

Oscar W. Gabriel

Föderalismus und Parteiendemokratie in der Bundesrepublik Deutschland

In seiner 1976 erschienenen Untersuchung "Parteienwettbewerb im Bundesstaat" stellte *Gerhard Lehbruch* die These auf, die politische Entwicklung Deutschlands seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges sei durch einen sich verschärfenden Gegensatz zwischen bundesstaatlichen Prinzipien und dem Parteienwettbewerb charakterisiert. Im Parteiensystem setze sich "ein Modell der Konfliktregulierung durch, das gegenläufig zu den hergebrachten Regeln der Konfliktregulierung im Bundesstaat ist. Darin zeigt sich eine partielle Diskontinuität der politischen Strukturen: Der Föderalismus der Bundesrepublik verdankt der bismarckischen Staatsgründung nicht nur wichtige Elemente der institutionellen Konstruktion, sondern hat auch charakteristische Regeln der Konfliktaustragung von dort übernommen. In starkem Gegensatz zu dieser ausgeprägten Kontinuität steht die Entwicklung des Parteiensystems. Hier haben sich nach 1945 erhebliche strukturelle Wandlungen vollzogen, und als Folge dieser Wandlungen haben sich neue Strategien der Konfliktregulierung durchgesetzt, die dem Parteiensystem des Kaiserreichs und der Weimarer Republik ziemlich fremd waren. Diese neuen Strategien aber konkurrieren nun mit den überkommenen Regeln bundesstaatlicher Entscheidungsprozesse".¹ Unter einem anderen Gesichtspunkt kam *von Beyme* zu einem ähnlichen Urteil. Er schätzte die politischen Parteien als zentralisierende Kräfte in der neueren deutschen Geschichte ein, während der Föderalismus darauf ausgerichtet sei, die politische und administrative Macht zwischen dem Zentralstaat und den Gliedstaaten aufzuteilen.² Im Gegensatz dazu ergeben sich aus den von *Lijphart* präsentierten Analysen der Konfliktregulierung in westlichen Demokratien Hinweise auf eine enge faktische Verbindung von Föderalismus und Parteienwettbewerb. In stabilen Demokratien ist nämlich der gemischte Typ eines wettbewerbsorientierten Parteiensystems und einer

1) Vgl. Gerhard Lehbruch, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Stuttgart 1976, S. 16.

2) Vgl. Klaus von Beyme, *West Germany: Pluralism and Federalism*, in: *International Political Science Review* 5 (1984), S. 381-397.

konsensual ausgerichteten föderativen Staatsstruktur wesentlich häufiger anzutreffen als die reinen Typen eines konsensual-föderativen politischen Systems oder einer zentralistischen Wettbewerbsdemokratie.³ Auch *Riker* konstatiert in den modernen Demokratien ein Zusammenspiel von dezentralisierten Parteiensystemen und partiell zentralisierten föderativen Strukturen.⁴

Diese Diskussionslage macht es erforderlich, die Beziehung zwischen Föderalismus und Parteienwettbewerbsdemokratie genauer zu prüfen und dabei der Frage nachzugehen, wie sich der föderative Aufbau eines politischen Systems auf die Erfüllung *einzelner Parteifunktionen* in der Demokratie auswirkt. Diese Frage wird nachfolgend am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland erörtert. Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen die drei wichtigsten Aufgaben einer politischen Partei, die Personalrekrutierung, die Formulierung und Durchsetzung politischer Ziele und die Integration der Bürgerinnen und Bürger in die politische Gemeinschaft.

1. Die föderative Staatsordnung als Rahmenbedingung der bundesdeutschen Parteiendemokratie

Bei der Beratung des Grundgesetzes sahen die Mitglieder des Parlamentarischen Rates die Parteiendemokratie und den Föderalismus keineswegs als Gegensätze an. In Übereinstimmung mit den Wünschen der Besatzungsmächte wollten sie die bis ins Heilige Römische Reich Deutscher Nation zurückreichende föderative Tradition Deutschlands wiederbeleben,⁵ gleichzeitig aber auch die verfassungspolitische Rolle der Parteien neu bestimmen. Dementsprechend ist in Art. 20, Abs.1 GG die Bundesstaatlichkeit als einer der tragenden Verfassungsgrundsätze definiert und der Veränderungssperre von Art. 79, Abs. 3 unterworfen. Darüber hinaus brach das

3) Arend Lijphart, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, London 1984, bes. S. 211-222; ders., *Democratic Political Systems: Types, Cases, Causes, and Consequences*, in: *Journal of Theoretical Politics* 1 (1989), S. 33-48.

4) Vgl. William H. Riker, *Federalism*, in: Fred I. Greenstein/Nelson W. Polsby, Hrsg., *Handbook of Political Science*, Bd. 5, Reading, Mass. 1975, S. 93-173, bes. S. 133-136.

5) Vgl. Heinz Laufer, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, 3., überarbeitete Aufl., München 1977, S. 21-32.

Grundgesetz mit der für Deutschland typischen antiparteilichen Tradition,⁶ indem es - erstmalig in der deutschen Verfassungsgeschichte - den politischen Parteien eine positive Funktion im politischen System zuwies. Nach Artikel 21 GG wirken sie an der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei, ihr innerer Aufbau muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Darüber hinaus verpflichtet die Verfassung die Parteien auf die Prinzipien der freiheitlich-demokratischen Grundordnung. Detailliertere Regelungen trifft das 1967 verabschiedete Parteiengesetz. Mit der Behandlung der Parteien als demokratische Verfassungsorgane⁷ und der Verbindung von Föderalismus und Parteiendemokratie setzt das Grundgesetz in verfassungsrechtlicher und -politischer Hinsicht neue Akzente. Gemäß Artikel 28 gelten die wesentlichen Bestandteile des Demokratieverständnisses des Grundgesetzes auch für die politische Ordnung in den Bundesländern.

Seit der Gründung der Bundesrepublik standen die politischen Parteien vor der Notwendigkeit, ihre Arbeit an der Verteilung der politischen und administrativen Kompetenzen auf den Bund und die Länder zu orientieren. Im Interesse ihrer Einflußnahme auf die politischen Entscheidungen auf den verschiedenen Ebenen des Staates waren sie gezwungen, ihre Organisationsstrukturen schrittweise dem Staatsaufbau anzupassen. Ein gewisser Zwang zur innerparteilichen Föderalisierung ergab sich nicht allein aus den für den Parteienwettbewerb maßgeblichen Umweltbedingungen, sondern auch aus dem Demokratiegebot des Grundgesetzes und des Parteiengesetzes.⁸

Aufgrund ihrer jeweiligen politischen Ausgangslage waren die Parteien auf dieses organisatorische Erfordernis unterschiedlich gut vorbereitet. Für die SPD stellte sich diese Aufgabe zunächst als ausgesprochen schwierig dar. Als Bindeglieder zwischen der Bundespartei und den Ortsvereinen der SPD fungierten die Bezirks- und Unterbezirksverbände. In den

6) Vgl. die Hinweise bei Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 15. Aufl., Heidelberg 1985, S. 65-66; Peter Haungs, Bilanz zur Parteiendemokratie in der Bundesrepublik: Mehr Stärken als Schwächen, in: ders., Parteien in der Krise? In- und ausländische Perspektiven, Köln 1987, S. 90; Hans Vorländer, Verfassungsverständnis: Die besondere deutsche "Grundbuchmentalität", ebda., S. 127-131.

7) Vgl. Hesse, a.a.O., S. 70.

8) Vgl. die Abschnitte 6 und 7 ParteienG.

fünfziger Jahren stimmten die Grenzen der Parteibezirke nur in Bayern, West-Berlin, Schleswig Holstein und - später - im Saarland mit denen der Bundesländer überein, was die landespolitische Arbeit der Partei nicht eben erleichterte. Bis zum Jahre 1960 scheiterten sämtliche Versuche, Organisationen auf der Ebene der Bundesländer aufzubauen oder die vorhandenen landesweiten Koordinationsorgane auf Kosten der Bezirksverbände zu stärken. Erst seit den sechziger Jahren kam es zum Aufbau bzw. zur organisatorischen Stärkung der Landesverbände. Die neu gegründeten Landesparteien gaben sich Schritt um Schritt Statuten, wählten Landesvorstände und richteten Parteigeschäftsstellen ein.⁹ Heute existiert in allen Ländern der Bundesrepublik eine sozialdemokratische Parteiorganisation mit mehr oder weniger umfassenden Kompetenzen bei der Personalauswahl für die Landespolitik und bei der Formulierung landespolitischer Programme.

Im Gegensatz zur SPD entstanden die CDU und die FDP als föderativ gegliederte Organisationen. Als Neugründungen konnten sie - im Unterschied zur SPD - nicht auf die Organisation und das nationale Führungspersonal der Weimarer Zeit zurückgreifen. Bis zur Gründung der Bundesrepublik gab es im bürgerlichen Lager keine nationalen Parteiorganisationen. Die CDU konstituierte sich erst 1950 als Bundespartei. Die bayerische CSU blieb der nationalen Parteiorganisation fern. In den größeren Bundesländern existierten zunächst noch mehrere Landesverbände. Der Prozeß der Angleichung der Parteiorganisation an den Staatsaufbau fand erst in den achtziger Jahren mit der Gründung des Landesverbandes Nordrhein-Westfalen seinen Abschluß. Gegenwärtig gliedert sich die CDU in zehn Landesverbände. Unterhalb der Landesebene folgt die Parteigliederung dem Aufbau der Staatsorganisation, d.h. sie besteht aus Bezirks-, Kreis- und Ortsverbänden. Dies gilt auch für die CSU, die FDP und die GRÜNEN. Im Unterschied zu den beiden kleinen Parteien sind die Unionsparteien und die SPD nahezu in allen politisch selbständigen Gemeinden durch mindestens eine lokale Organisationseinheit vertreten.¹⁰ Die föderative Gliederung der

9) Vgl. als Beispiel hierfür die Beschreibung der Bildung des SPD-Landesverbandes Rheinland-Pfalz bei, Heino Kaack/Ulrich Sarcinelli, Parteien und Wahlen, in: Peter Haungs, Hrsg., 40 Jahre Rheinland-Pfalz. Eine politische Landeskunde, Mainz 1986, S. 145-148.

10) Einen kurzen Überblick über die Organisationsstruktur der bundesdeutschen Parteien gibt Wolfgang Rudzio, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Opladen 1987, S. 146-152.

Bundesrepublik zwang die politischen Parteien dazu, ihre Binnenstrukturen im Interesse ihrer politischen Aktionsfähigkeit, auch gegen bestehende Organisationstraditionen, bundesstaatlich auszurichten.

2. Die Erfüllung von Parteifunktionen im föderativen System

Aus einer verschiedenartigen Ausgangslage entwickelten alle bundesdeutschen Parteien im Verlaufe der vergangenen vierzig Jahre eine Organisationsstruktur, die sie in die Lage versetzte, ihren Aufgaben auf den einzelnen Ebenen des Bundesstaates nachzukommen. Obgleich über die Funktionen der politischen Parteien in der Demokratie graduell unterschiedliche Auffassungen bestehen, enthalten alle einschlägigen Funktionenkataloge drei Aufgaben: Die Personalrekrutierung, die Formulierung und Umsetzung politischer Ziele und die Integration der Bevölkerung in die politische Gemeinschaft.¹¹ Auch das Parteiengesetz weist den Parteien in § 1, Abs. 2 diese Funktionen zu.

Die Personalrekrutierung

In allen Demokratien spielen die politischen Parteien eine bedeutsame Rolle bei der Wahl der Parlamente und bei der Bestellung der Regierung. In Anbetracht der Tatsache, daß die meisten Wähler nicht über eine detaillierte Kenntnis der bei Wahlen anstehenden Sachfragen verfügen und auch nur begrenzte Informationen über die zu wählenden Personen besitzen, stellt sich die Stimmabgabe bei Wahlen für den überwiegenden Teil der Wähler als Entscheidung zwischen konkurrierenden politischen Parteien dar.

Die Rekrutierungspraxis der politischen Parteien in föderativen Systemen dürfte sich beträchtlich von der in zentralistisch verfaßten Staaten unterscheiden. In föderativen Systemen existieren unterhalb der Ebene des

11) siehe die detaillierte Beschreibung der Funktionen politischer Parteien in der Demokratie bei, Sigmund Neumann, Zum vergleichenden Studium politischer Parteien, in: Gilbert Ziebura, Hrsg., Beiträge zur allgemeinen Parteienlehre. Zur Theorie, Typologie und Vergleichung politischer Parteien, Darmstadt 1969, S. 218-225; vgl. auch, Klaus von Beyme, Krise des Parteienstaates - ein internationales Phänomen? in: Joachim Raschke, Hrsg., Parteien und Bürger. Ansichten und Analysen einer schwierigen Beziehung, Opladen 1982, S. 87-100.

Zentralstaates zahlreiche autonome Entscheidungseinheiten (Gliederstaaten, Kommunen). In diesen eröffnen sich für die Bevölkerung Partizipationsmöglichkeiten, die in zentralistischen Systemen nicht in der gleichen Menge und Qualität anzutreffen sind. Dies läßt sich am Beispiel der innerparteilichen Personalauswahl und der Rekrutierung von Parlamentariern und Regierungsmitgliedern zeigen.

In der Bundesrepublik wählt die Bevölkerung die Volksvertretungen im Bund, in den Ländern und in den Kommunen (Kreise, Gemeinden, z.T. Bezirksvertretungen) in unmittelbarer, allgemeiner, freier, gleicher und geheimer Wahl. In den einzelnen Bundesländern sind zwischen 51 (Saarland) und 204 (Bayern) Landtagsabgeordnete zu wählen. Die Gesamtzahl der Landtagsmandate variiert von Wahl zu Wahl, liegt aber ungefähr bei 1.400. Bei der Kandidatennominierung und -auswahl verfügen die politischen Parteien faktisch über eine Monopolstellung; jenseits der lokalen Ebene sind parteilose Bewerber chancenlos. Die Volksvertretung bestellt wiederum die Exekutivspitze in den Ländern und Gemeinden.¹² Auch diese Personalentscheidungen unterliegen der Kontrolle durch die politischen Parteien. Die Bevölkerung der Bundesländer beeinflußt durch ihre Stimmabgabe bei Landtagswahlen unmittelbar oder mittelbar diese Personalentscheidungen und verfügt damit über Partizipationsmöglichkeiten, die ihr in Einheitsstaaten fehlen.

Darüber hinaus beeinflußt die Landespolitik die Personalentscheidungen auf der Bundesebene. Nach Art. 54 GG wählt die Bundesversammlung, die aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages und einer gleich großen Zahl von Ländervertretern besteht, den Bundespräsidenten. Der Bundestag und der Bundesrat bestellen jeweils die Hälfte der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts (Art. 94 GG). Unabhängig von den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen fließen in diese Personalentscheidungen parteipolitische Proporzüberlegungen ein. Rekrutierungsfunktionen in der nationalen Politik erfüllen die Landesparteien und die Wähler in den Bundesländern schließlich bei der Wahl des Deutschen Bundestages. Bekanntlich werden die Bundestagsabgeordneten je zur Hälfte in Wahlkrei-

12) Eine Ausnahme stellen die Länder Bayern und Baden-Württemberg dar, in denen die Bevölkerung die lokale Verwaltungsspitze unmittelbar wählt.

sen und über Landeslisten gewählt. Die Landesparteien nominieren ihre Listenkandidaten zur Bundestagswahl auf Landesparteitagen.

Die Einfluß der Landesparteien auf die Auswahl des regionalen und nationalen Führungspersonals stellt sich auf den einzelnen Entscheidungsfeldern unterschiedlich dar. Während die Landespolitiker bei der Wahl des Bundespräsidenten und der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichtes den Empfehlungen der nationalen Parteiführung folgen, treffen sie ihre Entscheidungen über die Besetzung landespolitischer Führungsfunktionen sowie der Landeslisten weitgehend autonom. Die nationale Parteiführung ist nicht in der Lage, diese Auswahlentscheidungen gegen den Willen der Landesverbände zu steuern oder auch nur zu beeinflussen. Dem stehen die relativ häufigen Wechsel von Bundespolitikern in landespolitische Führungspositionen nicht entgegen.¹³ Das Unvermögen der Bundesparteien, lokale oder regionale Proporzüberlegungen bei der Aufstellung einer Landesliste außer Kraft zu setzen, zeigt sich am Beispiel des Versuches der Bundes-SPD, den Parteivorsitzenden und ehemaligen Bundeskanzler Willy Brandt bei der Bundestagswahl 1987 als Spitzenkandidaten auf der Landesliste von Rheinland-Pfalz zu plazieren. Dieses Vorhaben schlug fehl, weil sich der lokale Wahlkreiskandidat weigerte, seine Position für Brandt zu räumen. Gemäß der Praxis des Landesverbandes, die Landesliste zur Absicherung der Wahlkreiskandidaten zu verwenden, war Brandts Kandidatur auf der Landesliste an seine Nominierung als Wahlkreiskandidat geknüpft. Sie scheiterte an der Dominanz lokaler Auswahlgesichtspunkte bei der Kandidatenaufstellung. Wie in diesem Falle ergibt sich die Zusammensetzung der Landeslisten aus Aushandlungsprozessen zwischen lokalen und regionalen Parteien, die sich in allgemeinen dem Einfluß der Bundespartei entziehen.¹⁴

13) Vgl. die Angaben bei Peter Schindler, Hrsg., Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1982, 3. durchgesehene Aufl.; Baden-Baden 1984, S. 124-131; ders., Hrsg., Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1980 bis 1987, Baden-Baden 1988, S. 137-139.

14) Erstaunlicherweise wurden die parteiinternen Auswahlprozesse bislang kaum empirisch untersucht. Einige Materialien und Vermutungen finden sich bei Peter Haungs, Parteiendemokratie in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1980, S. 36-41; Heino Kaack, Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems, Opladen 1971, S. 595-645.

Während die politischen Parteien ihre internen Personalentscheidungen in der Regel unbeeinflusst von bundespolitischen Erwägungen treffen, ist die Stimmabgabe bei Landtagswahlen von bundes- und landespolitische Faktoren bestimmt. Landtagswahlen fungieren für die Wähler und für das Führungspersonal der politischen Parteien unter anderem als Stimmungsbarmeter für die Bundespolitik. Nur eine Minderheit der Wähler bewertet die Leistungen der Landesregierung unabhängig von der bundespolitischen Konstellation. Viele betrachten die Bundes- und die Landespolitik als Einheit und nutzen die Stimmabgabe bei Landtagswahlen als Ausdruck ihrer Unterstützung der Bundespolitik oder als Protest gegen sie. Wie *Dinkel* nachgewiesen hat, büßen die in Bonn regierenden Parteien bei Landtagswahlen zumeist Stimmen ein. Diese Tendenz ist in der Mitte der Bundestagswahlperiode stärker als an ihrem Beginn oder ihrem Ende.¹⁵ Das Führungspersonal der Parteien fördert diese Tendenz durch das Engagement der nationalen Parteiführung in allen wichtigen Landtagswahlkämpfen und durch die Versuche, Landtagswahlen zu einem Votum für oder gegen die Politik der Bundesregierung umzufunktionieren.

Da Bundestags- und Landtagswahlen normalerweise an unterschiedlichen Terminen abgehalten werden, ist es relativ schwierig, die differierenden Stimmenanteile der Parteien bei diesen Wahlen eindeutig zu erklären. Erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik fanden 1983 in Rheinland-Pfalz am selben Tag Bundestags- und Landtagswahlen statt. Am Beispiel dieser Wahl lassen sich Unterschiede und Gemeinsamkeiten im bundes- und landespolitischen Wählerverhalten leichter bewerten als im Falle einer größeren zeitlichen Distanz zwischen beiden Wahlen.

15) Vgl. Rainer Dinkel, Der Zusammenhang zwischen Bundes- und Landtagswahlergebnissen, in: Max Kaase, Hrsg., *Wahlsoziologie heute. Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1976*, Opladen 1977, S. 349, 355-356; ders., Landtagswahlen unter dem Einfluß der Bundespolitik: Die Erfahrungen der letzten Legislaturperioden, in: Jürgen W. Falter/Hans Rattinger/Klaus G. Troitzsch, Hrsg., *Wahlen und politische Einstellungen in der Bundesrepublik Deutschland. Neuere Entwicklungen der Forschung*, Frankfurt u.a. 1989, S. 253-262; detaillierter, Georg Fabritius, *Wechselwirkungen zwischen Landtagswahlen und Bundespolitik*, Meisenheim am Glan 1978.

Tabelle 1: Die Bundestags- und Landtagswahlen in Rheinland-Pfalz im Jahre 1983

	Wbt.	CDU	SPD	FDP	GRÜNE
Bundestagswahl	90.4	49.6	38.4	7.0	4.5
Landtagswahl	90.4	51.9	39.6	3.5	4.5
Regression der Stimmenanteile der Landtagswahl auf die Bundestagswahl:					
a		3.140	.190	-.090	.417
b		.982	1.204	.639	.918
R ²		.989	.996	.487	.817

Quelle: Statistisches Jahrbuch für Rheinland-Pfalz 1988/89, (Bad Ems: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, 1988), S. 196; Berechnungen durch den Verfasser.

Wie aus Tabelle 1 hervorgeht, fielen die Ergebnisse der Landtags- und der Bundestagswahl ziemlich ähnlich aus. Die Wahlbeteiligung lag in beiden Fällen bei 90,4 Prozent, und auch die Stimmenanteile der Parteien differierten nur geringfügig. Die CDU und die SPD schnitten bei der Landtagswahl etwas besser ab als bei der Bundestagswahl, die FDP war bei der Bundestagswahl wesentlich erfolgreicher, und die GRÜNEN erhielten bei beiden Wahlen denselben Stimmenanteil. Bei einer Regression der Landtagswahlergebnisse in den 36 Landkreisen und Kreisfreien Städten auf die Resultate der Bundestagswahl ergibt sich eine nahezu perfekte lineare Abhängigkeitsbeziehung zwischen diesen beiden Variablen.

Die Bundestagswahlergebnisse binden bis zu 99.6 Prozent der Varianz der Landtagswahlergebnisse. Die Wahlentscheidung bei Bundes- und Landtagswahlen folgte in diesen Untersuchungseinheiten demselben Muster, es bestanden lediglich einige geringfügige Abweichungen in den Prozentanteilen der Parteien auf den beiden Systemebenen.¹⁶

¹⁶ Eine detailliertere Analyse dieser Doppelwahl findet sich bei, Ulrich Sarcinelli, Hrsg., Wahlen und Wahlkampf in Rheinland-Pfalz. Beiträge für die politische Bildungsarbeit aus Anlaß der Landtags- und Bundestagswahlen am 6. März 1983, Opladen 1984; vgl. auch, Peter Haungs/Eckard Jesse, Die rhein-

Zu den interessantesten Aspekten der Personalrekrutierung in föderativen Systemen gehört die Funktion der Landespolitik als Ausgangspunkt für bundespolitische Karrieren. Trotz einer außerordentlich guten Datenlage liegen zu dieser Frage kaum wissenschaftliche Untersuchungen vor. Da in unserem Rahmen eine breite systematische Auswertung der vorhandenen Datenbestände nicht möglich ist, stützen sich die folgenden Aussagen teils auf ältere Studien, teils auf ausgewählte Einzelbeispiele. Nach den von *Kaack*¹⁷ bzw. *Löwenberg*¹⁸ vorgelegten Ergebnissen fungiert die Landespolitik nur in Ausnahmefällen als Sprungbrett für bundespolitische Karrieren. Während des von Löwenberg untersuchten Zeitabschnittes wurden die Mitglieder der Bundesregierung nahezu ausschließlich aus dem Kreis der Fraktionsvorstandsmitglieder, der Ausschuß- und der Arbeitskreisvorsitzenden rekrutiert. Nur selten erfolgte ein Aufstieg aus Führungspositionen in den Landtagen oder aus den Landesregierungen in die Bundesregierung.

Die Bedeutung landespolitischer Erfahrungen für die Besetzung von Führungsfunktionen in der Bundespolitik zeigt sich besonders beim Übergang der Regierungsverantwortung von einer der beiden großen Parteien auf die andere, weil in diesen Fällen zahlreiche Kabinettspositionen neu zu besetzen sind. In den Jahren 1949, 1966, 1969 und 1982 spielte die Auswahl von Landespolitikern für Regierungsämter in Bonn eine unterschiedliche Rolle. Im ersten Kabinett Adenauer verfügten sechs von fünfzehn Mitglieder über Regierungserfahrungen in der Landespolitik, zwei von ihnen - Wohnungsbauminister Wildermuth und Verkehrsminister Seehofer - wechselten direkt aus einem Landes- in das Bundeskabinett. Nach *Löwenberg* berücksichtigte Adenauer aus machtpolitischen Erwägungen die *führenden* Landespolitiker seiner Partei bei der Regierungsbildung nicht.¹⁹ Dem 1966 von Bundeskanzler Kiesinger gebildeten Kabinett aus CDU/CSU und SPD gehörten elf neue Bundesminister an, von denen sieben zuvor eine Position in einer Landesregierung innegehabt hatten. Allerdings wechselten neben Kiesinger selbst nur Außenminister Brandt und Woh-

land-pfälzische Landtagswahl vom 6. März 1983. Erste Doppelwahl in der Geschichte der Bundesrepublik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 14 (1983), S. 517-531.

17) Vgl. Kaack, Geschichte und Struktur, a.a.O., S. 670-673.

18) Vgl. Gerhard Löwenberg, Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1969, S. 299-318.

19) Vgl. ebda., S. 293.

nungsbauminister Lauritzen unmittelbar aus einer Landes- in die Bundesregierung.²⁰ In die erste Regierung Brandt (1969) traten ebenfalls elf neue Minister ein. Von diesen hatte nur Verteidigungsminister Schmidt in den frühen sechziger Jahren als Landesminister amtiert. Es wäre jedoch irreführend, diesen Sachverhalt allzu hoch zu bewerten; denn Schmidt war vor seiner Bestellung zum Bundesminister Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion. Auch beim Regierungswechsel 1982 kam es zu einem umfassenden Personalaustausch. Von den vierzehn neuen Kabinettsmitgliedern gehörten Arbeitsminister Blüm und Finanzminister Stoltenberg unmittelbar vor ihrer Ernennung zum Bundesminister einer Landesregierung an. Beide verfügten allerdings über langjährige Erfahrungen in der Bundespolitik. Dies galt auch für Familienminister Geißler, der in den sechziger und siebziger Jahren der Landesregierung von Rheinland-Pfalz angehört hatte. Bundeskanzler Kohl hatten seine politische Karriere zwar in der Landespolitik begonnen, gehörte aber vor seiner Wahl zum Bundeskanzler bereits sechs Jahre dem Bundestag an und war während dieser Zeit Oppositionsführer. Von den neunzehn Mitgliedern der gegenwärtigen Bundesregierung verfügen vier über Erfahrungen in einem Landeskabinet.

Nahezu unverzichtbar scheinen Regierungserfahrungen in der Landespolitik für die Nominierung der Kanzlerkandidaten durch die beiden großen Parteien zu sein. Als bislang einziger Bundeskanzler hatte Konrad Adenauer vor seiner Wahl keine landespolitische Führungsfunktion bekleidet. Erhard und Schmidt waren vor ihrem Eintritt in die Bundespolitik Landesminister, Kohl hatte mehrere Jahre als Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz amtiert, und Brandt war vor seiner Ernennung zum Bundesaußenminister Regierender Bürgermeister von Berlin. Mit Ausnahme des CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Barzel wurden seit 1961 sämtliche Kanzlerkandidaten der Opposition aus dem Kreis der Ministerpräsidenten der Länder rekrutiert.²¹

Während Erfahrungen in der Landespolitik für die Rekrutierung von Bundesministern nur eine begrenzte Bedeutung besitzen, besteht im inner-

20) Vgl. Kaack, *Geschichte und Struktur*, a.a.O., S. 512-513.

21) Soweit nichts anderes angegeben ist, sind die Daten über die Nominierungsprozesse den Dokumentationen von Schindler entnommen, vgl. aa.o., Schindler, *Datenhandbuch 1949 bis 1982*, S. 372-388; ders., *Datenhandbuch 1980 bis 1987*, a.a.O., S. 308-329.

parteilichen Leben eine enge Verzahnung zwischen den Bundes- und den Landesorganisationen. Dies gilt vor allem für die CDU, in deren Präsidium zumeist die Vorsitzenden der größeren Landesverbände vertreten sind. Die Vorsitzenden der Landesverbände, die bei der Vergabe der Präsidiumssitze leer ausgehen, erhalten im allgemeinen einen Sitz im erweiterten Bundesvorstand. Mit gewissen Abstrichen eröffnet die Wahrnehmung einer landespolitischen Führungsfunktion auch in der SPD und der FDP gute Aussichten, in den Bundesvorstand gewählt zu werden. Dagegen untersagt die Parteisatzung der GRÜNEN eine derartige Ämterkumulation. Nicht nur in ihrer Organisation, sondern auch in ihrer Führungsstruktur sind die bundesdeutschen Parteien ausgesprochen föderalistisch.²²

Die politischen Systeme der deutschen Bundesländer fungieren somit in mehrerlei Hinsicht als Ausgangspunkt für Karrieren in der nationalen Politik. Führungspositionen in einer Landespartei dienen vielfach als Basis für den Aufstieg in die nationale Parteiführung. In der Regel behalten die betreffenden Landespolitiker ihre Ämter in der Landespartei auch nach der Wahl in die Führung der nationalen Parteiorganisation bei, um auf diese Weise ihre Hausmacht abzusichern. Die dadurch erreichte Verzahnung landes- und bundespolitischer Führungsfunktionen erleichtert zwar die Zusammenarbeit zwischen dem Bundesverband und den Landesverbänden, jedoch bedeutet sie eine für die innerparteiliche Demokratie problematische Machtkonzentration. Wie sich die Ämterkumulation auf die Autonomie der Landesparteien auswirkt, ist nur schwer zu beurteilen. Durch die Einbindung ihrer Vorsitzenden in die Loyalitätsstrukturen der Bundespartei kann sich der eigenständige Handlungsspielraum der Landesparteien verringern. Auf der anderen Seite eröffnet die Präsenz der Landesvorsitzenden in den bundespolitischen Führungsgremien den Landesverbänden die Möglichkeit zur Einflußnahme auf den politischen Kurs der Bundespartei. Welchem dieser Aspekte in der Praxis innerparteilicher Willensbildung die größere Bedeutung zukommt, läßt sich ohne genauere Analysen innerparteilicher Entscheidungsabläufe nicht sagen.

22) Weitere Details hierzu bei, Heino Kaack, Zur Struktur der politischen Führungseliten in Parteien, Parlament und Regierung, in: Heino Kaack/Reinhold Roth, Hrsg., Handbuch des deutschen Parteiensystems. Struktur und Politik in der Bundesrepublik zu Beginn der achtziger Jahre, Bd. 1, Opladen 1980, S. 195-219; ders., Geschichte und Struktur, a.a.O., S. 512-514.

Einer ähnlich engen Verflechtung zwischen bundes- und landespolitischen Führungsfunktionen im Parlament und in der Regierung stehen verfassungsrechtliche Gründe entgegen. Auch die Bedeutung der Landespolitik als Rekrutierungsfeld für Parlamentarier und Regierungsmitglieder im nationalen politischen System der Bundesrepublik ist nicht allzu stark ausgeprägt. Dennoch erfüllen die politischen Systeme der Bundesländer für die nationale Politik eine wichtige Funktion. In Anbetracht der seltenen Regierungswechsel in der Bundespolitik eröffnet sich für Oppositionspolitiker praktisch nur auf der Landesebene die Möglichkeit, praktische Erfahrungen in der Regierungsarbeit zu sammeln. Obwohl man Erfahrung und Kompetenz nicht ohne weiteres gleichsetzen darf, sind die Prozesse der Personalrekrutierung in Bundesstaaten in dieser Hinsicht denen in zentralistisch regierten politischen Systemen überlegen.

Die Formulierung und Durchsetzung politischer Programme

Die Personalrekrutierung hängt eng mit einer weiteren Parteifunktion zusammen, der Formulierung und Durchsetzung politischer Programme und Maßnahmen. Um ihre politischen Ziele in verbindliche staatliche Politik umsetzen zu können, müssen die Parteien die legislativen und administrativen Führungspositionen im Staat kontrollieren. Beim Kampf um die Besetzung politischer Führungspositionen kommt ihren Programmen eine instrumentelle Bedeutung zu; denn ein großer Teil der Wähler trifft seine Wahlentscheidung auf der Basis eines Vergleichs der Sachaussagen oder des ideologischen Standortes der politischen Parteien.²³

An der Gesellschaftsgestaltung sind die Parteien auf vielfältige Weise beteiligt. Die Parteiensoziologie schreibt ihnen die Aufgabe zu, die Interessen und Wertvorstellungen der Bevölkerung bzw. einzelner Bevölkerungsgruppen zu artikulieren, sie zu umfassenden politischen Programmen zu aggregieren und diese den Wählern als programmatische Gestaltungsangebote zu präsentieren. Durch die Erfüllung dieser Funktionen kanalisieren die Parteien politische Konflikte und organisieren den politischen Wettbe-

23) Vgl. ausführlich zur Erklärung dieser Aspekte des Wählerverhaltens in westlichen Demokratien, Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York 1957.

werb.²⁴ Im Gesetzgebungsprozeß und im Wettbewerb um die Regierungsmacht treten sie als parlamentarische Mehrheit oder als Minderheitsfraktion auf. Als Träger der Regierung sind sie - im Zusammenwirken mit der Administration - an der Vorbereitung und Durchsetzung staatlicher Gesetze beteiligt. In einer parteienstaatlichen Demokratie lassen sich die Grenzen zwischen parteienvermittelter Willensbildung und autoritativer staatlicher Entscheidung nur schwer ziehen. Insofern ist die von *Hesse* vorgenommene Unterscheidung zwischen den Parteien als *Verfassungsorganen* und der Regierung und dem Parlament als *Staatsorganen* zwar normativ angemessen, empirisch jedoch problematisch.²⁵ In der Bundesrepublik üben die Parteien faktisch die Kontrolle über die Staatsorgane Regierung und Parlament aus.²⁶

Trotz der umfangreichen Auseinandersetzung über die Frage, ob die politischen Parteien die Aufgabe der Formulierung und Durchsetzung politischer Ziele zufriedenstellend erfüllen, ist keineswegs eindeutig geklärt, was in der politischen Praxis unter "Zielbildung" zu verstehen ist. Nicht nur diese konzeptuellen Unklarheiten, sondern auch der unbefriedigende Forschungsstand erschwert Aussagen über die Zielbildungsfunktion der Parteien in föderativen und zentralistischen Systemen. In der Literatur finden sich zu diesem Problem allenfalls plausible Vermutungen, aber kaum empirische Befunde. So sieht *Lijphart*²⁷ einen systematischen Zusammenhang zwischen der vorherrschenden Form der Konfliktregelung und der Fähigkeit eines politischen Systems, Entscheidungen zu produzieren und durchzusetzen. Nach seiner Auffassung unterliegt die Durchsetzung politischer Ziele durch die nationale Regierung und die sie stützende Parlamentsmehrheit in unitarischen Systemen vom Typus Großbritanniens keinen wesentlichen Einschränkungen durch politische Gegenkräfte. Durch ihre Stimmabgabe bei Parlamentswahlen entscheiden sich die Wähler zwischen konkurrierenden politischen Programmen und übertragen der siegreichen Partei ein zeitlich begrenztes, sachlich aber umfassendes Regierungsmandat. Da

24) Vgl. Neumann, a.a.O., S. 218 ff.

25) Vgl. Anm. 7.

26) Vgl. kritisch zu dieser Verschmelzung, Hans Herbert von Arnim, Entmündigen die Parteien das Volk? Parteienherrschaft und Volkssouveränität, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 21/90, 18. Mai 1990, S. 25-36, bes. S. 25-28.

27) Vgl. Lijphart, Democracies, a.a.O., S. 169-186.

die parlamentarische Mehrheit und die von ihr gestützte Regierung über die politische Macht verfügt und sich zudem auf einen klaren Wählerauftrag berufen kann, ist sie dazu berechtigt und fähig, ihre politischen Vorstellungen ohne größere Abstriche durchzusetzen. Im Gegensatz dazu zeichnen sich föderative Systeme vom Typus der Bundesrepublik oder der USA durch eine breite Streuung politischer Macht aus. Für die Regierung bringt dies die Notwendigkeit mit sich, ihre politischen Programme mit zahlreichen Akteurseinheiten abzustimmen, die an der Formulierung oder Durchsetzung staatlicher Politik mitwirken und auf der nationalen wie auf der subnationalen Ebene des politischen Systems zu finden sind.

Die Politikverflechtung als Einschränkung aktiver Politik in der Bundesrepublik Deutschland.

Wie zahlreiche Einzelfallstudien zur Praxis des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik zeigen, sind der Bund und die Länder bei der Erfüllung ihrer Aufgaben voneinander abhängig.²⁸ Vor allem die folgenden Faktoren können die Zielbildungsfunktion der politischen Parteien in föderativen Systemen beeinträchtigen:

- (1) Es bestehen deutliche Unterschiede in der Programmatik der nationalen Regierungs- und Oppositionspartei,
- (2) um politische Programme zu verwirklichen, müssen sich der Bund und die Länder auf eine bestimmte Politik einigen,
- (3) in der Mehrzahl der Länder regiert die Partei, die im Bund die Opposition bildet.

Diese Bedingungen sind in der Politik der Bundesrepublik nicht in jedem Falle gegeben. In seiner Analyse der Bedeutung der parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse für die inhaltliche Ausrichtung der Regierungspolitik in den Bundesländern wies *Manfred G. Schmidt* ein spezifisches parteipolitisches Profil auf den Politikfeldern Bildung, Innere Sicherheit und Ausbau des öffentlichen Sektors nach.²⁹ Auf den meisten in die föderative Politikverflechtung einbezogenen Aufgabenfeldern waren keine markanten partei-

28) Vgl. Fritz W. Scharpf u. a., *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg 1976.

29) Vgl. *Manfred G. Schmidt, CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern*, Frankfurt/New York 1980.

politischen Differenzen feststellbar. Allenfalls in Phasen eines starken Wirtschaftswachstums wie es die CDU/CSU- bzw. der SPD-Politik ein spezifisches Profil auf, da die für eine innovative Politik erforderlichen Ressourcen zur Verfügung standen und nicht durch schwer durchsetzbare Eingriffe in politische Besitzstände beschafft werden mußten. Auch wenn sich eine Partei in einem Bundesland lange an der Regierung befand und nicht zur Bildung von Koalitionen mit anderen Parteien gezwungen war, konnte ihre Politik ein eindeutiges parteipolitisches Profil entwickeln. In keinem Falle trat jedoch unmittelbar nach einem Regierungswechsel eine eindeutige programmatische Umorientierung der Landespolitik ein.

Neben ideologischen Differenzen zwischen der CDU/CSU und der SPD beeinflussen die institutionellen Strukturen in den Verflechtungsbereichen das Ausmaß von Konsenszwängen. Sie sind besonders stark in den mit Entscheidungskompetenzen ausgestatteten Gremien. In dieser Hinsicht unterscheidet sich das Beziehungsfeld Bundestag-Bundestag und die Arbeit der Planungsausschüsse für die Gemeinschaftsaufgaben des Bundes und der Länder erheblich von anderen föderativen Kooperationsgremien.

An der Entscheidung über den größeren Teil der Bundesgesetze ist neben dem Bundestag der Bundesrat als die Vertretung der Länder beteiligt. Seine Mitwirkungskompetenz erstreckt sich auf Grundgesetzänderungen, sämtliche Probleme im Bund-Länder-Verhältnis und alle durch Landesbehörden ausgeführten Bundesgesetze. Da der Bundestag seit 1949 seine Gesetzgebungskompetenz ständig ausweitete, umfassen die zustimmungspflichtigen Gesetze zwischenzeitlich fast alle öffentlichen Aufgabengebiete, mit Ausnahme der Außen- und Verteidigungspolitik. Vor allem die regelungsintensiven Gebiete der Wirtschafts- und Sozialpolitik sind hiervon betroffen. Die Mitwirkungsansprüche des Bundesrates erstrecken sich nicht nur auf die Durchführungsmodalitäten der Gesetze, sondern auch auf deren materiellen Inhalt.³⁰ Um ihre gesetzgeberischen Vorhaben auf den in die Politikverflechtung einbezogenen Aufgabenfeldern durchsetzen zu können, benötigt die Bundesregierung die Unterstützung der Bundestags- und der Bundesratsmehrheit. Während die Mehrheitsbeschaffung im Bundestag sie in der Regel vor keine großen Probleme stellt, erfordern die

30) Zur Rolle des Bundesrates im politischen System der Bundesrepublik vgl. Laufer, a.a.O., S. 69-84; Rudzio, a.a.O, S. 272-281 sowie den Beitrag von Hans-Georg Wehling in diesem Band.

Interessenkonstellationen im Bundesrat mitunter intensive Verhandlungen zwischen den beteiligten Akteuren. Besonders dringlich kann dies im Falle divergierender parteipolitischer Mehrheiten im Bundestag und im Bundesrat werden. Allerdings sind parteipolitische Konflikte im Bundesrat eher die Ausnahme als die Regel. Der Bundesrat - und übrigens auch der Bundestag - verabschiedet die Mehrzahl der Bundesgesetze einstimmig. Konsensuale Entscheidungsmuster sind in der parlamentarischen Praxis der Bundesrepublik fest verankert, und es ist nicht ohne weiteres entscheidbar, in welchem Umfange sie durch föderative Strukturen erzwungen werden.³¹

Darüber hinaus entwickelten sich während der letzten beiden Jahrzehnte zahlreiche Institutionen, durch die der Bund und die Länder gemeinsam öffentliche Aufgaben erfüllen. Hierzu gehören die Planungsausschüsse für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern (Art. 91a GG), der Konjunkturrat und der Finanzplanungsrat sowie die verschiedenen Konferenzen der Ressortminister des Bundes und der Länder. Zahlreiche bedeutsame öffentliche Aufgaben, wie die Raumordnung, die regionale Wirtschaftspolitik, die Bildungs-, Verkehrs- und Stadtplanung wurden auf diese Weise in den Planungs- und Leistungsverbund des Zentralstaates und der Gliedstaaten einbezogen.³² Die Planungsausschüsse für die Gemeinschaftsaufgaben sind überwiegend mit administrativen Aufgaben befaßt. Insofern ist in ihrer Entscheidungspraxis das parteipolitische Element von untergeordneter Bedeutung. Sie entscheiden überwiegend nach dem Konsensprinzip. Die in ihrer Arbeit auftretenden Streitfragen resultieren weniger aus parteipolitischen Konflikten als aus gegensätzlichen Verteilungsinteressen des Bundes und der Länder oder einzelner Länder.³³ Die meisten weiteren Institutionen des kooperativen Föderalismus erfüllen eher Beratungs- als Entscheidungsfunktion. Sie sind nicht in der Lage, einen Teilnehmer am Kooperationssystem zu einer bestimmten Politik zu zwingen. So haben Empfehlungen der Ressortministerkonferenzen nur eine schwache Bindungswirkung, und auch über die Zuweisungspolitik des

31) Vgl. die Angaben bei Schindler, Datenhandbuch 1949 bis 1982, a.a.O., S. 679-719.; ders., Datenhandbuch 1982 bis 1987, a.a.O., S. 546-575.

32) Vgl. die Angaben bei, Laufer, a.a.O., S. 121-150; Lehmbuch, a.a.O., S. 72-124; Rudzio, a.a.O., S. 309-324.

33) Vgl. Scharpf u.a., a.a.O., S. 81-94, 110-121.

Bundes läßt sich die Politik der Länder kaum steuern. Die Unterschiede in der Bildungspolitik der CDU/CSU- und der SPD-regierten Bundesländer zeigen relativ deutlich die Grenzen einer föderativen Koordination von Politikinhalt.³⁴

In der Herausbildung einer den Bund und die Länder einschließenden Entscheidungsstruktur kann man durchaus eine Einschränkung des Einflusses der Wähler auf die Sachentscheidungen der Regierung und der Parlamentsmehrheit sehen. Anders als in unitarischen Systemen sind weder die Bundesregierung noch einzelne Landesregierungen in der Lage, ihre politischen Vorstellungen - und die der Wählermehrheit - in diesem komplexen Zuständigkeitsgefüge ohne Abstriche durchzusetzen. Statt dessen besteht für alle beteiligten Akteure ein Zwang, ihre politischen Konzepte mit denen der anderen Akteure abzustimmen, die zumindest zum Teil anderen Parteien angehören. Die Landesregierungen unterliegen zudem zahlreichen bundesgesetzlich fixierten Einschränkungen oder Kooperationszwängen mit anderen Landesregierungen. In den bundesstaatlichen Strukturen funktioniert der Parteienwettbewerb als Instrument der Auswahl politischer Alternativen möglicherweise weniger gut als in zentralistischen Systemen.

Als eine weitere negative Begleiterscheinung des Föderalismus betrachtet man eine Tendenz zum politischen Immobilismus. Dieser Annahme zufolge fördert der Parteienwettbewerb politische Innovationen, indem er dazu beiträgt, neue Themen auf der politischen Agenda zu plazieren und den politischen Prozeß für die Belange vernachlässigter Gruppen zu öffnen. Derartige Innovationseffekte stellten sich aber nur dann ein, wenn eine innovative Regierung den Prozeß der Formulierung und Durchsetzung staatlicher Politik unter ihrer Kontrolle habe. Dies werde durch die für föderative Systeme typischen Konsens-zwänge erschwert.³⁵ Unabhängig von der Datenlage ist es allerdings nicht ganz einfach, genaue Angaben darüber zu machen, ob eine bestimmte Politik innovativ ist, da dies nicht zuletzt von den ideologischen Präferenzen des Betrachters abhängt.

34) Vgl. Lehmbruch, a.a.O., S. 153-157; Schmidt, CDU und SPD, a.a.O., S. 89-112, sowie Mäding in diesem Band.

35) Vgl. Lehmbruch, a.a.O., S. 36-42; Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies*, New Haven 1977, S. 50-52; Scharpf u.a., a.a.O., S. 20-22, 225-233 .

Föderalismus und Politikinhalte in international vergleichender Perspektive

Im Unterschied zu den zumeist auf die Bundesrepublik beschränkten Einzelfallstudien über die materiellen Auswirkungen der Politikverflechtung liefert die vergleichende Policy Output- Forschung einige allgemeine Hinweise auf die mögliche Bedeutung föderativer bzw. zentralistischer Strukturen für die Zielbildungsfunktion politischer Parteien in demokratisch verfaßten politischen Systemen. Generell stellte man in diesen Untersuchungen gewisse Unterschiede zwischen der programmatischen Ausrichtung der bürgerlichen und der sozialdemokratischen bzw. sozialistischen Regierungspolitik fest. Zu den Kernanliegen linker Regierungen gehören die Sicherung der Vollbeschäftigung und der Ausbau des Wohlfahrtsstaates. Demgegenüber bemühen sich konservative oder liberale Regierungen primär um stabile Preise und um eine Begrenzung der Staatsausgaben.³⁶

Einige dieser Studien prüften die Bedeutung föderativer bzw. zentralistischer politischer Strukturen für den politischen Output der betreffenden Systeme. Nach *Castles/McKinlay* zeichnen sich zentralistisch regierte Staaten auch nach einer Kontrolle der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung durch eine überdurchschnittliche Aktivität auf dem Gebiet der Wohlfahrtspolitik aus. Über die in unserem Zusammenhang interessantere Frage, ob linke bzw. rechte Regierungen in zentralistischen Staaten ihre politischen Ziele leichter umsetzen können als in föderativen Systemen, gibt ihre Untersuchung allerdings keine Auskunft.³⁷ Auch die anderen empirischen Untersuchungen enthalten keine methodisch angemessene Prüfung der Annahme über den Inhalt der Regierungspolitik in Bundes- bzw. Einheitsstaaten. Eine Sekundäranalyse der in Schmidts Untersuchung verwandten Daten über die Wirtschafts- und Sozialpolitik bürgerlicher und sozialdemokratischer Regierungen in 21 westlichen Demokratien begründet

36) Vgl. ausführlich, Manfred G. Schmidt, *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich*, Frankfurt/New York 1982.

37) Vgl. ebda., S. 39-56; Frank Castles/Robert D. McKinlay, *Does Politics Matter? An Analysis of the Public Welfare Commitment in Advanced Industrial Democracies*, in: *European Journal of Political Research* 7 (1979), S. 174-179; David R. Cameron, *The Expansion of Public Economy: A Comparative Political Analysis*, in: *American Political Science Review* 72 (1978), S. 1246-1249, 1251-1255.

Zweifel an der empirischen Gültigkeit der Annahme, der von föderativen Strukturen ausgehende Konsenszwang könnte eine Partei daran hindern, ihre programmatischen Vorstellungen in staatliche Politik umzusetzen. Je länger sich in den untersuchten Ländern bürgerliche Parteien an der Regierung befanden, desto schwächer waren die staatlichen Eingriffe in die Wirtschaft. Dieser Zusammenhang war weitgehend unabhängig von der Existenz föderativer oder zentralistischer Strukturen.³⁸ Auf der anderen Seite zeigen qualitative Fallstudien über die nach Regierungswechseln vorgenommenen politischen Kurskorrekturen in den föderativen und zentralistischen Systemen der Vereinigten Staaten bzw. Großbritanniens, daß die Regierung Thatcher wesentlich radikalere politische Entstaatlichungsmaßnahmen durchsetzte als die Reagan-Administration.³⁹ Die Situation in der Bundesrepublik gleicht eher der in den USA als der in Großbritannien.

Beim gegenwärtigen Forschungsstand muß die Bedeutung des kooperativen Föderalismus als Einschränkung einer aktiven Politik offenbleiben. Vor allem ist unklar, welche Rolle die Föderalismus-Variable im Vergleich mit Faktoren spielt, die auch in zentralistischen politischen Systemen auftreten. Die für Mehrparteiensysteme typische Notwendigkeit der Bildung von Koalitionsregierungen, das Einflußpotential oder die Vetomacht von Interessengruppen oder der politisch mobilisierten Bevölkerung, das Eigengewicht der Bürokratie im politischen Entscheidungsprozeß, administrationsinterne Konflikte und schließlich die begrenzten Ressourcen können den Handlungsspielraum einer Regierung und der sie tragenden politischen Parteien zumindest ebenso stark einschränken wie die für den Föderalismus typische Machtdiffusion. Es ist vermutlich kein Zufall, daß alle diese Probleme in der Diskussion über die Regierbarkeit westlicher Demokratien aufgegriffen wurden, der Föderalismus als Erschwernis der Regierungsar-

38) Vgl. zu den Daten, Schmidt, Wohlfahrtsstaatliche Politik, a.a.O., S. 222, Abb. 27. Die Assoziationskoeffizienten (Tau C) fallen für die Beziehung zwischen konservativ/liberaler Dominanz und staatlicher Wirtschaftslenkung in föderativen und zentralistischen Systemen mit $-.346$ bzw. $-.408$ ziemlich ähnlich aus.

39) Vgl. mit weiteren Literaturhinweisen Oscar W. Gabriel, Akzeptanz- und Durchsetzungsprobleme staatlicher Deregulierungsstrategien in den Vereinigten Staaten und Großbritannien. Unveröffentlichtes Gutachten für das Bundeskanzleramt, Mainz/Bonn 1989.

beit aber nicht genannt wurde.⁴⁰ Insofern ist es zweifelhaft, ob die föderative Machtdiffusion die Zielbildungsfunktion der politischen Parteien tatsächlich beeinträchtigt oder ob nicht andere, im Parteiensystem selbst angelegte Faktoren die Chancen einer aktiven Politik stärker einschränken.

Die Integrationsfunktion

Um ihre politischen Programme in verbindliche staatliche Politik umsetzen zu können, müssen die Parteien eine möglichst große Zahl von Wählern an sich binden. Die integrative Funktion erfüllen sie auf vielfältige Weise. Sie bringen die Forderungen gesellschaftlicher Gruppen in den politischen Prozeß ein und machen diese zum Bestandteil ihrer Programmatik, sie bieten ihren Mitgliedern und Anhängern Partizipationsmöglichkeiten und versetzen sie damit in die Lage, öffentliche Entscheidungen mittelbar oder unmittelbar zu beeinflussen, und sie vermitteln ihren Anhängern bestimmte politischen Werte, Normen und Handlungskompetenzen.

Bei ihrem Bemühen um eine möglichst breite öffentliche Unterstützung geraten die Parteien in Konflikte mit anderen Parteien, die dasselbe Ziel verfolgen. Bei der Erfüllung integrativer Funktionen treten insofern Spannungen zwischen den Erfordernissen der Binnen- und der Systemintegration auf. Im Interesse der Binnenintegration ihrer Anhänger müssen die Parteien Konflikte mit konkurrierenden Parteien herausstellen, im Interesse Systemintegration dagegen ist es erforderlich, die über die Parteigrenzen hinwegreichenden Gemeinsamkeiten zu betonen. Auch die Einrichtung föderativer Strukturen ist in der Regel auf die Existenz innergesellschaftlicher Konflikte zurückzuführen, die sich nur durch die Schaffung autonomer subnationaler Einheiten entschärfen lassen.⁴¹ In ihrer integrativen Funktion können sich der Föderalismus und der Parteienwettbewerb ergänzen. Dies läßt sich am Beispiel der Entwicklung des deutschen Parteiensystems demonstrieren.

Vor der Machtergreifung durch die Nationalsozialisten war das Parteiensystem Deutschlands in zweifacher Hinsicht fragmentiert: Wie in ande-

40 Vgl. Michel Crozier/Samuel P. Huntington/Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York 1975.

41) Vgl. Lijphart, *Plural Societies*, a.a.O., S. 41-47, 87-99; ders., *Democracies*, a.a.O., S. 169-186.

ren westlichen Staaten waren die einzelnen politischen Parteien fest in einer bestimmten gesellschaftlichen Trägergruppe verankert und wiesen regionale Schwerpunkte auf. Darüber hinaus räumten die großen politischen Lager der Binnenintegration ihrer Anhänger den Vorrang vor der Systemintegration ein. Einzelne Parteien stellten die Legitimität des politischen Regimes des Kaiserreichs bzw. der Weimarer Republik grundsätzlich in Frage und waren an einer Systemintegration ihrer Anhänger nicht interessiert.⁴²

Im Vergleich mit den traditionellen Konfliktstrukturen ergab sich nach der Gründung der Bundesrepublik eine Aufwertung der systemintegrativen Funktionen des deutschen Parteiensystems, die unter anderem durch die föderative Staatsorganisation begünstigt wurde. Die Gründung der CDU/CSU als interkonfessionelle Sammlungspartei leistete einen wesentlichen Beitrag zur Überwindung der Spaltung der deutschen Gesellschaft in ein katholisches und ein protestantisches Lager. Auch im liberalen Spektrum gelang der Zusammenschluß der seit dem 19. Jahrhundert getrennten links- und rechtsliberalen Gruppierungen. Dennoch führten diese Veränderungen nicht zu einem vollständigen Abbau traditioneller politischer Gegensätze. Über nahezu alle wichtigen politischen Streitfragen der fünfziger Jahre, insbesondere über die Wirtschafts- und Sozialordnung und die Westintegration, gab es zwischen der Regierung und der Opposition heftige Kontroversen. Als die führende Oppositionspartei auf der Bundesebene konnte die SPD in keiner dieser Fragen ihre politische Position durchzusetzen. Eine Entfremdung ihrer Anhänger vom politischen System wäre unter diesen Bedingungen ohne weiteres vorstellbar gewesen.

Es ginge sicherlich zu weit, wenn man die Integration der SPD-Anhängerschaft ausschließlich auf den föderativen Staatsaufbau der Bundesrepublik zurückführte. Dennoch dürfte die Beteiligung der SPD an der Regierung der *Bundesländer* eine wichtige integrative Funktion erfüllt haben. Zwischen 1949 und 1966 stellte die SPD in Hessen und Bremen ununterbrochen den Regierungschef. Von einer kurzfristigen Ausnahme abgesehen, war dies auch in Hamburg und West-Berlin der Fall. Nur in Rheinland-Pfalz spielten die Sozialdemokraten nach 1951 keine Rolle bei der Bildung von Landesregierungen. Die CDU/CSU behielt nach dem Ausscheiden aus der Bundesregierung im Jahre 1969 die Kontrolle über die

42) Vgl. auch Lehbruch, a.a.O., S. 19-24; Lijphart, *Plural Societies*, a.a.O., S. 15-16.

Landesregierungen von Rheinland-Pfalz, Bayern, Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und des Saarlandes. Nach 1982 blieb die SPD in mehreren Bundesländern die alleinige oder führende Regierungspartei. Im Saarland, in Schleswig-Holstein, West-Berlin und Niedersachsen gelang es ihr, zum Teil langjährig amtierende CDU-Regierungen abzulösen.⁴³ In Anbetracht des seltenen Wechsels der parteipolitischen Zusammensetzung der Bundesregierung trägt die Beteiligung der im Bund oppositionellen Partei an der Regierung der Länder wesentlich zu deren Einbindung in die politische Gemeinschaft bei. Dieser Mechanismus zur Integration der Minderheitsparteien steht in unitarischen Systemen allenfalls auf der lokalen Ebene zur Verfügung.

In föderativen Systemen können die politischen Parteien noch in einer weiteren Hinsicht integrative Funktionen erfüllen. In den Bundesländern werden gelegentlich Regierungen gebildet, deren parteipolitische Zusammensetzung erheblich von der der Bundesregierung abweicht. So gab es zwischen 1949 und 1966, als die CDU/CSU im Bund mit kleinen bürgerlichen Parteien (FDP, DP) koalierte, in vier Bundesländern zeitweise große Koalitionen (West Berlin, Niedersachsen, Baden-Württemberg und Saarland). Abweichend von ihren bundespolitischen Optionen waren auch die Koalitionspartner der CDU/CSU während dieses Zeitabschnittes in einzelnen Ländern an SPD-geführten Regierungen beteiligt. In der Periode der Bonner Großen Koalition bestanden in mehreren Bundesländern christlich-liberale bzw. sozialliberale Koalitionen fort. Nach dem Regierungswechsel 1969 war zwar eine stärkere Angleichung des Koalitionsverhaltens in den Ländern an die Bundespolitik feststellbar, gleichwohl kam es nicht zu einer vollständigen Gleichschaltung, wie die Bildung von CDU/FDP-Koalitionen in Niedersachsen (1977) und im Saarland (1980) sowie einer SPD/FDP-Koalition in Hamburg (1987) zeigt. Die rot-grünen Koalitionen in Hessen (1985-1987), West-Berlin (seit 1989) und Niedersachsen (seit 1990) stellen weitere interessante koalitionspolitischer Experimente dar. Die landespolitische Zusammenarbeit von Parteien, die sich auf der Bundesebene als Regierung und Opposition gegenüberstehen, dürfte dazu beitragen, parteipolitische Konflikte nicht auf ein disfunktionales Ausmaß anwachsen zu lassen.

43) Vgl. die Angaben bei Schindler, Datenhandbuch 1949 bis 1982, a.a.O., S. 372-389.; ders., Datenhandbuch 1982 bis 1987, a.a.O., S. 343-347.

3. Schlußbemerkungen

Es ist kaum möglich, die Bedeutung einer föderativen Staatsorganisation für die Erfüllung von Parteifunktionen in einer Demokratie generell zu beschreiben. Die These, Parteienwettbewerb und Föderalismus stünden zueinander in einer durch inkompatible Formen der Konfliktregulierung bedingten Konkurrenzbeziehung, ist zu undifferenziert. Eine Prüfung der Auswirkungen föderativer Strukturen auf die Leistungen der Parteien führt in den einzelnen Funktionsbereichen zu unterschiedlichen Ergebnissen. Föderative Strukturen helfen den Parteien dabei, die Aufgaben der Personalrekrutierung und der Integration der Bevölkerung in die politische Gemeinschaft zu erfüllen. Eine Erschwerung der Zielbildungsfunktion durch die für den Föderalismus typischen Konsenszwänge ist nicht auszuschließen. Allerdings lassen sich beim gegenwärtigen Forschungsstand kaum verlässliche Aussagen darüber machen, ob nicht andere, auch in zentralistischen Systemen auftretende Faktoren eher der Durchsetzung konsistenter politischer Programme im Wege stehen.