

7. Innerparteiliche Demokratie

von Oscar W. Gabriel

1. Die politische Bedeutung Innerparteilicher Demokratie

Bei der Gestaltung der politischen Willensbildung des Volkes wurde den Parteien nach Artikel 21, Abs. 1 des Grundgesetzes eine zentrale Rolle zugewiesen. In seinem ersten Paragraphen nahm das Parteiengesetz eine weitere Präzisierung vor: Demnach kommt den Parteien die Aufgabe zu, sich an der Gestaltung der öffentlichen Meinung und an der Vertiefung der politischen Bildung der Bürger zu beteiligen, deren Teilnahme am politischen Leben zu fördern, Wahlbewerber aufzustellen, Einfluß auf Regierung und Parlament auszuüben, ihre Ziele in den Prozeß der politischen Willensbildung einfließen zu lassen und schließlich die Verbindung zwischen „Volk und Staatsorganen“ herzustellen. Mit diesen Aufgabendefinitionen übernahm das Parteiengesetz nichts anderes als eine Festschreibung der faktischen Stellung der Parteien im Prozeß der politischen Willensbildung, wie sie sich nach 1945 herausgebildet hatte.

Die enorme politische Bedeutung in der Verfassungswirklichkeit läßt die vom Grundgesetz und vom Parteiengesetz erhobene Forderung nach einer demokratischen inneren Ordnung der Parteien besondere Bedeutung gewinnen. Dies ist um so mehr der Fall, als sich die Parteien zu den entscheidenden „points of access“ (Einstiegsluken) des politischen Systems entwickelten, sowohl hinsichtlich der Entscheidung von Sachproblemen als auch in Bezug auf die Rekrutierung der politischen Führungsgruppe eines Landes. Sie bieten eine permanente, den gesamten politischen Bereich umfassende Partizipationsmöglichkeit¹.

2. Rechtliche Rahmenbedingungen der Innerparteilichen Demokratie

Nach Herzog ergibt sich die Rechtsstellung der politischen Parteien aus Artikel 21 GG, aufgrund dessen das Parteiengesetz erlassen wurde². Will man Abendroth folgen, so ist dieser Artikel als Konkretisierung des Artikel 20 GG der Bestandsgarantie des Artikels 79, Absatz 3 GG unterworfen³. Da die grundgesetzlichen Bestimmungen über die Funktionen der Parteien noch recht allgemein gefaßt sind, nahm das Parteiengesetz eine genauere Abgrenzung vor. Danach kommt den Mitgliedern ein Mitwirkungsrecht am innerparteilichen Willensbildungsprozeß zu⁴ und ihre Rechten und Pflichten

sind mehr oder minder genau definiert⁵. Ziel dieser Bestimmungen ist es, die Freiheit des politischen Prozesses an seiner Quelle zu sichern, indem die Mitwirkungsrechte der Mitglieder herausgestellt werden⁶. Die Forderung nach Transparenz und Demokratie gilt allerdings ebenso in den „Außenbeziehungen“ der Parteien: Die Öffentlichkeit erhält die Möglichkeit des Einblicks in die Parteifinzen⁷. Die Publizität ihres Finanzgebarens wird nicht zuletzt dadurch erzwungen, daß beim Ausbleiben der Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte keine Wahlkampfkostenerstattung erfolgt⁸.

3. Organisationssoziologische Rahmenbedingungen

Obwohl in diesem Rahmen nicht auf spezielle organisationssoziologische Fragestellungen eingegangen werden kann, scheint es notwendig, einige allgemeine Charakteristika herauszustellen, die auch für die Parteien als formale Organisationen im Bereich des politischen Systems Geltung besitzen. In Organisationen sind im allgemeinen auf allen Stufen die Merkmale der Hierarchie (Problem des Verhältnisses Führungsmitgliedschaft) und der Bürokratisierung anzutreffen. Die formale Struktur („Institutionengerüst“) wird durch eine nicht minder bedeutsame informelle Struktur ergänzt. Daneben zeichnen sich Organisationen durch bestimmte Funktionen und Ziele aus, die im Falle der politischen Parteien teils durch die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen vorgegeben sind, zum Teil aber auch in Statuten und Programmen selbständig definiert werden⁹.

Drei wesentliche Funktionen können den Parteien auf der Basis der gesetzlichen Bestimmungen und der politischen Praxis zugeschrieben werden: Aufgrund der *Transmissionsriementfunktion* vermitteln die Parteien zwischen der politischen Spitze des Systems (Regierung, Parlament) und der Bevölkerung als „Basis“. Eine ähnliche Funktion erfüllen die mittleren Ebenen (Land, Bezirk) im internen Bereich der Parteien, in dem sie eine solche Aufgabe im Verhältnis Führung-Mitgliedschaft übernehmen. Weitere Funktionen sind die *Führerauswahl* und der *Gruppenintegration*¹⁰.

Die Ziele der Parteien ergeben sich im wesentlichen aus ihren Aufgaben. So steht im Vordergrund das Stre-

¹ Vgl. ZEUNER, Bodo: Innerparteiliche Demokratie; Berlin 1969, S. 11

² Vgl. HERZIG, Arthur: Die Rechtsstellung der politischen Parteien in der parlamentarischen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland; in: Eichholz-Brief 1 (68), S. 4

³ Vgl. ABENDROTH, Wolfgang: Innerparteiliche und Innerverbandliche Demokratie als Voraussetzung der politischen Demokratie; in: PVS V, 3 (1964), S. 312

⁴ Parteiengesetz (24. 7. 1967), BGBl. I, S. 773, § 7 zit. nach OLZOG, Günter: Die politischen Parteien; 5. Aufl. München 1968, S. 148 ff.

⁵ ParteienG §§ 11–17

⁶ Vgl. HESSE, Konrad: Grundzüge des Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland; Karlsruhe 1967, S. 70

⁷ ParteienG §§ 4, 25; GG Art. 21, Abs. 4

⁸ Vgl. HERZIG, a.a.O., S. 8

⁹ Näheres zur Charakterisierung sozialer Organisationen (mit entsprechenden Literaturhinweisen) siehe bei: MAYNTZ, Renate: Soziologie der Organisation; 5. Aufl. Reinbek bei Hamburg 1971

nach: Reinbek bei Hamburg 1972; ETZIONI, Amitai: Soziologie der Organisationen, 3. Aufl. München 1971; LUHMANN, Niklas: Funktionen und Folgen formaler Organisationen; 2. Aufl. Berlin 1972

¹⁰ Vgl. ZEUNER, a.a.O., S. 12 ff.

ben nach Macht zur Verwirklichung ihrer politischen Ziele¹¹, oder, wie Grewe es formuliert, die Legitimierung des Machtstrebens am Gemeinwohl¹². Nach den Bestimmungen des Parteiengesetzes ist es erforderlich, daß die Ziele ernsthaft und nicht begrenzt sind¹³.

Um eine Präzisierung dieser Ziele bemühen sich die Parteiprogramme mit ihren Festschreibungen der Wertvorstellungen und ihren Aufgabendefinitionen, sie bleiben jedoch meist sehr allgemein¹⁴. Neben dem Versuch, unter Beteiligung der Mitgliedschaft im Machtkampf das „Gemeinwohl“ zu realisieren, kann aber auch ein Selbstwert darin liegen, den Mitgliedern Partizipationschancen zu gewähren und so zur Stabilisierung des politischen Systems beizutragen¹⁵. Jedenfalls hängt der interne Zusammenhalt der politischen Parteien, ihre Integrationsdichte, wesentlich von dem Ausmaß der Identifikation der Mitglieder mit den Organisationszielen ab. Hierin bestehen allerdings zwischen den einzelnen Parteien erhebliche Unterschiede¹⁶.

4. Kriterien einer demokratischen Binnenstruktur der politischen Parteien

Lohmars Kritik, die Kriterien einer demokratischen Binnenstruktur der politischen Parteien seien nicht ausreichend definiert¹⁷, traf zwar zum Zeitpunkt der Veröffentlichung seines Buches zu, ist jedoch nach der Verabschiedung des Parteiengesetzes zum Teil überholt. Aus den entsprechenden rechtlichen Bestimmungen lassen sich Merkmale ableiten, nach denen die innere Ordnung der Parteien gestaltet sein muß, wenn sie dem Demokratiepostulat genügen will. Umfassender als Kaacks Forderungen (Verbot des Führerprinzips, Anwendung des Mehrheitsprinzips in den Gremien, Gleichheit¹⁸) scheinen die Müllers, die relevante Kriterien demokratischer Ordnung aus dem gesamtstaatlichen Bereich auf den der inneren Struktur der Parteien übertragen¹⁹. Von einem anderen Demokratiebegriff

ausgehend, könnte man allerdings auch zu anderen Kriterien kommen.

Der *Gleichheitsgrundsatz* besitzt zwei Komponenten: Er bezieht sich auf das Recht auf prinzipiell gleichen Zugangs zu politischen Ämtern wie auf das Recht zur gleichen Beteiligung an innerparteilichen Entscheidungsprozessen²⁰. Das Prinzip der *Volkssouveränität*, hier nur auf das „Parteivolk“ anzuwenden, dient der Legitimation der Macht der Parteiführung. Diese ist auch dort gegeben, wo sie auf indirektem Wege erfolgt, etwa über Parteivorstände, die dann aber ihrerseits demokratisch gewählt sein müssen. Der Kern des Prinzips der Volkssouveränität, auf die politischen Parteien angewandt, besteht in der Forderung nach primärer Entscheidungskompetenz der Mitglieder, aus der sich die der Führung ableitet²¹.

Als drittes Element nennt Müller das der *Machtkontrolle*. Wenn ihr auch eine strenge Abbildung des gesamtstaatlichen Gewaltenteilungsmodells (gesetzgebende, vollziehende, rechtsprechende Gewalt) im Bereich der politischen Parteien nicht möglich erscheint, fordert sie dennoch eine Machtverteilung und Machtkontrolle auf der vertikalen Ebene (Vorstand, Mitglieder, Delegierte, Parteigerichte), die durch eine horizontale Machtkontrolle (Kreis, Bezirk, Land, Bund) ergänzt wird²².

Auf der Basis dieser Kriterienbestimmung, der sich der Verfasser im wesentlichen anschließt, muß sich eine am Postulat innerparteilicher Demokratie ausgerichtete Analyse der derzeitigen Strukturen der politischen Parteien folgende Fragen stellen:

- Wie ist das Verhältnis der Mitgliedschaft zur Führung im Hinblick auf die Ämterbesetzung und die Mitgliederpartizipation am politischen Willensbildungsprozeß geregelt?
- Wie ist die Macht zwischen den einzelnen Gruppen, Organisationsebenen und Gremien verteilt?
- Wie steht es um die Transparenz politischer Entscheidungen?
- Wo liegen Ansatzpunkte für praktische Reformen und wie könnten diese in groben Konturen aussehen.

Im folgenden soll eine Beantwortung dieser Fragen versucht werden, die in diesem Rahmen notgedrungen nur unvollständig sein kann. Die zugrundeliegende Fragestellung legt auch einen Verzicht auf die Diskussion sogenannter systemsprengender Reformstrategien nahe, obwohl diese im Einzelfall ebenso reizvoll wie lohnend sein könnten. Keineswegs beanspruchen die sich aus dem „Schwachstellenkatalog“ ergebenden Verbesserungsvorschläge letzte Gültigkeit, vielmehr verstehen sie sich als Ansatzpunkte möglicher Reformdiskussion.

²⁰ vgl. ebda., S. 103 ff., S. 112 ff.

²¹ vgl. ebda., S. 104, S. 118 ff.

²² vgl. MÜLLER, a.a.O., S. 142 ff.

¹¹ FLECHTHEIM, Ossip K.: Parteien; in FRAENKEL, Ernst / BRACHER, Karl-Dietrich: Staat und Politik; Frankfurt a. M. 1964, S. 243 f.: „Eine Partei ist eine auf mehr oder weniger freier Werbung beruhende relativ fest gefügte Kampforganisation, die innerhalb einer politischen Gebietskörperschaft (. . .) mittels der Übernahme von Stellen im Herrschaftsapparat so viel Macht besitzt oder zu erwerben sucht, daß sie ihre ideellen oder (bzw. und) materiellen Ziele verwirklichen kann.“

¹² Vgl. GREWE, Wilhelm: Zum Begriff der politischen Partei; in: ZIEBURA, Gilbert (Hg.): Beiträge zur allgemeinen Parteienlehre, Darmstadt 1969, S. 85

¹³ ParteienG § 2, Abs. 1

¹⁴ Vgl. die entsprechenden Passagen in den Präambeln des Berliner Programms der CDU und des Godesberger Programms der SPD, zit. bei BEZOLD, Otto: Die deutschen Parteiprogramme, München o. J., S. 60 ff., S. 82 ff.

¹⁵ Vgl. BARNES, Samuel H.: Party Democracy; New Haven 1967, S. 234, sowie: SCHARPF, Fritz W.: Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung; Konstanz 1970, S. 66 ff., S. 70 ff.

¹⁶ Am stärksten ist sie in der Funktionärsschicht der SPD, vgl. LOHMAR, Ulrich: Innerparteiliche Demokratie, 2. Aufl. Stuttgart 1968, S. 49

¹⁷ vgl. LOHMAR, a.a.O., S. 7 ff.

¹⁸ Vgl. KAACK, Heino: Die Parteien in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik, Kiel 1964, S. 10

¹⁹ Vgl. MÜLLER, Ute: Die demokratische Willensbildung in den politischen Parteien, Mainz 1967, S. 95 ff.

5. Die Organisationsstruktur der politischen Parteien als Bestimmungselement innerparteilicher Demokratie

Das Parteiengesetz und die Statuten der politischen Parteien setzen den institutionellen Rahmen, innerhalb dessen der innerparteiliche Willensbildungsprozeß abläuft. Hier sei zunächst einmal das formale Institutionengerüst dargestellt. Im Gegensatz zu Müller wird dabei die Meinung vertreten, daß die innerparteiliche Funktions- und Machtverteilung dem Anspruch nach sehr wohl dem Gewaltenteilungsmodell entspricht, besonders, wenn man sie von den definierten Funktionen her betrachtet. Im wesentlichen ähneln sich die Organisationsstrukturen der Parteien, wenn auch gewisse Unterschiede zwischen der SPD und den „bürgerlichen“ Parteien bestehen.

5.1. Die vertikale Gliederung

Auf allen Ebenen der Parteiorganisation findet sich im Prinzip die gleiche Gliederung, die dem Gewaltenteilungsmodell entsprechend, zwischen einer legislativen (Mitgliederversammlung und Parteitag), einer exekutiven (Vorstand) und einer richterlichen (Parteigerichte) Gewalt unterscheidet. Der allgemeine Parteiaus-schuß bekleidet eine Art „Zwitterstellung“ zwischen exekutiver und legislativer Instanz.

5.1.1. Parteitage und Mitgliederversammlungen²³

Nach dem Parteiengesetz sind die Mitglieder- bzw. Vertreterversammlungen die höchsten Parteiorgane. Ihnen kommt die Aufgabe zu, Programme, Satzungen und ähnliche „Parteigesetze“ zu beschließen, die Mitglieder der Vorstände und die Delegierten der höheren Gremien (Parteitage) zu wählen sowie die Rechenschaftsberichte der Vorstände entgegenzunehmen.

Auf der untersten Ebene, der des Ortsverbandes, übernimmt die Mitgliederversammlung diese Aufgaben, während bereits in größeren Kreisverbänden, spätestens aber von der Landesebene aufwärts, das Delegiertenprinzip wirksam wird. Entgegen früheren Regelungen, die die Praxis der Delegiertenwahlen in das Belieben der Parteien stellten, besteht nunmehr die Vorschrift der direkten Delegation der Parteitagsglieder durch die nächst niedrigere Organisationsstufe. Inwieweit Vorstandsmitglieder den Parteitagen mit Stimmrecht angehören dürfen, bleibt den einzelnen Parteien überlassen; die zulässige Höchstzahl an ex-officio-Mitgliedern liegt jedoch bei 20 %.

5.1.2. Vorstände²⁴

Die Aufgabe der Vorstände besteht darin, die Geschäfte des betreffenden Gebietsverbandes zu führen und ihn nach Maßgabe der Satzung und der einschlägigen Beschlüsse der Parteitage (Mitgliederversammlungen) zu leiten. Der ehemals sehr hohe Anteil der „geborenen Mitglieder“ (CDU-Bundesvorstand: 93 %, FDP-Bundesvorstand 63 %) wurde durch das Parteiengesetz auf maximal 20 % begrenzt. Als den Vorständen nach-

geordnetes exekutives Organ besteht das vermittels unterschiedlicher Verfahren zu besetzende Präsidium als zentrale Führungsspitze der Partei.

5.1.3. Allgemeine Parteiausschüsse²⁵

Sie dienen vor allem dazu, Aufgaben der Parteitage zu übernehmen, die wegen ihrer Größe lediglich in ein- oder zweijährigen Abständen tagen. Sie haben Sachfragen zu entscheiden und die Vorstände zu kontrollieren. Der ehemals hohe Anteil an Parteivorstandsmitgliedern der gleichen Ebene bei CDU und FDP wurde durch die Bestimmungen des Parteiengesetzes auf ein Drittel aller Mitglieder im Höchsthalle reduziert. Diese Organe können auf der gleichen organisatorischen Ebene gewählt werden, möglicherweise werden sie aber auch von der nächst niedrigeren Ebene besetzt. In diesem Falle sind sie als „föderative Organe“ konzipiert.

5.1.4. Parteigerichte²⁶

In den Aufgabenbereich der Parteigerichte fällt die Schlichtung innerparteilicher Streitigkeiten. Ihre Mitglieder dürfen nicht zugleich Vorständen angehören oder Angestellte der Partei sein.

5.2. Die horizontale Gliederung

Abgesehen von gewissen Unterschieden zwischen der SPD und den „bürgerlichen“ Parteien bestehen im horizontalen Aufbau beträchtliche strukturelle Gemeinsamkeiten, wobei sich die SPD zunehmend den übrigen Parteien angleicht. Oberhalb der nicht autonomen Ortsebene ist der Kreisverband die kleinste selbständige politische Einheit. Auf diesem baut der Landes-, darauf wiederum der Bundesverband auf. Mitunter besteht bei CDU und FDP noch eine – im Unterschied zur SPD politisch bedeutungslose – Bezirksebene. Während sich bei der FDP die Grenzen der Landesverbände mit denen der Bundesländer decken, gibt es in einigen Bundesländern (Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg) mehrere Landesverbände der CDU. In der SPD ist der Ortsverein die unterste organisatorische Ebene, zwischen den Kreis- und den – politisch zentralen – Bezirksverband schiebt sich der Unterbezirk. Der Landesverband besitzt demgegenüber hier nur koordinierende und repräsentative Funktionen²⁷.

5.3. Machtverteilung durch Gruppengliederung

Ein zusätzliches Element der Machtverteilung findet sich bei der CDU in den Vereinigungen, die bei den übrigen Parteien mit Ausnahme der CSU keine strukturelle Entsprechung finden. Ihre Aufgabe besteht darin, das Gedankengut der CDU in die Bevölkerungsgruppen hineinzutragen, deren Interessen sie sich innerhalb der CDU zu vertreten bemühen²⁸.

²³ ParteienG § 12

²⁴ ParteienG § 14

²⁷ Statut der CDU, §§ 15–26, zit. ZEUNER, a.a.O., S. 130 f. Organisationsstatut der SPD, §§ 8–10, ebda., S. 139 Bundessatzung der FDP, §§ 9, 10, ebda., S. 150

²⁸ Vgl. §§ 38, 39 des Statuts der CDU, a.a.O., S. 133 f.

²³ ParteienG § 9

²⁴ ParteienG § 11

Wenn man nun den formalen Aufbau der politischen Parteien und ihre Satzungen als Kriterien ihrer demokratischen Binnenstruktur akzeptierte, wären sie über jeden Zweifel erhaben: Von der Rechtsnorm her, wie sie ihren Niederschlag in Satzungen und Statuten findet, besitzen alle Mitglieder die gleichen personellen Aufstiegs- und sachlichen Partizipationschancen, die Macht der Führungsspitzen ist demokratisch legitimiert und auf mehrere Zentren gleichgewichtig verteilt. Allerdings sagt diese formale Struktur über die reale Machtverteilung und den Ablauf der innerparteilichen Willensbildungsprozesse noch nicht allzu viel aus. Das Vorhandensein „materialer“ Demokratie kann erst in der Praxis der politischen Parteien anhand der eingangs aufgezeigten Kriterien und der eigenen Ansprüche nachgewiesen werden.

6. Der Prozeß der Willensbildung in den Parteien

Politische Willensbildung findet im Rahmen von Entscheidungsprozessen statt, genauer gesagt ist sie Voraussetzung von Entscheidungen²⁹. Dabei kann sie sich im weiteren Sinne auf eine personelle Auswahl wie auch auf eine sachliche Entscheidungsfunktion beziehen. Aus dem hier verwendeten engeren Begriff der politischen Willensbildung soll die Komponente der Personalauswahl ausgeklammert werden. Demzufolge bezeichnet er konkret die Möglichkeit des Mitgliedes, am Entscheidungsprozeß über Politik und Programmatik der Partei teilzunehmen. Mit-Entscheidungsfähigkeit ist jedoch in erheblichem Umfang eine Funktion der verfügbaren Information³⁰. Daher setzt die Frage nach einer demokratischen Struktur innerparteilicher Willensbildungsprozesse sinnvollerweise beim Informationsverhalten der Parteien an.

6.1. Der innerparteiliche Informationsfluß

Informationsfluß ist als Aspekt der Transmissionsfunktion der Parteien in zweierlei Richtung möglich. Von den unteren Ebenen nach oben weitergegebene Informationen können die Aufgabe erfüllen, die Parteiführung auch zwischen den als Austauschforen dienenden Parteitagen über die „Stimmung des Parteivolkes“ zu unterrichten. Sie wäre allerdings durch einen gegenläufigen Informationsfluß von der Spitze zu den Mitgliedern hin zu ergänzen, um diesen die Basis zur kompetenten Meinungs- und Urteilsbildung zu liefern.

Über diesen Aspekt innerparteilichen Lebens fehlen bislang, zumindest für das deutsche Parteiensystem^{30a}, weitgehend systematische Untersuchungen. In einem

von ihr beobachteten Kreisverband der Berliner CDU stellte Renate Mayntz zwar eine mehr oder minder regelmäßige Information der Mitglieder anlässlich der Veranstaltungen fest, diese diene aber kaum dazu, einen demokratischen, von unten nach oben ablaufenden Willensbildungsprozeß in Gang zu setzen. Sie trug vielmehr den Charakter der Berichterstattung über bereits getroffene bundes- und landespolitische Entscheidungen. Fand in Ausnahmefällen eine Entscheidung über die erstatteten Berichte statt, so sollte sie lediglich eine nachträgliche Legitimation abgeschlossener Entscheidungen durch die „Basis“ erbringen³¹. Auch die Versuche, zusätzliche Informationskanäle durch innerparteiliche Bildungsinstitutionen zu schaffen, erwiesen sich nicht als sonderlich fruchtbar³². Obwohl Mayntz den Informationsgehalt parteiinterner Publikationsorgane nicht näher untersucht, ist deren Wert in der Literatur umstritten: Sie dienen mehr der unkritischen Selbstbeweihräucherung als der Vermittlung „objektiver“ bzw. brauchbarer Information. Durch die Kontrolle der Führung über die Parteipresse wird insofern eine Austragung kontroverser Meinungen in ihr verhindert, als es der Parteiführung möglich ist, zu unterbinden, daß die oppositionellen Gruppen über dieses Medium einen innerparteilichen Diskussionsprozeß in Gang bringen³³.

Im Gegensatz zu der mangelhaften Informationsweitergabe von oben nach unten nahm der von Mayntz untersuchte Kreisverband seine Transmissionsfunktion von unten nach oben ziemlich genau³⁴. Damit war aber keineswegs bereits eine Einflußnahme der unteren Ebenen auf die Entscheidungen der Spitze garantiert.

Ohne daß Mayntz' Untersuchungen Anspruch auf universelle Geltung erhöhen, zumal sie schon älteren Datums sind, kann man die unzulängliche Informationsvermittlung von der Bundesebene hinab zu den Kreis- und Ortsverbänden als allgemeines, in allen Parteien feststellbares Phänomen bezeichnen³⁵. Informationen werden in aller Regel nur anlässlich von Wahlen an einen ausgesuchten Kreis von Aktiven weitergegeben und dienen dann vornehmlich Agitationszwecken in der Öffentlichkeit (z. B. die sogenannten Rednerdienste), nicht aber die Einleitung innerparteilicher Entscheidungsprozesse. Andererseits zeigen aber auch die Orts- und Kreisverbände kein überragendes Interesse, wenigstens die spärlich vorhandenen Kommunikationskanäle (Tagungen, Kongresse, Informationsdienste) systematisch zu nutzen, d. h. sie einem breiteren Kreis nutzbar zu machen. Von einer Weitergabe von Informationen über Auffassungen der Mitgliedschaft zu den zur Entscheidung anstehenden Problemen kann nicht im geringsten die Rede sein. Dies mag einesteiils in der Vermutung liegen, die Weitergabe solcher Informationen habe ohnehin keinen Zweck³⁶, andererseits finden wir aber in der Organisationssoziologie häufig das Phänomen,

²⁹ Vgl. dazu HÄTTICH, Manfred: Grundbegriffe der Politikwissenschaft, Darmstadt 1969, S. 81 „Unter politischer Willensbildung verstehen wir den Prozeß, der zu Entscheidungen führt, sofern an ihm mehrere Personen beteiligt sind.“

³⁰ Vgl. MAYNTZ, Renate: Parteigruppen in der Großstadt; Köln/Opladen 1959, S. 92

^{30a} Mit Fragen innerparteilicher Kommunikation in der sozialistischen Partei Italiens (PSI) beschäftigt sich ausführlich die zitierte Untersuchung von BARNES

³¹ vgl. MAYNTZ, Parteigruppen, S. 95 f.

³² vgl. ebda., S. 98 f.

³³ vgl. ZEUNER, a.a.O., S. 102

³⁴ vgl. MAYNTZ, Parteigruppen S. 121 ff.

³⁵ Diesen Eindruck erhält man jedenfalls sowohl aus der einschlägigen Literatur als auch aus eigenen Erfahrungen

³⁶ Vgl. LOHMAR, a.a.O., S. 41 f.

daß die „unteren Chargen“ ein wenig kommunikationsfreudiges Verhalten an den Tag legen, um wenigstens das vermutete „Basiswissen“ bei sich zu monopolisieren, wenn sie schon nicht über „Herrschaftswissen“ verfügen.

Die Frage soll nicht unberücksichtigt bleiben, inwieweit der Parteispitze eine Kontrolle über die parteilernen Kommunikationskanäle zukommt.

Während die eine Seite der Parteienforschung ein Monopol der Parteiführung hinsichtlich der Kontrolle innerparteilicher Kommunikationskanäle annimmt³⁷, bewertet die andere Seite dies nicht allzu hoch, da den außerhalb der Partei bestehenden Informationskanälen eine relativierende³⁸ bzw. dominierende³⁹ Rolle zugeschrieben wird. Bei aller Berechtigung der Zweifel an der Effizienz innerparteilicher Kommunikationskanäle ist jedoch nicht zu vergessen, daß sich das durchschnittliche Parteimitglied vorzugsweise solcher Kommunikation im „Außenbereich“ aussetzt, die es in seiner Meinung bestätigt, „feindlicher“ Kommunikation gegenüber jedoch Abwehrmechanismen entwickelt⁴⁰. Von daher gesehen dürfte der außerhalb der Partei erfolgende Informationserwerb in Hinblick auf die Meinungsbildung des Mitgliedes nicht zu hoch veranschlagt werden.

Einen interessanten Versuch zur Verbesserung des innerparteilichen Informationsflusses unternahm die CDU mit der Diskussion des Berliner Programms auf allen Ebenen der Organisation. Wenn bislang auch noch eine systematische Analyse dieses Versuches nicht veröffentlicht wurde, so soll doch die Resonanz beträchtlich gewesen sein, so daß sich hier unter Umständen ein interessanter Ansatzpunkt innerparteilicher Demokratisierung darstellt, der im Zusammenhang mit Programmdiskussionen als Muster dienen könnte. Jedenfalls scheint eine Verbesserung des innerparteilichen Informationssystems, unter Umständen mit den Kreisgeschäftsstellen als Anlaufpunkte für die Mitglieder, unabdingbare Voraussetzung innerparteilicher Demokratisierung.

6.2. Die Teilnahme der Mitglieder am innerparteilichen Willensbildungsprozeß

Schon die kaum bestreitbaren Mängel im innerparteilichen Informationssystem müßten hinsichtlich der Mitwirkung des einzelnen Mitgliedes am innerparteilichen Willensbildungsprozeß skeptisch stimmen. Nicht von ungefähr kommt Lohmars Feststellung, kaum ein Mitglied glaube ernsthaft daran, von ihm vorgetragene Ideen, sofern sie überhaupt weitergegeben werden, könnten sich durchsetzen⁴¹. So beschränken sich die Orts- und Kreisverbände weitgehend auf das Feld der

Kommunalpolitik. In diesem Bereich besteht theoretisch auch eine weitgehende Mitwirkungsmöglichkeit der Parteimitglieder bis hin zur Grenze des Imperativen Mandats. Wenn aber Lohmars These vom sehr begrenzten Entscheidungsspielraum der Mitglieder zutrifft, da die Politik von den jeweiligen parlamentarischen Vertretern dominiert würde⁴², dürften sich die Partizipationsmöglichkeiten sogar in diesem Bereich beträchtlich verringern. Diese Befürchtung bestätigt sich bei einer Analyse der Veranstaltungsinhalte in dem bereits erwähnten Berliner Kreisverband: Landes- und bundespolitischen Fragestellungen kam gegenüber solchen der Orts- und Kreispolitik ganz eindeutig der Vorrang zu⁴³. Zwar waren in dem beobachteten Kreisverband mitunter Diskussionen zu grundsätzlichen Problemen erfolgt, wobei auch Anregungen weitergegeben wurden, wenn sie von einer kritischen Mehrheit beschlossen wurden, kritische Minderheiten aber versuchte man zu überzeugen. Im allgemeinen kam so eine kritische Meinungsbildung nur als Nebenprodukt der Veranstaltungen zum Tragen⁴⁴.

An der ohnehin schon in verengten Entscheidungsspielräumen stattfindenden Politik der Orts- und Kreisverbände nehmen die Mitglieder im Normalfall nicht sonderlich aktiv teil. Der Vorstand ist der Hauptträger der politischen Willensbildung, nimmt aber Anregungen aus der Mitgliedschaft bereitwillig auf, ohne selbst Initiativen von seiten der Mitgliedschaft „anzufordern“. Neben den satzungsgemäßen Gremien stellen die Fachausschüsse potentielle Träger der politischen Willensbildung dar, diese kamen jedoch in dem Berliner Kreisverband ihrer Aufgabe nur unzulänglich bzw. überhaupt nicht nach. Ihre Aktivität hing in starkem Maße von der ihres Vorsitzenden ab. Auch wenn sie regelmäßig tagten, lieferten sie nur nachträgliche Informationen, waren aber kaum einmal kreativ tätig. Ein gewisses Ansteigen ihrer Aktivität ergab sich dagegen anlässlich von Landesparteitagen⁴⁵.

Insgesamt kann man die Vorstände als die eigentlichen Träger der politischen Willensbildung in den Parteien betrachten, einerseits, weil sich zumindest von der Kreisebene aufwärts in ihnen der politische Sachverstand konzentriert, andererseits, weil bei den Mitgliedern, sei es aus Mangel an Sachverstand, sei es aus Interesselosigkeit, ein relativ geringes Partizipationsbedürfnis besteht.

Zu Recht veranschlagt Kaack die Partizipationschancen auf der Ebene des Kreisverbandes recht unterschiedlich. Wegen ihrer geringen Mitgliederzahl sind die meisten Ortsverbände von vorneherein zur Bedeutungslosigkeit verdammt, während die wenigen Großgemeinden relativ mühelos ganze Kreisverbände dominieren können. Da aber diese Ortsverbände in der Regel auch die Majorität im Kreisvorstand stellen, ist ihre Loyalität diesem gegenüber anzunehmen⁴⁷.

³⁷ NASCHOLD, Frieder: Organisation und Demokratie; Stuttgart usw. 1969, S. 14; ZEUNER, a.a.O., S. 102

³⁸ Vgl. BARNES, a.a.O., S. 30 ff.

³⁹ vgl. ZEUNER, a.a.O., S. 118

⁴⁰ Diese Hypothese wurde vor allem durch zwei Wahlstudien anlässlich der Präsidentschaftswahlen in den Jahren 1940 und 1948 erhärtet. Es handelt sich um die Untersuchungen von LAZARFELD / BERELSON / GAUDET: *The Peoples Choice*; New York 1955 sowie BERELSON / LAZARFELD / MCPHEE: *Voting*, Chicago 1954

⁴¹ Vgl. LOHMAR, a.a.O., S. 42

⁴² Vgl. ebda., S. 73 ff.

⁴³ Vgl. MAYNTZ, *Parteigruppen*, S. 93 f.

⁴⁴ Vgl. MAYNTZ, *Parteigruppen*, S. 96

⁴⁵ vgl. ebda., S. 109 ff.

⁴⁶ vgl. ebda., S. 105 ff., S. 120 ff., S. 148 ff., S. 151 ff.

⁴⁷ Vgl. KAACK, Heino: *Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems*; Köln/Opladen 1971, S. 498

Zur Erklärung der mangelnden politischen Beteiligung der Mitglieder führt die Parteienforschung die verschiedensten Begründungen an. Für Kaack scheinen die Ursachen weniger struktureller Natur zu sein als Resultanten aus der sozialen Umgebung, wobei das Generationenproblem eine wichtige Rolle spielt⁴⁸. In allen Parteien geht nach Zeuner eine gewisse Dynamik von den Jugendorganisationen aus⁴⁹. Diese ist aber in den Traditionsgebieten der Partei wegen der vorhandenen Tendenz zur Überalterung relativ gering, in Diaspora-Gebieten liegt sie über dem Durchschnitt⁵⁰.

Naschold sieht die geringe Partizipation der Mitglieder als Funktion des Verhaltens der Führungsspitze an, die in beträchtlichem Umfang die innerparteilichen Kommunikationskanäle kontrolliere. Damit verfüge sie über das Monopol politischen Führungsvermögens und können potentielle Machtbasen innerparteilicher Opposition überwachen⁵¹. Diese These läßt sich jedoch nach den Untersuchungen Mayntz' nicht in vollem Umfang aufrechterhalten; denn gerade die Inaktiven und die wenig Aktiven vertreten die Auffassung, ihre Einflußchancen seien ausreichend und zeigen eine wesentlich größere Zufriedenheit mit der Politik der Partei als die aktiven Mitglieder⁵². Dieser Kreis ist allerdings zahlenmäßig sehr begrenzt, er schwankt zwischen 11 und 25 %⁵³.

Die Versammlungsbesucher lassen sich in die „Pflichtbewußten“, die den aktiven Kern ausmachen und in die „Gewohnheitsläufer“ einteilen⁵⁴. Als Motive für den Versammlungsbesuch werden sachliches Interesse, Bildungsdrang, Ehrgeiz, Neugierde, Langeweile genannt. Gerade die „Nachdenklichen und Vernünftigen“, so Lohmar, bleiben oft zu Hause, weil sie den Versammlungsbesuch nicht als lohnend empfinden⁵⁵. Dem widerspricht jedoch, daß gerade in den Führungsgremien der Parteien die Mitglieder mit hohem Bildungsniveau und sozialem Status überrepräsentiert sind⁵⁶.

Die Motive der meisten Parteimitglieder zum Beitritt wirken sich ebenfalls aktivitätsmindernd aus. Er besitzt oft nur bekenntnishaften Charakter, ohne daß sich mit ihm die Bereitschaft zu aktiver Mitarbeit verbände, oft erfolgt er aber auch nur aus der Erwartung persönlicher Vorteile. Jedenfalls ergab die Berliner Untersuchung keinen Aufschluß über die Höhe des Anteils der Neuzugänge, die zur aktiven Mitarbeit bereit sind. Die von Mayntz aufgezeigte Praxis der Mitgliederwerbung für die klare Kriterien völlig fehlen⁵⁷, eignet sich kaum dazu, Hoffnungen auf eine positive Auslese durch den Parteibeitritt zu bestätigen. Gerade bei der als positives und belebendes Element herausgestellten jungen Generation finden sich beträchtliche Bedenken gegen

einen Parteibeitritt⁵⁸, was nicht zum geringen Teil aus den erheblichen Unterschieden zwischen Anspruch und Selbstdarstellung der politischen Parteien einerseits und der innerparteilichen Wirklichkeit andererseits resultieren dürfte. Ein wesentliches Hemmnis innerparteilicher Demokratie ist demnach in der fehlenden Partizipation der Mitglieder an den politischen Willensbildungsprozessen zu sehen. Dies rechtfertigt eher einen Umkehrschluß zur These Nascholds: Die organisationspolitische Apathie der Mitglieder ist weniger eine Funktion des Verhaltens der Führungsspitze, dies wird vielmehr erst durch die Apathie der Mitglieder ermöglicht.

6.3. Die Stellung der „Funktionäre“ im Willensbildungsprozeß

Es würde sicherlich den Rahmen dieser Untersuchung sprengen, wollte man den Typus des Funktionärs in allen seinen Motiven, seinem Auftreten und seinen Funktionen darstellen. Innerhalb der Parteihierarchie rangiert er in einer Position zwischen Führung und Mitgliedschaft. Er trägt die Hauptlast der Arbeit und zeichnet sich gegenüber Mitgliedschaft und Führung durch eine größere ideologische Fixiertheit sowie mangelnde kritische Distanz zur eigenen Partei aus. Sein Einfluß auf die „große Politik“ übersteigt kaum den des normalen Mitgliedes, spezialisiert sich aber auf der unteren und mittleren Organisationsebene. Wenn dem Funktionär auch kein erheblicher Einfluß auf die Formulierung der Parteilinie zukommt, so wirkt er doch demokratisierend, indem er bei Wahlen eine gewichtige Rolle spielt und die Parteiführung auf seine Mitarbeit angewiesen ist⁵⁹. Die Parteiführung wird sich daher darum bemühen, mögliche Reaktionen der Funktionäre von vorneherein in ihr Entscheidungskalkül einzubeziehen⁶⁰. Besonders die Offenheit der Funktionärsgruppe für jedes Mitglied wirkt sich zum Nutzen der innerparteilichen Demokratie aus, ein negatives Moment allerdings besteht in ihrer kritiklosen Unterordnung unter die Führung⁶¹.

6.4. Die Rolle der Parteitage

Besonders das Beispiel der CDU verdeutlicht die sich wandelnde Rolle der Parteitage im Hinblick auf den innerparteilichen Willensbildungsprozeß. Dienten sie in die sechziger Jahre fast ausschließlich der Heerschau, der Selbstdarstellung nach außen sowie der Akklamation der Parteiführung, so macht sich zumindest seit dem Berliner Parteitag die Tendenz bemerkbar, die grundsätzlichen programmatischen Entscheidungen stärker vom Vorstand bzw. der Parlamentsfraktion auf die Ebene der Parteitage zu verlagern und auf diese Weise der Partei gegenüber der Fraktions- bzw. Regierungsspitze ein gewisses Eigengewicht zu verleihen^{61a}.

⁴⁸ vgl. ebda., S. 479

⁴⁹ vgl. ZEUNER, a.a.O., S. 109

⁵⁰ vgl. KAACK, Parteiensystem, S. 479 f.

⁵¹ vgl. NASCHOLD, a.a.O., S. 14

⁵² vgl. MAYNTZ, Parteigruppen, S. 105 ff.

⁵³ vgl. ebda., S. 37, vgl. ZEUNER, a.a.O., S. 35

⁵⁴ vgl. MICHELS, Robert: Zur Soziologie des Parteienwesens in der modernen Demokratie; 2. Aufl. Stuttgart 1925, S. 47 (Neuauf. Stuttgart 1957), zit. bei ZEUNER, a.a.O., S. 37

⁵⁵ vgl. LOHMAR, a.a.O., S. 41

⁵⁶ vgl. MAYNTZ, Parteigruppen, S. 61

⁵⁷ vgl. MAYNTZ, Parteigruppen, S. 28 ff., S. 149 f.

⁵⁸ vgl. ZEUNER, a.a.O., S. 36, der eine Untersuchung Walter Jaides zitiert. Derzufolge sind ca. 14 % der Jugendlichen prinzipiell zur Mitarbeit in einer politischen Partei bereit.

⁵⁹ vgl. LOHMAR, a.a.O., S. 54, ZEUNER, a.a.O., S. 78

⁶⁰ vgl. ZEUNER, a.a.O., S. 78, BARNES, a.a.O., S. 226 ff.

⁶¹ vgl. ZEUNER, a.a.O., S. 81

^{61a} Hier wirkt allerdings die Koppelung von Fraktions- und Parteivorsitz relativierend. Insofern setzt die innerparteil-

Damit zeigt das Parteiengesetz, das die vorher recht dubiose Praxis der Delegiertenwahlen zu den Bundestageparteitagen beendete, erste, wenn auch begrenzte Erfolge^{61b}. Zumindest die vorher nahezu 80 % betragende Zahl der in unterbrochener Delegiertenkette gewählten Parteitagsglieder wurde durch die Reform des Wahlverfahrens drastisch beschränkt⁶². Auf diese Weise erhielten Parteitagsglieder eine demokratisch legitimierte Basis, die ihnen vorher zum Teil fehlte. Schon das Besetzungsverfahren hatte nämlich dazu beigetragen, daß die Parteitage nur dann Entscheidungen trafen, wenn sich die Parteiführung vorher nicht verbindlich festgelegt hatte. Aber auch die SPD-Parteitage, die, etwa über das Antragsrecht der Ortsvereine, bereits stärker in den Willensbildungsprozeß eingeschaltet waren, unterlagen enormen Manipulationsmöglichkeiten durch die Antragskommission, die bei der Vielzahl der zur Beratung stehenden Anträge Bündelungs- und Redaktionsaufgaben wahrnimmt. Als besonders beliebtes Instrument zur Erledigung unbequemer Anträge zeigte sich ihre Überweisung in Ausschüsse⁶³.

Dennoch werden auch unter den derzeit verbesserten Bedingungen die Mitwirkungsmöglichkeiten der Parteitage im innerparteilichen Willensbildungsprozeß skeptisch bewertet. Bei einer Größe von mindestens 345 Mitgliedern ist es zweifelhaft, ob sie als geeignete Arbeits- und Entscheidungsgremien fungieren können. Daher erfolgt häufig eine Verlagerung der Willensbildung in die Arbeitskreise⁶⁴. Es bestehen kaum Möglichkeiten, die Parteiführung an Parteitagsbeschlüsse zu binden, nicht zuletzt wegen der Schwierigkeit, Mehrheiten gegen die Spitze zu bilden. Dies wiederum geht auf das Fehlen einer institutionalisierten innerparteilichen Opposition zurück⁶⁵.

Bei den eingebrachten Anträgen sind häufig die Formulierungen zu vage und die Sachverhalte zu komplex, um auf einfache Ja-Nein-Alternativen reduzierbar zu sein. Komplexe Probleme nämlich erfordern Sachkenntnis als Entscheidungsgrundlage. Normalerweise erfolgt eine Auseinandersetzung mit den entscheidungsreifen Anträgen auf den Parteitagen erst so spät, daß die verbleibende Zeit nicht ausreicht, um sich die entsprechenden Informationen zu verschaffen. Von daher erklärt sich auch der appellartige Charakter der meisten Parteitagsgliederungen, denen allerdings eine gewisse, auf einen sehr allgemeinen Rahmen bezogene Planungsfunktion für die Vorstandsarbeit zukommt⁶⁶.

Versuche, der Führung durch eine Flut von Anträgen die Initiative aus der Hand zu nehmen, wie es der linke Flügel der SPD auf dem Saarbrücker Parteitag (1970)

versuchte, scheiterten nicht nur, sondern stärkten sogar die Position der Führung, da mit zunehmender Antragszahl die Notwendigkeit zur Bündelung und damit die Möglichkeit zur Manipulation wächst. Stärkere Einflußchancen der Parteitagsglieder ergäben sich jedoch bei einer Koordination der Aktivitäten der innerparteilichen Opposition⁶⁷. Erste Anzeichen in eine solche Richtung machten sich beim Sonderparteitag der SPD in Bad Godesberg (1971) bemerkbar, als sich in drei Fällen eine Fronde aus Kommunalpolitikern und Jungsozialisten gegen die Parteiführung durchsetzte⁶⁸.

Ähnliche Entwicklungen lassen sich auch bei der CDU und der FPD verzeichnen, wobei im Gruppenpluralismus der ersteren ein relativ starkes Demokratiepotential vorhanden ist, sofern die Interessenkonflikte, die bestehen, transparent gemacht werden. Jedenfalls zeigten die letzten CDU-Parteitage in gesellschaftspolitischen Fragestellungen eine relativ deutliche Flügelbildung, wobei sich als die beiden Blöcke Wirtschaftsrat und Mittelstandsvereinigung auf der einen Seite und Sozialausschüsse, Teile der Jungen Union und der RCDS⁶⁹ auf der anderen Seite gegenüberstanden.

6.5. Die Rolle der Führung im innerparteilichen Willensbildungsprozeß

In der Folge wird Führung eher funktional (im Sinne der Gruppe, die die zentrale Position im innerparteilichen Willensbildungsprozeß und Machtkampf besitzt) als institutionell verstanden, wobei natürlich Deckungen oder Überschneidungen möglich sind. Im allgemeinen ist aber die Parteiführung viel kleiner als etwa der Bundesvorstand und die Fraktionsspitze, andererseits kann sie aber auch größer sein als etwa das Parteipräsidium. Im Normalfall besteht sie aus fünf bis fünfzehn Personen⁷⁰ und ist je nach der spezifischen Situation, in der eine Partei sich befindet (Regierung/Opposition) unterschiedlich strukturiert. Steht eine Partei in der Regierungsverantwortung, so werden ihr die einflußreichsten Mitglieder der Regierung und der Bundestagsfraktion sowie unter Umständen einige wichtige „Landesfürsten“ angehören, in Oppositionsparteien dominieren die beiden zuletzt genannten Gruppen.

Dieser Gruppe kommt im innerparteilichen Willensbildungsprozeß eine zentrale Stellung zu. Bei ihr konzentriert sich das politische Führungsvermögen, sie programmiert Entscheidungen vor, übernimmt die Verbindungsfunktion zwischen Parlament und Parteivorstand und dirigiert weitgehend den Ablauf der Parteitage. Ihrer Position als Veto-Gruppe entsprechend kann sie bei keiner wichtigen Entscheidung umgangen werden⁷¹.

Die noch im Zusammenhang mit der innerparteilichen Machtstruktur zu behandelnde Zusammensetzung der

liche Kritik an der CDU an der Tatsache an, daß sie sich zunehmend von einer Kanzler- zu einer Fraktionspartei entwickelt hat.

^{61b} Zu den Auswirkungen des Parteiengesetzes auf die innerparteiliche Demokratie, vgl. ALEMANN, Ulrich von: Mehr Demokratie per Dekret, PVS XIII, 2 (1972), S. 181-204

⁶² Vgl. MÜLLER, a.a.O., S. 42

⁶³ vgl. KAACK, Parteiensystem, S. 527, vgl. ZEUNER, a.a.O., S. 80

⁶⁴ vgl. KAACK, Parteiensystem, S. 519 ff.

⁶⁵ Vgl. ZEUNER, a.a.O., S. 54 f.

⁶⁶ vgl. KAACK, Parteiensystem, S. 527 f.

⁶⁷ vgl. ebda., S. 530

⁶⁸ Dies waren die Festsetzung des Spitzensteuersatzes der Einkommens- und Körperschaftsteuer, die Ablehnung der erweiterten Indikationslösung bei der Reform des § 218 sowie die Ablehnung einer Direktwahl des Bundesgeschäftsführers durch den Parteitag

⁶⁹ Allerdings ist der RCDS keine satzungsmäßige Vereinigung der CDU

⁷⁰ vgl. ZEUNER, a.a.O., S. 82

⁷¹ Vgl. KAACK, Parteiensystem, S. 663 f.

Führungsspitze läßt den Schluß Zeuners berechtigt erscheinen, wesentliche Parteitage- und Fraktionsentscheidungen würden weitgehend in der Spitze antizipiert, da in ihr auch alle wichtigen innerparteilichen Interessengruppen vertreten sind. So kann der tendenziell demokratisierend wirkende Gruppenpluralismus in sein Gegenteil umschlagen, wenn er dazu beiträgt, Entscheidungen aus den Parteitagungen heraus in die Führungsgremien zu verlagern, wo sie dann eher auf dem Wege des Kompromisses als der Mehrheitsentscheidung gelöst werden⁷².

Die den Entscheidungsspielraum der Parteitage einengende Funktion der Fraktionen stand bereits in anderem Zusammenhang zur Diskussion. Auf der Ebene der Führung wirkt sie aber nochmals auf die Kursbestimmung der Partei mit ein. Mit Lohmar kann man daher ein enormes Führungsgefälle von einem dominierenden Parteiführer über die Parteispitze, die Verbände (vermutlich sind hier innerparteiliche Interessengruppen gemeint) bis hin zur Parteiorganisation verzeichnen⁷³.

6.6. Die Rolle der Partelbürokratie

Entgegen den Thesen von Michels, der der „Bürokratie“ einen beträchtlichen Einfluß auf die innerparteiliche Willensbildung zubilligte⁷⁴, ordnen andere Autoren sie eindeutig der politischen Führung als deren Instrument zu⁷⁵. Mit Recht bezweifelt Barnes sogar die Anwendbarkeit der Weberschen Bürokratietheorie auf innerparteiliche Verhältnisse⁷⁶. Diese Zweifel erscheinen um so berechtigter, wenn man sich die Elemente der Bürokratie nach Weber vergegenwärtigt:

1. Feste Kompetenzen und Verteilung der Befehlsgewalt in Hinblick auf die Organisationszwecke,
2. generell geregelte Qualifikation der Inhaber bürokratischer Positionen,
3. institutionalisiertes Stufensystem der Über- und Unterordnung,
4. Amtsführung nach generell erlernbaren Regeln,
5. Amtsführung aufgrund von Akten und Wahrung der Amtsverschwiegenheit,
6. hauptamtliche Amtsführung und feste Bezahlung,
7. vorhergehende Fachschulung,
8. Ableitung der Macht der Amtsträger aus dem Amt und nicht aus der Person,
9. formelle und unpersönliche Verkehrsform,
10. Einsatz von Spezialisten,
11. Bestehen der Bürokratie aus einzelnen, deren Ideen vor Stellenantritt unterschiedlich waren⁷⁷.

Überflüssig darauf hinzuweisen, daß schon allein auf Grund der Organisationsstruktur der Parteien späte-

stens unterhalb der Landesebene wesentliche dieser Voraussetzungen nicht gegeben, ja zum Teil der Rechts- und Aufgabenstellung der Parteien im demokratischen System diametral entgegengesetzt sind.

Dennoch kommt jedem Kreisgeschäftsführer ein gewisser Einfluß durch seine hauptamtliche Tätigkeit zu. Er ist in der Regel für das einzelne Mitglied ständig ansprechbar, im Gegensatz zu den meisten Kreisvorsitzenden, die durch ihre Tätigkeit in der Bundes- oder Landeshauptstadt häufig nicht oder nur über den Geschäftsführer zu erreichen sind. Diese Faktoren können dem Geschäftsführer besonders dann zugute kommen, wenn er über seine administrative Tätigkeit hinaus politische Ämter anstrebt⁷⁸.

6.7. Die Außensteuerung der Parteien

Waren oben die Vereinigungen und Interessengruppen noch als möglicherweise demokratisierendes Element bezeichnet worden, so ergibt sich mit ihrer Existenz aber auch die Gefahr einer „Außensteuerung“ der Parteien. Reichlich einseitig konstatiert Abendroth einen dominierenden Einfluß des Kapitals, der agrarischen Kleinproduzenten und der Vertriebenen auf die Politik, unterschlägt aber den sicher nicht geringen Einfluß der Gewerkschaften als Arbeitnehmervertreter. Aus seiner „Diagnose“ leitet er einen übergebührenden Einfluß demokratisch nicht legitimer ökonomischer Machtpositionen ab, die durch die organisatorische und finanzielle Schwäche der Parteien weiter verfestigt werde⁷⁹.

Hinter diesen Thesen steht ein gestörtes Verhältnis zum gesellschaftlichen Pluralismus, indem der Einfluß gewisser Gruppen als so berechtigt und selbstverständlich betrachtet wird, daß er nicht einmal mehr erwähnt zu werden braucht, der anderen Gruppen dagegen von vorneherein als illegitim zu gelten scheint. Die politischen Parteien in der BRD haben sich bis zum Beginn der sechziger Jahre in Struktur und Programmatik immer weiter angeglichen, so daß sie, von den jeweils differierenden Randgruppen abgesehen, vergleichbare Wählerschichten anzusprechen versuchen. Dies führte, trotz aller gegenwärtigen Reideologisierung- und Polarisierungstendenzen in den Parteien, zu einer weitgehenden Offenheit gegenüber allen gesellschaftlichen Gruppen, die dementsprechend auch einen – völlig legitimen – Einfluß auf die Politik der Parteien auszuüben bemüht sind. Von daher ist es kaum verständlich, gewisse Gruppen aus dem Prozeß der Interessenartikulation in den Parteien ausschließen zu wollen; das Bestreben der Parteien sollte es vielmehr sein, die bestehenden Interessenkonflikte transparent, pluralistisch lösbar und die daraus entstehenden Machtpositionen kontrollierbar zu machen.

Eine weitere Gefahr sieht Lohmar in der Verengung des Entscheidungsspielraumes der Parteien durch die De-

⁷² vgl. ZEUNER, a.a.O., S. 95

⁷³ vgl. LOHMAR, a.a.O., S. 87 ff.

⁷⁴ Vgl. MICHELS, a.a.O., zit. LOHMAR, a.a.O., S. 55 ff.

⁷⁵ vgl. ZEUNER, a.a.O., S. 88 f., LOHMAR, a.a.O., S. 63

⁷⁶ vgl. BARNES, a.a.O., S. 6 ff.

⁷⁷ vgl. WEBER, Max: Wirtschaft und Gesellschaft; 4. Aufl. Tübingen 1956, S. 845 ff., vgl. LANGE, Max G.: Politische Soziologie, 4. Aufl. Berlin 1970, S. 163 f.; BENDIX, Reinhard: Herrschaft und Industriearbeit, Frankfurt 1960, zit. LOHMAR, a.a.O., S. 55

⁷⁸ Vgl. MAYNTZ, Parteigruppen, S. 76, vgl. KAACK, Parteiensystem, S. 507 ff.

⁷⁹ vgl. ABENDROTH, a.a.O., S. 316 f. Hierzu ausführlich: SEE, Hans: Volkspartei im Klassenstaat, Reinbek bei Hamburg 1972, S. 86 ff.

moskopie. Sie habe zu einer Aushöhlung der politischen Bewußtseinsbildung, einer Personalisierung der Wahl nach optischen Gesichtspunkten und der Dominanz einer politischen „Konsumentenhaltung“ statt der Entscheidung über sachliche Alternativen geführt⁸⁰.

Was Lohmar hier anspricht, scheint aber eher eine Tendenz als eine akute Gefahr zu sein, denn es ließen sich zahllose Beispiele dafür anführen, daß sich die Politik oder Personalauswahl einzelner Parteien mitunter in krassem Gegensatz zur überwiegenden Mehrheit der Öffentlichen Meinung befanden, ganz abgesehen von der Frage, ob bei Befragungen geäußerte Meinung und tatsächliche Einstellung konvergieren. Man sollte auch den Parteiführungen die Kenntnis des Tatbestandes zubilligen, daß mit verschiedenen Fragestellungen und verschiedenen Querschnitten verschiedene Ergebnisse zu erzielen sind. Umfragen können u. U. noch eher, in manipulativer Absicht, zur Rechtfertigung der eigenen Politik als in Lohmars Sinn verwendet werden.

6.8. Zur Kritik des Innerparteilichen Willensbildungsprozesses

Die Analyse des innerparteilichen Willensbildungsprozesses ergab lediglich eine geringe Partizipation der Mitglieder am innerparteilichen Geschehen. Die Gründe hierfür sind jedoch weniger struktureller als persönlicher Natur: Die Mitglieder bewerten die Aktivitäten innerhalb der Partei im Vergleich zu berufsbezogenen, sportlichen oder auch kirchlichen Betätigungen relativ niedrig⁸¹. Andererseits dürfte aber auch ein Teil der Schuld an diesem Zustand bei der Parteiführung liegen, die nur ungern Abstriche an ihrem politischen Führungs-, Informations- und Entscheidungsmonopol vornehmen läßt. Die für Mehrparteiensysteme wie Italien bestehende Möglichkeit des „Voting by Feet“ gilt für das Parteiensystem der Bundesrepublik nicht in vollem Umfang, da sich angesichts der jüngsten Re-Ideologisierungstendenzen zwei relativ geschlossene politische Blöcke gegenüberstehen.

Die erforderlichen Reformen sollten an den beobachteten „Schwachstellen“ ansetzen. Zunächst geht es um die Schaffung der objektiven Voraussetzungen zur Mitwirkung. Auf allen Ebenen sind bei anstehenden Entscheidungen so rechtzeitige und umfassende Informationen notwendig, daß die Sachkenntnis aller Partizipationswilligen eine kompetente Entscheidung erlaubt. Dies setzt die Errichtung institutionalisierter innerparteilicher Kommunikationskanäle voraus, die zur Realisierung innerparteilicher Demokratie unabdingbar sind⁸². Als mögliche Knotenpunkte bieten sich die Kreisgeschäftsstellen an, die ohnehin in das innerparteiliche „Instanzensystem“ am weitesten systematisiert eingegliedert und andererseits zentrale Anlaufstellen für das aktive Parteimitglied sind. Die Gefahr der Bildung neuer innerparteilicher Machtzentren ist durch die

Unterstellung der Geschäftsstellen unter den Kreisvorstand sicherlich zu verhindern.

In diesem Zusammenhang müßte auch der zur Zeit lächerlich geringe Stellenwert der politischen Bildung in den Programmen der Orts- und Kreisverbände überprüft werden. Hier wäre es Aufgabe des Bundes- oder der Landesverbände, Musterprogramme auszuarbeiten, die von den unteren und mittleren Instanzen praktiziert werden könnten oder selbst die Trägerschaft für solche Bildungsprogramme zu übernehmen.

Eine weitere Hebung der Partizipationsbereitschaft des Mitgliedes könnte sich ergeben, wenn man ihm gleich beim Eintritt in die Partei eine konkrete Aufgabe zuwiese⁸³. Dies setzt ein Überdenken der Rolle des Mitgliedes in der Parteiorganisation voraus. Die zu erfüllende Aufgabe könnte sich je nach Interesse auf den Binnenbereich (politische Planung, Organisation, Informationsverteilung) oder auf die Außenbeziehungen (Canvassing, Mitgliederwerbung u. ä.) der Parteien erstrecken. Auf diese Weise könnte der für eine funktionierende Demokratie wichtige „Teilhabe-Aspekt“⁸⁴ verstärkt werden, wodurch sich unter Umständen wiederum eine größere Motivation zur Teilnahme an innerparteilichen Entscheidungsprozessen ergäbe.

In diesem Zusammenhang ist vielleicht das Konzept der organisationsinternen Öffentlichkeit hilfreich, das durch „kritische Publizität und Diskussion“ Herrschaft „auf rationale Autorität reduzieren will. Die Interessen der Mitglieder gelten demnach nicht als rein subjektiv und als rationaler Argumentation zugänglich. Für den innerparteilichen Willensbildungsprozeß ergäbe sich die Notwendigkeit möglichst breiter Informationsstreuung als Basis zur Konsensbildung. Das Kommunikationssystem müßte so beschaffen sein, daß die Möglichkeit zu sofortigem und spontanem Meinungsaustausch bestände, sobald ein Problem auftaucht⁸⁵.

Letzterer Versuch muß schon aufgrund der räumlichen Zerstreutheit und der Größe der Parteiorganisationen als oberhalb der Kreisebene praktisch undurchführbar betrachtet werden. Eine parteiweite Diskussion anstehender Probleme scheint unter Einschaltung aller Partizipationswilligen bestenfalls noch auf der Ebene kleiner Kreisverbände praktikabel. Nicht einmal die Einberufung eines Parteitages als Repräsentativorgan dürfte beim Auftreten eines neuen Problems möglich sein, besonders, wenn es sich um dringliche Entscheidungen handelt. Daher hat sich das primäre Interesse auf die Verbesserung der Information innerhalb der bestehenden institutionellen Strukturen zu richten, wobei eine langfristige informationelle Vorbereitung von

⁸⁰ Vgl. LOHMAR, a.a.O., S. 102 ff., bes. S. 104 ff.

⁸¹ Vgl. NASCHOLD, a.a.O., S. 14, MAYNTZ, Parteigruppen, S. 149 f.

⁸² Vgl. BARNES, a.a.O., S. 16, S. 234

⁸³ In anderem Zusammenhang wurde dieser Begriff geprägt von FETSCHER, Iring: Die Demokratie; Stuttgart usw. 1970, S. 70: Der Teilhabe-Aspekt ist demnach besonders stark in sozialistischen Systemen ausgeprägt, während der „Entscheidungsaspekt“ dort keine Rolle spielt.

⁸⁵ Die Problematik der Reduzierbarkeit von Herrschaft auf rationale Autorität soll hier nicht diskutiert werden. Entwickelt wurde das Konzept der organisationsinternen Öffentlichkeit von Habermas, vgl. dazu NASCHOLD, a.a.O., S. 28 ff.

Grundsatz- und Rahmenentscheidungen sinnvoll erscheint, aber auch partielle Korrekturen des bestehenden parteilichen Institutionengerüsts denkbar sind.

Als erste Möglichkeit wäre die Einführung des Instrumentes der Urabstimmung zu erwägen, die in den Gewerkschaften und in der SPD im Falle der Auflösung bzw. Verschmelzung der Partei mit anderen Parteien bereits praktiziert wird⁸⁶. Ernstzunehmende technische Bedenken können hiergegen wohl kaum vorgebracht werden, das Problem besteht vielmehr darin, bei gegebenem Informationsstand eine Frage auf eine eindeutig entscheidbare Ja-Nein-Alternative zu reduzieren. Das bestehende zeitliche und finanzielle Kostenproblem wird zwar gesehen, scheint aber nicht prinzipiell unüberwindlich zu sein.

Die Einführung eines imperativen Mandates ist bereits mit dem Parteiengesetz nicht vereinbar⁸⁷ und es fragt sich selbst bei den entsprechenden institutionellen Korrekturen und dem Vorhandensein des dazu erforderlichen Informationsstandes der Mitglieder, ob man nicht mit solcher Praxis den Parteitag den Charakter quasi-parlamentarischer Entscheidungsgremien nähme. Es bestände für die stattfindenden Diskussionen die Gefahr einer kaum noch zu überbietenden Sterilität, wenn auch andererseits der Gedanke besticht, daß die mit dem Votum von mehreren hunderttausend Mitgliedern ausgestatteten Delegierten wohl ein wesentlich größeres Gewicht gegenüber der Parteiführung besäßen, als dies momentan der Fall ist.

Eine letzte Möglichkeit bestände in der Institutionalisierung innerparteilicher Opposition⁸⁸. Unter der Voraussetzung einer demokratischen Struktur der partei-internen Gruppen ergäbe sich die Möglichkeit einer beträchtlichen innerparteilichen Demokratisierung durch Gruppenkonkurrenz. Dies Modell wurde bereits in der amerikanischen Druckergewerkschaft ITU praktiziert, allerdings stellte man hier oligarchische Strukturen der beiden Gruppen fest⁸⁹. Prinzipiell scheint das Modell auch auf die Parteien anwendbar, zugleich aber weist Zeuner am Beispiel der Berliner SPD auf die Gefahren einer internen Zwei-Parteien-Bildung hin. Zwar verstärkte die Fraktionierung die Teilnahme der Mitglieder und erhöhte ihren Einfluß gegenüber der politischen Führung, zugleich aber ergaben sich jedoch aus der erfolgten ideologischen Fixierung ein Verzicht auf Diskussionen, die Dominanz taktischer Erwägungen gegenüber politischen Entscheidungen, eine Verengung der Zielsetzung auf personalpolitische Probleme, ein Mißbrauch der Macht zur Ausschaltung oppositioneller Kräfte und letztlich die Gefahr der Parteispaltung⁹⁰.

Selbst bei prinzipieller Bejahung der Notwendigkeit innerparteilicher Opposition stellt sich daher die Frage, ob nicht das Risiko ihrer Institutionalisierung unverhältnismäßig hoch ist, ohne daß Nutzen gesichert wäre.

⁸⁶ Organisationsstatut der SPD §§ 37–40, zit. ZEUNER, a.a.O., S. 144

⁸⁷ vgl. § 15, Abs. 3 Parteienges.

⁸⁸ vgl. ZEUNER, a.a.O., S. 112 ff.

⁸⁹ Eine ausführliche Darstellung dieses Problems siehe bei LIPSET/COLEMAN/TROW: *Party Democracy*; Garden City NY 1962

⁹⁰ Vgl. ZEUNER, a.a.O., S. 114 ff.

7. Das Problem der Ämterbesetzung

Das Problem der Ämterbesetzung stellt sich auf den verschiedenen Organisationsstufen in unterschiedlicher Form. Auf der Ortsebene ist das Rekrutierungspotential in der Regel nur gering und die Zahl der Bewerber um ein Amt übersteigt nur selten die Zahl der zu vergebenen Positionen. Man kann davon ausgehen, daß jeder Partizipationswillige ein Amt erhält, auch wenn man es nun eigens für ihn schaffen müßte⁹¹. Für die Gemeindevertretungen finden sich dagegen aufgrund des höheren Prestigewertes dieser Mandate auch mehr Kandidaten. Mayntz stellte in ihrer Berliner Untersuchung auf der Ebene des Ortsverbandes eine hohe Kontinuität der Ämter und eine geringe Neigung zu Kampfabstimmungen fest. Nur in Ausnahmefällen wurde ein Ortsvorsitzender trotz eigenem Wunsch nicht wiedergewählt, und dies auch nur, wenn er aus den verschiedensten Gründen für die Partei als nicht mehr „tragbar“ galt. Von einer Oligarchie der Besitzenden und der Intelligenz kann zumindest auf der Ortsebene keine Rede sein, vielmehr bestimmen die Aktiven deren Bild⁹².

Auf der Kreisebene bestehen dagegen normalerweise keine Sorgen, die Vorstände nicht vollständig besetzen zu können, da diese Ämter bereits eine gewisse Attraktivität besitzen und mit weniger Arbeit verbunden sind als solche im Ort. Mayntz stellte darüber hinaus auf der Ebene des Kreisverbandes höhere Qualifikationsanforderungen und einen höheren sozio-ökonomischen Status der Kreisvorstandsmitglieder gegenüber ihren „Kollegen“ in den Ortsverbänden fest. Dies gilt auch im Vergleich der Vorstandsmitglieder zu den „normalen“ Mitgliedern⁹³.

Dennoch war, trotz höherer Partizipationsrate, trotz häufigeren Kampfabstimmungen der Einfluß der Mitglieder ungleich geringer als in den Ortsverbänden. Sofern diese bei den Wahlen Kandidaten aufstellten, kamen sie meist aus den Reihen des Ortsvorstandes, der auch die Nominierung vornahm. Auch der Kreisvorstand nahm eine Kandidatenplanung vor, wobei er im wesentlichen sich selbst vorschlug. Darüber hinaus versuchten auch die Vereinigungen, insbesondere die Junge Union, ihre Kandidaten durchzubringen. Dies Verfahren führt zu der häufig beklagten Praxis der Ämterhäufung⁹⁴.

In den seltenen Machtkämpfen setzte sich langfristiger qualifizierter Kandidat durch. Da die Mitglieder nicht am Planungsprozeß beteiligt waren, verfügten sie über eine relativ große Autonomie bei der Entscheidung über die Kandidaten. Als Ausnahme von dieser Regel galt die loyale Unterstützung der Kandidaten des eigenen Ortsverbandes⁹⁵.

Aus den auf die Kandidaten angewandten Auswahlkriterien lassen sich zwei Karrieremuster ableiten, nämlich die Wahl aufgrund vermuteter Experteneigenschaften und die „Ochsentour“. Neben Expertentum und Er-

⁹¹ vgl. MAYNTZ, *Parteigruppen*, S. 42 f., S. 143 ff.

⁹² Vgl. MAYNTZ, *Parteigruppen*, S. 42 ff., bes. S. 46, S. 48

⁹³ vgl. ebda., S. 61 f.

⁹⁴ vgl. ebda., S. 55 ff.

⁹⁵ Vgl. MAYNTZ, *Parteigruppen*, S. 56 ff., S. 147

fahrung gelten Sympathie und Gruppenzugehörigkeit als wesentliche Auswahlkriterien⁹⁶. Nach Kaack erweist sich, wie schon bei den Sachentscheidungen, auch bei der Personalauswahl die Nadelöhr-Funktion der Kreisebene. Nur fünf Prozent aller Mitglieder gelangen in Ämter, die über sie hinausgehen⁹⁷.

Die Rolle der Parteitage bei der Bestimmung der Führung hat sich seit den fünfziger Jahren beträchtlich gewandelt. In der Ära Adenauer wurden nur der Vorsitzende und seine Stellvertreter vom Parteitag, eine geringe Zahl von Vorstandsmitgliedern vom Bundesausschuß gewählt, während der überwiegende Teil sogenannte „geborene Mitglieder“ waren. Dabei wurden nicht einmal immer die formalen Regeln eingehalten, die stattfindenden Wahlen besaßen reinen Akklamationscharakter⁹⁸. Inzwischen sind dagegen, zumindest bei den „einfachen“ Vorstandsmitgliedern Kampfabstimmungen zum Normalfall geworden. Auch bei den „höheren Chargen“, den Präsidiumsmitgliedern und den stellvertretenden Vorsitzenden, finden sich mitunter Gegenkandidaten, wobei allerdings Außenseiter kaum eine Chance haben, da ihnen die notwendige Bekanntheit fehlt⁹⁹.

Aber sogar beim Fehlen von Gegenkandidaten kommt den Stimmenanteilen der einzelnen Kandidaten eine Barometerfunktion zu¹⁰⁰. Eine Kampfabstimmung um den Parteivorsitz gab es bei den größeren Parteien erstmals 1971, als Kohl und Barzel um den CDU-Vorsitz kandidierten.

Der Extremfall der Wahl durch Kooptation findet sich zwar noch, aber zumindest auf der Bundesebene kann man von einer wachsenden Auswahlmöglichkeit auf gleicher Bekanntheitsstufe ausgehen, während für ausgesprochene new-comer die Wahl ungemein schwierig ist¹⁰¹. Die Behauptung Barnes vom offenen Charakter der politischen Führung¹⁰² trifft daher ebenso wenig zu wie die Eisermanns, die Parteiführungen hätten den Charakter geschlossener Gruppen¹⁰³. Prinzipiell ist zwar der Aufstieg in die Führung für jedermann offen, aber es sind erhebliche Barrieren vorhanden, die den Zugang erschweren. In der Regel ist er zumindest von einer gewissen Bekanntheit und erwiesener Qualifikation auf der Ebene der Landesverbände, der Vereinigungen, der Regierung oder der Administration abhängig. Allerdings läßt sich feststellen, daß der Nachwuchsmangel der Parteien den Aufstieg tendenziell erleichtert¹⁰⁴.

⁹⁶ vgl. LOHMAR, a.a.O., S. 85, MAYNTZ, Parteigruppen, S. 145 f.

⁹⁷ vgl. KAACK, Parteiensystem, S. 512

⁹⁸ vgl. MÜLLER, a.a.O., S. 50 f.

⁹⁹ Als Beispiel sei hier der erfolglose Versuch der Jungsozialisten auf dem Saarbrücker SPD-Parteitag genannt, als sie Helmut Schmidt durch den damals noch weithin unbekannteren Norbert Gansel ersetzen wollten

¹⁰⁰ vgl. LOHMAR, a.a.O., S. 85

¹⁰¹ siehe Anm. 99), als Gegenbeispiel ließe dagegen sich die Wahl des RCDS-Bundesvorsitzenden Languth in den CDU-Bundesvorstand anlässlich des Saarbrücker Parteitages 1971 nennen

¹⁰² vgl. BARNES, a.a.O., S. 220

¹⁰³ zit. nach GAGEL, Walter: Materialien für den Unterricht: Die politischen Parteien; Beilage zur Zeitschrift „Politische Bildung“ 1,1 (1967), S. 3

¹⁰⁴ vgl. ZEUNER, a.a.O., S. 109 ff.

Beim Prozeß der Kandidatenauswahl für den Bundestag und für den Landtag besteht in den Wahlkreisen ein erheblicher Einfluß der Funktionäre, besonders bei vakant werdenden Wahlkreisen und solchen, für die sich die Führung nicht auf einen Kandidaten einigen konnte. Fast 50 % aller CDU-Kandidaten müssen sich bei ihrer Erstaufstellung einer Kampfabstimmung stellen, danach aber wächst die Tendenz zur Wiederwahl. Einflußversuche der Bundes- und Landesspitze sind durchweg erfolglos¹⁰⁵.

Gerade die Praxis der Kandidatenaufstellung hat in der Bundesrepublik unterschiedliche Vorschläge zur Demokratisierung der Verfahren hervorgerufen. Es wird insbesondere auf die Tatsache verwiesen, daß lediglich 0,12–0,15 % der Wahlberechtigten die Zusammensetzung der Parlamente bestimmen¹⁰⁶. Als Muster einer Reform bietet man unter anderem die amerikanischen *Primaries (Vorwahlen)* an, die je nach ihrer konkreten Form¹⁰⁷ die Anhängerschaft¹⁰⁸ oder die breite Öffentlichkeit am Prozeß der Kandidatenauswahl beteiligen. Damit wird der doppelte Zweck verfolgt, die Legitimationsbasis der Abgeordneten zu verbreitern und die Auswahl zu demokratisieren.

Abgesehen von der möglichen rechtlichen Problematik der Einführung solcher Verfahren (Geheimnischarakter, Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl bzw. hier der Vorwahl) erscheint es fraglich, ob die zeitlichen, finanziellen u. ä. Kosten den zwar möglichen, aber nicht sicheren Nutzen, die Demokratisierung des Parteiensystems, rechtfertigen. Wenn schon in den USA kritische Stimmen gegenüber dieser Praxis laut werden¹⁰⁹, so lassen die andersartigen Bedingungen der politischen Kultur und Struktur in der BRD die Probleme sicherlich nicht geringer werden.

Der Struktur des deutschen Parteiensystems entspräche wohl eher das Instrument der Urwahl der Kandidaten, das in Westeuropa, vor allem in den Niederlanden, bereits existiert und in der Form einer unverbindlichen Befragung bereits anlässlich der Landtagswahl 1971 in Rheinland-Pfalz praktiziert wurde¹¹⁰. Solches Verfahren würde auch nicht prinzipielle, sondern lediglich technische Probleme mit sich bringen.

8. Innerparteiliche Machtstrukturen und das Problem der Machtkontrolle

Wenn man mit Hättich Macht als die Möglichkeit definiert¹¹¹, das Verhalten anderer, notfalls auch gegen

¹⁰⁵ Vgl. ZEUNER, a.a.O., S. 108 ff.

¹⁰⁶ Vgl. KAACK, Heino: Wahlkreisgeographie und Kandidatenaufstellung, Opladen 1969, S. 66

¹⁰⁷ Da das Wahlrecht in den USA Angelegenheit der Gliedstaaten ist, bestehen verschiedene Formen der *Primaries*, wobei es sich durchweg um verschiedene Variationen der beiden Grundmuster offener und geschlossener Vorwahlen handelt, vgl. dazu: FABRITIUS, Georg: Die amerikanischen Vorwahlen (*primaries*): Ein Modell für die Bundesrepublik; in: Eichholz/Brief 1/72, S. 5

¹⁰⁸ Das amerikanische Parteiensystem kennt nicht die formale Mitgliedschaft wie in der BRD

¹⁰⁹ Vgl. FABRITIUS, a.a.O., S. 6 f.

¹¹⁰ vgl. ebda., S. 10 f.

¹¹¹ vgl. HÄTTICH, a.a.O., S. 78

deren Willen zu beeinflussen, so ergeben sich aus der Analyse des Willensbildungsprozesses und des Vorganges der Ämterbesetzung bereits recht eindeutige Aufschlüsse über innerparteiliche Machtstrukturen.

Einfluß und Kontrolle als Synonyme der Macht sind weitgehend bei den Führungsgruppen konzentriert, die sich trotz zunehmender Demokratisierung der innerparteilichen Praxis noch in weiten Bereichen demokratischer Machtkontrolle entziehen. Es gab in der Geschichte der BRD keinen einzigen Fall, in dem die Parteispitze von dem Parteitag gestürzt worden wäre, und sogar bei der Wahl der Parteiführung gab oft die Fraktion im Bundestag den Ausschlag¹¹². Dieser Eindruck wird auch weithin in der Literatur bestätigt: „Revolutionen“ gegen die Parteispitze werden wegen deren Kontrolle über das Kommunikationssystem gar nicht erst versucht¹¹³. Machtkämpfe finden auf der gleichen Ebene statt, so daß Abwahlen von Vorstandsmitgliedern zumeist auf Initiativen von deren Kollegen zurückgehen¹¹⁴. Besonders auffällig ist die Loyalität gegenüber dem Parteivorsitzenden in der SPD: Schumacher und Ollenhauer schieden durch ihren Tod aus dem Parteivorsitz aus, Brandt konnte sich zwei aufeinanderfolgende Wahlniederlagen leisten, ohne daß dadurch seine Position als Kanzlerkandidat bzw. Parteivorsitzender in Frage gestellt worden wäre.

Die in der politischen Willensbildung führende Gruppe kann auch als innerparteiliches Machtzentrum bezeichnet werden. In der Geschichte der politischen Parteien in der Bundesrepublik finden sich die verschiedensten Muster innerparteilicher Machtstrukturen: monolithisch und auch von der Landesebene her relativ wenig beeinflusst waren die CDU unter Adenauer und die SPD unter Schumacher. Daneben ist wohl die Form des Triumvirates am geläufigsten. Sie fand sich in der SPD von 1960–1966 (Brandt, Wehner, Eriker), in der CDU 1963–1966 (Erhard, Dufhues, Barzel) sowie in der FDP seit 1968 (Scheel, Genscher, Mischnik bzw. neuerdings Flach)¹¹⁵. Über die derzeitige Führungsstruktur der Parteien werden nur deren intime Kenner Auskunft geben können, da der Außenstehende die Stärke der Position Barzels und Brandts nicht ohne weiteres beurteilen kann. Rein formal liegt allerdings ein relativ hoher Grad an Machtkonzentration vor, wie er etwa im britischen Regierungssystem der Regelfall ist: Partei- und Regierungs- bzw. Oppositionsführung sind in einer Hand vereinigt. Auch auf der Ebene der Bundesländer finden sich normalerweise Abbildungen dieser Machtstruktur.

Das Ausmaß, in dem die formale Machtstruktur in der Realität verändert wird, läßt sich bei der CDU leichter feststellen als bei der SPD. Da bei letzterer keine ein-

heitlichen und starken Landesverbände bestehen, ist von dieser Ebene her nur dann eine Machtbeschränkung der Bundesspitze zu erwarten, wenn die der SPD angehörenden Regierungschefs zur Kategorie der sogenannten starken Persönlichkeiten gehören¹¹⁶. Daneben kann, je nach persönlichen Qualitäten, der Vorsitzende der Bundestagsfraktion eine gewichtige Rolle spielen¹¹⁷.

Aufgrund der föderalistischeren Struktur der CDU gegenüber der SPD dürfte hier ein vergleichsweise großer Einfluß der Landesvorsitzenden auf die Führungsspitze des Bundes vorliegen, nicht zu unterschätzen ist auch die Position der Vereinigungen sowie die der Bundestagsfraktion, wenn sich die CDU in der Regierungsverantwortung befindet¹¹⁸. Bedingt durch die Fraktionsgemeinschaft mit der CSU dürfte allerdings von dieser der stärkste Einfluß auf die Politik der CDU-Spitze ausgehen, zumindest was ihre praktische Durchsetzung im Bundestag anbetrifft.

Zwar besteht innerhalb der Parteiführung, insbesondere bei der CDU, eine relativ pluralistische Machtstruktur, aber das Gefälle von der Spitze nach unten hin ist doch recht beträchtlich, insbesondere, wenn man bedenkt, daß diese relativ kleine Gruppe nahezu den gesamten hauptamtlichen Parteiapparat auf der Bundes- und z. T. auch auf der Landesebene kontrolliert, die partei-internen und nach außen wirkenden Publikationsorgane steuert und über die Parteifinzen verfügt. Darüber hinaus liegt auch eine, wenn nicht vollständige, so doch weitgehende Kontrolle der partei-internen Aufstiegskanäle vor¹¹⁹.

Man kann so von einer gewichtigen und nur zum Teil kontrollierten Machtposition der Führungsspitze sprechen. Diese aber sollte aus den verschiedensten Gründen in ihren Auswirkungen wiederum nicht überschätzt werden: Die der Parteispitze formal und informell gegenüber den Mitgliedern zur Verfügung stehenden Disziplinierungsmaßnahmen werden wegen der geringen Partizipationsrate nur im Ausnahmefall angewendet werden, da sie sonst noch weiter partizipationshemmend wirken¹²⁰. Über den Einfluß der Parteipresse im internen Bereich liegen zwar bislang noch keine empirischen Untersuchungen vor, jedoch muß wegen ihres geringen Informationswertes erheblich bezweifelt werden, daß sie ein geeignetes Manipulationsmittel der Führung sind. Eine solche Absicht aus ihrer gesamten Aufmachung heraus lesen zu wollen, ist ebenfalls etwas gewagt, da sie zu diesem Zweck zu wenig gekonnt redigiert sind. Zwar liegt in der Kontrolle der Aufstiegskanäle ein gewichtiges Machtmittel, seine

^{112a} vgl. DAHL, Robert A.: *The Concept of Power*; in: BELL/EDWARDS/WAGNER (Hrsg.): *Political Power*, New York / London 1969, S. 794

¹¹² So geschehen beim Sturz Erhards als Bundeskanzler, die seinen Rücktritt als Parteivorsitzender nach sich zog, und bei Ablösung Mendes als FDP-Vorsitzender

¹¹³ Vgl. BARNES, a.a.O., S. 16, S. 222 ff.

¹¹⁴ vgl. LOHMAR, a.a.O., S. 85

¹¹⁵ vgl. ZEUNER, a.a.O., S. 84

¹¹⁶ Dies waren früher vor allem der hessische Ministerpräsident Zinn und der Berliner Regierende Bürgermeister Brandt, der später auch Parteivorsitzender wurde, heute spielt unter den Landesfürsten wohl der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Kühn die führende Rolle

¹¹⁷ So vor allem Eriker, Schmidt und heute Wehner

¹¹⁸ Von den gewählten acht Präsidiumsmitgliedern sind Kohl und Stoltenberg Landesvorsitzende, Katzer, Schröder und Frau Wex stehen einer Vereinigung vor, Barzel war vor seiner Wahl zum Parteivorsitzenden Vorsitzender der Bundestagsfraktion

¹¹⁹ Vgl. ZEUNER, a.a.O., S. 103

¹²⁰ vgl. ebda., S. 118

Bedeutung wird aber durch Mayntz' Untersuchungen relativiert¹²¹.

Aus den verschiedenen Untersuchungen geht hervor, daß die Rede von einer monolithischen Führungsstruktur der Parteien übertrieben ist¹²². Zwar lassen sich in den deutschen Parteien „Parallel-Hierarchien“ (Barnes) oder „Stratarchien“ (Eldersveld) noch nicht ausdrücklich nachweisen, aber man kann doch ein beträchtliches Maß an interner und externer Kontrolle der Führungsspitzen vermuten, wobei insbesondere bei CDU und FDP die föderale Komponente eine wichtige Rolle spielt. Andererseits bringt aber auch die zu beobachtende Verschränkung der Bundes- und Landesebene die Gefahr einer Verfilzung der Machtstrukturen dieser Stufen und somit einer Erschwerung der Kontrolle von Außen mit sich¹²³.

Diese Tendenz ist auch zwischen der Landes- und der Kreisebene sowie dem Kreis- und dem Ortsverband feststellbar. Ein häufig anzutreffendes Phänomen ist der Landtagsabgeordnete, der zugleich als Kreisvorsitzender diese Ebene kontrolliert. Auf dieser Basis bildet sich eine monopolistische, eine oligopolistische oder eine pluralistische Machtstruktur heraus, abhängig davon, ob der Kreisvorsitzende und Landtagsabgeordnete die Macht allein in seinen Händen konzentriert, ob er sie mit einem exklusiven Kreis von Lokalmatadoren teilt oder ob eine pluralistische Verteilung von Kreisvorsitz, Landtagsmandat, Vorsitz der Kreistagsfraktion und einiger anderer Schlüsselstellungen in mehreren Händen vorliegt¹²⁴. Welche dieser Konstellationen auch immer gegeben sei – die pluralistische Variante ist die seltenste – so läßt es sich der Kreisvorsitzende/Landtagsabgeordnete in der Regel nicht nehmen, seinen Kreisverband im Landesvorstand zu vertreten¹²⁵.

Schon die Analyse der Willensbildungsprozesse in den Parteien wies das innerparteiliche Informationssystem als stark reformbedürftig aus. Seine Verbesserung ist eine zwar notwendige, aber nicht zureichende Voraussetzung innerparteilicher Demokratie. Die innerparteiliche Machtverteilung machte nämlich aufmerksam auf die Diskrepanz zwischen der Rechtsnorm, die das Mitglied bzw. seine Vertretungsorgane als oberste Instanzen im politischen Willensbildungsprozeß definierte¹²⁶ und der realen Situation in den politischen Parteien, wie sie sich aus den einschlägigen Untersuchungen ergibt. Es ist aber zu betonen, daß das Problem eines wenig demokratisierten innerparteilichen Willensbildungsprozesses kein spezifisch deutsches ist. In einem Land, das gemeinhin als das Musterbeispiel parlamentarischer Demokratie dargestellt wird, nämlich Groß-Britannien, stellt es sich in sehr viel schärferer Form. Es sei nur darauf verwiesen, daß bei der Aufstellung des Parteiführers weder dem konservativen Parteivolk noch dem

der Labour-Party ein Einfluß zukommt¹²⁷. Seine Beteiligung an der Bestimmung des Parteikurses, in der Bundesrepublik in allen Parteien zumindest der Zielvorstellung nach und im Ansatz vorhanden, scheint in der Konservativen Partei nicht einmal in Erwägung gezogen zu werden. Aber auch aus der politischen Praxis der Labour-Party, deren Struktur im Vergleich zu der ihres Kontrahenten stärker demokratisiert ist, ließen sich ausreichend viele Beispiele dafür anführen, daß die Parteispitze ihre Entscheidung relativ unbeeinflußt von den Vorstellungen der Mitgliedschaft trifft¹²⁸.

Nun stellt das Parteiengesetz allerdings höhere Ansprüche und langfristig dürfte es auch im Eigeninteresse der Parteien liegen, die realen Entscheidungsstrukturen den formalen anzupassen. Darauf weist auch die in allen Parteien in Gang gekommene Reformdiskussion hin, die im Gegensatz zu der der sechziger Jahre nicht mehr allein unter dem Gesichtspunkt der Steigerung der Effizienz, sondern auch unter dem innerparteilicher Demokratisierung geführt wird.

Die Reformen müssen sich innerhalb des vom Parteiengesetz abgesteckten institutionellen Rahmens bewegen, wenn man nicht die generelle Ablösung des Parteienstaates etwa durch Muster rätendemokratischer Natur anstrebt. Innerhalb dieses Rahmens bestehen jedoch kaum Probleme prinzipieller und struktureller Natur, sondern die Verbesserung innerparteilicher Kommunikationskanäle wäre ein erster Schritt zur Neuverteilung der Macht in den politischen Parteien in der Form, wie sie von den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen zugewiesen ist. Von einer Verbesserung der Kommunikation könnte demzufolge eine Eigendynamik ausgehen, die das Problem der Machtverteilung sozusagen von selbst löste.

Zunächst wäre in diesem Zusammenhang das Gewicht der Parteitage im innerparteilichen Willensbildungsprozeß zu erhöhen. Die sich dazu anbietende „Politisierung“ der Parteitage wäre bei der CDU einfacher zu lösen als in den anderen Parteien, da in ihr keine künstlichen Flügelbildungen erforderlich wären, sondern in den Vereinigungen bereits Ansatzpunkte zu einer pluralistischen Gruppenbildung bestehen, die geringere Gefahren als ein innerparteiliches Zwei-Fraktionen-System mit sich bringt, da wechselnde Koalitionsbildungen möglich und erforderlich sein würden. Funktion und Struktur der Vereinigungen wären allerdings zu überdenken und gegebenenfalls neu zu definieren. Ob man nun eine bündische Struktur nach dem Muster der ÖVP wählt, oder sich, wie die Labour-Party, dafür entscheidet, die Parteiorganisation auf ein „lokales“ und ein „funktionales Bein“ (hier: Gewerkschaften) zu stellen, oder ob man die Vereinigungen lediglich als informelle innerparteiliche Gruppen behandelt, soll hier nicht näher behandelt werden¹²⁹. Jedenfalls wäre die Organisationsstruktur der politischen Parteien unter

¹²¹ vgl. MAYNTZ, a.a.O., S. 55 ff., S. 69 ff.

¹²² Vgl. dazu die Untersuchung von BARNES; sowie ELDERSVELD, Samuel: *Political Parties*; Chicago 1964, ZEUNER, a.a.O., S. 114 ff.

¹²³ vgl. näheres bei KAACK, *Parteiensystem*, S. 512 ff.

¹²⁴ vgl. ebda., S. 502 ff.

¹²⁵ vgl. ebda., S. 500

¹²⁶ Vgl. dazu die entsprechenden Ausführungen bei MÖLLER, a.a.O., S. 123 ff.

¹²⁷ vgl. JENNINGS, Ivor / RITTER, Gerhard A.: *Das britische Regierungssystem*, 2. Aufl., Köln/Opladen 1970, S. 62 ff., S. 394 ff., S. 408 ff.

¹²⁸ vgl. SCHRÖDER, Dieter: *Großbritannien*; Hannover 1969, S. 148, S. 152 f.

¹²⁹ Näheres dazu in dem Beitrag von Norbert Lammert in diesem Band

dem Vorzeichen innerparteilicher Demokratisierung einmal auf diese Frage hin zu überdenken.

Ein ungelöstes Problem verbleibt auch dann noch, wenn man das Gewicht des Parteitages erhöht hat, in der Kontrolle der Führung in der zwischen den Parteitagen verbleibenden Zeit. Die allgemeinen Parteiausschüsse kommen dieser Aufgabe erwiesenermaßen nicht nach, obwohl die strukturellen Voraussetzungen effizienter innerparteilicher Kontrolle gegeben wären. Jedoch wäre die Änderung ihrer Besetzung erforderlich. Unabhängig davon, ob die Vorstandsmitglieder ihnen überhaupt nicht oder ohne Stimmrecht angehörten, bieten sich drei Konstruktionen an: Sollte an die Konzeption des „kleinen Parteitages“ gedacht sein, böte sich die direkte Wahl der Ausschußmitglieder durch den Parteitag an. Eine zweite Möglichkeit bestände in der Schaffung eines föderativen Organs, dessen Mitglieder auf der nächstniedrigeren Organisationsstufe gewählt würden. Im Falle der Einführung eines bündisch strukturierten Organs müßte die Beschickung durch die Vereinigungen erfolgen. In den beiden zuletzt genannten Fällen wären noch zwei verschiedene Varianten dahingehend denkbar, daß die Stärke der Vertretungen der Landesverbände bzw. Vereinigungen entsprechend der Mitgliederzahl oder unabhängig von ihr erfolgte. Man könnte schließlich auch eine Kombination der zweiten und der dritten Variante wählen. Alle die genannten Strukturmodelle ließen sich auf Bundes-, Landes- und Kreis-ebene gleichermaßen praktizieren.

Ein Demokratisierungseffekt wäre sicherlich weiter zu erzielen, würde man das derzeitige, am Modell der Honoratiorenpartei orientierte Strukturprinzip der Vorstände durch die Schaffung klarer Verantwortlichkeiten per Aufgabendefinition für das einzelne Vorstandsmitglied ersetzen. An die Stelle kollektiver Verantwortlichkeit des Gesamtvorstandes, der die Kontrolle der Funktionserfüllung der einzelnen Mitglieder erschwert, würde die Einzelverantwortlichkeit treten, die zugleich ein mehr an Transparenz bedeutete. Durch eine klare Aufgabendefinition würde sich aber nicht allein das Potential an innerparteilicher Demokratie steigern, sondern gleichzeitig könnte ein Effizienzgewinn erzielt werden. Vermutlich wäre angesichts der Personalprobleme der meisten Ortsverbände dies Modell frühestens auf der Ebene des Kreisverbandes zu praktizieren.

9. Die Demokratisierung innerparteilicher Entscheidungsprozesse

Wenn erst an dieser Stelle auf die Problematik der Demokratisierung innerparteilicher Entscheidungsprozesse eingegangen wird, so deshalb, weil sie im Unterschied zu den Willensbildungsprozessen eine stärkere Berücksichtigung des Machtaspektes verlangen, den die Willensbildung, die im Vorfeld der Entscheidung stattfindet, lediglich antizipierend (als strategischen Aspekt) berücksichtigen muß.

Eine Diskussion dieses Problems kommt an einer Auseinandersetzung mit Nascholds Thesen zur innerorganisatorischen Demokratisierung nicht vorbei. In seinem

Konzept unterscheidet er zwischen verschiedenen Entscheidungstypen¹³⁰, für die er ein unterschiedliches „Demokratisierungspotential“ annimmt¹³¹.

Es kann auf Einzelheiten dieses Konzepts nicht eingegangen werden, aber bereits der zugrundeliegende Organisationsbegriff ist problematisch, da Naschold offensichtlich nicht zwischen Freiwilligenorganisationen und bürokratischen Organisationen differenziert. Sollte er damit zum Ausdruck bringen wollen, daß zwischen beiden Typen kein Unterschied besteht, oder daß Freiwilligenorganisationen bürokratisiert sind, so sei darauf verwiesen, daß bereits eine oberflächliche Überprüfung dies als für die Parteien nicht zutreffend erwies¹³².

Nascholds Konzeption geht demnach schon insofern an der innerparteilichen Wirklichkeit vorbei, als bürokratische Entscheidungsstrukturen vorausgesetzt werden, die nicht existieren. Wenn innerparteiliche Bürokratien überhaupt bestehen, dann doch höchstens in den Bundesgeschäftsstellen, die aber keineswegs über ein der Verwaltung im politischen Gesamtsystem vergleichbares Gewicht im innerparteilichen Entscheidungsprozeß verfügen.

Die Konzeption wäre unter Umständen dann noch praktikabel, wenn man die Mitgliedschaft als Organisationsspitze ansähe. Dafür ergeben sich aber trotz entsprechenden rechtlichen Bestimmungen aus der Analyse innerparteilicher Wirklichkeit keine Anhaltspunkte. Um die bestehenden Einwände näher zu verdeutlichen, soll das Konzept der Zweck- und Routineentscheidungen als Beispiel herangezogen werden. Als konkrete Maßnahmen schlägt Naschold vor: (1) Ausbau hierarchischer Entscheidungsprogramme zu Einzelanweisungen mit eingebauten sekundären Elastizitäten, (2) Ersetzung der Steuerung der Subsysteme durch Regelprozesse, (3) Umwandlung bürokratisierter Organisationen in in hohem Maße koordinierte und motivierte soziale Systeme, um damit eine Nivellierung der Macht zu erreichen¹³³.

Schon hier ergibt sich das Problem, daß die angesprochene hierarchische Unterordnung nur im Verhältnis Führungs-Parteibürokratie besteht. In diesem Falle wäre aber der Nutzen einer Demokratisierung, die das Gewicht der Bürokratie erhöhte, nicht unbedingt einsichtig, da sie das Gewicht des von der Mitgliedschaft nicht kontrollierten und auch nur schwer kontrollierbaren bürokratischen Apparates gegenüber der Führung, die demokratisch legitimiert, kontrolliert und verantwortlich ist, verstärkte. Die Wirkung wäre aber eher entdemokratisierend.

Für das Verhältnis der Führung zur Mitgliedschaft ist die von Naschold aufgezeigte Problematik insofern nicht von Relevanz, als formal die Mitgliedschaft oberstes Entscheidungsgremium ist und nicht etwa die Führung. Es kann gar nicht darum gehen, den Entscheidungsspielraum zu erweitern und dessen Einengung

¹³⁰ Es sind dies Routine-, Zweck-, Innovations-, Krisen-, Machtzuwachs-, Programmverschachtelung- und Konfliktverlagerungsstrategien

¹³¹ vgl. zum folgenden NASCHOLD, a.a.O., S. 62 ff.

¹³² Vgl. dazu Kapitel 6.6. dieses Aufsatzes

¹³³ Vgl. NASCHOLD, a.a.O., S. 62 ff.

durch hierarchische Einzelanweisungen abzubauen, sondern vielmehr darum, wesentliche Teile der Entscheidungskompetenz (u. a. auch die der Formulierung von Entscheidungsprogrammen für die Führung) von der Führung auf die Mitgliedschaft zu verlagern. Daß im Rahmen dieser Entscheidungsprogramme gewisse und z. T. erhebliche Elastizitäten für das Entscheidungsverhalten der Führung vorliegen müssen, dürfte selbstverständlich sein, will man nicht Demokratisierung durch einen Effizienzverlust erkaufen.

Nicht viel anders verhält es sich mit der Ersetzung der Steuerung der Subsysteme durch Regelprozesse. Die Subsysteme im Bereich der Parteien sind durch die Bestimmungen des Parteiengesetzes definiert¹³⁴. Diese stehen der Norm nach in einem derart gestalteten Über- bzw. Unterordnungsverhältnis, daß die Mitgliedschaft bzw. deren Vertretungsorgane als oberste Entscheidungsinstanz den Spielraum der Entscheidung der anderen Gremien abzustecken hat. Dies bedeutet in Nascholds Terminologie: Das Subsystem Mitgliedschaft (Parteitag) steuert die Subsysteme Parteivorstand, Parteiausschüsse etc. Auch hier geht es wieder primär darum, Norm und Wirklichkeit anzupassen, der Nutzen der Ersetzung dieses Steuerungssystems durch Regelprozesse (?) ist nicht unbedingt einsichtig.

Die hier nur exemplarisch dargestellten Probleme der Konzeption Nascholds ließen sich für die anderen Entscheidungstypen in ähnlicher Form aufzeigen. Sie resultieren alle aus einem undifferenzierten Organisationsbegriff bzw. einer schiefen Analyse innerparteilicher Strukturen und Prozesse. Ihr Wert für eine Demokratisierung bürokratischer Organisationen allerdings soll hier nicht bestritten werden.

Wenn von einer Demokratisierung innerparteilicher Entscheidungsprozesse die Rede ist, so wird hier vor allem die Angleichung der realen Entscheidungsstrukturen an die formalen Entscheidungskompetenzen, wie sie vom Parteiengesetz definiert sind, gefordert. Demnach müssen die Mitglieder in den Entscheidungsprozessen zumindest die Kompetenz-Kompetenz besitzen. Keineswegs können dagegen alle Entscheidungen von der Führung auf die Mitgliedschaft verlagert werden, will man nicht einen systemgefährdenden Effizienzverlust aufgrund mangelnder Reagibilität und Flexibilität der Entscheidungsstrukturen riskieren.

Die zuletzt gemachten Ausführungen gelten jedoch nur unter bestimmten Bedingungen, nämlich, wenn Großorganisationen vor die Aufgabe gestellt werden, komplexe Probleme zu verarbeiten. Dies ist jedoch in der Hauptsache auf der Ebene der Bundes- und Landesverbände der Fall. Die Politik auf der Ebene des Kreis- und des Ortsverbandes dagegen ist nicht so kompliziert, daß sie nicht von jedem partizipationsbereiten Mitglied unter bestimmten informationellen Voraussetzungen überschaubar und damit in ihren Problemsituationen entscheidbar wäre. Der normale Kreis- und Ortsverband ist ebenfalls nicht so groß, daß die Einschaltung repräsentativer Organe entscheidungstech-

nisch unabdingbar wäre und kaum ein politisches Problem auf dieser Ebene besitzt solche Dringlichkeit, daß es nicht unter breitestmöglicher Partizipation entschieden werden könnte. Die institutionellen Hemmnisse innerparteilicher Demokratie sind also auf der lokalen und regionalen Ebene am geringsten. Daher sollten auch gerade auf dieser Ebene die Reformen ansetzen und von ihr ausgehend auf die weiteren Stufen der Organisation übergreifen; denn mit der Realisierung innerparteilicher Demokratie im Orts- und Kreisverband dürfte es möglich sein, die Apathieschwelle zumindest teilweise zu überwinden.

10. Innerparteiliche Demokratie in der Bundesrepublik – Anspruch und Wirklichkeit, Chancen und Perspektiven

Die Frage nach dem Bestehen innerparteilicher Demokratie in der Bundesrepublik beinhaltet zwei weitere Fragen, die Frage nach dem Demokratiebegriff und die Frage nach dem Anspruchsniveau.

Auf das komplexe Problem der Demokratisierung von Staat und Gesellschaft kann in diesem Zusammenhang nicht eingegangen werden, die Fragestellung ist in diesem Zusammenhang auch nur von sekundärer Bedeutung, da die Funktionserfüllung der Parteien primär auf den politischen Bereich hin organisiert ist¹³⁵.

Es wurde versucht, das Vorhandensein innerparteilicher Demokratie an der Frage zu überprüfen, ob und inwieweit die Parteien in ihrem „Innenleben“ den Postulaten der Volkssouveränität, der Gleichheit und der Machtkontrolle genügen. Damit wurde auf einen Theorietypus Bezug genommen, den die moderne Demokratietheorie als „input-orientierte Demokratietheorie“¹³⁶ bezeichnet. Ihr liegt die Forderung nach Partizipation aller Mitglieder an den Entscheidungsprozessen des Systems (hier der Partei) zugrunde. Auf diese Weise können die Parteien ihre Funktionen der Transmission und der Führerauswahl erfüllen.

Allerdings hat die Transmissionsfunktion noch einen zweiten Aspekt, nämlich den der Vermittlung zwischen der politischen Spitze des Staates und der Öffentlichkeit. Wenn aber, wie die Analyse ergab, schon im internen Bereich eine mangelhafte Erfüllung der Transmissionsfunktion vorlag, so findet Vermittlung im Verhältnis Öffentlichkeit – Staatsspitze praktisch nur anläßlich der Wahlen statt. Sie zu verbessern ist eine Funktion, die in den Bereich der Außenbeziehungen der politischen Parteien fällt.

¹³⁵ Vgl. Art. 21, Abs. 1, Satz 1 GG: Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit

¹³⁶ Im Unterschied zur input-orientierten kennt man noch die output-orientierte Demokratietheorie, vgl. SCHARPF, a.a.O., S. 21 ff., S. 25 ff. vgl. auch LENK, Kurt: Wie demokratisch ist der Parlamentarismus?, Stuttgart 1972, S. 40 ff.

Die Begriffe input und output stammen aus der Produktionstheorie und bezeichnen dort die im Produktionsprozeß eingesetzten Produktionsfaktoren (input) bzw. den Ausstoß produzierter Güter (output). In unserem Zusammenhang verstehen wir unter input die Informationen der Öffentlichkeit an das politische System (einschließlich Wünschen, Befehlen etc.), unter output dagegen die Resultate politischer Informations- und Entscheidungsprozesse von Seiten des Systems.

¹³⁴ Es sind dies vor allem Mitgliedschaft, Parteitage, Parteivorstände und Allgemeine Parteiausschüsse.

Dazu müßten Suchmechanismen (Rekrutierung von Sachverständigen, Bürgerbefragung und -foren usw.) eingerichtet werden, um überhaupt einmal die Meinung der Öffentlichkeit zu bestimmten Sachverhalten zu ermitteln. Dies setzt allerdings mehr voraus, als lediglich eine sporadische Aktivität der Parteien anlässlich von Wahlkämpfen.

Als Zielvorstellung steht hinter dieser Forderung eine langfristige Angleichung des output des politischen Systems an den input. Es dürfte klar sein, daß nicht alle in gleicher Weise partizipieren können und wollen, aber denen, die dazu bereit sind, muß auch die Möglichkeit gegeben werden. Der daraus resultierende Effekt könnte mindestens ein vierfacher sein: 1.) Die Gewährung größerer Partizipationsmöglichkeiten könnte die Motivation zur politischen Beteiligung erhöhen und so die politische Apathie weiter Bevölkerungskreise überwinden. 2.) Dies könnte zu einer stärkeren Bejahung demokratischer Lebensformen sowie einer größeren Transparenz des politischen Prozesses führen. Damit würde die Stabilisierung eines demokratischen Systems einhergehen.

3.) Das „Wertberücksichtigungspotential“ des Systems würde erhöht und eine breitere Interessenpalette im politischen Willensbildungsprozeß zur Geltung kommen. Damit würde sich die Gruppenintegrationsfunktion auch in den politischen Entscheidungsprozessen niederschlagen. 4.) Mit einer stärkeren Partizipation wäre notwendig ein Effizienzgewinn verbunden.

Die Frage nach dem Anspruchsniveau läßt eine unterschiedliche Bewertung der innerparteilichen Demokratie in der Bundesrepublik zu. Vergleicht man die deutschen Zustände mit denen Groß-Britanniens oder der USA, so wird man sich mit dem Status-Quo zufrieden geben können; denn die Reformdiskussion in den USA dreht sich weitgehend darum, die Parteien verantwortlicher zu machen, d. h. sie auf Parteiprogramme zu verpflichten, die mehr sind als die derzeit gebotenen Leerformeln und eine positive Beziehung zwischen diesen Programmen und der von der Partei verfolgten Politik herzustellen¹³⁷.

Allerdings sollte man sich mit solchen Vergleichen schon deshalb nicht zufrieden geben, weil die Verfassung der Bundesrepublik weitergehende Zielvorstellungen im Zusammenhang mit der innerparteilichen Demokratie verfolgt. Aus diesen Zielvorstellungen, die hinter der kritischen Analyse der politischen Praxis der Parteien standen, die hier versucht wurde, lassen sich nun folgende zusammenfassende Thesen ableiten:

1. Ausgangspunkt der Überlegungen zur innerparteilichen Demokratie ist die These, daß sich die Parteien in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik zu den entscheidenden Zugangsstellen des politischen Systems entwickelt haben. Eine zunehmende innerparteiliche Demokratisierung kann demnach als ein positiver Beitrag zur Demokratisierung und Stabilität des gesamten politischen Systems betrachtet werden.

2. Reformen haben sinnvollerweise an den offensichtlichsten Mängeln des bestehenden Systems anzusetzen. Für die Parteien liegen diese vor allem in einem faktischen Monopol des politischen Führungsvermögens der Spitze und damit verbunden in einer kopflastigen Machtstruktur.
3. Es kann nicht davon ausgegangen werden, daß alle Mitglieder in gleichem Maße partizipationsbereit sind. Demokratisierungsmaßnahmen sollten daher vor allem die Verstärkung des Einflusses der Partizipationsbereiten anstreben.
4. Erste Voraussetzung innerparteilicher Demokratisierung ist das Überwinden der Apathie der Mitglieder. Dies scheint erreichbar durch
 - Überprüfung der Praxis der Mitgliederwerbung und Aufstellen eines Kataloges mit Kriterien, an denen sich diese orientieren könnte,
 - Konkrete Aufgaben und Rollendefinition für das Mitglied gleich bei seinem Eintritt,
 - Erleichterung der innerparteilichen Kontrolle durch Transparenz der politischen Entscheidungen: Nicht die Vorstände haben den Entscheidungsspielraum der Mitglieder und der Parteitage zu definieren, sondern das umgekehrte sollte der Fall sein.
5. Kompetente Entscheidungsbildung setzt Informiertheit der Entscheidenden voraus. Zu diesem Zwecke ist die Einrichtung institutionalisierter innerparteilicher Kommunikationskanäle von oben nach unten und umgekehrt von Nöten.
6. Als Knotenpunkte parteiinterner Kommunikation bieten sich die Kreisgeschäftsstellen an, die einerseits als Anlaufstelle der aktiven Parteimitglieder dienen, andererseits aber mit „höheren Ebenen“ wesentlich leichter koordinierbar sind, als dies bei den Vorständen der Fall ist. Auf der Ebene des Landesverbandes finden mehr oder weniger regelmäßig Kreis-, auf der des Bundesverbandes Landesgeschäftsführerkonferenzen statt, an denen mitunter die politische Prominenz der betreffenden Ebene teilnimmt. Diese Treffen eignen sich als Foren des Informationsaustausches, der dann auch relativ einfach zu institutionalisieren wäre, etwa in der Form parteiinterner Nachrichtendienste.
7. Ein zweiter Kommunikationskanal bietet sich über die Parteipresse an, die sich von der unkritischen „Hofberichterstattung“ zum informativen Nachrichtenmedium wandeln müßte.
8. Entsprechendes gilt auch für die Berichterstattung von unten nach oben: Es ist der Führung nicht möglich, die Einstellung der Mitgliedschaft in ihr Entscheidungskalkül mit einzubeziehen, wenn der Kreis- und der Landesverband ihre Transformationsfunktion nicht oder nur unzureichend wahrnehmen und sich nach oben wie nach unten als Informationsfilter erweisen.
9. Die Partizipationschancen des einzelnen Mitgliedes gestalten sich auf den verschiedenen Organisationsebenen unterschiedlich. Direkte Partizipation

¹³⁷ Vgl. BERNIS, Walter: Reform of the American Party System: In: Robert A. GOLDWIN: Political Parties, U.S.A., 2. Aufl. Chicago 1965, S. 40-58

ist am leichtesten und am weitestgehendsten im Ortsverband möglich, am geringsten ist ihre Möglichkeit in der Bundespartei.

10. Im Ortsverband ist eine Verlagerung der tatsächlichen Entscheidungskompetenz auf die Mitgliederversammlung anzustreben, da hier der Informationsvorsprung der Führung gegenüber der Mitgliedschaft nicht strukturnotwendig ist, sondern der Ausdruck eines mangelhaften Demokratieverständnisses der Führung auf dieser Ebene sowie mangelnden Interesses der Mitgliedschaft.
11. Eine an der Dienstleistungsfunktion der politischen Parteien orientierte Organisationsstruktur ist geeignet, die innerparteiliche Kontrolle zu erleichtern, die Effizienz der Arbeit zu vergrößern und die Vorstände verantwortlicher zu machen. (Referenten statt Beisitzer)
12. Auf der Ebene des Kreisverbandes besteht neben dieser funktionsspezifischen Differenzierung die Chance einer Demokratisierung in einem häufigeren Zusammentreten des Kreisparteitages als Partei-Legislative. Auch hier sind die Probleme noch nicht derart komplex, daß sie nicht weitgehend von den Mitgliedern selbst gelöst werden könnten, wenn sie nur die nötige Information erhalten.
13. Von der Landesebene aufwärts bestehen strukturelle Hindernisse für eine direkte innerparteiliche Demokratie. Eine Demokratisierung ist hier durch die Einführung plebiszitärer Elemente (Urwahl, Urabstimmung), durch eine Verbesserung der Kontrollmechanismen (allgemeine Parteiausschüsse) sowie dadurch möglich, daß man dem Parteitag im parteiinternen Willensbildungsprozeß mehr Gewicht verleiht.
14. Konkret bedeutet dies die Notwendigkeit einer längerfristigen Vorbereitung der Parteitagsglieder auf ihre Aufgabe, Parteilegislative zu sein. Sollen die Parteitage sich zu echten parlamentsähnlichen Entscheidungsgremien entwickeln, müssen den Delegierten rechtzeitig die entscheidungsrelevanten Materialien zugänglich sein (Anträge, vorzeitige Publizierung der Rechenschafts- und Finanzberichte).
15. Darüber hinaus wäre zwischen den Parteitagen ein Kontrollgremium einzurichten, dem keine Vorstandsmitglieder mit Stimmrecht angehören dürfen, da dies die Kontrollfunktion beeinträchtigt. Es kann entweder als kleiner Parteitag, föderativ oder bündisch oder als Kombination dieser Prinzipien konzipiert sein. Je nach konkreter Ausgestaltung dieses Gremiums ist auch das Problem der Kontrolle über die Kontrolleure zu lösen.
16. Auf der Bundesebene stellen sich die Probleme in ähnlicher Weise wie im Landesverband, das Führungsgefälle dürfte allerdings größer sein, da die Verzahnung mit der nächst niedrigeren Ebene quantitativ vergleichsweise geringer ist als die zwischen Landes- und Kreisverband.
17. Die strukturellen Gründe eines gewissen Informations- und Machtgefälles zwischen Führung und

Mitgliedschaft von der Landesebene aufwärts dürften ohne Sprengung der Struktur des bestehenden Parteiensystems nicht abschaffbar sein. Aber auch bei den angebotenen Alternativen (Rätesystem, demokratischer Zentralismus) besteht keine Garantie, dafür, daß dies Problem beseitigt werden kann. Die Forderung, die Mitgliedschaft als oberste innerparteiliche Entscheidungsinstanz zu betrachten, ist daher immer nur annäherungsweise erfüllbar. Es geht in der Hauptsache um eine Milderung der Auswirkungen dieses Machtgefälles und um eine demokratische Legitimation und Kontrolle der Führung durch die Mitgliedschaft.

18. Ein wichtiger Faktor innerparteilicher Demokratie ist der prinzipiell offene Zugang zur Führungsspitze für jedermann. Diese ist auch faktisch vorhanden, die bestehenden Hindernisse (Popularität, Meriten auf anderer Ebene, Erfahrung) sind aber nicht etwa „klassenbedingt“, sondern prinzipiell für jeden überwindbar.
19. Eine demokratisierende Wirkung könnte eine Verstärkung des Gruppenelementes im innerparteilichen Willensbildungsprozeß mit sich bringen, sofern die Gruppen demokratisch strukturiert sind und die Konflikte zwischen ihnen offen ausgetragen werden. Ob das Ergebnis des Gruppenkonfliktes ein Kompromiß oder eine Mehrheitsentscheidung ist, besitzt unter der Fragestellung innerparteilicher Demokratie keine Relevanz.
20. Die Effizienz innerparteilicher Kontrolle hängt vom Informationsniveau der Kontrollierenden ab, je geringer das Informationsgefälle, desto größer ist die Machtnivellierung und desto erfolversprechender und lohnender die Möglichkeit innerparteilicher Partizipation.

Literatur zum Problem der Innerparteilichen Demokratie

- Alemann, Ulrich von: Mehr Demokratie per Dekret, PVS XIII, 2 (1972), S. 181-204
- Abendroth, Wolfgang: Innerparteiliche und innerverbandliche Demokratie als Voraussetzungen der politischen Demokratie; in: PVS V (1964), S. 307-338
- Barnes, Samuel H.: Party Democracy; New Haven/London 1967
- Bezold, Otto: Die deutschen Parteiprogramme; München, ohne Jahr
- Börsen, Gert: Innerparteiliche Opposition, Hamburg 1969
- Crotty, William J. (Hrsg.): Approaches to the Study of Party Organization; Boston 1968
- Dlem, Peter/Neisser, Heinrich: Zeit zur Reform, Wien 1969
- Dittberner, Jürgen: Neuere deutschsprachige Parteienliteratur, PVS XIII, 1 (1972), S. 130-147
- Duverger, Maurice: Die politischen Parteien; Tübingen 1959
- Eldersveld, Samuel: Political Parties; Chicago 1964
- Fabritius, Georg: Die amerikanischen Vorwahlen (primaries): Ein Modell für die Bundesrepublik; in: Eichholz-Brief 1/72, S. 3-11

- Gagel, Walter: Materialien für den Unterricht: Die politischen Parteien, Beilage zur Zeitschrift „Politische Bildung“ 1,1 (1967)
- Herzig, Arthur: Die Rechtsstellung der politischen Parteien in der parlamentarischen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland; in Eichholz-Brief 1/68, S. 4–13
- Institut für Internationale Solidarität der Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.): Reale Utopien, Glanz und Elend der Parteien, Mainz 1970
- Kaack, Heino: Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems; Köln/Opladen 1971
- ders.: Die Parteien in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik; Kiel 1964
- ders.: Wahlkreisgeographie und Kandidatenauslese; Opladen 1969
- Lipset, Seymour M./Coleman, James/Trow, Martin A.: Union Democracy; Garden City, NY, 1962
- Lohmar, Ulrich: Innerparteiliche Demokratie; 2. Aufl., Stuttgart 1968
- ders.: Das Problem der innerparteilichen Demokratie; in: Die Neue Gesellschaft; 5. Aufl. (1958), S. 110–117
- Mayntz, Renate: Lokale Parteigruppen in der kleinen Gemeinde; in: Zeitschrift für Politik; 2,2 (1955), S. 59–74
- ders.: Parteigruppen in der Großstadt; Köln/Opladen 1959
- Michels, Robert: Zur Soziologie des Parteienwesens in der modernen Demokratie; Neuauflage, Stuttgart 1957
- Müller, Ute: Die demokratische Willensbildung in den politischen Parteien; Mainz 1967
- Naschold, Frieder: Organisation und Demokratie; Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1969
- Olzog, Günter: Die politischen Parteien; 5. Aufl., München 1968
- Politische Akademie Eichholz (Hrsg.): Politische Bewegungen in Deutschland; 2. Aufl., Eichholz 1967
- Rechtliche Ordnung des Parteienwesens; Bericht der vom Bundesminister des Inneren eingesetzten Parteienrechtskommission; Frankfurt am Main 1958
- See, Hans: Volksparteien im Klassenstaat; Reinbek bei Hamburg 1972
- Stammer, Otto (Hrsg.): Parteiensysteme, Parteiorganisation und die neuen politischen Bewegungen; Berlin 1968
- Zeuner, Bodo: Innerparteiliche Demokratie; Berlin 1969
- Ziebura, Gilbert (Hrsg.): Beiträge zur allgemeinen Parteienlehre; Darmstadt 1969