

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Alf Mintzel

## Großparteien im Parteienstaat der Bundesrepublik

Oskar Niedermayer

## Innerparteiliche Partizipation

Zur Analyse der Beteiligung von Parteimitgliedern  
am parteiinternen Willensbildungsprozeß

Karl-Heinz Naßmacher

## Parteienfinanzierung als verfassungspolitisches Problem

B 11/89  
10. März 1989

Alf Mintzel, Dr. phil., geb. 1935; seit 1981 Ordinarius für Soziologie an der Universität Passau.

Veröffentlichungen u. a.: Die CSU. Anatomie einer konservativen Partei, Opladen 1975, 1978<sup>2</sup>; Geschichte der CSU, Opladen 1977; Die Volkspartei. Typus und Wirklichkeit, Opladen 1984; zahlreiche Aufsätze und Beiträge in Fachzeitschriften und Sammelbänden; politisch-publizistische Artikel und Kommentare.

Oskar Niedermayer, Dr. rer. pol., geb. 1952; Studium der Betriebswirtschaftslehre, Volkswirtschaftslehre und Politischen Wissenschaft; Habilitation 1988; Hochschuldozent an der Fakultät für Sozialwissenschaften der Universität Mannheim und geschäftsführender Direktor des Zentrums für Europäische Umfrageanalysen und Studien.

Veröffentlichungen u. a.: Multinationale Konzerne und Entwicklungsländer, Königstein/Ts. 1979; Europäische Parteien? Zur grenzüberschreitenden Interaktion politischer Parteien im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, Frankfurt-New York 1983; (zus. mit K. Reif und H. Schmitt) Neumitglieder in der SPD, Neustadt 1987; Innerparteiliche Partizipation, Opladen 1989.

Karl-Heinz Naßmacher, Dipl.-Kfm., Dr. rer. pol., geb. 1941; Studium der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Universität zu Köln und der Pennsylvania State University; Tätigkeit in der Erwachsenenbildung (Bergneustadt, Dortmund) und an Hochschulen (Köln, Wuppertal); seit 1975 Professor für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt westliche Demokratien und Kommunalpolitik im Institut für vergleichende Politikforschung der Universität Oldenburg.

Veröffentlichungen u. a.: Das österreichische Regierungssystem, Opladen 1968; Politikwissenschaft I und II, Düsseldorf 1977<sup>3</sup> und 1979<sup>2</sup>; (mit Hiltrud Naßmacher) Kommunalpolitik in der Bundesrepublik, Opladen 1979; Parteien im Abstieg (erscheint 1989); zahlreiche Beiträge zur empirischen Wahl- und Parteienforschung, zur Kommunalpolitik und zur Parteienfinanzierung in westlichen Demokratien.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann, Ralph Angermund, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46 04 39, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1984, 1985, 1986 und 1987 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

# Großparteien im Parteienstaat der Bundesrepublik

## I. Zeitdiagnose und Wirklichkeitsanalyse<sup>1)</sup>

### 1. Großparteien auf dem Prüfstand

Struktur und Politik der Großparteien, in der Regel Volksparteien genannt, befinden sich seit geraumer Zeit auf dem Prüfstand sozialwissenschaftlicher und politisch-zeitgeschichtlicher Forschung und Erörterung. Die Großparteien stehen auch im Kreuzfeuer der Massenmedien, die ihnen gravierende Schwächen nachsagen und ihre effektive Handlungsfähigkeit bezweifeln. Struktur und Politik der Großparteien werden von Kleinparteien – insbesondere von den politisch relevanten GRÜNEN – als ineffektiv, inflexibel, kartellartig abgeschlossen, bürokratisch blockiert usw. bezeichnet. Die Großparteien seien nicht mehr den neuen und drängenden Aufgaben gewachsen. Die veralteten „Tanker“ potenzierten sogar die Krisen.

Die Tatsache, daß die Großparteien von verschiedener Seite besonders kritisch betrachtet und analysiert werden, hat mehrere Gründe:

– Die Großparteien sind in der Herrschaftsorganisation der Bundesrepublik zentrale und dominante Institutionen und Agenten der „Organisation der Macht“.

– Die Großparteien zeigen empirisch nachweisbare Integrationsschwächen, politische Konfliktlösungsdefizite und Legitimationsschwächen auf; sie haben Schwierigkeiten bei der Mitgliederrekrutierung und bei der Elitenselektion, sie weisen Organisationsmängel auf und haben einen zunehmenden Finanzbedarf, dessen legale Deckung als problematisch erscheint.

<sup>1)</sup> Der Beitrag ist ein überarbeiteter Auszug aus zwei Konferenz- und Working-Papers: 1. aus dem Thesenpapier „Großparteien in der Bundesrepublik. Thesen zu ihrer Entwicklung und Situation“, vorgelegt am 25./26. November 1988 auf dem Symposium „Wohlfahrtsstaat, Sozialstruktur und Verfassungsanalyse“ an der Freien Universität Berlin; 2. aus dem Working-Paper „Großparteien in der Bundesrepublik Deutschland. Zur Theorie und Empirie der Großparteien in modernen Industriegesellschaften mit parteienstaatlich-demokratischer Herrschaftsorganisation“, am 15. Juli 1988 im internationalen „steering committee“ für das Projekt „Volksparteien“ (Universität Mannheim, Forschungsstelle für gesellschaftliche Entwicklung) vorgelegt. Der Beitrag findet in Auszügen auch Eingang in das mit Rudolf Wildenmann u. a. herausgegebene Buch „Volkspartei – ratlose Riesen? Ein deutsches Problem“ (erscheint im Mai 1989).

– Die Großparteien waren und sind im politisch-ideologischen Wettbewerb mit anderen Parteien stets der Kritik ausgesetzt; Krisenthesen und überschüssige Kritik an den Großparteien gehören zum alltäglichen politischen Problemhaushalt des ideologischen Parteienwettbewerbs.

– Die Kritik an den Großparteien hat weitere Gründe in der deutschen Staatstradition und -ideologie und in der Entwicklung der Großparteien zu „Staatsparteien“.

– Als politische Agenten der „Organisation der Macht“ neigen die Großparteien zu einer imperialen Durchdringung anderer Institutionen, Sektoren und Organisationen; sie dringen in die Medien ein, in die Universitäten, sie nehmen sogar Einfluß auf die Bestellung von Schöffen in unabhängigen Gerichten. Großparteien erscheinen vielen wie beutegierige Polypen.

– Die Erwartungen an ihre Handlungsfähigkeit, das heißt an ihre Problemlösungskapazität und an ihre Fähigkeit zur Konfliktregulierung, sind zum Teil unrealistisch hoch. Trotz der oftmals apostrophierten Parteiverdrossenheit sind die Großparteien zentrale Adressaten gesellschaftlicher Erwartungen und Anforderungen geblieben; Großparteien wird für vieles die Verantwortung auch in Bereichen zugeschoben, die jenseits ihrer Steuerungs- und Kontrollkompetenz liegen.

– Nicht zuletzt sind es auch wissenschaftliche Konstruktionsmythen, Phantome und Kontroversen über reale und vermeintliche Konfliktlösungs-, Integrations- und Legitimationsmängel, die in die öffentliche Diskussion hineinspielen und nicht immer eine realistische Beurteilung der Sachlage, Situation und Entwicklung gefördert, sondern auch Vorurteile und Antiparteienaffekte genährt haben. So ist die catch-all party oder Allerpweltspartei eines der unausrottbaren Phantome der Parteienlehre, das auch in der öffentlichen Kritik an den Großparteien sein „Unwesen“ treibt.

### 2. Wirklichkeitsanalyse ist geboten

Die fachwissenschaftliche Diskussion muß sich, wie die Diskussion über die Entwicklung der Parteien und des Parteiensystems in der Bundesrepublik immer wieder gezeigt hat, vor modischen Dramatisie-

rungen und voreiligen Prognosen hüten<sup>2)</sup>. Krisendiagnosen und Parteienkritik haben in der Bundesrepublik eine lange Tradition. Die Krise einer Partei muß noch lange nicht zu einer Parteiensystemkrise werden, Wandlungen im Parteiensystem müssen nicht systembedrohende Krisen auslösen, Probleme und Mängel der Großparteien müssen noch lange nicht bedeuten, daß die Großparteien veraltete Strukturtypen darstellen, die auf den Friedhof der Parteiengeschichte gehören. Die Sachverhalte sind komplexer, viele Komponenten stehen in Wechselwirkung zueinander. Effektivolle und medienwirksame Zeitdiagnosen werden von einer nüchternen politik-soziologischen Wirklichkeitsanalyse nach einiger Zeit in der Regel als apokalyptische Visionen oder dramaturgisch effektvolle Vereinfachungen der politischen Wirklichkeit in der Bundesrepublik Deutschland entschlüsselt. Ein Teil der fachwissenschaftlichen Kontroversen über Struktur und Politik der Volksparteien, was immer darunter verstanden worden ist, über Leistungen und Leistungsdefizite der Großparteien ist durch die historisch-konkrete Entwicklung der Großparteien und des Parteiensystems erledigt und überholt. Die sozialwissenschaftliche und zeitgeschichtliche Diskussion über die Entwicklung und Situation der Großparteien hat sich zwischen zwei Extrempositionen bewegt: zwischen der Omnipotenz-These der sechziger und siebziger Jahre und der Impotenz-These der achtziger Jahre.

### 3. Die Omnipotenz-These

1. Prominente Parteienforscher mit unterschiedlichen politischen Standorten haben bis Ende der siebziger Jahre über ihre Streitigkeiten hinweg weitgehend die Auffassung geteilt, daß der neue Typus der Volkspartei/catch-all party und seine Varianten, erstens, eine höher entwickelte politische Organisationsform und ein besser funktionierendes Handlungssystem seien als der ältere Typus der demokratischen Massenintegrationspartei und seine Varianten (SPD und Zentrum bis 1933). Der neue Typus zeichne sich, zweitens, durch höhere Integrationskapazität, drittens durch höhere Problemlösungskapazität und viertens durch breitere Legitimationskapazität aus. Die „volksparteiliche“ Großpartei der Bundesrepublik hat quasi als Prototyp der politischen Organisationsform fortgeschrit-

tener Industriegesellschaften mit parteienstaatlich-demokratischer Herrschaftsorganisation gegolten. Nach der Bundestagswahl 1961 wurde diesem Typus (in Gestalt der damaligen CDU) geradezu Omnipotenz bescheinigt und die moderne Großpartei „Volkspartei“ quasi zum Allgemeintypus westlicher Industriegesellschaften erhoben:

a) „Die Konzeption und praktische Verwirklichung der Volkspartei in der modernen Demokratie europäischer Prägung enthüllt das eigentliche Dilemma des Parteienstaates; er ist darauf angelegt, über das Instrument Volkspartei sich selbst aufheben zu müssen, indem er die Bedingungen der Möglichkeiten von Oppositionsparteien aufhebt.“<sup>3)</sup>

b) „Dies aber scheint die Situation der westeuropäischen Demokratie zu sein: die an der Macht befindlichen Regierungen verstehen es zunehmend, sich der von der Wissenschaft bereitgestellten Mittel ökonomischer und ideologischer Steuerung zu bedienen, krisenfest zu werden und somit den Oppositionsparteien systematisch die soziologische und damit die eigentliche agitatorische Basis zu nehmen. Die in der Natur der demokratischen Mehrheitspartei logisch angelegte, aber bisher als utopisch eingeschätzte Selbstaufhebung des Parteienstaates scheint sich deutlich am Horizont abzuzeichnen.“<sup>4)</sup>

Auch Otto Kirchheimer hat in seinem klassischen Beitrag von 1965 den Volkspartei-Typus für ein allgemeines Entwicklungsprodukt der fortgeschrittenen westlichen Industriegesellschaften gehalten und als eine höher entwickelte Organisationsform der politischen Partei eingestuft<sup>5)</sup>. Er läßt den von ihm skizzierten Typus der „echten Volkspartei“/„Allerweltpartei“ bei näherem Hinsehen sogar zur „westlichen Partei“ schlechthin werden, charakteristisch und mustergültig für die entwickelten Industrie- und Wohlfahrtsstaaten des Westens<sup>6)</sup>. Kirchheimer hat im Typus der „echten Volkspartei“/„Allerweltpartei“ einen Allgemeintypus der modernen politischen Organisationsform „Partei“ gesehen, zu dem sich so gut wie alle Großparteien entwickeln würden. Er versteigt sich sogar zu der kühnen These, die Umformung der alten demokratischen Massenintegrationsparteien zu „echten Volksparteien“/„Allerweltparteien“ sei eine „fast weltweite Entwicklung“<sup>7)</sup>. Allerdings, so schränkt

<sup>2)</sup> Vgl. Alf Mintzel/Hermann Schmitt, Krise der Parteiendemokratie? Zu Funktionen, Leistungen und Defiziten der Parteien in der parlamentarischen Demokratie, in: Politische Bildung, 14 (1981) 2, S. 3–16; Klaus von Beyme, Krise des Parteienstaats – ein internationales Phänomen?, in: Joachim Raschke (Hrsg.), Bürger und Parteien. Ansichten und Analysen einer schwierigen Beziehung, Opladen 1982, S. 87–100.

<sup>3)</sup> Ekkehard Krippendorf, Das Ende des Parteienstaates?, in: Der Monat, 14 (1962) 160, S. 66f.

<sup>4)</sup> Ebd., S. 68.

<sup>5)</sup> Vgl. Otto Kirchheimer, Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems, in: Politische Vierteljahresschrift, 6 (1965), S. 20–41.

<sup>6)</sup> Vgl. ebd., S. 39f.

<sup>7)</sup> Ebd., S. 27.

er selbst seine These ein, schlossen sich „zuweilen recht große Überbleibsel der Massenparteien auf Klassenbasis“ aus dieser Entwicklung aus<sup>8)</sup>. Kirchheimers Typologisierung und entwicklungsgeschichtliche Tendenzaussagen sind bis Ende der siebziger Jahre kaum umstritten gewesen<sup>9)</sup>.

Hermann Scheer attestiert noch 1980 in seinem Buch „Parteien kontra Bürger?“ dem Realtypus Volkspartei (und seinen Varianten), daß er trotz gewisser Fehlentwicklungen und Schwächen die strukturell-funktional adäquate und deshalb alternativlose Organisationsform und der Prototypus der Partei in westlichen Wohlfahrtsgesellschaften sei. „Die Alternative“ dazu, so damals Scheer wörtlich, sei „Wirrnis“<sup>10)</sup>.

Heute, ein Vierteljahrhundert nach den ersten Problematisierungen, können wir schlicht feststellen: Der Moloch oder Oktopus Volkspartei hat trotz seiner angeblichen Omnipotenz weder alle politischen Parteien neben sich verschlungen noch den Parteienstaat aufgehoben. Die Bundesrepublik ist nicht „Auf dem Weg zum Einparteienstaat“<sup>11)</sup> gewesen. Das Parteiensystem der Bundesrepublik ist durch die Dominanz zweier Großparteien und durch eine Mehrzahl von Kleinparteien unterschiedlicher politischer Relevanz charakterisiert.

Die Erforschung der Organisationswirklichkeit und Politikfähigkeit der heutigen Großparteien der Bundesrepublik hat inzwischen ergeben, daß der Typus der „echten Volkspartei“/„catch-all party“ („Allerweltpartei“), so wie ihn Otto Kirchheimer (1965 in seinem klassischen vielzitierten Beitrag „Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems“<sup>12)</sup> im Sinne einer deutenden Konstruktion und einer allgemeinen Tendenzaussage skizziert hat, der Wirklichkeit der bundesrepublikanischen Großparteien zu keiner Zeit (völlig) entsprochen hat. Die Mehrzahl der rd. 20 strukturell-funktionalen typologischen Kriterien der Kirchheimerschen „Allerweltpartei“ lassen sich empirisch nicht oder nur beschränkt bestätigen. Unter den Parteienforschern mehren sich inzwischen die kritischen Stimmen, die das Volkspartei-Konzept Otto Kirchheimers

für (von der Wirklichkeit) überholt halten<sup>13)</sup>. Neue theoretische und analytische Konzepte sind zur empirischen Annäherung an die hochkomplexe Wirklichkeit moderner Großparteien erforderlich<sup>14)</sup>.

Trotz aller Wandlungen sind die politischen Großparteien der Bundesrepublik nicht zu „Allerweltparteien“, nicht zu „Omnibusparteien“ und „Jedermannsparteien“ und schon gar nicht zu sozial und geistig „entorteten“ und „kontextlosen Superstrukturen“ (Wilhelm Hennis) geworden. Die Großparteien haben sich weiter durchorganisiert, ihre Organisationsbasen verbreitert, ihre Apparate ausgebaut, ihre Mitgliederzahlen vermehrt. Die Großparteien der Bundesrepublik sind keinesfalls „catch-all parties“ geworden, sondern sind *erstens* sozialstrukturell, *zweitens* ideologisch-programmatisch, *drittens* organisatorisch und *viertens* im Hinblick auf ihren output deutlich unterscheidbare weltanschauliche „Tendenzbetriebe“ mit jeweils spezifischen sozialstrukturellen Affinitäten, mit spezifischen ideologisch-programmatischen Denkformen und Angeboten und mit differenzierbaren Organisationsformen geblieben. Bei den nationalen Funktionsebenen der verschiedenen Institutionen und Sektoren, bei den mittleren Parteieliten und in der Berufsstruktur des Deutschen Bundestages und der Landtage lassen sich charakteristische parteiliche und interessenorganisatorische Ausrichtungen,

<sup>13)</sup> Die Auffassung, daß nach 1945 die Realität der demokratischen Großparteien in Westdeutschland bzw. in der Bundesrepublik Deutschland niemals oder nur partiell der typologischen Konzeptualisierung Otto Kirchheimers („echte Volkspartei“/„catch all party“) entsprochen hat, teilen inzwischen so gut wie uneingeschränkt: Christian Fenner, Parteiensysteme und politische Kultur. Ein Vorschlag zur systematischen Verortung von Parteien in der politischen Kulturforschung, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, (1984) 1, S. 49; Hermann Schmitt, Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung aus politik-soziologischer Perspektive, Kurseinheit 1, Fernuniversität Hagen 1987, S. 57; Rudolf Wildenmann, The Party Government of the Federal Republic of Germany: Form and Experience, in: Richard S. Katz (Ed.), Party Governments: European and American Experiences, Berlin-New York 1987, S. 105. — Die Auffassung, daß der Begriff der „Volkspartei“, in welcher typologischen Bedeutung er auch immer gebraucht wird, angesichts der Organisationswirklichkeit der Großparteien der Präzisierung und Korrekturbedarf, teilen: Peter Haungs, Parteiendemokratie in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1980, S. 91; Wolfgang Jäger, Bürgerinitiativen — Verbände — Parteien, in: Bernd Guggenberger/Udo Kempf (Hrsg.), Bürgerinitiativen und repräsentatives System, Opladen 1984<sup>2</sup>, S. 220.

<sup>14)</sup> Vgl. Alf Mintzel, Abschied von einem Phantom. Zu theoretischen Konzepten und empirischen Analysen der „Volkspartei“ in vergleichender Perspektive, in: Jürgen W. Falter/Christian Fenner/Michael Th. Greven (Hrsg.), Politische Willensbildung und Interessenvermittlung, Opladen 1984, S. 61–77.

<sup>8)</sup> Ebd., S. 33.

<sup>9)</sup> Ausführliche Erörterung der Problematik bei Alf Mintzel, Die Volkspartei. Typus und Wirklichkeit, Opladen 1984.

<sup>10)</sup> Hermann Scheer, Parteien kontra Bürger? Die Zukunft der Parteiendemokratie, München-Zürich 1980<sup>3</sup>, S. 76 f.

<sup>11)</sup> So legt es der Titel des von Wolf-Dieter Narr 1977 herausgegebenen Buches „Auf dem Weg zum Einparteienstaat“ nahe.

<sup>12)</sup> Siehe Anm. 5.

Präferenzen und Sympathien ermitteln<sup>15</sup>). Die „catch-all party“/„Allerweltpartei“ bzw. „Jedermannspartei“ entpuppt sich angesichts vieler Analysen als ein Konstruktionsmythos, als ein Phantom, als ein Lieblingsmonster der deutschen Parteienlehre. Zwar können wir feststellen, daß sich in historischer Perspektive die ideologischen Distanzen im Wettbewerb zwischen den Parteien verringert haben. Aber z. B. Wohlfahrtsstaat, Verteilungsfragen, Staatsausgaben, ökonomische Wachstums politik und Ökologie, Stellung der Frau sind hochbrisante politische Streitfragen, die die Handlungspräferenzen der Großparteien ideologisch-programmatisch und politisch-praktisch verdeutlichen. In Wirklichkeit gibt es keine entideologisierten „catch-all parties“.

#### 4. Die Impotenz-These

Bezeichnenderweise ist Ende der siebziger, Anfang der achtziger Jahre mit der Entstehung der Bürgerinitiativen, insbesondere aber mit der Gründung grün-alternativer Parteien die Impotenz-These aufgestellt und in Umlauf gesetzt worden. Diese behauptet nun das Gegenteil der oben erläuterten Omnipotenz-These: Der Typus der Volkspartei (und seiner Varianten) habe *erstens* nicht mehr genügend Integrationskapazität, *zweitens* nicht mehr genügend Problemlösungskraft und *drittens* nicht mehr genügend Legitimationskraft. Der Volksparteitypus erweise sich angesichts der neuen gesellschaftlichen und politischen Anforderungen als veraltet, immobil, überangepaßt, überinstitutionalisiert und bürokratisch abgekoppelt<sup>16</sup>). Die „catch-all party“, die „Jedermanns- oder Allerweltpartei“, die es angeblich jedem recht machen wolle, habe die Grenze ihrer Funktionsfähigkeit erreicht, sie besitze zur Integration alternativer Interessen und Bedürfnisse zu wenig „kompetitive Flexibili-

tät“<sup>17</sup>). Die Strukturen der Volksparteien und die Orientierungen der sie tragenden Funktionsgruppen seien durch die machtpolitischen Anforderungen staatlicher Steuerungsfähigkeit und der Stimmenmaximierung bei Wahlen so nachhaltig geprägt, daß sie nur beschränkt fähig seien, „die drängenden, aber schwierigen Gegenwarts- und Zukunftsaufgaben (Umwelt, Arbeit, Energie, Frieden etc.)“ zu lösen. Die Großparteien würden „immer unfähiger, den im Volk vorhandenen Stimmungen, Meinungen, Anliegen und Bedürfnissen Ausdruck zu verleihen und die hier thematisierten Probleme auf der politischen Ebene ‚präsent‘ zu machen“<sup>18</sup>). Sie seien „längst zu eigenständigen Größen des politischen Prozesses geworden — bürokratisierte Machtapparate, die eigenen Gesetzen gehorchen. Sie ‚vermitteln‘ nicht mehr eigentlich Individuum und Staat, sondern makeln und managen ‚Krisen‘, lancieren Themen, Thesen und Meinungen“. Die Parteien, „die Volksparteien zumal (seien) Bestandteil jener ‚großen‘ Strukturen, welche von den Bürgerinitiativen negiert werden“<sup>19</sup>). Die Struktur- und Funktionsschwäche der Volksparteien liege gerade in ihrer Größe und ihrer strukturell bestimmten Art, Politik zu betreiben. Die Mega-Strukturen, die großen Strukturen seien überholt<sup>20</sup>). Die politische Organisationsform und das Handlungssystem der Volkspartei, so die Radikalkritik, gehörten gewissermaßen auf den Friedhof der Parteiengeschichte. Es müsse ein neuer problemadäquater Typus der politischen Partei entwickelt werden. Die Aufmerksamkeit richtet sich auf die neue junge Partei, auf die GRÜNEN, die als „postindustrielle Rahmenpartei“ und „Anti-Volkspartei“ charakterisiert wird<sup>21</sup>).

Die Revision der Thesen der sechziger und siebziger Jahre und die Umkehrung der These der multifunktionalen Omnipotenz sind Bestandteil eines veränderten politischen Problemhaushalts und einer neuen ideologisch-programmatischen Wettbewerbssituation im Parteiensystem. Die Frage ist, ob es sich bei der von den GRÜNEN charakterisierten „Superstruktur“ nicht wiederum um ein ideologisches Phantom oder um einen Konstruktionsmythos handelt, der nur wenig mit der Wirklichkeit der Großparteien zu tun hat.

Die grün-radikale Kritik an den Großparteien steht in einer gewissen Wahlverwandtschaft zur Kritik

<sup>15</sup>) Vgl. z. B. Emil-Peter Müller, Zur sozio-ökonomischen und verbandlichen Struktur des VIII. Deutschen Bundestages, Köln 1977; Ursula Hoffmann-Lange, Elitelforschung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47/83, S. 11–25; Peter Schindler, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1980 bis 1987, Baden-Baden 1988, S. 164–215.

<sup>16</sup>) Vgl. Bernd Guggenberger, Bürgerinitiativen. Krisensymptome oder Ergänzungen des Systems der Volksparteien?, in: Joachim Raschke (Hrsg.), Bürger und Parteien. Ansicht und Analysen einer schwierigen Beziehung, Opladen 1982, S. 190–203; Wilhelm Hennis, Parteienstruktur und Regierbarkeit, in: ders./Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz (Hrsg.), Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung, Bd. 1, Stuttgart 1977, S. 188–195; Joachim Raschke, Parteienvergleich — ohne Theorie?, in: Politische Vierteljahresschrift, PVS-Literatur, 23 (1982) 2, S. 154; ders., Einleitung, in: ders. (Hrsg.), Bürger und Parteien. Ansichten und Analysen einer schwierigen Beziehung, Opladen 1982, S. 9–31.

<sup>17</sup>) B. Guggenberger (Anm. 16), S. 202.

<sup>18</sup>) Ebd.

<sup>19</sup>) B. Guggenberger (Anm. 16), S. 197–203.

<sup>20</sup>) Joachim Raschke, Jenseits der Volkspartei, in: Das Argument, 25 (1983) 137, S. 54–65.

<sup>21</sup>) ders., Soziale Konflikte und Parteiensystem in der Bundesrepublik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/85, S. 38 f.

von konservativer Seite. Danach sind Großparteien von der autonomen Willensbildung des Volkes abgekoppelte, weltanschaulich kontextlose, geistig verödete, sozial wurzellose, von Apparaten dominierte, in Emotionen, Stimmungen und Vorurteilen schwebende, künstliche Programme, Konzepte und Ideen produzierende und künstliche Willensbildungsprozesse in Gang setzende Gebilde, kurzum wirkliche „Allerweltparteien“ und „Jedermannsparteien“<sup>22)</sup>. Diesem Extremtypus wird angelastet, die Regierungsfähigkeit des Parteienstaates zu gefährden. In diesem Fall wird die „entortete Superstruktur“ zu einem Extremtypus der „echten Volkspartei“/„catch-all party“ Kirchheimers erhoben und damit ebenfalls zu einem Phantom der bundesdeutschen Parteienlandschaft gemacht<sup>23)</sup>.

Je weniger die Autoren sich der Kärnerarbeit der empirischen Parteienforschung widmen, je weniger sie sich um den empirischen Gehalt ihrer Aussagen kümmern und je weniger sie sich den wissenschaftlichen Regeln der Typologisierung, der Modell- und Theoriekonstruktion unterwerfen, desto kühner ihre Thesen. Die immer gefragte und medienwirksame Zeitdiagnose beflügelt illustrative Deutungskunst und faktenillustrierte diskursive Erörterungen. Diverse Phantom-Kreationen und Konstruktionsmythen werden als Scheinwirklichkeiten Gegenstand von Kontroversen.

## 5. Der Pareto-Effekt der Thesen und Konstrukte

Die Omnipotenz-These, die Impotenz-These und die These von der „entorteten Superstruktur“ beruhen auf ideologischen Verzerrungen und Phantombildungen und gehören – wie die hausgemachten politischen Volkspartei-Konzepte der Großparteien – zum politischen Problemhaushalt des ideologischen Parteienwettbewerbs. Sie sind Bestandteile bzw. Ausdruck von Legitimationsansprüchen bzw. Legitimationswidersprüchen. In den achtziger Jahren werden sie zu Bestandteilen des Wettbewerbs zwischen der sogenannten Alten Politik und der Neuen Politik.

Der Pareto-Effekt ihrer Wirkungen liegt darin, daß vermeintlich bewährte Theorien, Modelle und Typologien im ideologischen Parteienwettbewerb, ungeachtet der Probleme ihrer politischen Herkunft, ihrer Konstruktion, ihrer Operationalisierung und Überprüfung, auf dem „politischen Markt“ zum

Nutzen oder zum Schaden der einen oder anderen Seite verwendet werden<sup>24)</sup>.

Solche Thesen wirken auf Individuen und Kollektive und verstärken oder modifizieren gefühlsmäßig und mental politische Assoziationen und Dissoziationen. Die Sozialwissenschaften laufen stets Gefahr, im Sinne des Pareto-Effektes als Verstärker und Apologeten benutzt zu werden. Dies gilt insbesondere auch für die Diskussion über die Volkspartei, was immer darunter verstanden wird.

Um aber etwas über Umfang und Grenzen der Handlungsfähigkeit, der Integrations-, Legitimations- und Steuerungskapazität von Großparteien des volksparteiichen Typus aussagen zu können, bedarf es einer ausgereiften Typologie, eines hinlänglich komplexen Modells oder einer Theorie der Großpartei in modernen Industriegesellschaften mit parteienstaatlich-demokratischer Herrschaftsorganisation. In der fachwissenschaftlichen Diskussion sind bisher rund ein Dutzend verschiedener Typologierungsversuche unternommen worden. Bei den angebotenen Typologien handelt es sich zum Teil um wenig nützliche Minimalkonzepte oder um schwer operationalisierbare strukturell-funktionale Maximalkonzepte<sup>25)</sup>. Jede Antwort auf die Frage nach Umfang und Grenzen der Leistungen sogenannter Volksparteien bzw. ihrer Varianten hängt logischerweise von der gewählten Typologie und dem Typusbegriff ab.

Zweifellos hängt eine Antwort auf die Frage nach den Möglichkeiten, Strukturgesetzmäßigkeiten und Grenzen der strukturell-funktionalen Leistungskapazität der Großparteien und nach ihrer demokratischen Legitimationskraft vom gewählten Demokratiekonzept bzw. von den demokratietheoretischen Prämissen ab. Es gilt zu unterscheiden, ob Demokratie als formale Methode des Wettbewerbs um die Erringung politischer Macht (Elitenkonkurrenz-Modell), im Sinne der Forderung nach Herstellung der Identität von Regierenden und Regierten oder als Prozeß zunehmender und tendenziell alle gesellschaftlichen Funktionsbereiche erfassender Partizipation begriffen wird. Je nach Standpunkt fallen sowohl die Auswahl der als spezifisch und relevant erachteten Parteifunktionen als auch

<sup>24)</sup> Vilfredo Pareto hat schon Anfang des 20. Jahrhunderts in seinen wissenschaftstheoretischen Erörterungen die Unterscheidung zwischen empirisch-logischer Bewährung, sozialer Wirksamkeit und politischer Nützlichkeit von wissenschaftlichen Theorien herausgearbeitet. Vgl. Vilfredo Pareto, System der allgemeinen Soziologie. Einleitung, Texte und Anmerkungen von Gottfried Eisermann, Stuttgart 1962, § 73; ders., Ausgewählte Schriften, hrsg. von Carlo Mongardini, Frankfurt 1975, insbes. S. 244, 390.

<sup>25)</sup> Eine ausführliche Darstellung und Erörterung findet sich bei A. Mintzel (Anm. 9).

<sup>22)</sup> Vgl. W. Hennis (Anm. 16), S. 150–195.

<sup>23)</sup> Vgl. die ausführliche Erörterung bei A. Mintzel (Anm. 9), S. 254–263.

die Kriterien für tatsächliche Leistungen und Defizite unterschiedlich aus. Die Urteilkriterien bleiben unausweichlich immer an den normativen Standort des Analytikers und Diagnostikers gebunden.

Die Vielzahl der typologischen Angebote hat die Diskussion um die sogenannten Volksparteien nur weiter verwirrt. Dazu kommen die Selbstentwürfe und Wunschkonzepte der Großparteien. Die Dehnbarkeit des Konzeptes „Volkspartei“, das „joining-the-bandwagon“ der Diskussion über die Volkspartei, die Beliebigkeit der typologischen Begriffswahl, all das hat zu keiner beachtenswerten Weiterentwicklung der sozialwissenschaftlichen Parteien-

forschung und insbesondere nicht zu einer theorieorientierten Parteienforschung geführt.

Der heuristische Nutzen von Typologisierungen und Klassifizierungen ist bekanntlich beschränkt, ein Verharren auf der Ebene der Begrifflichkeit und Typologisierung führt nicht an die Wirklichkeit der Großparteien heran. Der augenblickliche Stand von Theorie und Empirie der Großparteien erlaubt weder theoretisch noch empirisch gesicherte Aussagen über Umfang und Grenzen der Leistungen und der politischen Handlungsfähigkeit von Großparteien. Auf der Grundlage seriöser Einzel- und Teilbereichsuntersuchungen lassen sich jedoch bereichsspezifische Probleme und Mängel herausstellen<sup>26)</sup>.

## II. Auf der Suche nach der Wirklichkeit der Großparteien: Theoretische und empirische Annäherungen

### 1. Parteienstaatlich-demokratische Rahmenbedingungen, Anforderungen und Beschränkungen des Handlungsraumes

Die Bundesrepublik ist eine hochdifferenzierte, hochkomplexe und hochorganisierte westliche Industriegesellschaft mit parteienstaatlich-demokratischer Herrschaftsorganisation und Regierungsform (party government). Sie wird in der Regel kurz als Parteiendemokratie bezeichnet. Unter einer parteienstaatlichen Demokratie verstehen wir heute diejenige gesellschaftliche und politische Konfliktregulierung und Herrschaftsorganisation, in der eine Mehrzahl dem Anspruch nach und realiter demokratisch organisierter Parteien sowohl im Bereich gesellschaftlicher Interessenvermittlung als auch im Bereich staatlicher/gouvernementaler Entscheidung und Steuerung eine dominante und zentrale Stellung einnehmen<sup>27)</sup>.

Dominanz und Zentralität konkurrierender politischer Parteien bedeuten jedoch nicht, daß die Parteien in der parteienstaatlichen Demokratie eine monopolistische Stellung innehaben und gar omnipotent sind. Seit politische Parteien das Zentrum der Herrschaftsorganisation westeuropäischer De-

mokratien besetzen, hat es immer andere konkurrierende Organisationen und Institutionen gegeben, zum Beispiel unternehmerische Interessenverbände, Gewerkschaften, Massenmedien, Kirchen usw., die zumindest partiell auch Parteien zugeordnete Aufgaben und Leistungen wahrgenommen haben. Für den demokratischen Parteienstaat sind folglich Parteienwettbewerb und Wettbewerb der politischen Parteien mit anderen Organisationen und Institutionen charakteristisch<sup>28)</sup>. Die Zentralität und Dominanz der politischen Parteien in der parteienstaatlichen Demokratie ist aber gerade dadurch charakterisiert, daß den politischen Parteien in normativer und faktischer Hinsicht zahlreiche Aufgaben zugewiesen werden und tatsächlich obliegen. (Groß-)Parteien haben bei der „Organisation der politischen Macht“ eine zentrale Stellung inne.

Die politisch-institutionelle Dominanz und Zentralität der Großparteien in der parteienstaatlich-demokratischen Herrschaftsorganisation der Bundesrepublik wird über verfassungsrechtliche Normen u. a. durch Institutionen anderer Art eingeschränkt und – zum Teil – kontrolliert: zum Beispiel durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit, durch den Föderalismus, durch das Bundesverfassungsgericht, durch den Bundesrat (etwa durch den Vermittlungsausschuß), durch die Tarifautonomie, durch die Bundesbank. Diese und andere Institutionen beschrän-

<sup>26)</sup> Siehe z. B. Ursula Feist/Klaus Liepelt, Modernisierung zu Lasten der Großen. Wie die deutschen Volksparteien ihre Integrationskraft verlieren, in: *Journal für Sozialforschung*, 27 (1987) 3/4, S. 277–195; Hans-Joachim Veen, Bewährung als Volkspartei. Konfession und Wahlverhalten der Generationen, in: *Die politische Meinung*, (1988) 238, S. 58–66; Helmut Fagt, Die Mandatsträger der GRÜNEN. Zur sozialen und politischen Herkunft der alternativen Parteielite, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 11/86, S. 16–33.

<sup>27)</sup> Vgl. A. Mintzel/H. Schmitt (Anm. 2), S. 7.

<sup>28)</sup> Siehe z. B. Ulrich von Alemann, Der Wandel organisatorischer Interessen in der Bundesrepublik. Evasion oder Transformation?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 49/85, S. 3–21; ders., Organisierte Interessen in der Bundesrepublik, Opladen 1987.



ken den politischen Handlungsspielraum der (Groß-)Parteien. Institutionelle Beschränkungen des Handlungsraumes der (Groß-)Parteien führen in bestimmten Politikbereichen zu einer Beschränkung ihrer Handlungsfähigkeit. In der Kritik an den Großparteien wird immer wieder übersehen, daß es nationale und übernationale gesamtgesellschaftlich bedeutsame Entscheidungsbereiche mit langfristigen politischen Folgewirkungen gibt, die jenseits der Steuerungs- und Kontrollkompetenz der (Groß-)Parteien liegen.

In der Bundesrepublik haben die verfassungspolitische Inkorporierung und staatliche Institutionalisierung der politischen Parteien diese zu gesetzlich besonders privilegierten Trägern des politischen Prozesses gemacht. Im normativen Funktionskatalog des Parteiengesetzes vom 24. Juli 1967 sind die beiden gesetzlich herausgehobenen Hauptaufgaben der freien, dauernden Mitwirkung an „der politischen Willensbildung des Volkes“ und der „Bildung des politischen Willens des Volkes auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens“ detailliert spezifiziert worden.

Gemäß der Legaldefinition des Paragraphen 2 des Parteiengesetzes von 1967 müssen Parteien zur Erfüllung dieser vielfältigen Aufgabenstellungen „insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit“ ihrer Tätigkeit im Sinne des parteiengesetzlichen Funktionskataloges bieten. Umfang und Festigkeit der Organisation müssen folglich, so schreibt es das Parteiengesetz vor, funktionsgerecht sein. Zwar sind im Parteiengesetz die demokratischen Grundsätze in bezug auf die innere Ordnung der Parteien nicht in der Weise präzisiert, daß das Modell einer völlig durchorganisierten demokratischen Mitgliederpartei etwa sozialdemokratischen Musters ohne weiteres unterstellt werden kann, aber es besteht kein Zweifel, daß Parteien auch nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation den Aufgabenstellungen angemessen und gewachsen sein müssen.

## 2. Industriegesellschaftliche Anforderungen

Entwicklung und Wandel der hochorganisierten Industriegesellschaft stellen hohe Anforderungen an die Steuerungs- und Konfliktlösungskapazität der Großparteien und machen eine ständige Verbesserung der Steuerungsfähigkeit erforderlich. Die Anforderungen an die Fähigkeit zur gesamtgesellschaftlichen Bestandssicherung und damit an die Handlungsfähigkeit der (Groß-)Parteien nehmen zu. Mit dem zunehmenden Steuerungsbedarf und den erhöhten Anforderungen haben sich die Funk-

tionen des politisch-administrativen Systems gewandelt und erheblich ausgeweitet. Für alle westlichen Industriegesellschaften ist der moderne Interventionsstaat charakteristisch. Von diesen großen Entwicklungsprozessen sind die Parteien als politische Organisationsformen und als zentrale und dominante politische Institutionen, die den politischen Prozeß maßgeblich mittragen und mitgestalten, nicht ausgeschlossen.

In der hochorganisierten Industriegesellschaft mit einer parteienstaatlich-demokratischen Herrschaftsorganisation bedarf die politische Institution „Partei“ zur Erfüllung der tatsächlichen und normativ zugewiesenen Aufgaben einer entsprechend ausdifferenzierten, komplexen, multifunktionalen und flexiblen Organisation. Die politische Institution „Partei“ ist eben nicht nur ein verfassungsrechtlich sowie bundes- und landesgesetzlich privilegierter Mitträger des politischen Prozesses, sondern zugleich ein Vehikel und Instrument zur Realisierung dieser multifunktionalen Trägerschaft. Es kommt in einem sehr hohen Maße auf ihre organisatorische Verfassung, auf ihre Organisationspolitik und auf ihre organisatorische Ausrüstung an, ob und in welchem Maße sie die vielfältigen Aufgaben zu erfüllen in der Lage ist. Eine entsprechend leistungsfähige Parteiorganisation ist somit eine wichtige Funktionsvoraussetzung.

Organisationspolitik hat mithin selbst eine eminent wichtige politische Funktion, ist Politik. Die Fülle der wachsenden gesellschaftlichen und politischen Anforderungen an die politische Institution „Partei“ und an die Partei als politisches Organisations- und Handlungssystem beschränkt den organisationspolitischen Imperativ nicht allein auf die Wählermobilisierung im Sinne des Prinzips periodischer Stimmenmaximierung, sondern verlangt permanente Organisierung von Unterstützung und Loyalität für die Funktionsträger der Partei und für die Entscheidungen auf allen politischen Ebenen und in allen politischen Funktionsbereichen. Diese Parteaufgaben können für die Parteien zum Beispiel nicht von Medien übernommen werden. Medien können nicht die organisationspolitische Kampagnefähigkeit der Großparteien ersetzen.

Je größer die soziale Integrationskraft einer Partei, desto besser vermag sie sich Loyalität und Zustimmung zu sichern bzw. desto breiteren Konsens vermag sie der jeweiligen politischen Exekutivelite bei der Ausübung staatlicher Macht auf den unterschiedlichen Ebenen politischer Administration zu beschaffen. Zwar laufen alle diese funktionsdienlichen Organisationszwecke einer demokratischen Partei letztendlich auf Stimmengewinn und bei den Großparteien in der Regel auf die Mehrheitsgewinn-

nung hinaus, also auf Einfluß und gouvernementale Entscheidungsbefugnis. Aber es wäre verfehlt, in den Parteiorganisationen nur Wahlmaschinen zu sehen, die periodisch zur Wählermobilisierung und Stimmenmaximierung eingesetzt werden. Parteien sind vielmehr hochsensible, freiwillige gesellschaftliche Organisationen und staatlich subventionierte politische Tendenzbetriebe, die als *Träger, Vehikel* und *Instrument* des politischen Prozesses permanent und multifunktional wirken.

### 3. Die moderne Großpartei – kein auslaufendes Modell

Trotz vieler struktureller Mängel und trotz prinzipieller struktureller Restriktionen der politischen Großorganisation ist die moderne Großpartei eine politische Organisationsform, deren strukturelle Differenziertheit und funktionale Komplexität sie befähigt, auf allen funktionalen Ebenen des politischen Systems und in allen strukturellen Einheiten des politisch-staatlichen Institutionsgefüges tätig zu werden und präsent zu sein. Nicht die Großparteien sind überfordert, wie die Kritiker dieser „Superstrukturen“ häufig behaupten, sondern die Kleinparteien, die die multifunktionalen Aufgaben und die notwendige Politikkoordination in dem gegebenen komplexen System institutioneller Politikverflechtung mangels organisatorischer und personeller Kapazität nicht in dem notwendigen Umfang leisten können. Dennoch sind die „lästigen“ kleineren Konkurrenten nicht überflüssig, sondern ihre Funktionen sind ebenfalls Ausdruck der Differen-

ziertheit, Komplexität und relativen Offenheit fortgeschrittener Industriegesellschaften.

Der informierte Beobachter erkennt in der Entwicklung der demokratischen Großparteien unschwer strukturell-funktionale Adaptionsprozesse an die Fülle wachsender Aufgaben und an die technischen Rahmenbedingungen des Politikmachens. Die Weiterentwicklung bzw. permanente Reorganisation der Großparteien ist gekennzeichnet durch Bürokratisierung, Rationalisierung, Professionalisierung, politische Rollendifferenzierung, Technisierung und Zentralisierung sowie Ausdifferenzierung der Parteiorganisation in Exekutivorgane und (Führungs-)Stäbe, in Suborganisationen wie Arbeitsgemeinschaften und Arbeitskreisen sowie in Nebenorganisationen wie Wirtschafts- und Verlagsbetriebe, Stiftungen und dergleichen mehr.

Meine zentrale (Gegen-)These zur radikalen Kritik an den Großparteien der Bundesrepublik lautet, daß diese nicht an die Grenzen ihrer Entwicklungsmöglichkeiten gelangt und – gemessen an den drängenden Gegenwarts- und Zukunftsaufgaben – nicht veraltete politische Organisationsformen und -instrumente sind, die durch neue politische Organisationsformen ersetzt werden müßten. Gewiß vorhandene Struktur- und Funktionsschwächen, organisationspolitische Defizite und hierdurch verstärkte Legitimationsdefizite müssen nicht zwingend bedeuten, daß die Großparteien, die „Super-Strukturen“ oder gar die Institution „Partei“ selbst als politische Organisationsform überholt sind oder in einer dramatischen Krise stecken.

## III. Die reale Großpartei – ein Mischtypus

Es gibt realiter nicht so etwas wie eine typische, „reine“ Volkspartei. Zahlreiche empirische Analysen sprechen dafür, daß es sich bei den Volksparteien genannten Großparteien nicht um einen strukturell-funktional *einheitlichen*, nach bestimmten Merkmalen durchgebildeten/durchorganisierten Parteitypus handelt, sondern vielmehr um einen *Mischtypus* aus Strukturelementen verschiedener Parteitypen<sup>29)</sup>. Empirische Befunde weisen darauf hin, daß die heutigen Großparteien der Bundesrepublik (immer noch) strukturfunktionale Elemente der (älteren) „demokratischen Massenintegrations-

parteien“<sup>30)</sup>, der locker organisierten Wählerpartei, einer hochtechnisierten Apparatpartei und einer Milieupartei umfassen können. Die SPD ist in Teilen Bayerns mitnichten das, was man, wenn auch noch so vage, unter einer Volkspartei versteht. CDU und CSU sind noch immer in regionalen Teilbereichen nachweislich Milieuparteien oder relativ geschlossene Honoratiorengelbe. Auch im Rahmen der CDU-nahen Parteienforschung besteht nicht in allen Punkten Konsens darüber, ob die CDU ihren volksparteilichen Anspruch eingelöst hat, ob sie überall und auf allen Ebenen zur Volkspartei geworden ist. So wird zum Beispiel unter dem Gesichtspunkt des innerparteilichen Plu-

<sup>29)</sup> Auf diesen Mischtypus habe ich mehrmals aufmerksam gemacht. Vgl. A. Mintzel (Anm. 9), S. 166; ders., Hauptaufgaben der Parteienforschung, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, (1987) 3, S. 233.

<sup>30)</sup> Zu diesem Begriff siehe Sigmund Neumann, Die Parteien der Weimarer Republik, Stuttgart 1970<sup>2</sup>, S. 103–110.

ralismus der Hamburger CDU der volksparteiliche Charakter abgesprochen<sup>31)</sup>.

Viele Befunde lassen also in den Großparteien so etwas wie ein „loosely coupled system“ im Sinne eines Neben- und Miteinanders typologisch verschiedener Strukturelemente erkennen<sup>32)</sup>. Nur in diesem Sinne stellt die moderne Großpartei *einen* Typus besonderer Art dar, der sie von der reinen Milieupartei, der reinen Honoratiorenpartei, der reinen liberalen Repräsentationspartei usw. unterscheidet<sup>33)</sup>. Jedenfalls scheint es realitätsfern zu sein, in den Großparteien der Bundesrepublik *einen reinen*, nach bestimmten Merkmalen einheitlich durchorganisierten Organisationstypus zu sehen. Die formal-statutarischen Regelungen der Großparteien stehen dieser Eigenart nicht im Wege.

Wie immer dieser Mischtypus zusammengesetzt sein mag, die Großparteien sind noch in einem anderen Sinne „loosely coupled systems“. Wir haben es wahrscheinlich mit binnenstrukturell vielfach segmentierten, fragmentierten und parzellierten Organisationsgebilden zu tun, die sich quasi nur temporär, zum Beispiel im Handlungssystem von Parteitag, zu festen strukturierten Einheiten verbinden. Elmar Wiesendahl bezeichnet in Anknüpfung an Karl E. Weick die „fragmentierte und parzellierte Organisationsstruktur“ der Großpartei überspitzt und perspektivisch-selektiv als eine „fragmentierte, lose verkoppelte Anarchie“<sup>34)</sup>. Die Teile dieser fragmentierten und parzellierten Organisation ständen „durch lose Bindungen und Bezie-

hungen in einem lockeren Handlungszusammenhang“. „Abgekapselte Elemente und Bereiche . . . (verfügt) mitunter über hohe Rationalität.“<sup>35)</sup> Das „loosely coupled system“ der Großpartei läßt sich also im Sinne eines organisierten Neben-, Mit- und Durcheinanders typologisch verschiedener Strukturelemente verstehen.

Die innere typologische Vielfältigkeit, die strukturelle Fragmentierung und Parzellierung der Großparteien wird durch die föderative Struktur der parteienstaatlich-demokratischen Herrschaftsorganisation und durch unterschiedliche sozio-ökonomische, politisch-kulturelle Kontexte in den Bundesländern zumindest abgestützt.

In der Entwicklungsgeschichte der bundesrepublikanischen Großparteien richtete sich ein Gutteil der organisationspolitischen Bemühungen der hauptamtlichen Apparate, insbesondere aber der Landes- und Bundesgeschäftsführungen auf die schrittweise Durchrationalisierung und Vereinheitlichung der Organisationsgebilde und Organisationssteile. Die Bemühungen um eine Durchorganisation und um einen Zusammenschluß der Parteiteile zu *einem* effektiven Strukturtypus sind ein Charakteristikum der Großpartei. Die Großparteien haben sich dabei schwer getan und sind auch heute noch nicht völlig durchorganisierte Gebilde. Die Großparteien nähern sich in unterschiedlicher Weise und mit zeitlicher Phasenverschiebung dem Typ einer modernen Massen- und Apparatpartei an.

Diese Organisationswirklichkeit des komplexen Mischtypus Großpartei erklärt meines Erachtens zum Teil die Schwierigkeiten und Widersprüchlichkeiten in der theoretischen und empirischen Diskussion. Die These vom realen Mischtypus-Charakter der westdeutschen Großparteien hat für die Theoriebildung und für empirische Erforschung der Politikfähigkeit, der Integrationskapazität, der Problemlösungskapazität usw. weitreichende Konsequenzen. Möglicherweise resultiert ein Gutteil der (bisherigen) großen Integrationskapazität der Volksparteien gerade daraus, daß sie hochkomplexe Mischtypen darstellen und deshalb als Vehikel für sehr verschiedene Umweltbedingungen und Anforderungen fungieren können. An der Basis sind sie hier und dort möglicherweise spezifische Milieuparteien, in Teilgebieten möglicherweise populistische Regionalparteien, auf höherer Ebene der demokratischen Herrschaftsorganisation möglicherweise hochtechnisierte Appartparteien.

<sup>35)</sup> E. Wiesendahl (Anm. 34), S. 83–85.

<sup>31)</sup> Vgl. Detlev Preuß. Gruppenbildung und innerparteiliche Demokratie. Am Beispiel der Hamburger CDU, Königstein/Ts. 1981.

<sup>32)</sup> Vgl. Karl E. Weick, Educational Organizations as Loosely Coupled Systems, in: Administrative Science Quarterly, Vol. 21 (1976), S. 1–19.

<sup>33)</sup> Es erscheint deshalb auch problematisch, in Abgrenzung von den Großparteien die GRÜNEN als eine „neue linke Milieupartei“ zu bezeichnen; vgl. Hans-Joachim Veen, Die Anhänger der GRÜNEN — Ausprägung einer neuen linken Milieupartei, in: Manfred Langner (Hrsg.), Die GRÜNEN auf dem Prüfstand. Analyse einer Partei, Bergisch-Gladbach 1987, S. 60–127. Siehe hierzu Heinrich Oberreuter, Parteien — zwischen Nestwärme und Funktionskälte, Zürich 1983, S. 63–75.

<sup>34)</sup> Elmar Wiesendahl, Wie politisch sind politische Parteien? Zu einigen vernachlässigten Aspekten der Organisationswirklichkeit politischer Parteien, in: Jürgen W. Falter/Christian Fenner/Michael Th. Greven, Politische Willensbildung und Interessenvermittlung, Opladen 1984, S. 83; vgl. auch Reinhold Roth/Elmar Wiesendahl, Strukturbesonderheiten politischer Parteien. Zur politischen Soziologie der Organisationswirklichkeit von Parteien (Forschungsgruppe Parteidemokratie. Analysen und Berichte Nr. 13, hrsg. von Heino Kaack/Reinhold Roth), Bremen 1985.

## IV. Großparteien und Kleinparteien

### 1. Koexistenz verschiedener Strukturtypen und Organisationsformen

Das Parteiensystem wird realiter von der Gesamtheit aller existierenden Parteien, von Großparteien und Kleinparteien sowie ihren mannigfaltigen Wechselbeziehungen konstituiert. Regionale und auf der Grundlage partieller Interessenlagen gebildete Kleinparteien haben im Parteiensystem ebenso ihren Platz und ihre spezifische Funktion wie Großparteien. Die Entwicklung und der Wandel der Großparteien haben — dies zeigt die Parteiengeschichte der Bundesrepublik ebenfalls — die Vielzahl der Kleinparteien nicht zwangsläufig verschwinden lassen. Die Integrationskapazität und Absorptionskraft der Großparteien ist (noch immer) groß, aber nicht unbeschränkt. Es existiert nach wie vor eine Vielzahl von Kleinparteien. In der Geschichte der Bundesrepublik hat es insgesamt rd. 130 Parteien gegeben, die sich seit 1946 an Bundestags- oder/und Landtagswahlen beteiligt haben<sup>36)</sup>. Die größeren und wichtigeren unter ihnen sind durch die Entwicklung der Großparteien in den vorparlamentarischen Raum oder in lokale Vertretungskörperschaften zurückverwiesen worden.

Es gibt nicht nur Varianten des Mischtypus der Großparteien, sondern auch mehrere Typen von Kleinparteien mit speziellen Funktionen<sup>37)</sup>. In modernen, hochentwickelten westlichen Industriestaaten existiert ungeachtet der normativen Rahmenbedingungen realiter immer eine Mehrzahl von politischen Parteien mit verschiedenen politischen Organisationsformen nebeneinander. Die Koexistenz verschiedener politischer Organisationsformen und Strukturtypen ist geradezu ein Charakteristikum moderner westlicher Industriegesellschaften. Neben der kommunistischen Kaderpartei mit ihrem Organisationsprinzip des demokratischen Zentralismus, neben (neo-)faschistischen und rechtsradikalen Parteien existieren Honoratioren- und Interessenparteien, neben den dominanten Massen- und Apparatsparteien modernen Typs liberale Repräsentationsparteien. Schon vor der Ökologie- und

<sup>36)</sup> Vgl. Richard Stöss, Struktur und Entwicklung des Parteiensystems der Bundesrepublik — Eine Theorie, in: Richard Stöss (Hrsg.), Parteienhandbuch. Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945—1980. Band I: AUD bis EFP, Opladen 1983, S. 19. Die Anzahl der Parteien hat sich inzwischen vermehrt.

<sup>37)</sup> Richard Stöss hat die Koexistenz verschiedener Parteitypen und die Wechselwirkungen spezifischer Funktionen unterschiedlicher Parteitypen in seinem funktionalistischen Modell des Parteiensystems der Bundesrepublik systematisch herausgearbeitet. Siehe R. Stöss (Anm. 36), S. 145—169.

Alternativbewegung hat es Kleinparteien mit basisdemokratischen (Organisations-)Prinzipien gegeben. Wir können in allen westeuropäischen Industrieländern die Koexistenz unterschiedlicher Strukturtypen von Parteien mit ganz unterschiedlichen Systemfunktionen empirisch feststellen.

### 2. Systemstabilisierende Wechselbeziehungen zwischen Groß- und Kleinparteien

Großparteien sind faktisch zu keinem Zeitpunkt „catch-all-parties“, „Jedermannsparteien“, „Omni-busparteien“ etc. gewesen. Dies läßt auch die Logik des politischen Marktes (Konkurrenzsysteem!) der interessenpluralistischen modernen Gesellschaft nicht zu. Großparteien können nicht wirklich alle Bedürfnisse und Interessen zufriedenstellen, nicht alles bewirken. Sie sind keine omnipotenten Moleche. Sie müssen sogar zwangsläufig bestimmte soziokulturelle und sozioökonomische Teilbereiche Kleinparteien überlassen. Demokratische Großparteien können faktisch auch nicht alle ideologischen Bedürfnisse aggregieren und integrieren, so zum Beispiel nicht fundamentaloppositionelle Interessen; Großparteien müssen deren „Einkapselung“ und „Neutralisierung“ Kleinparteien überlassen, deren objektiver funktionaler Beitrag zur Systemstabilität gerade darin besteht, „dysfunktionale“ Kräfte zu binden und in „funktionale“ zu verwandeln. Auf dieses Paradoxon der systemstabilisierenden Funktionen von mittelgroßen und/oder kleinen radikalen Oppositionsparteien ist schon oft hingewiesen worden.

Die Existenz und Neubildung von Kleinparteien muß keine destabilisierende Wirkung auf das Parteiensystem haben, sondern macht Legitimationsdefizite bzw. -strömungen erst sichtbar und in ihrer Größenordnung kalkulierbar.

So haben Kleinparteien für Großparteien Signalfunktionen bzw. eine Indikatorfunktion. Kleinparteien erhalten systemfunktional wichtige „Restwertwertfunktionen“ sehr verschiedener Art und gehören hierdurch zu den funktionsnotwendigen „Helfern“ von Großparteien gerade auch dann, wenn sie gegen die „Großen“ antreten. Kleinparteien gewinnen — mitunter durch hintergründige Abmachungen mit den großen Parteien — wichtige Wahlstimmen-Zuträger-Funktionen. Sie betreiben Nischenpolitik und kommen „Hyde-Park-Corner“-Bedürfnissen entgegen. Ihnen kommt in diesem Sinne auch eine politisch relevante Entlastungsfunktion für die Großparteien zu.

In den Wechselbeziehungen zwischen Großparteien und Kleinparteien gibt es für beide Seiten das

Schwellenproblem, d. h. die Entwicklung einer alten oder neugegründeten Kleinpartei zu einer politisch relevanten Partei für Mehrheitsbildungen. Die Schwelle wird im Parteiensystem der Bundesrepublik dann übertreten, wenn es einer Kleinpartei gelingt (wie zum Beispiel den GRÜNEN oder neuerdings den Republikanern), in Parlamente einzuziehen.

Die Kleinparteien sind nicht überflüssig, sondern ihre verschiedenen Funktionen sind gewissermaßen Ausdruck der Differenziertheit, Komplexität, Flexibilität und relativen Offenheit des gesellschaftlichen und politischen Systems. Neuentstehende Parteien oder die Metamorphosen bestehender Parteien können seismographische Signale für Veränderungen im gesellschaftlichen System sein und innovativen Charakter tragen. Innovative Wirkungen der GRÜNEN auf die Großparteien und auf das Parteiensystem sind unter den Gesichtspunkten der materialen Politiken (policies), der Austragung von Konflikten (politics) und der verfassungspolitischen Grundfragen (polities) festzustellen. Die neuesten Erörterungen der Bündnis- und Koalitionsfrage bei den Sozialdemokraten und den GRÜNEN sowie Kurt Biedenkopfs positive Einschätzung des funktionalen Beitrags der GRÜNEN für die Politik in der Bundesrepublik deuten auf den Fortgang wechselseitiger Lernprozesse hin.

Mangelnde, unzulängliche organisations- und personalpolitische Kapazität der Kleinparteien bedeutet nicht zugleich Dysfunktionalität oder Unfähigkeit bzw. Versagen in toto. Die heterogenen und unterschiedlichen Kleinparteien sind in ihren beschränkten funktionalen Möglichkeiten und Aktionsradien durchaus auf die Großparteien bezogen. Die Anzahl, die spezifischen Teilfunktionen, die Größe und die Lebensdauer von Kleinparteien hängen von dem jeweiligen Umfang der strukturell-funktionalen Responsivität, der Leistungskapazität sowie von der Flexibilität der etablierten Parteieliten und der Absorptionsfähigkeit der Großpartei(en) ab.

### 3. Parteiensystem — Typus des gemäßigten Pluralismus

Das Parteiensystem der Bundesrepublik läßt sich mit Giovanni Sartori noch immer als der Typus eines „gemäßigten Pluralismus“ klassifizieren<sup>38)</sup>. Nach Sartori gehören zu den Merkmalen dieses Typs *erstens* eine Fragmentierung des Parteiensystems in drei bis fünf relevante Parteien, *zweitens* eine relativ geringe ideologische Distanz der rele-

vanten Parteien voneinander, *drittens* eine gemäßigte ideologische Wettbewerbssituation (d. h. weder stark zentripetal noch stark zentrifugal), *viertens* die Tendenz zur „bipolaren Koalitions-Konfiguration“ und *fünftens* die Abwesenheit von „bipolarer Opposition“, also von linken und rechten Anti-Systemparteien bei der „Organisation der Macht“.

Auch nach der Entwicklung der grün-alternativen Initiativen zur Partei der GRÜNEN läßt sich das Parteiensystem noch mit diesen typologischen Merkmalen des gemäßigten Pluralismus beschreiben und typisieren<sup>39)</sup>. Die GRÜNEN können, wenn überhaupt, nur partiell als Anti-Systempartei angesprochen werden, die angeblich eine andere Republik will. Angesichts der immer noch großen elektoralen Stabilität der sogenannten Altparteien, d. h. bei der nach wie vor relativ großen Konzentration der Wählerschaft auf die dominanten Großparteien links und rechts der Mitte, und angesichts des breiten Basiskonsenses in der Bevölkerung läßt sich sogar folgende These wagen:

Wenn die GRÜNEN sich erklärtermaßen und tatsächlich zu einer radikalen, fundamentaloppositionellen Anti-Systempartei entwickeln würden, dann würden sie alsbald im relativ stabilen gemäßigten Pluralismus des Parteiensystems — wie bisher schon andere nicht-relevante Anti-Systemparteien — in die Marginalität geraten. Die künftige Relevanz der GRÜNEN hängt also entscheidend von ihrem gemäßigten Parteicharakter ab. Dessen Stärkung hängt wiederum auch von der Flexibilität der Großparteien und ihres Führungspersonals ab<sup>40)</sup>. Illegalisierungs- und Ausschlußstrategien können dysfunktionale Wirkungen in dem Sinne haben, daß radikale Positionen gestärkt und system-integrative Lernprozesse durch Mitwirkung abgebremst werden.

Auf der Parteiensebene finden Prozesse der Adaption, der Abgrenzung, der Ausgrenzung und der Reintegration statt. Die Parteiwerdung und der Aufstieg der GRÜNEN zur parlamentarischen Kraft weisen auf institutionelle Lern- und Anpassungsprozesse hin, die aus der „Antipartei-Partei“ (Petra Kelly) eine fast normale politische Partei werden lassen. Je größer sie werden, je mehr Mitglieder sie gewinnen, je mehr Geld sie brauchen, je mehr Geld sie zu verwalten und zu verteilen haben, je mehr öffentliche Positionen besetzt werden können und müssen, je mehr Büroarbeit geleistet werden muß, je mehr Organisationsarbeit anfällt, desto

<sup>38)</sup> Vgl. H. Schmitt, (Anm. 13) Kurseinheit 2, S. 6—19.

<sup>40)</sup> Vgl. hierzu zum Beispiel Hermann Schmitt, Neue Politik in alten Parteien. Zum Verhältnis von Gesellschaft und Parteien in der Bundesrepublik. Opladen 1987.

<sup>39)</sup> Giovanni Sartori, Parties and party systems. A framework for analysis, Volume 1, Cambridge 1984<sup>4</sup>, S. 273—293.

mehr werden die GRÜNEN die institutionellen Zwänge erfahren und sich der Zweckrationalität moderner flächendeckender Organisationsformen beugen müssen. Dies muß nicht notwendigerweise heißen, daß sie gezwungen sein werden, alle ihrer alternativen organisationspolitischen Imperative (dezentrale Demokratie; Vorrang der Basis bei der Entscheidungsfindung; ständige Kontrolle aller Amts- und Mandatsinhaber; Öffentlichkeit; Ämterrotation) aufzugeben. Sie werden in der Praxis ihre organisationspolitischen Imperative und Leitlinien modifizieren. Die postindustrielle Rahmenpartei und Anti-Volkspartei ist neuerdings selbst in eine akute Krise geraten, aber auch diese Parteikrise muß nicht notwendigerweise das Ende des alternativen Experimentierens bedeuten.

Auf der anderen Seite werden die Großparteien, und auch dafür gibt es Anzeichen und Ansätze,

bestimmte Teile ihrer Organisationsstruktur flexibler machen und gewisse basisdemokratische Elemente aufnehmen.

Die Parteien und das Parteiensystem der Bundesrepublik haben sich als flexible Institutionen und flexibles Institutionsgefüge erwiesen. Die Großparteien und das Parteiensystem der Bundesrepublik hatten in den gut vierzig Jahren ihres Daseins schon mehrere Bewährungsproben zu bestehen und auf den Druck neuer Anforderungen flexibel zu reagieren. Die Bewährungsproben wurden nicht jedesmal glatt bestanden. Immer bedurfte es einer gewissen Zeit der Umstellung. Die bisherige Geschichte der Parteien und des Parteiensystems der Bundesrepublik liefert gute Gründe für die Hypothese, daß Großparteien nicht überholt und zur Anpassung an neue Anforderungen fähig sind.

# Innerparteiliche Partizipation

## Zur Analyse der Beteiligung von Parteimitgliedern am parteiinternen Willensbildungsprozeß

Fragen der innerparteilichen Demokratie, insbesondere der Beteiligung von Parteimitgliedern am parteiinternen Willensbildungsprozeß, gehören seit jeher zum Kernbestand der Analyse politischer Parteien, auch wenn sich die deutsche Politikwissenschaft über Jahre hinweg mit diesem Untersuchungsgegenstand nur am Rande beschäftigt hat

und sich ihm erst in jüngster Zeit wieder verstärkt widmet<sup>1)</sup>. Der folgende Beitrag versucht, einen Überblick über die Entwicklung und den gegenwärtigen Stand der Forschung zur innerparteilichen Partizipation zu geben, wobei vor allem auf die empirischen Beiträge zu dieser Fragestellung eingegangen werden soll.

### I. Zur Konzeptualisierung innerparteilicher Partizipation

Als innerparteiliche politische Partizipation können alle freiwilligen, auf die Beeinflussung innerparteilicher Entscheidungen und deren Vermittlung im Rahmen des zwischenparteilichen Wettbewerbs gerichteten Aktivitäten von Parteimitgliedern angesehen werden. Zur Strukturierung der Vielzahl möglicher Aktivitäten dieser Art bietet sich zunächst eine Trennung in binnen- und außenorientierte Aktivitäten an. Bei den binnenorientierten Aktivitäten lassen sich zusätzlich die Beteiligung an der Personalrekrutierung und an der Politikformulierung unterscheiden. Da Parteien mit ihrer Umwelt in vielfältigen Wechselbeziehungen stehen, also nicht nur auf von außen kommende Veränderungen reagieren, sondern ihre Umwelt auch aktiv zu beeinflussen suchen, muß ein vollständiges Partizipationskonzept auch außenorientierte Aktivitäten einbeziehen. Allerdings sind nur solche Handlungen als partizipatorische Aktivitäten anzusehen, die im Rahmen des zwischenparteilichen Wettbewerbs auf die direkte Beeinflussung politischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse der Parteiemwelt gerichtet sind (Beteiligung an der Politikvermittlung). Zwischen diesen drei Erscheinungsformen innerparteilicher Partizipation (Personalrekrutierung, Politikformulierung, Politikvermittlung) ist eine deutlich positive Beziehungsstruktur zu erwarten, da Personalentscheidungen oft auch Vorentscheidungen über politische Inhalte darstellen, inhaltliche Entscheidungen häufig bevorstehende Personalentscheidungen vorstrukturieren und die Beteiligung am Zustandekommen von Personal-

und Sachentscheidungen die Bereitschaft zur Vermittlung dieser Entscheidungen nach außen erhöht. Es kann daher durchaus auch von einer Dreiteilung unterliegenden Aktivitäts-Nichtaktivitätsdimension ausgegangen werden.

Die Unterscheidung der drei genannten Partizipationsformen, die sich auch empirisch bewährt hat<sup>2)</sup>, zeigt ihre Fruchtbarkeit bei der Diskussion des Stellenwerts verschiedener Formen innerparteilicher Partizipation im Rahmen der drei Paradigmen der Parteienforschung, des Konkurrenz-, des Integrations- und des Transmissionsparadigmas<sup>3)</sup>. Es läßt sich nachweisen, daß die drei Paradigmen durch die Betonung jeweils einer der drei von uns unterschiedenen Formen innerparteilicher Partizipation gekennzeichnet sind.

Im Parteienmodell des *Konkurrenzparadigmas*, das den Wettbewerb zwischen den Parteien in den Vordergrund stellt, bleibt für innerparteiliche Partizipation insbesondere in bezug auf die Politikformulierung, aber auch in bezug auf die Personalrekrutierung, wenig Raum<sup>4)</sup>. Eine umfassende Mitgliederpartizipation in diesen Bereichen wird als dysfunktional angesehen, da sie knappe Mittel bindet, die Handlungsfreiheit der Parteiführung ein-

<sup>2)</sup> Vgl. O. Niedermayer (Anm. 1), Kap. 4.4.

<sup>3)</sup> Zu den drei Paradigmen, auf deren unterschiedliche normative Orientierungsrahmen und Parteikonzepte hier nicht näher eingegangen werden kann, vgl. E. Wiesendahl, *Parteien und Demokratie. Eine soziologische Analyse paradigmatischer Ansätze der Parteienforschung*, Opladen 1980.

<sup>4)</sup> In diesem Modell, das auf der Theorie demokratischer Elitenherrschaft und insbesondere der ökonomischen Theorie der Demokratie basiert, wird letztlich innerparteiliche durch zwischenparteiliche Demokratie ersetzt; vgl. z. B. E. E. Schattschneider, *Party Government*, New York 1942, S. 60.

<sup>1)</sup> An neueren Arbeiten vgl. z. B. M. Th. Greven, *Parteimitglieder*, Opladen 1987; B. Hoecker, *Frauen in der Politik. Eine soziologische Studie*, Opladen 1987; O. Niedermayer, *Innerparteiliche Partizipation*, Opladen 1989.

schränkt und die Effizienz und Flexibilität der strikt auf das Ziel der Stimmenmaximierung bei Wahlen ausgerichteten Parteiorganisation mindert. Eine optimale Nutzung der Wahlchancen erfordert einen effizienten Mitteleinsatz, der am besten durch eine Zentralisierung der Macht und Entscheidungsbezugnis in den Händen der wählerorientierten Parteiführung und damit durch eine innerparteiliche Willensbildung von oben nach unten erreicht werden kann. Die Beteiligung an der Politikvermittlung hingegen erhält im Rahmen dieses Modells einen positiven Stellenwert, der aus den Erfordernissen des Stimmenwettbewerbs resultiert. Da die Erfolgchancen einer Partei im Konkurrenzkampf auf dem politischen Markt u. a. von ihrem Mitteleinsatz abhängen, ist eine die Ressourcenbasis der Partei verbreiternde Beteiligung der Mitglieder in diesem Bereich funktional, auch wenn sie nicht die wichtigste Ressource der Partei darstellt.

Das *Integrationsparadigma* der Parteienforschung wurzelt in einem an den Erfordernissen der Bestands- und Funktionssicherung des politischen Systems ausgerichteten Demokratiemodell. Diese am Gesamtsystem orientierte Perspektive liefert auch den Maßstab zur Beurteilung der innerparteilichen Meinungs- und Willensbildung<sup>5)</sup>. Das diesem Paradigma angemessene Organisationsmodell politischer Parteien ist eine repräsentative, zugangsoffene, verantwortliche, durch Wahlen legitimierte, pluralistische innerparteiliche Elitenherrschaft. Von dem Postulat ausgehend, daß es für Parteien „keine andere als eine repräsentative Struktur geben kann“<sup>6)</sup> und das Prinzip innerparteilicher Elitenkonkurrenz vorherrscht, wird ein Konzept innerparteilicher repräsentativer Demokratie entwickelt, das in seiner extremen Form wenig Raum für die Beteiligung der Parteimitglieder an der innerparteilichen Politikformulierung läßt: „Beschlüsse von politischer Tragweite werden . . . nur von der Parteispitze gefaßt. Die Masse der Mitglieder muß nicht gefragt werden und wird es auch nicht. Ein plebiszitärer Modus, solche Beschlüsse durch das Parteivolk beeinflussen zu lassen, ist nicht vorgesehen.“<sup>7)</sup>

<sup>5)</sup> Vgl. M. Hättich, Innerparteiliche Demokratie und politische Willensbildung, in: E. Röper (Hrsg.), Reale Utopien. Glanz und Elend der Parteien, Mainz 1970, S. 45; W. Jäger, Innerparteiliche Demokratie und Repräsentation, in: ders. (Hrsg.), Partei und System, Stuttgart 1973, S. 125.

<sup>6)</sup> W. Hennis, Die mißverständene Demokratie, Freiburg 1973, S. 23.

<sup>7)</sup> H. Friedrich/W. Zehetmeier, Parteien. Geschichte, Aufgaben und Bedeutung der politischen Parteien, München 1965, S. 110.

Von zentraler Bedeutung für dieses Konzept ist daher nicht die Beteiligung der „einfachen“ Parteimitglieder an der Politikformulierung, sondern an der Personalrekrutierung: „Verlangt wird die demokratische Legitimation der Parteiführung, nicht mehr, aber auch nicht weniger.“<sup>8)</sup> Hierin, in der „sich ständig wiederholenden, ständig neu zu vollziehenden Legitimation der Parteioberen von unten her durch freiwillige Anerkennung ihrer Führerstellung wie ihrer konkreten Führung“, ist das demokratische Moment zu sehen<sup>9)</sup>. Entscheidend ist nicht in erster Linie ein kontinuierlicher Fluß der inhaltlich-politischen Willensbildung von unten nach oben, sondern die Wahl, Kontrolle, Abberufung und Austauschbarkeit der innerparteilichen Repräsentanten. Allerdings werden strikt basisorientierte Elitenkontrollinstrumente — wie insbesondere das imperative Mandat — einhellig abgelehnt<sup>10)</sup>, da generell nur eine von nennenswerten Beschränkungen freie Handlungs- und Entscheidungskompetenz der aus den Parteien hervorgegangenen verantwortlichen Eliten den Erfordernissen des übergeordneten politischen Systems entspricht.

Steht im Parteienmodell des Integrationsparadigmas die Beteiligung an der Personalrekrutierung im Mittelpunkt, so betont das *Transmissionsparadigma*, das sich an einem basisbezogenen Demokratiemodell orientiert, die Beteiligung der Parteimitglieder an der Politikformulierung. Ausgehend von einer Sicht der Parteien als den „primär legitimierten Handlungseinheiten der Massendemokratie“<sup>11)</sup>, die als organisatorisches Werkzeug der Artikulation und Übertragung des Willens der Aktivbürgerschaft dienen, liegt dem Transmissionsparadigma ein strikt basisorientiertes Modell parteiinterner Willensbildung von unten nach oben zugrunde. Partizipation darf nach diesem Konzept innerparteilich nicht auf bloße „Organisationspartizipation“, d. h. auf „Beteiligung ohne Entscheidungsteilhabe“, begrenzt bleiben; sie muß vielmehr als „Entscheidungspartizipation“, d. h. als „reale Teilnahme an verbindlichen innerparteilichen Entscheidungen,

<sup>8)</sup> H.-J. v. Mehrkat, In der Mitte des Jahrhunderts. Politische Lebensfragen unserer Zeit, München-Wien 1963, S. 79.

<sup>9)</sup> F. A. Freiherr v. d. Heydte/ K. Sacherl, Soziologie der deutschen Parteien, München 1955, S. 150.

<sup>10)</sup> Vgl. z. B. W. Kaltefleiter/ H.-J. Veen, Zwischen freiem und imperativem Mandat. Zur Bindung von Mandatsträgern in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 5 (1974), S. 264; P. Kevenhörster, Das imperative Mandat. Seine gesellschaftliche Bedeutung, Frankfurt-New York 1975, S. 86.

<sup>11)</sup> W. Rudzio, Parlamentarische Parteiendemokratie — oder was sonst?, in: Die Neue Gesellschaft, 17 (1970), S. 361.



gleich auf welcher Organisationsebene“, realisiert werden<sup>12)</sup>. Ein solcher ununterbrochen von unten nach oben verlaufender parteiinterner Willensbildungsprozess kann seine gesellschaftliche Funktion jedoch nur erfüllen, wenn es gelingt, „Diskussions- und Entscheidungsprozesse so zu strukturieren, d. h. die Willensbildung so zu demokratisieren, daß Diskussionsanstöße nicht nur zu Beschlüssen werden, sondern Beschlüsse auch zu einer sichtbar veränderten Regierungspolitik führen“<sup>13)</sup>. Konsequenterweise ist dieser Ansatz „untrennbar verbunden mit einer starken Tendenz zum ‚imperativen Mandat‘“<sup>14)</sup>, da hierüber eine prozedurale Annäherung an das Ideal der Basisouveränität erreicht werden kann. Über Art und Ausmaß der gewünsch-

ten Bindung von Repräsentanten an den Basiswillen existieren allerdings unterschiedliche Vorstellungen<sup>15)</sup>. Je stärker eine solche Bindung konzipiert wird, d. h. je weniger eigene Handlungsfreiheit den Repräsentanten gegenüber dem Willen der Repräsentierten eingeräumt wird, desto mehr verschiebt sich im Rahmen des allgemeinen Partizipationspostulats der normative Stellenwert der Beteiligung an der Personalrekrutierung zugunsten der Beteiligung an der Politikformulierung. Werden Repräsentanten schließlich zu vollständig weisungsgebundenen und damit prinzipiell beliebig austauschbaren Vollzugsagenten des Basiswillens, so kommt der Mitgliederbeteiligung an ihrer Auswahl nur noch geringe Bedeutung zu.

## II. Zur empirischen Analyse der Beteiligung an der Politikvermittlung

Die Segmentierung der Parteienforschung in Ansätze mit unterschiedlichem normativem Orientierungsrahmen und differierendem Stellenwert der drei Formen innerparteilicher Partizipation führt sowohl zu einer unterschiedlichen Ausrichtung der empirischen innerparteilichen Partizipationsforschung als auch zu differierenden Deutungen von Forschungsergebnissen. Dies wird besonders deutlich im Politikformulierungs- und Personalrekrutierungsbereich. Bevor jedoch hierauf näher eingegangen wird, soll zunächst die Beteiligung an der Politikvermittlung betrachtet werden.

Im Einklang mit den theoretischen Argumentationslinien des Konkurrenzparadigmas stehen in bezug auf diesen Partizipationsbereich bislang weniger die Vermittlungsaktivitäten selbst bzw. deren Determinanten, sondern eher ihre Wirkungen im Hinblick auf den Wahlerfolg der Parteien im Mittelpunkt des Interesses. Die Wählermobilisierung durch die Parteien kann prinzipiell über Individual-

und Massenkommunikationskanäle erfolgen, wobei im Rahmen der ersteren vor allem die aktiven bzw. aktivierten Parteimitglieder, im Rahmen der letzteren die Massenmedien Träger der Mobilisierungsanstrengungen sind. Generell haben sich, zunächst in den Vereinigten Staaten aber in der Folgezeit auch in den europäischen Demokratien, die Gewichte dieser beiden Mobilisierungskanäle in den Wahlkämpfen verschoben. Aus Organisationskampagnen wurden zunehmend Medienkampagnen mit einer deutlichen Zentralisierung, Professionalisierung und Kommerzialisierung der Wahlkampfplanung und -durchführung<sup>16)</sup>. Trotz dieser Entwicklung sind die Politikvermittlungsaktivitäten von Parteimitgliedern im Rahmen der Wahlkampfstrategien der Parteien jedoch nicht bedeutungslos: dies nicht nur wegen der in den achtziger Jahren in vielen Ländern feststellbaren Repolitisierung der Wahlkämpfe, sondern generell auch aufgrund der Überzeugung, daß diese Politikvermittlungsaktivität „nach wie vor der entscheidende Faktor in der interpersonalen Kommunikation und die entscheidende Ergänzung zur Massenkommunikation (ist), weil sie erst die eigentliche Überzeugungsarbeit leistet“<sup>17)</sup>.

Empirische Studien zu einzelnen Aspekten bzw. der Gesamtheit lokaler Parteiaktivität und deren

<sup>12)</sup> J. Raschke, Demokratisierung durch innerparteilichen Gruppenwettbewerb?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 14/75, S. 11 f. Streeck/Streeck sprechen in diesem Zusammenhang von „Quasi-Partizipation“, bei der „die Parteimitglieder ihre Bedürfnisse nach Mitsprache abarbeiten können“ (S. Streeck/W. Streeck, *Parteiensystem und Status quo. Drei Studien zum innerparteilichen Konflikt*, Frankfurt/M. 1972, S. 49).

<sup>13)</sup> H. Peter/N. Sprafke, Demokratisierung der Willensbildung. Für die Rückgewinnung der politischen Handlungsfähigkeit der SPD!, in: K. Thüsing/A. Klönne/K.-L. Hesse (Hrsg.), *Zukunft SPD. Aussichten linker Politik in der Sozialdemokratie*, Hamburg 1981, S. 75.

<sup>14)</sup> H. See, *Volkspartei im Klassenstaat oder Das Dilemma der innerparteilichen Demokratie*, Reinbek 1972, S. 23.

<sup>15)</sup> Vgl. U. Bernbach, *Probleme des Parteienstaats. Der Fall Littmann*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1 (1970), S. 342–363; F. Naschold, *Organisation und Demokratie*, Stuttgart 1973; W. Rudzio (Anm. 11); H. Trautmann, *Innerparteiliche Demokratie im Parteienstaat*, Berlin 1975.

<sup>16)</sup> Für die Bundesrepublik haben Scheuch und Wildenmann schon für die Bundestagswahl 1961 die Frage aufgeworfen, ob nicht „die Werbespezialisten die Wahlkampfaktivitäten soweit bestimmen, daß die Parteiführungen an der Hilfe ihrer Mitglieder geradezu desinteressiert seien“ (E. K. Scheuch/R. Wildenmann [Hrsg.], *Zur Soziologie der Wahl*, Köln 1965, S. 50).

<sup>17)</sup> P. Radunski, *Wahlkämpfe. Moderne Wahlkampfführung als politische Kommunikation*, München-Wien 1980, S. 128.

Beziehung zum Wahlergebnis existieren vor allem im Rahmen der amerikanischen und britischen Parteienforschung<sup>18)</sup>. Im amerikanischen Kontext zeigen Studien der fünfziger und sechziger Jahre, daß generell von einem positiven Einfluß der Politikvermittlungspartizipation lokaler Parteiaktivisten auf das Wahlergebnis ausgegangen werden konnte, wobei als Erklärungsfaktoren für das unterschiedliche Ausmaß des Einflusses insbesondere die Ebene der Wahl und die Art des zwischenparteilichen Wettbewerbs herangezogen wurden. Hier fehlen jedoch neuere umfassende Studien, die diese Fragestellung unter den gewandelten Rahmenbedingungen der achtziger Jahre untersuchen. In Großbritannien

sind die empirischen Ergebnisse äußerst unterschiedlich, und es fehlen detaillierte sekundäranalytische Aufbereitungen der existierenden Arbeiten, die Erklärungsansätze für deren differierende Ergebnisse liefern könnten. In der Bundesrepublik wurde diese Forschungsrichtung von Simon aufgenommen, der den „Einfluß von Sozialstruktur und lokaler Parteiaktivität auf das Wahlverhalten und gleichzeitig der sozialstrukturellen Merkmale auf die lokale Parteiaktivität“ der CDU untersuchte und zu dem Ergebnis kam, „daß sich das CDU-Wahlergebnis zu einem Teil auch unabhängig von der Sozialstruktur durch die lokale Parteiaktivität erklären läßt.“<sup>19)</sup>

### III. Zur empirischen Analyse der Beteiligung an der Politikformulierung und Personalrekrutierung

In bezug auf die Analyse der Mitgliederbeteiligung an der Politikformulierung und Personalrekrutierung liegt im Rahmen der deutschen Parteienforschung weitaus mehr empirisches Material vor. Primärer Bezugspunkt der Analyse binnenorientierter Mitgliederpartizipation ist die von Robert Michels aufgestellte These vom „ehernen Gesetz der Oligarchie“<sup>20)</sup>. Art und Weise sowie Intensität innerparteilicher Mitgliederpartizipation werden im Rahmen der Diskussion um die Bestätigung bzw. Widerlegung dieser These vor allem unter dem Blickwinkel einer Analyse der innerparteilichen Machtverteilung und damit der innerparteilichen Demokratie betrachtet. Ein Teil der Literatur ist, trotz aller Kritik an Michels Werk, der Auffassung, daß „der empirische Teil seiner Arbeit durch nahezu alle Untersuchungen innerparteilicher Demokratie bis in die jüngste Zeit hinein in fast allen Details bestätigt wird“ und ein „monumentale(r) Berg empirischer Daten“ belegt, „daß — selbst unterschiedliche Maßstäbe vorausgesetzt — innerparteiliche Demokratie in Massenorganisationen allenfalls eine seltene Ausnahme, zumeist aber gar nicht zu

finden ist“<sup>21)</sup>. Die Gegenmeinung lautet, daß sich „das Gespenst der Parteienoligarchie . . . eher als ein Produkt ideologisch besorgter Wandmalerei denn als ein Konterfei der Wirklichkeit“<sup>22)</sup> erwiesen habe. Beide Standpunkte lassen sich durch empirische Daten allein nicht belegen, denn „die empirischen Befunde müssen an einem von mehreren möglichen Konzepten innerparteilicher Demokratie . . . gemessen werden“<sup>23)</sup>, um zu einer Beurteilung des Realisierungsgrades innerparteilicher Demokratie zu gelangen.

Die differierenden normativen Prämissen dieser Konzepte liefern nicht nur unterschiedliche Beurteilungskriterien für die vorgefundene innerparteiliche Realität, sie beeinflussen auch die Zugangsweise zur Analyse des Oligarchieproblems. Im innerparteilichen Demokratiekonzept des Integrationsparadigmas wird von einer notwendigen und unumgänglichen funktionalen Binnendifferenzierung von Parteiorganisationen und damit der Herausbildung von innerparteilichen Funktionseleiten ausgegangen. Damit konzentriert sich das Interesse zum einen auf die Binnenstruktur der Führungsgruppen und zum anderen auf die Frage nach dem Ausmaß, in dem die Führungsgruppen tatsächlich die Aktivitäten der „einfachen“ Parteimitglieder kontrollieren bzw. lenken. Auf der Basis dieses erkenntnisleitenden Interesses erweist sich die

<sup>18)</sup> Vgl. hierzu im Detail O. Niedermayer (Anm. 1), S. 32 ff.

<sup>19)</sup> K. Simon, Zur Funktionsfähigkeit der lokalen Parteiorganisation, Lokale Parteiaktivität und Sozialstruktur als Faktoren der Wahlentscheidung, in: H. Kühr (Hrsg.), Vom Milieu zur Volkspartei. Funktionen und Wandlungen der Parteien im kommunalen und regionalen Bereich, Königstein 1979, S. 245 und 264.

<sup>20)</sup> Vgl. R. Michels, Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie, Leipzig 1911. Allerdings wurde die Bürokratisierungs- und Oligarchisierungsthese schon davor durch Ostrogorski vertreten. Vgl. hierzu R. Ebbighausen, Die Krise der Parteidemokratie und die Parteiensoziologie. Eine Studie über Moisei Ostrogorski, Robert Michels und die neuere Entwicklung der Parteienforschung, Berlin 1969.

<sup>21)</sup> M. Th. Greven, Parteien und politische Herrschaft, Meisenheim 1977, S. 260 und 203.

<sup>22)</sup> K. Sontheimer, Der demokratische Prozeß in den Parteien, in: Parteien, Wahlrecht, Demokratie, Schriftenreihe der Friedrich-Naumann-Stiftung zur Politik und Zeitgeschichte, Band 12, Köln-Opladen 1967, S. 85.

<sup>23)</sup> R. Steininger, Soziologische Theorie der politischen Parteien, Frankfurt-New York 1984, S. 118.

These einer von einer homogenen Parteioligarchie einseitig zentralistisch von oben nach unten gesteuerten und kontrollierten innerparteilichen Willensbildung als realitätsfern. Sie muß durch ein pluralistisches „Stratarchiemodell“ mit mehreren Machtzentren und wechselseitigen Abhängigkeitsstrukturen ersetzt werden<sup>24</sup>).

Wird dagegen vom parteiinternen Demokratiemodell des Transmissionsparadigmas ausgegangen, so erscheint, gemessen an der Norm der Selbstbestimmung der Parteibasis, jegliche real vorfindbare Machtstruktur innerhalb von Parteien im Kern undemokratisch. Die Analyse orientiert sich hier eher an einem dichotomen Basis/Führungsmodell<sup>25</sup>), wobei die Begriffe „Führung“ und „Oligarchie“ tendenziell zu Synonymen werden. Im Mittelpunkt des Interesses steht die Verselbständigungs-/Entfremdungstendenz der Parteiliten von ihrer Basis.

Angesichts dieser Sachlage soll hier explizit nicht der Weg beschritten werden, der Fülle der vorliegenden allgemeinen Erörterungen über den Realisierungsgrad innerparteilicher Demokratie im Rahmen der deutschen Parteien eine weitere hinzuzufügen. Im Mittelpunkt der folgenden Analyse steht die engere Fragestellung nach a) den Indikatoren, die bisher zur Analyse der binnenorientierten politischen Partizipation von Parteimitgliedern verwendet wurden; b) den unterschiedlichen Interpretationsmöglichkeiten der mit Hilfe dieser Indikatoren gewonnenen empirischen Forschungsergebnisse und c) den Defiziten, die die innerparteiliche Forschung in diesem Bereich aufweist.

### 1. Allgemeine Teilnahme von Parteimitgliedern am innerparteilichen Geschehen

Trennt man zunächst noch nicht zwischen der Beteiligung an der Politikformulierung und der Personalrekrutierung, dann stellt sich die Frage, in welchem Ausmaß Parteimitglieder generell am innerparteilichen Geschehen teilnehmen. Wenn auch all-

gemein Übereinstimmung darüber besteht, daß der Anteil der sich aktiv am innerparteilichen Geschehen beteiligenden Mitglieder als nicht allzu hoch veranschlagt werden kann, so schwanken globale Schätzungen über die realen Größenordnungen jedoch erheblich. So konstatierte z. B. von Alemann Ende der siebziger Jahre: „In der Bundesrepublik gibt es etwa 2 Millionen Parteimitglieder, von denen insgesamt gut 250 000 wirklich politisch aktiv sind“. Ellwein dagegen vertrat zur gleichen Zeit die erheblich optimistischere Einschätzung „daß wir auf einen aktiven Kern von maximal einer halben Million kommen“<sup>26</sup>).

Die erheblichen Einschätzungsunterschiede sind auf eine Reihe von Faktoren zurückzuführen, die globale Aussagen in diesem Bereich deutlich erschweren:

1. Da nicht klar zwischen partizipatorischen und nichtpartizipatorischen Aktivitäten getrennt wird, sind die Grenzen dessen, was unter „politisch aktiv“ verstanden wird, fließend.
2. Selbst bei einem eindeutigen Bezug auf die allgemeine Teilnahme am innerparteilichen Geschehen führen die unterschiedlichen Operationalisierungen dieses Konzeptes zu differierenden Aussagen über die Beteiligungshäufigkeit.
3. Soll die Aktivitätseinschätzung nicht auf der Ebene allgemein-spekulativer Deutungen verbleiben, so sind Daten notwendig, die entweder in den Parteiorganisationen erhoben oder von diesen zur Verfügung gestellt werden, wobei sich die Frage der Gültigkeit der erhaltenen Daten stellt. Die notwendigen Informationen können grundsätzlich über vier Datenquellen erhoben werden: a) Archivmaterial der Parteien bzw. ihrer Untergliederungen (z. B. Teilnehmerlisten von Versammlungen). Dieses Material ist jedoch lückenhaft und in der Regel schwer zugänglich; b) über teilnehmende Beobachtung gewonnene Daten, wobei sich Zugangsprobleme stellen; c) über Mitgliederbefragungen gewonnene Daten zur Teilnahme am innerparteilichen Geschehen; d) über Funktionärsbefragungen auf lokaler Ebene gewonnene Daten zu deren Einschätzung der Mitgliederaktivität. Die bisherigen Ergebnisse zeigen, daß Funktionäre die Aktivitäten der Mitglieder ihrer Parteiliederung in der Regel niedriger einschätzen als die Mitglieder selbst. Über die Frage, welche Datenquelle realistischere Angaben liefert, läßt sich streiten. Einerseits sind die Funktionärsangaben aufgrund ihrer möglichen Orientierung an (allerdings bei weitem nicht

<sup>24</sup>) Die empirische Basis für das Stratarchiemodell liefert S. J. Eldersveld, *Political Parties. A Behavioral Analysis*, Chicago 1964. Zur Verallgemeinerung dieses Machtverteilungsmodells auf die Binnenverhältnisse in europäischen Parteien vgl. H. Daalder, *Parties, Elites and Political Developments in Western Europe*, in: J. LaPalombara/M. Weiner (Hrsg.), *Political Parties and Political Development*, Princeton 1966, S. 71. Die vielfältigen Ergebnisse der Faktionismusforschung sprechen zudem dafür, „daß die Partei im ehernen Gesetz der Oligarchie eine Mystifizierung ist, und schon in nuce ein Miniparteiensystem von Koalitionen darstellt, das keine einheitlich wirkende oligarchische Tendenz entwickeln kann“ (K. v. Beyme, *Theoretische Probleme der Parteienforschung*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 24 (1983), S. 248).

<sup>25</sup>) Vgl. U. Müller, *Die demokratische Willensbildung in den politischen Parteien*, Mainz 1967, S. 122.

<sup>26</sup>) U. v. Alemann, *Ungeschwächte Stabilität der Parteien. Anfechtungen und Herausforderungen im liberal-demokratischen Staat*, in: *Das Parlament* vom 1. 11. 1980, S. 3; Th. Ellwein, *Der Weg zum Parteienstaat*, in: ebd., S. 1.

immer vorhandenen oder herangezogenen) Unterlagen potentiell realistischer, andererseits können die hierauf basierenden Angaben bei hoher Fluktuation den Anteil der (gelegentlich) Aktiven deutlich unterschätzen.

4. Die Schwierigkeiten des Zugangs zum Feld führen dazu, daß die Studien meist nur auf eine Partei begrenzt sind sowie einer mehr oder minder engen Raum-Zeit-Begrenzung unterliegen und sich somit, abgesehen von der unterschiedlichen methodischen Qualität der Studien, die Frage nach der Generalisierbarkeit der Ergebnisse stellt.

Ein Vergleich der Ergebnisse der vorhandenen Studien<sup>27)</sup> wird durch den unterschiedlichen politischen Mobilisierungsgrad zum Zeitpunkt der Datenerhebung und insbesondere durch die unterschiedliche Operationalisierung der Teilnahme der Mitglieder am innerparteilichen Geschehen (Veranstaltungsbesuch, Aktivitätseinschätzungen) erschwert. Versucht man dennoch auf der Grundlage der bisherigen Ergebnisse eine Abschätzung des Anteils der aktiven Mitglieder, so läßt sich unter Berücksichtigung der möglichen Unterschätzung durch die Funktionäre und der möglichen Beeinflussung der Mitgliederangaben durch allgemeine Beteiligungsnormen der Schluß ziehen, daß etwa ein Fünftel bis ein Viertel der Mitglieder als (nicht nur sporadisch) aktiv zu bezeichnen sind. Ob dieses Faktum allerdings als „Apathie weitester Mitgliederkreise“<sup>28)</sup> zu werten ist oder das festgestellte Desinteresse des einfachen Mitglieds ein aus einer „Verkehrung der Perspektiven“ entsprungenes „Artefakt“ darstellt, da es sich, verglichen mit dem Normalbürger, „um ein sehr gesteigertes Inter-

esse“<sup>29)</sup> handelt, bleibt der Perspektive des Betrachters überlassen.

Trotz der Vielzahl der vorhandenen Studien tragen die bisherigen Forschungsergebnisse jedoch nur wenig zu unserer Fragestellung bei, da sie sich generell auf die Teilnahme am innerparteilichen Geschehen und nicht spezifisch auf die innerparteiliche politische Partizipation in dem von uns definierten Sinne beziehen. So sagt die Veranstaltungsteilnahme allein wenig über innerparteiliche politische Partizipation aus. Dies gilt ebenso für die Selbsteinschätzung der Mitglieder in bezug auf das Ausmaß ihrer innerparteilichen Aktivitäten, da auch hier keine Trennung zwischen partizipatorischen und nicht-partizipatorischen Aktivitäten erfolgt.

## 2. Beteiligung an der Politikformulierung auf Parteitage

Hinweise auf die Art und Intensität der Beteiligung von Parteimitgliedern an der Politikformulierung lassen sich, neben einzelnen Fallstudien bereichsspezifischer Entscheidungsprozesse und Analysen programmatischer Wandlungsprozesse der Parteien<sup>30)</sup>, bisher insbesondere aus den empirischen Studien über die Bundesparteitage als dem formal höchsten Beschlußorgan der deutschen Parteien gewinnen, die jedoch die Realität von Parteitag nur bis zum Ende der sechziger Jahre beschreiben<sup>31)</sup>. Die Parteitagsanalysen machen zunächst deutlich, daß die durch das Parteiengesetz formal vorgegebenen Kompetenzen und Aufgaben von Parteitag in der Realität eine deutliche Veränderung erfahren. Zur inhaltlichen und personellen Willensbildungs- und Kontrollfunktion treten die Integration und Selbstdarstellung der Partei sowie die Werbefunktion in bezug auf bevorstehende Wahlkämpfe.

<sup>27)</sup> M. Schmitz, Partizipation in/durch Parteien. in: O. W. Gabriel (Hrsg.), Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie, München 1983, S. 202.

<sup>30)</sup> Vgl. z. B. H. Pütz, Innerparteiliche Willensbildung. Empirische Untersuchung zum bildungspolitischen Willensbildungsprozeß in der CDU, Mainz 1974; K. Klotzbach, Der Weg zur Staatspartei. Programmatik, praktische Politik und Organisation der deutschen Sozialdemokratie 1945 bis 1965, Berlin-Bonn 1982; H. Köser, Innovationsprozesse in der SPD. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung, in: Politische Vierteljahresschrift, 16 (1975), S. 29–54.

<sup>31)</sup> Vgl. z. B. J. Dittberner, Die Parteitage der CDU und SPD – Ideal und Realität, in: O. K. Flechtheim (Hrsg.), Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 1973, S. 441–458; K. Günther, Sozialdemokratie und Demokratie 1946–1966, Bonn 1979; A. Mintzel, Die CSU-Parteitage im April und Juli 1970, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1 (1970), S. 364–382; H. Schuster, Die Heerschau der Parteien. Theorie und Praxis der Parteitage, in: Politische Studien (1957) 88/89, S. 57–72; W. Steiner, SPD-Parteitage 1964 und 1966. Analyse und Vergleich, Meisenheim 1970.

<sup>27)</sup> Vgl. H. Becker/B. Hombach u. a., Die SPD von innen. Bestandsaufnahme an der Basis der Partei, Bonn 1983; N. Diederich, Party Member and Local Party-Branch. Some Initial Findings of a Pre-Study on Membership Participation and Branch Meetings in Berlin Parties, in: O. Stammer (Hrsg.), Party Systems. Party Organizations and the Politics of the New Masses, Berlin 1968, S. 107–115; W. Falke, Die Mitglieder der CDU. Eine empirische Studie zum Verhältnis von Mitglieder- und Organisationsstruktur der CDU 1971–1977, Berlin 1982; M. Th. Greven (Anm. 1); M. Güllner/D. Marvick, Aktivisten in einer Parteihochburg. Zum Beispiel Dortmund, in: Wahlforschung. Sonden im politischen Markt (transfer 2), Opladen 1977, S. 121–132; B. Hoecker (Anm. 1); R. Mayntz, Parteigruppen in der Großstadt. Untersuchungen in einem Berliner Kreisverband der CDU, Köln-Opladen 1959; A. Meyer, Parteiaktivitäten und Einstellungen von CDU- und SPD-Mitgliedern, in: J. Dittberner/R. Ebbighausen (Hrsg.), Parteiensystem in der Legitimationskrise, Opladen 1973, S. 56–81; R. Meyenberg, SPD in der Provinz, Frankfurt 1978; O. Niedermayer, Innerparteiliche Partizipation der neuen Mitglieder, in: O. Niedermayer/K. Reif/H. Schmitt (Hrsg.), Neumitglieder in der SPD, Neustadt 1987, S. 45–74; O. Niedermayer (Anm. 1). Zudem lagen dem Verfasser Daten aus verschiedenen internen Mitglieder- und Funktionärsbefragungen der SPD und FDP vor.

<sup>28)</sup> E. Wiesendahl (Anm. 3), S. 315.

die insgesamt den Parteitagen verstärkt den Charakter einer „Heerschau der Parteien“<sup>32)</sup> verleihen. Dittberners allgemeine These, daß die Nähe zu Wahlen die Willensbildungsfunktion von Parteitagen hemmt und die öffentlichkeitsbezogenen Funktionen fördert<sup>33)</sup>, muß aus der Sicht der Parteitagsdelegierten selbst allerdings dahingehend modifiziert werden, daß die Relevanzzuschreibung von Willensbildungs- und Öffentlichkeitsfunktionen unabhängig von der Wahlnähe zwischen den Parteien deutlich differiert<sup>34)</sup>.

Eine Analyse der Frage, in welcher Weise Parteitage überhaupt Willensbildungsfunktionen in Form einer Vermittlung des Basiswillens an die Führung übernehmen können, muß zwei Aspekte berücksichtigen: zum einen die Frage danach, ob der Basiswille in seinen unterschiedlichen Ausformungen auf den Parteitagen adäquat vertreten ist, und zum anderen die Frage nach den Beziehungsstrukturen zwischen den Akteuren im Verlauf der Parteitage. Auf der Grundlage von Analysen der innerparteilichen Positionen der Delegierten zweier Parteitage kommt Dittberner zu dem Ergebnis, daß die „Parteitage Begegnungstätten von Parteimitgliedern sind, welche in unterschiedlichen Positionen politisch wirken“. Er zieht daraus den Schluß, daß „die Parteitage weniger Organe der Mitgliederpartizipation als vielmehr Institutionen der Koordination mannigfacher innerparteilicher und von der Partei getragener Machtpositionen zu sein“<sup>35)</sup> scheinen. Richtig ist, daß eine unmittelbare und entscheidungsrelevante (d. h. stimmberechtigte) Partizipation von nicht über verschiedene Delegationsstufen gewählten Parteimitgliedern der etablierten Parteien in der Bundesrepublik nicht vorgesehen ist und die stufenweisen Repräsentationsmechanismen diejenigen begünstigen, die sich in Form eines Amtes in der oder für die Partei engagieren. Dem Tenor von Dittberners Schlußfolgerung kann jedoch von anderer Warte aus entgegengehalten werden, daß „im Stufenbau der gestaffelten Repräsentationsebenen sich die Partizipation als Teilnahme am Ganzen erfüllt“<sup>36)</sup>.

Allein die personelle Zusammensetzung von Parteitagen sagt noch wenig über die Art der Repräsentation des Basiswillens in diesen Gremien aus. Für Vertreter des Transmissionsparadigmas stellt sich die Wirkungsweise der stufenweisen Repräsentation allerdings eindeutig als Verfälschung dieses

Willens dar: „Das demokratische Recht der Mitglieder, schon auf der untersten Ebene der Partierorganisation Anträge einzubringen, wird über die Stufen der Partei- und Organisationshierarchie bis zur Unwirksamkeit verfälscht“, und „es ist in allen Parteien unmöglich, daß nach der bisher üblichen Art, Delegierte zu wählen, die Delegierten den politischen Willen der untersten Parteiebene noch repräsentieren“<sup>37)</sup>.

Eine andere Frage ist, in welcher Art und Intensität sich überhaupt die Parteibasis in Form von inhaltlichen Anträgen am inhaltlich-programmatischen Willensbildungsprozeß der Bundesparteitage beteiligt. Wenn auch neuere empirische Studien zu diesem Thema fehlen, so muß Lohmars Schätzung, daß nur etwa 1 Prozent der lokalen Parteigliederungen von dieser Möglichkeit Gebrauch machen<sup>38)</sup>, heute zumindest mit einem Fragezeichen versehen werden. Dennoch kann wohl immer noch davon ausgegangen werden, daß „die Partizipation der einfachen Parteimitglieder und der unteren Parteeinheiten bei Programmentscheidungen unterentwickelt ist“<sup>39)</sup>. Hierfür sprechen indirekt auch die Erkenntnisse über die Diskussionsschwerpunkte in den Mitgliederversammlungen der lokalen Parteigliederungen. Wenn auch Lammerts Aussage, daß die unteren Parteiebenen durch „eine routinierte Abwicklung organisatorischer Probleme und durch das völlige Fehlen jeder sachpolitischen Auseinandersetzung gekennzeichnet“<sup>40)</sup> seien, generell nicht zugestimmt werden kann, so zeigen die empirischen Untersuchungsergebnisse doch, daß die Diskussions- und Aktivitätsschwerpunkte primär auf die lokale Ebene bezogen sind<sup>41)</sup>.

In bezug auf den zweiten Aspekt der Fragestellung, die Beziehungsstruktur zwischen den Akteuren auf den Parteitagen selbst, ist nach Dittberners Analysen generell davon auszugehen, daß die Parteitage „durch ein politisches Übergewicht der Parteifüh-

37) H. See (Anm. 14), S. 78 f.; s. auch U. Müller (Anm. 25) S. 130.

38) Vgl. U. Lohmar, Innerparteiliche Demokratie, Stuttgart 1963, S. 41.

39) M. Schmitz, Parteien als Partizipationssysteme, in: Konrad-Adenauer-Stiftung, Institut für Kommunalwissenschaft (Hrsg.), Strukturprobleme des lokalen Parteiensystems, Bonn 1975, S. 219.

40) N. Lammert, Die Bedeutung regionaler und nicht-regionaler Organisationsstrukturen im Willensbildungsprozeß politischer Parteien auf unterer Organisationsebene, dargestellt am Beispiel eines CDU-Kreisverbandes im Ruhrgebiet, Diss. Bochum 1974, S. 142.

41) Vgl. Becker/Hombach u. a. (Anm. 27); R. Mayntz, Lokale Parteigruppen in der kleinen Gemeinde, in: Zeitschrift für Politik, 2 (1955), S. 59–74, und O. Niedermayer/K. Reif/H. Schmitt (Hrsg.), Neumitglieder in der SPD, Neustadt 1987.

32) H. Schuster (Anm. 31), S. 57.

33) Vgl. J. Dittberner (Anm. 31), S. 445.

34) Vgl. H. Schmitt, Neue Politik in alten Parteien, Opladen 1987, S. 159.

35) J. Dittberner, Die Rolle der Parteitage im Prozeß der innerparteilichen Willensbildung, in: Politische Vierteljahresschrift, 11 (1970), S. 248.

36) M. Schmitz (Anm. 29), S. 185.

rungen gegenüber den Delegierten<sup>42)</sup> charakterisiert sind. Hierzu trägt eine Reihe von Strukturmerkmalen bei, wie insbesondere die hohe Teilnehmerzahl der Parteitage, der relativ seltene Zusammentritt, die Organisation durch die Parteiführung und die Ressourcenüberlegenheit der Parteiführungen. Nach Kaack verbleibt den Parteitagungen daher nur „die Setzung eines programmatischen Rahmens, der in der Regel durch vorbereitende Gremien der Führung vorgezeichnet ist“<sup>43)</sup>. Allerdings lassen sich die (Vor-)Arbeiten in bezug auf die inhaltlichen Anträge der Delegierten und nachgeordneten Parteigliederungen durchaus unterschiedlich interpretieren. So konstatiert z. B. Zeuner: „... mit vorstandstreuen Personen besetzte Antrags- oder Redaktionskommissionen sorgen oft dafür, daß die meisten von der Linie der Führung abweichenden Formulierungen der Anträge schon vor der Abstimmung des Plenums eliminiert werden“<sup>44)</sup>, und Dittberner sieht in der Deckung von Einzelanträgen durch Leitanträge „ein Instrument zur Stärkung des Einflusses der Parteiführung“<sup>45)</sup>, während Weeck darauf verweist, daß sich diese Vorgehensweise als Versuch werten läßt, „auf der Grundlage divergierender Minderheitspositionen eine mehrheitsfähige ‚Kompromißlinie‘ zu finden“<sup>46)</sup>. Zudem zeigen sich auch bei der Behandlung von Parteitagen die bekannten differierenden Sichtweisen in bezug auf die Basis-Führung-Dichotomie. Während Steiner, von dieser Dichotomie ausgehend, die Zahl bzw. den Anteil der von der Vorstandsposition abweichenden Anträge und deren Durchsetzung als Indikator für innerparteiliche Demokratie ansieht<sup>47)</sup>, bezeichnet Weeck dies als „geradezu absurd . . . , so als stünden sich dort nicht eine Parteitagmehrheit und eine Minderheit gegenüber, sondern der Parteitag und die Parteiführung“<sup>48)</sup>. Abschließend bleibt bezüglich der Beteiligung der Mitglieder an der Politikformulierung über Parteitage auf die Schwierigkeit hinzuweisen, Art und Ausmaß der innerparteilichen Mitgliederpartizipation über eine Analyse von formal entscheidungsberechtigten Parteigremien bestimmen zu wollen. Denn hierbei muß auf die methodologisch und forschungspraktisch äußerst schwierige

Einbeziehung von Diskussions- und (Vor-)Entscheidungsprozessen im Rahmen der informellen Interaktionsstruktur verzichtet werden. Dieses Problem zeigt sich gleichermaßen im Bereich der Beteiligung an der Personalrekrutierung.

### 3. Beteiligung an der Rekrutierung von Führungspersonal

Art und Ausmaß der Beteiligung von Parteimitgliedern an der Rekrutierung innerparteilichen Personals auf den verschiedenen Ebenen der Parteioorganisation sind Gegenstand einer Fülle empirischer Studien, wobei sich die Forschung auf vier eng miteinander verflochtene Aspekte konzentriert: die Amtsdauer und Ämterkumulation von Mitgliedern der Parteiführungen, das Ausmaß an Entscheidungsalternativen bei der Personalrekrutierung und das Ausmaß an Beeinflussung von Personalentscheidungen durch Führungsgruppen. Trennt man zwischen innerparteilichen und öffentlichen Ämtern auf der lokalen und überlokalen Ebene, so zeigt sich jedoch ein eindeutiger Schwerpunkt bei der Erforschung der Nominierungsprozesse für öffentliche Wahlämter.

Die empirischen Ergebnisse in bezug auf die Auswahl von Bundestagskandidaten<sup>49)</sup> lassen sich dahingehend zusammenfassen, daß — zumindest bei den großen Parteien — höhere Parteiführungsgremien (d. h. Bundes- und Landesvorstände) im allgemeinen keinen bestimmenden Einfluß auf die Nominierungsprozesse besitzen, wohl aber lokale Führungszirkel: „Die Kandidatenauswahl in den großen westdeutschen Parteien ist also nicht von ‚oben‘ diktiert oder von ‚außen‘ aufgezwungen; sie ist im wesentlichen Sache der Basisorganisationen der Parteien, wenngleich es dort gewöhnlich nur kleine Zirkel lokaler Funktionäre sind, die die Personalentscheidungen vorbereiten und damit auch weitgehend vorbestimmen.“<sup>50)</sup> Empfehlungen und Stellungnahmen von übergeordneten Führungsgruppen werden, soweit sie überhaupt erfolgen, von den Basisgliederungen „nicht selten als Einmischung in die eigenen Befugnisse . . . gewertet“<sup>51)</sup>.

<sup>42)</sup> Vgl. J. Dittberner, Die Parteitage von CDU und SPD, in: ders./R. Ebbighausen (Hrsg.), Parteiensystem in der Legitimationskrise, Opladen 1973, S. 83.

<sup>43)</sup> H. Kaack, Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems, Opladen 1971, S. 528.

<sup>44)</sup> B. Zeuner, Innerparteiliche Demokratie, Berlin 1970, S. 80.

<sup>45)</sup> J. Dittberner (Anm. 35), S. 265.

<sup>46)</sup> W. Weeck, Funktionen und funktionelle Merkmale der politischen Parteien in der modernen Demokratie. Prolegomena zu einer Theorie des innerparteilichen Willensbildungsprozesses, Freiburg i. Br. 1982, S. 106.

<sup>47)</sup> Vgl. W. Steiner (Anm. 31), S. 35 ff.

<sup>48)</sup> W. Weeck (Anm. 46), S. 106.

<sup>49)</sup> Vgl. z. B. H. Bilstein, Kandidatenaufstellung oder: wie demokratisch sind unsere Parteien?, in: Gegenwartskunde, 18 (1969), S. 3—16; H. Kaack, Wer kommt in den Bundestag? Abgeordnete und Kandidaten 1969, Opladen 1969; G. Pumm, Kandidatenauswahl und innerparteiliche Demokratie in der Hamburger SPD, Frankfurt—Las Vegas 1979; B. Vogel/P. Haungs, Wahlkampf und Wählertradition. Eine Studie zur Bundestagswahl von 1961, Köln—Opladen 1965; B. Zeuner, Kandidatenaufstellung zur Bundestagswahl 1965, Den Haag 1970.

<sup>50)</sup> D. Herzog, Politische Führungsgruppen. Probleme und Ergebnisse der modernen Elitenforschung, Darmstadt 1982, S. 88.

<sup>51)</sup> H. Kaack (Anm. 43), S. 596.

und das Recht zur Kandidatenauswahl „wird von den militanten Mitgliedern in den örtlichen Parteienverbänden eifersüchtig gegen Eingriffe höherer Parteinstanzen verteidigt“<sup>52)</sup>. Dies gilt noch verstärkt in bezug auf die Kandidatenauswahl für öffentliche Wahlämter auf der regionalen und kommunalen Ebene. Man kann also generell davon ausgehen, daß „die Auswahl der Kandidaten für die Parlamente aller politischen Ebenen und für die kommunalen Wahlämter . . . weitgehend bei den lokalen Parteienverbänden“<sup>53)</sup> liegt, wobei sich auch bei der Kandidatenauswahl auf der regionalen und kommunalen Ebene in der Regel der die Auswahlentscheidungen strukturierende Einfluß lokaler/regionaler Führungsgruppen und Aktivisten zeigt<sup>54)</sup>.

Damit verlagert sich im Bereich der Kandidatenauswahl für öffentliche Wahlämter das Demokratie/Oligarchie-Problem primär auf die Machtverteilung und die Partizipationschancen der „einfachen“ Mitglieder im lokalen Bereich. Betrachtet man zunächst die Kriterien für die Kandidatenauswahl, so läßt sich aus der Literatur ein ganzes Kriterienbündel herausfiltern. Dabei wird die Einbeziehung und Gewichtung der einzelnen Kriterien durch die Wahlebene, die Gemeindegröße und das Zurverfügungstehen des bisherigen Amtsinhabers bestimmt: Mandatsprestige und bisherige Erfolge, Gruppenzugehörigkeit, regionale Repräsentation, kommunales Engagement, Fachkompetenz, Integrität, persönliche Sympathie, Proporzüberlegungen, lokale Popularität und Verbundenheit, soziale Partizipation (insbesondere Tätigkeit in lokalen Vereinen), sozialstrukturelle Faktoren, Anziehungskraft auf neue Wählerschichten, Rolle und Funktionen innerhalb der Partei und die dadurch mobilisierbare „Hausmacht“<sup>55)</sup>. Besteht bei der Auflistung dieser Kriterien noch weitgehend Einigkeit, so zeigen sich doch deutliche Differenzen bei ihrer Bewertung. So sind z. B. für Roth die gegebenen Auswahlmuster „strukturkonservativ, insofern sie die bestehende innerparteiliche Machtverteilung begünstigen und

nur ein schrittweises kontrolliertes Aufrücken zulassen“<sup>56)</sup>. Schmitz dagegen betont, daß die Parteien im Rahmen der Kandidatenaufstellung in einem Bezugsfeld agieren, das von ihnen nicht frei gewählt und nur zum Teil bestimmt werden kann, daß in diesem Bezugsfeld das normative Postulat der Mitgliederpartizipation nicht der einzige den Rekrutierungsprozeß bestimmende Faktor ist und daß wählerorientierte Auswahlkriterien im Hinblick auf das Ziel, Wahlen zu gewinnen, nicht als Einschränkungen innerparteilicher Mitwirkung anzusehen sind: „Ein Ziel zu unterstellen und die Orientierung am erfolgreichen Mittel als Einschränkung der Willensfreiheit hinzustellen, ist paradox.“<sup>57)</sup>

Auch in bezug auf die unumstritten unterschiedliche Einflußverteilung zwischen einfachen Parteimitgliedern und lokalen Führungsgruppen im Rahmen von Nominierungsprozessen läßt sich gerade auf der lokalen Ebene der Auffassung von mangelnder Demokratie und Oligarchisierungstendenz entgegenhalten, daß der einflußbegründende Funktionsstatus von daran interessierten einfachen Parteimitgliedern relativ leicht erreicht werden kann. Die Schwierigkeiten, denen sich insbesondere kleinere Parteiorganisationen bei der Rekrutierung von Kandidaten für lokale öffentliche und innerparteiliche Ämter gegenübersehen, weisen darauf hin, daß auf der lokalen Ebene das Problem nicht in mangelnden Beteiligungschancen und in einer die Mitgliederpartizipation einschränkenden Strategie der Führungsgruppen besteht, sondern in der mangelnden Partizipationsbereitschaft eines Großteils der Parteimitglieder: „Wird generell von einer Oligarchisierung der Parteien gesprochen, so muß man sich darüber im klaren sein, daß diese Oligarchien gar nicht der bewußten Abkapselung bedürfen, sondern einfach mangels Aktivität anderer entstehen“<sup>58)</sup>, d. h. es „handelt sich weniger darum, daß die bestehenden Vorstände ihre Wiederwahl zu sichern suchten, sondern vielmehr um die mangelnde Bereitschaft der Parteimitglieder, . . . eine ‚Funktion‘ zu übernehmen“<sup>59)</sup>.

Diese Ergebnisse lassen — zumindest für die lokale Ebene — die indirekte Messung „oligarchischer Verkrustung“ und mangelnder Demokratie von Parteiorganisationen durch Indikatoren wie die lange Amtsdauer von Parteifunktionären, die Ämterkumulation und die mangelnden personellen Al-

<sup>52)</sup> G. Löwenberg, *Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Tübingen 1969, S. 99.

<sup>53)</sup> P. Haungs, *Parteiendemokratie in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1980, S. 36.

<sup>54)</sup> Vgl. W. Horn/H. Kühr, *Kandidaten im Wahlkampf. Kandidatenauslese, Wahlkampf und lokale Presse 1975 in Essen*, Meisenheim 1978, S. 147; R. Roth, *Parteien und Wahlen in Bremen 1945—1975*, in: R. Roth/P. Seibt (Hrsg.), *Etablierte Parteien im Wahlkampf. Studien zur Bremer Bürgerschaftswahl 1975*, Meisenheim 1979, S. 11.

<sup>55)</sup> Vgl. hierzu zusätzlich zu der in Anm. 49 genannten Literatur z. B. D. Gau, *Politische Führungsgruppen auf kommunaler Ebene*, München 1983; N. Lammert, *Lokale Organisationsstrukturen innerparteilicher Willensbildung*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Institut für Kommunalwissenschaften, Bonn 1976.

<sup>56)</sup> R. Roth (Anm. 54), S. 11.

<sup>57)</sup> M. Schmitz (Anm. 29), S. 207 f.

<sup>58)</sup> H. Kaack, *Die Basis der Parteien. Struktur und Funktion der Ortsvereine*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2 (1971), S. 30.

<sup>59)</sup> U. Lohmar (Anm. 38), S. 44.

ternativen bei Personalentscheidungen in einem anderen Licht erscheinen. Hinzu kommt, daß das Nichtvorhandensein von Alternativkandidaten auf einem durch Diskussionsprozesse erreichten Konsens über den geeigneten Kandidaten beruht, bzw. die hohe personelle Kontinuität von Führungspositionen auch als „hoher Grad an Übereinstimmung mit den bisherigen Amtsinhabern interpretiert werden“<sup>60</sup>) kann, das Bedürfnis nach einem Wechsel also gar nicht vorhanden zu sein braucht<sup>61</sup>): „Wenn die Wahlen zu Akklamationen werden, so deshalb, weil man nichts Besseres hat oder nicht bereit ist, denjenigen, die reklamieren, besser zu sein als die existierende Führung, den Vertrauensvorschuß einzuräumen.“<sup>62</sup>)

Bezogen sich diese Argumente auf die unterschiedliche Interpretationsmöglichkeit existierender Äm-

terkumulation und mangelnder Elitenfluktuation, so lassen sich andererseits auch unterschiedliche Auffassungen über die tatsächlichen empirischen Ausprägungen dieser Indikatoren vertreten, da die Schlußfolgerungen oft auf Partialanalysen basieren<sup>63</sup>). Noch wichtiger erscheint jedoch der Hinweis auf einen generellen Trend in bezug auf die Zirkulation politischer Eliten. So konnte Lohmar Anfang der sechziger Jahre — allerdings auf einer äußerst schmalen empirischen Basis — noch feststellen, „daß eine Fluktuation in den engeren Führungszirkeln der Parteien kaum und in den weiteren Führungsgruppen nur in geringem Maße zu beobachten ist“<sup>64</sup>). Seither hat jedoch der „soziale und politische Wandel . . . zu einer rascheren ‚Zirkulation der Eliten‘ geführt“, und insbesondere „partei-politisch definierte Ämter sind seit den sechziger Jahren dynamisiert“<sup>65</sup>).

#### IV. Defizite der bisherigen Forschung

Der kurze Überblick über die bisherigen empirischen Forschungsergebnisse im Bereich der Mitgliederpartizipation hat gezeigt, daß trotz der Fülle des angesammelten Materials der Forschungsstand als unbefriedigend gekennzeichnet werden muß. Die Defizite der bisherigen Forschung lassen sich in drei Punkten zusammenfassen:

1. In vielen Einzelbereichen existieren zu wenig oder überhaupt keine neueren umfassenden empirischen Forschungsarbeiten.
2. Die Segmentierung der Parteienforschung in Forschungsparadigmen mit unterschiedlichen normativen Prämissen führt zu unterschiedlichen Zugangsweisen zum Problem der Oligarchisierung von Parteien. Die jeweilige Zugangsweise präjudiziert die erhaltenen empirischen Forschungsergebnisse bzw. zumindest deren Bewertung, und die gegenseitige Abschottung der Paradigmen verhindert kumulative Forschung.
3. Im Rahmen der bisherigen Analyse innerparteilicher Mitgliederpartizipation unter dem Blickpunkt innerparteilicher Machtverteilung wurde der Frage nach den (insbesondere individuellen) Bestimmungsfaktoren partizipatorischer Aktivitäten von (einfachen) Parteimitgliedern zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt.

Das erste Defizit ist nicht nur auf die mannigfachen Zugangsschwierigkeiten zum Forschungsfeld, sondern auch auf eine Verschiebung des Forschungsinteresses hin zur Analyse der Funktionskrise der etablierten Parteien und deren Herausforderung durch Parteien neuen Typs zurückzuführen.

Eine mögliche Zugangsweise zur Bewältigung der im zweiten Punkt angesprochenen Problematik bestünde in einer Abkopplung der empirischen Analyse von den normativen, demokratietheoretischen Prämissen zumindest insoweit, als die innerparteiliche Demokratie/Oligarchie-Dichotomie zugunsten einer veränderten Betrachtungsweise aufgegeben wird. Diese sieht die innerparteiliche Machtverteilung als Variable an, deren konkrete Ausprägungen auf einem dezentralisiert/zentralisiert-Kontinuum zu verorten sind. In einem zweiten Schritt könnten vergleichende Sekundäranalysen vorhandener Studien dazu beitragen, diejenigen Bedingungsfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den verschiedenen Analyseebenen zu identifizieren, die die Verortung des Machtgefüges einer bestimmten Partei auf diesem Kontinuum determinieren. Auf dieser Basis könnten dann theoretisch fruchtbarere Modelle zur innerparteilichen Machtanalyse entwickelt und unter Verwendung des insbesondere von der neueren Elitenforschung bereitgestellten methodischen Instrumentariums empirisch überprüft werden. Zu denken ist hier vor allem an die

<sup>60</sup>) W. Weeck (Anm. 46), S. 106.

<sup>61</sup>) Vgl. z. B. V. Gemmecke, Parteien im Wahlkampf, Meisenheim 1967, S. 68.

<sup>62</sup>) M. Schmitz (Anm. 29), S. 201.

<sup>63</sup>) Vgl. z. B. die unterschiedlichen Ergebnisse von H. Kaack (Anm. 43), S. 504, und U. Müller (Anm. 25), S. 63.

<sup>64</sup>) U. Lohmar (Anm. 38), S. 121.

<sup>65</sup>) R. Wildenmann, Unsere Oberen Dreitausend. Woher kommen sie? Was prägt sie? Was wollen sie?, in: Die Zeit, (1982) 10, S. 9.



Untersuchung der Strukturdimension innerparteilicher Macht mit Hilfe von Netzwerkanalysen der innerparteilichen Eliten und deren Ergänzung durch die Analyse der Prozeßdimension anhand einer nach theoretischen Kriterien getroffenen, systematischen Auswahl von innerparteilichen Entscheidungsprozessen.

Das dritte Defizit der bisherigen Forschung ist — neben den immer wieder zu betonenden methodischen und forschungstechnischen Schwierigkeiten der empirischen Binnenanalyse von Parteien — vor allem auf zwei miteinander verwobene Gründe zurückzuführen. Zum einen ist die bisherige, am Problem der innerparteilichen Machtverteilung orientierte Forschungsstradition vor allem an der Analyse von Beziehungsstrukturen, sei es innerhalb von Führungsgruppen oder zwischen Führungsgruppen und „Basis“, interessiert. Zum anderen lassen sich aus unterschiedlicher Perspektive Argumente dafür finden, warum den individuellen Bestimmungsfaktoren der Mitgliederpartizipation im Rahmen der bisherigen Forschung geringere Bedeutung zugemessen wurde: Eine vertiefte Analyse der individuellen Bestimmungsgründe innerparteilicher Partizi-

pation kann einerseits mit dem generellen Hinweis auf die Freiwilligkeit der Mitgliedschaft in Parteien bzw. auf die Funktionalität eines gewissen Maßes an „Apathie“ der Mitglieder für die Funktionsfähigkeit der Parteien, andererseits mit der Fixierung auf Strategien zur Partizipationsbeschränkung seitens oligarchischer Führungsgruppen als wenig relevant angesehen werden. Zur Überwindung dieses Defizits bietet sich eine Strategie an, die innerparteiliche Partizipation, losgelöst von den normativen Prämissen der Machtverteilungsdiskussion, systematisch unter dem Blickwinkel des einzelnen Mitgliedes, seiner Aktivitäten und deren Bestimmungsfaktoren analysiert. Eine solche Strategie lenkt die Aufmerksamkeit nicht nur auf diejenigen strukturellen Bedingungen im Rahmen der einzelnen Parteiorganisationen bzw. in deren Umwelt, die innerparteiliche Partizipation von Parteimitgliedern fördern bzw. hemmen, sondern auch auf die individuellen Faktoren, die die unterschiedliche Nutzung gegebener Partizipationsmöglichkeiten durch die Mitglieder bestimmen<sup>66</sup>).

<sup>66</sup>) Zu einer ersten systematischen Analyse der Bestimmungsfaktoren individueller innerparteilicher Partizipation vgl. O. Niedermayer (Anm. 1).

## Parteienfinanzierung als verfassungspolitisches Problem

Die Tätigkeit von Parteien ist in westlichen Demokratien stets problematisch: Jederzeitige Partizipation ist selbstverständlicher Anspruch normativer Setzungen, aber nicht realisierbare Leistung aller Staatsbürger. Solange politisches Engagement, also die Verwendung von Freizeit oder Geld für politische Zwecke, freiwillig erfolgt, sind politische Organisationen für das Funktionieren eines demokratischen Systems unverzichtbar. Aus dem Spannungsverhältnis zwischen freiwilliger Partizipation und notwendiger Organisation folgt als klassisches Dilemma der Parteienfinanzierung eine Art „magisches Viereck“<sup>1)</sup>:

Wie können für die Parteitätigkeit *ausreichende Mittel* bereitgestellt werden, ohne daß einzelne Parteien *Startvorteile* erhalten, in *Abhängigkeit* von wichtigen Geldgebern oder in ständige *Korruptionsgefahr* geraten?

Die Finanzierung aus Beiträgen der Parteimitglieder reicht dazu offenbar nicht aus. Bei der SPD hat die traditionell hohe Beitragsmoral (längst) nachgelassen. Bei CDU und CSU war jahrzehntelang die Mitgliederzahl für eine Beitragsfinanzierung viel zu niedrig; bei der FDP und den GRÜNEN ist das auch heute noch der Fall<sup>2)</sup>. Beitragsfinanzierung (als normatives Ziel) bedeutete früher grundsätzlich einen Startvorteil der politischen Linken. Spenden der Parteianhänger boten der politischen Rechten (theoretisch) die Möglichkeit, eine ausglei-

chende Korrektur vorzunehmen — verschafften ihr aber tatsächlich sowohl materielle Überlegenheit als auch sozialetische Risiken. Die Spendenfinanzierung war stets mit erfahrbaren und real erfahrenen Abhängigkeiten und Korruptionsversuchen verbunden.

Einen Ausweg aus normativen Vorgaben und konkreten Abhängigkeiten wies bereits 1928 Stresemanns Vorschlag einer öffentlichen Finanzierung der Parteitätigkeit<sup>3)</sup>. Die Anregung wurde jedoch erst drei Jahrzehnte später in die Realität umgesetzt. Die Finanzierung aus öffentlichen Mitteln erfolgte in allen westlichen Demokratien zu einem Zeitpunkt, an dem sich für die Parteien die traditionellen Formen der Geldbeschaffung (Industriespenden, Mitgliedsbeiträge, Abgaben der Mandatsträger, „Provisionen“ für öffentliche Aufträge) aus unterschiedlichen Gründen als nicht länger ergiebig erwiesen.

Für eine Bestandsaufnahme der deutschen Situation nach drei weiteren Jahrzehnten ergeben sich drei Fragestellungen:

- Auf welchen Rechtsquellen beruht die derzeitige Regelung?
- Was sind Stärken und Schwächen des geltenden Systems von Spielregeln im Bereich der Parteienfinanzierung?
- Wie sind die 1988 beschlossenen Änderungen zu beurteilen?

### I. Stationen der Gesetzgebung und Rechtsprechung

In der Bundesrepublik wird öffentliche Parteienfinanzierung seit 1959 als Lösungsstrategie für offensichtliche Defizite der Mittelbeschaffung einge-

setzt<sup>4)</sup>. Das heute angewandte (und vom Bundesverfassungsgericht erneut bestätigte) Verfahren entstammt dem Gesetz über die politischen Par-

<sup>1)</sup> Vgl. Karl-Heinz Naßmacher, Öffentliche Parteienfinanzierung in westlichen Demokratien, in: Journal für Sozialforschung, (1981), S. 353 f.; abweichende Akzente setzt Herbert E. Alexander, Political Finance Regulation in International Perspective, in: M. J. Malbin (Hrsg.), Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws, Washington 1980, S. 334 f.

<sup>2)</sup> Vgl. Wolfgang Rudzio, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1987, S. 159.

<sup>3)</sup> Vgl. den Bericht „Eine Banktreppe Dr. Stresemanns“, in: Frankfurter Zeitung vom 22. März 1928.

<sup>4)</sup> Über die Entwicklung zwischen 1949 und 1969 informiert in knapper Form: Ute Müller-Wigley, Die Entwicklung der staatlichen Parteienfinanzierung seit 1949, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1 (1970) 2, S. 147–151; eine Fortschreibung enthält: Peter Schindler, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1980 bis 1984, Baden-Baden 1986, S. 112 ff. Zur deutschen Entwicklung vgl. Peter Haungs, Parteienfinanzierung, Mannheim 1963, S. 18 ff. Den

teien von 1967, allerdings in seiner 1983 und 1988 novellierten Fassung. Das Parteiengesetz ist von seiner Entstehungsgeschichte und seinem Inhalt her vor allem ein *Parteienfinanzierungsgesetz*. Es wurde als Ausführungsgesetz zu Art. 21 GG von den Bundestagsparteien einvernehmlich verabschiedet, nachdem die zwischen 1959 und 1966 praktizierte Form öffentlicher Subventionierung für verfassungswidrig erklärt worden war.

### 1. Zwischen Steuervorteil und Globalzuschuß (1955–1965)

Zunächst galt es (auch im westdeutschen Teilstaat) als selbstverständlich, die Parteitätigkeit vollständig aus privaten Mitteln zu finanzieren: Mitglieder, Sympathisanten und politische Nutznießer der einzelnen Parteien brachten in großen und kleinen Einzelbeträgen die erforderlichen Mittel auf. Die Erfahrungen mit dem Einfluß großer Geldgeber in der Weimarer Republik (beispielsweise NSDAP und Schwerindustrie) hatten jedoch den Parlamentarischen Rat veranlaßt, im Grundgesetz das verfassungspolitische Interesse an der Parteienfinanzierung zu markieren: „Die Parteien . . . müssen über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft geben“<sup>5)</sup>. Diese Rechenschaftspflicht wurde erst 1967 zwingend vorgeschrieben.

Auch öffentliche Subventionen der Parteitätigkeit waren zunächst unbekannt. Dies änderte sich durch ein Steuergesetz von 1954<sup>6)</sup>: Spenden an politische Parteien konnten (neben gemeinnützigen und wohlthätigen Zuwendungen) als steuermindernde Sonderausgaben geltend gemacht werden. Das Bundesverfassungsgericht verwarf jedoch am 24. Juni 1958 die praktisch unbegrenzte Begünstigung von Parteispenden als verfassungswidrig; die Begründung hob vor allem auf Startvorteile für bestimmte Parteien ab. Mit der Bemerkung, es sei verfassungsrechtlich zulässig, „für die die Wahlen tragenden politischen Parteien finanzielle Mittel von Staats wegen zur Verfügung zu stellen“<sup>7)</sup>, gab das Gericht jedoch gleichzeitig den Anstoß für die öffentliche Subventionierung.

Als „Zuschüsse zur Förderung der politischen Bildungsarbeit“ stellte der Bundeshaushalt 1959 erstmalig fünf Mio. DM bereit. Dieser Betrag wurde im Haushalt 1962 (nach den schwierigen Koalitionsverhandlungen von 1961) auf Initiative der FDP um

Präzedenzfall öffentlicher Finanzierung schuf Puerto Rico 1957 (s. Alexander Heard, *The Costs of Democracy*, Chapel Hill, N. C. 1960 [Neudruck 1966], S. 432 ff.).

<sup>5)</sup> Art. 21, Abs. 1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (BGBl. I S. 1).

<sup>6)</sup> § 10b EStG i. d. F. des Gesetzes zur Neuordnung von Steuern vom 16. Dezember 1954 (BGBl. I S. 373; 441).

<sup>7)</sup> BVerfGE, Bd. 8, S. 51.

15 Mio. DM „für die Aufgaben der Parteien nach Artikel 21 GG“ aufgestockt. Den Gesamtbetrag der „Sondermittel für die Aufgaben der Parteien nach Artikel 21 GG“ erhöhten die Bundeshaushalte 1965 und 1966 auf jeweils 38 Mio. DM. Gegen die entsprechende Festsetzung im Haushaltsgesetz 1965 (und damit gegen das Prinzip der öffentlichen Parteienfinanzierung) klagte das Land Hessen. Darüber hinaus erhoben nicht im Bundestag vertretene Parteien Anspruch auf Beteiligung an den bereitgestellten Mitteln.

### 2. Wahlkampfkostenpauschale (1966–1968)

Diese vier Klagen entschied das Bundesverfassungsgericht am 19. Juli 1966: Es erkannte das verfassungspolitische Risiko einer praktisch nicht begrenzbaren Staatsfinanzierung der Parteien und erklärte diese für verfassungswidrig. Als Begründung wurde eine juristische Hilfskonstruktion gewählt, die hinter den erreichten Stand staatsrechtlicher Einsicht zurückfiel: „Das Verfassungsgebot der grundsätzlich staatsfreien und offenen Meinungs- und Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen wehrt . . . jede staatlich institutionelle Verfestigung der Parteien ab . . . Eine völlige oder auch nur überwiegende Deckung des Geldbedarfs der Parteien aus öffentlichen Mitteln ist nach allgemeiner Ansicht mit dem Grundgesetz nicht zu vereinbaren.“ Art. 21, 1 GG verbiete es, „die dauernde finanzielle Fürsorge für die Parteien zu einer Staatsaufgabe zu machen“. Das Gericht hielt es freilich für verfassungsrechtlich zulässig, „den politischen Parteien die notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes“ aus öffentlichen Mitteln zu ersetzen<sup>8)</sup>.

Diese Anregung brachten die Parteivertreter mit dem Gesetz über die politischen Parteien vom 24. Juli 1967<sup>9)</sup> in eine merkwürdige Form: Parteien mit einer gewissen Wählerresonanz (zunächst 2,5 %, seit 1969 0,5 % der abgegebenen gültigen Zweitstimmen) erhalten eine pauschalierte Vergütung ihrer Wahlkampfkosten — ohne Bezug zu ihren tatsächlichen Aufwendungen und ohne einen entsprechenden Nachweis. Als „angemessen“ wurden die im Verfassungsgerichtsprozeß genannten Kosten der Bundestagswahl 1965 (ca. 85 Mio. DM) angesehen, beträchtlich aufgerundet und mit DM 2.50 je Wahlberechtigten pauschaliert. Diese

<sup>8)</sup> BVerfGE, Bd. 20, S. 101f., 111, 116; zur Kritik s. u. a. Uwe Schleth, *Parteienfinanzen. Eine Studie über Kosten und Finanzierung der Parteitätigkeit, zu deren politischer Problematik und zu den Möglichkeiten einer Reform*, Meisenheim 1973, S. 326 ff., und Karl-Heinz Naßmacher, *Parteienfinanzierung im internationalen Vergleich*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 8/84, S. 30 ff.

<sup>9)</sup> BGBl. I S. 773 (Wiederverlautbarung 1984: S. 243).

Regelung wurde erneut in Karlsruhe angefochten, vom Gericht aber 1968 im wesentlichen akzeptiert<sup>10)</sup>.

Das Parteiengesetz erneuerte auch die steuerliche Begünstigung von politischen Zuwendungen, allerdings ohne Beeinträchtigung der (1958 bekräftigten) Chancengleichheit: Jeder Steuerpflichtige konnte Beiträge und Spenden an Parteien bis zu DM 600 jährlich steuermindernd geltend machen. Zugleich sicherte das Gesetz eine buchstabengetreue Erfüllung der Rechenschaftspflicht nach Art. 21 GG. Seit 1968 läßt sich einer jedermann zugänglichen Quelle (dem Bundesanzeiger bzw. einer Bundestagsdrucksache) entnehmen, wieviel die deutschen Parteien einnehmen und woher das Geld stammt<sup>11)</sup>. Die Öffentlichkeit wußte aber bis 1985 nicht, wofür es verwendet wurde, welche Schulden die Parteien hatten und über welche Vermögenswerte sie verfügten.

### 3. Am Rande der Legalität (1969—1982)

Eine dauerhafte Lösung für die Finanzierungsprobleme der deutschen Parteien wurde allerdings in den Jahren 1966 bis 1968 nicht gefunden. Die allgemeine Preis- und Einkommensentwicklung zwischen 1967 und 1978 minderte die reale Kaufkraft der beiden gesetzlich festgelegten Geldbeträge (DM 2,50 Wahlkampfkostenpauschale je Wahlberechtigten und Wahlperiode; DM 600 steuerlich abzugsfähige Spenden je Steuerpflichtigen und Jahr) erheblich. In diesem Zeitraum haben sich alle Preisindizes etwa verdoppelt, die Einkommensindizes eher verdreifacht. Erst 1974 wagten die Parteien (freilich ohne öffentliche Darlegung ihrer tatsächlichen Aufwendungen) eine insgesamt bescheidene Inflationsanpassung der Wahlkampfkostenpauschale von DM 2,50 auf DM 3,50 (= 40 Prozent nach mehr als 10 Jahren)<sup>12)</sup>. Die erste Direktwahl des Europäischen Parlaments 1979 bot den Parteien eine willkommene Gelegenheit, die Einnahmen aus

der Wahlkampfkostenersatzung praktisch zu verdoppeln.

Aber auch damit war der seit den „fetten Jahren“ aufgestaute Finanzbedarf der Parteien nicht zu decken; der Höchstbetrag für steuerbegünstigte Zuwendungen an Parteien galt als dringend anpassungsbedürftig. Um eine öffentliche Blamage durch das Bundesverfassungsgericht zu vermeiden, wollten die Schatzmeister der Bundestagsparteien für die fällige Novelle zunächst den gesetzgeberischen Spielraum ausloten. Die dazu eingereichte Verfassungsklage des Landes Niedersachsen (dessen damaliger Finanzminister Walther Leisler Kiep ist noch heute Schatzmeister der Bundes-CDU) erwies sich jedoch nur als mäßig erfolgreich. In selbstkritischer Würdigung seiner bislang wegweisenden Rolle entzog sich das Gericht 1979 dem Ansinnen der Parteien, bekräftigte die Handlungsgrenzen seiner Grundgesetzinterpretation und betonte den politischen Gestaltungsauftrag der in Bundestag und Bundesrat agierenden Parteienvertreter<sup>13)</sup>.

Den erkennbaren Rahmen haben die Parteien durch gesetzliche Verdreifachung der Höchstgrenzen für steuerbegünstigte Parteispenden (von DM 600 auf DM 1 800 je Steuerpflichtigen) unverzüglich ausgeschöpft<sup>14)</sup>, parallel dazu aber (unter dem Druck finanzieller Schwierigkeiten) auf zunächst als nicht akzeptabel angesehene Formen der Geldbeschaffung zurückgegriffen. Parteispenden wurden zum Zwecke der Steuerverkürzung (auf Initiative der Schatzmeister) durch „Geldwaschanlagen“ der Parteien (Staatsbürgerliche Vereinigungen, fiktive Berufsverbände, z. T. auch politische Stiftungen) geleitet und anschließend ordnungsgemäß bei den Parteikassen vereinnahmt („Umwegfinanzierung“). Die Flick-Affäre hat das Ausmaß dieser in den siebziger Jahren üblichen Umwegfinanzierungen erkennbar gemacht<sup>15)</sup>. Solche Praktiken wurden seither vor allem durch soziale Kontrolle (Medienresonanz und antizipierte Reaktionen) überwunden. Die als „Generalsanierung“ konzipierte erneute Änderung des Parteiengesetzes war zentraler Gegenstand der bislang letzten Verfassungsgerichtsentscheidung zum Themenkreis.

### 4. Verfassungspolitischer Immobilismus (1983—1988)

Im Gegensatz zu den (gescheiterten) Amnestieversuchen im Zusammenhang mit der Flick-Affäre enthält die durch eine vom Bundespräsidenten beru-

<sup>10)</sup> BVerfGE, Bd. 24, S. 300 f.

<sup>11)</sup> Einen Nachweis der Fundstellen enthält: P. Schindler (Anm. 4), S. 116. Daneben sind zu nennen: Bundestagsdrucksachen 10/4104 (neu), 10/4626, 10/6194, 10/6803, 11/977, 11/1660, 11/3315. Auswertungen der Daten bieten: Uwe Schleth, Analyse der Rechenschaftsberichte der Parteien für 1968, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1 (1970) 2, S. 128—140; ders., Analyse der Rechenschaftsberichte der Parteien für 1969, ebd., 2 (1971) 2, S. 139—153; Klaus G. Troitzsch, Parteienfinanzierung im Wahlkampfsjahr 1976, in: Heino Kaack/Reinhold Roth (Hrsg.), Parteien-Jahrbuch 1976, Meisenheim 1979, S. 483—496; Harald Siebert, Neuere Entwicklungstendenzen der Parteienfinanzierung, in: Heino Kaack/Reinhold Roth (Hrsg.), Handbuch des deutschen Parteiensystems, Band 1, Opladen 1980, S. 175—194.

<sup>12)</sup> BGBl. I S. 1537.

<sup>13)</sup> BVerfGE, Bd. 52, S. 63 ff. (insb. S. 81 f.).

<sup>14)</sup> BGBl. I S. 1538.

<sup>15)</sup> Vgl. dazu die Parlamentsdrucksachen: Deutscher Bundestag 10/5079; Landtag von Baden-Württemberg 9/4580; Landtag Rheinland-Pfalz 10/2914.

fene Sachverständigen-Kommission entworfene Novelle von 1983, die 1986 in ihren Grundzügen von einer Mehrheit der Verfassungsrichter akzeptiert wurde<sup>16</sup>), insgesamt eher zaghafte Ansätze zur Weiterentwicklung der Rechtslage. Seit 1984 gibt es keine steuerbegünstigte Umwegfinanzierung mehr. Große Spenden müssen seitdem veröffentlicht werden; eine Mißachtung dieser Pflicht zur Publizität ist mit steuerrechtlichen Sanktionen bewehrt. Allerdings hält sich die zum 1. Januar 1984 in Kraft gesetzte Novelle (noch stärker als die Kommissionsvorschläge<sup>17</sup>) strikt im Rahmen der Karlsruher Vorgaben (Chancengleichheit bei Steuerbegünstigung; Wahlkampfbindung bei direkten Subventionen). Erst 1988 haben die Parteien nach den Erfahrungen von 1983/1986 durch die Einführung eines (systemwidrigen) Sockelbetrages der Wahlkampfkostenersatzung und die Umdefinition des Chancenausgleichs<sup>18</sup>) den begrenzten Konflikt mit der bisherigen Rechtsprechung gewagt.

Alle Innovationen der Jahre 1983 und 1988 (Kleinspenderregelung, Chancenausgleich und Sockelbetrag) versuchen zwar den Rahmen der Vorgaben aus Karlsruhe zu dehnen, vermeiden aber, irgendeine der Vorgaben frontal anzugehen. Die zum Jahreswechsel 1983/84 vollzogene Änderung des Grundgesetzes bildet nur den Abschluß eines Verfassungswandels; sie signalisiert Änderungen im politischen Alltag der westlichen Demokratie in Deutschland ebenso wie im allgemeinen Parteienverständnis. Seit dem 1. Januar 1984 fordert das Grundgesetz: „Die Parteien . . . müssen über die

Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben“<sup>19</sup>).

Damit wurde die notwendige Schlußfolgerung aus einer ambivalenten verfassungspolitischen Stellung der Parteifinanzien gezogen: Eine auf die Einnahmen beschränkte öffentliche Rechenschaftslegung der Parteien war nur sinnvoll, solange die Finanzierung der Parteien ausschließlich aus privaten Mitteln erfolgte. Mit der lebensfremden Trennung zwischen dem (im öffentlichen Interesse liegenden und deshalb aus öffentlichen Mitteln zu finanzierenden) Wahlkampf einerseits und der (in eine Art „staatsrechtliche Irrelevanz“ abgedrängten) sonstigen Parteitätigkeit andererseits hat das Bundesverfassungsgericht aber nicht nur die Grundlage für das gegenwärtige System der öffentlichen Finanzierung, sondern auch den Anstoß für manche Tarnung in der Finanzierung parteibezogener Tätigkeiten geschaffen.

Solange die deutschen Parteien die Aufwendungen für ihre relativ gut ausgebauten Parteiorganisationen nicht aus den traditionellen und in ihrer Legitimität nicht bestrittenen Finanzquellen (Beiträge der Mitglieder und viele kleine Spenden) bestreiten können, nach geltender Verfassungsinterpretation öffentliche Mittel aber nur zu Wahlkampfzwecken verwenden dürfen, ist die Notwendigkeit von Täuschungsmanövern unvermeidbarer Teil der Verfassungswirklichkeit<sup>20</sup>). Dieser verfassungspolitische Immobilismus läßt sich nur durch eine erneute Änderung im Wortlaut des Verfassungstextes überwinden.

## II. Finanzwirtschaftliche „Regeln der Machtbewerbung“<sup>21</sup>)

Nicht jede Forderung der deutschen Parteien nach mehr öffentlichen Mitteln ist verfassungspolitisch ausreichend begründet. Ein Agieren am Rande der Illegalität wird jedoch keineswegs ausschließlich mit individuellem Fehlverhalten hinwegklärt werden können. Das Grundproblem liegt vielmehr in einem Mißverhältnis zwischen den tatsächlichen (und für die deutsche Demokratie qualitativ unverzichtbaren) Aktivitäten der politischen Parteien, ihrer Fraktionen und der ihnen nahestehenden politischen Stiftungen einerseits sowie den für diese Aktivitäten in den letzten drei Jahrzehnten entwickelten verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen andererseits.

<sup>16</sup>) BVerfGE, Bd. 73, S. 40–117.

<sup>17</sup>) Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung — Vorschläge der vom Bundespräsidenten berufenen Sachverständigen-Kommission, Köln 1983, S. 229 ff.

<sup>18</sup>) Vgl. unten, Abschnitt IV.

### 1. Unübersichtliche Subventionspraxis

Heute stehen mindestens fünf Quellen einer öffentlichen Parteienfinanzierung unabhängig nebeneinander, die bislang an keiner Stelle überschaubar gemacht werden. Der finanzielle Gegenwert für die indirekte Förderung der Parteien durch die beiden *Steuervergünstigungen* (§§ 10 b und 34 g EStG bzw. der entsprechenden Bestimmungen des KStG) für Beiträge und Spenden (bis DM 60 000 pro Jahr und Steuerpflichtigem) ist überhaupt nicht zu kalkulieren. Die älteste direkte Subvention der Parteitätigkeit aus dem Bundeshaushalt bilden die seit 1949

<sup>19</sup>) BGBl. I S. 1481 (1983).

<sup>20</sup>) So bereits Karl-Heinz Naßmacher, *Parteienfinanzierung in Kanada — Modell für Deutschland?*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 13 (1982) 3, S. 359.

<sup>21</sup>) Rudolf Wildenmann, *Gutachten zur Frage der Subventionierung politischer Parteien aus öffentlichen Mitteln*, Meisenheim 1968, S. 70, 80 f.

gezählten Zuschüsse für die Arbeit der *Bundestagsfraktionen*<sup>22)</sup>. Nach dem Verfassungsgerichtsurteil von 1966 wandelten Bundestag und Bundesrat den pauschalen Zuschuß an die Parteien aus dem Bundeshaushalt teilweise in einen Zuschuß an parteinahe *Stiftungen*, teilweise in eine *Wahlkampfkostenpauschale* um. Schließlich werden seit 1979 die Wahlkampfkosten für das *Europäische Parlament* erstattet. Schrittweises Vorgehen erweiterte auch in Deutschland<sup>23)</sup> den Anspruch der Parteien auf öffentliche Mittel (vgl. Tab. 1).

<sup>22)</sup> Vgl. Hans Herbert von Arnim, Stellungnahme zur geplanten Änderung der Parteienfinanzierung im Herbst 1988, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Manuskript 1988, S. 56; erste Hinweise bereits bei Karl-Heinz Naßmacher, Öffentliche Rechenschaft und Parteienfinanzierung, Erfahrungen in Deutschland, Kanada und in den Vereinigten Staaten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14—15/82, S. 6.

<sup>23)</sup> Für die Entwicklung in anderen Ländern vgl. Karl-Heinz Naßmacher, Öffentliche Parteienfinanzierung in Westeu-

ropa — Implementationsstrategien und Problemstand, in: Politische Vierteljahresschrift, 28 (1987) 1, S. 104 f.

Während der siebziger und achtziger Jahre wurden die Zuschüsse an Parlamentsfraktionen und politische Stiftungen extrem gesteigert. Neben den öffentlichen Subventionen des Bundes für verschiedene Bereiche der Parteitätigkeit stehen Zuwendungen der Länder und Gemeinden an Fraktionen und Stiftungen, pauschalierte Erstattungen für die Wahlkampfkosten der Landesebene und jene Abgaben, die Bundes- und Landtagsabgeordnete sowie kommunale Mandatsträger aus ihren Diäten an Fraktionen bzw. Parteien leisten. Die Wahlkampfkostenersatzung aus den Landeshaushalten wird nach Herkunft, Betrag und Organisationseinheit in den jährlichen Rechenschaftsberichten der Parteien ausgewiesen. Für alle übrigen Zuschüsse aus Landes- und Kommunalhaushalten wäre ein Gesamtbeitrag nur durch die umfangreiche Auswertung aller öffentlichen Haushalte zu ermitteln.

ropa — Implementationsstrategien und Problemstand, in: Politische Vierteljahresschrift, 28 (1987) 1, S. 104 f.

**Tabelle 1: Öffentliche Parteienfinanzierung in der Bundesrepublik (im Bundeshaushalt veranschlagt — in Mio. DM)**

Jahr	Wahlkampfkostenersatzung		Fraktionen	Stiftungen	Insgesamt
	Bundestag	Europa-parlament			
1968	33,7	—	4,9	9,0	47,6
1969	42,2	—	5,3	10,0	57,5
1970	10,2	—	11,1	16,0	37,3
1971	14,6	—	17,4	16,0	48,0
1972	81,8	—	19,5	23,5	124,9
1973	11,2	—	22,6	29,5	63,3
1974	26,3	—	26,3	35,0	87,6
1975	50,8	—	29,3	42,5	122,6
1976	59,0	—	30,5	42,2	131,7
1977	15,0	—	35,0	53,7	103,7
1978	22,1	—	38,6	61,6	122,3
1979	51,5	147,2	41,6	68,3	308,6
1980	59,7	—	44,6	74,3	178,6
1981	15,1	—	47,0	79,7	141,8
1982	22,7	29,9	48,4	83,3	183,3
1983	113,5	59,9	50,9	85,8	310,1
1984	44,1	131,2	56,6	85,8	317,7
1985	44,1	33,2	58,2	96,9	232,4
1986	60,1	33,4	60,4	103,7	257,6
1987	107,4	33,4	62,7	122,1	325,6
1988	59,4	33,6	74,0	142,1	309,1
1970—72	106,6	—	48,0	55,5	210,1
1973—76	147,3	—	108,7	149,2	405,2
1977—80	148,3	147,2	159,2	257,9	713,2
1981—83	151,3	89,8	146,3	248,8	636,2
1984—87	255,7	231,2	237,9	408,5	1 133,3

Quelle: Haushaltspläne des Bundes für die Haushaltsjahre 1968 bis 1988.

## 2. Partielle Transparenz der Parteifinanzen

Die Höhe öffentlicher Zuschüsse für die Parteitätigkeit kontrastiert mit den bis 1983 sehr beschränkten Informationen über die Parteifinanzen. Von 1968 bis 1987 stiegen die Einnahmen der im Bundestag vertretenen Parteien aus öffentlichen Mitteln von 47 auf 195 Mio. DM, die Gesamteinnahmen dieser Parteien von 103 auf 544 Mio. DM. In beiden Werten sind weder der Gegenwert der Steuervergünstigung für Spenden und Beiträge, die Abgaben der Mandatsträger noch die Mittel, die den Fraktionen und den politischen Stiftungen zur Verfügung stehen, enthalten.

Bis zum Erscheinen der ersten umfangreichen Rechenschaftsberichte im Herbst 1985 war die Transparenz der Parteifinanzen für Außenstehende, Wähler wie Steuerzahler, ausgesprochen dürftig. Für parteinahe Institutionen wie Parlamentsfraktionen und politische Stiftungen<sup>24</sup>), die beide inzwischen für ihre im Dienste der deutschen Demokratie geleistete Arbeit (zu Recht) beachtliche öffentliche Zuschüsse erhalten, gilt selbst diese eingeschränkte (in einer Zeit ausschließlich privater Finanzierung politischer Arbeit postulierte) Rechenschaftspflicht bis heute nicht. Auch das Bundesverfassungsgericht hat daran in seinen Urteilen von 1986 keinen Anstoß genommen.

Allerdings wurde durch die Novelle von 1983 das höchste Maß an Transparenz in einer westlichen Demokratie erreicht: Alle Gliederungen der formellen Parteiorganisation sind berichtspflichtig; die Angaben für die einzelnen Organisationsebenen werden gesondert, aber in einem einheitlichen Dokument ausgewiesen<sup>25</sup>). Die positive Einschätzung dieses Teilaspekts der deutschen Regeln für die Machtbewerbung darf jedoch über eine Verschlechterung des Informationsstandes und über zwei gravierende Schwächen der seit 1984 geltenden Regelung nicht hinwegtäuschen.

Zwischen 1968 und 1983 wurden Abgaben der Mandatsträger an ihre Partei (eine Art „Parteisteuern“)

<sup>24</sup>) Vgl. Henning von Vieregge, *Parteistiftungen. Zur Rolle der Konrad-Adenauer-, Friedrich-Ebert-, Friedrich-Naumann- und Hanns-Seidel-Stiftung im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 1977; ders., *Zur politischen Bildungsarbeit der parteinahen Stiftungen*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 7/77, S. 28 ff.; ders., „Globalzuschüsse“ für die parteinahen Stiftungen – Parteienfinanzierung auf Umwegen?, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 8 (1977) 1, S. 51–58.

<sup>25</sup>) Zum Stand der Publizität in anderen Ländern vgl. beispielsweise Waltraud Kreuz-Gers, *Die Reform der Wahlkampf- und Parteienfinanzierung in Kanada. Problemlage, Programmgestaltung, Implementation und Wirkungen*, Oldenburg 1988, S. 143 ff.; Karl-Heinz Naßmacher, *Die Parteienfinanzierung in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse*, in: Hans-Otto Mühleisen (Hrsg.), *Das Geld der Parteien*, München-Zürich 1986, S. 53 ff.

gesondert ausgewiesen. Die Sachverständigen-Kommission wollte solche Abgaben im Einklang mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts abschaffen; die Gesetzgeber beschränkten sich jedoch auf das Unsichtbarmachen<sup>26</sup>). Die Informationsfülle der Rechenschaftsberichte 1984 bis 1987 hat möglicherweise dazu beigetragen, Journalisten von einer regelmäßigen Auswertung der Berichte abzuschrecken. Durch Zusammenfassung überdetailliert ausgewiesener Kategorien bei gleichzeitiger Ausdifferenzierung der Sammelposition „Spenden“ könnte die Aussage verdichtet, der Informationswert erhöht werden. Schließlich ist die Rechenschaftslegung insoweit lückenhaft, als keine „Konzernbilanzen“ vorgelegt werden<sup>27</sup>). Im internationalen Vergleich bleibt dennoch der hohe Standard der deutschen Regelung festzuhalten.

## 3. Rahmenbedingungen öffentlicher Finanzierung

Ein dringendes Problem der öffentlichen Parteienfinanzierung besteht ohne Zweifel darin, für einen Inflationsausgleich bei den verschiedenen Zuwendungsformen zu sorgen, da sonst die Parteien von Jahr zu Jahr immer weniger an realer Kaufkraft erhalten. Die Entwicklung der Parteieinnahmen läßt sich erst dann richtig beleuchten, wenn neben den Ausgaben, dem Vermögen und den Schulden der einzelnen Parteien allgemeine wirtschaftliche Indikatoren hinzugezogen werden, etwa die Entwicklung der Preise und der Einkommen. Die Durchschnittsbeiträge pro Mitglied liegen bei den Bundestagsparteien durchaus im Trend der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Die Beitragseinnahmen, die Subventionen aus öffentlichen Mitteln sowie die Gesamteinnahmen der Parteien übertrafen mit jährlichen Zuwachsraten von etwa 15 Prozent alle gesamtwirtschaftlichen Indikatoren. Die Inflationsgefahr bedroht also weniger die Parteien als vielmehr die Steuerzahler.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Gegensatz zu den politischen Parteien und den wichtigen Medien im Verlauf der Auseinandersetzung mit Fragen der Parteienfinanzierung zwei wichtige Gefahren erkannt und durch seine Urteile immer wieder zu konterkarieren versucht:

— *Ungleiche Startchancen* im Parteienwettbewerb, wie sie sich vor allem als Folge der erheblichen Steuerprogression bei steuerbegünstigten Zuwendungen durch private Geldgeber (im wesentlichen Großspender) ergeben, sind für ein demokratisches System nicht akzeptabel.

<sup>26</sup>) Novellen 1983 (§ 24, 2) und 1988 (§ 27, 1).

<sup>27</sup>) Die Forderung war enthalten in Karl-Heinz Naßmacher, *Parteienfinanzierung. Anstöße für die Kommission des Bundespräsidenten*, in: *Die Neue Gesellschaft*, 29 (1982) 3, S. 280.

- Überwiegende Staatsfinanzierung der Parteitätigkeit, etwa als Folge der politischen „Selbstbedienungs“ und einer prinzipiell unbegrenzten Parteitätigkeit, ist auch dann nicht wünschenswert, wenn unverzichtbare und zusätzliche Aufgaben politischer Parteien im demokratischen Staat nicht präzise voneinander abgegrenzt werden können.

Durch insgesamt neun Urteile in den Jahren 1958 bis 1986<sup>28)</sup> hat das Bundesverfassungsgericht zwei wichtige Rahmenvorgaben entwickelt: Sicherung der Chancengleichheit im Parteienwettbewerb und der Mischfinanzierung aus öffentlichen und privaten Mitteln. Die Urteile zur Regierungspropaganda, zu den Abgeordnetendiäten, zu den politischen Stiftungen, zur Budgetfinanzierung und zur steuerlichen Begünstigung von Spenden erkennen die grundlegende Bedeutung politischer Parteien

für das Funktionieren eines demokratischen Regierungssystems an. Sie hoben Maßnahmen auf, die sich einseitig zugunsten bestimmter Parteien auswirkten.

Diese Würdigung der Verfassungsgerichtsurteile darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß ein wesentliches Problem der gegenwärtigen Parteienfinanzierung die gleiche Ursache hat: Das Gericht wich einer umfassenden Würdigung der Parteifunktionen aus und postulierte die formelle Bindung der direkten Subventionen an den Wahlkampfzweck. Die umfassende Würdigung von finanzwirtschaftlichen Erfordernissen der Parteiendemokratie kann aber nicht ohne realistische Einschätzung der wichtigsten Parteiaufgaben, des tatsächlichen Finanzbedarfs, der erreichbaren Einnahmequellen und ihrer langfristigen Wirkungen vorgenommen werden.

### III. Subventionierung der Demokratie oder Griff in die Staatskasse?

In der deutschen Diskussion, die für Journalisten und Politiker eher eine Marginalie des politischen Alltags darstellt, ist die „selbstverständliche“ Hinwendung zur öffentlichen Finanzierung ebenso problematisch wie der Verzicht auf eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit der Rolle von Wirtschaftsunternehmen in der Parteienfinanzierung<sup>29)</sup>. Die Rückkehr zur rein privatwirtschaftlichen Finanzierung stellt aber keine Alternative dar. Der beste Kenner der weltweiten Parteienfinanzierungsprobleme, der 1988 verstorbene Kanadier Khayyam Z. Paltiel, hat dies bereits 1981 zu Recht als Relikt eines überholten individualistischen Zugriffs bezeichnet. Diese Ideologie verschleierte, „daß der Mittelzufluß für das Parteiensystem die wirtschaftliche und soziale Struktur einer Gesellschaft widerspiegelt“<sup>30)</sup>.

#### 1. Demokratische Elitenherrschaft und ihre Kosten

Für eine Beteiligung am politischen Prozeß benötigen alle Parteien mehr als jene Güter und persönlichen Dienstleistungen, die ihre Anhänger unentgeltlich zur Verfügung stellen. Den Zugang zu

Wirtschaftsgütern und Sachverstand erlangen sie regelmäßig über den (freien) Markt und durch Zahlung der dort geltenden Preise. Geld ist deshalb für die Parteien jene politische Ressource, die es ihnen erlaubt, praktisch alle anderen Schwächen und Schwierigkeiten zu überwinden: Geld kann in Güter und Dienstleistungen umgewandelt werden, also die Verfügung über materielle Ressourcen und menschliche Energien vermitteln.

Einerseits kann der Bedarf an finanziellen Mitteln Politiker veranlassen, ihre Aufmerksamkeit mehr denen zuzuwenden, die ihre Partei finanzieren, als jenen, die der Partei eine Stimme geben. Andererseits gilt die Empfindlichkeit von Politikern gegenüber dem Wahlausgang als einzige Quelle responsiver und verantwortlicher Regierung. In entwickelten Gesellschaften besteht ein dauerndes Spannungsverhältnis zwischen Gruppen, die über technische, materielle oder finanzielle Ressourcen für politische Zwecke verfügen, und dem demokratischen Prinzip „Jeder hat eine Stimme!“<sup>31)</sup>. Die Anerkennung der politischen Parteien als „Instrumente demokratischer Regierungsweise“<sup>32)</sup> und damit als unverzichtbares Element moderner Massendemokratien weist daher alle durch Aktivitäten der Parteien verursachten Aufwendungen dem politischen System als notwendige Kosten zu.

Schwierigkeiten ergeben sich allerdings schon bei der Ermittlung notwendiger Kosten. Der griffigen

<sup>28)</sup> Im einzelnen handelt es sich um: BVerfGE, Bd. 8, S. 51 ff.; Bd. 20, S. 56 ff.; Bd. 24, S. 300 ff.; Bd. 40, S. 296 ff.; Bd. 41, S. 399 ff.; Bd. 44, S. 125 ff.; Bd. 52, S. 63 ff.; Bd. 73, S. 1 ff.; Bd. 73, S. 40 ff.

<sup>29)</sup> Dieses Problem scheinen die potentiellen Gönner der CDU (nach den gescheiterten Amnestieversuchen) durch eigene Enthaltensamkeit weitgehend selbst gelöst zu haben.

<sup>30)</sup> Khayyam Z. Paltiel, Campaign Finance: Contrasting Practices and Reforms, in: D. Butler u. a. (Hrsg.), Democracy at the Polls, Washington 1981, S. 138.

<sup>31)</sup> Ebd.

<sup>32)</sup> Ferdinand A. Hermens, Verfassungslehre, Opladen 1968<sup>2</sup>, S. 169.



Bezeichnung „Kosten der Demokratie“<sup>33)</sup> liegt der bestechende Gedanke zugrunde, daß jedes politische System spezifische Kosten verursacht, die in der einen oder anderen Form von der Bevölkerung zu tragen sind. Eine möglichst umfassende Bestimmung des Begriffs müßte auch die Kosten von politischen Entscheidungen der Parteidemokratie anlasten. Bekanntlich sind viele Entscheidungen der Tagespolitik als Leistungen (der Parteien) an stimmenstarke und/oder finanzierungsrelevante Gruppen anzusehen („Wahlgeschenke“<sup>34)</sup>). Von solchen Kosten wird hier ebenso abgesehen wie von den Aufwendungen des Staates für Einkommen und Amtsausstattung der Berufspolitiker. Ähnliche Kosten der spezifischen Staatsform würden auch ohne Parteitätigkeit anfallen.

Andere Kosten werden den Parteien nicht unmittelbar zugerechnet; so erbringen z. B. staatliche Behörden oder öffentliche Einrichtungen unentgeltliche Leistungen, die der Parteiarbeit direkt oder indirekt (weil sie Aufwendungen ersparen) zugute kommen. Sendezeiten bei Rundfunk- und Fernsehanstalten für Öffentlichkeitsarbeit von Parteien bzw. Wahlwerbung bilden hier einen gewissen Schwerpunkt. Sieht man von dem (wichtigen) Ausnahmefall der USA (mit ihrem System privater Rundfunk- und Fernsehstationen) ab, dann steht den politischen Parteien überall gebührenfreie Zeit für werbende Radio- und TV-Sendungen zur Verfügung<sup>35)</sup>. Diese Bereitstellung von Sendezeit geht bislang einher mit der öffentlich-rechtlichen Struktur von Rundfunk und Fernsehen. Damit ist noch nichts darüber ausgesagt, ob die Verteilung der Sendezeit an die konkurrierenden Parteien dem Prinzip der Chancengleichheit entspricht.

Insgesamt erweist sich eine Abgrenzung der Kosten der Parteitätigkeit gegen Ausgaben anderer Institutionen und Organisationen für politische Zwecke als ebenso notwendig wie schwierig. Auch bei den Finanzen der Parteien manifestiert sich Demokratie als eine Form der „Elitenherrschaft“<sup>36)</sup>. Die faktische Elitenherrschaft ist freilich mit demokratischen Zielvorstellungen solange zu vereinbaren, wie es gelingt, bestimmte Mindestbedingungen der Elitenrekrutierung zu garantieren. Dazu gehören vor allem der relativ offene Zugang zu jeder „politischen“ Teilelite und ein System wirksamer Anreize für den Eintritt in eine der demokratischen Teileliten. Solange jedes Mitglied einer Gesell-

schaft die einigermaßen realistische Chance hat, nach eigener freier Entscheidung im Rahmen einer politischen Teilelite wirksam zu werden, lassen sich gesellschaftliche Arbeitsteilung, demokratische Teilhabe und unterschiedliche Nutzung der Partizipationsmöglichkeiten miteinander vereinbaren.

Das allgemeine Prinzip demokratischer Partizipation durch die Öffentlichkeit einer Massengesellschaft muß jedoch durch eine Intensitätsskala unterschiedlich „anspruchsvoller“ Partizipationsformen ergänzt werden. Nur so hat der einzelne das selbstverständliche Recht, im Rahmen seiner Möglichkeiten zwischen verschiedenen stark „belastenden“ Partizipationsformen zu wählen und damit den Grad seiner eigenen Wirksamkeit im politischen Prozeß einer demokratisch organisierten Gesellschaft selbst zu bestimmen. Die Entscheidung über den Einsatz von Geld für politische Zwecke gehört ebenso in den Katalog partizipativer Ressourcen wie das Stimmrecht bei Wahlen und Abstimmungen oder der Einsatz von Freizeit für politische Zwecke<sup>37)</sup>.

Gerade weil sie auf freiwilliger Mitgliedschaft und freiwilliger Mitarbeit beruhen, sind demokratische Systeme insgesamt ebenso wie ihre Teilsysteme, die politischen Parteien, darauf angewiesen, die Initiative ihrer Mitglieder durch verfassungspolitische „Anreizprogramme“<sup>38)</sup> (z. B. Vergütung für öffentliche Ämter, Steuervorteile für Spenden und Beiträge) in die gewünschten Bahnen zu lenken. Daneben erscheint direkte öffentliche Finanzierung bislang als notwendig, weil das Spannungsfeld zwischen freiwilliger Mitgliedschaft und öffentlichen Ausgaben der Parteien auf andere Weise nicht überbrückt werden kann.

## 2. Geldbeschaffung zwischen Staatshaushalt und Bürgerbeitrag

Wenn öffentliche Parteienfinanzierung den Grad politischer Partizipation nicht reduzieren soll, muß die direkte, nichtregelgebundene öffentliche Finanzierung der Parteien sich in westlichen Demokratien als eine Übergangsmaßnahme erweisen. Das gilt vor allem, weil gerade Dienstleistungsgesellschaften mit hohem Lebensstandard sich die relativ „kostspielige“ Regierungsform Demokratie ökonomisch durchaus leisten können. Allerdings durften sich die Staatsbürger in diesen Ländern im Wege pathologischen Lernens schon zu lange daran gewöhnen, daß Demokratie zwar Meinungsbildung und Stimmabgabe (also Zeit), aber kein Geld „ko-

<sup>33)</sup> A. Heard (Anm. 4).

<sup>34)</sup> So bereits U. Schleth (Anm. 8), S. 60–70.

<sup>35)</sup> Vgl. Anthony Smith, *Mass Communications*, in: D. Butler u. a. (Anm. 30), S. 174f.

<sup>36)</sup> Vgl. Peter Bachrach, *Die Theorie demokratischer Elitenherrschaft*, Frankfurt 1970; Joseph A. Schumpeter, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, München 1973<sup>3</sup>, S. 427ff.

<sup>37)</sup> Vgl. Robert A. Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven 1961, S. 226.

<sup>38)</sup> Vgl. z. B. Adrienne Windhoff-Heritier, *Politikimplentation. Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen*, Königstein 1980, S. 46f.

stet". Die direkte öffentliche Finanzierung der Parteitätigkeit entfaltet langfristig bei Parteien und Bürgern die falschen Lernwirkungen: Demokratie kostet nichts; Parteitätigkeit muß (oder kann) unbegrenzt ausgedehnt werden.

Ähnliche Entwicklungen bei Einzelpersonen würden sofort als Anleitung zum Suchtverhalten erkennbar sein. Geld (in jeder Form und aus fast jeder Quelle) ist für Parteien der „Stoff“, mit dem sie ihre Sucht, von den Bürgern „geliebt“ zu werden, befriedigen. Gewisse Praktiken aus den siebziger Jahren, etwa die Zwischenschaltung von Geldwaschanlagen, sind zwar eingestellt worden. Die gescheiterten Amnestieversuche (und ihre Begleiterscheinungen) lassen sich aber nur verstehen als ein Versuch, einige Techniken der Beschaffung von „Stoff“ zu entkriminalisieren. Damit wird aber das Problem nicht an der Wurzel gepackt.

Die Achtung vor geltenden Gesetzen und die Bindungswirkung von Verfassungsgerichtsurteilen werden durch den offenkundig lebensfremden Inhalt der Rechtslage im Bewußtsein der Akteure so weit reduziert, daß Geldbeschaffung auf „ungesetzlichen“ Wegen („Umwegfinanzierung“ oder „indirekte Parteienfinanzierung“) als notwendiger „Mundraub“ erscheint, der sozial dadurch gerechtfertigt wird, daß die betreffenden Personen keinen persönlichen Vorteil, sondern nur das Wohl ihrer Partei im Auge haben.

Die üblichen Formen organisationsinterner Willensbildung bieten den für die Parteifinanzien verantwortlichen Funktionären keine Handhabe, der Verschwendungssucht und Ausgabenwut von Parteivorständen (gerade der oberen Gebietsverbände<sup>39)</sup> entgegenzutreten. Aus persönlicher Loyalität gegenüber der „engeren“ Parteiführung (Vorsitzende, Generalsekretär) versuchen die Schatzmeister (und ihre Mitarbeiter) zunächst, durch Kreditaufnahme den Konflikt zu verschieben. Später sehen sie sich gezwungen, in der Auseinandersetzung mit der „engeren“ Parteiführung entweder weitere Aktionen zu verhindern oder diese notfalls zu vollziehen.

Öffentliche Finanzierung in Form einer pauschalen Wahlkampfkostenerstattung ohne detaillierte und nachprüfbar Auflagen für die geldsüchtigen Parteien kann nur die unverzichtbare Dosis einer Ersatzdroge sein, die dem Süchtigen das Überleben ermöglicht, aber sie kann noch kein Therapiekonzept ersetzen<sup>40)</sup>. Zur Entziehungskur kommt es aber schon deshalb nicht, weil Ärzte (Gesetzgeber) und Patienten (Parteiführungen) im Politiker-Kollektiv weitgehend personenidentisch agieren. Die besondere Pikanterie besteht dementsprechend in der „Selbstmedikation“; der Suchtkranke ist sein eigener Arzt — das daraus resultierende Rezept heißt immer wieder: mehr öffentliches Geld! Die Parteiengesetznovelle von 1988<sup>41)</sup> ist in wichtigen Punkten ein Rückfall in die alte Sucht.

## IV. Kritik der Parteiengesetznovelle von 1988

Die zwischen Oktober und Dezember 1988 vom Bundestag beratene, noch vor Weihnachten verabschiedete und rechtzeitig am 1. Januar 1989 in Kraft getretene Fünfte Novelle zum Parteiengesetz (PartG) institutionalisiert ein nicht-parteigebundenes Begutachtungsverfahren für Probleme der Parteienfinanzierung (§§ 18,8 und 22 a, 6 PartG), behandelt einige Randaspekte der Publizitätsprobleme (Abgrenzung zwischen Spenden und Beiträgen, Freigrenze bei der Spenderpublizität) und enthält den Versuch einer Korrektur des falsch konstruierten Chancenausgleichs. Die neu eingeführte öffentliche Sockelfinanzierung der Parteitätigkeit ist freilich ein Rückfall in alte Zugriffsverfahren („Selbstbedienung“); das Problem der überhöhten Staatsquote bei den Parteizentralen blieb unbearbeitet.

### 1. Wirkungslose Spendenpublizität

Zunächst hat die Novelle die Transparenz der Mittelherkunft wieder eingeschränkt. Die Erhöhung der Publizitätsschwelle (§ 25, 2 PartG) ist wesentlich motiviert durch das Bestreben, größere Spenden als DM 20 000 pro Spender und Jahr für die Parteizentralen einzuwerben. Die Bindung des Steuervorteils an die Offenlegung der Identität des Spenders hat offenbar (zusammen mit den gescheiterten Amnestieversuchen) dazu beigetragen, die

<sup>39)</sup> Bei den Ortsverbänden und Ortsvereinen an der „Basis“ sieht die Welt der Parteienfinanzierung völlig anders aus.

<sup>40)</sup> Einen Ansatz dafür enthielt bereits K. H. Naßmacher (Anm. 22), S. 354 f.

<sup>41)</sup> BGBl. I, S. 2615.

Spendenbereitschaft erheblich zu reduzieren. Die Anpassung der Freigrenze an die Inflationsfolgen soll hier etwas Erleichterung schaffen. Zugleich erleichtert die Änderung auch innerparteiliche Kommunikationsprobleme: Die Bundesschatzmeister haften für eine Offenlegung von Informationen, die ihnen die unteren Gebietsverbände am liebsten vorenthalten würden.

Dieses Problem wäre freilich nicht nur durch eine pauschale Anhebung der Schwelle für die Gesamtpartei, sondern auch durch eine Absenkung der Schwelle auf DM 10 000 bei gleichzeitiger Begrenzung der Publizitätspflicht auf jeden einzelnen Gebietsverband (am besten von der hauptamtlich besetzten Kreisebene aufwärts) zu beseitigen: Jede berichtspflichtige Organisationseinheit müßte der Zentrale melden, wenn ein Spender in einem Jahr bei dieser Einheit mehr als DM 10 000 gespendet hat. Die Bundespartei könnte diese Meldungen um ihre eigenen Angaben ergänzen und die Spenderliste veröffentlichen. Eine massive Umgehung wäre theoretisch möglich, praktisch aber weder interessant noch zu befürchten, weil das Aufkommen aus solchen Spenden ohnehin drastisch zurückgegangen ist<sup>42</sup>). Ein Spendenverbot für juristische Personen<sup>43</sup>) ist so praktisch überflüssig geworden.

Auch die zum Teil problematischen Kategorien der öffentlichen Rechenschaftslegung tragen zur Verwirrung bei. Nach bislang geltendem Recht wurden Beiträge der Mitglieder und Abgaben der Mandatsträger in einer Summe ausgewiesen. Die jetzt durch Neufassung von § 27, 1 PartG veranlaßte Umbuchung der „Parteisteuern“ in die Kategorie „Spenden“ (nach dem Vorbild der GRÜNEN) sichert endgültig die Verschleierung der Einnahmen aus dieser „quasi-öffentlichen“ Geldquelle buchhalterisch ab. Eine unangemessene Abgrenzung der rechenschaftspflichtigen Einnahmen gilt auch weiterhin für große und kleine Spenden. In beiden Fällen wäre jedoch eine Unterscheidung zwischen Leistungen der Mitglieder und solchen der Mandatsträger bzw. zwischen kleinen und großen Spenden einzelner Geldgeber für eine öffentliche Erörterung der Finanzierungsprobleme hilfreich und notwendig.

Hinter den Geldquellen, die nicht getrennt ausgewiesen werden, stehen nämlich unausgesprochene Annahmen über die Motive der Geldgeber:

- Mandatsträger leisten Abgaben, um die weitere Ausübung ihrer Tätigkeit als Berufspolitiker sicherzustellen;

<sup>42</sup>) Vgl. dazu die Rechenschaftsberichte der CDU für 1972/1973 mit denen für 1986/1987.

<sup>43</sup>) So die Forderung von K. H. Naßmacher (Anm. 27), S. 280, und Robert Leicht, Parteien wollen Kasse machen, in: Süddeutsche Zeitung vom 22. Juni 1983.

- Mitglieder leisten Beiträge, um eine politische Richtung oder weltanschauliche Position auch organisatorisch und finanziell zu fördern;
- kleine Spenden werden vorrangig aus allgemeiner Zustimmung zur Politik der betreffenden Partei gegeben und sind prinzipiell gleichwertig mit der Zuwendung eigener Freizeit/freiwilliger Mitarbeit;
- mit großen Spenden versuchen finanziell potente Geldgeber sich Zugang zu politischen Entscheidungsträgern oder Einfluß auf politische Einzelentscheidungen zu verschaffen (buying access bzw. political corruption).

Das reale Abgrenzungsproblem liegt in der Unterscheidung zwischen finanziellen Zuwendungen in kleinen und großen Beträgen (mit unterschiedlichen Motiven der Geldgeber und Abhängigkeiten der Empfänger). Wenn das Rechenschaftsschema (§ 24, Abs. 2, Nr. 1 und 4 PartG) anstelle der beiden Kategorien „Beiträge“ und „Spenden“ drei Kategorien („Zuwendungen im Rahmen von § 34 g EstG“, „Zuwendungen zwischen DM 1 201 und Veröffentlichungsschwelle“<sup>44</sup>) sowie „publizitätspflichtige Zuwendungen“ — also Großspenden über DM 10 000 bzw. 20 000 bzw. 40 000) — enthielte, ließe sich der Chancenausgleich auf die Nicht-§ 34 g-fähigen Zuwendungen begrenzen.

## 2. Unreflektierter Chancenausgleich

Dieser Vorschlag würde dem ursprünglichen Ziel des Chancenausgleichs ohnehin besser entsprechen als jede der bisher praktizierten Regelungen (von 1983 bzw. 1988). Die Aufgabenstellung des von der Sachverständigen-Kommission 1983 „erfundenen“ Chancenausgleichs bestand darin, das Spannungsverhältnis zwischen Verfassungsrecht (Gebot der Chancengleichheit) und Steuerrecht (großzügige Begünstigung von Parteispenden) durch eine „Entschädigungszahlung“ aus öffentlichen Mitteln aufzufangen. Die erheblichen gesetzestechnischen Komplikationen (der alten wie der neuen Regelung) ergeben sich aus der allenfalls vereinsrechtlich zu begründenden Trennung zwischen Beiträgen und Spenden. Das finanzwirtschaftliche Ergebnis einer Berechnungsformel, die nicht zwischen Spenden und Beiträgen trennt, waren unkalkulierbare „Lottogewinne“ jener Parteien, die weder Spenden noch Beiträge in angemessenem Umfang erhalten (FDP und GRÜNE).

Die Formel von 1988 zielt praktisch nicht mehr auf das ursprüngliche Problem, sondern nur noch auf

<sup>44</sup>) Also DM 10 000 nach dem hier entwickelten Vorschlag, 20 000 nach altem bzw. 40 000 nach neuem Recht.

die Umverteilung eines zusätzlichen „Topfes der Staatsfinanzierung“ zugunsten der beiden großen Parteien<sup>45</sup>). Die jetzt beschlossene Anpassung der Berechnungsformel wäre bei dem oben skizzierten Schema der Rechenschaftslegung überflüssig gewesen; die nur wegen der Fortgeltung des heutigen Schemas notwendige Änderung ist eine echte „Verschlimmbesserung“ des Parteiengesetzes. Die Nichtbeachtung der Chancenausgleichszahlungen bei der gesetzlich vorgeschriebenen Ermittlung der „Staatsquote“ (§ 18, 6 PartG) widerspricht ohnehin einfachen Grundsätzen kaufmännischer Buchhaltung.

### 3. Verschleierte Staatsquote

Im internationalen Vergleich zwischen Industrieländern wird der Anteil der direkten Subventionen aus öffentlichen Mitteln an den Gesamteinnahmen der Parteien, die Staatsquote, bei den westdeutschen Parteizentralen weltweit nur noch von den kleinen Parteien in Italien und Schweden übertroffen. Selbst die großen Parteien dieser beiden Länder bleiben unter dem in Deutschland erreichten Niveau (vgl. Tab. 2). (In Europa kennen nur Spa-

nien und Portugal höhere Staatsquoten<sup>46</sup>.) Der in Deutschland inzwischen erreichte Stand der Staatsquote bei den Parteizentralen hat jedoch durch bloßen Zeitablauf zu einem Verstoß gegen das Verfassungsgerichtsurteil von 1966 geführt, wenn der damalige Grundsatz („überwiegende Deckung des Geldbedarfs der Parteien aus öffentlichen Mitteln“ ist verfassungswidrig) nicht nur auf jede einzelne der deutschen Parteien insgesamt, sondern auch gesondert auf jede Organisationsebene angewendet wird. Dieses Problem mußte Karlsruhe bisher noch nicht prüfen.

Das Parteiengesetz (§ 18, Abs. 6) versucht hierzu nur definitorische Kunstgriffe, die auf die Dauer wackelig werden können, weil der Staatsanteil bei den Parteizentralen (Bundesparteien) seit 1970/72 massiv angestiegen ist (vgl. Tab. 2). Das Verschwinden der Kategorie „Abgaben der Mandatsträger“ aus den Rechenschaftsberichten (Novelle von 1983) hat dabei geholfen, im Hinblick auf die Gesamtpartei (und deren Staatsquote) eine Grauzone der Parteienfinanzierung aus öffentlichen Kassen unsichtbar zu machen. Die Sachverständigenkommission artikuliert 1983 noch die Absicht, ent-

<sup>45</sup> So der Rechenschaftsbericht des Schatzmeisters Hans Ulrich Klose, SPD-Parteitag Münster 1988, S. 6.

<sup>46</sup> Vgl. Pilar Del Castillo, Financing of Spanish Political Parties (1977–1987), und dies., Basic Elements of Party Financing in Portugal, unveröffentlichte Arbeitspapiere, Madrid 1987 bzw. 1988.

**Tabelle 2: Staatsquote bei westeuropäischen Parteizentralen  
(Anteil der direkten Subventionen am Jahresbudget)**

Land	Kommunisten	Alternative	Sozialisten	Christdemokraten	Konservative	Liberales
Italien	33,2 (11)	77,1 (9)	44,4 (11)	61,6 (11)	—	90,1 (11)
Österreich	—	—	25,6 (12)	38,3 (10)	—	49,7 (11)
Schweden	—	—	52,8 (7)	—	63,3 (6)	81,0 (4)
Deutschland insgesamt	—	80,3 (9)	57,4 (20)	51,3 (20)	56,9 (20)	56,0 (20)
D 1970–72	—	—	45,1	41,2	51,2	43,9
D 1973–76	—	—	48,2	36,4	57,0	35,9
D 1977–80	—	92,2	61,5	47,1	53,0	51,6
D 1981–83	—	67,6	59,4	55,0	54,8	58,3
D 1984–87	—	83,9	64,9	69,3	63,1	78,2

Quelle: Eigene Berechnungen aus den im jeweiligen amtlichen Rechenschaftsbericht mitgeteilten Daten.

Zahlen mit Dezimalstelle = öffentliche Mittel in Prozentwerten der Nettoeinnahmen;

Zahlen in Klammern = bei der Durchschnittsbildung einbezogene Jahre.

sprechende Zahlungen möglichst abzuschaffen<sup>47)</sup>. Die Parteien haben sich seit 1984 aber mit einer buchungstechnischen Zusammenfassung der beiden Kategorien (Mitgliedsbeiträge und Mandatsträger-Abgaben) begnügt<sup>48)</sup>. Bereits diese Umbu-

<sup>47)</sup> Sachverständigen-Bericht 1983 (Anm. 17), S. 187 f.

<sup>48)</sup> Eine Differenz beider Beträge ergibt sich etwa für die SPD aus den Angaben in den Bundestagsdrucksachen (Anm. 11) und im Bericht des Schatzmeisters Klose in Münster (vgl. Anm. 45), Tab. 1; der Unterschied (für 1987 immerhin DM 31,5 Mio.) entspricht offenbar der Summe aller Mandatsträger-Abgaben bei der SPD.

chung entzog die entsprechenden Einnahmen dem Zugriff des Verfassungsgerichts. Die gesetzliche Neudefinition der Mitgliedsbeiträge (§ 27, 1 PartG) sichert das Verschwinden der „Parteisteuern“ im allgemeinen Spendentopf endgültig ab. (Die „Vorbildfunktion“ der auf Transparenz politischer Prozesse fixierten GRÜNEN bei der Verschleierung solcher Einnahmen sei nur am Rande festgehalten.) Einer allmählichen Erhöhung der Staatsquote dient auch der jetzt eingeführte Sockelbetrag unter der irreführenden Bezeichnung „Wahlkampfkostenerstattung“ (§ 18, 6 PartG).

## **Alf Mintzel: Großparteien im Parteienstaat der Bundesrepublik**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11/89, S. 3–14

Struktur und Politik der Großparteien („Volksparteien“) stehen seit geraumer Zeit auf dem Prüfstand sozialwissenschaftlicher und politisch-zeitgeschichtlicher Forschung und Erörterung. Die Diskussion über Entwicklung und Situation der Großparteien hat sich zwischen zwei Extrempositionen bewegt: zwischen der Omnipotenz-These der sechziger und siebziger Jahre und der Impotenz-These der achtziger Jahre. Auf der Suche nach der Wirklichkeit der Großparteien werden diese als ein Mischtypus bestimmt. Es gibt realiter nicht so etwas wie eine typische „reine“ Volkspartei. Zahlreiche Analysen sprechen dafür, daß es sich bei den Großparteien nicht um einen strukturell-funktional einheitlichen, nach bestimmten Merkmalen durchgebildeten Parteitypus handelt, sondern um einen Mischtypus aus Strukturelementen verschiedener Parteitypen. Es wird außerdem die These vertreten, daß die Großparteien der Bundesrepublik „keine auslaufenden Modelle“ darstellen, sondern trotz der nachweisbaren Integrationschwächen, Konfliktlösungsdefizite, Legitimationsschwächen, Mitgliederrekrutierungsprobleme und Organisationsmängel noch immer politikfähige Organisationen darstellen.

Die Großparteien stehen in einem vielfältigen Wechselverhältnis mit Kleinparteien. Für moderne westliche Industriegesellschaften ist die Koexistenz von Groß- und Kleinparteien sowie verschiedener Strukturtypen und Organisationsformen charakteristisch. Nach wie vor läßt sich das Parteiensystem der Bundesrepublik als der Typus eines „gemäßigten Pluralismus“ klassifizieren. Die bisherige Geschichte der Parteien und des Parteiensystems der Bundesrepublik läßt die Hypothese zu, daß die Großparteien nicht überholt und zur Adaption an neue Entwicklungen fähig sind.

## **Oskar Niedermayer: Innerparteiliche Partizipation. Zur Analyse der Beteiligung von Parteimitgliedern am parteiinternen Willensbildungsprozeß**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11/89, S. 15–25

Die Analyse der Beteiligung von Parteimitgliedern am innerparteilichen Willensbildungsprozeß gehört seit jeher zum Kernbestand der Binnenanalyse politischer Parteien. Der Beitrag gibt einen Überblick über die Entwicklung und den gegenwärtigen Stand der Forschung zu dieser Fragestellung. Es werden drei Formen innerparteilicher politischer Partizipation unterschieden (Beteiligung an der Politikformulierung, der Personalrekrutierung und der Politikvermittlung), und es wird aufgezeigt, daß sich die drei Paradigmen der Parteienforschung (das Konkurrenz-, Transmissions- und Integrationsparadigma) durch die Betonung jeweils einer der drei Partizipationsformen auszeichnen. Im Anschluß daran werden die Beiträge insbesondere der deutschen Politikwissenschaft zur empirischen Analyse innerparteilicher Partizipation untersucht, wobei deutlich wird, daß trotz der Vielzahl von Studien zu diesem Thema der Forschungsstand insgesamt noch als unbefriedigend gekennzeichnet werden muß. Forschungsdefizite und -probleme werden darin gesehen, daß:

- zu vielen Teilbereichen der Fragestellung keine neueren empirischen Arbeiten vorliegen;
- die Segmentierung in Forschungsparadigmen mit unterschiedlichen Wertprämissen zu differierenden Problemzugangsweisen führt, die jeweilige Zugangsweise die empirischen Ergebnisse bzw. zumindest deren Bewertung beeinflußt und die gegenseitige Abschottung der Paradigmen kumulative Forschung erschwert;
- im Rahmen der bisherigen Forschung die Frage nach den individuellen Bestimmungsgründen partizipatorischer Mitgliederaktivitäten zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde.

## **Karl-Heinz Naßmacher: Parteienfinanzierung als verfassungspolitisches Problem**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11/89, S. 27—38

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1966, das den Parteiensystemen Nordamerikas mit ihrem Vorrang des Wahlkampfes vor anderen Parteiaktivitäten mehr entspricht als der politischen Wirklichkeit der Bundesrepublik, muß als zentrales Hindernis für eine realitätsnahe Gestaltung der Parteienfinanzierung in Deutschland erkannt werden. Da die deutschen Parteien ihre relativ gut ausgebauten Parteiorganisationen nicht allein aus generell akzeptierten Finanzquellen (Beiträge der Mitglieder und viele kleine Spenden) bestreiten können, nach geltender Verfassungsinterpretation öffentliche Mittel aber nur für Wahlkampfzwecke verwenden dürfen, ist die Notwendigkeit von Täuschungsmanövern leider Teil der Verfassungswirklichkeit.

Die Neufassung des Parteiengesetzes durch die Novellen der Jahre 1983 und 1988 hat noch keinen Ausweg aus diesem Dilemma aufgezeigt. Eine Änderung des Grundgesetztextes, welche die Errungenschaften der bisherigen Rechtsentwicklung absichert, ihre strukturellen Probleme aber überwindet, erscheint noch immer unverzichtbar. Der Beitrag versucht eine Bestandsaufnahme der deutschen Situation nach drei Jahrzehnten umstrittener öffentlicher Parteienfinanzierung. Erörtert werden drei erkenntnisleitende Fragestellungen: Auf welchen Rechtsquellen beruht die derzeitige Regelung? Was sind Stärken und Schwächen des geltenden Systems von Spielregeln im Bereich der Parteienfinanzierung? Wie sind die 1988 beschlossenen Änderungen zu beurteilen?