Ulrich von Alemann Philipp Erbentraut Jens Walther

Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland

Fakultät für Kultur- und Sozialwissen-schaften





Inhaltsverzeichnis

	Vorwort	4
1	Einleitung	5
1.1	Was ist eine Partei?	5
1.2	Aufbau dieses Buches	8
2	Genese: Wo kommen die Parteien her?	13
2.1	Entstehung im Kaiserreich	13
2.1.1	Die Liberalen	20
2.1.2	Die Konservativen	24
2.1.3	Die Katholiken	29
2.1.4	Die Sozialisten	33
2.2	Parteienentwicklung in der Weimarer Republik	37
2.2.1	Der Aufstieg der Parteien	38
2.2.2	Das Ende der Parteien im Nationalsozialismus	42
3	Ausdifferenzierung: Wie haben sich die Parteien der Bundesrepublik entwickelt?	47
3.1	Formierungsphase 1945–1953	52
3.2	Konzentrierungsphase 1953–1976	65
3.3	Transformationsphase 1976–1994	71
3.4	Stabilisierungsphase 1994 bis 2002	81
3.5	Fluide Phase seit 2002.	87
4	Institution: Wie sind die Parteien rechtlich eingebunden?	103
4.1	Parteien im Recht	103
4.2	Parteienfinanzierung	113
5	Kontext: Wie sind die Parteien gesellschaftlich vernetzt?	125
5.1	Parteien und Gesellschaft	125
5.1.1	Sozialstrukturelle Theorien	126
5.1.2	Milieutheorien	133
5.1.3	Interessentheorien	141
5.2	Parteien und Medien	145
5.2.1	Das Top-down-Modell	151
5.2.2	Das Mediokratie-Modell	155

Diese Seite bleibt aus technischen Gründen frei!

Inhaltsverzeichnis 3

5.2.3	Das Bottom-up-Modell	158
5.2.4	Das Biotop-Modell	161
6	Struktur: Wie arbeiten die Parteien intern?	165
6.1	Innerparteiliche Willensbildung	167
6.2	Mitgliederstruktur	178
7	Strategie: Was tun die Parteien extern?	191
7.1	Parteien und Wahlen	191
7.2	Parteien im Amt	207
7.3	Parteien im gesellschaftlichen Netz	216
8	Funktion: Wie sollen die Parteien funktionieren?	223
8.1	Die Funktionsdebatte der Parteiensoziologie	223
8.2	Vorschlag: sieben Funktionen politischer Parteien	226
9	Ausblick: Krise oder Wandel der Parteien?	233
9.1	Parteienkritik: die normative Debatte	234
9.2	Krise oder Wandel: die empirischen Befunde	239
9.3	Parteienprobleme: die Ursachensuche	244
9.3.1	Wertewandel	244
9.3.2	Medienwandel	248
9.3.3	Politikwandel	249
9.4	Parteienreaktionen	251
9.4.1	Parteienreformansätze	251
9.4.2	Alternativen zu den etablierten Parteien?	257
	Abkürzungsverzeichnis	265
	Literaturverzeichnis	267
	Nachbemerkungen	291

4 Vorwort

Vorwort

Zehn Jahre ist es jetzt her, seit Ulrich von Alemanns Lehrbuch zu politischen Parteien und zum Parteiensystem in der Bundesrepublik Deutschland zum ersten Mal erschien. Seitdem ist diese kompakte, fachlich fundierte und dennoch stets verständlich geschriebene Einführung zu einem viel gelesenen politikwissenschaftlichen Standardwerk avanciert, auf das Studierende, Fachkollegen und interessierte Laien immer wieder gern und häufig zurückgreifen. Es ist der beste Qualitätsbeweis, dass die drei vorherigen Auflagen immer rasch vergriffen waren. Nun legt Ulrich von Alemann – erstmals unterstützt von zwei jungen Kollegen – die vierte, komplett überarbeitete und aktualisierte Version seines Lehrbuchs vor.

Parteien sind in der Politik allgegenwärtig. Sie prägen und kanalisieren die politische Willensbildung und Interessenvermittlung jedes Einzelnen und großer Gruppen. Der Parteienwettbewerb stellt den zentralen und wichtigsten Mechanismus demokratischer Politik dar, ohne den die Demokratie nicht funktionieren würde. Es gibt allerdings in der Konkurrenzdemokratie unterschiedliche Ausprägungen der Parteien, die sich nach ihren Inhalten und Richtungen unterscheiden. Diese bilden unterschiedliche Parteiensysteme, die unabhängig von den Institutionen des Regierungssystems auf demokratische Politik wirken. Schließlich gibt es auch unterschiedliche Parteitypen in verschiedenen Staaten, z. B. den Typus der basisdemokratischen Partei oder die Kaderorganisation, die große Massenmitgliederoder enge Milieupartei, die Honoratiorenpartei oder den Typus des postmodernen politischen Dienstleistungsbetriebs.

Parteien sind ein klassischer Untersuchungsgegenstand der Politikwissenschaft und der politischen Soziologie. Die Parteienforschung gehört deshalb auch in Deutschland zu den ausdifferenziertesten Feldern der Disziplin. Sie ist immer viele Wege gegangen: historisch oder institutionenkundlich orientiert, staatstheoretisch oder systemtheoretisch konzipiert, ideologiekritisch oder politiksoziologisch engagiert. Dieses Buch will versuchen, keinen dieser wichtigen Zugänge zu versperren und auch der interdisziplinären Öffnung zu dienen. Die aktuellen Probleme der Parteienverdrossenheit und der Parteienfinanzierung werden dabei nicht ausgelassen.

Wir danken den Autoren für die Bereitschaft, den Band zu überarbeiten, den sie damit auf den neuesten Stand der Forschung und realen Entwicklung bringen, und für die stets gute Zusammenarbeit.

Hagen, im August 2011

Helmut Breitmeier Lars Holtkamp Dorothée de Nève Georg Simonis Annette Elisabeth Töller

1 Einleitung

Um über die Entstehung von politischen Parteien zu reden, muss man sich zunächst darüber verständigen, was man überhaupt darunter verstehen will. Da hilft ein Nachschlagen im Lexikon. Aber damit beginnt bereits das Problem: Zu welchem der Sprach-, Konversations-, Fach- oder Speziallexika soll man greifen? Nimmt man noch Lehr- und Handbücher der Politik und der Parteien hinzu, dann erhält man auf die eine Frage nach einer Definition oder Begriffsbestimmung der Partei mehrere Dutzend Antworten. Wir lernen daraus zweierlei: Erstens ist die politische Partei in Zeit und Raum (bzw. in wissenschaftlicher Perspektive) ein ziemlich amorphes Ding, und zweitens hat kein Lexikon oder Lehrbuch die Autorität, eine endgültige und verbindliche Definition an die Hand zu geben, die man schwarz auf weiß getrost nach Hause tragen kann.

1.1 Was ist eine Partei?

Um dieses Problem zu umgehen, werfen wir zunächst einen Blick in ein Lexikon zur historischen Wortbedeutung:

Historische Wortbedeutung

"Partei f. (< 13. Jh.) (...) Das Wort bezeichnet im frühen Deutschen den (selbständigen) Teil eines größeren Ganzen, z. B. eine Prozeßpartei, eine Seite in einer Auseinandersetzung (während die einfache Bedeutung 'Teil' mehr und mehr von Part und Partie übernommen wird). Bei den politischen Auseinandersetzungen, vor allem um die Einheit Deutschlands im 19. Jh., hat Partei normalerweise einen schlechten Klang. Zwar gibt es bei der politischen Gruppenbildung im 19. Jh. Partei auch als Selbstbezeichnung, doch wird im Parlament Fraktion vorgezogen, außerhalb Verein; eine Partei ist dagegen nur eine Interessengruppe (Lasalle gründet 1863 den Allgemeinen deutschen Arbeiterverein, spricht aber von Arbeiterpartei und Fortschrittspartei). Zwar fordern programmatische Überlegungen schon seit der Mitte des Jahrhunderts für eine Partei auch eine klare Organisation, doch bildet sich der heutige Parteienbegriff erst im Lauf des 20. Jhs. aus (speziell nach dem Ende des 1. Weltkriegs, z. T. wohl unter englischem und französischem Einfluß). Adjektive: parteiisch, parteilich (...)" (Kluge 1995, S. 614).

Es ist nachdrücklich zu unterstreichen, dass "Partei" bei den politischen Auseinandersetzungen, vor allem um die Einheit Deutschlands, einen schlechten Klang hatte. Dies hat eine alte deutsche Tradition, schrieb doch schon Goethe an Schiller: "Die Fratze des Parteigeistes ist mir mehr zuwider als irgendeine andere Karikatur". Später deklarierte Bismarck: "Ein großer Staat regiert sich nicht nach Parteiansichten". Oder es behauptete der konservative Historiker Heinrich von Treitschke: "Jede Partei ist einseitig, sie ist ihrem Wesen nach beschränkt und engherzig neben der gleich austeilenden Gerechtigkeit des Staates" (VON Treitschke 1897, Band 1, S. 148). Daneben wirken emphatische Gegenstimmen

Alte deutsche Parteienkritik 6 Was ist eine Partei?

schon im 19. Jahrhundert, wie das Hohelied auf die Partei durch den radikaldemokratischen Dichter Georg Herwegh (1842), geradezu peinlich deplatziert:

Parteieneuphorie der Linken

"Partei! Partei! Wer wollte sie nicht nehmen, Die noch die Mutter aller Siege war!"

In derselben Traditionslinie liegt Berthold Brechts Gedicht "Lob der Partei" aus seinem Lehrstück "Die Maßnahme" von 1930 mit den uns heute gruselig anmutenden, weil an George Orwells "1984" erinnernden ersten Zeilen:

"Der Einzelne hat zwei Augen. Die Partei hat tausend Augen."

Denn bis in die deutsche Einheit der 1990er Jahre, bis in immer wieder neu diskutierte und in den Medien artikulierte "Krisen" der Parteien und des Parteienstaates klebt am Wort Partei ein schlechter Klang in Deutschland. Auch die abgeleiteten Adjektive "parteiisch" und "parteilich" oder "parteipolitisch" haben einen pejorativen Beigeschmack – ganz im Gegensatz zum hochwürdigen "staatspolitisch" – behalten.

Der wichtige Aufsatz von Erwin FAUL "Verfemung, Duldung und Anerkennung des Parteiwesens in der Geschichte des politischen Denkens" (1964) ist zur Begriffsgeschichte der Partei (und zwar nicht nur in Deutschland) immer noch lesenswert. Allerdings war FAUL damals so optimistisch, von einer ständig sich verbessernden Akzeptanz auszugehen. Dieses naive Fortschrittsdenken hat sich auch bei der Parteiendiskussion als trügerisch erwiesen – es war schon von der 68er APO (Außerparlamentarischen Opposition der Studentenbewegung) aufgekündigt worden, und es hat auch die Diskussion um die "Parteienverdrossenheit" zu Beginn der 90 Jahre nicht beeindruckt.

Zurück zu den Anfängen und zu dem Zitat aus dem KLUGE. So zuverlässig meist seine etymologischen Wortableitungen sind, so vorsichtig muss man mit historischen und politikwissenschaftlichen Aussagen auch in Lexika sein. Denn die Etablierung von Gegenstand und Begriff Partei hat in Deutschland sicher schon im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts stattgefunden, und das große Vorbild war wohl in erster Linie England und kaum Frankreich.

Früheste Parteiendefinition

Eine der ersten prominenten Erwähnungen des Begriffs Partei im politischen Sinne ist schon 1715 von einem H. Castleton verbürgt "An Essay Towards a Coalition of Parties in Great Britain" (vgl. von Alemann 1973, S. 26). Eine noch heute gern zitierte frühe Definition von Partei (z. B. NICLAUB 1995, S. 9) stammt von Edmund Burke aus dem Jahr 1770:

"Party is a body of men united for promoting by their joint endeavors the national interest upon some particular principle in which they all agreed".

In der britischen Politik war die Anerkennung der Parteien bereits Mitte des 19. Jahrhunderts vollzogen, so durch den Premierminister Benjamin Disraeli, der 1848 im Unterhaus sagte:

" ... you cannot choose between party government and Parliamentary government. I say, you can have no Parliamentary government if you have no party government."

Bis diese Einsicht auch in Deutschland Platz griff, brauchte es in der Tat gut 100 Jahre, denn noch in der Weimarer Republik gab es zwar eine demokratische Parteienregierung, aber keine Parteienanerkennung in Wissenschaft und Politik.

Dabei hatte bereits Max Weber, der Klassiker der politischen Soziologie, eine Definition von Parteien vorgeschlagen:

"Parteien sollen heißen auf (formal) freier Werbung beruhende Vergesell-schaftungen mit dem Zweck, ihren Leitern innerhalb eines Verbandes Macht und ihren aktiven Teilnehmern dadurch (ideelle oder materielle) Chancen (der Durchsetzung von sachlichen Zielen oder der Erlangung von persönlichen Vorteilen oder beides) zuzuwenden. (…) Da wo die Leitung durch (formal) freie Wahl besetzt wird (…), sind sie primär Organisationen für die Werbung von Wahlstimmen" (WEBER 1976, S. 167).

Aber so honorig ein Max WEBER-Zitat den Beginn jeder Abhandlung schmückt, so sehr ist es doch zeitgebunden und kann heute nicht mehr überzeugen (das gilt für seine "Vergesellschaftungen" genauso wie für die Annahme, eine Partei müsse den Leitern eines Verbandes Macht zuwenden).

Eine Minimaldefinition von Partei hat SCHULTZE (1985, S. 656) vorgeschlagen: Es handele sich um

Minimaldefinition

"eine Gruppe gleichgesinnter Bürger, die sich die Durchsetzung gemeinsamer politischer Vorstellungen zum Ziel gesetzt haben".

Diese Definition ist aber wohl doch zu mager, weil selbst eine kleine Bürgerinitiative oder auch große Interessenverbände, wie z. B. *Amnesty International* oder auch die Gewerkschaften und die Unternehmerverbände, darunter fallen könnten.

Was sind also Parteien? In der Wissenschaft wimmelt es nur so von weiteren Definitionsversuchen. Aber auf diese unendliche Geschichte müssen wir uns nicht einlassen. Stattdessen soll hier ein eigener Vorschlag einer Parteidefinition unterbreitet werden: 8 Aufbau dieses Buches

Definitionsvorschlag

Parteien sind auf Dauer angelegte, freiwillige Organisationen, die politische Partizipation für Wähler und Mitglieder anbieten, diese in politischen Einfluss transformieren, indem sie politisches Personal selektieren, was wiederum zur politischen Integration und zur Sozialisation beiträgt und zur Selbstregulation führen kann, um damit die gesamte Legitimation des politischen Systems zu befördern.

Diese spröde Definition der Parteien ist ein harter Brocken und keineswegs selbstverständlich. Um den Brocken etwas leichter verdaulich zu machen, zunächst einige Hinweise, was laut dieser Definition Parteien eben nicht sind, bzw. welche Voraussetzungen für ihre Existenz gegeben sein müssen: Parteien sind keine spontanen, kurzfristigen Initiativen oder Bewegungen. Sie sind gesellschaftliche Organisationen, also keine staatlichen Organe. Allerdings kann es in Diktaturen auch Staatsparteien geben, die man nicht einfach heraus definieren sollte. Dass mehrere Parteien miteinander konkurrieren, ist nur in Demokratien eine notwendige Voraussetzung. Parteien haben Anhänger, deren ideelle und/ oder materielle Interessen sie mobilisieren und vertreten. Sie sind keine bloßen Kader und keine Sekten, die nur vorgeben, ewige Ideen verwirklichen zu wollen. Sie wollen die Kontrolle von Macht durch die Übernahme von Wahlämtern in Parlamenten und Regierungen oder zumindest Macht durch Oppositionspolitik – und das unterscheidet sie von den Interessenverbänden, denen sie in vielen anderen Punkten gleichen.

1.2 Aufbau dieses Buches

Das Buch wird einen großen Bogen von den Vorläufern deutscher Parteien in der Frankfurter Paulskirche 1848 bis zu den Ausläufern der Parteienverdrossenheitsdebatte am Beginn des neuen Jahrtausends schlagen. Obwohl der Titel dieses Textes "Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland" heißt, wird der historischen Vorentwicklung bis 1945 und der zeitgeschichtlichen Weiterentwicklung seitdem bewusst breiter Raum in den Kapiteln 2 und 3 eingeräumt. Denn dadurch lassen sich nicht nur die heutigen Parteien, ihr politisches Verhalten, ihre Organisationsformen und ihr programmatischer Hintergrund besser verstehen. Es lassen sich auch manche Theorien über die Parteienentwicklung – die *Cleavage*-Theorie oder die Milieutheorie – besser einschätzen.

Parteien entstehen aus Konflikten Die allgemeine Botschaft, die von der Geschichte der Parteien übermittelt wird, lautet: Parteien entstehen nicht nur aus Konflikten, ihre Existenz verkörpert demokratischen und gesellschaftlichen Konflikt schlechthin. Peter LÖSCHE (1994) hat die Entstehung (nicht nur) der deutschen Parteien aus solchen politischen und gesellschaftlichen Großkonflikten prägnant zusammengefasst:

• "der Liberalismus gegen das alte Regime des Absolutismus und Feudalismus;

- der Konservatismus gegen den politisch sich konstituierenden Liberalismus;
- die Arbeiterparteien gegen das Kapital und das bürgerliche System;
- die Agrarparteien gegen den Industrialismus;
- regionale Parteien gegen den Zentralismus und konkret gegen die Metropole;
- christliche Parteien gegen die zunehmende Verweltlichung und gegen die Trennung von Staat und Kirche;
- kommunistische Parteien gegen den "Sozialdemokratismus";
- faschistische Parteien gegen die politische Demokratie;
- Protestparteien (wie Anti-Steuer-Parteien) gegen das bürokratischwohlfahrtsstaatliche System;
- ökologische Parteien gegen die Wachstumsgesellschaft" (LÖSCHE 1994, S. 23).

Auch für das Verständnis der rechtlich-institutionellen Einbindung der Parteien in Verfassung und Gesetz ist die historische Genese eine wichtige Voraussetzung. Denn nur dadurch kann man richtig ermessen, wie weit der Sprung von der wilhelminischen und Weimarer Parteienprüderie in die voll etablierte Parteiendemokratie des Grundgesetzes reichte. Aber die rechtliche Institutionalisierung der Parteien, die in Kapitel 4 skizziert wird, bleibt nicht statisch, sondern ist permanent im Fluss und selbst wiederum konfliktreich, wie sich besonders am Problem der immer wieder vom Bundesverfassungsgericht monierten und dann erneut novellierten Parteienfinanzierung ablesen lässt.

Parteien im Recht

Nach der rechtlichen Einbindung wird in Kapitel 5 die gesellschaftliche Vernetzung der Parteien gezeigt. Die Parteien sind Kinder der bürgerlichen Industriegesellschaft, sie gehen aus der Gesellschaft hervor und wirken auf diese zurück. Dies ist der Hauptgegenstand der Parteiensoziologie, die so quer zwischen den Stammdisziplinen Soziologie und Politikwissenschaft postiert ist, dass die Frage, wo sie "eigentlich" ressortiert, müßig scheint. Da Empirie und Theorie der Parteiensoziologie enger verknüpft sind als in manchen anderen Subdisziplinen, werden sie auch entsprechend korrespondierend dargestellt.

Parteien und Gesellschaft

Wir leben in einer organisierten Gesellschaft. Auch Parteien sind Organisationen – und zwar sehr komplizierte. Denn sie haben durch das Neben-, oft auch Gegenund nicht selten Durcheinander von freiwilligen Mitgliedern, von ehrenamtlichen Aktivisten, von gewählten politischen Mandatsträgern und von hauptamtlichen Funktionären eine viel unübersichtlichere Struktur als andere Großorganisationen, beispielsweise Verwaltungen oder Unternehmen. Sie müssen dem Postulat innerparteilicher Demokratie, das auch das Grundgesetz vorschreibt, genügen und

Parteien sind Organisationen 10 Aufbau dieses Buches

gleichzeitig effizient und schlagkräftig agieren. Probleme lösen und Partizipation garantieren – das bedeutet oft eine Gratwanderung. Widersprüche sind damit vorprogrammiert und tragen sicherlich zu Frustrationen über die Leistungsfähigkeit der Parteien in der Öffentlichkeit bei. Alle diese Fragen werden in Kapitel 6 zur Struktur der Parteien angesprochen.

Aktionsformen der Parteien

Das folgende Kapitel 7 zur Strategie ändert die Blickrichtung vom Innenleben der Parteien nach außen zu den Aktionsformen. Die Leitfrage lautet: "Was tun die Parteien überhaupt?" In der allgemeinen Öffentlichkeit gibt es hier viel Unkenntnis. Aber auch die deutsche Fachöffentlichkeit beschäftigt sich wenig mit Wahlkampf, einer der konstitutiven Tätigkeiten von Parteien. Aber die Parteien beschäftigen sich keineswegs permanent und ausschließlich mit Wahlkampf, sondern die gewählten Mandatsträger machen Politik. Das ist ihr Beruf. Nur wenige Schlaglichter können durch Zeitbudgetanalysen, Kontaktstudien oder Sozialstrukturuntersuchungen auf den Alltag der Parteipolitiker geworfen werden. Ein wesentlicher Teil der parteipolitischen Aktivitäten wird durch Kontakte zu anderen Organisationen okkupiert, dies sind insbesondere die Verbände.

Parteienfunktionen

Kapitel 8 stellt die Frage nach den Aufgaben der Parteien neu: Welche Funktionen kommen ihnen in der Gesellschaft zu? Ein Blick auf die Fachdebatte zeigt, dass eine vielfältige Palette angeboten wird, mit Katalogen von annähernd zwei dutzend Funktionen. Hier soll dagegen ein vergleichsweise übersichtlicher Vorschlag von sieben Funktionen unterbreitet werden: Partizipation, Transmission, Selektion, Integration, Sozialisation, Selbstregulation, Legitimation. Damit schließt sich der Kreis: Denn diese sieben Parteifunktionen verweisen zurück auf die ersten Seiten des Buches, wo sie sich bereits in einem ersten Definitionsvorschlag von politischen Parteien wiederfinden.

Parteienkrise?

Zum Abschluss wird in Kapitel 9 die Debatte um die vermeintliche Krise der deutschen Parteiendemokratie wieder aufgenommen, die in der ersten Hälfte der 90er Jahre die öffentliche Diskussion besonders prägte, aber in ihrer Grundtendenz bis heute andauert. Manche Kritiker wärmen dabei lediglich altbekannte Topoi der deutschen Parteienpolemik früherer Jahrhunderte auf. Ein typischer Vorwurf lautet etwa, die Parteien wollten nur Macht und seien nicht gemeinwohlorientiert genug. Andererseits gibt es bedenkenswerte empirische Symptome: den Rückgang der Wahlbeteiligung, schwindende Mitgliedschaft, die Entfremdung von Jugendlichen oder das sinkende Vertrauen in Parteien und Politik insgesamt. Dies sind harte Fakten. Die Ursachen für die Probleme sind indes weniger im Fehlverhalten einzelner Politiker, sondern in generellen gesellschaftlichen Wandlungstendenzen zu suchen, die in ähnlicher Form in den meisten Demokratien beobachtet werden können. Die Parteien versuchen darauf, mit Organisationsreformen zu reagieren. Auch positionieren sie sich in neuen Medien, wie z. B. im Social Web. Damit sich die Kassandrarufe vom Verfall der Parteien nicht eines Tages doch bewahrheiten, müssen sie sich weiterhin den gesellschaft-

lichen Veränderungen öffnen. Dazu waren sie seit nun fast 150 Jahren immer wieder gezwungen.

Man muss nicht so weit in der Parteiengeschichte zurückgehen, um selbst in der Bundesrepublik noch drastisch unterschiedliche Parteitypen anzutreffen, wie die bürgerlichen "Honoratiorenparteien" der 50er Jahre, den "Kanzlerwahlverein" unter Konrad Adenauer, die "Massenintegrationspartei" mit der frühen und die "Massenmitgliederpartei" mit der späteren Sozialdemokratie, die "Bewegungspartei" bei den frühen *Grünen* oder die "Kaderpartei" bei den Kommunisten. Wie der Parteityp der Zukunft heißen wird, wäre voreilig zu prognostizieren. Ob es die "Fraktionspartei" oder die "Profipartei", die "Rahmenpartei" oder die "Kartellpartei" – so lauten die Stichworte der letzten Jahre – sein wird, erscheint eher zweifelhaft. Festzuhalten ist, dass sich die deutschen Parteien alle dutzend Jahre recht drastisch gehäutet haben. Warum sollte dies in Zukunft anders sein?

Parteientypus der Zukunft?