

Everhard Holtmann
Der Parteienstaat in Deutschland

Schriftenreihe Band 1289

Everhard Holtmann

Der Parteienstaat in Deutschland

Erklärungen, Entwicklungen, Erscheinungsbilder

Professor Everhard Holtmann lehrt Systemanalyse und Vergleichende Politik an der Martin-Luther-Universität in Halle-Wittenberg. Seit 2007 ist er Sprecher des DFG Sonderforschungsbereiches 580 (Gesellschaftliche Entwicklung nach dem Systemumbruch) und ab Oktober 2012 Forschungsdirektor am Zentrum für Sozialforschung in Halle.

Bonn 2012

© Bundeszentrale für politische Bildung/bpb
Adenauerallee 86, 53113 Bonn

Redaktion: Hildegard Bremer, bpb
Lektorat: Eik Welker, Bonn

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Bundeszentrale für politische Bildung dar. Für die inhaltlichen Aussagen trägt der Autor die Verantwortung.

Hinweis: Die Inhalte der im Text und Anhang zitierten Internet-Links unterliegen der Verantwortung der jeweiligen Anbieter/-innen. Für eventuelle Schäden und Forderungen können die bpb und der Autor keine Haftung übernehmen.

Umschlaggestaltung: Michael Rechl, Kassel
Umschlagfoto: © Süddeutsche Zeitung Photo/Volker Derlath. Abgerissene Wahlwerbung auf einer Wand.
Satzherstellung und Layout: Naumilkat – Agentur für Kommunikation und Design, Düsseldorf
Druck: CPI books GmbH, Leck

ISBN: 978-3-8389-0289-0

www.bpb.de

Inhalt

Einführung

Ist der Parteienstaat ein Auslaufmodell? Krisenzeichen in Vergangenheit und Gegenwart	11
--	----

I. Erklärungen

Parteien als Ausdruck sozialen Wandels und als Agenten gesellschaftlicher Konflikte	27
1 Ist alles schon einmal da gewesen? Historische Pfadabhängigkeiten	27
2 Parteien und Gesellschaft: Eine besondere Beziehung	35
3 »Prinzipal« und »Agent«: Parteien als politische Handlungsbevollmächtigte	37
4 Sozialer Wandel und Parteienentwicklung: Brüche und gleitende Übergänge	39
5 »Eingefrorene« Parteiensysteme: Die strukturbildenden Wirkungen langlebiger gesellschaftlicher Konfliktlinien	40
6 Von der Bewegung zur Partei: Ein typisches Stufenmodell politischer Organisation	42
7 »Protest« als Ferment für Parteigründung	45
8 Nicht mehr selbstverständlich: Der parlamentarische Vertretungsvorrang der Parteipolitik	48
9 Parteien und Staat: Eine politische Vernunftfeie	51
10 Deutungsmuster von Parteienfeindlichkeit	52
11 Der Demokratiemangel von demokratischer Elitenherrschaft	55
12 Handeln unter Bedingungen von Ungewissheit: Alte Probleme des heutigen Parteienstaates	58

II. Entwicklungen

Entwicklungsphasen und Typologien des deutschen Parteiensystems von den Anfängen bis heute	61
1 Typologische Unterscheidung von Parteien	61
Sinn und Zweck der Typenbildung	61
Klassische Typenbildungen – Honoratiorenpartei, Massenintegrationspartei, Allerweltpartei	62
Neuestes Produkt der Typenbildung – die Kartellpartei	65
Die Vertrauenskrise der etablierten Parteiensysteme in Europa und der Aufstieg alternativer Parteitypen	67
Die »runderneuerte« Volkspartei – eine zukunftsfähige Perspektive?	70
2 Fünf-Phasen-Folge der Parteienentwicklung in Deutschland	71
3 Entfaltung des Parteiwesens im Zeichen der Parlamentarisierung: Die erste Entwicklungsphase bis 1918	74
4 Polarisiertes Parteiensystem mit systemfeindlichen Flügelparteien: Die zweite Entwicklungsphase bis 1933	75
5 Demokratische Neugründung vor Traditionshorizonten und die Vorherrschaft der Volksparteien: Die dritte Entwicklungsphase von 1945 bis 1970	77
Die Union als Pionierin der Volkspartei	80
Die vorübergehende Bedeutung kleiner Interessenparteien	82
Die CSU als bayerische Hegemonialpartei	85
Der Weg zur sozialdemokratischen Volkspartei	86
Konzentrationsprozesse im deutschen Parteiensystem	87
6 Wertewandel und Neue Soziale Bewegungen: Die vierte Entwicklungsphase der 1980er Jahre	97
7 Die Zäsur der deutschen Einigung: Die fünfte Entwicklungsphase seit 1990	101
Aufbruch aus dem SED-Einparteienregime in ein demokratisches Parteiensystem – Bürgerbewegung, Blockparteien, neue Parteien	102

Die Sonderrolle der PDS in der formativen Phase des ostdeutschen Parteiensystems	108
Ostdeutsche Prägungen des gesamtdeutschen Parteiensystems	109
Annäherung und Eigenheit – Ostdeutschland im gegenwärtigen Parteienstaat der Bundesrepublik	112
Gesellschaftliche Konfliktlinien im Ost-West-Feld des Parteiensystems	117
Der Abstieg der Volksparteien – ein unheilbares Krisensymptom des Parteienstaates?	124
Strukturmuster der Gegenwart – ein »fluides« Fünfparteiensystem	129

III. Erscheinungsbilder

Die Mühen der Tiefebene: Parteiarbeit zwischen Aufgabenerfüllung und populärer Kritik

1 Parteienverdross: Ein chronisches Krankheitsbild deutscher politischer Kultur	131
Politikverdrossenheit – Beschreibung einer Gefühlslage	131
Vertrauen als ein Grundwert politischer Kultur	131
Schlusslicht beim Institutionenvertrauen – die Parteien	133
Parteienferne – ein versachlichtes Erbe deutscher Tradition	135
Parteienferne und »unpolitische« Kommunalpolitik – eine historische Liaison	139
Starker Staat und Sehnsucht nach Gemeinschaft – alte deutsche Anfälligkeiten	141
Das Janusgesicht der deutschen politischen Kultur	147
2 Vom Fremdkörper zum Sprachrohr des Volkswillens: Der Parteienstaat in der Theorie	149
Wegweisend, aber eine Fehlkonstruktion – die Parteienstaatstheorie von Gerhard Leibholz	149
Neuerer Erklärungsansatz mittlerer Reichweite – die Kartellpartei-These	153

3	Überdehntes Verfassungsprivileg?	
	Die Rechtsstellung politischer Parteien	155
	Ermöglicende und beschränkende Vorgaben von Parteirecht	155
	Festigung, Eingrenzung, partielle Entmachtung – drei Entwicklungsphasen des Parteienrechts	156
	Parteienverbot in der wehrhaften Demokratie	157
	Kodex des Parteienprivilegs – das Parteiengesetz	160
	Kommunale Institutionenreformen – Neues Steuerungsmodell, direkte Demokratie und die Aushöhlung des repräsentativen Prinzips	161
4	Parteienfinanzierung: Kosten der Demokratie	164
	Der gespaltene Prinzipal – Spender und Steuerzahler	164
	Kein demokratischer Parteienstaat zum Nulltarif	166
	Tauziehen zwischen Gesetzgeber und Verfassungsgericht	168
	Weggabelungen auf dem Pfad der Parteienfinanzierung	169
	Die Einnahmen der Bundestagsparteien	171
5	Ohnmacht der Basis, abgehobene Führung?	
	Schein und Wirklichkeit der »politischen Klasse«	174
	Die »politische Klasse« im Sprachgebrauch	174
	Eliten in den Augen der Bevölkerung – bedeutsam, aber für viele entbehrlich	175
	Ein »ehernes Gesetz der Oligarchie«?	177
	Politiker als »verschwisterte Rivalen« – Befunde der empirischen Elitenforschung	179
	Den Wählern und dem Land verpflichtet – das Repräsentationsverständnis der politischen Elite	184
	Von Mitgliedern und Parteiführung bevorzugt – eine effiziente Parteiorganisation	185
	Geringer Vertrauensbonus der Bevölkerung, stabile Vertrauensachsen in den Parteien	188
	Abgekoppelte untere Schichten – das Risiko einer neuen innerparteilichen Ungleichheit	190

6	Bei Anruf Job? Ämterpatronage	193
	Motivlagen – Machtkontrolle und Belohnung	193
	Protektion ist schwer zu fassen – die Tarnkappe des Patrons	196
	Austausch von Spitzenpositionen nach Regierungswechseln	197
	Der politische Charakter von Verwaltung	199
	Kollision von Politik und Recht – das Spannungsverhältnis zwischen der Politisierung und den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums	201
	Der politische Beamte – eine Anomalie im Rechtsstaat? Zum Rollenkonflikt von Korrektheit und Loyalität	202
	Parteibonus nicht ohne fachliche Eignung – Reichweite und Grenzen von Amtspatronage	203
7	Konkurrenz und Koexistenz: Parteien und parteifreie Wählergemeinschaften im kommunalen Feld	208
	Vorteile und Mühen der dezentralen Ebene	208
	Parteien in der Kommunalpolitik – eine nicht standesgemäße Verbindung?	210
	Kennzeichnend für Kommunalwahlen – Doppelherrschaft von Ortsparteien und Wählergemeinschaften	211
	Gründungsmotiv für Wählergemeinschaften – »Sachpolitik, nicht Parteipolitik«	213
	Organisation und soziales Profil kommunaler Wählergemeinschaften (KWG)	216
	Einstellungen parteifreier Mandatsträger zur Kommunalpolitik	217
	Auf dem Weg zu Programmparteien – Themenschwerpunkte von KWGs	218
	Bewegung im lokalen Parteiensystem – Institutionenreform, gesellschaftliche Polarisierung und ein neuer Lokalismus	220
8	Navigatoren im Mehrebenensystem: Parteien und Parteipolitiker als Schlüsselakteure des Regierens	225
	Wandel der Parteienfunktionen im Fortgang der politischen Theorie	225
	Partikularinteressen und Gemeinwohl – die soziale Ausgleichsfunktion von Parteien	227

Steuerungsaufgaben im Feld des Regierens	228
Wandel der Staatstätigkeit – Wandel von Parteifunktionen	230
Dezentrale Problemlösungen und wechselnde Arenen – Parteien im deutschen Bundesstaat	232
Blockierer oder Blockadebrecher – die Rolle der Parteien im »verflochtenen« Föderalismus	235
9 Verlieren die Parteien das Volk?	
Zum Verhältnis von Parteienstaat und Bürgergesellschaft	237
Absetzbewegungen in Parteivolk und Volk	237
Die Beziehung zwischen Prinzipal und Agent – nicht rettungslos zerrüttet	239
Von bürgerschaftlichem Engagement zur Parteiarbeit – ein eher seltener Brückenschlag	240
Soziales Kapital von Bürgern – Anreiz oder Bremse für politische Beteiligung?	243
Zivilgesellschaftliche Vorlieben für direkte Demokratie	245
Abgekoppelte Unterschicht – eine unerwünschte Nebenfolge der direkten Demokratie	246
Risiken für das vorhandene Institutionensystem	249
Ausblick	
Auf dem Weg in den defekten Parteienstaat?	250
Anmerkungen	258
Abbildungen und Tabellen	283
Literatur	285

Einführung

Ist der Parteienstaat ein Auslaufmodell? Krisenzeichen in Vergangenheit und Gegenwart

Der demokratische Parteienstaat der Bundesrepublik Deutschland ist inzwischen mehr als sechs Jahrzehnte alt. Bei dieser Zählung ist der zeitliche Vorlauf des zentralstaatslosen Interims zwischen 1945 und 1949, als nur Länder und Gemeinden als Gebietskörperschaften existierten, nicht eingerechnet. Obwohl er in der politischen Landschaft allgegenwärtig ist und obschon in der Alltagssprache die Bezeichnung »Parteienstaat« mit großer Selbstverständlichkeit verwendet wird, ist es um das öffentliche Ansehen der Parteipolitik der Gegenwart, wie häufig schon in der Vergangenheit, nicht zum Besten bestellt.

Tatsächlich durchlebt der deutsche Parteienstaat in den letzten Jahren den wohl ernstesten öffentlichen Belastungstest seit Gründung der Bundesrepublik. An die stereotyp wiederkehrenden verbalen Ausfälle gegen das »Parteienkartell« und gegen die als eine Gemeinschaft professioneller Wiederholungstäter abgestempelte »politische Klasse« hatte man sich fast schon gewöhnt. Neu ist, dass im Namen einer Idee bürgerschaftlicher Beteiligung, welche die direkte Aktion fordernder Protestbürger als *die* authentische Ausdrucksform partizipatorischer Demokratie ausruft, nicht mehr nur die Parteien abgekanzelt werden, sondern nun auch der Vorrang der Parlamente infrage gestellt wird. Im Konflikt um das Bahnprojekt »Stuttgart 21« wurde jüngst vorgeführt, wie eine Landesregierung nebst ihrer parlamentarischen Mehrheit heutzutage in ein »Mediationsverfahren« genötigt werden kann, um eine rechtsstaatlich korrekt zustande gekommene Entscheidung im Nachhinein gegenüber einer Protestallianz zu rechtfertigen, deren Betroffenheit zwar legitim, deren Änderungsbegehren aber keinen einer Parlamentsbefugnis vergleichbar repräsentativen Rang beanspruchen kann. Dass selbst die Sprecher ausnahmslos aller Bundestagsparteien in den Chor derer mit einstimmten, die den Stuttgarter Mediationsmarathon als »Prototyp« neuer demokratischer Kultur feierten, wirft ein Schlaglicht auf die Vertrauenskrise, welche die parteienstaatlich gesteuerte parlamentarische Demokratie derzeit durchmacht.

Grundsätzlich ist der demokratische Parteienstaat die angemessene Ausdrucks- und Vermittlungsform für zivilgesellschaftliche Mitsprache, sobald diese den Anspruch erhebt, allgemein verbindliche politische Entscheidungen herbeizuführen oder zu korrigieren. Parteipolitik und Parteienstaatlichkeit sind durch Formen von Versammlungsdemokratie nicht ersetzbar. Dies begründet sich aus den öffentlichen Aufgaben der Parteien im politischen System. Parteien bündeln vielfältige Interessen der Bürger in der Gesellschaft und vermitteln deren Erwartungen und Forderungen in die staatliche Sphäre hinein. Dabei besitzen Parteien kein Monopol auf politische Willensbildung. Neben ihnen haben andere, nicht parteiförmig verfasste Aktivitäten, Bürgerinitiativen etwa, und volksunmittelbare Entscheidungsverfahren wie Volksbegehren und Volksentscheide ihren rechtlich verbrieften Platz. Doch nur Parteien gewährleisten dank ihrer dauerhaften Organisation die Stetigkeit eines programmgeleiteten politischen Willens, die für jede vorausschauende Politik notwendig ist. Und nur Parteien sind aufgrund ihrer – häufig als Funktionärsbetrieb geschmähten – inneren Entscheidungsabläufe imstande, unterschiedliche Interessenlagen abzuwägen und dabei auch die Belange schwacher Mitglieder der Gesellschaft zu berücksichtigen.

Mit dem Begriff »Parteienstaat« verbindet sich daher in des Wortes positiver Bedeutung die Vorstellung, dass politische Parteien in modernen Demokratien eine zentrale Rolle spielen. Bei der Organisation des Volkswillens und seiner Übertragung in die Sphäre des Staatswillens übernehmen sie eine Schlüsselfunktion. Ferner fällt ihnen als »Parteien im Parlament« die Aufgabe zu, die Umsetzung gesetzgebender Entscheidungen in Regierungs- und Verwaltungshandeln zu überwachen und selbst öffentliche Mitverantwortung für diese Entscheidungen zu übernehmen.¹ Soweit den Parteien überantwortet, erfolgt solche Herrschaftskontrolle nicht volksunmittelbar, sondern sie wird an gewählte Vertreter übertragen, die kraft allgemeiner Wahlen legitimiert sind. Der demokratische Parteienstaat gründet folglich im Prinzip politischer Repräsentation, und er gibt diesem Prinzip in Gestalt des Fraktionen-Parlaments des Bundestages und der Landtage sein zeitgemäßes Gesicht.

An diesem Repräsentationsmodell wird ersichtlich, weshalb Vertreter von sozialen Protestbewegungen oder von sogenannten Nicht-Regierungsorganisationen (NRO – im Englischen: *Nongovernmental Organization*, NGO) nicht die gleiche demokratische Legitimation besitzen wie gewählte Repräsentanten der parteienstaatlich formierten parlamentarischen Demokratie. Der Unterschied wird am Verfahren der politischen Beteiligung anschaulich: Bei allgemeinen Wahlen (und ebenso bei direktdemokrati-

schen Abstimmungen) ist das Wahlvolk als Gesamtheit aller Wahlberechtigten formal bestimmt. Zugleich ist diese Gesamtheit sozial nicht weiter verlesen: Das Recht zu wählen ist jedermanns verbrieftes Bürgerrecht, ohne Ansehen von Geburt, Besitz und Bildung. In der Ausübung dieses Allgemeinrechts äußert sich das Prinzip der Volkssouveränität.

Bei bürgerschaftlichen Massenprotesten hingegen, wie bei den Demonstrationen gegen das Bahnprojekt Stuttgart 21, sind die Bedingungen des Dabeiseins nicht an einen Nachweis formaler Berechtigung gebunden. Der soziale Aktionsradius ist nicht allgemein durch das landesweit zu Wahlen aufgerufene Volk definiert. Stattdessen variiert je nach Streitthema und »Tatort«, wer sich angesprochenen fühlt und teilnimmt. Zustande kommt eine Zufallsauswahl, deren soziale Zusammensetzung unausgewogener ist als bei allgemeinen Wahlen. Bei Stuttgart 21 waren es »vor allem die Akademiker, die demonstrieren: Die Hälfte der Befragten hat einen Uni-Abschluss«.² Ähnlich war auch der Hamburger Volksentscheid gegen die von der gewählten Bürgerschaft einhellig verabschiedete Schulreform im Jahr 2010 ein plebiszitäres Projekt vornehmlich der gut situierten Mittelschichten. Ein Entscheidungsrecht, das demjenigen eines gewählten Parlaments ebenbürtig wäre, kann ein solcher kollektiver Protest wegen des fehlenden formalen Mandats und mangels breiter gesellschaftlicher Repräsentation folglich nicht beanspruchen.

In der Literatur sind die Grundlagen und Grundfragen des deutschen Parteienstaates wiederholt ausführlich und sachkundig beschrieben worden. Die Darstellung der historischen Ursprünge und Verzweigungen deutscher Parteien und ihrer ideologischen Familien, der Parteifinanzen, der Parteiorganisation, des inneren Parteilebens und der Mitglieder- und Wählerprofile, der regionalen Hochburgen und Diasporagebiete, der Parteitypen und der Einordnung der Parteien auf der Rechts-Links-Skala des Parteiensystems sowie der öffentlichen Funktionen von Parteien gehört mittlerweile zur Standardausstattung wissenschaftlich fundierter Überblickswerke.³ Mit den Schattenseiten des Parteienstaates, d. h. Darstellungen dazu, wie Parteien und Parteipolitiker vor ihrer Aufgabe inhaltlich und moralisch versagen und dabei die Fundamente des Ansehens der Politik fortlaufend selbst untergraben, beschäftigen sich hingegen vorzugsweise die Massenmedien und publizistische Streitschriften.⁴

Der Erkenntnis förderlich ist diese unabgesprochene Arbeitsteilung zwischen Wissenschaft und parteienkritischer Publizistik nicht. Manche solide Darstellung des Parteiensystems kommt ohne systematische Berücksichtigung seiner negativen Begleiterscheinungen aus. Es genügt jedoch nicht, die Struktur der Parteien und ihre Bedeutung für die Demokratie, ihre

Funktionen, ihre Anhänger und ihr Personal in einzelnen Kapiteln nacheinander abzuhandeln, ohne die strukturbedingten Schwachstellen der Parteipolitik mit in den Blick zu nehmen. Erst recht nicht analytisch befriedigend ist eine Sichtweise, die sich auf eine ausschließliche Verurteilung von fragwürdigen Praktiken des Parteienstaates beschränkt. Geht es bloß um eine Fehlermeldung in moralisierender Absicht, die »Postenschacher«, Selbstbereicherung und Machttrieb anklagt und dieses Skandalon für die Standardausstattung der Parteipolitik ausgibt, wird das Bild der Wirklichkeit auf besondere Weise verzerrt.

Tatsächlich sind im Parteienstaat, so wie in anderen komplexen Gebilden auch, Strukturfragen und Moralfragen eng aufeinander bezogen. Treten Strukturkonflikte auf, so werden diese häufig an moralischen Maßstäben gemessen. Beispielhaft anschaulich wurde dies gleichfalls bei der Konfliktlage von Stuttgart 21, wo tausende Versammelte ihr Eintreten für den Parkschutz als eine Form zivilen Widerstands zum Erhalt der Schöpfung sittlich begründeten. Dasselbe Beispiel zeigt klar: Die Wechselbeziehung zwischen den Strukturen des Parteienstaates und dem öffentlichen Werturteil über denselben tritt dann besonders deutlich zutage, wenn im Verhältnis von Struktur und Moral krisenhafte Störungen auftreten. Verliert die Parteipolitik beispielsweise aufgrund eines auch nur angenommen schlechten Erscheinungsbildes des politischen Führungspersonals an Glaubwürdigkeit, sind ein sinkendes Vertrauen in die Institutionen des Parteienstaates, eine steigende Neigung zur Wahlenthaltung und Umschichtungen in den Wähleranteilen der Parteien die wahrscheinliche Folge. Ein politisch-kultureller Klimawandel zieht den Wandel der politischen Strukturen nach sich. Umgekehrt kann eine Verschiebung der parteipolitischen Kräfteverhältnisse, wie sie im Ergebnis von »Erdrutschwahlen« eintritt, dazu führen, dass im Parteienspektrum Grundsätze der politischen und sozialen Moral gegenüber »dem System« lauter als vorher eingefordert werden. Populistische Parteien, die in Zeiten anhaltender Politik(er)-verdrossenheit häufig Auftrieb erhalten, werfen den »alten« Parteien nämlich vorzugsweise vor, in elementaren Gerechtigkeitsfragen zu versagen.

Somit steht der Parteienstaat unter einer dauernden inneren Spannung. Ständig werden an die politisch verantwortlichen Stellen Forderungen herangetragen, mit welchen konkrete Leistungsansprüche einhergehen. Werden diese Erwartungen nicht oder nur unzureichend erfüllt, sind Enttäuschung, Protest oder auch Vertrauensverluste die Folge. Wird der Vertrauensentzug zum Dauerzustand, kann dies nicht nur zu Unzufriedenheit mit bestimmten Politikern und Parteien, sondern zur generellen Abwendung von »der Politik« führen.

Wenn moralische Bedenken erhoben werden, wird Politik zwangsläufig personalisiert. Vieles (freilich nicht alles), was Politikern in der öffentlichen Meinung als persönliches moralisches Fehlverhalten angekreidet wird, erzeugt der Parteienstaat aber aus seinen Strukturen und Abläufen objektiv selbst. So führt beispielsweise an der Notwendigkeit, dass Parteipolitiker Kompromisslösungen vertraulich aushandeln, um Politikblockaden zu umschiffen, in einem demokratischen Regierungssystem kein Weg vorbei. Gleichwohl steht diese Verfahrensweise in der Öffentlichkeit stets unter dem Generalverdacht sachlich unzureichender Lösungen und unschicklicher »Kungelei«. Was objektiv geboten ist, erscheint subjektiv verschuldet. Man sieht: Es liegt zumindest teilweise in der inneren Wirkungsweise des »arbeitenden« Parteienstaates begründet, wenn Parteien und Parteipolitikern von Seiten der Bürger oder auch anderer Funktionseliten, etwa in Wirtschaft und Medien, Vertrauen entzogen und Unterstützung verweigert wird.

Geboten ist es deshalb, bei der Darstellung des Parteienstaates analytisch einen Weg zu beschreiten, der es zulässt, die strukturelle und die moralische Seite des Gegenstandes als zwei Seiten einer Beziehung zu verstehen, sie dennoch gesondert zu betrachten und dadurch in ein angemessenes Verhältnis zu bringen. Dies erklärt, weshalb aus sozialwissenschaftlicher Sicht der Parteienstaat als ein *System* und zugleich als ein *Handlungszusammenhang* von Akteuren im Einzugsbereich von Institutionen begriffen wird. Die Systemdimension lässt sich knapp wie folgt umreißen: Wie andere komplexe Systeme auch, ist der Parteienstaat aus interdependenten, d. h. miteinander verbundenen Untersystemen zusammengesetzt. Er ist arbeitsteilig nach Rollen bzw. Systemfunktionen (z. B. der Aufnahme und Bündelung von Interessen) angeordnet und auf übergeordnete integrationsfähige Systemziele wie Freiheit, Sicherheit, soziale Gerechtigkeit hin ausgerichtet.⁵ Solche Basisideen ziehen dem System kulturelle Leitplanken ein, zu denen auch die oben erwähnten Moralfragen gehören.

Ebenso stellt der Parteienstaat einen Handlungszusammenhang dar: Gegebene formale Institutionen (Verfassung, Gesetze, Verfassungsorgane) eröffnen den Akteuren (Bürgern, Wählern, Parteiliten) Handlungsspielräume und begrenzen diese zugleich. Parteien übernehmen in diesem Spielfeld eine Doppelrolle: Aufgrund ihrer Eigenschaft als dauerhafte Organisation zählen sie zu den Institutionen. Gleichzeitig sind sie aber auch als Akteur aufgestellt, und zwar kollektiv als Gesamtpartei und individuell in Person einzelner Parteipolitiker. In der Arena der Politik bilden Parteipolitiker und Wahlvolk eine Akteursverbindung besonderer Art. Gewählte und Wähler sind voneinander abhängig. Politiker erhalten ihr

Amt und Mandat durch demokratische Wahlen, wobei die Möglichkeit bzw. das Risiko des Widerrufs dieses Votums bei folgenden Wahlen inbegriffen ist. Bürgerinnen und Bürger sind ihrerseits darauf angewiesen, die Ausübung der politischen Geschäfte an Personen ihres Vertrauens auf Zeit zu delegieren.

Jede ganzheitliche »Anatomie« des Parteienstaates muss ferner in Rechnung stellen, dass Parteien nicht nur in der Gesellschaft tätig sind, sondern, wie schon der Begriff *Parteienstaat* aussagt, zwingend auch in der Sphäre des Staates operieren. Faktisch rücken Parteien damit in den Status von Institutionen auf, die dem Staat anverwandt sind. In Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben nehmen Parteien quasi-staatliche Eigenschaften an, ohne allerdings im Rechtssinne »staatlich« zu werden. Der real existierende Parteienstaat eignet sich also nicht etwa unzulässig Macht an, wenn er an den Schnittstellen von Gesellschaft und Staat vermittelt. Er erfüllt damit vielmehr öffentliche Aufgaben, die ihm im demokratischen Verfassungsverständnis zugewiesen worden sind. Der Bezug des Parteiensystems auf die Handlungsebene des Nationalstaates hat sich im Übrigen auch in den heutigen Zeiten der globalisierten Problemlagen und überstaatlichen Problemlösungen keineswegs überlebt, sodass der nationalstaatlichen Politik und Verwaltung nach wie vor wichtige Aufgaben übertragen bleiben.

Im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland ist der Parteienstaat als ein Rechtsgut ausdrücklich verankert. In der Folge hat die Staatsrechtslehre die positiv-rechtliche Begründung der Parteienstaatlichkeit fortentwickelt. Politische Parteien sind nach herrschender Lehre ein unverzichtbares »Begleitphänomen des demokratischen Verfassungsstaates«⁶. In Artikel 21, dem sogenannten Parteienprivileg, schreibt das Grundgesetz den herausgehobenen Status der Parteien als eine Verfassungsnorm fest. Damit sind in der Bundesrepublik Deutschland die Parteien »vom Rand der Illegalität oder Duldung in das Zentrum des Verfassungsrechts gerückt«⁷. In einer frühen Entscheidung stellte das Bundesverfassungsgericht hierzu fest: »Heute ist jede Demokratie zwangsläufig ein Parteienstaat.«⁸ In der Fachsprache werden denn auch die Bezeichnungen »Parteienstaat« und »Parteiendemokratie« häufig identisch verwandt.⁹

Parteienstaatlichkeit bildet im Übrigen ein universelles Strukturprinzip moderner repräsentativer Demokratien ab, das sich nach 1945 in weiten Teilen der Welt durchgesetzt hat. »Die europäische und die lateinamerikanische Verfassungstheorie zeigen sich durchaus des Umstandes bewusst, dass der Staat des 20. Jahrhunderts ein Parteienstaat ist und dass an die Stelle der Souveränität des Volkes praktisch die Souveränität der

Parteien getreten ist.«¹⁰ Die faktisch beherrschende, funktional unabwiesbare und rechtlich beglaubigte Stellung des Parteelementes im heutigen Staat ist mithin kein Alleinstellungsmerkmal der deutschen Bundesrepublik. Allenfalls seine besondere verfassungsrechtliche Absicherung im Grundgesetz stellt eine nationale Besonderheit dar.

Des ungeachtet hat gerade in Deutschland der Parteienstaat seit jeher einen »negativen Beigeschmack«¹¹. Auch die nachholende verfassungsrechtliche Adellung durch das sogenannte Parteienprivileg in Artikel 21 GG hat diesen kulturellen Vorbehalt nicht ausgeräumt. Im Gegenteil: In den letzten Jahren hat sich der dem Parteienstaat zäh anhaftende Leumund eines selbstsüchtigen und machthungrigen Monopolisten in der öffentlichen Wahrnehmung eher wieder erhärtet. Jedoch ist der Antiparteienaffekt trotz aller historischen Vorbelastungen keine deutsche Besonderheit. Die Politikwissenschaftler Oscar Gabriel und Katja Neller verweisen zu Recht auf den Befund der international vergleichenden Einstellungsforschung, »dass parteienkritische Einstellungen zum Erscheinungsbild aller Demokratien des 20. und 21. Jahrhunderts gehören.«¹²

Fest steht allerdings: Das Parteiwesen fand in Deutschland historisch erst relativ spät seine verfassungsrechtliche Anerkennung, nämlich im Gefolge der zweiten Demokratiegründung nach 1945. Erst danach wurde dem Parteienstaat der Status als institutioneller Handlungsrahmen des Politischen nicht mehr ernsthaft bestritten. Älter als der anerkannte Parteienstaat selbst ist hierzulande jedenfalls seine ständige Begleiterin, die Parteienschelte.

Die Gründe dafür liegen zum einen in der lange Zeit meinungsbildenden Kraft der klassischen deutschen Geisteskultur. Diese pflegte im Schatten des Obrigkeitsstaates des 19. und noch des ersten Fünftels des 20. Jahrhunderts ihr Bekenntnis zum Unpolitischen und verweigerte sich so entschieden der politischen Moderne. Aus dieser Sicht erschienen »Gesellschaft« und eben auch Parteien nicht als kulturwürdige Dinge, sondern als Fehlschöpfungen einer als »undeutsch« abzulehnenden »Zivilisation«.¹³ Dem »artfremden Parteigeist« wurde die Denkfigur des vermeintlich ganzheitlichen Volkes entgegengestellt. Das Modell pluralistischer Interessenvertretung hatte darin keinen Platz.

Zum anderen hat der deutsche Parteienstaat schon in seinem frühen unfertigen Zustand jene Handlungsmuster hervorgebracht, welche die zeitlosen Vorbehalte gegen ihn nähren. Ähnlich wie heute wurde auch schon in der Vergangenheit die strukturbedingte Handlungslogik der Parteipolitik, die sich beispielsweise in dem unter Wettbewerbsbedingungen ausgetragenen Ringen um Machterwerb und Machterhalt ausdrückt, als »schmutziges Geschäft« denunziert. Und natürlich gab es von Anfang an

eine Endlosschleife sich wiederholender Fälle von Politikversagen, Parteienfilz und persönlichem Fehlverhalten.

Unter den historischen Randbedingungen des deutschen Obrigkeitsstaates und einer verbreitet »unpolitischen« Geisteshaltung seines Bildungsbürgertums gediehen die Vorbehalte gegen Parteipolitik prächtig. Allenfalls die Tonlage des Antiparteienaffekts variierte je nach Schichtzugehörigkeit. In den Salons der Wilhelminischen und ebenso noch der Weimarer Eliten wurde die Missachtung kulturalistisch überhöht, im sozialen Untergeschoss des Kleinbürgertums nistete sich antiparteiliches Denken als robustes Ressentiment ein.

Tiefsitzende Abneigung gegen Parteien ist folglich ein auch historisch gewachsener Teil der Wirklichkeit des deutschen Parteienstaates. Weil die objektiven Risiken des Politikversagens und die subjektive Versuchung zum moralischen Fehlverhalten in den Parteienstaat mit eingebaut sind und zudem in der Gegenwart über die modernen Medien ungleich schneller und detailgenauer vermittelt werden, überrascht es nicht wirklich, dass Antiparteienaffekte in der öffentlichen Meinung bis heute lebendig geblieben sind. Wahr ist auch: Viele Repräsentanten des Parteienstaates weben an dem Grauschleier des Vorurteils, der über ihnen liegt, eifrig mit. Fälle von Selbstbedienung und Kumpanei, von Filz, Korruption und Machtverliebtheit treten im Umfeld der politischen Elite der Republik mit unschöner Regelmäßigkeit auf (allerdings nicht nur hierzulande, wie etwa die im Mai 2009 im britischen Unterhaus massenhaft aufgedeckten Spesenskandale zeigen). Wenn Parteipolitiker beispielsweise mit wichtiger Miene von der Bedeutung »unserer Gremien« reden, bedienen sie jedesmal das populäre Klischee des verknöcherten Parteifunktionärs. Auch melden Vertreter der Parteien in staatlichen und staatsnahen Einrichtungen immer wieder einen überzogenen parteipolitischen Machtanspruch an (Parteipatronage nennt sich diese viel kritisierte Praxis).

Dass mutwillige Selbstbeschädigungen des Parteienstaates gemeinsam auftreten mit Verfahrensweisen, die funktional begründet sind, aber gleichfalls kritisch bewertet werden, bleibt naturgemäß nicht ohne abträgliche psychologische Folgen. Wird in repräsentativen Umfragen nach dem Vertrauen in öffentliche Institutionen gefragt, bilden Parteien auf der Vertrauensskala regelmäßig das Schlusslicht. Im Korruptions-Barometer 2010 von Transparency International geben die Deutschen ihren Parteien die Note 3,7 (die 5 steht für »äußerst korrupt«).¹⁴ Dass Parteien nur auf die Stimmen der Wähler aus seien und nach Beendigung des Wahlkampfes schnell den Kontakt zum Volk wieder verlören – diese für Parteien wenig schmeichelhafte Einschätzung teilt spontan stets eine deutliche Mehrheit der Bevölkerung.¹⁵

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts hat die Parteienschelte in Deutschland einen neuen Wellenkamm erreicht. Die parteienkritischen akademischen Diskurse sind vielstimmiger geworden, und sie finden in wachsenden Teilen der Eliten des Landes, die jahrzehntelang loyal zum Parteienstaat gestanden haben, ein beifälliges Echo. Die Wahlbeteiligung ist im vergangenen Jahrzehnt auf allen drei Ebenen des deutschen Bundesstaates gesunken. Im gleichen Zeitraum sind die Mitgliederzahlen der Parteien, zumal der Volksparteien, geschrumpft. Bevölkerungsumfragen registrieren eine schwindende Zuversicht in die Problemlösungskompetenz, die Parteien zugetraut wird, und wachsende Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie. Das Vertrauen in Parteien und in Parteipolitiker verharnte bis zum Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise im Herbst 2008 auf demoskopischen Tiefständen.

Aus intellektuellen Kreisen heraus wird der landläufigen Parteienverdrossenheit gelegentlich mit bemerkenswerter Schärfe sekundiert.¹⁶ Am öffentlichen Abkanzeln des »ausufernden« Parteienstaates sind Wissenschaftler, auch Politikwissenschaftler, prominent beteiligt. Manche rhetorischen Ausfälle wecken unguete Erinnerungen an ein politisches Kampfvokabular, das sich zu Zeiten der Weimarer Republik für den demokratischen Parlamentarismus zerstörerisch ausgewirkt hat.

Auch die Medien öffnen sich dieser verschärft parteienkritischen Grundstimmung. Hier fällt auf, dass grellen publizistischen Fanfarenstößen gegen »Wucherungen« des Parteienstaates als Refrain häufig Sirenenklänge folgen, die das hohe Lied der direkten Demokratie intonieren. Hört man genauer hin, so entpuppt sich das Werben für Plebiszite und das Einfordern eines unmittelbaren Entscheidungsrechts für »das Volk« allerdings häufig als ein nur anders verpacktes Misstrauensvotum gegen den ungeliebten politischen Vorrang von Parteien.

Die gesteigerte Abneigung gegen Parteien lässt sich weder ausschließlich mit Nachwirkungen einer parteienfernen deutschen Tradition noch allein mit einer aktuell besonders dichten Häufung von Affären und Skandalen hinreichend erklären. Zur Begründung des Antiparteienaffekts reicht auch die Einschätzung nicht aus, dass parteipolitische Handlungsmuster als solche immer schwer vermittelbar sind. Als eine weitere, international verbreitete Ursache kommt gegenwärtig die extern, durch den Kollaps der weltweiten Finanzmärkte und den Staatsbankrott einzelner EU-Mitgliedsländer bedingte Schwäche der Performanz, d. h. der Leistungsbilanzen der politischen Systeme und der Regierungen hinzu. Waren schon vor den Ende 2008 aufziehenden Turbulenzen auf den Finanzmärkten die nationalstaatlichen Handlungsspielräume im Zuge der wirtschaftlichen

Globalisierung generell verengt worden, so sind seit der jüngsten Weltwirtschaftskrise die Staatshaushalte völlig aus den Fugen geraten. Mögen die astronomisch hohen Quoten der Staatsverschuldung auch für die meisten Bürger ein abstraktes Zahlenwerk bleiben – das Empfinden, dass die Lasten der Bankensanierung sozial höchst ungleich verteilt sind, ist allgemein verbreitet und bleibt als ein gefühlter Beweis für Politikversagen im öffentlichen Gedächtnis haften.

Wenn Politik überwiegend mit Leistungsversagen und Gerechtigkeitslücken gleichgesetzt wird, rührt ein solches negatives Meinungsklima am Nerv des Parteienstaates. In der oben eingeführten Begrifflichkeit ausgedrückt, heißt dies: Moralkrisen können sich zu Strukturkrisen der Parteidemokratie ausweiten. Generalisiertes, also situations- und leistungsunabhängiges Vertrauen in Parteipolitik ist eine notwendige Bedingung für eine stabile Demokratie. Wenn die Gesellschaft ihren Politikern das Vertrauen aufkündigt, wird ein Risikofaktor aktiviert, der in die Mechanismen des Parteienstaates immer schon mit eingebaut ist.

Unsere Annahme, dass sowohl Strukturmuster als auch Kulturmuster tragende Teile des Parteienstaates darstellen, die sich gegenseitig in guten Zeiten stützen und in Krisenzeiten destabilisieren können, lässt sich wie folgt veranschaulichen: Fehlende Handlungsfähigkeit des Parteienregimes führt zu sinkenden Vertrauenswerten. Geht in der Bevölkerung viel Vertrauen verloren, bauen sich umgekehrt höhere psychologische Hürden für die parteipolitischen Akteure auf, mit der Folge, dass deren politische Wirkungsmacht noch mehr eingeschränkt wird. Steigt oder fällt das Maß an Wertschätzung, das Parteien allgemein entgegengebracht wird, wächst oder schwindet auch die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, sich an Wahlen und zumal am Parteileben aktiv zu beteiligen. Um fortbestehen zu können, müssen demokratische Parteien jedoch neue Mitglieder und Anhänger rekrutieren. Ob die Chancen dafür kleiner oder größer werden, hängt wesentlich von einer parteienfreundlichen Grundstimmung in der Gesellschaft ab. Wie motiviert die bekennenden Anhänger welcher Partei sind und wie sich die Wählergunst am Wahltag verteilt, entscheidet kurzfristig über Machtanteile im Parteiensystem. Wenn gefühlsmäßige Parteibindungen generell schwinden und das Lager der Nichtwähler stetig Zulauf erhält, hat dies langfristig einschneidende Folgen für Konstanz und Wandel des Parteiensystems.

An einem solchen kritischen Punkt seiner Entwicklung scheint der deutsche Parteienstaat vielen Beobachtern zufolge inzwischen angelangt. Die Parteienforschung kommt nicht umhin, dem verbreiteten Stimmungsbild, das landläufig mit »Parteiverdrossenheit« umschrieben wird, Beach-

tung zu schenken. Sich mit diffusen antiparteilichen Stimmungsbildern wissenschaftlich auseinanderzusetzen, bedeutet aber gerade nicht, vorschnell eine Krise des Parteienstaates zu bescheinigen. Im System des Parteienstaates ist Verdruss über Parteien und Politiker zunächst nur ein Oberflächensignal. Es zeigt Reaktionen auf kritisierte politische Zustände und Vorgänge an, die zum Teil auf ein tadelnswertes Verhalten von Politikern hindeuten, aber ebenso in der Konstruktion und Funktionslogik des Parteienregimes als solchem begründet liegen können.

Der deutsche Parteienstaat hat, wie schon angedeutet, eine eigene Geschichte, in deren Verlauf sich das für jedes Parteiensystem kennzeichnende Spannungsverhältnis zwischen Strukturmustern und Kulturmustern in besonderer Weise ausgeformt und gewandelt hat. Der Entwicklungspfad reicht hierzulande zurück bis zu den frühen Parteigründungen im 19. Jahrhundert. Der »verspätete« Parteienstaat war insofern Teil des historischen »deutschen Sonderweges«, als sich die demokratische Verfassungsordnung erst relativ spät durchgesetzt hat. Im Reichstag erhielten die Parteien zwar 1871 ihre parlamentarische Bühne. Sie übernahmen aber noch keine unmittelbare Regierungsverantwortung und verharrten daher lange in einer Haltung doktrinärer Starre.

Dieser doppelte Demokratierückstand im deutschen Parteiensystem ist erst nach 1945 aufgeholt worden. Nun erst wurde der Parteienstaat zu einer Verfassungsnorm und zugleich ein mit großer Selbstverständlichkeit praktiziertes Handlungsmuster der parlamentarischen Demokratie. Auch in der Gegenwart wird die historisch geformte Sonderentwicklung des deutschen Parteienstaates noch erkennbar, nun aber in einer bemerkenswert anderen Gestalt: Die Bundesrepublik ist einer der wenigen Mitgliedsstaaten der EU, in dem keine euroskeptische Partei bisher bei Wahlen nennenswerte Erfolge erzielt und in dem seit 1953 keine rechtsextreme oder rechtspopulistische Partei den Sprung in das nationale Parlament geschafft hat. Dies verweist auf eine historisch jüngere Konstanz des Parteiensystems, die in sechs Jahrzehnten Nachkriegszeit erwachsen ist.

Im Hinblick auf das Drehbuch, das für die nachfolgende Darstellung des deutschen Parteienstaates zu schreiben war, sind somit die zentralen theoretischen Annahmen eingeführt: Es gibt feste *Strukturen* im Parteiensystem, wie sie etwa in der politischen Repräsentation bestimmter sozialer Gruppen der Bevölkerung durch bestimmte Parteien ansichtig werden. Solche Strukturen sind nicht allein aus sich heraus wirksam, sondern sie werden getragen – oder infrage gestellt – durch auf sie bezogene *Kulturmuster*, die sich insbesondere in generalisiertem Vertrauen ausdrücken und aus elementaren Moralregeln (»wichtig ist, dass es hierzulande gerecht zugeht«) speisen.

Zu dieser Systemdimension hinzu tritt, so haben wir gesagt, die *Handlungsdimension*. Diese erschließt sich aus dem Verhältnis von *Institutionen* und *Akteuren* des Parteienstaates. So ist in Artikel 21 GG das sogenannte Parteienprivileg zu einer Institution geworden, die den Politikern Handlungsspielräume rechtlich garantiert und diese zugleich begrenzt. Unter bestimmten Bedingungen können die Vorzeichen vertauscht werden, was dann eintritt, wenn Akteure die Institutionen umbilden. Dies ist etwa dann der Fall, wenn Parlamente das Parteiengesetz novellieren oder mit Zweidrittelmehrheit die Verfassung ändern.

Schließlich vollzieht sich das Wechselspiel zwischen Strukturen und Kulturmustern des Parteienstaates sowie die Interaktion von Akteuren und Institutionen auch *in der Zeit*. Über längere Zeiträume hinweg betrachtet, erscheint parteipolitisches Handeln hierzulande erkennbar »pfadabhängig«. Es bewegt sich in weitgehend festen Bahnen und hat eigene Routinen entwickelt. Die dem deutschen Parteienstaat innewohnende Handlungslogik, die zunächst wie ein aus der Zeit fallender Mechanismus der Macht anmutet, muss folglich um seine *Historik*, d. h. eine Perspektive, welche die geschichtlichen Verlaufslinien des Parteienstaates aufnimmt, erweitert werden.

Diese im Grunde einfachen, aber zentralen theoretischen Annahmen leiten die folgende Darstellung. Daraus ergibt sich die hier gewählte dreistufige Gliederung nach *Erklärungen*, *Entwicklungen* und *Erscheinungsbildern*. Gegenstand der Betrachtung sind die Strukturformationen und die kulturellen Deutungsmuster, die Handlungslogik und die historischen Vorprägungen des heutigen Parteienstaates in ihren Ausformungen, Abläufen und Ursachen. Das Kapitel »Erklärungen« ordnet die Parteien auf der Achse, die Gesellschaft und Staat verbindet, mithilfe wissenschaftlicher Gebrauchsanweisungen ein. Im Kapitel »Entwicklungen« werden die langen Wellen der deutschen Parteiengeschichte von den Anfängen bis zur Gegenwart nachgezeichnet. Der rote Faden des Kapitels »Erscheinungsformen« ist der dauernde Balanceakt, den Parteien und Parteipolitiker zwischen den an sie gerichteten Anforderungen, den ihnen übertragenen Aufgaben und dem Misstrauen, welches ihnen allenthalben entgegengebracht wird, vollführen müssen.

Dabei soll deutlich werden, dass die Entwicklung des Parteienstaates in Deutschland seit dem historischen Gründungsakt von 1949 in besonderer Weise pfadabhängig verläuft. Unbeschadet aller Zufälle, Unberechenbarkeiten und äußeren Einwirkungen (in der Wissenschaftssprache heißen diese »Kontingenzen«), bewegt sich die parteienstaatliche Karawane auf einem Entwicklungspfad voran, der mit der zweiten Demokratiegründung

nach 1945 seinen Ausgang nahm und im Zuge der deutschen Einigung im Jahr 1990 nach Ostdeutschland hinein erweitert worden ist.

Eine solche Darstellung des Parteienstaates, welche die System- und Handlungsdimension mit der entwicklungsgeschichtlichen Dimension zusammenführt, ist nicht wenig anspruchsvoll. Das Vorhaben wird enorm dadurch erleichtert, dass zu allen behandelten Teilaspekten eine Fülle von Erkenntnissen und Befunden vorliegt, zu denen unterschiedliche wissenschaftliche Disziplinen beigetragen haben. Wichtige Einsichten in Strukturprobleme der Parteiendemokratie verdanken wir neben der politischen Soziologie, zu der insbesondere die Wahl-, Parteien-, Einstellungs- und Elitenforschung zählen, etwa auch dem modernen Staatsrecht. Die strenge Formenlehre der Jurisprudenz eignet sich nämlich dazu, strukturbedingte Fehlentwicklungen von Parteipolitik, die häufig als Fehlverhalten von Personen gedeutet werden, tatsächlich aber in der Struktur des Parteienbetriebs begründet liegen, in eine entpersönlichte Form zu kleiden. Diese nüchtern-distanzierte, in der Sache gleichwohl kritische Sichtweise auf den Parteienstaat nimmt beispielsweise der Parteienrechtler Martin Morlok ein, wenn er schreibt: »Wichtige Probleme werden über die Parteien nicht hinlänglich in den politischen Entscheidungsprozess eingespeist. Die Durchlässigkeit der Parteien für Interessen und Auffassungen ist begrenzt. Die politische Diskussion wird von eher randständigen Themen beherrscht, drängende Zukunftsprobleme wagt man im Hinblick auf die Wahlaussichten nicht anzusprechen.«¹⁷

Den Funktionsmängeln, die Morlok hier anspricht, ist gemein, dass sie ursächlich nicht auf persönliches Versagen von Politikern zurückgehen. Andererseits setzt die Vorzugsstellung, die den Parteien in Deutschland institutionell eingeräumt wird, zweifellos eine Dynamik frei, die fortwährenden Grenzüberschreitungen von Seiten der parteipolitischen Akteure Vorschub leistet. Exemplarisch deutlich wird dies an dem Dauerthema der Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die Anstalten sind nach ihrer Rechtsnatur staatsfrei, dürfen aber nicht ausschließlicher Selbstkontrolle überlassen bleiben. Der ehemalige Verfassungsrichter Dieter Grimm spitzt die Beschreibung des Problems folgendermaßen zu: »Der Ausweg ist die Kontrolle durch die relevanten gesellschaftlichen Kräfte. Dazu gehören die Parteien zweifellos. Im Unterschied zu den anderen gesellschaftlichen Kräften ragen sie aber zugleich in den Staat hinein: Sie sitzen im Parlament und in der Regierung. Aus dieser Doppelrolle resultiert das Problem.«¹⁸

Es ist, so ließen sich Grimms Ausführungen ergänzen, die doppelte exklusive Vertretungsmacht, nämlich zugleich Repräsentant gesellschaftlicher Kräfte und Mitglied staatlicher Organe zu sein, die es Parteipoliti-

kern erleichtert, in Rundfunkräten meritokratische Praktiken anzuwenden, d. h. leitende Positionen nach Maßgabe politischer Verdienste und Loyalitäten zu besetzen. Auf diesen Fluren findet so etwas wie eine strukturelle Verführung der Parteipolitik statt: Machtmissbrauch wird gefördert durch Fehlanreize, die im Gefüge des Parteienstaates selbst institutionalisiert sind.

Ein mögliches Missverständnis sei an dieser Stelle ausgeräumt: Wer auf geöffnete strukturelle Gelegenheitsfenster und objektiv gegebene Beschränkungen des Handelns verweist, die sich für politische Akteure ergeben, stellt den Parteipolitikern keinen Blankoscheck aus, für nichts selbst verantwortlich zu sein. Die Institution Parteienstaat räumt den Akteuren genügend Spielraum ein, subjektiv so zu handeln, wie es das allgemeine Sittengesetz guter Politik verlangt. Trotz aller systemischen Zwänge gibt es eine Freiheit des Politikers, zwischen Alternativen wählen zu können. Aus der persönlichen Verantwortung für das eigene Tun wird den Parteipolitiker folglich auch der Parteienforscher, der objektiv gegebene Anpassungszwänge und Pfadabhängigkeiten in Rechnung stellt, nicht gänzlich entlassen mögen.

Wo die Grenze zwischen sogenannten Sachzwängen, die im System angelegt sind, und persönlich zurechenbarem Fehlverhalten genau verläuft, ist im Einzelfall oftmals schwer zu markieren. Auch die wissenschaftliche Literatur ist in gewisser Weise befangen, wenn sie solche politischen Vorgänge in ihre eigenen Sprachschöpfungen kleidet. Problematische Struktureffekte des Parteienregimes beschreibt sie nämlich vorzugsweise mit wertbezogenen Begriffen. Mit der sprachlichen Formulierung wird dann nahegelegt, dass der gemeinte Sachverhalt ursächlich auf angreifbare Beweggründe handelnder Personen zurückgeführt werden kann. Zu dieser wertenden Terminologie gehören in der Parteienforschung etwa häufig gebrauchte Begriffe wie Patronage, Oligarchie, Parteienkartell oder Kartellpartei.

Für die Analyse des Parteienstaates sind die genannten Begriffe dennoch unverzichtbar, weil sie typische strukturelle Fehlentwicklungen, die unbestreitbar demokratieschädliche Wirkungen zeitigen, in treffsichere sprachliche Formeln kleiden. Die Gefahr, selber der Voreingenommenheit zu erliegen, ist bei der Verwendung solcher Begriffe nicht gänzlich auszuschließen. Das Risiko ist jedoch beherrschbar: Man muss sich darüber im Klaren sein, dass hinter den Wertungen, die in diesen Begriffen transportiert werden, immer nur auf vorhandenes Wissen gegründete *Annahmen* über strukturbedingte Schwächen und professionelle Deformationen des Parteienstaates stecken, die es empirisch jedes Mal neu zu überprüfen gilt.

Die Erkenntnis, dass manche Auffälligkeiten und Anfälligkeiten von Parteipolitik aus ihren Strukturen erklärbar sind, hat sich in der internationalen Parteienforschung längst durchgesetzt. In vergleichender Sicht sind die Erscheinungsformen und Ursachen eines krisenhaften Wandels von Parteiensystemen ein Dauerthema. Das Krisenmotiv der *Party Change*-Literatur fand zyklisch auch in die deutsche Parteienforschung Eingang.¹⁹ In den 1970er Jahren währte man das Land »auf dem Weg zum Einparteiensstaat«. In den folgenden 80er Jahren lautete die Zeitdiagnose, allgemein seien die »Parteien in der Krise«. Es schloss sich danach die Frage an, ob Volksparteien »ratlose Riesen« seien. Unter dem Titel »Krise oder Wandel der Parteiendemokratie?« ist erst jüngst wieder ein Sammelband erschienen.²⁰ Hier findet sich der Hinweis, dass der Parteienforscher Ulrich von Alemann von 1949 bis zum Ende des Jahrtausends »allein 10 Parteikrisen in Deutschland ausgemacht« habe.²¹

Derzeit wird vermehrt darüber nachgedacht, ob Formen direkter oder auch »deliberativer«, d. h. auf beratende Aussprache angelegter Demokratie eine Alternative zum vorgeblich verschlissenen Parteienmodell sein könnten. Ausgemacht scheint gegenwärtig jedenfalls, dass dem deutschen Parteienstaat die eigentlich »schwierigen Jahre«, so die Formulierung des Parteienforschers Helmut Wiesenthal, einmal mehr erst noch bevorstehen.

Loht es sich also überhaupt noch, sich mit dem Parteienstaat ernsthaft zu befassen? Wohl schon, denn tatsächlich haben sich die klassischen Funktionen politischer Parteien keineswegs erübrigt. Nach wie vor werden Parteien aus guten Gründen gebraucht: um gesellschaftlichen Interessen Ausdruck zu geben, sie nach Dringlichkeit zu ordnen und in die staatliche Willensbildung einzuleiten; um das Personal für Parlament und Regierung zu rekrutieren; um egoistische Interessenlagen und »introvertierte« Loyalitäten, die sich in einzelnen Politikfeldern eingerichtet haben, zu zügeln und in Lösungspaketen, die gemeinwohlverträglich sind, zusammenzuführen; um politische Entscheidungen, die »oben« gefällt werden, den Bürgerinnen und Bürgern »unten« zu vermitteln und damit der Politik die notwendige Legitimation zu verschaffen. Diese Liste mit unverzichtbaren öffentlichen Aufgaben der Parteien ist nicht vollständig. Aber sie unterstreicht die eingangs zitierte Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, dass die moderne Demokratie eine Parteiendemokratie ist.

Mithin ist der Parteienstaat *kein* Auslaufmodell. Für die praktische Umsetzung der Demokratie in den Flächenstaaten moderner Gesellschaften gibt es zu ihm trotz aller selbsterzeugten Mängel und Schwächen keine ernst zu nehmende Alternative. Diese Erkenntnis leitet auch die hier vorgelegte Studie. Es geht im folgenden, wie bereits gesagt, nicht darum,

gut bekannte Strukturelemente des bundesdeutschen Parteiensystems und Parteienstaates ein weiteres Mal neben- und nacheinander abzuhandeln. Wenn Teilaspekte ohne Orientierung an theoriegeleiteten Blickachsen lediglich »additiv« zusammengestellt werden, geht der Blick für das, was die Welt der Parteipolitik im Innern eigentlich zusammenhält, zwangsläufig verloren.

Solche analytischen Streuverluste will die folgende Darstellung dadurch vermeiden, dass sie prozessbezogene und den Gegenstand der Betrachtung systematisch erschließende Sichtweisen integriert. Die Zusammenführung erfolgt in drei aufeinander folgenden Schritten: Im Kapitel »Erklärungen« werden Parteien als Ausdruck sozialen Wandels und als Agenten gesellschaftlicher Konflikte vorgestellt. Das daran anschließende zweite Kapitel »Entwicklungen« zeigt die Formveränderungen im Fortgang der Zeiten auf. Das dritte Kapitel, betitelt »Erscheinungsbilder«, beschreibt die Mühen der Tiefebene, wo praktische Parteiarbeit stattfindet. Hier findet der Leser auch Argumente gegen den weitverbreiteten Generalverdacht, Parteipolitik sei ihrer Natur nach eine pathologische Abweichung vom Pfad politischer Tugend.²²