soziologen Max Weber mit dem Titel Politik als Beruf. Sie geht zurück auf einen Vortrag, den Weber im Januar 1919 in München hielt. Es war ein Moment der totalen Krise. Das Ancien Régime hatte alles vermasselt, und der Kaiser war ins Exil gegangen. Max Weber versuchte in dieser Situation ein realistisches Bild des Berufspolitikers zu entwerfen, wie ihn ein demokratisches Deutschland brauche. [...]*

*Obwohl Deutschland heute wahrlich keinen Krieg verloren hat, ist immer wieder mit apokalyptischem Unterton von einer Krise des politischen Systems die Rede. [...] Wenn Max Weber also heute in die Bütt steigen würde, um die parlamentarische Demokratie zu verteidigen, was würde er dann sagen?*

*Er hätte vor allem das Schlagwort von der Politikverdrossenheit aufgespießt. Er hätte erklärt, dass es eine wohlfeile Rückzugsposition ist, sich voll Überdruß vom politischen Geschäft abzuwenden, weil es den eigenen ästhetisch-mora-*

*lischen Reinheitsvorstellungen nicht entspricht. [...]*

*Wenn heute davon die Rede ist, dass sich die Menschen von der Politik abwendeten, dann wird gerne präzisiert: In Wahrheit wendeten sich die Menschen nur von den Parteien ab. Das bürger-schaftliche Engagement sei beliebt, nur die parteimäßige Organisation verpönt. Das stimmt wohl. Müsste Max Weber seinen Aufsatz also an die heutigen Verhältnisse anpassen, er würde einen Absatz über falsch verstandene Vornehm-tuerei einfügen: Denn es gelte dann auch einmal das Jämmerliche jenes Individualismus zu brandmarken, der sich für zu fein und subtil hält, als dass er bereit wäre, sich unter der notwendig generalisierenden Fahne einer Partei zu versammeln. Parteien sind per definitionem Verallgemeinerungen. Eine Partei, die mit meinen persönlichen Überzeugungen identisch wäre, wäre keine Partei, sondern mein Abbild. Es gehört Schneid dazu, sein Gesicht einer Partei zu leihen, auch wenn man*

*sich nicht hundertprozentig mit ihr identifizieren kann.*

*Und was macht der Gegenwartsbürger, der Überzeugungsindividualist stattdessen? Er [...] stellt sich auf höchst ehrenwerte Weise einen individuellen Partizipationscocktail zusammen, mit dem er hundertprozentig identisch ist. Der aber höchst selektiv ist, weil er von seinem persönlichen Lebenskreis ausgeht. [...]*

*Max Weber hätte vom Wandel unserer Überzeugungskulturen gesprochen. Denn die politische Frustrationstoleranz unserer Gesellschaft ist gesunken, seit nicht mehr die großen Weltanschauungen die Parteienbindung garantieren. [...] Heute wählen wir Parteien, damit sie Probleme lösen. Wird ein Problem nicht gelöst, wenden wir uns enttäuscht ab. Problemlösungskompetenz ist aber nicht nur in der Politik, sondern im Leben insgesamt eine sehr zerbrechliche Basis für Loyalität, weil es zur Wirklichkeit gehört, dass viele Probleme nicht gelöst werden können.*

Ijoma Mangold, „Politik als Beruf“, in: Die Zeit, Nr. 6 vom 2. Februar 2012

Doch finden sich selbst in amerikanischen Wahlkampfplattformen, in denen Parteien eine untergeordnete Rolle spielen, so Neumann, noch programmatische Spurenelemente. Auch der Umfang der Organisation und die innere Stabilität von Parteien mögen höchst verschieden sein, doch gehört ein gewisses Maß an Organisationsförmigkeit für Neumann zur Parteiwirklichkeit. Schließlich wird mit „Kampfcharakter“ Bezug auf Weber genommen, denn darunter versteht Neumann den Willen zur politischen Aktion, zur Machtübernahme und Herrschaftsbehauptung.

Die Vorstellung vom Kampfcharakter der Parteien ist in der Parteienforschung weiter präzisiert worden. Danach sind Parteien nicht nur Kampforganisationen, die bestimmte ideelle und materielle Ziele durchsetzen wollen, sondern sie sind zur Übernahme von Positionen im staatlichen Herrschaftsapparat bereit. Genau damit ist jenes Kriterium genannt, das Parteien von Verbänden, Bürgerinitiativen, Vereinen und anderen politischen Akteuren unterscheidet: Parteien stellen Kandidaten auf, die sich direkt um die Übernahme von Parlamentsmandaten und Regierungsämtern bewerben, was Verbände, Bürgerinitiativen und Vereine hingegen nicht anstreben.

### Definition nach dem Parteiengesetz

Bis zu diesem Punkt geht die Definition von „Partei“ als politisch-soziologischer, sozialwissenschaftlicher oder politikwissenschaftlicher Begriff. Das Parteiengesetz von 1967 nimmt diesen auf und präzisiert ihn. Nach § 2 des Parteiengesetzes (siehe S. 10) ist eine Partei eine Vereinigung von Bürgerinnen und Bürgern, die „dauernd oder für längere Zeit für den Be-

reich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken“ will. Das heißt konkret, dass sie in einem Zeitraum von sechs Jahren an wenigstens einer Bundestags- oder Landtagswahl mit eigenen Wahlvorschlägen teilnimmt.

Die von Neumann genannten Kriterien, die eine Partei ausmachen, also „Umfang und Festigkeit der Organisation“, „Zahl der Mitglieder“ sowie die Notwendigkeit eines Programms, werden zwar im Parteiengesetz auch genannt. Doch treffen diese Merkmale auch auf größere Verbände zu, zum Beispiel den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) oder den Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI).

Die Unterscheidung zwischen Parteien und Verbänden wird allein durch die Auflage geschaffen, dass eine Partei in einem Zeitraum von sechs Jahren an einer Bundestags- oder Landtagswahl mit eigenen Wahlvorschlägen teilnehmen muss. Verbände mögen über ein ausdifferenziertes Programm verfügen und komplex organisiert sein, dennoch nehmen sie nicht mit eigenen Kandidaten an Landtags- oder Bundestagswahlen teil, selbst wenn sie einzelne Kandidaten oder ganze Parteien finanziell und politisch unterstützen mögen.

Mit dieser Definition von Parteien, die auch vor Gericht überprüfbar ist, wird nicht nur eine Trennlinie zu Verbänden, Bürgerinitiativen und Vereinen gezogen, auch sogenannte kommunale Wählervereinigungen werden ausgegrenzt. Sie gelten juristisch nicht als Partei, denn sie nehmen nur an lokalen Wahlen teil. Schließen sich hingegen „Freie Wählervereinigungen“ aus verschiedenen Kommunen zu einer landesweiten Organisation zusammen und stellen für eine Landtagswahl eigene Kandidaten auf, dann gelten sie als Partei.



Parteien sind bereit, Regierungsverantwortung zu übernehmen. Die Spitzenkandidaten der FDP, SPD und CDU bei der Bundestagswahl 2009

## Bestimmungselemente

Die juristische Definition von Partei hat über das bereits Gesagte hinaus eine besondere politische Bedeutung. Parteien sind nämlich nach dem Grundgesetz und nach dem Parteiengesetz in besonderer Weise privilegiert. Es wird direkt von einem „Parteienprivileg“ gesprochen – und zwar aus zwei Gründen:

- Gemäß Art. 21 Abs. 2 des GG können Parteien, bei denen die Vermutung besteht, dass sie gegen die Prinzipien der freiheitlich-demokratischen Grundordnung verstoßen, nur vom Bundesverfassungsgericht und zwar in einem spezifischen, komplizierten Verfahren verboten werden. Andere Organisationen hingegen können – wenn sie gegen die Verfassungsordnung verstoßen – vom Bundesminister des Innern bzw. von den jeweiligen Landesinnenministern verboten werden.
- Nur Parteien können sich für die staatliche Teilfinanzierung ihrer Organisation bzw. ihrer Wahlkampfkosten qualifizieren. Auch hiervon sind kommunale Wählervereinigungen ausgenommen.

Fügt man die politisch-soziologische und die juristische Definition von „Partei“ zusammen, so wird diese durch drei Bestimmungselemente charakterisiert:

- Eine Partei stellt eine Vereinigung von Bürgerinnen und Bürgern dar, die durch bestimmte programmatische Zielsetzungen ideeller wie interessenbedingter Art miteinander verbunden sind und die sich durch diese von anderen Gruppierungen abgrenzen.

- Parteien sind durch ein gewisses Maß an Organisationsfähigkeit gekennzeichnet, die prinzipiell interne Kommunikation ermöglicht und die eine Partei nach außen als politisch agierendes Gebilde erkennbar werden lässt.
- Schließlich sind Parteien Organisationen, die kontinuierlich Kandidaten nominieren, an Bundestags- und Landtagswahlen teilnehmen und dadurch nach Machtanteil streben, dass sie eine Vertretung in Parlamenten und Regierungen suchen.

### Plädoyer für einen erweiterten Parteibegriff

Dennoch greift der Parteibegriff, wie er hier entwickelt worden ist, immer noch viel zu kurz. Orientiert an der Geschichte der Parteienforschung und an den Formulierungen des Parteiengesetzes, war nur von der Parteiorganisation als einer Vereinigung von Bürgerinnen und Bürgern die Rede, die sich selbst ein Programm gibt und aus der heraus Kandidatinnen und Kandidaten für Wahlen aufgestellt werden.

Wie steht es aber mit der Partei, wenn sie in den Parlamenten, in den Regierungen und auch in den Kommunal-körperschaften vertreten ist? Gehören die Fraktionen, die Kabinettsmitglieder, die Dezentern in den Kommunen nicht zur Partei? Wenn ein Fraktionsvorsitzender im Deutschen Bundestag eine glänzende Rede hält, wirbt er dann nicht auch für seine Partei? Tritt er nicht ebenfalls als Par-

## Gesetz über die politischen Parteien

### § 1 Verfassungsrechtliche Stellung und Aufgaben der Parteien

(1) Die Parteien sind ein verfassungsrechtlich notwendiger Bestandteil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Sie erfüllen mit ihrer freien, dauernden Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes eine ihnen nach dem Grundgesetz obliegende und von ihm verbürgte öffentliche Aufgabe.

(2) 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 am politischen Leben fördern, zur Übernahme öffentlicher Verantwortung befähigte Bürger heranbilden, 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.

(3) Die Parteien legen ihre Ziele in politischen Programmen nieder.

(4) Die Parteien verwenden ihre Mittel ausschließlich für die ihnen nach dem Grundgesetz und diesem Gesetz obliegenden Aufgaben.

### § 2 Begriff der Partei

(1) Parteien sind Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen, wenn sie nach dem

Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten. Mitglieder einer Partei können nur natürliche Personen sein.

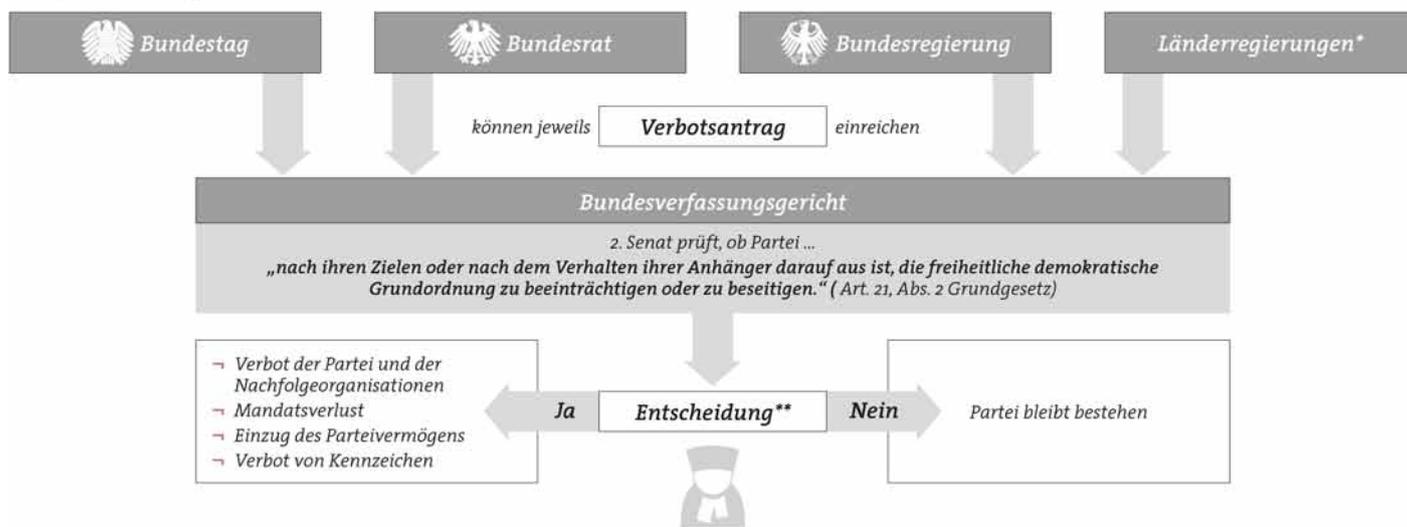
(2) Eine Vereinigung verliert ihre Rechtsstellung als Partei, wenn sie sechs Jahre lang weder an einer Bundestagswahl noch an einer Landtagswahl mit eigenen Wahlvorschlägen teilgenommen hat.

(3) Politische Vereinigungen sind nicht Parteien, wenn 1. ihre Mitglieder oder die Mitglieder ihres Vorstandes in der Mehrheit Ausländer sind oder 2. ihr Sitz oder ihre Geschäftsleitung sich außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes befindet.

Parteiengesetz, Novelle vom 23. August 2011, Bundesgesetzblatt (BGBl.) I S. 1748

## Parteiverbotsverfahren in Deutschland

Seit Bestehen der Bundesrepublik wurden zwei Parteien verboten – die Sozialistische Reichspartei (SRP, 1952) und die Kommunistische Partei Deutschlands (KPD, 1956). So läuft ein Verbotsverfahren ab:



© picture-alliance / dpa-infografik, Globus 4633; Quelle: BMI, Juraforum

\*bei regionalen Parteien; \*\*unanfechtbar

teimitglied auf? Und gehen die Mitarbeiter einer Abgeordneten ihr nur als Parlamentarierin zur Hand oder nicht auch als Parteifunktionärin und -aktivistin?

In der Tat: In der politischen Realität und in der öffentlichen Wirksamkeit sind Parteiorganisation und Parlamentsfraktion kaum voneinander zu unterscheiden. Häufig sind Parlamentsmandat, Regierungsamt und Parteifunktion in einer Person verbunden. Fast jeder Kanzler war zugleich Parteivorsitzender und hatte zudem in der Regel ein Mandat im Bundestag.

Wer also die politische Realität von Parteien ganz erfassen, beschreiben und analysieren will, darf nicht nur die Parteiorganisation betrachten, er muss auch die Partei in den Verfassungsorganen, in den staatlichen Institutionen, muss die Kabinettsmitglieder, die Kommunaldezernenten, vor allem aber die Fraktionen in den Parlamenten in den Blick nehmen. Die politikwissenschaftliche Literatur bezeichnet dies als *party in government* (auch: *party in public office*, Partei in Regierungsverantwortung – beide englische Begriffe haben sich in der Politikwissenschaft durchgesetzt. Im Folgenden wird der Einfachheit halber der erstgenannte verwendet).

Zwar sind Parteiorganisation und Fraktionen nach dem Parteiengesetz juristisch voneinander zu trennen, Fraktionen dürfen Parteiorganisationen weder indirekt noch direkt finanzieren. Indes: In der politischen Praxis und in ihrer Wirksamkeit gehören Parteiorganisation und *party in government* zusammen. Hier wird für diesen erweiterten Parteibegriff plädiert.

Wenn von diesem ausgegangen wird, ist leicht zu erkennen, dass Parteien eben nicht nur der Gesellschaft zuzuordnen sind, nicht nur gesellschaftliche Organisationen darstellen, sondern dass Parteien auch in den staatlichen Or-

ganisationen agieren, sie also beiden Sphären zuzurechnen sind, der gesellschaftlichen und der staatlichen. Mit dem erweiterten Parteibegriff wird bewusst von dem abgewichen, was in manchen Publikationen über Parteien und Parteiensystem der Bundesrepublik zu finden ist. Damit aber stellt sich die Frage, welche Aufgaben und Funktionen Parteien in diesem weiteren Sinn eigentlich wahrnehmen – sowohl in der Gesellschaft wie im Staat.



Partei- und Regierungsamt sind oftmals nicht voneinander zu trennen. Bundeskanzlerin Angela Merkel, hier im September 2012 im Deutschen Bundestag, ist auch Parteivorsitzende der CDU.

Marco Urban / Süddeutsche Zeitung Photo

Peter Lösche

## Aufgaben und Funktionen

*Als Mittler zwischen Staat, Bürgerinnen und Bürgern formulieren Parteien gesellschaftliche Interessen und versuchen, ihnen im staatlichen Raum Geltung zu verschaffen. Im repräsentativen Regierungssystem Deutschlands haben sie eine große Bedeutung.*

Wozu brauchen wir eigentlich Parteien? Was tun sie, welche Aufgaben haben sie? Oder, wenn man systemtheoretisch argumentiert und davon ausgeht, dass Parteien Akteure in einem (politischen) System sind: Welche Funktionen erfüllen sie? Am knappsten und vielleicht auch am treffendsten ist die Formulierung in Art. 21 des GG: „Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit“. Im Parteiengesetz hingegen findet sich eine lange Liste von Parteitätigkeiten. Danach wirken Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mit, indem sie „auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung Einfluss nehmen, die politische Bildung anregen und vertiefen, die aktive Teilnahme der Bürger am politischen Leben fördern, zur Übernahme öffentlicher Verantwortung befähigte Bürger heranbilden, 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“.

Dieser Katalog klingt so, als sei er einem Schulbuch politischer Bildung entnommen, als ginge es bei den Parteien nicht um Streben nach Macht, um die Durchsetzung sozialer, ökonomischer und anderer Interessen. Dies hängt nicht zuletzt mit den Umständen zusammen, unter denen das Parteiengesetz 1967 entstanden ist. Ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts zwang die Parteien, das Gesetz zu beschließen – ein Verfassungsauftrag, der seit 1949 bestand.

Schiebt man die allgemeinen Formulierungen des Parteiengesetzes zur Seite, dann können zwei Hauptgruppen von Aufgaben unterschieden werden, nämlich

– solche im Bereich zwischen Gesellschaft und Staat, im sogenannten intermediären Bereich: Dazu gehören die Organisation von Wahlen, die Rekrutierung und Auswahl des politischen Personals, die Artikulation gesellschaftlicher Interessen, der Ausgleich gesellschaftlicher Interessen in



Parteien sind Mittler zwischen Staat, Bürgerinnen und Bürgern: die nordrhein-westfälische Ministerpräsidentin Hannelore Kraft (SPD) auf Wahlkampftour in Detmold am 19. April 2012.

den Parteien, die Beschaffung von Legitimation für das politische System;

– solche im staatlichen bzw. „gouvernementalen“ Bereich: die Regierungsbildung, die Strukturierung des Parlaments durch Fraktionen, durch Bildung der Regierungsmehrheit und der Opposition, die Politikformulierung und Politikausführung sowie die Auswahl von Amts- und Mandatsträgern.

## Mittler zwischen Staat und Gesellschaft

Für das Funktionieren der bundesrepublikanischen Demokratie entscheidend sind gerade jene Funktionen, die Parteien als Mittler zwischen Gesellschaft und Staat wahrnehmen. So problematisch diese Trennung von Gesellschaft und Staat theoretisch auch sein mag, so sind Parteien in ihrer konkreten Tätigkeit doch in beiden Bereichen verankert. Die eigentlichen Tätigkeiten der Parteien zwischen Gesellschaft und Staat lassen sich auf vier wesentliche Funktionen zuspitzen:

– **Auswahlfunktion:** Durch Parteien findet die Rekrutierung und Auswahl der politischen Elite aus der Gesellschaft – vom Ortsrat bis zum Kanzleramt – statt. Was häufig übersehen und moralisierend abgewertet wird: Parteien waren und sind immer auch Patronageorganisationen, das bedeutet Vereinigungen von Bürgerinnen und Bürgern, die Ämter, Posten, Funktionen, Beförderungen und Karrieren zu vergeben haben. Daran ist nichts Anrüchiges. Politisch problematisch (und dann moralisch fragwürdig) ist es, wenn Machtpositionen um ihrer selbst willen erobert werden, es also nicht mehr um die Durchsetzung von Inhalten geht. Ein Verdienst der bundesdeutschen Parteien in den 1950er- und 1960er-Jahren bestand nicht zuletzt darin, den öffentlichen Dienst demokratisiert, ehemalige NSDAP-Mitglieder weitgehend durch Demokraten ersetzt zu haben.

- **Vermittlungsfunktion:** Parteien und ihre Vertreter in Parlamenten und Regierungen sind Repräsentanten von Partikularinteressen, von spezifischen Interessen, die in der Gesellschaft angelegt sind. Parteien vertreten immer nur Teilinteressen, nicht das Gesamtinteresse einer Gesellschaft, nicht das Gemeinwohl. Der Politikwissenschaftler Ernst Fraenkel hat das sinngemäß so ausgedrückt: Erst wenn die Parteien und ihre Parlamentarier sich auch dazu bekennen, Repräsentanten von – zugespitzt formuliert – Sonderinteressen bzw. Sonderbedürfnissen zu sein, wird die freimütige Austragung von kollektiven Interessengegensätzen möglich. Dann wird auch ein daraus resultierender Kompromiss akzeptabel, und die eigene interessengefärbte Position muss nicht mit dem Heiligschein des Gemeinwohls umgeben werden. Erst wenn Einigkeit darüber besteht, dass Parteien und Parlamentarier eine Doppelrolle als Repräsentanten von Partikularinteressen und Repräsentanten der Nation spielen, kann auf die Diskussion allgemeingültiger Prinzipien, hehrer Grundsätze, verzichtet werden. Dann können Parteien die Wagenburgen verlassen, aus denen heraus sie – wie in der Weimarer Republik – Weltanschauungsschlachten geschlagen haben.
- **Interessenausgleichsfunktion:** Auch innerparteilich bemühen Parteien sich, gegenläufige und widerstreitende Interessen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen, die außerhalb wie innerhalb der Partei organisiert sein können, auszugleichen. Sie sind bestrebt, zwischen ihnen einen Kompromiss zu finden und zugleich eine eigene „parteiliche“ Position zu formulieren. Parteien integrieren also die breit gestreuten Gruppeninteressen. Im Idealfall wirken sie als soziale und politische Katalysatoren. Wer die politische Tätigkeit der Interessengruppen nicht durch den Filter „Parteien“ leitet, sondern

direkt in den Prozess staatlicher Willensbildung eingliedern will, endet – so wiederum Fraenkel – notwendigerweise beim Stände- oder beim Verbändestaat, in dem es keinen Pluralismus gibt und Verbände die Macht ausüben.

- **Legitimierungsfunktion:** Indem Parteien die Vermittlungs- und die Interessenausgleichsfunktionen wahrnehmen, tragen sie zur Begründung des politischen Systems und zur Konsensstiftung bei. Die bundesrepublikanische Demokratie, der Parteienstaat, bietet Regelungsmechanismen zur Konfliktaustragung zwischen den Parteien und innerhalb der Parteien und damit auch zwischen auseinandergehenden gesellschaftlichen Interessen. Es sind Regeln festgelegt, nach denen ein Kampf um Macht(anteile) stattfindet, ohne dass dieser in Bürgerkrieg ausartet. Voraussetzung hierfür ist, dass sozial und politisch eine Verständigung darüber hergestellt worden ist, nach welchen Regeln Konflikte ausgetragen werden und welche Grundwerte unstrittig sind. Erst die Anerkennung der Grundwerte wie Bewahrung der Menschenrechte oder Minderitätenschutz, die den Regelungen zur Konfliktaustragung zu Grunde liegen, machen diese auch sinnvoll.

Die Wahrnehmung aller oder doch eines wesentlichen Teils der gerade genannten vier Funktionen durch die Parteien macht den bundesrepublikanischen Parteienstaat aus. Generell gilt, dass ein parlamentarisches Regierungssystem ohne starke Parteien nicht auskommt. Es sind die Parteien, die in dem hoch komplizierten Regierungssystem der Bundesrepublik mit seiner Gewaltenteilung, der Gewaltenkontrolle und der Gewaltenverschränkung die auseinanderdriftenden Akteure zusammenbringen. Parteien bilden gleichsam den Kitt für das fragmentierte politische System.



Parteien rekrutieren aus ihrer Mitte die politische Elite. Delegierte der Partei Die Linke wählen auf ihrem Landesparteitag am 21. April 2013 in Nürnberg die Kandidaten für die bayerische Landesliste zur Bundestagswahl 2013.

## Parteienstaat versus Parteiendemokratie

In diesem Zusammenhang ist zu Recht vom „Parteienstaat Bundesrepublik“ die Rede. Dabei wird generell unter „Parteienstaat“ eine repräsentative Demokratie – in der Regel parlamentarischer und nicht präsidentieller Ausprägung – verstanden, in der Parteien in der Verfassungsrealität, das heißt beim Zustandekommen politischer Entscheidungen und bei deren Legitimation, die dominierende Rolle spielen. Parteien sind die wichtigsten, wenn auch nicht die alleinigen Träger politischer Willensbildung, da sie unterschiedliche partikuläre Bedürfnisse und Interessen in der Gesellschaft aufnehmen und in die Parlamente und Regierungen vermitteln. Umgekehrt begründen sie die dort gefassten Entscheidungen gegenüber dem Volk und schaffen damit die Legitimation für das politische System insgesamt. Im Unterschied zu einem Parteienstaat spielen in einer Parteiendemokratie Verbände, Medien und Bürgerinitiativen für die politische Willensbildung eine größere Rolle. So ist es jedenfalls in den USA der Fall.

Die Beurteilung von Parteien und die Kritik an Parteien hängen ganz wesentlich von zwei Kriterien ab. Zum einen geht es darum, mit welcher demokratietheoretischen Grundposition gearbeitet wird. Zum anderen ist wichtig, von welchem politischen System, ob von einem parlamentarischen oder einem präsidentiellen, die Rede ist.

### Demokratietheorien

Zwei Demokratietheorien können unterschieden werden: die der direkten und die der repräsentativen Demokratie. Beiden liegen je unterschiedliche Menschenbilder zugrunde, ein eher optimistisches und ein eher pessimistisches.

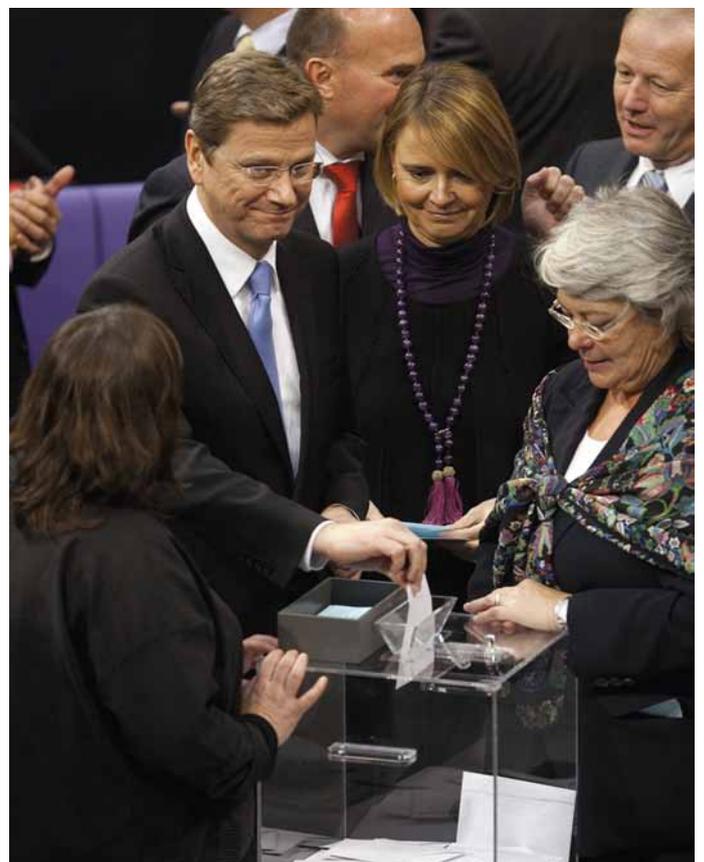
In der direkten Demokratie, so die eine Überlegung, überwindet der Einzelne seinen Egoismus und kann – wie seine Mitbürgerinnen und -bürger – das Gemeinwohl, die *volonté générale*, erkennen und verwirklichen. Dadurch wird die Identität der Regierten mit den Regierenden hergestellt (daher auch der Begriff „identitäre Demokratie“). Das souveräne Volk entscheidet prinzipiell alle Fragen und bildet auf diese Weise die *volonté générale*. Durch permanente Volksabstimmungen, durch Plebiszite (daher auch „plebiszitäre Demokratie“), stellt sich der Volkswille her.

Im Unterschied dazu gibt es nach der Theorie der repräsentativen Demokratie nicht (von vornherein) einen allgemeinen Willen des Volkes, dieser bildet sich vielmehr erst in der Konkurrenz verschiedener Eliten, etwa in der Konkurrenz zweier Parteien (daher auch „Konkurrenzdemokratie“). Die Repräsentanten, die gewählt werden, also die Parlamentarier, verfügen über Entscheidungsfreiheit, über ein freies Mandat gegenüber den sie Delegierenden bzw. ihren Wählerinnen und Wählern.



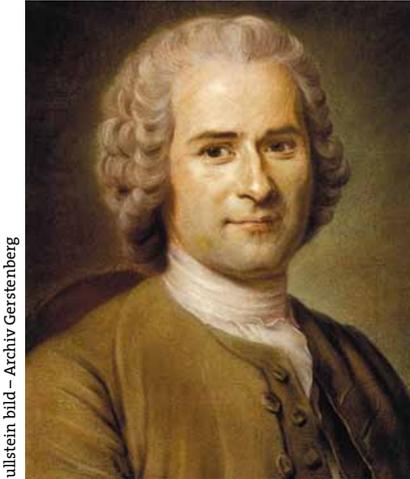
Während Bürgerinnen und Bürger in den USA, wie hier am 6. November 2012 in Cleveland, Ohio, direkt über die Exekutive – den Präsidenten – entscheiden ...

picture-alliance / dpa / EPA / David Maxwell



... wählen in Deutschland die Abgeordneten die Regierungsspitze. Stimmabgabe zur Wahl der Bundeskanzlerin im Bundestag am 28. Oktober 2009

picture-alliance / dpa / Arno Burgi



ullstein bild – Archiv Gerstenberg

Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) propagierte den Vorrang des Gemeinwohls.

listischen, nämlich konkurrenzdemokratischen Politikvorstellungen verbunden sind, ob man von der prinzipiellen Trennung von Staat und Gesellschaft sowie dem Konzept ausgeht, der Staat herrsche über die Gesellschaft, oder davon, dass Staat und Gesellschaft sich gegenseitig durchdringen – nicht zuletzt aufgrund des Wirkens von Parteien.

## Politische Systeme

Unterschiedliche „Funktionslogiken“ bestimmen ebenfalls die Rolle von Parteien in der Verfassungswirklichkeit parlamentarischer und präsidentieller Regierungssysteme. Der Kernpunkt des parlamentarischen Systems ist der, dass die Mehrheit des Parlaments und das Kabinett mit dem Chef der Exekutive an der Spitze, in der Bundesrepublik mit dem Kanzler bzw. der Kanzlerin, eine politische Aktionseinheit, die Regierungsmehrheit, bilden. Es kann von „Gewaltenfusion“ gesprochen werden, denn die Mehrheit des Parlaments und die Regierung kooperieren ganz eng.

Diese Gewaltenfusion wird politisch durch Fraktionsdisziplin hergestellt. Parteien sind für die politische Willensbildung mithin von größter Bedeutung. Kernpunkt des präsidentiellen Regierungssystems hingegen ist die Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative. Der Präsident wird vom Volk gewählt, der Kanzler im parlamentarischen Regierungssystem dagegen vom Parlament. Prinzipiell konkurrieren Exekutive und Legislative gegeneinander, kontrollieren sich gegenseitig und kooperieren nicht miteinander. Die Fraktionsdisziplin ist nur schwach ausgebildet. Anders als im parlamentarischen Regierungssystem regieren die Parteien nicht mit, sondern spielen bei der politischen Willensbildung nur eine Nebenrolle.

Nach der identitären Demokratietheorie hingegen sind die Delegierten bzw. die Repräsentanten, soweit es ihrer überhaupt bedarf, an das imperative Mandat, an den Auftrag ihrer Wählerinnen und Wähler bzw. der sie Delegierenden gebunden.

In einer plebiszitären Demokratie bedarf es eigentlich keiner Parteien, denn das Volk regiert selbst und direkt. In einer repräsentativen Demokratie hingegen findet die Konkurrenz, die zur nachträglichen Herausbildung des Volkswillens notwendig ist, gerade durch Parteien statt.

Natürlich sind beide Demokratiebegriffe vereinfacht skizziert worden. Nur so werden die je unterschiedlichen „Funktionslogiken“ von Parteien nach den voneinander abweichenden theoretischen Ansätzen deutlich. Es macht einen erheblichen Unterschied aus, ob das Verständnis von Parteien und die Kritik an ihrem Verhalten mit identitären oder plura-

## Parlamentarisches und Präsidentielles Regierungssystem im Vergleich

	<i>Parlamentarisches Regierungssystem Deutschland</i>	<i>Präsidentielles Regierungssystem USA</i>
<i>Verhältnis Legislative – Exekutive</i>	<i>Mehrheit des Bundestages und Kabinett bilden Regierungsmehrheit</i>	<i>Gewaltenteilung – Präsident hat keine Mehrheit im Kongress</i>
<i>Kabinett</i>	<i>Kollegialorgan; Zugehörigkeit zu Bundestag und Regierung; kompatibel</i>	<i>Beratungsgremium des Präsidenten; Zugehörigkeit zu Kongress und Regierung: inkompatibel</i>
<i>Wahl des Chefs der Exekutive</i>	<i>Kanzler vom Bundestag gewählt</i>	<i>Präsident vom Volk gewählt durch Wahlmänner und -frauen</i>
<i>Abwahl des Chefs der Exekutive</i>	<i>Konstruktives Misstrauensvotum</i>	<i>nicht möglich</i>
<i>Vertrauensfrage; Parlamentsauflösung</i>	<i>möglich</i>	<i>nicht möglich</i>
<i>Opposition</i>	<i>vorhanden: Minderheit des Bundestages</i>	<i>nicht vorhanden</i>
<i>Rolle der Parteien in der Verfassungswirklichkeit</i>	<i>zentral; Parteienstaat</i>	<i>marginal</i>
<i>Exekutive</i>	<i>geteilt: Kanzler und Bundespräsident</i>	<i>geschlossen: Präsident ist Chef der Exekutive und Staatsoberhaupt</i>

Peter Lösche

## Geschichte und Entwicklung in Deutschland

*Im Revolutionsjahr 1848 entstanden in Deutschland die ersten Parteien. Es bildeten sich Hauptströmungen – Sozialisten – Liberale – Christdemokraten / Konservative –, die sich bis heute erhalten haben. Eine Besonderheit sind die Milieuparteien.*

**B**lickt man auf die Geschichte der Parteien in Deutschland und generell in Europa, dann haben wir es mit einer bunten Vielfalt zu tun. Parteien stellen kein überzeitliches und übergesellschaftliches Phänomen dar, sie haben sich vielmehr in Anpassung an jeweils konkrete historisch-politische Entwicklungen herausgebildet. Entstanden sind Parteien allerdings erst in der sich entfaltenden bürgerlichen Gesellschaft, chronologisch gehören sie also in die Zeit nach der Französischen Revolution von 1789. Denn eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass Menschen sich freiwillig miteinander verbanden, war das Ende der Ständegesellschaft, in der jeder in feste Bindungen hineingeboren worden war. Erst die freien Bürger vermochten Vereine, Verbände und eben Parteien zu gründen.

Parteien sind Repräsentanten spezifischer, partikularer Interessen, die sie artikulieren, organisieren und politisch durchzusetzen suchen – in Konflikten mit anderen konkurrierenden Interessen und Parteien. Am schärfsten ist dies von marxistischen Autoren formuliert worden: Danach drücken Interessenkonflikte prinzipiell Klassenverhältnisse aus. Parteien sind



*Eine Voraussetzung für das Entstehen von Parteien war das Ende der Ständegesellschaft: Auf den Bauern lasten Handwerker, Bürger und Beamte, darüber Klerus, Patrizier und Adel.*

entsprechend Vertreter von Klasseninteressen bzw. der Interessen einer Klassenfraktion. Natürlich gibt es außer Klassenkonflikten andere Interessen und Auseinandersetzungen, die zum Entstehen von Parteien geführt haben, so regionale, kulturelle, ethnische, religiöse. Welche Parteien jedoch konkret entstanden sind, hängt von den jeweiligen gesellschafts- und politikgeschichtlichen Bedingungen und Wegen ab, die sich geöffnet haben.

Im Folgenden soll die deutsche Parteiengeschichte unter vier Leitfragen betrachtet werden:

- Warum sind Parteien entstanden?
- Welche Typen von Parteien haben sich herausgebildet?
- Welche Rolle haben Parteien in den verschiedenen politischen Systemen der deutschen Geschichte seit dem 19. Jahrhundert gespielt?
- Gibt es so etwas wie „Parteifamilien“, also Parteien, die ideologisch, programmatisch und organisatorisch miteinander verbunden sind und sich nicht nur in einem Land finden und sich von anderen „Familien“ entsprechend abgrenzen?

## Entstehungsgeschichte

Wenn Parteien Ausdruck gegensätzlicher Interessen sind, dann stehen am Anfang jeder Parteigründung abweichendes Verhalten und Opposition gegenüber dem bestehenden staatlichen, verfassungspolitischen oder sozialen Status quo. Es werden reformerische oder revolutionäre Veränderungen eingefordert, die Demokratisierung und Parlamentarisierung des politischen Systems, die Herstellung sozialer Gleichheit oder größere politische Teilhabe.

Die Politikwissenschaftler Stein Rokkan und Seymour Martin Lipset haben vier Konfliktlinien, sogenannte *cleavages*, für das Entstehen westeuropäischer Parteien hervorgehoben:

- dominante gegen unterworfenen Kultur: Beispiele in der deutschen Parteiengeschichte sind die Polen im Ruhrgebiet und die Welfen um Braunschweig, die sich parteilich in Opposition zur preußisch-protestantischen Hegemonie Berlins organisierten.
- Staat gegen Kirche: So ist aus den Kulturkämpfen in Preußen-Deutschland das Zentrum als Partei des politischen Katholizismus hervorgegangen.
- Agrarinteressen gegen Industrieinteressen: Die Konservativen haben in Deutschland vornehmlich Agrarinteressen vertreten, große Teile der Liberalen hingegen die Interessen des aufstrebenden industriellen Unternehmertums.
- Kapital gegen Arbeit: Das schlagende Beispiel für diese Konfliktlinie ist die SPD, die sich als Arbeiterpartei gegründet hat.

Konkret kann argumentiert werden, dass Parteien in der Regel gegründet wurden, um so gegen andere politische und soziale Positionen anzugehen,

- der Liberalismus gegen das alte Regime des Absolutismus und Feudalismus;
- der Konservatismus gegen den politisch sich herausbildenden Liberalismus;
- die Arbeiterparteien gegen das Kapital und das bürgerliche System;
- die Agrarparteien gegen den Industrialismus;
- regionale Parteien gegen den Zentralismus und konkret gegen die Metropole Berlin;
- christliche Parteien gegen die zunehmende Verweltlichung sowie gegen die Trennung von Staat und Kirche;
- kommunistische Parteien gegen den „Sozialdemokratismus“;
- faschistische Parteien gegen die politische Demokratie;
- Protestparteien (wie Anti-Steuer-Parteien) gegen das bürokratisch-wohlfahrtsstaatliche System;
- ökologische Parteien gegen die Wachstumsgesellschaft;
- neue Protestparteien gegen die Erstarrung des etablierten Politikbetriebs.

Die Abfolge dieser Auflistung entspricht prinzipiell dem historischen Ablauf, wie er sich in Deutschland vollzogen hat. Dabei sind in Deutschland die Parteien später entstanden als in anderen westeuropäischen Ländern. Dies hat mit der verzögerten Ablösung des Feudalismus und der nur zögerlichen

Entfaltung der bürgerlichen Gesellschaft, mit dynastischer Zersplitterung, aber auch mit dem deutschen Staatsverständnis zu tun, das diesen idealistisch überhöhte.

Erst in der Revolution von 1848/49 sind die ersten Parteien aus den Gruppierungen und Fraktionierungen des Paulskirchen-Parlaments heraus entstanden. Sie konnten sich auf die Ideen geschichtlicher Vorläufer im Vormärz und in der Französischen Revolution berufen. Sie benannten sich zunächst nach den Gasthäusern im Umfeld des Tagungsortes, in die sie sich aus Platzmangel zu Absprachen zurückziehen mussten: Deutscher Hof (Demokratische Linke); Württemberger Hof und Augsburger Hof (Linksliberale Mitte); Casino (Rechtsliberale Mitte); Café Milani, Pariser Hof (Katholische Rechte, Konservative). Die Rechts-Links-Einteilung stammt aus der Französischen Revolution. Sie orientierte sich an der Sitzordnung der damaligen Nationalversammlung. Außerhalb der Parlamente gab es keine Organisationen, vielmehr stützte man sich auf alte gesellschaftliche Verbindungen – wir würden heute „Netzwerke“ sagen – wie das bürgerliche Vereinswesen, die lokalen Honoratioren, die Aristokratie. Erst die in den 1860er-/70er-Jahren gegründete Sozialdemokratie ist nicht aus dem Parlament, sondern aus der Gesellschaft heraus entstanden.



bpk

Die Gruppierungen der Paulskirche nannten sich zunächst nach den Frankfurter Gasthäusern, in denen sie aus Platzmangel tagen mussten. Im „Augsburger Hof“ traf sich die Linksliberale Mitte ...



bpk

... während sich die Rechtsliberale Mitte im „Casino“ versammelte.

## Parteitypen

Die Parteienforschung hat sich, gleich ob sie historisch oder aktuell orientiert ist, mit einer Vielfalt von Phänomenen und höchst verschiedenartigen Parteien auseinanderzusetzen. Um eine Ordnung in dieses scheinbare Chaos zu bekommen, um unterscheiden und abgrenzen zu können, ist in diesem Bereich der Politikwissenschaft eine Methode angewandt worden, derer man sich auch in vielen anderen Fächern der Geistes- und Gesellschaftswissenschaften bedienen kann – das typologisierende Verfahren. Dabei werden bestimmte Aspekte der Wirklichkeit gedanklich übersteigert, andere

vernachlässigt. Ein Typus, oder präziser ein Idealtypus, stellt eine mehr oder minder große Abstraktion von der gesellschaftlichen, politischen und historischen Wirklichkeit dar. Beim Idealtypus handelt es sich gleichsam um eine Utopie von der Wirklichkeit, es geht um ihre gedankliche Übersteigerung und Überdehnung.

Durch das typologisierende Verfahren können allgemeine, „typische“ Charakteristika bzw. Indikatoren herausgearbeitet und auf diese Weise unterschieden und differenziert werden. Typologisierung dient also durchaus didaktischen Zwecken. Welche Aspekte der Wirklichkeit hervorgehoben, welche vernachlässigt werden, das hängt von der Fragestellung ab, mit der man Parteien zu erforschen sucht. So kann nach ihren Programmen oder Ideologien gefragt werden, oder es wird ihre Organisationsstruktur erforscht. Auch die soziale Zusammensetzung ihrer Wählerinnen und Wähler, Aktivisten und Eliten oder die Interessen, die Parteien repräsentieren, können untersucht werden. Mit mehrschichtigen Rastern lassen sich so verschiedene Gruppierungen

### Die Piratenpartei als neuer Parteityp

*Die deutschen Piraten gründeten sich [2006] rund neun Monate nach der schwedischen Mutter als dritte europäische Piratenpartei [...]. Das schwedische Vorbild stiftete für die Ableger den Namen sowie zentrale programmatische und ideologische Fragmente und aktivierte, ja inspirierte mit seinem Erfolg die deutschen Piraten zu ihrem konkreten Vorhaben.*

*Als primäre inhaltliche Ziele beschrieb die Piratenpartei im September 2006 die Freiheit des Wissens und der Kultur, die Wahrung der Privatsphäre, den Leitsatz eines gläsernen Staates statt gläserner Bürger sowie die Transparenz politischer Prozesse und der Verwaltung (Piratenpartei Deutschland 2006). Folgt man den Mitgliedern des ersten Vorstands, waren es vor allem die schwelenden Konflikte um digitale Bürgerrechte und die Reform des Urheberrechts, welche sie zur Parteigründung motivierten. [...]*

*Das wichtigste persönliche Motiv der Parteigründer war jedoch ein über die Jahre gewachsener politischer Überdruß. Die meisten von ihnen hatten sich schon länger in privaten und beruflichen Kontexten für Computertechnik, Internetkultur und deren politische Implikationen interessiert. Auf der Grundlage ihrer fachlichen Expertise hatten sie sich über die oftmals krude und inkompetent wirkende Gesetzgebung in den Bereichen Netzpolitik und Urheberrecht – je nach Temperament – mokiert oder echauffiert; außerdem waren sie ange-*

*sichts der Auswirkungen der Sicherheitsgesetzgebung auf die Infrastruktur des Internets beunruhigt. In dieser Situation genügte der Impuls der Gründung der schwedischen Piratenpartei, um sich hierzulande politisch in Bewegung zu setzen. [...]*

*Betrachtet man den politischen und biografischen Hintergrund der Gründerpiraten, fallen sozialstrukturelle und kulturelle Gemeinsamkeiten ins Auge, die Gesicht und Charakter der Partei in ihrem Kern bis heute prägen. Bereits die Parteigründer waren überwiegend männlich, vornehmlich jung, aber nicht mehr unbedingt jugendlich und wiesen eine starke berufliche oder private Affinität zu Computer- und Internetthemen auf. Konzepte wie Open Source und Open Access sowie die Forderungen nach einer Reform des Urheberrechts, nach freier Kommunikation und Datenschutz waren vielen aus ihrem beruflichen Alltag vertraut. Zudem hatten sich die wenigsten von ihnen zuvor in größeren, festen Organisationen politisch engagiert, lediglich in Einzelfällen hatten sie sich politischen Initiativen angeschlossen, mit Partnern kooperiert, Projekte angefangen oder beendet. [...]*

*Wie einst bei den Grünen mündete also auch hier ein kollektiver Lernprozess in die Gründung einer Partei. Das Band zwischen den Umfeldnetzwerken und der Partei selbst ist aber nicht immer allzu fest, was auch damit zusammenhängt, dass die Kommunikations- und Organisationsweise in der Internetkultur flexibler und unverbindlicher ist als gewöhnliche Parteistrukturen. Daneben scheinen die*

*Piraten eine aktivierende Wirkung auf zuvor politisch zwar interessierte, parteipolitisch jedoch heimatlose und deshalb weitgehend inaktive Menschen gehabt zu haben. [...]*

*Die Motivation dieser Mitglieder der ersten Stunde speiste sich aus dem Spezialinteresse an netzpolitischen und bürgerrechtlichen Fragestellungen, vor allem aber aus dem Spaß an der Sache, aus der Möglichkeit, mit den Mitteln des Internets Politik betreiben zu können. Angesichts dieses Personals und des Programms war es zunächst naheliegend, die Partei als „Ein-Themen-Partei“ einzuordnen [...], die wenig mit den dominanten Debatten der deutschen Politik zu tun hatte. Freilich, man mag die Digitalisierung für ebenso bedeutend wie die Industrialisierung halten, eine Parallelisierung mit der Sozialdemokratie, die als Reaktion auf die Pauperisierung breiter Bevölkerungsgruppen im 19. Jahrhundert entstand, wäre aber wohl unzutreffend. Die Arbeiterbewegung vertrat schließlich eine klar identifizierbare (wenngleich in sich durchaus heterogene) Interessengruppe, die an der mit der neuen Produktionsweise einhergehenden Wohlstandsentwicklung zunächst nicht partizipierte. Eine vergleichbare, aus dem Digitalisierungsprozess hervorgegangene Klasse, die die Piratenpartei heute vertreten könnte, existiert bislang nicht, obwohl sich in der IT-Branche durchaus eine Berufsgruppe mit spezifischen Einstellungen, Lebensweisen und Interessen herauschält.*

Alexander Hensel, Stephan Klecha und Franz Walter, Meuterei auf der Deutschland. Ziele und Chancen der Piratenpartei, Berlin: Suhrkamp 2012, hier S. 33-42

**Massenintegrationspartei**

<i>Die Mitglieder treten im Prinzip auf längere Zeit oder Dauer der Partei bei, sie erhalten ein Mitgliedsbuch und zahlen regelmäßig Beiträge.</i>
<i>Die Basiseinheit der Partei bildet die Ortsgruppe, von der im Prinzip regelmäßig Mitgliederversammlungen abgehalten werden.</i>
<i>Ortsgruppen werden über verschiedene Organisationsstufen hinweg regional und national so zusammengefasst, dass eine pyramidenförmige Organisationsstruktur entsteht.</i>
<i>Die Organisation verfügt über haupt- und nebenamtliche Mitarbeiter (Funktionäre), deren Aufgaben genau definiert und deren Kompetenzen voneinander abgegrenzt sind.</i>
<i>Die Organisation ist auf Dauer angelegt, sie bleibt auch zwischen den Wahlen bestehen.</i>
<i>Die Mitglieder verbindet ein gemeinsames Programm, auf das sie sich beim Parteieintritt verpflichten. Verstoßen Mitglieder gegen programmatische Prinzipien, so können sie – nach bestimmten, im Parteistatut festgelegten Regeln – ausgeschlossen werden.</i>
<i>Die Mitglieder rekrutieren sich aus einer bestimmten Klasse oder Schicht. Es besteht relativ große soziale Homogenität, die sich auch darin ausdrückt, dass die Partei bestimmten Verbänden (z.B. den Gewerkschaften oder dem katholischen Vereinswesen) eng verbunden ist.</i>
<i>Die Partei ist in ein Netzwerk sozialkultureller Neben- und Vorfeldorganisationen integriert, die – im Extremfall – den Angehörigen der Partei (bzw. des sozialmoralischen Milieus) von der Wiege bis zur Bahre begleiten.</i>
<i>Die Funktion der Personal- und Elitenauswahl wird von der Partei wahrgenommen, die regelmäßig zu Wahlen Kandidaten nominiert.</i>
<i>Da die Partei auf Dauer errichtet ist und über eine vollständig ausgebaute Organisationsstruktur verfügt, vermag sie die Mediatisierungsfunktion als Mittler zwischen (einem Teil) der Gesellschaft und dem Staat wahrzunehmen.</i>
<i>Auch die Legitimationsfunktion vermag im Prinzip von der Partei wahrgenommen zu werden, findet jedoch dort ihre Grenzen, wo sie als Partei einer Klasse, einer Schicht oder eines bestimmten sozialmoralischen Milieus nur auf ein Segment der Gesellschaft beschränkt bleibt.</i>

**Honoratiorenpartei**

<i>Formalisierte und fest institutionalisierte Parteimitgliedschaft gibt es nicht. Vielmehr schließen sich Aktivbürger primär zum Zweck des Wahlkampfes mehr oder minder spontan zusammen.</i>
<i>Eine fest institutionalisierte Basiseinheit gibt es nicht, vielmehr finden clubähnliche, eher informelle Zusammenkünfte statt.</i>
<i>Organisatorisch stellt die Partei eine lose Föderation von Föderationen dar, Ansätze zu einem hierarchischen Aufbau fehlen.</i>
<i>Ehrenamtliche Funktionsträger wirken zum Zweck des Wahlkampfes mit.</i>
<i>Die Organisation zerfällt in der Regel zwischen den Wahlen, wird zum Zweck der Wahlbeteiligung jeweils neu gegründet.</i>
<i>Die Parteisympathisanten fühlen sich durch bestimmte, z.B. liberale Grundsätze miteinander verbunden, ohne dass diese in einem Programm festgelegt sein müssen. Die Sanktionsmöglichkeit eines Parteiausschlusses besteht nicht.</i>
<i>Die soziale Zusammensetzung der Parteianhänger ist durch relative Heterogenität gekennzeichnet.</i>
<i>Ein festgeknüpftes Netzwerk von Neben- und Vorfeldorganisationen existiert nicht.</i>
<i>Wie die Massenintegrationspartei nimmt auch die Honoratiorenpartei die Funktion der Führerrekutierung wahr, ja in der Teilnahme an Wahlen liegt die Hauptfunktion der Partei.</i>
<i>Da die Partei nicht auf Dauer errichtet ist und auch nicht über eine feste Organisationsstruktur verfügt, vermag sie die Mediatisierungsfunktion nur unzulänglich wahrzunehmen.</i>
<i>Aufgrund ihrer Beteiligung an Wahlen vermag die Honoratiorenpartei zur Legitimationsbeschaffung beizutragen, sie findet allerdings ihre Grenzen in ihrem flüchtigen organisatorischen Zustand.</i>

Peter Lösche, Kleine Geschichte der deutschen Parteien, 2., verbesserte Aufl., Stuttgart: Kohlhammer 1994, S. 20-22

von Parteien, sogenannte Parteitypen, unterscheiden. Am bekanntesten für die deutsche Parteiengeschichte ist die Gegenüberstellung von Honoratiorenparteien, die den bürgerlichen Parteien des 19. Jahrhunderts entsprechen, und Massenintegrationsparteien, denen die SPD und das Zentrum der Weimarer Republik zuzuzählen sind.

**Massenintegrationsparteien**

Eine Besonderheit der deutschen Parteiengeschichte stellen die Massenintegrationsparteien dar, die auch als Milieuparteien bezeichnet werden können und die es in dieser Art nur noch in Österreich und in den Niederlanden gegeben hat. Der Begriff geht zurück auf eine Überlegung des Soziologen M. Rainer Lepsius, der von „sozialmoralischen Milieus“ ge-

sprochen hat. Er charakterisierte sie als eine soziale Einheit, die durch das Zusammentreffen mehrerer Strukturdimensionen gebildet werde. Beispiele sind Religion, Region, wirtschaftliche Lage, schichtenspezifische Zusammensetzung oder gemeinsame kulturelle Orientierung.

Und in der Tat kann man von einem katholischen und sozialistischen Milieu sprechen, in dem zwei Massenintegrationsparteien, das Zentrum und die SPD, wurzelten. Das gemeinsame Strukturmerkmal für das katholische Milieu war die Religion, für das sozialistische die schichtenspezifische Basis, nämlich die Facharbeiterschaft. Beide Milieus wurden durch ein Organisationsnetzwerk zusammengehalten, das nicht nur die Partei, sondern auch Gewerkschaften, Genossenschaften, Freizeitorganisationen, Bildungs- und Sportvereine umfasste. Diese Organisationen begleiteten einen Katholiken oder Sozialisten von der Wiege bis zur Bahre.

Beide Milieus wurden durch die gemeinsame Religion bzw. den sozialistischen Zukunftsglauben mit den jeweiligen Ritualen, Symbolen und Festtagen integriert.

Entscheidend für den Zusammenhalt und für die Festigkeit dieser Milieus war aber, dass Katholiken und Sozialisten im Kulturkampf bzw. unter den Sozialistengesetzen im eben gegründeten Bismarckreich staatlich verfolgt, aus der Gesellschaft ausgegrenzt und systematisch diskriminiert worden waren. So setzte der Kulturkampf schon kurz nach der Reichsgründung in den Jahren 1872/73 ein: Der preußische Verfassungsartikel, der die kirchliche Freiheit begünstigte, wurde aufgehoben, die obligatorische Zivilehe eingeführt, der Kirchenaustritt erleichtert und das staatliche Aufsichtsrecht über Kirche und Schule verstärkt. Außerdem wurden fast alle geistlichen Orden in Preußen aufgelöst. Generell begann ein Kampf gegen den sogenannten Ultramontanismus, gegen die angebliche Romhörigkeit der Katholiken, konkret deren vermeintliche Papst- und Vatikanhörigkeit.

Die Sozialistengesetze von 1878 bis 1890 verboten alle sozialdemokratischen Organisationen und jede öffentliche Agitation und Werbung für die Partei, einzelne Sozialisten wurden persönlich verfolgt, einige mussten emigrieren. Man wich in – scheinbar – unpolitische Vereine aus, das sozialdemokratische Organisationsnetzwerk entfaltete sich in der Halbilllegalität. Lediglich die parlamentarische Vertretung im Reichstag blieb erhalten.

Die soziale Ausgrenzung und staatliche Verfolgung von Katholiken und Sozialisten hatte gravierende Folgen für die deutsche Parteiengeschichte. Mitglied oder Wähler des Zentrums oder der SPD zu sein, war nicht nur eine politische Entscheidung, sondern stellte zugleich eine eigene Lebensweise dar. Die Milieus konstituierten eigene Lebenswelten, eine eigene „Heimat“, sie waren nach außen ideologisch und organisatorisch abgeschottet, bildeten ihren spezifischen Kosmos. Regelrechte Weltanschauungsschlachten schienen zwischen ihnen geschlagen zu werden.

In der politikwissenschaftlichen Literatur wird die tiefe Fragmentierung und Zerklüftung der politischen Kultur gerade in der Weimarer Republik beklagt, die zum Untergang der ersten deutschen Demokratie beigetragen habe. Angeblich seien Kompromisse zwischen den Lagern, eine Konsensfindung nicht möglich gewesen. Diese These mag bis zu einem gewissen Grad zutreffen, doch zugleich waren sich Zentrum und SPD gerade wegen der Milieubindung ihrer Wähler und Anhänger (im Vergleich zu den liberalen und konservativen Parteien) recht sicher, sodass sie auch pragmatisch verfahren und mit anderen Parteien kooperieren konnten. Genau das geschah im Preußen der Weimarer Republik: Zentrum und SPD arbeiteten hier 1920 bis 1932 in einer Koalition eng zusammen. Wenn es überhaupt eine Chance für die erste deutsche parlamentarische Republik in diesen Jahren gegeben hat, dann war es die rot-schwarze Regierung in Preußen.

Bekanntlich sind die sozialmoralischen Milieus im Zeitalter der Säkularisierung und Entideologisierung immer mehr auseinandergebrochen. Damit veränderten Zentrum und Sozialdemokratie ihren Charakter, aus den Massenintegrationsparteien wurden nach dem Zweiten Weltkrieg die Volksparteien CDU/CSU und SPD. Das alte katholische und sozialistische Vereinswesen existiert nicht mehr, die Wählerschaft, Mitglieder und Funktionäre der beiden Parteien sind nicht mehr nur katholisch oder nicht mehr überwiegend aus der Facharbeiterschaft, sie sind sozial heterogen.



Abb. 98. Karikatur der „Berliner Wespen“ auf den Kulturkampf.

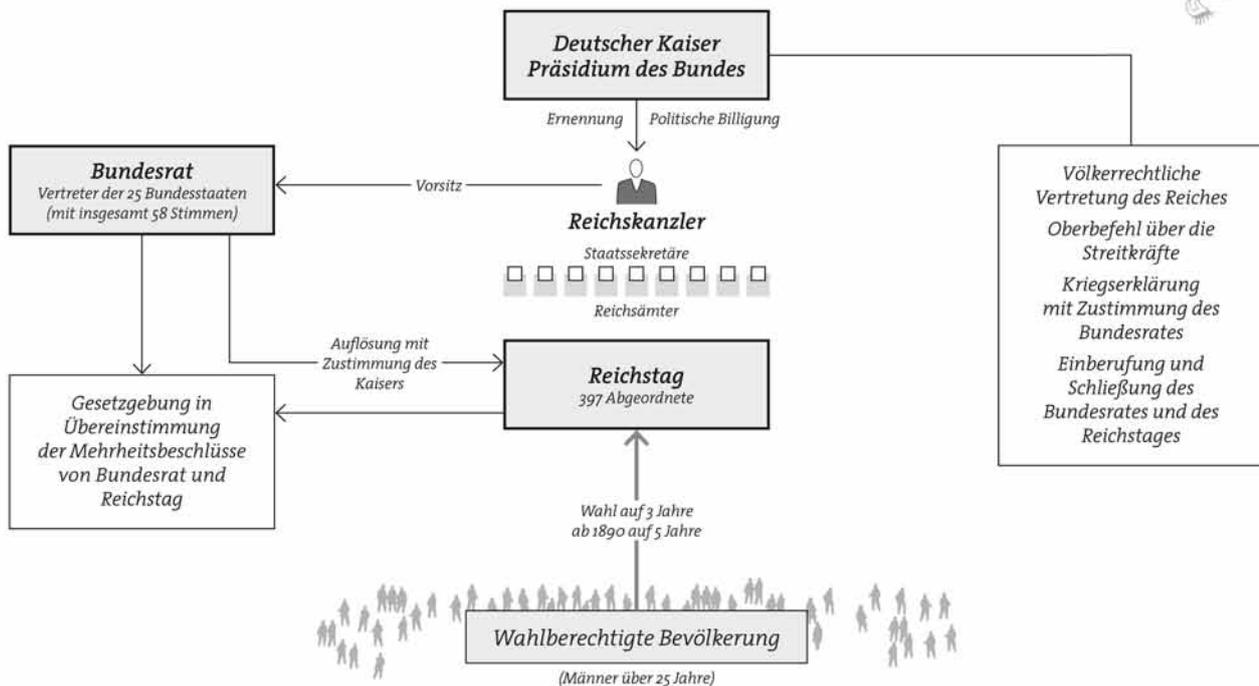
Das Tischtuch wird zerschnitten.

Karikatur zum Kulturkampf aus den „Berliner Wespen“ von 1879: Bismarck zerschneidet das Tischtuch zwischen sich und Papst Leo XIII.



„Wenn du denkst, du hast'n, springt er aus'm Kasten“, hieß es 1878 in der englischen Satirezeitschrift „Punch“ zur Sozialistenverfolgung durch Bismarck.

## Die Verfassung des Deutschen Reiches von 1871



© Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 50 060

## Rolle in unterschiedlichen politischen Systemen

In den unterschiedlichen politischen Systemen der deutschen Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts hat es – im Unterschied zu den meisten anderen west- und mitteleuropäischen Ländern – tiefe und abrupte Systembrüche gegeben, die auch auf die Parteien zurückwirkten.

## Mangelnder Einfluss

So spielten die Parteien in der konstitutionellen Monarchie der Bismarck-Zeit – im Vergleich zur Weimarer Republik, erst recht aber im Vergleich zur Bundesrepublik – eine relativ geringe Rolle. Allerdings waren sie im Reichstag, also über die Fraktionen, an der Gesetzgebung beteiligt, und sie verfügten über die *power of the purse*, konnten also den Reichshaushalt ablehnen oder ihm zustimmen. Gleichwohl hatte der Bundesrat, die Vertretung der Fürsten, in dem Preußen dominierte, im Gesetzgebungsverfahren noch größere Kompetenzen als der heutige Bundesrat.

Entscheidend und für die Geschichte der deutschen Demokratie wie der Parteien vorbelastend war jedoch, dass der Reichstag an der Regierungsbildung weder formal noch faktisch beteiligt war. Der Reichskanzler und die Staatssekretäre wurden ohne Mitwirken des Parlaments und damit ohne Beteiligung der Parteien eingesetzt. Sie waren dem Reichstag gegenüber parlamentarisch nicht verantwortlich. Damit gab es für die Parteien im Reichstag keinen Zwang, bei der Regierungsbildung oder bei der Diskussion strittiger Themen Kompromisse zu schließen. Die Parteien waren gleichsam „unverantwortlich“ für Personal und Inhalt der Regierungspolitik, sie konnten der programmatischen und ideologischen

Reinheit und Klarheit frönen und damit ihren Prinzipien und Weltanschauungen treu bleiben. Eine schwere Vorbelastung für Weimar. Gleichwohl gab es erste vorsichtige Ansätze zu einer Parlamentarisierung des Kaiserreichs. Diese liefen nicht zufällig über die Haushaltsberatungen, in denen Zentrum und SPD 1907 eng miteinander kooperierten. Erst unter dem Druck des Ersten Weltkrieges ist eine Zusammenarbeit zwischen den liberalen, der sozialdemokratischen und der Zentrumsfraktion im Interfraktionellen Ausschuss institutionalisiert worden. Dieser bemühte sich, Ansätze zur Parlamentarisierung, vor allem die Verantwortlichkeit der Minister gegenüber dem Reichstag, voranzutreiben.

Als in den Turbulenzen und Massendemonstrationen zu Kriegsende im Oktober 1918 eine große Verfassungsreform beschlossen wurde, die eine Wahl der Reichsregierung durch das Parlament und deren Verantwortlichkeit gegenüber dem Reichstag vorsah, bekam dies die Öffentlichkeit nicht mehr mit: Die Demokratisierung des Bismarckreiches ging in den Wirren der Revolution unter.

## Extreme Parteiensplitterung

Was die Schwäche des Reichstages gegenüber der Reichsregierung zu Zeiten Bismarcks befördert hatte, war die Tatsache, dass die Parteien extrem zersplittert waren und es mehr als zwei Dutzend gab. Die Parteienvielfalt entsprach der in der Weimarer Republik, obwohl im Bismarckreich ein absolutes Mehrheitswahlrecht galt. In den Reichstag gewählt war demnach, wer in einem Wahlkreis die absolute Mehrheit der Stimmen erhalten hatte. Geling dies keinem Kandidaten, so

fand zwischen den beiden Erstplatzierten eine Stichwahl statt (nebenbei: Durch Stichwahlabkommen zwischen den Parteien, die zur Folge hatten, dass wechselweise auch Kandidaten einer anderen Partei unterstützt wurden, wurde die ideologische Prinzipientreue der Parteien aufgeweicht).

Unsere Vorstellung, dass das Mehrheitswahlrecht zu einem Zweiparteiensystem oder doch wenigstens zu einer geringen Zahl von Parteien führt, die im Parlament vertreten sind, traf auf das Bismarckreich nicht zu. Vielmehr gab es außer der SPD keine nationalen, sondern nur regionale Parteien. Letztere gewannen Mandate nur in ihren Hochburgen, sodass die Parteienzersplitterung erhalten blieb. Im letzten, 1912 unter Mehrheitswahlrecht gewählten Reichstag der Bismarck-Jahre saßen genauso viele Parteien wie im ersten Reichstag der Weimarer Republik, obwohl dieser mit einem Verhältniswahlrecht gewählt worden war. Dabei hatten 60 000 Stimmen reichsweit ausgereicht, um einen Sitz im Parlament zu erhalten.

### Entwicklung nach 1918

Im semipräsidentiellen Regierungssystem der Weimarer Republik hingen der Reichskanzler und seine Regierung nicht nur vom Vertrauen des Reichstages, sondern auch von dem des Reichspräsidenten ab. Dieser hatte zudem die Möglichkeit, den Reichstag relativ schnell und ohne große Umschweife aufzulösen. Auch hier war also die Regierung – anders als im Modell des parlamentarischen Parlamentarismus – nicht allein dem Parlament und seinen Fraktionen bzw. Parteien gegenüber verantwortlich.

Mithin spielten Parteien in Weimar schon formal eine geringere Rolle als heute in der Bundesrepublik. Hinzu kam aber die in der politischen Realität relevante Zerklüftung zwischen den Parteien, die Fragmentierung der politischen Kultur in verschiedene Weltanschauungslager, die die Kooperation zwischen den Parteien wenigstens auf Reichsebene erheb-

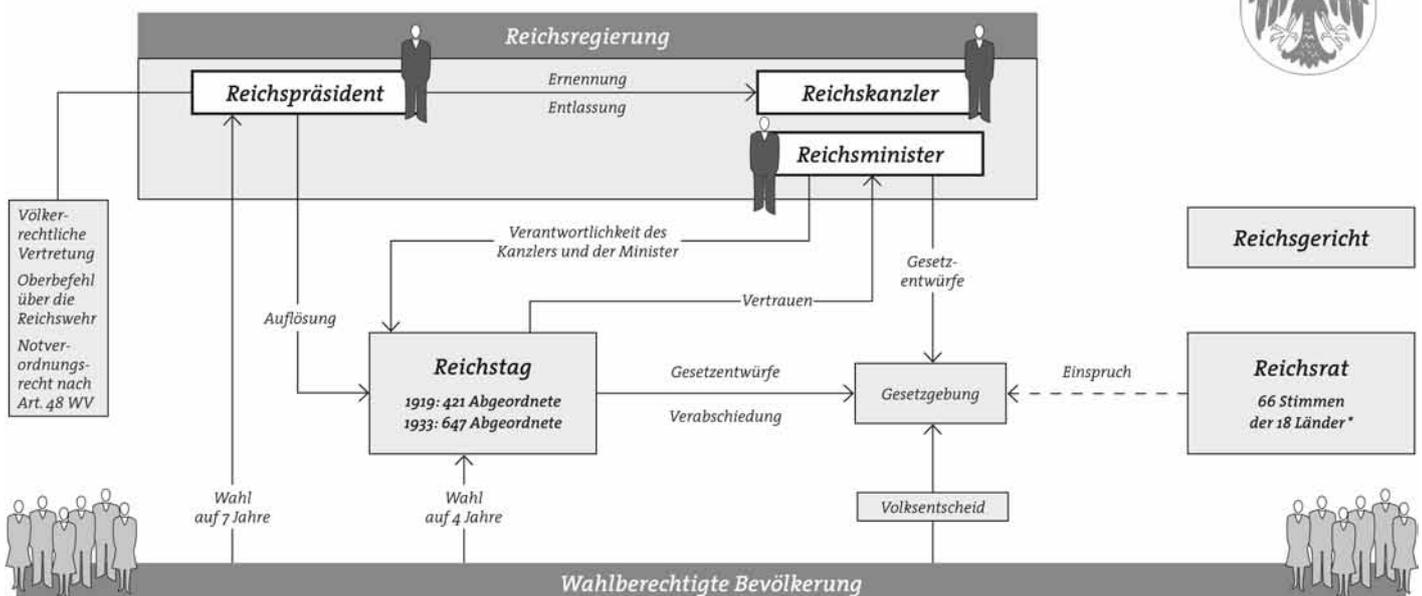
lich erschwerte. Verschiedene Lager standen sich feindlich gegenüber: das kommunistische (KPD), das sozialdemokratische (SPD), das bürgerlich-liberale (DDP, DVP), das agrarisch-konservative (DNVP) und am Ende der Weimarer Republik das rechtsradikale (NSDAP).

In der Zeit des Nationalsozialismus und in der DDR gab es keine Parteien in dem definierten Sinn, dass Parteien immer nur einen Teil der Gesellschaft vertreten und mit wenigstens einer weiteren Partei um die Macht bzw. einen Machtanteil konkurrieren müssen. Von einem „Einparteiensystem“ zu sprechen, ist ein Widerspruch in sich. Damit soll jedoch keineswegs geleugnet werden, dass NSDAP und SED Massenorganisationen waren, die ein bestimmtes Programm bzw. eine Ideologie vertraten und den Begriff „Partei“ in ihren Namen führten. Aber sie waren Monopolisten der Macht und mussten nicht mit anderen Parteien um die Macht konkurrieren.

### Parteienstaat Bundesrepublik

Die Bundesrepublik ist immer schon ein Parteienstaat gewesen. Noch nie zuvor in der deutschen Geschichte haben Parteien in den Verfassungsorganen, zwischen ihnen und vor allem bei informellen Entscheidungsprozessen eine so zentrale Rolle gespielt wie seit 1949. Dabei mag das Wahlrecht eine verstärkende Bedeutung gehabt haben. Denn bei der ersten Bundestagswahl 1949 ähnelte die Parteienzersplitterung noch jener der Weimarer Republik. Mit der bundesweiten Einführung der Fünf-Prozent-Sperrklausel im Juni 1953 setzte ein Prozess der Parteienkonzentration ein, der insbesondere durch die soziale Entwicklung, durch das „Wirtschaftswunder“ und die allmählich entstehende Wohlstandsgesellschaft begünstigt wurde. Vor allem aber sorgten verfassungsrechtliche Bestimmungen für die Dominanz der Parteien: Der Bundeskanzler wird vom Bundestag gewählt, er ist allein dem Parlament gegenüber verantwortlich. Kanzler bzw. Kanzlerin, Kabinett und die Ko-

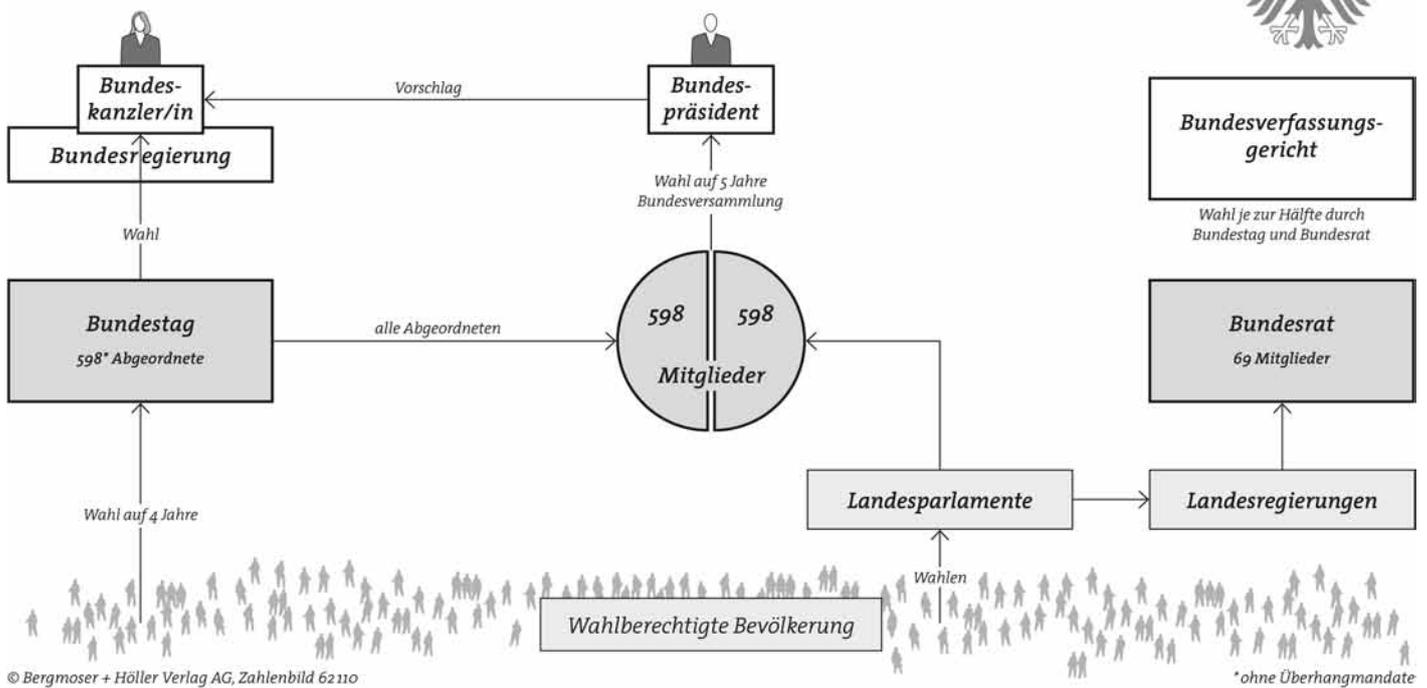
### Die Verfassung der Weimarer Republik



\* Preußen/26, Bayern/10, Sachsen/7, Württemberg/4, Baden/3, Thüringen/2, Hessen/2, Hamburg/2, Oldenburg/1, Braunschweig/1, Anhalt/1, Bremen/1, Lippe/1, Lüneburg/1, Waldeck/1, Schaumburg-Lippe/1, Mecklenburg-Schwerin/1, Mecklenburg-Strelitz/1

© Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 50 070

## Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland



alitionsfraktionen bilden eine politische Aktionseinheit, sie sind durch ihre jeweiligen Parteien zusammengeschweißt. Das Problem des bundesdeutschen Parteienstaates besteht heute nicht in zu wenig, sondern – zumindest laut publizistischen Meinungen – in zu viel Macht und Einfluss.

## Parteifamilien

Bisher ist nur von Parteien im soziologisch-politikwissenschaftlichen und juristischen Sinn gesprochen worden. Die Parteien in einem Staatswesen bilden jedoch auch ein Gefüge, eine spezifische Anordnung und treten in Wechselbeziehungen miteinander – sie bilden ein „Parteiensystem“.

Auf den ersten Blick erscheinen Parteiensysteme in höchst unterschiedlichen, nationalen Ausprägungen. So gibt es Zweiparteiensysteme wie lange Zeit in Großbritannien, Parteiensysteme mit einer dominanten und mehreren kleineren Parteien wie viele Jahrzehnte in Skandinavien, Vielparteiensysteme wie in Belgien und den Niederlanden. Oder sich ständig innerhalb des linken, bürgerlichen und rechten Lagers neu strukturierende Parteien wie in Frankreich. Die Form eines Parteiensystems ist bestimmt von

- den je spezifischen nationalen Bedingungen und Faktoren;
- den Konfliktlinien in einer Gesellschaft;
- den Zielen, die Bürgerinnen und Bürger mit der Gründung und Unterhaltung von Parteien verfolgen, also die Durchsetzung inhaltlicher Programme und Politiken oder das Erwerben von Machtpositionen, von Patronage;
- der politischen Kultur eines Landes, die zum Beispiel eher von Konfliktfreudigkeit oder von Harmoniebedürfnis geprägt sein kann;
- der Art des Wahlrechts, beispielsweise ob es ein Mehrheits- oder ein Verhältniswahlrecht gibt.

Auffällig ist, dass sich trotz deutlicher nationaler Differenzen in Europa Parteiensysteme bis zu einem gewissen Grad ähneln, dass sich „Parteifamilien“ herausgebildet haben. Sie scheinen in ihrer ideologischen Orientierung, in ihrer Sozialstruktur und in ihrer Organisation miteinander über Ländergrenzen hinweg verwandt zu sein und sind innerhalb der einzelnen politischen Systeme von ihren Konkurrenten entsprechend unterscheidbar.

Dies wiederum hat seine Gründe in der europäischen Geschichte: Die bürgerlich-liberalen Parteien entstanden chronologisch als erste, denn sie wollten sich gegen das alte System, gegen Feudalismus und Aristokratie durchsetzen. Die Aristokraten wiederum wandten sich zur Durchsetzung ihrer Interessen, und zwar um möglichst ihren gesellschaftlichen Status quo zu erhalten, gegen die Liberalen. Dazu gründeten sie konservative Organisationen und Parteien, die – ähnlich den Liberalen – zunächst nur bei Wahlen antraten und sich als Fraktionen aus den Parlamenten heraus formierten. Mit der Bildung einer neuen Gesellschaftsschicht, der Industriearbeiterschaft, fiel von den Liberalen jedoch bald der radikale Flügel ab, die Sozialisten, die – so in Deutschland – unter anderem aus zunächst liberalen Arbeiterbildungsvereinen hervorgegangen waren.

Hinzu kamen in einigen europäischen Ländern Parteien, die konfessionell orientiert waren. In Deutschland war dies das katholische Zentrum, dessen Name daher rührt, dass 1852 im Preußischen Abgeordnetenhaus die katholischen Abgeordneten in die Mitte zwischen Liberalen und Konservativen platziert worden waren. Am Beginn der deutschen Parteiengeschichte steht ein Parteiensystem mit vier Parteifamilien. Dem üblichen Links-Rechts-Schema folgend, das auf die Sitzordnung in der französischen Abgeordnetenkammer von 1814 zurückgehen soll, waren diese

- die Sozialisten, basierend auf der Arbeiterschaft;
- die Liberalen, basierend auf dem Bürgertum;
- das Zentrum, basierend auf den Katholiken;
- und die Konservativen, basierend auf Feudalaristokratie, Militär und Beamtentum.

### Hauptströmungen

Diese Vierteilung hat sich im Prinzip bis zum Ende der Weimarer Republik bzw. bis in die Anfänge der Bundesrepublik erhalten. Dabei hat es an den Rändern immer wieder Absplitterungen gegeben, auf der Linken 1918/19 die Kommunistische Partei, auf der Rechten die NSDAP und andere rechtsradikale Parteien. Notorisch ist die Zersplitterung des Liberalismus gewesen. Noch in seinen Anfangsjahren hat er sich in einen demokratischen Linksliberalismus, getragen von Teilen des Handelskapitals, und in einen Nationalliberalismus, getragen vom Industriebürgertum, gespalten. In der Weimarer Republik verloren die Liberalen unter dem Druck der Antidemokraten und der Nationalsozialisten das Bürgertum, sodass 1932/33 nur Splittergruppen übrig geblieben waren.

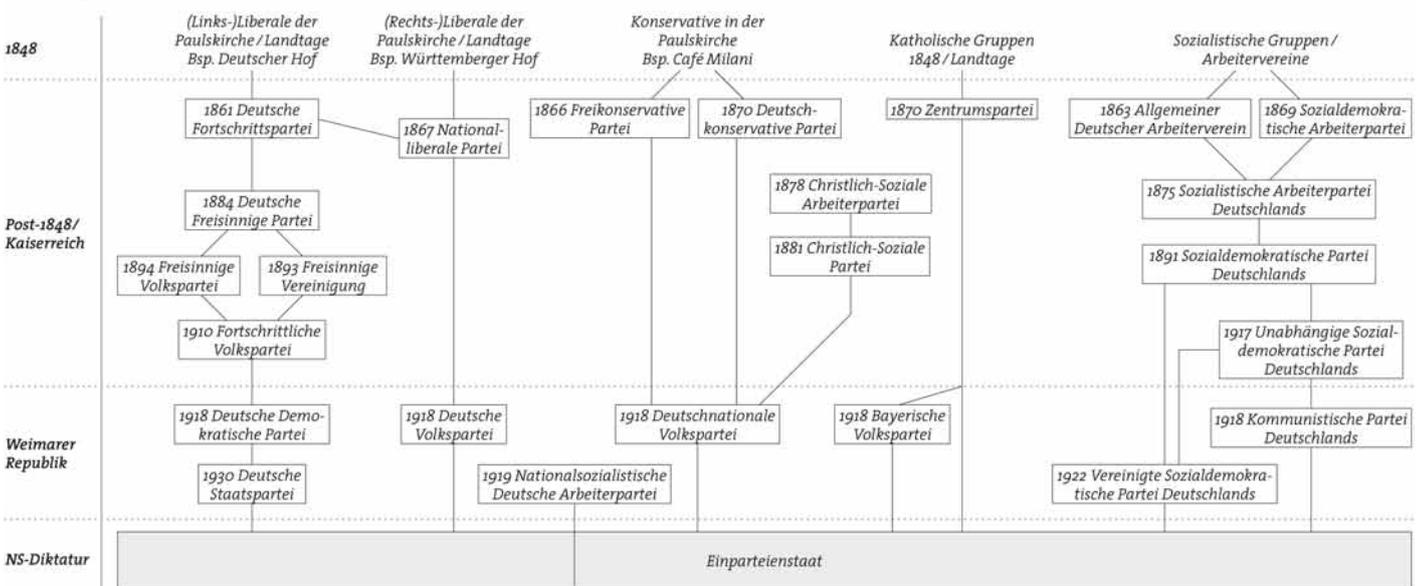
Die große Neuerung im bundesdeutschen Parteiensystem nach 1945/49 war die CDU (bzw. in Bayern die CSU), die zum

großen überkonfessionellen Sammelbecken nicht nur für das Zentrum, sondern auch für ehemalige Konservative und Liberale wurde. Schon bald nach den ersten beiden Bundestagswahlen in den Jahren 1949 und 1953 setzte ein Konzentrationsprozess im bundesrepublikanischen Parteiensystem ein, der in ein Drei- bzw. Zweieinhalb-Parteiensystem mündete: Die beiden Volksparteien bzw. Großparteien SPD und CDU/CSU sowie die kleinere liberale FDP. Mit dem Auftreten der Grünen Ende der 1970er-Jahre oder der PDS nach der Vereinigung 1989/90 hat sich unser Parteiensystem wieder ausdifferenziert. Trotz aller Veränderungen, die es in den vergangenen beiden Jahrzehnten im Parteiensystem und in den einzelnen Parteien selbst gegeben hat, sind die Hauptströmungen in der deutschen Parteiengeschichte jedoch nach wie vor erkennbar: Sozialisten – Liberale – Christdemokraten/Konservative.

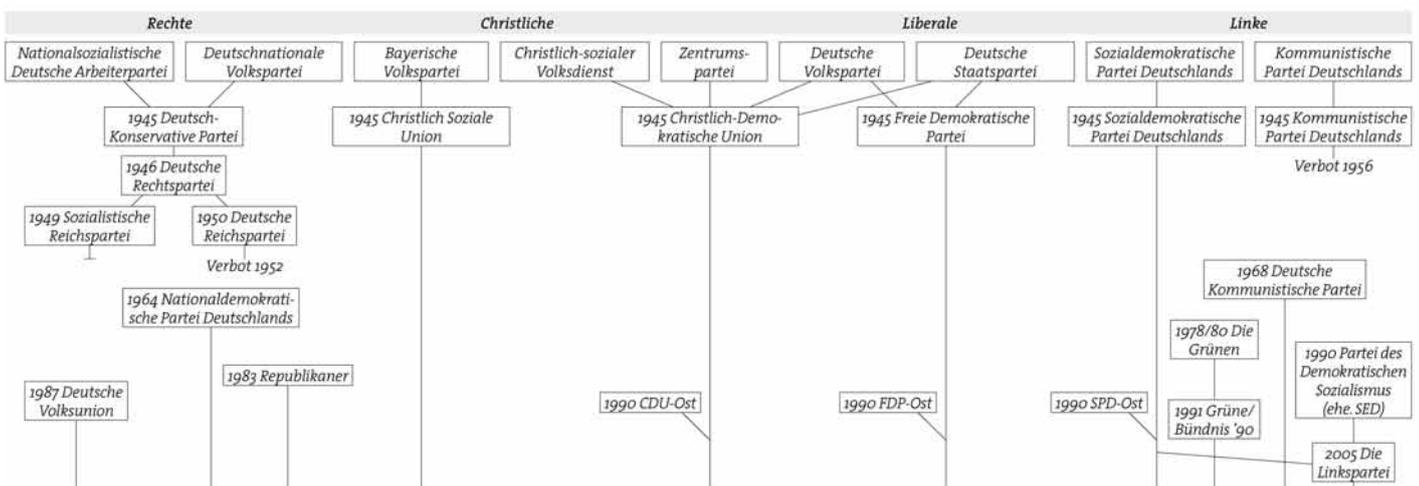


### Stammbaum der deutschen Parteien

1848-1933



1945-2007 (ohne DDR)



Institut für geschichtliche Landeskunde an der Universität Mainz e. V., www.demokratiegeschichte.eu

## Deutsches Parteiensystem nach 1945

Zwischen 1945 und 1949 bildete sich zunächst ein Vier-Parteien-System, das in der Kontinuität der deutschen Parteiengeschichte stand, gegenüber Weimar aber deutliche Modifikationen aufwies: KPD – SPD – CDU/CSU – FDP. Dabei hatte die KPD sich durch den Hitler-Stalin-Pakt und die Ermordung eigener Genossen im Rahmen der Moskauer Schauprozesse bereits so kompromittiert, dass es nur der Zuspitzung im Kalten Krieg bzw. in der Ost-West-Konfrontation bedurfte, um sie zu einer Splitterpartei werden zu lassen. Hingegen schnitt die CDU bei den ersten Landtagswahlen überraschend erfolgreich ab und wurde – mehr oder minder unterstützt von beiden Kirchen – zu einer großen bürgerlich-konservativen Sammelpartei. Trotz aller regionalen und zonalen Unterschiede sind so die drei Hauptströmungen aus der deutschen Parteiengeschichte wieder etabliert worden, eine Partei der Arbeiterbewegung, eine liberale Partei und eine konservativ-christliche Partei. Dabei konstituierten die beiden bürgerlichen Parteien sich als überzonale bzw. bundesweite Institutionen relativ spät, nämlich die FDP Ende 1948 in Heppenheim und die CDU fast ein Jahr nach der ersten Bundestagswahl 1950 in Goslar.

Der Druck zum Zusammenschluss kam aus den Institutionen, die der Koordination zwischen den Westzonen bzw. der Gründung der Bundesrepublik dienten, nämlich aus dem Wirtschaftsrat, dem Parlamentarischen Rat und dem Bundestag. Dabei hatten die Parteien in den einzelnen Zonen und Ländern seit 1945 und besonders nach den ersten Landtagswahlen 1946/47 schon eine bedeutende Rolle gespielt. Von ihnen waren Regierungen gebildet worden, häufig Allparteien- oder große Koalitionen. Wie schnell die Konstituierung auf Länderebene erfolgte, zeigte beispielhaft die Tatsache, dass die CSU in Bayern schon im Oktober 1945 gegründet worden ist.

Völlig anders als in den Westzonen war die Entwicklung der Parteien in der Sowjetischen Besatzungszone (SBZ) verlaufen. Unter dem Druck der Besatzungsmacht, aber auch getragen von der Sehnsucht nach proletarischer Einheit waren hier im April 1946 KPD und SPD zur Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED) fusioniert. Innerhalb der SED übernahmen – wiederum gestützt von den Sowjets – die Kommunisten sehr bald die Macht, in der SBZ bzw.

der DDR erlangte die SED das Machtmonopol. Die anderen „bürgerlichen“ Parteien, CDU und Liberaldemokratische Partei Deutschlands (LDP), wurden „gleichgeschaltet“, Demokratische Bauernpartei Deutschland (DBD) und Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NDPD) eigens gegründet, um eine spezielle Bevölkerungsklientel, Bauern und nationalistische Kräfte, anzusprechen und in das sozialistische System integrieren zu können. Echte Wahlen fanden nicht mehr statt, Kandidaten traten auf Einheitslisten auf, die Parteien waren in einer „nationalen Front“ verbunden, sie wurden zu „Blockparteien“.

Eine allgemeine Tendenz durchzieht die Geschichte des Parteiensystems in der Bundesrepublik, nämlich die der Konzentration auf wenige Parteien. Schon bei den Landtagswahlen, auf deren Grundlage Mitglieder in den Parlamentarischen Rat, der das Grundgesetz ausarbeitete, entsandt wurden, hatten SPD und CDU 70 Prozent der Stimmen erhalten. Lediglich in der Phase 1950 bis 1953, als der Lizenzierungszwang für Parteien aufgehoben worden war, schien das Parteiensystem sich auszudifferenzieren und auf „Weimarer Verhältnisse“ hinzuentwickeln. Kleinere Parteien waren in dieser Zeit, etwa bei Landtagswahlen, attraktiv. Es war vor allem die CDU, die die kleinen Parteien aufsaugte. Mit der zunehmenden Konzentration im Parteiensystem wurde eine strukturelle Benachteiligung der Sozialdemokratie deutlich: Anders als die CDU, die zeitweilig mit der DP, vor allem aber mit der FDP koalierte, verfügte die SPD über keinen potenziellen Koalitionspartner. Dies änderte sich erst 1969 mit Bildung der sozialliberalen Koalition. Der Wechsel der Hauptregierungspartei zeigte, dass das parlamentarische Regierungssystem funktionierte, die größte Oppositionspartei – im Konkreten über den Zwischenschritt der großen Koalition – auch den Kanzler zu stellen vermochte. Allerdings wurde zu diesem Zeitpunkt wie auch 1982/83 deutlich, in welcher prekären Situation und zugleich Schlüsselstellung die FDP sich im bundesrepublikanischen Parteiensystem befand: Als kleinste unter den etablierten Parteien, die nur in Ausnahmefällen mehr als zehn Prozent der Stimmen erhält und häufiger in der Gefahr ist, an der Fünf-Prozent-Klausel zu scheitern, entschied sie darüber, welche der beiden großen Parteien

die Regierungsmacht übernehmen konnte.

Erst mit Auftauchen der Grünen Anfang der 1980er-Jahre hat sich das Parteiensystem weiter ausdifferenziert, ist der SPD – auch durch die inneren Wandlungen der Ökologiepartei – ein weiterer potenzieller Koalitionspartner zugewachsen. Von einigen Autoren ist daher von einer Zwei-Lager-Situation gesprochen worden, in der CDU/CSU sowie FDP der SPD und den Grünen gegenüberstehen. Dem widerspricht die Tatsache, dass die SPD die Liberalen als potenziellen Koalitionspartner nach wie vor umwirbt; dass in einigen Bundesländern „Ampelkoalitionen“ zwischen SPD, FDP und Grünen gebildet worden sind; und dass es auf der lokalen Ebene schon Koalitionen zwischen CDU und Grünen (Hamburg) sowie eine – wenn gleich nur drei Jahre währende – „Jamajka-Koalition“ zwischen CDU, Grünen und FDP im Saarland gegeben hat. Insgesamt ist seit den 1980er-Jahren der Konzentrationsprozess im Parteiensystem zu einem Halt gekommen, scheint mit der nachlassenden Integrationskraft der beiden Volksparteien CDU/CSU und SPD eine Ausdifferenzierung an den Rändern stattzufinden.

Zur Auffächerung des Parteiensystems hat auch beigetragen, dass 1990 die Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS) als Nachfolgepartei der SED gebildet worden ist. Sie hat ihre Hochburgen in den neuen Bundesländern, ist von ihren Wahlerfolgen dort durchaus ebenbürtig mit der CDU und SPD. Im Juni 2007 wurde der Zusammenschluss mit der Wählerinitiative Arbeit und Soziale Gerechtigkeit WASG, u. a. einer linken Absplittierung von der SPD, zur Partei Die Linke verwirklicht. Nachdem die Linkspartei im Anschluss daran eine Reihe von Wahlerfolgen verzeichnete, geriet sie nach 2010 durch innerparteiliche Kämpfe in einen Abwärtstrend.

Ein relativ junges Phänomen ist die Piratenpartei, die nach Wahlerfolgen bei vier Landtagswahlen 2011 als neue politische Kraft die politische Bühne betreten hat. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob die Netzpartei, deren Selbstverständnis durch Transparenz und Partizipation gekennzeichnet ist, auch bei der Bundestagswahl 2013 erfolgreich sein und sich auf Bundesebene erstmals ein Sechs-Parteien-System abzeichnen wird.

Peter Lösche

Peter Lösche

## Aufbau und Organisationswirklichkeit

*Mitglieder sind die Basis aller Parteien. Darüber erhebt sich eine komplexe Organisation auf verschiedenen Ebenen, vom Ortsverband bis zum Bundesverband. Jede Parteigliederung hat ihre eigenen Organe.*

In diesem Kapitel geht es um den formalen Aufbau der Parteien, aber auch um ihre Organisationswirklichkeit, die Rückschlüsse auf den Stand der innerparteilichen Demokratie zulässt. Interessant in diesem Zusammenhang ist etwa, an welchen Stellen sich in den Parteien Machtzentren herausgebildet haben und wie diese kontrolliert werden.

Die formale Organisation der Parteien wird zunächst durch Rechtsnormen geregelt. Hierzu gehören das Parteiengesetz, aber auch Parteisatzungen und Statuten, Geschäftsordnungen und Schiedsordnungen sowie das Bundeswahlgesetz.

### Innerparteiliche Demokratie

In der Literatur wird vielfach die Ansicht vertreten, dass die Regelungen des Parteiengesetzes von 1967 sich weitgehend an der formalen Organisation und innerparteilichen Wirklichkeit der Parteien Mitte der 1960er-Jahre orientiert haben, also nur wenige oder keine Veränderungen brachten. Dies ist nur bedingt richtig. Neben Regelungen zur Parteienfinanzierung, die 1967 neu waren und die Parteien zwangen, die Herkunft ihrer Mittel offenzulegen, gab es auch andere Neuerungen. So wurden vor allem die Rechte der Mitglieder und der untergeordneten Gebietsverbände gegenüber übergeordneten Organen erheblich gestärkt. Alle Parteien mussten eine Schiedsgerichtsordnung und damit auch ein innerparteiliches Gerichtswesen einführen. Dies hatte es bis 1967 nur bei der FDP gegeben, während das Fehlen derartiger Regelungen in der SPD bei mehreren Ausschlussverfahren gegen oppositionelle Mitglieder auf dramatische Weise sichtbar geworden war.

In den Gremien, wie etwa den Parteitag oder Parteivorständen, senkte sich der Anteil der Amtsinhaber (wie Ministerpräsidenten, Landtags- oder Bundestagsabgeordneten) zugunsten derjenigen, die durch Direktwahl in dieses Gremium



Ohne Mitglieder keine Partei: Deren Rechte hat das Parteiengesetz von 1967 gestärkt. Aufnahmeformular aus dem Internet zum Eintritt in die CDU

gelangten. Diese formalen Regelungen förderten die innerparteiliche Demokratie.

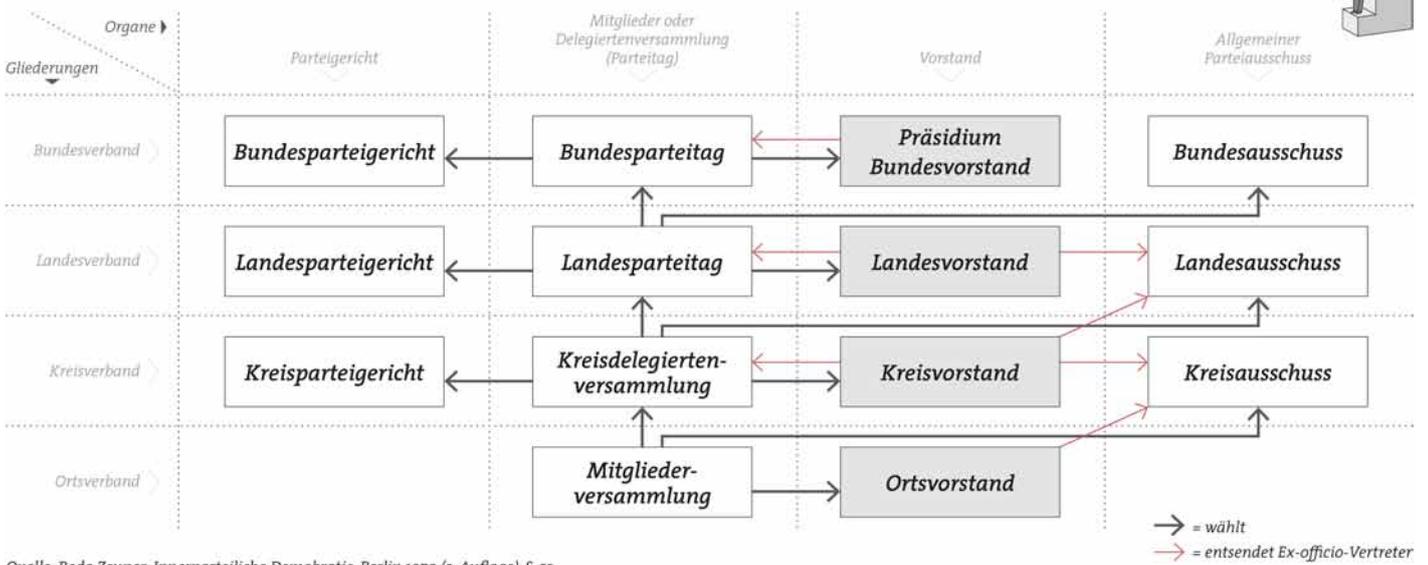
### § 10 Rechte der Mitglieder:

- (1) Die zuständigen Organe der Partei entscheiden nach näherer Bestimmung der Satzung frei über die Aufnahme von Mitgliedern. Die Ablehnung eines Aufnahmeantrages braucht nicht begründet zu werden. Allgemeine, auch befristete Aufnahmesperrn sind nicht zulässig. Personen, die infolge Richterspruchs die Wählbarkeit oder das Wahlrecht nicht besitzen, können nicht Mitglieder einer Partei sein.
- (2) Die Mitglieder der Partei und die Vertreter in den Parteiorganen haben gleiches Stimmrecht. Die Ausübung des Stimmrechts kann nach näherer Bestimmung der Satzung davon abhängig gemacht werden, dass das Mitglied seine Beitragspflicht erfüllt hat. Das Mitglied ist jederzeit zum sofortigen Austritt aus der Partei berechtigt.
- (3) In der Satzung sind Bestimmungen zu treffen über
  1. die zulässigen Ordnungsmaßnahmen gegen Mitglieder,
  2. die Gründe, die zu Ordnungsmaßnahmen berechtigen,
  3. die Parteiorgane, die Ordnungsmaßnahmen anordnen können.
 Im Falle der Enthebung von Parteiämtern oder der Aberkennung der Fähigkeit zu ihrer Bekleidung ist der Beschluss zu begründen.
- (4) Ein Mitglied kann nur dann aus der Partei ausgeschlossen werden, wenn es vorsätzlich gegen die Satzung oder erheblich gegen Grundsätze oder Ordnung der Partei verstößt und ihr damit schweren Schaden zufügt.
- (5) Über den Ausschluss entscheidet das nach der Schiedsgerichtsordnung zuständige Schiedsgericht. Die Berufung an ein Schiedsgericht höherer Stufe ist zu gewährleisten. Die Entscheidungen sind schriftlich zu begründen. In dringenden und schwerwiegenden Fällen, die sofortiges Eingreifen erfordern, kann der Vorstand der Partei oder eines Gebietsverbandes ein Mitglied von der Ausübung seiner Rechte bis zur Entscheidung des Schiedsgerichts ausschließen.

Parteiengesetz, Novelle vom 23. August 2011, Bundesgesetzblatt (BGBl.) I S. 1748



Schema der Gliederung und Organe der Parteien



Quelle: Bodo Zeuner: Innerparteiliche Demokratie, Berlin 1970 (2. Auflage), S. 53; Karlheinz Nclauß, Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, 2., überarb. u. aktual. Auflage, Paderborn: UTB 2002, S. 150

- Der Landesverband ist identisch mit den Grenzen eines Bundeslandes.
- Der Bundesverband schließlich umfasst das gesamte Bundesgebiet.

Die repräsentative Komponente bestimmt den institutionellen Aufbau der Parteien. Deshalb wurde in der politikwissenschaftlichen Literatur eine Analogie zum parlamentarischen Regierungssystem konstruiert, mit der These, dessen Prinzipien entsprächen dem inneren Aufbau der Parteien.

So fänden sich in allen Parteien legislative Organe wie Delegiertenkonferenzen und Parteitage, exekutive Organe wie zum Beispiel Parteivorstände und Parteipräsidien sowie judikative Organe, nämlich die Schiedsgerichte. Betrachtet man den formalen und tatsächlichen Aufbau der Parteien sowie den Prozess innerparteilicher Willensbildung allerdings näher, lässt sich die These von der Analogie nicht aufrechterhalten.

Delegiertenversammlungen und Parteitage

Delegiertenversammlungen und Parteitage gibt es auf allen fünf Gebietsebenen, von der Mitgliederversammlung des Ortsverbandes bis zum Bundesparteitag. Im Unterschied zu den staatlichen Parlamenten sind Parteitage aber weder politiksetzende Institutionen noch vermögen sie die Exekutive, den Parteivorstand, zu kontrollieren. Auch in weiteren Merkmalen unterscheiden sich Parteitage von Parlamenten:

- Je weiter man in der parteilichen Gebietsgliederung nach oben kommt, umso seltener tagen Parteitage; Bundesparteitage häufig nur ein- oder zweimal im Jahr. Das Parteiengesetz schreibt sie mindestens einmal alle zwei Jahre vor. Parlamente tagen hingegen häufiger. Zudem werden Parteitage oft nicht für politische Beratungen und Diskussionen genutzt, sondern sie dienen zum Beispiel bei der Eröffnung von Wahlkämpfen der mediengerechten Inszenierung der Spitzenkandidaten.
- Die Tagungsdauer von Parteitagen ist erheblich kürzer als die des Bundestages oder der Landtage. Bundesparteitage tagen im Höchstfall an drei aufeinanderfolgenden Tagen.

- Verbindlich können Parteitage nur über Satzungen, Geschäftsordnungen und generell über innerparteiliche Angelegenheiten beschließen, zu denen auch die Partei- und Wahlprogramme gehören. Ansonsten haben Anträge nur empfehlenden Charakter, sie wenden sich beispielsweise an Parlamentsfraktionen, Regierung oder Kabinettsmitglieder. Zur Förderung der innerparteilichen Willensbildung und zur Stärkung des innerparteilichen Entscheidungsprozesses von unten nach oben schreibt § 15.3 Parteiengesetz vor, das Antragsrecht so zu gestalten, dass Minderheiten ihre Vorschläge ausreichend zur Diskussion bringen können. Dies bedeutet konkret, dass in den Versammlungen höherer Gebietsverbände mindestens den Vertretern der beiden nächst niedrigeren Gebietsverbände ein Antragsrecht zu geben ist, den Ortsvereinen zum Beispiel im Regionalparteitag oder (falls diese Organisationsstufe fehlt) beim Landesparteitag. Die SPD geht in ihrer Satzung so weit, dass sie den Ortsvereinen ein Antragsrecht auf den Bundesparteitag einräumt. Bei der Piratenpartei kann sogar jedes Mitglied Anträge stellen. In der Praxis führt dies dazu, dass eine große Zahl von Anträgen eingeht, im Extremfall vierstellig. Deshalb wird aus der Mitte des Parteitages bzw. vom Parteivorstand eine Antragskommission gebildet, die die eingegangenen Anträge zusammenfasst, bündelt oder Empfehlungen zur Überweisung an Gremien wie bestimmte Fraktionen ausspricht. Bei letzteren wird auch schon mal von einer „Beerdigung dritter Klasse“ gesprochen. Es ist diese „Redaktionskommission“, die die (Vor-)Entscheidung über die Anträge fällt. Durch die Bündelung der großen Zahl von Anträgen, formal Ausdruck intensiver Partizipation der „Basis“, werden die eigentlichen politischen Streitfragen häufig zugedeckt, Konflikte nicht ausgetragen. Der einzelne Delegierte hält sich an die Empfehlungen der Antragskommission, denn ihm fehlt die Zeit, fast Tausend Anträge zu lesen und über sie eigenständig zu entscheiden. Die Piratenpartei nimmt hier eine Sonderstellung ein, da sie ihre Mitglieder zunächst über alle Anträge im Internet abstimmen lässt und die beliebtesten Anträge anschließend auf dem Bundesparteitag zur Abstimmung stellt.

- Die wichtigste Differenz zwischen Parteigremien und Parlamenten besteht jedoch darin, dass Parteitage nicht über die *power of the purse* verfügen – also nicht über den Haushaltsplan der Partei, nicht über Einnahmen, vor allem nicht über die Verwendung der Mittel beschließen. Dies ist vielmehr Aufgabe der Parteivorstände bzw. der geschäftsführenden Vorstände und Präsidien – angeleitet und beeinflusst vom jeweiligen Schatzmeister. Wer den Einfluss von Parteitagern stärken wollte, der müsste hier ansetzen, zum Beispiel einen Haushaltsausschuss aus seinem Plenum wählen, der dem Parteitag dann den Entwurf für einen Haushaltsplan vorlegt. Es ist allerdings fraglich, ob Parteitagsdelegierte hierzu überhaupt motiviert sind. Die Erfahrung in der SPD spricht dagegen: Nach deren Satzung müssen auf den Parteitagern, auf denen der Vorstand seinen Rechenschaftsbericht offenlegt, auch die Bücher der Partei den Delegierten offengelegt werden und zugänglich sein. Faktisch nimmt jedoch kaum ein Delegierter Einsicht.
- Damit ist implizit ein weiterer Unterschied angesprochen: Anders als Parlamente sind Parteitage nicht in Ausschüsse unterteilt, in denen oftmals die eigentliche parlamentarische Kärnerarbeit geleistet wird. Diese Institution fehlt bei Parteitagern.
- Auf den Parteitagern gibt es auch keine institutionalisierte Opposition wie in den Parlamenten. Es existieren zwar in jeder Partei unterschiedliche Flügel, Strömungen und Gruppierungen, sie sind aber – aus guten Gründen – nicht fest etabliert, können daher als Minderheit nicht zum Kontrolleur der Mehrheit in den Vorständen werden.

Eine Analogie von Parlamenten und Parteitagern greift also zu kurz. Gleichwohl sind Delegiertenkonferenzen und Parteitage durchaus Mittel zur innerparteilichen Willensbildung.

### Allgemeine Parteiausschüsse

Allgemeine Parteiausschüsse bilden die föderale Komponente der Parteien. Sie sind insofern mit dem Bundesrat, gleichsam als zweite Kammer neben den Parteitagern, verglichen worden. Parteiausschüsse dürfen nicht mit Fachausschüssen

einer Partei verwechselt werden, in denen Spezialisten für bestimmte Politik- oder Problembereiche sitzen und die von Parteivorständen berufen worden sind.

Die Allgemeinen Parteiausschüsse sind als „kleine Parteitage“ in der Öffentlichkeit bekannt geworden. Ihre Mitgliederzahl ist kleiner als die der Delegierten eines Parteitages. Zudem tagen die Parteiausschüsse häufiger, in der Regel drei bis viermal im Jahr. Ihre Mitglieder werden von den nächst unteren Gebietsverbänden gestellt, von deren Parteitagern oder Parteivorständen gewählt – daher das föderale Element, der Vergleich mit dem Bundesrat. Auch darf der Anteil der gewählten Amtsträger der Parteien, der *ex officio*-Mitglieder, (mit Stimmrecht oder mit beratender Stimme) relativ hoch sein. So finden sich hier nicht nur Parlamentarier und Minister, sondern durchaus auch die Vorsitzenden der nächst unteren Gebietsverbände.

Allgemeine Parteiausschüsse gibt es mit Ausnahme der lokalen auf allen Ebenen der Gebietsverbände. Auf Bundesebene stellen sie faktisch eine Art Zwischenorgan zwischen dem Parteivorstand und den Parteitagern dar. Formal haben sie weniger Kompetenzen als Parteitage. Auf ihnen werden aber prinzipielle innerparteiliche und allgemeine politische Fragen diskutiert. Vor allem dienen sie der Legitimation von Entscheidungen der jeweiligen Parteivorstände.

### Parteivorstände und Präsidien

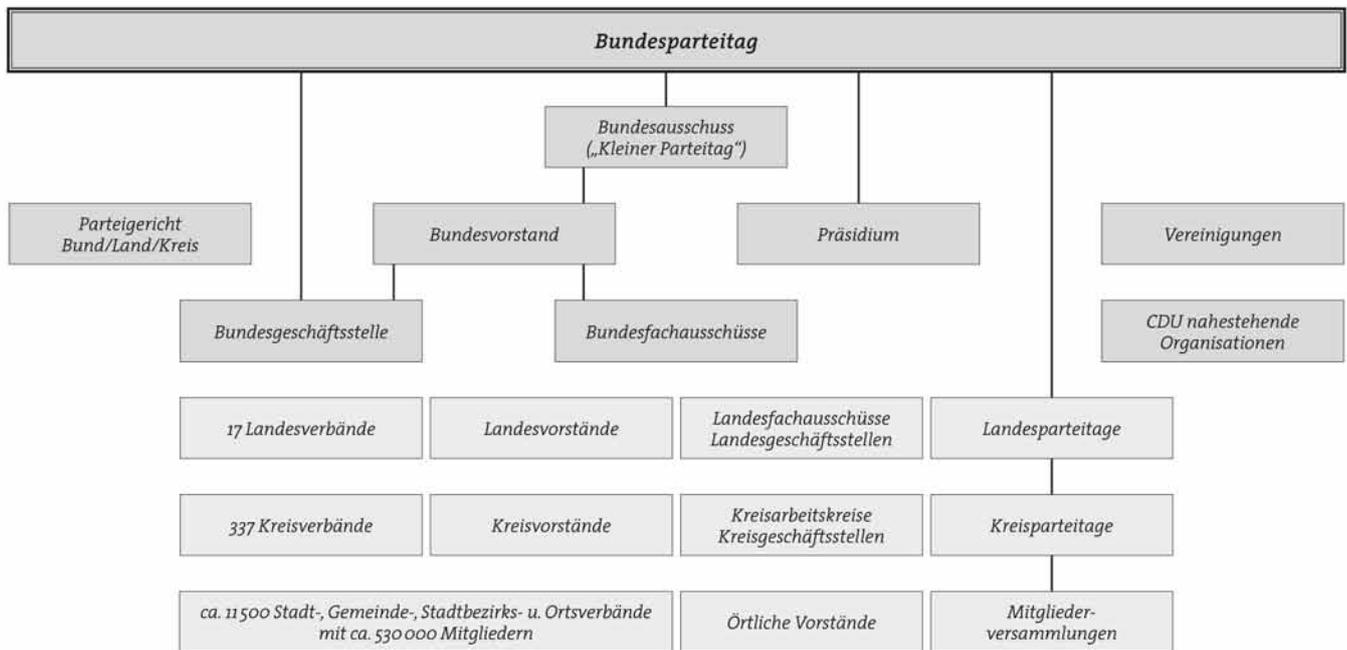
Parteivorstände finden sich auf allen Ebenen der Gebietsverbände vom Ortsverein bis zur Bundespartei. Dort sind sie jeweils die institutionellen Machtzentren der Parteien. Vorstände müssen sich mindestens alle zwei Jahre zur Wahl stellen. Ein Vorstand, dem nicht mehr als 20 Prozent *ex officio*-Mitglieder angehören dürfen, führt die Geschäfte, leitet den Parteiapparat, das heißt die hauptamtlich Beschäftigten, stellt den Haushaltsplan auf und vertritt die Partei nach außen – nicht nur juristisch, sondern auch und gerade in der politischen Öffentlichkeitsarbeit. Parteivorstände bereiten Mitgliederversammlungen und Parteitage vor und können diese dadurch faktisch beeinflussen. So haben Parteivorstände nach den Satzungen der Parteien in aller Regel



picture-alliance/dpa/Lukas Barth

Prinzipielle innerparteiliche und allgemeine politische Fragen werden auf „Kleinen Parteitagern“ diskutiert. Abstimmung der CSU über den Koalitionsvertrag von CDU/CSU und FDP am 26. Oktober 2009 in München

## Organisationsstrukturen und Gremien der CDU Deutschlands



© wikimedia commons; Christlich Demokratische Union Deutschlands

ein Antragsrecht auf Parteitag. Entsprechend bringen sie „Leitanträge“ ein, in denen die Antragskommission Dutzende heterogener Anträge zusammengefasst hat.

Vorstände können aus ihrer Mitte einen Geschäftsführenden Vorstand, ein Präsidium, bilden. Wie das geschieht, ist in den Satzungen unterschiedlich geregelt, doch haben Parteitage auf je verschiedene Weise Einfluss auf dessen Zusammensetzung.

Auf Bundesebene findet sich im Parteipräsidium das eigentliche Machtzentrum der Parteiorganisation. So tagt dieses Gremium prinzipiell wöchentlich, die Parteivorstände hingegen circa einmal im Monat. Allein schon wegen ihrer großen Zahl von Mitgliedern (in der Regel zwischen 40 und 50) sind Parteivorstände als Führungsorgane ungeeignet. Bei ihrer Wahl wird tunlichst auf Proporz geachtet: berücksichtigt werden Regionen, die verschiedenen Parteiflügel und auch die verschiedenen Interessengruppen, die Arbeitsgemeinschaften bei der SPD, die Vereinigungen bei der CDU.

Bei der FDP und den Grünen sind die innerparteilichen Interessengruppen nicht so vielfältig wie bei den beiden großen Parteien, auch wenn sie jeweils über Nachwuchsorganisationen verfügen. In der Linkspartei und bei den Piraten konkurriert hingegen eine große Zahl von Arbeitsgemeinschaften, Arbeitsgruppen und Plattformen mit- und gegeneinander. Parteivorstände fungieren heute mithin als Integrations-, Parteipräsidien als Führungsgremien.

### Parteischiedsgerichte

Die Parteigerichtsbarkeit ist durch das Parteiengesetz 1967 neu geregelt worden. Dies hatte insbesondere für die SPD zur Folge, dass bis dahin praktizierte Ausschlussverfahren rechtlich nicht mehr haltbar waren. Die Bezeichnung der Par-

teigerichte differiert von Gebietsverband zu Gebietsverband und von Partei zu Partei. Das Parteiengesetz gewährleistet die Unabhängigkeit der Parteischiedsgerichte dadurch, dass ihre Mitglieder keinem Vorstand der Partei angehören, dass sie nicht Angestellte der Partei sind oder von ihr regelmäßig Einkünfte erhalten. Gegenstand von Parteigerichtsverfahren sind Maßnahmen gegen einzelne Parteimitglieder oder gegen Gebietsverbände. Es geht aber auch um innerparteiliche Konflikte, bei denen die Verletzung von innerparteilichen Rechtsnormen infrage steht. Erst wenn alle Instanzen der innerparteilichen Rechtsprechung ausgeschöpft sind, bleibt einem Mitglied oder einem Gebietsverband der Weg zu den ordentlichen Gerichten, ein nur selten begangener Pfad.

### Arbeitsgemeinschaften und Vereinigungen

Das Organisationsprinzip, das nach dem Parteiengesetz bewusst den Parteien vorgeschrieben worden ist, ist das geografische, das Gebietsverbandsprinzip nach Wohnort eines Mitgliedes. Ausgeschlossen ist damit die alleinige Organisation nach Betriebszugehörigkeit. Dies war das Zellenprinzip kommunistischer Kaderparteien, so auch in der DDR.

Gleichwohl können sich innerhalb der Parteien Mitglieder nach ihrer Berufszugehörigkeit, nach Geschlecht oder Alter zusammenschließen. Dies sind in der SPD die Arbeitsgemeinschaften, in der CDU/CSU die Vereinigungen. Die kleineren Parteien organisieren nur einen Bruchteil der Mitgliederzahl der großen. Entsprechend ist ihre Binnenstruktur auch nicht so vielfältig, gerade was die innerparteilichen Interessengruppen angeht. Immerhin verfügen alle, auch die kleineren Parteien über Nachwuchsorganisationen. Die Linke ist in viele Arbeitsgemeinschaften und Plattformen zersplittert, sodass ideologisch-programmatische Konflikte durch diese organisatorische Aufgliederung noch befördert



picture-alliance / dpa / Michael Kappeler

Viele Parteien verfügen über Nachwuchsorganisationen. Aktion der Jusos im November 2012 gegen das Betreuungsgeld

werden. Noch größer ist das Spektrum der Arbeitsgemeinschaften in der Piratenpartei, deren Zahl Anfang 2013 weit über 100 lag.

In der SPD können auf Beschluss des Parteivorstandes Arbeitsgemeinschaften für „besondere Aufgaben“ gebildet werden. Die bekanntesten Arbeitsgemeinschaften sind die Jungsozialisten, die Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen (der Gewerkschaftsflügel der Partei), die Arbeitsgemeinschaft 60 plus, die Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Frauen. Zu den Vereinigungen der CDU zählen die Sozialausschüsse der christlich-demokratischen Arbeitnehmerschaft CDA, die kommunalpolitische Vereinigung, die Mittelstandsvereinigung, die Union der Vertriebenen und Flüchtlinge, die Junge Union und die Frauenunion. Die Funktion einer Wirtschaftsvereinigung nimmt faktisch der Wirtschaftsrat e.V. wahr, der formal außerhalb der Partei konstituiert ist, aber in ihr wirkt.

Arbeitsgemeinschaften und Vereinigungen übernehmen eine doppelte Aufgabe, sie organisieren im Umfeld ihrer jeweiligen Mutterpartei partikulare Interessen, und sie vertreten diese in der Partei. Mit den Arbeitsgemeinschaften und Vereinigungen sind Institutionen geschaffen worden, die intensiv am Vermittlungsprozess gesellschaftlicher Interessen innerhalb der Parteien teilnehmen, zwischen divergierenden Interessen Kompromisse schmieden und Konsens herstellen.

Die Analyse des formalen Parteaufbaus ergibt, dass Parteivorstände im Vergleich zu Parteitag oder zu allgemeinen Parteausschüssen eine starke Stellung haben, dass aber das Machtzentrum bei den Geschäftsführenden Vorständen, den Parteipräsidien, zu liegen scheint. Parteitage können Geschäftsführende Vorstände nicht kontrollieren. Der Verdacht liegt nahe, dass oligarchische Strukturen unsere Parteien charakterisieren. Gleichwohl werden bestimmte Minimalprinzipien formuliert, die die innerparteiliche Wil-

lensbildung von unten nach oben ermöglichen sollen. Mit der Darstellung des organisatorischen Aufbaus der Parteien lässt sich nur sehr begrenzt etwas über die Realität innerparteilicher Demokratie sagen.

In eine entsprechende Analyse gehört die *party in government* und vor allem ein Blick auf die informellen Flügel, Kreise, Gruppen und Patronageorganisationen – wie in der SPD die „Demokratische Linke“, die „Seeheimer“ und die „Netzwerker“. Und zu berücksichtigen wären natürlich bestimmte Machtressourcen: Verfügt jemand über eine Hausmacht? Was bedeutet Ämterkumulation zwischen Parteiamt und Funktion in der *party in government* oder zwischen Parteiamt und Verbandsfunktion?

Peter Lösche

## Verkannte Größe – Parteien in staatlichen Institutionen

*Eine wichtige Rolle kommt Parteimitgliedern zu, die staatliche Ämter und Funktionen bekleiden. Am Beispiel der Landtags- und Bundestagsfraktionen, ihrer Arbeitsweise und ihrer Strukturen wird dies deutlich.*

Um die Rolle und Bedeutung der Parteien in der Bundesrepublik Deutschland zu verstehen, muss – neben der Partei als vermittelnder Organisation zwischen Gesellschaft und Regierungssystem – die Partei in den staatlichen Institutionen, die *party in government*, in die Analyse einbezogen werden. Die Machtzentren in den Parteien, deren Kontrolle und damit der Stand innerparteilicher Demokratie lassen sich nur ermitteln, wenn die *party in government* bei der Untersuchung mitberücksichtigt wird.

Die *party in government* umfasst all jene Amts- und Funktionsträger, die mittels Parteiliste oder als von ihrer Partei nominierte Einzelkandidaten in staatliche bzw. quasi-staatliche Institutionen gewählt worden sind.

Vertikal findet sich die *party in government* auf den vier Ebenen der Kommunen (einschließlich der Kreise), der Bundesländer, des Bundes und der Europäischen Union. Horizontal, auf der jeweiligen Ebene, zählen zur *party in government* ganz konkret:

- die Mitglieder des Dorfrates, des Stadt- und des Kreisrates, der Dorfbürgermeister, der Oberbürgermeister, die Kommunaldezernenten, der Oberkreisdirektor;
- die Landtagsabgeordneten sowie die Ministerinnen und Minister der Landeskabinette unter Leitung der Ministerpräsidentin bzw. des Ministerpräsidenten;
- die Bundestagsabgeordneten und die Bundesminister mit der Kanzlerin bzw. dem Kanzler an der Spitze;
- die Europaabgeordneten.

Daraus wird offensichtlich, dass die *party in government* keine in sich strukturierte autonome Organisation darstellt. Horizontal existiert lediglich eine jeweils unterschiedliche Verkoppelung zwischen den legislativen (soweit man auf der Ebene der Kommunen überhaupt davon sprechen kann) und den administrativen bzw. exekutiven Institutionen. Die vertikale Vernetzung



Zur *party in government* zählen auf Landesebene die Landtagsabgeordneten und das Landeskabinett. Blick in den Kieler Landtag, 12. Juni 2012

picture-alliance / dpa / Daniel Reinhardt

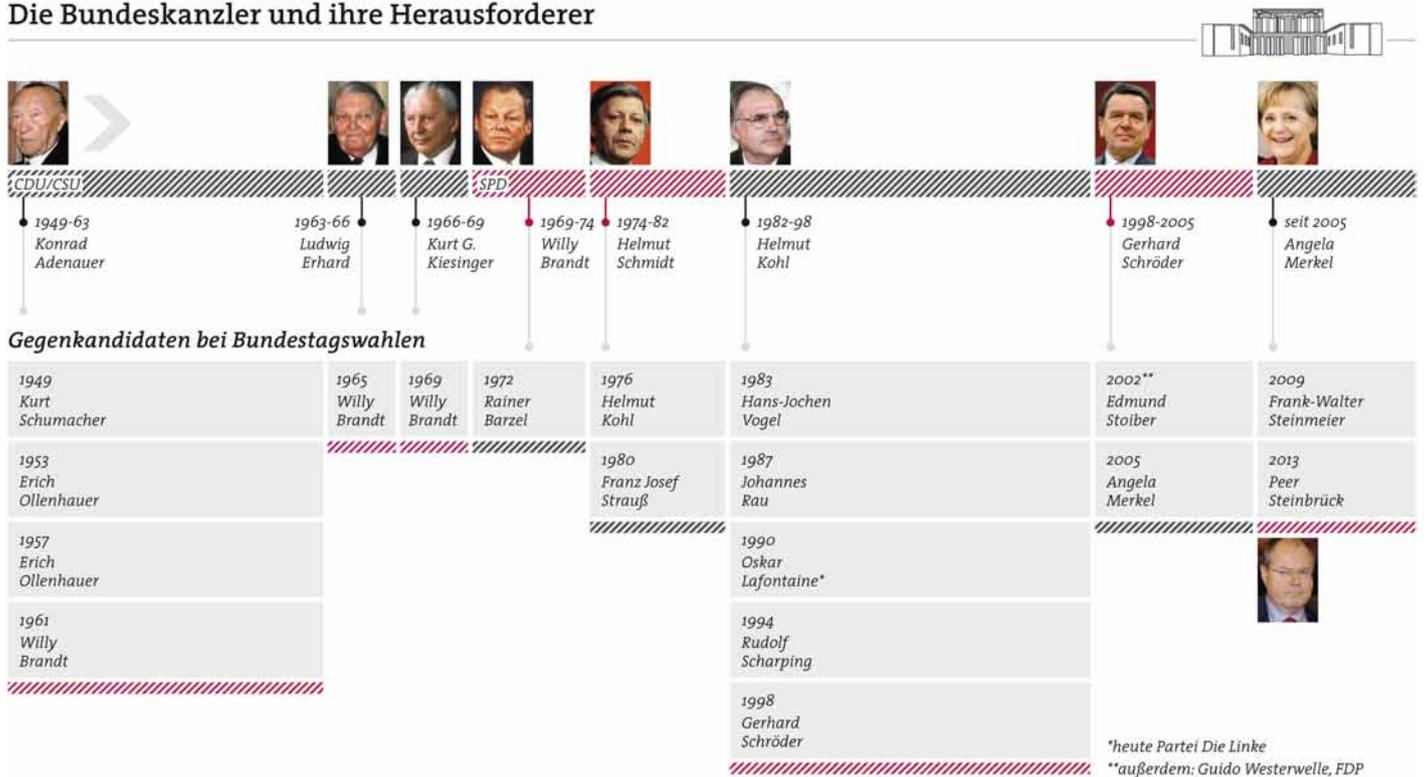
hingegen geschieht über die Parteiorganisation. Das heißt zum Beispiel: Eine christdemokratische Europaabgeordnete und ein christdemokratisches Dorfratsmitglied sind nur dadurch miteinander verbunden, dass sie der gleichen Partei und deren gemeinsamer Organisation angehören. Während die Partei als Institution zwischen Gesellschaft und Regierungssystem also eine autonome, von der Basis bis an die Spitze durchstrukturierte Organisation darstellt, zeigt sich die *party in government* im Unterschied dazu – insbesondere in der vertikalen Verknüpfung der verschiedenen Ebenen – als virtuelles Gebilde.

## Strukturelle Bedeutung

Gleichwohl bleibt die (partei-)politische Wirklichkeit ohne beide, Parteiorganisation und *party in government*, unverstündlich. Denn nicht zuletzt durch die Anhäufung von Ämtern in der Partei und in den staatlichen Institutionen bilden sich Machtzentren. Nahezu jeder Kanzler (bzw. jede Kanzlerin), ob Angela Merkel, Gerhard Schröder, Helmut Kohl, Willy Brandt, Kurt Georg Kiesinger, Ludwig Erhard oder Konrad Adenauer, hatte zugleich das Amt des Parteivorsitzenden inne. Die große Ausnahme war Helmut Schmidt, der – ob zu Recht oder Unrecht – nach seinem Sturz 1982 die Meinung vertrat, es sei ein Fehler von ihm gewesen, nicht auch den Parteivorsitz übernommen zu haben.

Die hier am Beispiel der Bundesebene verdeutlichte Ämterkumulation gilt prinzipiell für alle Ebenen. Viele Ministerpräsidenten sind gleichzeitig Landesvorsitzende ihrer Parteien, und durch diese Personalunion vermögen sie besonders effektiv nicht zuletzt beim Machtpoker auf Bundesebene mitzu-

## Die Bundeskanzler und ihre Herausforderer



© picture-alliance / dpa-infografik, Globus 5258

spielen. Oberbürgermeister oder Oberkreisdirektoren stehen häufig den Kreisverbänden ihrer Partei vor, oder sie fungieren neben ihrem kommunalen Amt wenigstens als Ortsvereinsvorsitzende. Amts- und Funktionsträger in staatlichen Institutionen sichern ihre Stellung also dadurch, dass sie die eigene Partei als Hausmacht hinter sich bringen. Oder, allgemein formuliert: Durch Ämterkumulation wird Macht konzentriert, es entsteht ein Machtzentrum.

Auch darüber hinaus ist der analytische Blick auf die *party in government* für das Verständnis unseres Parteienstaates eminent wichtig. Und dies aus mehreren Gründen:

- Wenn Parteien öffentlich Aufmerksamkeit erregen, dann häufig durch ihre *party in government*. Wer eine brillante Rede der Kanzlerin, eines Kabinettsmitgliedes oder auch eines Abgeordneten hört oder über sie liest, assoziiert (fast) automatisch die Partei, für die sie oder er spricht. Dies gilt natürlich auch für Ministerpräsidentinnen, Oberbürgermeister oder kommunale Dezernenten. Die *party in government* bietet eine Plattform, von der aus eine Partei ihre Konzepte, Meinungen, Positionen, Visionen öffentlich und publikumswirksam vertreten kann. Kaum ein Zuhörer wird letztlich fragen, ob Frau Merkel gerade als Kanzlerin oder als CDU-Vorsitzende gesprochen hat.
- Die Angehörigen der *party in government* leisten die eigentliche Vermittlungsarbeit zwischen Gesellschaft und Regierungssystem bzw. Politik. Dies trifft nicht nur auf die bundesweit bekannten Politikerinnen und Politiker zu, die ihre großen Auftritte im Fernsehen haben, glänzend inszeniert. Dies gilt insbesondere auch für die in der breiteren Öffentlichkeit weitgehend unbekannteren Hinterbänkler in den Kommunalparlamenten, Landtagen oder im Bundestag. In ihrem Wahlkreis haben sie Gewicht: Sie kennen die dortigen Wählerinnen und Wähler, sie gehen zu den Stiftungsfesten des Männergesangsvereins oder der Freiwilligen Feu-

erwehr, sie nehmen am „Tanz in den Mai“ teil und sorgen dafür, dass die Turnhalle der Schule endlich renoviert wird, damit auch die Sportvereine sie wieder benutzen können. Als Mediatoren sorgen sie dafür, dass die politische Elite und die Parteien sich nicht verselbständigen, sondern Bodenhaftung behalten. Selbst Kanzler zeigen Wirkung, wenn Bundestagsabgeordnete von einem längeren Aufenthalt in ihren Wahlkreisen nach Berlin zurückkehren und die „Stimmung vor Ort“, die Wut und den Zorn der Parteifreunde bzw. -genossen aus den Ortsvereinen mitbringen und in der Fraktionssitzung laut und vehement weitergeben.

- Auch finanziell hat die *party in government* Bedeutung. Denn die Mandatsträger in allen Parteien zahlen von ihrem Einkommen bzw. ihren Diäten einen bestimmten Prozentsatz an ihre Partei, häufig nach Ebene gestaffelt, also an den Orts-



Wahlkreisarbeit ist wichtig: Dr. Stefan Kaufmann (CDU) unterstützt die 19. Vesperkirche im Februar 2013 in seinem Wahlkreis Stuttgart I.

© teamwork/Thomas Rathay



Die Mitarbeiter der Fraktionen sind für die *party in government* eine wichtige Ressource: Start des 13. Berliner Bundestagslauf am 12. September 2012, an dem Mitglieder und Mitarbeiter von Bundestag und Parteien teilnehmen.

verein, den Kreisverband und den Landesverband. Weil man mit Hilfe der Parteien in ein Amt gelangte, entrichtet man an sie eine Art Steuer (in Österreich ist in diesem Zusammenhang offen von „Parteisteuer“ die Rede). Zehn bis 20 Prozent der Einkünfte von Parlamentariern können auf diese Weise den Parteien zufließen. Und bis zu 20 Prozent der Einnahmen mancher Partei kommen von ihren Mandatsträgern.

- Schließlich verfügt die *party in government* über eine personelle und damit wiederum indirekt finanzielle Ressource, von der die Parteiorganisation profitiert. Bekanntlich verfügen kommunale Dezernenten ebenso wie Ministerinnen bzw. Minister über Verwaltungen, die sie bei ihrer Arbeit unterstützen. Diese Arbeitsleistung kommt ihnen sowohl in ihrer Eigenschaft als staatliche Mandatsträger als auch als Parteifunktionäre zugute. Politikberatung aus der Verwaltung oder der Ministerialbürokratie nützt dem Politiker ebenso wie seiner Partei. Deutlich wird das zum Beispiel bei der Tätigkeit der Mitarbeiter von Abgeordneten. Diese werden meist über eine Kostenpauschale, die der Abgeordnete erhält, vom Parlament bezahlt. Die Mitarbeiter sind unter anderem im Wahlkreisbüro ihres Abgeordneten tätig, sie halten für ihn oder sie Kontakt, kümmern sich um die lokale und regionale Parteiorganisation. Oft befinden sich die Wahlkreisbüros der Abgeordneten in einem Gebäude

mit den Büros der Parteien. Dem entspricht eine enge Zusammenarbeit, kurz: Die Tätigkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Abgeordneten kommt mehr oder minder direkt der Parteiorganisation zugute. Die Parteien sind heutzutage organisatorisch und finanziell auf „ihre“ Abgeordneten angewiesen.

Angesichts rückläufiger Mitgliederzahlen, sinkender Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen und der ebenfalls abnehmenden Zahl von Parteiaktivisten und Funktionären hat die *party in government* politisch, organisatorisch und finanziell an Bedeutung gewonnen. So lässt sich durchaus von einer Tätigkeits- und Machtverschiebung von der traditionellen Parteiorganisation hin zur *party in government* sprechen.

Indes ist die *party in government* im Unterschied zur Parteiorganisation bisher wenig erforscht. Und dies liegt im Untersuchungsgegenstand selbst begründet: Zum einen, weil die *party in government* keine in sich strukturierte, autonome Organisation darstellt, vielmehr vor allem vertikal, aber auch horizontal fragmentiert ist. Zum anderen vollzieht sich in der *party in government* vieles informell in kleinen Zirkeln. Sitzungen von Kabinetten, Fraktionen oder Dezernentenkollegien sind nicht öffentlich, und Politikwissenschaftler werden zum Zweck teilnehmender Beobachtung nicht zugelassen.

## Beispiel Bundestagsfraktionen

Noch am ehesten wissen wir über Struktur und Arbeitsweise von Bundestagsfraktionen Bescheid. Über sie ist in den vergangenen Jahren einiges publiziert worden. Entgegen mancher Vorstellungen, die in der Publizistik und bei Bürgerinnen und Bürgern verbreitet sind, werden die Abgeordneten nicht von Fraktionsdisziplin oder gar angeblichem Fraktionszwang mundtot gemacht. Auch stellen Fraktionen

keine amorphe, von der Fraktions Spitze geführte Masse dar. Vielmehr sind Bundestagsfraktionen durchstrukturierte Versammlungen, heterogen, ja widersprüchlich in ihrer Zusammensetzung und ihren Interessen. Die Bundestagsfraktionen der beiden größten Parteien zählen mehr Mitglieder als viele Landesparlamente. Hier finden sich formelle und informelle Akteursgruppen, deren Zusammensetzung sich ständig än-

dert, die wechselnde Koalitionen eingehen, bisweilen gegenüber dem eigenen Vorsitzenden Absprachen treffen und bei Regierungsfraktionen selbst gegenüber dem Kanzler bzw. der Kanzlerin und dem Kabinett auf Konfrontationskurs gehen. Zu den Akteuren in der Fraktion gehören die regionalen Gliederungen, die Landesgruppen; die generationellen Kreise, wie die Youngster in der SPD-Fraktion oder die ehemalige „Pizza-Connection“ zwischen CDU und Grünen; Interessengruppen, die an die Vereinigungen bzw. Arbeitsgemeinschaften der beiden großen Parteien angelehnt sind; sogenannte Flügel, die Linken, die Rechten, die Zentristen; manchmal auch einfach Gewinn- und Erwerbsgemeinschaften, die sich gegenseitig unterstützen und befördern; die Hinterbänkler, die Fraktionsspezialisten und die Fraktionsführung; die Arbeitsgruppen innerhalb der Ausschüsse. Kurz: Fraktionen sind unübersichtliche, fragmentierte, sich ständig verändernde Gebilde. Die Organigramme der Fraktionen erscheinen anschaulich und strukturiert, sie spiegeln aber nicht die in der politischen Realität vorhandene Vielfalt, Widersprüchlichkeit und Unübersichtlichkeit wider.

Fraktionen sind keine leicht zu dirigierenden Gruppen. In ihnen findet ein ständiges Ringen um Einfluss und Macht statt. Die Fraktionsführung verfügt über wenige Mittel, „ihre Leute“ zu disziplinieren. Wirkung erzielen vor allem positive Anreize, etwa die Entsendung eines Abgeordneten in einen wichtigen prestigeträchtigen Ausschuss, eine Einladung zu parlamentarischen Reisen ins Ausland oder auch ein lobendes Schreiben an den Landesverband oder die Wahlkreisorganisation. Was überhaupt nicht funktioniert:

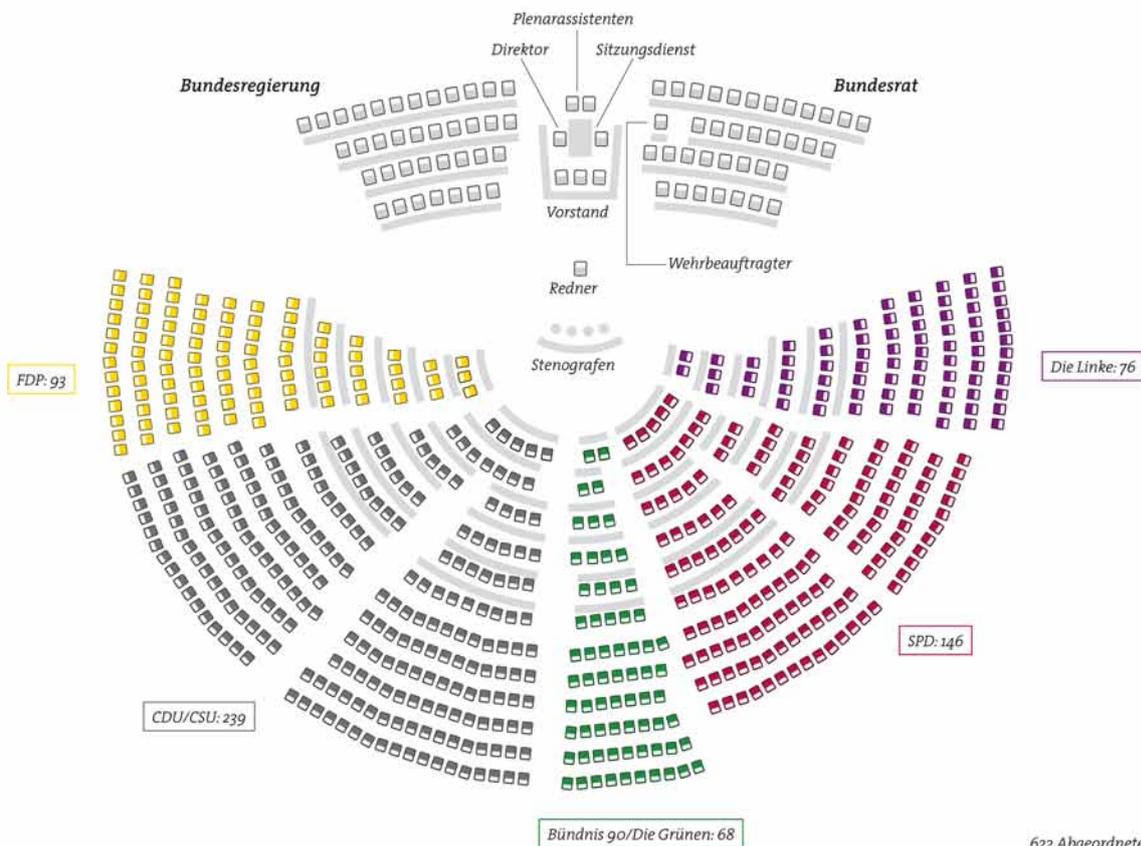
die Wiedernominierung eines Abgeordneten verhindern zu wollen. In der Regel hat dies den gegenteiligen Effekt, dass sich die Basis um ihren Wahlkreisabgeordneten schart.

Insbesondere Mehrheitsfraktionen haben Einfluss und Macht, gerade dann, wenn Mehrheiten in Parlamenten knapp sind. Dann können sie ihre Regierungen zur Änderung, ja zum Fallenlassen von Gesetzesvorlagen zwingen. 1962 scheiterte so an der CDU/CSU-Fraktion die bereits im Ansatz ausgehandelte Bildung einer Großen Koalition. Außerdem sind die Mehrheitsfraktionen an allen informellen und formellen Arbeitsgesprächen beteiligt, von der Arbeitsgruppe im Unterausschuss bis zur Koalitionsrunde.

Die Mehrheitsfraktion zusammenzuhalten ähnelt der schwierigen Aufgabe, einen Sack Flöhe zu hüten. Die Fraktionsführung stützt sich dabei vor allem auf die Parlamentarischen Geschäftsführer, sie erhält aber auch Unterstützung von Parlamentarischen Staatssekretären. Deren eigentliche Aufgabe ist es nicht, Juniorminister zu sein und sich für spätere Aufgaben zu qualifizieren, sondern zwischen ihrem Kabinettsressort und der Fraktion bzw. den entsprechenden Arbeitskreisen der Fraktion enge Verbindung zu halten, vor allem darauf zu achten, dass die Abgeordneten der politischen Linie des Ministers folgen und nicht offen oder versteckt gegen ihn rebellieren.

Wir sehen: Parteien sind in ihrer realen gesellschaftlichen und politischen Funktion nur zu begreifen, wenn mit einem erweiterten Parteibegriff operiert wird, der eben nicht nur die Parteiorganisation, sondern auch die *party in government* einschließt.

## Sitzverteilung im 17. Deutschen Bundestag



## Praktische Politik braucht Symbole

*[...] Der glaubwürdige Schein, das überzeugende Symbol für Erfolg und Kompetenz kann genauso gut und genauso viel bewirken wie wirklicher Erfolg und wirkliche Kompetenz. Man kann sogar sagen: Die meisten Wahlen werden durch symbolische Erfolge und nicht wegen der Erfolge in der tatsächlich stattgefundenen praktischen Politik gewonnen. Wenn es einer Partei gelingt, den Eindruck von Kompetenz, Zuverlässigkeit und Sicherheit zu vermitteln, dann gewinnt sie Wahlen unabhängig davon, wie viel Kompetenz, Zuverlässigkeit und Sicherheit sie tatsächlich bieten kann.*

*Denn die Menschen werden von Symbolen stärker, weil emotional, angesprochen als von rationalen Argumenten. [...] Praktische Politik bringt, wenn sie gut gelingt, für viele Menschen Verbesserungen in einzelnen Bereichen. Die werden zwar rational registriert und emotional erlebt, doch sie betreffen immer nur einen mehr oder weniger kleinen Teilbereich des Lebens, nie die ganze Person. Praktische Politik kann über Jahre hinweg ständige Verschlechterungen bringen und dennoch bleiben die Betroffenen symbolisch-emotional an ihre Partei gebunden. So blieben die meisten Bauern treue CDU-Wähler, obwohl während der Ära Kohl ihr Einkommen verglichen mit anderen gesellschaftlichen Gruppen kontinuierlich sank. Ähnliches gilt für die Arbeiter der Kohle- und Stahlindustrie im Ruhrgebiet und Saarland, die seit der Mitte der sechziger Jahre von einer Werksschließung nach der anderen bedroht wurden und dennoch treu zur SPD standen. Praktische Politik ist das Kleingeld der Politik, unspektakulär, unemotional, kleinkariert. [...] Symbolische Politik ist Glanz und Gloria, der große Schein, der mit großer Geste ausgegeben wird. Darum ist symbolische Politik in der Regel der Schlüssel zur Macht. [...] Sie bindet Loyalitäten nicht nur an einzelne Politiker oder Parteien, sondern an das politische System insgesamt. [...]*

*Die Politik steht also vor einem Dilemma: Auf der einen Seite muss sie sich um außerordentlich schwierige, kleinteilige und verwickelte Probleme kümmern, die nur Experten und Expertinnen interessieren und überblicken. Auf der anderen Seite soll sie nicht zur Experten-diktatur verkommen, sondern als demokratische Regierung ihr Tun vom Wähler überprüfen und bestimmen lassen. Die*

*Wähler sind damit aber [...] überfordert. Sie können es nicht und – vor allem – sie wollen es nicht. [...] Wie kommt die Politik aus dieser Zwickmühle heraus? [...] Die Lösung ist einfach und naheliegend: Für die Wähler wird der Teil der Politik ausgewählt, der unterhaltsam und von allgemeiner Bedeutung, vor allem aber für die Imagebildung der Parteien und Politiker wichtig ist. Der wird vor dem geneigten Publikum in den Medien inszeniert und zelebriert. Das ist die symbolische Politik. In ihr präsentiert sich jede Partei und jedes Mitglied der politischen Elite so ideal wie möglich. [...]*

*Presse und Fernsehen [und zunehmend das Internet, insbesondere Soziale Netzwerke, Anm. d. Red.] sind wichtig für symbolische Politik, weil sie der einzige Weg sind, auf dem man nahezu alle Wählerinnen und Wähler erreichen kann. Dabei ist es wichtiger, dass man in Bildern gezeigt wird, als welchen Text die Presse dazu schreibt oder welcher Kommentar im Fernsehen zu den Bildern gesprochen wird. [...] So werden Wahlen gewonnen und verloren. Und so kommt ein gewaltloser, demokratischer Machtwechsel zustande. Der Machtwechsel ist zwar nicht nach rationalen Gesichtspunkten geschehen und auch nicht so, wie sich das Grundgesetz den politischen Wechsel vorgestellt hat. Doch er geschieht unblutig und funktioniert. [...]*

*Symbolische Politik mit ihrer Unverbindlichkeit und Unbestimmtheit hat noch eine weitere wichtige Funktion in der Gesellschaft. Sie integriert extremistische Gruppen links und rechts zur Mitte hin. [...]*

*[...] Hinter der alles beherrschenden und alles verdeckenden Fassade der symbolischen Politik läuft das harte, zeitraubende, herausfordernde Geschäft der praktischen Politik. Davon merkt die Öffentlichkeit kaum etwas. Da wird in unendlichen Sitzungen, in unzähligen Gesprächen unter den Experten die Lösung für Probleme ausgehandelt, die sich in der alltäglichen Praxis als regelungsbedürftig herausgestellt haben. Das ist hochgradig sachliche Arbeit. Viele Gesetze in der Bundesrepublik werden zwischen den Verwaltungsbeamten der Länder und des Bundes in den Ausschüssen des Bundesrates ausgehandelt. Da optimiert die Verwaltung ihre Instrumente und Parteipolitik spielt kaum eine Rolle. Oft geht das Abstimmungsverhalten quer durch alle Parteien. Es geht um effiziente Lösungen für alltäglich auftretende Probleme und Verwaltungsabläufe. Häufig tragen die Berufsverbände oder Wirtschaftsgremien ihre Probleme in den Ministerien bei der Verwaltung vor und diese formulieren daraus für ihren Minister Verwaltungsvorschriften oder neue Gesetzesvorlagen. Der überprüft sie, ob sie irgendwo den Keim zur symbolischen Politik in sich tragen, also die Wiederwahl seiner Partei befördern oder gefährden könnten.*

*Ist das der Fall, zieht er die Initiative an sich und macht daraus symbolische Politik. Dann haben die Experten ausgedient. Dann wird nach politischen Maßstäben entschieden. [...]*

Wolf Wagner, *Wie Politik funktioniert*, München: dtv 2005, S. 82 ff. Bestellbar bei der Landeszentrale für politische Bildung Thüringen; [www.lzt-thueringen.de](http://www.lzt-thueringen.de)



*Symbolische Politik ist Glanz und Gloria: Festakt anlässlich des 150. Geburtstags der SPD im Leipziger Gewandhaus am 23. Mai 2013.*

Peter Lösche

## Streitobjekt innerparteiliche Demokratie

Die innerparteiliche Demokratie ist besser als ihr Ruf, unterliegt aber einem Wandel. Elemente direkter Demokratie sollen die Meinungsbildung innerhalb der Parteien stärken.

Über innerparteiliche Demokratie existieren vor allem Klischees, Stereotype, ja Vorurteile. Der deutsche Antiparteieneffekt kam und kommt auch heute noch darin zum Ausdruck, dass sich in geselliger Runde – zunehmend aber auch in Online-Kommentarspalten und Sozialen Netzwerken – herrlich schimpfen lässt über die Bonzen und die Bosse, die Cliques und Kartelle in den Parteien, über deren Diktatur und Allmacht.

### Diktatur und Allmacht

Dabei berufen sich die Kritikerinnen und Kritiker mitunter auf den Autor eines bereits 1911 veröffentlichten Buches: Robert Michels, einst Sozialist, dann Syndikalist, schließlich, in Italien, zum Faschisten geworden. Frustriert darüber, dass er von der Marburger SPD nicht zum Kandidaten für die Reichstagswahl 1912 nominiert worden war, seziierte er seine Partei in dem Werk „Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchung über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens“.

Die deutsche Sozialdemokratie, der Gegenstand seiner Analyse innerparteilicher Demokratie, galt lange Zeit als die organisatorisch modernste Partei Europas. Michels charakterisierte sie als Kampforganisation, die mit der preußischen Heeresorganisation verglichen werden könne, in der Disziplin und Unterordnung herrschten und in der die Sprache der Militärwissenschaft gesprochen werde. Ihre mächtigen Führer seien Fanatiker des Organisationsgedankens und handelten nach dem ungeschriebenen Gesetz der Oligarchie bzw. des demokratischen Zentralismus: „Mit zunehmender Organisation ist die Demokratie im Schwinden begriffen“.



picture-alliance / dpa / Kay Nietfeld

Bundes- und Landesdelegationen haben Gewicht: Delegierte warten am 9. März 2013 auf den Beginn des Bundesparteitags der FDP in Berlin.

### Berufsstruktur der Parteimitglieder

Angaben in Prozent

	SPD 1999	CDU 2006	FDP 1998	CSU c) 1995	Grüne 1998	PDS 2000
Arbeiter	21,2	6,0	2,0	17,7	4,0	8,0
Angestellte	27,5	19,0 d)	19,0	31,6	18,0	18,0
Beamte/ Soldaten	11,3	46,0 e)	22,0 a)	15,8	40,0 d)	–
Selbständi- ge b)	4,8	20,0	26,0	35,9	18,0	5,0
Hausfrauen	10,8	–	3,0	5,2	3,0	–
Rentner/ Pensionäre	12,1	–	22,0	3,5	4,0	60,0
In Ausbil- dung	8,3	2,0	–	5,2	–	3,0
Arbeitslos	2,1	–	3,0	–	5,0	6,0
Sonstige/ k. A.	1,9	8,0	3,0	–	8,0	–

a) Öffentlicher Dienst insgesamt

b) Einschließlich Landwirte und Mithelfende, bei CSU 1976 ohne Freiberufler

c) Angaben zu Berufstätigen in Prozent der berufstätigen Mitglieder

d) Einfache und mittlere Beamte/Angestellte

e) Gehobene und höhere Beamte/Angestellte

Wolfgang Rudzio, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 8. aktual. u. erw. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2011, S. 159

### Lose verkoppelte Anarchie

Michels' Thesen sind häufig unhinterfragt übernommen worden, niemand aber hat sich der Mühe unterzogen, zu überprüfen, ob die so eingängig formulierten Behauptungen empirisch haltbar seien. Sie wurden im Gegenteil kritiklos auf die Gegenwart übertragen. Tatsächlich treffen sie aber weder auf die Weimarer Sozialdemokratie noch auf die SPD der 1970er/80er-Jahre zu, als die Partei den Höhepunkt ihrer organisatorischen Entfaltung und Ausdifferenzierung erreichte.

Auch auf die Parteien am Beginn des 21. Jahrhunderts sind sie nicht anwendbar. In Wirklichkeit sind diese nicht straff zentralistisch, hierarchisch und oligarchisch strukturiert. Bis zur deutschen Vereinigung 1989/90 befanden sich die beiden großen Volksparteien CDU und SPD vielmehr in einem Zustand, der im Anschluss an Autoren der amerikanischen Organisationssoziologie als „lose verkoppelte Fragmente“, zugespitzt als „lose verkoppelte Anarchie“ bezeichnet werden kann. Seitdem unterliegen sie – gerade was innerparteiliche Demokratie angeht – einem Transformationsprozess, dessen Tendenzen erkennbar sind, dessen Ergebnis aber noch im Dunkeln liegt. Um den Ausgangspunkt dieser Entwicklung zu markieren und daraus die Entwicklungsrichtung zu verdeutlichen, soll knapp geklärt werden, was mit lose verkoppelter Anarchie gemeint ist.

Folgende Charakteristika sind kennzeichnend, viele treffen bis heute noch zu:

- Die Parteien sind dezentralisiert, fragmentiert und flexibel. Die lokalen Parteiorganisationen, die Ortsvereine und Kreisverbände sowie Unterbezirke, erfreuen sich eines hohen Grades an Autonomie. Die Bezirks- bzw. Landesorganisationen haben ihr eigenes politisches Gewicht. Der Bundesvorstand mit dem Parteipräsidium steht nicht an der Spitze einer zentralistischen, pyramidenförmigen Organisation, sondern die drei Ebenen – die lokale, die Länder- und die Bundesebene – handeln weitgehend selbstständig und stehen fast unverbunden nebeneinander. Analytisch kann die jeweilige Partei als eine große Koalition gesehen werden von lokalen und regionalen Parteiorganisationen, von verschiedenen innerparteilichen Interessengruppen, den Arbeitsgemeinschaften bei der SPD und den Vereinigungen bei der CDU, von traditionellen Parteiflügeln (von Linken, Rechten und Zentristen), von Patronagemaschinen und von ad hoc gebildeten innerparteilichen Bürgerinitiativen. Hinzu kommen die Bundestagsfraktionen, die Landtagsfraktionen und die Fraktionen in den Gemeindeparlamenten.
- Facharbeiter bestimmen zum Beispiel bei der SPD nicht mehr die Sozialstruktur, vielmehr findet sich eine bunte Mischung von Arbeitern mit blauem, weißem und grauem Kragen, von Akademikerinnen, von Kleinunternehmern und selbst von einigen Bauern. Und die CDU ist eben nicht mehr nur katholisch, sondern konfessionell und sozial gemischt. Die kleineren Parteien sind in dieser Hinsicht in sich geschlossener.

- Programmatisch und ideologisch stellen sich SPD und CDU so farbenfreudig dar wie in ihrer Sozialstruktur. Es gibt nur einen sehr allgemeinen Konsens, ohne dass dieser für die täglichen Politikentscheidungen von Bedeutung wäre.
- Das Hauptziel der Großparteien ist es, Stimmen zu gewinnen und eine Wählerkoalition zu zimmern, die über Klassen- und Konfessionsgrenzen hinausreicht, um auf diese Weise Macht zu erlangen bzw. zu behalten.

Unter „Anarchismus“ wird also hier weder Chaos noch Gewaltanwendung verstanden, sondern ein Organisationsprinzip, das auf Großparteien angewendet wird, eine Föderation von Föderationen lokaler Organisationen. In der CDU und der SPD sind die einzelnen Gebietsverbände weitgehend autonom. Die Ortsvereine und Ortsgruppen sind in ihren Nachbarschaften verwurzelt. Sie sind mit dem örtlichen Vereinsleben verwoben, ihr primäres Interesse gilt der Kommunalpolitik, ihre politische Perspektive und Praxis ist ausgesprochen lokalistisch. Selbst die Landtags- und Bundestagsabgeordneten haben sich diesen Prinzipien zu unterwerfen (anzupassen). Wahlkreisarbeit wird großgeschrieben. Widmet sich eine Politikerin oder ein Politiker nur der Bundes- oder Landespolitik, wird das übel genommen. Auf der lokalen Ebene der Parteien findet sich eine ausgesprochen introvertierte, fast autistisch zu nennende politische Praxis.

Für die innerparteiliche Demokratie bedeutet lose verkoppelte Anarchie somit auch nicht, dass Willensbildung strukturiert von unten nach oben verläuft. Eher schon ließe die weitgehende Autonomie der Gebietsverbände, der funktionalen Gruppierungen und der Fraktionen an Tausende demokratischer, sich im Wesentlichen selbst bestimmender Inseln denken, die nebeneinander existieren. Aber auch dieses Bild ist nicht zutreffend: Der Zusammenhalt als Partei war bislang dadurch gewährleistet, dass Teile der Mitglieder, vor allem die Parteifunktionäre hoch motiviert waren, am Parteileben aktiv teilzunehmen und sich inhaltlich-programmatisch auseinanderzusetzen. Es bestand so etwas wie eine Dialektik von Konflikt und Konsens zwischen den Gebietsverbänden, Gruppen und Flügeln, die die Großparteien zusammen und lebendig hielt.

Diese Voraussetzungen unterliegen in jüngster Zeit einem schleichenden Wandel. Wachsende Apathie, sinkende Mitgliederzahlen und Nachwuchssorgen sind seine Kennzeichen. Kleineren Parteien gelingt es demgegenüber anscheinend



picture-alliance / dpa / Marcus Sirmaitis

*Ortsvereine betreiben vornehmlich Kommunalpolitik, diskutieren aber auch bundespolitische Themen: Mitglieder des SPD-Ortsvereins Bochum-Langendreer tauschen sich am 2. Oktober 2012 über die Ernennung Peer Steinbrücks zum Kanzlerkandidaten aus.*

noch eher, jüngere Mitglieder zu gewinnen und sie durch ihr inhaltliches Profil anzulocken, zum Beispiel durch ein (wenigstens für deutsche Verhältnisse) konsequent neoliberales Reformprofil, durch Umweltpolitik oder durch sozialistische Gesellschaftskonzepte. Eine Ausnahme bildet dabei allerdings die Linkspartei. Ihre Mitglieder sind durchschnittlich und im

Vergleich zu anderen Parteien die Ältesten – es fehlen die mittleren Jahrgänge. Auch aufgrund dieser Altersstruktur verzeichnet Die Linke seit 2010 einen hohen Mitgliederverlust. Eine parteieigene Projektgruppe sagte Anfang 2012 voraus, dass die Mitgliederzahl von damals 70 000 bis auf etwa 58 000 im Jahr 2020 zurückgehen werde.

## Aktuelle Entwicklungstendenzen

Quer durch alle Parteien kommen häufig nicht mehr als zehn Prozent der Mitglieder zu den Versammlungen. Die innerparteilichen Arbeitsgemeinschaften bzw. Vereinigungen, einst Zentren vehementer interner Diskussionen, melden sich immer weniger zu Wort. Es fehlt an freiwilligen Helfern, an Parteiaktivisten. Um diesen Mangel zu kompensieren, werden hauptamtliche Mitarbeiter eingestellt, Entscheidungen und Verwaltungsvorgänge werden „effektiviert“, kurz: Die Parteien professionalisieren sich. Diese Tendenz wird noch dadurch

verstärkt, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Abgeordneten, aber auch die Abgeordneten selbst immer mehr zum organisatorischen, ja auch finanziellen Rückgrat der Partei werden. Der *party in government* wächst immer mehr Bedeutung zu (siehe auch das vorangegangene Kapitel).

Die nationale Parteiführung kommuniziert mit den Mitgliedern, aber auch mit Sympathisanten, Wählerinnen und Wählern über die Medien. Dadurch werden die traditionellen Wege innerparteilicher Willensbildung, zuvorderst das Dele-



ullstein bild – ecopix

Kleinen Parteien gelingt es noch eher, jüngere Mitglieder zu gewinnen: Aktion „Der Schuldenberg ruft – und die Jugend geht in die Knie“ der Jungen Liberalen auf dem Pariser Platz in Berlin im Juli 2012.



ullstein bild – Boness / IPON

Die Piratenpartei nutzt gezielt Software zur innerparteilichen Meinungsbildung: Landesmitgliederversammlung in Berlin im September 2012.

giertensystem, umgangen. Die Parteifunktionäre verlieren an Einfluss und Macht. Dabei verläuft die Kommunikation zwischen Führung und Basis keineswegs nur einseitig. Vielmehr kommt Meinungsumfragen unter Parteimitgliedern, die nicht zuletzt von den Medien durchgeführt werden, zunehmende Bedeutung zu. Spätestens mit dem Einzug der Piratenpartei in vier Landesparlamente seit 2011 gewinnen auch die elektronischen Medien immer weiter an Stellenwert. Die eng mit basisdemokratischen Grundsätzen verknüpfte Piratenpartei nutzt darüber hinaus eine Software namens *Liquid Feedback* zur innerparteilichen Meinungsbildung, um ihr Modell einer „flüssigen Demokratie“ zu verwirklichen. Allerdings ist dieses System umstritten, und die Entwickler haben sich mittlerweile vom Einsatz ihrer Software in der Piratenpartei distanziert.

Die Parteifunktionäre sind an der innerparteilichen Willensbildung kaum noch beteiligt, sie verläuft zunehmend in Zirkeln professioneller Politikerinnen und Politiker. Dies hat Rückwirkungen auf die innerparteiliche Demokratie. Sie wird in ihrer bisherigen Form infrage gestellt. Einst waren es die Parteifunktionäre, die aufgrund ihrer organisatorischen und politikinhaltlichen Kompetenz in der Lage waren, Machtzentren innerhalb der Partei und damit die Parteiführung zu kontrollieren. Sie vermochten durch innerparteiliche Gruppen- und Fraktionsbildung konkurrierende Eliten als personelle und konzeptionelle Alternative zu präsentieren.

Heute entstehen fast zwangsläufig und gleichsam naturwüchsig durch Ämterkumulation zwischen Parteiorganisation und *party in government* Machtzentren auf den verschiedenen Organisationsebenen, die weitgehend unkontrolliert bleiben. Auf der lokalen und regionalen Ebene der Ortsvereine, Ortsverbände, Kreisverbände und Unterbezirke gibt es häufig keine Konkurrenz um Ämter. Auf den übergeordneten Ebenen der Landesverbände und des Bundes treten konkurrierende Gruppierungen gegeneinander an, die aber nicht primär inhaltlich definiert und motiviert scheinen.

## Elemente direkter Demokratie

In den beiden großen Parteien ist man sich bewusst, dass es an Lebendigkeit, an innerorganisatorischer Partizipation und Willensbildung mangelt. Die Parteien haben an Attraktivität gegenüber der Gesellschaft verloren. Vorschläge, die Verkopplung zur Gesellschaft und lebendige innerparteiliche Demokratie wieder herzustellen, zielen meist darauf ab, Elemente direkter Demokratie einzuführen. Dazu gehören:

- Innerparteiliche Nominierungswahlen: Parteimitglieder wählen direkt (und nicht wie bisher über das Delegierten-system) ihre Kandidaten für Gemeinde-, Landtags- oder Bundestagswahlen. Dies lässt sich technisch für die Kandidaten in Einzelwahlkreisen relativ einfach bewerkstelligen, für die Aufstellung von Landeslisten aber nicht. Hier könnte eine Art Urnominierungswahl durch die Mitglieder stattfinden, was das Bundeswahlgesetz und die Landeswahlgesetze bislang jedoch nicht erlauben. Möglich ist nach der jetzigen Rechtslage jedoch, die Spitzenkandidaten direkt zu bestimmen, also Kandidaten für das Amt des Ministerpräsidenten oder des Kanzlers. Die SPD hat eine entsprechende Regelung in ihr Statut aufgenommen. Und sie hatte im November 1993 nach dem Rücktritt des Parteivorsitzenden Björn Engholm ihre Mitglieder befragt, welche Persönlichkeit sie als dessen Nachfolger bevorzugten, Rudolf Scharping, Gerhard Schröder oder Heidemarie Wieczorek-Zeul. An dieser Abstimmung nahmen 56 Prozent der Mitglieder teil, was als beeindruckender Mobilisierungserfolg angesehen werden muss. Innerparteiliche Nominierungswahlen haben in bei-



Innerparteiliche Nominierungswahlen haben einen hohen Mobilisierungseffekt. Delegierte des Kleinen Parteitag von Bündnis 90/Die Grünen entscheiden am 2. September 2012 in Berlin, dass ihre Basis per Urwahl über die Spitzenkandidaten für den Bundestagswahlkampf abstimmen soll.

picture-alliance / dpa / Sebastian Kahnert

den großen Parteien, aber auch bei den kleineren, insbesondere bei Bündnis 90/Die Grünen, inzwischen zu ähnlichen Erfolgen geführt. So ließen Bündnis 90/Die Grünen im Vorfeld der Bundestagswahl 2013 ihre Basis per Urwahl darüber abstimmen, welche zwei Spitzenkandidaten die Partei in den Wahlkampf führen sollen. Über 36 000 der knapp 60 000 Grünen-Mitglieder beteiligten sich an der Urwahl per Brief, aus der Jürgen Trittin und Katrin Göring-Eckhardt als Sieger bzw. Siegerin hervorgingen.

- Offene Vorwahlen: Deren Einführung würde einen radikalen Schritt bedeuten, Parteien gegenüber allen Wählerinnen und Wählern, also mithin „gegenüber der Gesellschaft“ zu öffnen. Auch Nicht-Mitglieder könnten bei offenen Vorwahlen an der Nominierung der Kandidaten einer Partei für Wahlämter teilnehmen. Einen entsprechenden Vorschlag hat der damalige SPD-Generalsekretär Franz Müntefering im April 2000 gemacht. Dieser wurde jedoch von seiner eigenen Partei zurückgewiesen und dürfte keine Chance haben, von einer anderen deutschen Partei aufgenommen zu werden. Denn die Parteien würden damit ihr ureigenstes Recht, Kandidaten für öffentliche Funktionen zu nominieren, aus der Hand geben. Zudem ginge ein wichtiges Motiv für den Parteieintritt verloren, nämlich sich an der Kandidatenauswahl zu beteiligen.
- Mitgliederentscheid in Sachfragen und Fragen der Programmatik: Die meisten Parteien haben, angeführt von den Grünen 1980, dieses Mittel der direkten Mitwirkung der Mitglieder heute in ihre Satzungen aufgenommen – und auch praktiziert. Dabei sind die Detailregelungen von Partei zu Partei verschieden. Bei der SPD können unter anderem zehn Prozent der Mitglieder eine derartige Urabstimmung fordern. Ein entsprechender Versuch, einen Mitgliederentscheid gegen die Agenda 2010 und damit gegen den damals amtierenden SPD-Parteivorsitzenden und Bundeskanzler Gerhard Schröder durchzuführen, scheiterte. Bei der FDP wurde im Dezember 2011 – nach zwei vom Bundes-

vorstand durchgesetzten Urabstimmungen im Dezember 1995 und im November 1997 zum „Großen Lauschangriff“ sowie zur allgemeinen Wehrpflicht – erstmals in der Parteigeschichte ein von der Basis erzwungener Mitgliederentscheid durchgeführt: Die sogenannten Euro-Skeptiker wollten gegen die Parteiführung durchsetzen, dass die Partei die Einrichtung eines permanenten „Rettungsschirms“ für den Euro verhindert. Sie scheiterten jedoch am Quorum von 33,3 Prozent der Parteimitglieder, das erforderlich gewesen wäre, um die Abstimmung als „Mitgliederentscheid“ vom Range eines Parteitagbeschlusses zu werten.

Der Mobilisierungseffekt von innerparteilichen Nominierungswahlen und Mitgliederentscheiden ist unverkennbar – so jedenfalls die bisherige Erfahrung. Allerdings gehen Parteien mit den Instrumenten direkter Demokratie zaghaft um, da sie bei deren Praktizierung unbeabsichtigte Folgen befürchten. So gibt es Ängste, der Nominierungsprozess könnte – gerade bei offenen Vorwahlen – der Parteispitze und den Parteiaktivisten aus der Hand gleiten, die Partei verlöre möglicherweise ihren Einfluss auf die Auswahl der unter ihrem Etikett Nominierten. Ferner bestünde die Gefahr, dass populistisch auftretende Aspiranten bessere Chancen hätten als ihre sachkompetenten Konkurrenten. Da bei innerparteilichen Vorwahlen die Bewerberinnen und Bewerber für ihre Kampagnen der finanziellen Unterstützung bedürfen, könne es zudem geschehen, dass diese von außen, nicht zuletzt von Verbänden käme und letztere damit größeren Einfluss auf Parteien, vor allem aber auf ihre Abgeordneten erhielten. Regelungen direkter und innerparteilicher Demokratie müssen bei aller Akzeptanz aber auch eine gewisse Praxistauglichkeit unter Beweis stellen: So haben Bündnis 90/Die Grünen viele solcher Regelungen aufgrund der Funktionserfordernisse des parlamentarischen Regierungssystems allmählich aufgegeben – zugunsten von mehr Effizienz.

Die Frage, wie es mit der innerparteilichen Demokratie stehe, lässt sich also nicht einfach beantworten. Die simple Michels-These, von der Spitze her dirigiere, ja befehle ein allmächtiger Vorstand oder gar ein diktatorischer Vorsitzender die Parteiorganisation, geht an der politischen Realität vorbei. Das Hauptproblem heute ist eher die Apathie der Parteimitglieder, eine innerparteiliche Erstarrung. Niemand hat ein Patentrezept, dieses Problem zu lösen. Auch die Einführung direktdemokratischer Elemente wirkt (noch) nicht nachhaltig. Dennoch sind Ansätze zu einer Revitalisierung erkennbar.



Stimmzettel für Mitgliederentscheid der FDP zum Euro-Rettungsschirm im Jahr 2011

Peter Lösche

## Quellen, Verteilung und Kontrolle der Finanzen

*Parteien müssen ihre Finanzen offenlegen. Neben Mitgliedsbeiträgen, Spenden sowie Mitteln aus staatlichen Quellen ist die indirekte Unterstützung aus den Fraktionen und den Parteistiftungen von großer Bedeutung.*

Die Finanzierung der Parteien gehört zu den wichtigsten und interessantesten, dennoch oft vernachlässigten Kapiteln in Geschichte und Gegenwart des deutschen Parteiensystems. Gerade die Verteilung der Parteifinanzen sagt Wesentliches über die Machtstrukturen innerhalb einer Partei wie zwischen den Parteien aus – und damit auch über den Demokratiegehalt des politischen Systems.

### Geld als Einflussfaktor

Wer Geld an Parteien gibt – seien es Mitgliedsbeiträge, Klein- oder Großspenden oder staatliche Haushaltsmittel, die sich die Parteien als Fraktionen im Parlament selbst bewilligen – greift in den Kampf um Machterwerb und Machtausübung ein, will unter Umständen selbst an der Macht teilhaben. Dies ist legitim, politisch vertretbar und begründet. Nur hängt eben der Demokratiegehalt unseres politischen Systems nicht zuletzt auch davon ab, ob die Interessen und Einflüsse, die Art und Weise des Machterwerbs und der Machtausübung offengelegt werden. Sie müssen für die Bürgerinnen und Bürger durchschaubar und damit auch kontrollierbar sein. Die Offenlegung der Parteienfinanzierung ist in genau diesem Zusammenhang zu sehen. Wer sich mit dem Geld in der Politik beschäftigt, sollte daher fragen:

- In welcher Höhe und von wem kommen Gelder? Wie hoch ist der Anteil der Mittel, die aus diesen verschiedenen Quellen fließen, an den Gesamteinnahmen einer Partei?
- An wen gehen die Mittel? Kennt man den Adressaten von Mitteln, dann lässt sich oft schon etwas über die Intention des Geldgebers sagen.
- Zu welchem Zweck werden Gelder gegeben? Für politische Bildungsarbeit, für den Wahlkampf, für den Unterhalt der Organisation?
- Aus welchen Motiven werden Mittel gegeben? Soll die Politik inhaltlich beeinflusst werden? Soll auf die Personalaus-



Jan Tomaschoff / Baaske Cartoons

wahl Einfluss genommen werden? Oder will man einfach nur Zugang zu den politischen Machtzentren haben, um damit Einfluss zu gewinnen? Auch ideelle Motive können zugrunde liegen: Ein Geldgeber will einer Sache dienen, einen bestimmten Politikinhalt fördern, weil er ihn für unterstützungswürdig hält.

Wenn gefragt wird, wovon die Parteien leben, will man wissen, ob wir es mit einer Demokratie oder einer Plutokratie zu tun haben: Kann man sich Abgeordnetensitze, Ministerämter oder gar ganze Parteien kaufen? Sind unsere Parteien von außen ferngesteuert? Sind die Parteivorstände von den Parteimitgliedern finanziell – und damit vielleicht auch politisch – so unabhängig und verselbstständigt, dass sie auf Beiträge und damit auch auf Mitglieder verzichten könnten?

Diskussionen um Partei- und Wahlkampffinanzierung sind in Deutschland, aber auch in anderen Ländern emotional aufgeladen. In Presse und Öffentlichkeit werden häufig Vermutungen über unrechtmäßiges Finanzgebahren angestellt. Ein wichtiger Grund für das öffentliche Misstrauen ist die Tatsache, dass es Skandale um Parteifinanzierung und Steuerhinterziehung gegeben hat.

In den 1980er-Jahren hatte der Flick-Konzern „zur Pflege der politischen Landschaft“ Bargeldzahlungen an Politiker aller Parteien geleistet, darunter auch an den amtierenden FDP-Wirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff. Als dieser wegen der Bewilligung von Steuerbefreiungen für den Konzern unter den Verdacht der Bestechlichkeit geriet, trat er zurück. 1983 hatte die hessische CDU Parteivermögen in der Schweiz deponiert, um die Veröffentlichungspflicht zu umgehen. Der damalige hessische CDU-Generalsekretär Manfred Kanther wurde 2005 wegen erwiesener Untreue zu einer Freiheitsstrafe auf Bewährung und zur Zahlung einer Geldstrafe verurteilt. Nach der verlorenen Bundestagswahl 1998 verschwieg die CDU die Herkunft eines hohen Spendenbetrages und verstieß damit gegen die Veröffentlichungspflicht gemäß Parteiengesetz. 2003 wurde ein Prozess gegen führende Mitglieder der Kölner SPD eröffnet, die sich vom Betreiber einer Müllverbrennungsanlage be-

## Einnahmen und Ausgaben der jeweiligen Gesamtpartei

für das Rechnungsjahr 2010

Zuschüsse von und an Gliederungen bleiben hierbei unberücksichtigt, weil sie keine Einnahmen bzw. Ausgaben einer Gesamtpartei sind. Sie zeigen aber den innerparteilichen Geldtransfer zwischen den einzelnen Gebietsverbänden der jeweiligen Partei.

	SPD		CDU		CSU		GRÜNE		FDP		DIE LINKE	
	Tsd. Euro	%										
<b>1. Einnahmen aus</b>												
Mitgliederbeiträgen,	45724	31,0	40928	29,7	9173	26,2	6597	21,1	8012	23,3	9987	35,9
Mandatsträgerbeiträgen,	22372	15,2	17938	13,0	2995	8,6	6980	22,3	3452	10,1	3933	14,1
Spenden,	9556	6,5	17616	12,8	5464	15,6	4043	12,9	5991	17,4	2093	7,5
Staatlichen Mitteln,	38975	26,5	42893	31,1	9610	27,5	11415	36,5	13403	39,0	10836	38,9
Gesamteinnahmen*	147187	100,0	138050	100,0	34999	100,0	31241	100,0	34351	100,0	27852	100,0
<b>2. Ausgaben für</b>												
Personal,	45925	36,1	41812	34,8	9829	32,2	9877	38,6	5059	18,4	9734	42,4
Verwaltungsaufgaben,	28325	22,3	29088	24,2	6734	22,1	5163	20,2	9483	34,4	4745	20,7
Politische Tätigkeit**,	43684	34,4	43837	36,5	13530	44,4	9810	38,4	11559	42,0	8349	36,36
Gesamtausgaben	127178	100,0	120127	100,0	30505	100,0	25564	100,0	27540	100,0	22961	100,0

\* unter Abzug des innerparteilichen Geldtransfers; weitere in den „Gesamteinnahmen“ enthaltene Einnahmearten sind: Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit und Beteiligungen, Einnahmen aus sonstigem Vermögen, Einnahmen aus Veranstaltungen, Vertrieb und Vervielfältigung von Druckschriften sowie sonstiger mit Einnahmen verbundener Tätigkeit und sonstige Einnahmen

\*\* In der Rubrik sind die Ausgaben für die allgemeine politische Arbeit und Ausgaben für Wahlkämpfe zusammengefasst.

Nach: Deutscher Bundestag, Drucksache 17/11090 vom 18.10.2012, S. 5f.; 19f.

stechen lassen und unter Verstoß gegen das Parteiengesetz eine Groß- in viele Kleinspenden aufgeteilt hätten. Unter anderem wurden der ehemalige Vorsitzende der SPD-Stadtratsfraktion Norbert Rüter und der ehemalige SPD-Oberstadtdirektor Klaus Heugel 2006 wegen Bestechlichkeit verurteilt.

Schädlicher als die Realität sind allerdings grassierende Gerüchte über Korruption, über Bestechung und unberechtigten Einfluss, die einen Generalverdacht erheben. Sie haben den wachsenden Zynismus in der Öffentlichkeit gegenüber Politikerinnen und Politikern, Parteien, politischen Institutionen und den gesamten politischen Prozess erheblich gefördert. Deshalb tut Aufklärung gut – genauso wie eine nüchterne, distanzierte Analyse des Problemfeldes.

## Gesetzliche Grundlagen

Am Beginn der Geschichte der Parteienfinanzierung in der Bundesrepublik steht der Art. 21 GG mit der programmatischen Forderung, dass die Parteien über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft abzugeben haben. Dieses Verlangen resultierte aus der Tatsache, dass in der Weimarer Republik die bürgerlichen Parteien, vor allem aber die NSDAP, mit Spenden aus Industrie und Wirtschaft großzügig gefördert worden waren. Der Art. 21 GG ist inzwischen erweitert worden und lautet in der entsprechenden Passage, dass die Parteien „über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben“ müssen.



picture-alliance / dpa / Fritz Fischer

Zwischenstation: Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts beschränkte am 19. Juli 1966 die staatliche Parteienfinanzierung auf die „notwendigen Mittel für einen angemessenen Wahlkampf“.

Die Parteienfinanzierung ist der Politikbereich, in dem das Bundesverfassungsgericht – wie in keinem anderen – Entscheidungen getroffen hat und faktisch zum Ersatzgesetzgeber geworden ist. In zentralen Urteilen hat das Gericht die Parteien gezwungen, überhaupt das Parteiengesetz zu verabschieden und die Parteienfinanzierung – jeweils aus der Perspektive der Verfassungsrichter – verfassungskonform zu gestalten. Dabei ist durchaus widersprüchlich entschieden worden. So urteilte das Gericht 1966, dass die Parteiorganisationen nicht generell staatlich teilfinanziert werden könnten, sondern dass nur „die notwendigen Mittel für einen angemessenen Wahlkampf“ erstattet werden dürften. 1992 sind die Richter zu der Erkenntnis gelangt, dass in der politischen Realität zwischen Wahlkampfkosten und Kosten zum Unterhalt der Parteiorganisation nicht unterschieden

werden könne und die Parteien daher die staatlichen Mittel auch für ihre alltägliche Arbeit nutzen könnten. In seinen Urteilen hat das Bundesverfassungsgericht drei Prinzipien festgelegt:

- Der staatliche Eingriff in die Parteienfinanzierung darf die Chancengleichheit der Parteien in ihrem Wettbewerb um Machtanteil nicht verletzen;
- er darf auch die Chancengleichheit der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf ihre politische Teilnahme nicht verletzen (dabei wird das Entrichten von Mitgliedsbeiträgen oder Spenden an Parteien als politische Partizipation begriffen);
- Regelungen zur Parteienfinanzierung müssen dem Prinzip innerparteilicher Demokratie, der Willensbildung von unten nach oben folgen.

## Einnahmequellen

Die Parteien leben von drei großen Einnahmearten: von der staatlichen (Teil-)Finanzierung, von Spenden und von Mitgliedsbeiträgen. Weitere kleinere Einnahmequellen sind Einnahmen aus dem Vermögen oder den Unternehmen der Partei, aus Veranstaltungen und Publikationen. Hinzu kommen die bereits oben erwähnten „Parteisteuern“ der Mandatsträger, die von allen Parteien erhoben werden.

In den Zusammenhang der Parteienfinanzierung gehören nicht nur die *party in government* und die Parteistiftungen, sondern auch der Hinweis darauf, dass während Landtags-, Bundestags- sowie Europawahlkämpfen Parteien im öffentlich-rechtlichen Fernsehen unentgeltlich Werbezeit für ihre TV-Spots zur Verfügung gestellt bekommen, für die in anderen Ländern – wie den Vereinigten Staaten – hohe Summen zu bezahlen sind.

## Staatliche Teilfinanzierung

Die staatliche Teilfinanzierung der Parteien nach § 18 Parteiengesetz wird durch die „relative“ und die „absolute“ Obergrenze bestimmt. Danach müssen die Parteien wenigstens die Hälfte ihrer Einnahmen aus nicht-staatlichen Quellen gewinnen, also vor allem aus Spenden und Mitgliedsbeiträgen. So soll unter anderem sichergestellt werden, dass Parteien nicht vom Staat abhängig werden (relative Obergrenze). Ferner darf das Gesamtvolumen an staatlichen Mitteln, das allen Parteien zufließt, aktuell 150,8 Millionen Euro pro Jahr nicht übersteigen (Stand 2012). Damit haben das Bundesverfassungsgericht 1992 bzw. im Anschluss der Gesetzgeber sicherstellen wollen, dass die Ausgaben der Parteien für Wahlkämpfe bzw. die staatlichen Zuwendungen an die Par-

## Das Geld der Parteien

Einnahmen der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien im Jahr 2011 in Millionen Euro



© picture-alliance / dpa-infografik, Globus 5626; Quelle: Deutscher Bundestag

\*einschl. Mandatsträger

teien nicht ins Unermessliche steigen. Als Maßstab für diese absolute Obergrenze wurde der Umfang der bisherigen jährlichen staatlichen Parteienfinanzierung, nämlich 230 Millionen DM, gewählt. Dieser Deckel lag nach der Einführung des Euro im Jahr 2002 inflationsbereinigt bei 133 Millionen Euro pro Jahr. Im Sommer 2011 wurde mit Zustimmung aller Fraktionen im Bundestag beschlossen, die Obergrenze in zwei Schritten auf 152 Millionen Euro zu erhöhen und dann jährlich an Inflation und Tarifabschlüsse anzupassen. Die Piratenpartei legte dagegen im Frühjahr 2012 Verfassungsklage ein – allerdings klagte sie nicht gegen die Höhe der Staatszuschüsse, sondern gegen die Regeln, nach denen das bewilligte Geld auf die Parteien verteilt wird. Hier sieht sie kleinere Parteien benachteiligt.

Die Parteien erhalten pro Wählerstimme, die bei einer Europa-, Bundestags- oder Landtagswahl für sie abgegeben worden ist, 0,70 Euro staatlicher Mittel (für die ersten vier Millionen Stimmen allerdings 0,85 Euro). Ferner bekommen die Parteien für jeden Euro eingeworbener Spenden, Mitgliedsbeiträge oder Mandatsträgerbeiträge 0,38 Euro staatliche Mittel. Allerdings dürfen nur bis zu 3300 Euro Spenden oder Mitgliedsbeitrag pro Person mit staatlichen Mitteln aufgewogen werden.

Um Anspruch auf staatliche Mittel zu erlangen, müssen die Parteien sich qualifizieren, indem sie bei einer Europa- oder Bundestagswahl 0,5 Prozent, bei einer Landtagswahl ein Prozent der abgegebenen Stimmen erreichen. Das Bundesverfassungsgericht und auch der Gesetzgeber begründen die Zahlung staatlicher Mittel an die Parteien mit deren Verwurzelung in der Gesellschaft.

Der Präsident des Deutschen Bundestages entscheidet aufgrund der von den Parteien vorgelegten Rechenschaftsberichte über die Zuweisung staatlicher Mittel. Diese müssen bis zum 31. Dezember eines jeden Jahres für das vorausgegangene Jahr eingereicht werden. Der Bundestagspräsident bestimmt dann aufgrund der für die Parteien bei Landtags-, Bundestags- und Europawahlen abgegebenen Stimmen so-

wie der eingeworbenen Mitgliedsbeiträge und Spenden und unter Berücksichtigung der relativen und absoluten Obergrenze über die staatliche Zuwendung. Der in der Öffentlichkeit zuweilen erhobene Vorwurf, der Bundestagspräsident gehöre einer Partei (der stärksten Fraktion des Bundestages) an und könne deswegen nicht objektiv entscheiden (etwa bei Vergehen seiner eigenen Partei gegen das Parteiengesetz), ist insoweit zu relativieren, als die tatsächlichen Entscheidungen nicht von ihm persönlich, sondern von einer Abteilung innerhalb der Bundestagsverwaltung getroffen werden.

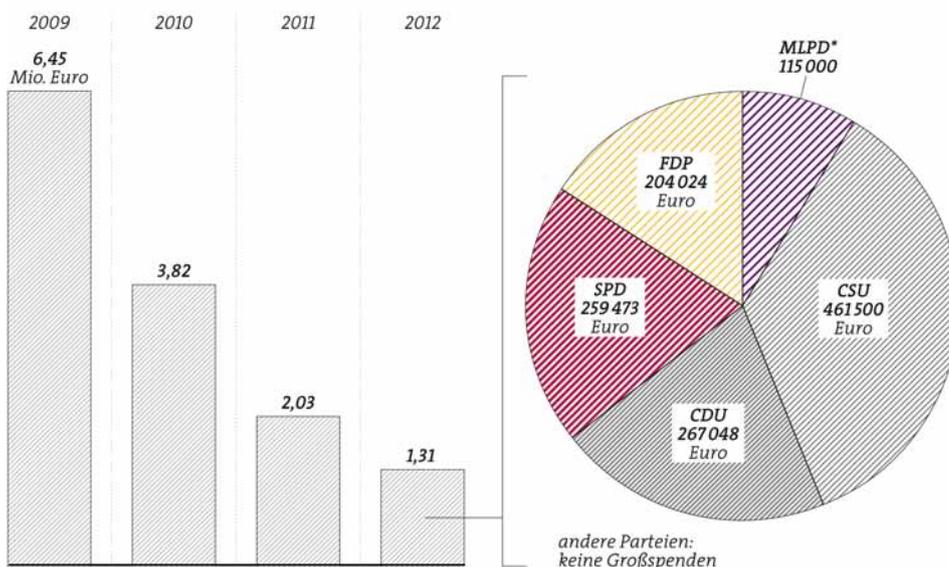
### Spenden

Spenden an Parteien – das klingt für viele zunächst anrühlich und wird schnell mit unlauterem Verhalten assoziiert oder mit „Großspenden“ in Verbindung gebracht, mit Millionenbeträgen. In Wirklichkeit kann der Begriff „Spende“ vieles umfassen. Dazu gehört die „Hutspende“: Bei einem Sommerfest oder einer Weihnachtsfeier geht schlicht und einfach ein Hut herum, um freiwillige Gaben für die Veranstaltung zu sammeln. Auch fünf Kilo Bonbons oder 100 Bratwürste, die der Krämer oder der Supermarkt um die Ecke spendieren, gehören in diese Rubrik. Auf der anderen Seite gibt es in der Höhe nicht festgelegte Großspenden. Die bisher höchste Spende in der Geschichte der Bundesrepublik betrug elf Millionen DM, kam von dem Kaufhausmillionär Helmut Horten und ging 1984 an die FDP.

Eine Spendenhöchstgrenze gibt es in der Bundesrepublik nicht. Theoretisch kann jede Einzelperson, jedes Unternehmen in unbegrenzter Höhe Spenden an eine Partei geben. Allerdings wird dies durch die Offenlegungs- und Deklarationspflicht von Großspenden konterkariert: Damit soll dem Verdacht, eine Einzelperson bzw. ein Unternehmen wolle sich eine Partei „kaufen“, entgegengetreten werden. Spenden (und Mitgliedsbeiträge) können bis zu einer Höhe von 3200 Euro (bei Verheirateten bis zu einer Höhe von 6400 Euro) zur

### Weniger Großspenden für Parteien

Höhe der gesamten Großspenden (über 50 000 Euro) an alle deutschen Parteien



© picture-alliance / dpa-Grafik 17989; Quelle: Bundestag

\* Marxistisch-Leninistische Partei Deutschlands

## Beispiel einer Veröffentlichung von Spenden, die die Höhe von 50 000 Euro übersteigen

§ 25 Absatz 3 Satz 3 Parteiengesetz

Gemäß § 25 Absatz 3 Satz 2 und 3 des Parteiengesetzes sind Spenden, die im Einzelfall die Höhe von 50 000 Euro übersteigen, dem Präsidenten des Deutschen Bundestages unverzüglich anzuzeigen und von diesem unter Angabe des Zuwenders zeitnah als Bundestagsdrucksache zu veröffentlichen.

Am 5. und 7. März 2012 sind folgende Zuwendungen angezeigt und daraufhin unmittelbar im Internet veröffentlicht worden:

Partei	Spende	Spender	Eingang der Spende	Eingang der Anzeige
Kurzbezeichnung	Euro	Name, Anschrift	Datum	Datum
CSU	141500,44	Bayerische Motoren Werke AG Petuelring 130 80788 München	05.03.2012	05.03.2012
SPD	109472,88	Bayerische Motoren Werke AG Petuelring 130 80788 München	05.03.2012	05.03.2012
FDP	59024,04	Bayerische Motoren Werke AG Petuelring 130 80788 München	05.03.2012	05.03.2012
CDU	57048,34	Bayerische Motoren Werke AG Petuelring 130 80788 München	06.03.2012	07.03.2012

Es handelt sich jeweils um kostenlose Fahrzeugnutzungsüberlassungen im Jahr 2011, deren Wert (einschließlich Mehrwertsteuer) die Bayerischen Motoren Werke AG den Parteien im März 2012 schriftlich mitgeteilt hat.

Dr. Norbert Lammert

Deutscher Bundestag, Drucksache 17/9021 vom 20. März 2012, online unter:  
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/090/1709021.pdf>

Hälfte von der Einkommenssteuerschuld erstattet werden. Konkret: 50 Prozent des gezahlten Mitgliedsbeitrages bzw. einer Spende wird von der Steuerschuld nachgelassen. Damit soll ein Anreiz geschaffen werden, politisch zu partizipieren, also Spenden und Mitgliedsbeiträge an eine Partei zu geben. Hier handelt es sich aufgrund des Steuerverzichts um eine indirekte staatliche Finanzierung.

Spenden über 10 000 Euro in einem Jahr sind mit dem Namen und der Adresse des Spenders im Rechenschaftsbericht der Partei zu veröffentlichen. Von dieser Höhe an könnte daher auch von „Großspende“ gesprochen werden. Spenden über 50 000 Euro sind dem Bundestagspräsidenten unverzüglich anzuzeigen und zeitnah zu veröffentlichen.

Natürlich beflügeln Großspenden die Phantasie von Journalisten, Politikwissenschaftlern und generell politisch Interessierten. Was erwartet der, der eine Großspende an eine Partei gibt? Drei Motive können genannt werden:

- Die Hoffnung, Zugang zu den politischen Machtzentren zu erhalten. Zu diesen Zentren können das Kanzleramt, Fraktionsvorstände oder Ausschussvorsitzende gezählt werden. Noch wichtiger ist aber der Zugang zu jenen informellen Personenkreisen, in denen politische Weichenstellungen vorbereitet, häufig faktisch auch entschieden werden.
- Natürlich wollen Unternehmen oder Verbände auch ganz konkret etwas durchsetzen oder verhindern. Da Parteien in der Bundesrepublik als Fraktionen im Parlament und in der Regierung sitzen, sie also sowohl Gesetze beraten und verabschieden als sie auch in der Exekutive anwenden, sind sie der ideale Adressat von interessengeleiteten Spenden, wobei das Interesse sowohl allgemeiner Art (wie „die freie Marktwirtschaft erhalten“) oder ganz konkret sein kann.
- Schließlich werden von Personen, Unternehmen oder Verbänden Spenden an eine Partei gegeben, weil man sich mit ihr inhaltlich verbunden fühlt.



Thomas Plafmann / Baaske Cartoons

Zur „Dämonisierung“ von Spenden hat beigetragen, dass Spender und Spendenempfänger gelegentlich das Licht der Öffentlichkeit scheuen und Umwege benutzen, um nicht in den Rechenschaftsberichten der einzelnen Parteien erwähnt zu werden. Einige Privatpersonen oder Unternehmen möchten nicht mit einer bestimmten Partei in Verbindung gebracht werden. Auch Parteien oder einzelne Politiker scheuen mitunter eine Veröffentlichung, weil sie befürchten, in den Verdacht finanzieller Abhängigkeit zu geraten.

In den 1970er- und 1980er-Jahren galt nach dem damals gültigen Parteiengesetz zwar bereits die Offenlegungspflicht von Großspenden, sie wurde aber mit viel Phantasie und gelegentlich auch krimineller Energie umgangen. Diese „Umwegfinanzierung“ geschah auf verschiedene Art:

- Spenden wurden in bar gegeben und von den Parteischatzmeistern nicht verbucht. Bei der Flick-Affäre hat zum Beispiel immer nur Bargeld den Besitzer gewechselt, mithin war auf Bankkonten keine Spur zu entdecken.
- Großspenden wurden auf mehrere Gebietsverbände der Partei verteilt und so „versteckt“ oder an viele Strohmann gegeben, die formal als Spender mit Beiträgen von jeweils unter 20 000 DM auftraten.
- Eine Großspende wurde einfach unter „anonym“ verbucht, was Geist und Buchstaben auch des damaligen Parteiengesetzes widersprach. Spenden wurden über gemeinnützige Vereine, Stiftungen oder Berufsverbände geleitet und „gewaschen“ – mit dem für den Spender erfreulichen Nebeneffekt, Steuern zu sparen.
- Eine andere Möglichkeit, Steuern zu sparen, bestand darin, eine Spende über eine Scheinfirma im Ausland – häufig Briefkastenfirmen in Liechtenstein – zu lenken und diese als „Werbungskosten“ von der Steuer abzusetzen, zum Beispiel für angebliche betriebswirtschaftliche Gutachten.
- Eine Spielart der Gutachten-Spende war (und ist bis heute) die Inseraten- bzw. Abonnement-Spende: Ein Unternehmen wirbt in einer Parteipublikation oder abonniert eine Parteizeitschrift zu überhöhten Preisen.

Mittlerweile ist das Parteiengesetz präzisiert und verschärft worden.

In seiner Novelle von 2002 ist eine Strafandrohung aufgenommen worden. Wer absichtlich die Herkunft oder Verwendung der Mittel oder des Vermögens verschleiert, als Empfänger eine Spende in Teile zerlegt oder eine illegale Spende nicht an den Bundestagspräsidenten weiterleitet, kann mit bis zu drei Jahren Freiheitsstrafe oder mit Geldstrafe belegt werden. Fehler in der Rechnungsführung bleiben straffrei, strafwürdig ist nur absichtlich verschleiern des Handelns.

Und die Presse nimmt ihre Aufgabe als kritische Beobachterin dergestalt wahr, dass diesen illegalen Wegen der Parteienfinanzierung ein wirksamer Riegel vorgeschoben wurde.

## Mitgliedsbeiträge

Mitgliedsbeiträge werden, was die Offenlegung sowie die staatliche Subventionierung von Parteien angeht, wie Spenden behandelt. Der formale Unterschied zwischen beiden liegt lediglich darin, dass eine Spende eine einmalige Zahlung darstellt, während Mitgliedsbeiträge regelmäßig – normalerweise monatlich – an eine Partei entrichtet werden.

## Entwicklung der Mitgliedsbeiträge\*

Angaben nach Deutscher Bundestag, Drucksache 17/11 090

Jahr	CDU	SPD	GRÜNE	CSU	FDP	DIE LINKE
	in Tsd. €					
2001	57 031	78 231	9 129	12 633	5 679	8 926
2002	57 952	78 275	9 311	13 358	6 264	10 411
2003	42 748	53 890	5 333	10 240	6 120	9 875
2004	43 497	50 573	5 399	10 107	6 013	9 303
2005	43 200	49 216	5 476	9 914	6 157	9 257
2006	42 956	48 417	5 533	9 815	6 781	9 068
2007	41 924	47 582	5 587	9 684	6 954	9 196
2008	41 627	46 651	5 666	9 564	7 181	9 873
2009	41 365	46 027	5 982	9 354	7 846	9 989
2010	40 928	45 724	6 597	9 173	8 012	9 987

\*Das achte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002 hat festgelegt, dass in den Rechenschaftsberichten der Parteien die Mandatsträgerbeiträge gesondert auszuweisen sind. Bis dahin waren diese Beiträge entsprechend den unterschiedlichen Parteistatuten im jeweiligen Ausweis als Mitgliedsbeiträge oder als Spenden erfasst. Dies geschah 2003 zum ersten Mal, so erklärt sich der Rückgang der Mitgliedsbeiträge zwischen 2002 und 2003. Die ausführlichen Angaben zu den Rechenschaftsberichten der Parteien sind einzusehen unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/110/1711090.pdf>

## Rechenschaftslegung

Nach Art. 21 GG müssen die Parteien über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben. Im Parteiengesetz wird ausführlich konkretisiert, wie die Einnahmen- und Ausgabenrechnung sowie die Vermögensrechnung auszusehen haben.

Der Rechenschaftsbericht einer Partei ist von einem staatlich anerkannten Wirtschaftsprüfer zu kontrollieren und mit einem Prüfungsvermerk zu versehen, bevor dieser offiziell beim Bundestagspräsidenten eingereicht wird. Diese Regelung des Parteiengesetzes hat eine nur geringe Kontrollwirkung. So kann eine Partei jeden von ihr gewünschten Wirtschaftsprüfer benennen, solange dieser nicht dem Vorstand der Partei oder einem allgemeinen Parteiausschuss angehört oder Revisionsbeauftragter oder Angestellter der zu prüfenden Partei ist. Wirtschaftsprüfer vermögen zudem nur nach formalen Kriterien zu verfahren, illegal geflossene Spenden oder in andere Länder verlagerte Schwarzgelder entgehen ihrer Aufmerksamkeit.

## Indirekte Mittelressourcen

Wer die Finanzierung der Parteien insgesamt ansehen und analysieren will, muss zwei Mittelressourcen in den Blick nehmen, die mehr oder minder indirekt den Parteien auch staatliche Mittel zugutekommen lassen:

- die Finanzierung der Fraktionen in den Parlamenten bzw. – allgemein formuliert – der *party in government* und
- die Finanzierung der den Parteien nahestehenden sogenannten politischen Stiftungen.



Stadtteilansicht des Berliner Regierungsviertels am Spreebogen mit dem Reichstag und den Funktionsgebäuden des Bundestags (oben li.) sowie dem Bundeskanzleramt (oben re.)

## Fraktionsfinanzierung

Mit *party in government* bzw. *party in public office* sind, wie bereits ausgeführt, all jene Amts- und Mandatsträger gemeint, die durch Parteiliste oder als von Parteien nominierte Einzelkandidaten in staatliche oder quasi-staatliche Institutionen gewählt wurden, also nicht nur die Parlamentarierinnen und Parlamentarier einer Partei, sondern auch ihre Kabinettsmitglieder, Kommunalvertreter und -dezernenten. Dabei sind Parteiorganisation und *party in government* juristisch nach dem Parteiengesetz aus parteifinanziellen Gründen klar voneinander zu trennen. Fraktionen etwa dürfen ihre Parteiorganisationen weder direkt noch indirekt finanzieren. Indes: In der politischen Wirklichkeit ist diese Trennung nicht aufrechterhalten. Eine Partei profitiert von ihren Abgeordneten und Regierungsmitgliedern, ideell aber auch materiell, also organisatorisch und finanziell.

Abgeordnete, Ministerinnen und Minister, Kommunaldezernenten beziehen ein staatliches Gehalt – und sie zahlen einen bestimmten Prozentsatz ihrer Einkünfte an ihre Parteien, gleichsam als Dank für die Nominierung und für die anschließend erfolgte Wahl in ein Amt. Sie entrichten damit quasi eine „Parteisteuer“. Die Novelle des Parteiengesetzes von 2002 spricht von „Mandatsträgerbeiträgen“, die im Rechenschaftsbericht der Parteien gesondert als Einnahmen offenzulegen sind. Definiert werden sie dort als regelmäßige Geldleistung, die ein Inhaber eines öffentlichen Wahlamtes über seinen Mitgliedsbeitrag hinaus leistet.

Von noch größerer Bedeutung als die Parteisteuern sind die organisatorischen Ressourcen, die die *party in government* den Parteiorganisationen indirekt zugutekommen lässt. So sind die Fraktionen im Bundestag sehr gut ausgestattet. Die beiden großen, CDU/CSU und SPD, verfügten in der 17. Legislaturperiode 2009-2013 über etwa 300 bzw. 200 Mitarbeiter, davon circa ein Drittel im höheren Dienst. Insgesamt arbeiteten im Bundestag fast 900 Fraktionsangestellte und dazu etwa 2200 in Berlin beschäftigte Mitarbeiterinnen und Mit-

arbeiter der Abgeordneten. Hinzu kamen rund 2600 direkt beim Bundestag Beschäftigte, darunter die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages, dessen Aufgabe die Politikberatung der einzelnen Abgeordneten, aber auch der Fraktionen ist. Zählt man die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Landtagen hinzu, verdoppeln sich die bereits genannten Zahlen auf über 12 000 Angestellte, die in dieser Zeit für die Fraktionen und Parlamente in Deutschland tätig waren. Nach der Wahlrechtsreform von September 2012 und der Umwandlung von Überhang- in Ausgleichsmandate wird sich die Zahl der Bundestagsabgeordneten ab der 18. Legislaturperiode jedoch voraussichtlich erhöhen, sodass sich diese Zahlen entsprechend nach oben hin ändern werden.

Nach dem Abgeordnetengesetz erhält jede Fraktion des Bundestages ab dem Haushaltsjahr 2013 einen monatlichen Grundbetrag von 371 258 Euro und zusätzlich für jedes Fraktionsmitglied einen monatlichen Betrag von 7751 Euro. Die Oppositionsfraktionen empfangen auf den Grundbetrag einen Zuschlag von 15 Prozent sowie einen Zuschlag von zehn Prozent auf den Betrag für jedes Mitglied. Der Grund: Anders als die Regierungsparteien vermag die Opposition nicht direkt auf die Ministerialbürokratie als Informationsquelle zurückzugreifen, sondern sie muss sich politische Beratung öfter von außen holen. Allein die Zuschüsse an die Bundestagsfraktionen, nämlich circa 60 Millionen Euro im Jahr, machen etwa die Hälfte dessen aus, was die Parteien entsprechend dem Parteiengesetz an staatlicher Teilfinanzierung im Jahr erhalten. Nimmt man die Landtagsfraktionen hinzu, ergibt sich eine Summe, die in ihrer Höhe etwa der direkten staatlichen Parteienfinanzierung entspricht.

Außer den Zuschüssen an die Fraktionen sind die Mittel zu nennen, die Abgeordnete als steuerfreie Aufwandsentschädigung (knapp 40 000 Euro im Jahr) erhalten, um die Kosten für die Wahlkreisbetreuung, den Unterhalt eines Büros im Wahlkreis, Mehraufwendungen am Sitz des Parlaments und für persönliche Mitarbeiter zu decken. Nicht nur im Bundes-

tag sind die Mitarbeiter der Abgeordneten tätig, es gibt auch über 2000 weitere Beschäftigte in den Wahlkreisen. Da liegt es nahe, sie auch für Parteiarbeit und Wahlkampfzwecke einzusetzen. Eine konkrete Trennung von Partei- und Abgeordnetentätigkeit ist nicht möglich, denn jeder Abgeordnete repräsentiert die Partei, durch die er gewählt worden ist.

Parteien, Fraktionen, Politik kosten Geld. All dies verdeutlicht: Innerhalb der Parteien verschiebt sich das Machtgewicht von der Parteiorganisation allmählich zur *party in government*. Die Finanz- und Organisationsressourcen der *party in government* werden zunehmend wichtiger, sodass durchaus mit gewissem Recht davon gesprochen wird, dass sich unsere Parteien zu „Fraktionsparteien“ entwickeln.

## Rolle parteinaher Stiftungen

Was über die *party in government* gesagt worden ist, gilt im Prinzip auch für die sogenannten politischen Stiftungen. Sie entlasten die Parteien nicht nur finanziell, sondern sie bieten ihnen auch so etwas wie eine Organisationsressource.

Diese Stiftungen, die entgegen ihrem Etikett – mit einer Ausnahme – gemeinnützige Vereine sind, stehen jeweils einer Partei nahe und fühlen sich mit dieser programmatisch und politikinhaltlich verbunden. Im Einzelnen sind dies die Friedrich-Ebert-Stiftung (SPD), die Konrad-Adenauer-Stiftung (CDU), die Hanns-Seidel-Stiftung (CSU), die Friedrich-Naumann-Stiftung (FDP), die Heinrich-Böll-Stiftung (Bündnis 90/Die Grünen) sowie die Rosa-Luxemburg-Stiftung (Die Linke).

Zu den wichtigsten Aufgaben dieser Stiftungen gehören: politische Bildungsarbeit, Hochbegabtenförderung, also ideale und materielle Förderung von Studierenden, sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Forschung einschließlich der Meinungsforschung, Politikberatung, Betreiben von Parteiarchiven, Durchführung von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit, Unterhalt von Büros in wichtigen Hauptstädten weltweit, gleichsam diplomatische Vertretungen für die den

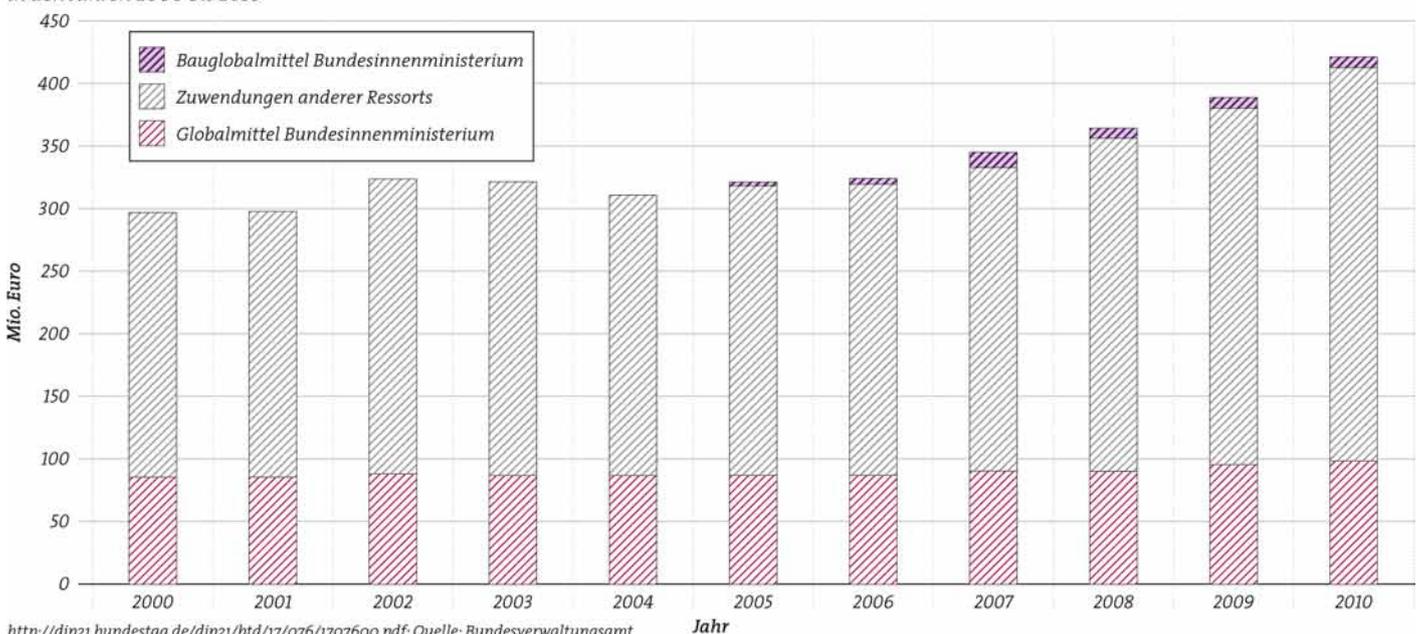
Stiftungen nahestehenden Parteien. Die politischen Stiftungen haben zusammen rund 2000 Beschäftigte. Davon sind etwa 85 Prozent im Inland und 15 Prozent im Ausland tätig. Entsprechend den unterschiedlichen Aufgaben erhalten die Stiftungen ihre Mittel aus Haushalten verschiedener Bundesministerien, insbesondere vom Bundesministerium des Innern und des Auswärtigen, vom Bundesministerium für Bildung und Forschung sowie für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Im Einzelnen standen den Stiftungen 2010 folgende Mittel zur Verfügung: Friedrich-Ebert-Stiftung 143,009 Millionen Euro; Konrad-Adenauer-Stiftung 125,7 Millionen Euro (2009); Hanns-Seidel-Stiftung 48,375 Millionen Euro (2009); Heinrich-Böll-Stiftung 45,647 Millionen Euro; Friedrich-Naumann-Stiftung 42,417 Millionen Euro (2009); Rosa-Luxemburg-Stiftung 29,669 Millionen Euro. In den letzten Jahren stiegen die Zuwendungen des Bundes an die parteinahen Stiftungen stark an – von circa 300 Millionen Euro im Jahr 2000 jährlich auf über 400 Millionen Euro im Jahr 2010.

Parteien und Stiftungen arbeiten auf vielen Gebieten eng zusammen, nicht jede Stiftungstätigkeit ist aber unter dem Aspekt indirekter Parteienfinanzierung zu sehen. Doch werden durch bestimmte Forschungen (etwa die Meinungsforschung, durchgeführt in stiftungseigenen Instituten), durch Archivverwaltung, durch einen Teil der politischen Bildungsarbeit und durch den Unterhalt von Auslandsvertretungen, die faktisch wie diplomatische Vertretungen der Parteien wirken, die Parteikassen entlastet. Auch wird durch die Studienförderung der Parteienachwuchs unterstützt.

Es ist kein Zufall, dass erstmals 1967 nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts, mit dem es direkte staatliche Zuwendungen an Parteien auch zum Zweck der politischen Bildungsarbeit untersagte, Globalmittel an die Parteistiftungen unter anderem zum Zweck der politischen Bildungsarbeit flossen und dass die Hanns-Seidel-Stiftung überhaupt erst in diesem Jahr gegründet worden ist. In den Bundeshaushalt, genauer, den Etat des Bundesministers des Innern, wurden

## Bundeszuzuwendungen an die Politischen Stiftungen

in den Jahren 2000 bis 2010





© Braun / drama-berlin.de

Zu den Aufgaben der parteinahen Stiftungen gehören die politische, aber auch die kulturelle Bildungsarbeit: Szene aus einem Tanztheaterstück in den Berliner Sophiensälen, das 2012 von der Heinrich-Böll-Stiftung gefördert wurde.

1967 bereits neun Millionen DM sogenannter Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit eingestellt. Diese Summe ist bis heute auf rund 98 Millionen Euro angewachsen.

Die Stiftungen müssen formal von den Parteien unabhängig sein, die personelle Identität zwischen Parteivorstand und

Stiftungsvorstand darf nicht zu eng sein. Spenden von Stiftungen an Parteien sind verboten. Allerdings sind die Stiftungen bisher gesetzlich nicht verpflichtet, öffentlich Rechenschaft über ihre Einnahmen und Ausgaben abzulegen, sodass Spekulationen über indirekte Parteienfinanzierung, die über Parteistiftungen laufen soll, nach wie vor blühen.

## Kontrollmöglichkeiten

Seit 1967 das Parteiengesetz in Kraft trat, ist dieses wiederholt novelliert worden, jeweils veranlasst durch Urteile des Bundesverfassungsgerichts oder auch durch Finanzskandale. Die letzte umfassende Änderung fand 2002 statt. Insbesondere die finanzrechtlichen Regelungen des Parteiengesetzes wurden seinerzeit mit dem Ziel überarbeitet, mehr Transparenz zu schaffen. Mit einer weiteren Novelle von 2004 wurden diese geänderten Rechnungslegungsvorschriften praxisgerechter gestaltet. Zuletzt wurde das Parteiengesetz 2011 überarbeitet: Hier ging es vor allem um die Erhöhung der Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung (siehe S. 45).

Trotz der offenkundigen Mängel, die das Gesetz nach wie vor hat, besteht bei international vergleichend arbeitenden Politikwissenschaftlern die einhellige Meinung, dass Deutschland eine der besten Regelungen zur Partei- und Wahlkampffinanzierung besitzt.

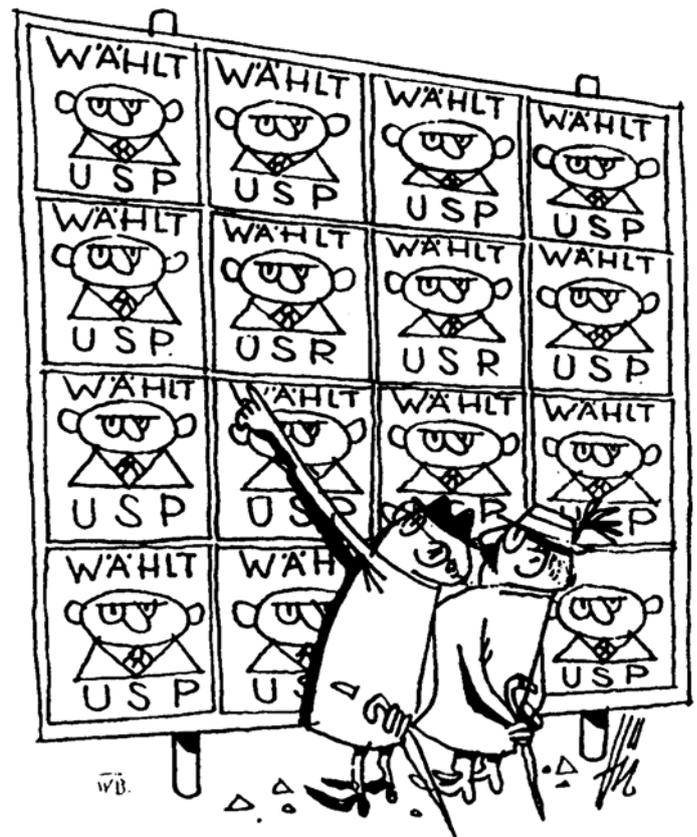
Gleichwohl gibt es weitere Vorschläge, um die Transparenz und Kontrolle der Parteienfinanzierung zu erhöhen. Dazu gehört das Einführen einer Spendenhöchstgrenze oder ein Spendenverbot für juristische Personen. Auch hat es Überlegungen gegeben, es nicht nur bei der Strafandrohung zu lassen, die 2002 eingefügt worden ist, sondern den Verlust des aktiven und passiven Wahlrechts bzw. den Verlust des Mandats als mögliche Sanktion bei offenkundigen Manipulationen einzuführen.

Der am weitesten gehende Reformvorschlag ist den Kontrollregelungen der Wahlkampffinanzierung in den Vereinigten Staaten entlehnt. Dort gibt es eine unabhängige Kontrollbehörde, die *Federal Election Commission*, die für die Offenlegung und Kontrolle der Wahlkampffinanzierung zuständig ist. Ein derartiges Kontrollgremium könnte aus fünf oder sieben Mitgliedern bestehen, die wie die Richterinnen und Richter beim Bundesverfassungsgericht gewählt werden.

Dieser Kontrollbehörde wären die Rechenschaftsberichte einzureichen und sie würde über die Zuteilung staatlicher Mittel entscheiden. Damit würde der Bundestagspräsident von dieser Aufgabe entlastet, und er käme nicht mehr wie heute in den Verdacht, „parteiisch“ sein zu können. Diese Kontrollbehörde müsste über staatsanwaltliche Kompetenzen verfügen, also auch bei begründeten Verdachtsfällen selbst recherchieren können. In Konflikt- und Zweifelsfällen könnte sie Entscheidungen treffen, wie das Parteiengesetz zu interpretieren ist. Daraus entstünde ein ganzer Korpus an Wohnheitsrecht, der die ständige Novellierung des Parteiengesetzes erübrigen würde.

Die Chancen, einen derartigen Reformvorschlag zu realisieren, sind allerdings gering: Die Parteischatzmeister, die informell miteinander kooperieren, lehnen dies ab. Bislang sind tiefere Reformen des Parteienrechts immer nur unter dem Druck eines Parteifinanzierungsskandals möglich geworden.

## WAHLPLAKATE



„Der da oben macht einen recht guten Eindruck.“

Ernst Hürliermann / Baaske Cartoons

Peter Lösche

## Auslaufmodell oder Kontinuum – Zukunftsperspektiven

*Niedergang sieht anders aus: Trotz Mitgliederschwunds, Überalterung und Wählerfrust, denen sie durch Veränderung in der Zukunft begegnen müssen, haben die Parteien für das bundesdeutsche politische System eine wichtige, stabilisierende Funktion.*

Wer in den letzten Jahren die Berichterstattung in den Medien verfolgte, muss den Eindruck gewonnen haben, die Parteien seien im unaufhaltsamen Niedergang begriffen und befänden sich in einer tiefen Krise. Journalisten und Politikwissenschaftler stimmen in dieser Bewertung überein. In der Tat spricht vieles für ein Niedergangssyndrom: Mit Ausnahme von Bündnis 90/Die Grünen und der noch jungen Piratenpartei ist die Zahl der Mitglieder bei allen Parteien rückläufig, die innerparteiliche Partizipationsbereitschaft sinkt.

Nur etwa zehn Prozent der Mitglieder nehmen aktiv am Parteileben teil – das entspricht dem Anteil der Funktionsträger. Innerhalb der Parteien dominiert der öffentliche Dienst – oder dessen Pensionäre. Überalterung droht. Speziell den beiden großen Parteien mangelt es momentan an Kernbotschaften, Sinnentwürfen und inhaltlichen Debatten. In den Politikgehalten sowie programmatisch unterscheiden sie sich nicht mehr wesentlich voneinander, wogegen die kleinen Parteien ihr Profil eher bewahren konnten. Durch die Annäherung der beiden großen Parteien scheinen deren Wählerinnen und Wähler verunsichert, üben Wahlenthaltung, die Stammwählerbasis schmilzt, der Anteil der Wechselwähler steigt. Allgemeine Parteien- und Politikerverdrossenheit kommen hinzu. Die Parteien, so ist zu hören, hätten die Fähigkeit verloren, Probleme zu lösen und politisch zu steuern. Sie würden es nicht wagen, den Wählerinnen und Wählern etwas zuzumuten und seien von der Gesellschaft entkoppelt. Kurz: Das Ende der Volksparteien, der Mitglieder- und Funktionsparteien wird eingeläutet.

Beobachterinnen und Beobachter sehen einen neuen Parteitypus entstehen, für den ein endgültiger Begriff noch nicht gefunden worden ist. Zur Auswahl stehen Bezeichnungen wie Medien- und Fraktionspartei, Kartellpartei, Rahmenpartei, professionalisierte Dienstleistungspartei. Gleich welcher Begriff benutzt wird, dem neuen Parteitypus werden folgende Charakteristika zugeschrieben: Parteimitglieder und ehrenamtliche Funktionäre würden zunehmend durch Berufspolitiker verdrängt. Das Tätigkeits- und Machtzentrum verschiebe sich immer mehr von der Parteiorganisation zur *party in government*. Innerparteiliche Willensbildung finde nicht mehr über das Delegiertensystem statt, sondern über die Medien. Und: In jeder Partei habe sich eine Kaste professionalisierter Politikerinnen und Politiker herausgebildet, die parteiübergreifend zusammenwirkten, um spezifische berufliche Interessen zu vertreten und durchzusetzen, etwa im Fall der Abgeordneten hohe Diäten, großzügige Pensionsregelungen und Fernhalten möglicherweise konkurrierender Eliten. Nur noch drei Dienstleistungen stünden im Vordergrund parteipolitischer Tätigkeit: Kandidaten auswählen und nominieren, Wahlkämpfe führen und in den staatlichen Organen mitwirken, also Regieren im eigentlich Sinn. Die ursprünglich den Parteien zugewiesenen Funktionen würden, so das Argument, von ihnen nicht mehr angemessen wahrgenommen, sie seien nicht mehr in der Lage, Interessen und politische Positionen zu bündeln und zu artikulieren. Darüber hinaus seien sie nicht mehr imstande, als Mittler zwischen Gesellschaft und Regierungssystem aufzutreten.

## Mitgliederentwicklung der Parteien

in Tausend

Jahr	CDU	CSU	FDP	SPD	B90/ Grüne	DKP/ab 1990 PDS/ ab 2007 Die Linke
1947	400,0	82,0	55,0	875,0	–	–
1952	200,0	52,0	83,0	627,0	–	–
1960	255,0	53,0	80,0	650,0	–	–
1970	329,0	93,0	57,0	820,0	–	–
1980	693,0	172,0	85,0	987,0	15,0	40,0
1989	663,0	186,0	65,0	921,0	41,0	18,7
1990	(777,8)	186,2	178,6	943,4	41,3	280,9
1991	751,2	184,5	137,9	919,9	38,9	172,6
1992	713,8	181,8	103,5	886,0	36,3	146,7
1993	685,3	177,3	94,2	861,5	39,8	131,4
1994	671,5	176,3	88,0	849,4	43,9	123,8
1995	657,6	179,6	80,4	817,7	46,4	114,9
1996	645,8	179,3	75,0	792,8	48,0	105,0
1997	631,7	178,5	69,6	776,2	49,0	98,6
1998	626,3	179,5	67,9	775,0	51,8	94,6
1999	638,1	181,9	64,4	755,1	49,5	88,6
2000	616,7	178,3	62,7	734,7	46,6	83,5
2001	604,1	177,0	64,1	717,5	44,1	77,8
2002	594,4	177,7	66,6	693,9	43,9	70,8
2003	587,2	177,0	65,2	650,8	44,1	65,8
2004	579,5	172,9	64,1	605,8	44,3	61,7
2005	571,8	170,1	65,0	590,5	45,1	61,3
2006	553,9	166,9	64,9	561,2	44,7	60,3
2007	536,7	166,4	64,1	539,9	44,3	71,7
2008	529,0	162,5	65,6	521,0	45,2	76,0
<i>darunter in NBL (2008 ohne Berlin)</i>						
1990	134,4	–	107,0	30,4	1,3	k. A.
2008	46,4	–	8,6	22,2	3,1	40,2

Für 2007 haben die NPD 7014, die DVU 9205, die Republikaner 6666, die Ökologisch-Demokratische Partei 6189, der SSW 3575, die Bayernpartei 4786 und die WASG bei ihrer Integration in die Linke 8563 Mitglieder angegeben.

Die Angaben für die Zeit vor 1970 sind meist nur als Schätzungen zu werten. Sonstige differierende Angaben gehen auf unterschiedliche Erhebungszeitpunkte, andere Berücksichtigung formell getrennter Gruppen und innerparteiliche Korrekturen zurück.

Quellen: Emil Hübner / Horst-Hennek Rohlf, *Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland 1990/91*, München 1990, S. 312f.; Oskar Niedermayer, *Parteimitgliedschaften im Jahr 2004*, in: *ZParl 2005*, S. 382ff., hier 384f. (1990-2004), dgl. 2007-08, in: *ZParl 2009*, S. 370ff.; Eckhard Jesse, *Die Demokratie der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1997, S. 194 (1970-89, auf tausend gerundet); *Deutscher Bundestag, Drucks. 14/7979 (1990-99), 16/5090, /8400 (2005-06), /12550, /12551*.

Wolfgang Rudzio, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, 8. aktual. und erw. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2011, S. 157

## Fortdauernde Stabilität

Irritierend ist bei diesem Klagelied nur eins: Seit mehr als 30 Jahren wird vom Niedergang und von der Krise der Parteien geredet – und dennoch existieren diese immer noch, sind sogar erstaunlich stabil, gerade im internationalen Vergleich. Aber auch der historische Vergleich, die zeitliche Längsschnittanalyse, zeigt die Kontinuität deutscher Parteien und des Parteiensystems nach dem Ende des Nationalsozialismus.

Wie kommt diese Kontinuität zustande und was spricht also gegen die These vom Niedergangssyndrom? Die folgenden Argumente sind bewusst, vielleicht auch einseitig zugespitzt – sie sollen aber zum Nachdenken und zu Diskussionen anregen.

Wer wollte leugnen, dass die Wahlbeteiligung sinkt, der Anteil der Wechselwähler steigt, der der Stammwähler sich verringert, also das um sich greift, was in der Wahl- und Parteienforschung als „Volatilität“, „Flüchtigkeit“ bezeichnet wird? Das Marktforschungsinstitut IMAS hat 2012 ermittelt, dass sich nur 38 Prozent der Wahlberechtigten als Stammwähler bezeichnen, während 18 Prozent angeben, gelegentliche Wechselwähler zu sein und 19 Prozent sich als Spontanentscheider ohne politische Bindung charakterisieren. Das restliche Viertel machte keine Angaben zum politischen Verhalten. Dabei ist der Anteil der Wechselwähler in Ost- etwas größer als in Westdeutschland und bei unter 30-jährigen erheblich größer als bei über 50-jährigen. Sicheres Anzeichen für den Niedergang unserer Parteien? Eher nicht.

Der Befund relativiert sich durch die Tatsache, dass in der politikwissenschaftlichen Literatur keine Einigkeit darüber besteht, was eigentlich ein Wechselwähler ist: Jemand, der einmal in seinem politischen Leben „abweicht“ und bei einer Wahl anders als sonst üblich wählt? Oder gilt als Wechselwähler nur, wer im Vergleich zur vorausgegangenen Wahl eine andere Partei wählt? Wie steht es mit „Wechslern“ innerhalb von „Lagern“, zum Beispiel denjenigen, die bei der Bundestagswahl 2009 von der CDU zur FDP wanderten? Wie wird also taktisches Stimmensplitting interpretiert? Wie wird der Wechsel von der Nichtwahl zur Wahlbeteiligung gerechnet? Wie hält man es mit Wahlen auf verschiedenen Ebenen – Kommune, Land, Bund, Europa?

Offenkundig stoßen wir hier auf viele ungeklärte begriffliche und methodische Schwierigkeiten, die eine eindeutige Interpretation des Phänomens „Wechselwähler“ unmöglich machen.

Auch mit der Wahlenthaltung, mit der angeblich ständig wachsenden „Partei der Nichtwähler“ ist es nicht ganz so einfach: Zum einen gibt es mindestens ein Dutzend Motive, nicht zu wählen, in Wirklichkeit gibt es also viele „Parteien“ von Nichtwählerinnen und Nichtwählern.

Andererseits folgt die Wahlbeteiligung besonderen Gesetzmäßigkeiten: Sie sinkt in politisch ruhigen Zeiten, sie steigt in Jahren politischer Krisen, wenn politisch polarisiert wird, wenn es darauf ankommt, wählen zu gehen (wie bei den Bundestagswahlen 1998 oder 2005). Es ist also voreilig

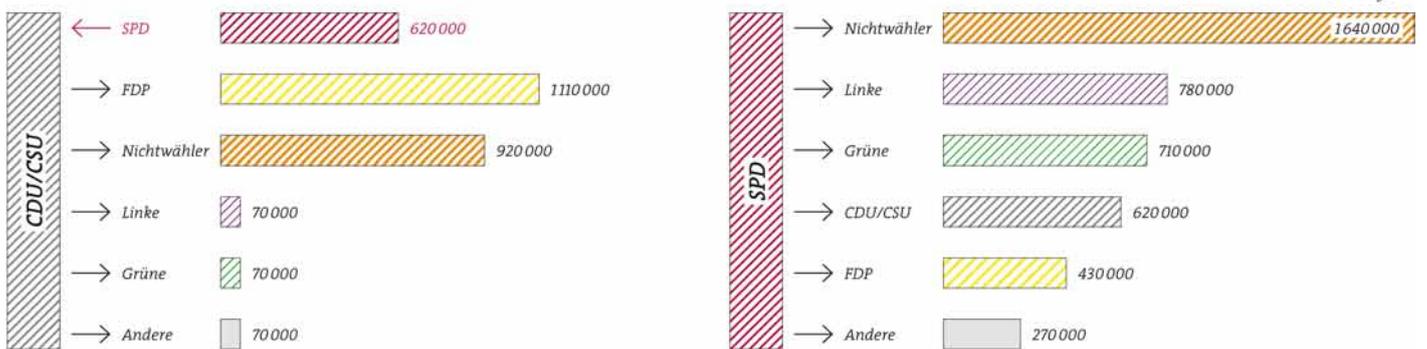
und zu kurz gegriffen, sinkende Wahlbeteiligung sogleich unter der Rubrik „Niedergangssyndrom“ der Parteien zu verbuchen. In Deutschland wird generell von einem verkürzten Parteibegriff ausgegangen, der nicht die tatsächliche Rolle der Parteien spiegelt, die sie in der politischen Realität spielen und der nur die Parteiorganisation, nicht aber die *party in government* umfasst, die notwendig zu einem modernen Begriff von „Partei“ gehört.

Geht man von diesem breiten Verständnis von Partei aus, dann stellt sich der angebliche Niedergang der Parteien längst nicht so dramatisch dar, wie es heute nach Zeitungslektüre und Fernsehnachrichten zuweilen scheinen will. Die *party in government* hat viele Funktionen übernommen, die einst von der Parteiorganisation wahrgenommen worden sind. So bieten die Parlamentsfraktionen und die Parteimitglieder in Kabinetten und Verwaltungen finanzielle und or-

ganisatorische Ressourcen, während die Fraktions- und Abgeordnetenmitarbeiter personelle Ressourcen für die Partei darstellen. Die Abgeordneten aus Bundestag und Landtagen, die Angehörigen der Kommunalvertretungen leisten in ihren Wahlkreisen Basis- und Vermittlungsarbeit, während Regierungs- und Fraktionsspitzen, also die politische Elite, über die Medien gezielt mit (Teilen) der Gesellschaft, mit Interessengruppen und Bürgerinitiativen kommunizieren. Hier werden politikinhaltliche Fragen angesprochen. Das, was im Wahlkampf dann als Konfliktgegenstand debattiert wird, als programmatische Position einer Partei, kommt heute nicht so sehr aus der Parteiorganisation, sondern vielmehr aus der *party in government*.

Und in diesem Sinn ist es dann zutreffend, von einer Machtverschiebung aus der Parteiorganisation in die *party in government*, von dem Entstehen von „Fraktionsparteien“ zu

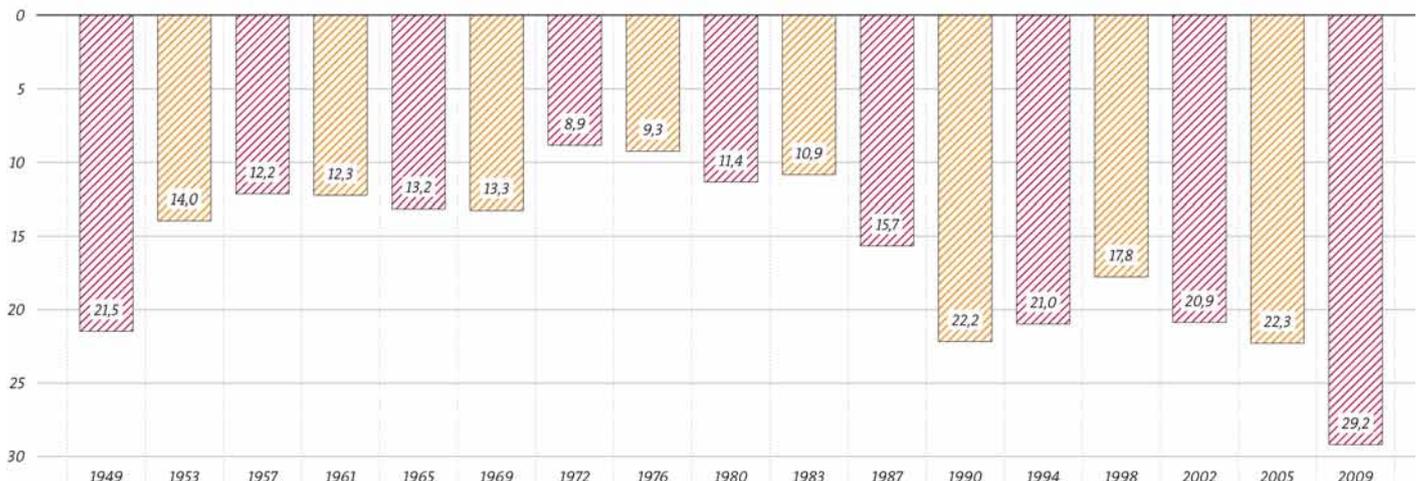
### Bundestagswahl 2009: die Wählerwanderung bei den Volksparteien



© picture-alliance / dpa-Grafik 11481; Quelle: infratest dimap

### Die Nichtwähler

Nicht abgegebene Stimmen bei den Bundestagswahlen in % aller Wahlberechtigten



© Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 88 607



ulstein bild – Boness / IPON

Wichtig für die Parteien ist die Arbeit vor Ort: Stand von Bündnis 90/Die Grünen auf dem Berliner Wittenbergplatz im September 2009.



picture-alliance / dpa

Immer öfter wenden sich die Parteien über Soziale Netzwerke an ihre Basis: Twitter-Seite zum Parteitag der CDU in Hannover am 4. Dezember 2012.

sprechen. Benutzt man aber analytisch den umfassenden Begriff von Partei, dann sind diese in der politischen Realität keine Schwebegewächse über der Gesellschaft, sondern durchaus vor Ort und regional grasverwurzelte politische Akteure.

Gleichwohl spielt die Parteiorganisation nach wie vor eine Rolle. Niemand kann bezweifeln, dass die Mitgliederzahlen der beiden großen, aber auch der kleinen Parteien sinken, dass die Zahl der Parteiaktivisten zurückgeht und dass das traditionelle Delegiertensystem im Zeitalter digitaler Medien in der direkten Kommunikation zwischen Parteiführung und Mitgliederbasis umgangen und damit tendenziell ausgehöhlt wird.

Dennoch: Wenn es um Mobilisierung des gesellschaftlichen Umfeldes im Wahlkampf geht, haben die mitgliederstarken Parteien einen Vorteil gegenüber den mitglieder-schwachen. Dabei geht es nicht um den Stand am Samstag auf dem Wochenmarkt, sondern – viel wichtiger – um die Präsenz am Arbeitsplatz und in der Nachbarschaft, in der Familie oder am Stammtisch. Hier entscheiden die unentschlossenen Wählerinnen und Wähler sich, ob sie überhaupt wählen gehen und falls ja, für welche Partei sie stimmen. Ein engagiertes Parteimitglied kann da Überzeugungswunder vollbringen.

In diesem Zusammenhang bietet selbst die oft beklagte Überalterung der Parteien eine positive Seite: Rentner und Pensionäre haben Zeit, sie sind häufig noch aus ihrer Jugend und Berufszeit motiviert mitzumachen. So gilt beispielsweise als lebendigste Arbeitsgemeinschaft in der SPD die der Senioren, die AG 60 Plus. Ähnliches trifft auf die CDU zu, bei der gerade in den älteren Jahrgängen oft noch das Gemeinschaftsgefühl des katholischen Milieus nachwirkt.

Trotz des nicht zu leugnenden Mitgliederschwundes und des aktuellen Problems, Nachwuchs zu rekrutieren: Mitgliederparteien existieren noch, jedenfalls in den alten Bundesländern. Etwas über 1,3 Millionen Menschen sind in ihnen organisiert. Und selbst wenn die Zahl auf eine Million säne, wäre dies (noch immer) nicht das Ende der Mitgliederpartei. Die Grünen konnten 2011 sogar den bisher stärksten Zuwachs an Parteimitgliedern in ihrer Geschichte verzeichnen.

Was für die Parteiorganisation und die Mitgliederpartei gilt, hat auch für Parteiprogramme Gültigkeit: Sie spielen

eine Rolle. Programme, vor allem Debatten, Diskussionen, Auseinandersetzungen und Konsensfindung um Programme dienen der Integration der Parteien nach innen. Sie tragen dazu bei, Mitglieder und Funktionäre zu motivieren, Identität mit „ihrer“ Partei zu schaffen und dadurch zu ermöglichen, dass die Partei nach außen geschlossen auftritt.

Die Bedeutung von Programmen zeigt sich auch bei Wahlkämpfen und im konkreten Wahlverhalten. Dabei dürfen unter „Programm“ nicht nur jene hehren, aus der Geschichte bekannten Grundsatzprogramme verstanden werden, die einst Kernbotschaften und Sinnentwürfe enthielten. Vielmehr geht es heute bei Programmen um Aussagen zu bestimmten Politikfeldern, um die inhaltlichen Konfliktgegenstände und die sich daraus ergebenden, je unterschiedlichen „programmatischen“ Profile von Parteien. Diese unterscheiden sich durchaus in ihrem Verständnis von Sozialstaat und dessen Reformen wie auch in dem, was als „soziale Gerechtigkeit“, „Freiheit“ oder „Brüderlichkeit“ vertreten wird. Fasst man die verschiedenen inhaltlichen Positionen zusammen, die eine Partei in den verschiedenen Politikfeldern vertritt, so unterscheidet sie sich sehr wohl von ihren Konkurrenten. Dabei ist es gleich, ob man die Unterschiede auf der traditionellen Links-Rechts-Skala festmacht oder nach den gesellschaftlichen Konfliktstrukturen fragt.

Die aufgezählten Argumente sollen eines deutlich machen: Es ist zwar unbestreitbar, dass die bundesrepublikanischen Parteien im letzten Vierteljahrhundert in der Wahrnehmung ihrer Funktionen geschwächt worden sind. Es ist aber übertrieben, daraus sogleich ein Niedergangssyndrom, eine Krise abzuleiten.

Trotz aller Veränderungen, die es natürlich gegeben hat und noch gibt, stehen die Parteien in der Kontinuität des deutschen Parteiensystems, gleich ob man sie als „Rahmenpartei“, „Fraktionspartei“, „Medienpartei“ oder „professionelle Dienstleistungspartei“ bezeichnet. Nach wie vor stellen Parteien Vereinigungen von Bürgerinnen und Bürgern dar, die, wie es im Parteiengesetz heißt, an der politischen Willensbildung teilnehmen. Sie sind nach wie vor gesellschaftlich verankert und vermögen damit zur Legitimation von Politik und des politischen Systems insgesamt beizutragen.

picture-alliance / ZB / Michael Reichel



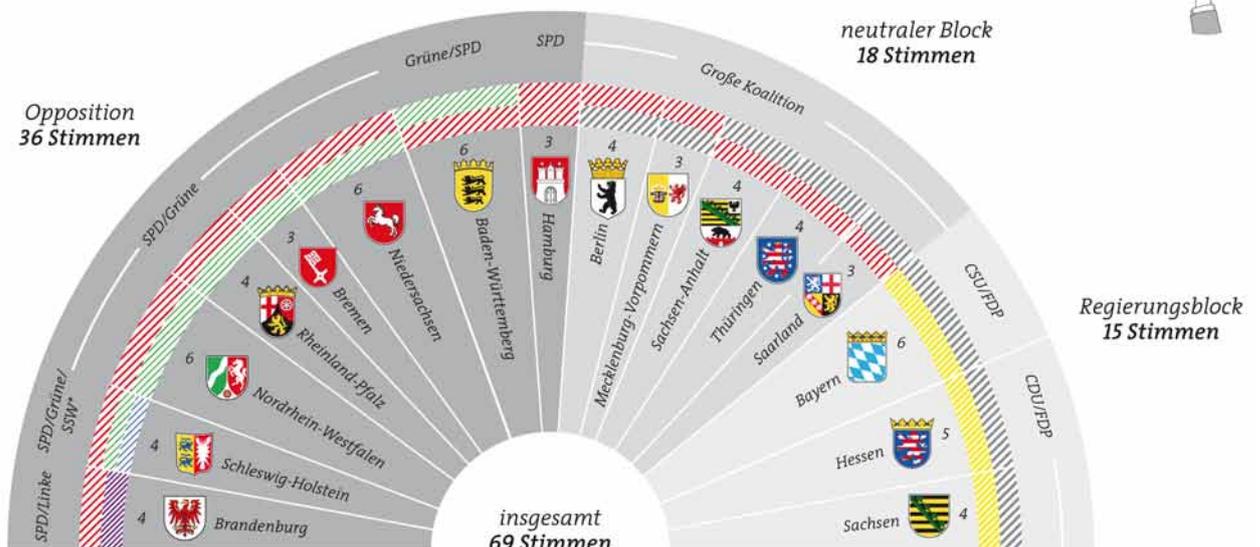
Die Parteien sind Ansprechpartner für jeden, der sein Interesse auf politischem Wege durchsetzen will. Eine Bürgerinitiative demonstriert im Oktober 2011 vor dem Thüringer Landtag gegen Massentierhaltung.

Im Anschluss stellt sich natürlich die Frage nach den Ursachen für diese Kontinuität und Stabilität. Hier seien nur einige Stichworte genannt: Organisatorisch und institutionell gibt es keine Alternative zu den Parteien. Interessenaggregation und Konsens(vor)formulierung findet in ihnen statt. Sie sind die eigentlich wichtigen Akteure in den Verfassungsorganen und Ansprechpartner der Interessengruppen, der Nicht-Regierungsorganisationen und der Bürgerinitiativen, wenn diese ihre Ziele politisch durchzusetzen versuchen. In politischen Systemen mit geringerer Bedeutung der Parteien, wie dem der USA, versuchen Verbände und Nicht-Regierungsorganisationen ihre Interessen und Wünsche dagegen direkt im Parlament, in den Kabinetten oder Bürokratien durchzusetzen. Ihre lobbyistischen Bemühungen werden nicht durch die Parteien gefiltert, sondern direkt an die Verfassungsinstitutionen gerichtet. Die Stärke der Parteien in

Deutschland verhindert somit, dass die Bundesrepublik zum Verbändestaat wird.

Ein weiterer Grund für die Kontinuität der deutschen Parteien liegt in der Ausdifferenzierung und Entfaltung des bundesrepublikanischen Wohlfahrtsstaates, durch den bisher wirtschaftliche und soziale Einbrüche sowie Zerklüftungen aufgefangen und abgemildert worden sind. Dies ist wohl auch der Grund dafür, dass unsere politische Kultur sich allmählich und ohne tiefe Einschnitte aus einer autoritären in eine demokratische zu transformieren vermochte. Auch die tiefsitzende Furcht vor radikalen Umbrüchen, die aus der deutschen Geschichte des 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts mit ihren häufigen Systemwechseln resultiert, hat zur Kontinuität beigetragen. Wobei Kontinuität und Stabilität nicht bedeuten, dass sich die einzelnen Parteien und das Parteiensystem künftig nicht auch wandeln werden.

### Stimmenverteilung im Bundesrat



© picture-alliance / dpa-Grafik 16 161; Stand: Mai 2013

\*Südschleswigscher Wählerverband

## Entwicklung der Parteien seit der Bundestagswahl 2009



### CDU/CSU

Nach der Wahl gewann man [...] zunächst den Eindruck, dass vor allem die CDU ihre Wähler [...] enttäuscht hat, denn die von ihr geführte Regierung wurde als extrem zerstritten wahrgenommen, was sich in der Zufriedenheit der Bevölkerung mit der Regierungsarbeit deutlich niederschlug. Dies ist aber kein Sonderfall, da Regierungen wegen der von ihnen geweckten Erwartungen, die durch die konkrete Politik enttäuscht werden, in der ersten Hälfte der Legislaturperiode immer deutliche Popularitätseinbußen hinnehmen müssen. Allerdings traf die negative Bewertung vor allem die FDP, die für die Zerstrittenheit der Regierung verantwortlich gemacht wurde. Die CDU hingegen konnte ihre Wählerunterstützung etwas über ihrem Bundestagswahlergebnis stabilisieren und erhielt erst nach der Wahlniederlage bei der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen im Mai 2010 einen empfindlichen Dämpfer, der mit der heftigen öffentlichen Diskussion über die Vernachlässigung des konservativen Profils der Partei durch den Modernisierungskurs von Angela Merkel bis zum Herbst anhielt. In den Folgemonaten tat Angela Merkel alles, um die konservativen Wähler wieder an die Union zu binden, was sich auch positiv in den Umfragen niederschlug. Selbst der Popularitätseinbruch nach der Atomkatastrophe in Fukushima im März 2011 mit der nachfolgenden Energiewende und Wahlniederlage in Baden-Württemberg hielt sich noch in Grenzen, und im Frühjahr 2012 konnte sich die CDU wieder etwas über ihrem Bundestagswahlergebnis stabilisieren, was vor allem an der immer besseren Beurteilung des EU-Krisenmanagements von Angela Merkel durch die Wähler lag.



### SPD

Die SPD verharrte nach dem Wahldesaster zunächst einmal in Schockstarre und rutschte in der Wählergunst noch weiter ab. Auf dem Bundesparteitag im November 2009 zog man dann personelle Konsequenzen: Sigmar Gabriel wurde neuer Vorsitzender und verordnete der Partei einen inhaltlichen Selbstversöhnungs- und Standortfindungsprozess, der vor allem zu einer (Teil-)Revision der Agenda 2010 führte. Ab Mitte 2010 zeigte sich die Partei wieder zupersichtlicher und vor allem geschlossener als zuvor, wozu auch die Ablösung der CDU/FDP-Regierung durch eine rot-grüne Minderheitsregierung nach der nordrhein-westfälischen Landtagswahl im Mai 2010 und der zur SPD-Alleinregierung führende Erdrutschsieg bei der Hamburger Bürgerschaftswahl im Februar 2011 beitrugen. Kurz darauf nagte zwar die Tatsache, nach der Baden-Württemberg-Wahl vom März 2011 in einer Koalitionsregierung mit den Grünen erstmals die Rolle des Juniorpartners spielen zu müssen, an ihrem Selbstbewusstsein, aber der rot-grüne Sieg bei der vorgezogenen NRW-Wahl im Mai 2012 glich dies wieder aus. Insgesamt konnte die SPD sich seit Anfang 2010 in der Wählergunst deutlich über ihrem Bundestagswahlergebnis stabilisieren [...]. Allerdings gelang es der SPD nur selten, an die Union heranzukommen oder sie gar zu überflügeln. [...] Personell stand die Klärung der Frage an, wer [...] Angela Merkel herausfordern soll. [...] [A]m 1. Oktober 2012 nominierte der SPD-Vorstand einstimmig Peer Steinbrück zum designierten Kanzlerkandidaten. Das öffentliche Echo war zunächst überwiegend positiv: [...] Wenige Tage nach seiner Nominierung geriet Steinbrück jedoch wegen seiner üppigen Nebeneinkünfte durch eine Reihe von Vorträgen in die Schlagzeilen.



### FDP

Die FDP erlebte nach ihrem sensationellen Sieg bei der Bundestagswahl 2009 einen noch nie dagewesenen Absturz. Die Bewertung ihrer Regierungsarbeit durch die Bevölkerung brach im ersten Dreivierteljahr ihrer Regierungszeit dramatisch ein, die Partei verlor zwei Drittel ihres Wählerpotenzials und muss seit dem Sommer 2010 um ihren Verbleib im Bundestag fürchten. [...] Für diese dramatische Entwicklung sind sowohl inhaltliche als auch personelle Faktoren verantwortlich, die dadurch eng verwoben sind, dass der Vorsitzende Guido Westerwelle die FDP zu einer Einmannpartei machte. Er legte die FDP vor der Bundestagswahl auf eine fast ausschließliche Profilierung als Steuersenkungspartei fest und weckte damit – über die Kernwählerschaft der FDP hinaus – sehr hohe Erwartungen, die nach der Wahl enttäuscht wurden, als die Partei nur Verbesserungen für ihre Stammklientel durchsetzte. Zudem konnte Westerwelle nach Übernahme des Außenministeriums den „Amtsbonus“ dieser Rolle bei der Beurteilung durch die Bevölkerung nicht für sich nutzen und wurde im Gegenteil immer schlechter bewertet. Die innerparteiliche Kritik führte schließlich dazu, dass Westerwelle auf dem Parteitag im Mai 2011 durch den damaligen Gesundheitsminister Philipp Rösler ersetzt wurde, der jedoch die Partei bisher auch nicht aus der Krise führen konnte und relativ schnell [...] noch schlechter beurteilt wurde als Westerwelle.



### Linkspartei

Auch die Linkspartei geriet nach ihrem Sieg bei der Bundestagswahl 2009 in einen schleichenden Abwärtstrend und verlor bis zum Herbst 2011 die Hälfte ihres Wählerpotenzials [...]. Hierfür waren sowohl personelle als auch inhaltliche Probleme verantwortlich. Die Führungsprobleme wurden durch den Rückzug Oskar Lafontaines aus den Ämtern des Fraktions- und Parteivorsitzenden verursacht und konnten durch die Wahl einer neuen Doppelspitze aus Gesine Lötzsch und Klaus Ernst auf dem Parteitag im Mai 2010 nicht beendet werden. Der neuen Führung fehlte sowohl die für das Niederhalten parteiinterner Flügelkämpfe notwendige Autorität als auch die mediale Wirkungsmächtigkeit von Oskar Lafontaine und zudem geriet sie des Öfteren ins Kreuzfeuer der öffentlichen Kritik. Die dauernden Personaldebatten sorgten dafür, dass sich die Partei primär mit sich selbst beschäftigte, durch negative Schlagzeilen auffiel und in den inhaltlichen Diskussionen um die wichtigen Themen öffentlich nicht präsent war. Zudem lieferte das im Oktober 2011 nach jahrelangen Diskussionen auf dem Bundesparteitag beschlossene erste Grundsatzzprogramm Munition für den Vorwurf, die Linke sei nicht regierungsfähig. Generell hat sie mit der Rollenfindung Schwierigkeiten, nachdem ihre Funktion als Protestpartei und Auffangbecken für von der Regierungsarbeit enttäuschte SPD-Anhänger durch die inhaltliche Neujustierung der SPD in der Opposition verloren ging. Nach dem Rücktritt von Gesine Lötzsch im April 2012 und dem gescheiterten Rückkehrversuch Oskar Lafontaines auf dem turbulenten Parteitag im Juni 2012 sehen sich die neuen Vorsitzenden Katja Kipping und Bernd Rixinger einer Partei gegenüber, die in einer tiefen Krise steckt und deren westdeutsche Verankerung [...] gefährdet ist, sodass eine Rückkehr zur ostdeutschen Regionalpartei nicht ausgeschlossen scheint.



### Die Grünen

Ganz anders verlief die Entwicklung bei den Grünen: [...] die Zeit vom Frühjahr 2010 bis zum Herbst 2011 [war] für die Partei die erfolgreichste Periode ihrer Geschichte. Sie kletterte in der Wählergunst auf Werte von 20-25 Prozent, wurde schon als neue Volkspartei gehandelt, stellte nach ihrem Wahlsieg bei der baden-württembergischen Landtagswahl im März 2011 zum ersten Mal einen Ministerpräsidenten und war mit ihrem Sieg bei der Landtagswahl in Mecklenburg-Vorpommern im September 2011 zum ersten Mal in allen 16 Bundesländern parlamentarisch vertreten. Allerdings hatten sich die Umfragewerte schon seit dem Sommer wieder verschlechtert, die Berliner Abgeordnetenhauswahl im September 2011 endete trotz Zugewinnen enttäuschend [...].

Diese Entwicklung lässt sich durch eine Kombination von lang- und kurzfristigen Faktoren erklären. Zum einen haben die Grünen schon seit einiger Zeit personell, organisatorisch, inhaltlich und koalitionsstrategisch die Voraussetzungen für ein besseres Abschneiden bei Wahlen geschaffen. Zum anderen wurde die Zunahme der Wählerunterstützung bis Mitte 2011 von Ausschlägen nach oben vorangetrieben, die alle auf einen Kurzfristfaktor zurückzuführen sind: die Konjunktur des zum grünen Identitätskern gehörenden und daher eine hohe Mobilisierungswirkung entfaltenden Atomkraftthemas – vom Frühjahr bis zum Herbst 2010 durch die Diskussion um und die Entscheidung für eine Laufzeitverlängerung der Atomkraftwerke, im Frühjahr 2012 durch die Atomkatastrophe in Fukushima und die Diskussion um die Energiewende. Nachdem das Atom-Thema in der öffentlichen Wahrnehmung von der Euro-Krise abgelöst wurde, ging die Unterstützung für die Grünen wieder zurück. Da die anderen beiden kleineren Parteien jedoch noch deutlich schlechtere Werte aufweisen, haben die Grünen eindeutig den Platz der „dritten Kraft“ im Parteiensystem eingenommen.



### Piratenpartei

Mit ihrem Sensationserfolg bei der Berliner Abgeordnetenhauswahl im September 2011 und dem Einzug in weitere drei Landtage hat die Piratenpartei als neue Kraft die politische Bühne betreten, die vor allem den kleineren Parteien Probleme bereitet. Allerdings sind ihre bundesweiten Umfragewerte [...] deutlich zurückgegangen und die Probleme der Partei, die aus der Diskrepanz zwischen ihrem durch Transparenz und Basispartizipation gekennzeichneten Selbstverständnis und den Regeln der parlamentarischen Demokratie und der Mediengesellschaft resultieren, zeigen sich immer stärker.

Oskar Niedermayer, „Alles im Fluss!? Das deutsche Parteiensystem im Herbst 2012“, in: Gesellschaft. Wirtschaft. Politik (GWP), H. 4 (2012), S. 477-487, hier S. 479-484.

## Literaturhinweise

- Alemann, Ulrich von u. a., Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, vollst. überarb. u. akt. Aufl., Wiesbaden 2011, 276 S.  
Einführung in die Geschichte, Strukturen und Tätigkeit der Parteien mit Parteienkritik
- Beyme, Klaus von, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland: eine Einführung, 11. Aufl., Wiesbaden 2011, 477 S.  
Kompaktes Basiswerk zum politischen System
- Ders., Von der Postdemokratie zur Neodemokratie, Wiesbaden 2013, 151 S.  
Analyse der aktuellen Debatte über die Krise der Demokratie
- Bösch, Frank, Macht und Machtverlust. Die Geschichte der CDU, Stuttgart 2002, 312 S.  
Standardwerk zur Geschichte der CDU
- Bukow, Sebastian, Die professionalisierte Mitgliederpartei: Politische Parteien zwischen institutionellen Erwartungen und organisationaler Wirklichkeit, Wiesbaden 2013, 320 S.  
Organisationstheoretisch fundierte, parteienvergleichende Analyse der Organisationsstruktur und -kultur der deutschen Parteien
- Crouch, Colin, Postdemokratie, Frankfurt a. M. 2008, 159 S.  
Die Diskussionen um eine Krise der Demokratie wurden mit diesem Essay und dem Begriff der „Postdemokratie“ maßgeblich angestoßen
- Decker, Frank und Neu, Viola (Hg.), Handbuch der deutschen Parteien, Wiesbaden 2007, 440 S.  
Referenz-Nachschlagewerk mit Informationen zu den deutschen Parteien
- Ders., Wenn die Populisten kommen: Beiträge zum Zustand der Demokratie und des Parteiensystems, Wiesbaden 2012, 346 S.  
Analysen und Reformvorschläge zum Regierungsprozess in der Bundesrepublik
- Dittberner, Jürgen, Die FDP: Geschichte, Personen, Organisation, Perspektiven. Eine Einführung, 2., überarb. u. akt. Aufl., Wiesbaden 2010, 343 S.  
Umfassende Darstellung zu Geschichte, Organisation, Personal, Programm und Wählerbasis der FDP
- Faulenbach, Bernd: Geschichte der SPD: Von den Anfängen bis zur Gegenwart, München 2012, 144 S.  
Anschauliche Darstellung zur 150-jährigen Geschichte der Sozialdemokratie in Deutschland
- Gehne, David und Spier, Tim (Hg.), Krise oder Wandel der Parteiendemokratie? Wiesbaden 2010, 248 S.  
Diskussion aktueller Probleme des Wandels von Parteien und Parteiensystemen
- Holtmann, Everhard, Der Parteienstaat in Deutschland, Erklärungen, Entwicklungen, Erscheinungsbilder, Bonn 2012, 302 S.  
Untersuchung der Strukturen und kulturellen Deutungsmuster, Handlungslogiken und historischen Vorprägungen des Parteienstaates in Deutschland
- Hopp, Gerhard (Hg.) u. a., Die CSU: Strukturwandel, Modernisierung und Herausforderungen einer Volkspartei, Wiesbaden 2010, 590 S.  
Wandlungen des gesamtgesellschaftlichen Umfelds in Bayern und ihre Auswirkungen auf die CSU
- Jun, Uwe (Hg.) u. a., Die Zukunft der Mitgliederpartei, Leverkusen 2009, 290 S.  
Die Autoren analysieren die derzeitige Situation der Mitgliederparteien, insbesondere die Niedergangsdiskussion
- Ders. (Hg.) u. a., Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern, Wiesbaden 2008, 472 S.  
Systematische Einführung in die Entstehung, Struktur und Entwicklung der Parteien und Parteiensysteme für alle 16 Bundesländer
- Marcinkowski, Frank (Hg.), Politik in der Mediendemokratie, Politische Vierteljahresschrift Sonderhefte, Wiesbaden 2009, 680 S.  
Umfassende Bestandsaufnahme rund um Beziehung zwischen Politik, Partei und Medien
- Micus, Matthias, Tribünen, Solisten, Visionäre: Politische Führung in der Bundesrepublik, Göttingen 2010, 316 S.  
Analyse zum Begriff der „politischen Führung“ anhand der bundesdeutschen Parteien
- Munimus, Bettina, Alternde Volksparteien: Neue Macht der Älteren in CDU und SPD? Göttingen 2012, 376 S.  
Untersuchung des altersstrukturellen Wandels in CDU und SPD
- Niedermayer, Oskar, u. a. (Hg.), Die Parteiensysteme Westeuropas, Wiesbaden 2006, 581 S.  
Handbuch zu Parteien in verschiedenen westeuropäischen Ländern
- Ders. (Hg.), Die Parteien nach der Bundestagswahl 2009, Wiesbaden 2012, 360 S.  
Systematische Bestandsaufnahme der Entwicklungen nach der Bundestagswahl 2009
- Ders., Die Piratenpartei, Wiesbaden 2012, 257 S.  
Aktuelle und umfassende Bestandsaufnahme der Piratenpartei
- Rudzio, Wolfgang, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 8., akt. u. erw. Aufl., Wiesbaden 2011, 563 S.  
Selbstverständnis, institutioneller Aufbau und Praxis des politischen Systems der Bundesrepublik
- Schwarz, Hans-Peter, Die Fraktion als Machtfaktor: CDU/CSU im deutschen Bundestag – 1949 bis heute, München 2009, 368 S.  
Politologen und Historiker über die Schlüsselrolle von Fraktionen im deutschen Regierungssystem am Beispiel der CDU/CSU-Bundestagsfraktion
- Spier, Tim (Hg.) u. a., Die Linkspartei. Zeitgemäße Idee oder Bündnis ohne Zukunft? Wiesbaden 2007, 345 S.  
Die bislang umfangreichste Untersuchung zur Linkspartei
- Ders. (Hg.) u. a., Parteimitglieder in Deutschland, Wiesbaden 2011, 220 S.  
Ergebnisse der Deutschen Parteimitgliederstudie 2009
- Walter, Franz, Die SPD: Biographie einer Partei, 2. Aufl., Reinbek b. Hamburg 2009, 320 S.  
Standardwerk zur Geschichte der SPD
- Ders.: Charismatiker und Effizienzen: Porträts aus 60 Jahren Bundesrepublik, Frankfurt a. M. 2009, 405 S.  
Kurzporträts bekannter Politiker aus der bundesdeutschen Geschichte und ihrer Gegenspieler
- Wiesendahl, Elmar, Volksparteien: Aufstieg, Krise, Zukunft, Leverkusen 2011, 240 S.  
Der Autor beschreibt und analysiert den Aufstieg, die Hochzeit und den Niedergang der Volksparteien
- Zolleis, Udo, Die CDU: Das politische Leitbild im Wandel der Zeit, Wiesbaden 2008, 313 S.  
Das Buch untersucht den Wandel des politischen Leitbildes der CDU von der Parteigründung bis zum Beginn des Parteivorsitzes von Angela Merkel



## Internetadressen

### Parteien:

www.spd.de  
www.cdu.de  
www.csu.de  
www.gruene.de  
www.fdp.de  
www.die-linke.de  
www.piratenpartei.de

### Parteistiftungen:

www.fes.de  
www.kas.de  
www.hss.de  
www.boell.de  
www.freiheit.org  
www.rosalux.de

### Weiterführende Informationen:

www.abgeordnetenwatch.de  
www.politik-digital.de  
www.politik.de  
www.e-politik.de  
<http://www.bpb.de/politik/grundfragen/parteien-in-deutschland/>  
<http://www.bpb.de/politik/wahlen/bundestagswahlen/>  
<http://www.bpb.de/politik/grundfragen/sprache-und-politik/>

## Der Autor

**Prof. Dr. em. Peter Lösche**, geb. 1939, lehrte am Seminar für Politikwissenschaften der Georg-August-Universität Göttingen. Seine Arbeitsschwerpunkte: Parteien und Verbände (auch im internationalen Vergleich); Parteien- und Wahlkampffinanzierung sowie Politik und Gesellschaft der USA.

*Kontakt: Seminar für Politikwissenschaft  
Platz der Göttinger Sieben 3  
37073 Göttingen  
E-Mail: ploesch@gwdg.de*

## Impressum

### Herausgeberin:

Bundeszentrale für politische Bildung/bpb, Adenauerallee 86, 53113 Bonn,  
Fax-Nr.: +49 228/99 515-309, Internetadresse: www.bpb.de  
E-Mail: info@bpb.de

### Redaktion:

Christine Hesse (verantwortlich/bpb), Jutta Klaeren.

### Außenredaktion und -lektorat:

Tim Schmalfeldt, Berlin.

### Titelbild:

Artikel 21 Grundgesetz – Leitwerk, Köln

### Umschlag-Rückseite:

KonzeptQuartier® GmbH, Fürth

### Gesamtgestaltung:

KonzeptQuartier® GmbH, Art Direktion: Linda Spokojny, Melli-Beese-Straße 19, 90768 Fürth

### Druck:

STARK Druck GmbH + Co. KG, 75181 Pforzheim

### Vertrieb:

IBRo, Verbindungsstraße 1, 18184 Roggentin

### Erscheinungsweise:

vierteljährlich.

ISSN 0046-9408, Auflage dieser Ausgabe: 50 000

### Redaktionsschluss dieser Ausgabe:

Mai 2013

Text und Fotos sind urheberrechtlich geschützt. Der Text kann in Schulen zu Unterrichtszwecken vergütungsfrei vervielfältigt werden.

## Anforderungen

bitte schriftlich an  
Bundeszentrale für politische Bildung c/o IBRo,  
Kastanienweg 1, 18184 Roggentin  
Fax: 03 82 04/66-273 oder E-Mail: bpb@ibro.de



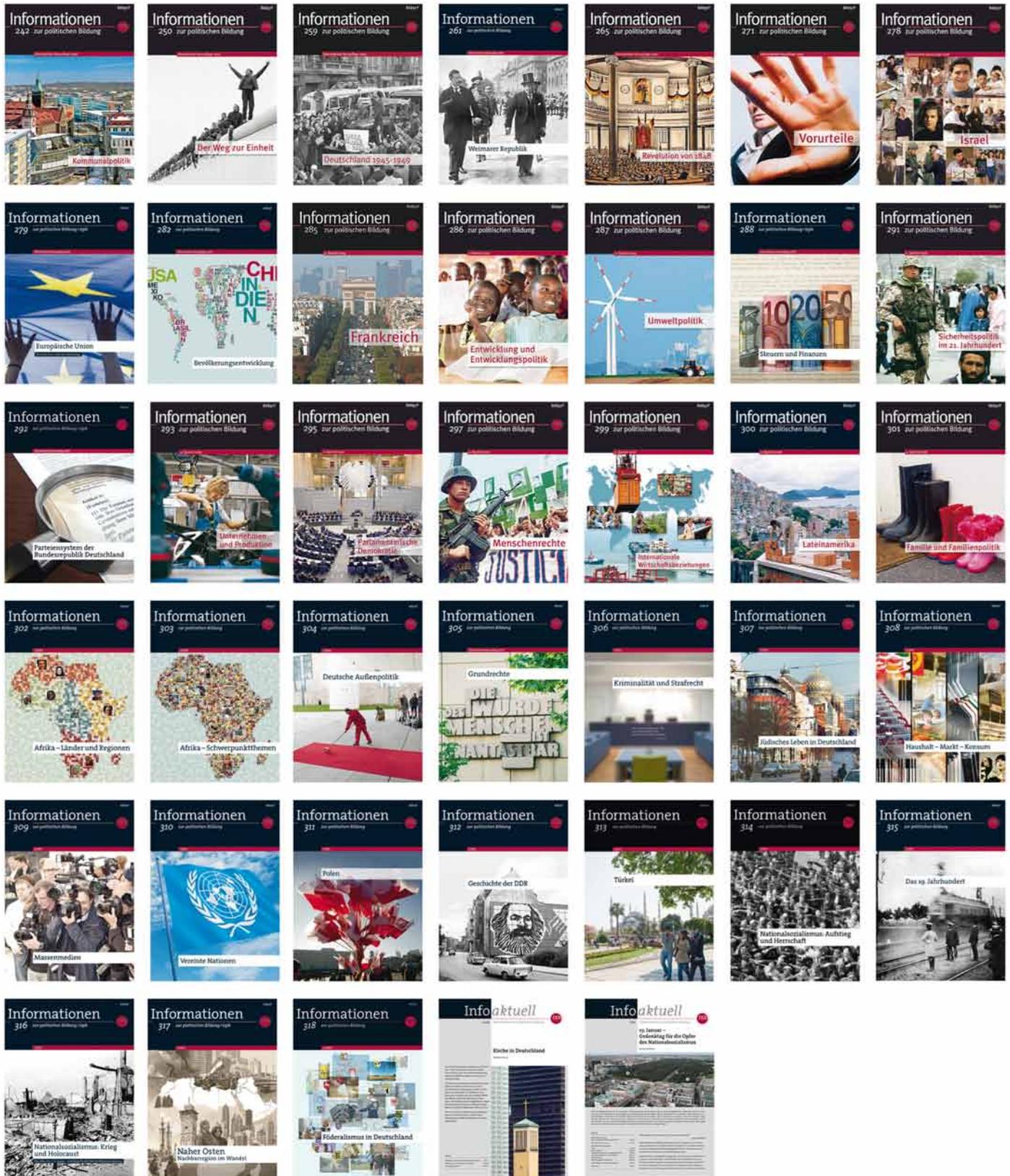
Absenderanschrift bitte in Druckschrift.

Abonnement-**Anmeldungen oder Änderungen** der Abonnementmodalitäten bitte melden an [informationen@abo.bpb.de](mailto:informationen@abo.bpb.de)

Informationen über das weitere Angebot der Bundeszentrale für politische Bildung/bpb erhalten Sie unter der o.g. bpb-Adresse.

Für telefonische Auskünfte (**bitte keine Bestellungen**) steht das Info-telefon der bpb unter Tel.: 0228/99 515-115 von Montag bis Donnerstag zwischen 8.00 Uhr und 16.00 Uhr und freitags zwischen 8.00 Uhr und 15.00 Uhr zur Verfügung.

# Kompaktes Wissen. In Heftform.



Die Informationen zur politischen Bildung  
 Recherchieren und bestellen: [www.bpb.de/izpb](http://www.bpb.de/izpb)