

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Elmar Wiesendahl

## Der Marsch aus den Institutionen

Zur Organisationsschwäche politischer Parteien in den achtziger Jahren

Richard Stöss

## Parteikritik und Parteiverdrossenheit

Hans Herbert von Arnim

## Entmündigen die Parteien das Volk?

Parteiherrschaft und Volkssouveränität

Franz Urban Pappi

## Die Republikaner im Parteiensystem der Bundesrepublik

Protesterscheinung oder politische Alternative?

B 21/90

18. Mai 1990

Elmar Wiesendahl, Dr. rer. pol., Dipl. Soz., geb. 1945; Wissenschaftlicher Direktor und Dozent an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg.

Veröffentlichungen u. a.: Parteien und Demokratie, Opladen 1980; Moderne Demokratietheorie, Frankfurt a. M. 1981; (zus. mit Reinhold Roth) Das Handlungs- und Orientierungssystem politischer Parteien. Eine empirische Fallstudie, Bremen 1986; Etablierte Parteien im Abseits?, in: U. C. Wasmuth (Hrsg.), Alternativen zur Alten Politik? Neue soziale Bewegungen in der Diskussion, Darmstadt 1989; Parteien als Politische Sozialisationsinstanzen, in: R. Geißler/B. Clausen (Hrsg.), Politisierung des Menschen. Instanzen der politischen Sozialisation (im Druck).

Richard Stöss, Dr. phil., geb. 1944; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentralinstitut für sozialwissenschaftliche Forschung; Privatdozent am Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Horst W. Schmollinger) Die Parteien und die Presse der Parteien und Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland 1945–1974, München 1975; Vom Nationalismus zum Umweltschutz, Opladen 1980; (Hrsg.) Parteien-Handbuch. Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945–1980, 2 Bde., Opladen 1983/84; (zus. mit Reinhart Schneider und Menno Smid) Sozialer Wandel und Einheitsgewerkschaft, Frankfurt–New York 1989; Die extreme Rechte in der Bundesrepublik, Opladen 1989; Die Republikaner, Köln 1990.

Hans Herbert von Arnim, Dr. jur., Dipl.-Volkswirt, geb. 1939; o. Professor für Öffentliches Recht, insbesondere Kommunalrecht und Haushaltsrecht, und Verfassungslehre an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; 1968–1978 Leiter des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler; 1976 Habilitation für Staats- und Verwaltungsrecht, Finanz- und Steuerrecht an der Universität Regensburg.

Veröffentlichungen u. a.: Gemeinwohl und Gruppeninteressen, Frankfurt 1977; Ämterpatronage durch politische Parteien, Wiesbaden 1980; Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, München 1984; Volkswirtschaftspolitik. Eine Einführung, Frankfurt 1985; (zus. mit Dagmar Weinberg) Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1986; Macht macht erfinderisch, Zürich–Osnabrück 1988; Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, Berlin 1989; (Hrsg.) Finanzkontrolle im Wandel, Berlin 1989.

Franz Urban Pappi, Dr. phil., geb. 1939; Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Mannheim.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. und Autor) Methoden der Netzwerkanalyse, Bd. 1 der Techniken der empirischen Sozialforschung, München 1987; (zus. mit Christian Melbeck) Die sozialen Beziehungen städtischer Bevölkerungen, in: Jürgen Friedrichs (Hrsg.), Soziologische Stadtforschung, Opladen 1988; Räumliche Modelle der Parteienkonkurrenz. Die Bedeutung ideologischer Dimensionen, in: Jürgen W. Falter u. a. (Hrsg.), Wahlen und politische Einstellungen in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt 1989.



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, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46 04 186, 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 1985 und 1988 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.

# Der Marsch aus den Institutionen

## Zur Organisationsschwäche politischer Parteien in den achtziger Jahren

### I. Einleitung

Revolutionen haben ihre Tücken. Als im Gefolge der gesellschaftlichen Unrast der sechziger Jahre die partizipatorische Revolution die Bevölkerung der Bundesrepublik in politische Aufbruchstimmung versetzte, galt es als ausgemacht, daß sich die Bürger von den hergebrachten und orthodoxen Formen institutionell verfaßter Beteiligung abwenden und zu den neuen Formen aktions- und protestbezogener Partizipation abwandern würden<sup>1)</sup>.

Die siebziger und frühen achtziger Jahre gerieten denn auch in diesen Sog, doch die verschiedentlich schon totgesagten Parteien konnten wider Erwarten und überraschend erfolgreich auf der Woge allgemeiner gesellschaftlicher Mobilisierung mitschwimmen. Nicht nur die nichtinstitutionelle Aktions- und Protestbereitschaft stieg an, sondern auch die Mitgliederzahl der Parteien, welche von diesem wahren Mitgliederboom überrascht wurden. In den achtziger Jahren ist die Eintrittsflut vererbt. Nach dem Überfluß und der Hochstimmung des letzten Jahrzehnts ist nun Mangel und Tristesse in den Mitgliederorganisationen des etablierten Parteiensystems eingekehrt. Die stolzen Mitgliedsbestände sind allorts geschrumpft, und niemand aus den Parteistäben weiß so recht, wie die wachsende Organisationsschwäche bzw. Organisationsmüdigkeit trotz vorhandenen politischen Interesses zu erklären und wie damit umzugehen ist.

Nun mag es in einem Land, in dem Parteienkritik traditionell en vogue ist, niemanden weiter aufregen, wenn den vielen Defiziten und Schwächen, die den etablierten Parteien nachgesagt werden, auch noch eine weitere, nämlich die organisatorische Bindungsschwäche, hinzugefügt wird. Dieser Befund steht jedoch im Widerspruch zur gängigen, auch unter Parteienforschern verbreiteten Ansicht, zumindest in der Mitgliederentwicklung ließe sich den etablierten Großparteien und ihren kleineren Ablegern cum grano salis nichts Kritikwürdiges vor-

werfen. So konstatiert z. B. Fritz Plasser, daß „aus der langfristigen Entwicklung der Mitgliederbestände keinerlei Indiz für einen Mitgliederschwund der traditionellen Parteien abzulesen“ wäre<sup>2)</sup>. Und Heinrich Oberreuters Kritik am Krisengerede über die Parteien stützt sich ganz wesentlich auf den Befund, „aus dem Mitgliederzuwachs läßt sich schwerlich Vertrauensverlust herauslesen“<sup>3)</sup>. Mit Blick auf den Beitrittsboom der siebziger Jahre mochten solche Wertungen durchaus berechtigt sein, doch am Ende der achtziger Jahre muß die Erfolgsbilanz der Parteien in ganz anderer Richtung fortgeschrieben werden.

Im folgenden wird die Mitgliederentwicklung der etablierten Parteien in den letzten beiden Jahrzehnten dargestellt und deren wachsende organisatorische Bindungsschwäche untersucht, wobei die organisationsbezogenen und gesellschaftlichen Hintergründe der nachlassenden Mobilisierungs- und Integrationskraft des westdeutschen Parteiensystems diskutiert werden. Die Analyse mit dem Ausgangsjahr 1968 zu beginnen, hat auf der einen Seite technische Gründe: Die zu diesem Zeitpunkt von den Großparteien CDU und SPD, aber auch von der CSU angelegten zentralen und elektronischen Mitgliederdateien erlauben erstmals eine statistische Analyse auf gesicherter Basis. Auf der anderen Seite bilden aber auch in politischer Hinsicht die Endsechziger eine Art Zäsur zur „behäbigen“ Nachkriegszeit, so daß die Parteien mit der um die damalige Zeit einsetzenden stürmischen Mitgliederexpansion aus ihrem langjährigen organisationspolitischen Dornröschenschlaf gerissen wurden<sup>4)</sup>.

<sup>2)</sup> F. Plasser, Parteien unter Stress. Zur Dynamik der Parteiensysteme in Österreich, der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten, Wien-Köln-Graz 1987, S. 116.

<sup>3)</sup> H. Oberreuter, Parteien zwischen Nestwärme und Funktionskälte, Zürich-Osnabrück 1983, S. 11.

<sup>4)</sup> Zur Analyse der älteren Mitgliederentwicklung siehe R. Stöss (Hrsg.), Parteien-Handbuch. Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945-1980, 4 Bde., Opladen 1986, u. K. G. Troitzsch, Mitglieder und Wähler: Der demokratische Basisbezug, in: Politische Bildung, (1981) 2, S. 40-54.

<sup>1)</sup> Siehe S. H. Barnes/M. Kaase u. a., Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies, Beverly Hills 1979, S. 523 ff.

## II. Die Mitgliederentwicklung der Parteien 1968—1989

**Tabelle 1: Jährliche Mitgliederentwicklung von SPD, CDU, CSU und FDP**

Jahres- ende	SPD			CDU			CSU			FDP		
	Bestand	Zuwachs	Prozent	Bestand	Zuwachs	Prozent	Bestand	Zuwachs	Prozent	Bestand	Zuwachs	Prozent
1968	732 446			286 541			73 618			57 034		
1969	778 945	46 499	6,4	303 532	16 991	5,9	76 655	3 037	4,1	58 750	1 716	3,0
1970	820 202	41 257	5,3	329 239	25 707	8,5	93 220	16 565	21,6	56 531	- 2 219	- 3,8
1971	847 456	27 254	3,3	355 745	26 506	8,0	109 785	16 565	17,8	53 302	- 3 229	- 5,7
1972	954 394	106 938	12,6	422 968	67 223	18,9	106 951	- 2 834	- 2,6	57 757	4 455	8,4
1973	973 601	19 207	2,0	457 393	34 425	8,1	111 913	4 962	4,6	63 205	5 448	9,4
1974	990 682	17 081	1,8	530 500	73 107	16,0	122 794	10 881	9,7	70 938	7 733	12,2
1975	998 471	7 789	0,8	590 482	59 982	12,3	132 591	9 797	8,0	74 032	3 094	4,3
1976	1 022 191	23 720	2,4	652 010	61 528	10,4	144 433	11 842	8,9	79 162	5 130	6,9
1977	1 006 316	- 15 875	- 1,6	664 214	12 204	1,9	159 475	15 042	10,4	79 174	12	0,0
1978	997 444	- 8 872	- 0,9	675 286	11 072	1,7	165 710	6 235	3,9	80 928	1 754	2,2
1979	981 805	- 15 639	- 1,6	682 781	7 495	1,1	169 274	3 537	2,1	82 546	1 618	2,0
1980	986 872	+ 5 067	+ 0,5	693 320	10 539	1,5	172 420	3 172	1,9	85 989	3 443	4,2
1981	956 490	- 30 382	- 3,1	705 116	11 796	1,7	175 295	2 875	1,7	86 600	611	0,7
1982	926 070	- 30 420	- 3,2	718 889	13 777	2,0	178 523	3 228	1,8	81 500	- 5 100	- 5,9
1983	925 630	- 440	- 0,1	734 555	15 666	2,0	185 428	6 905	3,9	71 456	- 10 044	- 12,3
1984	916 485	- 9 145	- 0,1	730 395	- 4 765	- 0,6	184 228	- 1 202	- 0,7	71 183	- 273	- 0,4
1985	916 386	- 99	- 0,1	718 590	- 11 805	- 1,6	182 852	- 1 376	- 0,8	66 727	- 4 456	- 6,3
1986	912 854	- 3 532	- 0,4	714 089	- 4 501	- 0,6	182 369	- 483	- 0,3	64 500	- 2 227	- 3,4
1987	910 063	- 2 791	- 0,3	705 821	- 8 268	- 1,2	184 293	+ 1 924	+ 1,1	65 200	+ 700	+ 1,1
1988	911 916	+ 1 853	+ 0,2	676 747	- 29 074	- 4,3	182 738	- 1 555	- 0,8	64 417	- 783	- 1,2
1989	921 430	+ 9 514	+ 1,0	662 598	- 14 149	- 2,1	185 853	+ 3 115	+ 1,7	65 458	+ 1 068	+ 1,7

### 1. Die Gesamtentwicklung

Wie bereits angedeutet, beginnt die Geschichte der Mitgliederentwicklung der etablierten Parteien in den letzten zwanzig Jahren verheißungsvoll. Nach einer langen selbstgenügsamen Phase weitestgehend eingefrorener Mitgliederzahlen kommt ab Mitte der sechziger Jahre Bewegung in die Parteien, die zur überfälligen Regeneration und Vitalisierung der Fundamente parteienstaatlicher Demokratie in der Bundesrepublik führt.

Wie Tabelle 1 und 2 zur Mitgliederentwicklung aufzeigen, bilden die späten sechziger Jahre den Ausgangspunkt für eine durchgreifende politische Mobilisierungsphase, in der es zu einem sprunghaften Wachstum der Parteimitgliedschaft kommt. In einer vergleichsweise kurzen Zeitspanne von acht Jahren zwischen 1968 und 1976 kommt es zu einem Bestandsplus von knapp 750 000 Mitgliedern. Das Organisationsfundament des etablierten Parteiensystems dehnt sich in dieser Zulaufphase um mehr als die Hälfte seines Ausgangsvolumens aus. Danach verliert die Mobilisierungswelle offenkundig an Dynamik und geht, nachdem der Gipfel 1978 erreicht ist, in eine flache Stagnations- und Abwärtskurve über, die temporal durch saisonale Mobilisierungsspitzen in den Wahljahren in ihrem stetigen Verlauf unterbrochen wird.

Am Ende der achtziger Jahre weist die Mitgliederentwicklung deutliche Verluste auf, die allerdings die Gewinne, die die Parteien in der ersten Hälfte des Mobilisierungszyklus gemacht haben, nicht übersteigen. Am Ende ist der Mitgliederberg wieder um 84 000 Abgänge abgetragen, auch wenn im Vergleich zu 1968 ein Plus von rund 686 000 Mitgliedern in der Gesamtbilanz gutgeschrieben werden kann. Den Verlusten im Abwärtstrend der etablierten Parteien ließen sich noch die Gewinne der GRÜNEN seit den achtziger Jahren gegenrechnen<sup>5)</sup>. Doch als echter Auffang- und Kompensationsfaktor fallen die GRÜNEN nicht ins Gewicht. Zu wenig zählt bei ihnen das Kriterium formaler Zugehörigkeit, zumal sie einen wesentlichen Teil ihrer Identität aus der gewollten Grenzauflösung zu den neuen sozialen Bewegungen beziehen<sup>6)</sup>. Entsprechend unspektakulär verläuft auch deren Mitgliederentwicklung<sup>7)</sup>. Von 1983 bis Ende 1985 steigt der Bestand von 25 222 auf 37 024 Mitglieder. Danach schrumpft die Zuwachsrate, ist 1988 sogar rückläufig, so daß die Mitgliedschaft für 1989

<sup>5)</sup> Zur vollständigen Erfassung der Mitgliederbasis des Parteiensystems müßten rund 400 000 weitere Personen mitgezählt werden, die schätzungsweise von den hier nicht beachteten Minoritätenparteien gebunden werden.

<sup>6)</sup> Siehe R. Heidger, Die GRÜNEN: Basisdemokratie und Parteiorganisation, Berlin 1987, S. 176 ff.

<sup>7)</sup> Angaben der Bundesgeschäftsstelle der GRÜNEN.

**Tabelle 2: Jährliche Mitgliederentwicklung von CDU, CSU, SPD und FDP insgesamt (1968 bis 1989)**

Jahresende	Bestand	Zuwachs	Prozent
1968	1 149 639		
1969	1 217 873	68 234	5,9
1970	1 299 192	81 319	6,7
1971	1 366 288	67 096	5,2
1972	1 542 070	175 782	13,7
1973	1 606 112	64 042	4,2
1974	1 714 914	108 802	6,8
1975	1 795 576	80 662	4,7
1976	1 897 796	102 220	5,7
1977	1 909 179	11 383	0,6
1978	1 919 368	10 189	0,5
1979	1 916 378	- 2 989	- 0,2
1980	1 938 601	+ 22 223	+ 1,2
1981	1 923 501	- 15 100	- 1,0
1982	1 904 982	- 18 519	- 1,0
1983	1 917 069	+ 12 087	+ 0,6
1984	1 902 291	- 14 778	- 0,8
1985	1 884 495	- 17 796	- 0,9
1986	1 873 812	- 10 683	- 0,6
1987	1 865 377	- 8 435	- 0,5
1988	1 835 818	- 29 559	- 1,6
1989	1 835 366	- 452	0,0

41 228 Personen umfaßt. Zwar ist diese Entwicklung antizyklisch im Vergleich zu den Altparteien, doch für die Interpretation der Organisationsprobleme des etablierten Parteiensystems nicht weiter ergiebig.

Wie man die Daten auch wendet, zunächst sticht im Vergleich der Gewinne und Verluste der etablierten Parteien ein Zugewinn von 60 Prozent Mitgliedern hervor, der das Parteiensystem in seiner gesellschaftlichen Verwurzelung deutlich besser dastehen läßt als noch vor zwei Jahrzehnten. Nur ist dies nicht die ganze Wahrheit in der zyklischen Mitgliederentwicklung, da Verlustrechnungen von heute sich schwerlich mit Erfolgsbilanzen von gestern aus der Welt schaffen lassen. Wohl spricht das heutige 1,8 Millionen-Heer der Parteien durchaus für stattliche Organisationspotenz, doch kranken die Mitgliederorganisationen seit geraumer Zeit offenkundig in anderer Hinsicht, so daß eher auf schleichende Schwächung der Parteien zu schließen ist.

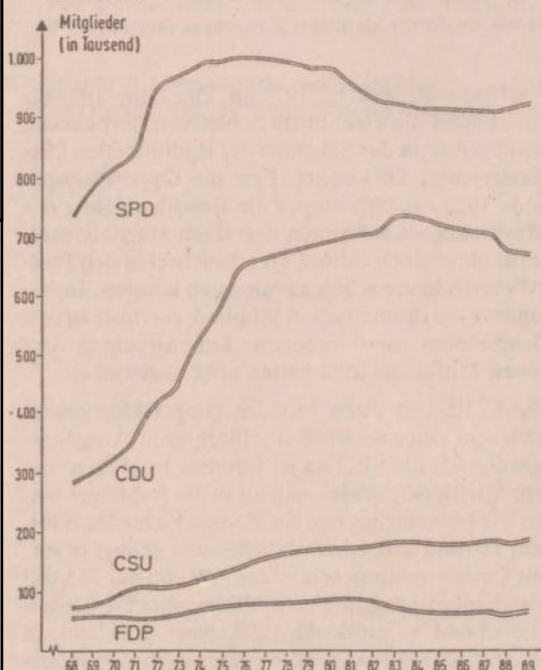
## 2. Die Mitgliederentwicklung von SPD, CDU, CSU und FDP im einzelnen

Wie auch immer das Parteiensystem sich in seiner Gesamtheit entwickelt hat, bringt die Gewinn- und

Verlustrechnung der Parteien im einzelnen doch bemerkenswert unterschiedliche Ergebnisse.

Die SPD (Abb. 1) übernimmt im Mitgliederaufschwung zeitlich eine Vorreiterrolle. In der Zeit von 1968 bis 1972 erlebt sie Wonnejahre, von denen sie noch bis 1976 zehren kann. Dann beginnt eine langandauernde Talfahrt bis 1987, die nur für das Wahljahr 1980 mit einem kleinen Plus in der Bilanz aufgehalten wird. Ende der achtziger Jahre scheint die Talsohle nun endgültig erreicht. Für 1988 und 1989 gibt es wieder schwarze Zahlen mit einem kleinen hoffnungsvollen Sprung nach oben. In Zahlen gelingt es der SPD anfangs von einem relativ hohen Sockel von über 732 000 Mitgliedern ihren Bestand sprunghaft bis Ende 1972 auf über 950 000 zu erhöhen, was durch einen Rekordzugewinn im damaligen Wahljahr von über 100 000 Mitgliedern gekrönt wurde. Danach steigt das Aufkommen mühsam noch über die magische Millionengrenze hinaus, um dann den Abstieg mit Verlusten von über Hunderttausend bis 1987 anzutreten.

**Abbildung 1: Mitgliederentwicklung von SPD, CDU, CSU und FDP 1968 bis 1989**

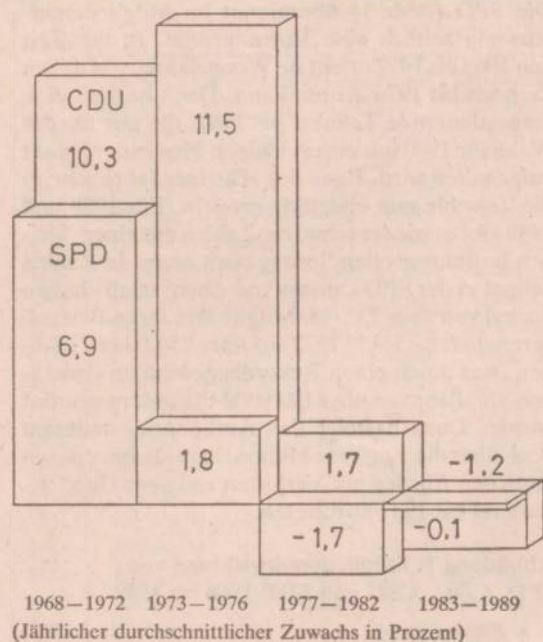


Quelle: Angaben der Parteigeschäftsstellen

Die Verlaufstruktur des Mobilisierungszyklus der SPD wird deutlicher, wenn man sich die nach Mehrjahresperioden gemittelten Zuwachsraten des Mitgliederbestandes vor Augen führt (Abb. 2).

Ihnen zufolge verzeichnet die Partei nur in der Aufbruchphase von 1968 bis 1972 einen Beitrittsboom. Danach schließt sich eine in den Zuwächsen nur bei durchschnittlich 1,8 Prozent liegende auslaufende

**Abbildung 2: Veränderungs-raten des Mitgliederbestandes von SPD und CDU**



Wachstumsperiode bis 1976 an. Die Jahre 1977 bis 1982 bilden die eigentliche Schlechtwetterperiode, die deutlich an der Substanz der traditionellen Mitgliederpartei SPD zehrt. Erst die Oppositionsperiode 1983 bis 1989 stoppt die Beschleunigung des Abwärtstrends auf einem negativen Stagnationsniveau, ohne einen echten Trendwechsel in den Positivbereich heute schon anzeigen zu können. Insbesondere die dramatischen Mitgliederverluste in den Großstädten und urbanen Lebensräumen der neuen Mittelschichten halten eher noch an.

Die CDU trat ihren Mobilisierungszyklus numerisch von einer wesentlich schlechteren Ausgangsposition als die SPD an und endete in Höhen, die ihre Mitgliederentwicklung bis in die Achtziger hinein wie eine einzigartige Erfolgsgeschichte lesen lassen. In rund anderthalb Jahrzehnten gelingt es ihr, das Organisationspotential um 450 000 auf 735 000 Mitglieder zu steigern, d. h. 1983 ist ihre Basis zweieinhalbmal so groß wie 1968. Nach rückläufigen Wachstumsraten kommt es dann nach der Regierungsübernahme 1982/83 bald zur Umkehrung des Trends: Bis Ende 1989 müssen 72 000 Mitglieder wieder abgeschrieben werden.

Wie der Substanzgewinn insgesamt und die periodischen Zuwachsraten (Abb. 2) anzeigen, schneidet die CDU gleichwohl besser als die SPD ab. Selbst in der sozialdemokratischen Hochphase von 1968 bis 1972 liegt sie im durchschnittlichen Zuwachs deutlich höher und kann die über 10 Prozent liegenden Gewinne in der nachfolgenden Periode 1973 bis 1976 noch einmal auf 11,5 Prozent steigern. Da-

nach bricht die Aufwärtsdynamik plötzlich ab. Gleichwohl kann die CDU in der darauf folgenden Konsolidierungsphase bis zum Ende ihrer Oppositionszeit den Bestand immer noch leicht verbessern – ganz im Gegensatz zur SPD, die gleichzeitig ihre Tiefstphase durchschreitet. Mit zeitlicher Verzögerung gerät die CDU dann in die gleiche Situation mit durchschnittlichen jährlichen Verlusten von 1,2 Prozent, ohne daß – wie bei der SPD – sich eine Verbesserung in der Entwicklung abzeichnen würde.

Dieser enorme Mitgliederzulauf in der Gesamtbilanz verwandelt die CDU von einem „Kanzlerwahlverein“<sup>8)</sup> und einer Honoratiorenpartei in eine schlagkräftige Mitgliederpartei. Hierin kommt ein nicht nur quantitativer, sondern auch qualitativer Modernisierungssprung zum Ausdruck, der im wesentlichen durch die Reform und Reorganisation der Partei und des Parteiapparats unter dem Vorsitzenden Kohl und insbesondere unter den Generalsekretären Biedenkopf und Geißler bedingt war.

Die in der Substanz nicht so gewichtige Mitgliederentwicklung bei CSU und FDP folgt augenscheinlich nicht dem von den Großparteien vorgezeichneten Muster, wenngleich einige Parallelen doch nennenswert sind. Was die Mitgliederentwicklung betrifft, kann sich die CSU in eine Reihe mit der Erfolgsbilanz der CDU stellen. Sie besaß in der Oppositionsphase der Unionsparteien anscheinend so viel Energie und Kraftreserven, daß der deutliche Einbruch und Trendwechsel, wie ihn die CDU mit der Regierungsübernahme erlebte, ausblieb<sup>9)</sup>.

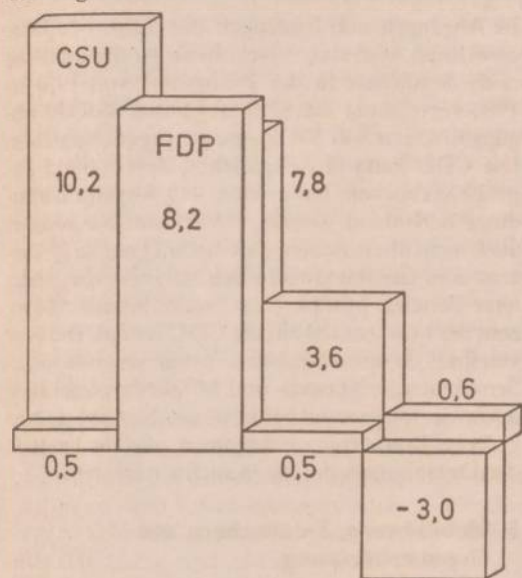
Die Sonderrolle, die die CSU als bayerische Staatspartei und in ihrem Verhältnis zur Schwesterpartei auszuspielen wußte, muß hier mit berücksichtigt werden. Die gezielt kultivierte Frontstellung mag auch erklären, warum die CSU trotz des stetigen periodischen Rückgangs der Zuwachsraten (Abb. 3) gegenüber der CDU hinreichend erfolgreich ist, um bis zum Ende der achtziger Jahre die Mitgliedschaft nicht in die roten Zahlen absacken zu lassen.

Last not least muß die FDP in ihrem Mitgliederauf- und -abtrieb als Opfer und zugleich Nutznießer ihrer doppelten koalitionsstrategischen Wendepolitik begriffen werden. Anfang der siebziger Jahre verliert sie Teile ihrer alt- und nationalliberalen Klientel, die das Bündnis mit der SPD nicht akzeptieren. Dies wird aber deutlich wettgemacht durch eine Eintrittswelle zwischen 1973 und 1976 (Abb. 3), die jedoch in der Dynamik bis zur Endzeit der sozialli-

<sup>8)</sup> Siehe D.-E. Becker/E. Wiesendahl, Ohne Programm nach Bonn oder die Union als Kanzlerwahl-Verein, Reinbek 1972.

<sup>9)</sup> Vgl. hierzu W. Schönbohm, Die CDU wird moderne Volkspartei. Selbstverständnis, Mitglieder, Organisation und Apparat 1950–1980, Stuttgart 1985.

**Abbildung 3: Veränderungsrate  
des Mitgliederbestandes von CSU und FDP**



1968–1972 1973–1976 1977–1982 1983–1989  
(Jährlicher durchschnittlicher Zuwachs in Prozent)

beralen Koalition ausläuft. Unter dem Strich zahlen sich die Umwälzungen in der Mitgliedschaft mit einem Zugewinn von rund 30 000 Mitgliedern ganz passabel aus. Dagegen bringt die Wende von 1982 einen krassen Einbruch – einen Substanzverlust von einem Viertel ihrer Mitgliedschaft – von dem sich die FDP infolge ausbleibender Kompensationsgewinne bis heute nicht erholt hat.

### 3. Eintritts- und Austrittsbewegungen

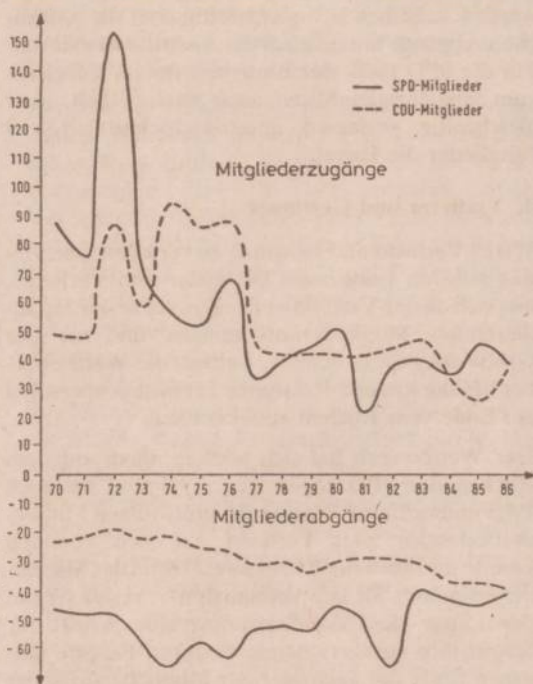
Bislang wurde die Oberfläche des Mobilisierungszyklus sichtbar, wie er in den jeweils am Jahresende erfaßten Bestandszahlen der Mitgliederdateien der Bundesgeschäftsstellen der Parteien zum Ausdruck kommt. Diese Bestandszahlen stellen aber nur Bilanzgrößen dar, die keinen Aufschluß darüber geben, ob sich ganz normale und stetige oder aber auch turbulente Eintritts- und Austrittsbewegungen im Rechnungsjahr ergeben haben. Unbekannt bleibt, ob sich speziell die Verluste der Großparteien eher auf Eintritts- oder umgekehrt Austrittsbewegungen zurückführen lassen. Es ist aber wichtig zu erfahren, ob es innere oder äußere Einflußfaktoren waren, die die Expansion, die Stagnation und das Schrumpfen des gesellschaftlichen Wurzelwerks der Parteien bewirkt haben.

Hierzu läßt sich Zahlenmaterial von SPD und CDU sichten, das für die Jahre 1970 bis 1987<sup>10)</sup> vergleichend untersucht wird.

<sup>10)</sup> Seitdem die CDU deutliche Mitgliederverluste aufweist, betreibt die Bundesgeschäftsstelle eine Geheimhaltungs- und Informationsverschleiерungsstrategie im Umgang mit Mitgliedszahlen und verwehrt selbst Funktionsträgern der eigenen Partei den Zugang zu diesen Daten.

Die Verlaufskurven der Mitgliederzu- und -abgänge von SPD und CDU zeigen deutlich (Abb. 4), daß die kurz- und längerfristigen Schwankungen bei den Abgängen weitaus geringer als bei den Eintritten ausfallen. Gleichwohl sind die Abgangsschwankungen bei der SPD weitaus ausgeprägter als bei der CDU und nicht mehr allein mit relativ stetigen natürlichen Abgängen (Tod, Ausschluß, unbekannter Adressenwechsel, Karteibereinigung) zu erklären. Vor allem die in den Jahren 1974, 1976 und 1981/82 hervorstechenden Abgangszyklen lassen auf politisch bedingte Enttäuschungsmanifestationen schließen. Hinlänglich klären läßt sich dies nicht, weil die Masse der Austritte ohne politische Begründung erfolgt und auch nicht systematisch genug erfaßt wird, so daß hier die Dinge im Dunkeln bleiben. Leider werden die Abgangszahlen der CDU für die letzten Jahre der Öffentlichkeit vorenthalten, so daß der in den Medien aufgeworfenen Behauptung einer politisch bedingten Austrittswelle aus der CDU<sup>11)</sup> hier nicht nachgegangen werden kann. Sowohl der Geschwister-Streit zwischen CDU und CSU Ende der siebziger Jahre als auch der Barschel- oder Flugbenzinskandal in jüngerer Zeit könnten Ursachen für die Austritte sein, wie Presseberichte vermuten lassen.

**Abbildung 4: Mitgliederzu- und -abgänge  
von SPD und CDU 1970 bis 1986 (in Tausend)**



Quelle: Geschäftsberichte von SPD und CDU

<sup>11)</sup> Siehe hierzu Auf dem Zahnfleisch, in: Der Spiegel, Nr. 16 von 1989, S. 40–43, und Eghard Mörbitz, Im Blickpunkt: Mitgliederschwund bei der CDU, in: Frankfurter Rundschau vom 13. Februar 1989.

In der Rückschau sind es aber die enormen Varianten in den Mitgliederzugängen, die es rechtfertigen, von einem Zulaufzyklus der Parteien zu sprechen. Vor allem bei der SPD zeigt sich, daß der spektakuläre Mitgliederzulauf, der mit den „Willy“-Wahlen synchron geht, auf den Mobilisierungseinfluß, der auch im Nachhinein von den Wahlen auf Bundesebene ausgeht, zurückzuführen ist. Die postelektoralen Eintrittstäler und die gleichzeitigen Abgangsbewegungen belegen aber auch in der Feinanalyse, wie rasch der historische Moment verflog, in der sich die SPD an ihrer Basis im Einklang mit dem linken, reformbetonten Zeitgeist befand. Auch die CDU schwimmt, wie ihre Zugänge belegen, auf einer imposanten Eintrittswooge im Polarisierungssog der 72er Wahl und muß anschließend den Abgangsmalus des Wahlverlierers einstecken. Die Modernisierung der CDU und der nach wie vor hohe Politisierungsgrad des konservativen Lagers in der Bundesrepublik bescheren ihr bis 1976 jene Eintrittsflut, die sie, wie aufgezeigt, zur Mitgliederpartei werden läßt. Danach bricht die Eintrittswelle ab, und die Mitgliederzahl stagniert über viele Jahre hinweg. Nach der Regierungsübernahme ebbt die Eintrittswelle ab, wie es durch die SPD-Entwicklung bereits vorgezeichnet zu sein scheint. Gleichzeitig mehren sich die Abgänge gegenüber dem langjährigen Durchschnitt. Während im Vergleich zu vorher wenige Neumitglieder geworben werden, scheinen sich gleichzeitig über die natürlichen Abgänge hinaus auch die Austritte zu mehren. Für die SPD fließt der Eintrittsstrom im Vergleich zum langjährigen Mittel auch nur spärlich, aber gleichzeitig verlassen unterdurchschnittlich viel Mitglieder die Partei.

#### 4. Verlierer und Gewinner

Wo es Verluste und Gewinne zu verteilen gibt, finden sich am Ende auch Gewinner und Verlierer, was sich an der Verteilung der Zuwächse des expandierenden Mitgliederaufkommens und an der Größe des Stücks bemißt, welches die Wettbewerber um die knappe Ressource Freiwilligenpersonal am Ende vom Kuchen abbekommen.

Der Wettbewerb hat sich alles in allem auf dem Rücken der SPD zugetragen. Während sie noch 1968 immerhin 64 Prozent des freiwilligen Mitgliederbestandes aller Parteien auf sich vereinen konnte und auch noch über zwei Drittel des Mitgliederzuwachses für sich vereinnahmte, verlor sie mit der Länge des Mobilisierungszyklus Schritt für Schritt ihre vorherrschende Position. Reichte hingegen Ende der Sechziger der Mitgliederstock der Unionsparteien nicht einmal zur Hälfte an den der Sozialdemokraten heran, so beträgt das Anteilsverhältnis Ende 1989 nur noch 52:48 und das bei einem insgesamt weitaus größeren Kuchen. Wohl hat die SPD — in absoluten Zahlen gesehen — schon mal schlechtere Zeiten erlebt, doch zählt sie

heute relativ betrachtet nur noch die Hälfte des Gesamtmitgliederaufkommens zu den ihren<sup>12)</sup>.

In Abgängen und Zugängen der letzten 20 Jahre gerechnet, wird das verschobene Kräfteverhältnis noch deutlicher. In der Zeitspanne von 1970 bis 1986 verzeichnet die SPD insgesamt 881 450 Abgänge, denen 940 304 Zugänge gegenüberstehen. Die CDU kann in der gleichen Zeit 900 415 Zugänge verbuchen, hat mit 490 449 Abgängen allerdings bedeutend geringere Verluste. So kann es auch nicht überraschen, daß die SPD nur zu 25 Prozent vom Gesamtzuwachs des Mitgliederbestandes aller Parteien profitiert hat, während mit 58 Prozent der Löwenanteil auf die CDU entfiel. Die einst von ihrer Organisation her so beherrschende sozialdemokratische Massen- und Mitgliederpartei steht nach wie vor ganz respektabel da. Nur hat sie bürgerliche Konkurrenz bekommen, die ihr heute in der Organisationspotenz in nichts nachsteht.

#### 5. Mobilisierung, Enttäuschung und Gegenmobilisierung

Nach den Gründen der unterschiedlichen Entwicklung von SPD und CDU (und CSU) zu fragen, führt zum dialektischen Zusammenhang von polarisierender Mobilisierung, Enttäuschung und Gegenmobilisierung. Die sozialdemokratische Reformpolitik Anfang der Siebziger findet unter der Bedingung scharfer innenpolitischer Polarisierung ihren Niederschlag in einem exorbitant hohen Abschöpfungsgewinn des Mitgliederzulaufs, der die Aufbruchstimmung und Reformeuphorie widerspiegelt.

Die Öffnung der SPD gegenüber der außerparlamentarischen Opposition und dem linken systemkritischen Reformlager führt zur spannungsgeladenen Akademisierung und Intellektualisierung der SPD. Den innerparteilichen ideologischen und mentalen Grabenkämpfen begegnet die Parteiführung relativ schnell mit harten Disziplinierungs- und Ausgrenzungsmaßnahmen.

Die studentisch-akademische Linke, die aus der Studentenrevolte hervorgeht, bezahlt ihr strategisches Mißverständnis, über die SPD den „Marsch durch die Institutionen“<sup>13)</sup> antreten zu können, mit innerparteilicher Entmachtung und Berufsverbote nach außen. Innenpolitisch stellt sich Ernüchterung ein. Gleichzeitig kommen krisenhafte Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt, im Bereich der Energieversorgung und der inneren Sicherheit auf. Diese

<sup>12)</sup> Die Organisationszahlen der Unionsparteien wären in Wirklichkeit noch größer, wenn die rund zweihunderttausend Mitglieder des Vereinigungssystems von CDU und CSU hinzugezählt würden, die formal kein Parteibuch besitzen.

<sup>13)</sup> Siehe U. Bergmann/R. Dutschke/W. Lefèvre/B. Rabehl, *Rebellion der Studenten oder die neue Opposition*, Reinbek 1968, S. 89.



ganze Konstellation, verbunden mit der ideologischen Demobilisierungs- und Entpolitisierungsstrategie der sozialliberalen Schmidt-Ära, entfremdet eine ganze Generation linker Jugend und Studentenschaft von der SPD<sup>14)</sup> wie auch von der FDP, die unter Genscher ihr linksliberales Profil der Freiburger Thesen wieder ablegt. Die pragmatisch-technokratische Krisenregulierungs- und Modernisierungspolitik der Regierung Schmidt führt nicht nur innerparteilich zum Identitäts-, Richtungs- und Visionsverlust der SPD, sondern leitet mit den Reizthemen Großtechnologie, Kernenergie und Raketennachrüstung eine weitere innenpolitische Entfremdungswelle ein, von der diesmal weite Teile der postmaterieell gesonnenen neuen Mittelschichten erfaßt werden.

An der Erblast dieser Frontbildungen trägt die SPD selbst in der Opposition bis weit in die achtziger Jahre. So ist der Aufschwung der Ökologie-, Antikernkraft- und Friedensbewegung hiermit verbunden zu sehen, und auch die Gründung und Erfolge der GRÜNEN sind zu einem Gutteil hierdurch zu erklären. Nach der Mitgliederentwicklung beurteilt, ist das sozialdemokratische Zeitalter eigentlich schon nach dem Rausch der ersten drei Jahre verfliegen und Katerstimmung eingekehrt. Um den Preis der Regierungsfähigkeit und des Regierungserhalts hat die SPD schon nach den Brandt-Wahlen von 1972 Hoffnungen enttäuscht und Vertrauen verspielt, was ihre Potenz zur Mitgliedermobilisierung für mehr als anderthalb Jahrzehnte lähmen sollte.

Im fundamentalistischen Schwung der konservativen Gegenmobilisierung zur sozialdemokratischen Ost- und Innenpolitik waren es dann die in die Opposition gedrängten Unionsparteien, die bis Mitte der Siebziger dieser Protestströmung ideologisch als Sprachrohr und organisatorisch als Aufgabeboden dienten. Sie sind so lange die Polarisierungsgewinner, bis mit der Schmidt-Ära die innenpolitische Erhitzung zurückgeht. Opposition und Mobilisierungserfolg sind für CDU und CSU in einem Atemzug zu nennen. Innenpolitischer Pragmatismus und die Fortsetzung sozialliberaler Ostpolitik seit der christlich-liberalen Wenderegierung desillusionieren allerdings die auf eine ideologisch-moralische Wende hoffende Stammklientel, so daß sich der Oppositionsbonus der nunmehrigen Kanzlerpartei CDU in einen Regierungsmalus im Mitgliederzulauf umwandelt. So ist dann die CDU in ihrer gegenwärtigen Zusammensetzung nicht von ungefähr mehrheitlich eine Sammlungsbewegung oppositioneller Gegenmobilisierung der siebziger Jahre, während nur eine Minderheit von rund

20 Prozent nach der Regierungswende den Weg in die Partei gefunden hat.

## 6. Sättigung oder Schwund

Wenn man sich die Mitgliederentwicklung in den achtziger Jahren vor Augen führt, dann hat der Organisationsmantel, den die etablierten Parteien während der Siebziger flächendeckend über das Land gelegt haben, Löcher bekommen. Ob dieser Organisationsmantel gleichwohl noch wärmt oder schon verschlissen ist, darüber streiten sich die Gelehrten. Wie so häufig gerade im Umgang mit den Parteien führen unumstößliche Entwicklungen zu widersprüchlichen bis gegensätzlichen Beurteilungen. So weist für Oskar Niedermayer die „Mitgliederentwicklung der etablierten Parteien . . . zwar auf das Erreichen einer ‚Sättigungsgrenze‘ nach einer außergewöhnlichen Mobilisierungsphase Ende der sechziger bis Mitte der siebziger Jahre, jedoch nicht auf eine tiefgreifende Unzufriedenheit mit bzw. eine breite Abkehr von den etablierten Parteien hin“<sup>15)</sup>.

Vom Ende der achtziger Jahre aus betrachtet indizieren die statistischen Befunde einen Mitglieder-schwund der Parteien, der auf eine wachsende organisatorische Mobilisierungs- und Rekrutierungsschwäche, wenn nicht sogar auf eine sozio-kulturelle Entwurzelung der etablierten Parteien hindeutet. Nach dem Form-Hoch der Siebziger leiden die Parteien nicht an „Sättigung“, sondern an einer handfesten Organisationsschwäche.

In nüchternen Zahlen hat die SPD seit ihrem Spitzenjahr 1976 einen Mitgliederverlust von 100 000 zu beklagen, und die CDU macht es ihr, wenn auch zeitverzögert, nach. Seit 1983 belaufen sich ihre Verluste auf 72 000. Auch in der Gesamtbetrachtung sind die Mitglieder aller etablierten Parteien von 1981 auf Ende 1989 um über 100 000 zurückgegangen. Dies ist umso bemerkenswerter, als im gleichen Zeitraum die Zahl der wahlberechtigten Bundesbürger sich von 44,7 auf 46,9 Millionen erhöht hat. In der Veränderung des Organisationsgrads<sup>16)</sup> der Parteien wird ersichtlich, wie sich das Größenverhältnis zwischen Parteimitgliedern und Wählern auf der Zeitachse gewandelt hat.

So eindrucksvoll sich die Organisationsdichte der Parteien von 1970 bis 1976 entwickelt hat, so sehr hat sich die Organisations- und Mobilisierungspotenz der Parteien in den Achtzigern zurückgebildet.

<sup>15)</sup> O. Niedermayer, Innerparteiliche Partizipation, Opladen 1989, S. 11.

<sup>16)</sup> Der Organisationsgrad wird hier als der Prozentsatz der Wähler, die Mitglieder einer Partei sind, angegeben. Für die statistische Basis der Wählerschaft wurde die westdeutsche Wohnbevölkerung ab 18 Jahren unter Ausschluß der Ausländer herangezogen. Die Zahlen wurden freundlicherweise vom Statistischen Bundesamt bereitgestellt.

<sup>14)</sup> Siehe S. Gorol, Zwischen Integration und Abgrenzung. SPD und studentische Protestbewegung, in: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, (1988) 7, S. 600–607.

**Tabelle 3: Organisationsgrad der etablierten Parteien  
1970 bis 1987<sup>17)</sup>**

1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
3,07	3,22	3,62	3,76	4,00	4,18	4,39	4,39	4,39
1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
4,35	4,37	4,30	4,23	4,23	4,16	4,10	4,05	3,92

### III. Hintergründe der Organisationschwäche der etablierten Parteien

Wo Mitglieder davonlaufen, ausbleiben und von den Parteien nicht mehr wie früher zum Beitritt bewegt werden können, muß das besondere Gründe haben, die sich freilich nicht auf eine einfache Formel bringen lassen. Dafür sind die Einflußfaktoren und Wirkungszusammenhänge viel zu komplex<sup>18)</sup>. Veränderungen im Organisatorischen wie Gesellschaftlichen gibt es allerdings genug, die die Hintergründe des Mitgliederschwunds erhellen könnten. Fragen des Wahlkampfes, der Koalitionsstrategie, der Regierungs- oder Oppositionsrolle, des ideologischen „appeals“, der Führung, des Zusammenhalts bzw. inneren und zwischenparteilichen Streits sowie der innerparteilichen Anreizstruktur zur Befriedigung von Eintritts- und Beteiligungsmotiven scheinen eine wichtige Rolle zu spielen. Auch fließende Parteimage, -programm und Regierungshandeln zusammen, was die Entwirrung des Faktorenbündels erschwert. Auf der anderen Seite haben die allgemeine Gesellschaftsentwicklung, Veränderungen im Wohlstands-, Bildungs- und Freizeitniveau, in der Berufs- und Schichtungsstruktur und schließlich im Politik- und Demokratieverständnis Einfluß auf die Eintritts- und Bindungswilligkeit von Bürgern und auf die Fähigkeit der Parteien, potentielle Freiwillige anzusprechen und zu rekrutieren. Bei der Freiwilligkeit des Beitritts und der verbreiteten Selbstrekrutierungspraxis unter Parteimitgliedern<sup>19)</sup> stoßen Parteien jedoch organisatorisch an Zugriffsgrenzen, die sie mehr oder minder zu Gefangenen der Umweltverhältnisse machen, in denen sie operieren<sup>20)</sup>.

<sup>17)</sup> Die Bevölkerungsdaten sind nur bis zum Jahr 1987 zugänglich, so daß der Organisationsgrad nicht bis 1989 fortgeschrieben werden kann.

<sup>18)</sup> Siehe hierzu K. v. Beyme, Parteien in den westlichen Demokratien, München-Zürich 1984<sup>2</sup>, S. 215 ff.

<sup>19)</sup> Siehe R. Roth/E. Wiesendahl, Das Handlungs- und Orientierungssystem politischer Parteien. Eine empirische Fallstudie, Forschungsgruppe Parteiendemokratie, Analysen und Berichte Nr. 17, Bremen 1986, S. 60 f.

<sup>20)</sup> Siehe P. Selle/L. Svasand, The Local Party Organization and Its Members: Between Randomness and Rationality, in: Scandinavian Political Studies, 6 (1983) 3, S. 211-229.

#### 1. Politikmüdigkeit und Mitgliederschwund

Wenn die Mitgliederorganisationen der Parteien nur die Verhältnisse widerspiegeln, von denen sie selbst umgeben und abhängig sind, müßte sich die Parteimüdigkeit mit einer allgemeinen gesellschaftlichen Politikmüdigkeit erklären lassen. Damit trügen die Parteien mit ihrer wachsenden Organisations- und Mobilisierungsschwäche nur die Folgen einer allgemein um sich greifenden Entpolitisierungstendenz, der sie sich nicht entziehen können.

Vor dem Hintergrund der ideologischen Überhitzung und politischen Mobilmachung der siebziger Jahre spricht einiges hierfür, zumal sich auch theoretisch privatistische Rückzugstendenzen als Pendelbewegung und Enttäuschungsreaktion auf Jahre anstrengenden, aber auch ernüchternden öffentlichen Engagements interpretieren lassen<sup>21)</sup>. Der charakteristische eingipflige Verlauf des Mobilisierungszyklus der Parteien läßt auch in empirischer Hinsicht einen allgemeinen Politisierungszyklus vermuten, der in den Achtzigern an Schwung verloren hat und schließlich in verbreiteter Politikmüdigkeit endet.

Wie eine Erhebung zur Entwicklung des politischen Interesses des Instituts für Demoskopie in Allensbach zeigt, gibt es in der Tat zwischen den demoskopischen Politisierungsdaten der Bürger und dem Mitglieder-Auf-und-Ab einige interessante Parallelen. Wenn man einmal von den wahljahrbedingten temporalen Schwankungen der Entwicklung des politischen Interesses absieht, zeigt sich bereits in den Sechzigern ein eklatanter Politisierungsschub, der sich nach der Hitze der ersten Reformjahre und des Wahljahres 1972 konsolidiert. Das 45-Prozent-Politisierungsniveau steigt dann in einer zweiten Auftriebswelle zwischen 1982 und 1985 auf annähernd 50 Prozent, um danach wieder auf ein stabiles 47-Prozentniveau zu fallen. Während sich die

<sup>21)</sup> Siehe hierzu O. Hirschman, Engagement und Enttäuschung. Über das Schwanken der Bürger zwischen Privatwohl und Gemeinwohl, Frankfurt 1984, S. 102 f.

Auftriebsphase des Mitgliederzulaufs noch mit der Politisierungswelle der sechziger und siebziger Jahre erklären läßt, scheidet allerdings der Versuch, den Mitgliederschwund mit dem nochmals angestiegenen hohen Politisierungsniveau der achtziger Jahre in Einklang zu bringen. Die Entpolitisierungsthese kann also nicht die Organisationschwäche der Parteien erklären. Auch für die unterschiedlichen Mobilisierungszyklen der einzelnen Parteien müssen wohl andere Gründe herangezogen werden.

## 2. Vertrauensentzug und Mitgliederschwund

Wenn sich die Politisierung der Bevölkerung hält und damit auch die grundsätzliche Ansprechbarkeit und Bereitschaft zur politischen Partizipation, müssen andere Widrigkeiten wie Parteienverdrossenheit<sup>22)</sup> im Spiel sein, die für den Mitgliederschwund verantwortlich sind. Mit Vertrauensstörungen im Verhältnis von Bürgern und Parteien ist schon deshalb zu rechnen, weil die Skandalchronik der achtziger Jahre und der Integritätsverlust der politischen Klasse (Flick- und Barschel-Affäre) immens dazu beitragen, den natürlichen Vertrauenscredit zu verspielen.

Neben dem seit längerem erkennbaren Konzentrations- und Integrationsverlust des etablierten Parteiensystems bei den Bundes-, Landes- und Kommunalwahlen zeigen sich auch auf der mentalen Beziehungsebene gravierende Entfremdungstendenzen und Vertrauenseinbrüche (s. Tab. 3, Beitrag Stöck, S. 22), die sich nicht mehr nur als traditionelle Anti-Parteieneffekte interpretieren lassen<sup>23)</sup>.

Der Vertrauensverfall und die Beziehungsstörung, insbesondere zur Jugend<sup>24)</sup>, erhöhen den moralisch und gesellschaftlich zu überwindenden Schwellenwert des Beitritts in eine Partei.

## 3. Entideologisierung und Mitgliederschwund

Ansprechbar für einen Parteibeitritt zu sein, bedarf schon besonderer Eigenschaften, die nicht jeder besitzt. Dem potentiellen Parteimitglied eignet ein politischer und ideologischer Bewußtseins- und Ra-

<sup>22)</sup> Siehe E. Wiesendahl, Etablierte Parteien im Abseits? Das Volksparteiensystem der Bundesrepublik vor den Herausforderungen der neuen sozialen Bewegungen, in: U. C. Wasmuth, Alternativen zur alten Politik? Neue soziale Bewegungen in der Diskussion, Darmstadt 1989, S. 82-108.

<sup>23)</sup> Siehe Stern-Umfrage: Politik - nein danke!, in: Stern Nr. 28/1989, S. 152-156.

<sup>24)</sup> Siehe H. J. Veen, Die neue Spontaneität - Empirische Ergebnisse zur Erosion des institutionellen Bewußtseins bei Jüngeren, in: H. Oberreuter (Hrsg.), Wahrheit statt Mehrheit? An den Grenzen der parlamentarischen Demokratie, München 1986, S. 110 ff.; Infas, Perspektiven von Jugendlichen in Nordrhein-Westfalen im Zeichen des technischen und sozialen Wandels, Textbericht Teil 1, Bonn-Bad Godesberg 1989, S. 24; siehe auch EMNID-Informationen, (1988) 11/12, S. 17.

dikalitätsvorsprung gegenüber dem Durchschnittswähler, wofür er sich in der Partei seiner Wahl einen entsprechenden Resonanzboden erhofft<sup>25)</sup>. Dies genau stürzt jedoch die Volksparteien in ein Dilemma. Die Bedingungen wirksamer Mitglieder-mobilisierung und -integration sind gegenläufig zu denen mehrheitsrelevanter Wählermobilisierung und Stimmenmaximierung. Mäßigungszwang nach außen kollidiert nun einmal mit Identifikations- und Einbindungszwängen nach innen.

Wie sich an den Regierungszeiten von SPD und CDU in den siebziger bzw. achtziger Jahren nachvollziehen läßt, treten die organisatorischen Rekrutierungsprobleme der Großparteien dann auf, wenn sie zu sehr zu regierungstechnischem Pragmatismus und ideologischem Profilverlust tendieren. Mit der Prinzipienlosigkeit und den Profilierungsdefiziten wird jedoch die psychologische Vertragsgrundlage des Eintrittswilligen untergraben. Es kommt zu einer Entfremdung und Zerrüttung der Beziehung zwischen Partei und potentielltem Mitglied, ehe sie überhaupt beginnen konnte. Die Visions- und Perspektivlosigkeit regierender und entideologierter Volksparteien ist am Mitgliederschwund beteiligt, weil diese damit Enttäuschungs- und Entfremdungsgründe für diejenigen bereithalten, die sich einer Partei als politischer Gesinnungsgemeinschaft anschließen würden.

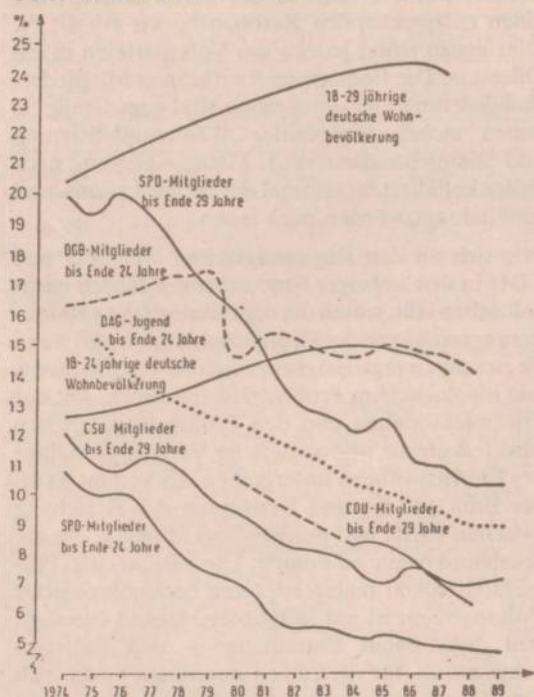
## 4. Organisationsverdruf Jugendlicher und Mitgliederschwund

Ohne Nachwuchs trocknen Parteien aus. Sie verlieren nicht nur den Kontakt zur jungen Generation, sondern können auch nicht mehr als Mittler zwischen den Generationen fungieren. Die etablierten Parteien stecken längst mitten in diesen Problemen und haben faktisch schon in den Siebzigern den Anschluß an die Jugend verloren.

Jugendliche gehen heute den politischen Institutionen aus dem Wege (Abb. 5). Während die Jugend der späten sechziger und noch frühen siebziger Jahre den Konflikt in den Institutionen suchte, läßt sie diese nunmehr links liegen. Sie ist längst auf dem „Marsch aus den Institutionen“. Das Formprinzip der politischen Großorganisation vermag den Jugendlichen nicht mehr zu binden. Diese begegnen den traditionellen Vermittlungsinstanzen mit Distanz- und Verweigerungshaltung. Im Parteien- oder Gewerkschaftsbereich ist der Jungmitgliederanteil seit Jahren dramatisch rückläufig. Dies geschieht in einer Phase, in der der Anteil Jugendlicher und junger Erwachsener an der Gesamtbevölkerung kräftig ansteigt.

<sup>25)</sup> Siehe R. Roth/E. Wiesendahl (Anm. 19), S. 45 ff.; einseitig wird diese „Radikalität“ gegen die Stimmenmaximierungsperspektive ausgespielt bei U. Feist/K. Liepelt, Modernisierung zu Lasten der Großen. Wie die deutschen Volksparteien ihre Integrationskraft verlieren, in: Journal für Sozialforschung, 27 (1987) 3/4, S. 230 ff.

**Abbildung 5: Jungmitglieder in Parteien und Gewerkschaften 1974–1989**



Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes, der Parteien, des DGB und der DAG.

Auch von außen betrachtet ist die Anziehungskraft der Parteien unter Jugendlichen stark rückläufig. Nur jeder fünfte Jugendliche kann sich überhaupt die Mitarbeit in den Parteien als politisch wirksam vorstellen<sup>26)</sup>. Für aktive und politisch besonders ansprechbare junge Staatsbürger rangieren Parteien als politische Beteiligungsinstanzen deutlich unter „ferner liefern“<sup>27)</sup>. Im Laufe der achtziger Jahre läßt der politische Organisations- und Parteienbezug von unter 35jährigen noch weiter nach. Nur noch für jeden Vierten kommt diese Art der politischen Partizipation in Frage<sup>28)</sup>. Selbst als zweite Wahl, als sekundäre Begleitform ist der At-

<sup>26)</sup> Siehe hierzu W. Jaide/H.-J. Veen, Bilanz der Jugendforschung. Ergebnisse empirischer Analysen in der Bundesrepublik Deutschland von 1975 bis 1987, Paderborn u. a. 1989, S. 140.

<sup>27)</sup> Siehe G. Schmidtchen, Jugend und Staat, in: ders., U. Matz, Gewalt und Legitimität, Opladen 1983, S. 200; Infas (Anm. 24), S. 31, vgl. auch die Stern-Erstwählerumfrage vom Frühjahr 1985, in: Stern, Nr. 20/1983, ferner R. Ebbighausen u. a., Mündigkeitspathos, Ohnmachtserfahrung und der Rückzug in die Clique. Ergebnisse einer Studie über die „schweigende Mehrheit“ unter den Jugendlichen heute, in: Journal für Sozialforschung, 28 (1988) 2, S. 235; H. J. Veen (Anm. 24), S. 108, u. Sinus, Die verunsicherte Generation. Jugend und Wertewandel, Opladen 1983, S. 57.

<sup>28)</sup> H.-M. Uehlinger, Politische Partizipation in der Bundesrepublik. Strukturen und Erklärungsmodelle, Opladen 1988, S. 144 f.

traktivitätsverlust von Parteiarbeit unverkennbar<sup>29)</sup>. Ihrer geschrumpften Klientel können die Parteien dabei nicht einmal sicher sein, da diese offenkundig auch mit parteiungebundenen, projektbezogenen Beteiligungsformen liebäugelt<sup>30)</sup>. Nur unter höher Gebildeten und politisch besonders Interessierten findet sich nach wie vor eine kleine, aber gleichwohl immer noch verlässliche Organisationsreserve<sup>31)</sup>.

Die Parteiferne der Jugend korrespondiert mit der Jugendferne der Parteien. Doch ist der Zusammenhang des Parteiverdrusses Jugendlicher mit einer allgemeinen Organisationsmüdigkeit und -schwäche des Jugendvereins- und Verbandswesens in der Bundesrepublik nicht zu übersehen. Wachsende Organisationsferne hat alle Bereiche des Jugendverbandswesens ergriffen<sup>32)</sup>. Wertewandel, Ausweitung der Massenkommunikation, wachsende Mobilität und Singularisierung scheinen diese Entwicklung gefördert zu haben. Mit dem sozialen Steuerungsverlust von Lebensplanungen und entsprechendem Zugewinn an Spielräumen hinsichtlich des eigenen Lebensentwurfs und der eigenen Zukunftsgestaltung sinkt der Stellenwert gesellschaftlicher und politischer Großorganisationen. Diese sind traditionell darauf spezialisiert, ihren Mitgliedern und Anhängern normierte organisationalpolitische Muster für berufliche, gesellschaftliche, politische und privat-zwischenmenschliche Orientierungs- und Entwicklungslösungen anzubieten und sie gleichzeitig von individuellen Wahlhandlungen und Entscheidungssituationen zu entlasten.

In dem Maße aber, wie individuelle Lebenssinn- und Lebensplanungsfragen sowie gesellschaftliche Status-, Orientierungs- und Bindungsfragen als individuelle und höchst persönliche Entscheidungsprobleme definiert werden, unterliegen kollektive Vertretungs-, Vermittlungs- und Sinnstiftungsinstanzen von den Gewerkschaften über Parteien bis zu den Kirchen einem Geltungsverlust, der sich in Organisationsdistanz und -verweigerung kundtut. Wenn zudem im vopolitischen Raum der Kirchenarbeit, Gewerkschafts- und Betriebsarbeit sowie generell der Jugendarbeit immer weniger Jugendliche erreichbar sind, geht für die Parteien ein wesentliches Reservoir verloren, über das ihnen traditionell Potentiale zugeführt wurde. Gleichzeitig wächst die „Peer-Orientierung“ und die tatsächliche Zugehörigkeit zu informellen Gleichaltrigen- und Cliques<sup>33)</sup>. Dabei werden organisati-

<sup>29)</sup> Ebd. S. 154.

<sup>30)</sup> Ebd. S. 160 f.

<sup>31)</sup> Ebd. S. 170 ff.

<sup>32)</sup> Siehe D. Baacke, Jugend und Jugendkulturen, Weinheim-München 1987, S. 15.

<sup>33)</sup> Siehe Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (Hrsg.), Achter Jugendbericht, Bonn 1990, S. 60 f.

onsfreie autonome Identifikationsräume und Lebenssphären erschlossen, die einer formalen Organisationsmitgliedschaft als nicht lebensweltgerecht noch weiter entfernt stehen.

Weiter noch geraten Parteien oder andere politische Großorganisationen zusehends in Verdacht, den jugendlichen Schonraum oder selbst den Jugendverbandsbereich durch „strukturellen Expansionismus“ parteiegoistisch kolonisieren zu wollen<sup>34</sup>). Gehört zum individualisierten Autonomiebereich mittlerweile auch die Wahl einer authentischen Weltsicht, so muß der ideologische Integrations- und zugleich auch gesellschaftliche Bemächtigungskarakter der Parteien auch in dieser Hinsicht bei Jugendlichen Verständigungsverluste erzeugen<sup>35</sup>).

### 5. Beteiligungswandel, Organisationsinsuffizienz und Mitgliederschwund

Daß Parteien als traditionelle Kanäle und Plattformen institutioneller Beteiligung nicht mehr so gefragt sind, kann schließlich und endlich auch mit ihrem unzeitgemäßen Formprinzip gegenüber gewandelten Partizipationsbedürfnissen und -vorlieben in der politisch ansprechbaren Aktivbürgerschaft zusammenhängen. Kurz gefaßt hat sich ihr traditionelles Angebotssortiment für Beteiligung angesichts neuartiger Konkurrenz<sup>36</sup>) (Bürgerinitiativen, neue soziale Bewegungen) und angesichts gehobener Ansprüche an politische Partizipation zum Ladenhüter des gewandelten Beteiligungsmarktes der achtziger Jahre entwickelt.

Der gesellschaftspolitisch kritische Impuls und Veränderungswille als klassisches Antriebsmoment politischen Engagements setzt sich heute vielfach nicht mehr in eine Parteimitgliedschaft um, weil Parteien selbst als integraler Bestandteil und Herrschaftsträger sozio-ökonomischer und politischer Machtverhältnisse gesehen werden, die man verändern möchte. Gesellschaftskritik wird so zur Parteienkritik und umgekehrt. Vorherrschende gesellschaftskritische politische Einflußnahmemotive wie Kampf gegen Umweltzerstörung, Landschaftszerstörung, Rohstoffverschwendung, Großtechnologie, Kernenergie, Aufrüstung und Ausbeutung der Dritten Welt lassen sich durch parteipolitisches Engagement nicht umsetzen. Ökologisch-pazifistisches Engagement begründet sich vielfach intentional im Widerspruch zu den etablierten Parteien.

Zu schaffen macht den etablierten Parteien auch das neue Politik- und Demokratieverständnis; denn wo do-it-yourself-Politik gewünscht wird, steht das „Intermediäre“ generell nicht im guten Ruf. Repräsentativ-demokratische Elitenherrschaft und Politik von unten vertragen sich nun einmal nicht. Die Tendenz zur „Entstaatlichung“ und „Privatisierung“ der Politik<sup>37</sup>) entzieht den Parteien, die staatsbezogen sind und in den Staat hineinragen, demokratische Legitimation. Zuschauer- und Stellvertreterdemokratie kommen in dem Maße nicht mehr an, wie der selbstbewußte Bürger unmittelbar an Politik teilnehmen und teilhaben will.

Wo sich unmittelbare Beteiligungsdemokratie breit macht, haben Parteien nicht viel zu bieten. Strukturell erstarrt liefern sie Lösungen auf politische Mobilisierungs- und Beteiligungsprobleme von vorgestern und stehen der Expansion und dem Anspruchswandel politischer Partizipation hilflos und überfordert gegenüber. Parteien sind Organisationsdinosaurier. Ihr Formprinzip stammt aus den Anfangsjahren des modernen Parteiwesens. Es entspricht den damaligen Erfordernissen nach einer disziplinierten Kampforganisation und der Mobilisierung und Führung von amorphen Wählermassen. Wie Robert Michels frühzeitig erkannte, gibt es für diese Organisationsform zwangsläufig keinen anderen Weg als den in die Oligarchisierung und hin zur Herrschaft von Berufspolitikern.

Heute steht das Formprinzip der politischen Partei auf dem Prüfstand einer politisch interessierten und ansprechbaren Aktivbürgerschaft, die sich mit ihrer Kompetenz, Informiertheit, ihrem Selbstbewußtsein und Einflußstreben nicht mehr disziplinieren und führen lassen will und das Selbstverständnis als „Parteisoldaten“ abgelegt hat. Was die Parteigliederungen mit ihrer konservativen Binnenstruktur noch an ritualisierten Organisationsmustern pflegen<sup>38</sup>), widerspricht dem heute verbreiteten Wunsch nach Spannung, Sinnlichkeit, Spaß, Lust, Reizwechsel, Spontaneität, Risiko und „action“: „Wo nichts los ist, geht auch keiner hin.“<sup>39</sup>)

Das Mitglied drinnen und den Interessierten draußen beschleichen der Verdacht, daß die Mitgliederorganisation nur so etwas ist wie ein lästiger Traditionsbestand der modernen Volks- und Wählerpartei. Denn eigentlich käme sie als moderner, pro-

<sup>34</sup>) Siehe hierzu G. Brenner, Jugend als übergangene politische Kraft, in: Deutsche Jugend, 36 (1988), S. 526 ff.

<sup>35</sup>) Siehe W. Heitmeyer, Jugend, Staat und Gewalt in der politischen Risikogesellschaft, in: ders./K. Möller/H. Sünker (Hrsg.), Jugend – Staat – Gewalt, Weinheim-München 1989, S. 21.

<sup>36</sup>) Siehe hierzu M. Kaase, Mass Participation, in: M. K. Jennings/J. W. v. Deth u. a., Continuities in Political Action, Berlin-New York 1990, S. 51 ff.

<sup>37</sup>) Siehe R. Roth, Demonstrieren. Blockieren: Neue Qualitäten in der politischen Auseinandersetzung? in: W. Heitmeyer/K. Möller/H. Sünker (Hrsg.) (Anm. 35), S. 194.

<sup>38</sup>) Siehe exemplarisch W. Michal, Die SPD – staatsstreu und jugendfrei. Wie altmodisch ist die Sozialdemokratie?, Reinbek 1988, S. 22 ff.

<sup>39</sup>) R. Meng, Wo nichts los ist, geht auch keiner hin. Organisationsmüdigkeit oder Müdigkeit der Organisation, in: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, (1987) 9, S. 774–779.

fessionalisierter Dienstleistungsapparat für die Parteiführung auch ohne breite Mitgliederbasis aus<sup>40)</sup>. Wenn schließlich das Gefühl von Minderwertigkeit an der Basis um sich greift, können Parteien, die

dem Zeitbild der offenen und bürgernahen Plattform aktiver politischer Beteiligung fernstehen, vor der gewandelten Wirklichkeit nicht mehr bestehen.

#### IV. Die Zukunft der Parteiendemokratie

Parteiendemokratie lebt vom engagierten und organisationswilligen Aktivbürger, der die Rückkopplung der Parteien an ihre Basis sicherstellt und dafür sorgt, daß gesellschaftliche Lebenswelt und institutionell eingebundene Organisationswelt nicht über die Maßen auseinanderdriften. Als Grenzgänger zwischen Organisation und Umwelt trägt das Parteimitglied Fragen und Anliegen in die Partei, die, soweit die Umweltbeziehung intakt ist, mit den Problemen, Wünschen und Interessen der nicht-organisierten Bevölkerung korrespondieren und über die parteienstaatlichen Instanzenwege im politischen Entscheidungsprozeß berücksichtigt werden. Lebendige und breite Parteimitgliedschaft ist verbürgte Vernetzung von Organisation und Umwelt. Nur so können Parteien Bindeglied und Scharnier zwischen Staat und Gesellschaft bilden.

Doch mit dem Mitgliederschwund und der Organisationsschwäche der Parteien ist die soziokulturelle Verwurzelung der Parteiendemokratie in Frage gestellt. In dem Maße, wie die organisierte Mitgliedschaft ohne Blutzufuhr von außen erstarbt, entstehen Modernisierungs- und Anpassungsstaus: Die Parteien verlieren den Anschluß an die gesellschaftliche Entwicklung. Noch sind die Parteien kein Auslaufmodell politischer Partizipation, doch sind sie in Alterssegmenten der Bevölkerung verankert, die, wenn die Auffrischung weiterhin ausbleiben sollte, sie über kurz oder lang in Alten-Parteien verwandeln. Die Parteien haben versäumt, den jungen Engagierten eine politische Handlungsperspektive zu geben, so daß diese als neue Stütze des alternden Parteiensystems verlorengegangen sind.

Der Parteienstaat steht vor der Gefahr, über das angegriffene parteiendemokratische Wurzelwerk seine Verankerung in der Gesellschaft zu verlieren. Gleichzeitig zeigen sich immer stärkere parteien-

staatliche Expansions- und Verfestigungstendenzen, ohne daß das parteiendemokratische Moment damit hätte Schritt halten können.

Politische Parteien als Partizipationsinstanzen, über die man auf die Politik Einfluß nehmen möchte, stecken allem Anschein nach in einer ersten Krise. Das mündig gewordene Volk setzt offenbar nicht mehr auf die Parteien als seine Sprachrohre. Wenn immer mehr Bürger zu der Überzeugung kommen, daß es attraktiver und wirksamer ist, sich im Streben nach politischer Einflußnahme nicht innerhalb, sondern außerhalb und gegen die etablierten Parteien zu engagieren, dann steckt die Parteiendemokratie in einer kapitalen partizipatorischen Legitimitätskrise. Längst haben die Parteien ihr Partizipationsmonopol politischer Willensbildung verloren. Sie bilden nur noch einen unter mehreren greifbaren, neuen Partizipationskanälen. Die Aktivbürger haben längst ihr politisches Handlungs- und Aktionsrepertoire an den Parteien vorbei in nichtinstitutionalisierte Bereiche ausgedehnt; gelebte Demokratie in der Bundesrepublik ist heute nicht mehr nur Parteiendemokratie. Diese steht sogar vor der Gefahr, von der faktischen Erweiterung und Fortentwicklung des elitenbezogenen repräsentativen Demokratiegedankens abgekoppelt zu werden.

In der Erosion der Mitgliedschaft muß insgesamt ein Fingerzeig auf eine schleichende Integrations- und Legitimationskrise parteiendemokratisch verfaßter politischer Willensbildung gesehen werden. Es stehen deshalb nicht nur der Beitragsfluß und die Organisationspotenz der Parteien auf dem Spiel. Vielmehr kündigt sich, indem die besonders sensibilisierten und ansprechbaren Teile der Wählerschaft sich von den Parteien abwenden, eine allgemeine Klimaverschlechterung an, die bald das Verhältnis der Parteien zur Wählerschaft insgesamt trüben wird<sup>41)</sup>.

<sup>40)</sup> Siehe W. Streeck, Vielfalt und Interdependenz. Überlegungen zur Rolle von intermediären Organisationen in sich ändernden Umwelten, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 39 (1987), S. 482.

<sup>41)</sup> Siehe K. v. Beyme (Anm. 18), S. 214 f.

# Parteikritik und Parteiverdrossenheit

Als die Republikaner vor über einem Jahr bei der Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus 7,5 Prozent der Zweitstimmen und elf Mandate erzielten, diagnostizierte infas (Institut für angewandte Sozialwissenschaft) eine „ausgeprägte Vertrauenskrise im Verhältnis der Bürger zu den in der politischen Arena agierenden Parteien“. Dieser Befund wurde mit eindrucksvollen Zahlen untermauert: Auf die Frage, welcher Partei in Berlin noch am ehesten Ehrlichkeit und Unbestechlichkeit zugetraut werden könne, antworteten 56 Prozent: keiner Partei. Vertrauen in die CDU äußerten zehn Prozent der Befragten, der SPD-Anteil betrug neun, der FDP-Anteil zwei und der der Alternativen Liste immerhin 17 Prozent<sup>1)</sup>.

Das Wort von der Parteiverdrossenheit war rasch in aller Munde. Man erinnerte sich der langen Geschichte von Korruption, Skandalen und Affären in der Teilstadt und deutete den Wahlerfolg der Rechtsextremen umstandslos als Ausdruck des Unbehagens an den etablierten Parteien in Berlin (West), an der Politik der Regierung (CDU/FDP) und den Leistungen der Opposition (SPD)<sup>2)</sup>.

Mit Blick auf die weiteren Wahlerfolge der Republikaner, insbesondere bei der Europawahl im Juni 1989, unterstrich Hans-Joachim Veen diesen Befund: Die „virulente Parteiverdrossenheit“ sei das entscheidende Charakteristikum der ansonsten sehr heterogenen REP-Wählerschaft. „Das Protestvotum zugunsten der Republikaner ist somit in erster Linie ein Unzufriedenheitsvotum gegen die etablierten Parteien und generell gegen ‚die da oben‘ . . . Die Republikaner profitieren zur Zeit von dem in der Bundesrepublik Deutschland latenten und in den letzten Jahren virulent gewordenen

Anti-Parteieneffekt.“<sup>3)</sup> Auch Veen illustrierte seine These mit einschlägigen Daten aus dem Forschungsinstitut der CDU-nahen Konrad-Adenauer-Stiftung: Das Gefühl, daß die Politik oft oder dauernd in entscheidenden Fragen versagt, äußerten insgesamt 58 Prozent der Befragten. Aufgeschlüsselt nach Parteianhängern: CDU/CSU 43, FDP 51, SPD 61, GRÜNE 72, Die Republikaner 81.

In den vergangenen zwanzig Jahren gerieten die „ratlosen Riesen“<sup>4)</sup> in der Bundesrepublik häufig in (oft selbstverschuldete) Bedrängnis: durch die Bürgerinitiativen, die neuen sozialen Bewegungen, die grünen/alternativen Parteien, die Skandale um die Parteienfinanzierung, die Barschel-Affäre und nun die Republikaner. Eine „Abkehr vom Parteienstaat“ findet jedoch offenbar in nennenswertem Umfang nicht statt. Selbst der Parteiverdruß gerinnt hierzulande überwiegend zur Parteiform (in Gestalt der GRÜNEN oder der Republikaner) und profitiert seinerseits in nicht unerheblichem Umfang von den Segnungen des Parteienstaates. Und nicht einmal die extrem schlechten Erfahrungen mit dem von der SED beherrschten Blockparteiensystem in der DDR vermochten die Parteiform als Mittel des Machtkampfes, des Interessenausgleichs und der Konsensbildung zu diskreditieren.

Auch wenn die parteienstaatliche Demokratie hierzulande nicht substantiell bedroht ist, sind die Krisenerscheinungen doch unübersehbar. Parteikritik und Parteiverdrossenheit nehmen zu. Dieser Beitrag resümiert Geschichte, Hintergründe und Ansatzpunkte der Parteikritik in Deutschland bzw. in der Bundesrepublik, analysiert die aktuelle Reaktion der Bevölkerung und fragt nach der Bedeutung von Parteikritik und Parteiverdrossenheit für den demokratischen Prozeß.

## I. Parteien zwischen Vergötzung und Verteufelung

Die Unzufriedenheit mit den politischen Parteien ist so alt wie die Parteien selbst<sup>5)</sup>. Seit ihrer Existenz artikulieren sich Unzufriedenheit und Miß-

mut, aber auch Zuspruch und Unterstützung. Und zu jeder Zeit gab es glühende Verfechter und fanatische Gegner dieser politischen Organisations-

1) Infas-Report Wahlen, Berlin 1989. Wahl zum Abgeordnetenhaus am 29. Januar 1989. Analysen und Dokumente, Bonn 1989, S. 82 ff.

2) Auch die Alternative Liste für Demokratie und Umweltschutz (AL) befand sich im Abgeordnetenhaus auf der Oppositionsbank, jedoch bestand kein erkennbarer Zusammenhang zwischen dem Wahlergebnis der Republikaner und ihrer Politik in der vergangenen Legislaturperiode.

3) Hans-Joachim Veen, „Programm“ und „Wähler“ der Republikaner – Etablierung noch offen, in: Eichholzbrief, (1989) 4, S. 62 f.

4) Rudolf Wildenmann, Volksparteien. Ratlose Riesen?, Baden-Baden 1989.

5) Erwin Faul, Verfemung, Duldung und Anerkennung des Parteiwesens in der Geschichte des politischen Denkens, in: Politische Vierteljahresschrift, 5 (1964) 1, S. 60 ff.

form. Mit flammendem Eifer sang beispielsweise Georg Herwegh Mitte des vergangenen Jahrhunderts das Hohelied der Partei und wehrte sich damit auch gegen die Verfemung des Parteibegriffs durch Ferdinand Freiligrath:

„Partei! Partei! Wer sollte sie nicht nehmen,  
Die noch die Mutter aller Siege war!  
Wie mag ein Dichter solch ein Wort verfemen,  
Ein Wort, das alles Herrliche gebar?  
Nur offen wie ein Mann: Für oder wider?  
Und die Parole: Sklave oder frei?  
Selbst Götter stiegen vom Olymp hernieder  
Und kämpften auf der Zinne der Partei!“<sup>6)</sup>

Rund hundert Jahre später, 1949, dichtete Louis FURNBERG übereifrig:

„Sie hat uns alles gegeben,  
Sonne und Wind, und sie geizte nie.  
Wo sie war, war das Leben,  
was wir sind, sind wir durch sie.  
Sie hat uns niemals verlassen.  
Fror auch die Welt, uns war warm.  
Uns schützt die Mutter der Massen,  
uns trägt ihr mächtiger Arm.  
Die Partei, die Partei, die hat immer recht.  
Und, Genossen, es bleibe dabei!  
Denn wer kämpft für das Recht, der hat immer  
recht  
gegen Lüge und Ausbeuterei.  
Wer das Leben beleidigt, ist dumm oder schlecht.  
Wer die Menschheit verteidigt, hat immer recht.  
So aus Leninschem Geist wächst, zusammenges-  
chweißt  
die Partei, die Partei, die Partei.“<sup>7)</sup>

Besonders rigide formulierten auch die Gegner des Parteiwesens ihre Position. So zum Beispiel Bismarck 1884 kurz und bündig vor dem Reichstag: „Die politischen Parteien sind der Verderb unserer Verfassung und der Verderb unserer Zukunft.“<sup>8)</sup> Und Edgar Julius Jung bezeichnete die Partei als „seelenlose Maschine, die das Leben unlebendig macht, Geist und Seele ertötet, die Minderwertigkeit an die Spitze trägt“. Nichts verdiene so sehr den baldigen Untergang als die Partei, schrieb der Vertraute und Berater des Generals von Papen Ende der zwanziger Jahre. „Wer sie mit Feuer und Schwert austilgt, vollbringt ein frommes Werk.“<sup>9)</sup> Der Konservatismus des ausgehenden 19. und be-

ginnenden 20. Jahrhunderts sah in den Parteien vor allem Vertreter ökonomisch-sozialer und politischer Sonderinteressen, welche völkische Bindungslosigkeit, soziale Entwurzelung und Verantwortunglosigkeit predigen, durch egoistische Machtansprüche die staatliche Autorität schwächen und die Volksgemeinschaft zersetzen.

Parteikritik war jedoch nicht nur eine Angelegenheit konservativer Gegner der Demokratie. Sie fand sich gleichermaßen bei liberalen Kritikern der modernen Massendemokratie und bei anarcho-syndikalistischen oder rätekommunistischen Widersachern des sozialistischen Parteikonzepts in Gestalt der deutschen Sozialdemokratie und, mehr noch, der Leninschen Avantgarde-Partei<sup>10)</sup>.

Die schrittweise Herausbildung einer festen Organisationsstruktur der liberalen Parteien im letzten Viertel des vergangenen Jahrhunderts, der Einfluß der Interessenverbände auf die Parteien und die Bürokratisierung und Professionalisierung der Parlamentsarbeit stießen bald auf die Kritik altliberaler Verfechter einer Honoratiorendemokratie. So äußerte sich beispielsweise Heinrich von Treitschke frustriert über die „gegenstandslosen Debatten“ im Deutschen Reichstag und beklagte sich über „eine kleine Schar von Berufsparlamentariern, die mit seltenen Ausnahmen das Fraktionsinteresse als Selbstzweck betrachten“<sup>11)</sup> und die nebenberuflichen Abgeordneten an die Wand spielen.

Die Parteikritik von links basierte zum einen auf der Ablehnung von organisatorischem Zwang und institutionalisierter Herrschaftsausübung schlechthin und zum anderen auf der Überzeugung, daß die soziale Revolution keine Parteisache sei<sup>12)</sup>. Der Linkskommunist Anton Pannekoek hielt den Glauben an die Partei für das größte Hindernis auf dem Weg der Arbeiterklasse zu ihrer eigenen Emanzipation. Der Partei gehe es nur darum, die Arbeiter zu leiten und zu beherrschen. Notwendig sei jedoch die Selbsttätigkeit der Arbeiterbewegung. Sie müsse „selbst denken, selbst handeln, selbst beschließen“<sup>13)</sup>.

Die frühe Parteikritik vollzog sich im Prozeß der Entstehung moderner Massenparteien (auf Klassen- oder konfessioneller Basis) und war primär normativ geprägt. Während sich der Konservatismus generell gegen die Herausbildung der Parteidemokratie stemmte, galt die Kritik der Altliberalen und der linken Parteigegner im Prinzip der kon-

<sup>6)</sup> Zit. nach: Theodor Schieder, Die Theorie der Partei im älteren deutschen Liberalismus, in: ders., Staat und Gesellschaft im Wandel unserer Zeit. Studien zur Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, München 1958, S. 110 ff., Anm. 6.

<sup>7)</sup> Louis FURNBERG, Echo von links. Eine Auswahl, Berlin (Ost) 1959, S. 250 ff.

<sup>8)</sup> Zit. nach: Rudolf Wassermann, Die Zuschauerdemokratie, München 1989, S. 89.

<sup>9)</sup> Edgar J. Jung, Die Herrschaft der Minderwertigen — ihr Zerfall und die Ablösung durch ein neues Reich, Berlin 1930<sup>2</sup>, S. 246.

<sup>10)</sup> Vgl. Richard Stöss, Einleitung, in: ders. (Hrsg.), Parteien-Handbuch. Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945—1980, Bd. 1, Opladen 1983, S. 57 ff.

<sup>11)</sup> Heinrich von Treitschke, Deutsche Kämpfe. Schriften zur Tagespolitik, Leipzig 1896, S. 184.

<sup>12)</sup> Vgl. Otto Rühle, Die Revolution ist keine Parteisache, in: Frits Kool (Hrsg.), Die Linke gegen die Parteiherrschaft, Olten-Freiburg 1970, S. 329 ff.

<sup>13)</sup> Zit. nach R. Stöss (Anm. 10), S. 118.



kreten Verfassung des demokratischen Willensbildungsprozesses. Diese letztlich aus unterschiedlicher Perspektive an der Diskrepanz von Idee und Realität der Demokratie orientierte Kritik fand Anfang unseres Jahrhunderts durch die Arbeiten von Michels und Ostrogorski<sup>14)</sup> Eingang in die Parteiensoziologie und prägt im Kern noch heute die Debatte.

Ersterer zeichnet für das (freilich immer wieder bezweifelte) „eiserne Gesetz der Oligarchie“ verantwortlich, das von dem Autor selbst auf die kurze Formel gebracht wurde: „Die Organisation ist die Mutter der Herrschaft der Gewählten über die Wähler, der Beauftragten über die Auftraggeber, der Delegierten über die Delegierenden.“<sup>15)</sup> Michels formulierte aus sozialistischem Blickwinkel eine radikaldemokratische Kritik an den bürokratischen und oligarchischen Tendenzen moderner Massenparteien, an der Verselbständigung der Ap-

parate und der Passivität der Parteimitglieder. Er befürwortete die Verwirklichung unmittelbarer Volksherrschaft, die direkte Demokratie, die revolutionäre Aktion der Massen, letztendlich also die Identität von Regierenden und Regierten.

Anders Ostrogorski: Zwar wandte auch er sich in seiner 1902 erstmals vorgelegten voluminösen Untersuchung der US-amerikanischen und britischen Parteien<sup>16)</sup> gegen die Professionalisierung und Bürokratisierung der parlamentarisch-politischen Arbeit, gegen die dominierende Rolle von Berufspolitikern, gegen die Interessenbindung der Politik und den manipulativen Charakter von Wahlkämpfen. Er tat dies jedoch nicht als ein Vorkämpfer der Selbstbestimmung des Volkes, sondern als Vertreter einer elitären Variante repräsentativer Demokratie, die den wachsenden Einfluß der Massen auf die Politik fürchtete und die Herausbildung der Parteiendemokratie als Bedrohung für den klassischen (Honoratioren-)Parlamentarismus betrachtete.

## II. Kritik der Volkspartei

Nach 1945 konzentrierte sich die Kritik auf den in den westlichen Demokratien zunehmend prägenden Typ der Volkspartei<sup>17)</sup>. In den Augen systemkritischer Betrachter handelt es sich dabei vor allem um Herrschaftsinstrumente der bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaft, die identitären Demokratieansprüchen nicht gerecht werden, eben um „Ordnungsfaktoren bestehender gesellschaftlicher Verhältnisse“<sup>18)</sup>. So sah Flechtheim in den Parteien eine „quasi-öffentlich-rechtliche, d. h. staatsverbundene, hierarchisch geführte Anstalt“, die „in die Nähe der mit besonderen Staatsprivilegien ausgestatteten Großkirchen“ rückt<sup>19)</sup>. Abendroth bezeichnete die Parteien als „eine Art von Verkaufskonzern von Führer-Images zwecks Erwerbs von Wählerstimmen“, als „vom Management gesteuerte Maschinen, in denen die Mitgliedschaft und ihre aktiven Kader, die Vertrauensleute, zu passi-

vem Gehorsam statt zur Selbstbestimmung über Kurs und Führung aufgerufen sind“<sup>20)</sup>.

Bei derartigen Befunden schwang immer auch die Enttäuschung über die „Anpassung der SPD“ (Flechtheim), über ihren Wandel von einer reformistischen zu einer sozialreformerischen Partei mit. Die mit dem Godesberger Programm von 1959 vollzogene Wende der Sozialdemokratie signalisierte nach Krippendorff das „Ende des Parteienstaates“<sup>21)</sup> als eines permanenten Wechselspiels zwischen Regierung und Opposition<sup>22)</sup>. Agnoli bezeichnete die Volksparteien des modernen Verfassungsstaates als „plurale Fassung einer Einheitspartei – plural in der Methode des Herrschens, einheitlich als Träger der staatlichen Herrschaft gegenüber der Bevölkerung“<sup>23)</sup>. „Auf dem Weg zum Einparteiensstaat“ währte auch Narr die Bundesrepublik, die er als „Stabilitäts- und Ordnungszelle Europas“, allerdings auf tönerner Grundlage, wertete<sup>24)</sup>.

Die Unzufriedenheit mit dem Zustand der innerparteilichen Demokratie wurde selbst vom Schöp-

<sup>14)</sup> Vgl. Rolf Ebbighausen, Die Krise der Parteiendemokratie und die Parteiensoziologie. Eine Studie über Moisei Ostrogorski, Robert Michels und die neuere Entwicklung der Parteienforschung, Berlin 1969; ders., Politische Soziologie. Zur Geschichte und Ortsbestimmung, Opladen 1981, S. 19 ff.

<sup>15)</sup> Robert Michels, Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens, Neudruck der zweiten Aufl., Stuttgart 1957, S. 370 f.

<sup>16)</sup> Moisei Ostrogorski, Democracy and the Organization of Political Parties, 2 Bde., New York–London 1922.

<sup>17)</sup> Vgl. Alf Mintzel, Die Volkspartei. Typus und Wirklichkeit. Ein Lehrbuch, Opladen 1984.

<sup>18)</sup> Michael Th. Greven, Parteien und politische Herrschaft. Zur Interdependenz von innerparteilicher Ordnung und Demokratie in der BRD, Meisenheim 1977.

<sup>19)</sup> Ossip K. Flechtheim, Zur Frage der innerparteilichen Demokratie, in: Neue Kritik, 2 (1961) 8, S. 19.

<sup>20)</sup> Wolfgang Abendroth, Innerparteiliche und innerverbandliche Demokratie als Voraussetzung der politischen Demokratie, in: Politische Vierteljahresschrift, 5 (1964) 3, S. 335, 338.

<sup>21)</sup> Ekkehart Krippendorff, Das Ende des Parteienstaates, in: Der Monat, 14 (1962) 160, S. 64 ff.

<sup>22)</sup> Ekkehart Krippendorff, Ende des Parteienstaates?, in: Die Neue Gesellschaft, 13 (1966) 1, S. 3 ff.

<sup>23)</sup> Johannes Agnoli, Die Transformation der Demokratie, in: ders./Peter Brückner, Die Transformation der Demokratie, Berlin 1967, S. 40.

<sup>24)</sup> Wolf-Dieter Narr (Hrsg.), Auf dem Weg zum Einparteiensstaat, Opladen 1977 (Zitate aus dem Editorial).

fer der Lehre vom Parteienstaat, Gerhard Leibholz<sup>25)</sup>, geteilt, der die Aktivierung der Bürger gegen autoritäre Tendenzen innerhalb der Parteien forderte<sup>26)</sup>.

Die außerparlamentarische Opposition der zweiten Hälfte der sechziger Jahre war gewiß auch Ausdruck dieser (wachsenden) Unzufriedenheit, die sich freilich noch auf sehr spezifische soziale Segmente beschränkte. Die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung unterstützte das bestehende System, das sich auch keineswegs als so versteinert erwies, wie es manche Skeptiker behaupteten. Der von Krippendorff für unwahrscheinlich gehaltene Wechsel von Regierung und Opposition trat 1966 und 1969 ein, und der Kanzler der sozialliberalen Bundesregierung, Willy Brandt, versprach, in allen gesellschaftlichen Bereichen mehr Demokratie zu wagen.

Die rasch wachsende Zahl von Bürgerinitiativen in den siebziger Jahren<sup>27)</sup>, die Entstehung der neuen sozialen Bewegungen<sup>28)</sup> und schließlich die Wahlerfolge der GRÜNEN/Alternativen<sup>29)</sup>, mit denen sich das Drei- zu einem Vierparteiensystem erweiterte (und die These vom Einparteiensstaat zumindest erheblich relativierte), signalisierten ein enormes Bedürfnis nach wirkungsvoller Partizipation, das sich bald zu einer Legitimationskrise des Parteiensystems oder wenigstens doch zu einer Krise des repräsentativen Systems der Bundesrepublik verdichtete<sup>30)</sup>. Eine Krise freilich, die die demokratische Ordnung der Bundesrepublik zugleich durch Öffnung und Integration meisterte. Die „partizipatorische Revolution“<sup>31)</sup> hat im Parteiensystem

deutliche Spuren hinterlassen und neuerlich seine – wenn auch bedingte und behäbige – Wandlungsfähigkeit unter Beweis gestellt (trotz ökonomischer Krise, Massenarbeitslosigkeit und „neuer Armut“). Direktdemokratische Elemente werden inzwischen weithin als ergänzende Faktoren der repräsentativen Demokratie akzeptiert, vielfach sogar als notwendig erachtet<sup>32)</sup>.

Angesichts der 1972 vom Club of Rome diagnostizierten Grenzen des Wachstums und der weltweiten Umweltkatastrophe veränderten sich die Akzente der Parteikritik. Kapitalismuskritische Gesichtspunkte verblaßten, die Frage nach der „Legitimationskrise der Parteiendemokratie als Strukturkrise des kapitalistischen Staates?“<sup>33)</sup> büßte an Attraktivität ein. Nicht Klassen-, sondern Menschheitsfragen rückten in den Mittelpunkt, nicht der Kapitalismus, sondern der Industrialismus bildeten den Bezugsrahmen für die Parteikritik. In den etablierten Parteien herrschten die „vereinigten Wachstumsinteressen des Superindustrialismus“ vor, schrieb Jänicke und monierte, „daß das politische System der entwickelten Industriegesellschaften lebensnotwendige Schutzfunktionen kaum noch erfüllt und überlebensnotwendige Steuerungsleistungen kaum noch erbringt“<sup>34)</sup>. Gegen das Versagen der Politik richteten sich Selbstbestimmung, Selbstorganisation und Selbsthilfe. Basisdemokratie wurde zwar als Kampfansage an das Repräsentativsystem definiert, beabsichtigte jedoch nicht – darauf hat Huber mit Recht hingewiesen – „das Grundgesetz abzuschaffen, sondern es auszuschöpfen“<sup>35)</sup>. Ziel sei es, die parlamentarische Demokratie neu zu beleben und sie dabei auch zu erweitern und durch außerparlamentarische oder völkervertragliche Demokratiefelder zu ergänzen.

In der basisdemokratischen Kritik an den Parteien fanden sich unverkennbar Elemente wieder, die als „Antiparteieneffekt“ der kommunalen Wählergemeinschaften seit langem bekannt waren<sup>36)</sup>. Gemeindepolitik wird in der Regel als sachbezogener Entscheidungsprozeß angesehen und gegen die weltanschaulich geprägte, jedenfalls wertorien-

<sup>25)</sup> Vgl. Gerhard Leibholz, *Der Strukturwandel der modernen Demokratie*, Karlsruhe 1952. Nach Leibholz ist der Parteienstaat „ein Surrogat der direkten Demokratie im modernen Flächenstaat“ (S. 17). Dagegen: Peter Haungs, *Die Bundesrepublik – ein Parteienstaat. Kritische Anmerkungen zu einem wissenschaftlichen Mythos*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 4 (1973) 4, S. 502 ff.

<sup>26)</sup> Gerhard Leibholz, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Karlsruhe 1958, S. 124.

<sup>27)</sup> Vgl. Dieter Rucht, *Von Wühl nach Gorleben. Bürger gegen Atomprogramm und nukleare Entsorgung*, München 1980; Peter Cornelius Mayer-Tasch, *Die Bürgerinitiativbewegung. Der aktive Bürger als rechts- und politikwissenschaftliches Problem*, Reinbek 1981<sup>4</sup>.

<sup>28)</sup> Vgl. Karl-Werner Brand/Detlef Büsser/Dieter Rucht, *Aufbruch in eine andere Gesellschaft. Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik*, Frankfurt-New York 1983; Roland Roth/Dieter Rucht (Hrsg.), *Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt 1987.

<sup>29)</sup> Vgl. Lilian Klötzsch/Richard Stöss, *Die Grünen*, in: *Parteien-Handbuch* (Anm. 10), Bd. 2, Opladen 1984, S. 1509 ff.; Rudolf van Hüllen, *Ideologie und Machtkampf bei den Grünen. Untersuchung zur programmatischen und innerorganisatorischen Entwicklung einer deutschen „Bewegungspartei“*, Bonn 1990.

<sup>30)</sup> Vgl. Bernd Guggenberger/Udo Kempf (Hrsg.), *Bürgerinitiativen und repräsentatives System*, Opladen 1984<sup>2</sup>.

<sup>31)</sup> Max Kaase, *Partizipatorische Revolution – Ende der Parteien?*, in: Joachim Raschke (Hrsg.), *Bürger und Parteien. Ansichten und Analysen einer schwierigen Beziehung*, Opladen 1982, S. 173 ff.

<sup>32)</sup> Vgl. z. B. Bertold Huber, *Formen direktdemokratischer Staatswillensbildung – eine Herausforderung an das parlamentarische System der Bundesrepublik Deutschland?*, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 17 (1984) 9, S. 245 ff.

<sup>33)</sup> Rolf Ebbighausen, *Legitimationskrise der Parteiendemokratie und Forschungssituation der Parteiensoziologie*, in: Jürgen Dittberner/Rolf Ebbighausen (Hrsg.), *Parteiensystem in der Legitimationskrise. Studien und Materialien zur Soziologie der Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1973, S. 27 ff.

<sup>34)</sup> Martin Jänicke, *Parlamentarische Entwarnungseffekte? Zur Ortsbestimmung der Alternativbewegung*, in: Jörg R. Mettke (Hrsg.), *Die Grünen. Regierungspartner von morgen?*, Reinbek 1982, S. 71, 73.

<sup>35)</sup> Joseph Huber, *Basisdemokratie und Parlamentarismus. Zum Politikverständnis der Grünen*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 2/83, S. 35.

<sup>36)</sup> Richard Stöss, *Wählergemeinschaften I*, in: *Parteien-Handbuch* (Anm. 10), Bd. 2, Opladen 1984, S. 2398 ff.

tierte Politik der als zentralistisch geltenden Parteien abgegrenzt. Vielfach werden Parteien sogar als Fremdkörper im kommunalen Bereich gewertet, da sie in die angeblich unpolitische Lokalpolitik Streit und Hader durch ihre spezifischen Interessenbindungen bringen. Dagegen fordern die Wählergemeinschaften, daß die Auswahl der Mitglieder für die kommunalen Vertretungskörperschaften nach dem Prinzip der Persönlichkeitswahl erfolgt, um Parteipolitiker mit orts- und sachfremden Loyalitäten fernzuhalten und im Gemeindeparlament den überparteilichen, gesunden Sachverstand der nur dem örtlichen Wohl verpflichteten Bürger zu versammeln. Mit deutlichem Unbehagen an der repräsentativen Massendemokratie wird die Gemeinde als der Ort angesehen, wo unmittelbare Demokratie noch gelernt und praktiziert werden könne. Konsensprinzip bzw. weitgehender Minderheitenschutz, Offenheit der Entscheidungsprozesse, Überschaubarkeit der Verhältnisse und Ehrenamtlichkeit werden als Chancen angesehen, die Bürger zur Mitarbeit in Wählergemeinschaften, Komitees oder Initiativen zu bewegen und ihre Belange in die eigenen Hände zu nehmen.

Diese Form von Politik gilt weithin als Alternative zur etablierten Politik, die nach Raschke durch Störungen im Verhältnis zwischen Bürgern und Parteien geprägt ist. Er nennt vier Tendenzen<sup>37)</sup>.

– *Überanpassung*: Die Volksparteien haben keine langfristigen Konzepte für die tiefgreifenden wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und zivilisatorischen Herausforderungen. „Ihnen fehlt Bereitschaft, Mut oder Fähigkeit zum Wandel“, sie taktieren kurzfristig mit Blick auf Wahlerfolge und orientieren sich stark an traditionellen Politikmustern und gewachsenen Interessenlagen.

– *Übergeneralisierung*: Die Integration der verschiedensten Interessen und Bedürfnisse in Programm und Politik der Volksparteien erfolgt zu Lasten eines spezifischen Profils, das Identifikationsmöglichkeiten bietet. Zudem mangelt es den großen Parteien an „gesellschaftsbezogenen Sinn- deutungen“, die dem gewachsenen Bedürfnis nach Orientierung in einer immer komplexer werdenden Welt Rechnung trägt.

– *Überinstitutionalisierung*: Die „Verstaatlichung der Parteien“ und die „immer schon vorhandenen Tendenzen innerparteilicher Oligarchisierung, Hierarchisierung und Bürokratisierung“ schränken die Chancen für innerparteiliche Partizipation stark ein und behindern Veränderungen der Parteien von unten.

– *Überforderung*: Parteien überfordern sich selbst, indem sie sich für nahezu alle Fragen zuständig erklären und sich überall einmischen. Dadurch

wachsen aber auch die Ansprüche und Erwartungen an die Parteien, denen sie nicht gerecht werden (können). Die Folgen sind Unzufriedenheit und Verdruß<sup>38)</sup>.

Seit Ende der siebziger Jahre häufen sich Bücher wie „Deutsche Parteien im Wandel“<sup>39)</sup>, „Parteien im Umbruch“<sup>40)</sup>, „Volksparteien ohne Zukunft“<sup>41)</sup>, „Parteien contra Bürger?“<sup>42)</sup> oder „Vertrauenskrise der Parteien?“<sup>43)</sup>. 1986/1987 erschienen gleich zwei Sammelbände mit dem Titel „Parteien in der Krise“, der erste ohne, der zweite mit Fragezeichen<sup>44)</sup>. Aus jeweils unterschiedlicher politischer Perspektive werden vielfältige Krisenerscheinungen diagnostiziert und diskutiert<sup>45)</sup>, und nicht selten gelangen dabei eher links, linksliberal oder radikaldemokratisch inspirierte Betrachter zu ähnlichen Befunden wie eher neokonservative Autoren.

Der deutsche Konservatismus hat sich in den fünfziger und sechziger Jahren mit seiner Parteikritik sehr zurückgehalten. Vorherrschend war die Tendenz, das Parteiwesen mit seinen Schwächen gegen radikale Kritik zu verteidigen. Das änderte sich in den siebziger Jahren, während der sozialliberalen Koalition also. Die neokonservative Kritik hatte jedoch nicht nur SPD und FDP im Visier, sondern auch die Unionsparteien<sup>46)</sup>. Tragendes Motiv war die Sicherung staatlicher Macht und Autorität und die Erhaltung ihrer Funktionsfähigkeit. In der Unregierbarkeitsthese mischen sich, so Beyme, „altkonservative Thesen zur Überwindung des ‚schlappen Staates‘ aus dem Arsenal der Weimarer Zeit . . . mit altliberalen Sehnsüchten nach einem Staat, der ‚Deregulation‘ auf seine Fahnen schreibt und

<sup>38)</sup> Eine ausführliche Liste von „Mängelercheinungen des Volksparteiensystems“ findet sich auch bei Elmar Wiesendahl, Etablierte Parteien im Abseits? Das Volksparteiensystem der Bundesrepublik vor den Herausforderungen der neuen sozialen Bewegungen, in: Ulrike C. Wasmuth (Hrsg.), Alternativen zur alten Politik? Neue soziale Bewegungen in der Diskussion, Darmstadt 1989, S. 87 ff. Genannt werden: Integrationsschwäche, Perspektivlosigkeit, Innovationsschwäche, Alternativlosigkeit, Verstaatlichung, Abkoppelung, Überforderung, Kompetenzverlust, innerparteiliches Demokratieversagen und Repräsentationsdefizit.

<sup>39)</sup> Hrsg. von Warnfried Dettling, München-Wien 1983.

<sup>40)</sup> Werner Kaltefleiter, Düsseldorf-Wien 1984.

<sup>41)</sup> Hrsg. von Gerd-Klaus Kaltenbrunner, München 1988.

<sup>42)</sup> Hermann Scheer, München 1979.

<sup>43)</sup> Hans Kremendahl, Berlin 1978.

<sup>44)</sup> Christian Graf von Krockow/Peter I.öschke (Hrsg.), Parteien in der Krise. Das Parteiensystem der Bundesrepublik und der Aufstand des Bürgerwillens, München 1986; Peter Haungs/Eckhard Jesse (Hrsg.), Parteien in der Krise? In- und ausländische Perspektiven, Köln 1987.

<sup>45)</sup> Zu den wenigen Ausnahmen zählt Oberreuter, der zwar Parteikritik für grundsätzlich berechtigt hält und auch Funktionsprobleme der Parteiendemokratie sieht, die vielzitierte Krise jedoch als Mythos bezeichnet: Heinrich Oberreuter, Parteien – zwischen Nestwärme und Funktionskälte, Zürich 1983.

<sup>46)</sup> Vgl. z. B. Gerd-Klaus Kaltenbrunner (Hrsg.), Das Elend der Christdemokraten. Ortsbestimmung in der Mitte Europas, München 1977.

<sup>37)</sup> Joachim Raschke, Einleitung, in: ders. (Anm. 31), S. 9 ff.

viele Aktivitätsbereiche an die Gesellschaft zurückverweist<sup>47)</sup>. Im Kern sieht diese Krisentheorie eine Überforderung bzw. Überlastung der Regierung durch die Ausdehnung des Staatsapparates, durch die Erhöhung der Staatsausgaben, die wachsende Gesetzesflut und durch eine „Anspruchsinflation“ der Bürger. Wirksames Regieren werde mehr und mehr durch bloße Machtverwaltung ersetzt.

Entscheidenden Anteil an dieser Entwicklung haben, so beispielsweise<sup>48)</sup> Hennis, die politischen Parteien, insbesondere der Typ der Volkspartei. Da die Parteien in den westlichen Demokratien nicht nur zum entscheidenden „Vehikel“ der Beteiligung der Bürger an der politischen Willensbildung geworden seien, sondern auch die „Erfüllung von Lenkungsaufgaben“ wesentlich in ihrer Hand liege, dürften sie nicht nur unter dem Blickwinkel von innerparteilichen Partizipationschancen betrachtet werden. Wenigstens gleichermaßen bedeutsam sei ihre Regierungsfähigkeit<sup>49)</sup>. Die Vitalität des Parteiwesens als des wichtigsten Transmissionsriemens zwischen Staat und Gesellschaft beginne allenthalben nachzulassen. Denn: „Das parteienstaatliche Element innerhalb der politischen Ordnung der Bundesrepublik ist gefährlich überdehnt.“ Und: „Die Parteien haben sich von der autonomen Willensbildung des Volkes in einer Weise abgekoppelt, daß ihre demokratische Funktion, wenn nicht gefährdet, so in der verschiedensten Weise problematisiert erscheint.“<sup>50)</sup> Überzogen hätten die Parteien ihren Part. weil sie den Prozeß der politischen Willensbildung fast konkurrenzlos beherrschten und durch ihre Vormachtstellung das Gleichgewicht der Gewalten zerstörten. Auch sorgten sie kaum für die im Parteiengesetz geforderte lebendige Verbindung zwischen Volk und Staatsorganen. Im Gegenteil: „Sie mediatisieren diese Verbindung“ und „legen sich einengend und schwerfällig dazwischen“<sup>51)</sup>. Zudem seien sie zu tiefer Integration der Massen unfähig, eine „Riesendistanz“ habe sich zwischen den Parteien, insbesondere ihren Funktionären, und dem Volk aufgetan. Selbst die Parteiapparate hätten sich von den einfachen Mit-

gliedern so gut wie völlig entfernt, „der Zusammenhalt ist kaum enger als zwischen der Zentrale der Bausparkasse und ihren Sparern“<sup>52)</sup>. Hennis bezeichnet die Parteien als soziologisch und weltanschaulich kontextlos und bescheinigt ihnen Ratlosigkeit in allen grundsätzlichen Fragen<sup>53)</sup>. Und schließlich: „Die Parteien sind nicht nur kaum noch ein Faktor der Verlebendigung und Aktivierung unserer politischen Kultur, mehr: sie tragen zu ihrer Verödung und Verkümmern bei.“<sup>54)</sup>

Partei Kritik von rechts bezog sich immer auch auf die Bestrebungen der neuen sozialen Bewegungen und der GRÜNEN/Alternativen, den demokratischen Prozeß im allgemeinen und die Parteiendemokratie im besonderen durch direktdemokratische Elemente zu erweitern. Befürchtet wurde im Kern, daß damit das Repräsentativsystem ausgehöhlt oder gar zerstört werden könnte<sup>55)</sup>. Es meldeten sich zunehmend auch engagierte Staatsrechtslehrer zu Wort, die die Binnenstruktur und die Ziele der GRÜNEN/Alternativen einer verfassungsrechtlichen Kritik unterzogen und öffentlich nach juristischen Sanktionen unterhalb der Verbotsschwelle riefen. So empfahl beispielsweise der Münsteraner Hochschullehrer Stober eine Überprüfung der Verfassungstreue grüner Beamter<sup>56)</sup>, und der damalige Berliner Justiz- bzw. Bundessenator Rupert Scholz forderte 1983 die Wahlleiter bzw. Wahlausschüsse zur Prüfung der Frage auf, ob die GRÜNEN/Alternativen überhaupt eine Partei im Sinne des Art. 21 GG seien und das Privileg der Einreichung von Wahllisten beanspruchen könnten. Verliefe diese Prüfung negativ, was Scholz nicht bezweifelte, dann wären die GRÜNEN/Alternativen de facto von der Teilnahme an Wahlen ausgeschlossen<sup>57)</sup>. Zweifel an ihrer Verfassungsmäßigkeit machten sich vor allem am Konzept der Basisdemokratie fest, das mit der vom Grundgesetz vorgegebenen repräsentativen Demokratie unvereinbar sei und letztlich auf die Beseitigung des Parlamentarismus und des Mehrheitsprinzips abziele<sup>58)</sup>.

52) Ebda., S. 39.

53) W. Hennis (Anm. 49), S. 188, 190.

54) Ders. (Anm. 50), S. 41.

55) Vgl. Paul Kevenhörster, Basis als Lebensborn? Das Demokratieverständnis der „Grünen“, in: Die politische Meinung, 25 (1980) 191, S. 54 ff.; Heinrich Oberreuter, Abgang auf einen Verfassungstyp?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 2/83, S. 19 ff.

56) Rolf Stober, Grüne und Grundgesetz, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 16 (1983) 9, S. 209 ff.

57) Rupert Scholz, Krise der parteienstaatlichen Demokratie? „Grüne“ und „Alternative“ im Parlament, Berlin-New York 1983, S. 33 ff.

58) Dagegen: Friedhelm Hase, Die Grünen – eine verfassungsfeindliche Partei?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 17 (1984) 4, S. 86 ff.; Richard Stöss, Sollen Die Grünen verboten werden? Zur Kritik konservativer Staatsrechtslehrer an der Verfassungsmäßigkeit der Grünen/Alternativen, in: Politische Vierteljahresschrift, 25 (1984) 4, S. 403 ff.

47) Klaus von Beyme, Unregierbarkeit in westlichen Demokratien, in: Leviathan, 12 (1984) 1, S. 40.

48) S. a. Gottfried Eisermann, Die Rolle der politischen Parteien im modernen Staat, in: Gerd-Klaus Kaltenbrunner (Hrsg.), Der überforderte schwache Staat. Sind wir noch regierbar?, München 1975, S. 61 ff.; ders., Parteienkrise – Staatskrise. Der Strukturwandel des modernen Staates, in: ders. (Anm. 41), S. 85 ff.

49) Wilhelm Hennis, Parteienstruktur und Regierbarkeit, in: ders. u. a. (Hrsg.), Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung, Bd. 1, Stuttgart 1977, S. 150 ff.

50) Ders., Überdehnt und abgekoppelt. An den Grenzen des Parteienstaates, in: Christian Graf von Krockow (Hrsg.), Brauchen wir ein neues Parteiensystem?, Frankfurt 1983, S. 32.

51) Ebda., S. 35.

### III. Parteiverdrossenheit

Die wissenschaftliche Kritik am Zustand der Demokratie und des Parteiensystems ist nicht unbedingt identisch mit der Wahrnehmung bzw. Unterstützung des politischen Systems und seiner Institutionen durch die Bevölkerung. Die kritisch-feinfühligere Krisendiagnose von interessierten Experten muß sich nicht notwendigerweise (sofort und mit gleichartigen Vorbehalten) im Alltagsbewußtsein niederschlagen. Der für die Legitimation des Systems letztlich entscheidende „gesunde Menschenverstand“ mag das ja alles ganz anders sehen.

Die eingangs zitierten Daten von infas und der Konrad-Adenauer-Stiftung deuten auf eine erhebliche Verdrossenheit in bezug auf die Politik im allgemeinen und die Parteien im besonderen hin. Ein fundiertes Urteil kann sich jedoch nicht allein auf zwei Umfrageergebnisse stützen. Werfen wir also einen Blick auf maßgebliche Befunde der empirischen Sozialforschung und fragen, ob sich die akademischen Weisheiten im Massenbewußtsein widerspiegeln<sup>59)</sup>. Die Frage ist auch deshalb von Bedeutung, weil die Kritiker des Krisengeredes immer auch auf eine Diskrepanz zwischen Theorie und Empirie hinweisen.

Dieter Fuchs hat gerade erst wieder auf der Basis von vielfältigen Umfragedaten ermittelt, daß es in der Bundesrepublik „keine empirische Evidenz für eine Legitimationskrise des Regimes“<sup>60)</sup> gibt. Im Vergleich mit anderen westlichen Demokratien sei die Unterstützung des politischen Systems hierzulande sogar besonders hoch. Allenfalls bei „be-

stimmten Subgruppen“ könne es längerfristig zu „größeren Unterstützungserosionen“ kommen.

Ein Beispiel für die große Demokratiezufriedenheit bietet Tabelle 1. Rund drei Viertel der Bevölkerung sind mit der Demokratie zufrieden. Der Wert für 1980 betrug sogar 80 Prozent, sank dann aber bis 1982 auf etwa 55 Prozent. Die Anhänger der Opposition sind generell unzufriedener als die der (Bundes-)Regierung (das war auch in den siebziger Jahren der Fall). Bemerkenswert ist, daß die Anhänger der GRÜNEN die Demokratie mehr und mehr akzeptieren, der Anteil der Zufriedenen ist mittlerweile größer als der der Unzufriedenen. Allein bei den Republikanern überwiegen die Kritiker.

Schon bei der hier abverlangten Beurteilung der Realität der bundesdeutschen Demokratie schwingen immer auch tagespolitische Gesichtspunkte mit. Wenn jedoch unmittelbar nach politischen Verhältnissen gefragt wird, tritt Verdrossenheit deutlich zutage (Tabelle 2).

Sie gilt augenscheinlich nicht (oder wenigstens nur in geringem Umfang) dem demokratischen System als solchem, sondern der (Partei-)Politik. Die hohen Zustimmungswerte zu den Statements sprechen dafür, daß weite Teile der Bevölkerung die Abkoppelungs- und Entfremdungstendenzen sowie den Mangel an Partizipationschancen, an Öffentlichkeit, Offenheit und Überschaubarkeit erkennen und mißbilligen. Die im Parteiengesetz geforderte lebendige Verbindung zwischen Volk und Staatsorganen leisten die Parteien offenbar nur bedingt. Jedenfalls wird man Politikverdrossenheit nicht einfach als akademisches Konstrukt abtun können. Sie existiert tatsächlich, stellt sich aber als sehr kompliziertes Problem dar. Einige Institutionen im exeku-

<sup>59)</sup> Das ist, wie so häufig, leichter gesagt als getan, denn es gibt m. E. bislang kein überzeugendes Konzept zur Messung von Parteiverdrossenheit.

<sup>60)</sup> Dieter Fuchs, Die Unterstützung des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1989, S. 162.

**Tabelle 1: Zufriedenheit mit der Demokratie in der Bundesrepublik (in Prozent)**

„Was würden Sie allgemein zu der Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland, d. h. zu unserem ganzen politischen System sagen? Sind Sie damit sehr zufrieden, eher zufrieden, eher unzufrieden oder sehr unzufrieden?“						
(ausgewiesen: sehr/eher zufrieden)						
	Alle Befragten	Parteihänger (Sonntagsfrage)				
		CDU/CSU	SPD	FDP	GRÜNE	REP
1984	72	89	65	90	38	-
1985	70	88	62	80	42	-
1986	71	91	64	77	38	-
1987	79	94	74	83	46	-
1988	72	93	67	83	51	-
1989	73	90	72	90	60	42

Quelle: IPOS (Institut für praxisorientierte Sozialforschung, Mannheim). Einstellungen zu aktuellen Fragen der Innenpolitik 1989, Mannheim 1989, S. 4.

**Tabelle 2: Das Bild des Bürgers von „der Politik“ (1980, in Prozent)**

Vorgabe	Zustimmung
A. Den Parteien geht es eigentlich nur um die Wählerstimmen, aber nicht darum, was die Leute denken.	63
B. Die Politiker kümmern sich nicht viel darum, was der kleine Mann sagt und denkt.	66
C. In der Politik kann man sich nicht zurechtfinden, weil das meiste hinter den Kulissen passiert.	63
D. Politik ist ein schmutziges Geschäft.	55
E. Ich glaube nicht, daß sich die Politiker viel darum kümmern, was Leute wie ich denken.	58
F. Leute wie ich haben so oder so keinen Einfluß darauf, was in der Politik geschieht.	60

Quelle: R. Wildenmann Volksparteien. Ratlose Riesen?, Baden-Baden 1989, S. 48.

tiven, legislativen und rechtlichen Bereich erhalten nämlich recht gute Noten (Tabelle 3). Selbst der Bundestag und die Bundesregierung schneiden ganz passabel ab. Nicht aber die Parteien. Sie stehen – das deutete bereits die eingangs erwähnte infas-Umfrage an – am Ende der Vertrauensskala.

Politikverdrossenheit bezieht sich offenbar weniger auf die Regierung und den Parlamentarismus, sondern in erster Linie auf die Parteien. Das ist insofern bemerkenswert, als die Parteien schließlich Parlamente und Regierungen bilden, und bestätigt die Vermutung, daß sich hinter der Verdrossenheit

**Tabelle 3: Vertrauen in öffentliche Institutionen (in Prozent)**

„Ich lese Ihnen jetzt eine Reihe von öffentlichen Einrichtungen und Organisationen vor. Sagen Sie mir bitte bei jeder Einrichtung oder Organisation, ob Sie ihr Vertrauen entgegenbringen oder ob das nicht der Fall ist.“

	1979	1981	1982	1983	1984	1986	1988
Bundesverfassungsgericht	83	78	82	82	75	85	79
Schule	–	–	70	76	74	80	78
Polizei	–	–	–	–	–	78	78
Hochschule/Universität	59	57	69	69	75	83	77
Rundfunk	–	–	74	70	75	73	70
Justiz	73	70	74	71	74	76	69
Städtische Behörden	72	73	68	61	68	66	69
Kirche	65	66	67	70	69	64	69
Bundeswehr	68	74	71	73	72	73	66
Fernsehen	69	62	69	64	71	66	62
Bundestag	67	64	61	76	68	74	60
Gesundheitswesen	80	80	80	77	82	82	57
Verfassungsschutz	–	–	70	61	59	66	57
Bundesregierung	–	–	59	71	64	66	54
Zeitungswesen	47	47	57	55	58	51	50
Gewerkschaften	48	52	53	53	45	42	49
Unternehmen	50	54	65	56	48	60	48
Parteien	43	40	39	50	47	45	38

Quelle: EMNID-Informationen, 11–12/1988, S. 15.

vielfach recht diffuse Unzufriedenheit mit den politischen Verhältnissen im allgemeinen verbirgt<sup>61</sup>).

Der Verdruss über die politischen Parteien spiegelt sich auch in den wachsenden Zweifeln an ihrer Problemlösungskompetenz für wichtige politische Fragen wider. Dieser Aspekt kann hier nicht weiter behandelt werden<sup>62</sup>), unterfüttert jedoch die These von der Rat- und Perspektivlosigkeit der Parteien.

Abschließend soll noch auf ein Phänomen hingewiesen werden, das ebenfalls Einsichten in das Ausmaß der Parteiverdrossenheit liefert: die abnehmende Wählerbindung der etablierten Parteien. Die Wahlbeteiligung ist in der Bundesrepublik zwar traditionell sehr hoch, gerade auch im Vergleich zu anderen westlichen Demokratien. Jedoch sinkt der Anteil der Personen, die sich bei Bundestagswahlen für die etablierten Parteien entscheiden. Um deren Reichweite exakt zu bestimmen, wurde ihr Zweitstimmenergebnis in Tabelle 4 auf die *Wahlberechtigten* (und nicht, wie sonst üblich, auf die abgegebenen gültigen Stimmen) bezogen. Dadurch werden die Nichtwähler (und die mittlerweile unerhebliche Zahl ungültiger Voten) in die Rechnung miteinbezogen. Die so entstandene Zahlenreihe gibt den Konzentrationsprozeß innerhalb des Parteiensystems und die wachsende Mobilisierungskapazität der drei etablierten Parteien bis Ende der siebziger Jahre wieder. Seit 1980 sinkt die Wählerbindung jedoch, CDU/CSU, FDP und SPD erreichen zusammen nur noch drei Viertel der Wahlberechtigten. Das restliche Viertel wählte andere Parteien, vor allem die GRÜNEN, oder machte keinen Gebrauch von seinem Wahlrecht.

Die wenigen Beispiele zeigen: Es besteht teilweise sogar erhebliche Unzufriedenheit mit der parteien-

**Tabelle 4: Wählerbindung durch die etablierten Parteien bei Bundestagswahlen**

Wahljahr	Wählerbindung von CDU/CSU, FDP, SPD
1949	54,9
1953	69,5
1957	75,7
1961	79,5
1965	81,6
1969	80,6
1972	89,5
1976	89,1
1980	86,0
1983	82,9
1987	75,5

Anteil der gültigen (Zweit-)Stimmen an der Zahl der Wahlberechtigten (in Prozent).

staatlichen Demokratie in der Bundesrepublik. Diese gilt in den seltensten Fällen dem demokratischen System als solchem, das im Gegenteil auf breite Unterstützung stößt. Die Verdrossenheit bezieht sich offenbar auch weniger auf Parlament und Regierung, sondern vor allem auf die politischen Parteien und hier wiederum wohl besonders auf die etablierten Parteien. Es ist zu vermuten, daß dieser Unmut sowohl den publizitätsträchtigen Mißbildungen der Parteienherrschaft (Skandale, Filz etc.) als auch dieser selbst gilt. Wenn nicht alles täuscht, haben die Parteien auch in den Augen der Bevölkerung ihren Part überzogen und erhalten dafür die Quittung in Gestalt von wachsendem Vertrauensentzug.

#### IV. Fazit

Den Parteien obliegt die gewiß nicht einfache Aufgabe, die vielfältigen ökonomisch-sozialen Interessen und die damit verknüpften politischen Ziele zu artikulieren, zu bündeln, in staatliche Politik umzusetzen und diese dann auch noch zu exekutieren und gegenüber der Bevölkerung zu rechtfertigen. Geht man davon aus, daß die Lebenslagen, Bedürfnisse und Sichtweisen in differenzierten Industriegesellschaften außerordentlich heterogen und weitlich auch gegensätzlich sind und daß Parteien immer auch ein Stückweit öffentliche Herrschaft verkörpern, dann kann es gar nicht ausbleiben, daß ihnen

immer auch Kritik und Ablehnung zuteil wird, daß sie Unzufriedenheit und Verdruss erzeugen. Parteien nehmen notgedrungen widersprüchliche Funktionen wahr und stoßen damit zwangsläufig auf Widerspruch. Gemessen an den objektiv hohen Leistungsanforderungen ist der Ruf des bundesdeutschen Parteiwesens jedoch alles andere als schlecht.

Freilich: Kritik und Verdrossenheit sind vorhanden und nehmen offenbar zu. Dabei können sich die Parteien nicht mit ihrer komplizierten gesellschaftlichen Stellung und ihrer komplexen Aufgabenvielfalt herausreden. Denn der Vertrauensschwund resultiert vor allem daraus, daß sie ihre Funktionen als intermediäre Organisationen, als Vermittlungsinstanzen zwischen Gesellschaft und Staat nur unzureichend erfüllen. Besondere Brisanz erhalten

<sup>61</sup>) So etwa Manfred Küchler, Staats-, Parteien- oder Politikverdrossenheit?, in: J. Raschke (Anm. 31), S. 54.

<sup>62</sup>) Beispiele bei Oscar W. Gabriel, Parteien auf dem Prüfstand: Leistungsfähig, aber unbeliebt?, in: P. Haungs/E. Jesse (Anm. 44), S. 57.

diese Funktionsdefizite durch den sozialen Wandel, durch das wachsende Bildungsniveau, die Veränderung von Wertorientierungen und Politikprioritäten. Daraus erwachsen Individualisierungs- und Flexibilisierungstendenzen, die sich auch in Bedürfnissen wie Selbstverantwortung, Selbstbestimmung und Partizipation niederschlagen. Während die Wahlbeständigkeit sinkt, differenziert sich das Parteiensystem aus, und die Dominanz der politischen Parteien im politischen Prozeß wird von selbstorganisierten Gruppen und Initiativen und von den neuen sozialen Bewegungen in Frage gestellt.

Entscheidend ist jedoch, daß der intermediäre Bereich auf die Funktionsdefizite der etablierten Parteien durch die Ausprägung zusätzlicher Institutio-

nen und alternativer Formen von Politik reagiert und damit bestehende Funktionsschwächen kompensiert. So erklärt sich meines Erachtens auch die vermeintliche Diskrepanz zwischen hoher Systemunterstützung und Parteiverdrossenheit. Die Zufriedenheit gilt der Flexibilität und Anpassungsfähigkeit des Systems insgesamt, einschließlich der neuen Parteien, Bewegungen und Partizipationsformen.

Parteikritik und Parteiverdrossenheit müssen als ein wichtiges Ferment für die Anpassung demokratischer Strukturen und Prozesse an veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen angesehen werden. Sie sind unverzichtbarer Bestandteil der gesamtgesellschaftlichen Willensbildung und tragen letztlich zur Systemzufriedenheit bei.



# Entmündigen die Parteien das Volk?

## Parteiherrschaft und Volkssouveränität

### I. Von der Mitwirkung zur „Ausbeutung“

Nach Artikel 21 des Grundgesetzes wirken die Parteien „bei der politischen Willensbildung des Volkes mit“. Dieser Satz war 1949 ausgesprochen fortschrittlich, brachte er doch die legitime Rolle der politischen Parteien zum Ausdruck. Nach über vier Jahrzehnten „Parteienstaat“ haben sich die Problemfronten heute aber völlig verschoben. Mußte es nach dem Zusammenbruch der Hitler-Diktatur erst einmal darum gehen, die Parteien zu etablieren, so sind sie heute wahrhaft etabliert genug. Es besteht kein Grund mehr, sie gegen Kritik zu immunisieren. Im Gegenteil: Wenn der Satz stimmt, daß Macht, soll sie nicht korrumpieren, Kontrolle benötigt, sind die Parteien heute besonders kontrollbedürftig. Sie haben sich mit den Worten von Bundespräsident Richard von Weizsäcker „fettfleckartig“ ausgebreitet, scheinen hinter allen staatlichen Institutionen hervor, auch dort, wo sie eigentlich nichts zu suchen haben, kurz: Sie suchen sich den Staat zunehmend „zur Beute“ zu machen<sup>1)</sup>.

In der Vor- und Anfangsphase der Bundesrepublik hatte sich dem Weg in den Parteienstaat kaum Widerstand entgegengestellt. Die Parteien stießen in der Stunde Null — auch angesichts der politischen Vorbelastung mancher konkurrierender Einflußgruppen — in ein Vakuum und konnten ihre Position rasch festigen. In Überreaktion auf die Verketterung demokratischer Parteien in der Weimarer Republik, die ihnen die Daseinsberechtigung abgesprochen und der nationalsozialistischen Diktatur in den Sattel geholfen hatte, verfiel man in der Bundesrepublik zunächst ins gegenteilige Extrem.

Die Überhöhung der Parteien fand ihren staatsrechtlichen Ausdruck in der überspitzten Parteien-

staatsdoktrin von Gerhard Leibholz, der in den Parteien nicht nur Vermittler zwischen Volk und organisierter Staatlichkeit sah, sondern die Parteien mit Volk und Staat identifizierte<sup>2)</sup> und so den Blick für Mißstände und Fehlentwicklungen lange verstellte. Da Leibholz einflußreiches Mitglied des Bundesverfassungsgerichts wurde, schlug sich seine Auffassung anfangs auch in der Rechtsprechung nieder. So bewirkte ein bloßer Wink aus Karlsruhe im Jahre 1958<sup>3)</sup>, daß die Bundesrepublik 1959 als erstes europäisches Land die staatliche Finanzierung der Parteien einführt; die Verfasser des Grundgesetzes waren noch von einer rein privaten Finanzierung ausgegangen.

Auch die Politikwissenschaft wirkte einseitig parteietablierend: Sie sah anfangs ihre Hauptaufgabe darin, die bundesdeutsche Bevölkerung von der Nazidiktatur zur parlamentarischen Demokratie umzuerziehen. Dabei stand auch hier die (natürlich nicht bestreitbare) Unverzichtbarkeit der Parteien in der Demokratie so sehr im Vordergrund, daß die ebenfalls notwendige Diskussion über Begrenzungen und Kontrollen zu kurz kam.

Ähnliche Übertreibungen sind auch momentan wieder zu befürchten: In Abgrenzung zum ehemaligen diktatorischen Regime in der DDR mit seiner Einparteienherrschaft droht die Güte unseres Parteienstaats, der auf der Konkurrenz mehrerer Parteien beruht, so überbetont zu werden, daß die Diskussion über Reformen gar nicht erst aufkommen kann. Es geht in diesem Zusammenhang vor allem um zwei Gefahren, die die Grundstruktur unseres Staates berühren: die Aufweichung der Gewaltenteilung und eine gewisse Entmachtung des Volkes<sup>4)</sup>.

<sup>1)</sup> Richard von Weizsäcker, Krise und Chance unserer Parteidemokratie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/82, S. 3 (4).

<sup>2)</sup> Gerhard Leibholz, Verfassungsrechtliche Stellung und innere Ordnung der Parteien, in: Verhandlungen des 38. Deutschen Juristentages (1950), S. C 10.

<sup>3)</sup> Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juni 1958, amtl. Sammlung Bd. 8, S. 51 (63).

<sup>4)</sup> Vgl. auch Hans Herbert von Arnim, Die neuen Herren, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. März 1990.

## II. Wandel und Auflösung der Gewaltenteilung

Die Gewalten und Institutionen, die sich nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung gegenseitig in Schach halten und zu ausgewogenen Ergebnissen ausbalancieren sollen, werden zunehmend gleichgeschaltet und paralytisch. Hier ist allerdings zu differenzieren zwischen der Einwirkung der Parteien auf Parlament und Regierung einerseits und auf Institutionen, die als parteifrei konzipiert sind, andererseits.

### 1. Der Parteienwettbewerb . . .

In der modernen Massendemokratie kann die Bestellung der Volksvertretungen und der Regierungen nicht ohne politische Parteien erfolgen, die durch Aufstellung von Wahlprogrammen und Kandidaten die unerläßliche Strukturierung der politischen Willensbildung bewirken. Herzstück der Konzeption ist die Vorstellung vom Wettkampf der Parteien um die Gewinnung der staatlichen Macht auf Zeit, einem Wettkampf, den die Wähler mit ihrer Stimmabgabe mehrheitlich entscheiden. Die Wahl hat ihrerseits Auswirkungen auf die Aufstellung der Kandidaten und auf das Sachprogramm. Der Wettbewerb soll jede Partei, will sie bei den Wahlen günstig abschneiden, dazu veranlassen, ihr personelles und programmatisches Angebot möglichst an den Einstellungen, Wünschen und Interessen der Bürger, und zwar möglichst vieler Bürger, auszurichten. Auf diese Weise soll das Konkurrenzprinzip eine gewisse Rückbindung an das Volk sichern, auch und gerade dann, wenn es den Konkurrenten primär um die Erringung oder Beibehaltung der politischen Macht geht. Die Grundidee ist ähnlich der des wirtschaftlichen Wettbewerbs, dessen Geheimnis darin besteht, daß die Unternehmer sich, wenn der Wettbewerb funktioniert, aufgrund ihres ökonomischen Gewinnstrebens möglichst weitgehend nach den Wünschen der Verbraucher richten.

### 2. . . . überlagert die Gewaltenteilung zwischen Regierung und Parlament

Der Parteienwettbewerb als zentrales politisches Steuerungsmittel in der Demokratie hat unvermeidbare (und deshalb hinzunehmende) Auswirkungen auf Regierung und Parlament: Da die Politik der Parteien praktisch durch Regierung und Parlament umgesetzt wird, kann der Wähler nur dann auswählen, wenn die Aktivitäten jeweils bestimmten Parteien zuzurechnen sind; das setzt eine Strukturierung des Parlaments in Regierungs- und Oppositionsfraktionen voraus. Dadurch wird der klassische Gegensatz zwischen Regierung und Parlament immer mehr überlagert vom Gegensatz zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien. An die Stelle der Gewaltenteilung zwischen Regierung und

Parlament tritt zunehmend die zwischen Regierung und Opposition. Dieser Verfassungswandel erscheint grundsätzlich systemkonform und wird durch Art. 21 GG legitimiert.

### 3. „Kolonisierung“ unabhängiger Einrichtungen

Die Parteien bleiben aber bei der Einwirkung auf Parlament und Regierung nicht stehen, sondern suchen auch andere als parteifrei konzipierte Einrichtungen zu „kolonisieren“ und mit Leuten ihres Vertrauens zu durchsetzen. Das ist illegitim und wird durch Art. 21 GG nicht mehr gedeckt.

Bei der Wahl der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts, die nach dem Grundgesetz durch den Bundestag und den Bundesrat erfolgt, ist es gängige Praxis, daß die Vorschlagsbefugnisse zwischen den Parteien nach bestimmten Quoten aufgeteilt und solche Personen bevorzugt werden, die den Parteien nahestehen. Auch zu Präsidenten der Rechnungshöfe im Bund und in den Ländern werden regelmäßig Kandidaten berufen, die der jeweiligen Regierungspartei angehören. Bei der Auswahl der Mitglieder der Bundesbank ist die parteipolitische Ausrichtung kaum weniger von Belang. Die Beispiele ließen sich leicht vermehren. So wenig akzeptabel es ist, wenn die Zugehörigkeit zu einer Partei praktisch zur Zulassungsvoraussetzung für den Eintritt in bestimmte Ämter wird, so wird es doch vorderhand darum gehen müssen, die prägende Kraft des Amtes, den „Becket-Effekt“<sup>5)</sup>, möglichst wirksam zu halten. Dies kann durch rechtliche Ausgestaltungen gefördert werden, etwa durch die Wahl der Bundesrichter auf Lebenszeit und der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts mit Zweidrittelmehrheit auf zwölf Jahre ohne Wiederwahl.

In anderen Bereichen ist der parteipolitische Einfluß auf die Personalrekrutierung (erst recht auf den Inhalt von Sachentscheidungen) in noch stärkerem Maße als irregulär, ja verfassungswidrig zu bewerten<sup>6)</sup>, so etwa in der Verwaltung, den öffentlichen Rundfunkanstalten und der Wissenschaft.

Wer meint, die bei Wahlen siegreiche Partei solle auch sämtliche Beamtenstellen besetzen dürfen, sollte sich einmal die verheerenden Erfahrungen

<sup>5)</sup> Vgl. ders., Die politischen Parteien, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1985, S. 593 (601).

<sup>6)</sup> Vgl. dazu Michael Stolleis, Parteienstaatlichkeit — Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaates?, Berlin-New York 1986, S. 7 (23 ff.); Wilfried Berg, Politisierung der Verwaltung: Instrument der Steuerung oder Fehlsteuerung?, in: Hans Herbert von Arnim/Helmut Klages (Hrsg.), Probleme der staatlichen Steuerung und Fehlsteuerung in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1986, S. 141; Manfred Wichmann, Parteipolitische Patronage, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, 1988, S. 365.

ansehen, die die Vereinigten Staaten mit ihrem früheren „Beutesystem“ gemacht und die sie veranlaßt haben, ein auf Qualität und Professionalität gegründetes Berufsbeamtentum einzuführen. Parteipolitische Ämterpatronage in der Verwaltung ist ein schleichendes Gift im demokratischen Rechtsstaat, dessen Schädlichkeit auf Dauer gar nicht überschätzt werden kann. Parteibuchwirtschaft beeinträchtigt die Chancengleichheit, untergräbt die Leistungsfähigkeit im Amt, bläht die Verwaltung auf, gefährdet ihre Neutralität, preßt Beamte in die Parteien und leistet der Parteien- und Staatsverdrossenheit beim Bürger Vorschub<sup>7)</sup>. Parteibuchwirtschaft erleichtert es den Parteien, im Wege des Durchgriffs in die Verwaltungen hineinzuregieren. Eschenburg spricht von „Herrschaftspatronage“<sup>8)</sup>. In welche Verstrickungen die Verwaltung geraten kann, wenn die Loyalität zu Parteien in Konkurrenz tritt zur Loyalität zu Staat und Recht, haben die Parteispendenverfahren und der Fall Uwe Barschel schlaglichtartig deutlich gemacht. Parteibuchwirtschaft macht umgekehrt diejenigen leicht zu Außenseitern, die mit der Bindung der Verwaltung an „Recht und Gesetz“, die das Grundgesetz vorschreibt, auch dann Ernst machen, wenn dem Parteiinteressen entgegenstehen. Ein Beispiel war der Leiter der Bonner Steuerfahndung Klaus Förster, der durch Zufall einen Zipfel der Parteispendenaffäre zu fassen bekam, dann nicht mehr losließ und so die Lawine erst auslöste, dafür aber nicht Anerkennung und Unterstützung, sondern unverhohlene Zurücksetzung erntete, so daß er schließlich seinen Dienst quittierte<sup>9)</sup>.

Diese und andere Fälle (z. B. die Versuche einer gesetzlichen Amnestie für Steuerhinterziehung im Zusammenhang mit Parteispenden in den Jahren 1981 und 1984) schienen für die Öffentlichkeit ein Selbstverständnis der Führungsriege der politischen Parteien und ihrer Helfer in Verwaltung und Wirtschaft widerzuspiegeln, wonach diese nicht unter, sondern über dem Recht ständen und es sich für ihre Zwecke zurechtbiegen, kurz, mit dem schon erwähnten Wort des Bundespräsidenten: sich den Staat und sein Recht zur Beute machen könnten.

Leider haben selbst manche Innenministerien, die für die Ausgestaltung des Beamtenrechts zuständig sind, das Problem bisher verdrängt. Auf die Anfrage der Bundestagsfraktion der GRÜNEN nach den Wirkungen der Ämterpatronage und den Möglichkeiten, etwas dagegen zu tun, antwortete die Bundesregierung lapidar: Da es das Problem der Ämterpatronage nicht gebe, seien die gestellten

<sup>7)</sup> Hans Herbert von Arnim, Ämterpatronage durch politische Parteien, Wiesbaden 1980.

<sup>8)</sup> Theodor Eschenburg, Ämterpatronage, Stuttgart 1961, S. 11 ff.

<sup>9)</sup> Vgl. z. B. Roland Kirbach, Schon zuviel getan. Der Mann, der die Bonner Parteispendenaffäre ans Licht brachte, in: Die Zeit vom 6. Juli 1984.

Fragen gegenstandslos<sup>10)</sup> — eine Antwort nach der Devise, daß nicht sein kann, was nicht sein darf. Eine derartige Haltung hatte der jetzige Bundeskanzler Kohl 1982, also vor der Regierungsübernahme, noch als „lächerlich“ bezeichnet<sup>11)</sup>. Der parteilich berufene (und beförderte) Schulleiter, Krankenhausdirektor oder auch nur ganz normale Laufbahnbeamte in Gemeinde und Staat sind keine Karikatur, sondern alltägliche Wirklichkeit.

Nicht weniger brisant ist die Parteipolitisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Nachdem Mitte der siebziger Jahre eine Art Trendwende in der (vorher eher zurückhaltenden) Einschätzung der politischen Wirkung der Medien zu beobachten war, haben sich die Bemühungen der Parteien, die Rundfunkanstalten mit ihren Parteigängern zu besetzen, noch weiter verstärkt. Dadurch wird die Informations-, Kritik- und Kontrollfunktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gemindert, ja teilweise lahmgelegt. Dies berührt eine Grundlage des demokratischen Rechtsstaates, weil unabhängige Information und kritische Kontrolle durch den Rundfunk gerade im Parteienstaat unverzichtbar sind, wenn der Bürger nicht zum manipulierten Objekt degenerieren soll. Die vom Bundesverfassungsgericht unterstrichene Staatsfreiheit des Rundfunks verlangt — angesichts der Beherrschung des Staates durch die Parteien — heute vornehmlich Parteienfreiheit des Rundfunks. Davon kann aber in der Realität keine Rede sein<sup>12)</sup>.

Auch die Unabhängigkeit der Wissenschaft ist verfassungsrechtlich nicht zuletzt deshalb gewährleistet, um ihre Sachlichkeit und Kritikfähigkeit auch gegenüber den Mächtigen in Staat und Gesellschaft zu erhalten. Darum ist es schlecht bestellt, wenn diejenigen Wissenschaftler, die sich besonders intensiv mit den Parteien befassen, diesen aufgrund vielfacher Zusammenarbeit zu nahe stehen, um unbefangene Kritik äußern zu können. Werden parteinahe oder gar parteihörige Personen auch noch vorrangig in Kommissionen zur Reform des Parteiwesens berufen, so wird die Einrichtung der wissenschaftlichen Politikberatung diskreditiert und zugleich das Gemeinwesen vollends zur hilf- und wehlosen Beute der Parteien gemacht.

Die größten Gefahren durch parteipolitische Ämterpatronage machen sich in der Änderung der Denkweisen bemerkbar. Die Machtorientierung der Parteien steht im Gegensatz zum rein sach-

<sup>10)</sup> Bundestagsdrucksache 11/209 vom 30. April 1987.

<sup>11)</sup> Helmut Kohl, Der öffentliche Dienst in der Krise der Parteiendemokratie — Retter, Opfer, Mitschuldiger?, Podiumsdiskussion am 9. Januar 1982, in: Gerhart Rudolf Baum u. a., Politische Parteien und öffentlicher Dienst, Bonn-Stuttgart 1982, S. 178.

<sup>12)</sup> Martin Bullinger, Freiheit von Presse, Rundfunk, Film, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, Heidelberg 1989, S. 667 (700, Rdnr. 92).

orientierten Denkstil, der das charakteristische Gemeinsame für ansonsten so verschiedene Einrichtungen wie die öffentliche Verwaltung, die Gerichtsbarkeit, die Medien und auch die Wissenschaft ist (oder doch sein sollte). Der parteipolitische Einfluß verändert auch dann, wenn er nicht von einer Partei allein ausgeht, die Motivations- und Denkweise und damit auch die Art der Willensbildung insgesamt. Wem es primär auf Mehrheiten, Bündnisse und Macht ankommt, der ist innerlich anders eingestellt und gelangt oft auch zu anderen Ergebnissen als der, dem es um wert- und erkenntnisorientierte Richtigkeit geht<sup>13)</sup>. Ein Redakteur, der die parteipolitische Schere im Kopf hat, verliert aufgrund des voraneilenden Gehorsams gegenüber den Machthabern leicht jede Produktivität. Wer immer nur besorgt ist, ob den Mächtigen genehm ist, was er geistig produziert, dem droht allmählich sein sachorientierter Denkstil abhanden zu kommen. Sterilität und Konformität herrschen vor. Innovations- und Reaktions- und damit auch die Überlebensfähigkeit der Gemeinschaft insgesamt nehmen ab. Darin liegt vielleicht die größte – bisher noch kaum diskutierte – Gefahr einer zunehmenden parteipolitischen Ämterpatronage in allen Bereichen.

Der Bürger kann gegen derartige Eigenmächtigkeiten mit dem Stimmzettel nichts ausrichten, denn die Parteien bilden regelmäßig ein politisches Quasi-Kartell der Etablierten. Jede Partei versucht, den öffentlichen Dienst, die öffentlich-rechtlichen Medien und sonstige als parteiunabhängig konzipierte Einrichtungen unter ihren Einfluß zu bringen und Kontrollen möglichst auszuschalten. Hier wetten die Parteien zwar im Stillen um möglichst große Einflußanteile, hüten sich aber, die Frage, wie derartige Grenzüberschreitungen wirksam verhindert werden könnten, zum Wahlkampfthema zu machen. Das Kartell des Ausklammers von dringenden Problemen nimmt dem Wähler jede Alternative und entmachtet ihn insoweit.

#### 4. Entscheidungen in eigener Sache

Besonders kraß ist die Entmachtung des Wählers, wenn das Parlament in eigener Sache entscheidet, etwa über Abgeordnetendiäten<sup>14)</sup>, Parteien-, Fraktions- und Stiftungsfinanzierung<sup>15)</sup>. Die parlamentarische Kontrolle durch die Opposition wird hier regelmäßig ausgeschaltet, weil Regierung und Opposition sich abzusprechen pflegen. Wer in dieser Situation den Wähler blauäugig auffordert, den Parteien mit dem Stimmzettel die Quittung zu geben, hat nichts verstanden (oder will nichts verste-

hen). Denn durch derartige Große Koalitionen in Sachen Abgeordnetendiäten und Parteienfinanzierung (Fraktions- oder Stiftungsfinanzierung) wird die Kontrolle durch den Wähler ja gerade unterlaufen. Welche Partei auch immer er wählt, alle (mit Ausnahme vielleicht der GRÜNEN) sind in das Kartell eingebunden. Die fehlende Kontrolle durch den Wähler fällt bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache besonders ins Gewicht, weil Selbstbetroffenheit befangen macht und man aus Erfahrung weiß, daß die eigenen Interessen der Entscheidenden mangels Gegengewichts durchschlagen und es zu einseitigen, unangemessenen, ja mißbräuchlichen Entscheidungen kommt. Genau das ist auch bei der staatlichen Politikfinanzierung zu befürchten. Um so dringender bedarf es hier der Transparenz der Entscheidung und der öffentlichen Begründung zur Ermöglichung eines Minimums an Kontrolle.

#### a) Der „hessische Diätenfall“

Ein Beispiel für den Mißbrauch unkontrollierter Macht, zugleich aber auch für die Kraft, die die öffentliche Kritik entfalten kann, bietet der „hessische Diätenfall“. Auslöser war eine Änderung des hessischen Abgeordnetengesetzes vom Februar 1988. Dieses Gesetz, das Regierungskoalition und Opposition (mit Ausnahme der GRÜNEN) gemeinsam einbrachten und verabschiedeten, hatte nicht nur massive Erhöhungen der steuerpflichtigen Entschädigung und Versorgung sowie der ohnehin überhöhten steuerfreien Kostenpauschalen (auf bis zu 64 800 DM jährlich) vorgesehen, sondern darüber hinaus auch üppige Sonderregelungen für Mitglieder des Landtagspräsidiums, für Fraktionsvorsitzende und Abgeordnete, die gleichzeitig Minister waren.

Bemerkenswerter noch als der Inhalt des Gesetzes war seine Begründung. Der seinerzeitige Präsident des Landtags und ein Vizepräsident hatten die geplante Neuregelung auf einer Pressekonferenz am 27. Januar für „in jeder Richtung angemessen“ erklärt und behauptet, die Diäten in Hessen seien „überall Schlußlicht“. Sie müßten deshalb angehoben werden, um auf das Niveau anderer Landesparlamente zu kommen. In Wahrheit waren die hessischen Diäten schon vor der Februar-Novelle in der Spitzengruppe und danach in jeder Hinsicht alleinige Spitze. Auch die Kosten wurden nicht korrekt angegeben. Im Vorblatt des Gesetzentwurfs waren 3,5 Millionen DM genannt. Tatsächlich wären es weit über 15 Millionen DM geworden. Auch die hohen verfassungsrechtlichen Risiken wurden nicht erwähnt. Ein Teil der beabsichtigten Regelungen widersprach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Andere Teile waren verfassungsrechtlich zumindest bedenklich.

<sup>13)</sup> Hans Herbert von Arnim, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, München 1984, S. 203 ff.

<sup>14)</sup> Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 1975, Amtliche Sammlung, Bd. 40, S. 296 (327).

<sup>15)</sup> Hans Herbert von Arnim, Parteienfinanzierung, Wiesbaden 1982, S. 46 ff.

Die „Verkaufsstrategie“ der hessischen Parlamentsspitze schien zunächst so perfekt, daß Presse und Fernsehen verständnisvoll bis wohlwollend kommentierten und das Änderungsgesetz beinahe anstandslos zustande gekommen wäre.

Als dann aber, fünf Monate später, Ende Juni 1988 ein Gutachten des Verfassers über das hessische Abgeordnetengesetz auf einer Pressekonferenz des Bundes der Steuerzahler in Wiesbaden veröffentlicht wurde<sup>16)</sup> und die Medienvertreter erkannten, wie sie manipuliert worden waren, brach ein Sturm der Kritik los. Er bewirkte, daß Präsident und Vizepräsident zurücktreten mußten und das Gesetz schließlich Ende Juli in einer Sondersitzung des Landtags wieder aufgehoben wurde.

#### b) Finanzierung der Fraktionen und Parteistiftungen

Ein anderes Beispiel für den Mißbrauch unkontrollierter Macht sind die Finanzen der Fraktionen und der parteinahen Stiftungen. Das Grundgesetz verlangt von den Parteien, daß sie über ihre Einnahmen, Ausgaben und ihr Vermögen öffentlich Bericht erstatten. Dementsprechend sieht das Parteiengesetz eine jährliche Rechenschaftslegung vor. Das Gesetz setzt zudem genau fest, was die Parteien an öffentlichen Mitteln erhalten. Für die mit den Parteien eng verbundenen Fraktionen<sup>17)</sup> und Stiftungen<sup>18)</sup> müßte das eigentlich erst recht gelten. Denn sie finanzieren sich zu einem noch größeren Teil, nämlich zu beinahe 100 Prozent, aus den öffentlichen Haushalten. Hier ist gleichwohl keinerlei Publizität vorgeschrieben. Über die Ausgaben und das Vermögen der Fraktionen ist nichts bekannt. Begründungen für die teils sehr hohen Steigerungsraten, um die die Mittel sich von Jahr zu Jahr erhöhen, werden nicht gegeben. Während ein Finanzex-

perte die Einnahmen der Fraktionen in etwa dem Haushaltsplan entnehmen kann, ist bei den Parteistiftungen nicht einmal dies der Fall. Ihre Einnahmen sind über zahlreiche Haushaltstitel des Bundeshaushalts verteilt, und oft ist selbst bei Titeln mit Hunderten von Millionen Mark nicht ersichtlich, daß es die Parteistiftungen sind, die das Geld erhalten. Ein Stiftungsgesetz oder Fraktionsgesetz, die exakt festlegen, was die Begünstigten bekommen, gibt es nicht. In dieser Nische haben sich allein die Subventionen an die Fraktionen des Bundestags seit 1966 (als das Bundesverfassungsgericht der staatlichen Parteienfinanzierung, nicht aber der staatlichen Fraktions- und Stiftungsfinanzierung Grenzen zog) vervierundzwanzigfacht; die Subventionen an die parteinahen Stiftungen sind noch stärker gestiegen. Zusammen mit den Subventionen der Fraktionen betragen sie jetzt jährlich rund 700 Millionen Mark. Um dem Einhalt zu gebieten, muß zumindest eine den Parteifinanzern vergleichbare Transparenz hergestellt werden.

Zwar hat auch die staatliche Parteienfinanzierung zugenommen<sup>19)</sup>, die Zuwachsraten bei der Staatsfinanzierung der Fraktionen und Stiftungen sind aber sehr viel höher; auch absolut liegen ihre Subventionen inzwischen um ein Vielfaches höher als die der politischen Parteien. Hier zeigt sich nicht nur eine Schwerpunktverlagerung hin zu den im Schatten der öffentlichen Aufmerksamkeit liegenden Fraktionen und Stiftungen, sondern auch eine gewaltige Ausdehnung der staatlichen Mittel insgesamt. Das erscheint deshalb besonders gravierend, weil die staatliche Finanzierung der Parteien (Fraktionen und Stiftungen) diese immer weiter stärkt und so das erforderliche Gegenhalten gegen Parteienmacht und -übermacht erschwert wird. Geld schafft eine Verfügung über Personal und Ressourcen aller Art.

### III. Die Rolle der Öffentlichkeit in der Demokratie

Öffentlichkeit ist ganz allgemein eine zentrale Voraussetzung dafür, daß der Bürger und Wähler die öffentlichen Dinge mitverfolgen und nachvollziehen kann. Öffentlichkeit stellt den Bezug zum Bürger (oder besser: zum Volk als dem Souverän in der Demokratie) her, indem sie es ihm erleichtert, mitzudenken, zu kritisieren und, bis zu einem gewissen Grad, bei Wahlen Konsequenzen zu ziehen. Es

müßte deshalb eigentlich in allen staatlichen (und gemeindlichen) Angelegenheiten der Grundsatz der Öffentlichkeit gelten<sup>20)</sup>. Über die Parlamentsöffentlichkeit hinaus müssen Gesetze, Haushaltspläne, aber auch Berichte der Rechnungshöfe oder von wissenschaftlichen Kommissionen, die die staatlichen Organe beraten, veröffentlicht werden. Die Veröffentlichung sachverständiger Berichte macht den Souverän souveräner (Peter Noll). Angesichts der engen Zusammengehörigkeit von Demokratie und Öffentlichkeit kann es in der Demokratie auch nicht die Frage sein, ob ein Staatsorgan Öffentlichkeit herstellen darf, sondern umgekehrt

<sup>16)</sup> Ders., Macht macht erfinderisch. Der Diätenfall: ein politisches Lehrstück, Zürich-Osnabrück 1988.

<sup>17)</sup> Ders., Staatliche Fraktionsfinanzierung ohne Kontrolle?, Wiesbaden 1987.

<sup>18)</sup> Dazu zuletzt ders., Die neue Parteienfinanzierung, Wiesbaden 1989, S. 103 ff.

<sup>19)</sup> Zur Problematik der seit 1. Januar 1989 geltenden Neuregelung: ebd.; Karl-Reinhard Titzck, Verfassungsfragen der Wahlkampfkostenerstattung, Baden-Baden 1990.

<sup>20)</sup> H. H. v. Arnim (Anm. 13), S. 44, 413 ff., 436 ff., 508 ff.

nur die, ob und unter welchen Umständen Öffentlichkeit ausnahmsweise ausgeschlossen werden darf. Bezogen etwa auf den Rechnungshof bedeutet dies: Nicht die Veröffentlichung seiner Berichte hat er zu rechtfertigen, sondern die Nichtveröffentlichung. Dies gilt auch für Prüfungsberichte über Kommunen und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, die gleichwohl bisher regelmäßig nicht veröffentlicht werden<sup>21)</sup>. Es ist auch ein Unding, wenn die Gemeindeordnungen in der Mehrzahl der Bundesländer den Bürgern kein Recht auf Einsicht in Protokolle öffentlicher Rats- oder Kreistagssitzungen geben und auch Gerichte ein Einsichtsrecht verwehren, so als ob dies den Bürger nichts angehe<sup>22)</sup>.

Zur Herstellung von Öffentlichkeit gehört die öffentliche Begründung der getroffenen Entscheidungen. Die Begründung von Gesetzen (und anderen Staatsakten) macht diese erst nachvollziehbar und ist für die Mitwirkung des Bürgers und die Kontrolle unverzichtbar: Die öffentliche Kritik durch Presse, Rundfunk, Wissenschaft und Rechnungshöfe, die in und zwischen den Parteien, Interessenverbänden und der Bürokratie ablaufenden Diskussions- und Kontrollprozesse und auch die Kontrolle durch die Verfassungsrechtsprechung — sie alle bedürfen, um möglichst wirksam werden zu können, der Begründung der zu kontrollierenden Akte. Die Ziele eines neuen Gesetzes, das Für und Wider möglicher Alternativen, dies alles muß der Allgemeinheit zugänglich sein. Bei Gerichtsurteilen und Verwaltungsakten ist die Pflicht zur Begründung anerkannt, nicht aber bei Regierungsakten und Gesetzen. Hier ging man lange davon aus, die Begründung ergäbe sich im parlamentarischen Prozeß sozusagen von selbst, sei es, daß das öffentlich räsionierende Parlament die Für- und Gegengründe hin und her wägt, sei es, daß die parlamentarische Opposition die Regierung durch öffentliche Kritik zur öffentlichen Begründung und Rechtfertigung zwingt. Beides trifft nur noch eingeschränkt zu. Der offene und öffentliche Diskussionsprozeß ist durch das machtpolitisch motivierte Gegeneinander von Regierung und Opposition zum großen Teil erdrückt worden. Vielfach zwingt aber auch die Opposition die Regierung nicht mehr zur öffentlichen Rechtfertigung. Die Opposition ist nämlich durch Vorabgespräche in informellen Gremien oder nicht

öffentlich tagenden Ausschüssen oft eingebunden und übernimmt Mitverantwortung für die gefundenen Kompromisse. (Der Bundestag verabschiedet das Gros der Gesetze mit den Stimmen der Opposition.) Dann sind ihr vor der Öffentlichkeit aber leicht die Hände gebunden, so daß sie sich außerstande sieht, noch unbefangen zu kritisieren. Damit weicht von der Regierung und den Regierungsfractionen der Druck, die Entscheidung vor der Öffentlichkeit noch wirklich begründen zu müssen. Der erhoffte Rationalitätseffekt entfällt. Zugleich bleibt die Transparenz für den Bürger auf der Strecke, weil die Verantwortlichkeit verwischt wird. Der Wähler weiß häufig nicht mehr, welcher Partei er welches Gesetz verdankt<sup>23)</sup>. Das gilt in erhöhtem Maß bei den Vermittlungsverfahren zwischen Bundestag und Bundesrat. Der Vermittlungsausschuß verhandelt in strengster Abgeschlossenheit, und eine ausreichende Begründung für die gefundenen Kompromisse wird regelmäßig nicht gegeben — auch nicht im Plenum des Bundestags —, bevor dieser über die Vermittlungsvorschläge abstimmt<sup>24)</sup>.

Gleichwohl besteht auch hier — über die bislang herrschende Auffassung in der Staatsrechtslehre hinaus — eine Pflicht zur Begründung<sup>25)</sup>. Sie folgt aus der Dienstfunktion aller demokratischen Staatsgewalt, die im Grundgesetz auch normativ verankert ist. Danach ist alle staatliche Gewalt ihren Inhabern nur zu treuen Händen, d. h. als Amt zur Bewahrung der Belange der Menschen, die die Gemeinschaft bilden, anvertraut. Dies hervorzuheben ist deshalb wichtig, weil die Vorstellung vom Staat als Selbstzweck immer wieder in der Praxis, teilweise auch noch in der deutschen Staatsrechtslehre, auftaucht. Sie aber würde in letzter Konsequenz zur Immunisierung des Staates gegen Kritik führen, Begründungen überflüssig und eine Kontrolle unmöglich machen.

Um die öffentliche Rechtfertigung getroffener Entscheidungen in der Praxis durchzusetzen, bedarf es auch der institutionellen Innovation. Zu denken wäre etwa an die Einschaltung von Gremien, die den Gesetzgebungsorganen öffentlich Fragen stellen und von ihnen öffentliche Antworten erzwingen könnten<sup>26)</sup>. Sie könnten dadurch eben das bewirken, was die Opposition nun einmal nicht in vollem Umfang tut.

<sup>21)</sup> Ders., Die Öffentlichkeit kommunaler Finanzkontrollberichte als Verfassungsgebot, Wiesbaden 1981.

<sup>22)</sup> So für die Einsichtnahme in Protokolle öffentlicher Ratsitzungen in Nordrhein-Westfalen: Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 12. Oktober 1970, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1971, S. 512. Für die Einsichtnahme in Protokolle öffentlicher Kreistagssitzungen: Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg vom 31. Juli 1984, in: Die Öffentliche Verwaltung 1985, S. 165.

<sup>23)</sup> H. H. v. Arnim (Anm. 13), S. 316—325.

<sup>24)</sup> Ebd., S. 333 f.

<sup>25)</sup> Jörg Lücke, Begründungszwang und Verfassung, Tübingen 1987; Rainer Dechsling, Das Verhältnismäßigkeitsgebot, München 1989, S. 95—104.

<sup>26)</sup> H. H. v. Arnim (Anm. 13), S. 325—327.

## IV. Wahlen

Auch bei den Wahlen drängen die Parteien den Einfluß der Bürger stärker zurück als unbedingt erforderlich. Auch hier ist die Ohnmacht der Bürger die Kehrseite der Allmacht der Parteien. So liegt die Aufstellung der Kandidaten ausschließlich in der Hand der Parteien (wenn man von kommunalen Wählergemeinschaften absieht). Da die Wahlen im allgemeinen nur geringe Veränderungen in den Mehrheitsverhältnissen erbringen, determiniert die Nominierung das Wahlergebnis bereits weitgehend. Das führt dazu, daß die meisten Volksvertreter, nämlich diejenigen, die in einem sicheren Wahlkreis oder auf einem sicheren Listenplatz nominiert worden sind, ihr Mandat praktisch nicht der Wahl durch das Volk, sondern der Nominierung durch die Partei verdanken. Dadurch werden die Parteien zu beherrschenden Instanzen. Da von den 46 Millionen Wahlberechtigten nur rund 2 Millionen Parteimitglieder sind, von denen nur etwa jeder siebte an Nominierungsverfahren mitwirkt, bestimmt kaum mehr als ein halbes Prozent der Wahlberechtigten den größten Teil der Volksvertreter. Soweit dem Wähler nun starre, für ihn unbeeinflussbare Listen als Pauschalangebote präsentiert werden, die sie nur annehmen oder ablehnen können, bestimmt er nicht mehr, wer ein Mandat erhält, sondern nur noch die Größe der Fraktion und damit die Herrschaftsanteile zwischen den Parteien.

Der Einfluß des Wählers ist stärker eingeschränkt, als es die Erfordernisse der Massendemokratie verlangen. Zur Stärkung des Bürgereinflusses hat die Enquête-Kommission Verfassungsreform schon 1976 für Bundestagswahlen sogenannte begrenzt-offene Listen nach dem Vorbild des bayerischen Landtagswahlrechts vorgeschlagen. Danach hat der Wähler die Möglichkeit, mit seiner (Zweit-)Stimme einen bestimmten Listenbewerber zu kennzeichnen und damit die Reihenfolge der Kandidaten auf der Liste zu verändern<sup>27)</sup>.

### 1. Kumulieren und Panaschieren

Besonders geeignet für die Ausweitung des Bürgereinflusses dürfte die gemeindliche Ebene sein, wo der Wähler die Kandidaten noch am relativ besten kennt. In einigen Bundesländern besteht bereits die Möglichkeit der Stimmenhäufung und des Ankreuzens von Kandidaten unterschiedlicher Listen bei der Gemeinderatswahl. Durch diese früher nur in Baden-Württemberg und Bayern, neuerdings auch in Rheinland-Pfalz — und abgeschwächt in Niedersachsen — vorgesehene Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens kann der Wähler auf die personelle Zusammensetzung des Gemeinderats

unmittelbar Einfluß nehmen. Das entspricht dem demokratischen Grundwert der Bürgermitwirkung und hat zugleich zur Folge, daß Parteien und Wählergemeinschaften die Selektionskriterien der Wähler schon bei der Aufstellung der Listen antizipieren und ferner, daß es sich für kommunale Mandatsträger lohnt, intensiveren Kontakt mit den Wählern zu halten und in der Bürgerschaft bekannt und anerkannt zu sein. Im Hinblick auf die politische Mitwirkung der Bürger und die Bürgernähe der Ratsmitglieder hat das Wahlsystem also einen dreifachen Effekt. Im Gegensatz dazu begünstigen starre Listen, die die lokale Parteigruppierung mit ihrem Nominierungsmonopol zur alles beherrschenden Instanz für die Wahl und die Wiederwahl eines kommunalen Mandatsträgers machen, eine primäre Binnenorientierung der Ratsmitglieder, die sich auf parteiinterne Kontakte konzentrieren können. Die Parteien tendieren dann dazu, sich mit sich selbst zu beschäftigen und ihre Funktion, Mittler zwischen Bürgerschaft und Kommunalverwaltung zu sein, zu vernachlässigen<sup>28)</sup>.

### 2. Scheinkandidaturen

Geradezu eine Art Wählerverhöhnung sind sogenannte Scheinkandidaturen bei Kommunalwahlen. Hier lassen sich Verwaltungschefs und Beigeordnete auf die Liste ihrer Parteien setzen, obwohl sie nicht im Ernst daran denken, das Mandat auch zu übernehmen, weil sie dann aufgrund von Unvereinbarkeitsbestimmungen ihr Amt aufgeben müßten. Gleichwohl zieht der Scheinkandidat viele Wählerstimmen auf sich und damit auf seine Partei, besonders in den Ländern, wo kumuliert und panaschiert werden kann (direktgewählte Bürgermeister wirken an solchen Manipulationen bei Ratswahlen allerdings nicht mit). Hier liegt eine Täuschung der Wähler vor. Dies könnte in Zukunft dadurch verhindert werden, daß „unvereinbare“ Beamte künftig gegenüber dem Wahlleiter besondere Gründe nennen müssen, die den ersten Anschein, daß in ihrem Fall nur eine Scheinkandidatur vorliege, widerlegen. Die schriftliche Erklärung müßte veröffentlicht werden, so daß ein bloßes Vorschützen von Gründen erschwert würde. Auf diese Weise könnte einerseits dem Unwesen der Scheinkandidatur ein Riegel vorgeschoben werden. Andererseits würde bei ernsthaften Bewerbungen (von Personen mit unvereinbaren Ämtern), wenn diese aus irgendwelchen atypischen Gründen doch einmal vorkommen sollten, nicht das Grundrecht auf Wählbarkeit beeinträchtigt.

<sup>28)</sup> Ders., Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie auf Gemeindeebene, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1990, S. 85 (87, 96f.).

<sup>27)</sup> Ebd., S. 245–251.

### 3. Bestimmung der Ortsbeiräte von oben?

Widersinnig erscheint es auch, wenn man innerhalb von Gemeinden Orts- oder Bezirksvertretungen zur Wahrnehmung der Angelegenheiten eines Teils der Gemeinde errichtet, deren Mitglieder dann aber nicht von den Einwohnern der Ortschaft oder des Bezirks, um deren Belange es geht, wählen

läßt, sondern sie ihnen vom Gemeinderat der Gesamtgemeinde (und den darin sitzenden Parteien) oktroyiert. In Hessen und im Saarland hat man dies inzwischen korrigiert. Auch in Niedersachsen, Berlin und Hamburg besteht Direktwahl. In anderen Ländern, etwa in Bayern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein aber werden die Mitglieder der Ortsbeiräte immer noch von oben bestimmt<sup>29)</sup>.

## V. Direktentscheidungen des Volkes als Gegengewicht?

Die vielfachen Grenzüberschreitungen der Parteien erfordern Gegenmaßnahmen. Inzwischen hat sich in Teilen der Staatsrechtslehre und der Politikwissenschaft ein Wandel der Auffassungen vollzogen<sup>30)</sup>. Die Auflösung der Gewaltenteilung, die die Parteien bewirken, ruft nach neuen Konzepten. Als Gegenmacht kommt vor allem eine Aktivierung des Volkes selbst in Betracht. In der Tat bildet die Sorge über die unkontrollierte Macht der Parteien (neben sonstigen Gründen) einen wichtigen Ausgangspunkt für die Forderung nach direkter Demokratie, die in den letzten Jahren zunehmend Gewicht erhalten hat.

Das Grundgesetz ist allerdings äußerst zurückhaltend gegenüber allen Formen der direkten Demokratie, sowohl bei der Verfassungsgebung<sup>31)</sup> als auch bei der normalen Gesetzgebung. Beide Ebenen sind in Art. 20 Abs. 2 GG angesprochen, wo es heißt: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“

### 1. Verfassungsgebung

Auf die Verfassungsgebung des Volkes wird in Art. 20 Abs. 2 Satz 1, aber auch in der Präambel und in Art. 146 als Schlußvorschrift des Grundgesetzes Bezug genommen.

Die Schaffung der Verfassung als der normativen Grundlage des Staates geschieht im allgemeinen

dadurch, daß das Volk eine „verfassungsgebende Versammlung“ beruft und sodann über deren Verfassungsentwurf durch Volksabstimmung entscheidet. So sind die in den Jahren 1946 und 1947 erlassenen Verfassungen der Länder der späteren Bundesrepublik regelmäßig von Versammlungen beschlossen worden, die zu diesem Zweck direkt vom Volk gewählt worden waren. Auch wurden sie vor ihrem Inkrafttreten Volksabstimmungen unterzogen.

Demgegenüber war der Parlamentarische Rat, der das Grundgesetz 1948/49 unter erheblicher Einflußnahme der westlichen Besatzungsmächte ausarbeitete, nicht direkt vom Volk, sondern von den Landesparlamenten gewählt worden, und das Grundgesetz wurde auch nicht durch Volksabstimmung, sondern nach Artikel 144 GG lediglich von den Landtagen bestätigt, die zu diesem Zweck aber gar nicht gewählt worden waren. Daß dieses Defizit an demokratischer Legitimität durch die hohe Wahlbeteiligung bei den Bundestagswahlen geheilt worden sein soll, wie die Literatur häufig meint, erscheint Ausdruck einer etwas fraglichen Logik. Bei den Bundestagswahlen steht die Entscheidung zwischen bestimmten Parteien, nicht aber für oder gegen das Grundgesetz zur Debatte.

Gleichwohl ist nicht zu verkennen, daß das Grundgesetz nach mehr als 40 Jahren weitgehende Anerkennung in der Bundesrepublik Deutschland gefunden hat; es besteht ein hohes Maß an grundsätzlichem Verfassungskonsens. Die Legitimationsfrage wird erst wieder massiv gestellt, seitdem die Vereinigung von Bundesrepublik und DDR in realistische Nähe gerückt ist. Der Parlamentarische Rat, der das Grundgesetz bewußt nicht „Verfassung“ nannte, weil er es lediglich als Provisorium verstand, sah für den Fall der Vereinigung des „gesamten Deutschen Volkes“, die in der Präambel zum Staatsziel erklärt wurde, in seinem letzten Artikel (Art. 146) vor, das Grundgesetz verliere „seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist“. Darunter versteht die Staatsrechtslehre im allgemeinen eine

<sup>29)</sup> Ders., Zur Rechtmäßigkeit des „Morbacher Modells“, Rechtsgutachten für die Gemeinde Morbach (Speyerer Arbeitshefte 82), 1987.

<sup>30)</sup> Symptomatisch ist, daß die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer ihre Jahrestagung 1985 dem Thema „Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats?“ gewidmet hat: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 44, Berlin 1986 mit Beiträgen von Michael Stolleis (S. 7–45), Heinz Schäffer (S. 46–82) und René A. Rhinow (S. 83–113) und der Aussprache (S. 114–168). Vgl. auch Christian Graf von Krockow/Peter Lösche (Hrsg.), Parteien in der Krise, München 1986; Peter Haungs/Eckhard Jesse, Parteien in der Krise?, Köln 1987.

<sup>31)</sup> Die Schreibweise ist unterschiedlich. Wir verwenden die in der Präambel des Grundgesetzes gebrauchte Schreibweise mit Genitiv-s.



Verfassungsgebung durch eine zu diesem Zweck direkt gewählte Versammlung und/oder Annahme durch Volksabstimmung<sup>32</sup>). Für die Vereinigung der Bundesrepublik mit der DDR gibt es allerdings auch den Weg des Art. 23 GG, nach dem das Grundgesetz nach Beitritt anderer Teile Deutschlands dort „in Kraft zu setzen ist“. Die in Art. 146 GG vorgesehene gesamtdeutsche Verfassungsgebung ist also nicht Voraussetzung der Wiedervereinigung. Sie kann ihr auch nachfolgen. Welcher Weg vorzuziehen ist, und ob überhaupt eine verfassungsgebende Versammlung einberufen werden sollte, ist eine Frage, die derzeit in der Staatsrechtslehre heftig diskutiert wird.

## 2. Direkte Demokratie

### a) Überblick

Von der Ebene der Verfassungsgebung zu trennen ist der Einfluß des Bürgers auf der Grundlage der gegebenen Verfassung. Auch hier ist das Grundgesetz von großer Zurückhaltung gegenüber allen Formen der direkten Demokratie. Es spricht zwar in Art. 20 von Wahlen und Abstimmungen. In Wahrheit ist der Staatsbürger nach dem Grundgesetz aber auf Wahlen beschränkt. Er hat nur den Bundestag unmittelbar zu wählen. Eine Direktwahl anderer Repräsentanten, etwa des Bundeskanzlers oder des Bundespräsidenten, findet nicht statt. Und eine unmittelbare Entscheidung über Sachfragen („Abstimmung“) ist dem Bundesvolk — abgesehen vom Sonderfall der Neugliederung des Bundesgebiets (Art. 29, 118 GG) — schon gar nicht eröffnet.

Dagegen sehen die Verfassungen der meisten Bundesländer — ergänzend zur normalen Parlamentsgesetzgebung — eine voll ausgebaute Volksgesetzgebung durch Volksbegehren und Volksentscheid vor (allerdings bleiben drei Bereiche regelmäßig von der Volksgesetzgebung ausgeschlossen: der Staatshaushalt, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen<sup>33</sup>).

Auf der gemeindlichen Ebene ist das Erscheinungsbild überraschend uneinheitlich<sup>34</sup>). Die weitestgehenden unmittelbaren Einwirkungsrechte gibt Baden-Württemberg seinen Gemeindebürgern. Das baden-württembergische Gemeinderecht sieht — neben der Direktwahl des Rates mit der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens — zweierlei vor:

— Den Bürgerentscheid als baden-württembergische Errungenschaft, die jüngst Schleswig-Holstein übernommen und auch auf die Kreise ausgedehnt hat;

— die direkte Volkswahl des Bürgermeisters, die es sonst nur noch in Bayern gibt (wo als einzigem Land auch der Landrat direkt vom Kreisvolk gewählt wird); in anderen Ländern werden Verwaltungschef und Ratsvorsitzender vom Rat gewählt.

In den Gemeinden anderer Bundesländer sind die Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie weitaus begrenzter.

Die Zurückhaltung gegenüber direkt-demokratischen Formen der Willensbildung in der Bundesrepublik ist wesentlich durch die Reaktion auf den Untergang der Weimarer Republik geprägt. Die Väter des Grundgesetzes suchten, wie Werner Weber formuliert hat, „das in ihren Augen Gefährliche und sozusagen Dämonische an der Weimarer Verfassung zu bannen“<sup>35</sup>). Vor diesem Hintergrund ist die „Prüderie“ des Grundgesetzes (und der nachgrundgesetzlichen Landesverfassungen von Berlin, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein) gegenüber direkt-demokratischen (über die Wahl des Parlaments hinausgehenden) Elementen zu verstehen. In jüngerer Zeit werden aber auch auf der Bundesebene die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid und die Durchführung konsultativer Volksbefragungen in Politik und Wissenschaft verstärkt diskutiert und befürwortet<sup>36</sup>).

### b) Beurteilungsmaßstäbe

Eine Würdigung wird allerdings dadurch erschwert, daß eine Grundfrage in der Staatsrechtslehre und der Verfassungstheorie immer noch umstritten ist. Sie betrifft das Verhältnis von Entscheidungen unmittelbar durch das Volk und solchen durch seine Repräsentanten (einschließlich der Parteien). Man muß diese Frage m. E. wie folgt beantworten:

In der Demokratie, in der das Volk Ausgangspunkt und Bezugspunkt aller öffentlichen Gewalt zu sein hat, geben letztlich zwei Kriterien die Beurteilungsmaßstäbe ab: der Grad der möglichen Selbstbestimmung der Bürger, und zwar aller Bürger, und die inhaltliche Richtigkeit der Ergebnisse<sup>37</sup>). Direkt-demokratische Entscheidungen erlauben aber einen höheren Grad an Bürgermitwirkung als Entscheidungen von Repräsentanten. Der Bürger hat mehr Möglichkeiten, auf den Inhalt der Entscheidung einzuwirken, als bei Entscheidungen durch

<sup>32</sup>) Zum Ganzen Reinhard Mußnug, Zustandekommen des Grundgesetzes und Entstehen der Bundesrepublik Deutschland, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, Heidelberg 1987, S. 219 (253–257).

<sup>33</sup>) Albrecht Weber, Direkte Demokratie im Landesverfassungsrecht, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1985, S. 178.

<sup>34</sup>) Dazu H. H. v. Arnim (Anm. 28).

<sup>35</sup>) Werner Weber, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, Berlin 1970<sup>3</sup>, S. 9 (19).

<sup>36</sup>) Vgl. zuletzt die Beiträge von Hans-Peter Schneider, Peter Steinbach und Rudolf Wassermann in der Zeitschrift Universitas vom März 1990.

<sup>37</sup>) Hans Herbert von Arnim, Gemeindliche Selbstverwaltung und Demokratie, in: Archiv des öffentlichen Rechts, 1988, S. 1 (5–14).

Repräsentanten. Deshalb sind Volksentscheide, am Maßstab der Bürgermitwirkung gemessen, den Entscheidungen durch Repräsentanten grundsätzlich vorzuziehen. Deshalb ist auch die Wahl des Bürgermeisters oder eines Staatspräsidenten direkt durch das Volk der indirekten, durch die Volksvertretung vermittelten Wahl grundsätzlich vorzuziehen. Direkt-demokratische Entscheidungen haben einen demokratischen „Mehrwert“.

Das größere demokratische Gewicht direkt-demokratischer Entscheidungen wird auch von allen Beteiligten intuitiv anerkannt. Die direkte Volkswahl verschafft dem süddeutschen Bürgermeister, gleich einer Art demokratischer Salbung, ein besonderes Maß an Legitimation, und eine direkt vom Volk getroffene Sachentscheidung erscheint von gesteigerter Dignität und besonderem politischen Gewicht. Dieser besondere Rang direkt-demokratischer Äußerungen ist nicht Ausdruck von etwas rein Gefühlsmäßig-Irrationalem, sondern die Widerspiegelung der höchst rational zu begründenden höheren demokratischen Wertigkeit solcher Entscheidungen.

Allerdings ist die Selbstentscheidung des Volkes nicht der alleinige Grundwert in der Demokratie. Daneben tritt, wie schon erwähnt, auch die inhaltliche Richtigkeitserwartung. Geboten ist also ein Vergleich nicht nur anhand des Kriteriums „Intensität der Bürgermitwirkung“, sondern auch anhand des zu erwartenden Maßes an inhaltlicher Richtigkeit. Demokratie ist nicht nur Entscheidung durch das Volk, sondern auch Entscheidung für das Volk. Gegen Volksbegehren und Volksentscheid könnte deshalb als schlüssiger Einwand nur die Behauptung vorgebracht werden, durch sie würde die politische Willensbildung qualitativ verschlechtert. Gegen die Direktwahl der Bürgermeister könnte schlüssig nur eingewandt werden, dadurch würden weniger geeignete Personen an die Spitze der Gemeinde gewählt oder auf andere Weise der Ablauf und die Ergebnisse der gemeindlichen Willensbildung verschlechtert.

Angesichts des feststehenden höheren Grades an demokratischer Mitwirkung, die Direktentscheidungen des Volkes verschaffen, trifft den Gegner allerdings eine gesteigerte Beweislast hinsichtlich des behaupteten geringeren Grades an inhaltlicher Richtigkeit. Besteht Unentschiedenheit in bezug auf die zu erwartende inhaltliche Richtigkeit, so muß die eindeutig größere Mitwirkungskomponente direkt-demokratischer Entscheidungsverfahren grundsätzlich für sie den Ausschlag geben. Es gilt also eine Art verfassungstheoretische Vermutung für den Einbau direkt-demokratischer Institutionen (eine Feststellung, deren kommunalpolitische Brisanz kaum überschätzt werden kann). Diese, wie mir scheint, in einer Demokratie an sich selbstverständliche Feststellung wird in der Praxis

dennoch alles andere als selbstverständlich angesehen — die tatsächliche Argumentationslage in der Bundesrepublik ist sogar regelmäßig eine umgekehrte. Vielleicht hängt dies auch damit zusammen, daß Demokratie, auch auf kommunaler Ebene, in Deutschland nicht von unten erkämpft, sondern von oben „gewährt“ worden ist; vielleicht auch damit, daß unmittelbare Volksrechte geeignet sind, den Einfluß der Repräsentanten (einschließlich der Parteien) zu schmälern, diese aber ihrerseits — zusammen mit den kommunalen Spitzenverbänden, die in der Praxis ja die Verbände der Repräsentanten sind — zentralen Einfluß auf die öffentliche Diskussion haben<sup>38)</sup>.

### c) Volksbegehren und Volksentscheid

Es wird also bei der Beurteilung von Volksentscheid und Volksbegehren<sup>39)</sup> (die ohnehin nur als Ergänzung, nicht als Ersetzung der Entscheidungen gewählter Volksvertretungen in Betracht kommen) zu fragen sein, ob das Volk dazu wirklich zu töricht ist und Volksentscheide eine zusammenhängende Politik unmöglich machen, wie die Gegner behaupten, oder ob hier nicht eine überkommene obrigkeitstaatl. Voreingenommenheit — die dem beschränkten bürgerlichen Untertanenverstand nichts zuzutrauen bereit ist — mit dem Allmachtinteresse der Führungsgruppen der Parteien eine unheilige Allianz eingegangen ist mit der Folge der Bürgerferne der Parteien und der Parteienverdrossenheit der Bürger. Dabei werden nicht nur die Erfahrungen von Weimar, sondern auch die in den derzeitigen Bundesländern heranzuziehen sein, in denen die Voraussetzungen für ein Volksbegehren allerdings meist drastisch hoch sind, und in den Gemeinden Baden-Württembergs, in denen ebenfalls hohe Barrieren bestehen (die jüngst bei Einführung des Bürgerentscheids in Schleswig-Holstein immerhin gesenkt wurden). Zugleich wäre ein Blick auf Demokratien wie die Schweiz und die Vereinigten Staaten fruchtbar, in denen es Formen direkter Demokratie seit alters gibt.

### d) Direktwahl des Bürgermeisters

Auch diejenigen, die gegenüber direkten Sachentscheidungen des Volkes reserviert sind, pflegen dem Volk doch die Fähigkeit zu vernünftigen Personalentscheidungen, also zur Auswahl seiner Repräsentanten, durchaus zu attestieren. Hier erscheint es sinnvoll, den direkt vom Gemeindevolk gewählten süddeutschen Bürgermeister etwas ge-

<sup>38)</sup> Zum Ganzen ders. (Anm. 28), S. 85 (90–92).

<sup>39)</sup> Dazu ders. (Anm. 13), S. 512–518.

nauer ins Auge zu fassen, weil hier bereits konkrete Erfahrungen vorliegen<sup>40</sup>).

Was die Mitwirkungsintensität der Bürger betrifft, so hat die Direktwahl den offensichtlichen Vorzug gegenüber der Wahl durch den Rat, daß sie den Bürgern die Entscheidung über die Person des Gemeindevorstehers selbst in die Hand gibt. Die Volkswahl läßt die Vorstellungen der Bürger über die Eigenschaften, die ihr Bürgermeister haben soll, unbeeinträchtigt zum Zuge kommen. Zugleich pflegt der direkt gewählte Bürgermeister intensiven Kontakt zur Bevölkerung, von der seine Wiederwahl abhängt, zu halten. Aus der unmittelbaren Entscheidung der gesamten Bürgerschaft resultiert ein ausgeprägter Integrationseffekt. Der direkt gewählte Bürgermeister wird eher als Repräsentant der gesamten Gemeinde angesehen als ein von bestimmten Parteien und Fraktionen gewählter Gemeindevorsteher.

Auch die Befürchtung, die Direktwahl werde in Großstädten „demagogische Naturen“ oder „Freibier-Bürgermeister“ zum Zuge kommen lassen, hat sich nach den Erfahrungen in Baden-Württemberg und Bayern nicht bestätigt. Die Wähler haben sehr wohl ein Gespür für qualifizierte Bewerber. Ein kennzeichnendes Merkmal der Direktwahl ist, daß Kandidaten mit Verwaltungspraxis erhöhte Wahlchancen haben. Die Direktwahl verschafft dem Bürgermeister eine eigenständige Legitimation und stärkt seine Stellung, was wiederum besonders qualifizierte und tatkräftige Persönlichkeiten anzieht. (Daran ist nichts Undemokratisches. Wer meint, Demokratie verlange schwache Repräsentanten, erliegt einem fatalen Irrtum.)

Die Stellung des direkt gewählten Bürgermeisters wird vor allem gegenüber den Parteien gestärkt. In Baden-Württemberg, wo das Wahlrecht den Parteien verbietet, bei der Wahl des Bürgermeisters in Erscheinung zu treten, und wo die Wahl des Bürgermeisters von den Gemeinderatswahlen abgekoppelt ist, ist die Hälfte der Bürgermeister parteilos. Dies wirkt sich bei der Personalpolitik aus. Der direkt gewählte Bürgermeister in Baden-Württemberg braucht auf die Personalwünsche seiner Partei und Fraktion nicht oder doch nur in geringerem Maße einzugehen als der ratsgewählte Gemeindevorsteher. Er tut auch gut daran, dies nicht zu tun, weil ihm parteipolitische Ämterpatronage von den Wählern übel angedreht wird; er würde am Wahltag die Quittung erhalten. Umgekehrt fällt es dem

ratsgewählten Gemeindevorsteher, der wiedergewählt werden will, schwer, sich gegen personalpolitische Wünsche seiner Partei zu sperren.

Die starke Stellung des direkt gewählten süddeutschen Bürgermeisters, der zugleich Vorsitzender des Rates und der Ratsausschüsse ist und vor Ablauf seiner regulären Amtszeit nicht abgewählt werden kann, erleichtert ihm seine Koordinationsaufgabe gegenüber den Ausgabenwünschen der Fachpolitiker (und partikularen Interessenten) aller Art. Diese suchen sich mit möglichst umfangreichen Ausgaben für ihr jeweiliges Fachgebiet zu profilieren und sprengen in ihrer Summe leicht die Möglichkeiten der Gemeinde, wenn die auf Koordination bedachten Kräfte (wozu insbesondere der Bürgermeister gehört) zu schwach sind. Es ist das Verdienst Gerhard Banners, des Vorstandes der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, diese Zusammenhänge seit Beginn der achtziger Jahre in vielen Beiträgen deutlich gemacht und aufgezeigt zu haben, daß der süddeutsche Bürgermeister nicht zuletzt dank seiner Volkswahl zu einer besseren Haushaltspolitik im Interesse des gesamten Gemeinwesens in der Lage ist<sup>41</sup>). Den Kontrast bieten die nordrhein-westfälische und die niedersächsische Gemeindeverfassung mit ihren problematischen Resultaten. Die Haushaltspolitik ist jedoch nur ein Beispiel für die Fähigkeit des volksgewählten Bürgermeisters, das Gemeinwohl vor dem Überwuchern durch Partikularinteressen zu schützen. Pluralismuskritik und die Thesen vom „Staatsversagen“ haben aufgezeigt, daß die parlamentarische Demokratie Gefahr läuft, zugunsten aktueller Partikularinteressen allgemeine und langfristige Interessen zu vernachlässigen<sup>42</sup>). Daraus hat Scharpf die Konsequenz gezogen, der politische Prozeß sei so auszugestalten, daß die „Entscheidungen in relativer Unabhängigkeit von Pressionen der organisierten Interessengruppen . . . durchgesetzt werden können“ und „die Politik . . . gerade auf jene Bedürfnisse, Interessen, Probleme und Konflikte reagieren kann, die innerhalb der pluralistischen Entscheidungsstrukturen nicht ausreichend berücksichtigt werden“<sup>43</sup>). Diesen Anforderungen entspricht der volksgewählte Bürgermeister. Er ist stark genug, jenen Tendenzen im Interesse der Gemeinde als Ganzer wirksam paroli bieten zu können. Er ist als vom Gemeindevolk insgesamt Gewählter, der die Verantwortung für die Gemeinde als Ganze trägt, der Patron des Gemeinwohls.

<sup>40</sup>) Hans-Georg Wehling/H.-Jörg Siewert, Der Bürgermeister in Baden-Württemberg, Stuttgart u. a. 1984. Zur Direktwahl auch H. H. v. Arnim (Anm. 28), S. 87, 93 ff.; aus österreichischer Sicht instruktiv Harald Stolzlechner, Die Bürgermeister-Direktwahl — eine Möglichkeit zur Verlebendigung der Gemeindeförderung?, in: Österreichische Gemeindezeitung, (1989) 10, S. 22.

<sup>41</sup>) Gerhard Banner, Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1984, S. 64 und öfter.

<sup>42</sup>) Hans Herbert von Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen. Die Durchsetzungsschwäche allgemeiner Interessen in der pluralistischen Demokratie, Frankfurt a. M. 1977.

<sup>43</sup>) Fritz Scharpf, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz 1970, S. 75.

In Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen gibt es neuerdings Tendenzen zur Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters (der in Nordrhein-Westfalen vorher mit dem Amt des Gemeindevorstehers als Verwaltungschef zusammengelegt werden muß). Dies wirkt ermutigend, weil scheinbar Unreformierbares sich nun doch bewegt.

### 3. Erneuerung der Diskussion

Es gibt gute Gründe, die Diskussion um mehr direkten Einfluß des Volkes (auf Personal- und Sachentscheidungen) auch auf Bundes- und Landesebene erneut aufzugreifen: Der extrem antiplebische Affekt des bundesrepublikanischen Staatsrechts war durch eine Überreaktion auf Weimar geprägt. Neuere Untersuchungen zeigen, daß die damaligen Erfahrungen — entgegen verbreiteten

Behauptungen — durchaus nicht negativ waren<sup>44</sup>). Die Erkenntnis, daß die Selbstbestimmung des Volkes ein Eigenwert ist (der bei Direktentscheidungen am weitestgehenden realisiert wird) und daß das Volk nicht mehr wie 1945 als erziehungsbedürftiges Mündel dasteht, das Hitler an die Macht gebracht und damit den Weltkrieg und den Holocaust ermöglicht hat, verlangt eine Neubewertung der Alternativen. Die friedliche Revolution in der DDR, diese historische Tat der Befreiung von einem diktatorischen Regime, war ein Akt des Volkes und hat dieser Äußerungsform einen starken Schub an Legitimation vermittelt. Damit stellt sich heute die Frage um so dringender: Soll der Bürger eines einheitlichen Deutschlands auch in Zukunft so weit entmündigt werden, wie dies in der Bundesrepublik bisher der Fall war?

## VI. Verfassungsfrage

Die Rolle der Parteien und die Frage der direkten Entscheidungsmöglichkeiten des Volkes markieren eine Verfassungsfrage par excellence. Letztlich geht es um die uralte Frage, wie die Mächtigen am Machtmißbrauch gehindert und wie sie dazu veranlaßt werden können, ihre Macht im Interesse der Gemeinschaft einzusetzen. Das Verfassungsrecht der Bundesrepublik beruht wesentlich noch auf einer Tradition, welche Parteien in der heutigen Form nicht kannte. Das Grundgesetz hat zwar die verfassungsrechtliche Anerkennung der Parteien gebracht, die wirksame Begrenzung ihrer Macht steht aber noch aus<sup>45</sup>).

<sup>44</sup>) Otmar Jung, *Direkte Demokratie in der Weimarer Republik*, Frankfurt a. M. 1989.

<sup>45</sup>) Hans Herbert von Arnim, *Staatsversagen: Schicksal oder Herausforderung?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 48/87, S. 17 (27 f.).

Die verfassungsrechtliche Disziplinierung der Parteien ist keineswegs so utopisch, wie es auf den ersten Blick scheinen mag. Fast alle Beteiligten einschließlich der Politiker und der großen Masse der Parteimitglieder fühlen sich nämlich als Opfer der Gesamtentwicklung, führen sie also nicht etwa zielstrebig herbei, sondern erleiden sie.

Angemessene verfassungsrechtliche Spielregeln würden fast alle Mitglieder des Gemeinwesens besserstellen als vorher. Das sollte gerade in einer Demokratie, deren Hauptqualität ihre stetige Diskussions- und Erneuerungsfähigkeit ist, die Chance erhöhen, ein politisches Klima herzustellen, das der Einführung dringender Neuerungen (und zunächst dem Nachdenken und der Diskussion über sie) günstig ist.

# Die Republikaner im Parteiensystem der Bundesrepublik

## Protesterscheinung oder politische Alternative?

### I. Einleitung

Sind die Republikaner eine nationalistische, rechtsradikale Partei, die von der Entwicklung zur deutschen Einheit überrollt wird? Eine nationalistische Alternative zu den etablierten Parteien, die genau dann wieder zu verschwinden droht, wenn sich zumindest in Teilen der Wählerschaft ein gewisser Patriotismus durchzusetzen beginnt? Diese Frage mit einem eindeutigen ja zu beantworten wäre sicher noch verfrüht. Andererseits kann man schon jetzt feststellen, daß den Republikanern seit dem November 1989 und den darauffolgenden Entwicklungen in der DDR zumindest öffentliche Aufmerksamkeit entzogen worden ist. Ähnlich wie das Ungeheuer von Loch Ness, das nur in der „Saure-Gurken-Zeit“ der Medien, im Ferienmonat August, für Nachrichten gut ist, scheinen die Republikaner der Presse ein willkommenes Schreckgespenst für Provinz- oder Europawahlen zu sein, das wieder verschwindet, wenn es um wichtigere politische Weichenstellungen geht.

Trotzdem lohnt es sich, den Platz der Republikaner im gegenwärtigen Parteiensystem auszumessen. Denn unabhängig davon, ob diese Partei bei der nächsten Bundestagswahl noch eine ernsthafte Alternative ist, hat sie Themen wie die Wohnungsfrage oder die Einwanderungsproblematik besetzt, die so schnell nicht gelöst werden und mit denen sich daher die etablierten Parteien auseinanderzusetzen haben. Im Endeffekt profitieren von dieser Problematik möglicherweise diejenigen Parteien, die die Republikaner zunächst in der ihnen am entferntesten ideologischen Ecke wahrgenommen haben.

Die im Untertitel dieses Artikels gestellte Frage erlaubt logisch gesehen vier Antworten. Eine Antwort lautet, die Republikaner seien weder Protestphänomen noch politische Alternative. Diese Antwort ist unglaublich. Sie würde aus den Republikanern eine Art freie Wählervereinigung machen, die politisch nur Lösungen anbietet, die auch von den etablierten Parteien angeboten werden, und die nur deshalb eine eigene Gruppierung bildet, weil ihr Führungsmann keine Kandidatur in einer der anderen Parteien angeboten bekam.

Zum zweiten könnten die Republikaner auch eine politische Alternative ohne die Eigenschaft des Pro-

testphänomens sein. Auch diese Antwort ist unbefriedigend. Als echte politische Alternative müßten die Republikaner auf politische Sachaussagen setzen, also auf Aussagen, wofür sie sind, anstatt in erster Linie wogegen, was erst eine Protestpartei ausmacht.

Damit kommen wir zu den ernsthaften Antwortalternativen. Die etablierten Parteien neigen wohl der Antwort zu, die Republikaner seien ein reines Protestphänomen. Die ewig Gestrigen, die die demokratische Politik in einer fortgeschrittenen postindustriellen Gesellschaft nicht verstehen, wählen aus dem Gefühl heraus, zu kurz zu kommen, eine Partei, die mit griffigen Parolen, aber ohne ernsthaftes Programm auf Stimmenfang gehe. Diese Argumentation läßt die Bundestagsparteien im hellen Licht verantwortungsvoller Politik erscheinen und spricht dem neuen Herausforderer politische Ernsthaftigkeit ab. Für diese Interpretation mögen Analysen der Programm- und Sachaussagen der Republikaner sprechen<sup>1)</sup>. Protestparteien konzentrieren sich in der Anfangsphase häufig auf einige wenige Probleme, zu denen sie Scheinlösungen anbieten. Man braucht nur an die Forderungen der GRÜNEN zu erinnern, von heute auf morgen aus der Kernenergieerzeugung zur Stromerzeugung auszuweichen. Diese Einseitigkeiten und Scheinlösungen sind aber nicht gleichbedeutend mit der Aussage, die Wähler würden — irreführt von den politischen Verführern — rein emotional statt rational auf politische Mißstände reagieren.

Die vierte Antwortmöglichkeit lautet, die Republikaner seien sowohl Protestphänomen als auch politische Alternative: Protestpartei, weil sie mit ihrer Mischung aus Nationalismus und Sozialneid gegen alle Bundestagsparteien Front machen, und politische Alternative, weil sie den in einzelnen Punkten besorgten Wählern zumindest eine Teillösung in Aussicht stellen. Inwieweit eine Einschränkung des Asylrechts und eine strenge Regulierung des Aussiedlerstroms den Wohnungsmarkt tatsächlich ent-

<sup>1)</sup> Vgl. z. B. Hans-Joachim Veen, Die „Republikaner“. Mehr Protest als Partei: Zwischen rechtsradikaler Vereinigung und aufgestauten Unzufriedenheiten, in: *Trend*, September/Oktober 1989, S. 48–53.

lasten kann, soll hier nicht als Politik-Problem (Policy) diskutiert werden. In diesem Artikel interessiert das Parteiensystem aus der Sicht der Wähler, und es kommt entsprechend darauf an, ob die Republikaner in bestimmten Fragen als politische Al-

ternative vom Wähler akzeptiert werden, ob die Wähler also die Republikaner so beurteilen, daß sie im normalen Parteiensystem als *politische* Alternative interpretierbar werden. Das schließt den Protestcharakter dieser Partei nicht aus.

## II. Rationales Protestwählen

Ein Wähler handle rational, wenn er sich für eine Partei entscheidet, die ihn in der nächsten Legislaturperiode durch ihr wahrscheinliches Regierungshandeln seinen Zielen näherbringt. Eine Partei zu wählen, die von vornherein als nicht regierungsfähig betrachtet wird, wäre unter diesem Gesichtspunkt problematisch. Man könnte ein entsprechendes Wahlverhalten als reines Protestwählen bezeichnen. Aber bereits das strategische Kalkül, die Regierenden durch Wahl einer neuen Partei wenigstens indirekt zu einer Änderung der bisherigen, abgelehnten Politik zu veranlassen, wäre in diesem Sinn ein Abrücken von einer reinen Protestwahl.

Rationales Protestwählen liege vor, wenn Wähler sich für eine neue Partei entscheiden, weil die etablierten Parteien sich zu weit von dem entfernt haben, was die Wähler durch eine Regierung verwirklicht sehen wollen. Die in normalen Zeiten mögliche Alternative für eine der vorhandenen Oppositionsparteien kommt dann nicht in Betracht, wenn die Oppositionsparteien Standpunkte vertreten, die den Zielen der jeweiligen Protestwählergruppen nicht näher oder sogar noch ferner liegen als die der Regierungspartei. Die Frage der Regierungsfähigkeit der neuen Protestpartei mag dabei genauso in den Hintergrund treten wie bei der Wahl einer Oppositionspartei, für die man zumindest für die nächste Legislaturperiode noch keine Regierungschance erwartet. Ziel kann es zunächst sein, durch Wahl einer neuen Partei die Politik einer bestehenden Partei zu beeinflussen, wenn z. B. extremere Wählergruppen die Bewegung ihrer Hauptpartei zur Mitte des ideologischen Spektrums hin verhindern wollen. Downs spricht hier von „Erpressungs“- oder „Einflußparteien“<sup>2)</sup>.

Bevor man das Verhalten von Parteien und Wählern sinnvoll aufeinander beziehen kann, muß Klarheit herrschen über das Terrain, auf dem sich beide bewegen. Dieses Terrain kann als ideologischer Entscheidungsraum bezeichnet werden. Die Vielzahl politischer Streitfragen lasse sich auf einige wenige Grundfragen zurückführen, die als ideologische Dimensionen ein Parteiensystem bestimmen.

Eine solche Grunddimension ist die Links-Rechts-Ordnung politischer Inhalte. Wirtschaftspolitisch gedeutet kann eine linke Position mit der Vertre-

tung von Staatseingriffen in die Wirtschaft und eine rechte mit einer konsequent marktwirtschaftlichen Politik gleichgesetzt werden. Auf dieser z. B. von 0 bis 100 reichenden Skala ergibt sich eine Präferenzverteilung der Wählerschaft. Diese Verteilung kann mit der Bevölkerungsdichte entlang einer Hauptverkehrsachse in einer Stadt verglichen werden. Letztere ist für konkurrierende Einzelhandelsgeschäfte relevant, weil man, unter bestimmten Annahmen, den optimalen Standort für ein Geschäft bestimmen kann. Downs hat diese räumliche Analogie auf die Konkurrenz der Parteien um Wählerstimmen übertragen. Den gewinnmaximierenden Geschäften entsprechen die stimmenmaximierenden Parteien, die die für sie günstigste Position — d. h. diejenige, die die meiste Zustimmung verspricht — im ideologischen Entscheidungsraum suchen.

Dieses sogenannte räumliche Modell der Parteienkonkurrenz ist in seiner eindimensionalen Form verschiedentlich auf das deutsche Parteiensystem mit dem Ziel angewendet worden, die Etablierung der GRÜNEN als eigenständige Partei zu erklären. Unter dem Bundeskanzler Schmidt sei die SPD als Regierungspartei aus wirtschaftspolitischen Gründen in die Mitte des ideologischen Spektrums gewandert und habe die Wähler am linken Rand vernachlässigt. Da die orthodoxe leninistische DKP als Alternative nicht in Frage kam, hätten die GRÜNEN mit einer prononciert linken, aber auch ökologischen Politikalternative in die Marktnische links von der SPD eindringen können.

Im Prinzip läßt sich dieselbe Erklärung auch auf den Erfolg der Republikaner anwenden. Danach sei die CDU/CSU durch ihre Koalition mit der traditionellen Mittelpartei FDP zu einer gemäßigten Politik der Mitte gezwungen — eine Zwangslage, die von dem ehemaligen Generalsekretär der CDU, Heiner Geißler, noch zusätzlich ideologisch überhöht worden sei —, so daß die rechten, nationalen Stammwähler der Partei entfremdet wurden. Die Republikaner konnten mit Hilfe eines südlich der Mainlinie bekannten ehemaligen Fernsehjournalisten (Schönhuber) in dieses Wählerreservoir am rechten Rand der Unionsparteien eindringen.

Wenn die gleiche allgemeine Erklärung des Entstehens neuer Parteien auf zwei voneinander unabhängige Fälle angewendet werden kann, erscheint es

<sup>2)</sup> Vgl. Anthony Downs, *Ökonomische Theorie der Demokratie*, Tübingen 1968, S. 124.

lohnend, sich damit auseinanderzusetzen. In diese Auseinandersetzung muß miteinbezogen werden, daß die Idee rationaler Protestwahl zwar richtig ist, daß aber die Bedeutung der Links-Rechts-Dimension ad hoc festgelegt und nicht untersucht wird, ob tatsächlich eine einzige Dimension den ideologischen Entscheidungsraum des Wählers erschöpfend erfaßt.

Die von Downs herangezogene wirtschaftspolitische Bedeutung des Links-Rechts-Kontinuums hat so lange Erklärungskraft, als es bürgerliche und sozialistische bzw. sozialdemokratische Parteien gibt, die ein Weniger oder Mehr von Staatsintervention in der Wirtschaft vertreten. In europäischen Parteiensystemen ist dies ein Grundkonflikt, der auch sozialstrukturell — durch die Verankerung der entsprechenden politischen Präferenzen in der Klassenposition der einzelnen Wähler — abgestützt wird.

Die GRÜNEN sind als Repräsentanten der neuen sozialen Bewegungen zunächst nicht als prononcierte Vertreter wirtschaftspolitisch linker Positionen aufgefallen. In wirtschaftspolitischer Hinsicht wäre die DKP die glaubwürdigere Alternative zur SPD gewesen. Allerdings sind die wertkonservativen Ökologen früh von sozialistischen GRÜNEN aus der neu entstehenden Partei gedrängt worden, so daß die GRÜNEN den bestehenden Parteien zwar mit den Umweltfragen neue Themen aufzuzwingen, nicht aber das Parteiensystem um eine neue Dimension erweitert haben. Das vorhandene Parteiensystem hat dieses neue Mitglied zu seinen Bedingungen integriert.

Diese Integration wird durch die Unschärfe der üblichen Links-Rechts-Unterscheidung in der Politik erleichtert. Die Wirtschaftspolitik ist nicht alles, es gibt innen- und rechtspolitische Fragen, bei denen konservative Einstellungen ebenfalls als rechts und progressive Einstellungen als links bezeichnet werden. So lange wirtschaftspolitisch linke Parteien auch innenpolitisch eher progressive Positionen vertreten und wirtschaftspolitisch rechte Parteien in der Rechts- und z. B. der Familienpolitik konservativ argumentieren, können die Etiketten links und rechts konsistent vergeben werden. Bei der einzigen in diesem Sinn „inkonsistenten“ Partei, die wirtschaftspolitisch rechts und innenpolitisch gemäßigt progressiv eingestellt ist, nämlich der FDP als Partei der Mitte, nutzt man die „Inkonsistenz“ zur Kommentierung allfälliger Konflikte in der jeweiligen Regierung. Auf diese Weise ist es möglich, die dem Parteiensystem zugrundeliegenden zwei ideologischen Dimensionen der Wirtschaftspolitik und der Innen- bzw. Rechtspolitik als eine Links-Rechts-Ordnung zu interpretieren. Die Inkonsistenzen dieser Interpretation sind deshalb gering, weil die beiden Dimensionen miteinander korrelieren.

Für die Republikaner lag eine weitere Ad-hoc-Interpretation bereit. Eine rechtsradikale Partei in Deutschland wird mit dem Nationalsozialismus in Verbindung gebracht und damit mit extremem Nationalismus. Das rechte Element wird weiterhin in einer autoritären Innen- bzw. Rechtspolitik vermutet, weniger in wirtschaftspolitischen Fragen. Die Rechten selbst suchen sich ihre Gegner in Gruppen, die sie nicht zum deutschen Volk zählen<sup>3)</sup>. Trotz dieser Anklänge an Fremdenhaß, die auch für frühere Rechtsradikale in Deutschland charakteristisch sind, birgt die Einordnung der Republikaner als rechte Partei Schwierigkeiten. Diese treten übrigens auch im Fall des Nationalsozialismus auf, so daß man in der Literatur oft die Charakterisierung als „Extremismus der Mitte“ findet<sup>4)</sup>. Die Schwierigkeiten der Einordnung liegen im Populismus dieser Parteien begründet, der zumindest wirtschaftspolitisch auf deutschem Boden nie eine marktwirtschaftliche Ordnung unterstützte. Vergleicht man die deutschen Republikaner mit den dänischen oder norwegischen Fortschrittsparteien<sup>5)</sup>, fällt ein Unterschied sofort ins Auge. Die Republikaner argumentieren nicht gegen einen bürokratisierten Wohlfahrtsstaat, sie stellen nicht die Steuersenkung in den Vordergrund, sie begrüßen nicht eine Gesundheitsreform mit dem Ziel stärkerer Selbstbeteiligung, mit einem Wort: Sie übernehmen diese Forderungen einer neuen Rechten gerade nicht. Immerhin haben sie aber die negative Thematisierung der Einwanderungsproblematik mit den Fortschrittsparteien Skandinaviens gemeinsam.

Peter Glotz bezeichnet die Republikaner als Rechtspopulisten und versteht unter Populismus eine „Politik, die die Gunst der Massen gegen ‚die da oben‘ zu gewinnen sucht“<sup>6)</sup>. Man kann dieser Charakterisierung zustimmen, allerdings wohl mit einem Fragezeichen hinter „rechts“. Auch Volksparteien kommen nicht ohne ein Mindestmaß an Populismus aus, sonst wären sie für die Massen nicht attraktiv. Sie sind natürlich nicht rein populistisch orientiert, weil der Populismus durch bestimmte ideologische Grundüberzeugungen gebremst wird. Wenn es also einen Gegensatz zum

<sup>3)</sup> So schreibt Claus Leggewie zum Programm der Republikaner: „Auf eine Formel gebracht, würde als Programmsatz ausreichen: Gegen Dealer und Türken, für (Ordnung in) Deutschland.“ (Claus Leggewie, Die Republikaner. Phantombild der Neuen Rechten, Berlin 1989, S. 87).

<sup>4)</sup> Vgl. zu dieser Charakterisierung vor allem Seymour M. Lipset, Political Man, Baltimore 1981.

<sup>5)</sup> Vgl. zu diesen Parteien Robert Harmel/Lars Svasand, Vom Protest zur Partei: Die Entwicklung der rechten Parteien in Dänemark und Norwegen, in: Franz Urban Pappi (Hrsg.), Wahlverhalten und Parteien in Skandinavien (i. E. 1990).

<sup>6)</sup> Vgl. Peter Glotz, Die deutsche Rechte, Stuttgart 1989, S. 171. Glotz lehnt sich seinerseits an Ernesto Laclau, Politik und Ideologie im Marxismus. Kapitalismus, Faschismus, Populismus, Berlin 1981, an.

Populismus gibt, sind das ideologisch gefestigte Parteien ohne Anhang in den „Massen“. Hier würde sich in der Bundesrepublik eher die FDP als Gegenpol zu den Republikanern profilieren als die linke Volkspartei SPD. Bestätigt sich am Ende die These, daß rein populistische Parteien immer dann eine Chance bekommen, wenn die Interessenvertretung der Arbeiterschaft sich in elitären Diskussionen fernab von den Bedürfnissen der „Massen“ ergeht? Revisionistische Sozialdemokraten haben das intellektuelle Abheben stets vermieden, die 68er Generation in der SPD ist hier wohl mehr gefährdet.

Wie immer man aus der Sicht von „oben“ die ideologische Landesvermessung vornimmt, die ideologischen Grundüberzeugungen des Durchschnittswählers brauchen damit nicht übereinzustimmen.

Mit den knappen Bemerkungen zur ideologischen Einordnung der Republikaner sollte hier aber ein klargemacht werden: Es wäre verwunderlich, wenn nach dem Auftreten der Republikaner das ansonsten sehr flexible Links-Rechts-Schema zur Katalogisierung politischer Inhalte nicht um eine zweite Dimension ergänzt werden müßte. Diese Ergänzung wird wahrscheinlich deshalb notwendig sein, weil die Republikaner neben der FDP als zweite Partei auftreten, bei der wirtschafts- und innen- bzw. rechtspolitische Dimension nicht perfekt übereinstimmen. Die Dimensionalität des ideologischen Entscheidungsraums der deutschen Wähler muß also explizit untersucht werden. Es ist zu prüfen, inwieweit die Republikaner eine Marktnische besetzen konnten, die von den etablierten Parteien nicht mit politischen Angeboten an die entsprechenden Wählergruppen abgedeckt wurde.

### III. Der ideologische Entscheidungsraum des Wählers

Gäbe es nur die Links-Rechts-Dimension, so könnte man die wahrgenommene Position der Parteien auf dieser Achse beim Wähler direkt abfragen und mit seiner Selbsteinstufung hierauf vergleichen, um vorauszusagen, welche Partei er wählen wird. Die Erhebung derartiger Daten hat in der deutschen Wahlforschung eine zwanzigjährige Tradition, die Ergebnisse derartiger Fragen für die letzten zehn Jahre sind in Tabelle 1 dargestellt.

Betrachten wir zunächst die durchschnittliche Selbsteinschätzung des deutschen Wählers in den achtziger Jahren, dann fällt auf, wie stabil diese Werte geblieben sind. Auf der von eins (links) bis elf (rechts) reichenden Skala betrug die Selbsteinschätzung der Wählerschaft im Jahre 1980 6,21 und nahm dann kontinuierlich, aber relativ bescheiden bis 1989 auf 6,10 ab. Dieser großen Stabilität der eigenen Einstellung vergleichbar ist sonst nur noch

**Tabelle 1: Die Links-Rechts-Einschätzung der Parteien und die durchschnittliche Selbsteinschätzung der Wähler im Zeitvergleich<sup>1)</sup>**  
(Mittelwerte)

Partei	1980 <sup>2)</sup>	1983 <sup>3)</sup>	1987 <sup>4)</sup>	1989 <sup>5)</sup>
GRÜNE	3,99	3,09	2,63	3,01
SPD	4,25	4,12	3,66	4,13
FDP	5,70	6,99	7,39	6,85
CDU	8,25	8,54	8,76	8,12
CSU	9,11	9,32	9,42	8,87
Republikaner	—	—	—	9,42
Durchschnittliche Selbsteinschätzung der Wähler	6,21	6,15	6,14	6,10

<sup>1)</sup> Skala reicht von 1 = links bis 11 = rechts.

<sup>2)</sup> Zentralarchiv für empirische Sozialforschung an der Universität zu Köln, 1981: Wahlstudie 1980 (ZA-Nr. 1053), S. 115 bis 124 (Vorwahlumfrage vom September 1980, Bundestagswahl am 5. Oktober 1980).

<sup>3)</sup> Forschungsgruppe Wahlen, 1983: Politik in der Bundesrepublik, Februar 1983 (FGW 2/83), S. 241–243 (Vorwahlumfrage vom Februar 1983, Bundestagswahl am 6. März 1983).

<sup>4)</sup> Zentralarchiv für empirische Sozialforschung an der Universität zu Köln, 1987: Wahlstudie 1987, Teil 2: Panel-Studie (ZA-Nr. 1537), S. 99–103 (Vorwahlstudie vom September 1986, Bundestagswahl am 25. Januar 1987).

<sup>5)</sup> Forschungsgruppe Wahlen, 1989: Wahlstudie 1990 – Erste Welle – November/Dezember 1989, S. 287–290.



die Einschätzung der beiden großen Volksparteien. Der Wert der SPD schwankt von 4,25 im Jahre 1980 bis 3,66 im Jahre 1987. Außerdem ist die Einschätzung der CDU im gesamten Zeitraum als relativ stabil zu betrachten. Die kleineren Parteien ändern dagegen ihre wahrgenommene Position stärker.

Zu Beginn des Jahrzehnts galten die GRÜNEN noch nicht als ausgesprochene Linkspartei. Ihr Wert betrug im Jahre 1980 3,99. Heute beträgt dieser Wert 3,01 und liegt damit nicht mehr so nahe an dem Wert der SPD wie zu Beginn der achtziger Jahre. Trotzdem haben die GRÜNEN und die SPD heute wahrscheinlich politisch mehr gemeinsam als in den letzten Jahren der sozialliberalen Koalition. Dies ist ein erster Hinweis darauf, daß eine einzige Dimension zur Beschreibung der ideologischen Distanzen der deutschen Parteien wohl nicht ausreicht.

In der stärkeren rechten Einstufung der FDP seit 1983 spiegelt sich der Koalitionswechsel dieser Partei wider. Ihr Wert lag mit 5,7 1980 noch näher an der SPD, seit 1983 hat die FDP einen Wert, der näher am jetzigen Koalitionspartner CDU liegt.

Werte für die Republikaner stehen erst seit 1989 zur Verfügung. Hier fällt auf, daß die Republikaner heute die Position einnehmen, die 1987 noch die CSU innehatte: 9,42. Durch das Auftreten der Republikaner hat sich die Position der CSU im Bewußtsein der Wähler etwas zur Mitte hin verschoben. Im Vergleich zur stark polarisierenden Bundestagswahl 1987 haben, wahrscheinlich nicht zuletzt durch den Erfolg der Republikaner, die Distanzen zwischen den Bundestagsparteien auf dem Links-Rechts-Kontinuum 1989 geringfügig abgenommen.

Um den ideologischen Entscheidungsraum der Wählerschaft aufzuspannen, verwenden wir Sympathieeinstufungen der Parteien und der führenden Politiker in der Bundesrepublik. Diese als Skalometer bezeichneten Einstufungen reichen von +5, d. h. sehr positiv, über 0 bis -5 (sehr negativ). Aus den Durchschnittswerten für 1987 und 1989 (vgl. Tabelle 2) läßt sich ablesen, daß der Sympathiewert von CDU und CSU zusammen mit dem des Kanzlers stark gefallen ist, während die FDP, die SPD und die GRÜNEN im November 1989 positivere Werte verzeichnen konnten als im Januar 1987. Am negativsten werden die Republikaner eingestuft (-3,24), gefolgt von Schönhuber mit einem Wert von -2,88. Den weitaus positivsten Wert weist Außenminister Genscher mit 2,56 auf.

Wonach richten sich die Befragten, wenn sie von den Parteien und Politikern sagen sollen, was sie von ihnen halten? Man kann annehmen, daß dieses Urteil teilweise Ausdruck der politischen Distanz des Befragten zu den Parteien bzw. Politikern ist im Sinne unterschiedlicher Grade der Übereinstim-

mung in politischen Sachprogrammen. Daneben wird das Urteil auch Ausdruck einer Kompetenz-einstufung sein. So mag der hohe positive Wert für Genscher darauf zurückzuführen sein, daß man ihn, auch unabhängig von den inhaltlichen Aspekten seiner Außenpolitik, für einen kompetenten Politiker in der praktischen Umsetzung der Außenpolitik der Bundesregierung hält. Leider stehen uns keine Kompetenzurteile über die Parteien und Politiker auf derselben Skala zur Verfügung. Als Ersatzmaß dieser Valenzdimension verwenden wir die durchschnittliche Nicht-Vertrautheit mit einer Partei oder einem Politiker (letzte Spalte von Tabelle 2). Die kleineren Parteien und Politiker wie Graf Lambsdorff oder Späth sind den Wählern nicht so vertraut wie die großen Volksparteien und deren bundesweit bekannten Spitzenpolitiker. Man kennt zwar auch Politiker wie Graf Lambsdorff oder Späth, beurteilt sie aber genauso wie die kleineren Parteien nicht so fundiert wie die großen Parteien, aus deren Beurteilung mehr Konsequenzen für das eigene Wahlverhalten folgen.

**Tabelle 2: Die Einschätzung von Parteien und Politikern im Januar 1987 und im November 1989<sup>1)</sup>**

Parteien/Politiker	1987	1989	Nicht-Vertrautheit <sup>2)</sup>
SPD	1,12	1,56	0
CDU	1,25	0,56	0
CSU	0,40	-0,05	0
FDP	0,25	0,56	1
GRÜNE	-1,43	-0,68	1
Republikaner	-	-3,24	1
Schily	-1,21	-	1
Brandt	0,03	-	0
Vogel	0,10	0,74	0
Rau	1,06	-	0
Lafontaine	-	0,70	1
Genscher	0,97	2,56	0
Bangemann	-0,25	-	1
Lambsdorff	-0,62	-0,45	1
Kohl	0,75	-0,11	0
Stoltenberg	1,56	-	0
Blüm	-	-0,69	1
Späth	-	1,23	1
Waigel	-	0,28	0
Schönhuber	-	-2,88	1

<sup>1)</sup> Skalometerfragen („Was halten Sie von . . .“) mit Werten von +5 über 0 nach -5. 1987: 2. Welle der Wahlstudie 1987 und 1989. 1. Welle der Wahlstudie 1990 der Forschungsgruppe Wahlen, Mannheim.

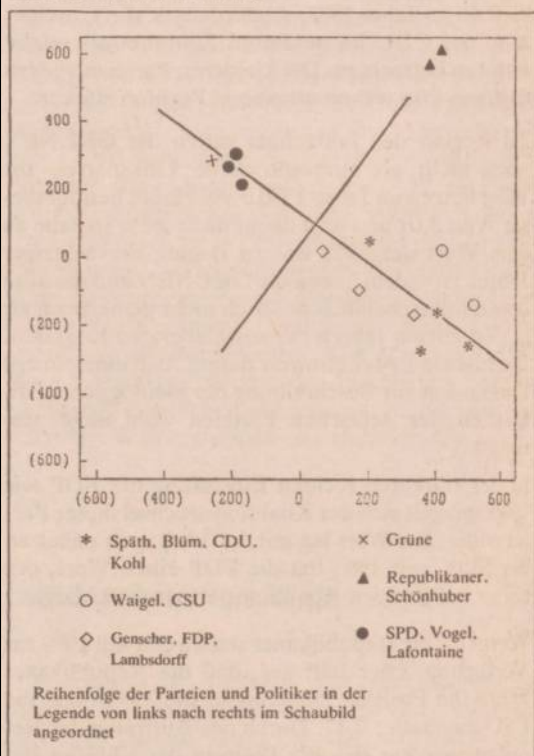
<sup>2)</sup> Indikatoren der Nicht-Vertrautheit (1 = nicht vertraut) des Durchschnittswählers mit Politikern/Parteien sind überdurchschnittlich häufig 0-Einstufungen, Ablehnungen mit -5 oder „Keine“ Angaben.

Zur Identifizierung des Entscheidungsraums verwenden wir eine Variante der Faktorenanalyse<sup>7)</sup>. Ziel der Faktorenanalyse ist herauszufinden, ob sich die Distanzen der Wähler zu den Parteien und Politikern ein- oder zweidimensional abbilden lassen. Man versucht also sowohl die Idealpunkte der Wähler als auch die Parteien und Politiker in derselben Darstellung zu lokalisieren. Je nach seinem Standort wird der Wähler wahrscheinlich die Partei wählen, die ihm am nächsten steht. Die Anordnung der Parteien und Politiker zueinander läßt sich dann inhaltlich interpretieren. In unserem Fall reicht eine Dimension zur Abbildung der ideologischen Distanzen nicht aus. Deshalb wird im folgenden die zweidimensionale Lösung (Abbildung 1) interpretiert. Dies geschieht durch Angabe inhaltlich bestimmter möglicher Achsen, die die Fläche sinnvoll durchlaufen sollen. Wir beginnen mit einer möglichen Interpretation, die sich inhaltlich nicht bewährt. In Abbildung 1 werden deshalb nur die Achsen eingezeichnet, die zu einer plausiblen Gesamtinterpretation führen (Interpretation 2).

Für die ideologische Einordnung der Republikaner kommt es als erstes darauf an, die Links-Rechts-Achse in Schaubild 1 festzulegen. Zwei Möglichkeiten bieten sich an: 1. Man zieht eine Linie von den GRÜNEN als der am weitesten links angesiedelten Partei zu den Republikanern als der rechtsradikalen Partei. Daraus resultiert eine Mittelposition für die Regierungsparteien, wobei die FDP fast als Partei der linken Mitte erscheint und die CSU als Partei der rechten Mitte mit der CDU zwischen diesen beiden Parteien. Das Hauptproblem dieser Interpretation ist die zweite Achse. Auf welcher ideologischen Achse liegen hier die Unterschiede zwischen den GRÜNEN und der SPD auf der einen Seite und den drei Regierungsparteien am anderen Endpol? 2. Man zieht eine Linie von Kohl und der CDU zur SPD und den GRÜNEN und interpretiert diese Achse als die traditionelle Links-Rechts-Achse. Die FDP ist hierbei klar im Regierungslager angesiedelt, die Republikaner werden zur Mittelpartei. Die zweite Achse ließe sich als Gegensatz der populistischen Republikaner zu den weniger

<sup>7)</sup> Vgl. zu diesem Verfahren James Enelow/Melvin Hinich, *The Spatial Theory of Voting: An Introduction*. Cambridge, U. K. 1984, und als Anwendung auf das deutsche Parteiensystem Franz Urban Pappi, *Die ideologischen Dimensionen des Parteiensystems der Bundesrepublik im Entscheidungsraum des Wählers von 1987*, Lehrstuhl für Politische Wissenschaft I der Universität Mannheim, unveröffentlichtes Manuskript. (Bei dem Verfahren muß eine Valenzdimension und eine Bezugspartei festgelegt werden, als welche wir hier die SPD verwenden. Die Varianz-Kovarianz-Matrix der Skalometerwerte wird hinreichend durch zwei Faktoren abgebildet; der erste Faktor erklärt 59 Prozent und der zweite 11 Prozent der Varianz. Die Erklärungskraft der weiteren Faktoren nimmt, bei 6 Prozent beginnend, relativ kontinuierlich ab.)

Abbildung 1: Der zweidimensionale Raum der Parteienkonkurrenz



Quelle: Umfrage November 1989.

populistischen Parteien verstehen, worunter in erster Linie die GRÜNEN und die FDP, aber auch Blüm (als von der Linie seiner Partei abweichender Politiker) zählen. Die CSU nähme mit ihrem Parteivorsitzenden, gefolgt von dem CDU-Politiker Späth eine etwas populistischere Stellung ein als die CDU mit Kohl oder die SPD.

Die inhaltliche Interpretation wird im nächsten Abschnitt anhand politischer Einstellungsfragen überprüft. Unabhängig von den Ergebnissen, die wir dabei erzielen werden, steht aber jetzt bereits eines fest: In der zweidimensionalen Lösung nehmen die Republikaner einen Platz ein, der etwa gleich weit von der SPD und den Politikern Waigel und Späth von der CDU/CSU entfernt liegt. Daraus kann man schließen, daß auch das Wählerpotential der Republikaner in den Einzugsbereich der beiden großen Volksparteien hineinreicht. Schon allein diese Äquidistanz der Republikaner spricht für die Interpretation vom Radikalismus der Mitte auf einer populistischen Dimension, die bisher nur schwach auch für den anderen Pol der Parteienlandschaft, d. h. für die beiden nichtpopulistischen Parteien FDP und GRÜNE, galt.

## IV. Politische Einstellungen im ideologischen Entscheidungsraum

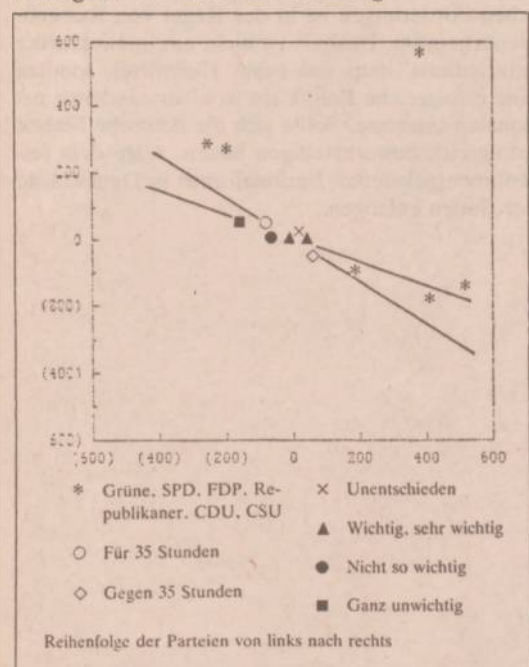
Zur weiteren Interpretation von Abbildung 1 ziehen wir hier ausgewählte politische Einstellungen der Wähler heran. Statt die Interpretation ausschließlich auf die Positionen von Parteien und Politikern zu stützen, sollen hier auch die Idealpunkte der Wähler verwendet werden. Jeder Wähler hat je nach seinem politischen Standort einen bestimmten Platz in Abbildung 1. Bilden wir nun Mittelwerte für die Befürworter und Gegner einer bestimmten Politik und zeichnen diese Mittelwerte der Wähleridealpunkte in den ideologischen Entscheidungsraum ein, ergeben sich Anhaltspunkte für die inhaltliche Interpretation der Achsen.

Eine aktuelle Frage, die sich auf den klassischen Gegensatz zwischen Kapital und Arbeit bezieht und somit auf die wirtschaftspolitische Links-Rechts-Achse, ist die Einstellung zur 35-Stunden-Woche. Befürworter der 35-Stunden-Woche bei vollem Lohnausgleich nehmen eine linke, gewerkschaftsfreundliche Haltung ein; sie sind an einer die Arbeitnehmer begünstigenden Verknappung des Produktionsfaktors Arbeit interessiert. Im November 1989 sprachen sich 36 Prozent der Befragten für diese Verknappung aus, 46 Prozent waren dagegen und 18 Prozent unentschieden. Zeichnet man nun die Position dieser drei Einstellungsgruppen in unseren ideologischen Entscheidungsraum ein (Abbildung 2), ist die resultierende Achse als die klassi-

sche wirtschaftspolitische Links-Rechts-Achse zu interpretieren. Diese Achse wird klar von den Bundestagsparteien besetzt, auf der einen Seite von den Parteien des Regierungslagers und auf der anderen Seite von den Oppositionsparteien als den Befürwortern der gewerkschaftlichen Forderungen nach der 35-Stunden-Woche bei vollem Lohnausgleich. Die Republikaner befinden sich auf dieser Achse in einer Mittelposition.

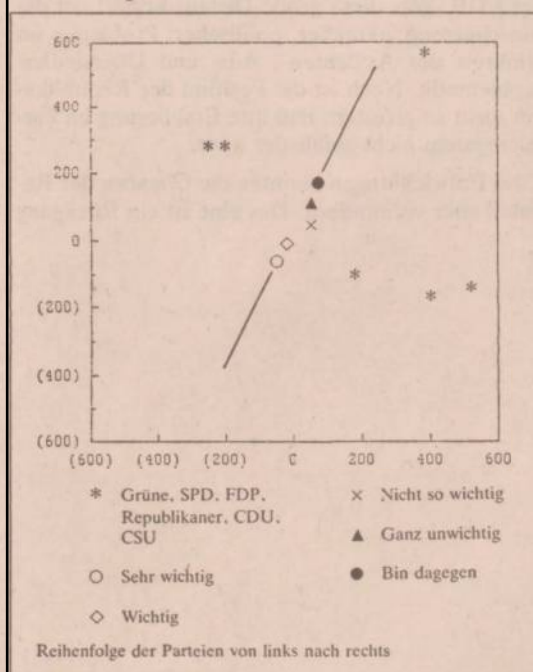
Als Indikator für eine progressive bzw. konservative Innen- und Rechtspolitik verwenden wir die Wichtigkeitseinstufung des folgenden politischen Problems: „Für Ruhe und Ordnung in der Bundesrepublik sorgen.“ Wer dieses Problem für wichtig erachtet, ist eher als rechts, wer es für unwichtig erachtet, eher als links einzustufen. Interessanterweise hat auch dieser Gegensatz mehr mit den etablierten Parteien zu tun als mit den Republikanern. Die Achse verläuft etwas flacher als die wirtschaftspolitische Achse, so daß die Republikaner immerhin eine etwas rechtliche Position einnehmen als in Wirtschaftsfragen. Sie können auf dieser Achse aber z. B. die CSU nicht rechts überholen. Damit steht fest, daß die Republikaner im Hinblick auf die wirtschafts-, die innen- und rechtspolitische Achse des traditionellen deutschen Parteiensystems nicht in deutlicher Extremposition erscheinen. Ihre Au-

**Abbildung 2: 35-Stunden-Woche und Wichtigkeit von Ruhe und Ordnung**



Quelle: Umfrage November 1989.

**Abbildung 3: Wichtigkeit der Hilfe für osteuropäische Reformländer**



Quelle: Umfrage November 1989.

Benseiterrolle muß mit anderen politischen Einstellungen erklärt werden.

Zu denken wäre hier an populistische Forderungen, die die Stammtischebene verlassen haben und in bestimmten, in der Öffentlichkeit diskutierten Programmen artikuliert werden. Einschlägiges Charakteristikum wäre z. B. die Gegnerschaft gegen eine liberale Handhabung des Asylrechts und andere liberale Programme, die man aus nationalistischen Gründen ablehnen kann. In der Vergangenheit kam der Populismus oft auch in der Ablehnung jeder Entwicklungshilfe zum Ausdruck. Wir greifen

hier zurück auf die Wichtigkeitseinstufung des folgenden aktuellen Problems: „Den osteuropäischen Ländern bei ihren Reformen wirtschaftlich helfen.“ Wie aus Abbildung 3 hervorgeht, liegt hier in der Tat ein erklärungskräftiges Einstellungsmuster für die Position der Republikaner vor. Die Gegner dieser Wirtschaftshilfe oder die Wähler, die dieses Problem für ganz unwichtig halten, liegen im Einzugsbereich der Republikaner. Eine ähnliche Achse würde sich auch hinsichtlich der Sorge um den Mißbrauch des Asylrechts, aber auch der Gegnerschaft gegen besondere Eingliederungshilfen für Übersiedler zeichnen lassen.

## V. Schlußfolgerung

Wir haben hier das Konzept des rationalen Protestwählens vertreten. Es läßt sich auf die Republikaner anwenden, weil diese neue Partei Probleme thematisiert, die bei einem Teil der Wähler im Umkreis der beiden Volksparteien Besorgnisse auslösen. Trotzdem bereitet die ideologische Einordnung der neuen Partei in das vorhandene Parteiensystem Schwierigkeiten. Im Unterschied zu den GRÜNEN nehmen die Republikaner auf den vorherrschenden ideologischen Grunddimensionen des deutschen Parteiensystems, den miteinander korrelierten wirtschafts-, innen- und rechtspolitischen Achsen, keinen klaren Standpunkt ein. Ihre relative Mittelposition auf diesen beiden Achsen reicht zu einer Standortbestimmung nicht aus; sie liegen weitab von der klassischen Partei der Mitte, der FDP. Was diese große Distanz erklärt, ist die Einschätzung aktueller politischer Probleme im Umkreis der Asylanten-, Aus- und Übersiedlerproblematik. Noch ist die Position der Republikaner nicht so gefestigt, daß ihre Etablierung im Parteiensystem nicht gefährdet wäre.

Zwei Entwicklungen könnten die Chancen der Republikaner vermindern. Das eine ist ein Rückgang

des von der Einwanderungsfrage ausgehenden Problemdrucks. Das andere wäre ein Aufgreifen dieser Probleme durch eine der etablierten Parteien. Geschieht das eine oder andere bald, würde wahrscheinlich verhindert, daß die aktuelle Problemlage ideologisch im Rahmen nationalistischer Konzepte überhöht und auf Dauer thematisiert wird. So lange diese nationalistische Überhöhung in der Wählerschaft nicht gelingt, überwiegt der Protestcharakter bei der Wahl dieser neuen Partei. Dieser Protest sollte allerdings nicht als rein emotionales Reagieren auf nationalistische Parolen abgetan werden. Was Wähler als wirkliche Sorgen interpretieren, ist von den Parteien als politische Wirklichkeit zu akzeptieren.

Nationalismus im Zusammenhang mit populistischen Forderungen ist in der Regel von Ressentiments geprägt. Deshalb ist nicht ein intellektueller Internationalismus das beste Heilmittel, sondern eine erfolgreiche Politik im wohlverstandenen nationalen Interesse. Sollte sich die deutsche Einheit erfolgreich bewerkstelligen lassen, wäre dem ressentimentgeladenen Nationalismus in Deutschland der Boden entzogen.

## **Elmar Wiesendahl: Der Marsch aus den Institutionen. Zur Organisationsschwäche politischer Parteien in den achtziger Jahren**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21/90, S. 3–14

Die Mitgliederorganisationen der Parteien bilden das Rückgrat parteiendemokratischer Willensbildung in der Bundesrepublik. Seit den siebziger Jahren erlebten die etablierten Parteien eine Eintrittswelle, die die gesellschaftliche Integration der Parteien verbesserte und deren Basis regenerierte. Für die Großparteien SPD und CDU läßt sich der Mitgliederzulauf aus dem Wechselspiel von Mobilisierung und Gegenmobilisierung während der sozialliberalen Aufbruchphase erklären. Im Wettbewerb um die Eintrittswelle sind die Unionsparteien am Ende erfolgreich und können an die Organisationspotenz der SPD anschließen.

Nach einer Sättigungsphase haben sich die Verhältnisse in den achtziger Jahren umgekehrt. Die Mitgliederzahlen sind rückläufig, so daß die Parteien unter wachsenden Mobilisierungs- und Rekrutierungsproblemen mit entsprechender Organisationsschwäche leiden. Der Mitgliederschwund kann nicht auf allgemeine Entpolitisierungstendenzen zurückgeführt werden. Vielmehr wirken andere gesellschaftliche Wandlungsfaktoren und organisationsspezifische Insuffizienzen zusammen. In den Parteienbereich fallen Entideologisierungstendenzen, verspielter Vertrauenskredit und konservative innerparteiliche Organisationsstrukturen sowie Anreizdefizite für aktive und einflußbezogene Beteiligung. Gesellschaftlich schlägt vor allem die Organisationsdistanz und -verweigerung unter Jugendlichen zu Buche. Zudem wirken sich der mit der partizipatorischen Revolution verbundene Wandel im Demokratie- und Politikverständnis sowie anspruchsvollere und direktdemokratische Beteiligungsvorlieben nachteilig für die Parteien aus. Während die von Bürgerinitiativen bzw. neuen sozialen Bewegungen angebotenen Aktionsformen sich mit der gewandelten Partizipationsnachfrage besser decken, zeigt das Formprinzip der Partei deutliche Schwierigkeiten, um mit der Gesellschaftsentwicklung mitzuhalten.

Die Organisationsschwäche der Parteien lockert nicht nur die gesellschaftliche Anbindung der Parteiendemokratie, sondern muß in ihrer ganzen Tragweite auch als ein Indiz für den Integrations- und Legitimationsverfall parteiendemokratischer Herrschaft in der Bundesrepublik angesehen werden.

## **Richard Stöss: Parteikritik und Parteiverdrossenheit**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21/90, S. 15–24

Durch die Wahlerfolge der Republikaner, die ihre Ursache auch in der verbreiteten Parteiverdrossenheit haben, sind die Mängel und Schwachstellen der parteienstaatlichen Demokratie wieder in das Bewußtsein der Öffentlichkeit gedrungen. Der Beitrag resümiert Geschichte, Hintergründe und Ansatzpunkte der Parteikritik in Deutschland und in der Bundesrepublik, analysiert die aktuellen Reaktionen der Bevölkerung und fragt nach der Bedeutung von Parteikritik und Parteiverdrossenheit für den demokratischen Prozeß.

Die Unzufriedenheit mit den politischen Parteien ist so alt wie die Parteien selbst. Geht man davon aus, daß die Lebenslagen, Bedürfnisse und Sichtweisen in differenzierten Industriegesellschaften außerordentlich heterogen und weithin auch gegensätzlich sind und daß Parteien immer auch ein Stückweit öffentliche Herrschaft verkörpern, dann kann es gar nicht ausbleiben, daß ihnen immer auch Kritik und Ablehnung zuteil wird. Nach 1945 konzentrierte sich die Kritik auf die Volkspartei, der vor allem mangelnde innerparteiliche Demokratie, ideologisch-programmatische Profillosigkeit und einseitige Orientierung am Stimmenwerb vorgeworfen wurde. Heute lauten die Vorwürfe Innovationsschwäche, Perspektivlosigkeit, Kompetenzverlust, Überwucherung der politischen Willensbildung, Integrationsschwäche, soziologische und weltanschauliche Kontextlosigkeit und – wiederum – mangelnde innerparteiliche Demokratie. Der Unmut über die etablierten Parteien stellt keineswegs, wie oft behauptet, nur akademisches Krisengerede dar, sondern zeigt sich auch in der wachsenden Parteiverdrossenheit der Bevölkerung. Gleichwohl ist die Unterstützung für das politische System sehr groß.

Der Verfasser vertritt die Auffassung, daß diese Zufriedenheit der bundesdeutschen Demokratie insgesamt gilt, die ihre Flexibilität und Anpassungsfähigkeit durch die Ausprägung von neuen Parteien, sozialen Bewegungen und Partizipationsformen unter Beweis gestellt hat. Parteikritik und Parteiverdrossenheit müssen als ein wichtiges Ferment für die Anpassung demokratischer Strukturen und Prozesse an veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen angesehen werden.

## **Hans Herbert von Arnim: Entmündigen die Parteien das Volk? Parteienherrschaft und Volkssouveränität**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21/90, S. 25–36

Während es zu Anfang der Bundesrepublik darum ging, die demokratischen Parteien zu etablieren, bedürfen sie heute nach über 40 Jahren Parteienstaat zunehmend der Kontrolle. Vor allem zwei Gefahren, die an die Grundstruktur unseres Staates rühren, gehen von ihnen aus: eine Aufweichung der Gewaltenteilung und eine gewisse Entmachtung des Volkes. Die Parteien suchen zunehmend auch solche Institutionen personell zu kolonisieren, die eigentlich als parteifrei konzipiert sind wie z. B. die Verwaltung, die Rechtsprechung, die öffentlich-rechtlichen Medien, die Wissenschaft. Dadurch werden machtpolitische Denkweisen auch in diese Institutionen getragen und ihre Gegengewichtsfunktion untergraben. Da die Parteien gleichgerichtet operieren, kann der Wähler mit dem Stimmzettel nichts ausrichten. Ebenso wird der Bürger entmachtet, wenn die Parlamente in eigener Sache entscheiden wie bei Abgeordnetendiäten, Parteien-, Fraktions- und Stiftungsfinanzierung. Geboten sind Öffentlichkeit und öffentliche Begründung.

Bei Wahlen ist den Bürgern mehr Einfluß auf die Personalauswahl zu geben. Scheinkandidaturen und die Bestimmung der Ortsbeiräte von oben sind zu beseitigen. Die Möglichkeiten der unmittelbaren Demokratie könnten erweitert werden. Es bestehen gute Gründe, die lange festgefahrene Diskussion erneut aufzunehmen, besonders auf gemeindlicher Ebene (Direktwahl des Bürgermeisters und Bürgerentscheid), aber auch auf Staatsebene. Die dringende Begrenzung auch der demokratischen Parteien, nicht zuletzt durch Aktivierung des Volkes selbst, ist eine Verfassungsfrage, deren Bedeutung — auch angesichts der Genugtuung über die geglückte Überwindung der diktatorischen Einparteienherrschaft in der DDR — nicht aus dem Blick geraten darf.

## **Franz Urban Pappi: Die Republikaner im Parteiensystem der Bundesrepublik. Protesterscheinung oder politische Alternative?**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21/90, S. 37–44

Die Republikaner werden in der Literatur in der Regel als rechtsradikale Partei, wenn auch nicht als Nachfolgerin der NSDAP, interpretiert. Diese Einstufung läßt sich mit einem aus den Urteilen der Wähler abgeleiteten räumlichen Modell der Parteienkonkurrenz nicht vereinbaren. Im ideologischen Weltbild des Durchschnittswählers sind die Republikaner gleich weit von der SPD und CDU/CSU entfernt und damit für Wähler aus dem Umfeld der beiden Volksparteien attraktiv. Die Thematik, mit der sie diese Wähler ansprechen, sind populistische Forderungen nach Einschränkung des Asylrechts oder der Hilfen für Aus- und Übersiedler. Auf den miteinander korrelierten Dimensionen des etablierten Parteiensystems, der wirtschaftspolitischen, der innen- und rechtspolitischen Links-Rechts-Achse, nehmen sie keine extreme Position ein. Insoweit die Republikaner sozialpolitische Befürchtungen in Teilen der Wählerschaft ansprechen, kann eine Wahlentscheidung für sie als rationale Protestwahl aufgefaßt werden.