

2. EINLEITUNG:

STRUKTURPROBLEME DES LOKALEN PARTEIENSYSTEMS

von

Oscar W. Gabriel

2.1 Vorbemerkung

Obgleich die politischen Parteien, nicht zuletzt aufgrund ihrer gestiegenen Bedeutung im parlamentarischen Regierungssystem (vgl. hierzu die Auseinandersetzung um das Konzept des Parteienstaates, zuletzt: Haungs [1973], pp. 502 ff.), zu den bevorzugten Gegenständen politikwissenschaftlicher und politiksoziologischer Analyse gehören (vgl. Kaltefleiter [1974], pp. 9 f.), kann von einer einheitlichen Ausrichtung der gegenwärtigen Parteienforschung in theoretischer, methodischer oder thematischer Hinsicht nicht die Rede sein. Die These Mühleisens: ([1970], p. 1) „Die Bemühungen um eine Theorie der politischen Parteien sind bis jetzt kaum über die Feststellung des Fehlens einer solchen Theorie hinausgekommen“ (vgl. ähnlich: Crotty [1969], pp. 357, 384, Sorauf [1964], pp. 174, 177) muß als ebenso treffend wie in ihren theoretischen, besonders aber praktischen Auswirkungen problematisch betrachtet werden. Vergegenwärtigt man sich indessen den gegenwärtigen Stand der sozialwissenschaftlichen Theoriediskussion, so mutet die zitierte Feststellung keineswegs erstaunlich an; denn angesichts der Vielfalt methodischer und konzeptueller Ansätze in den Sozialwissenschaften wäre die Existenz einer einheitlich ausgerichteten Parteienforschung eher erklärungsbedürftig als deren Fehlen. Andererseits enttäuscht jedoch das Fehlen einer erklärungskräftigen Theorie politischer Parteien, welche doch immerhin zu den wichtigsten Akteur-Einheiten des politischen Systems gehören, die Hoffnungen derjenigen, die wissenschaftlich versicherte Empfehlungen für die politische Praxis, hier: das Handeln der Parteien im Regierungsprozeß, erwarten.

Die Vielfalt der Orientierungen in der Parteienforschung ist demzufolge ein derzeit (noch) nicht ausräumbarer Tatbestand. Es fragt sich jedoch gleichfalls, ob eine Harmonisierung um jeden Preis angesichts des derzeitigen Diskussionsstandes nicht wichtige wissenschaftliche Problemstellungen und Lösungsansätze verschüttete. Ein Zusammenhang zwischen dem Stand der Theoriebildung über die Rolle der politischen Parteien im politischen System und den thematisch gemachten Problemen wird vermutlich nicht zu leugnen sein, auch wenn er sich nicht immer bruchlos rekonstruieren läßt. Doch ist seit Ende der späten 60er und frühen 70er Jahre, nicht zuletzt unter dem Eindruck der Demokratisierungsdiskussion (vgl. zusammenfassend: Greiffenhagen [1973]), die Auseinandersetzung um die „demokratische Qualität“ des Parteiensystems ins Zentrum der Parteienforschung getreten.

Die aufgegriffenen Fragestellungen sind nicht grundsätzlich neu, sondern knüpfen an vieles an, was zuvor unter dem Stichwort „Innerparteiliche Demokratie“ veröffentlicht worden war (vgl. Lohmar [1968], Abendroth [1964]). Es schien sich jedoch eine „radikaldemokratische Orientierung“ durchzusetzen, was die normativen Perspektiven der Parteienforschung anbetrifft.

Zugleich mit der in weiten Kreisen der Politikwissenschaft zu beobachtenden Einordnung der Parteientheorie und -soziologie in die Partizipations- bzw. Demokratisierungsdebatte rückte die Gemeinde – bislang weitgehend ein Reservat gemeindesoziologischer und verwaltungswissenschaftlicher Studien – ins Blickfeld politikwissenschaftlicher Forschung. In dem Umfang, in dem die kommunale Selbstverwaltung Objekt politikwissenschaftlicher Analysen wurde, und die bislang gängige Betonung der administrativen und formal-institutionellen Seite (vgl. Klüber [1971]) durch eine stärkere Betonung empirischer politischer Vorgänge in der Gemeinde ergänzt, wenn nicht ersetzt wurde (charakteristisch für diese Neuorientierung der Kommunalwissenschaft sind insbesondere die Beiträge von Grauhan und seinen Mitarbeitern), sollte man erwarten, daß ebenfalls die lokale Parteiorganisation einer intensiveren empirischen Erforschung unterzogen worden wäre. Doch bleiben, wie Nassmacher ([1972], p. 40) hervorhebt, die Lücken der lokalen Parteienforschung nach wie vor unübersehbar.

Angesichts der späten Entdeckung der Kommunalpolitik durch die Politikwissenschaft und der lange vorhaltenden negativen Bewertung der Rolle der Parteien in der politischen Praxis der Gemeinde (vgl. Kaack [1972], pp. 136 f., Lehbruch [1975], pp. 4 f.) ist es demnach nicht verwunderlich, wenn zwar einige rechtswissenschaftliche Arbeiten zum lokalen Parteienwesen vorliegen (vgl. Ziebill [1964], Lintz [1973]), umfassende sozialwissenschaftliche Untersuchungen zu Strukturproblemen des lokalen Parteiensystems dagegen die Ausnahme darstellen (vgl. z. B. Mayntz [1959], Lammert [1974]). Auch umfassende Arbeiten über die Entwicklung des deutschen Parteiensystems gewähren der Untersuchung der lokalen Ebene nur vergleichsweise bescheidenen Raum (vgl. Kaack [1971 a], pp. 470 ff., 498 ff.).

Vor den Hintergrund dieser Heterogenität des theoretischen, normativen und empirischen Kontexts ist der hier vorgelegte Band einzuordnen. In der Orientierung der einzelnen Autoren spiegelt sich die Vielfalt der Forschung wider, doch ist ihnen das gemeinsame Bestreben eigen, zur Erschließung der lokalen Ebene als Gegenstand der Parteienforschung beizutragen. Dazu ist eine Vorbemerkung erforderlich: Nicht allein die mehr als dürftige Materiallage bezüglich der Rolle der lokalen Parteiorganisation legt einen Rückgriff auf Entwicklungstendenzen und Problemkonstellationen nahe, die auf gesamtsystemarer Ebene bestehen, sondern deren Berücksichtigung scheint auch von der Sache her geboten: Versteht man lokale Parteiorganisationen als mehr oder minder autonome Untereinheiten der Gesamtpartei, so kann man nicht umhin, Wechselbeziehungen zwischen Lokalpartei und Gesamtpartei zu untersuchen und zu fragen, welche Auswirkungen Veränderungen auf der einen Handlungsebene auf die jeweils andere besitzen.

2.2 Entwicklungstendenzen des bundesdeutschen Parteiensystems nach 1945

Eine geläufige Weise, Wandlungstendenzen des Parteiensystems zu untersuchen, besteht in der Rekonstruktion der Entstehung und Veränderung des Parteiensystems in abgrenzbaren Zeiträumen. Solcherlei Darstellungen liegen für die Bundesrepublik in beträchtlichem Umfange vor, ohne daß man jedoch einer systematischen Theorie der Entwicklung des Parteiensystems nähergekommen wäre. In Anlehnung an ältere Untersuchungen spielen auch noch heute theoretische Ansätze eine Rolle, welche die Entstehung und Wandlung des Parteiensystems auf Legitimitätskrisen des politischen Systems zurückführen möchten (vgl. Key [1969], p. 175, Massing [1970], p. 331). In diesem Zusammenhang ergeben sich nicht allein theoretische Probleme, vor allem bezüglich des zugrunde liegenden Legitimitätsverständnisses (vgl. Kielmannsegg [1971], pp. 367–401, Habermas [1975]), auch einige mit dieser Variante verbundene empirische Aspekte der Legitimitätsdiskussion sind in dieser Arbeit aufzugreifen, weil

1. in der These, die Parteien befänden sich in einer Legitimitätskrise, ein überprüfungsbedürftiger empirischer Sachverhalt behauptet wird;
2. die lokale Ebene es erfordert, zur Beurteilung der fraglichen These gesamtsystemare Aspekte einzubeziehen, beziehen sich doch Legitimitätserwartungen eher auf die Ebene des Gesamtsystems als auf einzelne seiner Teilsysteme bzw. Handlungsebenen,
3. aus diesen empirisch zu interpretierenden Behauptungen bestimmte normative und praktische Folgerungen abgeleitet werden und schließlich,
4. die empirischen Aussagen selbst auf einem normativen Vorverständnis basieren, das bereits weiter oben angesprochen wurde.

Um die Triftigkeit der These, nach der sich das Parteiensystem in einer Legitimationskrise befindet, beurteilen zu können, ist es erforderlich, Indikatoren zu formulieren, an denen solche Krisenbehauptungen festgemacht werden können. Diese erweisen ihre Eignung dann, wenn sie Phänomene messen, die der Legitimität des Parteiensystems als wesentlich zuzuordnen sind. Unterstellt man, daß den politische Parteien eine zentrale Rolle im politischen Prozeß der Bundesrepublik zukommt, was unbestritten ist, so sind besonders solche Kriterien geeignet, in denen Zustimmung zu den Parteien als Trägern des politischen Prozesses zum Ausdruck gelangt. Entgegen der herrschenden Tendenz, die nachfolgend genannten Faktoren als Legitimitätsindikatoren unterzubewerten (dagegen richtet sich auch die Kritik Sontheimers [1974], p. 10, Sp. 4/5), sollen hier vor allen Dingen das Wählerverhalten und die Mitgliederentwicklung der demokratischen Parteien analysiert werden. Bei beiden handelt es sich um Faktoren, an denen sich die Zustimmung oder Ablehnung, welche die Parteien bei den Adressaten ihrer Aktivitäten finden, am deutlichsten ablesen läßt. Auch die funktionalen Anforderungen an die Parteien sprechen für die Berücksichtigung dieser beiden Indikatoren. Welchen der in der Literatur vorfindlichen Funktionskataloge man zugrundelegt

(vgl. Macridis [1969], pp. 17 ff., S. Neumann [1969], pp. 218 ff., Zeuner [1970], pp. 12 ff., für den lokalen Bereich: Nassmacher [1972], pp. 41 f.), man stößt stets auf die Aufgaben der Rekrutierung des politischen Führungspersonals sowie der Integration von Individuen und Gruppen durch die Parteien. Auch das Erbringen dieser Leistungen läßt sich an der Wähler- und Mitgliederentwicklung ablesen. Schließlich soll noch die Organisationskapazität der politischen Parteien untersucht werden. Dies kann man gleichfalls auf der Basis funktionaler Erfordernisse begründen: Um z. B. die o. g. Aufgaben im politischen System erfüllen zu können, bedürfen die Parteien einer gewissen organisatorischen Ausstattung und wie aus der Organisationssoziologie bekannt, wächst mit steigenden quantitativen und qualitativen Anforderungen der Bedarf nach einer differenzierteren und leistungsfähigeren Organisationsstruktur (vgl. Mayntz [1971], p. 109, in bezug auf die Parteien als spezifische Organisationen: Schlesinger [1971], p. 57). Die hier ausgewählten Merkmale erfassen keineswegs alle möglichen Indikatoren der „Parteien-Legitimität“, jedoch durchaus solche, denen unter funktionalen Gesichtspunkten Bedeutung zukommt.

2.2.1 Wählerverhalten und Parteiensystem in der Bundesrepublik

Auch wenn man die Berechtigung der Kritik an etlichen „Funktionsdefiziten des Parteiensystems“ in der Bundesrepublik nicht bestreitet, ist es doch beachtlich festzustellen, welch – gemessen am Wählerverhalten – enorme Stabilisierung des Parteiensystems in den Jahren von 1945 bis heute eintrat (vgl. auch Sontheimer [1974], p. 10, Sp. 4). Bei einer Analyse der Entwicklung der Parteien im genannten Zeitraum lassen sich grob drei Phasen ausmachen.

Die erste Phase (Formierung) erstreckt sich über die Jahre 1945–1957. In dieser Phase vollzog sich der erwähnte Konzentrationsprozeß in besonders deutlichem Ausmaße. Abgesehen von der Neugründung CDU/CSU, welche eine erkennbare Stabilisierung in der politischen Mitte bewirkt hatte, sowie der Vereinigung ehemals rechts- und linksliberaler Parteien zu einer neuen Gruppierung, der FDP, bestand in der Entstehungszeit der Bundesrepublik ein breites Spektrum unterschiedlicher politischer Strömungen. Obgleich das Jahr 1945 mit gutem Grund als deutliche Zäsur in der deutschen Geschichte betrachtet wird, lassen sich weder in der Zahl der Parteien noch hinsichtlich deren ideologischer Spannweite gravierende Unterschiede zwischen der Situation vor der Bundestagswahl 1949 und den Jahren 1919–1928 feststellen: „Trotz dieser beiden Neuerungen (CDU/CSU und FDP, OWG.) war das traditionelle deutsche Parteiensystem im Kern unverändert wiedererstanden“ (Kaack [1971 a], p. 159). Vierzehn politische Gruppierungen bewarben sich bei der Bundestagswahl 1949 um Mandate und immerhin elf von diesen sowie zwei unabhängige Bewerber blieben erfolgreich. Der gemeinsame Stimmenanteil der beiden stärksten Gruppierungen, CDU/CSU und SPD, sprengte mit 31,0 bzw. 29,2 % keineswegs den Anteil sozialdemokratischer bzw. christlich-demokratischer und konservativer Parteien in der Weimarer Republik. Addiert

man z. B. für das Land Schleswig-Holstein die Anteile der liberalen, konservativen und christlich-demokratischen Parteien, welche 1949 die Koalition bildeten, so erhält man einen Prozentsatz von 50,1 % (CDU, FDP, DP), (l. c., p. 197, Tab. 45) während die entsprechenden Weimarer Parteien (Zentrum, DNVP, DDP, DVP) bei der Reichstagswahl am 4. Mai 1924 52,2 % errungen hatten. Es war also nur eine geringfügige Differenz zu verzeichnen. Die SPD erhielt in Schleswig-Holstein im Jahre 1949 29,6 % gegenüber 24,9 % bei der erwähnten Reichstagswahl. Dieser Gewinn dürfte z. T. durch deutliche KPD-Verluste (3,1 % gegenüber 10,2 %) erklärbar sein. Auch die hamburgischen Wahlergebnisse wiesen bei den konservativen und liberalen Parteien keine größeren Veränderungen auf: Ihr Anteil betrug 1949 48,6 %, 1924 46,2 %. Noch geringfügiger stellten sich die Veränderungen bei den linken Parteien dar. SPD-Gewinnen von 11,9 % standen KPD-Verluste von 9,8 % gegenüber (Zu den Daten für die Weimarer Zeit, vgl. Milatz [1968], pp. 88–110).

Wenn sich auch der gemeinsame Anteil der heute noch im Bundestag vertretenen Parteien im Jahre 1949 lediglich auf 72,1 % belief (vgl. Kaack [1971 a], p. 196, Tab. 44), so war doch immerhin deutlich geworden, daß eine Mehrheitsbildung gegen die Nachfolgeorganisationen der staatstragenden Weimarer Parteien nicht mehr möglich war. Berücksichtigt man zusätzlich den beträchtlichen Rückgang der Stimmenanteile rechts- und linksextremer Gruppierungen, so war bereits im Jahre 1949 eine sichtliche Stabilisierung des Parteiensystems zu verzeichnen.

Noch deutlicher zeigte die nächste Wahl, daß die anfängliche Zersplitterung nicht von langer Dauer war, wenn auch die Einführung der Fünf-Prozent-Klausel der Konzentration nachgeholfen haben dürfte. Vor allem die CDU konnte auf Kosten der Splitterparteien ihren Anteil um über 14 % auf 45,2 % ausdehnen, während SPD und FDP leicht verloren. Erstmals machte es sich nachhaltig bemerkbar, daß eine politische Partei anscheinend erfolgreich den Anspruch auf die „politische Mitte“ behauptete. Nur noch 6 Parteien kehrten in den Zweiten Deutschen Bundestag zurück, der Anteil von CDU/CSU, SPD und FDP war bereits auf 83,5 %, also um mehr als 10 % gestiegen (l. c., p. 216 Tab. 58, Konsolidierungsphase).

Berücksichtigt man den Tatbestand, daß der neuerliche Einzug der DP in den III. Deutschen Bundestag (1957) wohl in der Hauptsache auf einen Kandidaturverzicht der CDU in einigen Wahlkreisen zurückzuführen war, so stellt sich nach der Wahl von 1957 das Parteiensystem schon weitgehend in seiner heutigen Form dar, die endgültig im Jahre 1961 mit dem Ausscheiden der DP erreicht wurde. Während die CDU/CSU 1957 mit 50,2 % die absolute Mehrheit der Stimmen erzielte, erhöhte sich der Anteil der heutigen Bundestagsparteien auf 89,7 % (vgl. Kaack [1971 a], p. 233, Tab. 71).

Diese Daten machen deutlich, daß der Konzentrationsprozeß des Parteiensystems zunächst vor allem auf den ständig wachsenden Stimmenanteil der Unionsparteien zu Lasten der Splitterparteien zurückzuführen war. Während also hier ein Stabilisierungseffekt eintrat, stagnierte der Anteil der SPD (1949: 29,2 %, 1953:

28,8 0/0, 1957: 31,8 0/0). Unter diesem Eindruck vollzogen sich in der SPD, wie Köser ([1975] pp. 34 f.) dargestellt hat, Innovationen in bezug auf die Organisationsstruktur, auf die Definition des Organisationszieles und auf das Erscheinungsbild der Partei, „das bedeutete: eine neue Parteiführung, ein neues Parteiprogramm und ein neues Image“. (l. c.). Auf Zusammenwirken dieser drei Faktoren läßt es sich wohl zurückführen, daß der SPD der Einbruch in bürgerliche Wählerschichten gelang und Zug um Zug der Regierungswechsel im Jahre 1969 eingeleitet wurde.

Zunächst entstand unter dem Eindruck der programmatischen Annäherung der SPD an die CDU/CSU sowie der damit verbundenen, vorübergehenden Alternativenarmut in der deutschen Politik eine weitere Stabilisierung, die unter anderem darin ihren Niederschlag fand, daß seit der Bundestagswahl 1961 größere Austauschprozesse nur noch zwischen CDU/CSU, SPD und FDP vor sich gingen. Obgleich zwischen den Jahren 1961 und 1966 zwar dramatische Veränderungen der Parteienlandschaft insofern ausblieben, als keine erfolgreichen Neugründungen stattfanden und die Koalitionen im Bund sich auf relativ stabile Mehrheiten stützen konnten, deuteten sich innerhalb des etablierten Kräftefeldes sowie in den vier Parteien Änderungen an, die in der Bildung der Großen Koalition im Jahre 1966 einen ersten Niederschlag fanden und schließlich zur Ablösung der Union von der Regierung führten (vgl. Kaack [1971 a], pp. 237–364). Die Stationen waren die Beteiligung der SPD an der Großen Koalition unter Bundeskanzler Kiesinger (CDU) im Jahre 1966, die Bildung der SPD/FDP Koalition unter Bundeskanzler Brandt im Jahre 1969 sowie der Verlust der führenden Stellung im Bundestag durch die Unionsparteien bei der Bundestagswahl 1972, welcher die Besiegelung des „Regierungswechsels auf Raten“ darstellte. Auch diese Veränderung wird man jedoch nicht als Destabilisierung werten, wenn man das Wechselspiel zwischen Regierung und Opposition zu den Attributen demokratischer Regierungsweise rechnet. Zu Recht spricht Sontheimer ([1974], p. 10, Sp. 4) von einer neuerlichen *Stabilisierung* des Parteiensystems zwischen den Jahren 1969 und 1972.

Die heutigen Konturen des Parteiensystems entwickelten sich demnach in den Phasen einer zunächst stattfindenden Konzentration der Stimmenanteile auf die staatstragenden politischen Gruppierungen. Diese Tendenz war in vollem Umfange erst von dem Zeitpunkt an zu beobachten, als sich die SPD in allen als wesentlich betrachteten politischen Streitfragen an die bürgerlichen Koalitionsparteien angepaßt hatte. Mit dem Abschluß dieses Prozesses begann die zweite Phase, an deren Ende die Ablösung der CDU/CSU als führende Regierungspartei stand. Mit ihrem erfolgreich erhobenen Volksparteianspruch war es der SPD fast unmerklich gelungen, zunächst in kleinen Raten, seit den 60er Jahren jedoch immer offensichtlicher, ins Wählerreservoir der Union einzubrechen und diese als führende bundespolitische Gruppierung abzulösen. Heute beobachtbare gegenläufige Tendenzen im Austauschprozeß zwischen CDU/CSU und SPD stützen die These einer zunehmenden Stabilisierung des Parteiensystems.

Gegen diese Sichtweise mag man die unverkennbare „elektorale Stabilität“ des Parteiensystems (vgl. Dittberner [1973], pp. 469, 474) auf verfassungsrechtliche oder wahlgesetzliche Manipulationen zurückführen, wie z. B. die Einführung der Fünf-Prozent-Klausel sowie die Möglichkeit des Verbots sog. verfassungswidriger Parteien durch das Bundesverfassungsgericht. Die normative Problematik dieser Bestimmungen steht hier nicht zur Diskussion (vgl. dazu u. a. Olzog [1968], pp. 18 ff., Kaack [1971 a], pp. 392 f.), sondern vielmehr das Problem, ob bei Fehlen dieser beiden institutionellen Rahmenbedingungen eine gleichartige Entwicklung eingetreten wäre. Die Berechtigung solcher Fragen ist zwar nicht a priori von der Hand zu weisen, aber ihre Beantwortung bewegt sich im Bereich des Spekulativen, da die entsprechenden Erfahrungen ausstehen. Immerhin kann man jedoch darauf verweisen, daß schon bei den Wahlen im Jahre 1949 nur die KPD mit 5,7 % oberhalb der Fünf-Prozent-Grenze geblieben war, während die beiden nächststärkeren Gruppierungen, DP und BP, ihren Anteil von 4,2 bzw. 4,0 % ihrer Stärke in wenigen Bundesländern (Niedersachsen, Hamburg und Bremen im Falle der DP, Bayern im Falle der BP) verdankten. Schon bei der nächsten Wahl nahm der Stimmenanteil beider Gruppierungen deutlich ab. Obgleich bis 1961 neben den heutigen Bundestagsparteien noch andere Gruppierungen parlamentarisch „überlebten“, waren Koalitionen aus CDU/CSU und FDP bzw. SPD und FDP (letztere seit 1961) rechnerisch immer möglich. Auch das Parteienverbot, welches das Bundesverfassungsgericht im Jahre 1952 gegen die SRP und im Jahre 1956 gegen die KPD verhängte, traf keineswegs relevante politische Gruppierungen, wenn man die erzielten Stimmenanteile zugrundelegt: Die SRP besaß lediglich als Regionalpartei eine gewisse Bedeutung (vgl. Kaack [1971 a], p. 208), während die KPD bei der Bundestagswahl 1953 nur noch 2,2 % der Stimmen auf sich vereinigen konnte und nicht mehr in den Bundestag einzog (vgl. l. c., p. 216, Tab. 58). Für das Argument, die Stabilisierung des Parteiensystems sei manipulativ produziert worden, läßt sich jedenfalls nur wenig Belegmaterial beibringen.

Auch ein letztes Argument gegen die Stabilisierungshypothese sei noch ins Feld geführt: Vor allem unter dem Eindruck der Entwicklung der Weimarer Republik wurde in der politischen Soziologie die These formuliert, es bestehe ein Zusammenhang zwischen steigender politischer Aktivität (z. B. Wahlbeteiligung) und politischer Radikalisierung bzw. umgekehrt zwischen politischer Apathie und demokratischer Stabilität (vgl. Lipset [1962], pp. 193 ff.). Insofern könnte also der hohe Anteil demokratischer Parteien auf eine niedrige Wahlbeteiligung zurückzuführen sein. Auch dies ist jedoch in der Bundesrepublik nachweislich nicht der Fall: Bei der Bundestagswahl 1949, bei der sich noch die meisten Parteien erfolgreich um Mandate bewarben und auch der Anteil extremistischer Parteien den höchsten Wert erreichte, war die Wahlbeteiligung mit 78,5 % am niedrigsten (vgl. Kaack [1971 a], p. 196, Tab. 44), bei der Bundestagswahl 1972 waren jedoch mit 99,1 % bzw. 91,1 % sowohl die Konzentration als auch die Wahlbeteiligung am höchsten, wie generell seit 1949 die Wahlbeteiligung bei Bundes-

tagswahlen niemals niedriger als 80 % war. Seit 1961 hat sie die 85 %-Grenze nicht mehr unterschritten. Auch in der Zeit der NPD-Erfolge bei Landtagswahlen erhöhte sich die Wahlbeteiligung im Vergleich zu vorangegangenen Wahlen nicht.

Eine dem Gesamtsystem vergleichbare Rekonstruktion der Entwicklung des lokalen Parteiensystems läßt sich aus mehrerlei Gründen nicht vornehmen: Zunächst stellt sich die Datenlage als lückenhaft und inkonsistent dar. Schließlich waren in einer großen Zahl kleiner und mittlerer Gemeinden bis weit in die 60er Jahre gar keine lokalen Parteiengruppierungen vorhanden, deren Wirken man hätte untersuchen können. Aussagen von genereller Erklärungskraft über das lokale Parteiensystem werden auch deshalb erschwert, weil die sozialstrukturellen, kulturellen und institutionellen Bedingungen, hier insbesondere: das kommunale Wahlsystem sowie die Gemeindeordnungen (vgl. hierzu: Keßler [1972], pp. 43 f., Nohlen [1972], p. 182 ff., Tab. 3, Freiberg [1970], pp. 39 ff.) beträchtliche Unterschiede aufweisen. Schließlich sei noch erwähnt, daß keine zuverlässigen Informationen darüber vorliegen, ob oder inwieweit die Gemeinde vom Bürger überhaupt als autonome politische Handlungsebene und somit als legitimes Aktionsfeld politischer Parteien perzipiert wird. Die heute noch geläufige Bewertung der Gemeinde als eine Art unpolitische Lebensgemeinschaft (vgl. Hättich [1969 b], pp. 15 ff.) oder als Bereich nicht-politischer, administrativ-sachrationaler Entscheidungsbildung (vgl. Gabriel/Labonte [1975], pp. 28 ff.) läßt in dieser Hinsicht ebenso Zweifel zu wie der bereits angesprochene Anti-Parteien-Affekt, der die Arbeit der politischen Parteien in der Gemeinde erschwert. Die hier genannten Unterschiede hinsichtlich der Randbedingungen, unter denen lokale Parteien agieren, lassen generalisierende Aussagen über das Parteiensystem in der Gemeinde selbst dann problematisch erscheinen, wenn die Materiallage ergiebiger wäre (skeptisch hierzu auch: Mayntz [1959], p. 8). So weist die Stellung der politischen Parteien in der Gemeinde im Vergleich zu der Rolle, die sie im Gesamtsystem spielen, einige Unterschiede auf, die nach Lehmbruch ([1975], p. 4) z. T. darauf zurückgehen, „daß die Funktionen politischer Parteien in der Lokalpolitik nicht unter denselben Gesichtspunkten gesehen werden können wie in der Bundes- und Landespolitik.“

In den letztgenannten Bereichen haben sich die politischen Parteien als wichtigste, wenn nicht gar ausschließliche Rekrutierungsinstanzen für öffentliche Ämter durchgesetzt, die Aufgabe der Interessenartikulation teilen sie z. T. noch mit den Verbänden, wohingegen sie die Aggregationsfunktion weitgehend, wenn auch nicht ausschließlich, wahrnehmen. In der Kommunalpolitik hingegen sind es vor allem zwei Typen politischer Gruppierungen, welche ihre Rolle als Vermittlungsinstanzen des politischen Systems in Frage stellen. Traditionell konkurrieren sie, insbesondere in Landgemeinden und Kleinstädten, mit „Freien Wählervereinigungen“ und büßen somit ihre auf der Bundes- und Landesebene faktisch gegebene Monopolstellung im politischen Rekrutierungsprozeß ein (vgl. Lehmbruch [1975], p. 3). Neuerdings stehen sie darüber hinaus im Felde der politischen Problemlösung im Wettbewerb mit Bürgerinitiativen, die vornehmlich in kommunalpoliti-

schen Aufgabenfeldern tätig werden, wie aus entsprechenden Untersuchungen über die Rolle und Funktion von Bürgerinitiativen im politischen Prozeß der Bundesrepublik hervorgeht (vgl. ZParl 4 [1973], p. 262, Borsdorf-Ruhl [1975], pp. 349 f., Kempf [1974], pp. 9 f.). So finden sich Tendenzen, die Existenz von Bürgerinitiativen als Anzeichen für mangelnde Legitimität und vorhandene Funktionsdefizite politischer Parteien zu deuten: „Bürgerinitiativen bilden über den jeweiligen Anlaß hinaus zugleich eine praktische Kritik der Parteien und der heutigen Gestalt parlamentarischer Demokratie.“ (Schiller [1970], p. 119, ähnlich auch: Ebbighausen [1973], p. 30). Von einer der Bundesebene vergleichbaren faktischen Monopolstellung der politischen Parteien hinsichtlich der Personalrekrutierung und einer hervorgehobenen Stellung in bezug auf die Problemlösung – Schiller ([1970], p. 117) spricht in diesem Zusammenhang von einem Proporzkartell und von Neofeudalismus (l. c., p. 116) – kann demnach in der Gemeindepolitik kaum die Rede sein.

Dennoch läßt sich die Frage, ob bestimmte gesamtsystemare Entwicklungstendenzen Parallelen auf der lokalen Ebene besitzen, anhand einiger Kriterien beantworten. Zunächst soll auf das lokale Wählerverhalten eingegangen werden (Näheres hierzu: Institut für Kommunalwissenschaften [1975]). Systematische Untersuchungen, insbesondere auf der Basis von Individualdaten, liegen für die Bundesrepublik bisher nicht vor (auf diesen Mangel verweist auch Biege [1975], p. 16). Doch verfügen wir über einige Statistiken sowie Aggregatdatenanalysen, die sich daraufhin untersuchen lassen, ob und ggf. in welchem Umfange dem Gesamtsystem vergleichbare Stabilisierungstendenzen auch auf der kommunalen Ebene zu beobachten sind bzw. inwieweit das kommunale Parteiensystem einen Beitrag zur Stabilisierung und Legitimierung des Gesamtsystems leistet (vgl. dazu Kevenhörster [1975], p. 6).

Ein aufschlußreiches Bild läßt sich, wie nachfolgend gezeigt werden soll, vor allem dann gewinnen, wenn man den von den politischen Parteien bei Kommunalwahlen erzielten Stimmenanteil nach Bundesländern unterschieden betrachtet. Dem müssen jedoch Hinweise auf die Lücken bzw. Inkonsistenzen in den verfügbaren Daten vorweggeschickt werden: So widersprechen die für Rheinland-Pfalz vorliegenden Daten einander recht deutlich, für Schleswig-Holstein sind für die Kommunalwahlen der Jahre 1951 und 1955 entweder gar keine Daten für die „bürgerlichen“ Parteien vorhanden bzw. die erzielten Anteile auf Landesebene sind so niedrig, daß die Vermutung naheliegt, in etlichen Wahlbezirken seien seitens dieser Parteien gar keine Kandidaten aufgestellt worden. Für das Saarland besitzen wir für den Zeitraum 1946–1956 aufgrund der Eigenarten der Parteienstruktur keine für Vergleichszwecke brauchbaren Daten. Doch trotz dieser notwendigen Einschränkungen erscheint es möglich, einige allgemeine Tendenzen der lokalen Parteienentwicklung aufzuzeigen.

Unter der Prämisse, eine nach Bundesländern differenzierende Betrachtung der Entwicklung sei sinnvoll, könnte man als erste Kategorie solche Länder heraus-

stellen, in welchen die heutigen Bundestagsparteien CDU, SPD, FDP und CSU seit den Kommunalwahlen 1946 Ergebnisse erzielten, die den jeweiligen Stimmenanteilen bei Bundestagswahlen nahe- oder gleichkamen. Dies ließe den Schluß zu, daß die politischen Parteien in der Kommunalpolitik dieser Bundesländer, gemessen am Kriterium ihres Erfolges bei den Wahlen zu kommunalen Vertretungskörperschaften, eine ähnlich zentrale Rolle spielen, wie dies für die Bundes- und Landespolitik gilt. Eindeutig in diese Ländergruppe gehört Nordrhein-Westfalen. Nach einer der beiden verwandten Quellen (CDU [1971], p. 143 ff., diese Daten werden nachfolgend weiter zugrundegelegt) gehört auch Rheinland-Pfalz in diese Kategorie (nicht dagegen nach Nohlen [1972], pp. 178 ff.). Hier erreichten die heutigen Bundestagsparteien durchweg den Bundestagswahlergebnissen vergleichbare Stimmenanteile. Das schlechteste gemeinsame Ergebnis von CDU, SPD und FDP lag in Nordrhein-Westfalen bei 78,1 % (1948), während der größte Erfolg mit 97,7 % bei der Kommunalwahl 1964 erzielt werden konnte. Seit den Wahlen von 1956 war der genannte Anteil nicht mehr unter die 90 %-Grenze gesunken. Ließe man die Kommunalwahlen 1951 und 1955 außer acht, so gehörte auch Schleswig-Holstein (Mindestanteil 83,4 % – 1948 –, Höchstanteil 94,7 % – 1966 –) in diese Kategorie.

In der zweiten Gruppe von Ländern (Niedersachsen, Hessen, Saarland) lag der gemeinsame Anteil der Bundestagsparteien deutlich unter demjenigen, der in den Ländern der ersten Gruppe erreicht wurde. Zumindest galt dies bis 1964. So betrug z. B. der niedrigste gemeinsame Anteil der o. g. Parteien in Niedersachsen 52,1 % (1952), der höchste bis zum Beginn der 60er Jahre hingegen 73,9 % (1961). Dennoch beruhen diese Unterschiede zu den Ländern der ersten Kategorie weniger auf Abweichungen des lokalen gegenüber dem bundes- oder landespolitischen Wählerverhaltens, als vielmehr auf regionalen Eigenarten des Parteiensystems, die sich gleichfalls auf die Bundes- und Landtagswahlergebnisse auswirkten. Im Saarland spielte z. B. bis in die späten 60er Jahre die SVP/CVP eine wichtige Rolle, während in Niedersachsen und in Hessen die DP und der BHE überdurchschnittlich gute Ergebnisse erzielen konnten. Mit dem Bedeutungsverlust dieser Parteien war auch hier ein deutlicher Aufschwung der drei Bundestagsparteien feststellbar. Seit 1964 liegt ihr Anteil klar über der 80 %-Grenze.

Aus den vorgelegten Daten kann man zweierlei folgern:

1. Die geringeren Stimmenanteile der Bundestagsparteien bis zur Mitte der 60er Jahre gehen offenkundig nicht auf eine besonders bedeutsame Rolle lokaler Wählervereinigungen, sondern eher auf die Existenz regional überrepräsentierter Bundesparteien oder auf landespolitische Besonderheiten zurück.
2. Seit Mitte der 60er Jahre setzte sich auch in diesen Ländern der oben dargelegte Konzentrationsprozeß durch.

In der dritten Gruppe schließlich, den Ländern Bayern und Baden-Württemberg, befinden sich die politischen Parteien heute noch im Wettbewerb mit unabhän-

gigen Kandidaten und Wählergemeinschaften, obgleich sich seit 1960 eine Tendenz zur Angleichung an die anderen Bundesländer beobachten läßt (1966 betrug der Anteil von CSU, SPD und FDP in Bayern zusammen 79,2 %). In Reinkultur findet die Konkurrenz zwischen Parteien und freien Wählergemeinschaften nur noch in Baden-Württemberg statt. Hier kamen die drei Bundestagsparteien auch bei der Gemeinderatswahl 1971 noch nicht über die 70 %-Grenze hinaus (vgl. Nohlen [1975], p. 13, Tab. 1). Geringfügige Steigerungen unterhalb der genannten Grenze sind gleichwohl auch hier feststellbar. So stieg der gemeinsame Anteil von CDU, SPD und FDP zwischen 1959 und 1971 von 63,5 % auf 69,8 %, während die Wählervereinigungen Verluste von 27,6 % auf 21,9 % hinnehmen mußten. Wie noch zu zeigen sein wird, entspricht der minderen Rolle der politischen Parteien in diesem Lande auch ein unterdurchschnittlicher Organisationsgrad. Auf den ersten Blick scheint sich also die These, die Kommunalpolitik unterliege besonderen Funktionsprinzipien, in diesem Lande zu bestätigen. Doch auch hier ergibt sich noch die Notwendigkeit von Differenzierungen, sobald man die Gemeindegröße in die Betrachtung einbezieht. Dann wird die Überrepräsentanz der freien Wählergruppen in den Kleinstgemeinden deutlich.

Ein Blick auf die entsprechende Tabelle bei Kaack verdeutlicht dies: So variieren Verluste der freien Wählergemeinschaften und Gewinne der SPD durch alle Größenklassen hindurch direkt mit der Größe der Gemeinde. Auch der Anteil der CDU steigt stetig bis zu einer Größenordnung von 30 000–50 000 Einwohnern, um sich dann unabhängig von der Gemeindegröße zu verändern (vgl. auch Lehmsbruch [1975], pp. 3 f.).

Faktoren, welche sich zugunsten der freien Wählergruppen auswirken, sieht Nohlen in der höheren Wahlbeteiligung und vor allen Dingen in den wahlsystematischen Besonderheiten Baden-Württembergs, dem Kumulieren und Panaschieren. In Anlehnung an Hamberger ([1966]) stellt er fest: „Die kleineren Gruppen profitieren von dieser Einrichtung. Die FDP/DVP weist teilweise beachtliche Zugewinne durch Panaschieren zu Lasten der beiden großen Parteien CDU und SPD auf. Den größten Nutzen ziehen freilich die Freien Wählervereinigungen aus der freien Liste“ (Nohlen [1975] p. 13). Neben dem Wahlsystem und den Unterschieden im lokalen politischen Milieu, die sich nicht zuletzt in der Stadt-Land-Differenz niederschlagen (vgl. Nohlen [1975], p. 13), kann nicht darüber hinweggesehen werden, daß vermutlich gerade in den kleinen Gemeinden, in denen die freien Wählergemeinschaften dominieren oder zumindest eine bedeutsame Rolle spielen, oft gar keine Parteimitglieder zur Übernahme von Mandaten bereitstehen. So sind nach Kaack ([1972], p. 136) in der Bundesrepublik 250 000 kommunale Mandate zu vergeben, während die Parteien zu diesem Zeitpunkt lediglich über 200 000 *aktive* Mitglieder verfügten. Dabei ist der als Aktivitätsindikator verwendete Versammlungsbesuch in seiner Brauchbarkeit noch äußerst fragwürdig, denn wie Diederichs ([1968], p. 114) Untersuchungen ergaben, ist noch lange nicht jeder Versammlungsbesucher zur aktiven Mitarbeit in einer Partei oder gar zur Übernahme eines Mandats bereit. Die Bedeutung der Wähler-

Tabelle 1

Sitzverteilung bei den Gemeindewahlen in Baden-Württemberg nach Gemeindegrößenklassen

Einwohner	Wahl- jahr	Sitze insgesamt	Sitze MW	Sitze VW	CDU	SPD	% Sitze bei VW		WG	
							FDP/ DVP	sonstige Parteien		
bis 500	1965	3 142	2 716	426	8,7	2,1	1,2	-	1,2	86,9
501 - 1 000	1965	3 601	1 952	1 649	11,6	2,5	0,4	0,2	1,8	83,4
1 001 - 3 000	1965	5 047	1 032	4 015	16,2	9,2	0,8	0,1	1,7	72,0
3 001 - 5 000	1965	1 391	30	1 361	22,3	18,9	1,8	0,3	4,2	52,6
5 001 - 10 000	1965	1 144	8	1 136	26,0	25,9	3,3	0,3	5,5	39,0
10 001 - 20 000	1965	551	-	551	29,4	29,4	6,0	0,2	8,0	27,0
20 001 - 30 000	1965	244	-	244	30,3	34,8	8,6	-	12,3	13,9
30 001 - 50 000	1965	168	-	168	33,3	35,7	10,7	1,2	3,6	15,5
50 001 - 150 000	1965	178	-	178	18,5	37,1	6,7	0,6	22,5	14,6
150 001 - 400 000	1965	78	-	78	37,2	44,9	5,1	1,3	-	11,5
mehr als 400 000	1965	30	-	30	26,7	46,7	13,3	-	3,3	10,0
alle Gemeinden	1965	15 574	5 738	9 836	18,7	14,1	2,0	0,2	3,5	61,4
zum Vergleich:	1956	15 918	6 966	8 952	17,7	13,8	2,5	2,2	-	63,7
	1959	15 101	6 689	8 412	17,9	13,5	2,3	1,6	3,4	61,4
	1962	15 272	6 382	8 890	17,9	14,0	2,1	0,6	3,1	62,2
	1965	15 574	5 738	9 836	18,7	14,1	2,0	0,2	3,5	61,4
	1968	15 924	5 531	10 393	18,5	13,9	1,9	0,2	3,3	62,3
	1971	15 129	4 889	10 240	22,6	17,1	1,2	0,1	3,2	55,7

Quelle: Kaack [1972], p. 149.

gemeinschaften ist sicherlich nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß die politischen Parteien nach den o. g. Daten ein Fünftel der zu vergebenden Mandate gar nicht besetzen können, weil ihnen hierzu das Personal fehlt. Die Daten zur Organisationsdichte der Parteien in den Bundesländern werden die These, organisatorische Präsenz sei bedeutsam für die Repräsentanz der Parteien in den kommunalen Vertretungskörperschaften, noch weiter erhärten. Sicherlich wird man auch heute noch das bereits erwähnte apolitische Verständnis kommunaler Selbstverwaltung feststellen können, welches seinen Ausdruck darin findet, daß man zwischen Parteipolitik als sog. „Großer Politik“ und Lokalpolitik differenziert (vgl. Lehmbruch [1975], p. 5). Doch insgesamt scheint der Zusammenhang zwischen der Präsenz der Parteien in der Gemeinde und deren Repräsentanz in den kommunalen Vertretungskörperschaften zugunsten solch ideologiekritischer Erklärungsansätze vernachlässigt, was angesichts der Trivialität dieser Kausalbeziehung doch verwunderlich ist. Zusammenfassend kann man mit Kaack ([1972], p. 143), bezogen auf das Wählerverhalten, zwischen folgenden Typen lokaler, politischer Strukturen unterscheiden: der Kleinstgemeinde unter 500 Einwohnern, in der überwiegend kein Wahlvorschlag gemacht wird und die Rekrutierung der Gemeinderäte ohne Einschaltung der Parteien nach dem Honoratiorenprinzip und im Wege des Mehrheitswahlrechts vor sich geht; der kleineren Gemeinden zwischen 500 und 2000 Einwohnern, in denen Parteien in der Regel noch nicht vertreten sind und die freien Wählergemeinschaften die dominierende Rolle spielen; der kleinen Mittelpunktgemeinde zwischen 2000 und 5000 Einwohnern, in der sich zwischen Parteien und Wählergemeinschaften Konkurrenz abspielt, und schließlich der voll ausgebauten Gemeinde über 5000 Einwohnern, in der eine abnehmende Bedeutung der Wählervereinigungen gegenüber mehreren konkurrierenden Parteien zu verzeichnen ist. Wenn Kaack implizite die zunehmende Bedeutung der Parteien in der Gemeinde als Indikator für Modernisierung und Demokratisierung wertet (l. c.), so deckt sich dies nicht allein mit einer weitverbreiteten Einschätzung der Entwicklungstendenzen des politischen Systems insgesamt (Macridis [1969], p. 9 f., Kaltefleiter [1974], pp. 9, 20), sondern auch mit ähnlichen Aussagen über das lokale Wählerverhalten: „Kommunen sind als Subsysteme der Gesellschaft den gleichen Tendenzen unterworfen wie das gesamte politische und soziale System und damit abhängig vom Grad der strukturellen Differenzierung und dem Grad der Modernisierung dieses Systems. Die Auswirkungen dieser Entwicklung auf die politische Kultur werden nach Gemeindegröße gefiltert: Von der Großstadt über Mittel- und Kleinstädte bis zu den ländlichen Gemeinden nehmen die der Gesamtgesellschaft entsprechenden Einstellungen ab. Die Übernahme neuer Einstellungen hängt von der Vollständigkeit der Gemeinde ab: Elemente der politischen Kultur der Gesamtgesellschaft werden in kleineren Städten nicht im gleichen Maße akzeptiert wie in Großstädten“ (Kevenhörster [1975], p. 6. Ähnlich zum Zusammenhang zwischen der Modernität des politischen Systems und der Relevanz der Parteien auch: Lehmbruch [1975], p. 6, Biege [1975], p. 19).

Wenn an dieser Stelle ein erstes und vorläufiges Resumée der Entwicklungstendenzen des Parteiensystems in der Bundesrepublik, gemessen am Wählerverhalten, versucht wird, so gilt es zunächst, eine Einschränkung in bezug auf die Tragfähigkeit der Ergebnisse zu machen. Der Entwicklungsgrad eines Parteiensystems ist sicherlich nicht ausschließlich an der Zustimmung zu bemessen, welche die Parteien beim Wähler finden, allerdings besitzt dieser Aspekt eine wesentlich größere Bedeutung, als dies von vielen Kritikern des etablierten Parteiensystems eingeräumt wird. Wesentlich deutlicher als den sog. „materialen“ Kriterien, die zudem allenfalls ansatzweise entfaltet werden bzw. oft bloß in postuliertem Zusammenhang mit der Entwicklung des Parteiensystems stehen, läßt sich am Grad der Zustimmung zu den systemtragenden Parteien die Legitimität des Parteiensystems ablesen. Dies gilt auch dann, wenn man das Wahlverhalten, wie Biege, lediglich als Symbol der Legitimationsbeschaffung, nicht aber als Legitimation selbst betrachtet (Biege [1975], p. 22). Trotz gewisser gradueller Unterschiede läßt sich eine eindeutige Stabilisierung des Parteiensystems in Bund, Ländern und Gemeinden feststellen. Sofern der behauptete Antiparteienaffekt in der Kommunalpolitik überhaupt vorhanden ist, setzt er sich zumindest auf der Ebene des Wahlverhaltens nur sehr bedingt um.

2.2.2 Organisationskapazität und Mitgliederentwicklung als Indikatoren des lokalpolitischen Bedeutungsgewinns der Parteien.

Insbesondere in der parteiinternen Diskussion gilt die Organisationskapazität der Lokalpartei als wichtiger Gradmesser ihrer Funktionsfähigkeit: Liegt bei einem großen Teil der Autoren in der wissenschaftlichen Diskussion eine Unterbewertung von Effizienzgesichtspunkten vor (vgl. von Alemann [1972], p. 183), so läßt sich in der parteiinternen Diskussion ein gewisses Übergewicht organisatorisch-technischer Fragen feststellen, auch wenn Friedrich darin zuzustimmen ist, daß organisatorische Probleme politische Implikationen besitzen (vgl. Friedrich [1969], pp. 49 f.) und deshalb bei einer Analyse politischer Entwicklungstendenzen Beachtung finden sollten. Aufgrund dieses Zusammenhangs liegt es nahe, den Entwicklungsgrad des Parteiensystems auch an der organisatorischen Ausstattung der lokalen Parteiorganisation zu messen; denn der Beitrag der lokalen Parteiorganisationen zur Erfüllung der Aufgaben der Gesamtpartei besteht sowohl in den „klassischen“ – politischen – Funktionen der Kommunikation, der Transmission, Rekrutierung usw. als auch in vorwiegend organisatorischen Tätigkeiten, wie der Führung von Wahlkämpfen. Während der erstgenannte Komplex direkt in bezug auf die Legitimitätsproblematik diskutierbar ist, spielt die Organisationskapazität der Parteien in diesem Zusammenhang eine mittelbare Rolle, da sie die technisch-organisatorischen Ressourcen zu einer angemessenen Erfüllung der politischen Funktionen bereitstellt. Dabei ist die Organisationsstärke der lokalen Ebene gleichzeitig eine wichtige Determinante der Leistungsfähigkeit der Gesamtpartei, deren Bedeutung Friedrich ([1969], p. 50) etwas

elegisch wie folgt beschreibt: „Der sozialdemokratische Ortsverein ist der lebendige Organismus unserer Partei im Organismus unserer Gesellschaft. Die Kraft der politischen Impulse, die dieser Ortsverein seinem Dorf, seiner Stadt zu geben vermag, entscheidet letzten Endes über unsere Kraft im Parlament.“ (vgl. hierzu auch die Ausführungen über die Bezugssysteme der Lokalpartei bei Mayntz [1959], pp. 1 f. Erwägungen zur Rolle des Ortsverbandes in der CDU finden sich z. B. bei Göb [1972], Rinsche [1968], Bachem [1968], bes. p. 148).

Die Analyse des gesamtsystemaren wie des kommunalen Wahlverhaltens war unter der Perspektive der zunehmenden Stabilisierung des Parteiensystems in der Bundesrepublik erfolgt. Der beobachtete Konzentrationsprozeß der Wählerstimmen auf die systemtragenden Parteien bei konstant hoher Wahlbeteiligung wurde als Stabilitäts- und Legitimitätsgewinn des politischen Systems interpretiert. Dies bedeutet keineswegs, daß Legitimität des politischen Systems allein am Kriterium des Wahlerfolges der politischen Parteien festgemacht würde (kritisch hierzu: Biege [1975], p. 22). Jedoch wird Position gegen solche Auffassungen bezogen, die die Bedeutung der Wahlen als Instrumente der Legitimitätsbeschaffung des politischen Systems zugunsten anderer, sehr viel schwerer faßlicher Elemente des politischen Prozesses herunterspielen, wie auch eine Abgrenzung gegen Tendenzen erfolgt, Systemstabilisierung als quasi pathologischen Zustand zu kritisieren (vgl. Schiller [1970], p. 115, Ebbighausen [1973], p. 17, von Alemann [1975]), als ob nicht jedes politische System um Stabilisierung bemüht wäre.

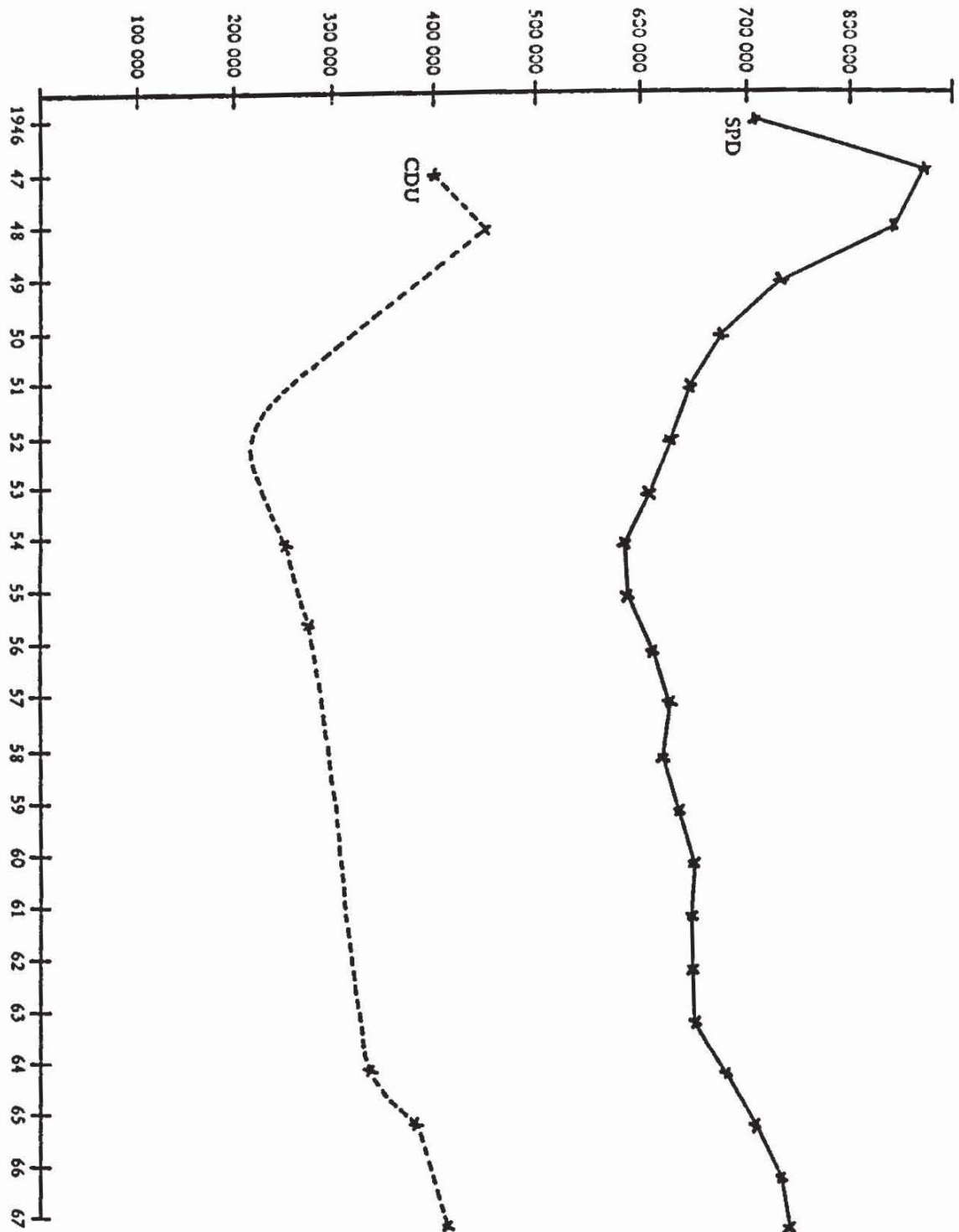
Ähnlich wie die steigende Resonanz der systemtragenden Parteien bei Wahlen als einer von mehreren Indikatoren des Legitimitäts- und Stabilitätsgewinnes des politischen Systems verstehbar ist, kann man auch andere Formen politischer Beteiligung in den Parteien oder durch die Parteien in diesem Sinne interpretieren. Insbesondere der Mitgliedschaft und der aktiven Mitarbeit in politischen Parteien dürfte eine solche legitimierende Funktion zukommen. Der letztgenannte Aspekt wird hier nicht behandelt. Es sei auf die Ausführungen im Beitrag von Mathias Schmitz verwiesen, einige Bemerkungen seien jedoch zur Mitgliederentwicklung der Parteien gemacht.

Die Datenlage hinsichtlich der Mitgliederzahlen der politischen Parteien in der Bundesrepublik ist für die Zeit zwischen 1945 und 1964 recht lückenhaft. Erst seit etwa 1965 verfügen wir, insbesondere für die CDU, über genauere Informationen über Anzahl, soziale Zusammensetzung, regionale Verteilung der Parteimitglieder, während wir hinsichtlich der Zahl der aktiv Partizipierenden noch immer auf Schätzungen angewiesen sind. Trotz aller Unklarheiten läßt sich jedoch eine ganz erhebliche Steigerung der Mitgliederzahl der politischen Parteien seit dem Jahre 1954 feststellen.

Abgesehen von einem Absacken von 1960 auf 1961 stieg die Mitgliederzahl der SPD seit 1958 kontinuierlich an. Sie belief sich 1958 auf 623 816, 1962 auf 646 584 und 1967 auf 733 004 Mitglieder (vgl. Kaack [1971 a], p. 496, Tab. 136). Die Steigerungsrate betrug somit fast 15 %. Für die CDU sind, wie oben ange-

Abbildung 1: Mitgliederentwicklung der SPD 1946–1967

(im Vergleich: ungefähre Entwicklung der CDU)



Quelle: Kaack [1971 a], p. 495

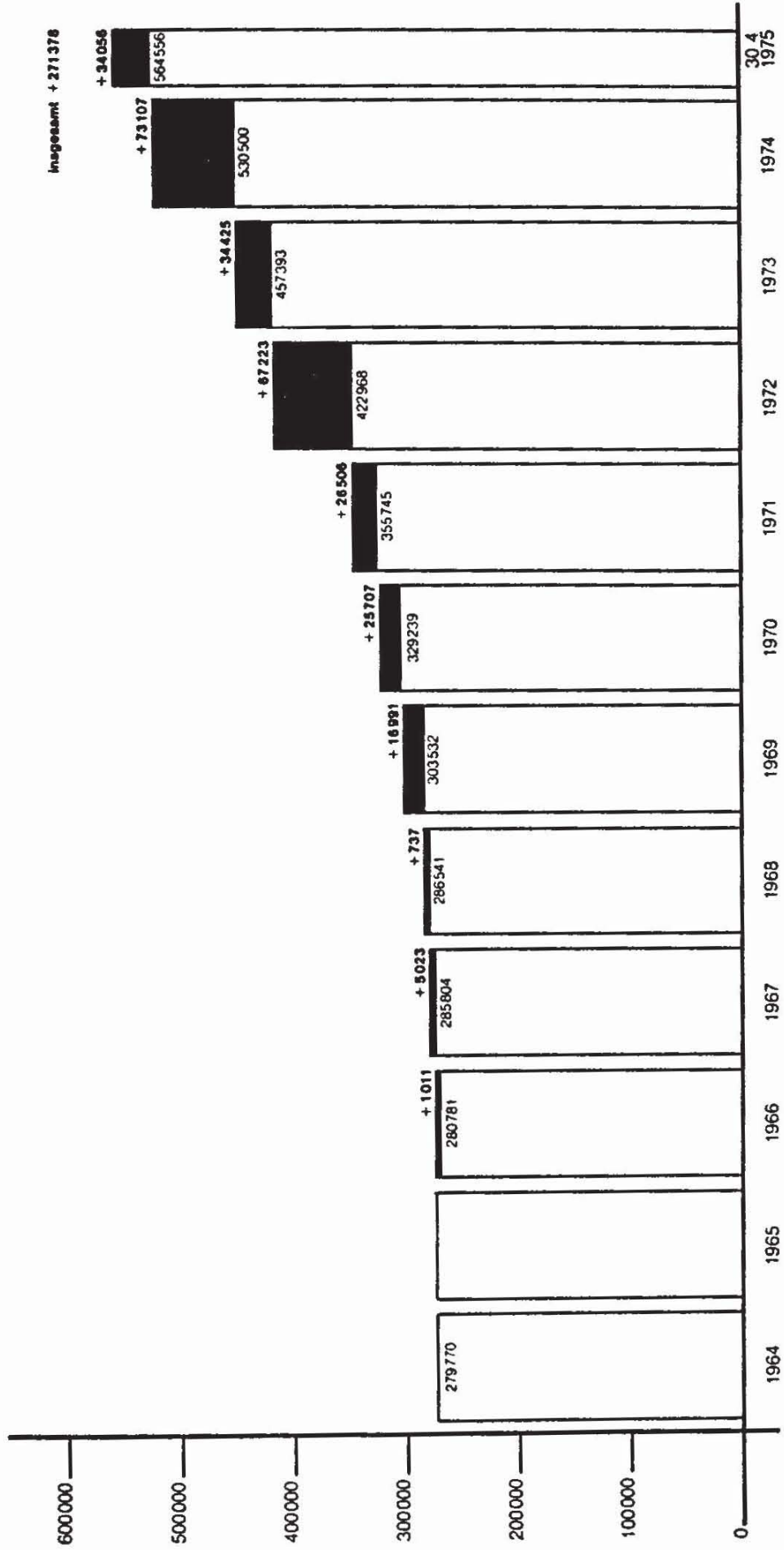
merkt, die Daten bis 1964 lückenhaft. Nach Kaacks ([1971 a], p. 494 f.) Schätzungen fand zwischen 1947 und 1952 ein starker Rückgang statt, seither stieg jedoch auch die Mitgliederzahl der CDU beachtlich: Im April 1954 betrug sie 215 000 Mitglieder, im Januar 1963: 254 422 Mitglieder, Ende 1964: 285 052 Mitglieder und 1968 ca. 290 000. Nach parteiinternen Unterlagen (vgl. nebenstehende Abbildung) waren vor allem seit 1969 enorme Steigerungen zu verzeichnen. Insgesamt erhöhte sich zwischen den Jahren 1964 und 1975 (Stichtag 30. 4.) die Mitgliederzahl von 279 770 auf 564 566, d. h. um ca. 48 %. Die jährlichen Steigerungsraten bewegten sich seit 1969 zwischen einem Minimum von 5,6 % (1969) und einem Maximum von 15,9 % (1972). Allein zwischen dem 1. 1. und dem 30. 4. 1975 stieg die Mitgliederzahl der CDU um 34 056, also um ca. 6 % (vgl. CDU [1975], p. 71).

Weiteren Aufschluß erhält man aus einer Analyse des Verhältnisses der Mitgliederzahl der politischen Parteien zur Gesamtbevölkerung bzw. der Wählerschaft sowie aus einem Vergleich der Mitgliederentwicklung in Relation zur Zahl der Ortsverbände. Nachfolgend wird aufgrund der besseren Zugänglichkeit des Materials vorwiegend auf aktuelle Daten aus dem Bereich der CDU bezug genommen, die dem Verfasser in unausgewerteter Form vorlagen.

Nach Angaben bei verschiedenen Autoren (vgl. Zeuner [1970], p. 32, Dittberner [1973], p. 477, CDU [1975], p. 68) änderte sich die o. g. Relation im Zeitraum 1965–1972–1975 wie folgt: Auf ein CDU-Mitglied entfielen zunächst ca. 44 Wähler, dann 35 und schließlich im Jahre 1975 (in Relation zu den Wahlergebnissen der Bundestagswahl 1972) 23 Wähler. Für den Zeitraum 1965–1972 sind ebenfalls Vergleiche für die übrigen Parteien möglich: bei der SPD blieb der Anteil mit 1 : 19 bzw. 1 : 20 etwa konstant, bei der CSU verbesserte er sich von 1 : 46 auf 1 : 33 und lediglich bei der FDP verschlechterte sich die Relation von 1 : 38 im Jahre 1965 auf 1 : 54 im Jahre 1972 (vgl. dazu Zeuner, l. c., Dittberner, l. c.). Zwar ist insgesamt eine geringfügige Verschlechterung der Relation Mitglieder/Wähler festzustellen (1 : 29 vs. 1 : 33), diese geht jedoch darauf zurück, daß vor der Bundestagswahl 1972 das Wahlalter von 21 auf 18 Jahre gesenkt wurde und somit die Gesamtzahl der Wähler wesentlich stärker stieg als etwa die Bevölkerungszahl oder die Zahl der Parteimitglieder (für die Relation Parteimitglieder/Gesamtbevölkerung würde sich nämlich eine Verbesserung ergeben), auf der anderen Seite liegt eine Erklärung darin, daß der Konzentrationsprozeß der Stimmen auf die demokratischen Parteien, wie oben nachgewiesen, mit 99,1 % im Jahre 1972 seinen bisherigen Höhepunkt erreichte.

Insbesondere für die CDU läßt sich eine deutlich verbesserte Repräsentanz an der Basis der Bevölkerung zeigen. Heute entfallen auf ein CDU-Mitglied im Bundesdurchschnitt 85 Einwohner: am günstigsten ist die Relation im Saarland (1 : 39), am ungünstigsten in Baden-Württemberg (1 : 153). Noch deutlicher machen sich die Verbesserungen bei einer Analyse der Entwicklung in einigen ausgewählten Kreisverbänden bemerkbar (vgl. nebenstehende Tabelle).

Abbildung 2: Entwicklung des Mitgliederstandes der CDU 1964–1975



Quelle: Bericht der Bundesgeschäftsstelle der CDU zum 23. Bundesparteitag,
Mannheim 23.–25. 6. 1975,

Tabelle 2

**Einwohner je CDU-Mitglied in ausgewählten Kreisverbänden der CDU
in den Jahren 1964 bzw. 1975**

Kreisverband	1964	1975
Hamburg ¹⁾	714	175
Köln-Stadt	220	86
Köln-Land ²⁾	149	22
Essen	220	111
Düsseldorf	200	100
Düsseldorf-Mettmann	118	85
Frankfurt a. M.	416	135
Dortmund	251	175
Stuttgart	500	278
Bremen ¹⁾	555	222
Hannover-Stadt	322	227
Hannover-Land	312	— ³⁾
Duisburg	227	107
Wuppertal	475	162
Gelsenkirchen	251	222
Bochum	178	145
Mannheim-Stadt	217	232
Mannheim-Land ⁴⁾	172	75
Kiel	270	185
Wiesbaden	270	126
Oberhausen	278	158
Karlsruhe-Stadt	232	143
Karlsruhe-Land	169	96
Lübeck	251	161
Braunschweig-Stadt	475	—
Braunschweig-Land	485	133 ⁵⁾
Krefeld	270	79
Kempfen-Krefeld	119	— ³⁾
Kassel-Stadt	526	181
Kassel-Land	1250	107
Hagen	135	92

Quellen: CDU-interne Daten für das Jahr 1975. Für 1964 wurden die Daten aus Kaack [1971a], Tab. 134, p. 491 entsprechend der Anlage dieser Tabelle umgerechnet.

Bemerkungen: ¹⁾ Landesverband
²⁾ 1975: Erftkreis
³⁾ Für 1975 keine Daten ausgewiesen
⁴⁾ 1975: Rhein-Neckar-Kreis
⁵⁾ Für 1975 Daten nur gemeinsam ausgewiesen.

Bei dieser Übersicht muß man zusätzlich berücksichtigen, daß durch die Auswahl vorwiegend dicht bevölkerter, großstädtischer Gebiete die Verhältnisse insgesamt ungünstiger erscheinen, als sie es, bezogen auf die Gesamtbevölkerung, sind. Geht man davon aus, daß die Zahl der SPD-Mitglieder nach wie vor um ca. 20 % über der von CDU und CSU liegt, so ist die soziale Verankerung der politischen Parteien in der Basis wesentlich stärker, als es Kritiker des deutschen Parteiensystems behaupten. Zwar liegt der Anteil der Parteimitglieder an der Gesamtbevölkerung immer noch beträchtlich unter jenem in anderen Ländern, wie Österreich, Schweden oder den Niederlanden (vgl. die älteren Daten bei Zeuner [1970], p. 32), jedoch erscheint angesichts der deutlichen Steigerungsraten der Vorwurf einer mangelnden Funktionserfüllung als Mitgliederparteien (vgl. Dittberner [1973], p. 477), zumal in historisch-vergleichender Perspektive, nicht ganz gerechtfertigt. Noch unverständlicher wirkt die Kritik an angeblichen Entpolitisierungstendenzen (vgl. Meyer [1973 a], p. 8). Die jüngsten Daten zur Mitgliederentwicklung lassen jedenfalls solche Schlußfolgerungen nicht ohne weiteres zu, auch wenn man einräumt, daß die Beitrittsmotive der Mitglieder heterogen sind (näheres dazu im Beitrag von M. Schmitz).

Die Tendenz zu einer deutlich steigenden Mitgliederzahl der demokratischen politischen Parteien wird schließlich nicht durch entsprechende Gewinne rechts- oder linksradikaler politischer Gruppierungen kompensiert. Zwar stieg die Mitgliederzahl der DKP zwischen 1969 und 1975 von 23 000 auf 40 000 an, gleichzeitig nahm jedoch die Zahl der NPD-Mitglieder von 28 000 auf 12 000 ab, so daß die Mitgliederzahlen der wichtigsten extremistischen Parteien zusammen etwa konstant blieben.

Nun wird die zunehmende Mitgliederzahl der demokratischen Parteien in der wissenschaftlichen Diskussion nicht als Selbstwert betrachtet, sondern insbesondere vor dem Hintergrund des Volksparteianspruchs daraufhin überprüft, ob eine einigermaßen gleichgewichtige Verteilung der Mitgliedschaft auf die unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen vorliegt. Wie fast alle Aggregationsformen politischen Handelns, sieht man von der Wahlbeteiligung ab, erweist sich die Parteimitgliedschaft als typisches Mittelschichtphänomen.

Ohne hier auf Einzelheiten eingehen zu wollen, kann man von einer deutlichen Unterrepräsentation der Unterschicht in den Parteien sprechen (vgl. Kaack [1971 a], p. 485). Man mag dies zu Recht als Defizit darstellen, andererseits ist aber der Rückschluß auf eine einseitige Interessenorientierung der Parteien aus diesem Befund nicht zulässig, da Parteien in einem Kontext unterschiedlicher Interessenverbände handeln und ihre Entscheidungen auch keinesfalls ausschließlich aus den Zielvorstellungen der Mitglieder legitimieren: Die Wählerorientierung dürfte, wie etwa in dem Beitrag von Schmitz verdeutlicht wird, zumindest ebenso wichtig sein (für die parteiinterne Diskussion vgl. Göb [1971], p. 21). Nur auf dem Hintergrund einer mechanistischen Interpretation politischen Handelns wird man aus einer Unterrepräsentation bestimmter Gruppierungen in der Mitglied-

schaft der Parteien auch mit Zwangsläufigkeit auf eine mangelnde Berücksichtigung ihrer Interessen im Prozeß der Politikverwirklichung schließen können. Will man den Bereich spekulativer Unterstellungen verlassen, dann sind empirische Untersuchungen dieses Problems notwendig, die jedoch schon deshalb auf Schwierigkeiten stoßen, weil man sich nicht ohne weiteres darauf einigen können, was im Interesse der Mitglieder bestimmter Schichten oder Gruppierungen der Bevölkerung liegt (vgl. zum Problem der Interessenvertretung durch politische Parteien: Nötzel/Rabeneick [1974], pp. 78 ff.). Die in der neomarxistischen Parteien- und Pluralismuskritik geläufige Unterscheidung zwischen „objektiven“ und „subjektiven“ Interessen scheint sowohl in empirischer als auch in normativer Hinsicht problematisch (vgl. zur Kritik: Scheuch [1968], pp. 113 ff.). Zusammenfassend kann man festhalten, daß die Sozialstruktur der Parteimitgliedschaft zwar Ungleichgewichtigkeiten im Verhältnis zur Bevölkerungsstruktur aufweist, sich jedoch ähnliche Phänomene bei anderen Formen politischer Partizipation beobachten lassen und andererseits gewisse Tendenzen in Richtung auf einen Abbau der Disparitäten bestehen.

Ob und inwieweit ansteigende Mitgliederzahlen, dem Selbstverständnis der Parteien entsprechend, auch zu einer aktiveren Einbeziehung der breiteren Öffentlichkeit in politische Prozesse beitragen, läßt sich vorab nicht entscheiden, sondern bedarf empirischer Untersuchungen. Sowohl in der parteiinternen Diskussion (vgl. Pütz et al. [1969], pp. 14 f., Göb [1971], pp. 23 f., Göb [1972], pp. 17 ff., Pütz et al. [1973], p. 16) als auch in der wissenschaftlichen Parteienforschung (vgl. Dittberner [1973], p. 477 Diederich [1968], p. 114) sieht man die Schwierigkeiten, die einer Verbesserung der Wechselbeziehungen zwischen Parteimitgliedschaft und Öffentlichkeit entgegenstehen und unterbreitete Reformvorschläge. Immerhin kann man annehmen, daß eine verstärkte Repräsentanz der Parteien in der Öffentlichkeit, wie sie sich u. a. in steigenden Mitgliederzahlen ausdrückt, eine von mehreren Voraussetzungen zur Intensivierung dieser Beziehungen darstellt.

Weitere Aufschlüsse gewinnt man aus einer Analyse der Organisationsdichte und -kapazität der Parteien. Mit dem zuerst genannten Phänomen soll hier die Zahl der Ortsverbände (in der CDU neuerdings: Stadt- und Gemeindeverbände) im Verhältnis zur Zahl der Gemeinden bezeichnet werden, der zweite Aspekt umfaßt die technisch-organisatorischen Ressourcen, welche den Parteien zur Erfüllung ihrer politischen und organisatorischen Aufgaben zur Verfügung stehen. Die Veränderung der Zahl der CDU-Ortsverbände deutet auf den ersten Blick einen Rückgang der Parteienpräsenz auf der lokalen Ebene an: Nach Kaack ([1971 a], pp. 489 f.) bestanden im Jahre 1967 8830 Ortsvereine und 887 Stadtteilorganisationen der SPD, während die CDU über 10 076 Ortsverbände verfügte. Auf der Basis der in diesen Jahren zu verzeichnenden Mitgliederzahlen ergab sich eine durchschnittliche Größe für den SPD-Ortsverein von 83 Mitgliedern, für den CDU-Ortsverband von 28 Mitgliedern. Nun war auf die gestiegene Mitgliederzahl beider Parteien bereits verwiesen worden. Nicht zuletzt aufgrund

der seit ungefähr 1965 in allen Flächenstaaten vorgenommenen Verwaltungsreform, die die Zahl der selbständigen Gemeinden beträchtlich reduzierte (vgl. dazu einige Daten bei Bocklet [1972], pp. 81, 83. Im Beitrag von Haungs wird die Zahl von ca. 11 000 selbständigen Gemeinden in der Bundesrepublik genannt. Zum Vergleich: Für das Jahr 1972 nennt Kaack [1972], p. 137, noch 20 000 selbständige Gemeinden), verringerte sich auch die Zahl der Stadt- und Gemeindeverbände der Parteien. Nach den vorliegenden CDU-internen Daten standen den bei Kaack gezählten 10 076 Ortsverbänden (1964) im Jahre 1975 nur noch 3593 Stadt- und Gemeindeverbände der CDU gegenüber. Damit erhöhte sich zugleich die durchschnittliche Größe dieser Parteigliederungen ganz erheblich. Sie beträgt im Bundesgebiet – ohne Bayern und Westberlin – derzeit 133 Mitglieder. Die höchsten Durchschnittswerte erreichte die CDU in den Bundesländern Saarland (532) und Nordrhein-Westfalen (345), am Ende der Skala rangieren die Länder Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg mit je 74 Mitgliedern pro Ortsverband. Während unterhalb der Ortsebene im Jahre 1964 noch keine weiteren Organisationseinheiten ausgewiesen waren, führt die Statistik des Jahres 1975 6009 solcher Untergliederungen auf, so daß die CDU auf lokaler Ebene, die Kreisverbände nicht mitgerechnet, derzeit über 9062 lokale Organisationseinheiten verfügt. Bezieht man die Kreisebene mit ein, so erhöht sich die Zahl der bestehenden Organisationseinheiten im lokalen Bereich um weitere 256. Wenn man die o. g. Zahlen berücksichtigt, ist die CDU derzeit in mehr als einem Drittel der selbständigen Gemeinden vertreten.

Auf diesem Hintergrund ist nun auch die durchschnittliche Größe der Ortsverbände, insbesondere in ländlichen Gemeinden, von Interesse. Bei einer Durchschnittsgröße von 28 Mitgliedern, die bei Kaack für das Jahr 1964 genannt worden war, kann es nicht verwundern, daß die Möglichkeiten der CDU, Kandidaten für Gemeindeparlamente aufzustellen und politische Programme zu formulieren, in der Mehrzahl der Gemeinden äußerst begrenzt war. Dies gilt insbesondere angesichts der uns bekannten Daten über den Anteil aktiver Parteimitglieder an der Gesamtmitgliederzahl, der allerdings in kleinen Verbänden höher ist als in großen (vgl. Diederich [1968], p. 109). Berücksichtigt man diese Sachverhalte, ist es nicht einmal unbedingt erforderlich, die Existenz eines „Anti-Parteien-Affektes“ für das besonders gute Abschneiden der Freien Wählervereinigungen verantwortlich zu machen, sondern ebenso bedeutsam dürfte die Organisationsschwäche der Parteien in kleinen Gemeinden sein, die freilich partiell wieder auf die negative Bewertung der Rolle der Parteien in der Lokalpolitik zurückgeführt werden kann. Jedoch wären hier zur Feststellung etwa existierender Kausalzusammenhänge systematische empirische Forschungen erforderlich, die über bloße Vermutungen bzw. punktuelle Analysen hinausgehen.

Einleuchtend wird der Zusammenhang zwischen Organisationsschwäche der Parteien und schwacher parlamentarischer Repräsentanz in der Lokalpolitik am Beispiel Baden-Württembergs. Bei der Untersuchung der bisher betrachteten Merkmale leistungsfähiger Parteiorganisation hatte sich herausgestellt, daß dies Bun-

desland durchweg am Ende der Skala der Flächenstaaten rangiert: Einem CDU-Mitglied stehen 1975 in Baden-Württemberg 143 Einwohner gegenüber, insbesondere in den großstädtischen Kreisverbänden dieses Bundeslandes verbesserte sich (vgl. Tab. 2) die Relation Parteimitglieder/Bewohner weniger deutlich als in anderen Städten, in einem Falle (Mannheim-Stadt) verschlechterte sie sich sogar. Berücksichtigt man den Tatbestand, daß dies Land ein ausgesprochenes Diaspora-Gebiet der SPD darstellt (nach Kaack [1971 a], p. 496 verfügte die SPD 1967 über 47 560 Mitglieder; zum Vergleich: in den wesentlich bevölkerungsärmeren Bezirken Hessen-Süd und Franken hatte die SPD 69 918 bzw. 55 440 Mitglieder), dürfte sich die Relation Parteimitglieder/Einwohner in diesem Lande ganz besonders ungünstig ausnehmen. Obgleich unter den hier berücksichtigten Bundesländern in der Einwohnerzahl an zweiter Stelle liegend, belegte Baden-Württemberg mit 1156 Organisationseinheiten auf lokaler Ebene erst den vierten Platz. Mit Schleswig-Holstein teilte es schließlich auch bezüglich der durchschnittlichen Mitgliederzahlen je Stadt- und Gemeindeverband den letzten Platz, unter den Flächenstaaten weisen die baden-württembergischen Kreisverbände mit durchschnittlich 1664 Mitgliedern die geringste Größe auf. Hier zeigt sich also deutlich der Zusammenhang zwischen organisatorischer Leistungsschwäche und schwacher parlamentarischer Repräsentanz auf lokaler Ebene.

Zusammenfassend läßt sich auch in den zuletzt untersuchten Problemkomplexen eine deutlich verstärkte Stellung der lokalen Parteiorganisationen feststellen, die freilich in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Von den organisatorischen Voraussetzungen her betrachtet, scheint eine verbesserte Funktionserfüllung im Austauschprozeß Partei-Öffentlichkeit auf der Basis einer intensivierten Mitgliederpartizipation und organisatorischen „Durchsetzung“ der lokalen Umwelt durch die lokalen Parteiengruppierungen somit denkbar (vgl. auch Kaack [1971 b], pp. 24 f.).

Wenn auch der Beitrag der Mitglieder zur Funktionserfüllung der lokalen Parteiorganisation unverzichtbar ist, so erklärt er doch nicht die gesamte Organisationswirklichkeit. Das einzelne Mitglied wird nur relativ geringe Wirksamkeit als Kommunikationsträger der Partei erzielen, wenn der organisatorische „Nucleus“ (vgl. Schlesinger [1971]), um den es sich gruppiert, gravierende Mängel aufweist. Die Organisationsdichte der Parteien wurde oben behandelt, so daß hier noch einige Bemerkungen zur Rolle der Parteibürokratie auf lokaler Ebene – als spezifischem Aspekt der Organisationskapazität – gemacht sein.

Die Analyse der Rolle der Parteibürokratie stand lange Zeit unter den Vorzeichen einer Auseinandersetzung mit der Michelschen Oligarchiethese, was eine nüchterne Betrachtungsweise nicht gerade förderte (vgl. Herzog [1968], p. 163). Abgesehen von der Notwendigkeit, eine nach Systemebenen differenzierende Betrachtungsweise vorzunehmen, kann man von einer Dominanz der Parteibürokratie im innerparteilichen *Willensbildungs*prozeß kaum sprechen. Legt man die Webersche Bürokratiekonzeption zugrunde, so erscheint es zweifelhaft, ob wir mit Berechtigung überhaupt vom Vorhandensein einer Partei-„Bürokratie“ sprechen können

(vgl. Gabriel [1973], p. 82. Nach Herzog [1968], p. 165 haben wir es eher mit einem „Gildemodell“ der Rekrutierung und Selektion in den Parteien denn mit bürokratischen Mustern zu tun.). Sicherlich liegt in der zentralen Stellung des Kreisgeschäftsführers als Adressat der überwiegenden Zahl der Mandatsträger- und Mitgliederkontakte (vgl. Falke [1974], pp. 40 ff.) die Gefahr eines informationsbedingten Machtvorsprungs gegenüber den politischen Führungsgremien der Partei (vgl. Mayntz [1959], p. 76, Kaack [1971 a], pp. 507 f.), andererseits stellt dies gerade einen Kontinuitätsfaktor der Parteiarbeit dar. Zudem ist in gewissem Umfange die Rezeption bürokratischer Elemente, zu der auch die Tätigkeit hauptamtlicher Mitarbeiter gehört – wie Herzog richtig hervorhebt – unter Effizienzgesichtspunkten unvermeidlich (vgl. Herzog [1968], p. 168. Näheres zu diesem Problem in den Beiträgen von Franz Kreiter und Peter Haungs).

Es besteht demnach kein Anlaß, die Diskussion über eine größere Effizienz des hauptamtlichen Elements der Parteiarbeit zu tabuisieren, ebenso wenig wie es sich empfiehlt, das Problem der demokratischen Kontrolle der hauptamtlichen Mitarbeiter durch die gewählten Führungsgremien der Partei zu vernachlässigen. Gerade unter den Gesichtspunkten der Transmission und der Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit erscheinen Verbesserungen gegenüber dem status quo möglich. Dies erfordert nicht allein Überlegungen über die technische Grundausstattung der Parteigeschäftsstellen, sondern insbesondere eine systematische Ausbildung der hauptamtlichen Parteifunktionäre, deren Fehlen allgemein als Mangel betrachtet wird (vgl. Herzog [1968], pp. 169 f.). In der CDU sind entsprechende Vorschläge bereits ins Stadium der praktischen Realisierung getreten. Dies schlägt sich vor allem in den Modellversuchen zur Effektivierung der Parteiarbeit nieder, über die bereits erste Ergebnisberichte vorliegen. Die angeregten und teilweise schon durchgeführten Verbesserungen beziehen sich, wie aus parteiinternen Unterlagen hervorgeht, auf die Rationalisierung technischer Vorgänge, auf den Neuzuschnitt der Aufgaben des Kreisgeschäftsführers, die Organisation der Vorstandarbeit sowie Verbesserungen der Einstellungspraxis, des Besoldungswesens, der Aus- und Fortbildung der Kreisgeschäftsführer. Auch die Anregungen zur Reorganisation der Bundesgeschäftsstelle der CDU, wie sie 1969 von Pütz, Radunski und Schönbohm unterbreitet wurden (vgl. Pütz et al. [1969], pp. 20 f.), sind inzwischen weitgehend realisiert.

Systematische Untersuchungen der technischen, organisatorischen und personellen Ressourcen der politischen Parteien wurden bislang noch nicht veröffentlicht. Für den Bereich der CDU liegen die entsprechenden Rohdaten jedoch relativ lückenlos vor, so daß sich eine Bestandsaufnahme hinsichtlich bestehender Schwachstellen durchführen läßt. Noch für das Jahr 1968 konnte Kaack ([1971 a], p. 506, Tab. 137) sowohl deutliche Mängel in der personellen Ausstattung der „Parteibürokratie“ diagnostizieren (von insgesamt 370 Kreisverbänden waren 77 ohne Kreisgeschäftsführer), als auch auf Ungleichgewichtigkeiten der Organisationskapazität in den einzelnen Landesverbänden hinweisen (l. c.). Ein Vergleich der Jahre 1968 und 1975 weist jedoch deutliche Verbesserungen aus:

Tabelle 3

Vergleich der Besetzung der Kreisverbände der CDU mit hauptamtlichen und ehrenamtlichen Geschäftsführern für die Jahre 1968 bzw. 1975

Land	Kreise		Kreisgeschäftsführer (KGF)									
	insgesamt		hauptamtlich		ehrenamtlich		vakant		ohne KGF			
	1975	1968	1975	1968	1975	1968	1975	1968	1975	1968		
Schleswig-Holstein	15	21	14	17	13	16	1	1	1	3	1	1
Niedersachsen	59	74	49	59	33	23	16	36	1	2	10	13
Nordrhein-Westfalen	56	93	72	84	72	82	-	2	-	3	-	6
Hessen	30	48	28	31	28	15	-	16	1	4	1	13
Rheinland-Pfalz	36	51	27	30	23	16	4	14	-	2	9	19
Baden-Württemberg	41	73	37	50	32	42	5	8	1	-	4	23
Saarland	7	10	7	8	7	7	-	1	-	2	-	-
	244	370	234	279	208	201	26	78	4	16	24	77

Daten nach CDU-internen Unterlagen sowie Kaack ([1971a], p. 506, Tab. 137).

Ähnlich, wie schon für die Ortsverbände dargestellt, nahm auch die Zahl der Landkreise ab, während sich die Zahl der Geschäftsführer absolut wie relativ erhöhte. Dies gilt insbesondere für die hauptamtlich Tätigen. Die Zahl der ehrenamtlichen Kräfte hingegen war um zwei Drittel gesunken. In Nordrhein-Westfalen übertrifft sogar, vermutlich als Folge der Verwaltungsreform, die Zahl der Kreisgeschäftsführer die Zahl der Kreisverbände.

Auch aus weiteren, dem Verfasser vorliegenden Daten geht hervor, daß die derzeitigen Probleme der Parteiarbeit weniger im Fehlen notwendiger Ressourcen als in einer unzulänglichen Effektivität ihres Einsatzes liegen. Deshalb gilt auch ein wesentlicher Teil der derzeitigen Überlegungen zur Organisationsreform sowie der in diesem Zusammenhang durchgeführten Modellversuche solchen Aspekten wie der Synchronisation haupt- und nebenamtlicher Tätigkeiten in der Partei, der Effektivierung der Vorstandsarbeit durch Arbeitsteilung, der Verbesserung der Mitgliederbeteiligung an Entscheidungsprozessen wie an der Leistungserfüllung, der Neudefinition der Aufgaben der Kreisgeschäftsführer, der Vereinheitlichung der Einstellungspraxis, der „Laufbahnregelung“, der Aus- und Fortbildung. Eine systematische Auswertung der laufenden Versuche stößt derzeit noch auf Schwierigkeiten (erste Ansätze finden sich im Beitrag von Haungs), aber einige Tendenzen der Diskussion wie der praktischen Organisationsreformen lassen sich dennoch darstellen. Diese weisen m. E. eher in die Richtung einer verbesserten Funktionserfüllung als in die einer Verhärtung bestehender funktionaler Defizite. Immerhin zeigt sich sowohl am Diskussionsstand als an den praktischen Innovationsversuchen ein gewandeltes Selbstverständnis der Parteien, was die Einsicht in den verfassungsrechtlichen Auftrag angeht, öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Behauptungen dergestalt, daß die Parteien Funktionsverluste hätten hinnehmen müssen, sollten vor dem Hintergrund dieses Problemstandes jedenfalls sehr kritischer Überprüfung unterzogen werden.

Zusammenfassend kann man demnach folgende Entwicklungstendenzen des lokalen Parteiensystems, welche z. T. nur lokale Auswirkungen gesamtsystemarer Entwicklungen darstellen, z. T. aber auch einen eigenständigen Erklärungswert besitzen, festhalten:

1. Ähnlich wie die heutigen Bundestagsparteien bei Bundes- und Landtagswahlen ein faktisches Rekrutierungs- und ein sehr weitgehendes programmatisches Monopol errangen, verstärkte sich die Bedeutung der Parteien im lokalen Bereich. Insbesondere läßt sich ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Urbanisierung und dem Bedeutungsgewinn der Parteien beobachten. Sofern sich Parteien bei der Besetzung kommunaler Ämter in einer wirklichen Konkurrenzsituation zu anderen Trägern des politischen Prozesses befinden, geht dies nicht zuletzt auf organisatorische Schwächen der lokalen Parteiorganisation zurück.
2. Vor allen Dingen seit etwa 1960 gelang es den Bundestagsparteien in Bund, Ländern und Gemeinden nicht nur, andere politische Gruppierungen als rele-

vante Größen aus dem politischen Rekrutierungsprozeß auszuschalten, sondern sie konnten, mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung, auch ihre Mitgliederzahlen beträchtlich erhöhen. Zwar sind diese Tendenzen bei den einzelnen Parteien unterschiedlich stark ausgeprägt (was u. U. auch in der unterschiedlichen Ausgangsbasis begründet ist), aber sie deuten doch auf eine insgesamt steigende Resonanz der Parteien in der Öffentlichkeit oder eine positivere Bewertung der Parteimitgliedschaft als Form gesellschaftlichen bzw. politischen Verhaltens hin.

3. Wie im Verhältnis Partei–Öffentlichkeit, soweit es in Formen politischer Partizipation zum Ausdruck kommt, eine sich verstärkende Position der Parteien auszumachen ist, haben die politischen Parteien, insbesondere die CDU, in den letzten Jahren ihre organisatorische Leistungsfähigkeit deutlich verbessert. Dies gilt für die Organisationsdichte der Ortsverbände und deren durchschnittliche Mitgliederzahl ebenso wie für die Ausstattung mit technischen, finanziellen und personellen Ressourcen (letzteres bezogen auf hauptamtliche Mitarbeiter).

Diese Faktoren stellen nur Ausschnitte aus der Struktur des Parteiensystems und der Wirkungsweise der Parteien im politischen Prozeß dar. Sie vermögen sicherlich, für sich genommen, nicht, die These von Funktionsdefiziten des Parteiensystems zu widerlegen. Allerdings scheint es auf dieser Basis möglich, insbesondere, wenn man die Nachkriegsentwicklung berücksichtigt, die behaupteten Funktionsverluste zu problematisieren. Zudem müßten solche Faktoren in der Diskussion über die Funktionsfähigkeit des Parteiensystems stärkere Berücksichtigung finden, als dies derzeit geschieht.

2.3 Zur Perzeption der Entwicklungstendenzen des Parteiensystems durch die gegenwärtige politikwissenschaftliche Forschung in der Bundesrepublik

2.3.1 Inhaltliche Aspekte

Die beispielhaft dargelegten Entwicklungstendenzen können, wie ausgeführt, weder beanspruchen, die Gesamtheit der Strukturwandlungen des Parteiensystems zu charakterisieren, noch drängen sie darüber hinaus eine bestimmte Klasse – normativer – Schlußfolgerungen quasi automatisch auf. Gleichwohl erlauben sie, im Verbund mit einigen anderen Kriterien, wie sie etwa in Haungs' Aufsatz über Legitimationsprobleme des Parteiensystems (Haungs [1974], p. 15) untersucht wurden, die Formulierung einer Position, von der ausgehend die heute in weiten Teilen der Politikwissenschaft vorherrschende Krisenideologie des Parteiensystems problematisiert werden kann. Einzelargumenten zur angeblichen Legitimitätskrise des Parteiensystems sei vorweggeschickt, daß in der gegenwärtigen Diskussion mit z. T. neuen Argumenten alte Stereotype aufgefrischt werden. Läßt sich dem behaupteten Zusammenhang zwischen Parteibildung und Legitimi-

tätskrise des politischen Institutionensystems (l. c.) noch einige Plausibilität abgewinnen, so steht die mit bloßen Wandlungstendenzen des Parteiensystems zusammenhängende Krisenvermutung auf wesentlich schwächeren Füßen. Zwar ist in den heutigen Versuchen einer empirischen Absicherung der bislang vorwiegend normativ geführten Diskussion über die Legitimationskrise der Parteien ein Fortschritt gegenüber den einschlägigen Krisenideologien der 50er Jahre (vgl. als Beispiel hierfür: Kautsky [1969], pp. 320 f., 325 f.) zu sehen. Der Erfolg dieser Bemühungen hingegen scheint bislang nicht allzu groß, obgleich in den neueren Untersuchungen immerhin Ansätze erkennbar sind, blanke Spekulation durch Faktenanalyse zu ersetzen.

Die hier vorgelegte Arbeit steht hinsichtlich einiger Aspekte im Kontext der angeführten Legitimitätsdiskussion. Sie setzt sich jedoch von der vorherrschenden Tendenz durch einen stärkeren Rückgriff auf beobachtbare Sachverhalte, durch eine deutlichere Akzentuierung der Beziehung zwischen Legitimität und Herrschaft anstelle des Versuches, Politik auf Ökonomie zu reduzieren sowie durch eine andersartige normative Orientierung der Autoren ab, wobei das grundlegende wissenschaftstheoretische Problem der Nützlichkeit normativer Urteile innerhalb kausal-erklärender Aussagenszusammenhänge an dieser Stelle unberücksichtigt bleiben kann. Es geht vielmehr um eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit einigen unter dem Schlagwort „Legitimationskrise des Parteiensystems“ zusammengefaßten theoretischen Problemen sowie um das Aufdecken immanenter Schwächen der genannten Argumentation.

Ein erster kritischer Einwand richtet sich gegen die vorherrschende Verwendung des Legitimationsbegriffs. In der vor allem an Max Weber anschließenden Diskussion des Legitimitätskonzeptes (darauf verweist auch von Kielmansegg [1971], p. 367) wird durchgängig auf den Zusammenhang dieser Kategorie mit der Herrschaft verwiesen (vgl. l. c., pp. 370 ff.). Als Legitimation bezeichnet man die Weisen, vermittels derer den Institutionen oder Trägern der Herrschaft die Zustimmung der Herrschaftsunterworfenen zuteil wird bzw. die Geltungsgründe, welche der Herrschaft die Qualität der Rechtmäßigkeit verleihen (vgl. Weber [1972], pp. 548 ff.). Legitimität fungiert somit als Medium, Einverständnis mit Herrschaftstatbeständen und/oder Herrschaftsakten zu artikulieren und kann auf sehr unterschiedliche Motive auf seiten der Herrschaftsunterworfenen zurückgehen. Sofern das Konzept der Legitimität im Kontext des eingeführten wissenschaftlichen Sprachgebrauchs verwendet werden soll, ist es nicht sinnvoll, Legitimität auf beliebige soziale Tatbestände oder Beziehungen anzuwenden, sondern Legitimitätsprobleme werden vornehmlich im Zusammenhang mit Herrschaftsverhältnissen relevant. Übertragen auf den hier zu behandelnden Problemkomplex wäre demnach zu prüfen, ob „Legitimitätsprobleme des Parteiensystems“ Herrschaftstatbestände thematisieren, ob das Parteiensystem als Herrschaftsinstitution oder Träger von Herrschaftsakten zu bezeichnen ist.

Der Beantwortung dieser Frage muß eine Klärung des Herrschaftsbegriffes vorausgehen, dem offensichtlich eine für die Diskussion der Kategorie „Legitimität“

zentrale Rolle zukommt. Auch hier bietet sich ein Rückgriff auf Max Weber an, für den Herrschaft in der Möglichkeit bestand, „für einen Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Gehorsam zu finden.“ (l. c., p. 28). Ein wichtiges Abgrenzungskriterium der Herrschaft gegenüber anderen sozialen Beziehungen ist demnach die Möglichkeit, Gehorsam für bestimmte Befehle zu finden. Diese Chance besteht, wie man aus dem weiteren Kontext entnehmen kann, vor allem deshalb, weil den Herrschenden zur Erzwingung des Gehorsams Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Explizit gemacht wird dies vor allem im Zusammenhang mit der Diskussion des Staates als Herrschaftsverband (l. c., p. 29). Man kann somit Herrschaft von anderen Formen sozialen Einflusses, etwa von der Überredung dadurch abgrenzen, daß den Herrschenden zur Durchsetzung ihrer Befehle bei den Herrschaftsunterworfenen, also zur Erzwingung von Gehorsam, Sanktionsmittel zur Verfügung stehen. Diese Sanktionsgewalt ist, um die Verbindung zum Legitimitätsproblem wieder herzustellen, dann legitim, wenn sie – aus welchen Gründen auch immer – von den Herrschaftsunterworfenen generell als rechtmäßig akzeptiert wird.

Auf der Basis der hier nur knapp entfalteten theoretischen Zusammenhänge können wir nun prüfen, ob es sinnvoll ist, von „Legitimationsproblemen des Parteiensystems“ zu sprechen. Theoretisch bestünden solche Legitimationsprobleme dann, wenn die Parteien als Träger politischer oder sozialer Herrschaft gegenüber einem angebbaren Personenkreis (z. B. ihren Mitgliedern, ihren Wählern, Teilen oder der Gesamtheit der Staatsbürger) über Sanktionsmöglichkeiten verfügten und diese problematisch geworden wären. Will man also die Legitimationsdiskussion in bezug auf die Parteien sinnvoll führen, so muß man zumindest drei Fragen stellen:

1. Verfügen die Parteien über Sanktionsmittel, welche sie in die Lage versetzen, sich für Befehle Gehorsam zu verschaffen?
2. Gegenüber welchem Personenkreis bestehen diese Sanktionsmöglichkeiten?
3. Ist die Sanktionsgewalt als rechtmäßig anerkannt oder sind Tendenzen zu beobachten, daß Zustimmung verweigert wird?

Herrschaft ist in der einschlägigen Diskussion als relationale Kategorie ausgewiesen, d. h. Herrschaft besteht als soziale Beziehung zwischen Personen oder Personenmehrheiten (vgl. z. B. Dahl [1969], p. 80, für den Begriff der Macht).

Deshalb kann man die zweite Frage auf den Personenkreis beziehen, zu dem politische Parteien soziale Beziehungen unterhalten. Greift man auf die Bestimmungen des Parteiengesetzes zurück, nach denen es den Parteien obliegt, die Beziehung zwischen dem Volk und den Staatsorganen herzustellen (ParteienG, § 1, Abs. 2, S. 1), so kann man theoretisch davon ausgehen, daß zur gesamten Öffentlichkeit von seiten der Parteien Beziehungen unterhalten werden. Eine Voraussetzung für die Existenz eines Herrschaftsverhältnisses, nämlich die Relationalität, wäre somit erfüllt. Daß es sich bei diesen sozialen Beziehungen jedoch

um Herrschaftsbeziehungen handelt, ist damit noch nicht gesagt. Vielmehr muß zu diesem Zwecke die Frage nach existierenden Sanktionsmöglichkeiten gegenüber dem betreffenden Personenkreis beantwortet werden. Es gilt also, die Ressourcen zu ermitteln, auf welchen diese Sanktionsgewalt beruhen könnte; denn erfolgreich können Sanktionen nur dann ausgeübt werden, wenn den Befehlenden bestimm- bare Möglichkeiten zur Verfügung stehen, Befehlsbefolgung oder -verweigerungen zu belohnen bzw. zu bestrafen (vgl. Dahl [1969], p. 80, Dahl [1960], p. 32). Der Nachweis der Existenz solcher Ressourcen ist empirisch zu führen. Solange er aussteht, ist es problematisch, Parteien als Herrschaftsträger zu bezeichnen. Damit wird auch die Brauchbarkeit der dritten Frage von der Beantwortung der ersten abhängig; denn nur, wenn den Parteien herrschaftsbegründende Sanktions- mittel zur Verfügung stehen, ist eine Entscheidung darüber möglich, ob die Sanktionsgewalt als rechtmäßig anerkannt wird oder nicht.

Diese theoretischen Zusammenhänge werden in der derzeitigen Legitimitätsdiskus- sion nicht aufgegriffen. Auch in die empirische Beweisführung gehen sie nicht ein. Aussagen über den Parteien verfügbare Sanktionsmittel fehlen jedenfalls in der systemkritischen Parteienliteratur. Ebenso verhält es sich mit der Identifikation der potentiell oder aktuell Herrschaftsunterworfenen. Will man den Kreis der- jenigen Personen eingrenzen, bei welchen die Parteien (präziser sollte man zudem von Parteiführungen sprechen) Gehorsam finden, so kommen vermutlich nur die Mitglieder und die Wähler in Frage, weil ausschließlich für diese der Verlust der sozialen Beziehung zur Partei eine materielle oder immaterielle Einbuße darstellt. Vermutlich wird man aber auch Sanktionsmittel der Parteiführung gegenüber der Wählerschaft nicht mehr identifizieren können, eher dürfte eine Sanktions- gewalt in umgekehrter Richtung bestehen, insbesondere in der Möglichkeit, Wäh- lerstimmen zu entziehen. Lediglich in der sozialen Beziehung zwischen der Partei- führung und der Parteimitgliedschaft scheinen (äußerst begrenzte) Sanktionsmittel zur Verfügung zu stehen, wie Entzug der Parteimitgliedschaft, dauerhafte oder befristete Aberkennung der Berechtigung, Ämter bekleiden zu können oder, positiv formuliert: Gewährung einer Parteikarriere, berufliche Förderung etc. Berück- sichtigt man jedoch den geringen Stellenwert politischer Aktivitäten unter son- stigen sozialen Betätigungen (vgl. Eckert [1970], p. 34, Naschold [1969], p. 14, Mayntz [1959], pp. 149 f.), so wird man konzedieren, daß der Führung kaum Möglichkeiten zur Verfügung stehen, bestimmte Verhaltensweisen der Mitglieder gegen deren Willen zu erzwingen. Darüber hinaus ist die Wechselseitigkeit evtl. bestehender Sanktionsmöglichkeiten zu berücksichtigen: Auch die Mitglieder ver- fügen über Sanktionsmittel gegenüber der Parteiführung, wie z. B. Verweigerung der Mitarbeit in Wahlkämpfen, Entzug des Vertrauens zur Parteiführung durch Abwahl usw. Vergegenwärtigt man sich, daß das Überleben einer Organisation sehr weitgehend von der Partizipationsbereitschaft ihrer Mitglieder abhängt (vgl. Diederichs [1968], p. 113), dann wird man die Sanktionsmöglichkeiten der Mit- glieder gegenüber der Führung fast als ebenso effektiv einschätzen wie die der Führung gegenüber den Mitgliedern. Dies gilt um so mehr, als politische Parteien

um die Aktivität ihrer Mitglieder mit anderen Parteien und Freiwilligenorganisationen konkurrieren (vgl. Eckert [1970], p. 34). Diese Schwierigkeiten bei der Bestimmung des Kreises der „Herrschaftsunterworfenen“ sowie der Identifikation der Sanktionsmittel erübrigen eine Beschäftigung mit der dritten genannten Frage. Sie lassen es zudem als wenig nützlich erscheinen, von einer „Legitimationskrise des Parteiensystems“ zu sprechen.

Dies bedeutet freilich nicht, daß die inhaltlich an die fragliche Diskussion geknüpfte Problematik ignoriert werden könnte. Vielmehr scheint mit einem wenig brauchbaren Schlagwort ein ernstzunehmendes Problem bezeichnet, nämlich die Frage, welche Leistung die politischen Parteien zur Legitimierung der Herrschaftsinstanzen des politischen Systems erbringen oder welchen Beitrag die politischen Parteien dazu leisten, den Herrschenden (Eliten) die Anerkennung durch die Herrschaftsunterworfenen (Nicht-Eliten) zu sichern. Es geht demnach um Legitimationsprobleme des politischen Systems in ihrer Bedeutung für Struktur und Funktion des Parteiensystems oder einzelner Parteien (in diesem Sinne auch die Darstellung bei Ebbighausen [1973], p. 13). Mit Hilfe des oben entfalteteten Kategorienschemas läßt sich in diesem Zusammenhang auch die Legitimationsfrage sinnvoll stellen: Der Führung des politischen Systems steht ein ganzes Bündel von Sanktionsmöglichkeiten gegenüber allen Staatsbürgern zur Verfügung, wie z. B. aus Max Webers Rede vom legitimen physischen Gewaltmonopol des Staates hervorgeht (vgl. Weber [1972], p. 29). Weiter kann man überprüfen, ob diese Sanktionsmöglichkeiten von ihren möglichen Adressaten als rechtmäßig betrachtet werden und schließlich ist auch die Frage nach der Rolle der Parteien in diesem Legitimationszusammenhang keineswegs abwegig, da diesen sowohl in den entsprechenden verfassungsrechtlichen Normierungen als auch in der wissenschaftlichen Diskussion eine wichtige Verbindungsfunktion zwischen Eliten und Nicht-Eliten zugeschrieben wird (vgl. z. B. Zeuner [1970], p. 13. Explizit wird die legitimatorische Funktion hervorgehoben bei Ebbighausen [1973], pp. 14 f., Offe [1970], p. 188). Nun kommt es darauf an, die legitimatorischen Leistungen der politischen Parteien zu spezifizieren, denn diese besitzen keineswegs ein Legitimierungsmonopol, sondern teilen dies mit anderen sozialen Organisationen. Deshalb müssen Kriterien entwickelt werden, anhand derer diese Leistungen ermittelt und ggf. bewertet werden können. Solche Kriterien finden sich in der derzeitigen Diskussion relativ häufig.

Als Parameter der Leistungsbewertung politischer Parteien tauchen u. a. folgende Funktionen auf: die Mobilisierung und politische Partizipation, die politische Sozialisation, die Interessenartikulation, die Interessenaggregation in Handlungspräferenzen und Programmen, die Wahlvorbereitung und Führungsauslese, die externe und interne Mitwirkung bei politischen Prozessen in den Institutionen der parlamentarischen Demokratie, die Transmission und Einflußnahme auf den Prozeß der Kommunikations- und Meinungsbildung, die Legitimation und Stabilisierung des demokratischen Systems, die Integration und Konfliktaustragung sowie die Reform und strukturelle Veränderung des Systems (vgl. Meyer [1973 a],

p. 3 f.). Abgesehen davon, daß hier Legitimation einmal als erklärendes, das andere Mal als erklärungsbedürftiges Problem auftaucht, bleibt doch die Frage offen, ob man mit Hilfe dieser Kriterien tatsächlich das zu messen in der Lage ist, was man ermitteln möchte, nämlich Legitimität oder Legitimitätsdefizite des Parteiensystems. Es soll gar nicht in Abrede gestellt werden, daß im o. g. Katalog brauchbare Maßstäbe für die Überprüfung der Funktionserfüllung der politischen Parteien geliefert wurden, aber Funktions- und Legitimitätsdefizite können nicht ohne weiteres gleichgesetzt werden, wenn man nicht Gefahr laufen will, das Problem der Legitimitätsbeschaffung des politischen Systems durch eine Inflationierung des Wortgebrauchs zum Allerweltsproblem zu machen.

Auch die bei Dittberner/Ebbighausen zusammengetragenen Einzelergebnisse lassen keine wissenschaftlich tragfähigen Schlußfolgerungen auf das Vorhandensein einer Legitimationskrise zu (vgl. Thaysen [1973], p. 15, Sp. 5), allenfalls begründen sie die Möglichkeit, bezüglich der effektiven Aufgabenerfüllung durch die Parteien, etwa die Rekrutierung, die Transmission oder die Sozialisation, Vorbehalte zu artikulieren. Die wenigen systematisch entfalteten Kriterien, die einer Beurteilung der Legitimationsleistung der Parteien zugrunde liegen, stehen nicht nur ziemlich unverbunden nebeneinander, sondern sie reichen auch nicht aus, um die These von der Existenz einer Legitimationskrise glaubhaft abzustützen. Dies gilt vor allem aus drei Gründen: erstens erlaubt das beigebrachte empirische Material nicht die Ableitung der behaupteten Schlußfolgerung, zweitens werden Phänomene mit der Legitimationsleistung der Parteien in Beziehung gebracht, welche sinnvollerweise anderen legitimierenden Instanzen zuzuordnen wären, und drittens basiert die Schlußfolgerung auf problematischen normativen Prämissen.

Im Zentrum der Argumentation stehen etwa bei Dittberner/Ebbighausen vier Phänomene, welche die Existenzbehauptung der Legitimationskrise abstützen sollen: (1) Das Fehlen innerparteilicher Demokratie, (2) die unzulängliche Repräsentation bestimmter gesellschaftlicher Gruppierungen in der Parteimitgliedschaft sowie das Übergewicht wirtschaftlicher Interessen in der Politik, (3) die hervorragende Bedeutung materieller Wohlstandsgarantien bei (4) gleichzeitigem Verzicht auf inhaltliche politische Veränderungen (vgl. Dittberner [1973], pp. 475 ff., implizite Ebbighausen [1973], pp. 29 ff.).

Die Betonung der letztgenannten Faktoren versteht sich nicht zuletzt angesichts des politökonomischen Anspruchs der Analyse, der allerdings, wie Thaysen ([1973], p. 15, Sp. 5) zu Recht hervorhebt, faktisch nur in einigen Worthülsen bzw. postulativ besteht. Eine Auseinandersetzung mit den empirischen Grundlagen der fraglichen Argumentation ist an dieser Stelle nicht möglich (vgl. dazu z. B. Haungs [1974], Thaysen [1973], Sontheimer [1974]). Es seien nur kurz einige Anmerkungen zur Methode der Beweisführung gemacht:

1. Daß die Strukturen innerparteilicher Willensbildung keineswegs den Lehrbuchvorstellungen der Demokratie entsprechen, ist in der Literatur kaum strittig (vgl. etwa Lohmar [1968], pp. 92–109, Lammert [1974], pp. 207–239,

Mayntz [1959], pp. 141–159, Pütz [1974], pp. 159–195). Zweifelhaft scheint jedoch, ob eine radikaldemokratische Position, wie Zeuner ([1970], p. 19) sie mit der Begründung innerparteilicher Demokratie „als Konsequenz einer radikalen allgemeinen Forderung nach mehr Demokratie, nach vollständiger Mitbestimmung, nach Abbau jeder Herrschaft von Menschen über Menschen“ referiert, eine angemessene normative Grundlage zur Beurteilung innerparteilicher Strukturen und Prozesse abgibt. Die zugrunde liegende Annahme, demokratische politische Aktivität sei ein menschliches Grundbedürfnis, das zur Entfaltung der Persönlichkeit gehöre, wie umgekehrt das Fehlen dieses Bedürfnisses auf „das Wirken manipulativer Faktoren schließen läßt, die falsches Bewußtsein bzw. Entfremdung produzieren“ (vgl. von Alemann [1972], p. 182), ist mit unterschiedlichen Begründungen u. a. von Eckert ([1970], pp. 32, Jäger [1973], pp. 127 ff., Scharpf [1970], p. 63 und Buchheim [1975], pp. 30 ff.) überzeugend kritisiert worden. Bei dieser angeblich empirischen Aussage über das menschliche Selbstverwirklichungsbedürfnis handelt es sich in Wirklichkeit um eine normative These, aus welcher wiederum andere normative Aussagen abgeleitet, aber als empirische Tatbestände hingestellt werden. Selbst wenn man den empirischen Status der Aussage konzidierte, wären Einwände gegen die bisher geleistete empirische Validierung notwendig. Wie problematisch die Verwendung dieser normativen Grundlage zur Beurteilung innerparteilicher Willensbildungsprozesse ist, macht Jäger ([1973], p. 127) einsichtig: „Das Bild des gegenwärtigen Parteibürgers fügt sich ‚noch‘ nicht in die Konstruktion der gewünschten innerparteilichen Willensbildung ein, sei es, daß er ‚noch‘ nicht das richtige Partizipationsbewußtsein, sei es, daß er noch nicht die richtige Gesinnung besitzt. Dieses Aktivierungsdilemma ist nirgendwo überwunden“. Schließlich beinhaltet die geforderte Verbindung von innerparteilicher und gesamtgesellschaftlicher Demokratie einen Zirkel: einerseits kommt der innerparteilichen Demokratie die Aufgabe zu, die Demokratisierung der Gesamtgesellschaft einzuleiten oder zu beschleunigen (vgl. Zeuner [1970], p. 20), andererseits führt man den Mangel an innerparteilicher Demokratie auf das Fehlen gesamtgesellschaftlicher Demokratie zurück (vgl. Diedrichs [1968], p. 114).

2. Die empirische Plausibilität der Behauptung, die innerparteiliche Demokratie sei unterentwickelt, läßt sich, zumal bei individualisierender Betrachtung, kaum bestreiten. Dennoch sind Differenzierungen geboten: Weniger dramatisch stellen sich die Mängel bei der Personalrekrutierung dar, unzulänglich ist allerdings der Einfluß des Einzelmitgliedes auf die programmatische Willensbildung. Bei näherer Betrachtung erscheinen aber auch diese Defizite in anderem Lichte, z. B. wenn man, wie es im Beitrag von Schmitz geschieht, auf die Einflußmöglichkeiten der regionalen Untergliederungen abstellt. Zudem ist es zwar sinnvoll, diese Mängel als strukturelle Schwächen oder Funktionsdefizite darzustellen, als überzogen ist jedoch die Behauptung einer Legitimationskrise anzusehen, zumal ja in den letzten Jahren keineswegs Verschlechterungen,

sondern Verbesserungen in der demokratischen Binnenstruktur der politischen Parteien eingetreten sind (dieser Eindruck wird vor allem bei einem Vergleich der Untersuchungen Ute Müllers aus dem Jahre 1967 mit neueren Analysen offenkundig, vgl. dazu auch: Gabriel [1973], pp. 78–88).

3. Hinsichtlich der Repräsentation gesellschaftlicher Gruppen in der Mitgliedschaft der politischen Parteien sei auf die Ausführungen im entsprechenden Teil dieser Arbeit verwiesen. Generell ist es jedoch als Kurzschluß zu betrachten, wenn man aus bestimmten Sachverhalten auf der strukturellen Ebene (der Gruppenrepräsentation) identische Tatbestände auf der ideologischen Ebene (der Programmdiskussion) ableitet. Die Zusammensetzung der Mitgliedschaft der Parteien gibt allenfalls sehr indirekte Aufschlüsse darüber, welche Inhalte bzw. Interessen in der Parteipolitik dominieren. Insbesondere gilt dies, wenn man gleichzeitig ständig Mängel der Mitgliederbeteiligung in programmatischen Fragen anprangert. Auf den potentiellen und faktisch wohl auch bestehenden Konflikt zwischen Mitglieder- und Wählerinteressen in den Parteien wird in einigen Beiträgen dieses Bandes eingegangen. Da sich die politischen Parteien im Wettbewerb um Wählerstimmen befinden, werden sie es sich im Interesse des eigenen Erfolges kaum leisten können, längerfristig die Interessen relevanter sozialer Gruppierungen zu vernachlässigen bzw. gar Entscheidungen gegen die Interessen dieser Gruppierungen zu treffen (vgl. Kirchheimer [1969], pp. 354, 365). Die Probleme, die sich aus der unterdurchschnittlichen Repräsentanz von Personen mit niederen Statusmerkmalen ergeben, liegen weniger in einer möglicherweise unzulänglichen Interessenberücksichtigung als vielmehr in der Verfestigung autoritärer Einstellungen und Verhaltensweisen, die mit fehlender Teilnahmebereitschaft korrelieren (vgl. Behrman [1974], p. 5). Überlegungen zur verstärkten Einbeziehung bislang nicht teilnehmender gesellschaftlicher Gruppierungen sollten vor allem auf Möglichkeiten des Abbaus dieser politischen Haltung gerichtet sein bzw. die Folgen erhöhter Teilnahme bei Fortbestand der genannten Einstellungen und Verhaltensweisen berücksichtigen (vgl. z. B. die Darstellung bei McClosky [1968], pp. 262 f.). Schließlich sagt die Unterrepräsentanz vor allem der Arbeiter an der Parteimitgliedschaft noch nicht aus, daß deren Interessen im politischen Prozeß keine angemessene Berücksichtigung finden, sondern z. B. die hohen Mitgliederzahlen bzw. der hohe Organisationsgrad der Gewerkschaften berechtigen wohl zu der Annahme, daß in der Arbeiterschicht gewerkschaftliches Engagement gegenüber einer Mitarbeit in politischen Parteien als effizientere Form der Interessendurchsetzung betrachtet wird, die Parteimitgliedschaft Angehöriger solcher Gruppierungen demgegenüber auf anderen Motiven beruht.

Wenn die These einer Dominanz ökonomischer Interessen (präziser: der Interessen derer, die im Produktionsprozeß die Verfügungsgewalt besitzen) tatsächlich belegt werden könnte, markierte sie in der Tat einen problematischen innerparteilichen Zustand, wenn auch nicht unbedingt eine Legitima-

tionskrise. Gelänge der Nachweis, daß sich der gesamte politische Entscheidungsbedarf primär an den Interessen ökonomischer Machtgruppierungen orientierte, zugleich aber die Zustimmung der Herrschaftsunterworfenen unter dem Vorwand der Gemeinwohlorientierung manipulativ hergestellt würde, dann müßte man die Legitimität der innerparteilich getroffenen Entscheidungen als fragwürdig betrachten, denn sie basierte auf „erschlichenen“ Geltungsgründen. Jedoch werden in der Parteienliteratur solche Zusammenhänge eher theoretisch postuliert als empirisch nachgewiesen. Selbst wenn in einigen Fallstudien Belege dafür erbracht werden, daß sich in wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Entscheidungsprozessen in bestimmten Parteien (insbesondere der CDU/CSU und FDP) die Interessen wirtschaftlicher Machtgruppierungen durchgesetzt haben (vgl. die Hinweise bei Dittberner [1973], p. 484), so sind keine Generalisierungen derart möglich, daß sich solche Einflußverteilungen bei allen relevanten Entscheidungen beobachten ließen, noch besteht Anlaß, die Konsequenzen dieser Sachverhalte zu dramatisieren; denn der Versuch von Interessengruppen, in ihren jeweiligen Aktionsbereichen Einfluß auszuüben, kann nicht sinnvoll als illegitim bezeichnet werden. Zudem erscheint es erforderlich, die Kategorie „ökonomische Interessen“ zu spezifizieren: Hinter dieser Sammelbezeichnung verbergen sich nicht allein die Interessen der vorzugsweise zitierten Monopole und Oligopole, sondern auch die kleineren und mittleren Unternehmen, der Landwirtschaft, der Gewerkschaften usw. Inwieweit diese im Einzelfall übereinstimmen und welche dieser Interessen sich im Konfliktfalle durchsetzen, ist empirisch nachzuweisen. Ein großer Teil der Arbeiten in der gegenwärtigen Parteienforschung, exemplarisch sei hier See ([1972], pp. 86 ff.) genannt, trägt unverkennbar konspirationstheoretische Züge.

4. Die Behauptung, die Legitimationssicherung erfolge primär durch die Erhaltung des Massenwohlstandes, mag zwar empirisch einiges für sich haben, es fragt sich jedoch, ob der systematische Platz dieser These in der Parteidiskussion ist. Dies wäre dann der Fall, wenn man die Parteien als verantwortliche Träger der Wohlstandsgarantie betrachten könnte. Zwar besteht heute weithin Übereinstimmung hinsichtlich eines Bündels den Parteien zugeschriebener Aufgaben, wie die der Interessenaggregation, der Rekrutierung usw. Aber diese Funktionen sind der „input-Seite“ des politischen Prozesses zuzuordnen, während die Sicherung der wirtschaftlichen Prosperität zur „output-Seite“ zu rechnen ist (zu diesen Unterscheidungen vgl. Scharpf [1970], pp. 21 ff., Lenk [1973], pp. 40 ff.). Im letztgenannten Bereich spielen Regierung und Verwaltung eine wichtigere Rolle als die Parteien. Auch wenn die Existenz von Beziehungen zwischen diesen Institutionen und Organisationen evident ist, hat doch Haungs in seiner Kritik an der Parteienstaatstheese deutlich auf die Begrenztheit der öffentlichen Aufgabenerfüllung durch die politischen Parteien im Vergleich zu Regierung und Parlament hingewiesen (vgl. Haungs [1973], pp. 518 f.). In dem Versuch, output-Aspekte der politischen Aufgabenerfüllung den Parteien zuzuschlagen, macht sich wieder die fehlende

Unterscheidung zwischen Legitimitätsproblemen des politischen Systems und solchen des Parteiensystems bemerkbar: Es ist gar nicht zu bestreiten, daß ein Versagen der Regierung bei der Sicherung des materiellen Wohlstandes Auswirkungen auf die Bewertung der Leistungsfähigkeit der Parteien nach sich zieht (vgl. Klingemann [1973], pp. 239 ff.), doch hängt die Legitimität des politischen Systems weniger von den Leistungen der Parteiorganisationen ab als vielmehr von der Bewertung von Vorgängen, die außerhalb der Parteien, wenn auch unter deren Beteiligung, entschieden werden (In diesem Zusammenhang spricht Massing [1970] aus guten Gründen von Parteien als intervenierenden Faktoren des politischen Prozesses.).

Zwei Probleme der gegenwärtigen Legitimitätsdiskussion seien abschließend noch erörtert, die für einige der vorliegenden Mißverständnisse und Schwächen verantwortlich zu machen sind. Zunächst geht es um terminologische Probleme. Das Konzept der Legitimität wird, wie oben hervorgehoben, in keiner der vorliegenden Untersuchungen hinreichend präzise entfaltet. Es existieren einige mehr oder minder gut verbundene Kriterien, deren Zusammenhang mit dem Legitimitätskonzept unterstellt wird. An einigen Beispielen zeigte sich aber, daß diese Kriterien gar nicht das messen, was sie messen sollen: sie beziehen sich entweder auf Funktionsprobleme der Parteien oder auf Legitimitätsprobleme des politischen Systems. Zudem ist durchgängig von Legitimationsproblemen die Rede. Im eingeführten wissenschaftlichen Sprachgebrauch meint man mit dem Begriff Legitimation einen Vorgang: die generalisierte Beschaffung von Zustimmung der Nicht-Eliten zu Handlungsprogrammen der Eliten. Legitimation dient somit der Herbeiführung eines Zustandes, der Legitimität. Auf die Beschreibung und Kritik eines solchen Zustandes des „spätkapitalistischen Systems“ stellen jedoch die hier untersuchten Arbeiten ab: Die explizierten Kriterien, wie innerparteiliche Demokratie, Gruppenrepräsentation in der Parteimitgliedschaft, Dominanz ökonomischer Interessen in der Politik beinhalten samt und sonders Zustandbestimmungen, nicht Rekonstruktionen des Vorganges, in dem legitime Zustände hergestellt oder eben nicht hergestellt werden. Der intersubjektiven Verständigung wäre gedient, wenn man einerseits zwischen Legitimation und Legitimität unterschiede und andererseits den jeweiligen Realitätsausschnitten die Kategorien zuordnete, die ihnen nach dem einschlägigen wissenschaftlichen Sprachgebrauch zugehören.

Ein wichtigeres Problem liegt in der Verwendung des Begriffs „Krise“. Als Krisen bezeichnet man nach Habermas ([1975], p. 10) mehr oder weniger bedrohliche Zustände. Zugleich warnt er vor einer Vermischung von Krisenideologien mit „triftigen Krisenerfahrungen“ (l. c., p. 13). Selbst wenn man den empirischen Gehalt der These von den Funktionsdefiziten des Parteiensystems einmal als hinlänglich gesichert unterstellt, fragt es sich doch, ob die „Krisen“ der ... beschriebenen Art nicht zum notwendigen und nützlichen business as usual eines demokratischen Systems gehören“, (vgl. Thaysen [1973],

p. 15, Sp. 4). Daran knüpft sich gleich der nächste Einwand: In den einzelnen Arbeiten wird nicht etwa behauptet, die politischen Parteien hätten an Zustimmung seitens der Herrschaftsunterworfenen eingebüßt. Sofern man Wählerverhalten und Mitgliederentwicklung als zwei von mehreren Kriterien akzeptiert, an denen sich solche Zustimmung messen läßt, liegt vielmehr der Schluß nahe, sie sei gestiegen. Obgleich in bezug auf andere Merkmale, wie die Existenz innerparteilicher Demokratie, weniger augenfällige Verbesserungen beobachtbar sind (nach von Alemann [1972], p. 183, konnte keine der zahlreichen deutschen Parteienstudien, die in der Nachkriegszeit veröffentlicht wurden, eine positive Bilanz über das Vorhandensein innerparteilicher Demokratie ziehen), werden doch die Systemkritiker nicht im Ernst unterstellen wollen, der „demokratische Entwicklungsstand“ des Parteiensystems habe in der Nachkriegszeit Einbußen zu verzeichnen oder es sei in der breiten Öffentlichkeit ein Zustand des Systems eingetreten, der als bedrohlich betrachtet würde. Nimmt man die Bezeichnung „Krise“ für Zustände echter Destabilisierung des Systems ernst, so verbietet sich eine inflatorische Verwendung des Krisenbegriffs. Allenfalls bleibt es sinnvoll, die festgestellten Mängel als Strukturprobleme, Funktionsdefizite oder ähnlich zu bezeichnen. Zum Vorhandensein einer Krise gehört jedenfalls mehr als nur Krisenbewußtsein einiger Wissenschaftler (in diesem Sinne bemängelt Ebbighausen [1973], p. 15, der derzeitigen Parteiensoziologie sei das systematische Krisenbewußtsein der Klassiker abhanden gekommen).

2.3.2 *Theoretisch-methodische Orientierungen*

Wenn an dieser Stelle ein knapper Überblick über einige Aspekte der Parteienforschung in der Bundesrepublik gegeben wird, so geschieht dies vor allem in der Absicht, dem Leser die Heterogenität dieses Forschungszweiges vor Augen zu führen, welche freilich auch darauf zurückgeht, daß in den Sozialwissenschaften bislang insgesamt kein Konsens über zentrale methodische Fragen erzielt werden konnte. Obgleich sich seit etwa 1968 in den Publikationen eine Konzentration der Forschung auf zwei Hauptrichtungen, eine neomarxistische und eine an der angelsächsischen Forschungslogik orientierte, szientistische Version feststellen läßt, bestehen auch in den 50er und frühen 60er Jahren entwickelte Richtungen fort. Zum Teil konkurrieren sie mit den heute wohl dominierenden Ansätzen, zum Teil fanden sie in diese Eingang.

- (1) Ein erster Ansatz in der Parteienforschung könnte als *zeitgeschichtlich* orientiert benannt werden. Sein Interesse galt vor allen Dingen der Untersuchung der Ursachen für das Scheitern der Weimarer Republik sowie der Entstehung des Nationalsozialismus. Diese Richtung der Parteienforschung bemühte sich, quasi a negativo, aus den Lehren von Weimar Stabilitätsbedingungen demokratischer Parteiensysteme abzuleiten. Gleichfalls richtete sich die Aufmerksamkeit zu Anfang auf die Neugründung der Parteien nach 1945, insbeson-

dere auf die CDU sowie deren anschließende Entwicklung. Es würde zu weit führen, hier alle Vertreter dieser Richtung aufzuführen. Als wichtigste Repräsentanten im Bereich der Parteienforschung seien z. B. Ludwig Bergsträsser ([1965]), Rudolf Morsey und Erich Matthias ([1960]) genannt.

- (2) Ein zweiter Ansatz ist als *institutionalistisch-staatsrechtlich* zu bezeichnen. Sein zentrales Anliegen besteht in einer Analyse der Rechtsstellung der politischen Parteien im Rahmen der Verfassungsordnung der Bundesrepublik und der Würdigung verfassungsrechtlicher und -politischer Einzelprobleme, wie z. B. der Parteienfinanzierung und des Parteienverbotes. Schließlich geht es darum, den Platz der politischen Parteien im Institutionengefüge eines demokratischen Systems zu ermitteln. Insbesondere im Zusammenhang mit der Diskussion um die Verabschiedung des Parteiengesetzes waren erhebliche Publikationsaktivitäten der rechtswissenschaftlich-institutionalistischen Parteienlehre zu beobachten. Für diesen Ansatz stehen Autoren wie Wilhelm Grewe, Konrad Hesse oder Ulrich Scheuner (alle [1969]). Bemerkenswert ist, daß aus den bereits genannten Gründen diese Richtung in der kommunalwissenschaftlichen Parteienforschung bislang die führende Rolle spielte.

Beide oben vorgestellten Ansätze werden in den nachfolgenden Beiträgen nicht als eigenständige Konzepte, sondern lediglich zur Klärung von Teilproblemen verwendet. Sie sind aber auch für die sozialwissenschaftlich orientierte Parteienforschung insofern nicht uninteressant, als die Analyse der historischen Entwicklung Material zum Zwecke der Hypothesenbildung für empirische Untersuchungen abwirft und den Vergleich unterschiedlicher Entwicklungsphasen erlaubt. Als Bestandteil des normativen Kontextes, in welchem sich die Parteien bewegen, sind Verfassungsnormen von erheblicher Bedeutung, ebenso wie die politischen Institutionen einen relevanten Teil des Rahmens abgeben, innerhalb dessen politische Parteien agieren.

- (3) Waren die rechtswissenschaftlichen und zeitgeschichtlichen Ansätze der Parteienforschung noch keine eigenständigen politikwissenschaftlichen Zugänge zum Phänomen der politischen Partei, so bemühte man sich seit Mitte der 50er Jahre, vornehmlich im Anschluß an Max Webers idealtypische Methode der Soziologie, um *typologisierende Klassifizierungen* politischer Parteien. Dabei ging man von bestimmten Vorstellungen über die Funktionen der Parteien im politischen System aus, wobei Sigmund Neumanns ([1969], pp. 218 ff.) Funktionenkatalog eine besondere Bedeutung erlangt zu haben scheint. Mehr oder minder komplexe Merkmalskombinationen in bezug auf die Funktionserfüllung, die innerparteilichen Prozesse, die Binnenstruktur usw. der Parteien dienen dazu, demokratische von totalitären (vgl. Macridis [1969], pp. 20 ff., bes. Tab. S. 22) oder verschiedene Formen demokratischer Parteien voneinander abzugrenzen (vgl. z. B. Epstein [1969], pp. 131 ff.). Die Funktion dieser Typologien ist

nicht immer eindeutig geklärt: Mitunter hat es den Anschein, als erhöhen die Autoren für diese Typologien Anspruch auf empirische Aussagekraft (vgl. Kirchheimer [1969]), zumeist jedoch betrachtet man sie als analytisches Instrumentarium, mit dessen Hilfe Wirklichkeit untersucht bzw. gemessen werden soll. Wir haben es sowohl mit polaren Typen zu tun, insbesondere dann, wenn es darum geht, demokratische von totalitären Parteienstrukturen abzugrenzen als auch mit Kontinuen, die fließende Übergänge aufweisen (vgl. Wright [1971 b], p. 17, vgl. auch Hättich [1969 a]).

Als Musterbeispiel für eine solch typologisierende Verfahrensweise ist der Versuch Wrights ([1971 b], pp. 17–54) zu betrachten, der als Endpunkte eines angenommenen Kontinuums unterschiedlicher Parteitypen das „rational-efficient-model“ und das „party-democracy-model“ bezeichnet. Da diese Typologie im Beitrag von Haungs noch ausführliche Behandlung erfährt, seien hier nur kurz die Grundelemente des Modells genannt. Bei Wright finden folgende Faktoren Berücksichtigung: 1) Die Rolle der politischen Parteien im politischen System („system functions“ bzw. „system attributes“, pp. 19 ff.), 2) die manifesten Funktionen der politischen Parteien („party functions“ bzw. „functional characteristics“, pp. 31 ff.), 3) die strukturellen Charakteristika („party structure“ bzw. „structural characteristics“, pp. 39 ff.), 4) die innerparteilichen Prozesse („party processes“ bzw. „process attributes“, pp. 45 ff.) sowie die Eigen- und Fremdbewertung des jeweiligen Modells („evaluative criteria“, pp. 53 f.). Sieht man davon ab, daß dem letztgenannten Element der Typologie ein anderer systematischer Stellenwert zukommt als den übrigen und von daher sein Platz in deren Rahmen nicht ganz plausibel erscheint, decken die vier erstgenannten Merkmale doch die relevanten Aspekte einer systematischen Untersuchung politischer Parteien ab.

Sofern man solche Typologien nicht als Theorie- bzw. Empirie-Ersatz interpretiert, sondern sie als Vorstufe der Theoriebildung und Hilfsmittel bei der Analyse sozialer Wirklichkeit versteht, besitzen sie innerhalb sozialwissenschaftlicher Untersuchungen beträchtlichen Nutzen. Mit ihrer Hilfe ist es möglich, logische Beziehungen zwischen den bestimmenden Modellkomponenten aufzuzeigen, die Klassifikation der Realität nach diesen Merkmalen vorzunehmen und so ganz allgemein dem Forscher den Zugriff zur Realität zu erleichtern. Allerdings sollte man, Hättich ([1969 b], p. 375 f.) folgend, den Realitätsgehalt der Typologie nicht überschätzen: „Der Typus ist eine mehr oder weniger große Abstraktion von der Wirklichkeit und in dieser nicht in reiner Form antreffbar. Man könnte sagen, daß es sich bei der Parteientypologie um einen mehrschichtigen Raster handelt, der mit jeweils verschiedenen Versuchsanordnungen auf die Gesamtheit der Parteien gelegt wird und immer wieder neue Kombinationen von Parteigruppierungen ermöglicht. Die Typologie ist nicht Selbstzweck. Sie dient der Analyse

und Beurteilung der wirklichen Parteien. Ohne Abstraktion ist keine Strukturkenntnis der komplexen Wirklichkeit möglich.“

- (4) Gleichfalls, vor allem in den 50er Jahren, erscheint jener methodisch mehr oder minder entwickelte Typus des *deskriptiven* Parteienstudie. Ohne selbst aus einer Theorie abgeleitet bzw. zu deren Überprüfung konstruiert zu sein, liefert sie einen Beitrag zur Hypothesenbildung und kann so als Vorstufe zu einer systematischen Theorie betrachtet werden. Die Methoden solch deskriptiver Einzelfallstudien oder Globaldarstellungen des Parteiensystems sind unterschiedlich. Haben wir es bei Renate Mayntz' Untersuchung, in welcher Befragungen, teilnehmende Beobachtung und Dokumentenanalyse gleichermaßen eingesetzt wurden, mit einer Arbeit zu tun, die sehr hohen sozialwissenschaftlichen Standards genügt, aber leider die Ausnahme darstellt, so ist das methodische Niveau der Mehrzahl deskriptiver Studien doch wesentlich bescheidener und besteht oft nur in einer Kombination institutioneller und zeitgeschichtlicher Ansätze sowie in der Zusammenfassung aus anderen Studien herausgefilterter Aussagen. Von einer systematischen Theorie sind diese Untersuchungen häufig sehr weit entfernt. Sie bemühen sich vornehmlich um die Akkumulation von Daten, nicht dagegen um strenge Tests von Hypothesen oder Hypothesensystemen, welche am Beginn der Untersuchung deutlich formuliert worden wären. Ein Beispiel für eine solche Vorgehensweise stellt die mehrfach zitierte Arbeit Kaacks ([1971 a]) dar. Wenn auch der gegen sie erhobene Vorwurf einer mangelnden theoretischen Fundierung (vgl. Dittberner [1972], pp. 145–147, Meyer [1973 b], p. 63) nicht von der Hand zu weisen ist, bleibt doch der informatorische Wert datenakkumulierender Werke dieser Art beträchtlich, ganz abgesehen davon, daß etliche andere Untersuchungen ein höheres theoretisches Niveau für sich zwar reklamieren, aber nicht realisieren. Angesichts des heutigen Standes der Theoriebildung wie auch der bestehenden Forschungssituation werden auch künftig deskriptive Arbeiten, vor allem problemorientierter Natur, ihren Nutzen besitzen. Insbesondere im Bereich der lokalen Parteienforschung bestehen noch etliche Leerstellen, deren rein deskriptive Füllung bereits als Fortschritt zu betrachten wäre.
- (5) Schon aus den bisherigen Ausführungen dürfte deutlich geworden sein, wie schwierig es ist, theoretische und empirische Parteienforschung scharf voneinander zu trennen, will man nicht, wie Mühleisen, den Theoriebegriff in einem sehr weiten Sinn auf eine „Residualkategorie für nicht-empirische Forschung“ (Mühleisen [1973 a], p. 9) verkürzen. Was heute von marxistischen wie von szientistisch orientierten Sozialwissenschaftlern angestrebt wird, aber weithin noch unrealisiert bleibt, ist die systematische Verbindung von Theorie und empirischer Forschung. Im Bereich der szientistisch orientierten Forschung, auf die nachfolgend abgestellt wird, finden sich etliche Ansätze zur systematischen Theoriebildung. Es dürften jedoch zwei Versuche, die auch in diesem Band vertreten sind, dominieren. Der

erste bemüht sich darum, die *Systemtheorie* für die Parteienanalyse fruchtbar zu machen, der zweite bedient sich eines *organisationstheoretischen* Ansatzes.

- (5/1) Von der Existenz eines Konzepts, das innerhalb der Sozialwissenschaften allgemein als „Systemtheorie“ oder doch zumindest deren maßgebliche Variante bezeichnet würde, kann keine Rede sein. Schon hinsichtlich des methodologischen Stellenwertes, der diesem Ansatz eingeräumt werden soll, wird man kaum Einigkeit erzielen können. Handelt es sich etwa bei Almond/Powell ([1966]), oder Easton ([1965 a] und [1965 b]), um konzeptuelle Schemata, die – ähnlich den referierten Typologien – vornehmlich als Instrumente zur Analyse sozialer Systeme dienen, so wird man die strukturfunktionale Theorie Parsons' ([1965]) oder die funktional-strukturelle Theorie Luhmanns ([1974], pp. 31–53) nicht mehr ausschließlich als kategoriale oder konzeptuelle Schemata verstehen können, sondern sie beinhalten, auf hohem Abstraktionsniveau, inhaltliche Aussagen über generell vorhandene Strukturen und Funktionen moderner Gesellschaften. Gemeinsam ist den unterschiedlichen Varianten der Systemtheorie jedoch die Darstellung sozialer Systeme als intern strukturierter Ganzheiten, die eine mehr oder minder stabile Grenze zu ihrer Umwelt bzw. ihren Umwelten besitzen. Zwischen dem System und den Umwelten finden ständige Austauschprozesse statt, wobei insbesondere dem der Kommunikation eine besondere Bedeutung zukommt. Um ihre Identität in einer sich wandelnden Umwelt zu wahren, sind die Systeme gezwungen, Anpassungen an die Umwelt vorzunehmen bzw. die Umwelt im Sinne der Systemerfordernisse durch Steuerungsleistungen zu verändern. Diese Anpassungen gehen entweder in Form der Umstrukturierung einzelner Systemteile (Subsysteme) entsprechend sich wandelnden Umwelterfordernissen oder durch Umstrukturierung der Austauschprozesse zwischen System und Umwelt vor sich. Verwendet man dies Konzept lediglich als konzeptuelles Schema zur Analyse der Parteien, so kann man die Parteien als Systeme, welche in einer Umwelt agieren (dem sozialen oder politischen System) und über etliche Subsysteme verfügen, interpretieren; geht man hingegen von der strengeren Parsonsschen Variante aus, so muß man nach dem Beitrag fragen, den das Sub-Subsystem Partei des politischen Subsystems zur Stabilisierung des sozialen Systems bzw. zur Erfüllung der Funktionen des sozialen Systems einbringt. In der weniger rigiden Interpretation der Systemtheorie, die in der Parteienforschung dominiert, wäre das System „Partei“ hinsichtlich seiner relevanten Subsysteme abzugrenzen, wären seine wichtigsten Umwelten zu bestimmen, die möglichen Beziehungen zwischen Subsystem, System und Umwelt zu qualifizieren und schließlich zu fragen, wie sich Umweltveränderungen auf interne Strukturen sowie die Funktionserfüllung des Systems „Partei“ auswirken bzw. wie Systemwandlungen die Umwelt beeinflussen. Insbesondere in dieser Hinsicht bietet die Systemtheorie gleichzeitig die Grundlage sozialer Tech-

nologien. In Anlehnung an Mühleisen ([1973 a] p. 17) kann man die meisten in der Parteienforschung verwendeten Konzepte dem „empirischen Funktionalismus“ zuordnen (nach Flanigan/Fogelman [1967], pp. 72–83). Mühleisen führt in seiner Skizze der theoretischen Parteienforschung (l. c.) drei amerikanische Arbeiten an, die sich dieses Konzepts bedienen. Die Arbeit Lowis ([1963]) untersucht „die Auswirkungen der bestimmten Rolle einer Partei im Parteiensystem auf das gesamte politische System“ und geht dabei der Hypothese nach, „daß die zweitstärkste Partei im politischen System jeweils die Funktion der Innovation übernimmt“ (Mühleisen [1973 a], p. 16) Eldervelds Arbeit ([1964]) bezieht neben dem strukturfunktionalen Ansatz auch organisations- und spieltheoretische Komponenten ein. Inhaltlich zielt sie im wesentlichen auf die Formulierung einer Alternative zur Michelsschen Oligarchiekonzeption. Schließlich nennt Mühleisen als dritte Arbeit die Gatlins ([1968]), die den Zusammenhang zwischen sozio-ökonomischer Struktur der Gesellschaft und dem jeweiligen Stärkeverhältnis der Parteien im politischen System analysiert. Es bleibt der Hinweis, daß sich die Systemtheorie in der Parteienforschung nicht in dem Maße durchgesetzt hat, wie man angesichts ihrer starken Rezeption in anderen Teilbereichen der Politikwissenschaft bzw. der Sozialwissenschaft insgesamt hätte vermuten können.

- (5/2) Demgegenüber hat die Organisationstheorie in der bundesdeutschen Parteienforschung seit den späten 60er Jahren große Resonanz gefunden (vgl. Naschold [1969], Mühleisen [1970] und [1973 b], Pawelka [1973], Köser [1975]). Dies mag wohl einerseits an dem relativ hohen Entwicklungsstand der Organisationstheorie liegen, andererseits aber auch daran, daß die von Mühleisen benannten Voraussetzungen für die Übertragung fremder Theorien, „partielle Isomorphie der beiden Objektbereiche und die Definition des Gesichtspunktes der Ähnlichkeit, unter dem die Theorie umgesetzt werden soll“, weitgehend vorliegen (Mühleisen [1973 b], p. 59).

Was den ersten Gesichtspunkt anbetrifft, so haben wir es bei den Parteien mit formalen Organisationen zu tun, so daß Definitionen und Theorien, die sich auf Organisationen insgesamt beziehen, auf Parteien anwendbar sind (l. c., pp. 62 f.), wenn man auch die derzeitigen Möglichkeiten der Anwendung nicht überschätzen sollte. Insbesondere das unterschiedliche Abstraktionsniveau der beiden Bereiche und die unbefriedigende Datenlage in der Parteienforschung lassen den „Gewinn dieser Verbindung derzeit weniger in einer unmittelbaren Ableitung überprüfbarer Hypothesen über einzelne Parteiphänomene, sondern vielmehr in der Gewinnung von Fragestellungen für bisher in der Parteienforschung nicht beachtete oder nicht lösbare Probleme, in der Gewinnung theoretischer Bezugsrahmen zur systematischen Sammlung von Daten und umgekehrt in möglichen Modifizierungen der Organisationstheorie durch bisher als Organisationsprobleme nicht berücksichtigte Parteiphänomene (liegen, OWG.). Die Bedeutung der Orga-

nisationstheorie für die Parteienforschung ist beim gegenwärtigen Forschungsstand im wesentlichen heuristischer Art.“ (l. c., pp. 80 f.)

In diesem Zusammenhang interessieren weniger die einzelnen Anwendungsfelder der Organisationstheorie in der Parteienforschung – Mühleisen führt exemplarisch die Kommunikationsstruktur (l. c., pp. 68 f.), die Mitgliedschaft (l. c., pp. 70 ff.) und das Problem „Führer und Führung“ (l. c., pp. 76 ff.) an – als vielmehr die Schwierigkeiten, die sich bei einer Übertragung der Organisationstheorie auf den Binnenbereich einstellen (zu dieser Beschränkung der Perspektiven vgl. l. c., pp. 62 f.). Die Hauptschwierigkeit der Anwendung sieht Mühleisen im Fehlen eines „maßgeschneiderten organisatorischen Konzepts, das auf eine Gruppe, die wir Partei nennen, unmittelbar anwendbar wäre“ (l. c., p. 64). Insofern ergeben sich Schwierigkeiten hinsichtlich der Möglichkeit, die vorhandenen empirischen Daten in den Bezugsrahmen der Organisationstheorie einzuordnen (l. c., p. 64). In der Funktion der Partei als spezifischer Organisation liegen ebenfalls einige Probleme, die hier im einzelnen nicht dargestellt werden können, die Mühleisen (l. c., p. 68) jedoch wie folgt zusammenfaßt: „Eine auf die Parteien hin spezifizierte Organisationstheorie wird demnach... zu berücksichtigen haben: a) die grundsätzlich berechtigte Forderung nach demokratischer Binnenstruktur; b) die verschiedenen Aufgaben, die Parteien zu erfüllen haben und die je unterschiedliche Organisationsstrukturen erfordern; c) die Konkurrenzsituation der Parteien und ihre „clientele-orientation“, die zur Zielerreichung, aber auch zur Selbsterhaltung und damit zur Erhaltung des Gesamtsystems eine möglichst effektive Organisationsstruktur erfordert“.

Studiert man die von den Befürwortern einer Anwendung der Organisationstheorie in der Parteienforschung eingebrachten Argumente, so zeigt sich, daß mit diesem Ansatz eine Möglichkeit eröffnet wurde, den Parteienforschung neue theoretische Impulse zu vermitteln und sie dem Ziel einer systematischen Theoriebildung näher zu bringen. Von diesem Ideal ist jedoch auch die organisationstheoretisch orientierte Parteienforschung nach dem Eingeständnis ihrer Exponenten noch ein ganzes Stück entfernt.

Versucht man an dieser Stelle, überleitend zur Einführung in die Einzelbeiträge dieses Bandes, eine Beantwortung der eingangs gestellten Frage nach gemeinsamen methodischen und thematischen Orientierungen in der Parteienforschung wieder aufzugreifen, so wird man zu einer negativen Antwort kommen: Selbst wenn in der Entwicklung des Parteiensystems bestimmte Züge (Konzentration, Stabilisierung) von den einzelnen Autoren übereinstimmend beschrieben werden, so erfolgt doch eine unterschiedliche Bewertung, die sich etwa daran verdeutlichen läßt, daß schon der Zustand der Stabilität von marxistischen Autoren als kritikwürdig angeprangert, von „systemimmanenten“ Autoren dagegen als einer von mehreren Indikatoren vorhandener Funktionsfähigkeit und Legitimität betrachtet wird.

Ebenso wenig besteht – auf dem Hintergrund der Entwicklung der sozialwissenschaftlichen Theoriediskussion nicht allzu erstaunlich – Einigkeit hinsichtlich einer gemeinsamen Theorie oder eines konzeptuellen Schemas zur Untersuchung der politischen Parteien, so daß die Anwendung gleichartiger oder gar identischer Untersuchungsmethoden den bestehenden Dissens zwar möglicherweise verringern, aber nicht beseitigen kann.

2.4 Methodisch-thematische Skizzierung der Arbeiten zum Thema „Strukturprobleme des lokalen Parteiensystems“

Angesichts der bislang geschilderten Forschungslage wäre das Vorhandensein methodischer Übereinstimmung unter mehreren Autoren eines Sammelbandes ein Ausnahmefall. Will man demzufolge nicht Schein- oder Zwangskonsens herstellen oder etliche Perspektiven der gegenwärtigen Parteienforschung ausblenden, wird sich in einer Arbeit wie der hier vorgelegten die Pluralität der Forschung, zumindest ein Ausschnitt aus dieser, widerspiegeln. Gerade deshalb aber erscheint der Hinweis darauf notwendig, daß sich die Autoren nicht ausschließlich aufgrund persönlicher Vorlieben oder eines bestimmten wissenschaftstheoretischen „backgrounds“ der unterschiedlichen Ansätze bedienen, sondern auch, weil die jeweils spezifischen Fragestellungen in den einzelnen Untersuchungsaufträgen die Anwendung bestimmter methodischer Ansätze geeigneter erscheinen ließen als die anderer.

2.4.1 *Methodisches Vorgehen*

Kreiters Beitrag fällt unter die Kategorie der problemorientierten, vorwiegend deskriptiven Untersuchungen. Ausgehend vom aktuellen Stand der Literatur über Fragen der Stadtentwicklungsplanung und die Funktionen der Parteien in der Kommunalpolitik, besteht das Ziel des Verfassers in einer kritischen Untersuchung der Rolle, die politische Parteien im kommunalen Planungsprozeß spielen können. Dabei geht er implizite von den allgemeinen Funktionen aus, deren Erfüllung durch die Parteien in der einschlägigen Literatur thematisiert wird und beschäftigt sich darüber hinaus mit der Frage, ob (welche?) speziellen Aufgaben sich der lokalen Parteiorganisation angesichts eines sich partiell vom gesamtsystemaren Zusammenhang unterscheidenden sozialen und politischen Kontextes stellen. Sein besonderes Anliegen besteht darüber hinaus nicht allein in der Beschreibung der Rolle politischer Parteien in kommunalpolitischen Planungsprozessen, sondern ebenso im Aufzeigen praktischer Handlungsalternativen für eine verbesserte Funktionserfüllung.

Als Arbeitsprämisse fungiert die These, daß Kommunalpolitik heute in verstärktem Umfang in ihrer *politischen* Dimension zu sehen ist, während lange Zeit die Betonung der *administrativen* Komponente in Wissenschaft und Politik dominierte. Diesen veränderten Kontext interpretiert Kreiter als Herausforderung an die

Parteiorganisation bzw. die von dieser zu erbringenden Leistungen. Parteien sind, wie oben dargelegt, Organisationen, welche spezifische Aufgaben zu erfüllen haben. Eine Untersuchung, wie sie dies in optimaler Weise leisten können, steht vor der Frage, ob sich Problemlösungsmuster, die von anderen Akteuren (oder Akteur-Einheiten) im Vorgang der lokalpolitischen Aufgabenerfüllung entwickelt wurden, auf die Parteien übertragen lassen. Solche Adaptionsversuche sind nur sinnvoll durchzuführen, wenn man über Vergleichsdimensionen verfügt. In diesem Zusammenhang gelangt Kreiter zur Formulierung eines Funktionenkatalogs der öffentlichen Verwaltung einerseits und der Parteien andererseits, der als Entscheidungskriterium hinsichtlich der Möglichkeit fungiert, Organisationsformen, Arbeitstechniken und Handlungsziele der öffentlichen Verwaltung der politischen Arbeit der Parteien nutzbar zu machen. Gemeinsam mit einer Rollendefinition der Parteien im kommunalpolitischen Planungsprozeß gibt dieser Adaptionsversuch die Grundlage für ein Optimierungsmodell der Parteiarbeit in der Stadtentwicklungsplanung ab.

Bei solchen Überlegungen können nicht allein Effizienzgesichtspunkte Berücksichtigung finden, sondern es wurde bereits verdeutlicht, daß den „demokratischen Prämissen“ der lokalen Selbstverwaltung gleichfalls Rechnung zu tragen ist, wenn man über die Funktionserfüllung politischer Parteien diskutiert. Im Gegensatz zu radikaldemokratischen Ansätzen läßt sich Kreiters Zugang zu den strukturellen Erfordernissen politischer Arbeit in der Gemeinde eher auf ein „realistisches“ Demokratieverständnis zurückführen. Vor diesem Hintergrund erscheinen etwa Forderungen, wie die nach dem imperativen Mandat als dysfunktional. Vielmehr steht die Notwendigkeit einer sinnvollen Aufgabenteilung zwischen Partei und Fraktion im Vordergrund. Zum anderen trägt diese Ausgangsposition der Erfahrung Rechnung, daß maximalistische Entwürfe leicht auf Umsetzungsschwierigkeiten in der praktischen Arbeit stoßen.

Völlig anders ist der methodische Ansatz in Ronnebergers und Walchshöfers Beitrag „Parteien als Kommunikationssysteme“. Sie verstehen – in Anlehnung an Niklas Luhmanns funktional-strukturelle Systemtheorie – Parteien als soziale Systeme, die in einer komplexen, sich wandelnden Umwelt handeln, durch interne Differenzierung und relative Stabilität gegenüber ihrer Umwelt ausgezeichnet sind. Als wohl wichtigstes Medium im Austauschprozeß zwischen der Partei und ihren verschiedenen Umwelten betrachten sie die Kommunikation. Allerdings führt die Wahl des Untersuchungsansatzes dazu, daß dem mit der Systemtheorie wenig vertrauten Leser einige Bezeichnungen zunächst verwirrend erscheinen mögen: Dies gilt insbesondere für die Unterscheidung zwischen System und Umwelt: Als Umwelt des Systems fungiert alles das, was nicht den Handlungszusammenhang der Partei direkt strukturiert, d. h. solche Handlungen, die von Parteimitgliedern in anderen Aktionszusammenhängen durchgeführt werden, sind analytisch als Handlungen der Umwelt aufzufassen: So betrachten Ronneberger/Walchshöfer auch die Handlungen der Fraktion in bezug auf die lokale Parteiorganisation als Umwelthandlungen. Da sie die politischen Parteien als intern differenzierte

Systeme verstehen, stellt in bezug auf die Gesamtpartei auch die lokale Parteiorganisation ein durch eigene Handlungsmuster abgegrenztes Subsystem dar. Deshalb verkörpert zugleich die Gesamtpartei für die lokale Parteiorganisation eine unter mehreren Umwelten. Dies analytische Instrumentarium gilt es im Auge zu behalten, wenn man zu einem adäquaten Verständnis vieler im Text diskutierter Fragestellungen gelangen will. Systematisch ordnen die Autoren die Umwelten der lokalen Parteiorganisation wie folgt: Ihnen gehören das „lokale(n) Handlungssystem als Bezugsrahmen“ mit dem „Subsystem des öffentlichen Organisationsbestandes als zentraler Entscheidungs- und Vollzugsinstanz (Rat, Fraktion, Verwaltung)“ und den „weiteren lokalpolitischen Subsystemen“, den Parteien, Kirchen und, unter kommunikationstheoretischen Gesichtspunkten besonders relevant, dem Massenkommunikationssystem an. Als weiterer wichtiger Umweltkomplex gilt, wie oben hervorgehoben, die Gesamtpartei.

Im Zusammenhang mit dem gewählten theoretischen Bezugsrahmen wird es notwendig, die Beziehungen des lokalen Parteiensystems zu den Umwelten hinsichtlich der Funktionen zu definieren, welche das System (die lokale Parteiorganisation) für die verschiedenen Umwelten erfüllt, wobei diese Funktionen auf das zentrale Problem, die Parteienkommunikation, hin zu spezifizieren sind. Nach Auffassung der Autoren spielen dabei die Kategorien Legitimation, Entscheidungsvorbereitung und Konfliktminderung die zentrale Rolle. Um diese Funktionen für die Umwelten erbringen zu können, bilden die lokalen Parteiorganisationen „Grenzstellen“ als funktionspezifische Strukturen aus. Von diesen gelangen Informationen aus der Umwelt in die Partei (Input), um sie nach einer Phase der Bearbeitung (oder Nichtbearbeitung) an einer anderen Grenzstelle wieder zu verlassen (Output). Diese Grenzstellen sind nicht mit bestimmten Institutionen identisch, sondern lassen sich, je nach Problemkonstellation, bei unterschiedlichen Handlungseinheiten der Partei lokalisieren. Sowohl einzelne Personen können ihre Funktion übernehmen als auch eigens herausgebildete Institutionen wie Vorstände, Pressereferate u. ä. Ausgehend von diesem analytischen Schema wird der Prozeß der lokalen Parteienkommunikation in seinen Phasen der Informationsbeschaffung, -verarbeitung, -weitergabe und Rückkoppelung untersucht, wobei ein besonderes Augenmerk den Schwachstellen in diesem Prozeß gilt, da die Diagnose von Kommunikationsfehlern als wichtiger Ausgangspunkt für die Verbesserung der Kommunikationsstruktur bzw. als Basis für die Formulierung strategischer Empfehlungen der Parteienkommunikation zu betrachten ist.

Wie bei Ronneberger und Walchshöfer läßt sich auch bei Schmitz eine Aufgliederung des Beitrages in einen analytischen Bezugsrahmen und dessen Anwendung auf konkrete empirische Phänomene nachvollziehen. Wichtig schien dem Autoren zunächst die Klärung des Partizipationskonzepts. Das geschieht in zwei Stoßrichtungen, einerseits gegen „Selbstverwirklichungsontologien“, welche häufig im Rahmen der Partizipationsdiskussion auftreten, und andererseits gegen eine Tendenz, alle möglichen Formen sozialer Aktivität als Partizipation zu bezeichnen. Demgegenüber versteht der Autor Partizipation als intentionale, entscheidungs-

orientierte und relationale Handlung. Sie hat mit Entscheidungen zu tun, bezieht sich auf andere Akteure und besteht in klar definierbaren, absichtgeleiteten Handlungen, nämlich in der Teilnahme an der Festlegung von Handlungsspielräumen für andere Akteure. Zweierlei Aktivitäten spielen im Rahmen dieses Partizipationskonzepts eine Rolle:

1. die Einwirkung auf die Auswahl von Führungspersonal und
2. die Auswahl von Programmen

als die „grundsätzlich unterscheidbaren Weisen, wie Entscheidung beeinflusst werden“.

Es bleiben also z. B. die expressiven Momente der Partizipation außerhalb der Betrachtung. Damit will Schmitz keinesfalls deren Bedeutung für das Parteileben bestreiten, er fragt jedoch, ob es sinnvoll ist, solche Aktivitäten als Partizipation zu bezeichnen. Dies gilt auch für eine Reihe von Voraussetzungen effizienter Partizipation (Propaganda, Finanzen, Disziplin).

Eine zweite methodische Besonderheit ergibt sich aus der Verwendung der Organisationstheorie als Bezugsrahmen: Partizipation wird nicht primär aus der Perspektive des einzelnen Mitgliedes, das Partizipation in Anspruch nimmt oder nicht, sondern aus der Sicht des Organisationssystems politische Partei anvisiert. Parteien gelten demnach nicht als individuelle Akteure, sondern als „Kollektive, die durch Organisation erst handlungsfähig werden“. Dieser organisationstheoretische Ansatz ist insbesondere für die Beurteilung der Rolle lokaler Parteiorganisationen bedeutsam; denn es geht im gesamten Beitrag nicht vornehmlich um die Partizipationschancen einzelner Mitglieder, sondern um solche der lokalen Parteiorganisation an den Programm- und Personalentscheidungen der Gesamtpartei.

Zur Explikation des theoretischen Zuganges gehört die Ermittlung der Bezugsebene der Partizipation. Schmitz unterscheidet hierbei zwischen drei Dimensionen, nämlich

1. der binnenorganisatorischen Partizipation, unter der er die Partizipation von Parteimitgliedern (bzw. Organisationseinheiten) an den Entscheidungen der (Gesamt-) Partei versteht;
2. der systemischen Partizipation, die die Partizipation der Partei an den Entscheidungen des politisch-administrativen Systems bezeichnet und
3. der vermittelten organisatorischen Partizipation, die die Partizipation von Nichtmitgliedern an den Entscheidungen der Partei mittels entsprechender Interaktionen mit Mitgliedern der Partei umfaßt.

Ogleich Wechselbeziehungen zwischen diesen drei Dimensionen bestehen, bleiben sie aus analytischen Gründen getrennt, wobei aus im einzelnen genannten Gründen der Schwerpunkt eindeutig auf der binnenorganisatorischen Partizipation liegt.

Auch Hättich vollzieht eine Trennung zwischen analytischem Bezugsrahmen und dessen Anwendung auf beobachtbare Vorgänge im Parteileben. Im Gegensatz zu

Ronneberger/Walchshöfer und Schmitz greift er dabei nicht auf eine in der amerikanischen Diskussion entwickelte Theorie zurück, sondern bemüht sich vor allem um eine deutliche Abgrenzung zu komplementären oder verwandten Begriffen (Homogenität, Partizipation, Solidarität, Kommunikation, Loyalität), also um Klärung des begrifflichen Instrumentariums für eine Analyse des Integrationsproblems sowie um die Entwicklung eines Indikatorenkatalogs, mit dessen Hilfe es möglich ist, bestimmte Aktivitäten von Parteimitgliedern oder der Organisationseinheit Partei unter Gesichtspunkten der Integration zu klassifizieren und zu gewichten. In bezug auf die Indikatoren macht Hättich auf einige notwendige Einschränkungen der Aussagekraft aufmerksam: Weder ein zeitlich kurzfristiges Auftreten etwa der Gegnerschaft gegenüber einer anderen Partei noch dieser singuläre Faktor, für sich genommen, sagt etwas über das Vorhandensein oder über die Wirksamkeit der Parteienintegration aus. Lediglich die Existenz einer Vielzahl von Indikatoren über einen längeren Zeitraum hinweg ist als Gradmesser der Integrationsleistung der Parteien brauchbar. Wie bei Schmitz spielt auch hier die Unterscheidung zwischen kollektiven und individuellen Handlungszusammenhängen eine Rolle, wobei jedoch, im Gegensatz zu diesem, der Schwerpunkt auf der Diskussion der Integrationsleistung politischer Parteien für das einzelne Parteimitglied liegt, also eine eher individualisierende Betrachtung erfolgt.

Im Anschluß daran erarbeitet Hättich einen Katalog von Bedingungen, deren Vorhandensein Integration fördert, ohne sie aber direkt anzuzeigen, wie dies bei den Indikatoren unterstellt wurde, um den methodischen Teil mit einer Typologie der Integration sowie einer Beschäftigung mit möglichen Anwendungsfeldern zu beschließen. Zur Begriffssystematik sei der Hinweis gegeben, daß die Entfaltung des Begriffsapparats nicht als Empirieersatz gedacht ist. Begriffe erweisen ihre Zweckmäßigkeit als Instrumente zur Erfassung gesellschaftlicher Tatbestände, ohne selbst über diese etwas „Wahres“ auszusagen. Dennoch können sie nach Hättich dazu beitragen, den Blick für reale Phänomene zu schärfen und, durch das Abstecken von Bedingungsfeldern, in denen Integration sich abspielt, Ansätze einer differenzierteren Strategie zu liefern: „Eine Theorie parteilicher Integration kann kaum mehr leisten als die Fragen zu ordnen und zu formulieren, die bei der Entwicklung von auf Ort und Zeit bezogenen Strategien gestellt und beantwortet werden müssen“.

So beinhaltet auch die Typologie der Integrationsphänomene nicht Aussagen über reale Sachverhalte in politischen Parteien, sondern definiert mögliche „ideale“ Situationen, denen sich die Praxis der Parteien mehr oder weniger nähert. Sie stellt Instrumente zur Erfassung und Klassifizierung von Realität und zur systematischen Einordnung von Vorgängen in bestimmte Wirklichkeitskonstellationen zur Verfügung. Deshalb wird sie ergänzend bzw. exemplifizierend an empirischen Phänomenen ausgewiesen, wie es vor allem im dritten Teil der Arbeit erfolgt.

Dem Beitrag von Haungs kommt angesichts der dargestellten, sehr unterschiedlichen Untersuchungsansätze in den Einzelbeiträgen dieses Bandes die sicherlich

nicht einfache Aufgabe einer systematischen Verzahnung zu. Der Autor ist, entsprechend seinem Auftrag, funktionsoptimierende Strukturen lokaler Parteiorganisationen zu entwerfen, um die Formulierung technologischer Empfehlungen für die politische Praxis bemüht. Ob man ein solches Verfahren als normativ bezeichnen will, ist in der wissenschaftstheoretischen Diskussion kontrovers und hier nicht weiter zu diskutieren. Unabhängig von der methodologischen Streitfrage läßt sich jedoch festhalten, daß in diesem Beitrag die wichtigsten *praktischen* Probleme aller Beiträge auf ihre Umsetzbarkeit hin analysiert werden.

Da hier zugleich die für alle Beiträge relevante Diskussion um die Bedeutung der Parteien im politischen System unter faktischen wie unter normativen Aspekten geführt und somit die übergreifende parteientheoretische Orientierung geleistet wird, empfiehlt es sich, Verfahren zu verwenden, mit deren Hilfe sich die Einordnung der Parteien ins Gesamtsystem vornehmen läßt. Haungs unternimmt dies mit Hilfe der Wrightschen Typologie. Die beiden Endpole des Kontinuums, das „party-democracy-modell“ und das „rational-efficient-model“ geben die Instrumente ab, die er der Analyse des Stellenwertes der Parteien in der Bundesrepublik zugrundeliegt. Ordnete Wright tendenziell das „party-democracy-model“ dem britischen, das „rational-efficient-model“ hingegen dem US-amerikanischen Parteiensystem zu, so kann man nach Haungs das deutsche Parteiensystem zwischen diesen beiden Polen ansiedeln.

Gemäß der synoptischen Aufgabe des Beitrages kommen zugleich die in den anderen Beiträgen verwandten Ansätze in mehr oder minder modifizierter Form zum Tragen. Da es z. B. um die organisatorische Verdichtung der Einzelempfehlungen geht, kommt man um organisationstheoretische Perspektiven nicht herum, vor dem Hintergrund der postulierten Praxisrelevanz versteht es sich, daß Beschreibung und Erklärung innerparteilicher Prozesse unerlässlich sind. Besondere Berücksichtigung finden im Beitrag von Haungs neben den oben genannten, mit der Rolle der politischen Parteien im politischen System zusammenhängenden Problemen, die parteiinterne Diskussion über die Organisationsreform sowie die Auswertung der ins praktische Realisierungsstadium getretenen Organisationsreformen.

2.4.2 *Zentrale Fragestellungen*

Es liegt auf der Hand, daß das Vorhandensein unterschiedlicher methodischer Orientierungen der Autoren die Entscheidung darüber beeinflusst, welche zentralen inhaltlichen Gesichtspunkte innerhalb der jeweiligen Arbeit aufgegriffen werden, zumal jeder methodische Zugang in bezug auf ein gestelltes Thema u. a. die Aufgabe erfüllt, das zu behandelnde Konglomerat von Problemen nach bestimmten Gesichtspunkten zu strukturieren. Doch selbst wenn sich aus den unterschiedlichen Zugängen verschiedenartige Untersuchungsperspektiven ergeben, sind doch eine Reihe von Problemen gemeinsam zu lösen, von denen einige hier kurz angerissen werden sollen.

2.4.2.1 Zur Eingrenzung der Untersuchungsebene

Vergleichsweise geringen Konfliktstoff beinhaltet die Notwendigkeit, die Organisation „Politische Partei“ abzugrenzen, sind doch die Bedingungen, welche erfüllt sein müssen, damit eine politische Organisation mit Recht den Status einer Partei für sich beanspruchen kann, im Parteiengesetz (§ 2, Abs. 1) recht eindeutig festgelegt.

Auch in der Literatur herrscht hierüber weithin Konsens (vgl. Kaack [1971 a], pp. 368 ff., Olzog [1968] pp. 12 ff., beide argumentieren allerdings in Anlehnung an das Parteiengesetz). Schließlich kann die von Hesse ([1967], pp. 67 f.) thematisierte Frage nach dem Parteienstatus der sog. „Rathausparteien“ außer acht bleiben, denn in dieser Arbeit geht es um die lokalpolitischen Organisationseinheiten der Bundestagsparteien, über deren rechtlichen Status wohl Konsens besteht.

Weniger eindeutig stellt sich der Sachverhalt für den zweiten Aspekt des Eingrenzungsproblems, die Bestimmung der lokalen Ebene, dar. Nach den einschlägigen Aussagen der Landesverfassungen bzw. der Kommunalordnungen umfasst die „lokale Ebene“ des politischen Systems zwar Kreise und Gemeinden (auf diese Differenzierung geht im Zusammenhang mit der Diskussion der Kommunalverfassungen und der Stellung der Gemeinden im politischen System Thränhardt [1968], pp. 79 ff. sowie [1972], pp. 119 f. ein), aber an diese Bestimmung knüpfen sich gleich zwei Fragen, nämlich ob

1. die Parteien in Gemeinden und Kreisen als den beiden Ebenen der lokalen Selbstverwaltung gleichartige Funktionen erfüllen oder eine Differenzierung zwischen Orts- und Kreispartei nötig ist;
2. ein angemessenes Verständnis der Funktionserfüllung lokaler Parteiorganisationen ohne Berücksichtigung ihrer Einbindung in die Gesamtpartei überhaupt möglich erscheint.

Als nicht minder bedeutsam dürften sich die erheblichen Unterschiede der Gemeindegröße ausnehmen. Bei der Eingrenzung der lokalen Ebene als Handlungsfeld der politischen Parteien ist demnach sowohl den strukturellen Differenzen im kommunalpolitischen Umfeld der Parteien als auch der Verschränkung von lokaler und gesamtsystemarer Ebene *in den Parteien* Rechnung zu tragen: In der Gemeinde, auf welche sich die vorstehende Untersuchung schwerpunktmäßig bezieht, fungiert die lokale Parteiorganisation als unterste Organisationseinheit der Gesamtpartei in einem doppelten Sinne: Einerseits soll sie die Interventionsfähigkeit der Partei ins lokale politische System sicherstellen, andererseits soll sie – vor allem mit der Transmissionsfunktion zusammenhängende – Leistungen für die Gesamtpartei erbringen, als deren lokale Operationsbasis sie sich somit erweist.

Die Berücksichtigung dieser Doppelfunktion der Lokalparteien wirkte sich in den einzelnen Beiträgen dieses Bandes unterschiedlich aus. Bei Kreiter ist vor allem die Stellung der Partei im lokalpolitischen Umfeld thematisch. Insofern untersucht er vornehmlich die Beziehungen zwischen Partei und Fraktion, Partei und Ge-

meinderat, Partei und Lokalverwaltung sowie Partei und kommunaler Öffentlichkeit, weniger bedeutsam hingegen ist die Einbindung der Lokalpartei in die Handlungsprogramme der Gesamtpartei. Anders dagegen fällt die Schwerpunktsetzung bei Hättich aus: Unter Integrationsgesichtspunkten spielt die Repräsentation der Gesamtpartei durch die lokale Parteiorganisation eine wichtige Rolle, was auch Haungs' Untersuchung des „Volksparteianspruchs“ der lokalen Parteiorganisation unterstreicht: Hinsichtlich zahlreicher integrativer Aktivitäten tritt die Gesamtpartei dem Bürger vermittelt durch die lokale Parteiorganisation entgegen: Teilnahme an Veranstaltungen und am politischen Willensbildungsprozeß, „Corpsgeist“ der Mitglieder, Zusammenarbeit mit unpolitischen Gruppierungen, Werbung und Öffentlichkeitsarbeit gehen, wenn nicht gänzlich, so doch zu einem großen Teil im lokalpolitischen Bezugssystem vorstatten. Nur für eine kleine Zahl von Mitgliedern überschreiten integrationsfördernde Aktivitäten innerhalb der Partei die lokale Ebene. Unter Gesichtspunkten der Partizipation und der Kommunikation muß die Einbindung der Lokalpartei in die Gesamtpartei und in das lokale politische System gleichermaßen Berücksichtigung finden, wie schon bei der Darlegung der methodischen Ansätze dieser beiden Arbeiten deutlich wurde.

Auch bei Haungs finden sich entsprechende Hinweise, schon in Anbetracht des Zusammenhanges, der zwischen der Funktionserfüllung der lokalen Parteiorganisation einerseits und den funktionalen Erfordernissen der Gesamtpartei andererseits besteht. Die Aufgabenerfüllung der lokalen Partei wird nicht zuletzt bestimmt durch die (normativ definierte) Rolle, welche Parteien im politischen System eines Landes spielen sollen. Ebenso besitzt jedoch die optimale Funktionserfüllung der Lokalpartei Auswirkungen auf die Bewertung der Leistungsfähigkeit der Gesamtpartei. Obgleich, wie oben hervorgehoben, nach Lehmsbruch die Aufgaben der Lokalpartei nicht unter den gleichen Gesichtspunkten gesehen werden können wie die der Gesamtpartei, scheint es doch sehr zweifelhaft, ob die soziokulturell definierten Normen über die Rolle der Parteien nach Systemebenen differenziert sind. Wie stark jeweils die Verbindung zwischen Lokalpartei und Gesamtpartei in den einzelnen Beiträgen akzentuiert wird, hängt von der je spezifischen Problemstellung ab, dennoch wird diesem Gesichtspunkt der Funktionserfüllung der Parteien durchgängig Rechnung getragen.

Auf die Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtungsweise des Handlungsfeldes „Kommunalpolitik“ wurde bereits hingewiesen: Weder funktional (man berücksichtigte die Aufgabenunterschiede, die zwischen Kreisen, kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden existieren vgl. einige knappe Bemerkungen bei Graf [1972], pp. 47 ff. sowie Thränhardt [1968], pp. 83 f.), noch was die Größenordnung der Gemeinden und Kreise betrifft, bestehen einheitliche Verhältnisse. Zwar läßt sich unabhängig von diesen Unterschieden auf die gemeinsamen Aufgaben der Personalrekrutierung und der Formulierung von Handlungsprogrammen verweisen, aber die Art und Weise, in der dies geschehen kann, hängt zumindest teilweise von den Umweltbedingungen ab. In bezug auf diese beiden

Formen der Intervention ins lokalpolitische Subsystem wäre als lokale Ebene diejenige zu identifizieren, auf welcher formalisierte lokalpolitische Entscheidungsstrukturen vorhanden sind. Damit ist aber noch nicht gesagt, daß sich eine solche Abgrenzung auch für alle übrigen Aspekte der hier vorliegenden Untersuchung empfiehlt: plausibel ist sie zunächst, wenn wir uns mit der Rolle politischer Parteien in lokalen Planungsprozessen, mit der systemischen Partizipation der Parteien sowie mit dem Kommunikationsstrang Partei – Öffentlicher Organisationsbestand beschäftigen, als weniger sinnvoll jedoch kann sie sich bezüglich der übrigen Kommunikationsvorgänge, der binnenorganisatorischen und der vermittelten Partizipation sowie vor allem der Integration erweisen. Setzt man lokale Parteiorganisationen analog zur untersten Organisationsstufe der öffentlichen Verwaltung an, so können sich diese in Großstädten durchaus als ungeeignet für die Optimierung der Mitgliederpartizipation oder für die Intensivierung des Zurechnungsbedürfnisses von Mitgliedern und Anhängern erweisen, unter diesen Aspekten also die Einrichtung weiterer Untergliederungen erforderlich machen, wie andererseits unter Effizienzgesichtspunkten (z. B. bei der Wahlkampfführung) die Zusammenfassung von Parteiorganisationen sehr kleiner Gemeinden zu größeren Einheiten sinnvoll sein dürfte. Stellt man auf die Aufgaben der lokalen Parteiorganisationen im öffentlichen Entscheidungssystem ab, so ergeben sich u. U. andere strukturelle Voraussetzungen, als dies der Fall ist, wenn man die Beziehungen zwischen politischen Parteien und unorganisierten Teilen der Öffentlichkeit oder binnenorganisatorische Prozesse untersucht.

Diesem Gedanken wird in den Einzelbeiträgen Rechnung getragen, indem die Autoren eine Korrespondenz zwischen den von den Parteien zu erfüllenden Aufgaben und dafür jeweils spezifisch auszubildenden Strukturen postulieren. Generell definieren sie als relevante Organisationsebene der Lokalpartei diejenige, die eine funktional-spezifische Differenzierung aufweist, also eine zumindest ansatzweise entwickelte, den funktionalen Erfordernissen der Parteiarbeit entsprechende, arbeitsteilig organisierte Binnenstruktur besitzt: Dies kann, je nach Aufgaben bzw. Größenverhältnissen, der Kreisverband, der Stadt- oder Gemeindeverband oder auch eine noch darunter liegende Organisationseinheit, der Stadtteil- oder Ortsteilverband sein. Das damit verbundene Problem der optimalen Größe der lokalen Parteiorganisation wird im Beitrag von Haungs aufgegriffen. Wichtig ist jedoch der Hinweis, daß nicht durchgängige oder starre Strukturprinzipien postuliert werden, sondern eine an den Gesichtspunkten optimaler Aufgabenerfüllung orientierte, differenzierte und flexible Organisationsstruktur sinnvoll erscheint. Neben den Erwägungen im Schlußbeitrag von Haungs wird vor allem bei Hättich dem Postulat funktionsbedingter Flexibilität der Organisationsstruktur große Bedeutung beigemessen.

Bestandteil der Abgrenzungsproblematik in den einzelnen Arbeiten ist mithin auch die Identifikation der Bezugssysteme, in denen die Aufgabenerfüllung erfolgt: Insbesondere bei Ronneberger/Walchshöfer und Schmitz fanden sich hierzu systematisierende Bemerkungen: Parteirelevante Umweltbeziehungen bestehen vor

allem zur öffentlichen Verwaltung, zu den kommunalen Vertretungskörperschaften, zur Gesamtpartei, zu einzelnen Teilöffentlichkeiten (zu diesem Begriff vgl. Grosshans [1972], p. 61 ff.). Einige Bemerkungen zur Bedeutung dieser „Umwelten“ für die Aufgabenerfüllung der lokalen Parteiorganisation wurden bereits im Zusammenhang mit der Abgrenzung der lokalen Ebene und der Erörterung des Zusammenhangs zwischen den Handlungen der Gesamtpartei und der lokalen Partei gemacht. Hier geht es nun darum, diese Umweltbeziehungen der politischen Parteien danach zu spezifizieren, ob wir von Kommunikations-, Partizipations- oder Integrationsbeziehungen sprechen bzw. uns mit der Rolle politischer Parteien in der lokalen Planung beschäftigen.

2.4.2.2 Versuch einer Spezifizierung der Umweltbeziehungen der Lokalparteien

Berücksichtigt man zwei wichtige Prämissen der Kreiterschen Arbeit, nämlich erstens das Verständnis der „Kommunalpolitik als Gesellschaftspolitik“ und zweitens die zunehmende Relevanz *gesamtplanerischer* Aktivitäten der kommunalen Entscheidungsinstanzen, dann wird deutlich, daß tendenziell Beziehungen zu allen lokalpolitischen Akteuren zu berücksichtigen sind bzw., im Gegensatz zum traditionellen harmonistischen oder technokratischen Verständnis der Kommunalpolitik, die Parteien als relevante Akteure überhaupt erst eingeführt werden. Aus dem Gesamtkomplex denkbarer lokalpolitischer Interaktionen können jedoch spezifische Beziehungsmuster ausgegrenzt werden, die bei Kreiter besonders wichtig erscheinen: Die Untersuchung des Problems, an welchen Stellen des gemeindlichen Entscheidungssystems Planungskompetenzen heute weitgehend zentralisiert sind, führt uns rasch zur Kommunalverwaltung. Es stellt sicherlich keine Übertreibung dar, dieser ein Planungsmonopol zu attestieren (vgl. Grauhan [1971], p. 110). Aus diesem Grunde erscheint es sinnvoll, den Beziehungen zwischen den politischen Parteien und der Lokalverwaltung besondere Beachtung zu schenken.

Ogleich Schmitz' Untersuchung der Partizipation vor allem auf binnenorganisatorische Prozesse abstellt, besitzt im Handlungszusammenhang der systemischen Partizipation die Beziehung zwischen den Parteien und den kommunalen Vertretungskörperschaften die größte Bedeutung, erfüllen diese doch die Funktionen der Personalrekrutierung und der Definition von Handlungsprogrammen für die Verwaltung – zumindest nach den Buchstaben der Kommunalverfassungen. Zudem wird sich auch die Einflußnahme der Parteien auf die Verwaltung vornehmlich über die Fraktionen bzw. deren Führungsgremien vollziehen. Soweit es also um die systemische Partizipation geht, finden wir im Beitrag von Schmitz das „legislative“ Gegengewicht zur eher „administrativen“ Orientierung bei Kreiter. Probleme binnenorganisatorischer Partizipation werden vor allem im Bezugssystem Lokalpartei – Gesamtpartei bedeutsam, während sich die vermittelte organisatorische Partizipation auf beide Dimensionen erstreckt und zusätzlich die Beziehungen lokale Parteiorganisation – Öffentlichkeit berücksichtigt.

Zwar hängen die Aspekte „Partizipation“ und „Integration“ eng zusammen, doch im Kontext der Integrationsfunktion sind die Beziehungen zwischen der lokalen Parteiorganisation und der Öffentlichkeit als der Summe aller Bürger bzw. zwischen den Parteien und bestimmten Teilöffentlichkeiten (Verbänden und Vereinen) von besonderem Interesse; denn die spezifische Integrationsaufgabe der Partei, sofern sie sich nicht auf die Mitglieder richtet, besteht darin, öffentliche Zurechnung zur Partei zu produzieren: Adressaten solcher Bemühungen sind vornehmlich die o. g. Gruppen.

In den Teilkomplexen „Kommunikation“ und „Funktionsoptimierende Strukturen lokaler Parteiorganisationen“ sind alle möglichen lokalpolitischen Beziehungen zu berücksichtigen: Für die Kommunikation gilt dies deshalb, weil – wie ausgeführt – sämtliche sozialen Beziehungen kommunikative oder kommunikationsähnliche Aspekte besitzen, für das andere Thema, weil es sich mit der Totalität der hier definierten Funktionen befaßt. Jedoch konzentriert sich Haungs bei der organisationsstrukturellen Verdichtung sowie der Diskussion der Implementationschancen auf binnenorganisatorische Phänomene.

Es war davon die Rede, daß zur lokalen Ebene des politischen Systems der Bundesrepublik die Ortsgemeinde und der Kreis gehören und daß im vorliegenden Beitrag der Schwerpunkt auf der Untersuchung der Rolle der Parteien in der Gemeinde liegt. Dies bedeutet jedoch nicht, daß man die Bedeutung des Kreisverbandes, besonders in binnenorganisatorischer Hinsicht, ignorierte. Dies ginge nicht zuletzt an den entsprechenden *Satzungsbestimmungen*, besonders bei der CDU, vorbei. Hier fungiert der Kreisverband als die unterste Parteiebene mit eigener Organisationshoheit, namentlich im Bereich der Finanzen und der Satzung (vgl. Statut der CDU, Fassung vom 27. 1. 1971, § 18. Bei der SPD hingegen wird der Bezirk als „Grundlage der Organisation“ bezeichnet; vgl. Organisationsstatut der SPD vom 21. 3. 1968). *Faktisch* erweist er sich einerseits als Filter, andererseits als Drehscheibe der Parteiarbeit: Die meisten „Parteikarrieren“ gelangen über die Kreisebene nicht hinaus, insbesondere aber die Mandatsträger im Landesverband sind gehalten, sich der Unterstützung ihrer Kreisverbände zu versichern, diese mit Informationen aus der Bundes- und Landespolitik zu beliefern und die Interessen des Kreisverbandes (vornehmlich in personalpolitischer Hinsicht) auf den höheren Organisationsebene zu vertreten. Die besondere Bedeutung der Kreisverbände wird nicht zuletzt durch zwei weitere Gesichtspunkte unterstrichen: Zumindest bei den großen Parteien existieren heute auf der Ebene des Kreises (bzw. bei der SPD des Unterbezirks) hauptamtliche Strukturen, die die organisatorische Arbeit nicht nur für den Kreisverband, sondern auch für die Parteigliederungen in den Gemeinden leisten und die als wesentlichste Anlaufstelle für die Mitglieder betrachtet werden; zweitens werden in fast allen Landesverbänden der CDU die Delegierten für den Bundesparteitag in den Kreisen gewählt, die entsprechenden Gremien der Landesparteien werden grundsätzlich vom Kreisparteitag beschickt und auch bei der Kandidatenaufstellung für die Bundes- und Landesparlamente ist der Einfluß der Kreisverbände unübersehbar (näheres zum letztgenannten

Aspekt im Beitrag von Schmitz). Die zentrale Bedeutung des Kreisverbandes in allen binnenorganisatorischen Prozessen der Parteien wird nicht zuletzt durch die extrem hohe Verflechtung des Führungspersonals der Kreise mit dem des Landes sichtbar (hierzu: Kaack [1971 a], pp. 500 ff., dort – pp. 498 ff. – auch weitere Hinweise zur Rolle der Kreispartei in der Gesamtpartei.).

Bemerkungen zur Vermittlung von Aktivitäten von der Ortsebene zu höheren Organisationsstufen der Parteien sind insofern auf die Position des Kreisverbandes im innerparteilichen organisatorischen Gefüge abzubilden. Die Auswirkungen der Verflechtung der Ebenen und der Vermittlungsfunktion des Kreisverbandes lassen sich jedoch bei der Kommunikation und der binnenorganisatorischen Partipation deutlicher nachvollziehen als bei den übrigen Teilfunktionen.

2.4.2.3 Zur Definition lokalpolitischer „Funktionen“ der Parteien

Bei den bisher behandelten Fragen ging es in erster Linie um die Abgrenzung des Gegenstandsbereichs der Analyse. Es versteht sich, daß darüber hinaus für jedes in diesem Band behandelte Teilproblem ein spezifisches Abgrenzungsproblem bestand. Dies wurde zwar bei der Darlegung der methodischen Ansätze bereits aufgegriffen, sei aber hier nochmals kurz erörtert. Der vorgelegte Band beschäftigt sich mit „Strukturproblemen des lokalen Parteiensystems.“ Dies geschieht unter der Prämisse, daß Strukturen organisatorische Antworten auf funktionale Erfordernisse darstellen, seien sie umweltinduziert oder auf interne Stimuli zurückgehend, seien sie empirisch erhoben oder normativ definiert. Die Rolle der politischen Parteien in der Lokalpolitik wird hier also im Hinblick auf die Erfüllung bestimmter Funktionen für das politische System diskutiert. Solche Funktionen der Parteien wurden in der Literatur definiert und man kann sagen, daß sich die Inhalte der Funktionenkataloge in beträchtlichem Umfange decken. In diesem Band ist nun von „Kommunikation, Integration und Partizipation“ als Parteifunktionen die Rede. Vergleicht man diese Funktionen mit den in der Diskussion dominierenden (Rekrutierung, Interessenaggregation, Sozialisation usw.), so fällt auf, daß die hier identifizierten Funktionen Aspekte dieser Parteiaktivitäten markieren. Die Rekrutierung etwa geht normalerweise unter Beteiligung der Mitglieder – partizipatorisch – vor sich, sie setzt Kommunikation zwischen Eliten und Nicht-Eliten und innerhalb dieser Gruppierungen voraus und kann schließlich mehr oder weniger (des)integrierend auf Mitglieder und Anhänger wirken. Sozialisation vollzieht sich sehr weitgehend als Kommunikation, sie wird unter anderem auf den Zweck ausgerichtet sein, Integration und Partizipation bestimmter Gruppierungen zu fördern. Die Identifikation der drei genannten Untersuchungsgegenstände erfolgte vor allem mit der Zielsetzung, als wesentlich erachtete spezifische Aspekte der Handlungen (in) der Organisationseinheit politische Partei zu untersuchen. Im Beitrag von Haungs werden diese drei Aspekte unter dem Gesichtspunkt der Funktionsoptimierung zusammengefaßt, während Kreiters Aufgabe in der Analyse der Auswirkungen bestand, welche der

Aufgaben- und Funktionswandel der Lokalpolitik (vgl. dazu Krautzberger [1972], pp. 73 f., Institut für Kommunalwissenschaften [1973]) für die Parteien nach sich zieht.

Der unterschiedliche systematische Stellenwert der beiden letztgenannten Beiträge im Vergleich zur Analyse der Teilfunktionen „Kommunikation, Partizipation und Integration“ ist somit offenkundig. Bei Kreiter werden bestimmte *Voraussetzungen* der Erfüllung dieser Funktionstrias definiert, Haungs hingegen faßt Kreiters Beitrag mit den übrigen unter *Optimierungs- und Implementationsgesichtspunkten* zusammen. Allerdings liegen auch die drei Handlungssegmente Kommunikation, Partizipation und Integration nicht unbedingt auf der gleichen Ebene: Kommunikation ist im Austauschprozeß Partei – Öffentlichkeit wie im Parteilieben ein universelles Phänomen: Es gibt keine relevante politische Aktivität, die ohne Kommunikation (oder deren Symbolisierung in anderen – funktional äquivalenten – Aktivitäten oder Sachverhalten) vor sich ginge. So setzt das Funktionieren partizipatorischer oder integrativer Aktivitäten die Existenz von Kommunikationsbeziehungen voraus: Die Definition von Handlungsprogrammen und die Auswahl von Führungspersonen kann, zumal in organisationstheoretischer Perspektive, ohne Kommunikation zwischen den beteiligten Organisationseinheiten nicht bewältigt werden. Ebenso wenig denkbar erscheint ein Versuch, Zurechnung zur Partei bei Mitgliedschaft und Anhängern unter Verzicht auf Kommunikation zu bewirken. Demnach könnte man die Kommunikation als notwendige Voraussetzung für die Erfüllung der beiden übrigen Funktionen betrachten.

Die Beziehung zwischen den Aspekten „Partizipation“ und „Integration“ stellt sich gleichfalls als problematisch dar. Ein Versuch, in Anlehnung an die Kategorien bei Lipset/Rokkan ([1967], pp. 4 f.) die „instrumentellen“ Aspekte organisationspolitischer Aktivität dem Komplex Partizipation, die „expressiven“ dagegen dem Komplex Integration zuzuordnen, wurde als nicht zweckmäßig verworfen. Zwar beschränkt sich der Beitrag von Schmitz auf die Behandlung der instrumentellen Aspekte – auch bei Hättich scheint eine gleichgerichtete Tendenz erkennbar – dies bedeutet jedoch nicht, daß expressive Gesichtspunkte keine Rolle spielten. Schließlich kann man das Verhältnis von Partizipation und Integration selbst als instrumentelles betrachten: Die Gewährung von Partizipationschancen wirkt bei den partizipationsbereiten Mitgliedern integrierend, sofern nicht ihre Lösungsvorschläge in den Entscheidungsprozessen ständig verworfen werden. Andererseits scheint auch die Annahme plausibel, daß die stärker integrierten Mitglieder intensiver und extensiver an innerparteilichen Entscheidungsprozessen partizipieren als wenig integrierte (sofern ein entsprechendes Partizipationsangebot besteht). Diese Interdependenz der Aspekte „Partizipation“ und „Integration“ kommt im Beitrag von Hättich sehr deutlich zum Tragen.

Zwar wurde oben verdeutlicht, daß der Beitrag von Kreiter einen anderen systematischen Stellenwert besitzt als die Diskussion der Komplexe „Kommunikation, Partizipation und Integration“. Dies bedeutet allerdings nicht, daß nicht

auch hier Wechselbeziehungen bestünden. Wenn man über die Rolle politischer Parteien in kommunalen Planungsprozessen diskutiert, wird man zumindest die Gesichtspunkte der Kommunikation und der Partizipation nicht unberücksichtigt lassen können. Insbesondere letzteren kommt für den Ablauf politischer Planungsprozesse in den Gemeinden eine wichtige Bedeutung zu. In der Diskussion über die Stadtentwicklungsplanung wird weiterhin nicht allein ein vermehrter objektiver Partizipationsbedarf im Interesse verbesserter Wertberücksichtigung behauptet (vgl. von Alemann [1975 b], p. 15, Buse/Nelles [1975], pp. 43, 57, 59 ff.), sondern auch ein Zusammenhang zwischen fehlenden Partizipationschancen im Planungsprozeß und Legitimitätskrisen des politischen Systems unterstellt (vgl. von Alemann [1975 b], p. 36, der allerdings darauf verweist, daß dieser Aspekt nicht der einzig maßgebliche ist, sondern auch soziale und ökonomische Randbedingungen eine Rolle spielen.). Nimmt man diesen Zusammenhang zwischen demokratisch-defizitärer Planung und Legitimitätskrisen des politischen Systems ernst und läßt die Frage nach der empirischen Gültigkeit des oben unterstellten Zusammenhanges zunächst einmal außer acht, so liegt auch der Zusammenhang mit dem Integrationsphänomen offen.

Daß Haungs auf die drei thematisierten Phänomene ebenso wie auf den Beitrag von Kreiter Bezug nimmt, ergibt sich aus dem Untersuchungsauftrag. Die Notwendigkeit, Optimierungsmöglichkeiten zu entwerfen, zieht nicht nur eine Beschäftigung mit möglichen Zielkonflikten nach sich, die bei der Erfüllung der Funktionen auftreten können. Auch die Einbettung der Ziele in das normative Selbstverständnis des politischen Systems der Bundesrepublik, und vor allen Dingen die Berücksichtigung der organisatorischen Aspekte sowie der Implementationschwierigkeiten bzw. -möglichkeiten bei der Erfüllung der diskutierten Funktionen stellen die zentralen Aspekte des Themas dar. Berücksichtigt man den Anspruch des Bundes, *realistische* Vorschläge zur Verbesserung der Funktionserfüllung der Parteien zu unterbreiten, so wird gerade die Implementationsproblematik für das entwickelte Organisationsmodell eine wichtige Rolle spielen.

2.4.2.4 Demokratietheoretische Aspekte des Themas

Die Diskussion der Funktionen politischer Parteien erfolgt, wie auch im Beitrag von Haungs hervorgehoben wird, mit Blick auf normative Gesichtspunkte, nämlich die Aufgaben, welche die Partei im jeweiligen Bezugssystem erfüllen *sollen*. Den formulierten Normen kommt aber kein originärer Stellenwert zu, sondern sie lassen sich auf eine bestimmte Ableitungsbasis – im demokratischen politischen System auf das Demokratieverständnis – zurückführen.

Nun kann hier weder die politikwissenschaftliche Demokratiediskussion noch die Auseinandersetzung um das Demokratieverständnis des Grundgesetzgebers ausführlich aufgegriffen werden. Es soll zunächst mit dem Hinweis sein Bewenden haben, daß die *Prinzipien* der Freiheitlich-Demokratischen Grundordnung (vgl. Hesse [1967], p. 56, Leibholz [1973], pp. 303-315) zwar allgemein akzeptiert werden, daß aber die inhaltliche Interpretation dieser Prinzipien, nicht zuletzt

aufgrund einer wenig eindeutigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (zu dieser Kritik: Hesse [1967], pp. 52 f.) äußerst kontrovers ist. Abendroths Hinweise auf die beiden Optionen, die der Gesetzgeber zur Ausgestaltung der Verfassungsordnung der Bundesrepublik offengelassen habe (vgl. Abendroth [1973], p. 181), deckt sich bis zu einem gewissen Grade mit einer Tendenz in der politikwissenschaftlichen Demokratiediskussion, zwischen einem „klassischen“ bzw. „radikaldemokratischen“ Demokratieverständnis einerseits und einer „realistischen Konzeption“ andererseits als den beiden wichtigsten Varianten zu unterscheiden (vgl. Scharpf [1970], pp. 21 ff., Eckert [1970], pp. 31 ff., Naschold [1970], pp. 254 f.).

Die Abgrenzungsmerkmale beider Konzepte wurden in der einschlägigen Literatur entsprechend aufbereitet und von Zeuner ([1970], bes. pp. 19 f.) auf die Parteidiskussion angewandt, so daß einige knappe Bemerkungen zu den Auswirkungen des jeweiligen Demokratieverständnisses auf die Vorstellungen über die Funktionserfüllung der Parteien genügen. Es dürfte einleuchten, daß sich die Aufgaben, die man den Parteien stellt, analog danach unterscheiden, ob man Partizipation als Selbstzweck (wie im radikaldemokratischen Verständnis) oder als Mittel zur Realisierung anderer Zwecke (wie im realistischen Verständnis) interpretiert. Im ersten Falle wird man sämtliche Aktivitäten der politischen Parteien auf ihren partizipatorischen Gehalt überprüfen, im zweiten Falle wird dieser Gesichtspunkt gleichfalls bedeutend sein, darüber hinaus finden jedoch auch andere Gesichtspunkte, etwa die Effizienz der Aufgabenerfüllung durch die Parteien, Beachtung. Akzeptiert man vorläufig einmal den Dualismus zwischen „klassischem“ und „realistischem“ Demokratieverständnis als brauchbar und ordnet die Autoren dieses Bandes letzterem zu, so geschieht dies nicht, um politische Bekenntnisse abzulegen, sondern weil diese demokratiethoretische Perspektive die Optik der Untersuchung innerparteilicher Phänomene und der Wechselbeziehung zwischen den Parteien und ihren verschiedenen Umwelten mitbestimmt: Demokratische Binnenstrukturen, Eröffnung von Beteiligungsmöglichkeiten für die Mitglieder und u. U. für die Wähler gehören sicherlich zu den wesentlichen Aufgaben der Parteien, vermögen diese aber nicht ganz abzustecken. Gleichfalls interessieren sich die Autoren für die Rolle der politischen Parteien als Stabilisierungsfaktor des politischen Systems, ihre Leistungen bei der Rationalisierung der politischen Konfliktaustragung, ihr Verhalten im Wettbewerb mit anderen Parteien, ihre Planungskapazität usw. Ohne den Gegensatz zwischen Demokratie und Effizienz dramatisieren zu wollen (zur Kompatibilität beider Werte vgl. Böhret [1970], pp. 243–273), liegt jedoch der Hinweis darauf nahe, daß Parteien als Organisationen, die unter Konkurrenzdruck arbeiten (z. B. in Wahlkämpfen, hinsichtlich ihrer Reaktionen auf Verbandsforderungen) ihre Aufgabenerfüllung nicht *ausschließlich* dem Zielwert *maximaler* Partizipation der Mitglieder und der Öffentlichkeit unterordnen können, wie es der Logik des radikaldemokratischen Ansatzes entspricht, sondern darum bemüht sind, demokratische Binnenstrukturen und andere funktionale Erfordernisse miteinander zu vereinbaren.

Die Relevanz demokratiethoretischer Perspektiven ist für den Teil „Parteien als Partizipationssysteme“ selbstverständlich, während insbesondere die Verzahnung partizipatorischer Leistungen mit weiteren Funktionen der Parteien zur Optimierungsaufgabe gehört. Aufgrund der engen Verbindung der Gesichtspunkte „Partizipation“ und „Integration“ spielt das demokratiethoretische Problem der Mitgliederbeteiligung auch für die Integrationsleistung eine wichtige Rolle, wobei Hättich der demokratiethoretischen Ambivalenz der Integration besondere Beachtung schenkt: Intensivierte Binnenintegration kann im Außenbezug der Parteien – für die Integration des politischen Systems insgesamt – durchaus negative Folgen nach sich ziehen. Scheinbar am schwierigsten ist ein Bezug zwischen Demokratieverständnis und Kommunikationsfunktion herzustellen. Würde man jedoch die radikaldemokratische Forderung nach totaler Öffentlichkeit, nach allseitiger Diskussion eines jeden relevanten Entscheidungsproblems durch alle Betroffenen zum Ausgangspunkt der Erörterungen machen, so ergäben sich nicht allein andere Aufgaben für die Parteien, als sie von Ronneberger und Walchshöfer thematisiert werden, sondern man würde auch kaum auf die vorgeschlagenen Strukturen und Programme der Informationsverarbeitung zurückgreifen können. Schließlich liegt die Relevanz demokratiethoretischer Prämissen auch für die Diskussion der Rolle politischer Parteien in lokalen Planungsprozessen auf der Hand. Auf dem Hintergrund eines radikaldemokratischen Verständnisses wird man Parteien bestenfalls als notwendiges Übel betrachten (so z. B. Nassmacher [1972], p. 40), während man als legitimierte Problemlösungsträger die gesamte Bürgerschaft, alle Betroffenen oder Bürgerinitiativen ansehen würde (vgl. z. B. Offe [1972], pp. 153 ff.). Legt man hingegen ein realistisches Demokratieverständnis zugrunde, so fungieren die Parteien als wichtige Vermittlungsinstanzen zwischen den Eliten und den Nicht-Eliten des lokalpolitischen wie des Gesamtsystems.

Neben diesen Überlegungen zum Selbstverständnis des politischen Systems insgesamt, das auf allen Handlungsebenen Relevanz besitzt, ist es für die Beurteilung der kommunalpolitischen Aufgaben der Parteien nicht ohne Bedeutung, welche Sichtweise der Kommunalpolitik vorliegt. Auf traditionale Belastungen der lokalpolitischen Kultur, wie sie in der Unterscheidung zwischen „unpolitischer“ Kommunalpolitik und „politischer“ „Großer Politik“ zum Ausdruck kommen, war bereits verwiesen worden. Würde man sich diese Sichtweise zu eigen machen, dann wäre es überflüssig, Überlegungen zur Verbesserung der Funktionserfüllung der Parteien in der Kommunalpolitik anzustellen, denn die Parteien bewegten sich in einem Feld, in dem sie eigentlich gar keine Handlungsbefugnis besitzen. Man müßte vielmehr Überlegungen anstellen, wie eine den spezifischen Qualitäten der lokalen Ebene entsprechende Aufgabenerfüllung sicherzustellen ist. Wenn die Parteien dabei schon nicht völlig ausgeschaltet werden können, so müßten ihre Eingriffsmöglichkeiten doch so weit als irgend möglich beschränkt werden, um eine Politisierung der kommunalen Selbstverwaltung zu verhindern.

Da diese Sichtweise heute noch weit verbreitet ist, wie besonders im Beitrag von Kreiter hervorgehoben wird, kommt der hier vertretenen politischen Sichtweise

der Lokalpolitik auch eine gewisse Aufklärungsfunktion zu. Nicht allein restriktive Rahmenbedingungen lokalpolitischer Aufgabenerfüllung (vgl. Grauhahn [1971], pp. 106 ff.) sind dafür verantwortlich zu machen, wenn das lokalpolitische Subsystem heute mit einer gewissen Berechtigung als defizitär bezeichnet wird, sondern gleichfalls ein veraltetes Selbstverständnis der lokalpolitischen Akteure. Angesichts einer zunehmenden Expansion der Planungsaufgaben der Gemeinden kommt eine Beibehaltung der unpolitischen Perspektive einer Abdankung der kommunalen Vertretungskörperschaft als Entscheidungsorgan gleich. Die Aufgabenerfüllung der politischen Parteien wird also durch ein defizitäres Rollenverständnis der politischen Akteure derart erschwert, daß es im Eigeninteresse der Parteien liegt, die Politisierung der Lokalpolitik zu betreiben.

2.4.2.5 Inhaltliche Skizzierung der Einzelbeiträge

Neben den bislang behandelten Gemeinsamkeiten – sie sind, wie sich bei einer Lektüre der Beiträge dieses Bandes zeigen wird, größer als in der Einleitung herausgearbeitet werden konnte – waren in jedem Beitrag spezifische inhaltliche Probleme zu lösen, die hier ohne weiteren Anspruch auf kritische Würdigung inhaltlich ganz knapp zusammengefaßt werden sollen, um dem Leser eine erste Orientierung über den Gegenstand zu vermitteln:

(1) Ausgangspunkt der Kreiterschen Untersuchung der Rolle politischer Parteien im kommunalen Planungsprozeß ist die Diskrepanz zwischen der offenkundigen „Politisierung der Lokalpolitik“, wie sie gerade im Bedeutungsgewinn der auf politische Ziele bezogenen kommunalen Entwicklungsplanung zum Ausdruck kommt, und einer noch unterentwickelten Aufgabenerfüllung der politischen Parteien als wichtigen Trägern politischer Prozesse. Kreiters Kritik richtet sich gegen die bei den politischen Akteuren in der Gemeinde noch weitverbreitete Tendenz, lokalpolitische Aktivitäten aufgrund dieses falschen Selbstverständnisses fast ausschließlich der Administration zu überlassen. Deshalb stellt er die Frage, welche Rolle die politischen Parteien bei der Überwindung dieses als defizitär bezeichneten Zustandes des politischen Systems spielen können. Nicht zuletzt aus einer skeptischen Einschätzung der Möglichkeiten einer freiwilligen Öffnung der Verwaltung gegenüber externer Kontrolle und Steuerung schreibt Kreiter den lokalen Parteiorganisationen in Abstimmung mit den Fraktionen als deren Repräsentanten im parlamentarischen Entscheidungsprozeß der Gemeinde drei wichtige Aufgaben zu:

1. Die Formulierung alternativer Handlungsprogramme zum Zweck der Erhöhung des Entscheidungsspielraumes in lokalpolitischen Planungsprozessen;
2. die Kontrolle und partielle Steuerung der Verwaltung;
3. die Verschränkung der kommunalpolitischen Ebene mit den übrigen Handlungsebenen des politischen Systems, um auf diese Weise ein politisches Pendant zur bürokratischen Politikverflechtung zu schaffen.

Bei aller berechtigten Skepsis gegenüber utopischen Lösungsvorschlägen läßt sich dieses Ziel nach Kreiter ohne institutionelle Korrekturen nicht erreichen. Deren Notwendigkeit sieht er sowohl im Bereich der öffentlichen Verwaltung als auch in den Parteien. Der politischen Relevanz der Entwicklungsplanung soll durch eine verstärkte Einbeziehung der Betroffenen, durch eine Verbesserung der administrativen Informationsbeschaffung und durch eine weitgehende Enthierarchisierung der Planungsstruktur Rechnung getragen werden. Stehen auf seiten der Verwaltung also Ziele im Vordergrund, die man unter die Schlagworte „Mehr Partizipation, mehr Transparenz“ zusammenfassen könnte, so stehen bei den Parteien nicht zuletzt eine Effektivierung der Binnenstrukturen im Sinne einer besseren Abgrenzung der Aufgabefelder von Partei und Fraktion, einer funktional-differenzierten Vorstandsstruktur und eines beträchtlichen Ausbaus des hauptamtlichen Elementes als vordringliche Aufgaben zur Bewältigung an.

- (2) Im Beitrag von Ronneberger und Walchshöfer „Parteien als Kommunikationssysteme“ geht es vor allem um die Stabilisierungsleistung der lokalen Parteiorganisation für die Gesamtpartei. Die Autoren interpretieren Kommunikationsleistungen als Antwort auf eine zunehmende strukturelle Differenzierung sozialer Systeme, die als Parteienkommunikation im Hinblick auf die wichtigsten Funktionen der Parteien, die Legitimationsbeschaffung, die Entscheidungsvorbereitung und die Konfliktminderung zu spezifizieren ist.

Auf der Basis dieser Aufgaben läßt sich die System-Umwelt-Beziehung interpretieren und die Frage nach den zur Bewältigung dieser Aufgabe erforderlichen Strukturen formulieren, welche Ronneberger und Walchshöfer als „Grenzstellen“ bezeichnen. Der Kommunikationsprozeß im Parteiensystem besitzt einen Binnen- und einen Außenaspekt: Es ist nach den kommunikativen Abläufen zwischen der Partei und ihren Umwelten sowie innerhalb der Partei selbst zu fragen. Zur Bewältigung der in diesem Prozeß anfallenden Probleme gliedern die Autoren den Kommunikationsprozeß

1. in seine relevanten Phasen (Informationsbeschaffung, -verarbeitung und -weitergabe) sowie
2. in seine Zielrichtung (Konditional- bzw. Zweckprogramme)

auf. Sie fragen nicht allein nach normalen, „regulären“ oder wünschenswerten Abläufen, sondern untersuchen zugleich Schwachstellen im Kommunikationsprozeß, da die Identifikation von Kommunikationsfehlern wichtige Ansätze zur Ableitung von Verbesserungsvorschlägen beinhaltet. Diese beziehen Ronneberger und Walchshöfer sowohl auf den Kommunikationsprozeß selbst als auch auf die Randbedingungen, innerhalb derer sich Parteien-Kommunikation abspielt.

- (3) Die Abgrenzung methodischer Probleme von inhaltlichen Fragen ist in bezug auf den Beitrag von Schmitz nicht ganz einfach, da die analytische Klärung

des Partizipationskonzeptes und die Ermittlung der Handlungszusammenhänge, in welchen Partizipation diskutiert werden soll, nicht ohne Einfluß auf die Untersuchung konkreter innerparteilicher Prozesse bleiben. Gemäß dem formulierten Partizipationskonzept werden bei der Anwendung des theoretischen Bezugsrahmens auf innerparteiliche Vorgänge und solche im Verhältnis Partei-Gesellschaft die Teilnahmemöglichkeiten politischer Akteure an den Personal- und Programmentscheidungen anderer Akteure analysiert. In beiden Fällen stellt Schmitz weniger auf den Einfluß des einzelnen Parteimitgliedes oder Staatsbürgers in solchen Entscheidungsprozessen ab, als vielmehr auf die Ermittlung von Spielräumen organisatorischer Partizipation: Mit Hilfe der Organisationstheorie wird der Versuch unternommen, kritische Stellen im Entscheidungsbereich von Organisationen aufzuspüren und Ansatzpunkte für Innovationen im Sinne einer verstärkten Beteiligung von „Suborganisationen“ zu finden.

Aus der organisationstheoretischen Perspektive der Arbeit erklärlich, gewinnt das Problem der Motivation der Organisationsmitglieder zur Teilnahme an Entscheidungen der Organisation Relevanz. Mangelnde Motivation stellt für Schmitz eine mindestens ebenso wirksame Beschränkung von Partizipationsmöglichkeiten dar wie etwa die Verweigerung von Teilnahmemechancen durch die Organisationsführung bzw. eine partizipationsfeindliche Struktur. Besonders im Hinblick auf die Teilhabe regionaler Parteigliederungen (vornehmlich des Kreisverbandes) an den Personalentscheidungen der Gesamtpartei fällt die Bestandsaufnahme positiver aus, als es im Falle einer individualisierenden Betrachtungsweise möglich wäre. Deutliche Defizite markiert Schmitz jedoch im Bereich der Programmentscheidungen, in welchem er auch eine Reduzierung des Anspruchsniveaus nicht für tragbar hält. Nicht zuletzt aus Gründen der Arbeitsteilung mit dem Beitrag von Kreiter wird das Problem der systemischen Partizipation nur en passant behandelt, auch hier lassen sich jedoch vor allem im Bereich der Formulierung von Handlungsalternativen gravierende Funktionsdefizite der Parteien feststellen.

- (4) Wie Schmitz wendet auch Hättich die im ersten Teil entfaltenen theoretischen Fragen in den beiden letzten Teilen auf innerparteiliche Phänomene an. Dabei erweist sich die Ambivalenz der Integration, die man etwa wie folgt thematisieren kann: In dem Maße, in dem es einer Partei gelingt, die „interne“ Integration (ihrer Mitglieder) zu intensivieren, erhöht sich die Chance einer steigenden „externen“ Desintegration (zwischen den Parteien). Deshalb untersucht Hättich das Integrationsphänomen im Zusammenhang mit der Kapazität der Parteien, bei Fortbestand der Konflikte, Konsens zu produzieren. Quasi von ihrer Rückseite her wird Integration als Fähigkeit zur rationalen Konfliktbewältigung verstanden.

Die generellen Überlegungen zur gesamtsystemaren und innerparteilichen Bedeutung der Parteienintegration treibt Hättich weiter zu organisatorischen Verdichtungsmöglichkeiten. Das Ergebnis besteht in einem gradualistischen Inte-

grationskonzept: unterschiedlichen Zurechnungsbedürfnissen sollen flexible und differenzierte Organisationsstrukturen entsprechen, welche aus regionalen, interessen- und projektgebundenen Organisationselementen bestehen. Erstere, als statische Faktoren, dienen zur Sicherstellung der Interventionsfähigkeit der Parteien in die öffentlichen Entscheidungsstrukturen, letztere, als dynamische Faktoren, setzen bei konkreten Motiven der Parteimitglieder und -anhänger an und suchen diese der Schaffung von Zurechnung zur Partei nutzbar zu machen, um der Differenziertheit der Zurechnungsbedürfnisse Rechnung tragen zu können.

(5) Im Beitrag von Haungs werden im Hinblick auf das Optimierungs- und Implementationsziel zunächst noch einmal die organisationsstrukturellen Empfehlungen der Einzelbeiträge als Bausteine des Modells herausgezogen. Das differenzierte und flexible Organisationsmodell, welches funktionale wie regionale Gliederungsprinzipien umfaßt, stellt, wie Haungs hervorhebt, keine prinzipielle Alternative zur Organisationsstruktur der bestehenden Parteien, insbesondere zu derjenigen der CDU, dar. Erforderlich ist jedoch eine systematische Zusammenfassung und Weiterentwicklung noch wenig aufeinander abgestimmter bzw. erst rudimentär entwickelter Modellkomponenten, wobei er eine Einbeziehung der funktionalen Elemente in die bislang fast ausschließlich regional orientierte Entscheidungsstruktur der Parteien zur Diskussion stellt. Im Interesse des zentralen Stellenwertes des Implementationsproblems liegt es nahe, die Schwierigkeiten zu reflektieren, die einer Realisierung des entworfenen Modells entgegenstehen, und zu fragen, welche Träger der innerparteilichen Willensbildung als Motoren der Innovation in Frage kommen. Im Beitrag von Haungs werden also die praktischen Konsequenzen aus den Einzelbeiträgen dieses Bandes gezogen und zu organisatorischen Empfehlungen für eine verbesserte Funktionserfüllung der Parteien verdichtet. Haungs sieht vor allem fünf realisierbare Möglichkeiten:

1. Die Ableitung von Organisationsrichtlinien aus dem hier präsentierten Organisationsmodell. Diese sollten, mit größtmöglicher Verbindlichkeit ausgestattet, den lokalen Parteigliederungen zur Realisierung empfohlen werden.
2. Eine verstärkte Einbeziehung der Mitglieder, nicht allein zur Verrichtung technischer Aufgaben, sondern in die parteiinternen Entscheidungsprozesse und den nach „außen“ gerichteten politischen Argumentationszusammenhang.
3. Eine stärkere Öffnung der politischen Parteien nach außen.
4. Eine inhaltliche Neuorientierung und Verstärkung der politischen Bildung, vor allem in bezug auf die organisationspolitischen Ziele der Parteien.
5. Die Verbesserung der Finanzierung der Lokalparteien.

Eine beliebte Praxis bei Forschern besteht darin, ihre Publikationen zu bestimmten Gegenständen als „Zwischenbericht“ zu apostrophieren. Einen solchen Zwischenbericht kann dieser Band nicht liefern, weil es angesichts des derzeitigen Standes der kommunalwissenschaftlichen Parteienforschung kaum etwas gibt, über das sich zu berichten lohnte. Deshalb wurde der Versuch unternommen, einige Fragestellungen aus der allgemeinen Parteienlehre aufzugreifen, um sie der Erforschung der Rolle der Parteien im politischen Prozeß der Gemeinde nutzbar zu machen. Neben dem Bemühen um eine systematische Aufbereitung bislang vorliegender Untersuchungen zum Thema konnte nicht wesentlich mehr geleistet werden als das Aufzeigen einiger Perspektiven bzw. das Aufgreifen einiger Probleme, auf welche sich empirische Untersuchungen richten könnten. Es ist wohl müßig, darauf hinzuweisen, daß unser derzeitiges Wissen über „Strukturprobleme“ des lokalen Parteiensystems noch derart große Lücken aufweist, daß insbesondere vergleichende Untersuchungen mit dem Ziel, unterschiedliche Kontextbedingungen zu verarbeiten, dringend notwendig sind.

Neben der wissenschaftlichen Zielsetzung, einen theoretisch-systematischen Beitrag zur Rolle politischer Parteien in der Gemeinde zu liefern (besser: zu einem begrenzten Ausschnitt der an Parteien gerichteten Rollenerwartungen), lag auch eine praktische Intention zugrunde: Die politischen Parteien haben in den letzten Jahren über ihre Funktionen in der Gemeinde kritisch zu reflektieren begonnen und im Zuge dieser Überlegungen eigene Lösungsvorschläge für bestehende Probleme, insbesondere organisatorischer Art, entwickelt. Nun besteht nicht allein eine reizvolle Aufgabe darin, diese Diskussionsbeiträge der wissenschaftlichen Parteienforschung zugänglich zu machen, sondern es scheint gleichfalls eine sinnvolle Beschäftigung, die bisherigen praktischen Überlegungen zu systematisieren, um auf diese Weise der weiteren parteiinternen Diskussion Orientierungshilfen zu liefern.